STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1966: 31

Jordbruksdepartementet

DEN FRAMTIDA JORDBRUKSPOLITIKEN

BETÄNKANDE AVGIVET AV

1960 ÅRS JORDBRUKSUTREDNING

B

Mål och medel

Stockholm 1966

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1966

Kronologisk förteckning

1. Svensk ekonomi 1966—1970. Esselte. 294 s. Fi.
2. Export och import 1966—1970. Bilaga 1. Esselte. 92 s. Fi.
3. Yrkesutbildningen. Håkan Ohlssons boktryckeri, Lund. 586 s. E.
4. Ny myntserie. Beckman. 87 s. Fi.
5. Internationellt fredsforskningsinstitut i Sverige. Norstedt & Söner. 61 s. U.
6. Förenklad statsbidragsgivning till hälso- och sjukvården. Håkan Ohlssons boktryckeri, Lund. 157 s. S.
7. Utsökningsrätt IV. Esselte. 147 s. Ju.
8. Tillgången på arbetskraft 1960—1980. Bilaga 2. Esselte. 67 s. Fi.
9. Omsorger om psykiskt utvecklingshämmade. Esselte. 187 s. S.
10. Handelns arbetskrafts- och investeringsbehov fram till 1970. Esselte. 82 s. Fi.
11. Tygförvaltningens centrala organisation. Svenska Reproduktions AB. 164 s. Fö.
12. Renbetesmarkerna. Svenska Reproduktions AB. 273 s. + 1 kartbilaga. Jo.
13. Utvecklingstendenser inom undervisning, hälso- och sjukvård samt socialvård 1966—1970. Bilaga 6. Esselte. 51 s. Fi.
14. Ny hyreslagstiftning. Utkommer senare.
15. Undersökning angående hyressplittringen. Utkommer senare.
16. Ny folkbokföringsförordning m.m. Esselte. 241 s. Fi.
17. Arbetspromemorior i författningsfrågan. Esselte. 94 s. Ju.
18. Strategi i väst och öst. Esselte 173 s. Fö.
19. Statliga betänkanden 1961—1965. Kihlström. 170 s. Fi.
20. Decentralisering av naturalisationsärenden m. m. Norstedt & Söner. 50 s. Ju.
21. Oljebranschen. Esselte. 71 s. Fi.
22. Lagstiftning mot radiostörningar. Esselte. 91 s. H.
23. Markfrågan I. Norstedt & Söner. 330 s. Ju.
24. Markfrågan II. Bilagor. Norstedt & Söner. 231 s. Ju.
25. Sällskapsresor. Hæggström. 229 s. H.
26. Bostadsarrende m. m. Esselte. 247 s. Jo.
27. Skeppsholmens framtida användning. Kihlström. 114 s. + 1 utviksblad. Fö.
28. Läkemedelsförmånen. Beckman. 228 s. S.
29. Atomansvarighet III. Norstedt & Söner. 391 s. Ju.
30. Den framtida jordbrukspolitiken. A. Berlingska Boktryckeriet, Lund. 361 s. Jo.
31. Den framtida jordbrukspolitiken. B. Esselte. 411 s. Jo.

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1966: 31

Jordbruksdepartementet

DEN FRAMTIDA JORDBRUKSPOLITIKEN

BETÄNKANDE

AVGIVET AV 1960 ÅRS JORDBRUKSUTREDNING

B

MÅL och MEDEL

ESSELTE AB STOCKHOLM 1966

Innehåll

RIKTLINJER FÖR JORDBRUKSPOLITIKEN

RATIONALISERING OCH OMSTÄLLNING

Del A, *Bakgrunden*, se SOU 1966:30. — Kapitelhänvisningarna i föreliggande del av betänkandet till A-delen har skett genom att »A» satts före kapitelnumret (t. ex. A: XII). Övriga kapitelhänvisningar avser kapitel inom samma del av betänkandet.

MARKNADS- OCH PRISREGLERINGAR

SAMMANFATTNING M. M.

SÄRSKILDA YTTRANDEN OCH RESERVATIONER

KAPITEL I

Allmänna utgångspunkter för den framtida jordbrukspolitiken

1. Inledning

I utredningens direktiv (se kap. A: I) har som främsta utgångspunkter för våra ställningstaganden angetts:

1. att det torde få förutsättas att Sverige alltjämt under överskådlig framtid kommer att ha en jordbruksproduktion, som täcker landets huvudsakliga behov av jordbruksråvaror,

2. att man torde böra utgå från att jordbrukspolitiken bör syfta till att bereda inkomstlikställighet åt dem, som driver ett med hänsyn till rådande tekniska och ekonomiska betingelser rationellt jordbruk.

Från dessa allmänna utgångspunkter bör — heter det vidare — utredningen överväga frågan om den lämpliga storleken av den framtida jordbruksproduktionen och de krav som i fortsättningen skall ställas på rationalitet.

I direktiven har vidare angetts särskilda bedömningsgrunder för utredningens avvägning av hur jordbrukspolitiken bör utformas, nämligen handelspolitiska, samhällsekonomiska, beredskapspolitiska, befolkningspolitiska och sociala samt regionala och kommunalekonomiska.

Även om den världspolitiska och världsekonomiska utvecklingen inte konkret berörts i direktiven, är det självklart att denna utveckling för svensk jordbrukspolitik — liksom för svensk ekonomisk politik överhuvudtaget — utgör den primära grunden. I direktiven nämns likväl särskilt hänsynen till medlemskapet i EFTA, bildandet av EEC och möjligheterna till ett närmande mellan dessa handelsblock såsom viktiga utgångspunkter.

Den samhällsekonomiska bedömningsgrunden innebär, att jordbrukspolitiken bör utformas med sikte på en ur rent ekonomiska synpunkter så riktig användning som möjligt av samhällets produktionsresurser.

Övriga i direktiven angivna bedömningsgrunder står i motsatsförhållande till den ekonomiska bedömningsgrunden. Detta gäller måhända i främsta rummet beredskapspolitiken men det kan även gälla såväl de befolkningspolitiska och sociala bedömningsgrunderna, vilkas innebörd inte närmare anges i direktiven, som de regionala och kommunala, dvs. konsekvenserna för landsbygdens samhällsliv av förändringar inom jordbruksnäringen.

Nu i korthet angivna bedömningsgrunder ger i huvudsak den ram, inom vilken jordbrukspolitikens mål och medel skall utformas. Därvid får naturligtvis också erfarenheterna av den hittills tillämpade jordbrukspolitiken tillmätas betydelse.

2. Förhållanden som påverkar den jordbrukspolitiska målsättningen

I betänkandets del A har vi tecknat den internationella bakgrunden till den svenska jordbrukspolitiken och den samhällsekonomiska ram, inom vilken

det svenska jordbruket nu och i framtiden har att samverka med näringslivet i övrigt. Vidare har vi beskrivit den svenska jordbruksnäringens hittillsvarande utveckling, dess nuläge samt de utvecklingstendenser, som vid den nu förda jordbrukspolitiken gör sig gällande. Den grundläggande tekniken i ett utredningsarbete av detta slag måste självfallet vara att ge en prognos av utvecklingen vid oförändrad politik som utgångspunkt för att uppskatta verkningarna av ifrågasatta förändringar i denna politik. Vi har därvid behandlat den hittillsvarande strukturella och tekniska utvecklingen och de krav denna ställer på jordbruksföretagens utformning, produktions- och marknadsutvecklingen för jordbruksprodukter, den pris- och inkomstutveckling som den förda jordbrukspolitiken medfört, de landsbygdsproblem som en fortsatt strukturomvandling i jordbruket ger upphov till samt den framtida utvecklingen inom skogsbruket och det inflytande denna kan ha på jordbruksproduktionens villkor i framtiden. Vi har också i kapitlen A:XII—XV sökt kartlägga erfarenheterna av den jordbrukspolitik som bedrivits under efterkrigstiden. Redogörelsen i del A syftar sålunda till att på grundval av föreliggande statistik m. m. ge en så säker grundval som möjligt för vår bedömning av hur jordbrukspolitiken för framtiden bäst bör utformas, för att leda till en inom ramen för den totala samhällsekonomin väl fungerande jordbruksnäring.

En närmare diskussion av den jordbrukspolitiska målsättningen synes oss böra inledas med en analys och precisering av vad som realistiskt bedömt är ekonomiskt och politiskt möjligt att genomföra med de medel som kan beräknas stå jordbrukspolitiken till buds. En sådan bedömning måste naturligtvis bygga på erfarenheterna av den hittillsvarande jordbrukspolitiken.

Erfarenheterna av 1947 års jordbrukspolitik är både positiva och negativa. Såsom redovisats i kapitlen A:XII samt A:XIV och A:XV var grundkonstruktionen i 1947 års jordbrukspolitiska program följande.

Inkomstmålsättningen, närmare preciserad som inkomstlikställighet, var det centrala målet för jordbrukspolitiken.

Denna jordbrukspolitiska målsättning skulle effektueras genom en kombination av gränsskydd (prisstöd) och rationalisering samt med en viss begränsning av produktionens storlek som ytterligare villkor.

Prisstödets syfte var i första hand att föra upp jordbrukarna vid *basjordbruken* till inkomstlikställighet (brukarna i storleksgruppen 10—20 ha åker skulle beredas samma arbetsinkomst som industriarbetare inom vissa ortsgrupper).

Rationaliseringen hade två syften, nämligen dels att genom strukturrationalisering omvandla ofullständiga jordbruk till bärkraftiga enheter, dels att genom fortsatt effektivisering (inre rationalisering och driftsrationalisering) möjliggöra att yrkesutövarna inom jordbruket kunde följa standardutvecklingen inom det övriga näringslivet.

Prisstödet skulle utgöra huvudmedlet för att uppnå inkomstlikställighet för jämförelsegruppen, medan den yttre rationaliseringen skulle vara medlet att föra upp ofullständiga jordbruk till en tillfredsställande lönsamhetsnivå. Förutsättningen för att sedan bevara inkomstlikställighet var inre rationalisering och driftsrationalisering.

Rationalisering blev därför på lång sikt den väsentligaste förutsättningen för att inkomstmålsättningen skulle kunna infrias. En rationalisering låg

givetvis i jordbrukets eget intresse. Men den kom dessutom att uppfattas som ett samhällets krav på motprestation för fortsatt prisstöd. Rationaliseringen skulle dock enligt 1947 års beslut vara en jordbrukarnas egen angelägenhet och statens uppgift enbart vara att samordna och ekonomiskt stödja den. Den skulle ske genom frivilliga åtgärder från jordbrukarnas sida men med statligt stöd, innefattande bl. a. inköps- och försäljningsaktivitet, lån och bidrag. Det väsentligt nya i denna konstruktion var att man åtminstone delvis uppfattade jordbrukets anpassningssvårigheter som ett dynamiskt strukturproblem, såsom en del av den pågående strukturomvandlingen i samhällsekonomin. Samtidigt ville man emellertid ej driva fram rationaliseringen genom en prispolitik som kunde äventyra inkomstmålsättningen. I stället valde man att söka genomföra den på administrativ väg.

Såsom framgått av redogörelsen för inkomstutvecklingen i jordbruket och inom jämförelsegrupperna i kapitel A: XIII har inkomstmålsättningen, såsom den utformades i 1947 års jordbruksprogram och senare modifierades genom riksdagsbeslut 1955 och 1959, endast kunnat förverkligas under några år i början av 1950-talet. Därefter synes inkomstklyftan — såsom den därvid definierats — trots de åtgärder som vidtagits för att utjämna densamma ha vuxit tämligen kontinuerligt fram till 1962, varefter dess storlek varit i stort sett oförändrad.

Målsättningen för pris- och rationaliseringspolitiken tog i 1947 års jordbrukspolitiska program sikte på en och samma jordbrukargrupp, nämligen brukare vid basjordbruken. Den snabba tekniska utvecklingen framtvingade emellertid 1959 en omprövning av målsättningen för rationaliseringspolitiken, varigenom denna successivt kom att avse allt större enheter (jfr kap. A: XV). Prispolitiken inriktades samtidigt på att skapa inkomstlikställighet vid ett genomsnitt av bas- och normjordbruk, även om detta mål i praktiken ej kunnat realiseras, i varje fall ej på sätt som svarat mot inkomstmålsättningens utformning. Genom dessa förskjutningar i målsättningarna har det sociala inslaget i prispolitiken blivit alltmer markerat.

Som framgått av kapitel A: II är jordbrukets anpassningsproblem i ett industriland väsentligen ett strukturproblem. Om produktionsfaktorerna vore helt rörliga, skulle den ekonomiska tillväxtprocessen inte behöva medföra några särskilda svårigheter för jordbruket. Den tröghet, som emellertid existerar vid anpassningen av främst arbetskraft och jord i strukturomvandlingsprocessen, är därför den främsta orsaken till att inkomstläget i jordbruksnäringen i ett expansivt industriland tenderar att bli förhållandevis sämre än i de flesta andra näringar. Med hänsyn härtill är det en väsentlig fråga, om den i vårt land förda jordbrukspolitiken underlättat eller motverkat en ökad rörlighet för arbetskraft och jord.

Såsom framhållits i kapitel A: XIV är det svårt att göra kvantitativa bedömningar av den effekt, som den svenska *prispolitiken* haft i nämnda hänseende. Det kan sålunda göras gällande, att en god lönsamhet i jordbruket, uppnådd bl. a. genom prispolitiska åtgärder, verkar både främjande och fördröjande på effektivitetsutvecklingen och möjligheterna att frigöra arbetskraft. Detta sammanhänger med det för jordbrukets strukturutveckling speciella förhållandet, att någon måste sälja sin jord för att möjliggöra en strukturrationalisering. En hög prisnivå ger en förbättrad lönsamhet som verkar bromsande på önskan att sälja icke rationella

företag och övergå till andra näringar. Å andra sidan avtar investeringarna i jordbruket vid sänkt lönsamhet och därmed möjligheterna att rationalisera och frigöra arbetskraft. På kort sikt kan en försämring av lönsamheten dessutom medföra den effekten, att jordbrukarna skär ned de rörliga kostnaderna, främst utgifterna för inköpta produktionsmedel, enär arbetskraft och jord på de flesta jordbruk är att betrakta som fasta kostnader.

Som nämnts i kapitel A: XII visar utflyttningen från jordbruket ett starkt samband med tillgången på alternativa arbetstillfällen. Vid bättre konjunkturer ökar utflyttningen och vid konjunktursvackor minskar den. Utflyttningstakten kan ändå ligga på olika nivåer, beroende på hur de i jordbruket sysselsatta bedömer sin ekonomiska situation, den framtida utvecklingen för näringen och de omställningssvårigheter som en utflyttning medför jämfört med dragningskraften från andra yrken och den miljö dessa erbjuder. Omställningssvårigheterna, både de ekonomiska och de miljömässiga, torde för brukarna framstå som större hinder än vad som är fallet för lejd arbetskraft och yngre familjemedlemmar.

Under slutet av 1940-talet och första hälften av 1950-talet var det ekonomiska läget för jordbrukarna jämfört med andra grupper i samhället bättre än det varit under senare år. Den uttalade målsättningen om inkomstlikställighet torde under den förstnämnda perioden också ha medverkat till att hålla förväntningarna uppe. Genom att rationaliseringen under denna period i första hand tog sig uttryck i en mekanisering på förefintliga enheter kom frigörandet av arbetskraft främst att omfatta den lejda arbetskraften och yngre familjemedlemmar, vilka hade lättare att komma över omställningssvårigheterna. Nedgången i antalet brukare var däremot förhållandevis liten. Småbruksstödet hade då också ett större realvärde. Den under senare år ökande nedläggningen av brukningsenheter och övergång även av brukare till annan sysselsättning torde ha påverkats av — förutom det goda konjunkturläget i andra näringar — försämrad lönsamhet, nedgång i småbruksstödets realvärde, insikten om stordriftens allt större fördelar och överhuvudtaget en mindre optimistisk syn på småföretagens framtida möjligheter i jordbruksnäringen. Utan att kunna ange hur stort prisstödets negativa inflytande på utflyttningstakten varit är det, med hänsyn till vad nyss sagts om inkomstutveckling och småbrukarstöd, troligt att den bromsande effekten på utflyttningen successivt minskat under senare år.

Den ursprungliga tanken från 1947, att prisstödet skulle ge inkomstlikställighet åt brukare av basjordbruk (10—20 ha åker) och att man med en administrativ rationaliseringsverksamhet skulle klara strukturrationalisering och effektivisering, har ej kunnat förverkligas. En relativt försämrad lönsamhet har i realiteten fått tjäna som påtryckningsmedel för att påskynda utflyttningen. De faktorer som påverkar brukarnas utflyttning är emellertid av så många slag, att det ej är möjligt att kvantitativt särskilja prispolitikens inverkan. En brist i den förda arbetsmarknads- och jordbrukspolitiken, som har blivit alltmer märkbar, har varit avsaknaden av ett rörlighetsfrämjande omställningsstöd. Om det funnits hade trycket från prissidan förmodligen blivit svagare. Undersökningar i bl. a. Förenta Staterna pekar på att även vid god tillgång på arbetstillfällen i andra sektorer och en svag lönsamhet i jordbruket jämfört med övriga näringar, utflyttningen ej blir den önskvärda, om ett aktivt omställningsstöd saknas. Den-

na utflyttning har varit mindre för ägare och brukare än för lejd arbetskraft och yngre familjemedlemmar. Behovet av omställningsstöd accentueras därför framdeles, när de utflyttande främst kommer från brukargruppen. Hittills har de från jordbruket utflyttande antalsmässigt dominerats av anställd arbetskraft och ungdom.

Prisstegringen på jordbruksfastigheter har — som framgått av kapitel A: XIV — under efterkrigsåren varit större än den allmänna penningvärdesutvecklingen mätt med konsumentprisindex. Denna prisstegring har haft ett återhållande inflytande på fastighetsförsäljningen, enär man hållit kvar fastigheter som realvärdeplaceringar. Många faktorer har påverkat prisutvecklingen för jordbruksfastigheter; penningvärdesförsämringen och förväntningar om fortsatt realvärdestegring, markens användning till tätortsbebyggelse, vägar o. dyl., institutionella hinder för försäljning av jordbruksfastigheter, kapitalisering av lönsamhetsförbättringar, som gränsskyddet bidragit till, m. m. Det är ej möjligt att kvantitativt särskilja effekten av dessa faktorer. Förhållandena är också skiftande i olika delar av landet.

Det ovan sagda pekar på att prisstödjande åtgärder lätt kan komma att motverka ökad rörlighet för arbetskraft och jord och därmed verka dämpande på jordbrukets anpassningsprocess och på lång sikt motverka en förbättring av jordbrukets ekonomiska läge. Stigande jordvärden verkar på liknande sätt. Likaså kan anpassningsprocessen motverkas och snedvridas om inte produktpriserna ger underlag för de investeringar, som är nödvändiga för att bygga upp rationella företag. Det synes därför väsentligt att man vid utformningen av en framtida prispolitik med stabiliserande och inkomstomfördelande syften beaktar dess risker och utformar åtgärderna eller kombinerar dem med andra åtgärder — och då främst med omställningsstöd, markpolitiska åtgärder och effektivt finansieringsstöd, förbehållet för rationaliseringsinsatser av bestående nytta — så att de ej hindrar den ökade rörlighet för arbetskraft och jord, utan vilken anpassningsprocessen ej kan äga rum.

Erfarenheterna av den statliga *rationaliseringsverksamheten* har analyserats i kapitel A: XV. Sammanfattningsvis har där anförts, att jordbrukarna och rationaliseringsorganen i stort sett följt de riktlinjer, som vid varje tidpunkt angetts för den yttre rationaliseringen. Dessa riktlinjer har emellertid varit på gott och ont. Målsättningen var fram till 1959 inriktad på en storleksrationalisering innebärande i första hand överföring av mindre enheter till enheter med 10—20 ha åker, som då ansågs inrymma familjejordbruken. Jordförvärvslagstiftningen hindrade frivilliga sammanköp till större enheter. Lantbruksnämndernas befogenheter att lämna statlig lånegaranti och bidrag till tillskottsköp begränsades till sådan förstärkning att enheterna nådde upp till men ej över familjejordbrukets storlek. Teknisk och ekonomisk utveckling skulle emellertid redan då ha motiverat en storleksrationalisering innebärande betydligt större enheter, vilket bestyrks bl. a. av den starka ökningen av sidoarrenden. Målsättningen torde från början ha inneburit en stimulans för den yttre rationaliseringen. Från omkring mitten av 1950-talet däremot torde den, bl. a. som följd av en alltför snäv övre gräns, i många fall ha utgjort ett hinder såväl för lantbruksnämndernas verksamhet som för jordbrukarnas initiativ. Sedan detta uppmärksammats av statsmakterna, skedde betydande ändringar av målsättningen såväl 1959 som 1963.

Antalet bortfallna enheter har varit

betydligt större än antalet nyuppbyggda. Den yttre rationaliseringen har medfört att svaga element i jordbruksproduktionen — mindre företag och lågt avkastande marker — utsorterats. En ström av arbetskraft har gått från jordbruket till industrin. De jordpolitiska åtgärderna har betytt mycket för utvecklingen under efterkrigstiden. Omvandlingen av näringslivet i dess helhet, den ökande industrialiseringen, har dock betytt ännu mycket mer. Den allmänna omfördelningen av samhällets resurser av arbetskraft och kapital har satt sin prägel också på jordbrukets strukturomvandling på ett sätt, som knappast förutsågs av 1942 års jordbrukskommitté eller av statsmakterna vid 1947 och 1948 års beslut om den framtida jordbrukspolitiken.

En av de grundläggande tankelinjerna från 1942 års jordbrukskommitté, nämligen att den från jordbruket frigjorda arbetskraften i allt väsentligt borde bindas i andra landsbygdsnäringar, torde förklara att åtgärder inte vidtagits för stöd till den avflyttande arbetskraften. Det sociala stödet till jordbruksnäringen har i stället bestått i hjälp så att arbetskraften kunnat stanna i näringen, ej i resurser för omställning från jordbruk till annan verksamhet. Först efter 1963 har någon nämnvärd verksamhet av denna art på jordbrukets område etablerats.

Statsmakterna har, allt eftersom erfarenheter samlats, gjort en värdesättning och bedömning av de medel som använts i rationaliseringsarbetet för att bättre anpassa dem till den för tillfället rådande målsättningen. Ett genomgående drag i denna fortlöpande revision har efter omläggningen 1959 varit, att kraven på företagsekonomisk bedömning skärpts och att finansieringshjälp medgetts till bildande av allt större enheter.

Enligt 1947 års beslut skulle huvudsyftet med den inre rationaliseringen vara att effektivisera och förbilliga produktionen. En förutsättning för stöd skulle i allmänhet vara, att åtgärden jordbruksekonomiskt sett kunde bedömas lönsam. Stödet skulle lämnas i form av statsbidrag och lånegaranti. Kreditstödet i form av lånegaranti skulle inte innehålla några subventionsmoment, endast trygga finansieringen. Tyngdpunkten i stödet har under senare år alltmer överflyttats från bidrag till lånegarantier. Jordbrukets driftsrationalisering har gått betydligt snabbare än vad som ansågs möjligt 1947 och — i motsats till strukturrationaliseringen — väl anpassats till den tekniska utvecklingen.

Beträffande målsättningen för *produktionsvolymen* kan sägas, att produktionens storlek under 1950-talets första hälft betydligt överskred den volym, som man inom 1942 års jordbrukskommitté uppställde som en ungefärlig målsättning (något över 90 % självförsörjning). Med hänsyn till utvecklingen efter 1955 — den svenska produktionen har ökat mycket litet i jämförelse med produktionen i andra industriländer — torde dock avvikelsen från den ursprungliga målsättningen få betecknas som ganska liten.

Att *målen för 1947 års program* endast delvis uppnåtts beror på flera faktorer av teknisk, ekonomisk och politisk art. Den yttre rationaliseringen har påverkats, förutom av den intill 1959 gällande begränsningen för lantbruksnämndernas verksamhet, av bristande upplysning och rådgivning samt av åldersstrukturen i jordbruket och de begränsningar den jordpolitiska lagstiftningen uppställt. Strävan att uppfylla inkomstmålsättningen och produktionsmålsättningen har bl. a. motverkats av målkonflikter (t. ex. mellan prisstöd och rationalisering), av brist på

effektiva medel för att påverka utvecklingen samt av den ekonomiska konjunkturen inom och utom landet. Målsättningen har därför, såsom den utformades genom 1947 års beslut, i vissa hänseenden ej kunnat genomföras.

Nu kan givetvis sägas att en högt satt målsättning kan vara till fördel genom att man uppnår värdefulla resultat även om man inte lyckas helt. Detta förutsätter emellertid bl. a., att målsättningen är ekonomiskt riktig i den meningen att den ligger i linje med den långsiktiga utveckling, vilken näringen som en del av den samhällsekonomiska helheten bör följa.

Det synes därför väsentligt att konstatera, att det föreligger faktorer som i viss utsträckning begränsar möjligheterna att med de ekonomisk-politiska medel som kan komma ifråga förverkliga en viss målsättning för jordbrukspolitiken. Det är av betydelse att diskutera dessa faktorer — hur de har verkat under den tid en målsättning av ifrågavarande slag gällt, för att därav försöka dra några slutsatser om på vad sätt och i vilken grad de kan komma att begränsa den jordbrukspolitiska handlingsfriheten i framtiden.

Dessa faktorer kan grupperas på tre huvudområden, nämligen:

1. Den internationella utvecklingen — allmänpolitiskt, handelspolitiskt, ekonomiskt och tekniskt.
2. Utvecklingen i stort inom svenskt näringsliv och samhälle.
3. Utvecklingen inom det svenska jordbruket.

3. *Den internationella bakgrunden*

A. Inledning

Den allmänna bakgrunden till jordbruksnäringens ställning och anpassningsproblem i industriländerna och u-länderna har översiktligt behandlats i kapitel A: II. I kapitel A: III har belysts förhållandena på världsmarknaden för livsmedel och vidare de internationella och regionala ekonomiska samarbetssträvandena och det svenska jordbrukets konkurrenskraft gentemot andra länders. Tyngdpunkten i denna framställning lades på den västeuropeiska marknadsintegrationen, eftersom den kan förväntas få omedelbar betydelse för det svenska jordbrukets framtida produktion och avsättning.

Den förväntade internationella utvecklingen är den primära grunden för våra överväganden om jordbrukspolitikens framtida inriktning och utformning. De frågor det gäller att bedöma är å ena sidan riskerna för en konfliktsituation med en handelspolitisk avspärrning samt å andra sidan, under förutsättning av fredliga förhållanden, världsekonomins framtida utveckling, den globala livsmedelsförsörjningen och jordbruksråvarornas långsiktiga bytesvärde i internationell handel. Andra frågor i sammanhanget är de framtida möjligheterna för en friare handel och för internationella åtgärder, som kan åstadkomma stabilare förhållanden i världshandeln med livsmedel och andra jordbruksråvaror.

Vad först angår riskerna för en storkonflikt med åtföljande avspärrning av tillförseln bör de bedömas mot bakgrunden av att man under överskådlig framtid torde kunna vänta sig fortsatt spänning mellan de politiska maktblocken. Beredskapsfrågan måste därför tillmätas stor betydelse vid våra jordbrukspolitiska ställningstaganden. Detta innebär att den svenska livsmedelsförsörjningen till övervägande del måste baseras på en inhemsk livsmedelsproduktion. Detta har också framhållits i våra direktiv. Den närmare preciseringen av

vad detta innebär ur produktionssynpunkt redovisas i efterföljande kapitel.

Beträffande den världsekonomiska utvecklingen talar olika skäl för fortsatt stark ekonomisk expansion. Kraven på en ökad standard är i de flesta länder numera så starka, att de progressiva krafterna kan bedömas vara tillräckliga för att vidmakthålla den ekonomiska expansionen.

U-ländernas behov av och krav på en starkt utökad hjälp från de rika länderna kan också komma att verka som en hävstång till fortsatt hög ekonomisk expansion i de industrialiserade staterna. Ännu har visserligen u-landshjälpen knappast fått sådan omfattning, att den kan betecknas som en expansionsfaktor av betydelse, men den kan beräknas få det om utvecklingsproblemen överhuvudtaget skall kunna lösas.

Vi anser att man av de anförda skälen under överblickbar framtid kan förvänta en hög internationell ekonomisk expansionstakt. En sådan utveckling främjar en fortsatt ekonomisk expansion och full sysselsättning även i svenskt näringsliv.

Den svenska industrins förmåga att i framtiden hävda sig på världsmarknaden har ofta ifrågasatts med hänvisning till de höga och starkt stigande arbetslönerna i Sverige. Den svenska exportens starka expansion under efterkrigstiden, inte minst på sådana färdigvaruområden där landet inte är gynnat av tillgång på råvaror, har emellertid visat att dylika farhågor *hittills* varit i stort sett obefogade. Detta torde huvudsakligen bero på att de viktigaste konkurrentländerna kämpar med samma problem som Sverige, nämligen att förena full sysselsättning med stabilt penningvärde. Vi har inte funnit anledning förmoda, att någon strukturell förändring under en nära framtid skulle komma att ske på världsmarknaden, som mer påtagligt förändrar den svenska exportindustrins konkurrenskraft. I en del länder, framför allt Förenta Staterna och Frankrike, har emellertid strävanden att bromsa inflationen otvivelaktigt haft viss framgång, och även i andra länder synes man numera satsa hårdare än hittills på en mer restriktiv ekonomisk politik. Härtill kommer de ökade hinder för svensk export, som uppbyggandet av gemensamma tullmurar kring EEC-staterna i många fall kan väntas medföra. Vissa av våra traditionella exportnäringar — inte minst skogsindustrin — har bl. a. på grund av en stark utbyggnad av produktionskapaciteten i vissa konkurrentländer betydande svårigheter att brottas med. Till vad det sagda innebär i fråga om den inhemska samhällsekonomiska utvecklingen återkommer vi längre fram i detta kapitel.

B. Den globala livsmedelssituationen och världsmarknaden för livsmedel

Den globala livsmedelssituationen har behandlats i kapitlen A: II och A: III. Såsom framgått av dessa råder på många håll i världen en mycket påtaglig motsättning mellan de näringsfysiologiska behoven och den köpkraftiga efterfrågan på livsmedel.

Medan sålunda stora delar av jordens befolkning är undernärd, har de västeuropeiska och nordamerikanska industriländerna hittills haft svårsålda överskott på livsmedel. Även om dessa överskott fortfarande — trots den nedgång av överskottslagren som under de senaste åren skett, särskilt i USA, genom hjälpsändningar till u-länder och leveranser till Sovjet — är rätt stora i förhållande till omsättningen i världshandeln och den köpkraftiga efterfrågan, är de små i relation till vad som skulle behövas för en näringsfysiologiskt tillfredsställande global livsmedelsstan-

dard. För att skydda producentprisnivån i industriländerna utförsäljs överskotten i resp. land på den internationella marknaden till det pris som för tillfället kan uppnås. Då samtidigt u-länderna i första hand vill utnyttja sina knappa valutor för inköp av kapitalvaror och först i mycket trängda lägen för inköp av livsmedel, pressar dessa exportöverskott de internationella livsmedelspriserna. Jordbruksprodukternas bytesvärde i förhållande till industrivaror har också fortlöpande sjunkit under hela 1950-talet. (Jfr diagram i kap. A: XIII.) Den förbättring, som inträffade under 1962—64 synes enligt internationella bedömningar (FAO) endast varit temporär, och trenden torde enligt FAO:s uppfattning, i varje fall för de närmaste åren, ånyo bli nedåtgående. Priserna på jordbruksprodukter i internationell handel präglas därför alltjämt av låga bytesvärden i förhållande till andra varor och av stora prisvariationer med spekulativa inslag som följd av marknadens karaktär av avsättningsplats för tillfälliga överskott. Denna utveckling har fått svåra ekonomiska återverkningar för många u-länder, som till övervägande del erhåller sina utländska valutor genom export av livsmedelsråvaror, särskilt socker, vegetabiliska fetter, kaffe, kakao m. m. Det har beräknats att det fall i världsmarknadspriserna på råvaror, som bl. a. protektionismen i de rika länderna medfört, berövat u-länderna lika mycket i exportintäkter som de erhållit i utvecklingshjälp.

Frågan gäller närmast, hur stor del av det reella livsmedelsbehovet i världen som i fortsättningen kan komma till uttryck i köpkraftig efterfrågan, eventuellt också i efterfrågan för livsmedelsbistånd till u-länderna. Beträffande den globala livsmedelsförsörjningen för perioden 1965—75 pekar prognoserna inom FAO och ECE (se kap. A: III) på att produktionsökningen kommer att bli betydande. I de västeuropeiska och nordamerikanska industriländerna kommer sannolikt överskotten att öka. Särskilt kan en förbättring av priser och avsättningsmöjligheter på världsmarknaden, om den kommer till stånd, beräknas stimulera till en betydande produktionsökning. Globalt sett torde emellertid produktionsökningen inte komma att motsvara tillväxten av de reella behoven genom folkökningen. Den ökning av den köpkraftiga efterfrågan *inom* u-länderna, som kan väntas till följd av den ekonomiska tillväxten, kommer vidare endast i begränsad omfattning att kunna göra sig gällande på världsmarknaden. Överskottstendenser och låga priser synes därför komma att dominera denna marknad även på ganska lång sikt.

Takten i produktionsökningen i världen blir i hög grad beroende av jordbrukets utveckling i u-länderna, eftersom huvuddelen av konsumtionsökningen i dessa länder inte kan tillfredsställas på annat sätt än genom en ökning av deras egen livsmedelsproduktion. Av FAO:s analyser över u-ländernas ekonomiska utveckling under det senaste decenniet framgår, att jordbruket måste få en långt mer framträdande plats än hittills i u-ländernas ekonomiska planering och investeringar, inte endast för att öka livsmedelsproduktionen utan också därför att produktivitetsökningar i jordbruket utgör grunden för en vidare ekonomisk utveckling i dessa länder. Eftersom u-ländernas industriella bas är så smal, medför en industrialisering, särskilt om den är kapitalintensiv, endast en långsam förbättring av den samlade ekonomin. Hittills har emellertid u-länderna främst inriktat sig på att ge prioritet åt investeringar för sin industrialisering och sin offentliga sektor. Biståndet utifrån har hittills

i första hand använts för dessa ändamål. För att få till stånd en produktivitetsökning i u-ländernas jordbruk, som både kan möjliggöra en förbättrad livsmedelsförsörjning och bilda underlag för en fortsatt ekonomisk utveckling i dessa länder, krävs enligt de internationella analyserna såväl en ökad betoning av jordbruket i u-ländernas egen ekonomi som ett starkt ökat bistånd från de rika länderna. Detta sistnämnda stöd måste till betydande del inriktas på att åstadkomma produktivitetsförbättringar i jordbruket. Om inte båda dessa åtgärder kommer till stånd, är det orealistiskt att anta, att u-ländernas resurser (i varje fall under återstoden av 1960-talet men sannolikt även under en stor del av 1970-talet) kommer att förslå till sådana investeringar i livsmedelsproduktionen, att produktionsökningen kan hålla takt med behovstillväxten genom folkökningen och eventuell tillväxt i den inhemska köpkraftiga efterfrågan.

Huruvida u-länderna för framtiden verkligen kommer att ändra sin ekonomiska politik med dess starka betoning av industrialiseringen och i stället satsa på en mer balanserad ekonomisk utveckling, där produktivitetsökningar i jordbruket får hög prioritet, är emellertid ovisst.

De fattiga ländernas strävan att trots egen livsmedelsbrist exportera livsmedelsråvaror för att tjäna valutor till sin utveckling har mötts med ökat jordbruksskydd i de rika länderna och medfört ytterligare press på världsmarknadens priser. De handelspolitiska diskussionerna har därför alltmer präglats av kravet, att industriländerna skall öppna sina marknader för u-ländernas produkter. En liberalisering av den internationella livsmedelshandeln vore ett väsentligt steg till stöd för u-ländernas ekonomiska utveckling. Detsamma gäller internationella överenskommelser som stabiliserar priserna på en mer rimlig nivå. Utan en sådan utveckling kan u-länderna inte förtjäna den valuta de behöver för sin ekonomiska utveckling. Man måste därför räkna med växande krav i de internationella diskussionerna på att de rika länderna skall ta emot förädlade livsmedel och enklare industrivaror som betalning för kapitalvaror. De strävanden som kommit till uttryck inom den nya världshandelsorganisationen (UNCTAD) går i denna riktning. Det finns anledning förmoda, att de kommer att få en växande betydelse för den internationella handelns utveckling under de kommande åren.

Det ovan anförda visar, att man knappast kan räkna med att produktionstillväxten för livsmedel i u-länderna kommer att motsvara förväntade behov. Trots detta kan de ändock väntas söka vidga sin livsmedelsexport och ställa krav på ökat tillträde till de rika ländernas marknader. Frågan är då om biståndet från dessa senare länder kommer att ges i sådan omfattning eller förbindas med sådana villkor, att det i högre grad än nu kommer att användas för att finansiera livsmedelsleveranser från länder med exportöverskott. Bedömningen härav sammanhänger med två olika frågor, nämligen dels hur den potentiella livsmedelsbalansen i industriländerna — både i väst och i öst — kommer att utvecklas och vilken roll de räknar med att spela i den mycket långsiktiga världsförsörjningen, dels vad som är politiskt möjligt att genomföra i fråga om internationellt samarbete.

Beträffande den roll industriländerna i Västeuropa och Nordamerika i framtiden kommer att spela för världsförsörjningen med livsmedel har man tidigare varit ganska enig. Dessa länder har närmast bedömts böra svara för sin

egen försörjning och man har, trots de betydande potentiella möjligheterna till produktionsökning, snarast räknat med ökad import av livsmedel till dessa länder såsom ett led i en vidgad internationell arbetsfördelning. Orsakerna till att man velat tillmäta industriländerna denna begränsade roll i den globala livsmedelsförsörjningen är flera. Transportproblemen, förknippade med en försörjning med livsmedel över haven av stora befolkningsgrupper, har bedömts vara mycket betydande. Redan nu tar den i jämförelse med den totala konsumtionen mycket begränsade världshandeln med livsmedelsprodukter en avsevärd del av det totala tonnaget i anspråk. Vidare har man, med utgångspunkt från den traditionella uppdelningen av världen i industriländer och råvaruländer, inte ansett sig kunna finna en lösning på frågan, hur en stor livsmedelsexport från de förra till de senare skall kunna betalas. Slutligen har man väl också ansett, att en höjning av den mycket låga avkastningen i u-ländernas jordbruk borde vara lättare att åstadkomma än en ytterligare ökning av den redan högt uppdrivna produktionen i de västliga industriländerna.

Under senare år har emellertid, särskilt i Förenta Staterna, även en annan uppfattning gjort sig gällande. Denna har uppkommit under intryck av å ena sidan den starka tekniska utvecklingen av industriländernas jordbruk och dess växande potentiella produktionsförmåga och å andra sidan de kanske för många oväntade svårigheterna att få till stånd en tillfredsställande produktionsökning i u-ländernas jordbruk. Den nya uppfattningen innebär, att industriländerna i framtiden torde komma att spela en inte oväsentlig roll även för u-ländernas livsmedelsförsörjning. Alla ansträngningar borde därför göras för att inom ekonomiskt rimliga gränser tillvarata och utveckla produktionspotentialen i industriländernas jordbruk. Livsmedelshjälpen till u-länderna måste dock enligt denna uppfattning ges mer planmässigt, så att den ej verkar störande på mottagarlandets egen livsmedelsproduktion.

Prognoserna för jordbruksproduktionen i industriländerna i Västeuropa och Nordamerika pekar som förut nämnts på att produktionsökningen kommer att väsentligt överstiga den köpkraftiga efterfrågan. Produktionen bromsas dock av en i förhållande till övriga näringar svag lönsamhet, vilket medför en fördröjning av tillväxten. Om man skulle stimulera en produktionsökning genom bättre lönsamhet, är möjligheterna till en snabb ökning betydande, kanske särskilt i Förenta Staterna och Frankrike men även i utvecklade länder utanför USA — Västeuropa. Ett starkt skäl för större tonvikt på industriländernas jordbruk i världsförsörjningen är otvivelaktigt, att den vetenskapliga och tekniska utvecklingen visat sig rymma betydligt större möjligheter än man tidigare tänkt sig, medan å andra sidan den institutionella omdaningen och den höjning av jordbrukarnas allmänna tekniska och kunskapsmässiga standard, som erfordras för en effektivisering av jordbruksproduktionen i u-länderna, visat sig vara svårare att uppnå än väntat.

Livsmedelsbalansen inom de industrialiserade länderna i östblocket måste emellertid också tas in i bilden. Dessa länder intar i detta hänseende en mellanställning mellan u-länderna och industriländerna i Västeuropa och Nordamerika. Mer eller mindre utpräglad brist på livsmedel har hittills förelegat i öststaterna. Dessa länder har dock betydande potentiella resurser för en snabb produktionsökning. Hittills har tillgängliga resurser i dessa länder främst använts till industriell expan-

sion. Kraven på en allmän standardhöjning även i fråga om livsmedel torde emellertid komma att medföra en snabbare utbyggnad av livsmedelsproduktionen. I Sovjetunionen ges jordbruket för närvarande viss prioritet i investeringshänseende. Både därstädes och i övriga öststater synes man emellertid också dras med vissa organisatoriska problem, som man inte kan bortse från vid bedömningen. Det får sägas vara en öppen fråga, om utvecklingen i dessa länder under överblickbar tid kommer in i ett skede, då liksom i väststaterna produktionsstegringen går snabbare än efterfrågeökningen eller om de tvärtom, liksom efter de svaga spannmålsskördarna i Sovjetunionen 1963 och 1965, från tid till annan kommer att uppträda som importörer av främst brödsäd.

Det finns sålunda *motstridiga huvudtendenser för den internationella livsmedelsförsörjningen.* Å ena sidan har man de på grund av befolkningstillväxten snabbt växande potentiella behoven i u-länderna, vilka ej kan täckas av den förväntade produktionsökningen och som på lång sikt kan resultera i en viss åtstramning av läget på världsmarknaden och i en krissituation för försörjningen i dessa länder. Å andra sidan synes, i varje fall på kort och även något längre sikt, bristen på köpkraftig efterfrågan och u-ländernas strävan att öka sina exportinkomster, liksom under större delen av efterkrigstiden, komma att leda till svårsålda överskott i de västerländska industriländerna. Dessa olika tendenser gör en framtidsbedömning ytterst vansklig. För de närmaste 10 åren synes man dock böra utgå från att den sistnämnda tendensen kommer att överväga, dvs. att den köpkraftiga efterfrågan på livsmedel ej kommer att överstiga produktionen. I stort sett skulle sålunda det nuvarande läget på den internationella marknaden komma att bestå under denna tidrymd. Utvecklingen på längre sikt är däremot såsom vi framhållit mer oviss. Den sammanhänger i hög grad med möjligheterna och viljan att ekonomiskt utveckla u-länderna. I den mån dessa ansträngningar skulle krönas med framgång, kommer utan tvivel en väsentligt ökad internationell efterfrågan på livsmedel att göra sig gällande.

C. U-landshjälpen och den handelspolitiska utvecklingen

På längre sikt synes det realistiskt att anta att u-landsbiståndet kommer att utvidgas. Som förut framhållits har produktivitetsutvecklingen i jordbruket under senare tid tillvunnit sig ett ökat intresse i många av u-länderna. Den hittills utgående u-landshjälpen har ofta — särskilt från stormakternas sida — varit förbunden med villkor för dess form och användning. Hjälp i form av livsmedel har lämnats särskilt av Förenta Staterna. Erfarenheterna av bilateral u-landshjälp i form av livsmedel synes dock inte ha varit enbart positiva. Livsmedelsleveranserna har varit av sporadisk karaktär och ofta haft en ogynnsam verkan på den lokala livsmedelsproduktionen genom att de ej administrerats på ett tillfredsställande sätt.

En faktor, som medverkar till att u-landsbiståndet gärna ges formen av livsmedelshjälp, är givetvis industriländernas överskottsproduktion och deras svårigheter att överhuvudtaget finna avsättning för överskotten på världsmarknaden. Så länge de nuvarande förhållandena råder på denna marknad, finns det i många länder ett starkt inrikespolitiskt tryck att försöka kombinera internt jordbrukarstöd och u-landsbistånd i form av livsmedelssändningar. Inte

minst gäller detta i fråga om Förenta Staterna, där de statliga överskottslagren av främst vete tagits i anspråk för omfattande hjälpsändningar till u-länder (jfr kap. A: III).

Förhållandena på världsmarknaden i framtiden kommer naturligtvis inte blott att bestämmas av industriländernas biståndspolitik utan även av långsiktiga förskjutningar i produktions- och konsumtionsförhållandena. Verkningarna av sådana förskjutningar kommer till uttryck i den internationella handelspolitiken. Beträffande denna föreligger för närvarande tendenser som verkar både mot en ökad protektionism och mot större liberalisering. Världshandelskonferensen våren 1964 och den nya världshandelsorganisation som då etablerades har närmast resulterat i ett ökat tryck på de rika länderna att liberalisera importen från de fattiga, bl. a. genom att begränsa jordbruksstödet och bevilja tullpreferenser. Å andra sidan har strävandena till liberalisering mellan de rika länderna inbördes ännu ej lett till några påtagliga resultat. Huruvida den s. k. Kennedyrundan skall leda till några liberaliseringar är för närvarande (våren 1966) ej möjligt uttala sig om. Uppenbarligen finns det starka krafter som verkar hindrande för den önskvärda liberaliseringen.

Resultatet av här nämnda utvecklingstendenser är svårt att ange. Det synes emellertid sannolikt att jordbruksprotektionismen i de rika länderna blir bestående.

Även företrädarna för en ökad protektionism och för ett bibehållande eller en utvidgning av de nationella jordbruksregleringarna synes emellertid vara ense om behovet att stabilisera priserna på världsmarknaden och omfördela överskotten till u-länderna. Strävandena till en sådan internationell prisstabilisering går för närvarande närmast ut på att utvidga och förbättra de hittillsvarande fåtaliga internationella råvaruavtalen (sådana finns bl. a. i fråga om vete, socker och kaffe). Sverige har officiellt förklarat sig vilja stödja tillkomsten av råvaruavtal, dock utan att ännu ha preciserat önskemål om innehållet.

En prisstabilisering och omfördelning av livsmedelsöverskotten skulle gynna såväl u-länder som industrialiserade överskottsländer. De u-länder, som kan exportera livsmedel, skulle få ökade valutainkomster, medan övriga u-länder med brist på livsmedel kunde få livsmedelsöverskotten till lägre priser eller som gåva, givetvis under sådana former att den lokala produktionen inte hindrades i sin utveckling. Biståndspolitiken och handelspolitiken är, som framgår av det anförda, intimt sammankopplade med varandra. För industriländerna skulle framgångsrika råvaruavtal innebära, att trycket på deras nationella regleringar lättade. En sådan stabilisering och omfördelning skulle samtidigt kunna utgöra första steget mot en friare handel med livsmedel.

Med erfarenhet av de svårigheter som mött tidigare försök att stabilisera och höja priserna med hjälp av råvaruavtal finns det ingen anledning att vara särskilt optimistisk beträffande möjligheterna att nu nå några snabba resultat på detta område.

Vår sammanfattande bedömning för i varje fall det närmaste decenniet är, att framstegen i strävandena att stabilisera världsmarknaden och få till stånd en prisbildning, som bättre avspeglar förhållandena på de nationella marknaderna, kommer att bli tämligen begränsade. En viss höjning av prisnivån över det extrema bottenläget omkring 1960 kan åtminstone temporärt komma till stånd (så skedde ju också under några år in på 1960-talet, fastän en försämring

av jordbruksprodukternas bytesförhållande sedermera åter inträtt), närmast som ett resultat av ökad efterfrågan från östblockets industriländer och en del andra länder som befinner sig i övergången från u-land till industriland. Med hänsyn till den betydande produktionsökning, som en förbättring av priser och avsättningsmöjligheter på världsmarknaden kan väntas utlösa i industriländerna, är det dock inte troligt att prisuppgången kommer att kunna bli särskilt stor. Några för jordbrukspolitikens utformning väsentliga förändringar av nuvarande förhållanden anser vi därför inte sannolika, i varje fall inte under det närmaste decenniet.

Vi anser det vidare vara realistiskt att räkna med fortsatt protektionism i industriländerna och faktisk livsmedelsbrist i u-länderna. Samtidigt kommer de senare att öka sina exportansträngningar och utöva ett handelspolitiskt tryck mot de förra att öppna sina marknader. På ännu längre sikt anser vi dock, att den faktiska livsmedelsbristen kan komma att göra sig starkare gällande och resultera i en åtstramning på världsmarknaden, även om denna åtstramning av skäl som ovan angetts sannolikt inte kommer att resultera i en mycket stark prisstegring. Därigenom skulle vissa av de nuvarande industriländernas produktionspotential komma att bli av väsentlig betydelse för försörjningen även utanför deras egna gränser.

Slutsatsen för den svenska jordbrukspolitiken synes oss böra bli, att man måste utgå från att prisnivån på världsmarknaden även i fortsättningen kommer att vara låg och starkt varierande och att betydande avsättningssvårigheter kommer att föreligga men att man samtidigt på lång sikt bör räkna med att för den inhemska försörjningen vidmakthålla en viss produktionspotential, där detta kan ske till rimliga kostnader. Sveriges förutsättningar för jordbruksproduktion är å andra sidan så pass begränsade vid en internationell jämförelse, att landet kan göra betydligt större insatser för u-länderna på andra områden och därigenom också främja handelsutbytet med dessa länder. Vad som sist sagts hindrar naturligtvis inte att de överskott som tid efter annan kan uppkomma — trots sjunkande självförsörjningsgrad — bör kunna utnyttjas i den svenska u-landshjälpen enligt de allmänna riktlinjer som gäller för denna hjälpverksamhet och de internationella organisationernas verksamhet.

I detta sammanhang bör även konsekvenserna i fråga om utrikeshandeln med livsmedel av den svenska anslutningen till EFTA liksom verkningarna av EEC i korthet beröras (jfr kap. A: III). Den aktuella bedömningen är, att svårigheterna för den svenska exporten till EEC-länderna har ökat och kanske också kommer att öka beträffande EFTA-länderna. Det bör erinras om att vid en eventuell svensk anslutning till EEC bortfaller exportförlusterna inom den gemensamma marknaden och ansvaret för exportöverskotten övertas av de gemensamma marknadsorganen. Detta medför likvisst indirekt kostnader för Sverige som medlem i EEC och ger ingen garanti för att landet inte kan komma att ställas inför ett tvång att ändra produktionsvolymen. Inom EFTA har krav rests, närmast från dansk sida, på att samarbetet skall utsträckas även till jordbruksområdet och detsamma gäller i diskussionerna om en nordisk tullunion. En allmän utvidgning av samarbetet inom EFTA eller de nordiska länderna till jordbruksområdet har emellertid visat sig stöta på betydande motstånd från flera länder.

Det i särskild till utredningen över-

lämnad skrivelse[1] uttalade intresset från dansk sida om åtgärder för att på längre sikt främja exporten av danska jordbruksprodukter till Sverige torde — med hänvisning till den produktionsminskning som förutses — kunna tillgodoses inom ramen för det handelssamarbete som sker inom EFTA och Norden. Om därjämte påkallas särskilda åtgärder från svensk sida, är en fråga som vi inte anser oss kunna ta ställning till.

D. Det svenska jordbrukets konkurrensförmåga gentemot andra länders

Vid en bedömning av det svenska jordbrukets konkurrensförmåga gentemot andra länders bör till en början framhållas, att konkurrens till nu rådande världsmarknadspriser inte är möjlig. Detsamma gäller praktiskt taget alla länder, beroende på världsmarknadens förut berörda speciella karaktär. Däremot skulle de bättre jordbruksbygderna i Sverige, att döma av de jämförelser som gjorts med producentpriserna i Västeuropa (se kap. A: III), kunna stå sig någorlunda väl i konkurrensen i en gemensam västeuropeisk marknad.

Detta förhållande kan förefalla överraskande, om man betänker den höga lönenivån i Sverige i jämförelse med i övriga västeuropeiska länder. Enbart en jämförelse av arbetslönerna ger emellertid en felaktig bild av konkurrensförhållandena mellan två länder. Man måste också ta hänsyn till rationalitetsnivån i vid bemärkelse. Detta gäller naturligtvis generellt, vilka näringar och vilka länder som än ingår i jämförelserna. Detta förhållande glöms emellertid ofta bort i fråga om jordbruket, kanske beroende på att de nationella priserna i så stor utsträckning jämförs med världsmarknadspriserna. Jordbruket ligger i Sverige genomsnittligt på en förhållandevis hög teknisk nivå, även om, som framgått av kapitel A: IX, mycket återstår till en tekniskt *optimal* nivå. Särskilt är investeringarna i såväl kapitalvaror som förnödenheter betydande. Det avgörande vid en bedömning av konkurrensförhållandena gentemot andra länder är emellertid effektiviteten inom jordbruket jämfört med effektiviteten inom landets övriga näringsliv, eftersom den senare bestämmer lönenivån i landet och därmed också de löner som jordbruket måste betala.

Sveriges naturliga förutsättningar för jordbruksdrift är i de ur produktionssynpunkt tyngst vägande delarna av landet förhållandevis goda. Flertalet stapelvaror i internationell livsmedelshandel kan produceras i Sverige. Absoluta hinder för inhemsk produktion föreligger givetvis för tropiska och subtropiska växtslag. I övrigt kan ett stort antal av de i de tempererade zonerna odlade nyttoväxterna produceras här, över hela landet eller i dess sydligaste delar, och ge relativt goda skördar.

Den animaliska produktionen i världen är i påfallande hög grad koncentrerad till de tempererade zonerna. Det kan diskuteras, huruvida detta främst betingas av klimatiska fördelar (bl. a. bättre hälsotillstånd hos djuren, jämna och goda foderskördar) eller om det rör sig om en på goda avsättningsmöjligheter baserad produktion.

Vid en jämförelse av odlingsbetingelserna inom Västeuropa finner man (jfr kap. A: III), att de ur helhetssynpunkt av naturen mest gynnade områdena står att finna inom ett bälte, som sträcker sig från södra Sveriges slättbygder över

[1] Av Kungl. Maj:t i skrivelse den 25 februari 1966 till jordbruksutredningen överlämnat memorandum från Danmarks utrikesministerium om exporten av danska jordbruksprodukter till Sverige på längre sikt, m. m.

Danmark och nordvästra Tyskland, Nederländerna och Belgien till norra Frankrike och södra Storbritannien. Detta område torde höra till de bästa i världen. Jämfört därmed ligger Sverige i övrigt mindre gynnsamt till. En jämförelse i fråga om arealskördarna mellan Sverige, Nordvästeuropa och världen i dess helhet ger dock intrycket, att produktionsbetingelserna i de bättre områdena i Sverige skulle vara relativt gynnsamma.

Industrialismens genombrott i föregångsländerna medförde bl. a. en arbetsfördelning mellan olika världsdelar och länder samt en rikt utvecklad handel. Produktionens lokalisering borde därmed i en helt annan utsträckning än tidigare kunna förutsättas bli bestämd av produktionskostnaderna. Det är inte längre så, att allt vad som behövs för livets nödtorft nödvändigtvis måste produceras i hushållens omedelbara närhet eller ens i det egna landet. Hänsyn kan och bör i ökad utsträckning tas till bl. a. de naturliga förutsättningarna för produktionen av olika varor och förnödenheter.

Vad nu sagts gäller framför allt jordbruket och produktionen av livsmedel. I äldre tider var det överallt i världen en tvingande nödvändighet att i huvudsak tillgodose livsmedelsbehovet genom produktion i befolkningens hemort eller i dess omedelbara grannskap. Med tilltagande folkmängd spreds bebyggelsen allt längre från de äldsta boplatserna, som vanligtvis var förlagda till områden med de bästa naturliga förutsättningarna för åkerbruk och boskapsskötsel, till allt avlägsnare bygder med sämre naturliga förutsättningar för jordbruksdrift. Sveriges bebyggelsehistoria kännetecknas ända in i vårt sekel i hög grad av att nyodlingen stegvis kom att utsträckas till ur jordbruksynpunkt allt sämre marker. I och med tillkomsten av de moderna transportmedlen var det kanske inte så mycket behovet av dagligt bröd i bokstavlig mening som var drivkraften i denna utveckling, utan fastmer bristande alternativa utkomstmöjligheter. Egnahemsrörelsens uppkomst, dess under några årtionden stora aktivitet, dess avtynande och dess avveckling så sent som på 1940-talet speglar utvecklingen från ett samhälle, där försörjnings- och sysselsättningssvårigheter ännu skapade ett tvång att utsträcka odlingen till bygder eller marker med allt sämre naturliga förutsättningar för jordbruksdrift till ett samhälle med större möjligheter och därmed också med större valfrihet i fråga om produktionens omfattning och förläggning.

Den valfrihet i fråga om jordbruksproduktionens storlek och lokalisering, varom nu talats, är emellertid begränsad. Den inskränks för varje land av å ena sidan möjligheterna att kontinuerligt och till lönsamma priser avsätta eventuella överskott av inhemska varor utomlands och å andra sidan av möjligheterna att på rimliga villkor i olika situationer komplettera den inhemska produktionen med varuleveranser utifrån. I sistnämnda sammanhang kommer beredskapsaspekten på jordbruket in i bilden.

Sammanfattningsvis finner vi, att med hänsyn till såväl de naturliga förutsättningarna som den tekniska standarden kan det svenska jordbrukets konkurrensförmåga gentemot andra västeuropeiska länders betecknas varken som påfallande gynnsam eller som dålig. Avgörande för produktionens storlek *utöver* vad som krävs av beredskapsskäl (eller för landets försörjning efter en tänkbar konflikt stormakterna emellan) är därför, om den marginella produktionen ger samhällsekonomiskt lika stor avkastning för insat-

ta resurser i form av arbete och kapital som motsvarande insatser i andra näringar. Till dessa frågor återkommer vi i efterföljande kapitel.

4. *Den samhällsekonomiska bakgrunden*

Jordbruket måste bedömas som en del av det svenska näringslivet och den svenska samhällsekonomin. Den jordbrukspolitiska målsättningen måste därför utformas i överensstämmelse med ett samhällsekonomiskt program, vars villkor, mål och medel också måste bli giltiga för jordbrukspolitiken. Detta får givetvis först och främst konsekvenser för den allmänna inriktningen och uppläggningen av denna politik men det kan också komma att på åtskilliga punkter påverka dess detaljutformning.

Vi har i kapitel A: II sökt ge en kort skildring av samhällsutvecklingen i Sverige under den gångna delen av industrialiseringsperioden och jordbruksnäringens roll i dess utveckling samt angett vissa väsentliga framtidstendenser i denna samhällsutveckling, som nu kan skönjas. De viktigaste av dessa tendenser fann vi därvid vara en fortsatt och accelererad teknisk utveckling i vid bemärkelse, som leder till genomgripande omdaningar i näringslivets struktur, förändringar i efterfrågan och köpvanor, strävan till friare internationell handel och ökad arbetsfördelning mellan länderna samt slutligen ökad insikt om nödvändigheten att bistå u-länderna i deras ekonomiska och sociala utveckling. Samtliga dessa tendenser medför omfattande förändringar i näringslivets och samhällets struktur med åtföljande krav på rörlighet och snabb anpassning för såväl kapital som arbetskraft.

Den svenska samhällsekonomiska politiken kan i vidaste bemärkelse sägas ha *två huvudsyften:* att främja en fortsatt ekonomisk expansion — bl. a. genom fullt och produktivt utnyttjande av landets resurser — för att möjliggöra en stigande levnadsstandard och att genom olika välfärdspolitiska åtgärder tillse att alla grupper i samhället blir delaktiga i denna standardstegring. Vid sidan av dessa centrala mål finns det naturligtvis även en hel rad andra, som man måste ta hänsyn till och som i olika hänseenden ställer särskilda krav och begränsar handlingsfriheten, t. ex. stabilt penningvärde, eller särskilda sektorsmålsättningar, exempelvis för jordbrukspolitiken. Mellan dessa olika målsättningar finns konflikter som gör att knappast några mål ensidigt kan optimeras. Avvägningar måste alltid ske. Man behöver endast peka på att kravet på en utifrån rent ekonomiska synpunkter optimal fördelning av produktionsresurserna för att öka den ekonomiska tillväxten kan komma i konflikt med välfärdspolitiska mål.

Det *första huvudsyftet* med den samhällsekonomiska politiken — en expanderande samhällsekonomi för att möjliggöra en stigande levnadsstandard — kräver en fortlöpande effektivisering och produktivitetsökning, som i sin tur måste innebära en fortgående strukturomvandling inom näringslivet.

De ekonomiska resurserna, dvs. produktionsfaktorerna kapital, arbete, naturtillgångar, är knappa, varför det gynnsammaste resultatet av produktionsprocessen endast kan uppnås när de fortlöpande omfördelas så att de alltid används där de ger den högsta avkastningen. Detta är *det ekonomiska kriteriet.* Den del av den ekonomiska politiken i Sverige, som tar sikte på att påverka näringslivets struktur, har också under de senaste åren alltmer kommit att inriktas på att underlätta rörlighet och anpassning till långsiktiga tekniska

och ekonomiska förändringar. Vi anser oss böra utgå från att så än mer blir fallet i framtiden. En ständigt växande utrikeshandel och en fortlöpande teknisk och ekonomisk integration med näringslivet inom stora internationella marknadsområden gör den svenska ekonomin känslig för förändringar av efterfrågan och utbud i andra länder och medför krav på en snabb anpassning till dessa förändringar, om den svenska ekonomins slagkraft skall kunna upprätthållas. Detta kan måhända på kort sikt sägas utgöra den nackdel, med vilken Sverige får betala för de mycket stora fördelar som en friare handel medför för ett litet land med ett starkt exportinriktat näringsliv på en hög teknisk nivå. På litet längre sikt kan det emellertid knappast sägas vara en nackdel. Tvånget till anpassning vidmakthåller dynamiken i näringslivet och framtvingar de tekniska förändringar, förutan vilka den ekonomiska tillväxten skulle stagnera och levnadsstandardstegringen minskas eller utebli.

Användningen av det ekonomiska kriteriet som enda rättesnöre för den ekonomiska politiken stöter givetvis på betydande svårigheter. För det första innehåller begreppet levnadsstandard en lång rad subjektiva värderingar. För det andra kännetecknas näringslivet inom många sektorer av en betydande stelhet och institutionell bundenhet, varför prisbildningen inom dessa knappast kan sägas ge en rättvisande avspegling av summan av de individuella värderingarna, även när dessa kan komma till uttryck i valet mellan olika alternativ på en prissatt marknad. Inom den offentliga sektorn är prisbildningen till stor del upphävd och ersatt med politiska och administrativa beslut. Även om man förutsätter att dessa beslut tar stor hänsyn till kostnadsförhållanden, influeras de även av de beslutandes subjektiva värderingar, som inte alltid ger samma resultat som summan av de individuella valen i en marknadsekonomi skulle ge.

Inom andra samhällssektorer är prisbildningen starkt påverkad av ekonomiska regleringar av olika slag. Resultatet blir vad man skulle kunna kalla en politisk-administrativ prisbildning i motsats till en marknadsprisbildning. Exempel på sådana sektorer är bostadsförsörjningen, transportsektorn och jordbruket. Orsaken till att prisbildningen i vissa fall sker på politisk-administrativ väg — såsom t. ex. är fallet för jordbruksprodukter i de flesta länder — är antingen att den fria prisbildningen inte fungerar eller inte väntas fungera tillfredsställande, t. ex. på grund av monopol eller oligopol, eller också att man genom prispolitiken vill tillgodose andra målsättningar än de rent ekonomiska. Det kan i det senare fallet gälla antingen inkomsttrygghet åt producenterna (t. ex. jordbrukspolitiken) eller trygghet åt konsumenterna (bostadspolitiken) eller önskan att trygga en hög konsumtion av vissa socialt och ekonomiskt viktiga varor och tjänster (t. ex. medicin och sjukvård, utbildning m. m.). Inom åter andra sektorer domineras marknaden av intresseorganisationer, branschorganisationer eller karteller, som i växlande grad påverkar prisbildningen, varvid inflytandets styrka — förutom av organisationens — bestäms av marknadssituationen och förekomsten av balanserande krafter.

Vidare är möjligheterna att vid kortsiktiga förändringar statistiskt mäta och utifrån det ekonomiska kriteriet tolka marginella insatser och avkastningar i olika delar av samhällsekonomin rätt begränsade (jfr t. ex. svårigheterna att värdera offentliga tjänster

objektivt samt olika möjligheter att vältra över kostnader på den allmänna sektorn). Den ständigt fortgående utvecklingen inom samhället i fråga om teknik, efterfrågan, handelspolitiska förhållanden etc. ändrar fortlöpande förutsättningarna för olika näringsgrenars ekonomiska verksamhet. Ingen näringsgren eller grupp i samhället kan avkrävas fullständig optimalitet i hushållningen med produktionsresurserna. Ifall det överhuvudtaget skall vara möjligt att driva en meningsfull ekonomisk politik, måste det å andra sidan för alla sektorer där prisbildningen inte fungerar marknadsmässigt ändå finnas en minsta gemensam nämnare som fungerar på samma sätt som pengar i en marknadshushållning. Annars finns det ingen möjlighet att inrikta politiken mot en målsättning av den typ som ovan angetts. Och denna minsta gemensamma nämnare kan aldrig vara någonting annat än en beräkning av de till pengar omräknade kostnaderna vid olika alternativa tillvägagångssätt. Besluten kan sedan modifieras av hänsyn till andra faktorer som inte kan uttryckas i pengar, men *riktpunkten för den ekonomiska politiken* måste alltid förbli den ekonomiska kalkylen, med vars hjälp olika alternativ kan jämföras och de ekonomiska konsekvenserna av ett hänsynstagande till icke-ekonomiska faktorer kan mätas.

De värderingar, som påverkar besluten i den ekonomiska politiken och medför avsteg från det ekonomiska kriteriet men som inte kan uttryckas i pengar, är av många olika slag. De viktigaste torde emellertid ha sitt ursprung i anpassningssvårigheter i vidaste bemärkelse eller vara betingade av mänskliga värderingar eller nationella hänsyn. Den faktiska fördelningen av resurserna i nuläget, som naturligtvis i betydande utsträckning påverkar politiken, är i hög grad ett resultat av sådana faktorer.

Trögrörlighet medför att produktionsfaktorernas marginella avkastning blir mycket olika i krympande resp. expanderande näringar. Särskilt gäller detta arbetskraften. De beräkningar som framlagts av arbetsgruppen för lantbruksföretagens organisationsformer (jfr kap. A: IX) tyder på att den marginella avkastningen i lantbruket för arbete ligger lägre — i vissa fall t. o. m. betydligt lägre — än den i och för sig jämförelsevis låga lantarbetarlönen. Ändå är beräkningarna grundade på den jordbruksekonomiska undersökningen, som utgör ett ur effektivitetssynpunkt positivt urval. Några jämförliga beräkningar av arbetskraftens marginella produktivitet inom expanderande branscher synes inte föreligga. Den varierar naturligtvis också starkt mellan olika branscher och är ofta svår att värdera i pengar, särskilt i servicenäringarna. Även inom industrin torde föreligga ett brett register härvidlag mellan expanderande och kontraherande sektorer. Arbetskraftens marginella produktivitet torde sålunda inom de snabbt expanderande industrigrupperna vara betydligt högre än lönen.

På grund av bl. a. förut nämnda faktorer föreligger en betydande *spridning i effektivitetsgrad* såväl mellan olika sektorer som mellan företag inom en viss sektor. Avstegen från den ekonomiskt optimala fördelningen av produktionsresurserna är därför många.

Till alla dessa faktorer, som fördröjer ett förverkligande av det ekonomiskt rationella, måste givetvis hänsyn tas. Vid denna avvägning måste emellertid samhället tillse att, i den mån de ekonomiska drivkrafterna ej är tillräckligt effektiva, samhälleliga åtgärder insätts i syfte att underlätta omställningen. Förväntad efterfrågeutveckling

samt den vägledning som ekonomiska undersökningar rörande resursavkastningen i olika sektorer kan ge bör utgöra grundval för samhällets insatser för en omdisponering av produktionsresurserna.

Det *andra huvudsyftet* med den samhällsekonomiska politiken — att nå en rimlig inkomstfördelning och låta alla grupper få del i standardstegringen — har under senare år fått en mer dynamisk inriktning. Tidigare såg man på denna fråga utifrån ett mer statiskt betraktelsesätt. Syftet var ofta en ren inkomstomfördelning från de ekonomiskt starka grupperna till de svagares förmån genomförd främst genom sociala bidrag. Under senare år har emellertid inkomstomfördelningen mer sammanlänkats med målsättningen för ekonomisk tillväxt och alltmer fått karaktären av anpassningsstöd till de grupper, som kommit i ett ekonomiskt försämrat läge på grund av den teknisk-ekonomiska utvecklingen, t. ex. jordbruksbefolkningen. Ett fortsatt ekonomiskt framåtskridande kräver fortlöpande omdisponering och anpassning av de produktiva resurserna och då främst arbetskraften. Men denna omställning innebär i regel ekonomiska och personliga uppoffringar för de grupper som drabbas därav. Två skäl föreligger här för en samhällelig insats. Det ena är att anpassningen bör ske så snabbt som möjligt för att den ekonomiska tillväxten skall främjas. Det andra är att man i ett välfärdssamhälle ej kan låta de befolkningsgrupper som drabbas av utvecklingens följder ensamma bära de ekonomiska konsekvenserna härav. Både för att den ekonomiska utvecklingen skall gå vidare och av solidaritetsskäl måste därför samhället ge ett välfärdspolitiskt stöd till här nämnda befolkningsgrupper.

En solidarisk inkomstpolitik är dock begränsad i fråga om räckvidd och genomslagskraft. Dess särskilda betydelse i Sverige är väl närmast ett uttryck för den starka sociala integrationen i det svenska samhället med en sedan länge allmänt acccepterad vilja till en starkare ekonomisk utjämning. Samtidigt har den snabba tillväxten av välståndet väsentligt underlättat utjämningen.

Samhällets inkomstutjämnande politik kan verkställas genom en kombination av olika åtgärder. Om vi bortser från skattepolitiken och samhällelig service kan samhällets bidrag ges i huvudsak på två sätt: *Antingen* genom överflyttnings- och omskolningsstöd till arbetskraft inom krympande sektorer för en insats i andra expanderande sektorer *eller* genom direkt stöd (t. ex. rationaliserings- eller prisstöd) till den del av befolkningen som av olika skäl bedöms böra stanna kvar i näringen för att upprätthålla en viss önskad produktion (beredskapsmotivet).

Överflyttnings- och omställningsbidrag samt rationaliseringsstöd torde vara lämpligare medel för anpassningshjälp än direkt prisstöd. De förra framstår som en ekonomiskt mer rationell utväg i ett samhälle med full sysselsättning och brist på arbetskraft. I en samhällsekonomi som utgår från full sysselsättning torde också den förra formen av statlig anpassningshjälp i allt högre grad komma att dominera.

För den svenska jordbrukspolitiken har den solidariska inkomstpolitiken spelat en betydande roll. Det främsta medlet för denna politik har hittills varit prisstöd, medan de rörlighetsfrämjande åtgärderna först under senare år börjat tillämpas och då i mycket begränsad skala. Det är givet att konsumenternas beredvillighet att betala ett högre pris för en inhemsk livsmedelsproduktion än vad som skulle vara möjligt att uppnå genom import i

mycket hög grad står i relation till beredskapsbehovets aktualitet och prisskillnadens storlek. Beredskapsmotivet spelade en stor roll för 1947 års riksdagsbeslut, som tillkom under intryck av en då kvardröjande bristhushållning. Det torde också under 1950-talet ha varit en verksam faktor i Sverige för att nå så nära den inkomstpolitiska målsättningen som man faktiskt gjorde. Det krav beredskapen ställer på produktionens omfattning och inriktning samt möjligheterna att möta detta krav med olika medel skall inte diskuteras här. Det tas upp i följande kapitel. Styrkan i detta beredskapsbehov såsom konsumenterna upplever det under intrycket av den världspolitiska utvecklingen blir av stor betydelse för deras beredvillighet att satsa på ett svenskt jordbruk.

Beredskapsmotivet för prisstödet sträcker sig i princip inte längre än till den produktion, som ligger inom minimibehovet vid avspärrning. Detta är en begränsning som sanktionerades redan 1947 och den torde böra ha giltighet även i fortsättningen.

Mot önskemålet om en utjämnande inkomstpolitik — i form av högre priser — står konsumenternas motstånd mot prisstegringar. Detta motstånd avser givetvis inte endast jordbruksprodukter och andra livsmedel utan omfattar alla varor och tjänster, fast naturligtvis med växlande styrka. Vad som speciellt skärper såväl det politiska som det ekonomiska motståndet mot prisstegringar för jordbruksprodukter är livsmedelspostens stora betydelse i konsumenternas budget och att i fredstid import är ett billigare alternativ än inhemsk produktion.

I den allmänna debatten om prisstegringen på livsmedel har dock diskussionerna hittills ganska ensidigt begränsats till prisutvecklingen på de av jordbrukarna levererade råvarorna, medan utvecklingen i de efterföljande leden — livsmedelsindustri och distribution — i hög grad förbisetts. Som framgått av redovisningen i kapitel A: VII rörande förhållandena inom livsmedelsindustri och distribution, har prisstegringarna under perioden 1950—61 varit betydligt större för tjänster från förädling och distribution än för de produkter som jordbrukarna levererar. Prisstegringen på jordbruksprodukter under nämnda period uppgick således till 63 % eller ungefär samma som ökningen i konsumentprisindex, medan priserna på tjänster från förädling och handel ökade med 102 %. Dessa differentierande tendenser ger en antydan om att konsumenterna snabbt accepterat ökade kostnader för vissa tjänster (ökade emballagekostnader o. d.). Denna fas i utvecklingen är säkert inte avslutad men torde i fortsättningen komma att ge mindre starka utslag vad gäller skillnaden mellan pristrenderna. Under åren 1962—64 synes enligt beräkningar inom statens pris- och kartellnämnd pristegringarna ha varit ungefär lika stora i producentledet som i förädlings- och handelsleden. Som framgått av kapitel A: XIII har dock prisökningen på jordbruksprodukter (partipriser) efter 1950 varit betydligt starkare än prisstegringen på industrivaror (partiledet). Ersättningen till jordbrukare är för närvarande mindre än 50 % av det pris konsumenterna i genomsnitt får betala för livsmedel som härrör från svenska jordbruksprodukter. Utredningens distributionsgrupp har ansett det sannolikt att denna s. k. jordbrukarandel kommer att successivt sjunka ned till 40 % under den närmaste 10-årsperioden. Ändrade priser på jordbruksråvarorna kommer därför i framtiden att ge jämförelsevis mindre utslag i konsumenternas livsmedelsutgifter. (Det

må här erinras om att livsmedel från svenska jordbruksprodukter värdemässigt endast utgör drygt 60 % av det totala konsumtionsvärdet av alla livsmedel.) Från dessa utgångspunkter vore det naturligt om motståndet mot prishöjningar på livsmedel starkare än hittills inriktades mot livsmedelsframställningens senare led. För konsumenten torde det emellertid vara svårt att skilja på orsakerna till prisstegringar på livsmedel. Prishöjningar i de senare leden blir bl. a. på grund av bristande information mindre uppmärksammade. Risk torde därför föreligga att även i framtiden prisstegringar i producentledet får en mer framträdande plats och möter större motstånd än prisstegringar i övriga led.

Konsumenternas motstånd mot prisstegringar verkar starkast på kort sikt, när man står inför beslut om omedelbara, konkreta prispolitiska åtgärder. Däremot är motståndet mindre mot långsiktiga målsättningar eller avtal med prishöjande verkningar. Detta torde bero på att konsumenterna och deras företrädare har svårt att göra sig en klar bild av vad beslut härom kommer att få för långsiktiga verkningar. Därför kan inträffa att en för jordbruket gynnsam långsiktsmålsättning enigt antas men att de konkreta åtgärder, som erfordras för att steg för steg förverkliga den, möter så starkt motstånd att målet inte uppnås.

Konsumenternas reaktion mot prisstegringar på livsmedel kan givetvis ta sig många olika former. Det kan resultera i minskade inköp och övergång till billigare livsmedel, det kan komma till uttryck i allmänt missnöje eller det kan föranleda krav på ökade inkomster för att kompensera de ökade levnadskostnaderna. Sambandet priser—löner—priser synes tidvis ha spelat en viss roll som begränsande faktor för åtgärder, som syftat till att förverkliga inkomstmålsättningen. Som ett resultat av krigstidens och de första efterkrigsårens indextänkande föranledde prisstegringar ofta krav på kompenserande lönehöjningar. Detta är ju en naturlig reaktion så länge efterfrågeinflationen är betydande. Genom lantarbetarlönens roll som kostnadsfaktor i jordbrukskalkylen föranledde sedan dessa kompenserande lönehöjningar ånyo prisstegringar.

Det nya prissättningssystemet från 1956 var delvis motiverat av önskan att bryta denna kretsgång. Prisstegringarna på livsmedel har efter 1956 inte heller spelat samma roll vid löneförhandlingarna som tidigare. På litet längre sikt finns det emellertid ändå alltid ett samband mellan prisstegringar och lönestegringar som måste beaktas. Jordbrukspriserna hör till de priser som i detta sammanhang är mest uppmärksammade.

Det är givetvis mycket svårt att söka bedöma hur avvägningen mellan den solidariska inkomstpolitikens princip, beredskapsbehovet och jordbrukarnas politiska betydelse å ena sidan och konsumenternas reaktion mot prisstegringar och inflation å den andra i olika lägen kan komma att utfalla. Men det synes väsentligt att konstatera att faktorer av denna art gör sig gällande när den jordbrukspolitiska målsättningen skall förverkligas.

KAPITEL II

Jordbruksproduktionens lämpliga omfattning

1. *Problemställning och utgångspunkter*

Produktionsmålsättningens allmänna innebörd och dess samband med övriga jordbrukspolitiska mål samt med medlen för dess förverkligande har utförligt behandlats i det föregående (kap. A: II, jfr även kap. A: VIII och A: XII). Här må endast erinras om att 1947 års riksdag frångick 1942 års jordbrukskommittés förslag genom att inte fastställa någon bestämd målsättning för produktionens storlek. Riksdagen ansåg det sålunda varken nödvändigt eller lämpligt att uppställa någon riktpunkt för produktionens storlek på längre sikt. Den uttalade dock, att det ur det allmännas synpunkt måste framstå som angeläget, att produktionen ej skulle överstiga det totala inhemska avsättningsutrymmet, minskat med en viss marginal, som dock inte närmare angavs. Marginalen ansågs erforderlig främst för att förhindra pristryckande överskott. Rationaliseringsåtgärderna borde enligt riksdagsbeslutet utformas så, att produktionen ej komme att stiga över den gräns som betingades av den nämnda marginalen *(den övre gränsen* för produktionen). Under denna gräns borde jordbruksproduktionen i stort sett få utveckla sig fritt. Skulle den sjunka till en nivå, som ingav mer allvarliga farhågor ur beredskapssynpunkt, borde å andra sidan frågan om formerna för och omfattningen av det statliga stödet åt jordbruksproduktionen omprövas i syfte att hindra, att produktionen sjönk under den lägsta nivå som ur denna synpunkt kunde anses acceptabel (produktionens *undre gräns*). Med viss försiktighet synes man kunna tolka dessa uttalanden (sedda mot bakgrunden av 1942 års jordbrukskommittés beräkningar och förslag) så, att några väsentliga statliga ingripanden ej borde ifrågakomma, så länge den totala produktionen höll sig inom de ungefärliga gränserna 80—95 % av normal konsumtion. Såsom redan nämnts angavs dock ej några procenttal i riksdagsbeslutet.

Orsakerna till att en mer bestämd produktionsmålsättning inte fastställdes 1947 torde ha varit flera. Rätt näraliggande är den tvekan som man kan ha hyst inför en precisering med visst procenttal på grundval av beräkningar med ganska stora osäkerhetsmarginaler. Andra orsaker torde ha varit, att man 1947 ännu ansåg den internationella situationen oklar, och att man tolkade 1942 års jordbrukskommittés prognoser så, att det under överskådlig framtid inte skulle föreligga risk för överproduktion. Sådan uppkom dock redan några få år efter 1947, beroende både på en stark produktionsökning och på att konsumtionen under inverkan av realprisstegringen på animaliska livsmedel inte ökade så snabbt som förutsatts i kommitténs beräkningar.

Statsmakterna har under de år som förflutit sedan 1947 års beslut inte tagit

förnyad ställning till frågan om produktionens önskvärda storlek. Det förtjänar emellertid erinras om att jordbruksprisutredningen i sitt 1954 avgivna betänkande även behandlade överskottsproblemet, vilket då hade aktualiserats genom den starka produktionsökning som fortgick t. o. m. de första åren av 1950-talet. Utredningens uppfattning var, kort uttryckt, att en viss nedskärning av produktionen sett på lång sikt låg i jordbrukets eget intresse, eftersom stora överskott minskade möjligheterna att uppnå den önskvärda prisnivån i landet. En hastig nedskärning av jordbrukets produktionsvolym kunde dock inte anses ekonomiskt motiverad, så länge exportpriserna åtminstone täckte de rörliga kostnaderna för produktionen.

Såsom vi haft anledning erinra om redan i inledningen till föregående kapitel uttalas i direktiven, att det torde få förutsättas att Sverige alltjämt under överskådlig framtid kommer att ha en jordbruksproduktion, som täcker landets huvudsakliga behov av jordbruksråvaror, och att övervägandena om dess lämpliga storlek bör ske med utgång från kravet på en ur rent ekonomiska synpunkter så riktig användning som möjligt av samhällets produktionsresurser. Även andra bedömningsgrunder än de rent ekonomiska måste emellertid komma in i bilden vid dessa överväganden. Till dessa hör enligt direktiven beredskapsfrågan, »vilken mot bakgrund av utvecklingen utav bland annat transport- och lagringstekniken samt de militära stridsmedlen synes böra ingående omprövas». Vidare nämns i direktiven den internationella handelspolitiska utvecklingen (däribland den europeiska marknadsintegrationen), vars betydelse för jordbrukets avsättningsmöjligheter berörts i det föregående (kap. A: II, jfr även kap. A: III). Även befolkningspolitiska och sociala synpunkter bör beaktas, liksom »de allmänna problem vilka har samband med den inverkan som bland annat jordbrukets strukturförändringar har på landsbygdens samhällsliv», samt »olika landsdelars behov och förutsättningar».

Vid våra överväganden har vi funnit, att även vissa andra förhållanden och bedömningsgrunder — utöver de i direktiven uttryckligen nämnda — bör tillmätas betydelse vid övervägandena om den framtida jordbruksproduktionens lämpligaste storlek. Hit hör kanske främst den globala livsmedelstillgången och utvecklingen på världsmarknaden. Betydelsen härav för den svenska jordbrukspolitiken har redan diskuterats i föregående kapitel. Resultatet av dessa överväganden med avseende på den framtida produktionsvolymen bör vägas mot övriga faktorer i den slutliga bedömningen. Vidare anser vi, att näringsfysiologiska synpunkter och andra konsumentintressen bör tillmätas en inte oväsentlig betydelse i detta sammanhang. Slutligen måste enligt vår mening en målsättning för produktionens storlek också ta hänsyn till möjligheterna att överhuvudtaget styra produktionsutvecklingen och till de problem rörande produktionens lokalisering, som därvid kan uppstå.

Innan nu antydda bedömningsgrunder i fråga om jordbruksproduktionens önskvärda omfattning tas upp till diskussion, vill vi emellertid ge en kortfattad återblick på försörjningsläget samt behandla dess sannolika framtida utveckling. En ingående redogörelse härför återfinns i kapitel A: VIII.

2. Försörjningsläget och dess utveckling

A. Nuläget

Den svenska jordbruksproduktionen har sedan förkrigstiden (1938/39) fram till

ett normalår i mitten av 1960-talet ökat med några få procent räknat i såväl fasta priser som i kalorier. Att döma av utvecklingen sedan början av 1950-talet har emellertid produktionen under senare delen av perioden stagnerat. Prognoserna för det närmaste årtiondet tyder på en under normala förhållanden i stort sett oförändrad totalproduktion.

Produktionsprognoserna[1] bygger på aktuella utvecklingstendenser för jordbruksarealen, hektarskördarna, antalet husdjur och utbytet i den animaliska produktionen (jfr kap. A: V). Från ca 3,3 milj. ha i början av 1960-talet väntas åkerarealen sjunka till 2,9, alternativt 2,65 milj. ha i mitten av 1970-talet. Skillnaden mellan de båda alternativen beror främst på olika antaganden om reduktionen av arealen slåttervall, medan de i fråga om handelsväxter och fodersäd skiljer sig rätt litet från varandra. Den starkaste nedläggningen av åker sker och väntas ske i skogs- och mellanbygderna, där den i stor utsträckning avser mark som uppodlats relativt sent, ofta under trycket av 1800-talets befolkningstillväxt. I de bättre jordbruksbygderna synes reduktionen i stort sett begränsa sig till mark, som tas i anspråk för vägar, bebyggelse och fritidsområden m. fl. liknande ändamål.

På grund av att nedläggningen av åker främst omfattar sämre jordar måste effekten på den vegetabiliska produktionen väntas bli betydligt mindre än proportionell mot den nedlagda arealen. Med åkerarealens nedgång följer av nu nämnda skäl en ökning av de genomsnittliga hektarskördarna. Även bortsett från denna ökning av genomsnittsskördarna väntas för flertalet grödor en fortsatt stegring av avkastningen per hektar. Även utbytet av animalieproduktionen väntas komma att stiga också i fortsättningen genom tillämpning av förbättrade produktionsmetoder. I detta sammanhang bör dock inte bortses från den återhållande effekt på produktionen, som uppkommer genom de av avsättningssvårigheter utomlands (särskilt för animalier) betingade åtgärderna med syfte att eliminera eller i varje fall begränsa överskotten och vilka innebär att man belastar den inhemska produktionen och foderimporten med avgifter och avsätter överskottsfoder på utlandsmarknaden med anlitande av regleringsmedel. Detta torde ha medfört en inte oväsentlig sänkning av kapacitetsutnyttjandet inom stora delar av jordbruksproduktionen.

Det har givetvis bedömts angeläget att även söka belysa den framtida försörjningsbalansen, dvs. relationen mellan produktion och konsumtion räknad i kalorier, den s. k. självförsörjningsgraden. Sedan ransoneringen av livsmedel i slutet av 1940-talet avvecklats, ökade till en början förbrukningen per capita uttryckt i kalorier (jfr kap. A: VI). Sedermera har emellertid konsumtionen per capita successivt nedgått, så att den för närvarande ligger ca 10 % under den som redovisades för åren närmast före kriget. Då befolkningen ökat med 20 %, har den totala förbrukningen stigit med ca 10 %, samtidigt som produktionen för närvarande under ett normalår är endast ca 5 % högre än under förkrigstiden. Självförsörjningsgraden för egentliga jordbruksprodukter har beräknats till ca 98 % (»bruttosjälvförsörjningsgraden», avseende ett normalår kring 1962/63) och till ca 94 % normåret 1965/66 (vid en produktionsfördelning animalier/vege-

[1] Prognoserna utfördes åren 1962—63. Hösten 1965 utförda kalkyler har inte ansetts motivera någon revision av de här redovisade prognosresultaten i fråga om den totala produktionen. Såvitt framgår av de senaste årens utveckling kommer produktionen 1975 dock att uppnås med en något mindre insats av produktionsresurser än som för endast några få år sedan förutsattes.

tabilier = normkalkylen 1962/63). Med avdrag av den produktion som grundas på importfoder är talet ca 3 % lägre (»nettosjälvförsörjningsgraden»). Därmed ligger den aktuella självförsörjningsgraden något högre än det medelalternativ, som 1942 års jordbrukskommitté angav för dess lämpliga storlek.

De refererade beräkningarna gäller vid nuvarande prisrelationer och därav föranledd konsumtionsinriktning med avseende på vegetabiliska och animaliska livsmedel i allmänhet och margarin och smör i synnerhet. Minskas andelen vegetabiliska livsmedel i totalkonsumtionen sjunker försörjningspotentialen snabbt. Det förhåller sig nämligen så, att i fråga om grödor avsedda för direkt human konsumtion i genomsnitt ca 90 % av skördade kalorier kan utnyttjas i sådan konsumtion som vegetabiliska livsmedel. I fråga om animaliska födoämnen är, på grund av den energiförlust som uppstår vid omvandling av foder till animalier, motsvarande utbytestal endast ca 15 %. Såsom redan framhållits i kapitel A: VIII råder det ett direkt samband mellan behovet att upprätthålla en beredskapsproduktion i fredstid och de krav på kostens kvalitet som man ställer för en avspärrning. Ju lägre kvalitetskravet sätts desto mindre behöver beredskapsproduktionen vara. Denna kvalitet kan i sin tur under vissa förutsättningar mätas med mängden animaliskt protein per person och dag. Denna är för närvarande vid normala förhållanden knappt 50 g. I de båda räkneexemplen i kapitel A: VIII, som utmynnar i krav på en fredsmässig produktion av 80 resp. (drygt) 85 % av full försörjning vid olika alternativ för beredskapslagringen, har konsumtionen av animaliskt protein beräknats till ca 40 resp. ca 45 g per person och dag. Enligt näringsfysiologernas utsago skulle tillförseln kunna nedgå väsentligt under dessa tal, varvid dock förutsatts att ersättning sker med vegetabilisk äggvita med en ur näringsfysiologisk synpunkt lämplig aminosyresammansättning. Hur långt nedskärningen av animalisk äggvita kan gå är dock inte möjligt att entydigt ange. Vid en så stark konsumtionsomställning som en mer väsentlig nedskärning av tillförseln av animalisk äggvita skulle innebära, torde det emellertid såsom tidigare framhållits knappast bli möjligt att upprätthålla en funktionsduglig ransoneringsapparat.

Vid anförda beräkningar har även inkluderats den 10-procentiga sänkning av kaloriförbrukningen, som näringsfysiologerna ansett möjlig utan risker. Vi återkommer till dessa samband i det följande.

Med hänsyn till att produktionsförutsättningarna för skilda jordbruksprodukter i Sverige är olika måste en ekonomiskt optimal produktionsinriktning medföra en varierande försörjningsgrad för de olika produkterna. Såsom framgått av den tidigare redogörelsen (jfr kap. A: VIII) kan man i nuläget vid normala väderleksbetingelser räkna med ett produktionsöverskott av brödsäd på 30 %. I fråga om smör är motsvarande tal 15 à 20 %, för fläsk ungefär lika mycket samt för ägg omkring 5 %. I fråga om nötkött väger produktion och konsumtion normalt rätt jämnt. Av egentliga jordbruksprodukter är underskotten och importen störst i fråga om socker och margarinråvaror.

Under efterkrigstiden har införseln av ost, köttkonserver, charkuterivaror m. m. fortgående ökat. Detsamma gäller även en del livsmedel, som inte brukar räknas till de egentliga jordbruksprodukterna, främst frukt och grönsaker. I kalorier betyder denna stegrade införsel inte så mycket, men genom att införseln av egentliga jordbruksprodukter huvudsakligen omfattar animalier,

bör den värdemässigt tillmätas viss vikt vid bedömningen av det framtida avsättningsutrymmet för dylika produkter.

B. Prognoser

Våra produktions- och konsumtionsprognoser avser 1975. Detta år bör dock närmast betraktas som mittpunkten i en längre prognosperiod, eftersom prognoserna återger utvecklingstendenser, som kan väntas bli bestående betydligt längre än fram till mitten av 1970-talet. De synes antyda en viss försvagning av försörjningsbalansen fram till 1975, så att självförsörjningsgraden (vid nuvarande prisrelationer) då skulle komma att ligga omkring 5 % lägre än i början av 1960-talet eller ungefär vid det av 1942 års jordbrukskommitté angivna medelalternativet, 92 %.[2]

Prognoserna visar — vid de oförändrade prisrelationer som utgör en av förutsättningarna för desamma — en framtida brist på nötkött samt underskott på smör. Behovet av matfett väntas dock i ökad utsträckning kunna tillgodoses med inhemska margarinråvaror (oljefröer).

Det må i detta sammanhang framhållas, att i försörjningsprognoserna förutsatts en i jämförelse med nuläget i stort sett oförändrad import och export av fodermedel. Den animaliska produktionen har som tidigare sagts under senare år genom medvetna prispolitiska åtgärder hållits tillbaka, vilket bl. a. inneburit att vissa fasta produktionsresurser inte fullt utnyttjats. Häri ligger en potentiell produktionsmöjlighet som inte medräknats i prognoserna, eftersom dessa grundats på oförändrade prisrelationer. En sådan marginell produktionsökning skulle kunna innebära ekonomiska fördelar för jordbruket och samhället i dess helhet så snart den kunde finna avsättning till priser, som översteg de rörliga kostnaderna. Omvänt skulle en ytterligare åtstramning av produktionen av animalier, såvida den ej kombineras med en krympning av produktionsapparaten utöver den som redan förutsätts i prognoserna, komma att medföra ökade fasta kostnader per producerad enhet.

De nu redovisade försörjningsprognoserna bygger i stort sett på aktuella produktions- och konsumtionstrender och en framskrivning av övriga faktorer som påverkar utvecklingen. Det behöver knappast särskilt understrykas, att så utförda prognoser är osäkra, eftersom de inte kan beakta oförutsedda faktorer och händelser som ändrar dessa trender. Det är också viktigt att framhålla, att de inte bör sammanblandas med målsättningen för produktionens önskvärda omfattning eller inriktning. Den fortsatta produktionsutvecklingen blir starkt beroende av de jordbrukspolitiska åtgärder, som sätts in för att förverkliga en sådan målsättning.

3. Samhällsekonomiska värderingsgrunder

Den ekonomiska målsättningen för näringspolitiken i allmänhet och för jordbrukspolitiken såsom en del av denna näringspolitik har diskuterats i föregående kapitel. Utgångspunkten för dis-

[2] Kalkylsakkunniga har vintern 1965/66 utfört liknande beräkningar avseende produktionsåret 1965/66. Dessa beräkningar — som inte är helt jämförbara med våra — — bestyrker, att en försvagning av försörjningsbalansen pågår. Kalkylsakkunniga har inte utfört några prognoser rörande självförsörjningsgraden. Såvitt framgår av överslagsberäkningar grundade på nya produktionsprognoser i fråga om främst spannmål och mjölk kommer den nedåtgående trenden i fråga om självförsörjningsgraden att fortsätta.

kussionen var, att produktionen av livsmedelsråvaror på grund av den tekniska utvecklingen och det ekonomiska framåtskridandet tar en allt mindre del av de samlade produktionsresurserna i anspråk i det moderna samhället. Den omställning inom näringslivet, som denna utveckling nödvändiggör, bromsas av en rad tröghetsfaktorer, varvid produktionen förblir större än som rent ekonomiskt är motiverat. Jordbrukspolitiken bör därför även innefatta rörlighetsstimulerande åtgärder, som främjar en omfördelning av produktionsfaktorerna från jordbruket till näringar, där de kan få en bättre alternativ användning. Enligt det ekonomiska kriteriet bör målsättningen vara, att kvarvarande produktionsresurser beräknat för en längre period skall kunna ge samma avkastning i jordbruket som i andra näringar. För den inhemska produktionens storlek betyder detta, att denna bör avvägas mot importen så, att den inhemska konsumtionen av livsmedel kan tillgodoses till så låga kostnader som möjligt vid en prissättning på inhemska produkter baserad på samma löner som i andra näringar.

Vid tillämpningen av det ekonomiska kriteriet möter man huvudsakligen två frågeställningar.

1) I vilken takt bör de nuvarande resurserna i näringen *överföras* och omställas till andra näringar?

2) I vilken omfattning bör de i jordbruket kvarblivande produktionsresurserna *förnyas* med sikte på en långsiktig jordbruksproduktion?

Både med hänsyn till de skäl av icke-ekonomisk natur, som föreligger för att vidmakthålla en i allt väsentligt täckande jordbruksproduktion i Sverige — några har diskuterats i föregående kapitel och andra kommer att behandlas senare i detta — och till att acceptabla medel för att snabbt åstadkomma en radikal minskning av jordbruksproduktionen saknas, tar vi här endast upp de samhällsekonomiska konsekvenserna av mer begränsade förändringar i produktionens omfattning.

Vid en analys av dessa frågor bör man i första hand söka beräkna vilken marginell effekt insatsen av produktionsresurser i jordbruket får jämfört med om samma resurser insattes i andra näringsgrenar. En sådan jämförelse är lika aktuell vare sig det gäller att förnya eller till annat verksamhetsområde överföra de i näringen marginellt sysselsatta produktionsfaktorerna. Det gäller härvid att uppskatta effekten på nationalprodukten av en marginell krympning av produktionsapparaten i jordbruket, som förutsätts beröra de minst effektiva brukningsenheterna, och av en överföring av de därigenom friställda resurserna (arbetskraft och på lång sikt även kapital och jord) till andra näringsgrenar.

Betraktar man först frågan om fördelningen av de produktionsresurser, som nu är engagerade i jordbruket, må erinras om att enligt olika svenska undersökningar[3] kombinationen av arbetskraft, jord och kapital på många brukningsdelar inte är optimal. Inte minst är arbetets avkastning ofta låg. Variationerna är betydande redan mellan olika regioner och storleksgrupper och de är naturligtvis ännu mycket större, om man jämför enskilda företag. (Jfr kap. A: IX.) En fortlöpande framtida förskjutning av prisrelationen mellan arbetskraft och övriga produktionsmedel samt den snabba tekniska utvecklingen kommer att ytterligare försämra förutsättningarna för de små enheterna att ge en i förhållande till annan sysselsättning rimlig inkomst.

[3] Bl. a. den på vårt uppdrag utförda undersökningen »Det svenska lantbrukets effektiviseringsvägar», SOU 1963: 66.

I ett samhälle med full sysselsättning och med arbetskraftsbrist på väsentliga produktionsområden måste naturligtvis den positiva effekten av en resursöverföring bli särskilt stor. Denna behöver inte förutsättas ske direkt till bristområdena utan kan försiggå i etapper så att för dessa senare lämplig arbetskraft successivt frigörs. Motsvarande gäller i fråga om konsekvenserna av valet vid förnyelse av resurserna.

De ekonomiska konsekvenserna av en omfördelning av produktionsresurser mellan jordbruket och andra näringar är svåra att konkret belysa med siffermässiga jämförelser. De jämförelser som utförts avser det genomsnittliga förädlingsvärdet per anställd (eller yrkesverksam). De visar, att förädlingsvärdet per individ genomsnittligt är väsentligt högre, i många fall dubbelt högre i industrin än inom jordbruket. Ett högre förädlingsvärde per anställd behöver dock i och för sig inte tyda på högre produktivitet, eftersom det kan bero på större kapitalintensitet. Mycket talar dock för att det i förhållandet mellan industri och jordbruk verkligen gör det. Professor Erik Lundberg som studerat dessa problem anför härom bl. a. följande.[4]

Men naturligtvis kan det hända att ett relativt sett mycket högt förädlingsvärde verkligen är signifikativt för 'verklig' lönsamhet, när nämligen detta betyder att både arbetskraft och kapital får relativt bra betalt per enhet. Detta har uppenbarligen varit fallet — och är i viss utsträckning fortfarande fallet — i förhållandet mellan jordbruk och industri. De nära nog dubbelt så höga förädlingsvärdena per sysselsatt har inte bestämts av särskilt hög kapitalintensitet inom industrin i förhållande till jordbruket utan av att både arbetskraft och kapital i genomsnitt fått väsentligt bättre betalt inom industrin.

Denna högre betalning kan också, om än grovt, sägas återspeglas i ett högre löne- och vinstläge. Detta måste i viss mån vara ett uttryck för den samlade produktiviteten hos de olika produktionsfaktorerna. Enär beräkningarna bygger på genomsnittsvärden, måste skillnaden i produktivitet i denna mening bli ändå större mellan å ena sidan de sämsta jordbruken och å andra sidan flertalet näringsgrenar i tätorterna med hög lönsamhet och brist på arbetskraft. Den starka spridningen i effektivitetshänseende *inom* jordbruket innebär å andra sidan, att det givetvis finns många rationella brukningsenheter som väl mäter sig med de mer effektiva företagen inom andra näringsgrenar.

Vid beräkningen av överföringsvinsten måste hänsyn tas till att en stor del av jordbrukets arbetskraft är äldre personer, som kan väntas få betydande anpassningssvårigheter vid omställning till andra näringar. En väsentlig del av denna arbetskraft skulle knappast kunna göra några större insatser inom annan produktion.

Vid en bedömning av den samhällsekonomiska vinsten av en överföring av produktionsresurser från jordbruket till andra näringar måste hänsyn också tas till skillnaden i gränsskyddets höjd för jordbruket och för andra näringar. Om man mäter gränsskyddet som skillnaden mellan importpris[5] och inhemskt pris, är detta skydd för närvarande betydligt högre för jordbruket än för industrin (jfr kap. A: XIV). Härav följer att det tillskott till nationalprodukten, som erhålls genom insats av produktionsresurserna i jordbruket, övervärderas. Vad nu sagts förutsätter, att det angivna sättet att mäta gränsskyddet vore invändningsfritt. Skall överföringsvinsten

[4] Lundberg, Erik: »Produktivitet och räntabilitet», utgiven av Studieförbundet Näringsliv och samhälle, 1961 (sid. 44).

[5] Med importpris avses pris som verkligen betalats vid import till Sverige inklusive dumpingpartier, medan världsmarknadspriset avser noteringar på reguljära internationella marknader.

till denna del bli bestående krävs även, att jordbruket på lång sikt verkligen kommer att behöva ett högre gränsskydd än industrin; att gränsskyddet för jordbruket snabbt kan växla kraftigt i höjd visar utvecklingen under åren 1962—64 (från högst 55 à 60 % till lägst 30 à 35 % av importpriserna; sedermera har gränsskyddet ånyo stigit till först angiven höjd). Den senare frågan har behandlats i tidigare sammanhang. Beträffande den förstnämnda må följande synpunkter anföras.

Å ena sidan brukar i den jordbrukspolitiska debatten hävdas, att det procentuella importskyddet multiplicerat med den inhemska konsumtionen av egentliga jordbruksprodukter utgör ett mått, visserligen inte direkt på de samhällsekonomiska verkningarna av jordbrukspolitiken, men väl på den ekonomiska belastningen av konsumenterna. Bakom sådana mätningar av gränsskyddets ekonomiska verkningar ligger tanken, att — vare sig landets behov av jordbruksråvaror tillgodoses av inhemsk produktion eller genom import — frånvaron av ett gränsskydd för jordbruket skulle medföra, att konsumenterna kunde erhålla livsmedlen så mycket billigare som beräkningarna av »konsumentbelastningen» utvisar. Med utgångspunkt från denna uppfattning dras den slutsatsen, att i nuläget en samhällsekonomisk felfördelning av produktionsresurserna föreligger.

Å andra sidan har det hävdats, att gränsskyddet utgör ett skydd mot priserna på en världsmarknad av alldeles speciell beskaffenhet, där dumpingutbuden och inte produktionens kostnader i det stora hela bestämmer prisnivån. Mer vägande än denna invändning, som knappast träffar tanken bakom resonemanget om konsumentbelastning (och som innebär, att man betraktar det som skäligen ointressant, av vilken anledning världsmarknaden är av angiven beskaffenhet), synes emellertid vara, att utbudet av främst animalier på världsmarknaden är förhållandevis litet och att en ökad efterfrågan från Sveriges sida skulle medföra prisstegringar på världsmarknaden. Enligt nu refererad uppfattning skulle det sätt, på vilket man mäter gränsskyddet, ge en överdriven uppfattning om vad man samhällsekonomiskt skulle vinna genom att omfördela produktionsresurserna så att jordbruksproduktionen väsentligt krymper.

Enligt vår uppfattning kan effekten på världsmarknadspriserna av den begränsade *marginella* omfördelning av produktionsresurserna i Sverige, som här diskuteras, knappast komma att bli märkbar. Härav följer, att en omfördelning av arbetskraften från jordbruket till verksamhetsgrenar med högre avkastning är en viktig väg för att uppnå högre samhällsekonomisk effektivitet och stegrad nationalprodukt. I själva verket får också en stor del av ökningen av nationalprodukten under senare decennier just tillskrivas den överföringsvinst, som uppstått genom övergången av arbetskraft från sektorer (näringsgrenar etc.) med lågt till sektorer med högt förädlingsvärde. Såsom påpekats av bl. a. Lundberg[6] ger dock ett alltför schematiskt tillämpande av nu refererade, utifrån medeltal uppbyggda statiska kalkylmetoder ofta en begränsad bild av vinstens storlek ur samhällsekonomisk synpunkt. De relationer mellan förädlingsvärden per insatta produktionsresurser som gäller under en given period säger nämligen mycket litet om *utvecklingsmöjligheterna* i framtiden inom olika företag och olika näringsgrenar. Dessa möjligheter till *dynamiska överföringsvinster* registreras inte av förädlingsvärdena, bl. a. därför att de kan ha resulterat i relativa eller absoluta prissänkningar. »Dessa dynamiska överföringsvinster, som sålunda består i att produktionsresurser överföres till företag och näringsgrenar med särskilt goda produktivitetsmöjligheter, spelar utan tvivel stor roll i den ekonomiska utvecklingen.» Detta illustreras av den förskjutning av prisrelationerna mellan jordbruksprodukter och industrivaror (relativ höjning av jord-

[6] Lundberg, Erik, a.a., sid. 35 ff.

brukspriserna) som ägt rum under efterkrigstiden (jfr föregående kapitel och kapitel A: XIV).

I samband med den omprövning av beredskapsfrågan, som ingår i vårt uppdrag, har vi också låtit utföra överslagskalkyler rörande kostnaderna för några olika sätt att vid avspärrning eller krig tillgodose det behov av jordbruksprodukter, som för närvarande täcks genom produktion på marginella arealer. Alternativen har varit fortsatt produktion i nuvarande former, lagring av olika omfattning resp. ökad produktionsintensitet på de effektivaste jordbruken. Beräkningarna har närmare redovisats i kapitel A: VIII. Dessa kalkyler kan även utnyttjas för att översiktligt belysa vad en krympning av den inhemska produktionen och motsvarande ökning av importen skulle innebära samhällsekonomiskt.

Förutsättningarna för beräkningarna har varit, att 0,5 milj. ha alternativt 1,0 milj. ha av de marginella arealerna nedläggs. Med marginella arealer avses de arealer, som ger den lägsta avkastningen och i regel också drar de högsta brukningskostnaderna. Värdet av de därvid frigjorda produktionsresurserna har beräknats efter deras alternativa avkastning i andra näringar, varvid den viktigaste, arbetskraften, värderats efter genomsnittlig industriarbetarlön. Beräkningarna har grundats på 1960/61 års prisnivå.

En nedläggning av 1 milj. ha eller ca 30 % av den odlade arealen beräknas enligt kalkylerna medföra en minskning av självförsörjningsgraden med ca 25 % eller från ca 95 % till ca 70 %. Orsaken till att nedgången beräkningsmässigt blir så stor, trots att avkastningen vid de brukningsenheter som dessa arealer representerar är låg både i växtodling och husdjursskötsel, är att tyngdpunkten för den senare genom den förda jordbrukspolitiken alltmer förskjutits mot områden med sämre förutsättningar och mot de mindre produktiva företagen. Skulle en nedläggning av nu berörd omfattning komma till stånd och därmed ett ökat avsättningsutrymme öppnas på den inhemska marknaden, kan man emellertid vänta sig en betydande expansion av den tillbakahållna animalieproduktionen på de mer rationella brukningsenheterna.

Resultatet *på kort sikt* av en igenläggning av en del av den odlade arealen blir naturligtvis i första hand beroende på möjligheterna att effektivt utnyttja friställda produktionsresurser och då särskilt arbetskraften i annan sysselsättning. Om man som ett räkneexempel förutsätter, att all den arbetskraft som är under 50 år och en tredjedel av den äldre kan finna alternativ sysselsättning, skulle produktionsfaktorernas kortsiktiga alternativvärde vid en igenläggning av 1 milj. ha kunna uppskattas till i runt tal 1 600 milj. kr. Kostnaden för import av motsvarande produktmängd till vid kalkyltillfället rådande världsmarknadspriser kan uppskattas till knappt 800 milj. kr. Det må anmärkas, att vid ett kortsiktsresonemang kostnaderna för anpassning av arbetskraften till nya uppgifter bör beaktas, vilket emellertid inte kunnat ske i nu refererade kalkyler. Kostnader för i sammanhanget nödvändiga investeringar i andra näringsgrenar, för bostäder m. m. har inte heller kunnat beaktas men de torde vara av betydande storleksordning.

Försöker man att beräkna effekterna *på lång sikt* av en nedläggning — vilket i och för sig är betydligt intressantare, eftersom den ändå inte torde vara möjlig att snabbt åstadkomma — kommer en rad nya faktorer in i bilden, som gör beräkningarna ännu mer svårbedömbara. Å ena sidan kan erinras om att en

nedläggning av ca 0,5 milj. ha vid nuvarande sysselsättningsläge inom andra näringar väntas komma till stånd utan att särskilda åtgärder vidtas, men att den produktionsmässigt beräknas bli till största delen kompenserad genom ökad avkastning vid kvarvarande enheter. Skulle nedläggningen genom medvetna åtgärder drivas längre, kan produktionsbortfallet som ovan nämnts komma att till viss del motvägas av ökad animalieproduktion på rationellare bruknings-enheter. Å andra sidan måste kostnaderna för en fortsatt brukning av de marginella arealerna på längre sikt komma att minska genom fortsatt rationalisering, även om möjligheterna härtill är begränsade på dessa arealer och dess effekt på kostnaderna motverkas av den relativa stegringen av arbetslönen.

Resultatet av de ändå mer ungefärliga långsiktskalkylerna skulle då bli, att vid en nedläggning av 0,5 milj. ha utöver de 0,5 milj. ha, som ändå väntas bli tagna ur produktionen, den samhällsekonomiska kostnadsminskningen kan beräknas bli något lägre än 1 200 milj. kr vid nuvarande penningvärde, medan kostnaden till världsmarknadspris för motsvarande import skulle bli av storleksordningen 400 milj. kr.

Kravet på en anpassning av jordbruksproduktionen till de ekonomiska fördelar, som kan vinnas av en vidgad internationell arbetsfördelning, kan sägas ha konkretiserats i den handelspolitiska utvecklingen, såsom närmare utvecklats i kapitel A: III. I det internationella handelspolitiska samarbetet — en utbyggnad av detta med sikte på liberalisering har alltid ansetts vara ett vitalt intresse för landet — kan krav på liberalisering av livsmedelsimporten och jordbrukspolitiken väntas. Detta gäller för såväl en vidgad handel med u-länderna, ett positivt resultat av Kennedy-rundan och en anknytning i någon form till EEC som en vidareutveckling av samarbetet med EFTA, alltsammans mål av hög angelägenhetsgrad för svensk utrikes- och handelspolitik. Det är såsom framgår av föregående kapitel ofrånkomligt, att detta kommer att sätta sina spår i den interna jordbrukspolitiken och då särskilt när det gäller den inhemska produktionens omfattning.

En utgångspunkt för nyss anförda kalkyler har varit, att det ur jordbrukets synpunkt rådande ofördelaktiga bytesvärdet på livsmedel i internationell handel blir i stort sett bestående även på lång sikt. Skulle åter en radikal ändring i bytesvärdet komma att ske, skulle den bild som getts i det föregående komma att förändras. Med hänsyn till de stora skillnaderna mellan de olika alternativen för resursanvändningen måste dock förändringarna på världsmarknaden bli mycket betydande för att resonemanget skall helt kullkastas. För det marginella jordbruket skulle erfordras prisstegringar på bortåt 200 %. Det bättre jordbruket skulle säkerligen klara sig med 50—60 % stegring av världsmarknadspriserna, varvid dessa priser och nuvarande inhemska priser komme att ungefär sammanfalla. Såsom förut nämnts torde det dock knappast under det närmaste decenniet vara realistiskt att vänta sig en radikal ändring av jordbruksprodukternas bytesvärde.

Även i andra avseenden tvingas man vid en långsiktsbedömning att utgå från vissa förutsättningar, om vilka man naturligtvis aldrig med absolut säkerhet vet hur länge de kommer att vara bestående. Den viktigaste av dessa är, att den ekonomiska expansionen även i fortsättningen blir betydande, både utomlands och i Sverige, och att sysselsättningen förblir hög i landet, även om hänsyn tas till den tilltagande »automationen». Enligt föreliggande prognoser beräknas utbudet av arbetskraft un-

der hela 1960-talet bli väsentligt lägre än efterfrågan. Bristen på arbetskraft skulle sålunda komma att bli den viktigaste begränsande faktorn för den ekonomiska tillväxten. Som förut antytts torde man vid arbetskraftsbrist kunna räkna med en tämligen hög avkastning av ett marginellt tillskott av arbetskraft till industrin, i allmänhet inte oväsentligt högre än kostnaden för gällande löner.

De nyss redovisade schematiska kalkylerna får givetvis förses med många reservationer. Sålunda måste bl. a. beaktas de återverkningar, som en nedläggning skulle få på andra delar av näringslivet, främst då skogsbruk samt landsbygdens övriga näringsliv. Här föreligger ekonomiska samband, som inte kunnat fångas in i kalkylerna men som otvivelaktigt är av samhällsekonomisk och social betydelse.

Sammanfattningsvis finner vi den analys, som nu företagits i fråga om storleken av den jordbruksproduktion, som ur samhällsekonomisk synpunkt synes önskvärd, ge vid handen att den samhällsekonomiska vinsten av en krympning av produktionsapparaten och av produktionsvolymen under ovan angivna förutsättningar skulle bli rätt stor. Vilken preciserad målsättning för jordbruksproduktionens storlek man ur rent samhällsekonomisk synpunkt borde uppställa är svårt att mer exakt ange. Den skulle emellertid i dagens läge komma att ligga under den lägsta volym, som enligt vår mening av andra skäl synes böra upprätthållas.

4. Beredskapsskälet och dess räckvidd[7]

Behovet av livsmedelsberedskap kan växla från tid till annan, liksom de vägar som står till buds för att ordna den på ett tillfredsställande sätt. I våra direktiv har särskilt angetts, att beredskapsfrågan skall omprövas mot bakgrunden av utvecklingen av bl. a. transport- och lagringstekniken samt de militära stridsmedlen. Styrkan i beredskapsbehovet är sålunda bl. a. beroende av de långsiktiga världspolitiska utvecklingstendenserna. I ett förbättrat utrikespolitiskt läge, antingen detta innebär en allmän avspänning eller en förskjutning av de storpolitiska fronterna från Sveriges omedelbara närhet till andra delar av världen, torde andra bedömningsgrunder för jordbruksproduktionens önskvärda storlek än beredskapsbehovet få en vidgad betydelse.

Beredskapens omfattning och inriktning, vare sig det gäller att förbereda sig för en avspärrning eller för det fall, att Sverige indras i krigshandlingar, måste också bestämmas utifrån vissa antaganden om en framtida storkonflikts längd och formerna för densamma. Beträffande den sannolika längden av en dylik konflikt och efterföljande skede med störningar i världsekonomin och den internationella livsmedelshandeln kan på förhand ingenting med bestämdhet sägas (se också kap. A: VIII). Man kan här tänka sig olika fall. Vid en storkonflikt, där atomstridsmedel samt biologiska och kemiska stridsmedel (ABC-stridsmedel) kommer till användning, kan de egentliga krigshandlingarna förväntas bli av relativt kort varaktighet. Förstörelsen av den civila produktionsapparaten, främst den industriella men även — om än inte i samma omfattning — den råvaruproducerande, skulle emellertid kunna bli av avsevärd omfattning, varemot dock sannolikt måste ställas, att befolkning-

[7] Genom en skrivelse till Kungl. Maj: t den 18 augusti 1964 (hemligstämplad) har vi framlagt förslag rörande den fortsatta beredskapslagringen samt om åtgärder för att så långt möjligt säkerställa livsmedelsförsörjningen i krig.

en i ett sådant fall kommer att minska, kanske mycket starkt. Det finns också skäl, som talar för att en framtida storkonflikt kommer att försiggå enbart med anlitande av konventionella stridsmedel och att varaktigheten av krigsoperationerna därför blir längre.

Med hänsyn till dessa förhållanden har vi bedömt riskerna för att Sverige ännu en gång skall bli hänvisat till självförsörjning under en längre tid vara tillräckligt stora för att motivera, att landet ikläder sig betydande kostnader för en livsmedelsberedskap. Denna får också ses som en del av det försvar, som är en förutsättning för Sveriges alliansfria politik i fredstid och dess neutralitet under krig. Beredskapsbehovet gäller givetvis alla viktiga varuområden, men kanske i särskild grad livsmedel och bränslen, eftersom tillförseln av dessa måste ske dagligen och man alltså inte, såsom i fråga om t. ex. kläder och andra mer varaktiga produkter, kan avstå från kontinuerlig tillförsel under längre eller kortare tid.

Beredskapen i fråga om livsmedel bör enligt vår mening ha en sådan omfattning och vara så ordnad, att den — oavsett årstid — dels möjliggör en tillfredsställande livsmedelsförsörjning under en förhållandevis lång avspärrning, dels ständigt — oberoende av längden av en eventuell föregående avspärrning — i görligaste mån säkerställer en godtagbar försörjning i händelse av krigsutbrott. Livsmedelsberedskapen skall även innefatta möjliga åtgärder, som syftar till att under och efter ett krig ge befolkningen en efter förhållandena anpassad näringsstandard.

De kalkyler för belysning av försörjningslägets tänkbara utveckling, som vi låtit utföra (se kap. A: VIII), avser en avspärrningsperiod på tre år. Några försörjningskalkyler rörande det fall, att Sverige skulle indras i krigshandlingar, har naturligtvis inte kunnat göras. Beredskapen för detta fall måste givetvis i första hand grundas på den som uppbyggts för att tillgodose behovet av livsmedel under en avspärrning, men kan i övrigt endast ta sikte på åtgärder för en relativt kort övergångstid (»insatsberedskap»). Man torde få utgå från att de för försörjningen med livsmedel ansvariga efter övergångstiden får uppgöra och söka förverkliga de produktions- och fördelningsplaner som situationen föranleder. I det följande är det uteslutande avspärrningsfallet som upptas till behandling.[8]

För att bättre kunna bedöma utformningen av den erforderliga beredskapen har vi ansett det angeläget att inhämta den uppfattning man på militärt sakkunnigt håll hyser om de sannolika verkningarna på vår livsmedelsförsörjning av de moderna stridsmedlen, såväl de konventionella som ABC-stridsmedlen. Denna uppfattning, som vi utförligt relaterat i kapitel A: VIII och som vi i stort sett delar, leder fram till frågan, i vilken omfattning det ur försörjningsstrategisk och samhällsekonomisk synpunkt är önskvärt och ur teknisk synpunkt möjligt att bygga beredskapen på lagring och i vilken utsträckning den bör byggas på löpande produktion. Lagren har ju den stora fördelen att vara omedelbart tillgängliga och kunna placeras på de strategiskt lämpligaste ställena, t. ex. inom inkvarteringsområden.

Vi har därför låtit företa undersökningar rörande möjligheterna att med

[8] Beredskapsåtgärderna för krigsfallet har närmare behandlats i vår förutnämda skrivelse den 18 augusti 1964. I denna skrivelse behandlas förutom beredskapslagringens omfattning och inriktning inför ett krig, i vilket även Sverige indras, frågan om livsmedelsindustrins möjligheter att fortsätta sin verksamhet under av krig betingade förhållanden. Sistnämnda fråga berörs därför inte i förevarande kapitel.

nu känd och i större skala prövad teknik utbygga beredskapslagringen till att omfatta livsmedelskvantiteter av väsentligt ökad omfattning. En mer ingående redogörelse för denna undersökning har lämnats i kapitel A: VIII. Beredskapslagringen omfattar, som framgått av det föregående, för närvarande främst brödsäd, socker och matnyttiga oljor. För lagringen torde böra uppställas som villkor, att varorna omsätts medan de ännu är av sådan kvalitet, att de kan utbjudas på marknaden till i stort sett samma priser som för den ordinarie produktionen. En omsättning av lagren måste under alla förhållanden komma till stånd och det kan inte komma ifråga att därvid i större utsträckning avsätta livsmedel av sekunda kvalitet på den inhemska marknaden eller att utbjuda sådana livsmedel för export. (Det är dock möjligt att låta lagrad brödsäd, även sedan den inte längre är lämplig som kvarnvara, gå till utfodring.) Anlitad expertis har i fråga om viktigare jordbruksprodukter angett följande erforderliga omsättningshastighet för lagren vid nuvarande lagringsteknik, nämligen för socker 10 år eller mer, för brödsäd 3—5 år, för äggmassa 2 år, för fettråvaror 1 år, för fläsk och kött ½ år, för smör 15 veckor samt för ägg ett par veckor. Det må framhållas, att i fråga om lagringstidens maximala längd olika uppfattningar ibland gör sig gällande, bl. a. på grund av de skilda krav på den omsatta varans kvalitet. För socker kan lagringstiden utsträckas ifall man accepterar kostnaderna för omraffinering.

I fråga om produkter med en omsättningshastighet av ett år eller mer får de teknisk-ekonomiska förutsättningarna för storlagring bedömas som relativt gynnsamma. Till denna grupp hör främst brödsäd, socker och fettråvaror. Hit hör även fodersäd och oljekraftfoder. Undantaget äggmassa (som endast i mindre utsträckning kan betraktas som substitut för färska ägg) fordrar animalierna vid nu tillämpad teknik (bortsett från konservering) en så snabb omsättningshastighet, att någon mer betydande lagring utöver den för de omedelbara behoven för försvarsmakten erforderliga får anses vara utesluten. Konservering drar å andra sidan så höga kostnader, att metoden av denna anledning inte kan utnyttjas i mer betydande omfattning. Förbättrad teknik för lagring av animalier kan dock komma att ändra denna bild. Om de nya lagringsmetoder, som framkommit under senare år, skulle visa sig bli ekonomiska i stor skala, blir detta i hög grad fallet. Vi förutsätter därför, att frågan om relationen mellan den ur beredskapssynpunkt erforderliga produktionen och lagringen från tid till annan blir föremål för omprövning, lämpligen i samband med den allmänna omprövning av beredskapsbehovet som fortlöpande äger rum.

Fodersäd och oljekraftfoder kan utan nackdel lagras under rätt många år. En mer omfattande dylik lagring förutsätter givetvis, att det inom landet finns en husdjursstam som vid avspärrning kan utnyttja lagren. I viss utsträckning sker redan nu beredskapslagring av oljekraftfoder. En kreatursstam, som under fredsmässiga förhållanden tillgodoser det huvudsakliga behovet av animaliska produkter, utgör en god beredskap inför en avspärrning. Den kan dels ge löpande tillgång på animaliska livsmedel, dels i sig själv innebära en extra tillgång på kött som vid behov kan tas i anspråk, dels slutligen därvid ge möjligheter till relativt snabb utökning av odlingen av brödsäd, potatis och oljeväxter eftersom behovet av foder minskar.

Vid vår prövning av frågan om de

teknisk-ekonomiska förutsättningarna för en utvidgad beredskapslagring av jordbruksprodukter och andra livsmedel har vi funnit, att denna väg synes möjlig i huvudsak för vegetabiliska produkter, varvid bl. a. lager av brödsäd vid behov även kan nyttjas för utfodring. Beredskapslagringen kan däremot för närvarande endast i ringa omfattning inriktas på animalier. I detta sammanhang må erinras om att enligt i kapitel A: VIII redovisade kalkyler det ekonomiskt fördelaktigaste sättet att tillgodose den del av beredskapsbehovet, som nu svarar mot livsmedelsproduktionen på marginella enheter (dvs. de produktivitetsmässigt sämsta jordbruken), vore en kombination av väsentligt ökad lagring av brödsäd och/eller fodersäd jämte andra fodermedel och en intensifierad animalieproduktion vid de bättre jordbruken. I den mån intensitetsökningen kan komma att i högre grad även omfatta vegetabilieproduktionen på kvarvarande arealer minskar givetvis importbehovet utan att för den skull de samhällsekonomiska kostnaderna behöver öka. Även om beräkningarna givetvis är osäkra torde man grovt kunna säga, att denna del av beredskapsbehovet därigenom kan tillgodoses till *halva* den samhällsekonomiska kostnad (alternativkostnad), som den traditionella produktionen föranleder. Med hänsyn främst till att animaliska produkter inte kan lagras längre tid kan dock endast en mindre om än viktig del av beredskapsbehovet tillgodoses genom lagring. Vi återkommer i kapitel III till frågan om beredskapslagringens med hänsyn till produktionsmålsättningen erforderliga omfattning.

På grundval av vad ovan anförts anser vi oss böra acceptera behovet av livsmedelsberedskap som skäl för att upprätthålla och stödja en inhemsk jordbruksproduktion, som kan vara större än vad som betingas enbart av samhällsekonomiska överväganden.

En andra fråga vid bedömningen av beredskapsbehovet inför en avspärrning och dess konsekvenser för jordbruksproduktionens fredsmässiga omfattning är, i vad mån förbrukningen av jordbruksprodukter och andra livsmedel i ett sådant läge kan begränsas eller nedgå, utan att man underskrider de lägsta kostnormer, som är godtagbara ur näringsfysiologisk synpunkt. Såsom framgår av redogörelsen i kapitel A: VIII skulle enligt den näringsfysiologiska expertisen den nuvarande konsumtionen per capita kalorimässigt kunna skäras ner med 10 % utan men för folkhälsan. I fråga om vissa näringselement, varav animalisk äggvita i detta sammanhang är mest betydelsefull, skulle en ytterligare nedskärning kunna ske, under förutsättning dock att ersättning sker med vegetabilisk äggvita, som har en ur näringsfysiologisk synpunkt lämplig aminosyresammansättning. Behovet av animalisk äggvita avgör, vilka minimikrav som ur näringsfysiologisk synpunkt måste ställas på andelen animaliska livsmedel i kosten, eftersom det inte kan tillgodoses på annat sätt. Detta har sin stora betydelse ur beredskapssynpunkt, därför att produktionen av animaliska livsmedel per enhet kräver ungefär fem gånger mer resurser än produktionen av vegetabiliska livsmedel. Behovet av animaliska livsmedel vid en avspärrning blir därför avgörande för hur stor livsmedelslagring resp. jordbruksproduktion, som i fredstid måste upprätthållas ur beredskapssynpunkt. Det råder sålunda ett direkt samband mellan behovet av animaliska livsmedel vid en avspärrning och kravet på fredstida jordbruksproduktion uttryckt i självförsörjningsgrad.

Normalt är proportionen mellan animalier och vegetabilier i kosten för när-

varande ungefär 50 : 50 räknat i kalorier. Omedelbart före andra världskriget var proportionen med den livsmedelsstandard som då rådde 44 : 56. Därefter nedgick animaliernas andel under de ur försörjningssynpunkt mest kritiska åren till 39 à 40 % (42 % i medeltal för krigsåren). Mot dessa tal svarar ungefär 40 g animalisk äggvita per person och dag. De av oss anlitade näringsfysiologiska experterna har inte velat direkt ange en minimigräns. Enligt av FAO utförda beräkningar skulle dock denna gräns ligga betydligt under nyssnämnda 40 g. Såsom framhållits tidigare skulle även nuvarande fredsmässiga förbrukning av animalisk äggvita kunna nedskäras rätt väsentligt. Det förefaller därför som om en standard i nivå med den som kunde upprätthållas under andra världskriget i Sverige skulle ge ur rent näringsfysiologisk synpunkt betryggande marginaler både för individuella variationer och för oförutsedda händelser (jfr kap. A: VIII).

Vi anser oss emellertid inte böra förorda, att statsmakterna vid beredskapsplaneringen utgår från en så låg konsumtionsstandard vid en avspärrning, som ur enbart näringsfysiologisk synpunkt vore möjlig. Detta ställningstagande motiveras av risken för sammanbrott i den ransoneringsapparat, vilken vid nedskuren förbrukning behövs för att tillgodose en riktig fördelning av livsmedelstillgångarna. En stark ökning av andelen vegetabiliska livsmedel i kosten skulle under svenska förhållanden främst innebära en ansvällning av mjölförbrukningen och potatiskonsumtionen. Detta skulle medföra en tvär och genomgripande omläggning av kostvanorna, som kunde ställa ransoneringsmoralen inför alltför starka påfrestningar. Under senaste världskriget sviktade ransoneringsapparaten redan vid en omställning från animalier till vegetabilier med 5 % av totalkonsumtionen. Med hänsyn till nu gällande utgångsnivå skulle måhända omställningen kunna göras något större. Att kunna gå långt därutöver torde man dock inte böra räkna med.

För att utröna den konkreta innebörden i våra här angivna bedömningar om beredskapslagringens och den fredsmässiga jordbruksproduktionens erforderliga storlek måste vi utgå från de försörjningsprognoser, som vi kort relaterat i det föregående och mer ingående redogjort för i kapitel A: VIII.

De prognoser, som gjorts rörande produktionen och konsumtionen, tyder som förut nämnts på att självförsörjningsgraden beräknad vid oförändrade förutsättningar från början av 1960-talet fram till mitten av 1970-talet skulle komma att nedgå med ungefär 5 %. »Bruttosjälvförsörjningsgraden» skulle därvid komma att ligga på drygt 90 %. Den närmare innebörden ur beredskapssynpunkt av dessa prognoser framgår av följande redogörelse.

I fråga om vegetabiliska slutprodukter skulle enligt prognoserna självförsörjningsgraden öka från 104 till 108 %. För animalierna skulle den sjunka från 93 till 84 %; från 108 till 91 % exkl. margarin. Den starka nedgången i självförsörjningsgraden för animalier exkl. margarin beror främst på en minskning av produktionen av smör (från 86 till 50 milj. kg som ett medeltal av två alternativ) beroende på beräknad nedgång i mjölkproduktionen. Konsumtionen av smör skulle däremot öka från 73 till 87 milj. kg, om prisrelationerna förutsätts oförändrade jämfört med de nuvarande. Skulle endast den ändringen i priserna tänkas ske, att smör- och margarinpriserna fick en kostnadsmässigt betingad relation (se nedan), komme konsumtionen av smör att ligga vid ca 35 milj. kg. Den inhemska produktionen av smör skulle i detta fall komma att rätt nära motsvara efterfrågan. Beträffande margarin skulle efterfrågan öka och behöva tillgodoses genom inhemsk produktion eller import. Självförsörjningsgraden för samt-

liga jordbruksprodukter skulle föga påverkas under förutsättning att arealutvecklingen blir den man utgått från i prognoserna.

Det bör i detta sammanhang anmärkas, att en väsentlig höjning av *den aktuella* självförsörjningsgraden skulle uppstå, om smörproduktionen skars ned snabbare och framställningen av margarin i motsvarande mån ökades (genom utvidgning av den inhemska oljeväxtodlingen och/eller användning av importråvaror). Genom en dylik övergång undgår man de energiförluster, som följer med produktionen av smör. Tänker man sig ett utbyte av smör mot margarin i den utsträckning, som betingas av den beräknade avsättningen av dessa varor vid den prisrelation smör/margarin, som kan väntas uppstå om avgiftsbelastningen av margarinråvaror samt det allmänna mjölkpristillägget och prisutjämningen inom mjölkregleringen slopas, dvs. vid en kostnadsbetingad prisrelation, stiger självförsörjningsgraden väsentligt. Detta innebär emellertid inte en förstärkning i motsvarande grad av försörjningsberedskapen, eftersom omställningsmöjligheterna från animaliska till vegetabiliska livsmedel under en avspärrning därigenom minskar.

Hur stort utbytet av smör mot margarin vid en på angivet sätt ändrad prisrelation skulle bli är osäkert. Det torde på många håll finnas en preferens för smör även vid en betydligt kraftigare prisspänning än för närvarande mellan varorna ifråga. Begränsande faktorer ur beredskapssynpunkt vid utbyte av smör mot margarin utgör dels, att den inhemska odlingen av oljeväxtfröer och/eller lagring av importerade oljeråvaror inte kan utökas hur mycket som helst, dels att det skulle bli svårt att tillgodose efterfrågan på inhemskt nötkött vid en stark minskning av antalet mjölkproducerande djur; en omfattande övergång till köttraser torde knappast vara realistiskt att förutsätta. Smör/margarinfrågan behandlas mer ingående och ur andra aspekter än de här anförda i kapitel XII.

Den konkreta innebörden av våra bedömningar är, att den fredsmässiga jordbruksproduktionen — beroende på beredskapslagringens omfattning (jfr det följande) — skulle behöva upprätthållas vid 80— (drygt) 85 % självförsörjningsgrad ifall man inte vill riskera, att omställningen från animalisk till vegetabilisk konsumtion relativt sett skall behöva drivas längre än vad som skedde under andra världskriget. Eftersom en viss marginal har inbyggts i kalkylerna för att möta det i och för sig inte osannolika fallet, att en avspärrning sammanfaller med missväxt, synes man normalt inte behöva räkna med att omställningen skall behöva drivas så långt (jfr nedan). Förutom en omställning till ökad vegetabilieandel i kosten förutsätter beräkningarna vissa besparingsåtgärder av olika slag i likhet med dem som företogs under det senaste kriget men absolut sett inte fullt lika långtgående, innebärande ett effektivare utnyttjande av produktionen för direkt mänsklig konsumtion. En viktig sådan åtgärd är omställning av konsumtionen från smör till margarin, vilken dock som ovan framhållits i första skedet begränsas av möjligheterna att lagra margarinråvaror och senare av möjligheterna att expandera oljeväxtodlingen. Beredskapsåtgärderna bestäms sålunda bl. a. av den efterfrågan på matfett och kött, som måste tillgodoses under en avspärrning, dock knappast av näringsfysiologiska skäl utan mer med hänsyn till kravet på en hållbar ransoneringsapparat.

Såsom framgår av i kapitel A: VIII redovisade räkneexempel skulle en pro-

duktionsvolym i fredstid av nyss angiven omfattning vid angivna lagringsalternativ vara tillräcklig för att också kompensera bortfall av den import av livsmedel samt av fodermedel och handelsgödsel, som försiggår vid fritt varuutbyte med omvärlden. Den skulle även innehålla en riskmarginal för ett missväxtår, vilket medför en motsvarande förbättring av försörjningen om missväxt inte inträffar. I räkneexemplen har förutsatts en tillfredsställande tillgång på traktordrivmedel under tiden fram till dess omställning till gengasdrift hunnit ske.

Vid en ovan förutsatt kalorimässig begränsning av konsumtionen med i genomsnitt 10 % i förhållande till den nuvarande (men med i stort sett oförändrad sammansättning) har lagringsalternativen följande innebörd. Utgår man från beredskapslager av ungefär nuvarande omfattning (brödsäd 300 milj. kg, socker 50 milj. kg och matnyttig olja 20 milj. kg; kalorivärde = ca 15 % av den totala årskonsumtionen, dvs. 5 % för vart och ett av tre avspärrningsår) skulle jordbrukets normala produktion vid i huvudsak oförändrad sammansättning och räknat i färdigprodukternas kalorivärde i fredstid behöva hållas vid 85—90 % av full försörjning. Ökar man beredskapslagren så, att de för spannmål stiger till exempelvis 400 milj. kg, för socker till 100 milj. kg och för matnyttig olja till 50 milj. kg, skulle jordbrukets fredstida produktionsvolym (liksom tidigare räknat i färdigprodukternas kalorivärde) kan nedgå till ca 80 % av full försörjning utan risk för att påfrestningarna på ransoneringsapparaten skulle bli övermäktiga. Ur fördelningssynpunkt skulle dock i detta fall kunna uppstå en del besvärligheter på grund av den relativt starka ökningen av mjölförbrukningen och minskningen av socker- och matfettstillgångarna i relation till fredsmässiga förhållanden. För att bemästra svårigheterna i dessa avseenden torde man i det senare lagringsalternativet få tänka sig antingen att man redan i fredstid söker bibehålla sockerbetsodlingen och odlingen av oljeväxter vid den nuvarande storleken (oljeväxtodlingen borde helst utvidgas) eller att man ökar beredskapslagren av socker och matnyttiga oljor utöver vad som ovan förutsatts och förbereder en standardisering av konsumtionsmjölken till lägre fetthalt än under fredstid. En åtgärd av sistnämnda slag ökar visserligen inte den totala kalorimässiga tillgången på livsmedel men kan beräknas ge ett i detta fall behövligt tillskott till matfettsförsörjningen. Med hänsyn till det mycket stora behovet av arealer för foderproduktion vid en matfettsförsörjning baserad på smör, innebär varje ökning av oljelagringen en väsentlig minskning i behovet av produktionsberedskap. De tekniska och ekonomiska möjligheterna för en omfattande oljelagring är emellertid, som ovan framhållits, med hänsyn till omsättningsbehovet åtminstone tills vidare begränsade.

Såsom framgått av det föregående beräknas »bruttosjälvförsörjningsgraden» vid oförändrad jordbrukspolitik fram till mitten av 1970-talet sjunka till drygt 90 %. Detta överstiger något beredskapsbehovet vid angivna försörjningsnormer och oförändrad lagring. Det är naturligtvis inte uteslutet, att självförsörjningsgraden av olika orsaker kan komma att minska långsammare än vad prognoserna antyder eller t. o. m. kan komma att öka. Den kan också komma att nedgå fortare och försörjningsbalansen kan därigenom till och med nå en beredskapsmässigt kritisk punkt. I så fall aktualiseras i första hand en lagring av större kvantiteter livsmedel än för närvarande. En utökning av lagren

i nyss angiven, dock forfarande rätt begränsad omfattning (inte fullt en fördubbling räknat i kalorier) erbjuder därvid inte några väsentliga tekniska eller ekonomiska problem.

5. *Överväganden rörande s. k. jordbank*

Som ett led av vår omprövning av beredskapsfrågan har också övervägts, huruvida nedläggning av åker kan ske i sådana former, att marken ånyo utan alltför omfattande åtgärder och tillräckligt snabbt kan tas i anspråk för jordbruksproduktion. I detta sammanhang må erinras om de åtgärder, som i Förenta Staterna vidtagits för att begränsa jordbruksproduktionen, innefattade i ett s. k. jordbanksprogram, med syfte att stimulera skogsplantering eller övergång till extensiv växtodling genom överförande av växtföljdsåker till betesmarker. Jordbrukarna förpliktigas att mot kontrakterade ersättningar vidta sådana åtgärder. Den jordbruksjord, som på detta sätt helt eller delvis tas ur den löpande produktionen, kvarstår som en reserv, som kan tas i anspråk vid förbättrad internationell konjunktur med ökad efterfrågan ute i världen eller som kan utnyttjas i ett kritiskt försörjningsläge (exempelvis vid en storkonflikt, då man inte kan utesluta att jordbruksproduktionen inom stora regioner och för lång tid blir lamslagen).

Vi har övervägt upprättande i Sverige av en jordbank av liknande slag som den amerikanska. I diskussionen i detta ämne har bl. a. framhållits, att förhållandena i Förenta Staterna och i Sverige inte är helt analoga. För det första har Sverige inte som Förenta Staterna iklätt sig några förpliktelser att i ett nödläge förse andra länder med livsmedel. För det andra må erinras om att den amerikanska överskottsproduktionen är av helt annan storleksordning — även relativt sett — än den svenska, vilket ur renodlad marknadssynpunkt gör en jordbank mindre angelägen i Sverige. För det tredje är de naturliga och strukturella förutsättningarna för att upprätta en jordbank i allmänhet inte lika gynnsamma här som i Förenta Staterna. Det amerikanska jordbanksprogrammet kan, på grund av bl. a. att brukningsenheterna i vida delar av landet är förhållandevis stora, genomföras utan att de berörda enheterna nedskärs till ur driftsekonomisk synpunkt oekonomisk storlek.

Den åkerjord, som i Sverige kan förväntas utgå ur den egentliga växtodlingen, om ett sådant program kommer till stånd, utgörs främst av mark, vilken ur mekaniserings- eller allmän driftssynpunkt bedöms som mindre användbar. Skulle man önska bibehålla åkerjord för framtida produktion utan att på något sätt utnyttja den under mellantiden, sker en snabb förändring av densamma. Busk- och trädvegetation utbreder sig, vilket försvårar och fördyrar framtida användning. Kostnaderna för att hålla dylik vegetation borta genom besprutning är visserligen inte oöverkomliga. Det kan dock sättas ifråga, om det vid en avspärrning med en trolig brist på fackkunnig arbetskraft och begränsad tillgång på bränsle är rationellt att ånyo utnyttja den åker som tagits ur bruk.

Vid våra överväganden av frågan, huruvida övriga beredskapsåtgärder bör kompletteras med ett jordbanksprogram, har vi kommit till den slutsatsen, att förutsättningar för en svensk jordbank liknande den amerikanska inte föreligger. Vid diskussionen av denna fråga har emellertid framkommit skäl, som talar för att man i rådgivningsverksamheten bör stimulera till åtgärder, syftande till mer extensiva brukningsmetoder i de delar av landet, där sådana

är lämpliga. Härigenom skulle även en markreserv som kan tillgripas i ett ansträngt försörjningsläge kunna bildas. Det gäller härvidlag främst marker, som kan förväntas bli tagna ur bruk som åker men som kan tas i anspråk som betesmarker och utnyttjas bl. a. för produktion av kött.

6. Befolkningspolitiska och sociala synpunkter

Det låter sig väl tänkas, att det allmänna av befolkningspolitiska eller sociala skäl kan finna vissa jordbrukspolitiska åtgärder önskvärda, som har konsekvenser för produktionens omfattning, även om dessa åtgärder bedöms få verkningar, som strider mot en ur rent ekonomiska synpunkter optimal användning av samhällets produktionsresurser.

Befolkningspolitiska synpunkter har tidigare på olika sätt tillmätts stor betydelse för jordbrukspolitiken. Det kan i detta sammanhang vara tillräckligt att erinra om de olika åtgärder, som på detta område vidtogs för att motverka emigrationen, bl. a. egnahemsverksamheten. En inte oväsentlig del av det nuvarande småbruksproblemet har sin rot i dessa åtgärder.

Även i dagens läge finns det befolkningspolitiska problem på landsbygden och inom jordbruksnäringen. (Se kap. A: XI.) De skapas främst av uttunningen av befolkningsunderlaget inom vissa områden, av den allt starkare förskjutningen av befolkningens sammansättning mot äldre åldersgrupper samt av det stora underskottet av kvinnor i de yngre åldersgrupperna. Dessa avvikelser från den i övrigt rådande befolkningsstrukturen medför otvivelaktigt allvarliga problem. De motiverar dock enligt vår mening inte åtgärder, som syftar till att generellt upprätthålla en större jordbruksproduktion än som ur andra synpunkter är önskvärt. Däremot finns anledning att ta hänsyn till dessa förhållanden i den regionala samhällsplaneringen och i samband med rationaliseringsverksamheten.

Med den förankring som fullsysselsättningspolitiken har i den ekonomiska politiken, inte bara i Sverige utan i praktiskt taget alla industrialiserade länder, synes sannolikheten för arbetslöshetskriser av tidigare bredd och djup mycket liten, även om några garantier mot ett ekonomiskt bakslag givetvis aldrig kan ges. Sverige är ju bl. a. i hög grad beroende av den internationella utvecklingen. Därtill kommer, att jordbruket med sin nuvarande omfattning och struktur kräver en väsentligt mindre del av den totala arbetsinsatsen i samhället jämfört med tidigare. Jordbruket skulle därför bli en föga effektiv och dyrbar sysselsättningsreserv. Vi anser att man inte kan betrakta jordbruket som en näring, till vilken arbetskraft bör återgå vid ett krisläge inom industrin. Det föreligger enligt vår uppfattning inga hållbara motiv för att av arbetsmarknadspolitiska skäl fördröja den anpassning av jordbruket som pågår eller för att vidta åtgärder för att säkra arbetstillfällen inom denna näring. Tvärtom föreligger det, såsom torde ha framgått av det föregående, arbetsmarknadspolitiska skäl för att påskynda denna anpassning.

Både den befolkning, som behövs för att bedriva ett jordbruk av den omfattning som av olika skäl anses erforderlig, och de människor som lämnar näringen har rätt att ställa anspråk på samhällshjälp för att komma till rätta med de ekonomiska svårigheter, som möter och som för många av de i näringen sysselsatta av allt att döma blir bestående under åtskillig tid framöver.

Genom ett ökat samhällsstöd för att underlätta den anpassningsprocess jordbruket undergår främjas även den allmänna ekonomiska expansionen i landet.

Det är med hänsyn till den dynamiska samhällsutvecklingen — som ju innebär en snabb överflyttning av arbetskraft från lantbruket till andra näringar — rätt naturligt, att vid utformningen av jordbrukspolitiken de sociala synpunkterna tillmäts stor betydelse. Socialpolitiken i vid bemärkelse innefattar även omskolning och flyttningsbidrag och liknande åtgärder, som av arbetsmarknadspolitiska skäl är tillämpbara även i jordbruksnäringen.

Det bör i detta sammanhang också erinras om att den allmänna socialpolitiken, inte minst genom folkpensionssystemet, genom sin utbyggnad alltmer kommit att överta det försörjningsmässiga ansvaret för äldre jordbrukare.

Sammanfattningsvis finner vi, att varken de befolkningspolitiska eller sociala skälen kan föranleda, att man inriktar sig på att upprätthålla en produktion av annan storlek än den som av rent ekonomiska skäl och av beredskapsskäl på lång sikt är önskvärd.

I fråga om jordbruksproduktionens lokalisering — inom ramen för den eftersträvade totalproduktionen — anser vi, att det ekonomiska kriteriet i första hand bör vara avgörande. Hänsyn bör dock självfallet tas till de lokaliseringspolitiska målsättningarna. Det hör främst till de statliga rationaliseringsorganens uppgifter att inom ramen för samhällsplaneringen i stort inom olika regioner verka för en lämplig lokalisering av produktionen.

KAPITEL III

Den jordbrukspolitiska målsättningen

1. Inledning

Den samhällsekonomiska politiken har, som vi i kapitel I framhållit, som huvudsyften att främja fortsatt ekonomisk tillväxt i förening med samhällsekonomisk balans för att möjliggöra en stigande levnadsstandard och att medverka till att alla grupper blir delaktiga i denna standardökning.

Den jordbrukspolitiska målsättningen bör utformas så att den får samma huvudsyften. Jordbrukspolitiken bör därför ha till mål att till minsta samhällsekonomiska kostnad — innefattande bl. a. ett främjande av tillkomsten av rationella jordbruk — åstadkomma en jordbruksproduktion av önskad storlek och samtidigt göra det möjligt för de i jordbruket sysselsatta att bli delaktiga av den allmänna standardstegringen.

Innan vi i det följande framlägger vår uppfattning om den jordbrukspolitiska målsättningen — produktionens lämpliga storlek och insatsen av produktionsresurser, syftet med rationaliseringsverksamheten och med prisstödet — anser vi oss böra erinra om några faktorer, som negativt påverkar möjligheterna att infria en jordbrukspolitisk målsättning och som man måste ta hänsyn till vid målens och medlens konkreta utformning.

I kapitel A: II har vi anfört, att jordbruksnäringen på grund av den tekniskekonomiska utvecklingen och en samtidig ökning av livsmedelskonsumtionen, som (i värde räknat) endast obetydligt överstiger befolkningstillväxten, har svåra strukturella anpassningsproblem. Den tekniska utvecklingen medför en stigande produktivitet för insatta resurser. Å andra sidan ökar efterfrågan på jordbrukets produkter relativt långsamt vid allmänt stigande standard. Hinder av olika slag bidrar vidare till att mängden i jordbruket insatta resurser, i första hand arbetskraften, inte minskar i tillräckligt snabb takt för att motverka en produktionsstegring, som ur marknadssynpunkt kan medföra problem. Detta medför i sin tur en press på priserna. Förutom dessa med övriga krympande näringar gemensamma drag kommer speciella anpassningsproblem, som väger tyngre i jordbruket än i andra näringar. För vissa av de produktionsresurser som frigörs vid en driftsnedläggning saknas således möjligheter till alternativ användning. Hit hör i första hand äldre arbetskraft men även delar av byggnadsbeståndet och viss maskinell utrustning. Jorden i avfolkningsbygder liksom sämre jordar i de egentliga jordbruksbygderna kan också — frånsett de marker där skogsplantering eller fritidsaktivitet är möjlig och ekonomiskt motiverad — inräknas här. För särskilt den äldre arbetskraften föreligger omställningssvårigheter på grund av att den ofta ej kan erbjudas annan lämplig sysselsättning, att den har otillräcklig kännedom om andra arbetsmöjligheter eller genom att denna

arbetskraft känner personliga svårigheter att lämna en invand arbetsmiljö, som har karaktären av livsform, för att övergå till annat yrke. Ett avsevärt hinder för omflyttning ligger också i den svåra bostadsbristen i de expansiva tätorterna.

Mot bakgrund härav anser vi det vara ett samhällsintresse både ur effektivitetssynpunkt och ur välfärdspolitisk synpunkt, att staten med olika medel underlättar jordbruksnäringens anpassning. Jordbrukspolitiska åtgärder bör liksom hittills främst omfatta *rationaliseringspolitiska* åtgärder i vid bemärkelse och *prispolitiska* åtgärder (prisstöd). Rationaliseringsåtgärderna inbegriper även omställningsstöd i olika former till den arbetskraft som vill lämna jordbruket.

2. *Målsamband och målkonflikter*

Vid förverkligandet av den angivna allmänna jordbrukspolitiska målsättningen uppkommer konflikter som medför att knappast några mål kan fullt tillgodoses. Avvägningar måste alltid ske. Vi skall i det följande peka på några av dessa konflikter.

Vad först beträffar de tekniska möjligheterna till effektivisering av jordbruksproduktionen synes de att döma av gjorda undersökningar vara betydande. Effektiviseringens syfte är att bidra till *att* hålla de samhällsekonomiska kostnaderna för den eftersträvade jordbruksproduktionen nere, *att* tillsammans med andra åtgärder möjliggöra en tillfredsställande inkomst för den i rationellt drivna jordbruk sysselsatta befolkningen samt *att* frigöra arbetskraft från jordbruket för en insats i andra, expansiva näringar. Effektiviseringsmöjligheterna och produktivitetsutvecklingen inom jordbruket har redovisats i kapitel A: IX. Av en där refererad undersökning (utförd under ledning av professor Lennart Hjelm) framgår, att de tekniska möjligheterna till en fortsatt effektivisering är betydande, men att avsevärda insatser i olika former fordras för att den skall komma till stånd. En fullständig anpassning av jordbruksföretagens resurser efter förväntad teknisk utveckling skulle enligt dessa beräkningar kunna öka arbetsersättningen med ca 4 % per år. En sådan anpassning anses emellertid enligt nämnda undersökning ej vara till alla delar genomförbar. Den långsiktiga, praktiskt möjliga förbättringen torde ligga väsentligt under de teoretiskt beräknade 4 % om året. Den verkliga nettoproduktivitetsökningen har under efterkrigstiden i genomsnitt uppgått till ca 2 % per år. Industriarbetarna har — tack vare industrins bättre utnyttjande av tillgängliga resurser och trots en mindre fördelaktig prisutveckling inom industrin än i jordbruket — kunnat ges en större inkomstökning än de i jordbruket sysselsatta, vilket visar att produktivitetsförbättringen inom de flesta industrisektorer varit inte oväsentligt större än i jordbruket. Utan en betydande ökning i utvecklingsinsatserna, både för att åstadkomma en strukturomdaning och för att öka den tekniska standarden, är det föga troligt att produktivitetsökningen i jordbruket framdeles kommer att bli större än vad den hittills varit.

Det finns flera faktorer som verkar fördröjande på effektivitetsutvecklingen. Dessa kommer bl. a. till synes genom den stora skillnaden mellan känd och tillämpad teknik. Denna tekniska eftersläpning beror delvis på bundenheten till tidigare investeringar i numera föråldrade maskiner och anläggningar, delvis på bristande kännedom om modern produktionsteknik och förutsättningar-

na för att tillämpa den och delvis på brist på kapital. Genom att efterfrågeökningen för jordbruksprodukter dessutom är liten i jämförelse med flertalet andra varor och tjänster, har jordbruket blivit en krympande näring med dålig lönsamhet. Kapitalinsatsen per arbetare är i rationell produktion förhållandevis hög jämfört med många andra näringar. Jordbruket har svårt att skaffa det ytterligare kapital som när det rätt utnyttjat skulle kunna medverka till en harmonisk produktionsapparat. Trögheten i anpassningsprocessen har medfört en snedvridning av resursfördelningen mellan arbetskraft, kapital och mark i förhållande till behoven vid modern produktionsteknik. Trots den stora arbetskraftsutflyttning som skett från jordbruket under efterkrigsåren — den har varit mycket större än vad man förutsatte i 1947 års jordbrukspolitiska program — föreligger sålunda alltjämt en viss undersysselsättning för arbetskraften vid ett stort antal jordbruk och en låg marginell avkastning för denna arbetskraft. De tröghetsfaktorer, som försvårar arbetskraftsutflyttningen från jordbruket, måste därför så långt möjligt undanröjas. Detta är mer angeläget nu än tidigare, eftersom utflyttningen framdeles väsentligen måste komma att avse brukarna själva. För denna grupp torde bundenheten vid jordbruket av tidigare nämnda skäl vara större än för anställd arbetskraft och jordbrukarungdom. Dessa sistnämnda grupper har ju hittills antalsmässigt helt dominerat den arbetskraft som lämnat jordbruket.

En annan väsentlig faktor, som verkar fördröjande på strukturanpassningen, är att effektiviseringen i jordbruket kan motverka sina egna syften. Vissa av de produktivitetsfrämjande insatserna har en tendens att medverka till en alltför snabb ökning av produktionsvolymen i förhållande till efterfrågan, såvida ej produktivitetsstegringens effekt motvägs av totalt minskad resursinsats, främst av arbetskraft. Om en sådan jämvikt ej uppnås, får man en i förhållande till köpkraftig efterfrågan för stor produktion, som medför prisfall. Härigenom kommer rationaliseringens vinster att delvis överföras från jordbrukarna till andra grupper.

Orsakskedjan är här i stort sett följande. På grund av att så stor del av jordbrukets kostnader på kort sikt är fasta och intensiteten ej är optimal, blir de marginella produktionskostnaderna vid en produktionsökning väsentligt mycket lägre än de genomsnittliga kostnader, på vilka en prispolitik måste baseras ifall den skall motsvara en inkomstmålsättning av traditionell typ. Visserligen har jordbrukarna i allmänhet svårt att beräkna några produktionskostnader överhuvudtaget på grund av näringens komplicerade kostnadsstruktur, men ett stort antal stimuleras ändå av förbättrade priser att expandera produktionen genom att investera och tillämpa effektivare tekniska metoder. Höjda priser leder därför lätt till produktionsstegringar som, när investeringarna väl är gjorda och den nya tekniken inlärd, inte lika lätt kan elimineras vid motsvarande prissänkningar. Genom att de växande förlusterna vid export på världsmarknaden måste på ena eller andra sättet täckas ur produktpriserna — ifall de inte subventioneras bort via statsbudgeten — blir en allt mindre del av varje prishöjning över för en inkomstförbättring för producenterna.

Förbättrad lönsamhet har således en dubbel effekt på rationaliseringsverksamheten. Å ena sidan ger den ekonomiska resurser utan vilka incitament till ökade investeringar för att effektivisera produktionen skulle försvagas. Likaledes kan en ökad lönsamhet leda till att ny produktionsökande teknik införs (jfr kap. A: II).

En förbättrad lönsamhet minskar å andra sidan benägenheten hos brukarna på många marginella enheter att ta risken att söka sig över till annan sysselsättning. Den torde även bidra till att

jordvärdena stiger, ofta mer på grund av den vid förbättrad lönsamhet höga marginella avkastningen av tillskottsarealer än i relation till den ofta ganska svaga genomsnittliga avkastningen. De höga jordvärdena fördröjer i sin tur strukturrationaliseringen och utgör överhuvudtaget en produktionskostnadsökande faktor.

Detta jordbrukspolitiska dilemma — att å ena sidan god lönsamhet i näringen genom prisstöd eller andra åtgärder stimulerar investeringar och introduktion av ny teknik men å andra sidan förstärker trögrörligheten och därmed medför risk för att alltför mycket resurser kvarhålls i näringen, vilket leder till överproduktion, prisfall, stagnation i rationaliseringsutvecklingen och sjunkande inkomster för de sysselsatta — stod i stort sett klart för 1942 års jordbrukskommitté. Den sökte därför utforma de jordbrukspolitiska medlen så att denna konflikt skulle minskas. Grundtanken i 1947 års jordbruksprogram — att inkomstmålsättningen skulle uppnås med hjälp av prisstöd och rationalisering av näringen med hjälp av administrativa stödåtgärder — var sålunda ett försök att lösa denna konflikt.

I hur hög grad denna konflikt påverkat utvecklingen i jordbruket sedan 1947 är som förut nämnts svårt att bedöma. Målsättningarna har endast delvis kunnat realiseras, men härtill har även många andra faktorer än den nu nämnda bidragit. Det kan konstateras att omflyttningen av arbetskraft från jordbruket till andra näringar gått snabbare under efterkrigstiden än tidigare. Den har också såsom vi förut framhållit varit vida större än vad som förutsattes 1947. Främst torde den starka expansionen av sysselsättningen inom andra sektorer i samhället ha bidragit härtill. Men även den dåliga lönsamheten, särskilt vid många små och ogynnsamt belägna jordbruk, har verkat i samma riktning. Utan denna omflyttning av arbetskraft, som tillfört övriga näringsgrenar ett betydande och för deras utveckling värdefullt tillskott, skulle inkomstläget inom familjejordbruket varit väsentligt sämre än det nu är. Vad gäller avflyttningen av företagarna själva, pekar gjorda undersökningar på att denna flyttning nu mer än tidigare påverkas av tillgången på arbetstillfällen utanför jordbruket. För företagarnas del är det dock svårt att rätt mäta avflyttningens storlek, eftersom den i stor utsträckning går via deltidsanställning i andra näringar, varför de i folk- och jordbruksräkningarna länge kan kvarstå som jordbrukare.

Prispolitiken har givetvis haft inflytande på utflyttningstakten. Självfallet hade långt fler jordbrukare tvingats flytta, om ett betydligt lägre prisstöd upprätthållits. Hur stor prispolitikens bromsande effekt varit på resursutflyttningen är svårt att kvantitativt fastställa; detta redan av den anledningen att det inte är möjligt att beräkna vad en prispolitik, syftande till inkomstlikställighet åt ett mindre urval av jordbrukare än man vid prissättningen hittills utgått från, skulle ha fått för effekt. Det är sannolikt att prispolitikens återhållande effekt på resursutflyttningen avtagit under senare år, särskilt vid de minsta jordbruken. Dålig lönsamhet, småbruksstödets minskade realvärde för den enskilde brukaren samt den tekniska utvecklingens gynnande av större enheter har sålunda tillhopa kommit att innebära starka incitament till ökad utflyttning även för brukarna själva. En brist i den förda jordbrukspolitiken har, såsom vi framhållit i kapitel A: XV, varit avsaknaden av aktiva åtgärder för att underlätta omställningen av brukarna. Behovet av sådana åtgärder ökar framdeles när utflyttningen i långt högre

grad än hittills kommer att omfatta brukarna själva. Undersökningar pekar på att avsaknaden av omställningsstöd utövar en starkt hämmande effekt på utflyttningen särskilt av brukare, även när lönsamheten i jordbruket är svag jämfört med andra näringar och alternativa sysselsättningsmöjligheter finns. Först under senare år har arbetsmarknadspolitikens omställningsstöd i viss omfattning börjat tillämpas även för jordbruket. De utflyttande har dessförinnan fått bära omställningskostnaderna själva.

Vi har med det anförda velat peka på vissa faktorer och konflikter som påverkar jordbrukets anpassning, inte minst effektiviseringsutvecklingen. Man får räkna med att dessa förhållanden även framdeles kommer att i större eller mindre grad kvarstå.

3. *Produktionsmålsättningen*

Samhället har, som vi tidigare framhållit, självfallet intresse av att jordbruket får en sådan omfattning och bedrivs på ett sådant sätt, att det bidrar till en ur ekonomiska synpunkter så riktig användning som möjligt av landets produktionsresurser. Det är också ett intresse för de i näringen sysselsatta, att inte mer produktionsresurser är bundna i denna än som är ekonomiskt motiverat. Vid en bedömning med utgångspunkt från de priser, som förelegat på den internationella marknaden under större delen av efterkrigstiden och till vilka import regelmässigt kunnat ske, har jordbrukets lönsamhet samhällsekonomiskt sett varit svag. Även om samma förhållande också gällt många andra industriländers jordbruk, utgör detta inte ett vägande skäl mot att ta världsmarknadspriserna till utgångspunkt för en renodlat ekonomisk bedömning av frågan om jordbruksproduktionens lämpliga storlek. Det är från denna utgångspunkt vi har sökt kalkylera kostnaden för de avvikelser från en samhällsekonomisk bedömning, vilka man av sociala, försvarspolitiska eller andra skäl vill göra. Så länge de låga världsmarknadspriserna blir bestående är de en realitet för den svenska ekonomin.

Mot den nu antydda bakgrunden gäller det att fastställa de framtida jordbrukspolitiska riktlinjerna och ge svar på främst följande två frågor. I vilken takt bör resurser från jordbruket överflyttas till andra, mer lönsamma näringsgrenar? I vilken utsträckning är det önskvärt att med sikte på en bestående jordbruksproduktion förnya resurserna — arbetskraft och kapital — i denna produktion? De två frågorna ger anledning att överväga resursfördelningsproblemet på kort och på lång sikt.

Betydande samhällsekonomiska vinster kan enligt vår uppfattning uppnås genom en snabbare överflyttning av resurser till andra näringar från de marginella jordbruken, dvs. från jordbruk med de sämsta produktionsförutsättningarna (jfr kap. II). Än större blir dessa vinster på lång sikt om man undviker att förnya de resurser, som nu är bundna i jordbruk med svaga förutsättningar.

Anpassningen av jordbruksnäringens struktur och omfattning är emellertid en tidskrävande process. De jordbrukspolitiska åtgärderna måste, med hänsyn till de verkningar de får, grundas på bedömningar som sträcker sig över decennier. Vid uppställandet av ett jordbrukspolitiskt program har man att i främsta rummet bedöma följande frågor:

1. Hur kommer världens försörjningsbalans och därmed världsmarknadspriserna att utveckla sig?

2. Vilken produktion behövs för att Sverige skall kunna upprätthålla en tillfredsställande livmedelsberedskap?

Dessa frågor har ingående diskuterats i de två föregående kapitlen. Vad först angår världens livsmedelsförsörjning domineras utvecklingen, såsom vi närmare utvecklat i kapitel I (jfr även kap. A: III), av två varandra motstridiga tendenser. Å ena sidan synes det mot bakgrund av den starka befolkningsökningen i världen och de växande insatserna för en ekonomisk utveckling och därmed för en stigande standard för de stora folkmassorna i u-länderna sannolikt, att en efterfrågeökning för livsmedel, som även blir märkbar internationellt i ökad köpkraft, på lång sikt kommer till stånd och leder till en åtstramning av världsmarknaden. Å andra sidan domineras både industriländernas och u-ländernas jordbrukspolitik av överskottsproblemen, och man synes böra räkna med att så skall bli fallet även på ganska lång sikt. Den handelspolitiska debatten mellan u-länder och industriländer har också helt präglats av de förras önskan att finna avsättning bl. a. för sina livsmedelsråvaror på industriländernas marknader i konkurrens med dessas skyddade inhemska produktion. Med de rådande villkoren för den internationella handeln torde en väsentligt ökad och bättre betald råvaruimport till industriländerna vara en förutsättning för u-ländernas ekonomiska utveckling, eftersom de endast därigenom kan förvärva tillräckligt med valuta för den erforderliga importen av kapitalvaror, vissa råvaror och tekniskt kunnande. En mer permanent försörjning av u-länderna till någon väsentlig del även med livsmedel från industriländerna förutsätter en löpande internationell inkomstomfördelning av en storleksordning, som för närvarande synes helt otänkbar. Under sådana förhållanden torde industriländerna under lång tid framöver kunna göra den största insatsen för u-landsutvecklingen genom att främja ett varuutbyte med dessa länder, dvs. sälja de kapitalvaror u-länderna behöver och ta emot deras råvaror och enklare förädlingsprodukter som betalning.

Även om ett mer framsynt tänkande rörande den internationella arbetsfördelningen börjar göra sig gällande, tar det mycket lång tid innan det i nämnvärd grad kan komma att påverka handelspolitiken. Därtill kommer att överskottssituationen medfört, att produktionen hållits tillbaka, särskilt i västerns industriländer men kanske även i vissa u-länder, med en ackumulerad outnyttjad produktionspotential som följd. Om nuvarande tendenser skulle ändras, så att u-länderna i framtiden blev stora importörer av livsmedel, producerade i industriländerna, kan man därför utgå från att dessa livsmedel kommer att produceras på annan mark än på sådan jord i vårt land, som nu undan för undan tas ut ur jordbruksproduktionen.

Av de skäl vi anfört i kapitel I synes det mest sannolikt, att överskottstendenserna kommer att dominera bilden under en avsevärd tid framöver. Övervägande skäl talar alltså för att den *köpkraftiga* efterfrågan på livsmedel i u-länderna under överskådlig framtid inte kommer att växa så snabbt och världsmarknadspriserna därmed inte stiga så mycket att import till Sverige skulle försvåras eller produktion för export från vårt land till u-länderna bli aktuell. På ännu längre sikt kan naturligtvis förhållandena härvidlag komma att ändras. En betydelsefull faktor i detta sammanhang blir givetvis Sovjetunionens och Kinas framtida inköpspolitik i fråga om livsmedel.

Sverige har i det handelspolitiska samarbetet att ta hänsyn till krav på importliberalisering också från livsmedelsexporterande rika länder inom ramen för globala eller regionala avtal

eller organisationer såsom GATT och EFTA och även EEC, om landet skulle komma att anknytas till detta handelsblock. Även dessa förhållanden måste tas med i bilden vid utformningen av målsättningen för vår jordbrukspolitik.

Såsom vi förut framhållit måste huvudlinjerna i jordbrukspolitiken grundas på en bedömning av utvecklingen på mycket lång sikt. Vid en sådan bedömning blir såsom antytts avvägningen mellan de båda tendenserna (knapphet — överskott) betydligt mer oviss. Skulle ansträngningarna att ekonomiskt utveckla u-länderna krönas med en rimlig grad av framgång, borde tendenserna till livsmedelsknapphet och därmed till stigande livsmedelspriser komma att överväga. Vi anser att detta utgör ett skäl för att inte alltför hårt knyta det ekonomiska kriteriet till de *rådande* världsmarknadspriserna vid bedömning av den framtida jordbruksproduktionens önskvärda storlek i Sverige. Den marginella produktionen, som är klart oekonomisk och saknar rationaliseringsförutsättningar, bör man dock under inga förhållanden upprätthålla, inte ens om priserna på världsmarknaden skulle komma att visa en stigande tendens. De resurser som skulle krävas härför kan göra betydligt större insatser, t. ex. för produktion av kapitalvaror vilka åtminstone delvis kan komma u-länderna till godo.

Den produktion, som kan ytterligare rationaliseras och som är konkurrenskraftig vid ett gränsskydd av rimlig omfattning och inte har sämre förutsättningar i förhållande till andra näringsgrenar än vad som genomsnittligt gäller för många andra länder, torde däremot av nu anförda, liksom av andra skäl, vilka framgår av det följande, böra vidmakthållas under överskådlig tid.

Den andra av de båda förut uppställda frågorna var, vilket behov som i framtiden kommer att föreligga att i Sverige upprätthålla en jordbruksproduktion som grundval för en *livsmedelsberedskap* för avspärrning eller krig. Denna fråga, som spelat en central roll i efterkrigstidens jordbrukspolitik, har ingående diskuterats i kapitel II (jfr även kap. A: VIII). Vi konstaterar där, att en livsmedelsberedskap även framgent måste upprätthållas såsom en oundgänglig del av landets totala försvar. Dess omfattning och därmed de samhällsekonomiska kostnader landet ikläder sig för denna beredskap bör givetvis bedömas mot bakgrunden av den världspolitiska utvecklingen och av beredskapsbehovets allmänna styrka. Beredskapsfrågan måste därför gång efter annan omprövas.

Vid bedömningen av storleksordningen av den fredsmässiga jordbruksproduktion, som behövs för att en viss livsmedelsberedskap skall kunna upprätthållas, är det främst två spörsmål som kommer i förgrunden. Dels vilken kvantitativ och kvalitativ försämring av livsmedelsstandarden (minskad kaloritillförsel, minskad andel animaliska livsmedel i kosten) som kan accepteras under en avspärrning, dels i vilken utsträckning beredskapsbehovet kan tillgodoses genom lagring.

Såsom framgått av det föregående är det mer påfrestningarna på ransoneringssystemet än näringsfysiologiskt betingade minimikrav som avgör hur stora kostförändringar man rimligen kan genomföra under en avspärrning. Den av ransoneringen betingade miniminorm vi utgår från avser ett läge, i vilket en avspärrning skulle komma att sammanfalla med ett års dåligt skördeutfall (»missväxt»). Man måste räkna med att en sådan situation kan inträffa. Den verkliga standarden ligger vid normalskörd inte oväsentligt högre än vi räknat med.

Vi har i det föregående funnit, att

beredskapslagring varken helt eller till större delen kan ersätta produktionsberedskap som grundval för livsmedelsberedskapen. Särskilt lagring av vegetabiliska livsmedel är dock ett utomordentligt viktigt komplement till produktionsberedskapen för att denna skall kunna ges en ur ekonomiska synpunkter lämplig omfattning. Den ger samtidigt möjligheter att utjämna fluktuationer i produktionen särskilt vid missväxt, att begränsa verkningarna av en nödvändig produktionsomställning och att säkra en strategiskt placerad tillförsel i ett krigsfall. Därför bör en ganska avsevärd beredskapslagring enligt vår mening tills vidare upprätthållas. Dess exakta storlek får avvägas bl. a. mot utvecklingen av såväl konfliktriskerna som produktionsberedskapens aktuella omfattning.

Såsom vi i annat sammanhang framhållit är även annan lagring än av livsmedel nödvändig om produktionsberedskapen skall vara meningsfull. Vi syftar härvid speciellt på en tillfredsställande lagring av drivmedel för jordbrukets behov.

Med avseende på den kvalitativa livsmedelsstandarden vid en eventuell avspärrning har vi ansett, att man i nuvarande världspolitiska läge inte bör riskera, att en omställning från animalisk till vegetabilisk konsumtion *relativt sett* skall behöva drivas mycket längre än vad som skedde under andra världskriget, även om avspärrningen skulle sammanfalla med missväxt. Skulle emellertid den världspolitiska spänningen och därmed behovet av beredskap minska, anser vi att detta i första hand bör komma till uttryck genom att man minskar kraven på kostens kvalitativa sammansättning vid en avspärrning, dvs. tar större risker med hänsyn till påfrestningarna på ransoneringsapparaten.

Enligt de prognoser för produktions- och konsumtionsutvecklingen som vi låtit upprätta (kap. II, jfr även kap. A: VIII) skulle produktionen fram till 1975 vid *oförändrad jordbrukspolitik* bli tämligen oförändrad och självförsörjningsgraden, trots en viss minskning av kaloriförbrukningen per capita, på grund av befolkningstillväxten falla från 98 % »normåret» 1962/63 till 94 %. Liksom alla prognoser av detta slag är den behäftad med en betydande osäkerhetsmarginal.

Viktigt är att observera, att mer betydande förändringar i produktionens och konsumtionens sammansättning måste beaktas vid bedömningen av försörjningslägets utveckling.

De tal för självförsörjningsgraden som angetts här och i det föregående hänför sig till produktions- och konsumtionssammansättningen normåret 1962/63. En liknande normberäkning för 1965/66 har gett som resultat en självförsörjningsgrad av 91 %. Därvid är emellertid att märka, att självförsörjningsgraden för animalier är oförändrad, medan den för vegetabilier på grund av minskad odling av brödsäd och sockerbetor kraftigt nedgått. En betydande förskjutning i produktionens sammansättning har sålunda skett. Produktionskapaciteten inför en avspärrning har därför mellan normåren 1962/63 och 1965/66 inte nedgått så starkt som reduktionen av självförsörjningsgraden för samtliga produkter från 98 till 91 % tyder på. Överförs för 1965/66 från animaliesidan en viss del av produktionen till vegetabiliesidan så att en återgång till 1962/63 års relation vegetabilier—animalier uppnås, erhålls en självförsörjningsgrad av 94 % för hela produktionen. Detta räkneexempel ger en uppfattning om effekten av de förskjutningar i produktionens sammansättning som beräknats mellan normåren 1962/63 och 1965/66.

Nu anförda kalkyler (utförda våren 1966) bestyrker den sakta nedåtgående trend för den i beredskapssammanhang relevanta produktionskapaciteten i förhållande till konsumtionen, som vi tidigare angett som sannolik redan vid oför-

ändrad jordbrukspolitik. Det är väsentligt att skilja mellan en prognos för försörjningsutvecklingen av detta slag å ena sidan och en målsättning för densamma såsom utgångspunkt för en medveten politik å den andra. Den senare måste, såsom framgått av det föregående, baseras på en avvägning mellan å ena sidan behovet att i olika situationer trygga en försörjning på såväl kort som lång sikt och å andra sidan de samhällsekonomiska kostnaderna härför. Dessa är vid nuvarande prisnivå på världsmarknaden mycket betydande. Då såsom framgått av det föregående en så hög självförsörjningsgrad som den nuvarande inte är erforderlig ur beredskapssynpunkt, finner vi en viss krympning av produktionsvolymen ur samhällsekonomisk synpunkt starkt motiverad.

Vi finner mot denna bakgrund, att *jordbrukets produktionsvolym* i förhållande till konsumtionen inte avtagit så snabbt som ur samhällsekonomisk synpunkt har varit önskvärt. Orsaker härtill har varit bl. a. produktionsfaktorernas trögrörlighet och den bristande effektiviteten i hittills använda medel för att åvägabringa en sådan anpassning. Den nedgång av självförsörjningsgraden, som under det närmaste decenniet väntas ske enligt förut anförda prognoser, anser vi inte vara tillräcklig. En sänkning i snabbare takt av självförsörjningsgraden i fråga om jordbruksprodukter bör därför eftersträvas. En sådan minskning synes även av andra skäl, främst marknadsmässiga, vara motiverad.

Förutsatt att de från jordbruket frigjorda resurserna kan få en bättre alternativ användning och att sänkningen sker i samband med anlitande av de medel för omställning m. m., som vi föreslår i det följande, bör fram till slutet av 1970-talet en sänkning av självförsörjningsgraden eftersträvas ned till en nivå, vilken alltjämt fyller de krav på beredskap, som vi uppställt, nämligen ned till ca 80 %. En nedgång i självförsörjningsgraden till denna nivå behöver från beredskapssynpunkt inte föranleda andra åtgärder än den utökning av lagren vi förut antytt.

Med hänsyn till föränderligheten i alla de faktorer, som påverkar produktionsmålsättningen och då särskilt det världspolitiska läget, prisutvecklingen på världsmarknaden och lagringstekniken, måste en omprövning av produktionsmålsättningen som tidigare framhållits fortlöpande komma till stånd.

4. Målsättning för rationaliseringspolitiken

Inom den ram som produktionsmålsättningen anger bör den långsiktiga jordbrukspolitiken ha till mål att skapa möjligast *effektiva företag*. Utformningen av sådana företag bör successivt anpassas efter den tekniska utvecklingen. Genom en sådan politik tillgodoses det ur samhällsekonomisk synpunkt centrala kravet att kostnaderna för de framställda livsmedlen blir så låga som möjligt, dvs. att de resurser, som tas i anspråk för den önskade produktionen, nedbringas till ett minimum.

Då produktionen (vid oförändrad jordbrukspolitik), som förut nämnts, även i fortsättningen kan väntas inte oväsentligt överstiga vad som är erforderligt ur beredskapssynpunkt, anser vi det angeläget att ytterligare åtgärder vidtas för att påskynda frigörandet av arbetskraft i jordbruket och borttagandet av sämre åker ur jordbruksdrift. Den rörlighetsbefrämjande arbetsmarknadspolitik som är under utbyggnad bör därvid aktivt tillämpas även för jordbrukets arbetskraft och ge ett effektivt

stöd till omskolning och omställning till annan verksamhet.

För att underlätta såväl effektiviseringen inom jordbruket som resursutflyttningen anser vi att — liksom hittills — ett samhälleligt *rationaliseringsstöd* är erforderligt. Ett dylikt stöd ligger helt i linje med de förut nämnda samhällsekonomiska målsättningarna. Den närmare utformningen av detta rationaliseringsstöd kommer att redovisas i kapitlen IV—VII. Vi vill emellertid redan här understryka betydelsen av det i väsentliga hänseenden nya inslaget i denna rationaliseringsverksamhet, nämligen det aktiva omställningsstödet. Behovet av denna typ av stöd framstår som särskilt angeläget då omställningsprocessen i allt större utsträckning hänför sig till brukarna, som i regel är mer bundna till jordbruksdriften än familjemedlemmar och anställda. Eftersom jordbrukets effektivisering inte kan baseras på produktionsökning totalt sett, måste rationaliseringen innebära en betydande minskning av de i produktionen engagerade resurserna, i första hand arbetskraft och mark. Erfarenheterna av strukturrationaliseringen visar bl. a., att en sammanslagning av mindre jordbruk till större företag leder till en effektivitetsökning men oftast inte till någon produktionsminskning. En viss nedläggning av marginella arealer påverkar inte heller produktionsutvecklingen särskilt starkt, eftersom produktionen från dessa ofta sämre jordar är tämligen ringa. Det måste därför, inte minst ur jordbruksnäringens synpunkt, vara önskvärt att utflyttningen av arbetskraft från näringen och nedläggningen av åker även i fortsättningen försiggår i snabb takt.

Hittills har arbetskraftsutflyttningen i huvudsak skett utan större förändringar i fastighetsstrukturen. I fortsättningen blir även en betydande *strukturrationalisering* nödvändig, eftersom minskningen av arbetsinsatsen på flertalet bestående brukningsdelar inte kan drivas mycket längre. För att underlätta denna arbetskraftsutflyttning anser vi att *omställnings- och flyttningsbidrag i olika former* måste få en långt mer framskjuten plats än hittills som medel att underlätta utvecklingen. För att dessa bidrag skall bli effektiva krävs vidare en koordinering av planer och beslut hos de statliga arbetsmarknads- och jordbruksrationaliseringsorganen.

5. *Målsättning för prispolitiken*

Det andra medlet för att uppnå en minskning av produktionen och en snabbare reduktion av självförsörjningsgraden är *prisavvägningen*. Möjligheterna att använda detta medel är emellertid delvis begränsade. En prispolitik, som på kort sikt verkar starkt begränsande på produktionen, kan i vissa situationer synas nödvändig, men kan ur samhällets synpunkt vara oekonomisk genom att den befintliga produktionskapaciteten inte helt utnyttjas. En produktionsbegränsning inom jordbruket blir i regel ekonomisk först då den sker genom en successiv krympning av hela produktionsapparaten.

De angivna medlen, rationaliseringsåtgärder och prispolitik, är inte oberoende av varandra till sina verkningar. Om överhuvudtaget en i det stora hela effektivt arbetande jordbruksnäring skall kunna skapas och i fortsättningen fungera, krävs ett omfattande rationaliserings- och omställningsstöd i förening med en prisnivå, som å ena sidan ej får vara så hög att den försvårar rationaliseringen (motverkar frigörande av resurser från jordbruket till andra näringar) men å andra sidan ej får vara så låg, att produktionen faller så starkt

att produktionsmålsättningen äventyras eller lönsamheten blir så dålig, att stimulansen till investeringar i rationella jordbruksföretag blir otillräcklig. Den målkonflikt, som här kan föreligga, bör kunna mildras genom att betydligt större insatser görs i jordbruket än för närvarande vad beträffar rationalisering och omställning. Härför krävs både ökade statliga insatser — administrativa och ekonomiska — och ökade insatser av de enskilda jordbrukarna ävensom ett aktivt stöd från jordbruksorganisationernas sida i omvandlingsprocessen. Vidare erfordras realistiska lösningar av finansierings- och markdispositionsfrågorna.

Det bästa kriteriet på prisnivåns lämplighet i här berörda hänseende är jordbrukarnas reaktion på densamma, som manifesteras i planer och konkreta åtgärder. Blir produktionen för stor och strukturomvandlingen för långsam, är prisnivån för hög och blir produktionen för liten och den tekniska effektiviseringen otillräcklig, är den för låg.

De rationaliserings- och omställningsåtgärder som hittills genomförts ger oss ej tillräcklig grund för att bedöma, hur ett betydligt utvidgat program på detta område skulle verka på markfrigörande, resursutflyttning och total produktion och vid vilken prisnivå man härvidlag skulle få en eftersträvad minskning av produktionen till stånd i förening med en snabb framväxt av rationella jordbruk. Då man sålunda ej på förhand kan avgöra, hur ett utökat och delvis nytt rationaliserings- och omställningsstöd verkar och vilken prisnivå som bör upprätthållas för att nå de uppställda målsättningarna, föreslår vi att man under en *övergångsperiod* efter utgången av det andra provisorieavtalet, dvs. fr. o. m. 1.9 1967, bör pröva sig fram på sätt som framgår av det följande. Längden av denna period bestäms av den tid det tar att avläsa verkningarna av de åtgärder som vi föreslår. Vi anser att härför erfordras minst tre års erfarenhet, som statistiskt kan redovisas först efter ytterligare någon tid.

Prispolitiken under den angivna övergångsperioden bör enligt vår mening kännetecknas av återhållsamhet så att rationaliserings- och omställningsåtgärderna inte motverkas. Utgångspunkten bör vara det gränsskydd för jordbruksprodukter som råder den 31 augusti 1967, dvs. vid utgången av det andra provisorieavtalet, med tillägg av kompensation för den allmänna prisuppgången under sista halvåret enligt avtalets s. k. inflationsregel. Den kvantitativa effekten av såväl rörlighetsstimulerande åtgärder som prispolitik med produktionsstyrande syfte är oviss. Vi anser att båda dessa medel måste prövas för att uppnå den eftersträvade sänkningen av produktionsvolymen. Prisnivån för jordbruksprodukter bör under de närmaste åren ej få stiga fullt så snabbt som den allmänna prisnivån.

Det kan i sammanhanget nämnas, att realpriserna för såväl jordbruksprodukter som industrivaror (partipriser) under de senaste decennierna fallit och att de senare fallit starkare än priserna för jordbrukets produkter (jfr kap. A: XIII). Vidare kan nämnas, att under 10-årsperioden 1956—65 realprisnivån för jordbrukets produkter (mätt som kvoten mellan jordbruksnämndens producentprisindex och konsumentprisindex) fallit med i genomsnitt ca 0,2 % per år. (Om man utgår från en ren avräkningsprisindex i stället för producentprisindex, blir talet ca 0,4 %).[1]

I avvaktan på erfarenheter av effek-

[1] Till följd av variationer i årsmånen m. m., vilka påverkar priserna, blir beräkningar av pristrender för så pass korta perioder som 10 à 15 år självfallet mycket osäkra — statistiskt sett är de angivna procenttalen omgivna med stora felmarginaler.

ten av andra föreslagna jordbrukspolitiska åtgärder bör denna prisutveckling i stort sett bibehållas under övergångsperioden.[2]

Det bör framhållas, att en realprissänkning av den storleksordning, som nu antytts, inte innebär en reell inkomstsänkning för jordbruket som helhet betraktat eftersom, med det prissystem vi förordar, producenterna — i den mån marknadsförhållandena det medger — i huvudsak bör kunna behålla sina rationaliseringsvinster (produktivitetsförbättringar) och därigenom fortlöpande kunna förbättra sitt inkomstläge. I vilken omfattning detta sker blir beroende av producenternas egna insatser.

Prissättningen på jordbruksprodukter påverkar anpassningsprocessen även på så sätt att prisrelationerna mellan olika jordbruksprodukter bestämmer vilka produktionsgrenar som blir lönsamma och därmed vilka företagsformer, inriktade på dessa grenar, som blir lönsamma. Vi förutsätter att vissa anpassningar sker av priserna på olika produkter för att påbörja genomförandet av de i det följande förordade ändringarna i prisavvägningen mellan animaliska och vegetabiliska produkter samt avvecklingen av olika regleringar. Vidare måste möjligheter finnas till en anpassning av prisrelationerna på kort sikt mellan olika produkter för att bemästra marknadssvårigheter.

Den angivna genomsnittliga realprisutvecklingen bör kunna ge en relativt god företagsekonomisk lönsamhet vid rationella företag. Den kan även väntas bidra till en tillfredsställande levnadsstandard för ett stort antal jordbrukarfamiljer i övrigt. Det av oss förordade prissättningssystemet avviker från det tidigare tillämpade främst genom att det inte direkt knyts till resultat från lönsamhetsberäkningar.

Effekterna av det utvidgade rationaliserings- och omställningsstödet i förening med den angivna prisnivåns verkan på produktionsutvecklingen, på insatsen av resurser och frigörande av mark, på tillkomsten av nya företag samt på inkomst- och lönsamhetsutvecklingen bör successivt registreras. Utvecklingen bör följas med serier över resursinsatser, nettoproduktivitet, totalproduktion (vid normala väderleksbetingelser), företagsutveckling och strukturomvandling, lönsamhetsberäkningar och standardjämförelser. Särskilt bör omställningsåtgärdernas och prisernas inverkan på resursanvändningen och produktionens omfattning analyseras. För att få säkra hållpunkter härvidlag torde erfordras att särskilda representativt upplagda jordbruksräkningar kommer till utförande. Dessa behöver inte ha samma omfattning som hittillsvarande jordbruksräkningar, men de bör i stället göras med tätare mellanrum, helst årligen men i vart fall vartannat år. Likaså bör en plan för relativt täta standardundersökningar upprättas. Vi föreslår att berörda statliga verk får i uppdrag att utarbeta planer m. m. i nämnt hänseende.

Av vad ovan sagts framgår, att man under övergångsperioden främst bör lita till omställningsstöd och rationaliseringsinsatser från såväl det allmännas som jordbrukets sida för att åstadkomma den önskade utvecklingen. Som ett led i denna verksamhet vill vi också förorda, att *småbruksstödet* (arealbidrag

[2] Jordbruksprisernas utveckling anser vi därvid böra mätas med hjälp av jordbruksnämndens producentprisindex. Den allmänna prisnivå, som man i förevarande fall skall utgå från, bör i fortsättningen mätas med hjälp av konsumentprisindex rensad från indirekta skatter, bostadskostnad (exkl. bränsle och lyse), sprit och tobak samt sådana livsmedelskostnader, som är att hänföra till eller baserade på svenska jordbruksprodukter. Rensningen i fråga om sistnämnda post bör endast avse inflytandet av prisändringar på sådana produkter som innefattas i producentprisindex.

och leveranstillägg för mjölk) avvecklas vid utgången av det andra provisorieavtalet. Vi förutsätter därvid att omställningsstödet tillämpas så, att det erbjuder brukare på små enheter ett väsentligt bättre alternativ jämfört med att kvarstanna i näringen.

Vi räknar med att de medel för omläggning av den jordbrukspolitiska målsättningen som vi föreslår skall få en betydande effekt på jordbrukarnas långsiktiga planering redan genom att våra förslag blir offentliggjorda, genom förslagens remissbehandling och genom det därefter följande riksdagsbeslutet.

Efter övergångsperioden gäller det främst att konstatera hur utvecklingen förlöpt i olika hänseenden och med ledning därav bedöma, vilka ytterligare åtgärder som kan krävas. Det är möjligt att trots omfattande rationaliserings- och omställningsinsatser resursutflyttningen och markutbuden blivit för små, vilket lett till att önskad nedgång i produktionsvolymen ej uppnåtts, samtidigt som bildandet av nya rationella företag ej kunnat ske i önskvärd omfattning. Vilka ytterligare åtgärder som därvid måste tillgripas för att styra utvecklingen måste bero på hur man bedömer de insatta medlens verkningar. Likaså bör givetvis bedömas i vilken omfattning omställningar gjorts av näringsutövarna själva och deras organisationer för att uppnå de eftersträvade målen. Om rationaliserings- och omställningsinsatserna efter viss tid bedöms ha haft effektiv verkan men de ställda målen det oaktat inte bedöms bli uppnådda under den tidrymd vi räknar med (fram till slutet av 1970-talet), bör ökade dylika insatser övervägas. Om däremot rationaliseringsverksamheten och omställningsstödet bedöms inte ha fått önskad effekt ur samhällsekonomisk synpunkt (resursutflyttning och produktionsminskning), måste en ytterligare sänkning av realpriserna på jordbrukets produkter övervägas. Om trots en snabb utflyttning av produktionsfaktorer ur jordbruket minskningen i produktionsvolymen inte skett i den takt vi förutsatt, beroende på en snabbare stegring av produktiviteten än väntat, blir dock kravet på en begränsning av produktionsvolymen inte lika angeläget.

Då förut angett produktionsmål uppnåtts, förutsätter vi att en produktionsmålstyrd prissättning på jordbruksprodukter i huvudsak skall kunna tillämpas. Vi utgår därvid från att en sådan rörlighet för produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften, då har uppnåtts, att jordbrukarna kan reglera produktionsinriktningen och storleken av produktionen med ledning av prissättningen. Rationaliserings- och omställningsåtgärder blir givetvis även i fortsättningen nödvändiga.

I samband med behandlingen av de frågor som berörts i detta kapitel har vi övervägt spörsmålen om de framtida *förhandlingsformerna* samt ett utvidgat samråd mellan de myndigheter som administrerar rationaliserings- resp. prisregleringsverksamheten. Våra överväganden och förslag i dessa ämnen återfinns i kapitel X: 5.

6. *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis kan de väsentligaste delarna i en ny jordbrukspolitik och de för dennas förverkligande lämpliga medlen anges sålunda.

1. Av samhällsekonomiska och marknadsmässiga skäl bör fram till slutet av 1970-talet under vissa förutsättningar självförsörjningsgraden successivt sänkas till ca 80 % av full försörjning.

2. Inom den ram som produktionsmålsättningen anger bör den långsiktiga jordbrukspolitiken ha till mål att skapa så effektiva företag som möjligt. Utformningen av sådana företag bör successivt anpassas efter den tekniska ut-

vecklingen. Genom en sådan politik tillgodoses det ur samhällsekonomisk synpunkt centrala kravet, att kostnaderna för de framställda livsmedlen blir så låga som möjligt, dvs. att de resurser, som tas i anspråk för den önskade produktionen, nedbringas till ett minimum.

3. För att förverkliga den jordbrukspolitiska målsättningen kan användas dels rationaliserings- och rörelsestimulerande medel, dels prispolitiska åtgärder. Eftersom vi nu ej med säkerhet kan bedöma, hur dessa medel kommer att verka, bör under en övergångsperiod av minst tre år räknat från 1 september 1967 följande åtgärder vidtas:

a) Betydande ekonomiska och administrativa insatser på rationaliseringspolitikens område. Effektiva åtgärder sätts in för omställning av den arbetskraft som vill övergå till annan verksamhet. (Den närmare utformningen av dessa åtgärder redovisas i kap. IV—VII.) Småbruksstödet i nuvarande former avskaffas.

b) I avvaktan på att effekten av rationaliserings- och omställningsåtgärderna kan registreras och analyseras bör riktpunkten för prispolitiken under övergångsperioden vara, att prisnivån för jordbruksprodukter ej får stiga fullt så snabbt som den allmänna prisnivån (angående innebörden härav hänvisas till kap. X). Vid ett sådant prissystem bör jordbrukarna i huvudsak kunna behålla sina rationaliseringsvinster. — Planer bör upprättas för täta representativa jordbruksräkningar samt för standardundersökningar för att belysa utvecklingen i jordbruket och andra näringar.

4. Efter övergångsperiodens slut bör utgångspunkten vara att man, förutom de rationaliserings- och rörelsestimulerande åtgärderna, skall kunna använda prispolitiska medel i ökad omfattning, om så bedöms vara erforderligt. Om rationaliserings- och omställningsinsatserna har haft effektiv verkan men målsättningen ej kan väntas bli uppnådd under den tidrymd vi räknar med (fram till slutet av 1970-talet), bör ökade dylika insatser övervägas. Om däremot rationaliserings- och omställningsverksamheten inte har fått önskad effekt ur samhällsekonomisk synpunkt (resursutflyttning och produktionsutveckling), måste ytterligare sänkning av realpriserna på jordbruksprodukter kunna komma ifråga.

5. Om trots en snabb utflyttning av produktionsfaktorer ur jordbruket minskningen i produktionsvolymen inte skett i den takt vi förutsatt, beroende på en snabbare stegring av produktiviteten än väntat, blir kravet på en begränsning av produktionsvolymen inte lika angeläget.

6. Med hänsyn till föränderligheten i alla de faktorer, som påverkar produktionsmålsättningen och då särskilt det världspolitiska läget, prisutvecklingen på världsmarknaden och lagringstekniken, måste en omprövning av produktionsmålsättningen fortlöpande komma till stånd.

7. Då förut angett produktionsmål uppnåtts, förutsätter vi att en produktionsmålstyrd prissättning på jordbruksprodukter skall kunna tillämpas. Vi utgår därvidlag från att en sådan rörlighet för produktionsfaktorerna och då särskilt arbetskraften har uppnåtts, att produktionsinriktningen och storleken av produktionen i jordbruket kan regleras i huvudsak genom prissättningen. Rationaliserings- och omställningsåtgärder blir givetvis även i fortsättningen nödvändiga.

8. Utvidgat samråd förutsätts mellan de myndigheter som administrerar rationaliserings- resp. prisregleringsverksamheten.

KAPITEL IV

Rationaliseringen och dess planering

1. Allmänt om rationaliseringen

A. Rationaliseringens syfte

I närmast föregående kapitel har vi bl. a. uttalat, att den långsiktiga jordbrukspolitiken — inom produktionsmålsättningens ram — bör ha till mål att skapa så effektiva företag som möjligt. För att underlätta såväl effektiviseringen inom jordbruket som utflyttningen av resurser från näringen erfordras, som vi där framhöll, såväl ett fortsatt samhälleligt rationaliseringsstöd (i traditionell mening) som ett aktivt omställningsstöd. Det senare kan betraktas som ett i väsentliga delar nytt medel i rationaliseringsverksamheten.

I föreliggande kapitel behandlar vi översiktligt vissa med rationaliseringsverksamheten sammanhängande allmänna problem samt framlägger förslag avseende främst åtgärder för planeringen av denna verksamhet, vars utformning och omfattning mer ingående behandlas i kapitlen V och VII.

B. Företagens effektivisering

Av Sveriges omkring 200 000 lantbruksföretag är en stor del inte rationellt uppbyggda och saknar därför förutsättningar att effektivt utnyttja känd och väntad teknik. Väsentliga brister föreligger sålunda ofta i fråga om marktillgångar, arrondering och bebyggelse samt i fråga om driftens organisation. Rationaliseringens uppgift är att söka avhjälpa dessa brister vid de utvecklingsbara enheterna. Det är naturligtvis främst på jordbrukarna själva som ansvaret härför faller. Med hänsyn inte minst till att prisstödets storlek blir beroende av bl. a. jordbruksproduktionens effektivitet, har det länge betraktats som utomordentligt viktigt, att det allmänna tillhandahåller personella resurser och stöd i olika former för att underlätta rationaliseringen. Även framdeles erfordras en statligt administrerad rationaliseringsverksamhet.

Målet för den på det enskilda lantbruksföretaget inriktade rationaliseringsverksamheten bör vara att åstadkomma en ekonomiskt optimal kombination av arbetskraft, mark och kapital. Verksamheten bör syfta till att främja skapandet och vidareutvecklingen av anpassningsbara lantbruksföretag, som har goda förutsättningar att effektivt (med ekonomisk fördel) utnyttja den vid varje tidpunkt bästa kända tekniken. Statliga insatser för att främja rationaliseringen kan hänföras till såväl jordbruks- som skogsbrukspolitiken. Eftersom en särskild utredning överväger frågan om den framtida skogsbrukspolitikens utformning, har vi utgått från att tills vidare oförändrade förutsättningar skall gälla för de rationaliseringsinsatser som avser skogsbruk.

Vi har inte ansett det lämpligt att fastlägga några särskilda företagstyper som mål för rationaliseringsarbetet. I vilken riktning man bör sträva i detta

arbete har belysts i kapitel A: IX och där redovisade undersökningar om effektiviseringsvägar för lantbruket (SOU 1963: 66). En optimal resursanvändning kräver en ständigt fortgående anpassning till nya förhållanden. Vidare blir de lokala förhållandena dock till mycket stor del avgörande för vilken företagsform och driftsinriktning som är lämpligast. Det går ej heller att en gång för alla uppställa mallar för utvecklingen. Erfarenheterna av 1950-talets jordbrukspolitik har — såsom framhålls i kapitel A: XV — klart visat detta.

Vid prövningen av frågor om statligt stöd till tilltänkta rationaliseringsåtgärder bör utgångspunkten även i fortsättningen vara de i gällande rationaliseringskungörelse (nr 342/1948) intagna bestämmelserna. Innebörden av dessa är kort uttryckt, att statligt ekonomiskt stöd till rationaliseringsåtgärder av olika slag må utgå endast till sådana åtgärder, som medför bestående nytta för jordbruket och som är lönsamma, underförstått att åtgärderna även för framtiden blir lönsamma. Lantbruksstyrelsen säger i sina anvisningar[1] till nämnda kungörelse bl. a. följande:

> Kravet på bestående nytta har närmare utformats så, att investering hänförlig till den brukade jorden, förutsätter att denna kan antas bli utnyttjad som jordbruksjord under överskådlig tid. Om investeringen avser byggnad eller annan fast anläggning skall den dubbla förutsättningen vara fylld att det dels skall bedömas som uppenbart att brukningsenheten kommer att på lång sikt bestå som självständig brukningsenhet, dels att det ur allmän synpunkt befinnes önskvärt att så sker. Så får anses vara fallet om det antingen ur allmän jordbruksekonomisk synpunkt eller ur lokaliseringssynpunkt är önskvärt att brukningsenheten består.

Avgörandena i de enskilda fallen kräver ingående utredningar och investeringskalkyler för belysande av vad som kan betraktas som lönsamt. Det åligger lantbruksnämnderna att utföra kalkylering till vägledning vid bedömning av de ekonomiska förutsättningarna för olika företagstyper inom skilda regioner.

I rationaliseringsarbetet måste uppmärksammas, att vid beräkningen av ersättningen till arbetskraften och förräntningen av det insatta kapitalet det inte är tillräckligt att enbart kalkylera med marginella utbyten och att alltså utgå från att vissa produktionsresurser i företaget är långsiktigt bundna. Förfar man så, kan kalkylmässigt erhållas mycket hög lönsamhet för kapitaltillskott till i och för sig föga utvecklingsdugliga företag. Mycket stor vikt måste i stället fästas vid att de som regel knappa medlen endast bör satsas i företag, som bedöms som helhet tagna vara effektiva eller i varje fall kan antas bli det inom rimlig tid. De i princip viktigaste samhällsekonomiska kriterierna på att ett jordbruksföretag är meningsfullt att satsa på utgör, att det beräknas ge minst samma arbetslön och samma ränta på kapitalet som vid alternativ användning av produktionsfaktorerna i andra delar av näringslivet. Till frågan om prisnivåns betydelse för bedömningarna återkommer vi senare.

Som ett första led i rationaliseringsarbetet bör företagarna på lämpligt sätt informeras om den tekniska utvecklingen och de krav denna ställer på företagens storlek, utrustning och drift. Tillämpningen av nya metoder bör ske på grundval av en ekonomisk helhetsbedömning av lantbrukarnas företag och dessas förutsättningar. För det praktiska arbetet härmed behövs en precisering och exemplifiering från tid till annan och i olika delar av landet av vad som för varje företagstyp skall betraktas som rationellt. Vidare är det angeläget, att föreliggande brister i lantbru-

[1] Kungl. lantbruksstyrelsen, meddelanden, serie C nr 7, sid. 51. Stockholm 1960.

kets struktur och driftsformer analyseras och att det också blir klargjort, på vilka vägar det kan vara möjligt och lämpligt att komma till rätta med bristerna. Det är därför vi låtit utföra den undersökning angående lantbrukets effektiviseringsvägar som förut omtalats. Denna undersökning ger exempel på hur lämpliga mål kan preciseras för olika delar av landet med hänsyn till teknisk nivå, tillgång på arbetskraft, jordbruksjord, skogsmark och kapital. Det föreligger enligt vår mening ett starkt behov av fortlöpande undersökningar av detta slag till ledning för arbetet med de enskilda företagens effektivisering.

Lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna bör därför fortlöpande följa den jordbrukstekniska och jordbrukseekonomiska utvecklingen och på lämpliga vägar informera företagarna om denna. Även jordbrukets egna organisationer får förutsättas medverka i sådant hänseende. Det är emellertid också nödvändigt, att den jordbruksekonomiska forskningen skaffar fram de fakta och de kalkylmetoder, med vilka rationaliseringsorganen skall arbeta. Vi anser därför, att till lantbruksorganisationens förfogande årligen bör ställas medel, förslagsvis 200 000 kr, att utnyttjas för beställningsarbeten (s. k. uppdragsforskning) vid olika vetenskapliga institutioner. Det är inte möjligt att idag ge besked om vilka resurskombinationer som om ett antal år är optimala och vilka tekniska resurser som då står till buds. Så mycket är emellertid klart, att framtiden kommer att bjuda på många förändringar och att rationaliseringsverksamheten behöver en tillräckligt utbyggd beredskap inför dessa.

C. Utflyttning av resurser

Såsom framgår av de redogörelser vi lämnat i del A av betänkandet (särskilt kap. A: IV) pågår sedan länge en kraftig utflyttning av arbetskraft från jordbruket till andra näringar. Vidare försiggår numera en minskning av åkerarealen, delvis i samband med skogsplantering. De statliga rationaliseringsorganens arbete med att stödja uppbyggandet av effektiva lantbruksföretag innebär möjligheter att påverka resursanvändningen inom jordbruket. Det är angeläget, att rationaliseringsorganen har tillgång till sådana uppgifter om produktionsresurserna och deras alternativa användningsmöjlighet, att deras stödjande och ledande arbete kan utföras på ett riktigt sätt. Betydande samhällsekonomiska vinster kan, som framhållits i kapitel III, uppnås genom en snabb överflyttning av arbetskraft och mark från de marginella jordbruken till andra jordbruk eller till andra näringar. Även för den berörda jordbruksbefolkningen innebär en övergång till annan sysselsättning i många hänseenden påtagliga fördelar. Att med olika arbetsmarknadspolitiska medel stimulera till övergång framstår därför som en central uppgift, till vilken vi återkommer i kapitel VII. Samhället bör även underlätta den frigjorda åkerarealens användning för andra produktiva ändamål, särskilt skogsplantering.

Den rationaliseringsverksamhet, som syftar till att bygga upp framtidens jordbruksföretag, bör i första hand ta sikte på att för jordbruksdrift tillvarata den härför lämpligaste marken, dvs. den mark som har den bästa arronderingen, det lämpligaste läget och kan ge den högsta avkastningen. Vidare bör den inriktas på företagsenheter, som redan delvis utbyggts eller kan utbyggas med tillräckliga arealer och som på grund av läge och kapitalutrustning, särskilt bebyggelse, långsiktigt kan väntas förbli bärkraftiga enheter. Verksamheten bör slutligen syfta till att i jordbruket

behålla endast den arbetskraft, som på grund av fallenhet och yrkeskunskaper synes ha de bästa förutsättningarna att verka i denna näring.

Motiven för att stödja och påskynda den pågående övergången av produktionsresurser (främst arbetskraft) från jordbruket till andra samhällssektorer är flera. Vi har tidigare (i kap. III) i samband med vårt ställningstagande i fråga om produktionsmålsättning diskuterat dessa motiv. De sammanfattas här i tre punkter.

a) Bättre samhällsekonomiskt utbyte erhålls, om en del produktionsresurser inom jordbruket övergår till andra sektorer av näringslivet.

b) Kvarvarande jordbruk får bättre rationaliseringsmöjligheter och därmed förutsättningar för bättre lönsamhet, om utbudet av jordbruksfastigheter ökar.

c) Förbättrad levnadsstandard uppnås för dem, som övergår från ofullständiga och ej utvecklingsbara brukningsenheter till annan verksamhet.

Familjejordbruket, som varit och fortfarande är den helt dominerande företagsformen inom lantbruket, utgör för innehavarna såväl ett arbetsställe som en bostad. Företagsformen har gett en känsla av trygghet, som utgjort ett livsvärde under många generationer och som ännu präglar många brukares inställning till sitt företag. Den tekniska utvecklingen har emellertid gjort det mindre jordbruket till ett med hänsyn till dagens krav ofta oekonomiskt företag. I en del fall erbjuder dessa jordbruk ej heller lämpliga bostäder. Bostaden i det utvecklade och differentierade samhället kan inte ses som en fristående anläggning, för jordbrukarens del endast knuten till hans arbetsplats. Bostaden står också i relation till samhällstjänster av olika slag, skolor, sjukvård, affärstjänster, kommunikationer och anläggningar för kultur, nöjes- och friluftsliv. Lantbrukarbostaden har ofta ej rätt läge med hänsyn härtill.

Nu angivna omständigheter borde i och för sig stimulera till ett jämfört med tidigare ökat utbud av jordbruksfastigheter. Erfarenheterna visar emellertid, att så knappast är förhållandet. Utbudet motverkas av andra faktorer, såsom bristande kännedom om möjliga alternativ till arbete och bostad, traditionella värderingar och osäkerhet beträffande framtiden, brist på alternativa investeringsmöjligheter, alltså osäkerhet om försörjnings- och bostadsmöjligheterna under kommande år överhuvudtaget. Förväntningar om stigande markvärde och vikande penningvärde torde också kraftigt hålla tillbaka utbudet.

Arbetsmarknadspolitiska medel står numera i en helt annan utsträckning än tidigare till förfogande för anpassning av arbetskraft till nya verksamheter. Samhället satsar mycket på arbetsförmedling, omskolning, flyttningsstöd och liknande. Dessa förmåner står principiellt till förfogande även för den undersysselsatta arbetskraften i jordbruket. Om de resurser som ställs till förfogande blir tillräckliga, kan möjligheterna för denna arbetskraft, även för brukarna, att övergå till annan verksamhet väntas bli betydligt bättre än hittills. Äldre företagare i lantbruket kan dock beräknas i en del fall få anpassningssvårigheter på ett nytt arbetsfält. För företagarna inom jordbruket innebär en omställning till annan verksamhet i regel, att såväl företaget som sådant som bostadsfastigheten skall avvecklas.

D. Samordning av rationaliseringspolitiska och prispolitiska åtgärder

Vid en given företagsstruktur (given kombination av jord, arbete och kapital) bestäms lönsamheten av relatio-

nen mellan priserna på insatta produktionsmedel och framställda produkter. En stor del av investeringarna i jordbruk är av långsiktig natur. En lönsamhetskalkyl måste därför grundas på vissa antaganden om den relativa prisnivån på jordbruksprodukter för rätt lång tid framåt.

Vi förutsätter, att statliga och andra organ i fortsättningen liksom hittills skall stå jordbrukarna till tjänst med råd och upplysningar, planering och kalkylering. Vi förutsätter också, att statsmakterna kommer att utöva ett bestämmande inflytande på prissättningen på jordbruksprodukter. På grund av sambandet mellan rationaliseringsverksamheten och kalkyleringen för denna samt prissituationen måste i princip en sådan prisnivå eftersträvas, som stimulerar skapandet av effektiva jordbruksföretag och ger dem tillräckliga förutsättningar att konkurrera på marknaden om arbetskraft och kapital utan att mer produktionsfaktorer på lång sikt binds i jordbruket än som erfordras av beredskapsskäl. Detta är ett villkor för att rationella enheter skall kunna byggas upp och för att väl kvalificerade personer och riskvilligt kapital långsiktigt skall komma att engagera sig i jordbruket. Anpassningsprocessen har hittills — såsom berörts i kapitel A:XV — i stor utsträckning bestått i en utsortering av svaga element i jordbruksproduktionen; mindre företag och lågt avkastande marker. Detta är helt naturligt med hänsyn till fastighetsstrukturen inom jordbruket. En utsortering av svaga element kan väntas dominera utvecklingen också i fortsättningen. Anpassningen måste emellertid även och framför allt innefatta en uppbyggnad av nya, effektiva enheter.

Såsom vi utvecklat i kapitel I är det ett jordbrukspolitiskt dilemma, att förbättrad lönsamhet i näringen genom prisstöd eller andra lönsamhetsförbättrande åtgärder å ena sidan ger kapital till ökad effektivisering, men å andra sidan också medför risk för att alltför mycket resurser kvarblir i näringen, vilket i sin tur kan medföra överproduktion, prisfall och stagnerad rationalisering. Vid insättandet av olika rationaliseringsmedel måste sålunda hänsyn tas till de prispolitiska åtgärderna. Det är en nödvändig förutsättning för rationaliseringsorganens arbete, att man kan veta något om den sannolika, långsiktiga prisnivån för olika jordbruksprodukter och produktionsmedel. Vid beslut angående prisstödet måste å andra sidan hänsyn också tas till effekten på företagens effektivisering. Det bör anmärkas, att sambandet mellan prisnivå och rationalisering på litet längre sikt inte är entydigt. Mot varje prisnivå svarar i och för sig en företagsstruktur som ger ett visst antal enheter lönsamhet. Vid en successivt fortgående anpassning får detta enkla faktum inte förbises.

Vi har funnit det vara en brist, att rationaliseringsverksamheten och den prisreglerande verksamheten hittills ej varit tillräckligt samordnade på det administrativa planet. Det ovan presenterade dilemmat och våra i kapitel III framförda förslag om den framtida jordbrukspolitiken motiverar en ökad samverkan mellan i första hand lantbruksstyrelsen och statens jordbruksnämnd. Beträffande formerna för denna samverkan återkommer vi såsom anförts i kapitel III närmare i kapitel X: 5. I förevarande sammanhang förutsätter vi, att utvecklingsarbetet och planeringen för jordbrukets rationalisering kan ske med kännedom om den sannolika, långsiktiga prisnivån. Statistiken över utvecklingen bör uppläggas så, att den kan belysa sambandet priser-rationalisering.

Lantbruksstyrelsens jordbruksekonomiska undersökning (JEU, jfr kap. A: XIII) ger vissa möjligheter att studera sambandet mellan rationaliseringspolitiska och prispolitiska åtgärder. Frågan om denna undersöknings framtida utformning har behandlats av ett flertal utredningar och senast av delegationen för statistikfrågor. Ur dess betänkande[2] må följande återges.

Bakgrunden till den nuvarande uppläggningen av den jordbruksekonomiska undersökningen är att det både för prisreglerings- och rationaliseringsverksamheten föreligger behov av detaljerade ekonomiska data som inhämtas från jordbrukarnas bokföring. Det har inte ansetts möjligt att utföra en undersökning med erforderlig detaljrikedom på grundval av ett sannolikhetsurval av gårdar; det har befarats att bortfallet i så fall skulle bli alltför stort.

Vid prisförhandlingarna har man med hänsyn till berörda svårigheter accepterat att undersökningen baseras på ett selektivt urval av gårdar. Det kan emellertid ifrågasättas om icke selektiviteten innebär en allvarlig brist även i det sammanhanget. Målsättningen för jordbrukspolitiken är för närvarande att bereda jordbrukare med gårdar av viss storlek och viss rationaliseringsgrad inkomstlikställighet med industriarbetare. Det korrekta hade varit att mot bakgrunden härav först fixera en målpopulation för undersökningen, och därefter utforma undersökningen så att dess resultat kunde generaliseras till gårdar i den sålunda definierade populationen. Då man accepterat förmåga och villighet att genomföra en detaljerad bokföring såsom kriterium för populationens avgränsning har man infört en selektivitet, vars betydelse i sammanhanget är i stor utsträckning okänd. Detta är ur statistisk synpunkt icke acceptabelt.

Även i framtiden kommer de berörda behoven av statistiskt underlag för forskning och åtgärder rörande jordbrukets rationalisering samt för den samhällsekonomiska analysen att kvarstå. Behovet av en jordbruksekonomisk undersökning som ett instrument i jordbruksregleringen är beroende av jordbruksutredningens resultat. Även om klarhet ännu ej råder på denna punkt torde det dock, som jordbruksutredningen framhåller i sitt tidigare berörda betänkande, kunna förväntas att det för detta ändamål kommer att föreligga ett behov av en jordbruksekonomisk undersökning även i framtiden. Delegationen har baserat sina förslag nedan på den förutsättningen.

Med hänsyn till ovan berörda omständigheter finns det enligt delegationens uppfattning anledning att grundligt ompröva målsättning och metoder för den jordbruksekonomiska undersökningen. Delegationen föreslår att en särskild utredning tillsättes i detta syfte.

Vi anser i likhet med delegationen för statistikfrågor, att en omprövning av metoderna för den jordbruksekonomiska undersökningen bör ske. Utgångspunkten för omprövningen bör vara den jordbrukspolitiska målsättning, som statsmakterna kommer att fastställa. Omprövning av metoderna är motiverad såväl med hänsyn till den inbördes avstämningen av pris- och rationaliseringspolitiska åtgärder som behovet av data för den kalkylverksamhet, som berörts tidigare i detta kapitel.

2. *Planeringens utformning*

A. Inledning

Rationaliseringen inom jordbruket — däri inbegripet överflyttningen av resurser till andra näringsgrenar — utgör en väsentlig del av hela näringslivets fortgående anpassning till ständigt nya tekniska och ekonomiska förutsättningar. Den planerande verksamheten för jordbrukets rationalisering måste därför utformas som en integrerad del av samhällsplaneringen i stort och inordnas i dess allmänna ram. Utvecklingen i jordbruket är mycket beroende av utvecklingen i andra samhällssektorer, särskilt i vad gäller näringslivets lokalisering, efterfrågan på arbetskraft samt mark för bebyggelse- och fritidsändamål. Övrigt näringsliv

[2] Stencil, dat. 29. 12. 1964.

och samhällsverksamheten i dess olika former är i sin tur beroende av jordbrukets lokalisering, produktion och företagsformer.

I föregående avsnitt av detta kapitel har huvuddragen i jordbruksrationaliseringen redovisats. I det följande behandlas planeringen för rationaliseringsarbetet och dess relation till andra samhällsområden.

B. Jordbruksplanering

Rationaliseringsverksamheten innebär en fortlöpande anpassning av jordbruket från ett ständigt förändrat utgångsläge mot ett allmänt formulerat jordbrukspolitiskt mål. Planeringsverksamheten får ses som uppdragandet av riktlinjerna för denna verksamhet, ett handlingsprogram. Eftersom utgångsläget och målsättningens konkreta innehåll befinner sig i ständig förändring måste också planeringen för verksamheten ständigt förnyas. En meningsfylld och praktiskt användbar planering i lantbruket bör därför utformas som en rullande planering, dvs. regelmässigt överses.

Jordbruksplaneringen skall föra fram till överväganden och handlingslinjer såväl centralt som regionalt. Inom den ram som den jordbrukspolitiska målsättningen anger, bör planeringen ge anvisningar om utvecklingen beträffande antal företag, var och i vilken omfattning åkerjorden skall tas i anspråk, hur resurserna bör användas inom det enskilda företaget, dvs. hur företagen skall vara utformade, utrustade och dimensionerade, den arbetskraft som behövs inom jordbruket på längre sikt, arbetskraftsutvecklingen inom skogsbruket med hänsyn till förändring i avverkningskvantiteter och arbetskraftsåtgång m. m. Den bör också ge underlag för diskussioner om effektiviseringsvägar och målsättningen för jord- och skogsbrukets rationalisering i olika delar av landet, för analys av behovet av åtgärder samt för riktlinjer för rationaliserings- och rådgivningsarbetet. Planeringen kan sägas komplettera de allmänna jordbrukspolitiska riktlinjerna i form av regionalt differentierade handlingsprogram.

Många väsentliga frågor torde med fördel kunna avgöras på länsplanet. Återigen andra måste övervägas och avgöras på riksnivå. Jordbruksplaneringen har en teknisk-ekonomisk del, som består i utarbetandet av förslag till lösningar och handlingsprogram. Den har också en omdömesdel, som består i valet mellan olika handlingsalternativ. Vid utformningen av organisationen för utvecklingsarbetet och den översiktliga jordbruksplaneringen måste båda dessa moment uppmärksammas. Ett antal grundligt utredda alternativa förslag måste kunna erbjudas såväl på det lokala planet som på riksplanet. En organisation måste också finnas, som ger de många intressenterna i jordbrukets rationalisering tillfälle till medinflytande.

Man har alltså anledning att tala om både en central och en regional planering. Innebörden av dessa båda begrepp kan klargöras på följande sätt:

Den *centrala planeringen* skall kunna ge

en överblick över förhållandena i stort, utvecklingstendenser och anpassningsmöjligheter

en allmän, sammanhållande ram, inom vilken den regionala utvecklingsplaneringen kan bedrivas

underlag för samordning med annan planering på riksplanet

förutsättningar för att centralt anpassa dispositionen av det allmännas resurser efter behov och angelägenhetsgrad.

Den *regionala planeringen* skall kunna

ingå som en integrerad del i en på länsplanet allmänt driven samhällsplanering

ange utvecklingstendenser och anpassningsmöjligheter för jordbruket inom den samhällsekonomiska ramen

bilda underlag för överväganden av handlingsprogram med berörda intressenter samt utformandet av sådana.

Vi anser det angeläget, att en planering enligt nu angivna riktlinjer kommer till stånd. Den centrala planeringen bör lämpligen handhas av den nuvarande arbetsenheten inom lantbruksstyrelsen för utvecklings- och planeringsarbete. En utbyggnad av enheten kan beräknas bli erforderlig för ändamålet. Förslag om behövliga personalförstärkningar för de vidgade arbetsuppgifterna bör lämpligen avges av lantbruksstyrelsen i dess årliga anslagsäskanden vartefter erfarenhet vinns om verksamhetens omfattning. Den regionala planeringen bör handhas av lantbruksnämnderna. Förslag till erforderliga personalförstärkningar bör kunna upprättas i samband med anslagsäskandena.

Vi förordar vidare, att till lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna knyts rådgivande nämnder för samråd mellan berörda myndigheter och företrädare för olika intressen inom näringslivet m. m. i större och viktigare planeringsfrågor. Dessa nämnder skulle sålunda få en likartad funktion som de programnämnder, som redan inrättats för kursverksamheten för jordbrukets rationalisering. (Jfr statsverkspropositionerna IX ht 1960, p. C7 och IX ht 1962, p. C6.)

C. Livsmedelsförsörjningen

Vi har i föregående kapitel konstaterat, att landets huvudsakliga behov av jordbruksråvaror vid en avspärrning (beredskapsbehovet) kan täckas även efter en betydande minskning av den nuvarande produktionsapparaten. Hur långt en krympning av denna apparat kan fortgå utan att den ur beredskapssynpunkt fastställda nedre gränsen för produktionen underskrids är osäkert, bl. a. med hänsyn till produktions- och lagringsteknikens fortgående förändringar. Såsom framgår av kapitel III har vi emellertid bedömt en krympning av produktionen ned till omkring 80 % självförsörjning mot slutet av 1970-talet som den produktionsmålsättning som tills vidare bör gälla.

I kapitel A: IX om effektiviseringsvägarna för lantbruket har vi redovisat en vid lantbrukshögskolan utförd metodstudie, som syftar till att belysa frågan om hur stor del av nuvarande resurser i form av åker, arbetskraft och byggnader som kan behövas för att med hjälp av »teknik 1960» respektive med »teknik 1956—60» åstadkomma en inhemsk livsmedelsproduktion av viss storlek (= den inhemska konsumtionen).

Vi anser det vara angeläget med fortlöpande studier över jordbruksrationaliseringens och andra faktorers inverkan på försörjningsläget. Till denna problematik hör även frågan om lagringsteknikens utveckling och dennas inverkan på försörjningsmöjligheterna. Nu angivna frågor är enligt vår mening så angelägna för de fortsatta jordbrukspolitiska ställningstagandena, att särskilda medel bör reserveras för forskning på området. Vi föreslår för den skull, att forskningen vid lantbrukshögskolan rörande jordbrukets produktionsresurser, totalt och i olika delar av landet, och deras utnyttjande ges årliga anslag, förslagsvis 200 000 kr. Vi förutsätter, att det företagsregister, vars inrättande vi senare föreslår, ges sådan utformning, att det kan utnyttjas

också för belysning av sambandet mellan jordbrukets lokalisering och rationalisering å ena sidan och produktionsstorleken å andra sidan. Vi föreslår vidare, att det uppdras åt statens jordbruksnämnd, statistiska centralbyrån och lantbruksstyrelsen gemensamt att utarbeta redogörelser en å två gånger årligen rörande rationaliseringsutvecklingen och försörjningssituationen beträffande livsmedel.

D. Jordbruksplanering och annan planeringsverksamhet

I delen A av detta betänkande har vi sökt belysa den omvandlingsprocess samhället undergår och de förändringar som i samband därmed sker inom jordbruket. Vi har även redogjort för de problem denna utveckling medför för landsbygden.

Krympningen av jordbrukets produktionsapparat följer olika mönster i skilda delar av landet såsom redovisats i kapitel A: IV. Åkerns kvalitet, dess läge, arrondering och avkastningsförmåga har givetvis stor betydelse för denna utveckling. Minskningen av åkerarealen, den som hittills kunnat registreras liksom den som väntas, är främst att hänföra till landets skogs- och mellanbygder. Krympningen torde emellertid ej enbart följa rent produktionstekniska och jordbruksekonomiska förhållanden. Arbetskraften är den produktionsresurs som stiger kraftigast i pris och det påverkar givetvis också i hög grad utvecklingen. På produktionsapparatens krympning måste sålunda också de förhållanden inverka, under vilka arbetskraften kan och vill leva.

Levnadsförhållandena i sin tur betingas, såsom ingående belysts i kapitel A: XI, i hög grad av förutsättningarna för näringsliv och bebyggelse i allmänhet i de områden det gäller. I skogsbygderna och vissa mellanbygder kan ett rationaliserat jordbruk inte längre ensamt bilda underlag för den samhälleliga och kommersiella service, som moderna människor kräver. Därför måste planeringen av rationaliseringsverksamheten inom jordbruket bli en integrerad del av samhällsplaneringen på landsbygden och utformas i anslutning till denna planering. Förutsättningarna för fortsatt jordbruksdrift i mellanbygder och skogsbygder blir ofta i hög grad beroende på vilka förutsättningar som finns för annat näringsliv i dessa bygder.

Gällande byggnadslagstiftning syftar först och främst till en reglering av tätbebyggelsen. Medlet härför är planläggning samt ett antal förbuds- och övervakningsregler, som avser att förhindra att tätbebyggelse uppkommer utanför områden, som vid planläggningen befunnits inte lämpliga härför. Glesbebyggelse kan i vissa fall förhindras genom att förbud mot nybyggnad utan särskilt tillstånd utfärdas. Det är särskilt på två områden bebyggelseplaneringen har samband med jordbruksplaneringen, nämligen dels i fråga om överförande av jordbruks- och skogsbruksmark till tomtmark och dels i fråga om näringslivets lokalisering.

Behovet av en aktiv naturvårdspolitik har klargjorts av 1960 års naturvårdsutredning.[3] Genom samhällets strukturförändringar, inte minst befolkningsomflyttningen från landsbygd till tätort, har fritidsfrågorna fått en alltmer ökande betydelse. Förutom urbaniseringen kan pekas på den stegrade intensiteten i arbetslivet, jäkt, bullerstörningar och andra sanitära olägenheter, som skapat ökat behov av avkoppling och rekreation. Förbättrade kommuni-

[3] Naturen och samhället, betänkande avgivet av 1960 års naturvårdsutredning, SOU 1962: 36.

kationer, särskilt bilismen, liksom ett ökat välstånd och längre semestrar har möjliggjort många nya fritidsaktiviteter. Den skisserade utvecklingen skapar ett växande behov av fritidsområden och fritidsbebyggelse, frågor som utreds av 1962 års fritidsutredning.[4]

Friluftslivet har med denna utveckling blivit en betydelsefull faktor i samhällsplaneringen. Efterfrågan på mark för fritidsändamål har tidigare varit riktad mot omlandet till de större tätorterna. De ändrade fritidsvanorna och de förbättrade kommunikationerna har helt ändrat denna situation. Betydande delar av vårt land kan framdeles komma i fråga för lokalisering av fritidsbebyggelse och friluftsanläggningar.

Naturvårds- och fritidsintressen kan i fråga om marktillgångarna i viss mån konkurrera med jordbruk och skogsbruk. Vanligtvis torde emellertid såväl jordbruks- och skogsbruksintressena som naturvårds- och fritidsintressena kunna samordnas. På grund av den ökade fritidsverksamheten i skog och mark blir det dock med varje år allt angelägnare med en planeringsverksamhet, vid vilken alla de berörda intressena kan vägas mot varandra.

Fritidsutredningen har för sin del framlagt förslag om åtgärder — översiktlig planering och markpolitiska insatser — såväl för fritidsbebyggelsen som för de kollektiva anläggningarna för det rörliga friluftslivet. Utredningen hävdar, att en fortsatt exploatering måste ske med största försiktighet i de större städernas omgivningar liksom i våra typiska semesterregioner, där markresurserna i första hand måste tas i anspråk för det rörliga friluftslivet och naturvårdens behov. På grund härav bör fritidsbebyggelsen spridas till regioner på längre avstånd från våra tätorter än dem där tyngdpunkten för efterfrågan nu ligger. Utredningen riktar uppmärksamheten mot mellanbygderna och skogsbygderna i södra och mellersta Sverige, som bedöms innehålla mycket stora möjligheter. Konstellationen högklassig fritidsmiljö—vikande landsbygdsnäringar bör kunna föranleda en konstruktiv lokaliseringspolitik, som tar sikte på goda helhetslösningar för bygden.

Vi vill i detta sammanhang erinra om att enligt de nyligen fastlagda riktlinjerna för lokaliseringsverksamheten (prop. 1964: 185; BoU 48, rskr 488) länsstyrelsen i egenskap av regionalt lokaliseringsorgan skall ombesörja dels utrednings- och planeringsverksamhet, dels rådgivnings- och upplysningsverksamhet, dels handläggning av ärenden rörande ekonomiskt lokaliseringsstöd. Verksamhetens innehåll och organisation redovisas i PM av inrikesdepartementet den 29 juni 1965 på följande sätt.

Riktlinjerna anger att utrednings- och planeringsfunktionerna inom lokaliseringsverksamheten skall få sin tyngdpunkt i länen. Planer bör i länen utarbetas rörande olika åtgärder, som kan påverka lokaliseringsbetingelserna i enlighet med lokaliseringspolitikens mål. Särskilt bör därvid beaktas den kommunala planeringen och kommunala åtgärder i övrigt för näringslivets främjande. En avvägning bör eftersträvas av olika regionala intressen i frågor om samhällelig service och annan offentlig verksamhet. Planeringen, som ständigt måste hållas aktuell, bör utmynna i konkreta förslag och handlingsprogram.

Det för planerings- och lokaliseringsverksamheten erforderliga utredningsarbetet bör omfatta sammanställning och analys av olika data rörande befolknings- och näringslivsförhållanden m. m. samt prognoser och annan bedömning av utvecklingstendenser. Sådana data behövs för planeringen i kommuner och landsting likaväl som inom olika statliga organ. Redan den omständigheten att man för de olika planeringsgrenarna ut-

[4] Friluftslivet i Sverige. Del 1. Utgångsläge och utvecklingstendenser (SOU 1964: 47) och del 2, Friluftslivet i samhällsplaneringen (SOU 1965: 19).

nyttjar gemensamt utredningsmaterial torde ha en icke oväsentlig samordningseffekt.

För deltagande i handläggningen av hithörande frågor har till varje länsstyrelse knutits ett planeringsråd, varjämte länsstyrelsernas personal för utredningsverksamhet föstärkts. De utrednings- och planeringsuppgifter som länsstyrelsen i egenskap av regionalt lokaliseringsorgan får att ombesörja måste självfallet fullgöras i nära samverkan med övriga länsorgan som har uppgifter inom hithörande områden. Ett ömsesidigt utbyte av upplysningar och synpunkter samt fördelning av utredningsuppgifter o. dyl. mellan länsorganen blir nödvändigt.

Enligt de nya riktlinjerna för planeringsverksamheten m. m. i länen tillskapas en rådgivande församling, ett organ som verkar inom länsstyrelsen och som deltar i handläggning av vissa ärenden. Detta planeringsråd skall också aktivt delta i länsstyrelsens initiativverksamhet i anledning av bestämmelserna i 4 § länsstyrelseinstruktionen. Länsstyrelsen skall bl. a. ge noggrann akt på länets tillstånd och behov samt i allt söka främja länets utveckling och dess befolknings bästa. Genom den nya given tillskapas också på landskansliet särskilda befattningar som länsplanerare med uppgift att göra utredningar och avge förslag i frågor om samhällsplanering i länet. De skall närmast under landssekreteraren handlägga ärenden om statligt stöd som avser näringslivets lokalisering.

3. *Registrering och bedömning*

Det är som vi framhållit i kapitel III angeläget, att verkningarna av de jordbrukspolitiska åtgärderna fortlöpande följs. För detta ändamål behövs en tillräckligt utbyggd registreringsapparat. Inte minst viktigt är att en sådan skapas redan 1967 med hänsyn till den i nämnda kapitel förutsatta prövningen av verkningarna av vissa medel efter ett inledande skede av den jordbrukspolitik vi förordat.

Värderingen i efterhand av de resultat, som uppnåtts med de jordbrukspolitiska medlen, kan ses som ett avslutande och korrigerande led i planeringen. Den bör kunna bidra till att den fortsatta planeringsverksamheten får en realistisk och effektiv inriktning och utformning.

En förutsättning för att kunna göra bedömningar i efterhand av vidtagna åtgärder torde vara, att utgångsläget innan åtgärderna insätts registreras och beskrivs tillräckligt noggrant och att målet för den avsedda verksamheten på samma sätt redovisas. Med utgångspunkt från det registrerade utgångsläget och den uppgjorda målsättningen utformas insamlingen av erforderliga uppgifter. I viss utsträckning torde de statistikserier som redan förekommer på jordbruksområdet kunna utnyttjas.

Det är inte rationaliseringsorganens uppgift att utföra den nu avsedda kartläggningen av förhållandena på lantbrukets alla skiftande områden. Det är emellertid angeläget, att undersökningar utförs med tanke på jordbruksrationaliseringens behov och att de om möjligt ges en sådan utformning, att de blir direkt användbara för meningsfyllda beskrivningar av jordbrukets situation för hela landet och regionalt. Undersökningarna som sådana utgör visserligen ingen planering, men de ger grunden för en dylik.

Bilden av den situation som lantbruksorganisationen skall bedöma i rationaliseringsärenden är ofta ofullständig. Det är angeläget att med olika medel söka komplettera denna. Ett register över jordbruksföretagen och deras produktionsresurser synes kunna fylla en viktig uppgift i planeringsarbetet. Vi föreslår att det inrättas ett företagsregister, i vilket fortlöpande registreras

jordbruksföretagens mark-, kapital- och arbetskraftsresurser och vars uppgifter kan läggas till grund för bl. a. bedömningar av erforderliga insatser inom jordbruket och hur de bäst skall kombineras och utnyttjas. Ett sådant register skulle utgöra ett värdefullt instrument för lantbruksorganisationen i dess arbete med att stödja och leda rationaliseringsarbetet inom jordbruket.

Beträffande registrets utformning förordar vi, att det uppläggs så, att sammanställningar kan göras på maskinell väg såväl för län eller delar därav som för större regioner och hela landet. Registret bör därför föras på hålkort eller magnetband, som handhas av statistiska centralbyrån. Företagsregistret kan lämpligen — förutom i det direkta rationaliseringsarbetet samt planeringen härför och efterföljande bedömningar — också komma till användning i den officiella jordbruksstatistiken och vid beräkningar och administration av skördeskadeskyddet. Genom sambandet med den löpande jordbruksstatistiken skapas garanti för att registret hålls aktuellt. Lantbruksnämnderna bör vara centraler för den granskning, som uppgifterna för jordbruksstatistiken kan behöva undergå på länsplanet. Varje lantbruksnämnd bör för sin verksamhet ha ett exemplar av registret för länet. Företagsregistret skulle också kunna vara ett hjälpmedel vid uppskattningar av det totala resursbehovet i jordbruket samt vid studier över produktionens lokalisering.

Det har synts oss böra ankomma på 1965 års lantbruksorganisationsutredning att närmare överväga, vilka resurser som kan erfordras såväl centralt som lokalt för fullgörande av uppgifterna med ett sådant jordbruksregister och därmed kombinerad statistik, och att lämna de förslag som må befinnas påkallade i dessa delar. Vi har därför den 19 november 1965 tillskrivit lantbruksorganisationsutredningen härom.

Kostnaderna för uppläggningen av det föreslagna registret kan mot bakgrunden av erfarenheterna av RLF:s jordbruksregister — vilket det nu föreslagna registret kan ersätta — beräknas till ca 200 000 kr på riksplanet och ca 1 200 000 kr på länsplanet. De årliga kostnaderna härefter synes kunna anges till 100 000 kr på riksplanet och 450 000 kr på länsplanet, varvid kostnader för såväl personal som material inräknats. Genom att registret också kan utnyttjas för skördeskadeskyddet och i officiell statistik bör vissa kostnadsbesparingar göras på dessa områden. Tillkomsten av ett företagsregister behöver för övrigt inte enbart medföra kostnader. Genom att lämna adressuppgifter och andra tjänster bör det centrala registret kunna räkna med vissa inkomster. Registret bör också kunna tjäna till vägledning för erforderlig planläggning beträffande jordbrukets arbetsblocksorganisation.

Det företagsregister, vars inrättande vi här föreslagit, bör kunna fylla en väsentlig uppgift vid registreringen av successiva ändringar av jordbrukets företagsstruktur och produktionens lokalisering. Den jordbruksekonomiska undersökningen bör kunna lämna uppgifter om jordbrukets lönsamhetsförhållanden. Statistiken över lantbruksorganisationens verksamhet liksom också lantmäteristyrelsens och skogsstyrelsens verksamhetsberättelser ger ytterligare material till belysning av utvecklingen inom jordbruket.

Sammanställningen av framkommande material bör fortlöpande göras av de direkt berörda statliga organen, alltså närmast lantbruksstyrelsen och jordbruksnämnden. Vissa samordningsproblem i detta sammanhang upptas till behandling i kapitel X: 5.

4. *Sammanfattning av förslagen*

Förslagen i föreliggande kapitel innebär, i den ordning de framlagts, i korthet:

1. För att främja lantbruksföretagens effektivisering bör hos statens lantbruksorganisation upprättas arbetsenheter med uppgift att fortlöpande följa den jordbrukstekniska och jordbrukssekonomiska utvecklingen, att upplysa om denna och att utreda de ekonomiska förutsättningarna för olika företagsformer. Vidare bör till rationaliseringsorganens förfogande årligen ställas medel, förslagsvis 200 000 kr, att utnyttjas för beställningsarbeten (»uppdragsforskning») vid olika vetenskapliga institutioner angående lämpliga företagsformer m. m.

2. För att främja samordningen av rationaliseringspolitiska och prispolitiska åtgärder bör ske viss samverkan mellan de statliga organ, som svarar för rationaliserings- resp. prisregleringsverksamheten. (Lantbruksstyrelsen resp. statens jordbruksnämnd.) (Se vidare kap. X: 5.)

3. Med instämmande i ett förslag av delegationen för statistikfrågor förordas, att en särskild utredning tillsätts för omprövning av metoderna för lantbruksstyrelsens jordbruksekonomiska undersökning (JEU).

4. Den nuvarande arbetsenheten för jordbruksplaneringen inom den statliga lantbruksorganisationen bör utbyggas med hänsyn till de vidgade uppgifter, som följer av våra förslag. Vidare bör till lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna knytas rådgivande nämnder för samråd med berörda myndigheter och företrädare för olika intressen för näringslivet m. m. i mer väsentliga planeringsfrågor.

5. Forskningen rörande jordbrukets produktionsresurser och deras utnyttjande bör, för belysning av sambandet mellan rationaliseringen och livsmedelsförsörjningen, erhålla årliga anslag med förslagsvis 200 000 kr.

6. Statens jordbruksnämnd, statistiska centralbyrån och lantbruksstyrelsen bör gemensamt utarbeta redogörelser minst en gång årligen rörande vår försörjningssituation i fråga om livsmedel.

7. De av statsmakterna fastlagda riktlinjerna för lokaliseringsverksamheten i allmänhet och de i anledning härav inom länsstyrelserna bildade organen bör utgöra grunden jämväl för organisationen av jordbruksplaneringens samband med övrigt näringsliv och annan samhällsplanering.

8. För att underlätta studiet av resursanvändningen inom lantbruket bör inrättas ett företagsregister, som fortlöpande beskriver jordbruksföretagen. Kostnaderna för registrets uppläggning beräknas till ca 1 400 000 kr och de årliga kostnaderna för att hålla det aktuellt till ca 550 000 kr.

9. Med hänsyn till behovet av att fortlöpande kunna följa effekten av insatta rationaliserings-, omställnings- och prispolitiska medel bör lantbruksstyrelsen och statens jordbruksnämnd registrera och redovisa verkningarna av dessa jordbrukspolitiska medel.

KAPITEL V

Markanskaffnings- och finansieringsfrågor

1. *Inledning*

Lantbruksföretagens effektivisering innebär på kort sikt i första hand, att den givna produktionsapparaten — mark, byggnader, maskiner och djur — utnyttjas så fullständigt och rationellt som möjligt med hänsyn till den tekniska utvecklingen och till prissituationen. Rationaliseringsprocessen på lång sikt kräver dessutom i många avseenden genomgripande förändringar, vilka i regel — i nuvarande utvecklingsskede i jordbruket — förutsätter en utbyggnad av de utvecklingsbara företagens produktionsapparat. En allmän strävan är att till företagen anskaffa mer jordbruksjord och skogsmark samt större djurbesättningar och att anskaffa nya maskiner och byggnader eller i en del fall att förbättra äldre, fasta anläggningar. (Se kap. A: IX.)

Lantbruksföretagens kortsiktiga och framför allt deras långsiktiga anpassning fördröjs och motverkas av flera tröghetsfaktorer. Främst märks svårigheterna att till de enskilda företagen anskaffa erforderlig mark och att lösa deras finansieringsfrågor. Med tanke på den låga genomsnittsarealen hos de nuvarande brukningsenheterna och deras ofta ringa produktionskapacitet överhuvudtaget är det av yttersta vikt, att markanskaffnings- och finansieringsfrågorna får tillfredsställande lösningar.

2. *Markanskaffningen*

A. Bakgrunden

I många av våra bästa jordbruksbygder, särskilt intill växande tätorter, kan det ofta vara svårt att till godtagbara priser förvärva mark för rationaliseringsändamål. I mindre välbelägna bygder, långt från tätorter och med minskande antal arbetstillfällen, kan det återigen vara svårt att avyttra inte utvecklingsbara brukningsenheter. Att dessa förhållanden påverkar rationaliseringsverksamheten ogynnsamt är självklart. Strukturomvandlingen försvåras vidare av att jord och skog betraktas som en värdebeständig tillgång, som man tvekar att göra sig av med. Allt som allt bidrar rådande förhållanden i stor utsträckning till

att hålla tillbaka utbudet av mark för rationaliseringsändamål,

att binda arbetskraft vid icke rationella företagsenheter och

att pressa upp priset på mark utöver den nivå jord- och skogsbruket kan förränta.

Frågan om dispositionen över mark berör, som antytts med det sagda, många sidor av samhällslivet. En betydande aktivitet utvecklas också för närvarande för att komma till rätta med markdispositionsfrågorna. Jordbrukets rationalisering och omstrukturering be-

rörs i hög grad härav. De markfrågor, som direkt berör jord- och skogsbruket, regleras i huvudsak genom 1965 års jordförvärvslag, fastighetsbildnings- och arrendelagarna, 1948 års skogsvårdslag och 1947 års lag om uppsikt å jordbruk (se närmare kap. A: XII).

B. Överväganden och förslag

Markdispositionsfrågan i anslutning till lantbrukets strukturella anpassning kan innefattas i följande punkter, som i fortsättningen i tur och ordning upptas till behandling:

Insatser av allmänt markpolitisk art.

Insatser i huvudsakligt syfte att underlätta överlåtelser med äganderätt.

Insatser i syfte att underlätta strukturanpassningen genom dispositionsrätt utan ändring av äganderättsförhållandena.

Finansieringsstöd till strukturrationalisering.

Andra inflationssäkra placeringsmöjligheter för den som säljer mark.

a. *Insatser av allmänt markpolitisk art.* — Det allmännas intressen av en sund markpolitisk utveckling och av en lämplig avvägning av resurser för olika ändamål har resulterat i lagstiftning och i en mångfald olika insatser. Markfrågorna i samband med bebyggelse, kommunikationer m. m. regleras sålunda bl. a. i byggnads-, fastighetsbildnings-, tomträtts-, väg- och naturvårdslagarna. Olika delar av lagstiftningen är föremål för överväganden inom flera utredningar, bl. a. 1963 års markvärdeskommitté, markpolitiska utredningen, bostadspolitiska kommittén och fritidsutredningen. Revision av fastighetsbildningslagstiftningen är under beredning på grundval av ett år 1963 avgivet betänkande (SOU 1963: 68).

För jordbrukets del kan svårigheterna på grund av bl. a. markvärdesstegringen inte bemästras eller effektivt motverkas annat än genom olika samverkande åtgärder av allmänt markpolitisk art. 1963 års markvärdeskommitté avser att inom kort framlägga förslag till nya markpolitiska riktlinjer och medel. Vi vill understryka, att utformningen härav kan få stor betydelse för lösningen även av jordbrukets markanskaffnings- och finansieringsfrågor. Å andra sidan får inte förbises den roll som jordlagstiftningen, lantbruksnämndernas markinköpsverksamhet samt planeringen för jordbrukets strukturrationalisering kan ha i samband med de allmänna markpolitiska insatserna.

Den speciella jordlagstiftningen avseende jord- och skogsbruksfastigheter återfinns i 1965 års jordförvärvslag, arrendelagen, 1947 års lag om uppsikt å jordbruk och 1948 års skogsvårdslag. Dessa lagar innehåller vissa begränsningar i rätten att ändra markanvändningen. Jordförvärvslagen har därutöver vissa låt vara starkt begränsade funktioner som markpolitiskt instrument. I samband med lagens införande har tredje lagutskottet sålunda uttalat, att skäl att vägra förvärvstillstånd kan föreligga vid sådana spekulations- och kapitalplaceringsköp, som till följd av sin prishöjande effekt ej står i överensstämmelse med primära samhällsintressen.

Vidare har statsmakterna uttalat, att när fråga är om förvärv i exploateringssyfte av egendom, vars mark helt eller delvis lämpar sig för jord- eller skogsbruksproduktion, bör de olika markanvändningsändamålen vägas mot varandra. Före en eftergift av jord- och skogsbrukets intressen i sådana fall bör man i regel pröva angelägenhetsgraden från samhällets synpunkt. Vid prövningen av sådana ärenden måste samarbete ske med den berörda kommunen samt med plan- och naturvårdsmyndigheterna.

Därigenom har önskemålen om en samhällsplanerande funktion i lagen tillgodosetts i viss mån, nämligen med den begränsning som sammanhänger med jordförvärvslagstiftningens primära uppgift. För närvarande pågår en regionalplanering i jord- och skogsbruk, och denna rör i betydande utsträckning markdispositionsfrågor. Vi har i föregående kapitel föreslagit en betydande utvidgning av den statliga lantbruksorganisationens resurser på detta område. Vi har där också redovisat vår syn på frågan om samordningen av lantbrukets rationalisering och planeringen härför med annan planerande verksamhet. Den regionala jordbruksplaneringen bör enligt vår mening ingå som en integrerad del i den på länsplanet bedrivna allmänna samhällsplaneringen.

En förbättrad samordning och planläggning för bedömanden rörande den framtida markdispositionen för exempelvis bebyggelse, fritidsändamål eller jord- och skogsbruk är i viss mån möjlig redan med nuvarande institutionella förhållanden. En bättre samordning synes även kunna bidra till en rimlig prissättning på marken i relation till de olika ändamålen. Dessa strävanden kan förstärkas genom en nära samverkan mellan de olika organen även i deras verksamhet med lagtillämpning och andra åtgärder, som återverkar på markdispositionen. Vi anser oss kunna förutsätta, att den planerade nya organisationen av rationaliseringsverksamheten, den avsedda utvidgade samverkan mellan lantmäteriet och lantbruksnämnderna enligt organisationsförslaget samt den länsstyrelsereform, som förbereds av länsförvaltningsutredningen, kommer att verksamt bidra till effektivisering av de markpolitiska insatserna. Framhållas må dock, att nuvarande dynamiska utveckling tenderar att göra planlagstiftningen otillräcklig, varför en revision framstår som angelägen.

b. *Insatser i huvudsakligt syfte att underlätta överlåtelser med äganderätt.* — Gällande jordförvärvslag (SFS 1965: 290) innebär i jämförelse med sina föregångare avsevärt ökade möjligheter för nya ägarekategorier att förvärva jordbruksfastigheter. Lagen ger också ett visst skydd för allmänna intressen och avser att verka rationaliseringsfrämjande. Med hänsyn till den ännu ringa erfarenheten av lagen och dess tillämpning anser vi, att det ännu är för tidigt att ifrågasätta ändringar i densamma.

Vi har dock ansett oss ha anledning att beröra en speciell fråga med viss anknytning till jordlagstiftningen. Eftersom trögheten i utbuden till väsentlig del beror på en önskan att behålla realvärdena, skulle tillgången på mark för rationaliseringsändamål kunna förbättras, om presumtiva säljare kunde erbjudas köpa annan mark i utbyte. Statsmakterna har i samband med 1965 års jordförvärvslag rekommenderat lantbruksnämnderna att stimulera rationaliseringen genom att medverka till dylika ersättningsköp eller byten i förvärvssammanhang. Sådana transaktioner kan förekomma såväl mellan enskilda markägare som mellan enskilda och staten, bolag och staten och överhuvudtaget olika markägare.

Den aktiva inköps- och försäljningsverksamheten har visat sig vara ett särskilt ur kvalitativ synpunkt effektivt rationaliseringsmedel och har blivit ett av de viktigaste instrumenten för storleksrationaliseringen. Statsmakterna har därför ökat resurserna väsentligt. Sedan budgetåret 1962/63 har jordfonden tillförts drygt 90 milj. kr. och den uppgår nu till ca 167 milj. kr. Omsättningen av fastigheter inom jordfonden är relativt snabb, varigenom medel fri-

görs för nya inköp. Under 1965 omfattade köpen 10 000 ha åker och 44 000 ha skogsmark samt försäljningarna 9 000 ha åker och 44 000 ha skogsmark. Om än verksamheten kan synas betydande, så är den dock ringa i proportion till det stora rationaliseringsbehovet på längre sikt.

Vi föreslår, att den aktiva inköps- och försäljningsverksamheten för främjande av strukturanpassningen utbyggs väsentligt. Medel bör för detta ändamål — liksom för strukturomvandlingen i dess helhet — ställas till förfogande i förhållande till de ökade krav på rationaliserings- och omställningsåtgärder som uppställs. Vid bedömningen av medelsbehovet för jordfonden bör också beaktas, att vi i kapitel VII föreslår att lantbruksnämnderna skall ges befogenhet att — förutom för nuvarande rationaliseringssyften — med jordfondens medel även inköpa jordbruksfastigheter för att underlätta omställningen för dem, som vill avhända sig svaga jordbruk för att övergå till annan verksamhet. Beträffande dessa medel och deras dimensionering återkommer vi i nämnda kapitel. I detta sammanhang och för de traditionella rationaliseringsändamålen föreslår vi, att jordfonden stegvis ökas. Vi uppskattar behovet av ytterligare medel härför till 100 milj. kr under en första treårsperiod. Skulle verksamheten kunna utvidgas därutöver får ytterligare medel anslås. För att väsentligt kunna utöka den aktiva inköps- och försäljningsverksamheten krävs också ökade personella resurser. Vi föreslår att lantbruksnämnderna tillförs erforderlig förstärkning för ändamålet. Behovet torde närmare få preciseras av lantbruksorganisationsutredningen.

Om strukturomvandlingen skall intensifieras, är det angeläget att det lantmäteritekniska uppföljandet underlättas. Storleksrationalisering innebär, att flera brukningsenheter eller delar av sådana enheter förs samman till en större enhet. Vid avstyckning för genomförandet av ett tillskottsförvärv uppställs enligt gällande lag i regel villkoret, att fastighetsbildningen i ett sammanhang skall innefatta sammanläggning så att en rättslig fastighet (registerfastighet) bildas av den innehavda enheten och den tillköpta marken. Fastighetsbildningen med sammanläggning kan ta lång tid. Detta gäller även de relativt enkla fall, då säljaren av ett jordbruk behåller endast en tomtplats.

Väntetiden kan vålla olägenheter som medverkar till att hålla tillbaka omsättningen. Köparen har t. ex. inte möjligheter att använda egendomen som kreditunderlag, så länge sammanläggning och lagfart inte meddelats och han kan därigenom få svårigheter att finansiera förvärvet. Om man godtar, att det bildas registerfastigheter, som ej är kompletta företagsenheter utan tills vidare ingår som delar i sådana, kan fastighetsbildning och lagfart genomföras enklare och snabbare. Den rättsliga sammanläggningen kan följa vid ett senare tillfälle. Det ges också fall där en rättslig sammanläggning inte ter sig önskvärd. Statsmakterna har nyligen (IX ht, 1965) uttalat, att angelägenheten av att jordbrukare, som vill utvidga sina enheter, får tillfälle därtill kan motivera att rationaliseringsorganen medverkar till överlåtelser, även om dessa inte omedelbart ger den mest lämpliga lösningen ur långsiktig planeringssynpunkt. I sådana fall är det i allmänhet inte lämpligt att låsa resultatet genom sammanläggning.

På senare år har en viss förskjutning skett i praxis i riktning mot modifiering av kraven på sammanläggning. Bestämmelserna bör emellertid utformas så, att tillämpningen kan bli till-

räckligt fri. Vi föreslår att dessa synpunkter beaktas vid den pågående översynen av fastighetsbildningslagstiftningen, vilken bl. a. tar sikte på förenklingar. Denna översyn syftar till att underlätta fastighetsbildningen vid strukturrationaliseringen.

En speciell form av övergång till större driftsenheter är att äganderätten till mindre, icke rationella brukningsenheter utbyts mot andelar i gemensamhetsskogar. De rättsliga frågorna i detta sammanhang torde komma att prövas i samband med pågående överarbetning av förslaget till ny fastighetsbildningslag. Strukturanpassningen kan utnyttja också denna väg, och vi förordar att så sker.

c. *Insatser i syfte att underlätta strukturanpassningen genom dispositionsrätt utan ändring av äganderättsförhållandena.* — Jordförvärvslagen av 1965 innebär i jämförelse med sin föregångare avsevärt ökade möjligheter för nya ägarekategorier att inköpa jordbruksfastigheter (se kap. A:XV). Som vi redan framhållit har vi inte funnit anledning föreslå ändringar i densamma. Däremot synes en ändring av arrendelagstiftningen angelägen. Ett för ändamålet anpassat arrendeinstitut synes nämligen kunna fylla en stor uppgift i lantbrukets strukturrationalisering. Genom att i växande utsträckning skilja mellan äganderätt och nyttjanderätt till mark kan i många fall eljest föreliggande hinder i rationaliseringsverksamheten övervinnas. Det blir särskilt angeläget att skilja mellan funktionen att finansiera markägandet och att bruka marken, när markvärdet i växande utsträckning bestäms av andra faktorer än dess avkastning i lantbruksproduktionen.

Det är enligt vår mening å ena sidan önskvärt med en ändring i arrendelagstiftningen i den riktningen, att markägarnas benägenhet att utarrendera jord ökar. Detta torde kunna åstadkommas genom en friare avtalsrätt och genom lättnader i fråga om nuvarande optionsrätt, lösningsrätt och byggnadsskyldighet, särskilt i samband med tillskottsarrende. Det är å andra sidan önskvärt med en lagändring därhän, att arrendator kan ges tillräcklig trygghet i fråga om dispositionen av mark för att han skall kunna inrikta sitt företag på rationell drift och även göra investeringar i fasta anläggningar såväl som i inventarier.

Vad som bör krävas av en arrendelagstiftning, anpassad till strukturrationaliseringsverksamheten i jordbruket, torde lättast kunna uttryckas genom en uppräkning av vad lagen inte bör innehålla. Den bör sålunda inte innehålla regler, som i likhet med den nu gällande lagen hindrar en lämplig rationalisering, exempelvis utvidgning av ett näraliggande företags markunderlag. Lagen bör heller inte som för närvarande kunna tvinga jordägaren till investeringar, som ur ekonomisk synpunkt inte är försvarbara. Då det är angeläget att få ett ökat utbud av arrenderad mark, är det viktigt att lagen inte verkar avhållande på jordägaren i fråga om upplåtelse av mark på arrende.

En ändring av arrendelagstiftningen i nu antydd riktning får givetvis inte resultera i bestämmelser som innebär, att arrendatorernas och samhällets intressen åsidosätts.

Vi föreslår, att det uppdras åt arrendelagsutredningen att i sitt arbete beakta frågan om jordbrukets strukturrationalisering i enlighet med de synpunkter vi här anfört.

Bestående arrenden förutsätter markägare, som har möjlighet och är villiga att upplåta välarronderade och tillräckligt stora jordbruksfastigheter med tillfredsställande bebyggelse på längre sikt.

I detta sammanhang tilldrar sig kyrkan, universitet och stiftelser intresse. Med hänsyn till omfattningen av kyrkligt markinnehav förtjänar detta att särskilt uppmärksammas.

Inom jordbruksutredningen har vidare framförts tanken att ge arrendeinstitutet en speciell användning i rationaliseringssyfte. Staten skulle kunna ges möjlighet att arrendera jordbruksjord för att i sin tur arrendera ut den i rationaliseringssyfte. Ett sådant arrendeinstitut, där staten står som nyttjanderättsinnehavare och den enskilde som markägare, måste naturligtvis utformas på ett speciellt sätt. Arrendet torde exempelvis få göras i det närmaste ovillkorligt, så att marken i en framtid överförs till staten eller den permanenta »arrendatorn». — Den speciella användning av arrendeinstitutet, som här skisserats, innebär närmast insatser av allmänt markpolitisk art. Vi har ej funnit anledning att väcka något förslag i denna fråga.

d. *Finansieringsstöd till strukturrationalisering.* — Lånegarantier liksom bidrag till förvärv av tillskottsmark har en väsentlig betydelse för jordbrukets strukturanpassning. Det är vidare angeläget att framhålla den effekt, som i avseende på strukturanpassningen kan nås genom ett målmedvetet handhavande av finansieringsstödet till investeringar i fasta anläggningar, byggnader, dikningar m. m. och till anskaffandet av driftskapital. Utformningen av rationaliseringsstödet enligt statsmakternas beslut 1959 och 1963 innebär i praktiken, att stödet till investeringar i inte utvecklingsbara jordbruk upphört. Å andra sidan är reglerna utformade så, att förmåner bereds dem som behöver göra betydande investeringar i anläggningar m. m. i samband med storleksrationalisering av väsentlig omfattning. Vi förordar en fortsatt utbyggnad av stödet efter dessa linjer. Finansieringsstödets utformning behandlas i senare avsnitt i detta kapitel.

e. *Inflationssäkra placeringsmöjligheter.* — Jordbruksfastigheternas värdesäkra natur verkar, som förut sagts, återhållande på utbudet av mark och försvårar därigenom en strukturanpassning genom skifte av äganderätt. Ökade möjligheter att i utbyte mot mark erhålla andra lika inflationssäkra placeringar skulle öka utbudet av mark.

Placeringar i aktier är en form av värdesäkring. Det är dock knappast en uppgift för samhället att svara för placeringar i aktier och än mindre att ta ansvaret för deras värdebeständighet. Tänkbart vore också indexbundna obligationer, som utnyttjades som betalningsmedel i samband med lantbruksnämndernas förvärv av jordbruksjord i rationaliseringssyfte. Då frågan om värdebeständiga obligationer har stor räckvidd och rymmer problem, som vi saknar anledning att närmare gå in på, har vi inte ansett oss böra framlägga förslag om utgivande av sådana obligationer enbart för att utnyttjas i samband med rationaliseringsverksamheten.

3. *Lantbrukets finansiering*

A. Lantbruksföretaget alltmer kapitalkrävande

Tillgångarna och skulderna i svenskt lantbruk ökade under 1950-talet i ungefär samma proportion, varför den genomsnittliga skuldsättningsprocenten 1960 var ungefär densamma som tio år tidigare eller ca 30 %. Såsom framgår av en redogörelse i kapitel A: IX (huvudsakligen byggd på SOU 1964: 8) nedgick under sagda tid bruttoinvesteringarna i markanläggningar och ekonomibyggnader, medan investeringarna i levande och döda inventarier liksom

insatskapitalet i jordbrukets ekonomiska föreningar däremot ökade. Dessa förändringar i investeringarnas inriktning avspeglar bl. a. strukturförändringarna inom jordbruket med koncentration av produktionen till allt färre företag och en förstärkning av sambandet mellan den egentliga jordbruksproduktionen samt uppsamlings- och förädlingsledet.

De kända lantbrukskrediterna uppgick 1964 till 5,9 miljarder kr. Säkerheten bestod till omkring $^2/_3$ av bottenineckning i jordbruksfastighet. Lån med statlig kreditgaranti svarade för 8 %. Denna låneform har sedan 1950-talet visat stark uppgång. I fråga om jordbrukets övriga säkerhetsformer finns statistik endast för inteckningar i jordbruksinventarier. Denna form har utnyttjats endast i obetydlig och minskande omfattning. I övrigt märks, att den genomsnittliga skuldsättningsprocenten är högre för självägande än för arrendatorer och väsentligt högre för stora än för små brukningsenheter, mätt efter åkerarealen. Nyetablerade jordbrukares skuldsättning är starkt betungande. Skuldbördan sjunker med antalet år som egen företagare.

Den utveckling som ägt rum sedan början av 1960-talet torde inte i nämnvärd grad ha ändrat lantbrukets kapitalsituation. Den genomsnittliga skuldsättningen är alltså inte stor. Detta innebär emellertid ej att lantbrukarna saknar finansieringsproblem. Särskilt stora är dessa för dem som söker etablera sig i näringen.

Kapitalbehovet hänför sig dels till behovet av medel för överföring av jordbruksfastigheter och andra resurser från en ägare till en annan och dels till behovet av medel för finansiering av nyanläggningar, utökning av driftskapitalet och underhåll. Det är angeläget att skilja mellan dessa två slag av kapitalbehov. Det förra innebär samhällsekonomiskt sett endast en omfördelning av kapital men tar inga reala resurser i anspråk. Det har likvisst betydelse för att fastighetsmarknaden skall fungera på önskvärt sätt. För att det senare kapitalbehovet skall kunna tillgodoses erfordras, att reala samhällsresurser kan tas i anspråk för lantbruksnäringen i konkurrens med andra sektorer i samhället.

De nytillträdande har som regel avsevärt mindre eget kapital än de frånträdande. Nettoresultatet av ägarebytena blir därigenom ett utflöde av eget kapital från näringen. Detta kan motverkas genom tillflöde av främmande kapital. Denna sålunda i korthet uttryckta situation konstituerar lantbrukets kanske svåraste finansieringsproblem, finansieringen av nytillträden.

De pågående strukturförändringarna medför allt starkare kapitalkoncentration och påverkar därför finansieringssituationen. Varje sammanföring betyder frånträde för vissa företagare och tillträde för andra. Omgrupperingarna medför — på samma sätt som omsättningen av hela företag — att kapital förs såväl från som till lantbruket. För förvärvarna av tillskottsmark uppkommer ett behov av finansieringsmedel, som med den fortgående företagsutvecklingen blir alltmer markerat. Detta är ett andra väsentligt finansieringsproblem för lantbruket, som vi velat särskilt fästa uppmärksamheten på.

Vid sidan av omsättningen av fastigheter för rationaliseringsändamål pågår en frånträdesprocess, som ej motsvaras av nytillträden inom lantbrukssektorn, genom försäljning av mark till annat ändamål än jord- och skogsbruk (vägar, bebyggelse och rekreationsändamål). Övergår säljaren till annan verksamhet, följer detta kapital vanligen med honom från jordbruket. Den-

na utveckling är särskilt markant omkring bebyggelsecentra, såsom våra större städer och i eftertraktade rekreationsområden.

Inom alla delar av näringslivet sker kontinuerligt en stark ökning av kapitalinsatsen per årsarbetande. Härigenom möjliggörs en ökad produktionsvolym per arbetande och en ökad arbetsersättning. Samma tendens är högst påtaglig även inom jordbruket. Medan kapitalbehovet för ett med hänsyn till rådande förhållanden »ordinärt» familjejordbruk mot slutet av 1930-talet var ca 20 000 kr per årsarbetande, kan motsvarande tal vid mitten av 1960-talet, beroende på läge och driftsinriktning, anges till mellan 100 000—200 000 kr. Även om hänsyn tas till penningvärdeförsämringen är det ökade kapitalbehovet redan för gårdar av här avsedd typ högst betydande. Vi vill emellertid i detta sammanhang erinra om att modern teknik kan utnyttjas fullt ut först vid företag med väsentligt ökade kapitalinsatser (se vidare kap. A: IX). Vid kreaturslös drift kan kapitalbehovet per företag anges till 0,5—1,5 milj. kr i södra Sverige och till 0,3—0,8 milj. kr i mellersta Sverige, dvs. 200 000—400 000 kr per helårssysselsatt. Vid intensiv mjölkproduktion blir kapitalbehoven mindre, men likväl av storleksordningen 100 000—300 000 kr per arbetande. Även vid specialiserad djurhållning kan kapitalbehovet per sysselsatt bli av samma storleksordning.

Driftsrationaliseringen kräver som regel kapital för anläggningar i byggnader och mark samt för husdjur, inventarier och lager. Tillgodoseendet av detta för rationaliseringsprocessen väsentliga kapitalbehov utgör ett tredje finansieringsproblem.

Totalt sett torde nettoanspråken på reala investeringsresurser från jordbruket vara ganska ringa jämfört med anspråken från annat näringsliv. För de enskilda företagen skapar emellertid dessa kapitalbehov väsentliga problem.

Finansieringsfrågorna kan lösas genom ökade insatser av eget kapital, lån och bidrag. En annan, kompletterande väg för den enskilde är en övergång från ägande till arrende. Kapitalbehovet för en arrendator torde i genomsnitt vara en tredjedel av kapitalbehovet för en självägande företagare. Å andra sidan förlorar han då fastigheten som underlag för finansieringen. Arrendesystemet kan tillämpas såväl för hela företagsenheter som för delar, i form av arrende av tillskottsmark. Visserligen blir kapitalbehoven, som också senare skall belysas, lägre vid arrende än vid köp. Vidare kan i ett ökande antal fall finansieringen komma att underlättas genom övergång till kontraktsproduktion. Kvar står dock att kapitalanskaffningen i lantbruket utgör en betydelsefull och svårlöst fråga. Som en central punkt i rationaliseringspolitiken måste därför ingå åtgärder för att underlätta finansieringen av lantbruksföretagen, deras omsättning och rationalisering. Vi är angelägna att understryka, att ju snabbare man önskar genomföra rationaliseringsprocessen desto större blir det årliga kapitalbehovet.

B. Skilda finansieringsvägar

Olika företagsformer kännetecknas av olika metoder för kapitalanskaffning. Lantbruket domineras av det av ägaren personligen ägda och brukade företaget. Helt eller delvis arrenderade brukningsenheter utgjorde 1961 omkring 30 % av samtliga. Endast ett ringa antal lantbruk drivs i aktiebolagsform, och antalet sambruk är ytterst obetydligt. Uppmärksamheten skall därför koncentreras till de av enskilda

ägda och brukade företagen samt till arrendejordbruken. För dessa står i princip följande finansieringsvägar till buds:

a) Eget kapital
b) Lån
c) Bidrag

I det följande kommer dessa finansieringsvägar att var för sig bli föremål för behandling.

C. Eget kapital

Finansiering genom eget kapital har olika innebörd för den nytillträdande lantbrukaren och för den som redan driver ett företag. Den förre har kommit i besittning av det egna kapitalet genom tidigare verksamhet och sparande eller genom arv, gåva eller liknande. Den senare kan åstadkomma kapitalbildning genom att uppkommen vinst »nedplöjs» i företaget, dvs. används till underhåll och nya investeringar.

Normalt sker en mycket väsentlig del av kapitalbildningen i näringslivet på detta senare sätt. En förutsättning för sådan självfinansiering är, att företaget verkligen går med vinst. I ett familjeföretag kan utrymmet för investeringar ökas genom sänkt konsumtion, naturligtvis inom vissa gränser. Denna anpassningsförmåga är ett viktigt särdrag för familjeföretagen, som kan hjälpa dem att övervinna finansiella kriser.

När en företagare satsar egna medel i sin rörelse, är han inte direkt nödsakad att ta hänsyn till räntabiliteten på samma sätt som vid lånefinansiering, även om det vore klokt av honom att göra det. I familjeföretagen sker denna kapitalsatsning ofta i samband med en personlig arbetsinsats. Troligen gör företagaren i praktiken sällan klart för sig, hur lönsam den genom egna kapital- och arbetsinsatser gjorda investeringen kan vara. Ofta räknar han inte något marknadsmässigt pris på den egna arbetsinsatsen, eftersom den inte har eller endast med svårighet kan ges alternativ användning. Företagarens eget bedömande blir således helt avgörande för självfinansieringens omfattning och inriktning. Detta innebär i motsvarande mån en begränsning av möjligheterna att administrativt styra investeringsverksamheten. Genom upplysnings- och rådgivningsverksamheten bör emellertid i praktiken riskerna för mindre lämpliga investeringar med utnyttjande av det egna kapitalet kunna undvikas.

D. Lån

Lantbruket har behov av såväl investeringskrediter som driftskrediter. Den största investeringen i en lantbrukares liv är som regel själva gårdsköpet eller det tillfälle, då han tillträder ett arrende. Dessa investeringar må här illustreras med två exempel, ett för köp och ett för arrende.[1]

I de båda exemplen har det egna kapitalet satts till ca 10 % av hela kapitalbehovet, vilket för det ägda enfamiljsföretaget innebär 35 000 kr och för det arrenderade 15 000 kr. Dessa summor torde få anses rimliga och har kunnat hållas så låga enbart genom att man räknat med betydliga borgenslån med 10 års amortering och checkräkningskredit med borgen. Lantbruksnämnderna torde kräva egna tillgångar av minst denna storleksordning (eget riskkapital) vid förmedlingen av jordförvärvslån och driftslån. Kreditinstituten och eventuella borgenärer måste givetvis också ta hänsyn till storleken av låntagarens eget risktagande. Ny-

[1] Exemplen är hämtade ur K. Olov Andersson och Folke Nilsson: Gården byter ägare (Stockholm 1965), sid. 126 och 127.

tillträdande jordbrukare kommer i många fall från lantbrukarhem och övertar föräldragården. Föräldrar och syskon brukar kunna ställa erforderlig borgen för amorteringslån och checkräkningskredit. Anskaffandet av borgen kan dock i många fall vara ett problem.

Det normalt ställda kravet på en egen kapitalinsats motiveras bl. a. av att ett personligt risktagande stimulerar till att driva företaget effektivt. Vi anser det inte lämpligt att föreslå åtgärder för att ytterligare minska kraven på eget kapital. Däremot synes det behövligt att underlätta möjligheterna att få borgen. Detta bör enligt vår mening i första hand ske genom en utvidgning av det statliga kreditgarantisystemet. Vi anser det angeläget, att jordbrukaryrket även i framtiden skall stå öppet för andra än dem, som ärvt betydande förmögenhet eller är i liknande situation.

Kapitalanskaffningen till företagen i

Finansiering vid köp	Enfamiljs-jordbruk	Tvåfamiljs-jordbruk
Kapitalbehov		
Jordbruksfastigheten (taxeringsvärde 150 000 resp. 300 000 kr)	230 000	450 000
Djur och inventarier	100 000	160 000
Rörelsemedel	20 000	40 000
Summa	350 000	650 000
Kapitalanskaffning		
Bottenlån 60 % av taxeringsvärdet, ingen amortering	90 000	180 000
Jordförvärvslån, 30 års amortering	140 000	270 000
Driftslån med statlig garanti, 15 års amortering	40 000	40 000
Checkräkningskredit	15 000	25 000
Borgenslån, 10 års amortering	30 000	70 000
Eget kapital, ca 10 %	35 000	65 000
Summa	350 000	650 000
Amorteringar på lån		
Jordförvärvslån	4 667	9 000
Driftslån	2 667	2 667
Borgenslån	3 000	7 000
Summa	10 334	18 667
Finansiering vid arrende		
Kapitalbehov		
Djur och inventarier	100 000	160 000
Rörelsemedel	20 000	40 000
Summa	120 000	200 000
Kapitalanskaffning		
Driftslån med lånegaranti, 15 års amortering	40 000	40 000
Checkräkningskredit	15 000	25 000
Borgenslån, 10 års amortering	50 000	115 000
Eget kapital, ca 10 %	15 000	20 000
Summa	120 000	200 000
Amorteringar på lån		
Driftslån	2 667	2 667
Borgenslån	5 000	11 500
Summa	7 667	14 167

nyss anförda exempel är upplagd med hänsyn till de nu (1966) gällande villkoren för statliga lånegarantier och till kreditinstitutens vid denna tidpunkt tillämpade praxis i fråga om lån till jordbruket. Checkräkningskredit kräver säkerhet i form av inteckningar eller borgen, eventuellt bådadera. Med i exemplen förutsatta räntesatser skulle första årets ränteutgifter för lånat kapital för de båda ägda företagen bli ca 22 000 resp. 40 000 kr. Dessa räntor är avdragsgilla vid deklaration. Annorlunda förhåller det sig med amorteringarna, som i exemplen motsvarar ungefär halva räntebeloppen eller ca 11 000 resp. 20 000 kr. Gällande avskrivningsregler ger inte möjlighet till avdrag för mer än en begränsad del av amorteringarna, som alltså delvis får göras med beskattade medel.

I exemplen har förutsatts, att bottenlånen inte amorteras. Kreditinstituten kräver dock för närvarande ofta amortering också på bottenlån. Speciellt för nyetablerade jordbrukare är det av stor betydelse, att amorteringarna inte blir alltför stora och betungande under de första åren. Vi återkommer i det följande med förslag om förlängda amorteringstider och amorteringsfria år för vissa kreditgarantilån.

Jordbruksfastighet innefattar som regel mark med bestående värde. Till fastigheten hör också byggnader och andra anläggningar, vilkas värden normalt minskar efter längre eller kortare tid beroende på förslitning, teknisk utveckling och liknande. Det är rimligt, att amorteringskraven för lån till finansiering av jordbruksfastigheter anpassas efter dessa förhållanden. Vi föreslår, att åtgärder vidtas för att en ökad del av landshypoteksföreningarnas utlåning skall kunna ske i form av s. k. stående lån, dvs. lån utan amortering. Vi är däremot inte beredda föreslå, att generella regler fastslås för amorteringstakten på olika slag av jordbrukskrediter utöver sådana med statlig lånegaranti. De snabbt varierande förhållandena beträffande jordbruksfastigheternas innehåll och värdebeständighet motiverar denna ståndpunkt.

Såväl räntor som amorteringskrav påverkas av det värde, som långivaren åsätter fastigheten. Som regel skiljer sig taxeringsvärde och saluvärde avsevärt från varandra. I enskilda fall kan saluvärdet på ett jordbruk vara dubbelt så högt som taxeringsvärdet eller mer. Vi bortser då ändå från de fall, då marken skall användas för andra ändamål än jordbruk. Alltjämt använder kreditinstituten i stor utsträckning taxeringsvärdena som underlag för belåning. En bidragande orsak härtill är, att gällande bestämmelser för kreditinstitutens inlåningsrätt anknyter till taxeringsvärden på belånade fastigheter. Det vore önskvärt, att kapitaltäckningskraven finge anknyta till värderade värden. Det låge då nära till hands att i ökad utsträckning lägga lantbruksnämndernas värderingar till grund för belåningen. Frågan om kreditinstitutens kapitaltäckning för olika slag av utlåning utreds för närvarande (1965) av kreditinstitutsutredningen. Vi föreslår, att ovanstående synpunkter bringas till nämnda utrednings kännedom för att tas i beaktande vid dess fortsatta arbete.

Vid arrende blir kapitalbehovet för brukaren väsentligt lägre, i exemplen endast omkring en tredjedel så stort som vid köp. Amorteringskraven minskar dock inte i samma proportion, beroende på den väsentligt kortare amorteringstiden för lån utan säkerhet i fastighet. Räntekostnaden första året kan vid de sommaren 1965 gällande räntesatserna beräknas ligga vid ca 8 000 resp. 14 000 kr. Det bör dock i samman-

hanget anmärkas, att arrendatorn har att erlägga arrendeavgifter, som i stor utsträckning går till täckande av jordägarens räntekostnader och i viss mån också hans amorteringskostnader.

I jämförelse med köp har arrende alltså den väsentliga fördelen, att kapitalbehovet för företagaren blir mindre. Arrendet har å andra sidan den nackdelen — på grund av att arrendeavtalet som regel är bundet till en förhållandevis kort tidrymd — att det ger svårigheter för planering och genomförande av långsiktiga investeringar, liksom för anskaffande av säkerhet för lån. För arrendatorer vore det av särskilt stor betydelse, om tillgångar i form av djur och maskiner samt lager kunde belånas i större utsträckning än vad som nu är möjligt.

Såsom vi framhållit tidigare i detta kapitel, är det angeläget att gällande arrendelagstiftning omprövas med hänsyn också till jordbrukets rationalisering. Möjligheterna att genom arrende underlätta jordbrukets finansiering understryker betydelsen härav.

E. Bidrag

Direkta bidrag till jordbrukets finansiering har länge förekommit i den statliga rationaliseringspolitiken. En särskild bidragsform är efterskänkande av lån (s. k. avskrivningslån) i samband med att den med lånet finansierade investeringen blivit verkställd och utnyttjad på avsett sätt. Bidragen innebär givetvis en ekonomisk fördel för dem, som får dem och kan ha en betydande verkan som stimulans till investeringar och strukturanpassningar m. m. Å andra sidan talar starka principiella skäl mot ett bidragssystem, som kan verka snedvridande på kostnadsstrukturen och därför på längre sikt riskerar att motverka sitt syfte att främja effektiviteten. Med bidragsgivningen följer också administrativt arbete som växer i proportion till det finansiella stödets omfattning. När vi i det följande ändå föreslår att bidrag skall lämnas, begränsas dessa till sådana fall som har särskild betydelse för strukturutvecklingen och jordbrukets lokalisering.

F. Förbättrad tillgång på kredit

Den ekonomiska expansionen har lett till en stark efterfrågan på kapital. Bristsituationen har lett till ett högt ränteläge. För en näring med så stort kapitalbehov i förhållande till omsättningen som jordbruket blir räntorna alltid en förhållandevis stor kostnadspost. En procents räntehöjning innebär omkring 70 milj. kr årlig ökning av räntekostnaderna för lånat kapital inom hela jordbruksnäringen.

Vi räknar som tidigare sagts med att kapitalbehovet per jordbruksföretag på grund av främst kravet på större företag kommer att stiga betydligt. Genom många samverkande orsaker har jordvärdena drivits upp till en höjd, som inte svarar mot lönsamheten. Kapitaltillgång och räntenivå kommer därför att bli av ständigt ökad betydelse för sådana effektiva jordbruksföretag, vilkas tillkomst rationaliseringspolitiken skall främja.

Staten kan underlätta lantbruksföretagens kapitalanskaffning på två sätt, nämligen genom att ge lån för jordbruksändamål en viss prioritet eller att göra dem billigare för låntagarna. En prioritering av jordbrukslån kan ske på olika vägar och därvid göras beroende av syftet med kapitalbehovet. I ett läge, då riksbanken tillämpar skärpta krav på placerings- och likviditetskvoter kan, som kreditmarknadsutredningen påpekat, en viss priorite-

ring ske genom mindre krav på de kreditinstitut, som är av särskild betydelse för jordbrukets kreditförsörjning. En önskvärd prioritering kan vidare åstadkommas genom en liberalare tillståndsgivning för landshypoteksinstitutionens obligationslån. En viss prioritering skulle slutligen också kunna ske genom direktutlåning till jordbruket från statliga fonder eller av andra statliga medel. Sistnämnda metod är emellertid i princip ställd på avskrivning sedan 1947, och den enda utlåningsfond av någon betydelse, som ännu kvarstår, är maskinlånefonden. Vi föreslår emellertid, att även denna avvecklas, så att all direktutlåning från staten till jordbruket ersätts med statlig kreditgaranti.

Vi vill här särskilt framhålla önskvärdheten av att Sveriges allmänna hypoteksbank ges större möjligheter att emittera obligationer. Hypotekslånen är genom sin förhållandevis låga, fasta ränta och sin långa bindningstid synnerligen lämpliga för jordbruket. För närvarande kan de endast erhållas mot inteckning i jordbruksfastighet inom 60 % av värdet (primärlån). I skrivelse till jordbruksdepartementet den 18 oktober 1961 framhöll hypoteksbanken, att det i Sverige inte finns någon hypoteksinstitution med uppgift att tillgodose jordbrukets behov av bunden sekundärkredit. Detta behov tillgodosågs tidigare genom statens sekundärlånefond för jordbrukare, inrättad genom beslut av 1935 års riksdag. Lån från denna fond kunde beviljas till högst 75 % av jordegendoms belåningsvärde. Lånens löptid uppgick till 20 år, men fick senare utsträckas till 30 år. Lånerörelsen handhades av ett särskilt organ, lånenämnden för sekundär jordbrukskredit. Den står under avveckling sedan 1 juli 1951, då utlåningen upphörde, och förvaltningen av utestående lån handhas av hypoteksrörelsen enligt särskilt avtal med staten. Vid utgången av 1965 kvarstod endast 1,2 milj. kr att amortera. Hypoteksbanken föreslog i sin förut nämnda skrivelse inrättandet av ett nytt obligationsutgivande organ av samma karaktär som Svenska Bostadskreditkassan inom bostadssektorn. Samförvaltning mellan det nya institutet och hypoteksbanken borde övervägas.

Nyssnämnda skrivelse från Sveriges allmänna hypoteksbank har överlämnats till oss för beaktande. Vi finner den föreslagna utbyggnaden av obligationsutgivningen lämplig och önskvärd. För bostadsfinansiering fungerar stadshypoteksföreningarna som primärbelånare och bostadskreditkassorna som sekundärbelånare. De emitterar skilda obligationsserier men har gemensam styrelse och förvaltning. Motsvarande konstruktion föreligger för industrilån genom AB Industrikredit och AB Företagskredit, och för industri- och handelsföretag med anknytning till jordbruksnäringen i de båda bolagen Lantbruksnäringarnas Primärkredit resp. Lantbruksnäringarnas Sekundärkredit AB. De båda sistnämnda företagen har sin förvaltning anknuten till Sveriges allmänna hypoteksbank. Vi föreslår en utbyggnad av hypoteksbanken resp. hypoteksföreningarna, så att de kan ta upp lån mot säkerhet av inteckning i jordbruksfastighet mellan 60 och 75 % av värdet och så att föreningarna kan bevilja långa lån med bunden ränta mot denna säkerhet. De förändringar i lagstiftningen och i hypoteksorganisationen, som denna utbyggnad skulle kräva, torde snabbt kunna genomföras och utan annan utredning än den som kan åstadkommas av hypoteksorganisationen själv.

Kreditmarknadsutredningen erhöll på sin tid som tilläggsuppdrag att inom

ramen av sitt arbete beakta möjligheterna att förbättra jordbrukets försörjning med långfristiga krediter. Utredningen ansåg sig inte kunna förorda, att prioriteringen av kredit utsträcktes utöver statens och bostadsproduktionens upplåningsbehov. Man framhöll emellertid, att statsmakternas jordbrukspolitik bygger på snabb rationalisering, som förutsätter ökad kapitaltillförsel. Utredningen förutsatte, att jordbrukets speciella lånebehov så långt ske kan beaktades dels vid meddelande av tillstånd för jordbrukets hypoteksinstitution att emittera obligationer, dels vid fastställandet av eventuella likviditets- och placeringskvoter för de grupper av kreditinstitut, som är av särskild betydelse för jordbrukets kreditförsörjning. Vi vill understryka dessa synpunkter och förslag.

Vad gäller statens möjligheter att göra krediterna billigare för jordbruket, synes främst följande två alternativ vara värda att diskutera, nämligen

a) räntesubventioner och

b) förbilligade räntor genom statlig borgen.

Räntesubventioner förekommer i svensk ekonomisk politik framför allt på bostadsområdet, där de har förhållandevis stor omfattning. I princip torde räntesubventioner innebära en omfördelning av räntekostnader mellan prioriterade och oprioriterade låntagare till de förras förmån. I ett flertal länder i Europa tillämpas i någon form statlig räntesubvention till jordbruket. I vissa fall är subventionen så stor, att räntekostnaderna för låntagarna blir mindre än hälften av de normala. Vi anser det emellertid uppenbart, att räntesubventioner medför en del betydande nackdelar. Subventioneringen torde kräva en inte obetydlig administrativ apparat och nödvändiggör en närgången insyn från det allmännas sida i det låntagande företaget för att man skall vara säker på att de billiga pengarna inte används till annat än avsett ändamål. Många gränsdragningsproblem anmäler sig, särskilt svårlösta när det gäller starkt integrerade företag. Vi har bl. a. av dessa skäl stannat för att inte föreslå någon form av räntesubventionering till jordbruket.

Statlig borgen, dvs. statlig kreditgaranti gentemot de långivande kreditinstituten, har tillämpats i allt större skala sedan 1948 i syfte att lätta finansieringen av lantbruksföretagen. Den innebär även ett visst förbilligande av räntekostnaderna. Vid halvårsskiftet 1965 utgjorde det samlade beloppet av statliga kreditgarantier till jordbruksföretag 495 milj. kr. Detta belopp motsvarar drygt 8 % av hela den synliga utlåningen till jordbruket. För toppbelåningen av jordbruksfastigheter innebär statsgarantin ett avsevärt förbilligande av räntekostnaderna, av storleksordningen 1—1½ %. Längre fram i detta kapitel kommer vi att föreslå en fortsatt utbyggnad av det statliga kreditgarantisystemet.

G. Likviditets- och skattefrågor

I de båda förut i detta kapitel anförda exemplen angavs behovet av rörelsemedel för enfamiljsjordbruk till 20 000 kr och för tvåfamiljsjordbruk till dubbelt så mycket. Behovet av rörelsemedel är i hög grad beroende av den säsongmässiga fördelningen av inkomster och utgifter. För många jordbruk ger de månatliga, tämligen jämnstora mejerilikviderna en väl fördelad tillgång på likvida medel. Vid ensidig växtodling kommer inkomsterna i samlade poster på hösten och vintern och varierar dessutom starkt år från år. Utgifterna är däremot för de flesta jordbruk störst

på våren. Genom leverantörskrediter fördelas utgifterna jämnare. En stor del av vårens räkningar betalas med höstens skörd.

Som regel torde ökad specialisering föra med sig ökade likviditetsproblem, i varje fall när det gäller växtodling. Det allmänna skördeskadeskyddet ger genom sin anknytning till genomsnittsskörden i större områden endast ett begränsat eller i varje fall osäkert skydd. Framtida jordbruksföretag med specialiserad produktion, stor omsättning och litet eget kapital kommer sannolikt att i ännu högre grad än dagens jordbruk besväras av likviditetsproblem. Risktagandet tar sig vanligen i första hand uttryck i att man arbetar med för små rörelsemedel.

Många jordbrukspolitiska åtgärder har direkt inverkan både på riskerna och risktagandet i jordbruket. Ett långsiktigt upplagt jordbrukspolitiskt program skapar klarhet om näringens möjligheter och påverkar inriktningen av investeringarna. Ett prissättningssystem, som innebär prisstabilisering, möjliggör också långsiktigare planering och reducerar den vid sidan av väderleken största osäkerhetsfaktorn i jordbruket. Vi vill i detta sammanhang understryka, att statliga åtgärder för att underlätta kapitalanskaffningen också måste beakta behovet av driftskrediter. God tillgång på likvida medel innebär mindre behov av dyra varukrediter och ökar företagarens handlingsberedskap. I avsnittet om statliga kreditgarantier återkommer vi till denna fråga.

De ojämnt inflytande inkomsterna i jordbruket, vare sig växlingarna beror på väderlekens inverkan på skörden eller, som fallet kan vara i skogsbruket, på att uttag sker i stora poster med flera års mellanrum, skapar lätt marginalskatteproblem. Genom tillkomsten av s. k. skogskonton 1954 gavs möjlighet till utjämning av beskattningen för intäkt av skogsbruk mellan olika år. Denna möjlighet har kommit att utnyttjas i ett stort antal fall (62 000 år 1964). Önskemål om motsvarande utjämningsmöjligheter också för jordbruksdriften (»jordbrukskonto») har framförts vid upprepade tillfällen. Växlingar mellan goda och dåliga år torde dock sällan ge upphov till så stora inkomstvariationer som enstaka års skogsavverkningar kan göra. Skördeskadeskyddet medför också en viss inkomstutjämning mellan olika år. Bokföringsmässig redovisning ger goda möjligheter till inkomstutjämning via avskrivningarna. Vissa möjligheter till resultatutjämning ges också vid deklaration enligt kontantprincipen. Med hänsyn till nu anförda omständigheter anser vi tillräckliga skäl ej föreligga att inrätta jordbrukskonton i och för skatteutjämning. Vi vill emellertid i detta sammanhang framhålla angelägenheten av att skördeskadeersättningen utbetalas på sådant sätt, att den kan redovisas som inkomst redan under skadeåret och beskattas då. I varje fall bör sådan ändring i skattelagstiftningen kunna genomföras, att skördeskadeersättningarna ur skattesynpunkt får betraktas som utbetalda under skadeåret.

H. Avskrivningar

Av stor betydelse för jordbruksföretagens finansiering och likviditet är de skattemässiga avskrivningarna. Skattelagsakkunniga har behandlat avskrivningsfrågorna i en promemoria med förslag till ändrade bestämmelser om avdrag för värdeminskning å jordbrukets driftsbyggnader, avlämnad i mars 1963. Ändringsförslaget avsåg punkt 2 a av anvisningarna till 22 § kommunalskatte-

lagen den 28 september 1928. I denna heter det i första stycket:

Avdrag medgives för sådan värdeminskning å till jordbruket eller dess binäringar eller till skogsbruket hörande driftsbyggnader, därunder inbegripna för driften nödiga bostadsbyggnader, som dessa även med normalt underhåll och aktsam vård är underkastade. Avdraget bör bestämmas till viss procent av byggnadens värde. Detta skulle anses vara lika med anskaffningskostnaden. Kan denna icke visas, skall såsom byggnadsvärde anses två tredjedelar av det under beskattningsåret gällande taxerade jordbruksvärdet, minskat med däri ingående skogsmarksvärde, i den mån det överstiger 25 000 kronor, samt med skäligt värde å mera betydande naturtillgångar och särskilda förmåner. Dessa anses såsom mera betydande, om värdet därå överstiger en tiondel av det taxerade jordbruksvärdet. Procenttalet bör bestämmas olika allt efter den tid en byggnad av ifrågavarande art anses kunna *för sitt ändamål utnyttjas*. Vid bestämmandet av denna tid skall vederbörlig hänsyn tagas exempelvis därtill, att en av arrendator uppförd byggnad enligt arrendeavtalet icke skall vid arrenderättens upphörande lösas av jordägaren.

Skattelagsakkunniga föreslog att punkten fick följande ändrade lydelse efter orden »...för sitt ändamål utnyttjas»:

Vid denna bedömning skola beaktas jämväl sådana omständigheter som att byggnadens ekonomiska varaktighetstid kan antagas komma att röna inflytande av framtida rationaliseringar, förändringar med hänsyn till teknikens utveckling, omläggning av verksamhet och liknande. Är på grund av särskilda omständigheter av annan art än nyss nämnts byggnadens värde för jordbruket eller dess binäringar eller skogsbruket begränsat till förhållandevis kort tid, skall hänsyn även tagas härtill. Så kan exempelvis vara fallet med en av arrendator uppförd byggnad, som enligt arrendeavtalet icke skall vid arrenderättens upphörande lösas av jordägaren.

Vidare föreslogs följande komplettering av andra stycket:

Om övergång till att beräkna avdrag för värdeminskning å anskaffningskostnad stadgas i lag om övergång till beräkning av inkomst av jordbruksfastighet enligt bokföringsmässiga grunder samt om övergång till att, vid beräkning av avdrag för värdeminskning av byggnad å jordbruksfastighet, beräkna avdraget å anskaffningskostnad.

Utredningen upprättade också ett förslag till »Lag om övergång till beräkning av inkomst av jordbruksfastighet enligt bokföringsmässiga grunder» samt om övergång till att, vid beräkning av avdrag för värdeminskning av byggnad å jordbruksfastighet, beräkna avdraget å anskaffningskostnad.

Enligt vår uppfattning bör avskrivningsregler, anknutna till den ekonomiska livslängden av ifrågavarande investeringar, få en rationaliseringsbefrämjande verkan. Vi vill därför understryka angelägenheten av att ovan återgivna förslag till ändring av anvisningarna till kommunalskattelagens 22 § genomförs. Detta innebär inte något principiellt nytt utan närmast att jordbruket ges en med annat näringsliv mer likartad ställning i förevarande hänseende.

I. Statligt ekonomiskt stöd

a. *Gällande bestämmelser.* — Det nuvarande (1966) statliga, ekonomiska stödet till etablering och rationalisering m. m. i jordbruket kan sammanfattas i följande punkter.

Kreditstöd till förvärv och drift av jordbruk.

Stöd till jordbrukets rationalisering.

Särskilt stöd till produktionsfrämjande åtgärder i norra Sverige.

Bostads- och förbättringslån.

Lån och bidrag till gemensam maskinanvändning.

Lån och bidrag för landsbygdens elektrifiering.

I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för gällande bestämmelser på området.

För förvärv av en- eller tvåfamiljsjordbruk kan lantbrukare med otillräckligt eget kapital under vissa förutsättningar få lånegaranti för det lånebehov som föreligger utöver bottenlån, *jordförvärvslån*. Amorteringstiden är högst 30 år och amorteringsfrihet kan lämnas under högst 5 år. Räntan är densamma som för bottenlån vid detta och i det följande nämnda garantilån. Som säkerhet erfordras inteckning.

För inköp av djur, maskiner, gödselmedel m. m. kan lantbrukare under vissa förutsättningar få lånegaranti i samband med köp eller arrende av jordbruk eller vid utökning eller omläggning av driften vid en- eller tvåfamiljsjordbruk, *driftslån*. Amorteringstiden är högst 15 år och amorteringsfrihet kan beviljas under högst två år. Säkerheten för lånet skall vara tillfredsställande ur det allmännas synpunkt. Om sådan säkerhet ej kan ställas, kan garanti ändå beviljas i vissa fall. Lånebeloppet är högst 40 000 kr och i särskilda fall 50 000 kr.

För lönsamma åtgärder, som avser att varaktigt förbättra ekonomibyggnader, jord, vägar och andra anläggningar, kan ägare eller brukare av jordbruksfastighet få lånegaranti för det lånebehov som föreligger utöver vad som kan erhållas som bottenlån. Garantilånet skall amorteras på högst 30 år. Amorteringsfrihet kan beviljas under högst 5 år. För lånet skall ställas godtagbar säkerhet; inteckning i fastigheten eller annan säkerhet. Lånestödet kan lämnas utan avseende till ägarekategori.

Bidrag till rationaliseringsåtgärder kan utgå till enskild person, som äger eller brukar en- eller tvåfamiljsjordbruk med följande procent och på nämnda villkor.

Ekonomibyggnader:
25 % av kostnaderna upp till 5 000 kr och 15 % av överskjutande kostnad. Bidraget kan dock uppgå till högst 8 000 kr.
Om åtgärden sker i samband med förvärv av tillskottsmark i vissa fall 25 % upp till 30 000 kr och 15 % av överskjutande kostnad utan maximibelopp.

Täckdikning, torrläggning:
25 % av kostnaden.
Om åtgärden sker i samband med förvärv av tillskottsmark i vissa fall 40 %.

Vägar, stenröjning m. m.:
25 % av kostnaden.
Om åtgärden sker i samband med förvärv av tillskottsmark i vissa fall 40 %.

Byggnadsåtgärden skall avse bestående brukningsenhet och markanläggningen skall avse bestående jordbruksjord. Bidraget är behovsprövat med en förmögenhetsgräns innebärande att bidrag ej kan beviljas den som taxeras till statlig förmögenhetsskatt eller har höga inkomster. I samband med mer omfattande fastighetsreglering kan bidrag beviljas till förbättringsåtgärder med 50 % av kostnaderna utan behovsprövning.

För *arealutökning* till en- eller tvåfamiljsjordbruk kan lämnas lånegaranti och bidrag. Garantilånet skall amorteras på högst 30 år och amorteringsfrihet kan beviljas under högst 5 år. Vanligen erfordras säkerhet i form av inteckning i fastigheten.

Bidrag vid köp av tillskottsmark kan utgå i följande fall:

Om vid köp av tillskottsmark marken på grund av exempelvis förekomst av byggnader, som köparen inte har användning för, måste betalas med ett högre belopp än som motsvarar markens värde som tillskottsmark kan s. k. värdeutjämningsbidrag beviljas. Sådant bidrag kan beviljas med belopp motsvarande högst värdeskillnaden.

Till kostnaderna för lagfart, lantmäteriförrättning, flyttning av byggnader, väg eller annan anläggning kan bidrag lämnas med hela eller viss del av beloppet. I vissa fall kan bidrag även lämnas för att upprätta skogsbruksplan.

Bidragen vid köp av tillskottsmark utgår oberoende av förmögenhetsställning.

Särskilt stöd till produktionsfrämjande åtgärder i norra Sverige kan utgå med upp till 40 % av kostnaderna för inre rationalisering och driftsrationalisering vid de s. k. koncentrerade rationaliseringsinsatserna. Härjämte kan bidrag till yttre rationalisering utgå efter de allmänna reglerna för denna verksamhet. Villkoren är i princip liknande dem, som gäller vid stöd enligt rationaliseringskungörelsen och som ovan redovisats. Jordbruket i norra Sverige intar en särställning på grund av klimatet, de ofta långa avstånden och det stora antalet småjordbruk. Det var på grund av angelägenheten att upprätthålla en jordbruksproduktion också där som det 1960 infördes detta särskilda stöd i de fyra nordligaste länen[2]. 1965 utökades detta till att omfatta också Gävleborgs, Kopparbergs och Värmlands län jämte landskapet Dalsland i Älvsborgs län.[3] Verksamheten bedrivs i nära samverkan mellan lantbruksnämnden, hushållningssällskapet, lantmäterimyndigheten och skogsvårdsstyrelsen.

[2] Prop. 62; JoU 18 och 32; rskr 305.
[3] Prop. 1, bilaga 11; JoU 1; rskr 9.

Det statliga stödet till jordbrukets rationalisering omfattar ej uppförande och förbättring av bostäder. För sådant ändamål kan *bostads- och förbättringslån* erhållas på sätt som gäller för bostadsbyggande i allmänhet.

Från jordbrukets maskinlånefond kan lån beviljas till enskild person eller sammanslutning för anskaffande av jordbruksmaskiner, som skall användas av flera jordbrukare, *maskinlån,* eller för uppförande, ombyggnad eller inköp av byggnad, som behövs för yrkesmässigt bedriven jordbruksmaskinhållning, *byggnadslån.* Sådana lån kan i regel beviljas till högst 80 % av köpeskillingen eller byggnadskostnaden. Betryggande säkerhet fordras för lånet och amorteringstiden är i regel 8 resp. 10 år. — Statsbidrag kan beviljas dels för återbetalning av maskinlån, dels som kontantbidrag för dyrbarare specialmaskiner. Bidragets storlek är högst 25 % av lånets ursprungliga kapitalbelopp resp. av anskaffningsvärdet.

För landsbygdens elektrifiering kan de statliga stödåtgärderna omfatta lån ur vattenkraftslånefonden samt statlig kreditgaranti, el-lånegaranti, nyanläggningsbidrag och upprustningsbidrag till elektriska distributionsföretag.

b. *Överväganden och förslag.* — Kreditstödet till förvärv och drift av jordbruk, stödet till jordbrukets rationalisering samt till de s. k. koncentrerade rationaliseringsinsatserna anser vi i princip böra bibehållas. Dessa stödformer har framvuxit steg för steg under en följd av år, översetts vid upprepade tillfällen och stor erfarenhet finns hos såväl allmänhet som myndigheter av deras uppbyggnad och funktionssätt. Erfarenheterna är genomgående goda. Med hänsyn till våra förslag i övrigt om jordbruksrationaliseringens mål och medel och till de senaste erfarenheterna av denna verksamhet framlägger vi emellertid i det följande vissa förslag till ändringar av reglerna för de nämnda stödformerna, varvid också frågan om lån och bidrag till gemensam maskinanvändning tas upp.

Bestämmelserna om ekonomiskt stöd till såväl etablering som rationalisering i jordbruket bör lämpligen sammanföras till en kungörelse. Härför talar, att de grundläggande principerna för båda stödformerna genomgående är desamma och att stödet i båda fallen i huvudsak har formen av statlig lånegaranti. Finansieringsstödet knyts såsom i huvudsak för närvarande till det ekonomiska effektivitetskravet, dvs. till en samhällsekonomiskt sett tillfredsställande förräntning av insatt kapital. Avsteg från denna grundregel av lokaliseringspolitiska eller andra skäl kan vara motiverade. De särskilda skälen skall i sådana fall dock klart anges. Stödet i form av bidrag och avskrivningslån samt direkta statliga lån från lånefonder föreslås bli minskat och ersatt med ett utvidgat finansiellt stöd i form av lånegarantier.

Stöd skall avse

förvärv av anpassningsbara lantbruksföretag, som har förutsättningar att effektivt utnyttja den bästa, kända tekniken och ge sin innehavare full sysselsättning, *jordförvärvslån,*

igångsättande, omläggning eller utvidgning av lantbruksdriften vid sådana företag, *driftslån,* samt

investeringar i lantbruket; tillskottsmark och fasta anläggningar, som är tekniskt, ekonomiskt eller i vissa fall lokaliseringspolitiskt väl motiverade, *rationaliseringslån och rationaliseringsbidrag.*

Förslaget överensstämmer med gällande bestämmelser såtillvida, att endast statlig lånegaranti, inte bidrag, föreslås till etablering och driftsomläggning men såväl lånegaranti som bidrag till rationaliseringsåtgärder av olika slag. Det skiljer sig såtillvida, att inte endast en- och tvåfamiljsjordbruk skall kunna komma ifråga för jordförvärvslån och driftslån utan även större enheter och att stödjordbruken utesluts. Ändringen motiveras av att utvecklingen i jord-

bruket går mot färre och större brukningsenheter och att vi anser att denna utveckling bör påskyndas.

Ändring anser vi inte motiverad i den nuvarande ordningen, att endast enskild person skall kunna få jordförvärvslån och driftslån men såväl fysisk som juridisk person kunna få rationaliseringsstöd och att sambruksföreningar och vissa andra sammanslutningar för gemensam lantbruksproduktion jämställs med enskild person. Det ekonomiska effektivitetskravet har understrukits i samband med såväl etablering som rationalisering; dessutom har tillagts ett nytt motiv för investeringsstöd i vissa fall, nämligen det lokaliseringspolitiska motivet. Detta syftar på förhållanden, som utöver de tekniska och ekonomiska motiverar de koncentrerade rationaliseringsinsatserna i vissa delar av landet.

Rationaliseringslån och rationaliseringsbidrag skall uteslutande kunna lämnas till finansiering av rationaliseringsåtgärder, som bedöms höja näringens effektivitet och som avser åtgärder på lantbruksföretag med förutsättningar att tillämpa rationell teknik och vars tillkomst eller fortvaro är önskvärd från allmän synpunkt.

Rationaliseringslån skall sålunda kunna komma ifråga bl. a. för

förvärv av jordbruksjord eller skogsmark för rationaliseringsändamål,

uppförande eller förbättring av ekonomibyggnader och andra liknande fasta anläggningar,

markanläggningar av olika slag (täckdikning, torrläggning, bevattning, vägbyggnader m. m.).

Den grundläggande och normala stödformen skall vara statlig lånegaranti för alla slag av rationaliseringsåtgärder och kategorier av stödmottagare. I särskilda fall skall dessutom bidrag kunna lämnas, nämligen

vid förvärv av mark för rationaliseringsändamål som direkt värdeutjämning och till täckande av kostnader för lantmäteriförrättning m. m., som nu föreskrivs i 9 § rationaliseringskungörelsen samt

till investeringar i byggnader och markanläggningar, då dessa drar stora kostnader ensamt eller i kombination med förvärv av tillskottsmark och då investeringen bedöms ha sådan storleksordning, att den eljest inte kunde realiseras med hänsyn till bl. a. sökandens likviditet; koncentrerade rationaliseringsinsatser.

Förslaget överensstämmer med gällande bestämmelser såtillvida, att statlig lånegaranti skall kunna lämnas till alla åtgärder, som varaktigt kan förbättra ett lantbruksföretags lönsamhet, i mån av behov utöver bottenlån och egna tillgångar men oavsett ägarekategori och företagsstorlek. Det skiljer sig på så sätt, att bidrag till inre rationaliseringsåtgärder uteslutits med undantag för de särskilt kapitalkrävande fallen vid samlade större rationaliseringsinsatser. Erfarenheterna från lantbruksnämndernas verksamhet visar, att bidragen till fristående inre åtgärder steg för steg minskat i betydelse. Deras handläggning har också visat sig tidskrävande i förhållande till rationaliseringseffekten. Detta och det skärpta lönsamhetskravet har motiverat förslaget om att slopa dem.

Vid sidan av de jordbruksekonomiska och tekniska skälen har allmänt lokaliseringspolitiska skäl ansetts tala för ett speciellt bistånd till upprustningsåtgärder vid jordbruken i norra Sverige. Erfarenheterna av det särskilda statsstödet härför, de koncentrerade rationaliseringsinsatserna (»KR-verksamheten») redovisas i allt väsentligt som goda. Stödformen omprövades och justerades av 1965 års riksdag och gavs permanent karaktär. Vi anser oss inte ha anledning att nu på nytt och utan ytterligare erfa-

renheter föreslå ändringar i detta hänseende. (Jfr dock vad som i kapitel XII sägs om lönsamhetskalkylerna i anslutning till behandlingen av frågan om det extra mjölkpristillägget i norra Sverige.)

De bidrag vi föreslagit vara kvar bör utgå med i huvudsak oförändrade belopp. Jordförvärvslån och rationaliseringslån bör också utgå på oförändrade grunder, dvs. kunna täcka hela kostnaden för ifrågavarande förvärv eller investering. Driftslånen däremot föreslås bli höjda från för närvarande högst 40 000 kr och i särskilda fall 50 000 kr till hela det erforderliga beloppet eller till det belopp för vilket ur det allmännas synpunkt tillfredsställande säkerhet kan ställas. Det förutsätts att de, som ej kan lämna säkerhet i fast egendom, skall ha möjlighet att lämna företagsinteckning. Ändringen motiveras av det nära sambandet mellan drifts- och storleksrationaliseringen och det ökande behovet av insatskapital per arbetande. Den nuvarande ordningen har också skapat ett snabbt ökande beroende av borgen för de nystartade lantbrukarna (illustrerat av förut anförda exempel) som inte är tillfredsställande.

Amorteringstiden för jordförvärvslån finner vi oss böra föreslå bli förlängd från för närvarande högst 30 år till högst 40 år, med oförändrade möjligheter att lämna amorteringsfrihet under högst 5 år. Amorteringstiden för driftslån bör förlängas från för närvarande högst 15 år till högst 20 år, med oförändrade möjligheter att lämna amorteringsfrihet under högst 2 år. Ändringarna motiveras av att tillgångarna i lantbruket i stor utsträckning har bestående värde och att amorteringarna med nuvarande kapitalbehov och små möjligheter till självfinansiering vuxit till förhållandevis betydande belopp.

Jordförvärvslånen och rationaliseringslånen ingår som ett led i strävandena att effektivisera jordbruket. Den tekniska utvecklingen ställer bl. a. högre krav på företagsstorlek och därmed även på yrkesskicklighet. Vi anser, att för låntagare med litet eget kapital bör i samband med beviljande av lånegarantier uppställas som villkor nöjaktiga yrkeskunskaper hos låntagarna.

Behovet av medel för etablerings- och rationaliseringsverksamheten kan vid förverkligande av våra förslag väntas komma att öka.

En uttömmande statistik över det årliga antalet jordförvärv finns inte. Viss ledning kan erhållas av undersökningarna av taxeringsutfallen (SOU 1963: 14) samt statistiska centralbyråns statistik för beräkning av köpeskillingskoefficienter. Härav framgår, att maximalt ca 1 500 överlåtelser av jordbruksfastigheter, som skulle kunna ifrågakomma för statligt etableringsstöd, årligen äger rum. För närvarande lämnas av statens lantbruksorganisation omkring 500 jordförvärvslån per år. Ytterligare vägar för beräkning av antalet förvärv erbjuder de allmänna jordbruksräkningarna och de på vårt uppdrag utförda undersökningarna om lantbrukets strukturutveckling (SOU 1964: 37) samt om kapitalutvecklingen i det svenska lantbruket (SOU 1964: 8). Nämnda statistik, kombinerad med antagandet att överlåtelser av jordbruksfastigheter äger rum i medeltal vart 25:e år, pekar på en årlig omsättning av storleksordningen 1 500 enheter, tänkbara för jordförvärvslån.

I ovan skisserade förslag till lånebestämmelser vid etablering anges inga gränser — utöver lönsamhetskravet — vare sig uppåt eller nedåt för enheternas storlek, dock att deltidsjordbruk ej skall kunna komma ifråga. Antalet möjliga låneobjekt med hänsyn till förslaget är därför svårt att uppskatta. Det sy-

nes rimligt med utgångspunkt från nuvarande nedåtgående tendens och erfarenheter att preliminärt sätta antalet till 500 per år. Detta är omkring en tredjedel av den ovan antagna totala omsättningen. De föreslagna nya bestämmelserna gör det sannolikt, att egendomarna blir relativt stora och köpeskillingarna därför förhållandevis höga. Det är anledning att anta, att jordförvärvslånebeloppen kommer att två- à tredubblas i medeltal per objekt i förhållande till nu. Tillhopa kan det årliga behovet av jordförvärvslånemedel preliminärt sättas till 500 × 2,5 × 64 000 = 80 milj. kr (500 = antalet fall, 2,5 = väntad ökning av lånebeloppet, 64 000 = medeltal för budgetåret 1964/65).

Behovet av medel för driftslån kan också uppskattas i huvudsak med utgångspunkt från ovannämnda källor, även om det är särskilt svårt att få grepp om arrendeförhållandena. Antalet driftslån under det senaste budgetåret har uppgått till ca 600. Sannolikt kommer antalet att ligga däromkring också i fortsättningen. Lånebeloppen har i medeltal — på grund av nuvarande lånetak — uppgått till 26 500 kr. Med det föreslagna borttagandet av driftslånetaket kan dessa lån väntas öka, sannolikt till omkring hälften av driftskapitalet eller ca 60 000—100 000 kr i medeltal per företag. Det sammanlagda resursbehovet för driftslån kan sålunda uppskattas till (600 × 80 000 kr =) 48 milj. kr mot för närvarande ca 20 milj. kr.

De statliga lånegarantierna för rationaliseringsåtgärder skall i princip kunna täcka hela den beräknade kostnaden för investeringen ifråga med undantag för den del, som kan finansieras genom primärlån eller annat lån, som kan erhållas på skäliga villkor, egen insats och förekommande bidrag. Dimensioneringen av det ekonomiska stödet till olika rationaliseringsåtgärder torde böra bedömas från skilda utgångspunkter, nämligen dels en för förvärv av tillskottsmark och dels en för investeringar av olika slag i fasta anläggningar.

Förvärven av tillskottsmark kan approximativt beräknas utifrån samma statistik som den som avser jordförvärvslån. Någon begränsning av tillskottsköpen med hänsyn till förvärvsegendomarnas storlek bör inte göras. Vid planeringen av driftsinriktningen måste dock hänsyn tas till avsättningsmöjligheterna och den hela landet omfattande driftsplaneringen (jfr kap. IV). Ett visst mått på tillskottsköpen kan erhållas med utgångspunkt från nuvarande förhållanden enligt lantbruksstyrelsens statistik och jordbruksfastigheternas uppskattade marknadsvärden enligt förut nämnda källa (SOU 1964: 8). Lånegarantiramarna för yttre rationalisering uppgår 1966/67 till sammanlagt 45 milj. kr. Anslagen till statsbidrag till samma rationaliseringsändamål uppgår till 6 milj. kr. En förstärkning synes motiverad och vi föreslår en ökning av det ekonomiska stödet till ca 70 milj. kr per år, varav lånegarantier 60 milj. kr och bidrag ca 10 milj. kr.

Behovet av nyinvesteringar i markanläggningar och byggnader kan enligt nyssnämnda källa och upptaget i 1960 års penningvärde uppskattas till ca 50 milj. kr för markanläggningar och till ca 60 milj. kr för ekonomibyggnader i medeltal per år, dvs. totalt ca 110 milj. kr. Att döma av lantbruksstyrelsens senaste beräkningar synes minst en fördubbling av investeringarna i markanläggningar var önskvärd; bl. a. är eftersläpningen på täckdikningens område särskilt betydande. Detta skulle ge ett årligt behov av 100 milj. kr. Nuvarande investeringar i ekonomibyggnader är utomordentligt låga, och en för-

nyelse av lantbrukets byggnadskapital är på många håll nödvändig. Det är genomgående fråga om att ersätta gamla byggnader med helt nya för att erhålla rationella och funktionsdugliga, arbetsbesparande anläggningar på de förhållandevis stora företagsenheter, som nu håller på att byggas upp. En tredubbling av nuvarande investeringar i ekonomibyggnader synes därför rimlig, vilket blir 180 milj. kr per år. Ett statligt, ekonomiskt stöd till en tredjedel av de sålunda beräknade investeringarna i markanläggningar (100) och byggnader (180) ger ett årligt behov av närmare 100 milj. kr mot för närvarande 38 milj. kr i garantimedel.

Särskilda statliga utlåningsfonder förekommer, av vilka flertalet nu befinner sig under avveckling. Nya fonder bör enligt vår mening inte tillkomma. I sammanhanget har endast anledning funnits att överväga jordbrukets maskinlånefond. Fonden har ursprungligen tillkommit för att underlätta anskaffandet av gemensamma maskiner. Detta ändamål synes fortfarande angeläget. Systemet med statlig lånegaranti och i vissa fall bidrag torde emellertid ge tillräckliga möjligheter till finansiering av maskinanskaffningen, såväl gemensam som enskild. Maskinlånefonden bör därför avskaffas. Reglerna för driftslån torde kunna konstrueras så, att också en gemensam maskinanskaffning täcks in. Bidrag till den gemensamma maskinanskaffningen synes inte böra förekomma. De är inte förenliga med grunderna för det statliga ekonomiska stödet.

De förslag till ändrade bestämmelser för det statliga ekonomiska stödet till etablering och rationalisering vi nu framlagt kommer att påverka medelsbehovet i både höjande och sänkande riktning, sänkande beträffande bidragen och starkt höjande beträffande lånegarantiramarna. Sammanfattningsvis kan förslagen — sedan den nyinriktade verksamheten kommit igång — bedömas årligen innebära medelsanspråk av nedan angiven storleksordning (talen inom parentes anger anslagen till det statliga ekonomiska stödet budgetåret 1966/67). Se tabell nedan.

De poster som avser medel för finansiering av nyanläggningar och utökning av driftskapitalet är följande: Driftslån (48 milj. kr), lån för investeringar i ekonomibyggnader m. m. (100 milj. kr), bidrag för samma ändamål (6 milj. kr) och bidrag för koncentrerade rationaliseringsinsatser (9 milj. kr), tillhopa 163 milj. kr. De föreslagna höjningarna för dessa poster innebär, att jordbruket ges ökade möjligheter att i konkurrens med andra sektorer ta i anspråk såväl utrymmet på kapitalmarknaden som reala investeringsresurser. De övriga större posterna hänför sig närmast till behovet av medel för överföring av jord-

	Lånegaranti, milj. kr		Bidrag, milj. kr	
	Förslag	1966/67	Förslag	1966/67
Jordförvärvslån	80	(30)	—	—
Driftslån	48	(20)	—	—
Lån för förvärv av tillskottsmark	60	(45)	—	—
Bidrag för samma ändamål	—	—	10	(6)
Lån för investeringar i ekonomibyggnader och markanläggningar	100	(38)	—	—
Bidrag för samma ändamål	—	—	6	(16)
Bidrag för koncentrerade rationaliseringsinsatser i norra Sverige	—	—	9	(8)
Summa	288	(133)	25	(30)

bruksfastigheter från en ägare till en annan. I viss mån kan driftslånemedlen, som här redovisats som realkapitalanspråk, också hänföras till denna senare grupp.

4. *Sammanfattning av förslagen*

Förslagen i detta kapitel innebär, i den ordning de framlagts, i korthet:

1. Kraftiga insatser bör göras för att lösa jordbrukets markanskaffningsproblem. För ändamålet behövs olika samverkande åtgärder av allmän markpolitisk natur.

2. Den aktiva inköps- och försäljningsverksamheten för främjande av strukturanpassning utbyggs väsentligt. Jordfonden ökas stegvis i den takt, som ansluter sig till de krav på snabb rationalisering och omställning, som uppställs, förslagsvis med 100 milj. kr under en första treårsperiod.

Lantbruksnämnderna ges de behövliga ökade personella resurserna för det nyssnämnda ändamålet.

3. I förenklingssyfte bör bl. a. ökade möjligheter att bilda registerfastigheter, som inte är kompletta företagsenheter utan tills vidare ingår som delar i sådana, prövas vid den pågående översynen av fastighetsbildningslagstiftningen.

4. Sedan vissa rättsliga frågor lösts bör utbyte av äganderätt mot andelar i gemensamhetsskog kunna ske som ett led i rationaliseringsarbetet.

5. Det bör uppdras åt arrendelagsutredningen att i sitt pågående arbete beakta frågan om jordbrukets rationalisering i enlighet med vissa närmare angivna synpunkter.

6. Sveriges allmänna hypoteksbank ges ökade möjligheter att emittera obligationer för att bättre kunna tillgodose jordbrukets behov av bunden kredit.

7. I lägen, då riksbanken tillämpar skärpta krav på placerings- och likviditetskvoter, bör tillämpas viss prioritering av kreditinstitut, som är av särskild betydelse för jordbrukets kreditförsörjning.

8. Skattelagssakkunnigas förslag till ändring av anvisningarna till kommunalskattelagens 22 §, innebärande bl. a. ökat hänsynstagande till ekonomibyggnaders faktiska varaktighet vid avskrivningar, bör genomföras.

9. Nuvarande rationaliseringsstöd i form av bidrag och avskrivningslån samt direkta statliga lån från lånefonder kan minskas och ersättas med ett utvidgat finansiellt stöd i form av lånegarantier.

10. Lånegaranti till etablering och driftsomläggning bör kunna utgå till jordbruk utan begränsning med avseende på företagsstorlek.

11. Driftslån bör kunna utgå med högre belopp och kunna ökas från för närvarande högst 40 000 kr och i särskilda fall 50 000 kr till hela det erforderliga beloppet.

12. Amorteringstiden för jordförvärvslån förlängs från för närvarande högst 30 år till högst 40 år. Amorteringstiden för driftslån förlängs från för närvarande högst 15 år till högst 20 år.

Det årliga medelsbehovet för lånegarantier beräknas stiga från för närvarande 133 milj. kr till 288 milj. kr. Behovet av bidragsmedel beräknas samtidigt minska från 30 till 25 milj. kr.

KAPITEL VI

Forskning, utbildning och rådgivning

1. *Inledning*

Utvecklingstakten i jordbrukets rationalisering bestäms på lång sikt i hög grad av de resurser som satsas på forskning, försök och utbildning. Genom den snabba tekniska utvecklingen ställs allt fler effektiviseringsvägar till jordbrukets förfogande, såsom belysts i kapitel A: IX. Emellertid har många företagare på grund av bristande yrkesutbildning svårigheter att tillräckligt snabbt tillgodogöra sig de tekniska framstegen. De grundläggande kunskaperna måste vidare ständigt påbyggas och förnyas. I viss utsträckning kan driftsledarfunktionen genom olika former av integration komma att överföras på personer utanför det egentliga jordbruksföretaget. Som regel behöver dock jordbrukarna fortlöpande orientering och rådgivning (individuellt och i grupp). Det är väsentligt, att den upplysningsverksamhet som riktas till jordbrukarna förutom de traditionella tekniska och ekonomiska jordbruksfrågorna också behandlar omställningsproblematiken.

2. *Forskning och högre utbildning*

Insatserna för forsknings- och utvecklingsarbete på jordbrukets område — inkl. livsmedelsindustrin — kan under de senaste åren beräknas ha utgjort ca 1 % av näringens bidrag till bruttonationalprodukten, medan motsvarande siffra för industrin samtidigt beräknas ha legat på 1,5—2 %. Siffrorna avser de totala forskningsinsatserna, dvs. både statens och näringslivets. Forskningen och utvecklingsarbetet på jordbruksområdet har ökat starkt sedan slutet av 1950-talet. Insatserna uppgick då till endast 0,5 % av näringens bidrag till bruttonationalprodukten. En fördubbling har alltså skett av den reala insatsen sedan slutet på 1950-talet. När det gäller forskning och utvecklingsarbete på jordbrukets område svarar staten för huvuddelen av resurserna eller närmare $^3/_4$. För industrins del utgör motsvarande siffra $^1/_3$. Det är dock att märka, att för jordbrukets del under samma tid inte skett en motsvarande utökning av åtgärderna för att i praktisk tillämpning föra ut framkomna forsknings- och försöksresultat.

Med hänsyn till den stora betydelsen av forskning och försöksverksamhet för jordbrukets vidareutveckling är det ytterst väsentligt, att ökade resurser satsas härpå och att tillgängliga resurser utnyttjas på bästa sätt. Vi anser det också betydelsefullt, att målinriktad forskning ges ökat utrymme, dvs. forskning som direkt är inriktad på att öka jordbrukets produktivitet. Forskningen måste omfatta hela produktionskedjan, dvs. även förädlingen av råvarorna, samt vara anpassad till olika jordbruksområdens specifika förutsättningar.

Forskning och högre utbildning på lantbrukets område bedrivs i Sverige vid ett stort antal institutioner av statlig eller statsunderstödd karaktär. Sålunda finns tre självständiga högskolor,

nämligen lantbrukshögskolan, skogshögskolan och veterinärhögskolan.

Vidare sker utbildning av lantmätare vid tekniska högskolan i Stockholm. Riksdagen har nyligen beslutat, att livsmedelsteknisk utbildning skall ske vid en nyinrättad livsmedelsteknisk linje vid tekniska högskolan i Lund samt att ett livsmedelstekniskt s. k. branschforskningsinstitut skall inrättas i Alnarp, under förutsättning att en godtagbar överenskommelse kan träffas mellan staten och näringslivet. Forsknings- och försöksverksamhet på mejeriområdet bedrivs för närvarande vid Alnarpsinstitutet, men det är förutsatt, att den skall sammanföras med det blivande branschforskningsinstitutet. Viss forskning som gränsar till verksamhet som bedrivs vid lantbrukshögskolan förekommer även vid statens växtskyddsanstalt och statens centrala frökontrollanstalt. Statsunderstödd försöksverksamhet på jordbrukets område bedrivs utanför lantbrukshögskolans riksförsöksprogram vid bl. a. hushållningssällskapen och statens växtskyddsanstalt. På veterinärområdet bedrivs närbesläktad forskning vid veterinärhögskolan och statens veterinärmedicinska anstalt. Maskinteknisk forskning förekommer vid lantbrukshögskolan, jordbrukstekniska institutet och i viss mån även vid statens maskinprovningar. Forskningen på byggnadsområdet handhas av den under lantbrukshögskolan sorterande anstalten statens lantbruksbyggnadsförsök. På växtförädlingsområdet bedrivs forskning vid lantbrukshögskolan samt vid flera statsunderstödda institutioner (Sveriges utsädesförening, Weibullsholm, Institutet för växtförädling av frukt och bär).

Olika åtgärder har vidtagits för att samordna forsknings- och utbildningsverksamheten på lantbruksområdet. En samarbetsnämnd har nyligen inrättats för lantbrukets högskolor. Vidare sker pågående utbyggnad av lokal- och utrustningsresurser vid högskolorna och andra forsknings- och utbildningsinstitutioner på lantbruksområdet under ledning av en särskild av Kungl. Maj:t tillsatt kommitté. Utredning pågår också om en eventuell samordning mellan veterinärmedicinsk forskning och utbildning och forskning och utbildning vid bl. a. lantbrukshögskolan. Samordning sker även genom att styrelserna för institutioner med närbesläktad verksamhet har någon eller några gemensamma ledamöter.

Det är med en organisatorisk uppbyggnad på ett stort antal institutioner emellertid ofrånkomligt, att trots vad nu sagts dubbelarbete ändå kan förekomma i viss utsträckning. Efter hand har vidare forskning inom de biologiska och tekniska områdena blivit alltmer beroende av en omfattande och dyrbar apparatur. Det är i allmänhet inte möjligt att utrusta ett stort antal små institutioner med en rationell teknisk utrustning. Det är därför önskvärt att en sammanföring — i den mån det är möjligt — sker av närbesläktad statlig och statsunderstödd forsknings- och utbildningsverksamhet på lantbrukets område för att därigenom uppnå större slagkraft i verksamheten.

Möjligheterna till vinster genom olika slag av storleksrationalisering, specialisering och anpassning av produktionen kan väntas kräva fortsatta och utökade forskningsinsatser. Svenskt jordbruk anses ligga väl framme i fråga om den tekniska rationaliseringen men släpar efter när det gäller produktionstekniken i övrigt, dvs. i fråga om förbättringar i den biologiska produktionsprocessen. Särskilt angelägna synes ökade forskningsinsatser vara rörande husdjursförädlingen. Forsknings- och försöksverksamhet inom detta område har små re-

surser för närvarande. Under 1962/63 uppgick de statliga insatserna på området till ca 675 000 kr, mot 2 625 000 kr för växtförädling. I sammanhanget kan nämnas att animalieproduktionen svarar för ca 75 % av det sammanlagda produktionsvärdet inom jordbruket.

Förädlingsvärdet inom den på egentliga jordbruksprodukter grundade livsmedelsframställningen uppgår till miljardbelopp. En effektivt arbetande livsmedelsindustri är därför av stor betydelse för att hålla nere livsmedelskostnaderna. Den blir dessutom av allt större vikt för uppnående av hög produktkvalitet.

Forskningsresurserna i Sverige har hittills varit mycket begränsade på hithörande område. Svenska institutet för konserveringsforskning — ett halvstatligt s. k. branschforskningsinstitut, förlagt till Göteborg — bedriver målforskning inom sitt ämnesområde. Förutom denna och mejeriforskningen vid Alnarp bedrivs sådan forskning huvudsakligen vid industrierna. Angelägenheten av att utbygga en livsmedelsteknisk forskning framstår såsom mycket framträdande. Den beslutade livsmedelstekniska forskningen och utbildningen vid tekniska högskolan i Lund är värdefull. Den torde dock behöva kompletteras med en mer målinriktad verksamhet. Successivt har allt fler arbetsmoment överflyttats från råvaruledet till livsmedelsindustrin, vilket understryker behovet av ytterligare insatser. Av såväl näringsfysiologiska skäl som med hänsyn till avsättningen är det av vikt att kvalitetsproblemen ägnas ökad uppmärksamhet.

3. *Yrkesutbildning*

A. Inledning

Goda yrkeskunskaper hos de i jordbruket verksamma är ett av grundvillkoren för en framgångsrik rationalisering. Vi vill understryka, att utbyggnaden av jordbruksföretagen och övergången till nya driftsformer ställer utomordentligt stora krav på företagarens kunnighet och öppenhet för nya rön och därmed också på hans yrkesutbildning.

Lantbruksutbildningen kan i princip uppdelas på två huvudområden, dels den grundläggande utbildningen, dels fortbildningen genom rådgivning, upplysningsverksamhet och vidareutbildningskurser av olika slag. Den grundläggande utbildningen i sin tur kan uppdelas på sådan för ungdom och sådan för vuxna och redan yrkesverksamma.

B. Grundläggande yrkesutbildning för ungdom och vuxna

a. *Ungdomsutbildning.* — I vårt betänkande rörande organisationen av rationaliseringsverksamheten m. m. på jordbrukets, skogsbrukets och trädgårdsnäringens område (SOU 1964: 55) lämnade vi en redogörelse för lantbruks- och skogsundervisningens uppbyggnad, varvid vi bl. a. framhöll, att denna borde betraktas som ett led i rationaliseringsverksamheten. Ett nära samband borde därför finnas mellan skolorna å ena sidan och rationaliseringsorganen på jordbrukets och skogsbrukets områden å den andra sidan.

Grundutbildning och vidareutbildning i jordbruk och skogsbruk meddelas för närvarande i ca 50 lantbruksskolor, ca 30 skogsbruksskolor och i 6 statliga skogsskolor. Lantmästarutbildning meddelas vid Alnarpsinstitutet och skogsmästarutbildning vid skogsmästarskolan i Skinnskatteberg.

Inom *jordbruksutbildningen* förekommer följande kursverksamhet.

1. Förberedande praktisk-teoretisk utbildning i kurser om 21 eller 42 (39) veckor. Antalet elever per år är ca 500 och deras ålder 15—18 år.

2. Grundläggande yrkesutbildning i teoretiska kurser om 21 veckor (under vinterhalvåret), praktisk-teoretiska kurser om 42

veckor eller kurser om 10 veckor för elever över 25 år och med flerårig erfarenhet av jordbruk. Antalet elever uppgår årligen till 1 700—1 800, flertalet i 21-veckorskurserna. Elevernas ålder i de förstnämnda två kurstyperna varierar i regel mellan 17 och 25 år.

3. Vidareutbildning antingen i specialkurser om 8—12 veckor för olika ämnesområden, såsom växtodling, husdjursskötsel, maskinskötsel och företagsekonomi, eller längre och mer allsidiga kurser, arbets- och driftsledarkurs om 42 veckor och förkortad driftsledarkurs om 21 veckor. Antalet elever i specialkurserna är för närvarande ca 600 per år och i driftsledarkurserna ca 200 per år. För tillträde till vidareutbildningen krävs som regel någon form av grundläggande utbildning.

4. Lantmästarutbildningen meddelas i en ettårig kurs, varvid för inträde krävs arbets- och driftsledarkurs eller motsvarande kunskaper, eller i en tvåårig kurs, vilken som förutbildning kräver grundläggande yrkeskurs.

Antalet studerande i de båda formerna av lantmästarutbildning är för närvarande ca 120 per år.

Inom *skogsutbildningen* förekommer följande kursverksamhet.

1. Allmän grundutbildning i årskurs 1, som omfattar 22 veckor skolskeden och 20 veckor praktikskeden. Antalet elever är för närvarande ca 1 000 per år, i regel i åldern 15—18 år.

2. Grundutbildning årskurs 2, teknisk eller driftsekonomisk linje omfattar 12 veckor skolskeden och 10—15 veckor praktikskeden. Antalet elever per år är för närvarande ca 200 och åldern i regel 18—25 år.

3. Mer omfattande vidareutbildning meddelas dels i förmanskurs som omfattar 12 veckor skolskeden och 10—20 veckor praktik, dels i skogsskolornas kurser som omfattar 15 månaders undervisning. För inträde i skogsskolekurserna krävs bl. a. genomgången årskurs 1.

4. Skogsmästareutbildning meddelas i en kurs om ca 16 månader och för inträde i denna krävs genomgången skogsskola eller särskild preparandkurs.

För både lantbrukets och skogsbrukets skolor gäller därjämte, att deras utbildningsresurser i betydande omfattning tas i anspråk för kortare vidareutbildnings- och fortbildningskurser för redan yrkesverksamma (vuxenutbildning). Särskilt är detta fallet med skogsbruksskolorna.

Yrkesutbildningen på såväl jordbrukets som skogsbrukets områden har övervägts inom yrkesutbildningsberedningen. Skogsutbildningen håller vidare på att utredas av skogsbrukets yrkesutbildningskommitté. Båda kommittéerna har avlämnat förslag, yrkesutbildningsberedningen i betänkandet »Yrkesutbildningen» (SOU 1966: 3) och skogsbrukets yrkesutbildningskommitté i betänkandet »Skoglig yrkesutbildning I» (SOU 1965: 67). Yrkesutbildningsberedningens principförslag innebär i stort sett en integration av yrkesutbildningen med övriga gymnasiala skolformer, gymnasier och fackskolor. I skogsbrukets yrkesutbildningskommittés betänkande har framlagts förslag till viss omorganisation av den grundläggande skogliga utbildningen samt till nya kursplaner. För de överväganden, som vi har anledning att göra i hithörande frågor, torde emellertid utgångspunkten kunna vara gällande utbildningsgång och kurstyper.

Antalet elever i grundläggande kurser vid jordbrukets yrkesskolor har under de senaste tio åren uppgått till 1 700—1 800 per år. Med hänsyn till den avtagande rekryteringen till yrket kan denna siffra betraktas som ett uttryck för ett ökande utbildningsintresse. De undersökningar vi gjort visar emellertid, att yrkeskunskaperna hos nyetablerade jordbrukare fortfarande ofta är mycket bristfälliga. De stora krav på god, grundläggande utbildning, som det framtida lantbruket kommer att ställa, gör det önskvärt att alla ges en grundläggande yrkesutbildning motsvarande minst den nuvarande grundläggande yrkeskursen om 21 veckor. Innehav av sådan utbildning bör beaktas vid beviljande av mer omfattande lån och bidrag från lantbruksorganisationens sida. I längden måste emellertid denna utbildning beräknas bli otillräcklig för

skötseln av så stora företag som den moderna tekniken kräver.

Möjligheterna att erhålla praktisk utbildning på hemgården och i än högre grad för den som inte kommer från jordbrukarmiljö att praktisera hos jordbrukare kan väntas bli allt mindre. Det förefaller därför rimligt, att skolorna framdeles ägnar den praktiska utbildningen ett större intresse än hittills, något som kommer att ställa ökade krav på skolornas undervisningsjordbruk och maskinutrustning.

Skolornas utrymmesresurser kan maximalt beräknas för ett elevantal i grundläggande yrkeskurser som motsvarar hela den årliga rekryteringen av företagare och anställda i jordbruket. Detta antal blir beroende av i vilken takt strukturrationaliseringen kommer att kunna genomföras. Enligt våra beräkningar och överväganden torde det inte komma att underskrida 1 500 men inte heller att överstiga 2 500. Siffrorna bygger på ett antagande om en successiv utveckling mot ca 60 000 brukare inom få årtionden och en yrkesverksam tid av i genomsnitt 30 år. För anställd arbetskraft, uppskattad till ca 15 000, kan utbildningsbehovet beräknas till ca 500 personer per år.

Varken för den blivande företagaren eller den anställde kan den grundläggande yrkesutbildningen betraktas som tillfyllest. För den anställde kommer därutöver att erfordras specialutbildning på maskinområdet eller på djurskötselområdet, beroende av hans huvudsysselsättning. Företagaren behöver i synnerhet en mot det företagsekonomiska området inriktad vidareutbildning, och det torde inte vara orealistiskt att anse, att en vidareutbildning minst motsvarande förkortad driftsledarkurs borde bli normerande. I områden, där i större omfattning sambruk mellan jord och skog förekommer, bör den företagsekonomiska undervisningen mer än hittills inriktas på det kombinerade företagets problem, vilket förutsätter ett ökat samarbete mellan lantbruksskolor och skogsbruksskolor.

Med hänsyn till den förväntade strukturutvecklingen inom svenskt lantbruk anser vi, att omfattningen av lantmästarutbildningen bör successivt utvidgas.

Den hittillsvarande jordbruksundervisningen har i hög grad varit inriktad på utbildning av företagare i yrket. Av eleverna i de grundläggande kurserna har en betydande del haft en teoretisk allmänutbildning utöver obligatorisk skolgång; folkhögskola, realskola och i vissa fall även gymnasieutbildning. Erfarenheten visar, att föräldrar som regel har ambitioner att rekommendera sina barn en påbyggnad av den teoretiska utbildningen efter den obligatoriska skolan. Det finns anledning tro, att denna tendens kommer att fortsätta även sedan den nioåriga skolan allmänt genomförts. Eleverna har då att välja mellan gymnasier och fackskolor. Det framstår som önskvärt, att denna strävan att komplettera den obligatoriska skolgången med ytterligare teoretisk utbildning i fråga om de blivande jordbruksföretagarna kunde tillvaratas på ett sätt, som ger dem kunskaper, avpassade till den direkta yrkesutbildningen. Detta önskemål synes delvis kunna bli tillgodosett vid ett förverkligande av yrkesutbildningskommitténs förslag rörande det gymnasiala skolsystemet.

b. *Vuxenutbildning.* — I det föregående har uteslutande behandlats den ordinarie ungdomsutbildningen inom yrkesutbildningens ram och dess omedelbara påbyggnad i form av vidareutbildning. Liksom hittills i viss utsträckning varit fallet bör skolorna framdeles i största möjliga utsträckning engageras i den omskolnings- och vidareutbildnings-

verksamhet för vuxna, som är särskilt viktig inom en näring stadd i snabb omvandling.

Av de nuvarande jordbrukarna saknar många yrkesutbildning vid lantbruksskola. Uppskattningsvis har av samtliga brukare av jordbruksföretag med mer än 10 ha åker endast omkring fjärdedelen någon form av yrkesutbildning utöver den tidigare helt dominerande yrkesutbildningen på hemgården. Med utgångspunkt från att en vuxenutbildning är särskilt angelägen för brukare under 45 år, vilka har företag med minst 20 ha åker, har vi ansett att möjligheter bör öppnas för nu yrkesverksamma att få särskild yrkesutbildning till ett antal av omkring 500 årligen under en tioårsperiod.

Erfarenheterna har visat, att teknik och ekonomi förändras i snabb takt och att därför den grundläggande utbildningen regelbundet behöver kompletteras. Förnyelse av det ursprungliga kunskapsstoffet och särskilt en fördjupning och förnyelse av de ekonomiska kunskaperna efter viss praktik synes särskilt angeläget. Vi vill därför föreslå, att den grundläggande utbildningen i högre grad än nu kompletteras genom specialkurser inom olika ämnesområden.

c. *Ekonomiskt stöd vid yrkesutbildning.* — Det ekonomiska stödet vid yrkesutbildningen på jordbrukets område till de studerande torde för ungdomens del böra utgå efter samma grunder som vid annan yrkesutbildning och för de redan yrkesverksammas del och de som följer special- och vidareutbildningskurser efter samma grunder som föreslås komma att tillämpas vid omskolningskurser i samband med byte av yrke i 1960 års arbetsmarknadsutrednings betänkande »Arbetsmarknadspolitik» (SOU 1965: 9).

Sammanfattningsvis innebär vad vi i det föregående förordar avvikelser från nuvarande förhållanden på så sätt, att grundutbildningen för ungdomar blir mer omfattande, att redan yrkesverksamma bereds ökade möjligheter att erhålla grundutbildning och att ett större antal special- och förnyelsekurser tillskapas samt att det ekonomiska stödet vid vuxenutbildningen för lantbrukare skall utgå efter de grunder, som föreslås tillämpas vid omskolningskurser i samband med byte av yrke.

4. *Fortbildning*

En kontinuerlig fortbildning är nödvändig inom lantbruket liksom inom näringslivet i övrigt. Flera slag av medel kan användas i denna fortbildning:

Massmedia, där personlig kontakt ej föreligger mellan fortbildare-lantbrukare. Till detta område hör fackpress, radio och TV, broschyrer och liknande.

Gruppmedia, där personlig kontakt föreligger mellan fortbildaren-rådgivaren och en grupp av lantbrukare. Exempel härpå är föreläsningar, fältvandringar och studiecirklar.

Individuell rådgivning, där en direkt personlig kontakt föreligger mellan en fortbildare-rådgivare och enskilda lantbrukare. Exempel härpå är en lantbrukares konsultation av en expert vid rationaliseringsorganet eller besök av en expert ute på gården och där förekommande överläggning.

Erfarenhetsmässigt kräver det tämligen lång tid att föra ut ny kunskap från exempelvis försök och forskning till den som skall tillämpa kunskapen. Utbildningsverksamhetens mål är att få vederbörande att handla så som motiveras av den nya kunskapen eller med andra ord av den bästa, kända tekniken.

Fortbildningen har såsom inledningsvis berörts tre grupper av medel till sitt

förfogande, nämligen massmedia, gruppmedia och individuell rådgivning. Resultaten av fortbildningen är mycket beroende av den grundläggande utbildningens utformning och omfattning. De beror också av samordningen av olika hjälpmedel i fortbildningsverksamheten och att den sker på ett planmässigt sätt. Fortbildningsverksamheten kommer i det följande att övervägas under rubrikerna massmedia i radio och TV, nuvarande förhållanden, utvecklingsmöjligheter för fortbildning och rådgivning i radio och TV i Sverige, gruppmedia och individuell rådgivning samt programplanering.

Beträffande frågan om sambandet mellan grund- och vidareutbildningen samt fortbildningsverksamheten och samarbetet mellan yrkesskolorna och länsorganen vill vi hänvisa till vårt delbetänkande om organisationen av rationaliseringsverksamheten m. m. (SOU 1964: 55, sid. 160).

A. Massmedia — radio och TV. Nuvarande förhållanden

a. *Inledning.* — Det synes sannolikt, att fortbildningsprocessen kan föras längre via massmedia än som för närvarande sker. Med denna utgångspunkt får fortbildningsverksamheten i radio och TV som i motsats till den som sker genom dagspressen och fackpressen för närvarande är av liten omfattning särskilt intresse.

Radio och TV har den stora fördelen att kunna nå alla, dvs. såväl alla i lantbruket sysselsatta som övriga samhällsmedlemmar. I många u-länder fästes bl. a. därför mycket stort avseende vid radio i rådgivningsarbetet. I vårt land har vi en betydande fackpress och en utbyggd rådgivningsorganisation som svarar för största delen av rådgivningsarbetet. Mycket schematiskt kan sägas, att rådgivningen genom massmedia hittills i vårt land på lantbruksområdet inriktats på dem som genom utbildning och skolning haft möjligheter att utnyttja fackpress och föreläsningar. Många undantag kan givetvis uppställas från denna regel. Genom ökad användning av radio och TV kan kunskap rörande lantbrukets tekniska frågor och samhälleliga problemställningar lämnas även till andra om kunskapen distribueras på lämpligt sätt.

Den stora svagheten med radio och TV är, att kontakten i huvudsak är enkelriktad. Det förefaller vanskligt att med dessa massmedia utdela generella råd. Ett program torde böra vara så utformat, att det presenterar ekonomiska, biologiska och tekniska fakta på ett stimulerande sätt, så att lantbrukaren med ledning härav har förutsättningar att bedöma hur de skall tillämpas i hans fall eller ger honom impuls till att söka kontakt med rådgivare för att få hjälp med att omsätta dem.

För närvarande förekommer inom Sveriges radio program direkt avsedda för lantbrukare endast i radio. De program, som förekommer i TV och som handlar om lantbruk, är avsedda för en allmän publik och utgör en normal täckning av ett viktigt samhällsområde.

b. *Nuvarande omfattning av lantbruksprogram i radio och TV.* — Med tre program i veckan och därav en del uppdelade över skilda distrikt produceras per år drygt 200 program, varav ungefär en femtedel behandlar skogliga frågor. Med ett så stort antal täcks ämnesområdet rätt väl, och som regel kan de önskemål som framförs från de rådgivande organens sida villfaras.

En programkommitté, som sammanträder tre gånger per år, fungerar som rådgivande organ och kontaktorgan, dock utan att vara beslutande. Den består av fem ledamöter: en representant från Jordbrukets Upplysningsnämnd, en från Specialrådgivningen vid lantbrukshögskolan och tre utifrån fältet, representerande de rådgivande organen, skolorna och praktiken.

Programmen utformas på olika sätt:

1. Föredrag, som alltmer minskar i antal och ersätts med andra typer av program.

2. Intervjuer med forskare eller rådgivare.

3. Reportage från framgångsrikt brukade gårdar, ibland förekommande som serier över en hel vegetationsperiod.

4. Diskussioner.

5. Featureprogram, dvs. ett tema belyses genom reportage, intervjuer, expertutlåtanden osv.

6. Magasinprogram, t. ex. Lantbruksnytt, som sänds första söndagen varje månad, där marknadsnyheter, jordbrukspolitik och tekniskt nytt omväxlar.

Effekten av dessa program har icke blivit mätt. Lyssningen är relativt god för att vara talprogram, till en del kanske beroende på den fördelaktiga placeringen före morgon- och middagsnyheterna. Lyssnarsiffrorna ligger mellan 1—5 %, översatt i personer mellan 50 000—250 000. Långt ifrån alla dessa är dock lantbrukare.

Den reciproka lyssnareffekten i form av telefonsamtal, brev, begäran om avskrifter osv. är tämligen liten, men på en del hushållningssällskap märker man ofta följdeffekter av dessa program i förfrågningsintensiteten, och den medverkande brukar så gott som alltid bli överraskad över den mängd av kommentarer som brukar följa ett program.

c. *Förhållanden i andra länder.* — I jämförelse med andra länder i Europa är de svenska lantbruksprogrammen av normal omfattning. Jämfört med de övriga nordiska radiobolagen hävdar sig Sveriges radio mycket väl i detta avsende. I Östeuropa förekommer ett avsevärt större utbud av lantbruksprogram.

Bland de länder som befinner sig på samma utvecklingsnivå som Sverige kan man få de mest givande erfarenheterna från de anglosaxiska länderna. BBC sänder huvuddelen av sina lantbruksprogram i radio regionalt över 8 distrikt, som vart och ett har en jordbrukssakkunnig producent heltidsanställd med ordinarie sändningstid på onsdagar mellan 12.30—12.55. Ungefär 100 000 lantbrukare lyssnar tämligen regelbundet på dessa sändningar. Dessutom förekommer marknadsrapporter och jordbrukspolitiska kommentarer centralt sända från London på andra tider. — I TV sänds varje söndagsförmiddag ett halvtimmes program, »Farming», av magasinskaraktär, som ses av 30 % av landets jordbrukare varje gång. Man planerar därutöver att 1966 starta en serie rena utbildningsprogram för lantbrukare.

Den mest imponerande verksamheten på detta område förekommer i Canada (CBC) och Australien (ABC). Man har där tagit tillvara radions möjligheter att ge lokal service. I Australien produceras t. ex. dagligen ett magasinsprogram i vart och ett av de 24 distrikten, i Canada i 5 olika distrikt. På alla distrikt har man speciella producenter för dessa program. I Canada utnyttjar man dessutom vid behov möjligheten att dela upp distriktsprogrammen i flera olika lokalprogram. Dessutom förekommer på nationell eller regional basis flera andra programtyper. Det mest intressanta av dessa är CBC:s National Farm Radio Forum med motto: Read, listen, discuss, act (läs, lyssna, diskutera, handla). Det är alltså en serie program som sänds under vinterhalvåret i samarbete med olika institutioner, som utarbetar handledningar och arrangerar lyssnar- och diskussionsgrupper. Totalt blir utbudet av program med en sådan organisation mycket stort. I ABC sänds årligen 10 000 timmar jordbruk.

Lantbruksprogram i TV fäster man något mindre avseende vid, eftersom möjligheterna till regional uppdelning är mindre. CBC ger dock varje vecka en »Country Calendar», ett gemensamt program över hela landet.

I Västeuropa förekommer rena rådgivningsprogram i TV endast i Italien, där man sänder 2 program per vecka. »Mit Rat und Tat» är ett österrikiskt program, som dock sänds endast en gång i månaden. I Sverige förekom för några år sedan en dylik programpunkt, Lantbruksjournalen, men den slopades till förmån för program av mer genomarbetad karaktär om jordbruk och skogsbruk.

B. Utvecklingsmöjligheter för fortbildning och rådgivning i radio och TV i Sverige

Den utredning om radions och televisionens framtid, som publicerades våren 1965, ägnade mycket stor uppmärksamhet åt bildnings- och undervisningsfrågor (Radions och Televisionens framtid i Sverige I och II, SOU 1965: 20 och 1965: 21).

Utredningens allmänna attityd visavi studie- och utbildningsprogram är generös. Något detaljerat mönster för lantbruksprogrammen i framtiden finns inte skisserat. De omtalas endast helt allmänt som utvecklingsbara. Inställningen i utredningen gör emellertid, att man på allvar synes kunna räkna med en utbyggnad av verksamheten inom en nära framtid.

Avvägningen mellan TV och radio förtjänar särskilda överväganden. För radions del finns en distriktsorganisation utbyggd, och lokala radiosändningar förekommer allmänt. Inom radion sänds i övrigt program över tre kanaler. TV har tills vidare endast ett riksprogram, som sänds över en kanal men utbyggnad med en ytterligare kanal väntas bli klar under de närmaste åren.

Möjligheter till regional rådgivning föreligger redan på radiosidan i och med att program 2 och 3 nu finns och i och med att utbyggnaden av stommen i Sveriges radios distriktsorganisation är klar.

Inom Sveriges radio har övervägts att starta specialprogram för lantbrukare även i TV. Detta har dock inte kunnat förverkligas. Mot förslaget talade bl. a., att många andra s. k. »slutna» minoriteter kunde ställa samma krav på program. Ett nytt läge kan emellertid komma att inträda i och med att även TV som ovan nämnts om några år beräknas utöka sitt program med sändningar över en alternativ kanal. Även vad televisionen beträffar är radio/TV-utredningen mycket positivt inställd till utbildning och studieverksamhet. För lantbruksprogram i TV talar onekligen det faktum, att lantbrukarkåren fortfarande är den största homogena yrkesgruppen i samhället med stora och likartade behov av utbildning, fortbildning och rådgivning. Härtill kommer att motiv från lantbruksmiljön är mycket tacksamma att återge i TV.

Eftersom programmen i TV tills vidare inte kan uppdelas på skilda regioner, måste innehållet vara av rikskaraktär. På så sätt skulle radio och TV kunna komplettera varandra. Lämplig programtyp torde vara ett magasinsprogram med kraftigt accentuerat huvudtema. För att uppehålla regulariteten bör sändningar ske varje vecka.

För produktion av 50 TV-program per år erfordras enligt uppgift från Sveriges radio bl. a. tre producenter, två sekreterare, en filmgrupp och ytterligare någon personal. Fasta och rörliga kostnader härför kommer för varje sändningstimme att uppgå till ca 30 000 kr. Därtill kommer kostnaderna för hela företagets administration och tekniska utrustning på ungefär samma belopp. Den totala kostnaden per sändningstimme uppgår sålunda till 60 000 kr och med 25 timmar per år gör detta 1,5 milj. kr. För kompletterande radioprogram kan kostnaden beräknas utgöra ca 500 000 kr per år. Tillsammans gör detta ca 2 milj. kr. Vi förordar, att frågan om en dylik utvidgning av radio- och TV-programmen prövas.

C. Gruppmedia och individuell rådgivning

Genom ökad användning av massmedia kan givetvis förmedlingen av kunskaper och information till jordbrukarna förbättras. Därtill måste emellertid fortfarande komma gruppprådgivning och framför allt den individuella rådgivningen för att föra ut kunskapen så långt, att yrkesutövarna verkligen upptar till bedömning framkommande nyheter och även prövar och accepterar dessa.

Det är rådgivningens uppgift att bl. a. förmedla forsknings- och försöksresultat och att överföra erfarenheter mellan näringsutövarna. En sådan ström av

kunskaper från forskare till näringsutövare förekommer givetvis inom alla områden av näringslivet. Kunskapsspridningen inom lantbruket har emellertid särskilda problem, som bl. a. sammanhänger med att här förekommer många små, självständiga företagsenheter, spridda över stora ytor, och att lantbruksproduktionen spänner över många olika grenar. Lantbruket har sålunda andra och mer svårbemästrade fortbildningsproblem än t. ex. den specialiserade industrin, som ofta i stordrift framställer ett enhetligt varusortiment. För att snabbt och effektivt kunna vidarebefordra framkommande nyheter och erfarenheter till lantbrukarna behöver olika former massmedia användas samtidigt. Jordbrukartidningarna och landsortspressen har i sammanhanget den f. n. största betydelsen vid sidan av radio och TV. Information genom massmedia måste emellertid kompletteras och följas upp genom personliga kontakter, sådana som kan lämnas i gruppprådgivningen och framför allt i den individuella rådgivningen.

Rådgivningen måste av kostnadsskäl till en rätt betydande del ske genom gruppmetoder såsom föredrag, kurser, demonstrationer och liknande. Man synes böra eftersträva viss minskning av gruppprådgivningen i förhållande till nu till förmån för individuell rådgivning och genom vidareutveckling av gruppprådgivningen. Erfarenheterna har visat att de individuella metoderna är de effektivaste.

Korta föredrag som utmynnar i överläggningar mellan föredragshållare och auditorium har den viktiga uppgiften att skapa personlig kontakt mellan rådgivare och yrkesutövare, som kan föra vidare till en fruktbärande individuell rådgivning. I gruppprådgivningen tas begränsade ämnesavsnitt upp till behandling. Däremot torde det inte vara möjligt att endast med sådana korta kurser föra ut ny metodik och teknik till praktiskt handlande hos jordbrukarna. Här har längre kurser för speciella områden större uppgifter att fylla. De möjliggör ett djupare inträngande i kunskapsmaterialet från elevernas sida och leder — genom att de pågår under en längre tid — över i en individuell rådgivning föreläsare-elev och elever emellan.

Demonstrationer och studieresor har alltid varit ofta förekommande former av gruppprådgivning. De synes alltjämt kunna fylla en betydelsefull uppgift.

Individuell rådgivning är den mest effektiva fortbildningsmetoden. Antalet rådgivare i vårt land är emellertid litet i förhållande till antalet jordbrukare. Även om rådgivningskåren förstärks, torde det inte vara realistiskt att räkna med en så stor utökning att hela behovet av individuell rådgivning blir täckt. Vi vill med bl. a. denna utgångspunkt anföra några synpunkter på den individuella rådgivningen.

a) Den individuella rådgivningen bör kunna komma till stånd antingen på initiativ av lantbrukarna eller av rationaliseringsorganet. Ofta bör den kunna ske i samband med olika slags förrättningar — täckdikning, byggnation etc.

b) Rådgivningen bör i princip utmynna i en analys av den berörda egendomens driftsförhållanden och förslag till handlingsalternativ, investeringar i fasta anläggningar, förvärv av tillskottsmark, förvärv av ett speciellt djurslag, uppgörande av växtodlingsplaner och liknande. Det måste ankomma på den rådsökande att svara för primärmaterialet till dessa överväganden och planer. Den bör ta sin utgångspunkt i en helhetsbedömning av företagets tekniska och ekonomiska förutsättningar.

c) Den rådgivning jordbrukarna beställer bör i princip betalas liksom öv-

riga tjänster som står till jordbrukarnas förfogande. Förutom det stöd avgifterna kan lämna till en utbyggnad av rådgivningsverksamheten i förhållande till efterfrågan torde de bidra till en nödvändig angelägenhetsgradering av behovet av såväl rådgivning som tjänster.

d) För många lantbrukare är problemet inte hur hans egendom skall förbättras utan snarare — efter en ingående prövning av möjligheterna härvidlag — hur egendomen lämpligen skall kunna avvecklas och han och hans familj få en lönande sysselsättning på annat håll. Rådgivningen bör därför också behandla omställningsproblematiken. Se härom kapitel VII.

Mot det bakgrundsmaterial vi tidigare framlagt synes gruppprådgivningen och den individuella rådgivningen böra så organiseras,

att verksamheten på lång sikt kan effektivt betjäna omkring 75 000 företagare och anställda beträffande lantbrukets teknik och ekonomi,

att verksamheten i huvudssak under en 15- till 20-årig övergångsperiod kan ge information och service i omställningsfrågor och därtill knutna problem, avveckling av icke rationella företag och liknande,

att särskilt den individuella rådgivningen förstärks samt

att denna rådgivning koncentreras till centrala frågeställningar och leder fram till konkreta förslag till handlingsprogram för den enskilde företagaren.

D. Programplanering

Det är angeläget, att rådgivningen planeras väl och samordnas med andra verksamheter för lantbrukets rationalisering. Ett annat motiv för planeringen är, att upplysningen om lantbruksföretagens effektivisering bör sammankopplas med upplysning om lantbrukets omställningsproblem, avveckling av orationella företag, arbetskraftens utkomstmöjligheter inom andra yrkesområden etc.

Riksprogram för rådgivningsverksamheten på lantbrukets område har förekommit sedan 1963. Lantbruksstyrelsen har som huvudman för den statliga och statsunderstödda rådgivningsverksamheten uppgjort dessa program under medverkan av och i samråd med såväl de organisationer, som företräder företagare och arbetstagare inom de berörda näringarna, som med vederbörande högskolor och myndigheter. Programmen tjänar till ledning för de i det följande närmare berörda programnämndernas arbete ute i länen samt bildar en ram för rådgivnings- och upplysningsverksamheten i allmänhet.

På länsplanet sker samråd genom en särskild programnämnd. I programnämnden ingår representanter för olika myndigheter och organisationer på jord- och skogsbrukets samt trädgårdsnäringens områden och för länsarbetsnämnden. Nämndens uppgift är att göra upp program för rådgivningen samt planer för kursverksamheten. Den planering av rådgivningen, som sker inom länsprogramnämndernas ram, syftar bl. a. till

bättre samordning av resurserna
prioritering av insatserna
anpassning av rådgivningen till övrig rationaliseringsverksamhet och samhällsekonomiska insatser.

Programmeringen är inte avsedd att utgöra en detaljerad arbetsplan för varje rådgivare utan får närmast betraktas som en verksamhetsplanering för regionalorganen beträffande rådgivningen med den målsättning, som anges i riksprogrammet.

Det är angeläget, att planeringen av fortbildningen ägnas fortlöpande uppmärksamhet och att samarbetet mellan

rationaliseringsorganen på jord- och skogsbrukets samt trädgårdsnäringens områden, näringsutövarnas egna organisationer och representanter för andra grenar inom näringslivet förstärks. Särskild uppmärksamhet bör därvid ägnas åt samspelet mellan rådgivning och andra rationaliseringsmedel samt mellan rådgivningen om företagsrationaliseringen och omställningsproblematiken.

5. *Sammanfattning av förslagen*

Förslagen i detta kapitel, i den ordning de framlagts, innebär i korthet:

1. Ökade resurser bör satsas på forskning och försöksverksamhet för jordbrukets vidareutveckling.

2. Det är önskvärt, att en sammanföring sker av närbesläktad statlig och statsunderstödd forsknings- och utbildningsverksamhet på lantbrukets område.

3. Förädlingsvärdet i livsmedelsframställningen uppgår till miljardbelopp. Forskningsresurserna har dock hittills i Sverige varit mycket begränsade på hithörande områden. Det är angeläget att bygga upp en vidgad livsmedelsteknisk forskning. Av näringsfysiologiska och andra skäl bör därvid kvalitetsproblemen särskilt uppmärksammas.

4. Den grundläggande yrkesutbildningen för blivande yrkesutövare i lantbruket bör göras mer omfattande än hittills och anordnas efter ett beräknat årligt utbildningsbehov av 2 000 företagare och 500 anställda. Det ekonomiska stödet förutsätts utgå efter de normer som gäller vid annan fackskolemässig yrkesutbildning.

5. Omfattningen av lantmästarutbildningen bör successivt utvidgas.

6. Grundläggande utbildning för redan yrkesverksamma anordnas efter ett kalkylerat årligt utbildningsbehov av 500 personer (under en 10-årsperiod). Det ekonomiska stödet bör utgå efter de grunder som i betänkandet Arbetsmarknadspolitik föreslagits bli tillämpade i samband med byte av yrke.

7. Specialkurser anordnas som påbyggnad av grundutbildning. Lantbruksskolorna ges ökade resurser för elevpraktik. Ökad samverkan bör ske mellan jordbrukets och skogsbrukets yrkesskolor.

8. Lantbruksprogrammen i radio och TV bör utökas väsentligt. Årskostnaderna för ett utvidgat program kan beräknas till ca 2 milj. kr.

9. Rådgivningen ges ökade resurser och utformas så, att den utöver jordbrukets tekniska och ekonomiska frågor också kommer att behandla omställningsproblematiken.

KAPITEL VII

Omställningsfrågor

1. Inledning

Lantbrukets rationalisering är inte enbart en jordbrukspolitisk fråga. Den gäller också frågan om hur resurserna i samhället skall användas på ur ekonomisk synpunkt bästa sätt. Rationaliseringen i lantbruket bör sikta därhän, att produktionsmedlen jord, arbete och kapital i princip ger samma avkastning i jord- och skogsbruk som vid användning i andra näringsgrenar. En ökad rörlighet för produktionsmedlen mellan olika sektorer utgör en grundläggande förutsättning härför. Såsom ett komplement till rationaliseringsverksamhet i hittills gängse mening erfordras därför, som vi förut framhållit, ett omfattande omställningsstöd, till stor del anknytande till de rörlighetsbefrämjande åtgärderna på arbetsmarknaden. De speciella förhållandena på lantbrukets område — tidigare belysta i olika sammanhang — gör emellertid särskilda åtgärder härutöver erforderliga.

I förevarande kapitel redogörs först för utvecklingstendenserna på arbetsmarknaden samt för de medel som arbetsmarknadspolitiken för närvarande förfogar över. Därefter följer överväganden och förslag tillkomna med särskilt beaktande av lantbrukets rationalisering och jordbruksbefolkningens omställningsproblem.

2. Utvecklingstendenser på arbetsmarknaden

Undersökningar utförda av 1965 års långtidsutredning (SOU 1966:1) visar, att näringslivets anspråk på arbetskraft under återstoden av 1960-talet kommer att stiga väsentligt. Antalet förvärvsarbetande skulle sålunda behöva ökas med 165 000 för att tillgodose de av utredningen kalkylerade anspråken. Härvid är att märka, att detta tal gäller under förutsättning av oförändrad veckoarbetstid. Vid en förkortning av veckoarbetstiden till 42½ timmar stiger talet till ca 265 000. Näringslivets ökade behov av arbetskraft avser nästan helt de s. k. stadsnäringarna. Bland dessa väntas särskilt servicenäringarna komma att expandera.

Mot den här nämnda ökningen av arbetskraftsbehovet skall ställas en jämförelsevis svag ökning av arbetskraftstillgångarna. Ökningen fram till 1970 har av långtidsutredningen beräknats till 110 000. Arbetskraftsbalansen skulle alltså visa underskott med alternativt 55 000 eller 155 000 förvärvsarbetande personer. Det må anmärkas, att beräkningarna av tillgången på arbetskraft innehåller antaganden om dels en fortsatt nettoimmigration om 10 000 personer per år, dels en mycket stark ökning av yrkesverksamheten bland gifta kvinnor. Det är naturligtvis mycket svårt att

på förhand avgöra, om dessa och andra antaganden om den framtida arbetskraftsbalansen kommer att hålla streck. Det är inte osannolikt, att de kommande årens tillgång på arbetskraft kan komma att bli mindre än som de här redovisade kalkylerna antyder. Om perspektivet framåt utsträcks till att också avse 1970-talet synes arbetskraftsläget te sig än mer bekymmersamt. Antalet årsarbetare beräknas nämligen under 1970-talet öka med endast 50 000 mot ett behov som naturligtvis är svårt att nu på ett meningsfyllt sätt fixera, men som kan bedömas bli avsevärt. Vår uppfattning om utformningen av den framtida jordbrukspolitiken grundar sig på antagandet, att övertrycket på arbetsmarknaden kommer att bestå lång tid framåt.

3. Rörlighetsunderlättande och sysselsättningsskapande medel på arbetsmarknaden enligt nu (1966) gällande bestämmelser

A. Förmedlingsorganen och deras arbetssätt

Som central myndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor fungerar arbetsmarknadsstyrelsen. Till styrelsen finns knutna ett flertal delegationer, bl. a. en jordbruksdelegation för frågor rörande jordbrukets arbetsmarknad.

Som regionalmyndighet finns i varje län en länsarbetsnämnd, i Stockholms stad en arbetsnämnd. I sådan nämnds uppgifter ingår bl. a. att inom sitt verksamhetsområde handha ledningen av den offentliga arbetsförmedlingsverksamheten.

Arbetsförmedlingsorganisationen utgörs av huvudkontor, ett i varje län (område)[1], samt avdelningskontor, ortsombud och lokalombud. Under de senaste åren har därutöver i stigande utsträckning anordnats s. k. ambulatorisk arbetsförmedling för sådana orter, där förmedlingen inte har någon fast representation.

Förmedlingsverksamheten vid huvudkontoren är uppdelad på ett varierande antal expeditioner, såsom för jordbruk, industri, byggnadsverksamhet m. m. Vid alla huvudkontor finns särskilda expeditioner för yrkesvägledning och för arbetsvård för partiellt arbetsföra.

Arbetsförmedlingsverksamhetens omfattning 1965 framgår av följande uppgifter. Vid arbetsförmedlingen inskrevs under året sammanlagt 820 000 personer. De lediganmälda platsernas antal uppgick till 1 180 000. Av dessa platser tillsattes 920 000. Genom s. k. interlokal förmedling tillsattes 78 000 platser. Något säkert mått på arbetsförmedlingsverksamhetens andel av hela arbetskraftsomsättningen i samhället finns ej. Omsättningsandelen brukar emellertid uppskattas till ca 25 %.

Den till arbetsförmedlingen knutna yrkesvägledningen bistår rådsökande vid val av utbildning och anställning. Huvuduppgiften för arbetsvården består i att jämna vägen för arbetsplacering av partiellt arbetsföra, för vilka handikappen är av sådant art, att arbetsförmedlingen inte utan särskilda åtgärder kan åstadkomma arbetsanvisningar. Såväl arbetsförmedlingen som yrkesvägledningen och arbetsvården kan vid behov anlita medicinsk och psykoteknisk expertis.

Arbetsförmedlingen är i sig själv rörlighetsunderlättande genom att den fungerar som mötesplats för arbetsgivare som efterfrågar arbetskraft och arbetstagare som efterfrågar arbete. Förmedlingens funktion inskränker sig emellertid inte därtill. Förmedlingen engagerar sig aktivt för att få fram både efterfrågad arbetskraft och efterfrågade arbets-

[1] När det i fortsättningen talas om länsarbetsnämnd inbegrips i detta begrepp även arbetsnämnden i Stockholm.

tillfällen. Verksamheten bedrivs efter olika linjer. Här kan till en början pekas på att arbetsmarknadsverket varje vecka utger en tidskrift, Platsjournalen, med uppgifter om lediganmälda platser. I tidskriften informeras också om arbetsmarknadsläge, aktualiteter på arbetsmarknadsområdet m. m. Information med i huvudsak samma inriktning förekommer i pressen i övrigt, i radio och ibland också i TV. Därjämte tillhandahålls självfallet i det enskilda fallet all den information, som erfordras för att en arbetssökande — han må vara arbetslös eller s. k. ombytessökande — skall få en säker grund för sitt ställningstagande. I informationsledet kan därjämte vid behov ingå yrkesvägledning. Till informationen kan också hänföras, att den arbetssökande under vissa villkor kan beredas tillfälle att på arbetsförmedlingens bekostnad besöka även avlägset liggande orter för att på ort och ställe få tillfälle att bilda sig en egen uppfattning om ett anvisat arbete och förhållandena på platsen. Mer därom nedan.

Arbetsförmedlingen engagerar sig också för att genom ackvisition hos arbetsgivarsidan ta fram det arbete som efterfrågas.

B. Medel för att underlätta rörligheten mellan olika yrken

Arbetsförmedlingens möjligheter att underlätta rörligheten mellan olika yrken består huvudsakligen däri, att arbetsmarknadsorganen under vissa villkor kan bekosta utbildning och uppehälle (utbildningsbidrag) i fall där utbildning bedöms ägnad att underlätta en stadigvarande arbetsplacering, som inte anses kunna komma till stånd utan utbildning. Som villkor för att bidrag till utbildning skall kunna beviljas gäller, att den arbetssökande är arbetslös eller undersysselsatt eller att risk för arbetslöshet eller undersysselsättning föreligger eller att överhuvud placeringssvårigheter på arbetsmarknaden varit för handen.

Utbildningsbidrag utgörs av grundbidrag, hyresbidrag, familjetillägg och särskilt bidrag. Grundbidraget utgår med för närvarande (april 1966) högst 410 kr per månad. Hyresbidraget kan i stort sett sägas motsvara den faktiska bostadskostnaden. Familjetillägget utgår för hustru (husföreståndarinna) och för barn under 16 år. Hustrutillägget belöper sig till 55 kr per månad vid utbildning i hemorten och eljest till 200 kr per månad. Barntillägget belöper sig i regel till 45 kr per barn och månad. — Samtliga utbildningsbidrag är skattefria.

Utbildning av arbetslösa arbetssökande bedrivs till övervägande del genom av skolöverstyrelsen särskilt anordnade kurser. I stigande utsträckning har under de senaste åren även tagits i anspråk de möjligheter till utbildning, som erbjuder sig inom det ordinarie undervisningsväsendet och inom näringslivet. I sistnämnda fall utgår som regel inte utbildningsbidrag. I stället utgår lön enligt gällande avtal.

Den i kursform bedrivna utbildningen av arbetslösa är av tre olika slag: nybörjarkurser, fortbildningskurser och omskolningskurser.

Nybörjarkurser, som är avsedda att ge grundläggande yrkesutbildning åt arbetslös ungdom, förekommer numera endast vid de s. k. riksyrkesskolorna, för närvarande sex till antalet. Fortbildningskurser avser att ge kompletterande yrkesutbildning åt arbetslösa, som redan förvärvat viss yrkeserfarenhet, medan omskolningskurserna syftar till att ge grundläggande yrkesutbildning åt arbetslösa för placering inom nytt yrkesområde.

Den av arbetsmarknadspolitiska skäl bedrivna utbildningsverksamheten har efter hand fått allt större omfattning. För närvarande utbildas ca 40 000 personer per år, dvs. drygt 1 % av arbetskraften.

C. Medel för geografisk rörlighet

Vikten av att arbetskraft från delar av landet med överskott på arbetskraft snabbt söker sig till orter och områden med arbetskraftsbrist har föranlett samhället att sätta in bl. a. bidrag av olika slag för att därmed kompensera åtminstone en del av de med flyttningen förenade kostnaderna. Även andra åtgärder har vidtagits för att underlätta den geografiska rörligheten. Följande bidragstyper och åtgärder används.

a. *Respenning.* — Respenning utgår i form

av bidrag till resekostnader och flyttningskostnader samt i form av traktamente. Som villkor för erhållande av respenning gäller:

att arbetstagaren är arbetslös eller beräknas bli arbetslös inom en snar framtid;

att arbetstagaren enligt arbetsförmedlingens bedömning inom den närmaste tiden inte kan erbjudas arbete på eller i närheten av den ort, där han är bosatt, och att hans utflyttning av arbetsmarknadsskäl bedöms nödvändig;

att han skall tillträda anställning i öppna marknaden på annan ort och att arbetsmarknadssituationen på denna ort av arbetsförmedlingen anses vara sådan, att behov av arbetskraft utifrån föreligger;

att fråga inte är om överflyttning mellan arbetsplatser inom ett och samma företag

samt att, då fråga är om resa, beslut om respenning fattats före resans anträdande. Är fråga om flyttning skall beslut om respenning ha fattats innan flyttningen verkställts.

Respenning i form av bidrag till resekostnader kan utgå vid:

Resa till ny anställningsort.

Resa tillbaka till hemorten under förutsättning

a) att utan arbetstagarens förvållande anställning inte kommit till stånd eller upphört eller avbrutits efter så kort tid från tillträdandet, att arbetstagaren har svårighet att själv bekosta hemresan, eller

b) att den anvisade anställningen är att anse som kompletteringsarbete vid säsongarbetslöshet i ordinarie yrke och att anställningen dels från början varit avsedd att bli tillfällig, dels upphört antingen utan arbetstagarens förvållande eller till följd av arbetstagarens återgång till ordinarie arbete i hemorten.

Tur- och returresa under förutsättning, att arbetstagaren måste inställa sig personligen på annan ort för att söka anvisad anställning, som skall tillträdas först vid senare tidpunkt. Om så bedöms erforderligt må i detta fall respenning även utgå för arbetstagarens hustru.

Dagliga resor under högst tre månader, under förutsättning att arbetstagaren kvarbor i hemmet men avståndet mellan bostadsort och arbetsort är sådant, att betungande resekostnader uppstår.

Respenning i form av bidrag till flyttningskostnader kan utgå vid flyttning av arbetstagares familj och/eller bohag.

Respenning i form av bidrag till flyttningskostnader för familj och/eller bohag utbetalades under 1965 i sammanlagt 3 192 fall. I fråga om övriga former av respenning finns inga uppgifter tillgängliga om frekvensen.

b. *Starthjälp.* — Syftet med starthjälp — som utgår utan behovsprövning — är att ekonomiskt hjälpa arbetstagaren över den första tiden på en ny arbetsort. Som villkor för erhållande av starthjälp gäller i huvudsak samma villkor som för erhållande av respenning. Som ytterligare villkor tillkommer emellertid, att arbetstagaren flyttar till den nya arbetsorten och att anställningen där inte är förenad med rätt till traktamente från arbetsgivaren eller kan anses vara fortsättning av tidigare anställning hos samma företag.

Starthjälpens belopp anpassas efter den nya anställningens beräknade varaktighet på följande sätt:

Anställningen beräknas fortgå	Starthjälp, kr
minst en månad	150
» två månader	300
» fyra månader	400
» sex månader	500

Ansökan om starthjälp skall som regel inges innan den nya anställningen tillträds. — För erhållen starthjälp föreligger skatteskyldighet.

Starthjälp utbetalades under 1965 i sammanlagt 21 144 fall.

c. *Familjebidrag.* — Familjebidrag — som liksom starthjälp utgår utan behovsprövning — avser att kompensera familjeförsörjare för de merkostnader, som uppkommer då han tillträder anställning på annan ort men inte omedelbart kan erhålla familjebostad där. Ansökan om familjebidrag skall inges, innan anställning tillträds. Som villkor för erhållande av familjebidrag gäller i huvudsak samma villkor som för erhållande av starthjälp. Som ytterligare villkor tillkommer, att den anställning som tillträds skall ha en beräknad varaktighet av minst nio månader. Med hänsyn till att det beträffande vissa yrkesområden kan vara förenat med svårigheter att få bestämda utfästelser om anställningstidens längd kan i sådana fall kravet på anställningstid nedsättas till sex månader. Som ytterligare villkor för erhållande av familjebidrag gäller, att arbetstagaren har för avsikt att varaktigt bosätta sig på den nya arbetsorten samt — som ovan sagts — att han inte omedelbart kan erhålla familjebostad på eller i närheten av anställningsorten och därför åsamkas kostnader

för hushåll på två orter.

Familjebidrag beviljas för tid intill dess familjebostad kan erhållas på eller i närheten av den nya anställningsorten, dock för en tid av högst nio månader. Bidraget utgår i form av familjetillägg och hyresbidrag.

Familjetillägget utgår under de tre första månaderna med för närvarande 200 kr per månad till maka (husföreståndarinna) och 45 kr per månad till varje hemmavarande barn under 16 år. Hyresbidraget utgår under samma tid med belopp, motsvarande den faktiska hyreskostnaden för familjebostaden på avflyttningsorten, dock med högst 250 kr per månad. Under de därnäst följande tre månaderna reduceras familjetillägget och hyresbidraget med en tredjedel och under de sista tre månaderna med två tredjedelar.

Till arbetstagare som beviljats familjebidrag kan under familjebidragstiden utgå respenning i form av en tur- och returresa per månad mellan arbetsorten och hemorten. Sådan resa kan utbytas mot resa för familjemedlem och då avse omvänd färdriktning. — För familjebidraget föreligger skatteskyldighet.

Familjebidrag utbetalades under 1965 i sammanlagt 2 771 fall.

d. *Utrustningsbidrag.* — Utrustningsbidraget avser att underlätta arbetstagarnas fasta etablering på ny bostadsort. Bidraget kan endast utgå till familjeförsörjare. Det är inte förenat med behovsprövning. — Ansökan om utrustningsbidrag skall inges före familjens avflyttning till den nya arbetsorten.

Bidraget kommer ifråga endast vid flyttning från områden med exceptionellt hög eller mer varaktig arbetslöshet. Som sådana områden räknas för närvarande samtliga kommuner i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands och Gävleborgs län, i sistnämnda fall dock med undantag av kommunerna i Gästrikland. I Kopparbergs län kan bidrag ifrågakomma vid flyttning från någon av kommunerna Idre, Särna, Transtrand, Lima, Venjan, Älvdalen, Järna, Nås, Äppelbo och Malung.

Som villkor i övrigt för erhållande av utrustningsbidrag gäller, att arbetstagaren skall uppfylla de för familjebidrag stipulerade villkoren. Utrustningsbidraget utgår för närvarande med 2 000 kr. — Skatteskyldighet föreligger för bidraget.

Under 1965 utbetalades utrustningsbidrag i 1 866 fall.

e. *Åtgärder med syfte att förse flyttande arbetskraft med bostäder.* — Omflyttning av arbetskraft från områden med överskott på arbetskraft till områden med arbetskraftsbrist förutsätter uppenbarligen, att den flyttande arbetskraften inom rimlig tid kan beredas bostad på inflyttningsorterna. Inom arbetsmarknadspolitikens ram har under senare år vidtagits vissa åtgärder med syfte att förbättra tillgången på bostäder i områden, där näringslivet expanderat och till följd därav tillskott av arbetskraft erfordrats. Sålunda har arbetsmarknadssynpunkter lagts på fördelningen av de statliga medelsramar, som bestämmer bostadsbyggandets omfattning och lokalisering; temporära familjebostäder och förläggningspaviljonger har uppförts. I viss omfattning har också arbetskraft från områden med arbetskraftsöverskott beretts förtur i bostadsköerna.

Fördelningen mellan länen av de statliga medelsramarna för bostadsbyggandet har sedan flera år föregåtts av samråd mellan bostadsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen. Fördelningen av medelsramarna *inom* länen har skett i samråd mellan länsbostadsnämnderna och länsarbetsnämnderna. Härigenom har både på riks- och länsplanen arbetsmarknadsmyndigheternas kännedom om utvecklingstendenserna inom näringslivet kunnat arbetas in i övriga bedömningsgrunder för ramarnas fördelning.

f. *Inlösen av egnahem.* — I arbetet med att söka åstadkomma utjämning mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft mellan olika delar av landet får arbetsmarknadsorganen inte sällan att göra med arbetslös arbetskraft, som inte anser sig kunna lämna hemorten på grund av innehav av fastighet, som inte kan avvecklas eller i vart fall inte avvecklas utan ekonomisk förlust. Problemet ger sig främst till känna i glesbygder och i småorter, där näringslivet är svagt utvecklat och där sysselsättningsunderlaget till följd av strukturella och andra förändringar inom näringslivet visar tendens att ytterligare försvagas. Anledningen till att fastigheter i sådana fall inte kan försäljas utan ekonomisk förlust eller överhuvud inte kan försäljas är i de flesta fall, att efterfrågan på fastigheter är obetydlig eller inte alls existerar. Mot bakgrunden härav har arbetsmarknadsstyrelsen sedan sommaren 1964, efter bemyndigande av Kungl. Maj:t, i samråd med bostadsstyrelsen bedrivit försöksverksamhet med inlösen av egnahem.

Försöksverksamheten med inlösen av egnahem är begränsad till Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län. Verksamheten avser endast fastigheter som inte kan bli föremål för förvärv med anlitande av medel ur jordfonden. I vissa fall kan emellertid även jordbruksfastigheter göras till föremål för inlösen inom ramen för försöksverksamheten, nämligen när fråga är om småjordbruk som med hänsyn till läge, obetydlig areal eller dylikt saknar betydelse för lantbruksnämndernas rationaliseringsverksamhet.

Förutsättning för inlösen skall vara, att fastighetsägaren är arbetslös eller undersysselsatt och att arbetslösheten eller undersysselsättningen bedöms inte kunna hävas på annat sätt än genom utflyttning från hemorten. I fråga om äldre arbetstagare bör inlösen ske endast om särskilda omständigheter föreligger.

Ärenden av detta slag aktualiseras av arbetsförmedlingsorganen men utreds av länsarbetsnämnden i länet i samråd med länsbostadsnämnden och/eller lantbruksnämnden. Till grund för inlösen skall ligga fastighetens taxeringsvärde eller, om detta anses uppenbart för lågt, det värde som fastigheten åsätts av särskilda värderingsmän. — Beslut rörande inlösen fattas av arbetsmarknadsstyrelsen.

Inlöst fastighet skall snarast möjligt försäljas på sådant sätt, att behov av ny inlösen inte uppstår. Om så anses erforderligt kan fastigheten försäljas för rivning.

Verksamheten med inlösen av egnahem påbörjades under andra halvåret 1964. Under budgetåret 1964/65 löste arbetsmarknadsstyrelsen in 29 egnahem. För budgetåret 1965/66 står till arbetsmarknadsstyrelsens förfogande ett anslag av 2 milj. kr för ändamålet.

g. *Anpassningen på inflyttningsorterna.* — Bostadens roll i den flyttande arbetskraftens anpassning till nytt arbete har redan berörts. Detsamma gäller om vad som hittills inom arbetsmarknadspolitikens ram åtgjorts för anskaffande av bostäder i samband med överflyttning av arbetskraft från överskotts- till bristorter. Det är emellertid tydligt, att anpassningen på inflyttningsorterna inte bara är en fråga om bostad. Även i övrigt behöver åtgärder vidtas för att underlätta anpassningen. Mot bakgrunden av gjorda iakttagelser rörande avgången bland nyanställd, från andra orter överförd arbetskraft — omkring hälften av de nyanställda har konstaterats sluta sina anställningar inom en sexmånadersperiod — har arbetsmarknadsstyrelsen utarbetat riktlinjer för vidtagande av åtgärder, som bedöms kunna begränsa avgången bland nyanställd personal. Med hänsyn till intresset av att en genomförd överflyttning inte inom kort tid utmynnar i ett misslyckande, torde dessa riktlinjer här få i korthet beröras.

Arbetsmarknadsstyrelsens riktlinjer för arbetskraftens anpassning berör såväl företag som fackföreningar, kommuner och arbetsförmedlingar. Vad gäller företagen understryks bl. a. betydelsen av de nyanställdas introduktion i företagen. Introduktionen bör föras fram så långt, att förutsättningar skapas för att de nyanställda snabbt skall flyta in i arbetsmiljön och få sådana kontakter med arbetsledning, arbetskamrater m. fl., att arbetstrivsel uppnås. Vidare bör från företagens sida i ökad utsträckning uppmärksammas möjligheterna till omplacering inom företagen i fall där den ursprungliga arbetsplaceringen visat sig olämplig eller mindre lämplig. Fackföreningarnas roll i anpassningsprocessen understryks kraftigt. Bl. a. bör det vara en viktig uppgift för funktionärerna inom fackföreningarna att bland de redan anställda fackföreningsmedlemmarna sprida upplysning om hur de nyanställdas anpassning skall kunna underlättas. Kommunerna bör tillhandahålla besked om utsikterna att erhålla bostad liksom om andra förhållanden av betydelse för de nyinflyttades anpassning. Slutligen bör arbetsförmedlingen på inflyttningsorten hjälpa de nyinflyttade till rätta med upplysningar av betydelse för anpassningen. I den mån förmedlingen inte själv kan tillhandahålla begärda upplysningar, skall den kunna hänvisa till det organ som kan hjälpa de nyinflyttade till rätta.

D. Sysselsättningsskapande medel

Arbetslöshet eller undersysselsättning kan som regel inte avvecklas enbart genom överflyttning av arbetskraft. Den lokala bundenheten till ett område kan av olika skäl ibland vara utomordentligt stark. I sådana fall behöver andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder vidtas för att komma till rätta med arbetslösheten eller undersysselsättningen.

Frågan om flyttning eller inte flyttning

avgörs ytterst av den enskilde. Han kan emellertid inte under alla förhållanden påräkna arbetsmarknadspolitikens stöd, om han föredrar att bli kvar på hemorten. Sådant stöd förutsätter nämligen, att den lokala bundenheten är av sådant slag och av sådan styrka, att de arbetsmarknadspolitiska reglerna accepterar den.

Det tillkommer den lokala arbetsförmedlingen att bedöma, huruvida en arbetslös är så lokalt bunden, att överflyttning till annan ort inte rimligen kan komma ifråga. Denna bedömning sker, när det gäller arbetslösa som gör anspråk på kontant arbetslöshetshjälp, redan på ett tidigt stadium. Som villkor för kontant arbetslöshetshjälp gäller nämligen, att den arbetslöse skall stå i kontakt med arbetsförmedlingen och kunna därifrån uppvisa intyg om att han sökt arbete men inte kunnat erhålla sådant. Krav på intyg föreligger i fråga om såväl arbetslösa medlemmar i erkända arbetslöshetskassor som arbetslösa som inte är kassamedlemmar men som reser anspråk på kontantunderstöd från kommunalt organ.

Visar arbetsförmedlingens bedömning, att den arbetslöse inte kan arbetsplaceras lokalt och att han är bunden till hemorten i sådan omfattning, att arbete inte kan anvisas honom i annan del av landet, har arbetsförmedlingen, om arbetslösheten förutses bli av längre varaktighet, att vidta åtgärder för att söka hjälpa honom via placering i beredskapsarbete. I princip föregås hänvisning till beredskapsarbete av behovsprövning, dvs. i första hand placeras i sådant arbete de, som är i största behovet därav. Som villkor i övrigt för placering i beredskapsarbete gäller bl. a., att den arbetslöse skall ha fyllt 16 år men ej 67 samt att han är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åta sig arbete för annans räkning. Det bör framhållas, att personer som erhållit placering i beredskapsarbete alltjämt betraktas som arbetslösa av arbetsförmedlingen, dvs. arbetet med att söka placera dem i öppna marknaden fortgår även sedan de börjat beredskapsarbetet. Vid beredskapsarbeten tillämpas de löner, som gäller vid motsvarande arbeten i öppna marknaden.

Beslut om anordnande av beredskapsarbete fattas av arbetsmarknadsstyrelsen eller, i fråga om vissa arbeten, av länsarbetsnämnderna. Arbetena kan vara antingen statliga eller statskommunala eller enskilda. De statliga arbetena bekostas helt med statsmedel. Till statskommunala och enskilda arbeten utgår statsbidrag. Som exempel på arbeten, som under senare år kommit till utförande som beredskapsarbete, må nämnas allmänna vägarbeten, husbyggnadsarbeten, skogsvårdsarbeten, vatten- och avloppsarbeten, arbeten på skogsbilvägar m. m. Hela kostnaden för under budgetåret 1964/65 utförda beredskapsarbeten uppgick till 646 milj. kr. Statens kostnader för dessa arbeten uppgick till 458 milj. kr. Av de totala kostnaderna avsåg 263 milj. kr allmänna vägarbeten. Den närnäst största gruppen var husbyggnadsarbetena. Tillsammantagna svarade dessa båda grupper för drygt 75 % av totalkostnaderna. Skogsvårdsarbeten och arbeten på skogsbilvägar svarade för respektive 1,4 och 5,9 % av de totala kostnaderna.

4. *Överväganden och förslag*

A. Inledning

Rationaliseringsprocessen i lantbruket kommer givetvis i fortsättningen liksom hittills att medföra, att en avsevärd del av den arbetskraft, som nu sysselsätts inom jordbruk och skogsbruk, inte kommer att få sin utkomst i dessa näringar. Det är av både humanitära, sociala och ekonomiska skäl nödvändigt, att denna arbetskraft så långt det är möjligt i första hand bereds arbete på öppna marknaden. Att lösa denna fråga blir en betydelsefull uppgift för arbetsmarknadsverket i samverkan med rationaliseringsorganen på jord- och skogsbrukets områden.

Den samhällsekonomiska utvecklingen har medfört, att det tidigare jordbrukspolitiska syftet att ge ett stöd åt lantbruket i dess bestående form inte längre föreligger. Syftet med jordbrukspolitiken är numera dels att främja rationaliseringen, dels att underlätta anpassningen till den ekonomiska utvecklingen. Det är bl. a. mot denna bakgrund som man får se vårt tidigare framlagda förslag om slopande av små-

bruksstödet och de förslag om utökat omställningsstöd vi i det följande lägger fram.

De tidigare i detta kapitel anförda uppfattningarna om den sannolika utvecklingen beträffande tillgång och efterfrågan på arbetskraft under återstoden av 1960-talet och under 1970-talet talar i och för sig för att de s. k. stadsnäringarna kommer att kunna suga upp den från jord- och skogsbruk friställda arbetskraften. Såsom förut anförts är emellertid problemet snarast av annat slag, nämligen att i tillfredsställande takt kunna frigöra den arbetskraft, som med hänsyn till den tekniska utvecklingen inte längre behövs i lantbruket. Svårigheter ligger främst däri, att stadsnäringarnas efterfrågan på arbetskraft, såvitt nu kan bedömas, i betydande utsträckning kommer att ha en sådan inriktning och vara så lokaliserad, att den friställda arbetskraften inte kommer att kunna absorberas utan omfattande arbetsmarknadspolitiska insatser både i form av omskolning och av åtgärder, som underlättar den geografiska rörligheten, särskilt anskaffande av bostäder.

Ur sistnämnda synpunkt är det viktigt, att riksdagens beslut 1966 (prop. 52; SU 107, rskr 251) om riktlinjer rörande de kommande årens arbetsmarknadspolitik (vilket beslut ytterst bygger på 1960 års arbetsmarknadsutrednings betänkande, SOU 1965: 9) innebär fortsatt utbyggnad av de medel, som arbetsmarknadspolitiken för närvarande förfogar över för att underlätta arbetskraftens yrkesmässiga och geografiska rörlighet.

Jordbruket erbjuder — vid sidan av de många problem som är gemensamma för jordbruket och annat näringsliv — speciella problem i vad gäller arbetskraftens omflyttning och som behandlas i det följande.

B. Begreppet arbetslös — undersysselsatt

De arbetsmarknadspolitiska medlen är i stor utsträckning uppbyggda kring begreppet arbetslös. Detta är helt naturligt med hänsyn till att arbetsmarknadsverksamheten ursprungligen tillkommit för att råda bot på och förebygga just arbetslöshet. Verksamheten har primärt varit inriktad på *anställda* av olika kategorier. Strukturförändringarna i näringslivet har emellertid alltmer kommit att beröra också *företagarna* och deras arbetsförhållanden. Detta gäller i alldeles särskilt hög grad lantbruket, eftersom den fortsatta rationaliseringen inom detta i helt annan utsträckning än hittills kommer att beröra brukarna och inte som tidigare mestadels medhjälpande familjemedlemmar och lantarbetare.

Frågan om en lantbrukare är »arbetslös» eller ej är svår att entydigt avgöra. Självhushållningen har ett stort utrymme i det mindre jordbruket, och hela lantbrukarfamiljen är som regel verksam i kombinerade sysslor för såväl jordbruket som hemmet. Ju mindre utbyte jordbruket ger ju mer glider arbetsinsatserna in på hemmets underhåll och olika, tillfälliga arbeten utanför den egna gården. En lantbrukarfamiljs »arbetslöshet» inträffar sålunda i regel stegvis och växer fram under en följd av år. Förhållandena är mycket ofta sådana, att det är svårt att entydigt avgöra, när lantbrukaren blivit ur *arbetsmarknadspolitisk* synvinkel arbetslös. Dessa omständigheter, svåra att överblicka såväl för lantbrukarna som för myndigheterna, utgör en förklaring till den otvivelaktiga eftersläpning, som kan konstateras i vad gäller utnyttjande av arbetsmarknadsmedel i lantbruket.

Det är av stor betydelse för såväl näringslivet i sin helhet som de berörda människorna i jordbruket, att de rörlighetsstimulerande medlen sätts in så ti-

digt som möjligt. Begreppet »arbetslöshet» bör därför i vad gäller arbetskraften i lantbruket ges en innebörd som tar sikte även på brukarna. Vi föreslår, att de arbetsmarknadspolitiska medlen i vad gäller rörelsestimulerande åtgärder o. dyl. anpassas så, att de också effektivt når företagarna-jordbrukarna och att en jordbrukare jämställs med arbetslös, då han själv anser den ekonomiska situationen göra en övergång till en annan sysselsättning önskvärd.

C. Rådgivning i avvecklings- och omställningsfrågor

Rationaliseringen inom lantbruket innefattar såväl en effektivisering av där långsiktigt kvarvarande resurser som en utflyttning därifrån av sådana resurser, främst arbetskraft, som synes bättre kunna utnyttjas inom andra sektorer av näringslivet. Rationaliseringsorganen kommer i sitt arbete i kontakt med såväl lantbruksföretag med förutsättningar att bestå som andra inte utvecklingsbara företag. Förutsättningarna för ett företag att kunna bestå eller motsatsen framkommer och blir bedömda bl. a. i samband med den individuella rådgivningen och vid uppgörandet av investeringsplaner och driftsanalyser. Inom ramen för lantbruksnämndernas föreslagna rådgivnings- och serviceverksamhet sammanställs sådant material, som lantbrukaren behöver för en bedömning av sin och sitt företags situation. Det är önskvärt, att lantbruksnämnderna skall kunna lämna förslag till lösningar på vederbörandes problem, vare sig denna lösning innebär att man satsar på företagets effektivisering eller den bästa lösningen är att avveckla företaget.

Vi föreslår, att lantbruksnämndernas personal görs så förtrogen med de arbetsmarknadspolitiska medlen, att den kan biträda med råd och anvisningar i samband med avvecklingen av lantbruksföretag. Beroende på omfattningen av verksamheten kan lantbruksnämnderna i en del fall behöva förstärkas med särskild personal för ändamålet. Avsikten är givetvis inte, att lantbruksnämndernas personal skall ersätta arbetsmarknadsorganens utan endast att de skall komplettera denna. Ifrågavarande personal skall förbereda avvecklings- och omställningsfrågor, innan de slutligt övertas av arbetsmarknadsmyndigheten.

Vi har även övervägt alternativet att länsarbetsnämnderna helt skulle handha ärenden, som berör arbetskraftsfrågor av här avsett slag, eftersom de har den största sakkunskapen på området. Anledningen till att vi stannat för den förstnämnda lösningen är, att en lantbrukares övergång till ny verksamhet regelmässigt är mycket intimt knuten till frågan om avvecklingen av hans lantbruk. En god kontakt föreligger därför som regel redan mellan lantbrukaren och lantbruksnämnden i aktuella omflyttningsärenden på grund av de kalkyler och planer som föregått övervägandena om byte av yrke.

D. Avvecklingen av fasta tillgångar

a. *Lån och bidrag för rationaliseringsändamål.* — Statlig lånegaranti och statliga bidrag kan enligt bestämmelserna i rationaliseringskungörelsen (SFS 342/1948) lämnas för att undanröja ekonomiska hinder i jordbrukets strukturanpassning. Beträffande lånegarantierna stadgas i första stycket, 8 § nämnda kungörelse följande:

> För att underlätta förvärv av mark för rationaliseringsändamål må lånegaranti lämnas högst för ett belopp, motsvarande kostnaden för förvärvet av marken.

I denna kostnad kan inräknas exempelvis utgifter för lagfart och lantmäteriförrättning. Det förutsätts, att priset på förvärvsfastigheten är skäligt med hänsyn till förhållandena på marknaden. Beträffande bidragen stadgas i 9 § nämnda kungörelse följande:

Statsbidrag vid förvärv av mark för rationaliseringsändamål må utgå högst med belopp motsvarande skillnaden mellan å ena sidan den av lantbruksnämnden betingade eller godkända köpeskillingen eller motsvarande ersättning för fastigheten eller fastighetsdelen och å andra sidan det värde fastigheten eller fastighetsdelen kan anses äga för den brukningsenhet, till vilken den skall läggas.

I kapitel V har vi föreslagit en betydande utökning av i första hand lånegarantiramarna men också av bidragsramarna för strukturrationaliseringen. Antalet lånegarantier för detta ändamål uppgick 1965 till ca 1 000 st. om tillhopa ca 38 milj. kr och värdeutjämningsbidragen till ca 400 st. om tillhopa ca 1,4 milj. kr.

Detta statliga, ekonomiska stöd är direkt avsett att underlätta strukturrationaliseringen, vilken som regel innebär en övergång från mindre till större brukningsenheter eller en utökning av den innehavda fastigheten. Stödet utgår också oberoende av brukarnas inkomst- och förmögenhetsställning. De vanligaste bidragsfallen torde vara, då byggnader i samband med sammanföringen av två eller flera egendomar blir överflödiga. Stödet avser enligt andra stycket, 6 § nämnda kungörelse att

underlätta bildandet av till storlek och ägoanordning ändamålsenliga brukningsenheter genom sammanslagning eller komplettering med jordbruksjord eller skogsmark ävensom att i övrigt främja yttre rationalisering av brukningsenheter, som icke äro lämpade för sitt ändamål.

Även om det här redovisade ekonomiska stödet är i första hand avsett att underlätta lantbruksföretagens effektivisering, har det givetvis samtidigt också kommit att bidra till att minska vissa jordbrukares bundenhet vid orationella företag. Det har under det senast gångna kalenderåret rört sig om ett tusental enheter, som med hjälp av lånegarantimedel tagits ur produktionen som självständiga företag och fogats till andra, som regel mer utvecklingsbara. I många fall har då samtidigt arbetskraft lösgjorts för uppgifter inom andra näringar. Det nu belysta sambandet mellan frågan om avvecklingen av fasta tillgångar för att öka arbetskraftens rörlighet å ena sidan och frågan om jordbruksföretagens strukturanpassning å den andra sidan har motiverat, att vi behandlat rationaliseringsstödet i förevarande sammanhang. Vi anser, att detta stöd är utomordentligt väsentligt också för arbetskraftens omställning. Detta är ett ytterligare motiv för den utökning av lånegarantiramar och bidrag till yttre rationalisering som föreslagits i kapitel V.

b. *Inköp och försäljning av fastighet för rationaliseringsändamål.* — Det ankommer på lantbruksnämnderna att förvärva och försälja jordbruksfastigheter för jordbrukets och skogsbrukets rationalisering. Såsom framhållits i kapitel A: XV och V har denna verksamhet blivit ett av de effektivaste medlen i rationaliseringsarbetet. Utvecklingen av inköps- och försäljningsverksamheten belyses av följande sammanställning (milj. kr):

Budgetår	Inköp	Försäljning m. m.
1962/63	39,9	32,6
1963/64	82,0	38,1
1964/65	71,9	53,7

Under budgetåret 1964/65 förvärvade lantbruksnämnderna ca 9 700 ha åker och ca 39 600 ha skogsmark och för-

sålde ca 9 200 ha åker och ca 35 300 ha skogsmark. Det må erinras om att vi tidigare (kap. V) föreslagit, att nämndernas inköps- och försäljningsverksamhet väsentligt utbyggs och att jordfonden med hänsyn till den traditionella verksamheten med företagens effektivisering stegvis ökas. Behovet av ytterligare medel härför uppskattades till 100 milj. kr under den första treårsperioden.

I likhet med rationaliseringsstödet i form av lånegaranti och bidrag bidrar den aktiva inköps- och försäljningsverksamheten för rationaliseringsändamål till att minska vissa jordbrukares bundenhet vid icke utvecklingsbara företag. Vi anser, att denna verksamhet är väsentlig också för arbetskraftens omställning och att detta är ett ytterligare motiv för den utökning av jordfonden som föreslagits i kapitel V.

c. *Inköp för avveckling av ofullständiga jordbruksfastigheter.* — Jordbruksfastigheterna erbjuder som regel både bostad och arbetsställe. Detta förhållande binder givetvis arbetskraften i särskild grad vid den gamla bostadsorten och verkar hindrande på utjämningen mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft mellan olika delar av landet. Den problemställning, som ovan redovisats i anslutning till frågan om inlösen av egnahem, har mycket gemensamt med frågan om inköp för avveckling av ofullständiga jordbruksfastigheter.

Problemet ger sig främst till känna i glesbygderna. Dels sjunker nämligen där efterfrågan på arbetskraft, både av hel- och deltidsanställd, dels tenderar de ofullständiga jordbruken att bli allt mindre lönsamma företag. Den del av arbetstiden, som erfordras för drivande av det egna jordbruket, ger ofta dålig ersättning. Den övriga tiden efterfrågas allt mindre i de områden och på de orter, där näringslivet är svagt utvecklat och där näringsunderlaget till följd av strukturella förändringar tenderar att ytterligare försvagas.

Avvecklingen av småjordbruk i bygder, som är eftertraktade för rekreationsändamål — såsom våra långa kustområden, andra särskilt naturköna och eftertraktade landsdelar och städernas omgivningar — erbjuder inga problem. Däremot kan ofullständiga jordbruk i inlandet och utanför de större städernas influensområden, särskilt i norra och vissa delar av mellersta Sverige, i många fall inte säljas utan betydande ekonomisk förlust, då de inte efterfrågas varken med hänsyn till bostaden eller jord- och skogsbruket. De har givetvis som regel något värde som skogsbruk, såsom tillskott till näraliggande skogsfastigheter. Genom sammanföring till större skogsenheter och genom investeringar i skogsodling, skogsvägar och även genom att tillgodose fritidsintressen kan värdet måhända stiga. Men det aktuella värdet står vanligtvis inte i rimlig proportion till de investeringar, som gjorts av den nuvarande innehavaren eller hans föregångare eller till det värde fastigheten ändå haft för honom som försörjningsunderlag och bostad. Nu avsedd typ av ofullständiga jordbruk i vissa glesbygder binder också arbetskraft på ett orationellt sätt och ger sociala problem. Det är av denna anledning vi funnit det angeläget med omställningsstöd i olika former, varvid behovet av ett särskilt stöd åt småbruket bortfaller.

Det är vår uppfattning, att en utbyggnad av lantbruksnämndernas aktiva inköps- och försäljningsverksamhet till att även omfatta inköp för avveckling av ofullständiga jordbruk i bygder med ogynnsamma förutsättningar för fortsatt jordbruksproduktion skulle kunna

verksamt bidra till önskvärd omflyttning av arbetskraft från delar av landet med överskott på arbetskraft till områden med arbetskraftsbrist och också medverka till att lösa eljest svårbemästrade glesbygdsproblem. Samtidigt bidrar man till att lösa de ekonomiska svårigheterna för berörda jordbrukarkategorier. Vi föreslår därför, att lantbruksnämnderna erhåller befogenhet att — förutom för nuvarande rationaliseringssyften — med särskilda medel i jordfonden inköpa jordbruksfastigheter, som eljest inte kan vinna köpare utan att det uppstår betydande förluster. Nämnderna bör sålunda vid sina överväganden om inköp av fastigheter och av inköpspris kunna beakta såväl den nytta ur allmän synpunkt som följer av att arbetskraft kan omställas till mer effektiv sysselsättning (eller förhindras att binda sig vid orationella glesbygdsjordbruk) som den nytta ur rationaliseringssynpunkt, som på sikt skulle kunna nås genom ändrad disposition av fastigheten. Köpeskillingen bör härvid bestämmas med beaktande av det värde som fastigheten kan anses ha som försörjningsunderlag och som bostad åt sin nuvarande brukare. Vid en kommande försäljning från lantbruksnämnden måste givetvis priset — såsom för närvarande sker i rationaliseringsverksamheten — fastställas med beaktande av det tilltänkta nya användningssättet för fastigheten, varvid ofta byggnader och andra anläggningar blir överflödiga och odlad jord överförs till skogsmark.

Vi föreslår en utökning av jordfonden med i en första omgång 30 milj. kr för denna speciella verksamhet. Tillskottet är motiverat bl. a. av att nämnderna inte alltför brådstörtat bör sälja fastigheterna ifråga utan bör kunna dröja för att få ut skäliga priser. Fritidsintressen och skogsbruksintressen etc. anmäler sig inte alltid vid den tidpunkt då fastigheterna inköps. Dock kommer det att bli nödvändigt att med statliga medel även täcka underskott vid försäljningar. Detta blir en kostnad, som det allmänna får ta på sig för att nå vinsten av snabbare omställning av arbetskraft och andra produktionsresurser. Avskrivningen av prisskillnader torde tekniskt kunna ordnas på liknande sätt som nu sker i förekommande fall i inköps- och försäljningsverksamheten, dvs. att medel för ändamålet anvisas som delpost under ett särskilt anslag (rationaliseringsanslaget). Det må nämnas att vinster vid försäljningar också inflyter på detta anslag. — Vi förutsätter att personalbehovet för denna verksamhet närmare behandlas av 1965 års lantbruksorganisationsutredning.

E. Kontant omställningsstöd

Åtskilliga förhållanden hindrar en övergång från jordbruk till annan verksamhet. Den egna gården ger sin innehavare både bostad och åtminstone partiell sysselsättning. En omställning från jordbruk till annan verksamhet bedöms därför av många som ett betydande risktagande. Detta jämte andra flyttningshinder av såväl ekonomisk som psykologisk art verkar återhållande på flyttningsbenägenheten. Den inkomstökning som förutsätts kunna nås vid en övergång till annan verksamhet är i många fall inte tillräckligt attraktiv. Ett sätt att stimulera en övergång från jordbruket till andra näringar är att bereda jordbrukare — såväl ägare av jordbruksfastighet som arrendatorer — vilka upphör med jordbruksdrift, möjlighet att i samband därmed erhålla ett kontant stöd av tillräcklig storlek. Det finns fyra väsentliga skäl för en sådan stimulans, nämligen

för det första att underlätta överföring av arbetskraft från jordbruket till andra näringar,

för det andra att friställa mark för rationaliseringsändamål som ett led i den angelägna storleksrationaliseringen,

för det tredje att påskynda produktionsnedgången och

för det fjärde att bereda mottagaren ekonomisk lättnad under en besvärlig övergångsperiod.

År 1960 fanns det i åldersgruppen under 55 år ca 84 000 jordbruksföretagare i storleksgruppen 2,1—20 ha åker, som helt var sysselsatta antingen i det egna eller i annat lantbruk. En betydande del av dessa företagare kan antas av ekonomiska skäl ha anledning att söka sin utkomst utanför jordbruket. Med företagaren följer ofta ett antal familjemedlemmar i arbetsför ålder. Den kategori det här gäller är betydande, men kan inte direkt fixeras till antalet.

Motsvarande förhållanden föreligger även i andra västeuropeiska länder. I vissa av dessa har man redan infört eller överväger att införa ett särskilt omställningsbidrag för att underlätta för berörda brukarkategorier att flytta över till andra näringar.

I Nederländerna lämnas avgångsbidrag i form av månatliga utbetalningar från en särskild fond. De utgår oberoende av eventuella andra pensioner eller sociala förmåner. De holländska bidragen utgår för närvarande (1965) till brukare, som avträder sitt jordbruk efter 50 års ålder. Bidragen varierar från 3 390 kr till 7 790 kr per år, beroende på åldern vid avträdesdagen.

I Belgien har 1965 bildats en saneringsfond för jord. Ur denna skall ersättning kunna utgå till företagare, som lämnar sina brukningsenheter och därmed underlättar strukturrationaliseringen. Bidraget kan utgå under högst fem år med ett belopp, som för närvarande uppgår till ca 2 400 kr per år.

I Storbritannien har i augusti 1965 föreslagits en form av avgångsbidrag till jordbrukare som innehar icke utvecklingsbara jordbruk och som genom frånträdet underlättar arbetet att förbättra jordbrukets struktur. Omställningsbidraget lämnas som ett engångsbelopp på ca 7 000 kr jämte ett tillägg av 500 kr för varje ha som frånträds till jordbrukare under 55 år och som en årlig pension på ca 1 500 kr samt ett årligt tillägg av 35 kr för varje ha som frånträds till jordbrukare som uppnått 65 års ålder. Jordbrukare i åldern 55—65 år ges möjlighet att välja mellan de båda systemen.

I Frankrike förekommande avgångsbidrag eller livränta utgörs av dels ett bestämt bottenbelopp på omkring 790 kr per år, dels en rörlig del som, beroende på värdet av den frånträdda egendomen, varierar från lägst ca 160 kr till högst ca 790 kr per år.

Omställningsproblemen för stora kategorier anställda har delvis fått sin lösning genom anslutning till arbetslöshetsförsäkringen. Jordbrukare, som i viss utsträckning arbetar för annans räkning, kan numera ansluta sig till lantarbetarnas och skogsarbetarnas A-kassa och där bli ersättningsberättigade.

Vi föreslår, att lantbruksnämnderna erhåller möjlighet att till lantbrukare lämna ett kontant omställningsbidrag avvägt såväl med hänsyn till jordbrukets som arbetsmarknadens förhållanden och efter prövning från fall till fall. Stödet bör med utgång från i det följande angivna riktlinjer få variera mellan 5 000 och 20 000 kr efter de närmare regler, som anges av statsmakterna. Bidraget torde liksom starthjälp, familjebidrag och utrustningsbidrag bli skattepliktigt. Uttalande av riksskattenämnden, enligt vilket avgångsbidrag från avgångsbidragsfonden (AGB-fonden) är skattepliktiga, anser vi utgöra stöd för denna uppfattning.

Som förutsättningar för kontant omställningsbidrag bör bl. a. gälla:

att jordbruksföretaget inte kan drivas rationellt och ej heller är utvecklingsbart på ekonomiskt rimliga villkor och med hänsyn till känd teknik;

att svårigheter föreligger att avveckla företaget på grund av att det ligger i område med ringa efterfrågan eller på grund av att innehavaren är mycket skuldsatt;

att företaget vid behov — med undantag för bostadshus och tomt — får disponeras av lantbruksnämnden eller i övrigt disponeras på sätt nämnden kan godta med hänsyn till bidragets syfte;

att sökanden har drivit jordbruk på egendomen och haft sin huvudsakliga inkomst härav under de senaste fem åren och att sökanden är mantalsskriven där

samt att sökanden kan anses ha behov av stödet för sin försörjning.

Omfattningen och arten av de problem, som omställningen inom jordbruket kommer att innebära, gör behovet av fortlöpande, samordnade insatser angeläget. I frågor rörande inlösen av jordbruksfastighet och rörande kontant omställningsbidrag bör därför lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna samverka med arbetsmarknadsverket och dess länsorgan samt med jordbrukets och arbetsmarknadens organisationer.

Det kontanta omställningsbidraget bör endast lämnas under en begränsad övergångsperiod, förslagsvis 8 år räknat från den 1 september 1967.

Kostnaderna för stödet bör finansieras med medel som anvisas över statsbudgeten. Kostnaderna blir givetvis beroende av antalet brukningsenheter som upphör under den angivna perioden. Viss ledning för beräkning av storleksordningen ger följande kalkyl. Antalet företagare, som erhåller arealtilllägg, är för närvarande ca 58 000. Om hälften av antalet arealtilläggsmottagare kommer ifråga för ett kontant omställningsbidrag med 10 000 kr innebär detta tillhopa 290 milj. kr eller ca 35 milj. kr per år under en 8-årsperiod. Som jämförelse kan nämnas, att kostnaderna för nuvarande småbrukarstöd (arealtillägg och leveranstillägg för mjölk) uppgår till 50—60 milj. kr per år. Småbrukarstödet föreslås i annat sammanhang upphöra under år 1967/68.

F. Sysselsättningsskapande åtgärder

Det är uppenbart, att man med de av oss hittills behandlade rörlighetsstimulerande medlen inte kan lösa alla i samband med lantbrukets anpassningsprocess uppkommande arbetsmarknadsproblem. Det finns tvärtom skäl utgå från att sådana problem i stor utsträckning måste angripas också med medel, genom vilka den berörda arbetskraften bereds fortsatt utkomst på den ort eller i det område, där den är bosatt. Medel av detta slag, dvs. framför allt beredskapsarbeten, kommer att aktualiseras i fall då lokal bundenhet lägger hinder i vägen för omställning till annat arbete och flyttning till annan ort. Med hänsyn till åldersfördelningen bland jord- och skogsbruksbefolkningen finns det anledning räkna med ett visst behov av övergångsvisa insatser av detta slag. Framför allt kommer sådana insatser att bli erforderliga i norrlandslänen samt i Värmlands och Kopparbergs län. Men även i övriga delar av landet kommer uppenbarligen att i viss utsträckning erfordras åtgärder för att under en övergångstid dryga ut sysselsättningen för lokalt bunden arbetskraft från lantbruket. Naturligtvis bör dessa åtgärder inte utformas så, att brukare och annan arbetskraft på brukningsenheter med otillräckligt försörjningsunderlag, permanent hänvisas till beredskapsarbeten.

Det finns enligt vår mening inte anledning att avsätta något särskilt slag av arbeten för den här ifrågavarande

arbetskraften. Dess tidigare yrkeserfarenheter bör nämligen göra den väl lämpad för flertalet av de arbetsuppgifter av grovarbetar- och anläggningsarbetarkaraktär som förekommer vid de arbeten, som för närvarande utförs som beredskapsarbeten. Å andra sidan är vi medvetna om att lantbrukets anpassningsprocess är tidskrävande och att beredskapsarbetena successivt kommer att ändra karaktär. Sålunda ställer sig t. ex. allmänna vägarbeten med nuvarande mekanisering utomordentligt kostsamma per dagsverke och de har dessutom en betydande sekundär effekt på arbetsmarknaden. Allmänt sett bör i första hand dagsverksbilliga beredskapsarbeten komma ifråga, åtminstone i delar av landet där sådana arbeten kan bedrivas även under vintern.

Som exempel på dagsverksbilliga beredskapsarbeten vill vi särskilt nämna naturvårdsarbeten och anläggningsarbeten för friluftsliv. Sådana arbeten kan väntas bli av betydande omfattning, sedan nya riktlinjer numera börjat tillämpas för naturvårds- och friluftsverksamhet. I områden med vikande sysselsättning inom jord- och skogsbruk torde tillgången på naturvårdsarbeten bli förhållandevis stor, eftersom just sådana områden efter hand kan väntas i stegrad utsträckning bli attraktiva som fritidsområden. Andra dagsverksbilliga arbeten, som bör kunna komma ifråga som beredskapsarbeten, är skogsvårdsarbeten, speciellt i södra Sverige, där sådana arbeten mestadels kan bedrivas även vintertid. I de egentliga skogslänen synes byggande av skogsbilvägar kunna komma att ge sysselsättning avsevärd tid framöver.

Att närmare ange omfattningen av önskvärda beredskapsarbeten för den arbetskraft som kommer att beröras är inte möjligt. Som vi tidigare framhållit finns det emellertid skäl att räkna med att behovet kommer att bli betydande. Med hänsyn härtill föreslår vi, att åtgärder snarast möjligt vidtas för att inventera tillgången på arbeten, lämpliga att igångsättas för beredande av kompletteringsarbete inom områden med vikande sysselsättning inom jord- och skogsbruk.

5. *Sammanfattning av förslagen*

Förslagen i detta kapitel innebär, i den ordning de framlagts, i korthet:

1. De arbetsmarknadspolitiska medlen bör anpassas så, att de effektivt når jordbruksföretagare och att en jordbrukare i vad avser omställningsåtgärder o. dyl. jämställs med arbetslös, då han själv finner en övergång till annat yrke önskvärd.

2. Lantbruksnämndernas personal får till uppgift att även granska främst brukarnas problem i avvecklings- och omställningsfrågor. På vissa nämnder erfordras personalförstärkning för fullgörande av denna uppgift.

3. Lantbruksnämnderna ges befogenhet, med syfte att underlätta friställande av arbetskraft, att inlösa jordbruksfastigheter även där dessa inte är av primärt eller aktuellt intresse ur rationaliseringssynpunkt. En utökning av jordfonden med i en första omgång 30 milj. kr föreslås för denna verksamhet.

4. Lantbruksnämnderna ges möjligheter att under vissa förutsättningar till lantbrukare lämna ett kontant omställningsbidrag av 5 000—20 000 kr under en 8-årsperiod räknat från 1 september 1967.

5. Inventering görs av för lantbrukarbefolkningen lämpliga kompletteringsarbeten inom områden med vikande sysselsättning inom jordbruk och skogsbruk. Som exempel nämns naturvårdsarbeten och anläggningsarbeten för friluftsliv.

KAPITEL VIII

Utgångspunkter för prispolitiken

Motiven för de riktlinjer för prispolitiken som vi förordat i kapitel III har där endast kortfattat berörts. I detta kapitel behandlas dessa motiv mer utförligt samt diskuteras vissa andra utgångspunkter och metoder för prissättningen, som vi övervägt men *inte* funnit lämpliga.

Under den tid ett samordnat prisstöd utgått till det svenska jordbruket har i huvudsak tre olika metoder använts för att bestämma priser och prisstöd (jfr kap. A: XII). Under 1930-talet gällde huvudnormen, att priserna skulle stå i viss relation till 1925/29 års genomsnittliga prisläge för jordbruksprodukter. Under och efter andra världskriget, fram till 1956, bestämdes priserna med hjälp av beräkningar över jordbrukets samlade intäkter och kostnader i den s. k. totalkalkylen. Denna syftade till att ge en bild av intäkts- och kostnadsutvecklingen för hela jordbruket från ett visst basår. Kännetecknande för prissättningen under sistnämnda period var strävandena att vidmakthålla en från basåret räknat oförändrad intäkts-kostnadsrelation inom jordbruket. I totalkalkylen togs bland kostnaderna upp ersättning till brukarna och deras familjemedlemmar för i jordbruksdriften nedlagt arbete, varvid tillämpades samma lön för den egna arbetskraften som för den lejda. Ökade lantarbetarlöner medförde sålunda ökade arbetskostnader i totalkalkylen, vilka täcktes genom höjda priser eller subventioner om underskott uppkom i kalkylen. Lantarbetarlönerna blev i detta system en hävstång för jordbrukarnas inkomster.

Fr. o. m. 1956 har utgångspunkten för prissättningen i linje med 1947 års principbeslut varit, att en på visst sätt preciserad inkomstlikställighet mellan jordbrukare och industriarbetare skulle uppnås (se kap. A: XII).

I det följande diskuteras *fyra principiellt olika utgångspunkter för utformning av ett framtida prissystem.* Systemen har utformats med hänsyn till vilket eller vilka jordbrukspolitiska mål man främst vill nå. Prisnivå och gränsskydd kan således bestämmas enligt något av följande alternativ.

1. På grundval av inkomstjämförelser (lönsamhets- eller levnadsstandardjämförelser) mellan jordbrukare och andra grupper i samhället, varvid en på något sätt utformad inkomstlikställighet (lönsamhetsnorm eller levnadsstandard) utgör målsättningen för prispolitiken.

2. Genom beslut om att en viss prisnivå skall stödjas, t. ex. prisnivån för jordbruksprodukter inom EEC eller en efter förhandlingar överenskommen prisnivå. Avvikelserna från denna prisnivå kan då lämpligen mätas med en prisindex e. dyl. Gränsskyddet får sedan anpassas därefter.

3. Genom att låta enbart en produktionsmålsättning och balansen på arbetsmarknaden bli avgörande för vilken prisnivå som skall stödjas. Innebörden härav är att priserna skall hållas på en nivå, som på lång sikt behövs

för att framställa önskad mängd jordbruksprodukter.

4. Ett blandat system i vilket prisnivån fastställs efter förhandlingar, i vilka man ej på förhand är bunden till att primärt tillgodose endast ett jordbrukspolitiskt mål — såsom i system 1 och 3 — utan kan ta hänsyn till alla faktorer vid prisavvägningen.

1. Inkomstmålsättning

A. Erfarenheter och diskussion av hittills använd inkomstmålsättning

Som redan nämnts har inkomstlikställighet utgjort utgångspunkten för prissättningen fr. o. m. 1956. Genom prissättningen sökte man från 1956 och fram till treårsavtalets utgång 1959 möjliggöra för brukare med rationellt skötta gårdar i storleksgruppen 10—20 ha (basjordbruk) i slättbygderna att erhålla en arbetsinkomst, som var likvärdig med den genomsnittliga årsinkomsten för industriarbetare i dyrortsgrupperna 2 och 3. Under sexårsavtalet 1959—65 har gällt samma målsättning för prissättningen med undantag för att inkomstjämförelsen under denna period utgått från ett ovägt genomsnitt av inkomsterna vid gårdar med 10—20 (basjordbruk) resp. 20—30 ha åker (normjordbruk). Såsom framgått av redogörelsen för inkomstutvecklingen i jordbruket och inom jämförelsegrupperna i kapitel A: XIII har inkomstmålsättningen, såsom den utformades i 1947 års jordbruksprogram och senare modifierades genom riksdagsbeslut 1955 och 1959, endast kunnat förverkligas under några år i början av 1950-talet. Därefter har inkomstklyftan, såsom den därvid definierats — trots de åtgärder som vidtagits för att utjämna densamma — vuxit kontinuerligt. Under senare år har den dock varit tämligen konstant. Det bör dock understrykas att varken inkomstklyftan som sådan eller ökningen av denna återspeglar förhållandet mellan basjordbrukarnas och industriarbetarnas totala inkomster.

Detta sammanhänger med att man som jämförelsenorm har utgått från ett företagsekonomiskt sett i och för sig godtagbart inkomstmått — brukarens arbetsinkomst. Detta mått har emellertid använts för att karakterisera inkomstläget i större delen av vårt jordbruk (som ju i huvudsak består av mindre familjeföretag). Brukarens arbetsinkomst framkommer som en restpost i kalkylerna sedan alla kostnader — inklusive full ersättning enligt lantarbetarlön till familjemedlemmarna för deras arbetsinsatser — har dragits av. Med den starka nominella löneökning som inträffat under tre- och sexårsavtalen och senare är det uppenbart, att en allt mindre del av inkomsterna stannar kvar hos brukarna *kalkylmässigt* sett. Det kan nämnas att brukarens arbetsinkomst från själva jordbruksdriften, beräknad på angivet sätt, för 1965 vid bas- och normjordbruken beräknats uppgå till endast ca 14 % av bruttointäkterna.

Mot bakgrunden härav är det klart att redan måttliga förändringar av den genomsnittliga lönenivån mycket starkt påverkar relationerna mellan brukarnas på angivet sätt beräknade arbetsinkomster och industriarbetarnas inkomster. Denna relation kan bli — och har i själva verket blivit — helt missvisande som indikator vid avvägningen av prisrelationerna mellan jordbruksprodukter och andra varor och tjänster. Bilden blir annorlunda om man utgår från standardjämförelser mellan familjer i jordbruk och i andra näringar och därvid även tar hänsyn till kapitalinkomsterna. Det visar sig vid sådana jämförelser, att jordbrukarfamiljer med ett förhållandevis begränsat produktionsunderlag ändock — vid nu gällande prisnivå för produkterna — inte är nämnvärt eftersatta (se vidare kap. A: XIII).

Det statistiska grundmaterialet har för jordbrukets del (lantbruksstyrelsens jordbruksekonomiska undersökning, JEU), som framgått av kapitel A: XIII, löpande varit föremål för ingående

granskning, och principerna och metoderna för insamling och bearbetning har i samband härmed omlagts och förbättrats. Invändningar har vidare riktats mot själva principen för inkomstjämförelsen, nämligen att som underlag för prisbestämningen lägga en beräknad företagarinkomst och en faktisk arbetarlön, dvs. två ganska svårjämförbara storheter.

Betydande svårigheter föreligger nämligen att utföra dylika jämförelser med sådan grad av tillförlitlighet, att resultatet utan alltför stora felmarginaler avspeglar de reella inkomstskillnaderna mellan jämförelsegrupperna. Svårigheterna sammanhänger bl. a. med avgränsningen och bestämningen av jämförelsegrupperna. Vid hittills använda jämförelsegrunder — jordbrukare med 10—20 och 20—30 ha åker resp. industriarbetare i dyrortsgrupp 2 och 3 — erhålls relativt heterogena grupper med stor skillnad mellan de lägsta och högsta inkomsttagarna (jfr kap. A: XIII). En annan svårighet utgör behandlingen av kapitalinkomsterna. Jordbrukarna skiljer sig ju från industriarbetarna dels genom att de i regel har större inkomster av kapital, dels genom att de löper en företagarrisk i sin verksamhet. Jordbrukarna har vidare i många fall helt andra arbets- och bostadsförhållanden och även i egenskap av företagare en annan ställning i beskattningsavseende än industriarbetarna-löntagarna.

Även om sålunda prissättningen utifrån inkomstlikställighetsmålsättningen inte fungerat på avsett sätt, skulle troligen en kortare prissättningsperiod och andra metoder vid beräkning av jämförelseinkomster liksom en mindre grad av precisering kunna medföra att vissa av de berörda olägenheterna minskades. Det kan emellertid finnas skäl att något beröra de bakomliggande orsakerna till att svårigheter uppkommit att med hjälp av prissättningen vidmakthålla en viss inkomstrelation mellan jordbrukarna och industriarbetarna. En central fråga utgör härvidlag inkomstmålsättningens konstruktion och omfattning. En inkomstmålsättning realiserad genom prispolitiken kan i vidaste bemärkelse utformas i syfte att av rättvise- och solidaritetsskäl tillförsäkra den inom jordbruksnäringen arbetande befolkningen en viss *levnadsstandard* som ansluter till vad som gäller i samhället i övrigt. En inkomstmålsättning kan emellertid även ges en mer företagsekonomisk utformning och då ha som utgångspunkt *lönsamheten* vid rationella jordbruksföretag jämfört med lönsamheten vid insats av motsvarande produktionsresurser inom andra näringar. I det följande skall dessa två olika uppläggningar närmare diskuteras.

Den i Sverige sedan 1956 tillämpade inkomstlikställighetsprincipen kan sägas ha blivit en blandning av de två typer av inkomstmålsättningar som nyss nämnts. 1942 års jordbrukskommitté (se kap. A: XII) uttalade sig för att pris- och rationaliseringspolitiken ej behövde ta sikte på samma typ av jordbruksföretag och att prissättningen i viss mån borde avvägas efter sociala grunder. Riksdagen avvisade dock denna tanke och enligt 1947 års jordbrukspolitiska program har fram till 1959 också i stort sett förelegat överensstämmelse i målsättning mellan prissättningen och rationaliseringen med avseende på jordbruksföretagens storlek. Rationaliseringsarbetet har sålunda inriktats på att bilda brukningsenheter av basjordbrukets storlek och prissättningen har syftat till att ge inkomstlikställighet åt brukarna vid dylika jordbruk. Redan 1942 års jordbrukskommitté ansåg att normjordbruket, där så kunde ske, borde sättas som riktpunkt för strukturrationaliseringen. 1947 års riksdag avvek emellertid från kommitténs förslag på denna punkt och förordade i stället basjordbruket som mål även för strukturrationaliseringen.

Genom beslut av 1959 års riksdag ändrades målsättningen för rationaliseringen till att avse bärkraftiga en- eller tvåfamiljsjordbruk utan anknytning till viss areal. Prissättningen knöts samtidigt till inkomstläget för ett genomsnitt av brukare med 10—20 resp. 20—30 ha åker. En skillnad uppkom härigenom mellan målsättningen för prisstödet och för rationaliseringen, eftersom ett tvåfamiljsjordbruk 1959 i allmänhet ansågs falla inom storleksgruppen 25—45 ha åker. Skillnaden har sedan dess ökat, om man utgår från de bedömningar som görs i nuläget vid lantbruksnämnderna av vilken brukningsstorlek som är mest rationell.

Prissättningen på jordbruksprodukter kan vid denna målsättning om inkomstlikställighet således sägas fylla en dubbel funktion, dvs. prissättningen skall både ge lönsamhet åt rationella företag och ett stöd åt de vid övriga jordbruk arbetande under en omställningsperiod. Som tidigare framhållits har dock inkomstlikställigheten, såsom den definierats, ej kunnat uppfyllas, utan det faktiska resultatet av prisavvägningen kan närmast sägas ha blivit en blandning av upprätthållande av levnadsstandard för mindre jordbrukare och företagsekonomisk lönsamhet åt större jordbruk.

Att framdeles som utgångspunkt för en prispolitisk målsättning sätta inkomstlikställighet enligt hittills gängse definition för jordbruk, som ej är eller kan bli rationella enheter, är av skilda skäl mindre lämpligt.

För det första kan det ifrågasättas, om möjligheterna i framtiden blir större än hittills att dels fylla ut den enligt nuvarande definition bestående inkomstklyftan, dels efter hand täcka en fortlöpande inkomstefterslåpning. En sådan kan nämligen väntas bli resultatet av skillnaden i produktivitetsutveckling mellan jordbruket av nuvarande struktur och jämförelsegruppens näringar. Genom att rationaliseringsmöjligheterna vid jämförelsegruppens jordbruk även vid en fullständig övergång till normjordbruken som bedömningsgrund beräknas vara förhållandevis begränsade,[1] synes en fortlöpande relativ prishöjning på jordbruksprodukter av ej obetydlig omfattning bli nödvändig, om inkomstlikställigheten såsom den hittills uppfattats skall kunna vidmakthållas.

För det andra kan det mot bakgrunden av prisstödets sociala inslag ifrågasättas, om den nu gällande principen för inkomstjämförelse är den riktiga när det gäller mindre jordbruksföretag, som betydligt avviker från den storleksgrupp som gäller för rationaliseringsmålsättningen. För dessa mindre jordbruk, som ej uppfyller kraven på rationalitet och ej heller på längre sikt kan väntas bestå eller utbyggas till rationella enheter och sålunda ej kommer att bli föremål för större nyinvesteringar, torde det — om en inkomstmålsättning skall bibehållas — vara rimligare att låta inkomstjämförelser avse den totala familjeinkomsten (arbets- och kapitalinkomst jämte övriga inkomster) och den levnadsstandard som kan utvinnas av denna.

För det tredje skulle en sådan målsättning kunna leda till betydande konflikter med andra jordbrukspolitiska mål (jfr diskussionen i avsnitt 5), vilket den hittillsvarande utvecklingen gett exempel på.

Om en inkomstmålsättning framdeles skall finnas som primär utgångspunkt för prissättningen, bör denna därför antingen utformas som en standardmålsättning för jordbrukarna eller som en företagsekonomisk lönsamhetsmålsätt-

[1] Jfr undersökningen: Det svenska lantbrukets effektiviseringsvägar (SOU 1963:66).

ning för rationella företag. Vi vill i det följande utveckla hur ett prissystem med endera av dessa utgångspunkter kan utformas. Vårt allmänna ställningstagande redovisar vi i avsnitt 5.

B. Levnadsstandardmålsättning

Målsättningen för prisstödet kan enligt denna metod syfta till att bereda brukare av jordbruk i vissa storleksgrupper (eller på annat sätt definierade) en skälig levnadsstandard. En på detta eller liknande sätt mer allmänt formulerad målsättning för jordbruksstödet används t. ex. i EFTA-länderna med undantag för de nordiska länderna.

Priserna på jordbruksprodukter kan vid en sådan metod fastställas med ledning av jämförelser mellan levnadsstandarden för nämnda företagargrupp och för andra yrkesgrupper. Levnadsstandarden kan mätas med hjälp av uppgifter om konsumtionens omfattning och inriktning, dvs. uppgifter om hur mycket olika hushåll under en viss tidsperiod inköpt av varor, tjänster o. dyl. samt hushållens sparande. I stället för att jämföra inkomster, jämförs sålunda utgifternas och sparandets storlek. Uppgifter härom kan erhållas genom s. k. hushållsbudgetundersökningar, varvid ett antal slumpvis utvalda familjer ombeds att föra bok över sina utgifter under viss tidsperiod. Komplettering härav kan ske genom att uppgifter infordras om innehav av olika kapitalvaror och om bostadens typ och storlek etc.

Konsumtionen kan för olika familjer vara ungefär densamma trots stora skillnader i deras inkomster. Detta är möjligt genom att en familj sparar en del av sin inkomst, medan en annan familjs konsumtion kanske endast är möjlig genom kapitalförbrukning. En mer nyanserad bild av standardläget kan emellertid erhållas om uppgifter om kapitalökning resp. kapitalförbrukning insamlas från jämförelsegrupperna genom s. k. sparandeundersökningar. Uppgifter om hur inkomsterna fördelar sig på olika inkomstkällor kan också vara av värde i sammanhanget. Även om hushållsbudgetundersökningarna kompletteras med sparandeundersökningar, är den bild som erhålls av de ekonomiska förhållandena inom jämförelsegrupperna långt ifrån fullständig. Det är vidare givet, att vad som här skall mätas — och som lämpligen kan kallas konsumtionsstandarden — endast är en del av ett vidare levnadsstandardbegrepp, som i övrigt innesluter en lång rad svårmätbara eller omätbara värden såsom livsmiljö, arbetsförhållanden, personlig trivsel m. m. Vissa av de svårigheter som ligger i att göra inkomstjämförelser mellan en företagargrupp och en löntagargrupp minskas emellertid, om man i stället gör levnadsstandardjämförelser. Man måste emellertid observera de svårigheter som kan komma att uppstå att få korrekta uppgifter om levnadsstandarden, ifall dessa fortlöpande skall läggas till grund för prispolitiken.

Vid en mer allmänt formulerad målsättning för jordbruksstödet kan nu angivna undersökningar användas som huvudunderlag för prissättningen. I varje fall under en övergångstid är det emellertid nödvändigt att även ha tillgång till vanliga inkomstuppgifter för jordbrukarna och andra yrkesgrupper.

Sedan priser och gränsskydd fastställts med hjälp av nu angivna material måste de under löpande avtalsperiod anpassas åtminstone till mer betydande förskjutningar i den allmänna prisnivån i landet, om dessa medför en urholkning av den uppnådda standarden.

En prissättning efter dessa riktlinjer synes förutsätta relativt korta avtalsperioder, t. ex. två år. Uppgifter om standarden för olika grupper kan inhämtas dels genom mer omfattande hushållsbudget- och sparandeundersökningar med längre intervall, dels genom mindre men oftare utförda undersökningar som konstruerats så, att resultaten kan användas för framskrivning av uppgifterna från de större undersökningarna.

C. Lönsamhetsmålsättning för rationella jordbruk

I våra direktiv anförde föredragande departementschefen bl. a. följande om utformningen av den framtida jordbrukspolitiken.

»Det torde få förutsättas, att Sverige alltjämt under överskådlig tid kommer att ha en jordbruksproduktion, som täcker vårt huvudsakliga behov av jordbruksråvaror. Man torde vidare böra utgå från att jordbrukspolitiken bör syfta till att bereda inkomstlikställighet åt dem, som driver ett med hänsyn till rådande tekniska och ekonomiska betingelser rationellt jordbruk. Från dessa allmänna utgångspunkter bör utredningen närmare överväga frågan om den lämpliga storleken av den framtida jordbruksproduktionen och de krav, som i fortsättningen skall ställas på rationalitet.»

I direktiven tas i första hand fasta på att jordbrukspolitiken bör syfta till att bereda inkomstlikställighet åt dem, som driver ett med hänsyn till rådande tekniska och ekonomiska betingelser *rationellt* jordbruk.

En sådan målsättning bör givetvis inte utformas enbart med avseende på dagens krav på rationella jordbruksföretag. Det är även viktigt att en dylik lönsamhetsmålsättning utformas så, att den bidrar till att leda utvecklingen mot ett rationellt och effektivt jordbruk. Målsättningen bör således peka framåt och om möjligt inte innehålla element, som kan hindra att teknikens framsteg successivt utnyttjas. Vid utformningen av en dylik målsättning måste hänsyn tas till att jordbruksrationaliseringen är en ständigt pågående process.

Eftersom en sådan målsättnings syfte skall vara att leda denna process, bör den inriktas på jordbruk av en rationalitetsgrad som gör att de kan bli bestående som rationella jordbruk under en relativt lång tid. Om inte målsättningen inriktas på en dynamisk utveckling inom jordbruket, skulle kostnaderna för samhället för att upprätthålla den ur beredskapssynpunkt nödvändiga produktionen bli större än eljest.

En målsättning av här avsedd inriktning bör ges en sådan utformning att såväl arbetsersättning som ersättning för insatt kapital blir normala jämfört med vad som gäller inom andra näringar. Den bör sålunda ges en *företagsekonomiskt* präglad utformning som tar hänsyn både till driftsresultatet och kapitalutvecklingen inom jordbruket. Vid en jämförelse med andra näringar bör därvid också beaktas i vad mån rationaliserings- och kreditstöd ger jordbruksföretagen en förmånsställning jämfört med företag inom andra näringar.

När det gällt att bedöma vilka krav som i dagens läge kan ställas på ett sådant fullt rationellt och effektivt jordbruk har vi tagit fasta på den undersökning, som utförts för vår räkning av professor Hjelm rörande det svenska lantbrukets effektiviseringsvägar[2]. I denna undersökning har framräknats effekten på kort och lång sikt av ändringar i produktionsteknik, arbetsteknik, driftsorganisation, marktillgång och kapitaltillgång vid jordbruksföretag med en arbetsinsats av respektive 3 000, 5 000 och 7 000 manstimmar per år. Av undersökningen framgår, att — under förutsättning av anpassning till den tekniska utvecklingen — en successiv utbyggnad med allt större mark- och driftsresurser per företag är nödvändig för att öka jordbrukarnas arbetsersättning någorlunda i takt med utvecklingen av arbetsersättningen inom industrin.

[2] SOU 1963:66. Se även kapitel A:IX.

Det skulle mot denna bakgrund inte vara lämpligt att som hittills i prispolitiken använda *arealmått* för att ange ett jordbruksföretags storlek.

Det har i många sammanhang framhållits att arealen är ett mindre lämpligt storleksmått. Betydande skillnader kan föreligga i brukarens inkomst mellan jordbruk tillhörande samma storleksgrupp räknat efter arealen. Sådana skillnader kan förklaras av att jordbruken är belägna i områden med olika naturliga förutsättningar för jordbruksdrift, men de kan också vara ett resultat av olika inriktning av jordbruksdriften. Arealmåttet fungerade bättre tidigare, då driftsinriktningen i de flesta fall var traditionellt differentierad och därför oftast densamma i bygder med likartade naturliga förutsättningar. Med ökad specialisering kan emellertid inriktningen av jordbruksdriften numera växla betydligt även mellan intill varandra liggande gårdar. Arealmåttet är därför numera mindre lämpligt som mätare av jordbruksföretagens rationalitetsgrad.

I stället för arealmått har diskuterats användning av *arbetsinsatsens* omfattning som mätare av jordbruksföretagets storlek. Vid ett sådant system skulle man sålunda kunna inrikta de prispolitiska åtgärderna på att tillförsäkra jordbrukare med företag som kräver en arbetsinsats av ett visst antal timmar per år företagsekonomisk lönsamhet. Eftersom stor arbetsinsats också kan vara ett uttryck för ineffektivitet, kräver detta system emellertid en nedre gräns i fråga om areal eller bruttoomsättning. Andra möjligheter som diskuterats är att använda *bruttoomsättningen* vid jordbruksföretagen eller det investerade kapitalet som mätare på deras storlek. Av dessa nu nämnda mått synes oss arbetsinsatsens omfattning mest lämplig.

Jordbruk, som vid rationell produktion kräver 5 000 resp. 7 000 manstimmar i arbetsinsats, har enligt undersökningen bättre utvecklingsmöjligheter vid ytterligare tillskott av mark och kapital än jordbruk som endast tar 3 000 arbetstimmar i anspråk.

Överförd till tidigare använd terminologi innebär resultaten av professor Hjelms undersökning bl. a., att den bästa fjärdedelen av normjordbruken kan sägas i dagens läge ha en till moderna produktionsmetoder väl anpassad drift. Mot denna bakgrund kan det antas, att såväl de rationella som de utvecklingsbara jordbruksföretagen nu återfinns främst bland företag som kräver 4 000—8 000 timmars arbetsinsats.

Den av beredskapsskäl upprätthållna företagsekonomiska lönsamhetsmålsättningen bör dock endast avse de företag inom denna grupp, som har en fullt rationell drift.

Mot denna bakgrund kan man t. ex. avgränsa en eventuell lönsamhetsmålsättning så att den endast kom att omfatta ett visst större eller mindre antal av företagen. En sådan avgränsning skulle emellertid bli slumpartad på det sättet att de gårdar, som ett år tillhörde exempelvis den bästa tredjedelen, följande år på grund av årsmånens växlingar ofta inte skulle komma att göra det. Om man t. ex. väljer den bästa tredjedelen varje år, får man således in i undersökningsgruppen inte enbart de mest rationella utan också de, som på grund av skördevariationerna lyckats bäst det aktuella året.

En sådan olägenhet kan undvikas genom att man håller fast vid ett visst urval som man följer år från år. En sådan metod har emellertid den nackdelen att den på längre sikt skulle ge en felaktig åldersammansättning för gruppen.

Ett annat sätt att avgränsa gruppen är att undersöka bruttointäktens storlek och med denna ange en nedre storleksgräns för de företag som anses uppfylla rationalitetsvillkoret. På så sätt skulle man kunna gallra bort de förtag som utan att vara tillräckligt stora hade en hög arbetsförbrukning. Även bruttointäkten har nackdelar som gränslinje. Allteftersom rationalisering och penningvärdeförändring sker skulle en sådan gräns behöva ändras.

Som statistiskt material för erforderliga lönsamhetsberäkningar bör liksom

hittills den jordbruksekonomiska undersökningens (JEU) resultat kunna användas. Undersökningen skulle dock få läggas om till redovisning efter arbetsinsatsens storlek. Vidare bör materialet till undersökningen ändras så att antalet i grupp III (10—20 ha) minskas och grupp II (5—10 ha) helt utesluts. Dessutom bör antalet i grupp V (30—50 ha) ökas och komplettering ske med ett antal jordbruk i storleksgruppen 50—200 ha.

Den nuvarande inkomstmålsättningen är knuten till slättbygdsjordbruk. Någon sådan begränsning behöver inte gälla, om storleken av jordbruken definieras i timantal årlig arbetsförbrukning. Även kombinerade jord- och skogsbruk skulle kanhända kunna innefattas under förutsättning att inkomsterna beräknas utifrån en normerad eller genomsnittlig prisnivå för skogsprodukter och fast virkesuttag för att eliminera inverkan av konjunktursvängningar. Likaså kan vid en sådan gränsdragning olika typer av specialiserad jordbruksdrift ingå i undersökningsgruppen, t. ex. kontraktsodling för konservfabrik, specialiserad animalieproduktion etc.

Vad gäller lämplig jämförelsegrupp inom andra områden har diskuterats att som sådan välja någon företagargrupp inom andra näringar. Detta är också ur principiell synpunkt lämpligare än att göra inkomst- och lönsamhetsjämförelsen med en löntagargrupp. Den inkomststatistik som för närvarande finns tillgänglig är emellertid ej fullt lämpad för att nu kunna läggas till grund för en dylik jämförelse. Om en lönsamhetsmålsättning av nu redovisad typ skall läggas till grund för prisavvägningen, bör därför inkomststatistiken för företagargrupper inom andra näringar kompletteras så att den blir användbar för detta syfte. I avvaktan härpå kunde tills vidare liksom för närvarande industriarbetarårsinkomsten användas som jämförelseinkomst. När jordbrukargruppen kommer att bestå av främst större företagare, borde vidare jordbrukarnas jämförelseinkomst också inkludera ersättning för företagsledning och risktagande.

D. Utformningen av ett prissystem som realiserar en levnadsstandard- eller lönsamhetsmålsättning eller bådadera

De utgångspunkter för prispolitiken — standard eller lönsamhetsmålsättning — som redovisats i föregående avsnitt skulle var för sig kunna läggas till grund för jordbrukspolitiken och överordnas andra jordbrukspolitiska mål som t. ex. produktions- och effektivitetsmål. Det synes emellertid också möjligt att kombinera dem i en målsättning. I praktiken torde nämligen målet, rimlig levnadsstandard för en betydande del av företagarna vid de ej fullt rationella jordbruken och företagsekonomisk lönsamhet för företagarna vid fullt rationella jordbruk, komma att kräva i stort sett samma prisnivå. En prisnivå som erbjuder en skälig levnadsstandard för de sysselsatta vid ett stort antal jordbruksföretag synes sålunda enligt inkomstredogörelsen i kapitel A: XIII i stort sett också kunna medge företagsekonomisk lönsamhet vid de rationella företagen på grund av dessa jordbruks högre effektivitet. För att konkretisera detta torde kunna sägas, att den nu rådande prisnivån erbjuder en betydande del av bas- och normjordbrukens brukarfamiljer och huvuddelen i den närmast högre gruppen, dvs. med 30—50 ha åker, en levnadsstandard i nivå med jämförelsegruppens, medan nämnda prisnivå samtidigt torde kunna ge de till de tekniska möjligheterna optimalt anpassade jordbruken

i dessa och större storleksgrupper en företagsekonomisk lönsamhet. Fullt rationella enheter skulle följaktligen vid denna prisnivå erhålla en sådan lönsamhet, att den borde tjäna som en verksam stimulans att bilda sådana enheter i den mån förutsättningarna härför i övrigt föreligger, dvs. med avseende på yttre rationaliseringsmöjligheter, finansierings- och kreditmöjligheter och inte minst brukarnas personliga förutsättningar och kunnighet.

Oberoende av vilken prissättningsmetod som skall användas för att eventuellt realisera ettdera av här nämnda syften synes det böra understrykas, att inkomst-, levnadsstandard- eller lönsamhetsjämförelser inte framdeles bör ges den precisa innebörd och mening som hittills ibland varit fallet. Medeltalsberäkningar ger endast en begränsad bild av verkligheten. Det är som tidigare nämnts förenat med stora svårigheter att göra meningsfulla jämförelser mellan olika grupper med stor spridning mellan de enskilda individerna och särskilt är detta fallet om medeltalen har olika innebörd såsom när en företagar- och en löntagargrupp jämförs. Här skall endast återigen erinras om skillnaden i arbets- och levnadsförhållanden för jordbrukare och industriarbetare samt om svårigheten att bilda sig en uppfattning om förändringar i värdet av kapitaltillgångarna i jordbruksföretagen. Kapitalackumulering respektive kapitalförbrukning har ju i regel en helt annan betydelse vid beräkningen av jordbrukarinkomsten än vid beräkning av industriarbetarinkomsten. På grund härav bör en levnadsstandard- eller lönsamhetsmålsättning endast uppfattas som en riktpunkt för prisavvägningen och jämförelserna främst användas som indikator på utvecklingen.

En målsättning av här redovisat slag bör gälla under viss tid. Den bör därefter omprövas med hänsyn till utvecklingen på rationaliseringsområdet och på det försörjningspolitiska området.

Ett prissättningssystem med syfte att som primärt jordbrukspolitiskt mål förverkliga en levnadsstandard- och/eller lönsamhetsmålsättning kan anknytas till det system, som tillämpats under sexårsavtalet, om vissa svagheter, som erfarenhetsmässigt har befunnits vidlåda detta system, avhjälps.

Målsättningen kan fastläggas i form av ett långsiktigt ramavtal. Detta ramavtal kan även i stora drag ange formerna för förhandlingar och ungefärliga riktlinjer för hur uppkommande problem och tvister skall lösas, vilket statistiskt material som skall användas m. m. Inom ramen för detta avtal med dess riktlinjer och principer kan sedan förhandlingar om den faktiska prisavvägningen m. m. föras.

Vad gäller avvägningen av prisrelationerna i ett sådant system och dess regleringstekniska utformning m. m. synes i stort sett det system som vi redovisar i kapitlen IX och X, med vissa modifikationer, kunna tillämpas.

2. Viss prisnivå som grund för prisättningen

Prispolitik med en viss prisnivå som riktpunkt används i flera andra länder och tillämpades även i Sverige under mellankrigsperioden.

En sådan prissättning kan t. ex. ges den formen, att de svenska priserna anpassas till prisnivån inom EEC. Anpassningen behöver inte vara automatisk eller absolut. Producentpriserna inom EEC kan tänkas fungera endast som riktpunkt för den svenska prissättningen. Önskemålet om en viss beredskapsproduktion får utgöra den

nedre gränsen, när riktprisnivåns absoluta höjd och gränsskyddets omfattning skall bestämmas.

Andra prisnivåer än EEC:s kan givetvis också väljas. Liksom på 1930-talet kan sålunda en historisk prisnivå inom landet tas till utgångspunkt. Den prisnivå som skall eftersträvas och stödjas måste dock under löpande avtalsperiod anpassas till i varje fall mer betydande förskjutningar i den allmänna prisnivån i landet eller i kostnadsläget inom jordbruket.

Det kan synas rationellt att direkt knyta målsättningen till en viss prisnivå och endast i andra hand, som en slutsats, konstatera vilka inkomster denna prisnivå genomsnittligt ger för olika grupper av jordbrukare. Även vid denna prissättningsmetod bör man emellertid följa inkomstutvecklingen för jordbrukarna både absolut sett och i relation till andra grupper. Inkomstutvecklingen kan även i detta system komma att påverka prissättningen en hel del, om inte internationella åtaganden, t. ex. en anknytning till EEC, hindrar det. Skillnaden mellan det praktiska resultatet av denna metod och den föregående kan därför synas vara liten. En väsentlig, principiell olikhet är emellertid att prissättningen inte binds till en standard- eller lönsamhetsmålsättning baserad på medeltal eller genomsnittliga lönsamhetsberäkningar. Vid en prissättning med enbart en viss genomsnittlig prisnivå som riktpunkt erhålls mer utrymme för en fri bedömning av olika faktorer, inkomst-, produktions- och marknadsutvecklingen etc. Om en »viss prisnivå» skulle väljas som utgångspunkt för prissättningen, måste givetvis på *längre sikt* bedömningen av vad som är lämplig nivå grundas på i stort sett samma faktorer som vi redovisar såsom utgångspunkter för systemet enligt avsnitt 4.

En fördel med en viss prisnivå som utgångspunkt för prisavvägningen är den direkta anknytningen mellan mål och medel. Möjligheterna att fullfölja utfärdade löften blir större än vad som är fallet vid hittills gällande inkomstmålsättning. Mycket kan anses vunnet med ett prissättningssystem, där målet för prissättningen verkligen uppnås.

Om målsättningen för prispolitiken utformas som en viss prisnivå kan — åtminstone vid en anknytning till prisnivån inom EEC eller vid en enklare utformning av systemet utan indexregleringar — levnadsstandard och lönsamhet inom jordbruket försämras under avtalsperioden genom kostnadsstegringar och prishöjningar. En sådan målsättning ger inte heller någon utfyllnad vid en långsammare produktivitetsökning i jordbruket än i andra näringar. Den förstnämnda möjligheten kan elimineras med hjälp av indexanknytningar, medan den andra — även om den åtminstone delvis kan avhjälpas genom indexregler — också kan ses som ett motiv för att övergå från inkomst- till prismålsättning. Beroende på vilken prisnivå som tas till riktpunkt kan givetvis prisstödet, om så befinns önskvärt och erforderligt, vid denna metod kompletteras med ett socialt motiverat inkomsttillägg till vissa jordbrukare.

Ett prissystem med nu angiven utgångspunkt kan regleringstekniskt sett i huvudsak utformas efter de riktlinjer som vi redovisar i kapitel X.

3. *Prissättning för att förverkliga en produktionsmålsättning*

Utgångspunkten för denna prissättningsmetod är att prispolitiken i första hand inriktas på att få till stånd en sådan volym och inriktning av produktionen, som betingas av beredskapsmäs-

siga skäl. Andra jordbrukspolitiska mål kan då förverkligas med andra medel. För att denna prisbildningsmekanism skall fungera i jordbruket erfordras emellertid en betydande rörlighet hos produktionsfaktorerna och då särskilt arbetskraften. Denna förutsättning har hittills ej förelegat — delvis beroende på att så få åtgärder vidtagits för att öka rörligheten. Arbetskraftens trögrörlighet och ekonomiskt ringa alternativvärde för vissa andra produktionsmedel, främst mark, är ju — som närmare redovisats i kapitel A: II — väsentligen upphovet till jordbruksproblemet i industriländerna. Prissättningen förutsätts vid denna metod bli kompletterad med betydande insatser för rådgivning och för rationalisering samt av rörlighetsstimulerande medel. För det fall man vill kombinera denna prissättningsnorm med någon form av inkomstmålsättning, måste den, eftersom den primärt tar sikte på ett produktionsmål, troligen också utbyggas med subventioner som ej påverkar produktionen.

Nu nämnda utgångspunkt för prissättningen har betydande principiella fördelar. Möjligheterna att förverkliga den är emellertid beroende av att vissa förutsättningar föreligger.

Teorin för vad man skulle kunna kalla en *produktionsmålstyrd prissättning* (även om efterfrågan på sätt och vis får betraktas som planerad) bygger på att man måste betala ett visst pris för produkterna, ifall en produktion av önskad storlek skall komma till stånd. Produktionsmålsättningen blir därför kärnpunkten i ett sådant system i högre grad än i de övriga. Detta är ju den prissättning som normalt förekommer på alla marknader där konkurrensbegränsningar eller statliga regleringar inte finns. I vilken utsträckning skillnader i inkomstnivå mellan företagare och löntagare inom olika näringar uppkommer vid en sådan fri prissättning beror dels på i vilken utsträckning de vid sitt yrkesval leds av andra motiv än inkomstens storlek, dels på arbetskraftens rörlighet mellan olika näringsgrenar. Vid fullständig rörlighet för arbetskraften och andra produktionsfaktorer och frånvaro av andra motiv för arbetsval än inkomsten skulle priset alltid vara lika med produktionskostnaderna vid det minst lönsamma företag som måste tas i anspråk för att uppnå den efterfrågade produktionen och inkomsten i detta företag densamma som inkomsten i alla andra jämförliga sysselsättningar. Vore den mindre, skulle arbetskraften genast flytta bort och produktionen inte komma till stånd; vore den större, skulle arbetskraft strömma till och mindre lönsamma enheter tas i bruk.

Detta är givetvis endast en teoretisk modell. I verkligheten är det just den bristande rörligheten för framför allt arbetskraften som i hög grad bidrar till att jordbruksproblemen består också i samhällen med full sysselsättning. Överflyttningen till andra yrken blir inte tillräckligt omfattande för att hålla produktionen i balans med efterfrågan, trots att alternativa yrken ger betydligt högre inkomster. Därtill kommer, att många människor värderar ställningen som egen företagare högre än ställningen som löntagare, vilket innebär en ökad tillströmning och därmed en press på inkomsterna inom sådana yrken, där företagen ofta är små och där det därför är lätt att etablera sig som egen företagare, t. ex. jordbruk, landsvägstransporter, detaljhandel o. dyl.

Produktionsmålsättningen och balansen på arbetsmarknaden blir således i ett sådant system avgörande för vilken prisnivå som skall stödjas. Innebörden härav är att priserna skall hållas på en nivå, som ger just så stor lönsamhet som erfordras för att den arbetskraft som

behövs för att framställa efterfrågad mängd jordbruksprodukter skall stanna i jordbruket. Ju större arbetskraftens trögrörlighet är, desto större måste därvid skillnaden bli mellan inkomstnivån i jordbruket och i andra näringar. Är den efterfrågade produktionsvolymen väsentligt mindre än den aktuella, blir inkomstnivån lägre, är den större (t. ex. i en knapphetssituation) blir den högre.

De problem som denna inkomstskillnad skapar kan i princip lösas på två olika sätt. Antingen kan man reglera priserna och acceptera att produktionen blir större än efterfrågan eller också kan man öka arbetskraftens rörlighet. I båda fallen kan åtgärderna naturligtvis ersättas med eller kompletteras med subventioner. Den förstnämnda vägen innebär att man försöker uppskjuta och fördröja anpassningen till den tekniska och ekonomiska utvecklingen, den senare att man försöker underlätta den. Det förstnämnda sättet att angripa inkomstproblemet karakteriserar i hög grad de tidigare diskuterade prissättningssystemen, medan det andra sättet blir särskilt framträdande i det nu behandlade systemet.

Hittills har man både i Sverige och i andra industriländer huvudsakligen med prisregleringar men även i viss mån med produktionsregleringar sökt möta de svårigheter, som den ekonomiska samhällsomvandlingen medfört för jordbruket. Regleringarna har i regel fört priserna upp över den marknadsbalanserande prisnivån med överskottsproduktion som naturlig följd. Överskottet har dumpats på världsmarknaden och ytterligare pressat priserna på denna. I Sverige har man emellertid samtidigt också vidtagit särskilda åtgärder i syfte att främja strukturanpassningen inom jordbruket. I dessa har emellertid inte förrän under de allra senaste åren ingått åtgärder, som syftat till att stimulera överföringen av arbetskraft från jordbruket till andra näringar och fortfarande har dessa åtgärder mycket liten omfattning. Detta hindrar givetvis inte att förhållandena på arbetsmarknaden sedan mer än ett sekel medfört en mycket omfattande övergång av arbetskraft från jordbruket till andra näringar utan någon form av stimulans från samhällets sida. Övergången har emellertid uppenbarligen inte varit tillräcklig för att inkomsterna inom jordbruket skulle kunna hållas på samma nivå som inom andra näringar eller, annorlunda uttryckt, trögrörligheten har varit så stor att för de enskilda mycket stora inkomstskillnader har måst uppkomma innan de velat lämna näringen. Under vissa tidsperioder har också, särskilt före andra världskriget, och inom vissa områden förelegat svårigheter inom det övriga näringslivet att sysselsätta arbetskraft, som önskat lämna jordbruket.

Fördelarna med ett system med produktionsmålstyrd prissättning är uppenbara. För det första är det lättbegripligt och — om det fungerar — regleringstekniskt enkelt. Avsikten är ju att det skall vara självreglerande. För det andra är prissättningen det viktigaste medel som kan användas för att effektivt styra produktionens omfattning och inriktning, medan andra jordbrukspolitiska mål, t. ex. rimlig inkomststandard och fortsatt effektivisering, alternativt kan nås med andra medel. För det tredje undgås de svåra bedömningar som inkomst-, levnadsstandard- och lönsamhetsjämförelser innebär. Vid en produktionsmålstyrd prissättning får jordbrukaren själv bedöma sin inkomst- och levnadsstandard och avgöra om han tycker den är tillfredsställande och vill stanna i yrket eller finner den otillräcklig och vill övergå till annan verksamhet. Ett sådant sy-

stem kan synas desto mer befogat som de rationella enheter inom jordbruket, som jordbrukspolitiken bör ta sikte på, till följd av den tekniska utvecklingen måste bli allt större företag, där jordbrukarens funktion som företagare och driftsledare blir väsentligare än funktionen som arbetare.

Betydande tekniska svårigheter föreligger emellertid när det gäller att genomföra en prissättning, som syftar till att få till stånd *en viss bestämd* produktionsvolym. Dessa svårigheter sammanhänger framför allt med att sambandet mellan priser och produktionsvolym, dvs. vad som kallats utbudselasticiteten, är tämligen okänt och svårt att fastställa.

Dels motsvarar det faktiska utbudet på grund av skördevariationerna i allmänhet inte det av jordbrukarna på grundval av den föreliggande prissituationen planerade, dels är reaktionstiden och produktionsperioden ofta mycket lång, varför resultatet i form av en produktionsanpassning framkommer med betydande och varierande eftersläpning, dvs. utbudselasticiteten varierar med tiden. Härtill kommer den tröghet som förorsakas av nödvändigheten av att utnyttja tillgänglig areal resp. av svårigheten för den enskilde jordbrukaren att utöka sin areal. Särskilt när det gäller total produktionsanpassning, dvs. överflyttning till andra näringar och krympning av själva produktionsapparaten, måste reaktionstiden förväntas vara mycket lång. Så viktiga beslut kräver ackumulerade incitament och lång betänketid. Risker för att på lång sikt få alltför starka utslag av en anpassningspolitik finns därför. Vidare bör framhållas, att jordbrukarna, om de är väl organiserade, medvetet skulle kunna bryta detta samband genom en frivillig kvotering av produktionen, vilket skulle sätta systemet ur funktion.

Effekten av en produktionsmålstyrd prissättning kan väntas bli olika vid små respektive stora jordbruksföretag. Det finns särskild anledning att uppmärksamma detta förhållande, särskilt om en sådan prissättning skall användas för att under en begränsad övergångsperiod få till stånd en krympning av produktionsvolymen inom jordbruket. En omedelbar prissänkning kan beräknas medföra produktionsminskning endast vid större jordbruksföretag, som har stora rörliga kostnader. De mindre jordbruken, som kännetecknas av att en mycket stor del av kostnaderna, inklusive arbetskostnaden, på kort sikt kan betraktas som fasta, kan knappast väntas reagera med produktionsminskning. Ett undantag utgör dock de vars brukare lätt kan finna kompletterande sysselsättning i andra näringar. En del småbrukare kan tvärtom väntas försöka kompensera ett inkomstbortfall till följd av lägre priser med en produktionsökning. För att en lägre prisnivå skall få önskad effekt krävs att den avvägs i relation till och kombineras med möjliga selektiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, dvs. åtgärder som är direkt inriktade på att överföra arbetskraften vid icke utvecklingsbara jordbruk till annan sysselsättning.

Ett annat övergångsproblem, som kan komma att aktualiseras vid en mer betydande produktionsminskning med hjälp av prissänkningar, är en oekonomisk förslitning av maskin- och byggnadskapitalet inom jordbruket. En sådan nedslitning är naturlig vid de företag som inte skall bestå på längre sikt. Vid andra företag bör den emellertid hindras, eftersom uppskjutna investeringar liksom eftersatt underhåll kan leda till produktivitetsförluster samt snedvridningar i produktionsinriktningen. Om tendenser till en icke ekonomisk nedslitning av maskiner och byggnader inom jordbruket framkommer, kan dessa delvis motverkas genom rationaliseringsstimulerande åtgärder.

Det kan därför ifrågasättas om det är möjligt att på förhand med någorlunda säkerhet bestämma vilken prisnivå som resulterar i en önskad produktionsvolym. Endast för USA föreligger undersökningar[3] som gett någorlunda tillförlitliga numeriska värden för utbudselasticiteten.

Enligt de amerikanska undersökningarna utgör elasticiteten för det totala utbudet av jordbruksprodukter ca 0,1 under en period

[3] E. Heady och L. Tweeten: Resource Demand and Structure of the Agricultural Industry. Iowa State Univ. Press, Ames, USA (1961).

av 1—2 år. Ett prisfall med 10 % skulle sålunda reducera det totala utbudet med ca 1 % på två år. För enskilda produkter är elasticiteten dock betydligt högre. Särskilt gäller detta för vegetabilier. För en medellång planeringsperiod, 4—5 år, beräknas utbudselasticiteten i USA för totalutbudet uppgå till ca 0,15, dvs. en prissänkning med 10 % ger en utbudsminskning av ca 1,5 %. Vid en längre planeringsperiod beräknas utbudselasticiteten utgöra ca 0,5—0,7. Nu angivna undersökningsresultat är dock knappast utan vidare överförbara på svenska förhållanden. Bl. a. kan pekas på skillnaden mellan USA och Sverige i produktionstruktur och sysselsättningsmöjligheter. De större möjligheterna i Sverige att finna alternativ sysselsättning borde höja elasticitetstalen. Dessutom är de erfarenhetsmässigt betydligt större vid prishöjningar än vid prissänkningar.

En möjlighet att lösa en del av de regleringstekniska problemen vore emellertid kanhända att bygga systemet på indikatorer på jordbrukarnas planering i stället för på faktiskt framkomna produktionsresultat. I varje fall torde de svårigheter som framkommer på grund av skördevariationer till en del kunna övervinnas på detta sätt. Utbudselasticiteten kan således bedömas på grundval av besådda arealer av olika grödor, inköp av handelsgödsel och fodermedel, antal kreatur vid olika tillfällen, betäckningsstatistik m. m. Om en tillräckligt tillförlitlig och fullständig statistik över förändringar i arbetskraften, nedläggningen av odlade arealer och investeringsutvecklingen kunde åstadkommas, skulle även en viss indikation på långsiktseffekten på den totala produktionsvolymen kunna uppnås, även om denna utveckling störs av ett starkt inflytande av sysselsättningsläget inom andra näringar. Det kan i detta sammanhang framhållas, att en prissättning byggd på indikatorer inte är helt oprövad i Sverige. Betäckningsstatistiken för svin har länge varit en väsentlig källa till kunskap om jordbrukarnas reaktion på prissättningen på fläsk, och utvecklingen av sockerbetsarealen har tidvis spelat en stor roll vid prissättningen på sockerbetor. Även dispositionen av arealer för andra grödor liksom nötkreatursantalet vid olika tillfällen och antalet höns i olika åldrar har ansetts vara och utnyttjats som indikatorer på produktionsplaneringen och jordbrukarnas reaktion på prispolitiken.

Ett system med marknadsmässig anpassning av utbudet av jordbruksprodukter till viss önskad produktionsvolym synes, förutom nu nämnda problem, också kunna medföra andra svårigheter. I varje fall om man siktar till att snabbt få till stånd en minskning av produktionen måste man, på grund av den stora tröghet i anpassningen som är speciellt kännetecknande för jordbruket, räkna med så betydande prissänkningar att inkomster och standard för jordbruksbefolkningen, under den tid det tar att åstadkomma produktionskrympningen, blir starkt eftersatta och att incitamentet till rationaliseringar även på effektiva brukningsenheter blir avsevärt reducerat. Ofta står produktivitetsvinster inom jordbruket främst att vinna genom produktionsökning vid oförändrade fasta kostnader. Den marginella produktionskostnaden blir därvid låg på kort sikt vid det enskilda företaget. En med sänkta priser på kort sikt genomförd produktionsminskning kan därför komma att bromsa produktivitetsstegringen om inte rationaliseringspolitiken samtidigt i betydande omfattning eliminerar brukningsenheter med höga kostnader och därigenom bereder utrymme för ökad produktion och produktivitetsstegring vid de rationella enheterna. Att snabbt få till stånd en ökning av produktionen stöter däremot — i varje fall inom vissa gränser — på mindre svårigheter.

Som tidigare framhållits måste en prissättning av denna typ därför kompletteras med omfattande rörlighetsstimulerande åtgärder med syfte att överflytta arbetskraft till andra näringar och lägga ner orationella företag och därigenom lätta produktionstrycket inom jordbruket. Utformningen av dessa åtgärder har utförligt behandlats i kapitel VII. Dylika åtgärder kommer givetvis att bli av stor betydelse som

komplement till samtliga de här presenterade prissättningssystemen, men det gäller i alldeles särskilt hög grad det nu diskuterade, om detta system skall användas för att uppnå en viss produktionskrympning. En ökning av produktionsfaktorernas rörlighet mellan jordbruket och andra näringar kan nämligen sägas vara en förutsättning för denna prissättningsmetod. Denna ökning kan också beräknas komma till stånd utan särskilda åtgärder i den mån andelen lejd arbetskraft och lånat kapital i jordbruket blir större, men det är knappast vid de brukningsenheter som sysselsätter lejd arbetskraft och har stor andel lånat kapital som rörligheten är mest angelägen.

Sammanfattningsvis kan om det nu diskuterade prissättningssystemet sägas, att det är lättast tillämpbart för ett läge där man dels har ungefär jämvikt mellan faktisk och eftersträvad produktionsvolym, dels uppnått en rätt hög rörlighet för produktionsfaktorerna. Att omedelbart övergå till denna prissättningsmetod skulle däremot sannolikt medföra avsevärda målkonflikter, enär rörligheten ännu är rätt liten och en ytterligare produktionskrympning måste ske.

4. Prisavvägning utan ensidig bindning till något bestämt mål

Tre utgångspunkter för att avväga den genomsnittliga prisnivån i jordbruket har redovisats i föregående avsnitt.

Två av dessa utgångspunkter — standard eller lönsamhetsmålsättning resp. prissättning för att realisera en produktionsmålsättning — förutsätter bindningar till ett primärt jordbrukspolitiskt mål. De kan därför medföra betydande konflikter och försvåra anpassningen i jordbruket. Till detta kommer de särskilda tekniska svårigheter, som är förknippade med standard- och lönsamhetsjämförelser eller med att sätta prisnivån så, att en viss bestämd produktionsvolym uppnås vid varje tillfälle.

Som utgångspunkt för den framtida prispolitiken har vi därför också behandlat en friare och mer obunden avvägning av olika målsättningar mot varandra i förhandlingar mellan de berörda parterna. Denna prissättningsmetod kan närmast beskrivas som en fri kombination av förut angivna, mer renodlade system, en kombination vid vilken hänsyn kan tas både till lönsamhets- och levnadsstandardförhållanden för olika grupper, till balansen mellan tillgång och efterfrågan och marknadssituationen i övrigt i Sverige och utomlands, till försörjningssituationen och till en rad andra inte nämnda faktorer, som tid efter annan kan vinna betydelse. Ett sådant system har, om avtalsperiodens längd är relativt kort, den fördelen att fortlöpande kunna anpassas till utvecklingen inom näringen och samhällsekonomin i övrigt och de krav denna ställer. Automatiken i de hittills tillämpade systemen — både det nuvarande och det som baserades på jordbrukskalkylen — har ofta varit besvärande och framtvingat åtgärder, som på grund av förändrade förhållanden eller oförutsedda händelser inte varit lämpliga, eller framtvingat komplicerade och segslitna förhandlingar för att på annat sätt lösa uppkomna svårigheter.

Ett förhandlingssystem där parterna är helt obundna av regler och principer saknar emellertid inte heller nackdelar. Det innebär att man i växlande grad tar hänsyn till alla de här nämnda — och ytterligare många andra — faktorer vid prissättningen men att detta sker vid förhandlingar utan något på förhand givet system, på grundval av en bedömning från gång till gång av

varje faktors relevans och betydelse i det aktuella läget.

Prisbildningen i ett sådant system riskerar därför att bli mindre rationell ur ekonomiska och marknadsmässiga synpunkter. Den kan komma att styras av politiska kompromisser med syfte att för olika grupper slå vakt om ekonomiska positioner, som samhällsutvecklingen gjort föråldrade. Dessa tendenser, som i och för sig främst motiveras av produktionsfaktorernas trögrörlighet, kan medföra att förändringar i produktions- och avsättningsförhållandena uppfattas för sent och möts med alltför kortsiktiga åtgärder.

De ovan anförda synpunkterna leder närmast tanken mot någon form av långsiktigt ramavtal, i vilket fastläggs målsättning, formerna för förhandlingar och de allmänna principer som skall ligga till grund för dessa, vilka faktorer som skall beaktas i prissättningen och vilka som inte skall beaktas, ungefärliga riktlinjer för hur uppkommande problem och tvistefrågor skall lösas, vilken typ av statistiskt material och fakta i övrigt som skall utgöra underlag etc. Inom ramen för detta avtal med dess riktlinjer och principer skulle vid årliga eller vartannatårsförhandlingar finnas möjligheter till obundna diskussioner och anpassningar till uppkommande problem och svårigheter. Genom att i stället för att fastställa regler för själva prissättningen försöka formulera någorlunda klara principer och riktlinjer efter vilka prissättningsproblemen skall lösas, finns måhända en framkomlig väg för att få till stånd en större rörlighet och anpassningsbarhet i systemet utan att därför i alltför hög grad hamna i ett system som bestäms av ekonomiskt ovidkommande eller tillfälliga faktorer. Ramavtalet måste emellertid utformas mycket omsorgsfullt, så att det samtidigt med fasthet hävdar de grundläggande ekonomiska principerna men ändå ger tillräcklig rörelsefrihet för erforderlig anpassning till oväntade utvecklingstendenser. Ramavtalet skulle utformas så att det inte behövde ges begränsad giltighet, men det borde ändå vara uppsägbart på vissa villkor.

Rätten att säga upp avtalet bör förknippas med villkoret att en viss tid förflutit sedan ikraftträdandet, t. ex. fem år. Även andra objektiva villkor kan knytas till en uppsägning, t. ex. att en väsentlig avvikelse från målsättningen på ett eller annat sätt kan objektivt konstateras. Det kan emellertid också ifrågasättas om uppsägningsrätten, ifall den skall fylla sitt syfte, inte fritt bör få utövas efter parternas bedömande. På den statliga sidan bör beslut om uppsägning fattas av regeringen efter förslag av jordbruksnämnden.

Den långsiktiga målsättningen i ett dylikt avtal bör få en precisering i linje med den som gjordes i 1947 års jordbruksprogram men bör inte utformas så, att den ensidigt syftar till att tillgodose ett enda jordbrukspolitiskt mål eller automatiskt anknytas till vissa index. Målsättningen kan formuleras så att den ger möjligheter till företagsekonomisk lönsamhet vid rationella företag och rimlig levnadsstandard för innehavare av mindre företag, som ännu ej kunnat rationaliseras. Den bör vidare innefatta nödvändig hänsyn till marknadsutveckling, avsättningsmöjligheter och försörjningsbehov samt till nödvändigheten att undvika en alltför stark belastning av konsumenterna samt ge uttryck för behovet av att även med prispolitiken främja rationaliseringen.

Målsättningen i ett sådant ramavtal kan utformas enligt följande punkter:

a) Brukarna och deras familjer vid företag, som ännu ej kunnat byggas ut till fullt rationella enheter men som

vid tillämpad teknik ändå ger ett tillfredsställande sysselsättningsunderlag, bör kunna upprätthålla en i förhållande till jämförliga grupper rimlig levnadsstandard,

b) företagsekonomisk lönsamhet med förräntning av insatt kapital bör eftersträvas för företag med en vid varje tidpunkt ur praktisk synpunkt fullt rationell drift, varvid ersättningen till arbetskraften bör ge denna inkomstlikställighet — individuell och/eller familjeinkomst — med jämförliga arbetare- eller företagargrupper,

c) produktionsberedskapen bör upprätthållas på en nivå, som svarar mot den aktuella målsättningen för densamma,

d) produktionen bör anpassas till marknadsutvecklingen och svårsålda överskott undvikas,

e) jordbruksstödet bör utformas så, att det främjar ett samhällsekonomiskt optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna och en fortlöpande strukturanpassning både inom jordbruket och mellan jordbruket och andra näringar och därigenom begränsar behovet av en inkomstomfördelande prispolitik,

f) prissättningen bör samverka med andra åtgärder, som avser att främja jordbrukets strukturanpassning och rationalisering, till en möjligast snabb och rationell strukturomvandling i linje med den härför i kapitlen IV och V samt VII uppställda målsättningen.

Beträffande systemets regleringstekniska utformning kan, med vissa modifikationer, det i kapitel X angivna användas.

5. *Diskussion och slutsatser*

I det föregående har vi redovisat olika utgångspunkter för den prispolitiska målsättningen och översiktligt angett vilken typ av prissystem som kan anpassas till dessa olika prissättningsnormer. Vi skall i det följande närmare diskutera möjligheterna att inrikta prispolitiken från någon av dessa utgångspunkter, redovisa uppkommande målkonflikter och slutligen motivera det principiella ställningstagande som vi redan fastlagt i kapitel III.

Inledningsvis vill vi framhålla, att samtliga de redovisade utgångspunkterna för prissättningen och metoderna för bestämning av produktpriserna förutsätter en intensifierad rationaliseringsverksamhet såväl på strukturområdet som för företagens inre utveckling, ifall respektive mål skall uppnås och prisstödet ej bli för betungande. De förutsätter också en omfattande arbetsmarknadspolitisk verksamhet inom jordbruks- och landsbygdssektorn, en verksamhet som skall ha till syfte att överföra till andra näringar de arbetskraftsresurser, som inte längre behövs i jordbruket. Verksamheten bör stödja och stimulera en sådan övergång och se till att den sker i sådana former, att de som finner sig ha bättre förutsättningar i andra yrken får allt det stöd som samhället rimligen kan ge i form av övergångsbidrag, omskolningshjälp och liknande. Våra förslag i dessa hänseenden redovisas i kapitlen IV och V samt VII.

Grundtanken i 1942 års jordbrukskommittés betänkande och i 1947 års jordbruksprogram var att rationaliseringen inte skulle pressas fram genom en låg prisnivå. Rationaliseringen skulle i stället underlättas och påskyndas med administrativa medel. Prissättningen kunde därigenom användas som medel att fullfölja en inkomstmålsättning, medan rationaliseringen skulle inriktas och användas för att få till stånd en minskning av de fasta kostnaderna i jordbruket genom en strukturrationali-

sering av produktionsapparaten. Därigenom skulle en samhällsekonomiskt fördelaktigare anpassning av jordbruksproduktionen erhållas än om denna anpassning tvingades fram genom låga priser. En låg prisnivå kunde medföra att jordbrukarna sökte begränsa de rörliga kostnaderna och leda till en minskad produktionsintensitet men skulle inte, i varje fall inte omedelbart, frige resurser ur jordbruksnäringen, vilka kunde överflyttas till andra näringsgrenar. Genom att intresset under efterkrigstiden kommit att alltför ensidigt knytas till prissättningen, vilket också framgår av den i delen A givna redogörelsen för jordbrukspolitiken, har det åsyftade samspelet mellan de olika åtgärderna inte kommit till stånd.

Den jordbrukspolitiska utvecklingen efter andra världskriget karakteriseras i betydande utsträckning av konflikter mellan de olika målsättningarna. Prispolitiken har i första hand uppfattats som ett medel att nå inkomstmålet, men den har även tidvis måst användas som medel att styra produktionsutvecklingen och strukturomdanings- och effektiviseringsarbetet. Denna flerfaldiga målsättning har lett till målkonflikter. Man kan i regel inte räkna med att ett medel skall räcka för att tre olika, preciserade ekonomiska mål skall kunna uppnås. Den allmänna principen kan i stället sägas vara, att det fordras lika många medel som antalet mål, om dessa är någorlunda preciserade. Ifall ett medel skall räcka för att uppfylla flera mål måste det alltid bli fråga om en avvägning dem emellan till vilken grad de skall uppfyllas, varvid avvikelserna från målsättningen kan bli stora om målkonflikterna är betydande. En sådan avvägning är också vad som i regel hittills kommit till stånd vid prisförhandlingarna, varvid dock inkomstmålet betraktas som det viktigaste och de övriga kommit först i andra hand.

Om prispolitiken utformas med syfte att *helt* tillgodose ett jordbrukspolitiskt mål, kan detta innebära att övriga mål inte helt förverkligas. En prisnivå som exempelvis förverkligar en exakt formulerad produktionsmålsättning torde sålunda vid nuvarande produktionsstruktur inom jordbruket leda till att preciserade inkomst- och effektivitetsmålsättningar inte uppnås. Om prisnivån å andra sidan sätts så att en preciserad inkomstmålsättning uppnås, kan produktions- och effektivitetsmålen mer eller mindre bli åsidosatta. Detta gäller speciellt om inkomstmålsättningen tar sikte på så små företag, att prisnivån blir starkt produktionsstimulerande och möjliggör för orationella företag att fortsätta driften. Om målen formuleras mindre exakt, framstår målkonflikterna givetvis mindre tydligt.

De här redovisade målkonflikterna utgör starkt begränsande faktorer för valet av prispolitisk utgångspunkt. Vi vill i det följande ytterligare utveckla dessa tankegångar och speciellt då i fråga om en inkomstpolitisk målsättning, eftersom inkomstmålsättningen hittills varit den centrala utgångspunkten för prispolitiken.

En *inkomstmålsättning* för jordbrukarna kan motiveras på flera olika sätt. Den kan grundas på rättvise- och solidaritetsskäl eller vara beredskapspolitiskt motiverad. Önskar vi säkerställa försörjningen med livsmedel i händelse av avspärrning eller krig, bör de som är knutna till produktion av jordbruksvaror tillförsäkras en rimlig inkomst. Inkomstmålsättningen kan också direkt grundas på beredskapsskälet med motiveringen att den eftersträvade jordbruksproduktionen endast kommer till stånd, om producenterna erhåller en ersättning av samma storlek som kan erhållas vid alternativ verksamhet. Vida-

re har det hävdats, att en jordbruksproduktion av viss storlek bör med hjälp av en inkomstmålsättning vidmakthållas i Sverige med hänsyn till att utvecklingen på längre sikt kan medföra högre priser på livsmedel till följd av ökad efterfrågan från utvecklingsländernas sida i samband med förbättrade ekonomiska förhållanden i dessa länder.

När 1947 års beslut om jordbrukspolitiken fattades var erfarenheterna från bristsituationen 1939—47 ännu starkt levande och beslutet torde i stor utsträckning ha påverkats av dessa erfarenheter. Prisstödet var enligt detta synsätt den kostnad som samhället fick ta för att även på lång sikt trygga en tillfredsställande försörjning för befolkningen i händelse av avspärrning och i görligaste mån också i händelse av krig. Man kunde inte i längden räkna med att de som var engagerade i den härför erforderliga produktionen av jordbruksprodukter skulle förbli i denna verksamhet eller ny arbetskraft kunna rekryteras till densamma för att ersätta dem, om de inte tillförsäkrades en skälig inkomst. Med detta synsätt blev jordbruksstödet en integrerad del av landets försvarskostnader.

Även rättvise- och solidaritetsskäl spelade emellertid en betydande roll redan 1947 och torde vartefter tiden gått ha kommit än mer i förgrunden. Det moderna välfärdssamhällets utveckling har medfört att samhället känner ansvar för att dess olika grupper skall kunna påräkna en levnadsstandard som inte alltför starkt avviker från flertalets. Detta synsätt torde sålunda ha medverkat till att inkomstmålsättningen 1947 knöts till basjordbruket i stället för till normjordbruket.

Som förut nämnts utgör sedan 1959 tillskapandet av rationella familjejordbruk utan bindning till någon övre arealgräns målsättningen för lantbruksnämndernas arbete. Samtidigt har inkomstmålsättningen under sexårsavtalet 1959—65 varit knuten till ett genomsnitt av jordbrukarinkomsten vid bas- och normjordbruk i slättbygderna.

Den skillnad, som förelegat under senare år mellan inriktningen av rationaliseringspolitiken och prisstödet, måste i första hand uppfattas som ett uttryck för en önskan att av välfärdspolitiska skäl upprätthålla en rimlig inkomststandard för det stora antal jordbrukare vars företag inte är rationella. Visserligen är det av beredskapspolitiska skäl önskvärt att upprätthålla en viss produktionsvolym inom jordbruket. Den självförsörjningsgrad som uppnåtts under senare år har dock i regel varit högre än som kan bedömas vara erforderligt. Önskemålet om en viss självförsörjningsgrad skulle inte heller annat än på kort sikt behöva binda prisstödet till små brukningsstorlekar, eftersom den behövliga produktionen på längre sikt kan framställas vid större enheter till lägre kostnader.

Möjligheterna att upprätthålla en inkomstmålsättning av hittills använd art med hjälp av prisstöd har kortfattat behandlats i detta kapitels avsnitt 1.

Vi framhöll där att det ej synes möjligt att i framtiden för icke rationella jordbruk behålla en inkomstlikställighetsmålsättning av hittillsvarande typ. Förutom svårigheterna att göra preciserade inkomstjämförelser mellan en företagargrupp och en löntagargrupp med så olika levnads- och arbetsförhållanden som jordbrukare och industriarbetare pekade vi på ytterligare tre begränsande faktorer, nämligen 1) svårigheterna att i praktiken framdeles kunna uppfylla en inkomstmålsättning av hittillsvarande typ för ej rationella företag på grund av de betydande prishöjningar detta skulle kräva både för att fylla ut den bestående inkomstklyftan och

täcka en fortlöpande inkomstefterslåpning, vilken för mindre jordbruk kan väntas bli resultatet av en svagare produktivitetsutveckling än i jämförelsegruppens näringar, 2) det olämpliga ur prisavvägningssynpunkt att bibehålla den nuvarande tekniken för inkomstjämförelser för mindre jordbruk, i vilken man avräknar familjemedlemmarnas arbetsersättning och kapitalkostnader innan jämförelseinkomsten framräknas, 3) riskerna för alltför stora målkonflikter vid en prisavvägning efter här redovisad utgångspunkt.

Vi vill i det följande ytterligare något beröra dessa målkonflikter utöver vad som redan sagts om svårigheterna att med prissättningen samtidigt uppfylla såväl en inkomstmålsättning som en effektivitets- och produktionsmålsättning.

Vad först beträffar *konflikten mellan inkomst- och effektivitetsmålen* kan följande anföras. Om prisstödet knyts till lönsamheten vid jordbruk som är mindre än de jordbruk, som satts som mål för rationaliseringen, kan rationaliseringen inom jordbruket motverkas och fördröjas främst av att själva strukturutvecklingen inom jordbruket hindras starkt av det för näringen speciella förhållandet att företagen inte kan expandera utan att komma i besittning av andra företags mark. Sådana mindre jordbruk, som på grund av låg effektivitet bör upphöra med sin produktion (utan att kunna läggas till andra företag), skulle vid en sådan prispolitik kvarhållas i produktionen.

Detta gäller speciellt vegetabilieproduktionen men även animalieproduktionen i de fall denna traditionellt baseras på huvudsakligen egna fodermedel. Förbättrad lönsamhet gör dessa andra företag mer obenägna att överlåta sin mark. De små och olönsamma företagen kan inte på samma sätt som i andra branscher konkurreras ut på produktmarknaden, utan de måste köpas ut för att strukturrationaliseringen skall möjliggöras. Hittills har dock denna effekt begränsats av att svårigheter förelegat att uppfylla inkomstmålsättningen.

Vid en prissättning baserad på inkomstlikställighet åt ej fullt rationella jordbruk måste därför prisernas funktion att balansera tillgång och efterfrågan på marknaden och driva på rationaliseringen övertas av andra, i första hand administrativa medel. De erfarenheter som den hittillsvarande utvecklingen gett oss visar svårigheterna att välja en sådan utväg. Prisernas inverkan på rationaliseringsviljan kan följa flera olika mönster. Goda priser kan stimulera och ge resurser till rationalisering, men de kan också leda till att utflyttningen av arbetskraft och andra resurser hålls tillbaka. Låga priser kan tvinga fram en rationalisering, men de kan också hindra den genom brist på stimulans och resurser. Lättillgänglig kredit på goda villkor kan ersätta höga priser när det gäller att skapa resurser för rationaliseringen och har därför stor betydelse för att främja den.

Genom ett kraftigt omställningsstöd åt jordbrukare på icke rationella enheter skulle givetvis verkningarna av motsättningen mellan inkomst- och rationaliseringsmålsättningarna kunna mildras. Det kan emellertid med fog ifrågasättas om prissättningen är ett lämpligt medel för att lämna jordbruket ett välfärdspolitiskt betingat stöd. Omfattningen av stödet blir ju då beroende av produktionens storlek vid det enskilda jordbruket. Innebörden härav är att stödet blir minst i de fall där det största behovet kan väntas föreligga. Genom att stödet verkar generellt får nämligen en del jordbrukare en inkomstförstärkning, som ur social synpunkt ej är behövlig.

Den *andra målkonflikten* vid en prissättning av här avsedd typ uppkommer genom att prishöjningar för att realisera en ur social synpunkt motiverad inkomstnivå för mindre jordbrukare riskerar att framkalla en alltför stor produktion, som kan komma att överstiga vad som är erforderligt ur beredskapsynpunkt och dessutom leda till svåravsättbara exportöverskott, med åtföljande samhällsekonomiska förluster. Ty en samhällsekonomisk förlust uppstår på längre sikt genom att för mycket resurser investeras i en produktion som ej är samhällsekonomiskt lönsam. På längre sikt bör man nämligen inte bara räkna med den exportförlust, som uppkommer genom att exportpriserna understiger den marginella produktionskostnaden, utan också jämföra med det produktionsresultat, som skulle kunna erhållas om de i jordbruket bundna produktionsfaktorerna används i annan alternativ sysselsättning.

Hur dylika exportförluster, ifall de uppstår, skall bäras är en inkomstfördelningsfråga. Vi anser att den hittillsvarande principen, att jordbruket självt skall svara för förluster vid export, frånsett s. k. utbytesexport, bör bibehållas.

Prishöjningar på den inhemska marknaden för att realisera en inkomstmålsättning kan sålunda, om de verkar stimulerande på produktionen, komma att motverkas genom uppkomsten av exportförluster. Hela konstruktionen med inkomstlikställighet för ej rationella jordbruk har därför en inneboende tendens att motverka sitt eget syfte.

Först om en nedskärning av produktionsvolymen inom jordbruket kommer till stånd så att produktionen understiger förbrukningen inom landet, eller prisnivån på världsmarknaden stiger, uppkommer bättre möjligheter att genom prissättningen påverka inkomstnivån inom jordbruket i höjande riktning. Som förut anförts synes dock utrymmet för reella prishöjningar med hänsyn till den redan nu förhållandevis höga nivån för livsmedelspriser och gränsskydd även i ett sådant läge vara begränsat.

De nu anförda skälen mot en inkomstmålsättning av hittillsvarande typ för ej rationella jordbruk är enligt vårt förmenande så starka, att vi ej anser det möjligt att framdeles som utgångspunkt för prisavvägningen förorda en dylik målsättning.

De konflikter med övriga jordbrukspolitiska mål, som en inkomstmålsättning av hittillsvarande typ kan medföra, uppstår givetvis också, fast i mindre tydlig omfattning, om prisavvägningen sker med utgångspunkt från en standardmålsättning för mindre jordbrukare eller en lönsamhetsmålsättning för rationella enheter. Som förut redovisats synes enligt tillgänglig statistik lönsamhet vid rationella jordbruk kunna uppnås vid en prisnivå, som även ger en stor del av innehavarna av nuvarande bas- och normjordbruk en rimlig levnadsstandard. Dessa båda former av inkomstmålsättning synes därför kunna förenas, särskilt om målsättningens precisering görs mindre ambitiös och i sin praktiska tillämpning ej medför att prissättningen automatiskt knyts till resultat från standard- och/eller lönsamhetskalkyler. Men de svårigheter som allmänt är förknippade med att utnyttja standard- och/eller lönsamhetskalkyler för jämförelse mellan olika grupper kvarstår ändå. Vi vill ånyo erinra om den starka spridning, som finns i medeltalen från dylika beräkningar, vilket gör dem föga meningsfulla. Om man nämligen vill ge en standard och/eller lönsamhetsmålsättning någon reell innebörd, måste ju ändå nämnda beräkningar komma

att avsevärt binda prissättningen, även om detta ej sker genom automatiskt verkande regler som i hittillsvarande system. Om man däremot endast utnyttjar de framkomna beräkningsresultaten som indikatorer men i den faktiska prisavvägningen även tar betydande hänsyn till andra faktorer som produktionsutveckling och marknadsläge, kommer man till en utgångspunkt för prissättningen som nära liknar vad vi benämnt det obundna systemet (ramavtalet).

Vad som nu sagts får givetvis ej tolkas så att inkomstförhållandena för jordbruksbefolkningen bör lämnas helt åt sidan vid de prispolitiska överväganden utan endast att varje utfästelse om någon form av inkomst- eller lönsamhetsmålsättning, även om den är vag, ändå kan medföra förväntningar som ej i alla lägen kan uppfyllas genom prispolitiska åtgärder. Möjligheterna att realisera sådana mål genom prisavvägningen är, särskilt så länge produktionen överstiger beredskapsnivån och exportöverskott uppstår, begränsade. När produktionen nått ner till beredskapsnivån blir som förut sagts dessa möjligheter större, eftersom man på längre sikt ej kan räkna med att arbetskraft och resurser blir kvar i jordbruket för att vidmakthålla en produktion i vilken avkastningen för arbetskraft och kapital blir lägre än i andra näringar. Ökas dessutom med tiden rörligheten för produktionsfaktorerna i jordbruket, kommer detta förhållande automatiskt att bidra till att inkomstläget för jordbruksbefolkningen närmar sig det i alternativa användningsområden.

Vad särskilt beträffar en lönsamhetsmålsättning för större rationella företag kan vidare anföras, att någon liknande utfästelse ej förekommit inom andra områden av näringslivet. Det har gjorts gällande, att de specifika produktionsförhållandena inom jordbruket, bl. a. på grund av längre investerings- och produktionsperioder, varigenom det delvis avviker från förhållandena inom andra sektorer, skulle vara motiv för en lönsamhetsgaranti, enär man annars ej skulle få till stånd erforderliga nyinvesteringar och därmed rationaliseringen avta. Som vi förut framhållit synes emellertid dessa risker gonom andra åtgärder kunna minskas utan att man därför behöver ge en dylik garanti. Lätttillgänglig kredit och stabila prisrelationer för lämpliga tidsperioder torde sålunda ha stor betydelse. Svårigheter kan givetvis uppkomma under en period av produktionskrympning och det är därför av största vikt att betydande omställningsresurser står till förfogande under en sådan anpassningsperiod. När önskad produktionsvolym uppnåtts i förening med tillräcklig rörlighet för produktionsfaktorerna, bör lönsamheten i jordbruket, som vi framhållit, automatiskt närma sig lönsamheten i alternativa användningsområden.

Det ovan anförda visar att det finns skäl både för och emot en inkomstmålsättning, som direkt knyter an till en viss levnadsstandard för mindre jordbrukare och/eller en lönsamhetsmålsättning för rationella jordbruk. Vi har för vår del funnit att skälen emot en sådan utgångspunkt för prispolitiken får anses vara starkare än skälen för. Standardutvecklingen bör dock givetvis följas så att erforderliga, socialt motiverade insatser kan vidtas i tid.

Vad beträffar de övriga utgångspunkterna för prissättningen, som vi redovisat, en viss *prisnivå*, en *produktionsmålsättning* och *fri avvägning* (ramavtal), skiljer de sig i princip från en inkomstmålsättning genom att inkomstförhållandena i jordbruket — definierade på olika sätt — ej utgör den främs-

ta utgångspunkten för prisavvägningen på lång sikt.

En *viss prisnivå* som utgångspunkt för prissättningen har, som vi framhållit, den fördelen att den, för den period den omfattar, i stort bör vara realiserbar. Den innehåller ej några entydiga specificeringar mot andra jordbrukspolitiska mål. Om en sådan utgångspunkt skall användas under längre tid, måste givetvis vid varje förnyad prisperiod hänsyn tas till en rad faktorer som inkomst-, rationaliserings- och produktionsutveckling m. m. Detta system närmar sig därför i sin praktiska tillämpning på längre sikt den utgångspunkt som vi benämnt ramavtal (den fria avvägningen). Utgångspunkten, en viss prisnivå, synes därför mest lämplig att använda under en övergångsperiod, under vilken en viss anpassning av jordbruksproduktionens storlek måste ske men förhållandena i övrigt — bristande rörlighet hos produktionsfaktorerna, effekten av arbetsmarknadspolitiska åtgärder ej helt kända m. m. — gör att en prissättning med renodlat sikte på ett produktionsmål ej omedelbart kan genomföras.

Ramavtalssystemet har, som vi framhållit, den fördelen att det ej innebär några ensidiga bindningar till ett speciellt jordbrukspolitiskt mål utan medger hänsyn till en rad olika faktorer som inkomst-, lönsamhets-, produktions- och marknadsutveckling samt en rad andra faktorer, som vid olika tillfällen kan ha betydelse. Men vi har också framhållit, att en sådan utgångspunkt, där parterna är obundna av regler och principer, också har betydande nackdelar genom att det ger fritt spelrum för subjektiva bedömningar och politiska kompromisser, varigenom prisbildningen kan bli ryckig och föga rationell ur ekonomiska och marknadsmässiga synpunkter. Även med en uppläggning efter de punkter som redovisats tidigare i detta avsnitt av kapitlet lämnas varje part stort utrymme för värderingar av vilken faktor som bör tillmätas största tyngden vid prisavvägningen. Denna utgångspunkt för prissättningen bör därför enligt vårt förmenande ej användas som långsiktig utgångspunkt för prisavvägningen.

Den fjärde utgångspunkten för prisavvägningen, som vi redovisat, nämligen att *prissättningen avvägs så att produktionsmålsättningen* kan realiseras, har, som vi förut framhållit, flera principiella fördelar. Denna utgångspunkt utgör den i övrig ekonomisk verksamhet normala marknadsmekanismen. Vi har emellertid också redovisat de svårigheter som ett omedelbart accepterande av denna utgångspunkt för prissättningen på jordbruksprodukter skulle medföra. En produktionsmålsättning, som innebär en krympning av jordbrukets produktionsvolym, kan på grund av de starka tröghetsfaktorer som finns vid nuvarande produktionsstruktur i jordbruket medföra stora anpassningsproblem. Om man omedelbart skulle gå över till en sådan utgångspunkt för prissättningen, skulle betydande prissänkningar behöva ske för att på kort sikt minska produktionsvolymen. Anpassningsproblemen skulle främst ge sig till känna i form av betydande inkomstbortfall och av stagnation eller nedgång i rationaliseringsarbetet.

Som vi redan framhållit synes denna utgångspunkt för prissättningen vara tillämpbar först sedan en betydande krympning av produktionen ägt rum och dessutom rörligheten för främst arbetskraften kunnat ökas avsevärt genom bl. a. ökade arbetsmarknadspolitiska insatser. När ett sådant stadium uppnåtts vill vi förorda att denna ut-

gångspunkt läggs till grund för prissättningen.

Den produktionsmålsättning vi förordat i kapitel III innebär, att en självförsörjningsgrad om 80 % bör vara uppnådd mot slutet av 1970-talet. Det nyss redovisade prissättningssystemet bör sålunda vid denna tidpunkt i huvudsak kunna användas som utgångspunkt för prisavvägningen, men intet hindrar givetvis att, om angiven produktionsmålsättning nås tidigare, systemet tillämpas från denna tidigare tidpunkt.

Den förordade långsiktiga utgångspunkten för prisavvägningen lämnar öppet vilken prispolitik som skall användas under den tid under vilken vi beräknat att produktionskrympningen skall genomföras.

Som framgått av kapitel II har självförsörjningsgraden sakta sjunkit under senare år. Det synes dock osäkert om den hittillsvarande takten är tillräcklig för att inom önskad tid förverkliga den produktionsmålsättning, som vi anser vara ett primärt jordbrukspolitiskt mål. Hittills har resursutflyttningen från jordbruket i huvudsak skett utan några mer betydande statliga omställningsinsatser. Som förut redovisats utgår vi från att sådana åtgärder kommer att få ett betydande inflytande på arbetskraftsminskningen i jordbruket, givetvis under förutsättning att alternativa sysselsättningar finns eller kan skapas. Vi har i kapitlen IV—VII förordat en betydande ökning av resurserna för dylika åtgärder. Dessa insatser i förening med den arealnedläggning som väntas komma att ske torde leda till att takten i produktionskrympningen framöver ökar. Å andra sidan kan det bli svårare att få arbetskraften att lämna näringen i framtiden på grund av att den huvudsakligen består av brukare. De kvantitativa verkningarna av dessa omställningsåtgärder på produktionsutvecklingen är nu svåra att bedöma, eftersom svenska erfarenheter hittills i stort sett saknas av sådana insatser.

Från 1930-talet fram till mitten av 1950-talet steg realpriserna på jordbruksprodukter i Sverige (jfr kap. A: XIII). Efter denna tidpunkt har realpriserna varit svagt sjunkande. Realprissänkningen under denna tid har dock ej alls skett i samma takt som för industriprodukter. Från mitten av 1950-talet kan också konstateras att produktionsvolymen stagnerat bl. a. genom ökad arbetskraftsutflyttning och påbörjad nedläggning av sämre mark.

Den jämfört med tidigare period för jordbruket mindre gynnsamma realprisutvecklingen 1955—65 har inneburit sämre lönsamhet vid en rad jordbruk. Även om möjligheterna till annat relativt välbetalt arbete kanske betytt mest för utflyttningen, har sannolikt den här skildrade pris- och lönsamhetsutvecklingen i jordbruket också bidragit till att produktionsvolymen sakta sjunkit. Som vi förut nämnt har utflyttningen hittills endast i mindre utsträckning underlättats av arbetsmarknadspolitiska insatser. Om omställningsresurserna ökas men samtidigt den i stort sett svagt nedåtgående realpristrenden på jordbruksprodukter bibehålls under en viss övergångstid, torde det finnas utsikter till att nedgången i produktionsvolymen blir av den omfattning att produktionsmålet uppnås inom avsedd tid. Genom att denna prisutveckling ej innebär något direkt brott i existerande trend, synes förutsättningar även föreligga för att den skall ge en prisnivå, som är tillräcklig för att i förening med de åtgärder vi förordat i kapitlen V och VII stimulera rationaliseringsinsatsen i jordbruket, ge relativt god företagsekonomisk lönsam-

het åt rationella enheter och även väntas bidra till en tillfredsställande levnadsstandard för ett stort antal jordbrukarfamiljer i övrigt. Det är emellertid angeläget att effekten av ett utvidgat och delvis nytt omställnings- och rationaliseringsstöd snarast kan fastställas för att se hur detta i förening med den omnämnda prisutvecklingen verkar på resursutflyttning, rationalisering och produktionsutveckling. Resultaten härav kan dock ej statistiskt avläsas och analyseras förrän efter några år. Fram till denna tidpunkt synes det därför lämpligt att bibehålla en prisutveckling som i stort sett ansluter sig till den hittillsvarande, dvs. en svagt sjunkande realprisnivå.

Den fortsatta anpassningen fram till den tidpunkt, då produktionsmålet enligt vad vi förordat bör vara uppnått (slutet av 1970-talet) och en övergång till en produktionsmålstyrd prissättning kan ske, blir i hög grad beroende på hur utvecklingen förlöpt under de första övergångsåren. Våra synpunkter härvidlag har redovisats och motiverats i kapitel III.

KAPITEL IX

Relationerna mellan priserna på olika produkter

De prisrelationer som för närvarande gäller mellan olika jordbruksprodukter har uppkommit inom ramen för det prissättningssystem, som föreslogs av jordbruksprisutredningen i dess år 1954 avgivna betänkande. Utredningen ansåg att det var lämpligt att avväga priserna i Sverige efter den mer långsiktiga prisstrukturen på världsmarknaden genom tillämpning av ett likformigt gränsskydd. Utredningen anförde härom bl. a. följande.

»Vid överskottsproduktion blir producentpriserna beroende ej endast av priserna på hemmamarknaden utan även av de priser, som uppnås vid export. Det är följaktligen av betydelse, att överskottsproduktionen fördelar sig på sådana produkter för vilka avsättningsmöjligheterna är gynnsammast. Genom att produktionen anpassas till de förändringar av prisrelationerna på den internationella marknaden, som har en reell bakgrund i varaktigt ändrade avsättningsförhållanden, kan jordbruket, om överskotten är stora, utvinna en bättre lönsamhet än vad det eljest skulle kunna uppnå.»

De införselavgifter, som på grundval av bl. a. jordbruksprisutredningens förslag fastställdes för tiden fr. o. m. 1/9 1956, innebar en modifiering av utredningens förslag om likformigt gränsskydd. Som framgår av den i kapitel A: XIV intagna tablån över gränsskyddets storlek för viktigare jordbruksprodukter i procent av importvärdet under perioden 1956—64 förelåg en viss spridning kring det genomsnitt av närmare 30 %, som gällde vid början av treårsavtalet. De lägsta och högsta gränsskyddstalen utgjorde 18 resp. 47 %. De låg under genomsnittet för kött, fläsk, smör, ägg och höstraps samt över genomsnittet för socker, vete, matpotatis och ost. År 1964 låg gränsskyddet för olika produkter mellan 23 och 107 %. Genomsnittet 1964 utgjorde drygt 50 %. Under genomsnittet låg smör, kött, fläsk och höstraps samt över genomsnittet vete, socker, matpotatis, ost och ägg. Genomsnittliga skyddet är f. n. (maj 1966) drygt 60 %.

Det är givet att nu angivna gränsskyddstal — som närmare utvecklats i kapitel A: XIV — måste bedömas med stor försiktighet. Procenttalens höjd påverkas ju bl. a. starkt av tillfälliga fluktuationer i importpriserna. Även med reservation härför synes dock kunna dras den slutsatsen, att stora avvikelser från principen om likformigt gränsskydd förelegat både i början och slutet av perioden på så sätt, att de tyngst vägande animaliska produkterna haft ett gränsskydd som legat under genomsnittet, samtidigt som de viktigaste vegetabiliska produkternas gränsskydd överstigit genomsnittet. Detta förhållande synes ha skärpts under perioden. För vissa produkter avviker gränsskyddstalen från genomsnittet förhållandevis starkare år 1964 än 1956.

De relationer som uppstått mellan priserna på olika jordbruksprodukter kan sägas vara ett resultat av — förutom impulser från världsmarknaden — en rad faktorer såsom marknadslä-

get, beredskapssynpunkter, inkomstläget för vissa producentgrupper, effekter på levnadskostnaderna m. m. Prisrelationerna under tre- och sexårsavtalen har i praktiken starkt påverkats av de överläggningar som ägt rum mellan företrädare för jordbrukarorganisationerna och staten, dels vid ingången av nämnda avtal, dels under pågående avtalsperioder i samband med fördelning på olika produkter av ändringar i den totala prisnivån genom utlösning av olika spärregler (jfr kap. X).

Det kan ifrågasättas, om de relationer mellan priserna på olika produkter, som framkommit på nu angivet sätt och där ofta kompromisslösningar på kort sikt blivit resultatet av överläggningarna, utgör den bästa grunden för produktionsinriktningen inom jordbruket. Ändringar i prisrelationerna har vid det använda systemet kvarstått även efter det att motiven för ändringen försvunnit. Vi har mot denna bakgrund undersökt fyra olika normer eller metoder för att fastställa prisrelationerna för att finna ett underlag för en mer långsiktig avvägning än för närvarande, nämligen

a) världsmarknadspriserna
b) marknadsbalans
c) EEC:s prisrelationer
d) produktionskostnaderna

Genom det ställningstagande vi gjort i närmast föregående kapitel har vi visserligen begränsat möjligheterna att fritt välja mellan angivna utgångspunkter. Vi har dock velat redovisa dem för att ge möjlighet till en fullständig bedömning av våra förslag i fråga om prissättningen.

1. Anpassning till världsmarknadspriserna

En fullständig anpassning till världsmarknadens prisrelationer sker om ett likformigt gränsskydd tillämpas. Avgörande för produktionens storlek blir importpriset + gränsskyddet i förhållande till kostnaderna för produktion inom landet. För de varor där produktionskostnaderna inom landet vid gällande gränsskyddsnivå ställer sig fördelaktiga jämfört med import kommer produktionen att öka, medan på andra områden, där förutsättningarna är sämre och importen ett mer gynnsamt alternativ, produktionen inom landet kan väntas minska. En anpassning till världsmarknadspriserna genom ett likformigt gränsskydd är teoretiskt den metod som ger de lägsta kostnaderna för att täcka behovet inom landet.

Principen om ett likformigt gränsskydd innebär, att en specialisering sker av jordbruksproduktionen. Det ligger nära till hands att fråga sig vilka effekter en sådan prissättning skulle få jämfört med nuvarande prisrelationer på produktionsvolymen för olika varor. En sådan analys kräver emellertid uppgifter om utbudselasticiteter för olika varor, vilka inte finns tillgängliga.

Det är emellertid möjligt att ange riktningen i de förändringar som skulle bli resultatet om nu gällande prisrelationer i större utsträckning anpassades efter principen om likformigt gränsskydd. Som redan nämnts synes flertalet vegetabilier ha ett speciellt högt gränsskydd, medan gränsskyddet för animalierna i regel ligger på en förhållandevis låg nivå. Om gränsskyddet gjordes mer likformigt, skulle priserna och produktionen av animalier stiga, medan för vegetabilierna skulle ske en prissänkning och en produktionsminskning.

En prissättning enligt nu angiven princip skulle sålunda innebära att importen av främst vissa vegetabiliska produkter finge utökas. Det har ibland

gjorts gällande att vinsterna härav skulle försvinna till följd av att importen skulle komma att ske till högre priser än som ursprungligen beräknats. Risken för att en successiv ökning av den svenska efterfrågan på världsmarknaden skulle driva upp priserna synes emellertid mycket liten, eftersom t. o. m. landets totala behov bara utgör en mycket liten del av världshandeln. Det är vidare i praktiken endast partiella förändringar av försörjningen som är realistiska att överväga. I kapitel III har vi förordat en minskning av självförsörjningen till 80 % av det totala inhemska konsumtionsbehovet. Siffran anger i stort sett gränsen för de ändringar som vi har anledning att diskutera. För enstaka produkter kan dock denna typ av prissättning komma att innebära att behovet helt skulle täckas genom import.

Vissa beräkningar har som nämnts i kapitel II gjorts över effekten på kort sikt på världsmarknadspriserna, om Sverige från den ena dagen till den andra skulle övergå till att importera *hela* sitt livsmedelsbehov. Dessa tyder på att priserna skulle bli tämligen opåverkade i vad gäller brödsäd, vegetabiliska oljor och socker och visa en höjning av storleksordningen 5 à 10 % för fodersäd, kött, fläsk och ägg samt troligen mer för mejeriprodukter och potatis. Trots att den beräknade effekten i de flesta fall är liten, kan den väntas bli ännu mindre på litet längre sikt, när produktionen i exportländerna hunnit anpassa sig till den ökade efterfrågan. Det måste dock starkt understrykas att dessa beräkningar är grundade på ett mycket osäkert material och därför är mycket ungefärliga. De ger emellertid en viss uppfattning om storleksordningen av den priseffekt, som skulle kunna bli resultatet.

Än mindre synes risken vara för monopolistisk utpressning från exportörernas sida i en situation då de svenska produktionsmöjligheterna begränsats. En samverkan i sådant syfte mellan världens konkurrerande producenter verkar knappast sannolik för någon produkt. Däremot får det inte anses uteslutet att strävandena att få till stånd internationella råvaruavtal för viktigare jordbruksprodukter till sist vinner framgång. Innebörden av dylika överenskommelser torde i så fall bli en stabilisering av världsmarknadspriserna på en förhöjd nivå genom överenskommelser om minimipriser eller prisgränser i den internationella handeln.

I en snabbt föränderlig världsmarknad är emellertid tidsdimensionen av stor betydelse. Ifall produktionsinriktningen omedelbart kunde anpassas till världsmarknadens prisrelationer, dvs. ifall några fasta kostnader inte förelåge och produktionen inte tog någon nämndvärd tid, så att en prisförändring omedelbart kunde leda till motsvarande förändring i produktionen, skulle ett gynnsammare samhällsekonomiskt resultat definitionsmässigt inte kunna uppnås vid någon annan produktionsinriktning än den som motsvarades av en fullständig anpassning till dessa prisrelationer. Ju längre tid anpassningen tar, desto större är emellertid risken för att världsmarknadsläget har förändrats, när resultatet av anpassningen väl föreligger.

Det kan givetvis diskuteras hur nära ett sådant teoretiskt jämviktsläge med optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna man överhuvudtaget kan komma i det praktiska livet. Ifall prisrelationerna på världsmarknaden förblir stabila på någorlunda lång sikt, torde man emellertid kunna förutsätta att avvägningen av produktionsinriktningen *inom* jordbruket skulle komma

relativt nära detta idealläge, i varje fall så pass nära att en sådan avvägning av prisrelationerna vore ekonomiskt meningsfull. Varje annan riktpunkt för produktionsinriktningen skulle i varje fall komma att leda mer fel.

Det är emellertid på denna punkt svårigheterna uppträder. Världsmarknadens prisrelationer har i varje fall på kort sikt visat sig vara långt ifrån stabila. Tvärtom skiftar de ganska hastigt och oregelmässigt. Ifall dessa skiftningar vore ett utslag av en visserligen oregelbunden men dock skönjbar utveckling mot långsiktiga förändringar i de relativa produktionskostnaderna i olika länder eller en sådan trendmässig utveckling låge bakom de kortsiktiga prisförändringarna, skulle dock en följsamhet till dessa vara värdefull. De kunde då på lång sikt väntas leda till bestående förskjutningar i prisrelationerna. Om de kortsiktiga prisfluktuationerna omedelbart finge påverka den svenska produktionsstrukturen och därigenom fortast möjligt kunde leda till en anpassning till de nya förhållandena, skulle detta medföra en minimering av de samhällsekonomiska förluster, som en omställning alltid medför.

Om svängningarna på världsmarknaden å andra sidan endast är att uppfatta som utslag av ofrånkomliga variationer i skördeutfallet eller av mycket tillfälliga jordbrukspolitiska åtgärder i andra länder, med syfte att på ett eller annat sätt klara av besvärliga överskottssituationer, minskar fördelen av en följsamhet och anpassning inom landet. Det kan då ifrågasättas ifall en anpassning till dem har någon mening, eftersom planeringsperioden i jordbruket är så lång, att det under sådana förhållanden inte vid den tidpunkt då produktionsbeslutet fattas överhuvudtaget kan sägas någonting om prisrelationerna och därmed om den ifrågasatta produktionens relativa lönsamhet, när produkterna en gång väl kommer på marknaden. Tanken att en anpassning till världsmarknadens prisrelationer skulle minska överskotten just av sådana produkter som är särskilt svåravsättbara förblir då fortfarande en önsketanke, eftersom jordbrukarna vid produktionens planering inte vet och inte av pristendenserna kan sluta sig till vad som kommer att bli svåravsättbart när produkterna väl en gång blir marknadsförda.

Vi har genom en statistisk bearbetning av världsmarknadspriserna sedan förkrigstiden och fram till år 1963 sökt få en grundval för en bedömning av tendenserna i prisrelationerna. Den slutsats vi kommit till är att några påtagliga förändringar mellan världsmarknadspriserna på vissa viktigare jordbruksprodukter inte förelegat under perioden 1947—63. Detta har undersökts genom att priset för olika varor satts i relation till ett vägt medelpris för samtliga varor. De sålunda beräknade relationstalen för olika varor och år företer varken någon konstans eller någon trendmässig utveckling under perioden med ett undantag. Detta gäller nötkött, som successivt stigit i pris i förhållande till andra varor. En jämförelse med förkrigstiden, perioden 1934—38, synes ge samma bild för nötköttspriserna. För övriga varor synes emellertid prisrelationerna ha varit tämligen konstanta. En anpassning till dessa mycket långsiktiga prisrelationer kan därför beräknas ge en ur ekonomisk synpunkt relativt riktig prisstruktur.

Om överskotten av vissa produkter inte kan avsättas annat än till priser som är väsentligt lägre än importpriserna (t. ex. av kvalitetsskäl) eller om de möter rent fysiska avsättningshinder, dvs. om importländerna genomför sådana kvantitativa regleringar att det

över huvudtaget inte finns några avsättningsmöjligheter, blir frågan mer komplicerad. En sådan situation har i växande grad aktualiserats genom den ökande överskottsproduktionen i en del länder och särskilt genom EEC:s jordbrukspolitik och de växande överskott denna kan väntas medföra. Under sådana förhållanden blir å ena sidan tvånget att undvika överskott av just dessa produkter så mycket starkare, å andra sidan världsmarknadspriserna än mindre tillförlitliga som ledning för produktionsinriktningen, därför att de väl indikerar ett inköpsalternativ men inte en avsättningsmöjlighet.

Världsmarknadspriserna kan därför för vissa varor ge ledning för produktionsplaneringen endast så länge som produktionen är inriktad enbart på efterfrågan inom landet. Ett exempel på detta utgör relationen mellan priserna på fodersäd och animalier. Fodermedelspriserna intar en central ställning inom animalieproduktionen genom att de är en dominerande kostnadspost vid framställning av fläsk, ägg och broiler. För fläsk kan foderkostnaderna (inkl. foder till uppfödning av smågrisar) beräknas utgöra genomsnittligt omkring 50 % av de totala produktionskostnaderna. Vid ägg- eller broilerproduktion torde fodermedlen svara för en ännu större del av kostnaderna. Vid fläsk- och broilerproduktion utgörs använda fodermedel till stor del av spannmål, 75—80 %, medan vid äggproduktion andelen spannmål i fodret är ca 50 %.

Relationen mellan priserna på fodersäd och animalier är på världsmarknaden betydligt fördelaktigare för animalieproduktion än motsvarande relation är i Sverige. Om denna relation överfördes till Sverige kunde det beräknas medföra en ökning av produktionen av fläsk, ägg och broiler med behov av ökad export som följd. Att döma av hittillsvarande erfarenhet torde emellertid en sådan överskottsproduktion som regel vara svår att avsätta till priser som motsvarar importpriserna. Produktionsstyrningen måste i sådana fall begränsas till vad som kan avsättas på den inhemska marknaden.

Komparativa fördelar skulle enligt världsmarknadens prisrelationer föreligga även för rapsoljeproduktionen i Sverige. För denna vara kan däremot möjligheterna att uppnå exportpriser som motsvarar importpriserna beräknas vara goda.

Ett utnyttjande av de komparativa fördelarna kan innebära att för en del produkter uppkommer överskott, medan andra framställs i för liten mängd i förhållande till det inhemska behovet. Detta är ju också grundvalen för utrikeshandeln. Naturligtvis måste prisbilden för ett marknadsläge, där varje produkts inhemska efterfrågan täcks av produktion inom landet, komma att se väsentligt annorlunda ut än den prisbild som erhålls, om man söker bibehålla av de internationella priserna bestämda lönsamhetsrelationer. Därmed följer att man inte av t. ex. beredskapsskäl kan upprätthålla en viss produktion utan att göra avsteg från sistnämnda lönsamhetsrelationer och därför inte heller kan utforma ett gränsskydd, som samtidigt helt uppfyller både de komparativa fördelarna och de krav på en viss produktionsvolym för enstaka produkter, som kan uppställas t. ex. av beredskapsskäl.

2. Marknadsbalanserande prissättning för enskilda varor

På samma sätt som när det gäller den totala produktionsvolymen kan också för enskilda produkter fastställas en viss produktionsvolym som är önsk-

värd — av beredskapsskäl eller därför att produktionen traditionellt haft den volymen — varefter prisbildningen anpassas så att ungefär denna volym blir producerad. Svårigheten med denna typ av prissättning är att finna lämpliga normer för att bestämma vilken produktionsvolym som är önskvärd för de olika produkterna. Visserligen bildar en 100 %-ig försörjning ett tröskelvärde med hänsyn till det försämrade ekonomiska utbytet av en exportproduktion, men en 100 %-ig försörjning med alla produkter är knappast möjlig, inte heller ekonomiskt önskvärd eller beredskapsmässigt nödvändig. Beredskapsbehovet kan täckas av många olika produktionsprogram och det är inte annat än utifrån ekonomiska bedömanden möjligt att avgöra vilket som är bäst. Även om en marknadsbalanserande prissättning inte ger någon ledning för att avväga prisrelationerna mellan olika varor, är det emellertid realistiskt att utgå från att vid en stor inhemsk produktion och tidvis dåliga exportmöjligheter kommer marknadsbalansen ofta att behöva tillgripas som målsättning för prissättningen.

Mot att helt övergå till marknadsmässig prisavvägning för enskilda produkter kan göras samma slag av invändningar som mot att tillämpa en sådan avvägning för den totala produktionsvolymen. De priser, som balanserar utbudet mot den planerade efterfrågan, kan på grund av resursernas trögrörlighet i vart fall på kort sikt inte väntas ge den eftersträvade inkomstnivån i jordbruket. Den skulle också kunna leda till en oekonomisk styrning av produktionsinriktningen vid olika kategorier av brukningsenheter. Prisavvägningen skulle således för en del produkter kunna leda till en extensifiering av driften vid de bästa brukningsdelarna med den effektivaste produktionen. Den marginella produktionen vid de små företagen, som i och för sig drar de högsta kostnaderna, kan däremot väntas bestå, eftersom dessa företag inte kan ställa om sin produktion annat än ganska långsamt.

3. *Följsamhet till EEC:s prisrelationer*

En anknytning till den gemensamma marknadens prisrelationer — eventuellt direkt till dess priser — har också diskuterats som en tänkbar norm. Ifall Sverige skulle komma att anknytas till EEC, blir en sådan anpassning troligtvis en nödvändighet.

De prisrelationer som tillämpas för jordbruksprodukter inom EEC skiljer sig i väsentliga avseenden från vad som tillämpas i Sverige. Det svenska jordbruket har ju i hög grad andra produktionsförutsättningar än vad som genomsnittligt gäller i de sex EEC-staterna. Den mest markanta skillnaden är att animaliepriserna där är väsentligt lägre i förhållande till fodermedelspriserna än vad som brukar gälla i Sverige.

Som tidigare framhållits bör målsättningen för den svenska jordbruksproduktionens omfattning vara, att den skall ge en tryggad försörjning vid en eventuell avspärrning. För att uppfylla detta krävs dels en bestämd minimiproduktion, dels en någorlunda allsidigt sammansatt produktion.

Ett accepterande av EEC:s prisrelationer står inte i överensstämmelse med beredskapsmålsättningen, eftersom dessa prisrelationer troligen inte skulle ge en ur försörjningssynpunkt önskvärd sammansättning av produktionen. Ett vidmakthållande av lämplig produktionsberedskap skulle därför troligen kräva direkta subventioner eller

andra kompletterande åtgärder, om EEC:s prisrelationer skulle tillämpas i Sverige. För närvarande verkar det föga sannolikt att en varaktig direkt subventionering till jordbrukarna skulle bli möjlig inom ramen för EEC:s jordbrukspolitik.

En väsentlig fråga är emellertid vilken prispolitik Sverige skulle föra ifall landet visserligen inte omedelbart men inom överskådlig tid skulle uppnå någon form av anknytning till EEC. Utgångspunkten skulle då tills vidare vara en prispolitik som möjliggjorde och underlättade en anslutning till den gemensamma marknadens jordbrukspolitik. Frågan är emellertid vad EEC:s prispolitik kommer att innebära på längre sikt. Det mest troliga synes vara att EEC:s jordbrukspolitik och dess prisrelationer i stort sett förblir oförändrade. Med hänsyn till de mycket hårda förhandlingar som förts om jordbrukspolitiken och de kompromisslösningar som uppnåtts, synes det inte sannolikt att mer radikala förändringar skall kunna åstadkommas inom en nära framtid. Visserligen kan den gällande prisstrukturen beräknas på vissa punkter komma att ge upphov till produktionsökningar och besvärande överskott, men å andra sidan är så starka intressen förbundna med dessa relationer, att de kommer att bli mycket svåra att ändra. Det är sannolikt att EEC-staterna hellre kommer att ta förlusterna vid export av överskotten än att utsätta sig för de politiska svårigheter, som mer väsentliga ändringar av relationerna skulle innebära. De betydande resurser som den gemensamma jordbruksfonden fått visar att EEC-staterna kommer att kunna gå ganska långt härvidlag.

Även samarbetet inom EFTA kan komma att påverka Sveriges jordbrukspolitik och därmed prisrelationerna mellan olika jordbruksprodukter. Skall integrationen inom EFTA fortsätta, torde det bli omöjligt att i längden hålla jordbruket utanför samarbetet. En gemensam jordbrukspolitik inom EFTA torde skapa ännu större problem än inom EEC på grund av den långt större skillnaden mellan medlemsländernas interna förhållanden. Den grundläggande frågan kan sägas vara, om Storbritannien är berett att på samma sätt som Västtyskland inom EEC betala högre priser än världsmarknadens för sin import av livsmedel till i första hand exportörerna inom området men förmodligen också till samväldesländerna, som kan antas komma att ställa krav på likabehandling. En diskussion om vilka prisrelationer som skulle utbildas vid en gemensam jordbrukspolitik inom EFTA blir emellertid för hypotetisk för att kunna användas som underlag för prisavvägningen i Sverige på nuvarande stadium.

4. Anpassning till produktionskostnaderna

En annan norm för avvägning av prisrelationerna mellan jordbruksprodukterna, som ofta föreslagits i de prispolitiska diskussionerna, är de relativa produktionskostnaderna, dvs. att priserna sätts så att de täcker produktionskostnaderna för produkten ifråga eller åtminstone svarar mot relationen mellan produktionskostnaderna för olika produkter. En sådan norm måste givetvis preciseras. Produktionskostnaderna är ju mycket olika under olika produktionsbetingelser, i olika delar av landet och vid olika stora jordbruk etc.

Nackdelen med produktionskostnaderna som norm är för det första att de inte som sådana kan reglera hur mycket

som skall produceras av varje produkt. Detta måste bestämmas på annat sätt. För det andra är produktionskostnaderna för flertalet produkter mycket svåra att på ett någorlunda tillfredsställande sätt beräkna i en sådan produktion som jordbruket med stora gemensamma kostnader, som är svåra att fullt korrekt fördela på olika produkter. För det tredje kan jordbrukarna endast i ringa utsträckning väntas basera sin produktionsplanering på sådana kostnadsberäkningar. Ett pris baserat på genomsnittliga eller marginella kostnader för en viss, ur t. ex. beredskapssynpunkt önskvärd produktionsvolym — ifall dessa överhuvudtaget kunde beräknas — skulle med säkerhet ge upphov till en helt annan, mindre eller större, produktionsvolym än den eftersträvade. En prissättning som syftar till en direkt styrning av produktionen måste baseras på empiriskt funna samband mellan prisändringar och volymändringar, dvs. vad som här tidigare kallats utbudselasticiteter, och inte på teoretiska beräkningar av hur jordbrukarna »borde» reagera.

I ett prissättningssystem med en inkomstmålsättning kan de sammanlagda priserna för den totala produktionsvolymen sägas vara baserade på en produktionskostnadsberäkning, eftersom de är avsedda att ge full täckning för produktionskostnaderna och därtill att ge en viss inkomst för brukaren, t. ex. likvärdig med arbetsinkomsten inom andra näringar. Men för prisavvägningen mellan enskilda produkter kan som redan framhållits sådana kalkyler inte ge någon närmare vägledning — vare sig det gäller genomsnittliga eller marginella kostnadsberäkningar — bortsett från att det mer eller mindre intima sambandet mellan olika produktionsgrenar skapar vissa gränser utöver vilka prisrelationerna inte kan ändras.

5. Riktlinjer för den fortsatta prisavvägningen

Som redan delvis framgått av det föregående kan knappast någon av de angivna grunderna för prisavvägningen användas i renodlad form. Relationerna mellan världsmarknadspriserna tar inte hänsyn till kravet på produktionsberedskap för vissa produkter och inte heller till kravet på en sådan marknadsanpassning att svåravsättbara överskott undviks. Den marknadsbalanserande prissättningen tar inte hänsyn till möjligheterna att genom en internationell arbetsfördelning och vidgad handel förbilliga försörjningen. En anpassning till EEC:s prisrelationer kan medföra en försämrad produktionsberedskap och en anpassning till relationerna mellan produktionskostnaderna synes också vara mindre lämplig som enda instrument för prisavvägningen.

Prisrelationerna på längre sikt kan emellertid baseras på en kombination av de angivna principerna. Avvägningen av prisrelationerna i fortsättningen bör enligt vår mening ske planmässigt. En sådan plan bör emellertid inte i förväg utformas i detalj utan måste anpassas efter den ekonomiska utvecklingen. Som vi närmare skall behandla i kapitel X anser vi att överläggningar mellan parterna bör föregå beslut rörande prissättningen även i fortsättningen. Detaljutformning av planen bör kunna ske vid sådana överläggningar. Som grund för överläggningarna bör emellertid ligga av statsmakterna fastställda riktlinjer för prisavvägningen. Förslag till sådana riktlinjer behandlas i det följande.

En plan för prisrelationerna bör ges en varaktighet av 5—10 år. En betydande stabilitet i prisutvecklingen är av vikt för att jordbruksproduktionen skall kunna utformas rationellt och för

en fortgående effektivisering och specialisering av produktionen. Produktionsomläggningar kräver vidare viss tid. På grund av sin karaktär av biologisk process karakteriseras jordbruksproduktionen av relativt långa produktionsperioder. Särskilt är detta fallet för mjölk- och köttproduktionen, där tiden från det en ändring beslutats till dess resultatet nås ofta uppgår till tre eller fyra år. Dessutom finns det en rad olika gränser som hindrar en produktionsökning för enskilda produkter, inte bara i form av begränsningar i de fasta anläggningarnas kapacitet, inklusive den odlade arealen, utan också i tekniska relationer såsom möjligheterna att ändra växtföljd, kapaciteten hos förädlingsindustrin och liknande. Därtill kommer att det ofta tar viss tid innan jordbrukarna reagerar på prisförändringar. Möjligheten att anpassa produktionen till kortsiktiga prissvängningar och att ekonomiskt utnyttja dem är således begränsade.

Målsättningen bör rullande revideras med relativt små förändringar varje gång. Om utvecklingen medför att en förskjutning i prisrelationerna blir nödvändig och önskvärd, bör den genomföras successivt. Tillämpning av en långsiktig plan för prisrelationerna med endast mindre, successiva ändringar kräver emellertid att produktionen begränsas. Oavsättbara eller svåravsättbara överskott kan eljest beräknas medföra krav på kraftiga ingrepp i prissättningen. För att möjliggöra en stabil prispolitik krävs att produktionen hålls på en sådan nivå att inte överproduktionen styr prissättningen, utan prissättningen i stället kan styra produktionen. Som ett första led i en övergång till en plan för prisrelationerna på längre sikt bör därför eftersträvas en begränsning på de punkter där produktionen överstiger avsättningsutrymmet inom landet.

Som första utgångspunkt för en plan för prisrelationerna anser vi böra eftersträvas en successiv övergång till ett gränsskydd, som inte alltför starkt avviker från principen om likformighet. Vi förutsätter därvid sålunda att prisstödet till jordbruket som förordas i kapitel X tills vidare i allt väsentligt ges i form av gränsskydd. Som tidigare nämnts har vi funnit att prisrelationerna på världsmarknaden inte visar någon trendmässig utveckling på kort sikt med ett enda undantag, nämligen för priserna på nötkött. I medeltal på mycket lång sikt har prisrelationerna på världsmarknaden med undantag för nötkött dock varit tämligen oförändrade. Vi anser inte att det finns anledning förmoda, att de skall komma att förändras mer avsevärt inom överblickbar tid. De kortsiktiga fluktuationerna kan beräknas vara lika stora som hittills, men över längre tidsperioder räknar vi med att en viss stabilitet i prisrelationerna likväl skall komma att föreligga. Detta innebär att en anpassning av de inhemska prisrelationerna till de långsiktiga relationerna på världsmarknaden skulle ge utslag i form av en ekonomiskt sett riktig anpassning av den inhemska produktionen. En sådan anpassning förefaller ge de största möjligheterna till en ekonomiskt riktig produktionsinriktning.

Den nu angivna utgångspunkten måste i praktiken modifieras med hänsyn till de beslut som fattas för beredskapsmålsättningen. En viss spridning av produktionen på olika produktionsgrenar är angelägen ur beredskapssynpunkt. Som närmare behandlats i kapitel A: VIII kan det vidare bli nödvändigt att av beredskapsskäl sätta upp produktionsmål för vissa speciella produkter.

Som tidigare redovisats ligger gränsskyddet för vegetabilieprodukterna ge-

nomsnittligt betydligt högre än för de animaliska produkterna. Den ovan angivna utgångspunkten skulle innebära att gränsskyddet för de vegetabilier som har det högsta skyddet (t. ex. spannmål, socker) successivt borde begränsas. Detta förefaller riktigt ur ekonomisk synpunkt, eftersom orsakerna till det höga skyddet till en del synes bero på de stora komparativa fördelar som världens stora spannmåls- och sockerproducenter har, spannmålsproducenterna genom tillgången till de mycket omfattande odlingsområdena på prärier och steppliknande marker och sockerproducenterna närmast genom tillgång på billig arbetskraft i de tropiska områdena. Eftersom denna relation mellan vegetabilie- och animaliepriser på världsmarknaden med all sannolikhet kommer att bli bestående inom överskådlig framtid, finns det anledning att söka anpassa jordbruksproduktionen i Sverige till dessa relationer om inte andra förhållanden talar mot en sådan anpassning. Detta skulle närmast innebära att utrymmet för import främst skulle lämnas på vegetabiliesidan, medan för animalier skulle hållas en relativt hög grad av självförsörjning. En sådan inriktning av produktion och import svarar även relativt väl mot beredskapskravet. Vegetabilieprodukterna är ju väsentligt mycket lättare att lagra än de animaliska produkterna. Genom extensifierad drift på vissa odlade arealer kan vidare skapas en markreserv för vegetabilieproduktion vid avspärrning, samtidigt som en tillräcklig animalieproduktion upprätthålls. En animalieproduktion av viss omfattning ger ju som sådan en försörjningsreserv.

En mer konsekvent genomförd prissättning enligt principen om likformigt gränsskydd skulle innebära en ändrad relation mellan priserna på fodersäd och vissa animalier, främst fläsk, ägg och broiler. Denna relation är nyckeln till animalieproduktionens lönsamhet och produktionen är mycket känslig för fodersädspriserna nivå. Blir denna gynnsam, sväller animalieproduktionen hastigt och blir den ogynnsam, går den relativt fort tillbaka. Denna fråga kompliceras av att produktionen till stor del ombesörjs av två typer av producenter, dels producenter med små besättningar, dels producenter med en höggradigt rationaliserad produktion och stora besättningar. Visserligen finns många producenter i ett mellanläge, men de båda yttergrupperna är dock starkt representerade (jfr kap. XII i det följande).

Det är givet att om vissa grenar av animalieproduktionen i växande utsträckning överförs till specialiserade och effektiva storproducenter så rycks en del av sysselsättningsunderlaget undan för de traditionella jordbruken med blandad produktion. Om arbetskraften vid dessa på kort sikt inte har alternativa sysselsättningsmöjligheter och är bunden vid jordbruket av andra uppgifter, blir dess friställda tid av mycket litet värde. Detta kan övergångsvis medföra svårigheter för vissa jordbrukare. Oaktat detta anser vi att produktionsstrukturen i jordbruket och vid jordbruksföretagen som sådana måste anpassas till en driftsinriktning, där man totalt för landet tillvaratar möjligheterna för varje särskild produktionsgren att driva en effektiv och billig produktion. Strukturen i jordbruket bör härvid inriktas mot en anpassning till en betydande grad av specialisering på olika områden.

Vad gäller avvägningen mellan fodersädspriset och priserna på animaliska produkter synes det ofrånkomligt att denna avvägning med hänsyn till produktionens känslighet för prisförändringar alltid måste komma att rymma

ett stort moment av marknadsanpassning. Som redan nämnts är denna prisrelation på världsmarknaden betydligt gynnsammare för animalieproduktion än vad som i allmänhet varit fallet i Sverige. I EEC-länderna är relationen till fodersädspriserna i regel dock mindre gynnsam för animalieproduktion än i Sverige.

En anpassning av prisrelationerna mellan fodersäd samt fläsk, ägg och broiler till världsmarknadens relationer skulle som tidigare nämnts ge en mycket stark ansvällning av fläsk-, ägg- och broilerproduktionen i Sverige. Det är emellertid mycket tveksamt om härvid uppkommande överskott skulle kunna avsättas till de gängse världsmarknadsnoteringarna. Vinsterna av en sådan produktionsomläggning skulle inte heller motväga de svårigheter, som den uppenbarligen måste komma att förorsaka i både EFTA- och EEC-sammanhang. Däremot förefaller det samhällsekonomiskt riktigt att för dessa animalieprodukter ligga på en relativt hög självförsörjningsgrad.

En särskild prisavvägningsfråga utgör prissättningen på mjölk och mejeriprodukter. Som närmare skall behandlas i kapitel XII har för smöret kunnat tillämpas ett förhållandevis lågt pris med hjälp av inkomster av avgifter som tagits ut på konsumtionsmjölk, grädde och ost. Om utjämningsförfarandet helt avskaffas, skulle smöret — om producentpriset för mjölk förutsätts vara i stort sett oförändrat — kräva ett exceptionellt högt gränsskydd mot konkurrensen från utländskt smör, eftersom detta säljs till speciellt låga priser på världsmarknaden. En annan möjlighet är att tillämpa ett likformigt gränsskydd för smör och bibehålla utjämningsförfarandet i erforderlig omfattning med hänsyn till behovet av avsättningsutrymme. Vi har, som närmare framgår av kapitel XII, stannat för att förorda att huvuddelen av utjämningsförfarandet successivt avskaffas.

I vissa sammanhang har ifrågasatts att priserna på jordbruksprodukter skulle fastställas med hjälp av näringsfysiologiska normer. Enligt vår mening är en sådan utgångspunkt inte möjlig eller lämplig då producentpriserna skall fastställas. Näringsfysiologiska synpunkter bör, om så anses önskvärt, i stället beaktas genom beskattning eller subventionering av konsumtionen.

6. Sammanfattning av förslagen

I sammanfattning kan de förordade riktlinjerna för avvägningen av prisrelationerna uttryckas enligt följande.

1. Inom ramen för de krav som ställs av produktionsberedskapen för olika varor bör eftersträvas en anpassning av prisrelationerna inom landet till världsmarknadens. Målsättningen bör vara att eftersträva ett i stort sett likformigt gränsskydd. Innebörden härav kan på längre sikt beräknas bli att erforderlig import koncentreras till vegetabiliska produkter, medan för de animaliska produkterna tillämpas i det närmaste full självförsörjning.

2. En mer långsiktig prisavvägning bör eftersträvas. Till grund för prisavvägningen bör ligga en plan, vars huvuddrag fastställts av statsmakterna. Detaljutformningen av planen bör ske efter överläggningar mellan företrädare för jordbruket och staten såsom anges i kapitel X. Planen för prisavvägningen bör gälla 5—10 år, men bör successivt revideras. En förutsättning för att prisavvägningen skall kunna ske planenligt är att inte överskottsproduktion, som är svår att avsätta, föreligger. Som ett första led i övergången till en plan för prisrelationerna på längre sikt bör därför eftersträvas en begränsning av produktionen på sådana punkter.

KAPITEL X

Prisregleringens utformning

1. *Valet av prislinje*

A. Inledning

Beroende på i vilken utsträckning prisstödet till jordbruket tillåts slå igenom i konsumentpriserna på livsmedel brukar man tala om högpris-, lågpris- och mellanprislinjesystem i den jordbrukspolitiska debatten.

Vid en *högprislinje* avskärmar man hemmamarknaden från världsmarknadspriserna genom kvantitativa importrestriktioner, tullar, importavgifter o. d. Man kan härigenom upprätthålla en producentprisnivå inom landet, som är högre än den skulle vara vid fri import till världsmarknadspriserna. Konsumentpriserna blir givetvis också högre än om importen vore fri. Kostnaden för jordbruksstödet bärs i första hand av konsumenterna i förhållande till deras konsumtion av jordbruksprodukter. *Lågprislinjen* innebär, om den är generell, att priserna i internationell handel får slå igenom på den inhemska marknaden, dvs. något gränsskydd upprätthålls inte. Producenterna får i regel subventioner (pristillägg) i någon form, motsvarande skillnaden mellan de priser de anses böra erhålla och den prisnivå som bildas inom landet på grundval av världsmarknadspriserna. Kostnaden för jordbruksstödet brukar i detta fall bestridas via statsbudgeten och bäras av konsumenterna via skatterna. *Mellanprislinje* innebär en blandning av nu nämnda system. Priserna inom landet är högre än vid fri import men ej så höga som behövs för att upprätthålla en viss producentprisnivå inom landet. Skillnaden mellan de eftersträvade och de faktiskt uppnådda producentpriserna utfylls av staten genom tilläggsbetalningar. Tilläggsbetalningarna och därmed kostnaden över statsbudgeten blir i detta fall ej så höga som vid en renodlad lågprislinje, men konsumentpriserna blir å andra sidan högre.

Förutom den nämnda generella lågprislinjen brukar man ibland tala om *industriell lågprislinje,* vilket innebär att den industri som framställer produkter som ej omfattas av jordbruksregleringen får tillgång till jordbruksråvaror till världsmarknadspriser. Frågan om en industriell lågprislinje har aktualiserats av den avtrappning av tullskyddet, som ägt rum inom ramen för EFTA för andra än jordbruksreglerade industriprodukter. Om det ursprungliga tullskyddet som avtrappas avvägts med hänsyn till fördyringen av industrins råvaror på grund av jordbruksregleringen, kan vid en avtrappning ett snedvridet konkurrensläge uppkomma gentemot utländsk industri, ifall denna får sina råvaror på en marknad med ett lägre skydd än det svenska. I Sverige tillämpas en industriell lågprislinje för socker, glykos, fettvaror, mjölk, mjöl och ägg, som används vid tillverkning av choklad, konfektyrer, biscuits, wafers, senap, såser, soppor och vissa fiskkonserver. Ett liknande förfarande tillämpas för vissa stärkelseprodukter och äggalbumin.

Valet av prislinje är i första hand en regleringsteknisk fråga, som inte har med jordbruksstödets omfattning att göra. Det bör vidare nämnas att skillnaden i konsumentprisnivån för egentliga jordbruksprodukter vid en högprislinje och en lågprislinje vid ett jordbruksstöd av ungefär nuvarande omfattning kan överslagsvis beräknas uppgå till ca 20 %. Därvid har förutsatts att kostnaderna för pristillägg vid lågprislinje helt finansieras med direkta skatter. Om i stället indirekta skatter används, t. ex. en generell höjning av omsättningsskatten, blir skillnaden i konsumentprisnivån vid en hög- resp. en lågprislinje givetvis mindre.

B. Det tekniska genomförandet av olika prislinjer

Högprislinje

Vid högprissystem skyddas prisnivån inom landet genom att antingen importen påläggs avgifter eller tullar eller genom att importens inflytande på prisbildningen begränsas genom kvantitativa importrestriktioner, statliga importmonopol, inmalnings- och inblandningstvång eller genom en kombination av nu nämnda ingrepp. Importreglering brukar kombineras med olika slag av marknadsregleringar för att den avsedda prisnivån inom landet skall kunna uppnås. Här avses t. ex. lagringsstöd, användning av överskottskvantiteter till annat än livsmedel samt produktionskontroll.

Högprislinje tillämpas med enstaka undantag i alla de industriländer där jordbruksreglering upprätthålls och den tekniska utformningen av prisstödet visar många varianter. Följande katalogisering ansluter till en inom OEEC[1] gjord sammanställning av de förekommande huvudformerna för prisstöd och marknadsreglering. Grupperingen utgår från graden av precisering av den önskade producentprisnivån. De angivna systemen för reglering av producentpriserna förutsätter mer eller mindre långtgående begränsning av importen av jordbruksprodukter.

Fasta producentpriser. Härmed avses att hela produktionen (i praktiken oftast = skörden) säljs till ett och samma fastställda pris.

Exempel härpå i svensk prisreglering är de priser som gäller vid kontraktsodlingen av oljeväxter och sockerbetor.

Stödpriser kallas priser, till vilka produkten när som helst kan erbjudas åt ett marknadsorgan. Karakteristiskt för denna pristyp är, att producenterna själva bestämmer om och när produkten skall hembjudas, ej marknadsorganet eller staten.

En variant härav är *inlösenpriser,* till vilka producenterna kan sälja sin produkt vid slutet av säsongen, med påföljd att ingen försäljning sker till lägre priser (frånsett lagrings- och räntekostnader).

I Sverige tillämpas för närvarande denna senare variant för brödsäd. I sin huvudform har pristypen sin mest kända tillämpning i Förenta Staterna.

System med prisgränser. Marknadspriserna tillåts fluktuera mellan vissa prisgränser. Om marknadspriserna faller under den nedre gränsen eller överstiger den övre, vidtas åtgärder.

Det sedan hösten 1956 i Sverige tillämpade prissättningssystemet faller under denna rubrik.

Riktpriser brukar uppställas med syfte att realiseras som ett genomsnitt för ett år. Under året kan marknadspriset få fluktuera kring detta pris.

Det svenska prissättningssystemet för kött och fläsk, sådant det utformades

[1] Price and income policies. Second report of the Ministerial Committee for Agriculture and Food, OEEC 1957.

enligt 1947 års riksdagsbeslut, föll närmast under denna kategori.

Interventionspris brukar det pris kallas, som fastställs vid eller nära ett önskvärt marknadspris och som inte tillåts falla under detta. Priset får fritt röra sig uppåt. Skillnaden mellan interventionspriser och stödpriser ligger i att vid interventionspris bestämmer marknadsorganisationen hur och när stödåtgärder skall företas.

Den vanligaste formen av stödåtgärd är att marknadsorganet går in på marknaden och köper produkten tills den avsedda prisnivån uppnåtts. De uppköpta kvantiteterna kan lagras och utsläppas på marknaden, när prisnivån åter stigit.

Minimistödpris brukar innebära ett stöd för en mycket låg prisnivå. Avsikten är att marknadsorganet genom köp till detta pris skall ha möjlighet förhindra att marknaden totalt faller samman.

Lågprislinje

För att fördela subventioner eller pristillägg till producenterna vid en lågprislinje kan tänkas följande metoder, nämligen kvittosystem, arealbidragsmetoder, deklarationsmetoder samt kombinationer av dessa.

Kvittosystem tillämpas för flertalet varor i Storbritannien, som är det enda land med en mer konsekvent genomförd lågprislinje. Systemet innebär att jordbrukaren vid försäljning (eller besiktning av varan) erhåller kvitton, mot vilka regleringsorganet direkt eller via jordbrukets marknadsorganisationer utbetalar pristillägg. Systemet innebär alltså att pristillägg i stort sett endast utbetalas på marknadsförda kvantiteter. Tilläggsbetalningarna utgår i efterskott som skillnaden mellan den eftersträvade och den uppnådda producentprisnivån för varje enskild produkt, eller utbetalas preliminärt vid varje försäljning, varefter slutreglering sker efter periodens slut. Prisstödet utgår som en kollektiv garanti, dvs. tilläggsbetalningen är lika för alla oberoende av det marknadspris som den enskilde producenten erhållit.

För att fungera tillfredsställande måste systemet tillåta kontroll ur två synpunkter, dels att kvitton utställs endast mot faktiskt skedda leveranser, dels att den levererade kvantiteten är bidragsberättigad, dvs. ej importerad eller redan tidigare såld mot inlösenbart kvitto. Det bör påpekas att kontrollen, även om den är tekniskt fullt möjlig, i de flesta fall kräver en ganska omfattande administrativ apparat. Med den starka koncentration av uppsamlingen till de producentkooperativa organisationerna, som för flertalet produkter numera råder i Sverige, torde de administrativa svårigheterna dock vara möjliga att bemästra.

Problem uppstår vid användning av ett tilläggsbetalningssystem enligt kvittometoden, om någon mer betydande del av produktionen inte marknadsförs. Detta är i Sverige fallet med fodermedlen. Att genomföra tilläggsbetalningar även för icke marknadsförd vara stöter på svårigheter. Det är praktiskt omöjligt att utöva någon kontroll över de avsevärda kvantiteter fodersäd, som produceras för användning på den egna brukningsenheten. Att lämna fodersädsproduktionen helt utan stöd skulle innebära, att det i mycket stor utsträckning skulle bli fördelaktigare att importera fodersäd och odla brödsäd e. dyl. på de friställda arealerna. Detta skulle i sin tur leda till sannolikt svåravsättbara överskott av brödsäd.

I Storbritannien tillämpas ett system med tilläggsbetalningar, som utgår per arealenhet odlad fodersäd. Mot detta system talar dock att det kan medföra att jordar kvarhålls i jordbruksdrift,

vilka bättre skulle lämpa sig för annan användning. Systemet skulle strida mot strävandena till strukturrationalisering. I fråga om den närmare utformningen av ett arealtillägg med möjlighet till differentiering efter jordens avkastning i olika områden hänvisas till vad som anförs om arealbidragsmetoden i det följande.

Vad som sägs om fodersäd gäller i än högre grad vallodling och annan foderproduktion. Härvid uppkommer dessutom gränsdragningsproblem mot t. ex. betesmark, äng och obrukad åker. Om stödet åt fodersädsodlingen lämnas som någon form av tilläggsbetalning, blir man nödsakad att även ge pristillägg åt odlingen av övriga fodermedel. För närvarande åtnjuter denna inget skydd. Detta sammanhänger med att transportsvårigheterna utestänger importen, samtidigt som gränsskyddet för fodersäd pressar upp dennas prisnivå till en sådan höjd, att odling av andra fodermedel i viss utsträckning blir lönsam. En konkurrens mellan fodersäd och vallodling till världsmarknadspriser, samtidigt som blott fodersäden erhölle pristillägg, skulle vara ogörlig.

Även för matpotatis och ägg torde systemet med pristillägg mot kvitton på den saluförda kvantiteten vara svårgenomförbart i Sverige. Försäljningen från jordbrukarna sker på mycket varierande vägar och för många av dessa torde kontrollmöjligheterna vara ytterligt små. En koncentration av handeln är dock på väg även inom dessa områden.

Arealbidragsmetoden innebär att utfyllnaden mellan den uppnådda och den eftersträvade prisnivån till jordbrukarna lämnas per arealenhet.

Bidraget kan antingen avses vara en inkomstgaranti och utgå enhetligt oberoende av odlingsinriktning eller varieras efter denna och anknytas direkt till de uppnådda produktpriserna.

Beräkningen av bidragets storlek per arealenhet kan ske med hjälp av en arealklassificering i någorlunda proportion till produktiviteten eller utifrån andra kriterier. Den mest långtgående uppdelningen på olika områden med avseende på avkastning kan erhållas från de normalskördeberäkningar, som i skördeskadeskyddssystemet ligger till grund för skadebedömningarna. Vid dessa beräkningar är landet indelat i ungefär 400 områden.

Arealbidragsmetoden anknyter till vegetabilieprodukterna. Frågan om stödet till animalieproduktionen kan lösas på varierande sätt. En arealbidragsmetod för vegetabilier kan kombineras med t. ex. ett kvittosystem för animalier eller, om den rena lågprislinjen frångås, någon form av gränsskydd.

Animalieprodukterna kan även uteslutas från tilläggsbetalningssystemet, varvid hela det avsedda stödet åt jordbruket lämnas i form av arealtillägg. Detta förutsätter att fodermedlen därigenom förbilligas så mycket, att en animalieproduktion till världsmarknadspriser blir lönande. För vissa viktigare produkter är det inte uteslutet att så skulle kunna bli fallet. Blir det ej fallet, medför systemet en övergång från animalie- till vegetabilieproduktion.

Det bör tilläggas att vid ett system med bidrag endast till vegetabilieproduktionen kommer de s. k. fläsk- och äggfabrikerna att stå helt utanför jordbruksstödet.

Principen för *deklarationsmetoden* är att tilläggsbetalningen skall utgå som en klumpsumma, beräknad som en viss procent av kontanta inkomster av försålda jordbruksprodukter och av naturaförmåner efter avdrag för inköpta jordbruksprodukter och andra fodermedel. Metoden bygger på den s. k. kon-

tantprincipen för självdeklaration av jordbruksinkomst med den utformning den har i Sverige. Denna princip tillämpas för den alldeles övervägande delen av jordbrukarnas deklarationer. Procentsatsen kan vara enhetlig för alla produkter eller varieras, beroende på de normer för att bestämma prisrelationerna, som fastställs. Procentsatsen beräknas för ett år i taget som det tillägg, som skulle ha erfordrats till de under det gångna året rådande världsmarknadspriserna, för att målsättningen för prispolitiken skulle ha uppnåtts. Härigenom uppkommer drygt ett års eftersläpning med utbetalningen, men detta torde delvis kunna avhjälpas genom att det första årets utbetalning vid övergången till systemet baseras på den för det gångna året deklarerade försäljningen och förbrukningen, respektive inköpen. Vid starka svängningar i världsmarknadspriserna såsom under åren 1962—64 kan emellertid systemet leda till ojämnheter i inkomstutvecklingen.

Kontrollen av tilläggsbetalningssystemet kan bedrivas i samarbete med eller av taxeringsmyndigheterna. Givetvis erfordras även för detta system en viss administrativ apparat med bl. a. utvidgade resurser för taxeringsmyndigheterna, men den torde bli väsentligt mindre än vid övriga system. Frestelsen att falskdeklarera borde minska starkt vid detta system, eftersom inkomstskatten för flertalet jordbrukare marginellt torde bli av ungefär samma storleksordning som tilläggsbetalningen. Vid ett större försäljningsbelopp ökar visserligen tilläggsbetalningen, men samtidigt höjs även inkomstskatten. Utgiftssidan måste ju under alla förhållanden kontrolleras av taxeringsmyndigheterna för att inkomstskatten skall bli riktigt upptagen.

Med denna metod kan även problemet med bidrag till foderproduktionen lösas. Genom att det är nettoinkomsten som är bidragsberättigad, blir det inte såsom vid kvittosystemet en fördel att utbyta foderodlingen mot brödsäd, oljeväxter, sockerbetor eller andra produkter för vilka tilläggsbetalning utgår och köpa billig fodersäd på världsmarknaden för animalieproduktionen. Inte heller bereder tilläggsbetalning för potatis och ägg svårigheter såsom vid kvittosystemet. Metoden medför emellertid, att exporten automatiskt subventioneras.

C. Diskussionen kring de olika prislinjesystemen

Inom de *internationella organisationerna* har man inte uttryckligen tagit ställning för eller emot det ena eller andra systemet. Sålunda har t. ex. de inom OEEC (OECD) sedan 1956 årligen framlagda resultaten av länderförhören tillsammans med rekommendationer för medlemmarnas fortsatta jordbrukspolitik varit hållna i ganska allmänna ordalag. Man har emellertid starkt framhållit, att medlemsländerna med vederbörlig hänsyn till sina speciella utgångspunkter och förhållanden bör välja regleringssystem, som så litet som möjligt hindrar det fria varuutbytet mellan länderna. En diskussion av lågprissystemets fördelar återfinns i en rapport från en inom GATT tillsatt kommitté, med professor Gottfried von Haberler som ordförande. Rapporten lämnades år 1958.[2]

Det i Storbritannien tillämpade tilläggsbetalningssystemet betecknades därvid som mest förenligt med GATT:s strävanden för liberalisering och expansion av den internationella handeln med jordbruksprodukter. Bland lågprislinjens förtjänster framhölls vidare, att det stöd som man avser att ge jordbruket kommer att synas i statsbudgeten och kommer att stå under budgetre-

[2] Trends in international trade, GATT 1958.

vision och -kontroll. Detta ansåg man kunna utöva ett modererande inflytande på graden av skydd. Genom de lägre priserna till konsumenterna kunde vidare lågprislinjen i vissa fall tänkas höja konsumtionen. Därigenom skulle den totala efterfrågan på livsmedel bli större och ett relativt lägre skydd erfordras med lågprislinjen än med högprislinjen för att uppnå ett givet totalt stöd till jordbruket. Expertgruppen erkände emellertid att det fanns praktiska problem, vilka kunde komplicera övergången från högpris- till lågprislinje. Bl. a. nämndes att administrationen av ett system med tilläggsbetalningar kan framkalla svårigheter i fråga om varor, där produktionen är spridd och inte passerar genom några centraliserande marknadskanaler. Lågprislinjen kräver vidare finansiering genom beskattning. Detta är lättast att genomföra i sådana länder som Storbritannien, där en relativt mindre del av livsmedlen produceras inom landet och därför relativt sett mindre summor behöver tas i anspråk.

Gruppens rekommendation av lågprislinjen har inte stått oemotsagd utan har blivit föremål för viss kritik dels från andra experter, dels officiellt från olika medlemsländer. Det har därvid framhållits, att lågprislinjen inte automatiskt är mer frihandelsvänlig än högprislinjen. Även i den 5:e rapporten från OEEC om jordbrukspolitiken[3] framskymtar sådana tankegångar. Man hänvisar i detta sammanhang till en FAO-publikation[4], där för- och nackdelarna av olika prisstödssystem närmare utvecklats av två grupper FAO-experter. Definitiv ställning till systemet tas inte i rapporten. Bedömningen ansågs böra bero på förhållandena i varje enskilt land.

FAO-grupperna konstaterar, att även om ett system med tilläggsbetalningar är synnerligen lämpligt för att undvika direkt importkontroll — vilken anses särskilt ogynnsam ur handelssynpunkt — och begränsning av konsumtionen på grund av högre detaljhandelspriser, så kan det lika väl som andra prisregleringssystem framkalla en större produktion än som är ekonomiskt försvarligt och därmed verka hämmande på den internationella handeln. Denna effekt sammanhänger nämligen mer med prisstödets höjd än med dess utformning. Vidare anser man att systemet med tilläggsbetalningar ej är lätt att tillämpa där den inhemska produktionen till större delen täcker konsumtionen eller lämnar överskott till export. I dessa fall blir det stöd, som skall lämnas jordbruket via statsbudgeten, relativt högt. Ett system med tilläggsbetalningar utgående på hela den saluförda produktionen innebär vidare, att vid exportöverskott exporten automatiskt subventioneras.

Genom att kostnaderna för jordbrukstödet övervältras från konsumenter av jordbruksprodukter till skattebetalare, kan särskilt vid finansiering genom ett progressivt skattesystem lågprislinjen medföra en högre konsumtion av livsmedel än andra stödsystem. Expertgruppen varnar dock för att överdriva denna inverkan i utvecklade länder med redan hög konsumtionsnivå. I dessa länder tenderar vidare förädlings- och transportkostnader samt marginaler att utgöra en ökad andel i detaljpriserna på livsmedel, varför förändringar i råvarukostnaden får mindre effekt på konsumtionens storlek. Man anser dock att systemets lägre konsumentpriser främjar övergången från vegetabiliska till högvärdiga ani-

[3] Trends in agricultural policies since 1955, OEEC 1961.

[4] An enquiry into the problems of agricultural price stabilization and support policies, FAO 1960.

maliska livsmedel. För de senare varorna är efterfrågeelasticiteten jämförelsevis hög. FAO-experterna framhåller slutligen att en ökning av jordbruksstödet vid en lågprislinje ej bör påverka livsmedelspriserna (under förutsättning att finansieringen av tilläggsbetalningarna ej sker genom en omsättningsskatt) och därför ej ge upphov till krav på lönekompensationer med risk för inflationsspiral.

Under senare år har den internationella diskussionen förskjutits från formerna för jordbruksstödet till stödets omfattning. Som framgår av kapitel A: III har vid förhandlingarna inom ramen för Kennedyrundan från bl .a. EEC:s sida hävdats, att förhandlingarna i första hand bör syfta till att åstadkomma en bindning av det *totala* jordbruksstödet för respektive produkt.

Den svenska officiella diskussionen om lågprislinje kontra högprislinje är i stort sett begränsad till 1942 års jordbrukskommitté. I sitt betänkande (SOU 1946: 42 och 46) övervägde kommittén först möjligheterna ur regleringstekniska synpunkter att överhuvudtaget tillämpa lågprislinjen. Kommittén kom därvid till den slutsatsen, att en renodlad lågprislinje ej gick att genomföra för fodermedel och brödsäd. För ägg och matpotatis syntes lågprislinjen knappast tekniskt framkomlig, medan den i fråga om kött och fläsk möjligen kunde tillämpas, dock med betydande svårigheter. Utan svårigheter gick den att genomföra för mjölk och mejeriprodukter, fabrikspotatis, sockerbetor och oljeväxter. Kommittén utgick härvid från att lågprislinjen skulle utformas i likhet med det i Storbritannien nu tillämpade kvittosystemet.

Jordbrukskommittén kom härefter in på de handelspolitiska synpunkterna på olika prissystem och anförde, att i den internationella handelspolitiken syntes en fri världshandel komma att eftersträvas. En renodlad lågprislinje, som lämnade handeln helt utan restriktioner, kunde kanske tyckas stå bäst i överensstämmelse med dessa strävanden. Enligt kommittén fick man emellertid ej bortse från att det i realiteten ej förelåg så stor skillnad mellan en hög- och en lågprislinje. I båda fallen upprätthöll man en större jordbruksproduktion än som skulle vara möjlig vid världsmarknadsprisnivå. Båda systemen syftade alltså till att eliminera utländsk konkurrens.

Jordbrukskommittén kom därför till den slutsatsen, att eftersom regleringstekniska skäl talade mot en lågprislinje och handelspolitiska skäl ej talade starkare mot en importreglering än mot ett system med pristillägg, borde det svenska jordbruket i huvudsak stödjas genom importregleringar för viktigare jordbruksprodukter.

Sedan man fastslagit detta, diskuterade kommittén i vad mån det kunde vara önskvärt att, även om man upprehöll en sådan reglering för jordbruksprodukter i allmänhet, tillämpa en lågprislinje eller en mellanprislinje för vissa varor. Linjevalet ansågs därvid böra avgöras av sociala, näringsfysiologiska och i sista hand statsfinansiella skäl. En omständighet, som även tillmättes viss betydelse, var att det av psykologiska skäl ansågs önskvärt att stödet åt jordbruket lämnades så att producenterna i största möjliga utsträckning fick ta ut den verkliga kostnaden direkt av konsumenterna. Att lämna stödet via budgeten menade kommittén skulle lätt kunna vålla missförstånd och irritation hos bägge parter.

Vad som ur näringsfysiologiska och sociala synpunkter borde eftersträvas var en ökning av konsumtionen av s. k. skyddsfödoämnen (mjölk, mejeriprodukter, ägg och kött) bland de lägsta

inkomsttagarna. Detta ansåg man emellertid kunna lättare åstadkommas genom livsmedelsrabatter till de lägsta inkomsttagarna än genom en sänkning av den allmänna konsumentprisnivån. För de födoämnen det här var fråga om kunde vidare enligt kommittén ett system med pristillägg endast med svårighet tekniskt genomföras (med undantag av mjölk och mejeriprodukter).

De statsfinansiella skälen för eller mot lågprislinjen tog jordbrukskommittén inte ställning till.

Även jordbruksprisutredningen diskuterade frågan om en hög- och lågprislinje men avfärdade i sitt betänkande (SOU 1954: 39) lågprislinjen utan annan motivering än en hänvisning till 1942 års jordbrukskommitté.

D. Olika prislinjers förenlighet med internationella åtaganden

Genom Sveriges deltagande i olika internationella organisationer har landet åtagit sig att följa vissa mer eller mindre bindande regler och rekommendationer med avseende på jordbrukspolitiken. I första hand är det bestämmelser utformade inom *GATT, OECD* och *EFTA* som härvid är av betydelse. I fråga om innebörden av dessa bestämmelser vill vi hänvisa till kapitel A: III.

På det internationella planet har den nuvarande jordbruksregleringen medfört svårigheter i framför allt tre avseenden. För det första kan den höga införselavgiftsnivån för vissa varor rent allmänt sägas vara en belastning i internationella handelssammanhang. Vidare har Sverige haft och har alltjämt en belastning gentemot GATT när det gäller den kvantitativa importreglering, som upprätthålls för vissa produkter gentemot dollarområdet. Slutligen bör nämnas, att den subventionering av exporten som kan ske inom ramen för nuvarande prissystem under vissa speciella omständigheter kan komma i konflikt med såväl EFTA:s som GATT:s regler på området. Sistnämnda förhållande har dock inte i och för sig att göra med den i Sverige tillämpade högprislinjen. Motsvarande svårigheter kan bli aktuella även vid ett lågprislinjesystem.

Frågan om vilket prislinjesystem som är lättast att förena med de olika åtaganden som gäller på det internationella planet kan icke entydigt besvaras. Oftast är ju regler och rekommendationer mycket vagt och allmänt hållna, vilket gör att möjligheterna till en »elastisk» tolkning är mycket stora. Generellt sett kan visserligen sägas, att huvudsyftet för jordbrukssamarbetet inom såväl GATT som OECD och EFTA är att underlätta handeln med jordbruksprodukter, vilket gör att sådana företeelser som tullar och införselavgifter, kvantitativa importrestriktioner samt exportsubventioner särskilt kommit i blickpunkten. Dylika former av stöd till producenter inom landet ingår ju som en mer eller mindre nödvändig beståndsdel i ett högprissystem, medan man vid en genomförd lågprislinje inte har något egentligt behov av att tillgripa exempelvis tullar eller direkta exportsubventioner. Som framgått av ett tidigare avsnitt var lågprislinjen åtminstone under ett tidigare skede av GATT:s respektive OEEC:s verksamhet betydligt mindre utsatt för kritik än högprislinjen och ansågs lättare att anpassa till olika internationella regler och rekommendationer. Under senare år har emellertid som tidigare framhållits en markerad omsvängning gjort sig gällande i riktning mot en mer likartad bedömning av gränsskydd och andra producentstödjande åtgärder liksom även av indirekta och direkta exportsubventioner.

Flertalet av de skäl, som tidigare talade för att en lågprislinje skulle vara lättare att förena med gällande åtaganden på det internationella planet, har därför bortfallit. Med den tendens som nu alltmer gör sig gällande att se på de jordbrukspolitiska åtgärdernas reella effekt på det internationella handelsutbytet är det t. ex. ingalunda givet, att man vid en lågprislinje har lättare än vid en högprislinje att uppfylla regler och rekommendationer i fråga om exportsubventioner.

En faktor i sammanhanget som inte bör glömmas bort är slutligen att man inom ramen för Kennedy-förhandlingarna avser att på längre sikt angripa dels den speciella aspekt av jordbrukets internationella avsättningsproblem, som skapats genom de nedtryckta världsmarknadsprisnivåerna som saknar relation till produktionskostnaderna i främst de länder som har ett högt gränsskydd, dels problemet med den icke köpkraftiga efterfrågan. Detta avses skola ske genom en serie världsvida avtal för viktigare produkter. En strävan skulle härvid vara att låta den mer köpkraftiga efterfrågan från industriländerna täckas på världsmarknaden till högre priser än de nuvarande världsmarknadspriserna. För att ej stimulera till överproduktion skulle emellertid vinsterna härav ej få medföra högre producentpriser utan de skulle i stället användas för kraftiga prisnedsättningar vid avsättning till länder med otillfredsställd, icke köpkraftig efterfrågan.

E. Diskussion av kostnaderna vid olika prislinjer

Vid import av jordbruksvaror till Sverige betalas införselavgift och i en del fall även s. k. kompensationsavgift. Införselavgiften utgör det primära gränsskyddet för varorna, medan kompensationsavgiften upptas för att gränsskyddet och därmed prisnivån inte skall reduceras med samma belopp som de olika interna regleringsavgifter, vilka uttas för att bl. a. finansiera exportförluster.

Vid en renodlad lågprislinje i Sverige skulle införselavgifterna helt slopas. De priser som gäller vid import skulle slå igenom och medföra att producentpriserna inom landet skulle få sänkas till motsvarande nivå. Om jordbrukarna skulle tillförsäkras samma inkomster som tidigare, skulle detta kräva, att de tillfördes ett belopp motsvarande införselavgifterna multiplicerade med produktionsvolymen reducerat med visst belopp för exporterade kvantiteter. En beräkning på grundval av en total produktion i huvudsak enligt en normalkalkyl och införselavgiftsnivån (exkl. kompensationsavgifter) under sista kvartalet 1965 ger ett värde av nära 1 700 milj. kr. Siffran ger en viss uppfattning om storleksordningen av tilläggsbetalningarna under ett år vid en konsekvent lågprislinje, om man antar att tilläggsbetalningarna skall avse hela produktionen. Det angivna beloppet är givetvis helt beroende av vilken produktionsvolym och fördelning av produktionen på varor med högt eller lågt gränsskydd man räknar med. Likaså ändras beloppet med importpriserna, ty införselavgifterna är ju avvägda med hänsyn till ett visst importprisläge. Stiger världsmarknadspriserna, minskar behovet av tilläggsbetalningar för att tillförsäkra jordbruket inom landet en viss prisnivå och vice versa.

Vid en fullständig lågprislinje utgår prisstödet till jordbruket helt i form av tilläggsbetalningar. Vid en mellanprislinje skulle en del av stödet få formen av gränsskydd och en del utgöras av tilläggsbetalningar. Som framgår av kapitel A: XIV har i Sverige

tillämpats ett slags mellanprislinje, eftersom visst prisstöd utgått med hjälp av budgetmedel (mjölkpristillägg, leveranstillägg) respektive införselavgiftsmedel. Detta slag av prisstöd har uppgått till drygt 300 milj. kr eller drygt 15 % av det totala beräknade prisstödet.

Det nu (våren 1966) gällande avgiftsskyddet uppgår till ca 60 %, om det beräknas på importvärdet av produktionen, och till ca en tredjedel, om avgifterna sätts i relation till värdet av produktionen räknat i inom landet gällande priser. En sänkning av importavgifterna med t. ex. 25 % i ett mellanlinjealternativ skulle innebära att producentprisnivån inom landet skulle kunna sänkas med ca 10 % samt att ett belopp av storleksordningen 500 milj. kr skulle utgå i form av tilläggsbetalningar under förutsättning av oförändrat prisstöd. Effekten på prisnivån och storleken av erforderliga tilläggsbetalningar kan lätt beräknas för andra numeriskt bestämda avgiftsalternativ med hjälp av de nämnda sifferuppgifterna.

F. Utredningens överväganden i fråga om valet av prislinje

Som framgått av det föregående kan produktionen av jordbruksprodukter stödjas genom gränsskydd i form av införselavgifter, tullar e. dyl. (högprislinje), genom statliga tilläggsbetalningar till producenterna (lågprislinje) eller genom en kombination av dessa bägge system (mellanprislinje). Med mellanprislinje brukar förstås, att för samtliga varor en del av stödet ges i form av gränsskydd och en del i form av tilläggsbetalningar. I och för sig kan det också tänkas att man för vissa varor tillämpar tilläggsbetalningar och för andra gränsskydd, vilket också om man så vill skulle kunna kallas för en mellanprislinje. Möjligheterna att genomföra ett sådant system begränsas emellertid i praktiken starkt av att utbytbarhet föreligger i fråga om konsumtionen av flertalet jordbruksvaror. Om låg- och högprissystem genomfördes för olika varor utan att hänsyn toges till utbytbarheten, skulle en snedvridning av produktionsstrukturen, med samhällsekonomiska förluster som följd, kunna bli resultatet.

Syftet med de olika prissystemen är att möjliggöra för producenterna att erhålla högre intäkter av produktionen än de eljest skulle få. I låg- och mellanprissystemen kombineras detta syfte ibland med önskemålet att den förhöjda producentprisnivån inom landet inte alls eller endast delvis skall slå igenom i konsumentpriserna på livsmedel.

Vid valet av prislinje ligger det nära till hands att ställa frågan, om detta val påverkar möjligheterna att uppnå de i tidigare sammanhang behandlade jordbrukspolitiska produktions- och rationaliseringsmålen. Enligt vad vi kunnat finna påverkas den totala produktionen av jordbruksvaror endast till en mindre del av valet av prislinje. Den dominerande faktor som styr produktionsutvecklingen är vid i övrigt oförändrade förhållanden höjden av ersättningen för jordbruksprodukterna. Ett ekonomiskt stöd till jordbruksproduktionen verkar produktionsstimulerande vare sig ett låg- eller högprissystem används. Vid lika omfattning av stödet kan emellertid ett högprissystem medföra en viss extra produktionsstimulans jämfört med en lågprislinje. Orsaken härtill skulle vara, att många producenter torde betrakta priser, som kan uppnås med hjälp av ett gränsskydd, som en säkrare grund för produktion än en låg världsmarknadsprisnivå kompletterad med statliga pristillägg eller subventioner.

Även i fråga om rationaliseringsmålet — effektivast möjliga produktionsformer — anser vi valet av prislinje vara av mindre betydelse. Som tidigare framhållits i kapitlen om rationaliseringsarbetet inom jordbruket, bidrar en stabil producentprisnivå till en kostnadssänkande specialisering av produktionen. Det är emellertid möjligt att vid såväl hög- som lågprissystem vidta åtgärder som motverkar, att kortsiktiga fluktuationer i utlandspriserna slår igenom på den inhemska marknaden. I fråga om lågprissystemen synes detta gå bäst att genomföra vid kvittometoden. Vid lågprislinjer, som baseras på arealbidrags- eller deklarationssystemen för tilläggsbetalningarna till producenterna, kan åtgärder för att motverka dylika prisfluktuationer innebära en extra administrativ belastning.

Lågprissystemen kan på längre sikt innebära risker ur rationaliseringssynpunkt med hänsyn till att det i vissa fall kan bli svårt att utforma tilläggsbetalningarna till jordbrukarna utan att få in moment som kan verka konserverande på produktionsstrukturen inom jordbruket.

Enligt vår bedömning kan valet av prislinje sålunda knappast i någon större grad väntas påverka produktions- och rationaliseringsutvecklingen. Högresp. lågprislinjesystem kan däremot väntas få skilda konsekvenser främst när det gäller handelsutbytet med andra länder, det internationella ekonomiska samarbetet, konsumtionsinriktningen, konkurrensförhållandena inom viss livsmedelsindustri, åtgången av administrativa resurser och redovisningen av kostnaden för jordbruksstödet.

Ett jordbruksstöd som har formen av en lågprislinje kan genom frånvaron av avgifter tänkas underlätta handelsutbytet över gränserna med jordbruksprodukter och livsmedel. Ur denna synpunkt skulle ett lågprissystem vara att föredra. Som framgått av det föregående är emellertid de jordbruksregleringar, som för närvarande tillämpas i Västeuropa, högprissystem, om man undantar Storbritanniens. Detta land har ett lågprissystem, som dock är modifierat på en del punkter i riktning mot ett högprissystem. Det förhållandet att högprissystem dominerar i Europa kan emellertid medföra att en övergång till ett lågprissystem i Sverige motverkar ett ökat handelsutbyte. Ett lågprissystem i Sverige kan nämligen innebära ett hinder, om ett utvidgat europeiskt ekonomiskt samarbete inneslutande jordbrukssektorn skall komma till stånd med Sverige som deltagare. Det är troligt att EEC vid en eventuell svensk anknytning kommer att ställa som villkor att ett samarbete inom jordbrukssektorn skall ske med utgångspunkt från EEC:s prisregleringssystem för jordbruksprodukter. Detta är som tidigare nämnts ett renodlat högprissystem. Inom EFTA har från dansk sida vid flera tillfällen föreslagits ett utökat samarbete på jordbruksområdet i form av svenska införselavgiftspreferenser vid import av jordbruksprodukter från Danmark. Storbritannien tillämpar visserligen lågprissystem för en del varor, men trycket från andra länder kan komma att medföra, att ett europeiskt handelssamarbete på jordbruksområdet baseras på att högprissystem används i deltagarländerna.

Låg- respektive högprissystem kan vidare beräknas inverka olika på konsumtionen av livsmedel och andra varor. En lågprislinje ger konsumenterna en lägre prisnivå för livsmedel i butiken, om kostnaderna för jordbruksstödet finansieras skattevägen, t. ex. genom direkta skatter eller genom en förhöjd omsättningsskatt på samtliga varor. Den lägre konsumentprisnivån

på livsmedel relativt andra varor innebär, att framför allt lägre inkomsttagare får möjlighet att ändra sin livsmedelskonsumtion i riktning mot en kvalitativt bättre näringsstandard.

Lågprislinjen innebär normalt att stödet ges direkt till producenterna. Vid högprissystem måste stödet ha som utgångspunkt de produkter som är föremål för handel, dvs. i regel bearbetade jordbruksprodukter (exempelvis fläsk i stället för svin). Detta innebär att även den industri, som utför bearbetningen, kan komma att bli delaktig av det jordbrukspolitiska stödet om konkurrensen är bristfällig. Annan industri som använder jordbruksprodukter som råvara får vidare vid en lågprislinje köpa sina råvaror till priser, som är lägre än de råvarupriser som betalas av konkurrerande utländsk industri i högprisländer. Vid högprissystem brukar bl. a. vid tullavtrappningar åtgärder vidtas så att industrier, som använder av jordbruksregleringen fördyrade råvaror men vilkas färdigprodukter faller utanför denna reglering, blir jämställda med konkurrerande utländsk industri. Sådana anordningar kan dock i en del fall, t. ex. när antalet tillverkare är stort, vara svåra att genomföra.

Kraven på administrativa insatser hänför sig vid högprislinjer främst till avgiftsuttaget vid införsel av livsmedel från utlandet. Vidare krävs administrativa åtgärder i samband med gränsdragningen mellan industri- och jordbruksvaror samt för råvarukostnadsutjämning till industrier, som använder jordbruksprodukter som råvara vid produktion av varor, som faller utanför jordbruksregleringen. Vid lågprissystem hänför sig de administrativa insatserna främst till fördelningen av tilläggsbetalningarna till producenterna samt till kontrollen av att rätten till tilläggsbetalningar inte missbrukas. Om ett gränsskydd skulle lämnas den förädlingsindustri, vars produkter nu ligger inom jordbruksregleringen, krävs även vid en lågprislinje administration av införseln av förädlade livsmedel. Denna kan emellertid beräknas vara mindre arbetskrävande än gränsskyddet vid en högprislinje, eftersom gränsskyddet till förädlingsindustrin kan förutsättas få formen av tullar.

För att bedöma om hög- eller lågprislinjen är mest arbetskrävande ur administrativ synpunkt, krävs en jämförelse mellan i detalj utformade system. I Sverige har man erfarenheter när det gäller att administrera ett högprissystem men saknar för närvarande helt erfarenheter av lågprissystem. De erfarenheter som gjorts utomlands synes närmast peka på att en lågprislinje är mer administrativt betungande än en högprislinje. Det förhållandet att i Sverige en så stor del av konsumtionen täcks med hjälp av produktion inom landet vid ett mycket stort antal jordbruk synes tyda på att de utländska erfarenheterna skulle kunna gälla även här. En mellanprislinje kan i likhet med lågprissystemen beräknas vara relativt arbetskrävande. Vid mellanprissystem krävs en administration för såväl tilläggsbetalningar som för avgiftsuttag. Kontrollen av tilläggsbetalningarna torde emellertid bli mindre arbetskrävande om beloppen är små i jämförelse med gränsskyddet.

Vid lågprissystem sker en synlig redovisning på statsbudgeten av kostnaden för jordbruksstödet. En sådan redovisning medför att utgiften för jordbruksstödet får konkurrera med andra utgifter på den statliga budgeten och bedömas med hänsyn till de samlade ekonomiska resurserna. Någon bedömning av denna typ sker i regel ej vid tillämpningen av högprislinjer.

Belastningen på statsbudgetens utgiftssida kan beräknas bli förhållandevis stor, om en lågprislinje skulle genomföras i Sverige. Orsaken härtill är bl. a. att i Sverige en mycket stor del av konsumtionen täcks genom produktion inom landet. Där lågprislinje tidigare prövats har denna andel varit betydligt mindre.

Vi har vid vår sammanfattande bedömning av en lågprislinje respektive en högprislinje funnit väsentliga fördelar och nackdelar hos båda. Ett ställningstagande i prislinjefrågan anser vi emellertid i mycket hög grad måste göras beroende av utvecklingen av det europeiska ekonomiska samarbetet. Mot denna bakgrund anser vi att prisstödet till jordbruket tills vidare i allt väsentligt bör ha formen av en högprislinje och sålunda utgå som ett gränsskydd. Härför talar också att för närvarande den huvudsakliga delen av konsumtioen av jordbruksvaror täcks genom produktion inom landet. Även om således en generell lågprislinje inte kan förordas i dagens läge, hindrar detta inte att lågprissystemet prövas i fråga om sådana varor, där självförsörjningsgraden är låg och där substitutionsförhållandet till andra varor inte hindrar att ett sådant stödsystem används. Värdefulla erfarenheter av lågprissystemet skulle kunna vinnas på detta sätt. Frågan om övergång till en mer generell lågprislinje bör enligt vår mening prövas på nytt, om utvecklingen av det internationella ekonomiska samarbetet och graden av självförsörjning med jordbruksvaror inom landet skulle ge anledning härtill.

2. *Gränsskyddets utformning*

I kapitel A: XII har redogjorts för den jordbrukspolitiska utvecklingen sedan 1947. Härav framgår, att det prissättningssystem som nu tillämpas fick sin huvudsakliga utformning 1955/56. När treårsavtalet slöts detta år, ingick i detta bl. a. att ett nytt prisregleringssystem skulle användas. De viktigaste ändringarna jämfört med tidigare system var den längre avtalsperioden (tidigare ettåriga avtal), en viss anknytning till prisutvecklingen på världsmarknaden samt att de kvantitativa importregleringarna till huvudsaklig del ersattes av införselavgifter, som ändrades vid utlösning av vissa spärregler.

I kapitel A: XIV har vidare redogjorts för huvuddragen i den nu gällande prisregleringens konstruktion. Av redogörelsen framgår att införselavgifter uttas på importerade jordbruksprodukter (livsmedel), fettråvaror samt fodermedel. Därjämte upptas i vissa fall s. k. kompensationsavgifter på importerade varor. Sistnämnda avgifter utgår för att producentprisnivån inte skall påverkas av de interna regleringsavgifter som upptas på vissa jordbruksprodukter inom landet (förmalningsavgifter, slaktdjursavgifter, mjölkavgifter m. m.). De interna avgifterna uttas främst för prisutjämning och för att finansiera exportförluster.

Införselavgifterna för de olika jordbruksvarorna har under tre- och sexårsavtalen och även därefter i princip varit fasta så länge prisnivån inom landet legat inom de s. k. prisgränserna. För varje vara har fastställts ett mittpris, vilket utgjort det i princip eftersträvade priset. Prisgränserna, en nedre och en övre, har fastställts för de olika varuslagen på sådant sätt att avståndet mellan dem och mittpriset utgjort 10—15, i enstaka fall 20 % av nämnda pris. Införselavgiften har i ingångsläget fastställts vid den nivå som krävts för att ge ett pris inom landet som motsvarar mittpriset (summan av importpris och införselavgift — s. k. pris-

bevakningspris — är i ingångsläget teoretiskt lika med mittpriset). Om på grund av ändrade importpriser priset inom landet avvikit från mittpriset, har detta i princip ej medfört någon avgiftsändring så länge avvikelserna legat inom prisgränserna.

Två undantag har emellertid funnits från systemet med inom prisgränserna fasta införselavgifter. Genom utlösning av spärregler, som varit anknutna till utvecklingen av priserna på världsmarknaden och kostnaderna vid jordbruksdrift (treprocentsregeln) samt till utvecklingen av industriarbetarlönen (inkomstregeln), har införselavgifterna kunnat ändras även när priserna inom landet för flertalet produkter legat mellan prisgränserna. För fodermedel gäller vidare överhuvudtaget inte några prisgränser. För dessa har i stället tillämpats helt rörliga införselavgifter.

Införselavgifterna har uttagits med visst belopp per importerad kvantitet. Avgifterna har fastställts av prisregleringsmyndigheten, statens jordbruksnämnd. Kungl. Maj:t och riksdagen har dock föreskrivit vissa maximibelopp för avgiftsuttaget.

När prisnivån inom landet för enskilda produkter passerat prisgränserna, har införselavgifterna ändrats. Kvantitativa begränsningar av importen eller exporten har också enbart eller i förening med ändringar av införselavgifterna kunnat vidtas för att återföra prisnivån inom prisgränserna.

A. Fasta eller rörliga avgifter

Det nu gällande systemet med inom vissa gränser fasta införselavgifter tillkom för att prisnivån inom landet i viss mån skulle påverkas av prisutvecklingen på utlandsmarknaden. Om ett likformigt gränsskydd tillämpades, skulle influenserna från utlandsmarknaden medföra att produktionen inom landet fördelade sig på sådana produkter där produktionskostnaderna jämfört med importpriserna var gynnsammast.

Vid import av industrivaror tillämpas ett helt fast gränsskydd (tullar). Motivet för att inte tillämpa ett fast gränsskydd även för jordbruksprodukter synes främst ha varit att världsmarknadspriserna bedömts variera starkare för dessa än för flertalet industrivaror. De starka variationerna i priserna på jordbruksprodukter på världsmarknaden brukar tillskrivas jordbruksprodukternas egenskap av råvaror som framkommer vid en biologisk process, vilket medför att utbudet kan variera starkt vid växlande produktionsbetingelser. På grund av varornas låga priselasticiteter blir prisvariationerna proportionellt större än utbudsvariationerna. Vidare brukar som förklaring till prisvariationerna pekas på animalieprodukternas begränsade lagringsduglighet samt på att tillgången ofta överstiger den köpkraftiga efterfrågan. De prisgränser och spärregler som finns i nu gällande gränsskyddssystem kan sägas ange den tolerans i fråga om prisrörelser uppåt och nedåt på den inhemska marknaden, som ansetts acceptabel ur såväl konsument- som producentsynpunkt.

Det nuvarande systemet med inom vissa gränser fasta införselavgifter har kritiserats för att det ansetts medföra att kortsiktiga prisrörelser på utlandsmarknaden, som är alltför snabba för att kunna utgöra grundval för en produktionsplanering, får påverka priserna inom landet samtidigt som mer långsiktiga prisrörelser, som kan vara av värde för produktionsplaneringen, genom olika åtgärder utestängs. Systemet har vidare kritiserats för att vara svåröverskådligt och svårbegripligt. Utlösningarna av de olika spärreglerna har

ansetts medföra svårigheter för importörer av livsmedel att planera sina inköp, vilket uppgetts medföra att de importerade partierna blivit mindre än som eljest skulle varit möjligt. Små importkvantiteter är ofördelaktiga genom att de medför höga kostnader per införd enhet.

I fråga om utformningen av gränsskyddsmekanismen i andra länder i Europa gäller, som närmare framgår av kapitel A: III, att EEC tillämpar ett system med helt rörliga importavgifter. Jämför man regleringssystemet i EEC med det svenska finner man, att EEC-systemet syftar till en fast produktprisnivå och att medlet härför är rörliga importavgifter, som ändras allt efter variationerna i världsmarknadspriserna. I det svenska regleringssystemet är importavgifterna, som redan nämnts, i stor utsträckning fasta och produktprisnivån varierar inom prisgränserna. Därför saknas i EEC:s regleringssystem sådana kriterier för ändring av importavgifterna, som motsvarar treprocentsregeln i det svenska sexårsavtalet. Ej heller finns i EEC någon motsvarighet till inkomstregeln eller någon anknytning till kostnadsutvecklingen inom jordbruksproduktionen. I EEC-systemet förutsätts emellertid, att marknadens priser från tid till annan skall omprövas. På grund av styrkeförhållandena och de starka motsättningarna mellan parterna i dessa frågor kan sådana omprövningar dock väntas medföra endast mycket begränsade prisändringar.

Någon enhetlighet i EFTA-ländernas utformning av gränsskyddet för jordbruksprodukter finns ej. Storbritannien tillämpar ett modifierat lågprissystem med inslag av såväl rörliga importavgifter som kvantitativa importregleringar. I Danmark, Norge och Schweiz är importen av flertalet viktigare jordbruksprodukter kvantitativt reglerad. I Finland och Österrike används för en del varor inom vissa prisgränser fasta införselavgifter. Prisgränserna är dock betydligt snävare än de som tillämpas i Sverige.

Det förhållandet att inom EEC-marknaden tillämpas ett system med rörliga avgifter har föranlett oss att överväga, om en övergång till detta system skulle vara lämplig för Sveriges del. Ett rörligt införselavgiftssystem medför en stabilare producentprisnivå inom landet, vilket möjliggör säkrare planering och mindre risker. Därmed skulle främjas en önskvärd specialisering av produktionen. Även ur konsumentsynpunkt synes en stabil prisnivå vara en fördel. Vid de kontakter utredningen haft med företrädare för handeln och de industrier som använder importerade jordbruksvaror har ett system med fasta importavgifter allmänt förordats. Rörliga avgifter har ansetts vara lämpliga endast under förutsättning att avgiftsändringar inte blir beroende av förhållandena inom landet (avgiftsändringar baserade på »politiska beslut») utan i huvudsak endast vidtas vid mer betydande ändringar i världsmarknadspriserna. Avgiftsändringar som grundades på förhållandena inom landet ansågs vara svårare att förutse än ändringar i världsmarknadspriserna.

Ett system med helt rörliga avgifter är emellertid också förenat med avsevärda nackdelar, som främst hänför sig till tillämpningen. Den förutsätter bättre tillgång till entydiga, tillförlitliga importprisnoteringar, som kan användas som underlag för avgiftsändringarna, än fasta avgifter i förening med prisgränser. Då importen av flertalet produkter, om man bortser från socker, är relativt liten eller oregelbunden, finns inte sådana importprisnoteringar. Svårigheter kan väntas uppstå när det gäller att avgöra om det aktuella im-

portpriset avser endast en liten kvantitet eller om det rör sig om större partier. Om det rör sig om mycket små partier, kan det starkt ifrågasättas, om någon avgiftsändring bör företas. Systemet med rörliga importavgifter har tillämpats i Sverige före 1956, men det var då lättare att hantera eftersom det var kombinerat med en kvantitativ importreglering. De s. k. världsmarknadsnoteringarna erbjuder i regel inte heller ett tillräckligt tillförlitligt underlag, enär de avser endast vissa viktigare råvaror i vissa bestämda kvaliteter och på vissa avgränsade marknader. Genom att utbudet härrör från olika områden olika år, växlar deras representativitet. Importen till EEC-marknaden, som är av stor omfattning, skulle i och för sig kunna användas som underlag. Någon redovisning av EEC:s importpriser vid sådan tidpunkt att de skulle kunna användas som underlag för importavgiftsändringar i Sverige sker dock inte. Avgiftsändringarna inom EEC sker på grundval av offerter, som inte är offentliga.

En övergång till helt rörliga införselavgifter, baserad på ändringar i icke representativa importprisnoteringar, kan beräknas medföra spekulation inom importhandeln. Spekulationsvinster kan exempelvis beräknas uppkomma då de faktiska importpriserna ligger under de priser, som legat till grund för beräkningen av införselavgiften. Ökade administrativa insatser skulle vidare krävas för att genomföra avgiftsändringar och vidarebefordra dessa till ett stort antal gränsorter. Med hänsyn till att tillförlitliga importprisuppgifter saknas för ett stort antal varor samt till de brister i representativiteten, som från tid till annan kännetecknar världsmarknadsnoteringarna, kan vi inte förorda en övergång till helt rörliga införselavgifter. Vi anser att så länge importen av livsmedel till Sverige är av begränsad omfattning och relativt oregelbunden, bör i princip ett system med inom vissa prisgränser fasta införselavgifter bibehållas. Undantag bör dock liksom nu göras för fodermedel och socker. Rörliga avgifter på fodermedel bör bibehållas, då denna avgift, som närmare skall behandlas i kapitel XI, används för styrning av produktionen av animalier. För socker föreligger, såvitt kan bedömas, någorlunda tillförlitliga världsmarknadsnoteringar.

B. Prisgränser och spärregler

Som redan nämnts innebär det nu gällande prisgränssystemet att införselavgifterna är fasta och därmed prisnivån inom landet rörlig, så länge priserna inom landet inte över- eller understiger mittpriserna med mer än 10—15, i enstaka fall 20 % för enskilda produkter. Införselavgifterna, prisgränserna och mittpriserna kan dock ändras genom utlösning av vissa spärregler. De spärregler som tillämpats under sexårsavtalet har varit inkomstregeln och treprocentsregeln. *Inkomstregeln* syftade till att låta jordbrukarinkomsterna följa med vid förändringar i årslönen för industriarbetare. Regeln infördes 1959 för att under sexårsavtalet medverka till att utfylla den inkomstklyfta, som då konstaterades mellan jämförelsegrupperna och sålunda medverka till att inkomstmålsättningen för jordbruket uppfylldes.

Inkomstmålsättningen byggde på en jämförelse mellan inkomsterna för jordbrukare och industriarbetare, såsom närmare redovisats i kapitel A: XII. Inkomstregeln har bortfallit vid utgången av sexårsavtalet. Under det första provisorieåret har visst belopp genom höjda införselavgifter i stället tillförts jordbruket. För det andra provisorie-

året, 1966/67, har i Kungl. Maj:ts proposition angående reglering av priserna på vissa jordbruksprodukter och av sockernäringen m. m. (prop. 1966: 47) föreslagits att jordbruket genom höjda införselavgifter och höjd övre prisgräns på mjölk tillförs ett belopp, som beräknas på grundval av 40 % av uppgången i konsumentprisindex rensad på visst sätt. Procenttalet hänför sig till andelen arbetskostnader vid jordbruksdrift. Resterande 60 % följer utvecklingen av kostnadsindex och beaktas genom treprocentsregeln. Vid beräkningen av beloppet skall ändringarna av konsumentprisindex appliceras på jordbrukets totala intäkter, som därvid skall kalkyleras med utgångspunkt från den mittprisnivå som råder vid regelutlösningen.

Genom *treprocentsregeln* får införselavgifterna påverkas av ändringar i prisnivån på världsmarknaden och i kostnadsnivån vid jordbruksföretagen. Treprocentsregeln utlöses först om förändringarna i världsmarknadspriserna och/eller i kostnadsnivån haft en viss styrka och varaktighet. Innebörden av regeln är, att jordbruket erhåller ett ytterligare skydd om priserna på världsmarknaden visar en påtagligt sjunkande tendens eller kostnaderna för produktionen väsentligt höjs. Samtidigt ger regeln konsumenterna ett liknande skydd, ifall världsmarknadspriserna skulle stiga väsentligt eller kostnaderna i jordbruket skulle sjunka påtagligt. I regeln ingår två index, kostnadsprisindex och världsmarknadsprisindex. I kostnadsprisindex ingick under sexårsavtalet kostnaderna vid jordbruk i storleksgruppen 10—20 ha åker med undantag för ränta på eget kapital och arbetskostnader. Indexen omfattade i stort sett hälften av de totala kostnaderna i jordbruksdriften. Under innevarande regleringsår ändras kostnadsprisindex till att avse förhållandena vid jordbruk med en medelstorlek av 25 ha åker. Världsmarknadsprisindex omfattar de för den svenska jordbruksproduktionen viktigaste varor, som går i internationell handel, och baseras på tongivande utländska prisnoteringar.

Treprocentsregeln utlöses när skillnaden mellan kostnadsprisindex och världsmarknadsprisindex under tre månader i följd överstiger 3 % (= indexenheter). Införselavgifterna skall då ändras så, att jordbruksnämndens nominella producentprisindex i princip ändras med hälften av den nämnda skillnaden, dvs. med 1,5 % eller mer. Endast hälften av skillnaden mellan indexserierna har fått påverka prisnivån inom landet på grund av att kostnadsprisindex blott omfattar hälften av kostnaderna i jordbruksdrift och att förändringar i världsmarknadspriserna endast beräknas medföra i genomsnitt hälften så stora variationer i prisnivån inom landet. En hel del jordbruksprodukter, t. ex. mjölk, är ju överhuvudtaget inte föremål för internationell handel.

Vid ändring av införselavgifterna i anledning av utlösning av treprocents- och tidigare även inkomstregeln har principen varit, att avgifterna skall höjas eller sänkas procentuellt lika för alla produkter. Avsteg från denna princip har dock kunnat ske av marknadsmässiga skäl. För mindre betydelsefulla varor har även avsteg kunnat ske för att göra justeringen så enkel som möjligt ur administrativ synpunkt.

Om vid utlösning av treprocentsregeln ändringarna i införselavgifterna på grund av förändringar i kostnadsprisindex genomsnittligt överstiger 3 % av den rådande mittprisnivån, skall mittpriserna ändras med samma belopp som införselavgifterna samt prisgränserna med belopp som motsvarar

den procentuella förändring som vidtas för mittpriserna.

Enligt gällande direktiv för prisregleringen bör man med alla till buds stående medel hindra att priset på någon i prisgränssystemet ingående produkt överstiger övre prisgränsen eller understiger den nedre prisgränsen. Som medel härför kan bl. a. ändring av införselavgiften och kvantitativ reglering tillgripas. Om det inhemska priset passerat den övre prisgränsen och stiger ytterligare trots att införselavgiften slopats, kan kvantitativ exportreglering resp. exportavgift införas. Om den nedre prisgränsen underskrids, kan höjning av införselavgiften vidtas och/eller kvantitativ importreglering införas. Kvantitativ reglering av handeln till följd av att prisgränserna nåtts har använts endast undantagsvis.

Enligt vår mening bör systemet med prisgränser bibehållas för att inte svängningar i utlandspriserna skall få alltför starka återverkningar på prisnivån inom landet. Den invändning som riktats mot prisgränserna av innebörd, att de utestänger de långsiktiga prisrörelserna, anser vi sakna betydelse om, såsom tidigare föreslagits i kapitel IX, man övergår till att fastställa mittpriserna på grundval av en mer långsiktig planering för prisrelationerna. Utvecklingen av utlandspriserna kommer därvid att ingå som ett underlag vid fastställandet av planen. I fråga om prisgränsernas spännvidd talar angelägenheten av att upprätthålla en så stabil prisnivå som möjligt för att nuvarande i regel använda spännvidd mellan mittpris och prisgränser av 10—15 % krympes. Samtidigt är det som förut framhållits troligen svårt att praktiskt genomföra en kraftig minskning av spännvidden på grund av att tillförlitligt noteringsunderlag ofta saknas för importpriserna. Vi förordar att nu gällande prisgränser för de enskilda varorna överses i samband med prisöverläggningarna inför den nya prissättningsperiod som börjar den 1 september 1967. Syftet med översynen bör vara att klarlägga om en krympning av prisgränserna är ändamålsenlig och praktiskt genomförbar utan att överskridanden av prisgränserna nödvändiggör alltför täta ingripanden.

Den nu gällande treprocentsregeln låter utvecklingen av kostnaderna inom jordbruket inverka på gränsskydd, mittpriser och prisgränser. Mot bakgrund av att prissättningen på jordbruksprodukterna enligt vad vi förordat i kapitel III under övergångsperioden från 1 september 1967 skall baseras på principen att jordbrukspriserna inte skall få stiga fullt så snabbt som den allmänna prisutvecklingen, bör någon anknytning av priserna till kostnadsutvecklingen inom jordbruket framdeles inte ske. Kostnadsutvecklingen inom jordbruket bör dock följas även i fortsättningen för att utgöra ett bakgrundsmaterial bland andra vid prisövervägandena.

Genom treprocentsregeln finns en viss automatisk anknytning av införselavgifterna och därmed av priserna inom landet till världsmarknadspriserna utveckling samt enligt förslaget till prisreglering för 1966/67 också en automatisk anknytning av jordbrukspriserna till konsumentprisindex. I olika sammanhang har emellertid kritik riktats mot att automatiskt verkande regler får påverka livsmedelspriserna inom landet. Automatiken har ansetts verka inflationsdrivande genom dess pris-lönepriseffekt och samtidigt innebära ett skydd för jordbrukarna mot inflationens verkningar, som inte eljest förekommer i samhället, om man bortser från folkpensionerna och från olika socialt betingade stödåtgärder. System av

denna typ har vidare ansetts vara komplicerade och svåröverskådliga. Å andra sidan har en i systemet inbyggd automatik den fördelen att en successiv anpassning kan ske till nya lägen utan tidsödande förhandlingsomgångar.

Vid utformningen av det prissättningssystem, som skall tillämpas från 1 september 1967, har vi räknat med att hänsyn på längre sikt måste tas till de internationella samarbetssträvandena. Som närmare framgår av kapitel A: III pågår inom ramen för den s. k. Kennedyrundan förhandlingar i syfte att öka handeln också med jordbruksprodukter mellan de rika länderna. I detta sammanhang har bl. a. från EEC:s sida hävdats, att förhandlingarna i första hand bör syfta till att åstadkomma en bindning av det totala jordbruksstödet för respektive produkt. Om en sådan linje vinner framgång, kommer detta att innebära en stark begränsning av möjligheterna att bestämma gränsskyddets storlek genom automatiskt verkande regler.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till det förhållandevis höga gränsskydd — ca 60 % — som för närvarande gäller, anser vi att på längre sikt bör automatiskt verkande regler för gränsskyddets förändring undvikas. För att genomföra målsättningen för jordbrukspriserna under övergångsperioden från 1 september 1967 har vi emellertid funnit det lämpligt och ändamålsenligt med ett visst system för att följa utvecklingen av dessa priser. Systemet bör också ange när avvikelser från den överenskomna målsättningen är så stora att det bör ankomma på prisregleringsmyndigheterna att överväga åtgärder. För att mäta avvikelser från målsättningen anser vi att följande förfaringssätt bör användas.

Som utgångspunkt för prissättningen bör läggas de mittpriser och införselavgifter som råder vid andra provisorieårets utgång den 31 augusti 1967. Mittpriserna och införselavgifterna förutsätts dock vara justerade med hänsyn till utvecklingen av konsumentprisindex under perioden mars—augusti 1967. Prisgränserna förutsätts komma att beslutas på grundval av den i det föregående förordade översynen.

Vi förordar att jordbrukspriserna förändringar skall mätas med statens jordbruksnämnds producentprisindex. Mätta på detta sätt bör de jämföras med utvecklingen av konsumentprisindex. Konsumentprisindex bör därvid vara rensad från inverkan av indirekta skatter, priserna för sprit och tobak, bostadskostnad (exkl. bränsle och lyse) samt sådana livsmedelskostnader, som är att hänföra till eller är baserade på svenska jordbruksprodukter. Rensningen i fråga om sistnämnda post bör endast avse inflytandet av sådana prisändringar som registreras i producentprisindex, icke postens vikt.

Vid jämförelsen mellan producentprisindex och den rensade konsumentprisindex skall hänsyn tas till att jordbrukspriserna enligt målsättningen ej bör tillåtas stiga fullt så snabbt som den allmänna prisnivån ökar. Det är först sedan denna realprissänkning dragits bort som de eventuella avvikelserna från målsättningen kan följas. *Införselavgifterna* bör hållas oförändrade intill dess kvoten mellan producentprisindex samt den rensade konsumentprisindex efter ovannämnda justering under två månader i följd ändrats med mer än 2 % jämfört med den kvot som gällde i ingångsläget eller vid föregående justeringstillfälle. Att döma av hittillsvarande erfarenheter kan vid denna metod införselavgiftsändringar behöva ske en à två gånger per år. (Jfr kap. III.)

Vidare vill vi förorda att *prisgränser och mittpriser* skall kunna ändras

av prisregleringsmyndigheten, när den rensade konsumentprisindex ändrats med mer än 3 %. För att motivera att vi valt just detta tal kan nämnas, att konsumentprisindex rensad från indirekta skatter, sprit och tobak samt bostadskostnad under åren 1960—65 stigit med i genomsnitt 3 % per år.[5] Den orensade konsumentprisindex har samtidigt stigit med ca 4 % per år.

Enligt nu gällande prisregleringssystem skall alla till buds stående medel användas då prisgränserna överskrids för att återföra prisnivån inom prisgränserna. Detta har t. ex. inneburit att även då prisnivån inom landet endast helt obetydligt understigit nedre prisgränsen, har importbegränsande åtgärder vidtagits. Enligt vår mening är det underlag som står till buds för beslut om prisreglerande ingrepp som regel inte så tillförligtligt att det alltid kan anses motiverat att då prisgränserna överskrids omedelbart tillgripa åtgärder för att återföra prisnivån inom dessa gränser. Vi förordar att prisregleringsmyndigheten ges vidare möjligheter än för närvarande att avvakta den fortsatta prisutvecklingen inom och utom landet innan åtgärder behöver vidtas med anledning av att prisgränserna överskrids.

När prisregleringsmyndigheten vid förändringar i producentprisindex och/eller i konsumentprisindex finner att införselavgifterna bör ändras, bör ändringarna enligt vår mening följa den målsättning för prisrelationerna mellan olika varor, som förordas i kapitel IX.

Prisregleringsåret omfattar för närvarande tiden från 1 september det ena året till den 31 augusti påföljande år. Ur administrativ synpunkt skulle en övergång till budgetårsperioder vara att föredra. Då den nu gällande prisregleringsperiodens avgränsning främst är historiskt betingad och några hinder inte synes finnas mot att övergå till budgetårsperioder, förordar vi en sådan övergång.

Under övergångsperioden från 1 september 1967 skall, som i annat sammanhang framhållits, olika slag av statistiska data rörande jordbrukets utveckling insamlas och avläsas.

En fortsatt användning av nu angiven prissättningsmetodik bör kunna ske också efter utgången av den av oss förordade övergångsperioden, varvid dock nyss angivna data får förutsättas komplettera konsumentprisindex som vägledning för prispolitikens utformning. Realprisutvecklingen mätt på förut angivet sätt kan då utgöra ett underlag bland andra — t. ex. produktions-, rationaliserings- och investeringsutvecklingen inom jordbruket, utvecklingen av det europeiska handelssamarbetet m. m. — för prisregleringsmyndighetens prövning av erforderliga modifieringar under prissättningsperioden.

3. *Andra marknadsregleringar*

Avsikten med prisregleringen på jordbruksprodukter har varit att uppnå den prisnivå, som enligt statsmakternas beslut skall gälla. Huvudmedlet har härvid varit gränsskyddet i form av införselavgifter. Det har dock inte varit tillräckligt för att säkra nämnda prisnivå inom landet. Om produktionen inom landet av en vara överstiger förbrukningen, tenderar priserna att falla tills balans uppnås mellan tillgång och efterfrågan. Jordbruksprodukterna kännetecknas totalt sett av liten priselasticitet, dvs. efterfrågan är relativt okänslig för prisändringar. Med hjälp av prisändringar kan visserligen för-

[5] Uppgifter om konsumentprisindex rensad från inflytandet av livsmedelskostnader, som är att hänföra till eller är baserade på svenska jordbruksprodukter, finns ej nu tillgängliga.

skjutningar i konsumtionen uppnås mellan olika slag av utbytbara produkter, men totalt sett är förbrukningen förhållandevis konstant. En överproduktion medför därför en starkt pressad prisnivå inom landet helt oberoende av gränsskyddets höjd.

För att möjliggöra upprätthållandet av avsedd prisnivå inom landet har därför utöver gränsskyddet krävts olika slag av marknadsreglerande åtgärder. Sådana åtgärder har främst vidtagits av de s. k. regleringsföreningarna. De marknadsreglerande åtgärderna har till största delen bestått i att föreningarna tagit hand om eller förmedlat avsättningen av överskottsproduktionen, så att denna inte kunnat påverka prisbildningen inom landet. Föreningarna har för sin verksamhet haft tillgång till olika slag av avgiftsmedel.

Prisregleringssystemets utformning är enligt vår mening till väsentlig del beroende av valet av prislinje samt av relationen mellan produktion och konsumtion av jordbruksprodukter. I det föregående har vi förordat att högprissystemet i allt väsentligt bör bibehållas tills vidare. Vi har vidare i fråga om produktionen förordat en minskning av självförsörjningsgraden under vissa angivna förutsättningar. Minskningen beräknas ske successivt under tiden fram till slutet av 1970-talet. Den planerade sänkningen av självförsörjningsgraden innebär emellertid inte en sådan ändring av relationen mellan produktion och konsumtion av jordbruksprodukter att någon mer radikal omläggning av prisregleringssystemet är möjlig för närvarande. Frågan om en sådan omläggning bör tas upp först då produktionen mer väsentligt understiger förbrukningen. Vi har vidare funnit att nuvarande regleringssystem tekniskt sett fungerat i stort sett tillfredsställande och ej behöver ersättas med något annat. De förändringar som vi behandlar i det följande utgör därför främst modifieringar och förenklingar av systemet.

A. Marknadsregleringarnas samband med näringsfriheten

Vid vår genomgång av nu gällande regleringssystem har frågan om de konkurrensbegränsande åtgärder, som jordbrukskooperationen vidtagit, aktualiserats vid flera tillfällen. Ombudsmannaämbetet för näringsfrihetsfrågor har med skrivelse den 7 september 1964 till oss överlämnat en promemoria angående hos ombudsmannaämbetet under tiden 1 januari 1954—1 september 1964 handlagda ärenden berörande jordbruket. I skrivelsen framhålls bl. a. att då de aktualiserade frågorna inte minst från allmän konkurrenssynpunkt är av stor betydelse samt för närvarande och framdeles nära sammanhänger med jordbruksregleringens utformning, har näringsfrihetsombudsmannen ansett det vara av intresse för jordbruksutredningen att få del av ämbetets material och uppgifter för att, såvitt möjligt, beakta berörda problemställningar. Näringsfrihetsombudsmannen har vidare den 14 januari 1966 för kännedom tillställt oss visst hemligstämplat material om konkurrensbegränsningar. För en redogörelse över konkurrensförhållanden berörande jordbrukets ekonomiska föreningsrörelse och inom övrig livsmedelsindustri och livsmedelsdistribution vill vi hänvisa till en på vårt uppdrag av den s. k. distributionsgruppen utförd undersökning, som publicerats i betänkandet De svenska jordbruksprodukternas distributions- och marginalförhållanden (SOU 1965: 27, s. 85 o. f.).

Av förarbetena till de ändringar i 1953 års konkurrensbegränsningslag,

som företogs 1956, framgår att samhällsskadlighet inte kan anses föreligga i sådana fall då ofullständighet i konkurrensen är en omedelbar följd av naturlig varuknapphet, lagstiftning eller statlig reglering. Detta gäller således också för jordbruket och dess ekonomiska föreningsrörelse, i den mån åtgärderna följer de riktlinjer som dragits upp av statsmakterna i samband med jordbruksregleringen. Förhållanden som nu nämnts kan dock enligt lagen komma under näringsfrihetsrådets bedömning såvida de utnyttjas på ett ur samhällets synpunkt otillbörligt sätt.[6]

Om alltjämt samma betydelse vid prövning av fråga om samhällsskadlig verkan bör tillmätas de återgivna omständigheterna har vi inte tagit ställning till. Härför skulle krävas en ingående specialutredning. Inför den omprövning av mål och medel i jordbrukspolitiken, som nu skall ske, har vi i stället ansett det mer angeläget att söka utforma de marknadsreglerande åtgärderna så, att varje tvivel, huruvida en viss privat reglering är en omedelbar följd av en statlig reglering och därmed i princip undantagen från bestämmelserna i konkurrensbegränsningslagen, är uteslutet. För att åstadkomma detta bör alla statliga marknadsregleringar göras så fullständiga, ges en sådan utformning och tillämpas så, att målsättningen på prispolitikens område för varje enskild vara kan genomföras utan att detta behöver förutsätta särskild medverkan i regleringsverksamheten eller kompletterande regleringar från jordbrukets ekonomiska föreningsrörelses sida. I den mån de statliga regleringarna bygger på föreningsrörelsens prispolitik och prisnoteringar, bör inte heller detta kunna åberopas som ett samband av ovan berört slag. Detta innebär, att vi anser att den statliga marknadsregleringen bör bli helt fristående från föreningsrörelsen, så att föreningsrörelsen i konkurrenshänseende kan bedömas enligt samma normer och från samma utgångspunkter som näringslivet i övrigt.

B. Regleringsföreningarna

Som framgått av det föregående finns ett antal regleringsföreningar på jordbruksområdet, vilka vidtar marknadsreglerande åtgärder (lagring, export m. m.) för att hindra att tillgången på jordbruksprodukter överstiger efterfrågan vid den prisnivå som möjliggörs av gränsskyddet. Till formen är regleringsföreningarna ekonomiska föreningar med jordbrukskooperativa, konsumentkooperativa och enskilda intressenter som medlemmar. I föreningarnas styrelse ingår, förutom företrädare för medlemmarna, även statliga representanter, som tillsätts av Kungl. Maj:t eller statens jordbruksnämnd. I vissa frågor krävs att besluten biträds av de statliga företrädarna. Föreningarnas verksamhet står vidare under statens jordbruksnämnds överinseende. Föreningarna måste i sin verksamhet följa av jordbruksnämnden givna direktiv, vilka i sin tur baseras på beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen.

Regleringsföreningar av nu angiven typ finns för varuområdena spannmål (Svensk spannmålshandel), oljeväxter (Sveriges oljeväxtintressenter), kött och fläsk (Svensk kötthandel) samt ägg (Sveriges export- och importförening för ägg). För socker finns en regleringsförening (Svensk sockerhandel), som dock endast är verksam i mer extrema marknadslägen. Regleringsuppgifterna på detta område handhas eljest av statens jordbruksnämnd. För de återstående varuområdena mjölk och mejeripro-

[6] Jfr prop. 1956: 148, s. 40.

dukter samt potatis finns inte några särskilda regleringsföreningar. Marknadsreglerande åtgärder, som utgör led i den av statsmakterna åsyftade marknadsregleringen, vidtas på dessa områden av producentkooperativa organ, nämligen Svenska mejeriernas riksförening samt Sveriges stärkelseproducenters förening. Verksamheten står under överinseende av statens jordbruksnämnd.

De marknadsreglerande åtgärderna har till största delen bestått i att föreningarna har tagit hand om eller förmedlat avsättning av överskottsproduktion så att denna inte äventyrat den med regleringsanordningarna åsyftade prisbildningen inom landet. Föreningarnas verksamhet har vidare omfattat inlösen, utjämningslagring, exportstöd m. m. I kapitel XI och XII lämnas en mer ingående redogörelse för denna verksamhet. De marknadsreglerande åtgärderna har finansierats med hjälp av olika slag av avgiftsmedel (införselavgifter, kompensationsavgifter och s. k. interna avgifter). Åtgången av avgiftsmedel har som en följd av växlingar i produktionens storlek varierat mellan olika år. Skillnaderna i medelsåtgång mellan olika år har till en del kunnat utjämnas genom avsättningar resp. uttag från s. k. konjunkturutjämningsfonder, som finns inrättade för vart och ett av de förut nämnda varuområdena. Resultatutjämning mellan olika år med hjälp av dessa fonder har underlättats genom att avsättningar till fonderna varit befriade från skatt.

Som framgått av det föregående anser vi det nödvändigt att tills vidare bibehålla ett system som kräver marknadsreglerande åtgärder för att uppfylla den målsättning som vi förordat för prissättningen på jordbruksprodukter. Vi har emellertid övervägt, om de marknadsreglerande åtgärderna skall fullgöras av samma organ som nu handhar dem. Vi har därvid i första hand utgått från att den statliga marknadsregleringen, som vi tidigare framhållit, bör vara helt fristående från jordbrukets föreningsrörelse och andra producentorgan så att dessa i konkurrenshänseende kan bedömas enligt samma normer och från samma utgångspunkter som näringslivet i övrigt. Med hänsyn härtill vill vi förorda att statliga regleringsuppgifter inte längre fullgörs av jordbrukskooperativa organ såsom är fallet för närvarande beträffande mjölk och mejeriprodukter samt fabrikspotatis. Vi har vidare övervägt om de erforderliga marknadsregleringarna bör handhas av särskilda regleringsföreningar eller om de bör fullgöras av helt statliga organ, t. ex. av den statliga prisregleringsmyndigheten. Som framgår av kapitel XI och XII i det följande, ingår i regleringsföreningarnas uppgifter ett prispolitiskt ansvar av innebörd att föreningarna med utgångspunkt från bedömningar av prisutvecklingen på utlandsmarknaden och avsättningsmöjligheterna på hemmamarknaden inom ramen för tillgängliga avgiftsmedel skall söka tillse att överskottskvantiteterna vinner avsättning med minsta möjliga förlust. Om regleringsuppgifterna helt överförs på den statliga prisregleringsmyndigheten, måste regleringen ges en sådan utformning att ansvaret för det ekonomiska utfallet blir kvar hos de ekonomiska intressenterna i regleringsföreningarna, dvs. jordbrukets föreningsrörelse och konsumentkooperativ och enskild företagsamhet. Regleringsföreningarnas inflytande på prisutvecklingen på jordbruksprodukter inom landet kan därför väntas bli stort, även om en del prisreglerande uppgifter skulle överföras till prisregleringsmyndigheten. Betydande statlig kontroll och insyn i förening-

arnas verksamhet kan beräknas vara nödvändig även efter en sådan omläggning. Mot denna bakgrund har vi funnit det mest ändamålsenligt och lämpligt att marknads- och prisreglerande åtgärder liksom för närvarande får fullgöras av särskilda regleringsföreningar enligt direktiv som lämnas av statsmakterna och under överinseende av prisregleringsmyndigheten. För de områden, mejeriprodukter samt potatis och potatisprodukter, där regleringsföreningar saknas förordar vi att sådana inrättas.

Sammansättningen av regleringsföreningarnas styrelser varierar för närvarande för de olika varuområdena. Till en del är detta historiskt betingat. Då föreningarna fullgör statliga regleringsuppgifter och tilldelas betydande belopp av avgiftsmedel, som är att jämställa med statliga medel eller som upptagits i kraft av statliga förordningar, vill vi förorda viss ändring i sammansättningen av föreningarnas styrelser. Dessa omfattar för närvarande i regel två av staten utsedda representanter, varav den ene ordförande, tre företrädare för jordbrukskooperationen och två till tre företrädare för (privat och konsumentkooperativ) industri och handel. Då föreningarnas verksamhet utgör en väsentlig del i den prisreglerande verksamheten, som också påverkar konsumenternas livsmedelskostnader, vill vi förorda att föreningarnas styrelser kompletteras med en företrädare för det direkta konsumentintresset. Denne, liksom de två statliga representanterna, bör utses av Kungl. Maj:t. Utöver de av Kungl. Maj:t utsedda ledamöterna synes föreningarnas styrelser böra, såsom redan är fallet i flera av föreningarna, bestå av tre företrädare för jordbrukskooperationen och tre representanter för industri och handel.

C. Interna avgifter

Som ett led i marknadsregleringen för jordbruksprodukter upptas interna regleringsavgifter, såsom tillverkningsavgift för vissa produkter av potatis, mjölkavgift, förmalningsavgift, slaktdjursavgift samt vissa utjämningsavgifter på mjölk, grädde och ost. Avgifterna tas ut med stöd av statliga förordningar och används för att täcka exportförluster och för intern prisutjämning. En mindre del av avgiftsinkomsterna används för att täcka jordbrukets andel i kostnaderna för skördeskadeskyddet. Genom avgifterna uppnås att jordbrukarna erhåller i stort sett samma ersättning för viss levererad produkt oberoende av om den använts till ändamål som ger hög eller låg ekonomisk avkastning, t. ex. i fråga om mjölk avsättning till konsumtionsmjölk respektive smörmjölk eller till hemmamarknad resp. export. Inkomsterna av interna avgifter uppgick 1963/64 och 1964/65 till sammanlagt 516 respektive 616 milj. kr. De fördelade sig på varuområden enligt följande tablå.

Interna avgifter 1963/64 och 1964/65, milj. kr

	1963/64	1964/65
Potatisprodukter	3,2	2,6
Mjölk och mejeriprodukter	392,0	469,2
Spannmål	28,4	26,6
Slaktdjur	92,1	117,2
Summa	515,7	615,6

De interna avgifterna uttogs från början även vid import — i form av kompensationsavgifter — med motiveringen att prisnivån inom landet eljest skulle komma att minskas med avgifternas belopp. Kompensationavgifterna utgick då med belopp, som helt motsvarade de interna avgifterna och ändrades sam-

tidigt med dessa. Sedan 1959 har emellertid kompensationsavgifterna varit fasta och motsvarat de då gällande interna avgifterna. Innebörden härav kan sägas vara, att förluster på export av större omfattning än som gällde 1959 inte kan tas ut av konsumenterna genom höjning av kompensationsavgifterna och därmed av gränsskyddet och prisnivån inom landet. Samtidigt innebär de fasta kompensationsavgifterna att en minskning av exportförlusterna jämfört med 1959 års nivå möjliggör en sänkning av de interna avgifterna utan någon motsvarande minskning av gränsskyddet, dvs. en stimulans för jordbruket att minska överskottsproduktionen, eftersom genomsnittspriset per försåld kvantitet ökar. För den enskilde jordbrukaren verkar dock inte ett högre pris som en stimulans att hålla igen produktionen utan snarast tvärtom. Den faktiska utvecklingen efter 1959 har inneburit, att jordbrukarna fått bära en viss del av exportförlusterna själva på grund av ökad export av vissa produkter (bl. a. av nötkött).

De interna avgifterna påverkar i en del fall avräkningspriset till jordbrukaren direkt men i andra fall endast indirekt. Detta beror på att en del avgifter tas ut på den av jordbrukaren levererade varan, medan andra avgifter påläggs den förädlade produkten. Exempel på den första typen utgör slaktdjursavgifterna, som helt dras av från avräkningspriset. Exempel på den andra typen utgör förmalningsavgiften och avgifterna på olika mjölkprodukter. Dessa senare avgifter torde i en del marknadslägen inte alls belasta jordbrukarnas avräkningspriser. Den betydande ökningen av utjämningsavgifterna på konsumtionsmjölk har snarast belastat konsumenterna av mjölk till förmån för konsumenterna av smör.

De interna avgifternas produktionsbegränsande effekt kan därför i vissa fall bedömas vara liten. Interna avgifter har vidare inte kunnat tas ut på alla produkter. För varor som fodersäd och ägg har administrativa möjligheter inte funnits att ta ut sådana avgifter för att täcka exportförluster. Förutsättningen för att uttag av interna avgifter skall få en produktionsbegränsande effekt är givetvis att inte en inkomstmålsättning medför att gränsskyddet och prisnivån inom landet omedelbart måste höjas för den eller de produkter som fått vidkännas ökade exportförluster.

Behov av interna avgifter för att utjämna priserna vid avsättning på hemmamarknad respektive export kan väntas föreligga även i fortsättningen. Vi anser att möjlighet att ta ut sådana avgifter måste finnas kvar tills vidare. Det är emellertid angeläget bl. a. med hänsyn till formerna för uttaget av avgifterna att de avvecklas, när exportbehoven minskar eller försvinner.

Uttag av interna avgifter för att utjämna skillnader i lönsamheten mellan produktion i olika delar av landet anser vi i princip inte bör förekomma. Sådana anordningar motverkar produktionens anpassning till de gällande ekonomiska förutsättningarna. Om sådan utjämning ändock anses önskvärd bör den ske med andra medel. Utjämning av priser på produkter framställda av samma råvara förekommer främst på mjölkområdet. I kapitel XII i det följande föreslås en successiv nedskärning av avgifter av denna typ.

Det gränsskydd som kan erfordras i anledning av de interna avgifterna bör enligt vår mening nu inarbetas i de egentliga införselavgifterna. Sedan 1959, då kompensationsavgifterna låstes vid den nu gällande nivån, har skett förändringar i produktionsstrukturen och beredskapsmålsättningen, som motiverar en översyn av exportstödets ut-

formning. Denna bör ske med sikte på att de tidigare kompensationsavgifterna skall komma inom ramen för målsättningen för prisrelationerna. Denna fråga, som har samband med den i kapitel III förordade utvecklingen av priserna på jordbruksprodukter under övergångsperioden synes böra tas upp i samband med de kommande prisöverväganden.

Inkomsterna av de interna avgifterna har hittills av jordbruksnämnden direkt överförts till de berörda regleringsföreningarna. Med hänsyn till vad som anförts i det föregående angående formerna för uttag av interna avgifter bör överföringen av dylika medel prövas av prisregleringsmyndigheten med hänsyn till behovet av medel. Härvid bör särskilt beaktas att inte avgiftsnivån görs högre än nödvändigt.

D. Subventioner

Som närmare redogjorts för i kapitel A:XII och A:XIV ingår även subventioner som ett led i nu gällande stödsystem för jordbruket. Subventionerna är av två slag, nämligen sådana som finansieras med medel som anvisas över statsbudgeten samt vidare sådana som utgår av införselavgiftsmedel. De förstnämnda utgörs av allmänt mjölkpristillägg och extra mjölkpristillägg i norra Sverige samt det särskilda stödet åt det mindre jordbruket i form av leveranstillägg och arealbidrag. För ändamålet har under senare budgetår disponerats ca 185—190 milj. kr.

Av införselavgiftsmedel har samtidigt fått disponeras intill 160 milj. kr för prisreglering på jordbrukets område (normalramen). För 1965/66 kommer härtill införselavgifter för varor som tillhör sockerregleringen. Under 1964/65 inflöt i sådana avgifter ca 22 milj. kr. Medlen har fördelats av statens jordbruksnämnd på de olika organ som fullgör marknads- och prisreglerande uppgifter. Dispositionen av medlen underställs Kungl. Maj:t och riksdagen. Huvudregeln vid fördelningen har varit att införselavgiften för en viss produkt använts för att täcka förluster i samband med regleringsåtgärder för samma eller likartad produkt. Införselavgifterna för fodermedel har efter samråd med Jordbrukets Förhandlingsdelegation fördelats mellan de olika produktionsgrenarna ungefär i förhållande till deras användning av fodermedel. Fördelningen av införselavgiftsmedel inom normalramen under 1964/65 och 1965/66 framgår av nedanstående tablå.

Fördelning av införselavgiftsmedel inom normalramen, milj. kr

	1964/65	1965/66 (prel.)
Svensk spannmålshandel	13,0	28,0
Sveriges stärkelseproducenters förening;		
för stärkelse	2,3	2,3
för potatis	1,5	1,5
Sockerregleringsfonden	20,0	—
Sveriges oljeväxtintressenter	30,0	26,0
Svenska mejeriernas riksförening	21,0	34,0
Svensk kötthandel	43,4	32,4
Sveriges export- och importförening för ägg	7,1	6,9
Sveriges export- och importförening för ägg; Svensk kötthandel; Svenska mejeriernas riksförening	22,1[1]	22,1[1]
Reserv till jordbruksnämndens förfogande	—	6,8
Summa	160,0	160,0

[1]) Främst införselavgifter för fodermedel.

Utöver normalramsbeloppet och sockerregleringsmedlen har av under budgetåret inflytande avgifter fått använ-

das 62,5 milj. kr 1964/65 och 73,9 milj. kr 1965/66. Huvuddelen härav har utgjort införselavgifter för brödsäd och fodersäd, vilka bl. a. influtit genom import som ansetts ersätta exporterad eller för foderändamål använd svensk brödsäd. De har använts för regleringsändamål på brödsäds- och fodersädsområdet.

Vid den granskning vi företagit av utgående subventioner har vi haft tre utgångspunkter. För det första anser vi att subventionerna bör vara så konstruerade att de inte motverkar rationaliseringen inom jordbruket. Subventioner bör sålunda inte utgå till orationella brukningsenheter som inte är utvecklingsbara, eftersom detta kan innebära att driften vid sådana enheter fortsätts, varigenom bildandet av effektiva enheter hindras. Vidare bör subventionerna inte motverka den önskade produktionsutvecklingen. Om en oekonomisk överproduktion av vissa varor föreligger, bör självfallet inte subventioner utformas så att de stimulerar ytterligare sådan produktion. Slutligen bör subventioner inte utgå för att täcka exportförluster, i den mån detta står i strid med våra internationella förpliktelser.

Eftersom det renodlade småbruksstödet i form av arealtillägg och leveranstillägg för mjölk i många fall har en försenande och hindrande effekt på rationaliseringsarbetet inom jordbruket, förordar vi som redan anförts i kapitel III att dessa stödformer avvecklas. Avvecklingen bör ske vid utgången av 1966/67, varvid dock arealtillägget bör upphöra först sedan tillägget avseende 1967 utbetalats. Då arealtilläggen utbetalas i efterskott, innebär detta att tilläggen avseende 1967 kommer att utbetalas under 1968/69. För att inte motverka nedläggning av jordbruk föreslår vi att arealtilläggen för 1966 och 1967 utbetalas utan prövning till dem som erhöll tillägget för 1965.

I kapitel XII i det följande behandlas det till mjölkproduktionen knutna allmänna mjölkpristillägget och det extra mjölkpristillägget i norra Sverige. Vi föreslår där att det allmänna mjölkpristillägget avvecklas under treårsperioden 1967/68—1969/70 samt att det extra mjölkpristillägget i norra Sverige bibehålls tills vidare och omprövas efter utgången av nämnda period. Bakgrunden till förslaget om avveckling av det allmänna mjölkpristillägget är främst att vi anser att detta hindrar en önskvärd anpassning av mjölkproduktionen till efterfrågan inom landet.

Införselavgifterna — som är att betrakta som statliga medel i likhet med t. ex. tullinkomster — har hittills fått användas för prisreglerande åtgärder inom den av statsmakterna fastställda normalramen. Ramen har som nämnts i kapitel A: XIV successivt ökat alltefter som införselavgiftsinkomsterna stigit och motsvarar för närvarande ca 3 % av jordbrukets inkomster. Vi anser det angeläget att liksom hittills fördelningen av avgiftsmedel för prisreglering på olika produktområden föregås av en prövning av behovet av medel. Införselavgifter bör givetvis inte få användas på sådant sätt att de motverkar genomförandet av den plan för prisrelationerna mellan olika jordbruksprodukter på längre sikt, som vi i kapitel IX förordat. Det förhållandet att ett visst belopp influtit i införselavgifter för en vara bör således inte i sig självt utgöra ett mått på hur mycket avgiftsmedel som skall få användas, utan ianspråktagandet bör baseras på en behovsprövning. Det maximibelopp av 160 milj. kr som för närvarande gäller anser vi utgöra ett så betydande belopp vid tillämpning av ett högprissystem, att det inte utan starka skäl bör överskridas.

Införselavgiftsmedlen bör liksom hittills i princip inte få användas för att täcka exportförluster.

Som vi framhållit i kapitel III räknar vi med att den där förordade realprisutvecklingen bör kunna ge en relativt god företagsekonomisk lönsamhet vid rationella företag. Den kan även väntas bidra till en tillfredsställande levnadsstandard för ett stort antal jordbrukarfamiljer i övrigt. *Om* behov av subventioner emellertid skulle uppkomma framdeles, är det angeläget att dessa inte knyts till produktionen av vissa varor och att de ej heller verkar generellt produktionsstimulerande. Flera olika slag av sådana subventioner kan tänkas. Under en begränsad period kan t. ex. bidrag till produktionen under en viss gången tidsperiod användas. Bidragen skulle då inte stimulera till produktionsökning under den aktuella perioden.

Subventioner bör även utformas så att de inte försvårar en omställning för brukaren till annan sysselsättning. Detta kan ske genom att bidragen knyts till brukaren personligen på så sätt att han t. ex. garanteras en viss årlig ersättning, som han får behålla även under de första åren sedan han övergått till ny verksamhet.

En form av subvention som direkt verkar återhållande på produktionen är det amerikanska jordbankssystemet, där ersättning betalas till jordbrukarna för att de tar vissa arealer ur driften. I analogi härmed skulle i Sverige kunna betalas ut, förutom nuvarande bidrag till kostnaderna för skogsplantering, också en ren subvention i proportion till skogsplanteringen, alltså ett till tiden begränsat bidrag som anknöts till de arealer som jordbrukaren planterade med skog, när han övergick till annan verksamhet. All åkerjord är dock inte lämplig för skogsproduktion. Som vi framhållit i kapitel II, är vidare de svenska jordbruken i allmänhet för små och därmed jordens marginella avkastning för hög för att ersättning skulle kunna utbetalas för att viss del av åkerarealen tas ur produktionen.

Ersättning kan också lämnas jordbrukarna under en övergångstid för att de helt upphör med en viss produktion. Ersättningen kan då ha till syfte att ge ett bidrag till att täcka kostnader för i den aktuella produktionen gjorda investeringar. Kapitalsubventioner liksom subventioner på övriga produktionsmedel är dock eljest som regel mindre lämpliga, eftersom de kan beräknas öka produktionen.

Subventioner som skall utgöra en del i ett bestående system bör stå i proportion till företagens storlek för att så litet som möjligt hindra en strukturrationalisering. Ett exempel på en sådan bidragsform är arealtillägget. Om det utformas som ett enhetligt tillägg per arealenhet oberoende av avkastningen, finns det dock risk för att tilläggen i viss utsträckning medverkar till att arealer som annars skulle nedlagts hålls i bruk. Ett arealtillägg kan emellertid områdesvis graderas efter jordens avkastning, eventuellt i anslutning till skördeskadeskyddets normsiffror, och konstrueras så att det stimulerar nedläggning av svagt avkastande jord. Detta kan ske om bidraget ställs i relation till den areal som är i bruk i utgångsläget och dess avkastning och får utgå oberoende av om denna areal hålls i hävd under viss tid.

Vi har här redovisat några synpunkter på tänkbara subventionsformer. Diskussionen om subventioner har främst knutit an till våra överväganden i samband med valet av prislinje. Genom vårt ställningstagande på denna punkt har vi också angett att vi anser att subventioner bör användas endast undantagsvis och under en begränsad period.

4. Industrins råvarukostnadsutjämning

En jordbruksreglering som är utformad som en högprislinje eller en mellanprislinje kan, om speciella åtgärder ej vidtas, för industrin — särskilt livsmedelsindustrin — medföra ett handikapp i konkurrenshänseende. Detta uppkommer vid avsättning såväl på hemmamarknaden som vid export i förhållande till motsvarande industrier i andra länder, vilka som regel vid export och i vissa fall även vid avsättning inom respektive land erhåller jordbruksråvarorna till världsmarknadspris.

I länder som tillämpar en sådan högprislinje har man vad gäller avsättningen på hemmamarknaden i allmänhet sökt utjämna detta handikapp genom att avväga industriprodukternas tullskydd så att det förutom eventuellt manufaktureringsskydd inrymmer kompensation för råvarukostnadsfördyringen. På exportmarknaden har man antingen medgett restitution av erlagda tullar eller importavgifter för ingående jordbruksråvaror — i den mån dessa importerats — eller tillämpat någon form av exportsubventioner. För Sveriges vidkommande har samtliga dessa åtgärder sedan länge tillämpats för att i viss mån kompensera vår industri för av jordbruksregleringen åsamkade högre råvarupriser.

Tullavvecklingen inom EFTA har emellertid för ett flertal industriprodukter medfört, att den av jordbruksregleringen orsakade råvarukostnadsfördyringen inte längre kan neutraliseras genom tullskyddet. Detta förhållande har lett till att man för vissa industriprodukter infört ett särskilt prisutjämningssystem. Som kompensation för de ändrade konkurrensvillkoren erhåller tillverkarna av

a) choklad, konfektyrer, biscuits, wafers m. m.
b) såser, soppor, senap m. m.
c) vissa fiskkonserver

sedan 1960 prisutjämningsbidrag motsvarande råvarufördyringen för vissa viktigare jordbruksråvaror. Prisutjämningsbidragen, som administreras av statens jordbruksnämnd och kontrollstyrelsen, motsvarar i princip de för de använda råvarorna gällande införselavgifterna. Jordbruket erhåller för levererade råvaror alltjämt de genom gränsskyddet förhöjda priserna. Kostnaderna för prisutjämningsbidragen finansieras för varor under a) i allt väsentligt genom att en särskild utjämningsskatt uttas såväl vid import som vid produktion inom landet. Återstående kostnader för prisutjämningsbidragen bekostas med statliga budgetmedel. För hela prisutjämningen åtgick 1964/65 ca 44 milj. kr.

Råvaruprisutjämning har vidare genomförts för stärkelse och äggalbumin. Denna råvaruprisutjämning har bekostats med införselavgifter.

De åtgärder som vidtagits för att undanröja jordbruksregleringens inverkan på råvarukostnaderna vid industriell tillverkning av andra än jordbruksreglerade industriprodukter avser inte alla sådana produkter, som enligt EFTA blivit föremål för tullavtrappning. Produkter som inte omfattas av gällande system för råvaruprisutjämning är bl. a. malt- och läskedrycker, skorpor, cakes, Danish pastry, glass samt glass- och puddingpulver. Enligt en beräkning, som utförts av Sveriges Industriförbund på grundval av den officiella industristatistiken för år 1963, är åtgången av jordbruksreglerade råvaror vid tillverkning av dessa produkter av följande storlek i milj. kg.

Socker	23,0
Mjöl	9,6
Malt	34,3

Torrmjölk	2,5
Fettvaror	3,0
Övrigt (smör, ägg)	2,7

Multipliceras förbrukningen av jordbruksråvaror med de införselavgifter som gällde hösten 1965, erhålls ett belopp av 22 milj. kr för tillverkningen av maltdrycker och läskedrycker, 9 milj. kr för tillverkningen av skorpor, cakes och Danish pastry samt 9 milj. kr för tillverkningen av glass samt glass- och puddingpulver. Sammanlagt kan alltså råvarufördyringen för angivna produkter beräknas uppgå till 40 milj. kr vid den aktuella införselavgiftsnivån.

Från Industriförbundets sida har vidare framhållits för oss att det tullskydd, som lämnats produkter som innehåller jordbruksråvaror och som från början avvägts med hänsyn till fördyringen på grund av jordbruksregleringen, kommit att urholkas väsentligt beroende på den stegring som ägt rum av jordbruksvarornas gränsskydd från i genomsnitt närmare 30 % 1956, då de nu gällande tullsatserna fastställdes, till över 60 % våren 1966.

Vad gäller industrins råvarukostnadsutjämning vill vi för vår del förorda, att kompensation lämnas den industri, vars gränsskydd är föremål för avveckling inom EFTA, i den mån den är beroende av råvaror som fördyras genom jordbruksregleringen och har att räkna med konkurrens i nämnvärd grad från producenter i andra länder. De kompletteringar av nu gällande utjämning, som härigenom blir nödvändiga, kräver emellertid en utredning av handelspolitisk och tullteknisk natur. Vi vill förorda, att en sådan utredning snarast kommer till stånd. Frågan om urholkningen av tullskyddet för andra än EFTA-produkter baserade på jordbruksreglerade råvaror synes också kunna hänskjutas till denna utredning.

5. *Förhandlingsformer m. m.*

Riksdagsbeslutet 1947 om riktlinjerna för jordbrukspolitiken innebar (se kap. A: XII) en principiell sammanknytning av prisreglering och rationaliseringsverksamhet. Denna sammanknytning medförde dock inte en samordning av beslutsprocessen på de båda jordbrukspolitiska områdena. Den centrala administrationen handhas sålunda av två olika verk, statens jordbruksnämnd och lantbruksstyrelsen.

Såsom vi redan framhållit i kapitel III har vi funnit det vara en brist, att viktiga beslut rörande prisstödet respektive rationaliseringen inte föregås av någon form av samråd mellan de båda verken. Vi har emellertid inte ansett kontaktbehovet vara av det slaget, att en sammanslagning av verken borde komma till stånd. Dock bör enligt vår mening samråd ske i fråga om förslag till viktigare beslut på de båda myndigheternas verksamhetsområden.

Vårt i det föregående framlagda förslag om den framtida jordbrukspolitiken synes utgöra ett skäl för någon form av gemensam beredning av de jordbrukspolitiska spörsmålen. Denna skulle kunna ske på det sättet, att lantbruksstyrelsen och jordbruksnämnden minst en gång om året på grundval av inom verken utarbetade rapporter om erfarenheterna av prisreglerings- respektive rationaliseringsverksamheten gemensamt överväger frågan om eventuella ändringar i gällande bestämmelser eller anordningar på de båda verksamhetsområdena. Rapporterna skulle innehålla analyser och statistiska serier av värde för belysning av utvecklingen inom jordbruket.

Det torde få förutsättas, att prisregleringen i fortsättningen liksom hittills kräver förhållandevis täta kontakter mellan jordbruksnämnden samt Jord-

brukets Förhandlingsdelegation och nämndens konsumentdelegation.

Statens jordbruksnämnd fyller för närvarande en förhandlingsfunktion samtidigt som nämnden utgör ett centralt verk. Vi har övervägt lämpligheten av detta arrangemang och därvid funnit oss böra förorda, att förhandlingsfunktionen på den statliga sidan anordnas skild från jordbruksnämnden genom att staten företräds av särskilt delegerade eller på annat sätt. I samband därmed bör nämndens ledning ombildas till en verksstyrelse med lekmannainslag.

6. Sammanfattning av förslagen

I sammanfattning kan våra förslag i det föregående uttryckas som följer.

1. Prisstödet till jordbruket bör, med hänsyn till det europeiska ekonomiska samarbetet, tills vidare i allt väsentligt ha formen av en högprislinje och sålunda utgå som ett gränsskydd.

2. Så länge importen av livsmedel till Sverige är av begränsad omfattning och relativt oregelbunden, bör i princip ett system med inom vissa gränser fasta införselavgifter bibehållas. Undantag bör dock liksom nu göras för fodermedel och socker. Systemet med mittpriser och prisgränser bör bibehållas, men prisgränserna bör överses i syfte att få klarlagt, om en krympning av gränserna är ändamålsenlig.

3. Jordbruksprisernas förändringar mäts med jordbruksnämndens producentprisindex. Utvecklingen av denna och en på visst sätt rensad konsumentprisindex skall jämföras fortlöpande. Vid jämförelsen mellan producentprisindex och den rensade konsumentprisindex skall hänsyn tas till att jordbrukspriserna enligt målsättningen ej bör tillåtas stiga fullt så snabbt som den allmänna prisnivån ökar. Det är först sedan denna realprissänkning dragits bort som de eventuella avvikelserna från målsättningen kan följas. När under övergångsperioden kvoten mellan producentprisindex och den rensade konsumentprisindex under två månader i följd ändrats med mer än 2 % jämfört med den kvot som gällde i ingångsläget eller vid föregående justeringstillfälle, ändras införselavgifterna. Prisgränser och mittpriser ändras när den på visst sätt rensade konsumentprisindex ändrats med mer än 3 %.

4. Prisregleringsmyndigheten bör ges vidare möjligheter än för närvarande att avvakta den fortsatta prisutvecklingen inom och utom landet, innan åtgärder behöver vidtas i anledning av att prisgränserna överskrids. Vid ändringar av införselavgifterna bör i princip eftersträvas ett likformigt gränsskydd. Prisregleringsåret ändras till att överenstämma med budgetåret.

5. Producentkooperativa organ befrias helt från statliga regleringsuppgifter. Den statliga marknadsregleringen bör bli fristående från jordbrukets föreningsrörelse, så att föreningsrörelsen i konkurrenshänseende kan bedömas enligt samma normer och från samma utgångspunkter som näringslivet i övrigt. Regleringsföreningarnas styrelse kompletteras så att konsumentintresset blir direkt företrätt.

6. Möjligheten att ta ut interna regleringsavgifter bör kvarstå tills vidare. Disposition av sådana avgifter liksom av införselavgifter bör prövas av prisregleringsmyndigheten. Det maximibelopp av 160 milj. kr, som fått disponeras av införselavgifter, bör inte utan starka skäl överskridas.

7. I fråga om industrins råvarukostnadsutjämning förordas, att kompensation lämnas den industri, vars gränsskydd är föremål för avveckling inom EFTA i den mån den är beroende av

råvaror, som fördyras genom jordbruksregleringen och har att räkna med konkurrens i nämnvärd grad från producenter i andra länder. De kompletteringar av nu gällande utjämning, som härigenom blir nödvändiga, kräver en utredning av handelspolitisk och tullteknisk natur, vilken snarast bör komma till stånd.

8. Beslut rörande prissättningen bör även i fortsättningen föregås av kontakter och överläggningar mellan företrädare för jordbruket, konsumenterna och staten. Statens jordbruksnämnd fyller för närvarande en förhandlingsfunktion, samtidigt som nämnden utgör ett centralt verk. Vid förhandlingar i fortsättningen bör staten företrädas av särskilt delegerade eller på annat sätt. I samband med denna omläggning bör jordbruksnämndens ledning omorganiseras till en verksstyrelse med lekmannainslag.

9. Jordbruksnämnden och lantbrukssstyrelsen bör minst en gång om året gemensamt överväga frågan om eventuella ändringar i gällande bestämmelser eller anordningar inom de båda myndigheternas verksamhetsområden. Till grund för dessa överläggningar bör ligga rapporter om utvecklingen inom jordbruket.

KAPITEL XI[1]

Marknadsregleringen för särskilda produkter. Vegetabilier

1. *Spannmålsregleringen*

Av åkerarealen i Sverige har under senare år, som närmare redovisats i kapitel A:V, ca 20 % utnyttjats för odling av handelsväxter (brödsäd, potatis, sockerbetor, oljeväxter m. m.) och återstående 80 % för odling av foderväxter, som till huvudsaklig del används för uppfödning av djur inom animalieproduktionen. Brödsäden tar i anspråk sammanlagt ca 10 % av den totala arealen och fodersäden ca 35 %. Skörden av brödsäd har under åren 1960—64 varierat mellan 719 och 1 068 milj. kg. Den helt övervägande delen utgör vete, främst höstvete, medan råg utgör 10—15 % av brödsädsskörden. Skörden av fodersäd har under senare år varit ungefär tre gånger så stor som brödsädsskörden. Av fodersädsskörden är drygt hälften korn och blandsäd, och återstoden havre.

Brödsädsproduktionen överstiger — vid normalt skördeutfall — med omkring 30 % förbrukningen för mänsklig konsumtion. Härav utgör ungefär hälften utsäde och naturligt avrens. Härtill kommer att en del av brödsädsskörden normalt används som foder inom landet. Även fodersädsodlingen överstiger numera normalt förbrukningen. Tillgången på fodersäd påverkas utom av skördens storlek även av utfallet av brödsädsskörden, eftersom skadad brödsäd används som fodervara. Överskott av brödsäd och fodersäd exporteras till en del i sin ursprungliga form, men fodersäden har också till större eller mindre del omvandlats till fläsk och därefter avsatts på utlandsmarknaden.

A. Marknadsregleringen

För *brödsäd* har under sexårsavtalet och provisorieåren gällt mittpris samt övre och nedre prisgräns. Mittpriset har liksom för övriga jordbruksprodukter skyddats av införselavgift. Priserna på vete och råg tillåts emellertid inte variera under året inom prisgränserna i takt med svängningarna i utlandspriserna, som fallet är för övriga jordbruksprodukter. För vete och råg fastställs inlösenpriser en gång per år vid början av skörden, vilka priser jordbrukarna kan påräkna för sina leveranser. Inlösenpriserna fastställs av en särskild regleringsförening, Svensk Spannmålshandel, ekonomisk förening, med beaktande av gällande importavgift, det väntade skördeutfallet, det internationella marknadsläget samt tillgången på medel för marknadsreglerande verksamhet för spannmål. Den marknadsreglerande verksamheten består av inlösen, lagring och försäljning inom landet samt export och import m. m. Förening-

[1] I kap. XI och XII behandlas endast sådana produkter där vi funnit en genomgång av marknadsregleringen mest angelägen. Oljeväxterna har, med hänsyn till deras karaktär av underlag för fettproduktion, redovisats i kap. XII i avsnittet om mjölk- och fettregleringarna.

en, i vars styrelse på nio personer ingår två statliga representanter, bär såväl det prispolitiska som det ekonomiska ansvaret för avlastning av uppkommande överskott av brödsäd. Den övre resp. nedre prisgränsen anses under- resp. överskriden, om de av föreningen fastställda inlösenpriserna ligger utanför prisgränserna. Detta har hittills inte inträffat.

För att täcka förluster vid export av brödsäd till lägre priser än de inhemska uttas en förmalningsavgift inom landet för vete och råg som används för tillverkning av mjöl, gryn, flingor och liknande produkter. Avgiften uttas med stöd av särskild statlig förordning och kungörelse. Avgiften är för närvarande maximerad till 6 kr/dt, varav högst 5,25 kr/dt får användas till att täcka exportförluster. Återstående del används främst till att täcka jordbrukets bidrag till skördeskadeskyddet. Vid införsel av mjöl och gryn av vete och råg utgår kompensationsavgift baserad på en förmalningsavgift av 5 kr/dt.

De av Svensk Spannmålshandel fastställda inlösenpriserna gäller vid leverans till vissa s. k. prisorter. Därutöver finns vissa andra orter där inlösenpris betalas men då med avdrag av 0,25—1 kr/dt. Prisortssystemet syftar till att motverka kostnadsökningar genom mindre rationella transporter av brödsäd men torde också innebära en subventionering av brödsädspriset för odlare som levererar till vissa kvarnorter.

Inlösenpriserna kan, om så erfordras, stödjas genom inmalningstvång. Förutsättningen för att detta skall få tillämpas är, att inlösenpriserna bestämts med rimlig hänsyn till utvecklingstendenserna på den internationella marknaden. Så anses vara fallet om beslutet rörande inlösenpriserna biträtts av statens representanter i föreningen. Under denna förutsättning ankommer det på jordbruksnämnden att i fall av behov tillämpa inmalningstvång för svensk brödsäd. Inmalningsprocenten skall bestämmas av nämnden efter samråd med föreningen, varvid ett 100-procentigt inmalningstvång, dvs. användning av enbart svensk vara, om möjligt bör undvikas. Om inmalningstvång tillämpas, är importör av vete- och rågmjöl skyldig att i mjölet blanda inhemsk vara i samma proportion som föreskrivits i fråga om inmalningen. Inmalningstvång har behövt tillgripas främst under perioder då de utländska spannmålspriserna varit fallande. Det har då varit svårt att med utgångspunkt från inlösenpriserna avsätta inhemsk brödsäd. Detta läge har inte varit aktuellt sedan regleringsåret 1961/62.

För *fodersäd* finns ej fastställt något mittpris eller några prisgränser. För fodersäden uttas rörliga införselavgifter, vilkas höjd bestäms av statens jordbruksnämnd. Avgifterna fastställs med beaktande av prisläget för importvara och volymen av odlingen och fläskproduktionen inom landet. Att införselavgiften för fodersäd är rörlig innebär, att den kan ändras när helst jordbruksnämnden finner det påkallat. Nämndens handlingsfrihet är dock begränsad genom att Kungl. Maj:t och riksdagen bestämmer de högsta avgifter som får tas ut.

För fodersäden fastställs vidare sedan år 1964 ett garanterat stödpris som gäller ett år i taget. Stödpriset fastställs av Kungl. Maj:t efter förslag av statens jordbruksnämnd sedan överläggningar ägt rum med Jordbrukets Förhandlingsdelegation. Stödpriset för fodersäd fungerar som en avsättningsgaranti för de spannmålshandlare, som förbinder sig att vid sina inköp från odlare inte underskrida stödpriserna. I första hand brukar denna garanti infrias genom ex-

portstöd. Kostnaderna för stödåtgärderna, som handhas av Svensk Spannmålshandel, finansieras med hjälp av tillgängliga regleringsmedel.

Stödpriset för fodersäd kompletteras av att för brödsäd, som är att hänföra till fodervara, tillämpas ett s. k. bottenpris. Även detta pris, som fastställs av statens jordbruksnämnd, skyddas genom marknadsreglerande åtgärder som handhas av Svensk Spannmålshandel. Under åren 1964 och 1965, då systemet med inlösenpris för brödsäd, bottenpris för brödsäd samt stödpris för fodersäd tillämpats i sin helhet, har inlösenpriset för vete varit ungefär 10 kr/dt högre än stödpriset för fodersäd och ca 7,50 kr/dt högre än bottenpriset för skadad brödsäd. Eftersom stödpriset gäller för orter inom överskottsområdet i mellersta Sverige, betyder detta att prissättningen i Sydsverige genom transportkostnaderna blir ungefär lika för fodervara av vete och råg samt fodersäd. Detta har också varit bakgrunden till prissättningen.

Svensk Spannmålshandel har för sin marknadsreglerande verksamhet, dvs. för åtgärder för att avlasta den inhemska marknaden pristryckande kvantiteter, tillförts införselavgifter på brödsäd samt på mjöl och gryn därav inom den totalram, som gällt för disposition av införselavgiftsmedel för regleringsändamål. Föreningen har också för att täcka kostnader för fodersädsexporten tillförts vissa införselavgiftsmedel för fodersäd. Vidare har föreningen fått disponera interna regleringsavgiftsmedel (förmalningsavgifter) samt kompensationsavgifter. För att täcka exportförluster bortsett från kostnaden för utbytesexport får i princip endast förmalningsavgiftsmedel användas.

Svensk Spannmålshandel har enligt avtal med statens jordbruksnämnd att för statens räkning och på statens bekostnad beredskapslagra vete och råg samt oljekraftfoder. För denna verksamhet samt för inlösenverksamheten i fråga om brödsäd förfogar föreningen över statliga eller statsgaranterade rörelsemedel inom en ram av 225 milj. kr, varav 190 milj. kr i form av rörlig kredit hos riksgäldskontoret och 35 milj. kr som checkräkningskredit hos riksbanken eller affärsbank mot säkerhet av riksgäldskontoret. Det ankommer på riksgäldsfullmäktige, såvitt angår rörliga krediter, och, i den mån kredit lämnas av riksbanken, på riksbanksfullmäktige att bestämma villkoren för krediten. Föreningen har i viss omfattning ägt disponera den rörliga krediten i riksgäldskontoret förutom till inlösen även till att under hösten tillfälligt finansiera omhändertagande av brödsäd. Formerna för finansieringen har fastställts efter överläggningar med jordbruksnämnden och riksgäldskontoret.

B. Överväganden och förslag

Såsom närmare framgår av kapitel A: VIII om Sveriges försörjningsläge kräver beredskapspolitiska skäl inte en spannmålsodling av nuvarande omfattning. Gränsskyddet för brödsäd synes ha stigit kraftigare än för andra varor. Detta förhållande är en konsekvens av att brödsädspriserna på världsmarknaden utvecklats annorlunda än världsmarknadspriset på andra varor i förening med automatiken vid utlösning av spärreglerna i det generella prisregleringssystemet. För vete beräknas gränsskyddet 1956 ha uppgått till närmare 30 % av importvärdet eller samma andel som genomsnittligt gällde för samtliga jordbruksprodukter. I maj 1966 kan avgifternas andel av importvärdet beräknas ha utgjort ca 130 % för vete och 60—65 % för samtliga produkter (inkl. kompensationsavgifter). Gränsskyddet för vete steg således betydligt starkare

än genomsnittet för samtliga jordbruksvaror under perioden 1956—66. För råg finns inte motsvarande uppgifter tillgängliga.

Mot bakgrunden av den tidigare behandlade målsättningen för den totala jordbruksproduktionen och de riktlinjer för prisavvägningen som förordats i kapitel IX, av innebörd att gränsskyddet för spannmål bör anpassas till det för övriga jordbruksprodukter, är det angeläget, att marknadsregleringen för spannmål utformas så, att den inte hindrar en krympning av produktionsvolymen. Vi har vid vår granskning av det nu gällande systemet funnit, att det i allt väsentligt fungerat tillfredsställande ur regleringsteknisk synpunkt. Systemet är uppbyggt för att medge avsättning till en stabil prisnivå av en produktion, som överstiger förbrukningen inom landet. Den minskning av produktionen, som vi anser bör komma till stånd på sikt, kan till en del ske genom annan avvägning av nivån för de olika slag av inlösen- och stödpriser som tillämpas. Vi anser därför att nuvarande regleringssystem kan bibehållas tills vidare. Vissa modifikationer bör dock införas, såsom framgår av det följande. En mer genomgripande omläggning av prisregleringssystemet blir aktuell först vid en produktionsvolym som stadigvarande understiger förbrukningen.

Det nuvarande systemet med förmalningsavgifter möjliggör för Svensk Spannmålshandel att lämna bidrag vid avsättning av överskott av brödsäd genom export. Förmalningsavgiftens storlek är beroende av omfattningen av de exportkostnader som behöver täckas, dvs. hur stora kvantiteter som behöver exporteras samt prisläget i Sverige jämfört med utlandsmarknaden. Vid en på sikt minskande brödsädsproduktion bör förmalningsavgiften kunna reduceras, om inte klyftan mellan den inländska och utländska prisnivån samtidigt ökar. Tills vidare måste avgiften emellertid bibehållas. Förmalningsavgifter kan beräknas vara erforderliga även vid en liten produktionsvolym för att täcka fraktkostnader för brödsäd, som exporteras i byte mot import av vara av högre kvalitet. Såsom framgått av kapitel X bör emellertid den kompensationsavgift, som uttas i stället för förmalningsavgift vid import, byggas in i införselavgiften och tas med i bedömningen av gränsskyddets storlek och framtida utformning.

Stödköpsförfarandet och de rörliga införselavgifterna för fodersäd samt bottenpriset för brödsäd till foder har sin grund i en önskan att hindra en för låg fodersädsprisnivå inom landet. Detta kan medföra en för stor animalieproduktion. Det gränsskydd som lämnats fodersäden på hemmamarknaden kan vidare inte utnyttjas, om konkurrensen inom landet tillåts pressa priserna. Vid en produktion av fodersäd som är mindre än den nuvarande kan behovet av dylika regleringsingrepp väntas minska. Tills vidare är de emellertid nödvändiga. Det nuvarande systemet med stödpriser för fodersäd som fastställs av Kungl. Maj:t samt bottenpriser för brödsäd till foder, som fastställs av jordbruksnämnden, bör emellertid ändras så att båda dessa stödanordningar handhas av samma beslutande instans.

Gränsskyddet för fodersäd lämnas, i motsats till vad som gäller för flertalet jordbruksprodukter, genom rörliga införselavgifter. Bakgrunden utgör fodersädsprisernas centrala ställning inom animalieproduktionen. Införselavgifterna på fodersäd och andra fodermedel har på grund härav använts för att styra produktionen av vissa animalieprodukter (fläsk, ägg, broiler). Efter-

som behov av att styra produktionen på dessa områden kan väntas föreligga även i fortsättningen, anser vi att systemet med rörliga avgifter för fodervarorna måste bibehållas.

De rörelsemedel som ställs till Svensk Spannmålshandels förfogande kan för närvarande användas såväl till beredskapslagring som inlösen och marknadsreglering för brödsäd. Vi förordar att medel till kapitalkostnaderna för beredskapslagringen anvisas på riksstaten (kapitalbudgeten) och att formen med rörlig kredit hos riksgäldskontoret resp. checkräkningskredit hos riksbanken reserveras för inlösenverksamheten i fråga om spannmål.

Det prisortssystem, som för närvarande tillämpas vid inlösen av brödsäd, bör överses med utgångspunkt från rent ekonomiska grunder och med beaktande av strukturförändringarna inom odlingen och handeln med brödsäd.

2. *Sockerregleringen*[2]

A. Den internationella sockermarknaden

Socker är en jordbruksprodukt med jämförelsevis omfattande världshandel, vilket främst sammanhänger med de komparativa fördelarna för produktion av rörsocker inom vissa områden i världen och med att socker är en lagringsduglig vara, som tål långväga transporter. Under senare delen av 1950-talet omsattes sålunda omkring en tredjedel av hela världsproduktionen av socker i internationellt varuutbyte. Det finns anledning räkna med att sockerproduktionen även i framtiden kommer att utgöra en väsentlig källa för valutainkomster för såväl gamla exportländer som nya. För de länder, som har naturliga förutsättningar för sockerproduktion, utgör sockret ofta en hävstång till förbättrad ekonomi. Satsningen på sockerproduktion är emellertid i flera fall utomordentligt ensidig.

Omkring två tredjedelar av världsexporten av socker sker till fasta kontrakt. Priset på råsocker enligt Common Wealth Sugar Agreement ligger på en nivå av ca 70 öre/kg, vilket omräknat till färdigt socker fritt Sverige enligt Svenska Sockerfabriks AB innebär ca 90 öre. Ungefär samma priser uppges även gälla för de sockerkvantiteter, som Förenta Staterna importerar. Också sockeravtalet mellan Kuba och Sovjetunionen synes innebära förhållandevis höga priser, även om dessa är svåra att direkt ange på grund av vanskligheten att värdera motprestationerna. På den fria marknaden, som omfattar tredjedelen av handelsomsättningen, är priserna betydligt lägre än enligt långtidskontrakten. En brist eller överskottsproduktion får kraftig inverkan på priset på denna resterande del av marknaden. En annan faktor som bidrar till de starka prisfluktuationerna på den fria sockermarknaden är, att efterfrågan är tämligen given på kort sikt och i mycket ringa grad påverkas av prisförändringar, dvs. sockret är en vara med praktiskt taget oelastisk efterfrågan. I olika krislägen (Korea 1951, Suez 1957 och Kuba 1963) har noterats mycket höga sockerpriser. Som exempel kan nämnas, att för efterkrigstiden ett högsta pris på färdigt socker (enligt engelska noteringen) redovisats i november 1963 med 180 öre/kg och att ett lägsta pris (på Paris-

[2] Det bör anmärkas, att bakom skrivning och förslag i avsnittet om sockerregleringen står en annan gruppering än den som i övriga andra frågor med skiljaktiga uppfattningar bildar majoritet. — Till grund för framställningen i avsnittet ligger bl. a. en inom utredningen utarbetad »Promemoria rörande stödet till den svenska sockernäringen». (Stencil.) De ledamöter i utredningen, som anslutit sig till föreliggande skrivning, har emellertid i vissa delar inte godkänt innehållet i denna promemoria.

börsen) noterats i oktober/november 1965 med 32 öre/kg. Det är de senaste årens överproduktion som medfört, att världsmarknadspriset (importpriset) för närvarande ligger på en mycket låg nivå, eller vid 35—40 öre per kg.

Vid en bedömning av den sannolika utvecklingen framöver bör man dock utgå från de genomsnittliga förhållandena under en följd av år. Medelpriset på färdigt socker baserat på den engelska noteringen låg 1950—65 vid 70 öre/kg. Import har dock under denna period regelmässigt kunnat ske till lägre priser än den engelska noteringen. För en längre period har prisskillnaden beräknats till i medeltal 5 öre. Att det effektiva importpriset är lägre än denna notering framgår bl. a. av den under senare år införda Paris-börsens s. k. spotnotering. Parisnoteringen har fr. o. m. regleringsåret 1965/66 använts för bestämning av införselavgiftens storlek i Sverige, eftersom den ansetts utgöra en bättre mätare på det faktiska importpriset än den engelska noteringen. Under tiden maj till mitten av juli 1965 låg den franska noteringen cif Malmö mellan 10 och 16 öre lägre per kg än den engelska noteringen. Det bör emellertid påpekas, att omsättningen av strösocker vid Paris-börsen är av blygsam omfattning.

De starkt fluktuerande världsmarknadspriserna på socker samt det för närvarande mycket låga världsmarknadspriset medför givetvis starka ekonomiska påfrestningar på de rörsockerproducerande u-länder, som till väsentlig del är beroende av sockerexporten för att anskaffa valuta. Vid 1965 års sockerkonferens i Genève avsåg man därför att söka stabilisera priset för socker på en rimlig nivå genom ett internationellt sockeravtal. Man lyckades emellertid inte vid denna konferens åstadkomma enighet mellan de sockerimporterande länderna och de exporterande u-länderna. Det lägsta prisintervall på råsocker som diskuterades vid Genève-konferensen anges av Sockerbolaget omräknat till raffinerat socker cif Sverige motsvara 67—86 öre/kg. Om ett internationellt sockeravtal kommer till stånd — till vilket Sverige i så fall får förutsättas ansluta sig — är det ett pris vid ungefär denna nivå (i varje fall minimipriset) som man torde böra utgå från vid en bedömning av den svenska sockernäringens framtid. (En ny sammankomst om ett internationellt sockeravtal avses ske under 1966.) Om ett sockeravtal inte skulle komma till stånd är det inte enbart de rörsockerproducerande länderna som kan tänkas exportera socker till mycket låga priser. Flera länder i Europa, främst Frankrike och Tjeckoslovakien, har under senare år regelbundet exporterat betsocker i stora kvantiteter med statliga subventioner till priser, som ofta t. o. m. legat under rörsockerpriserna inkl. frakter från de viktigaste produktionsområdena.

Såvitt kan bedömas kommer även de närmaste åren att kännetecknas av låga priser i internationell sockerhandel. På längre sikt är det emellertid inte lika säkert, att så fortfarande blir fallet, även om ett internationellt sockeravtal inte kommer att förverkligas. I detta sammanhang må också erinras om att priserna på socker inom vissa EEC-länder ligger på ungefär samma nivå som i Sverige. En svensk anslutning till EEC skulle komma att innebära, att Sverige inte längre skulle kunna dra nytta av de låga priserna på den fria världsmarknaden. Inköpen av socker skulle nämligen i en sådan situation i första hand få göras på den gemensamma marknaden till där gällande priser. I den mån sockerimport från tredje land skulle förekomma, skulle införselavgif-

ten härför få inlevereras till den för EEC gemensamma jordbruksfonden.

Anledning till vår tveksamhet inför den framtida internationella prisutvecklingen för socker är inte blott den allmänna osäkerheten rörande världsförsörjningen av livsmedel överhuvud utan även i någon mån vissa speciella förhållanden i ett flertal av de länder, där rörsocker odlas och från vilka huvuddelen av det socker som går i internationell handel kommer. Rörsockerproduktionen försiggår till övervägande del i u-länder i Syd- och Mellanamerika, i Asien och i Afrika. Under nuvarande politiska förhållanden förefaller det mindre sannolikt, att dessa länder skulle kunna genomföra en expansion av en sådan storleksordning som erfordras för att tillgodose den främst genom befolkningstillväxten förväntade konsumtionsökningen i världen. Störningar i den internationella sockerförsörjningen förefaller troliga, då vissa av berörda länder i samband med sin frigörelse från västligt inflytande löper uppenbar risk för ekonomisk desorganisation med menligt inflytande på deras exportförmåga. I flertalet av de länder, som är stora rörsockerexportörer eller har stor sockerpotential, råder för närvarande politiska krisförhållanden eller utpräglad politisk instabilitet.

Det synes inte osannolikt, att på grund av svårigheter att mobilisera de mycket stora kapitalresurser, som kommer att erfordras för ökad sockerproduktion samt växande sociala och politiska störningar, flera rörsockerexporterande länder står inför ett skede av stigande produktionssvårigheter och därmed inför stigande kostnader. Åtskilliga rörsockerexporterande länder har visat sig ha tillverkningskostnader vid eller över den kostnadsnivå som råder i Västeuropa, däribland Sverige. Det ter sig inte osannolikt, att större delen av världsexporten av oraffinerat rörsocker för att uppnå full kostnadstäckning redan i dag skulle behöva betalas med priser som i varje fall inte understiger de priser som regelmässigt ingår i de förut nämnda långtidsavtalen.

B. Den svenska sockernäringen och stödet åt denna

Odlingen av sockerbetor i Sverige bedrivs för närvarande i de sydligaste landskapen samt på Öland och Gotland. Under perioden 1960—64 minskade antalet betodlare från omkring 24 000 till 19 000. Under samma period nedgick betarealen från 50 600 ha till 44 000 ha. Av det totala antalet betodlare i landet 1964 fanns drygt 15 000 i Halland, Blekinge och Skåne, ca 1 400 på Öland och ca 2 600 på Gotland. År 1965 odlades ca 43 000 ha. Vid en odling av denna omfattning täcker den inhemska produktionen av socker omkring 70 % av konsumtionen.

Orsakerna till sockerbetsodlingens tillbakagång är flera. Förutom arbetskraftsförhållandena bör särskilt nämnas den dåliga lönsamheten 1961 och 1962 (1961 främst på grund av exceptionellt lågt betpris och 1962 på grund av låg skörd). Betprisets ojämnhet mellan åren och osäkerheten om det definitiva betpriset för året har också varit bidragande orsaker. Beträffande arbetskraften synes inte själva anskaffningen ha vållat de största svårigheterna under senare år. Framför allt synes det vara besväret att ha tillfälliga betskötare anställda som en del jordbrukare velat undvika.

Odlingen per brukningsenhet har under nyss angivna tidsperiod stigit kontinuerligt från 2,09 ha 1960 till 2,26 ha 1964. Den huvudsakliga delen av Sveriges betodling eller 60—65 % är förlagd till Malmöhus län. Därnäst största

andelen faller på Kristianstads län med 20—25 %. Av den totala betarealen faller omkring 7 % på Gotlands län och 6 % på Kalmar län.

Den svenska betodlingen ligger avkastningsmässigt väl till jämfört med övriga europeiska länder. Betskördens storlek och sockerhalten varierar dock mellan olika distrikt. Så t. ex. är avkastningssiffrorna lägre för de betodlingsområden som förser bruken på Gotland och Öland (Roma resp. Mörbylånga) med betor jämfört med övriga betodlingsdistrikt.

Enligt kalkyler som upprättats inom Svenska Sockerfabriks AB skulle de rationaliseringsvinster som är möjliga att uppnå inom överskådlig framtid kunna anges till ca 1 000 kr ha, motsvarande en fjärdedel av betodlarnas bruttointäkter. Denna betydande rationalisering förutsätter främst tillgång till ett genetiskt enkornsfrö och att sommarskötseln till följd härav kan fullständigt mekaniseras. Vidare förutsätts betydande framtida rationaliseringsmöjligheter av upptagnings-, hanterings- och transportarbetet. Räknat per kg färdigt socker skulle kostnadsbesparingen enbart genom allmän övergång till genetiskt enkornsfrö utgöra ca 11 öre/kg. Såvitt kan bedömas kommer det genetiska enkornsfröet redan under 1968 att vara tillgängligt för allmän odling. Vid jämförelse med nuläget för betodlingen som helhet beräknar Sockerbolaget den möjliga arbetskraftsbesparingen efter fullständigt genomförd mekanisering av sommarskötseln m. m. vara av storleksordningen $^2/_3$.

Sockerbetsodlingen har ett gott anseende bland odlarna för sitt positiva inflytande på efterföljande grödor. Resultat från hittills utförda växtföljdsförsök bekräftar, att betorna är en utmärkt förfrukt till flertalet växter. I synnerhet går olika slag av stråsäd bra till efter sockerbetor, som i det avseendet hävdar sig väl med t. ex. potatis, ärter, vitsenap och raps. Antalet kulturväxter i Sverige med goda förfruktsegenskaper som kan odlas i stor skala är begränsat. Med hänsyn till betydelsen av en ordnad växtcirkulation är det därför värdefullt att även ha tillgång till sockerbetor i sortimentet av grödor med goda förfruktsegenskaper. Rotfrukterna har bl. a. betydelse genom den intensiva jordbearbetning, som de medför, och den kraftiga gödslingen. Vid en minskning av betesodlingens omfattning skulle vissa jordbrukare gå miste om denna fördel.

I detta sammanhang må framhållas, att sockerbetsodlingen ger goda möjligheter till förlängd sysselsättningssäsong på hösten, vilket är av stor ekonomisk betydelse, då i betodlingsområdena i allmänhet inte finns möjligheter till skogsarbete som i andra delar av landet. Detta gäller både jordbrukarna och lantarbetarna. Svårigheter föreligger redan nu för slättbygdsjordbruket att bereda jämn sysselsättning året om. Minskas betodlingen betydligt eller bringas den att upphöra, ökar dessa svårigheter ytterligare. Risk uppkommer då för undersysselsättning för berörda jordbrukare samt för en tidigare säsongfriställning av lantarbetare, vilka utgör en mycket betydande del av arbetskraften för upptagnings- och bettransportarbetet. En sådan utveckling vore till nackdel vid tillskapandet av större jordbruksföretag, som den av oss förordade rationaliseringspolitiken avses medföra.

Under efterkrigstiden har skett en stark rationalisering av den svenska sockerindustrin. Sålunda har sedan början av 1950-talet mer än hälften av Sockerbolagets fabriksenheter nedlagts. Antalet enheter är för närvarande nio, varav sju i Skåne samt en på Gotland och en på Öland. Sedan 1956/57 har nedlägg-

ningen omfattat fem fabriker. Minskningen av brukens antal har skett i samband med en successiv kapacitetsökning för den enskilda bruksenheten. I runda tal avverkar ett betbruk i dag 5 à 6 gånger så mycket som för 50 år sedan. Jämfört med andra västeuropeiska länders sockerindustri ligger den svenska genomsnittskapaciteten på en relativt hög nivå.

Vid bedömning av lönsamheten av en fortsatt strukturrationalisering, dvs. nedläggning av sockerbruk och koncentration av driften till färre enheter, måste man jämföra de minskade kostnaderna vid koncentrerad drift med ökade kostnader för bettransporter. Man anser inom Sockerbolaget, att möjligheterna till en strukturförändring av sockerindustrin vid nuvarande förhållanden beträffande odlingens omfattning, lokalisering och leveranssystem är starkt begränsade. Beträffande den löpande fabrikationen föreligger dock fortfarande rationaliseringsmöjligheter även om dessa, efter den genomgripande automatisering som skett under senare år, är rätt små såvitt kan bedömas vid jämförelse med utvecklingen i andra länder. Det bör även tilläggas, att ytterligare rationaliseringar kräver ökade investeringar. Det må dock påpekas, att inom sockerindustrin liksom i svenskt näringsliv i övrigt pågår ett kontinuerligt utvecklingsarbete för att genom nya metoder och processer åstadkomma rationaliseringar på lång sikt.

Betkampanjen i Sverige uppgår liksom i de flesta andra västeuropeiska länder till ca 70 dygn. Endast i Storbritannien har man på grund av speciella klimatiska förhållanden en väsentligt längre kampanj. Under kampanjen pågår driften dygnet runt i tre skift. En förlängning av kampanjen vid nuvarande betvolym kan endast ske genom ökad lagring, medan det däremot inte är realistiskt att räkna med en förlängd betupptagningsperiod. En metod, som för närvarande studeras i driftsmässig skala av betodlare och industri och vilken innebär, att betorna bl. a. mellanlagras på gården, skulle vid allmän tillämpning skapa förutsättningar för en förlängning av den svenska betkampanjen, vilket i sin tur skulle medföra sänkta kostnader för sockerindustrin.

Mot bakgrund av höga inhemska kostnader för framställning av färdigt socker (för närvarande 139 öre/kg) och låga världsmarknadspriser är det helt naturligt, att den inhemska sockernäringen måste erhålla ett väsentligt stöd. Den svenska sockernäringen har också i likhet med annan inhemsk livsmedelsproduktion erhållit statligt stöd sedan lång tid tillbaka, ett stöd som för sockernäringens vidkommande är särskilt betydande vid nu rådande priser på den fria marknaden.

Efter omläggningen av prissättningssystemet för jordbruksprodukter enligt 1955 års riksdagsbeslut har för sockerbetor och socker från den 1 maj 1956 tillämpats ett system med införselavgifter, prisgränser etc. av samma principiella innebörd som för övriga av jordbruksprisregleringen omfattade produkter. (Jfr kap. A: XII.) Vissa särbestämmelser har dock gällt för sockerregleringen. Dessa beror bl. a. på att Svenska Sockerfabriks AB är ensam avnämare av de svenska sockerbetorna. Någon regleringsförening eller konjunkturutjämningsfond i egentlig mening finns inte på sockerområdet. I stället förs regleringsmedlen, införselavgifterna, till en av jordbruksnämnden förvaltad regleringsfond, från vilken bidrag lämnas till betodlingen. Ett stöd utgår alltså utöver gränsskyddet. I fråga om den närmare utformningen av sockerregleringen träffas årliga avtal mellan Sveriges betodlares centralförening,

Sockerbolaget och statens jordbruksnämnd. Nu gällande avtal avser sextonmånadersperioden 1 maj 1966—31 augusti 1967.

I detta liksom tidigare avtal regleras alltså villkoren för sockerbetsodlingen och framställningen av socker under resp. perioder. Nu gällande avtal skiljer sig dock i vissa avseenden från de förutvarande. Således är — i motsats till tidigare — införselavgiften rörlig även då det inhemska priset på socker ligger mellan prisgränserna. Införselavgiften anpassas fortlöpande efter världsmarknadsprisets ändringar enligt Paris-börsens noteringar (den s. k. spotnoteringen med ett tillägg av 4,3 öre/kg). För Sockerbolaget innebär systemet, att bolaget vid ett stigande världsmarknadspris får betala en större och vid ett fallande världsmarknadspris en mindre andel av betpriset. För betodlarna innebär systemet ett praktiskt taget fast betpris så länge den inhemska prisnivån för socker ligger mellan prisgränserna. Detta möjliggörs genom ianspråktagande av förut angivna regleringsmedel. För konsumenterna medför systemet, att höjningar eller sänkningar av världsmarknadspriset endast till ungefär en tredjedel kommer att återspeglas i det inhemska priset på färdigt socker. (Se vidare prop. 1966: 47, JoU 10, rskr 145.)

I det nu gällande sockeravtalet för tiden 1 maj 1966—31 augusti 1967 har man utgått från en inhemsk odling av sockerbetor under 1966 av 40 000 ha. (Den synes i själva verket komma att uppgå till ca 41 000 ha.) Grundpriset för 100 kg sockerbetor med 16 % sockerhalt har satts till 11 kr. (Odlare på Gotland och Öland erhåller därjämte liksom tidigare visst arealtillägg.) Mittpriset på socker (fabrikspris netto per kg socker K5 i säck) vid periodens början den 1 maj har (på grundval av ett kalkylerat importpris på färdigt socker cif Malmö av 43 öre/kg) satts till 109,24 öre. Övre och nedre prisgränser vid samma tidpunkt utgör 125,63 resp. 92,85 öre, vilket innebär en spänning av ±15 % av mittpriset. Införselavgiften per den 1 maj 1966 utgjorde 72,52 öre/kg motsvarande 206 % av det samtidiga importpriset 35,09 öre. Det på grundval härav framräknade fabrikspriset (35,09 + 72,52 =) 107,61 öre utgör ett med hänsyn till konsumtionen av importerat och svenskt socker vägt genomsnitt av ett lågt världsmarknadspris och det högre inhemska priset (produktionskostnaden i Sverige). Produktionskostnaderna för färdigt socker ur svenska betor 1966/67 beräknas till 139 öre/kg från fabrik.

C. Överväganden och förslag

I det föregående har sammanställts vissa uppgifter om den internationella sockermarknaden samt om den svenska sockernäringen och det stöd denna åtnjuter. Avsikten härmed har varit att ge underlag för en bedömning av det framtida behovet av stöd åt näringen. En sådan bedömning framstår som angelägen med hänsyn till att prisstödet för socker under senare år i allmänhet (men ej undantagslöst) varit betydligt högre än för andra jordbruksprodukter. Den totala produktionskostnaden för färdigt socker ur svenska betor har som förut sagts för 1966/67 kalkylerats till 139 öre/kg, samtidigt som importpriset är väsentligt lägre. Visserligen är så låga priser som under senare tid gällt — 35 à 40 öre/kg, cif Malmö — betingade av onormala förhållanden på den internationella sockermarknaden och bör därför inte tas som utgångspunkt för bedömning av de internationella prisförhållandena i allmänhet. Även bortsett härifrån har dock im-

portpriset under en längre följd av år legat mycket lågt i förhållande till de inhemska produktionskostnaderna. Sålunda beräknas importpriset på raffinerat socker cif Malmö ha utgjort i genomsnitt 65 à 70 öre/kg under åren 1950—65.

De priser som nu nämnts hänför sig till den inte kontraktsbundna delen av världshandeln med socker. Omkring 1/3 av handeln sker till priser som ligger på denna nivå. Den övriga världshandeln baseras på långsiktiga kontrakt till priser, vilka som tidigare framhållits ligger inte oväsentligt högre räknat för färdigt socker fritt Sverige. Om ett internationellt sockeravtal kommer till stånd torde man att döma av förut anförda uppgifter få räkna med ett minimipris av 65—70 öre, räknat i färdigt socker fritt Sverige.

Enligt vår uppfattning är det som vi redan framhållit överhuvud inte möjligt att lägga nu rådande mycket låga priser på den fria världsmarknaden (förut angivna 35—40 öre/kg) till grund för en bedömning av frågan om det fortsatta stödet till sockernäringen. Därest överhuvud priserna på den nu nämnda marknaden skulle få utgöra grundval för bedömningen, torde så i varje fall böra ske med utgång från genomsnittspriset för en längre följd av år eller 65—70 öre. Vid denna nivå torde också minimipriset i ett kommande internationellt sockeravtal komma att ligga. Vid en kalkyl med utgångspunkt från nu nämnda priser ligger stödet för den svenska sockernäringen fortfarande visserligen högt men knappast högre än det skydd, som andra i samma odlingsområden producerade grödor (närmast brödsäd) för närvarande åtnjuter. (Jfr det följande.) Det är givetvis en dylik jämförelse med andra inhemska produktionsgrenar i jordbruket, som främst är av intresse vid en bedömning av frågan om det fortsatta stödet åt sockernäringen.

Stödet åt den svenska sockerproduktionen kan mätas inte enbart med utgång från gränsskyddet. Utgångspunkten måste vara de totala produktionskostnaderna eller för närvarande 139 öre/kg. Jämfört med ett importpris av 65 à 70 (= det genomsnittliga världsmarknadspriset 1950—65 och det troliga minimipriset i ett framtida internationellt sockeravtal) utgör stödet ca 100 % eller som antytts ungefär detsamma som det hittillsvarande gränsskyddet för vete.

Det får tills vidare betraktas som ovisst, huruvida svensk storimport av socker behöver baseras på långtidskontrakt för att trygga det ökade behovet av utländskt socker eller om den helt eller delvis kommer att kunna ske på den s. k. fria världsmarknaden. Det är också ovisst, huruvida sådana kontrakt behöver ansluta till den prisnivå, som kännetecknar de brittiska, amerikanska och ryska avtalen. I dessa avtal synes å ena sidan ligga ett visst moment av politisk bindning och stöd, som torde medföra en högre prisnivå än som eljest skulle vara fallet. Å andra sidan har man sökt bygga dessa avtal — åtminstone de flesta av dem — på produktionskostnadskalkyler. Det är inte uteslutet, att sådana kalkyler kan komma att åberopas vid förhandlingar med Sverige om långtidskontrakt. För Sverige torde det vara naturligt att vid köp av socker från u-land av principiella skäl betala detta med sockrets produktionskostnader. I så fall skulle importpriserna komma att ligga högre än de nyss angivna priserna 65 à 70 öre. Detsamma gäller givetvis också, om Sverige skulle anslutas till EEC.

Frågan om den svenska sockernäringens framtid måste också ses mot bakgrunden av den förväntade inhemska

kostnadsutvecklingen. Rationaliseringsmöjligheter föreligger såväl inom sockerbetsodlingen som vid framställningen av socker vid sockerbruken. Av särskilt intresse är de rationaliseringsmöjligheter, som uppkommer vid användning av genetiskt enkornsfrö. Genom användning av dylikt frö kan som tidigare sagts det kostsamma gallringsarbetet förenklas genom ökad mekanisering. Härigenom förbilligas framställningen av betsocker jämfört med utvinningen av socker ur sockerrör. Kostnadsbesparingarna enbart vid en allmän övergång till sådant frö — vilken torde kunna ske inom få år — har förut angetts till ca 11 öre/kg färdigt socker.

Uppmärksamhet bör även ägnas det förhållandet, att den svenska sockernäringen byggts upp på grundval av statsmakternas uttalanden och beslut om betodlingens omfattning. Med hänsyn till att sockerindustrin är beroende av en inhemsk betodling skulle en nedskärning automatiskt komma att medföra kapitalförluster för industrin genom att nedläggning av betbruk då måste ske. I en sådan situation uppkommer frågan hur sockerindustrin skall gottgöras för dylika kapitalförluster. Detsamma gäller även dyrbarare maskinutrustning hos odlarna. I den mån en sådan gottgörelse lämnas kommer konsumenternas vinster av ett lägre sockerpris i vart fall under en övergångstid att reduceras.

Sammanfattningsvis finner vi, att med hänsyn till att de nu rådande exceptionellt låga priserna på socker i internationell handel i längden knappast kan väntas bestå samt till att det föreligger stora möjligheter till kostnadsbesparingar inom relativt få år inom främst betodlingen ett minskat behov av gränsskydd och annat stöd torde vara att förvänta. Ett mer definitivt ställningstagande till frågan om den svenska sockerproduktionens storlek bör av antydda skäl inte ske i nuvarande läge. I avvaktan på att förutsättningarna i nyssnämnda hänseenden klarnar — detta gäller även de västeuropeiska marknadsplanerna — bör inte nu någon egentlig reduktion av den svenska sockerproduktionen äga rum. Ytterligare skäl för en bibehållen sockerbetsodling av nuvarande storlek är som förut anförts, att denna odling ger möjlighet till förlängd sysselsättning på hösten, då risk eljest uppkommer för undersysselsättning för berörda jordbrukare och en tidigare säsongfriställning av lantarbetare. Stödåtgärderna bör tills vidare avvägas så, att en sockertillverkning baserad på en betareal av ca 40 000 ha kan upprätthållas inom landet. Betarealen uppgick ända till för några år sedan till över 50 000 ha.

Vid en inhemsk odling av 40 000 ha erhålls under förutsättning av normal avkastning en kvantitet socker motsvarande 65 % självförsörjningsgrad. Priset på sockerbetor bör för de närmaste åren fastställas vid förhandlingar i hittills gängse ordning med sikte på upprätthållande av en odling av den angivna storleken. Efter ett antal år bör en förnyad prövning av frågan om produktionens storlek äga rum på grundval av de internationella marknadsförhållanden samt de produktionsförutsättningar m. m. som då råder.

3. Fabrikspotatisregleringen

Potatisodlingen har sedan lång tid tillbaka varit en väsentlig inkomstkälla för jordbruket i vissa sandjordsområden, främst i Skåne och Blekinge. Större delen av skörden avsätts för industriell förädling till stärkelse eller potatisbrännvin.

Arealen odlad fabrikspotatis beräknas under de senaste åren ha omfat-

tat 15 000—16 000 ha eller ca 5 % av den totala åkerarealen i de aktuella områdena.

För att ge en viss uppfattning om den ekonomiska avkastningen av fabrikspotatis har sammanställts följande tablå.

	Fabriks-potatis	Råg	Korn	Höstraps/-rybs
Skörd, dt/ha	231	24	32	23
Skördevärde, kr/ha	3 630	[1] 1 272	[1] 1 408	1 840
Särkostnader,[2] kr/ha	2 946	716	887	1 290
Täckningsbidrag, kr/ha	684	556	521	550

[1] Exkl. halmvärdet, vilket brukar upptas till självkostnadspris.
[2] Vid långt driven mekanisering.

Den bygger på ett medeltal för 1959—64 av den objektiva skördeuppskattningens resultat från Götalands mellanbygder, sandjordsområdet, där potatisodlingen upptar ca 25 % av åkerarealen, varvid som jämförelse har insatts de förutom potatis mest intressanta grödorna i området, nämligen råg och korn. Dessutom redovisas en kalkyl över odling av höstoljeväxter.

Som synes ger potatisodlingen ett täckningsbidrag, som med 130—160 kr/ha överstiger de för råg, korn och höstoljeväxter. Vid bedömningen av denna skillnad måste man emellertid beakta de större ekonomiska riskerna med potatisodlingen till följd av de stora kostnader som är förknippade med den. Härtill kommer, att odling av oljeväxter knappast förekommer på de lättaste jordarna. Därest den trots allt äger rum, ger den i varje fall inte en avkastning i nivå med den i tablån insatta. För jordbruket inom de aktuella områdena har å andra sidan potatisodlingen stort värde dels genom att den bidrar till ökad arbetsfördelning, dels genom att den möjliggör — och i vissa områden är en nödvändig förutsättning för — en någorlunda tillfredsställande växtföljd.

A. Marknadsregleringar

Regleringen på fabrikspotatisområdet infördes i början av 1930-talet och erhöll i huvudsak sin nuvarande detaljutformning 1956.

Priset på fabrikspotatis, som förutsätts vara detsamma för både stärkelse- och bränneripotatis, fastställs med utgång från införselavgiften för stärkelse av ett för stärkelse- och bränneriindustrin gemensamt organ, Stärkelse- och Bränneriidustriernas Samarbetsorgan (SBS). I SBS ingår tre ledamöter från vardera Sveriges Stärkelseproducenters förening u. p. a. och Sveriges Bränneriidkareförening. I dessa föreningar är sammanslutna tillverkarna av stärkelse resp. råsprit. De utgör producentkooperativa organ, där andelsägarna utgörs av jordbrukare. SBS:s styrelse omfattar förutom nu nämnda ledamöter en av Kungl. Maj:t utsedd opartisk ordförande. SBS handhar förutom prissättningen på fabrikspotatisen gemensamma frågor rörande odling och rationalisering.

För att tillverka stärkelse krävs tillstånd av statens jordbruksnämnd, som kan föreskriva villkor för tillverkningsrätten. Sådant tillstånd innehas för närvarande endast av tillverkare som är anslutna till Sveriges Stärkelseproducenters förening u. p. a.

Stärkelseföreningen har ensamrätt till inköp från inhemska tillverkare av potatisstärkelse. Med denna ensamrätt följer skyldighet att uppköpa den utbjud-

na stärkelsen till enhetligt pris, som normalt skall regleras endast efter varans kvalitet.

Odlingen av fabrikspotatis för industriändamål sker på grundval av kontrakt mellan odlare och fabrik. Någon principiell skillnad får inte göras mellan andelsägare och utomstående leverantör, när det gäller leveransrätt till bränneri- och stärkelsefabrik. Vid överteckning i förhållande till det beräknade avsättningsutrymmet skall nedskärning efter principiellt enhetliga grunder ske. Fabrikerna har dock inte skyldighet att ta emot potatis från andra än de traditionellt fabrikspotatisodlade områdena. Vidare skall i dylika situationer en viss prioritet kunna ges åt mer permanenta fabrikspotatisodlare framför tillfälliga odlare.

Stärkelseföreningen tjänstgör som regleringsorgan på potatisområdet. Föreningen har ansvaret inte bara för avsättningen av stärkelse utan också för omhändertagandet av tryckande överskott av matpotatis. Ett väsentligt problem i detta sammanhang är den pristryckande effekten av de merendels låga utlandspriserna på stärkelse, främst majsstärkelse. Den rabattering till industriella förbrukare, som härigenom nödvändiggörs, täcks i första hand genom att föreningen tillförs influtna tillverkningsavgifter för vissa potatisprodukter samt införsel- och kompensationsavgifter för stärkelse och stärkelseprodukter, som importerats.

Huvuddelen av de medel, som står till stärkelseföreningens förfogande för prisreglerande verksamhet, utgörs av influtna *tillverkningsavgifter* för stärkelse och potatisbrännvin. Kostnaderna för export av överskott av stärkelse får täckas enbart med inflytande tillverkningsavgifter.

Tillverkningsavgift har sedan 1 septemper 1956 uttagits med 5,0 öre/kg ren potatisstärkelse och 2,9 öre/liter 50-procentigt potatisbrännvin. Fr. o. m. 1 juli 1961 gjordes dock ett tillägg till avgifterna med 1,5 öre/kg resp. 1,0 öre/liter. Detta tillägg, som utgör skördeskadeavgift, har fr. o. m. 1 juli 1963 sänkts till 1,1 öre/kg resp. 0,7 öre/liter. De totalt uppburna avgifterna har fr. o. m. 1959/60 uppgått till följande belopp (1 000 kr).

	Stärkelse	Brännvin
1959/60	890	863
1960/61	1 360	892
1961/62	1 817	999
1962/63	1 678	977
1964/64	2 223	968
1964/65	1 704	933

För att påskynda rationaliseringen har från år 1950 tagits upp *rationaliseringsavgifter* inom både stärkelse- och bränneriindustrin. Fram till 1 oktober 1963 utgjorde denna avgift för stärkelse 1 öre/kg handelsstärkelse (80 % torrsubstans) och efter denna tidpunkt 2 öre/kg. För potatisbrännvin har hela tiden uttagits 0,725 öre/normalliter för ändamålet.

De årsvis uttagna beloppen redovisas i följande tablå (1 000 kr).

	Stärkelse	Brännvin
1959/60	273	216
1960/61	300	223
1961/62	324	186
1962/63	330	182
1963/64	654	181
1964/65	756	188

B. Framställningen av produkter ur fabrikspotatis

Såväl antalet stärkelsefabriker som brännerier har i samband med rationalisering och koncentrering av tillverkningen minskat starkt under de senaste decennierna. Under hösten 1965 var 11 stärkelsefabriker i drift, varav

7 centralfabriker. De övriga 4 fabrikerna är inbegripna i förhandlingar om överföring av verksamheten till närmaste centralfabrik. Antalet sysselsatta vid stärkelsefabrikerna utgjorde 1965 ca 120. De under 1965 använda fabrikerna var följande.

Centralfabriker		*Övriga*
Jämjö	Jämshög	Lunnarp
Lister	Mörrum	Riseberga
Nöbbelöv	Tomelilla	Spjutstorp
Villand		Tyringe

Under 1965 var 62 brännerier i drift. Därav var 42 belägna i Kristianstads län och 11 i Malmöhus län. Antalet anställda uppgick till totalt ca 240.

Produktionen av potatisstärkelse under åren 1959/60—1964/65 och fördelningen av försäljningen på olika områden framgår av ovanstående tablå (milj. kg stärkelse).

	Produktion	Försäljning		
		Limämnesfabrikation	Glykosfabrikation	Övrigt
1959/60	22,2	7,5	5,9	13,9
1960/61	34,0	8,2	9,1	12,7
1961/62	35,2	10,9	9,2	12,3
1962/63	32,3	11,2	9,0	12,8
1963/64	45,5	11,3	8,7	12,7
1964/65	[1]34,9	15,3	10,9	11,6

[1] Därav 2 400 ton ur anvisad matpotatis av 1963 års skörd.

Av kvantiteterna för glykos- och limämnesfabrikation går en inte oväsentlig del till Lyckeby Stärkelseförädlings Aktiebolag, som är ett dotterföretag till Sveriges Stärkelseproducenters förening u. p. a. Bolaget har sedan 1929 ägnat sig åt glykostillverkning och ingick år 1956 i priskartell med den från nämnda år ende kvarvarande glykostillverkaren utöver Lyckeby, nämligen Cloetta-koncernen med fabrik i Reppe. Fr. o. m. 1962 upptog man också tillverkning av limämnen. Denna bedrivs fr. o. m. 1963 i en derivatfabrik, som uppförts i nära anslutning till stärkelsefabriken i Nöbbelöv.

Hela produktionen av potatisbrännvin säljs till AB Vin- & Spritcentralen. Storleken av denna produktion framgår av följande tablå över tillverkningen under åren 1959/60—1964/65 (milj. normalliter).

1959/60	29,75
1960/61	30,75
1961/62	25,62
1962/63	25,06
1963/64	34,72[1]
1964/65	25,92

[1] Därav 4,14 milj. liter ur anvisad matpotatis av 1963 års skörd.

C. Priser och rabattering vid försäljning av stärkelse

För att möjliggöra avsättning av inhemsk fabrikspotatis äger stärkelseföreningen disponera inflytande införsel-, tillverknings- och kompensationsavgifter för stärkelse och stärkelseprodukter till att täcka kostnaderna för rabattering till industrikonsumenter. Denna rabattering motiveras med de låga importpriserna på majsstärkelse. Sådan rabattering har fr. o. m. 1 september 1956 skett vid försäljning till all industri, som använder potatisstärkelse som råvara i sin produktion, dvs. glykos- och limämnesindustrierna. Fr. o. m. 1 mars 1965 betalar emellertid glykosindustrin samma stärkelsepris som andra avnämare av potatis-

stärkelse. Storleken av rabatteringen under ett visst år har i förväg bestämts genom samråd mellan stärkelseföreningen och derivatindustrin, varvid hänsyn tagits till dels förväntade världsmarknadspriser på annan stärkelse än potatisstärkelse, dels stärkelseföreningens beräknade ekonomiska resurser. I samband med EFTA-fördragets ikraftträdande den 1 juli 1960 har dessutom speciell rabattering måst beviljas derivatindustrin för att hålla denna konkurrenskraftig gentemot utländska tillverkare av stärkelsederivat, vars produkter kunnat importeras allt billigare till

Regleringsår (1/4—31/3)	Totalförsäljning, ton stärkelse	Total rabattering, 1 000-tal kr	Genomsnittlig rabatt, öre/kg	Nom. utförsäljningspris exkl. rabatt, öre/kg	Rabatt i procent av nom. pris
1959/60	27 300	2 131	7,8	95,8	8,1
1960/61	30 000	3 619	12,1	97,8	12,4
1961/62	32 400	4 517	13,1	101,6	12,9
1962/63	33 000	5 305	16,1	108,4	14,9
1963/64	32 700	5 993	18,3	112,2	16,3
1964/65	37 800	8 262	21,9	117,2	18,7

följd av den successiva avtrappningen av gränsskyddet.

Kostnaderna för dessa båda former av rabattering framgår av ovanstående tablå.

De faktiskt erlagda importpriserna för potatisstärkelse har i genomsnitt uppgått till följande belopp.

1959	63,5	öre/kg
1960	63,6	» »
1961	90,5	» »
1962	70,0	» »
1963	64,3	» »
1964	60,3	» »
1965	56,0	» »

D. Priser och prisöverenskommelse för potatissprit

Genom överenskommelse hösten 1957 enades AB Vin- & Spritcentralen och Sveriges Bränneriidkareförening om riktlinjer för prissättningen på potatisråsprit för en tid av sju år, dvs. fram t. o. m. 1963/64 års kampanj. De sålunda utvunna priserna för åren 1959/60—1963/64 redovisas i följande tablå (öre/liter råsprit).

1959/60	80,59
1960/61	80,30
1961/62	88,90
1962/63	93,79
1963/64	94,78

För råsprit, utvunnen under kampanjen 1964/65, har erhållits ett genomsnittspris av 97,77 öre/liter.

Sistnämnda pris är resultatet av förhandlingar mellan de två nyss nämnda parterna under hösten 1964. En överenskommelse träffades därvid om riktlinjerna för prissättningen under kampanjerna 1964/65—1968/69. Enligt denna överenskommelse skall priset ge täckning för kostnaderna vid ett »normalbränneri», som skall erlägga det för året fastställda fabrikspotatispriset och som skall ha

en tillverkningskapacitet av ca 1 milj. normalliter per år

en arbetsstyrka om 8 man på två skift

ett produktutbyte av 1,29 normalliter sprit per kg stärkelse.

Dessutom enades parterna om att till kalkylpriset skulle för kampanjen 1964/65 läggas 1,5 öre/normalliter för avsättning till en särskild centraliseringsfond att användas för centralisering av

brännerihanteringen. Vidare överenskoms att föreningen efter samråd med Spritcentralen snarast möjligt skulle utarbeta en plan, som skall syfta till att skapa brännerianläggningar med lägst en miljon liters tillverkning. Därest här omnämnda fondmedel ej tagits i anspråk senast tre år efter det de influtit, föreligger återbetalningsskyldighet.

Under våren 1966 har Brännerieidkareföreningen fått tillstånd av Kungl. Maj:t att uppföra en fabrik i Nöbbelöv med en kapacitet av 5—7,5 milj. liter råprit. I samband därmed planeras ett antal mindre brännerier bli nedlagda.

E. Substitut för potatisbaserad stärkelse och sprit

Sedan länge har *majsstärkelsen* utgjort en svår konkurrent till potatisstärkelsen. Denna konkurrens anges också som huvudskälet för den rabattering av priset för potatisstärkelse till industriellt ändamål, som tillämpats sedan 1956.

Utvecklingen av importen av och importpriserna på majsstärkelse framgår av följande uppställning.

	Import, ton	Importpris, öre/kg
1959/60	3 114	50,0
1960/61	2 288	57,0
1961/62	2 551	57,4
1962/63	2 347	61,1
1963/64	2 512	61,7
1964/65	3 013	68,9

Förmodligen till följd av den höga införselavgiften, i februari 1966 93,95 kr/dt, utgörs importen främst av specialkvaliteter, som används vid wellpapptillverkning och som enligt särskilt beslut får importeras utan avgiftsbelastning. Den kvalitet av majsstärkelse, som allmänt skulle kunna ersätta potatisstärkelse, torde kunna köpas till priser omkring 50 öre/kg. Ett häremot svarande importpris för potatisstärkelse av västeuropeiskt ursprung torde uppgå till ca 60 öre/kg. Medan sålunda majsstärkelsen pålagts en avgiftsbelastning, som i februari 1966 uppgick till ca 190 % av importpriset, hade den inhemska potatisstärkelsen ett totalt gränsskydd av 66,90 kr/dt eller ca 110 % av importpriset.

En del av den inhemska konsumtionen av starksprit sker i form av varor, som är baserade på *cellulosasprit*. Sistnämnda produkt inköper Vin- & Spritcentralen för ca 21 öre/liter, dvs. 75—80 öre/liter billigare än potatisspriten. På senare år har denna prisskillnad resulterat i prisdifferentiering även i butiksledet.

Förbrukningen av svenskt brännvin, mätt i tusental liter 50-procentig vara under de senaste åren, framgår av nedanstående tablå. Den däri redovisade nedgången i förbrukning av cellulosasprit är emellertid inte uttryck för en motsvarande minskning av köpintresset från konsumenternas sida utan sammanhänger med att man sedan 1963 övergått till att göra svenskt gin på potatissprit i stället för på cellulosasprit.

F. Överväganden och förslag

Stödet till fabrikspotatisodlingen torde främst ha haft en inkomstpolitisk bakgrund. Fabrikspotatisodlingen är

	1961	1962	1963	1964	1965
Potatisbrännvin	33 281	33 391	31 246	33 830	34 294
Cellulosabrännvin	1 470	1 425	636	100	95
S:a svenskt brännvin	34 751	34 816	31 882	33 930	34 389

koncentrerad till områden där på grund av jordens beskaffenhet möjligheterna att övergå till annan produktion i en del fall ansetts vara begränsade. Ett prisfall på fabrikspotatis kan för sådana odlare medföra mer svårartade verkningar i inkomsthänseende än för jordbrukare med andra slag av jordar. De beredskapspolitiska skälen för att vidmakthålla fabrikspotatisodling av nuvarande omfattning inom landet torde vara svaga. Såvitt känt föreligger inte några speciella motiv ur beredskapssynpunkt att stödja en tillverkning inom landet av stärkelse och råsprit.

Som framgår av redogörelsen för fabrikspotatisregleringen har stödet till odlingen lämnats genom ett gränsskydd för stärkelse och stärkelsederivat samt prisstödjande åtgärder på den inhemska marknaden. Ensamrätt har gällt för stärkelseföreningen att uppköpa stärkelse, som tillverkas inom landet. Föreningen har tillförts olika slag av avgiftsmedel för den prisreglerande verksamheten. Fabrikspotatisindustrin har vidare erhållit visst stöd genom att avgifter har fått tas ut för att bidra till att finansiera rationalisering av såväl stärkelse- som bränneriindustrin.

Ett korrekt mått på gränsskyddets höjd för stärkelse och stärkelsederivat, vilket möjliggör en jämförelse med gränsskyddet för andra jordbruksprodukter, är svårt att erhålla, eftersom någon representativ världsmarknadsnotering för potatisstärkelse inte finns. Att döma av tillgängliga importpriser ligger gränsskyddet för potatisstärkelse på en nivå av omkring 100 %. För konkurrentvaran majsstärkelse uttas ett gränsskydd av närmare 200 %.

Förutom genom införselavgifter skyddas, som nyss nämnts, prisnivån inom landet genom att ensamrätt lämnats stärkelseföreningen att inköpa inom landet tillverkad stärkelse. Någon priskonkurrens mellan stärkelsetillverkarna, som helt utgörs av producentkooperativa föreningar, förekommer ej. Med ensamrätten är kombinerat skyldighet att uppköpa den utbjudna stärkelsen till ett enhetligt pris, som normalt regleras endast efter varans kvalitet. Den monopolställning, som stärkelseföreningen har, tillkom under 1930-talet för att begränsa produktionen och motverka priskonkurrens från sådana stärkelsetillverkare som stod utanför föreningen. I vad mån stärkelseföreningens monopol har någon funktion att fylla i dagens läge är svårt att avgöra. Regleringsformen skiljer sig från vad som gäller för jordbruksnäringens övriga produkter.

Stärkelseföreningen bedriver genom ett dotterföretag tillverkning av glykos och limämnen. Verksamheten sker i konkurrens med andra företag, som är hänvisade att inköpa sin råvara från stärkelseföreningen. Om en prisreglering av nuvarande typ skall bibehållas för stärkelsen, anser vi att den bör handhas av en fristående regleringsförening, vilken även synes böra handha regleringsuppgifter för bränneripotatis.

För stärkelsen liksom för andra jordbruksprodukter har högprislinjen medfört regleringstekniska svårigheter, när det gällt industriprodukter, som innehåller eller utgör en förädling av varan. Som exempel kan nämnas svårigheten att avväga gränsskyddet för stärkelsederivaten på en i förhållande till råvaran riktig nivå samt svårigheten att avgöra, om restitution av införselavgifter skall ske vid import av olika stärkelsepreparat på grund av att de uppges ej kunna framställas av potatisstärkelse och därmed inte kan anses påverka avsättningen av denna vara. De regleringstekniska problem, som

det nuvarande systemet medför, skulle till en del bortfalla, om gränsskyddet för stärkelse och stärkelsederivat avvecklades och erforderligt stöd åt odlingen av fabrikspotatis utgick i form av ett kontant belopp, dvs. ett lågprissystem. Ur substitutionssynpunkt synes en lågprislinje för stärkelse gå att genomföra, samtidigt som högprislinje tillämpas för andra jordbruksprodukter. Ett undantag kan dock socker utgöra. Vissa slag av stärkelsederivat används nämligen som sötningsmedel inom industrin. En lågprislinje för fabrikspotatisen kan emellertid vara svår att administrera på grund av att det synes vara svårt att finna tillförlitliga importpriser för stärkelse.

Mot bakgrund av vad vi anfört i det föregående har vi funnit att en närmare prövning av stödet till fabrikspotatisodlingen bör ske i särskild ordning.

4. Sammanfattning av förslagen

Förslagen i detta kapitel i den ordning de framlagts är i huvudsak följande.

1. Marknadsregleringen för spannmål bibehålls tills vidare med undantag för vissa mindre modifieringar.

2. Stödet åt sockernäringen baseras tills vidare på en sockerbetsareal av ca 40 000 ha. Omprövning efter ett antal år.[3]

3. En närmare prövning av stödet till fabrikspotatisodlingen bör ske i särskild ordning.

[3] Jfr not på sid. 200.

KAPITEL XII[1]

Marknadsregleringen för särskilda produkter. Animalier

1. Mjölk- och fettregleringarna

Prisrelationen mellan smör och margarin är en av de viktigaste komponenterna i prisavvägningen för jordbrukets produkter. Detta beror främst på att en stor del av jordbrukets produktion i värde räknat hänför sig till fett i olika former, varvid behovet av produktionsresurser varierar starkt beroende på i vilka produkter denna fettproduktion framkommer. Det är framför allt skillnaden mellan vegetabilisk och animalisk fettproduktion som härvid är av betydelse. Det krävs i runda tal tre gånger så mycket resurser att producera 1 kg fett i form av fläsk och sex gånger så mycket för att producera det i form av smör som att framställa det i form av margarin. Denna jämförelse är dock inte helt fullständig med hänsyn till att produktion av fläsk, smör och margarin tar i anspråk olika slag av resurser. Skillnaden i resursanspråk vid produktion av olika slag av fett är trots detta av stor betydelse både för prissättningen och för försörjningsplaneringen. Betydelsen ur försörjningssynpunkt har tidigare behandlats i kapitel II.

Traditionellt har fettförsörjningen i Sverige skett med huvudsakligen animaliskt fett i form av smör och fläsk. Betydande produktionsresurser har därvid tagits i anspråk för matfettsframställning i form av smör på grundval av en omfattande mjölkproduktion. Under det senaste halvseklet har emellertid margarinproduktion med huvudsakligen vegetabiliska fetter som råvaror men med visst inslag även av marina fetter och slakterifett erövrat en stor del av smörmarknaden och skulle ha erövrat en ändå större del om inte särskilda skyddsåtgärder för smör vidtagits. Dessa har föranletts av att mjölkproducenterna, och då särskilt företagare vid familjejordbruket och småbruket, haft stora svårigheter att ställa om till annan jordbruksproduktion, eftersom ingen annan produktionsgren ställer tillnärmelsevis samma anspråk på arbetsinsats. Möjligheterna att kombinera jordbruket med sysselsättning utanför näringen har vidare varit begränsade. I vissa delar av landet, särskilt norra Sverige, är producenterna även bundna till grovfoderproduktion på grund av klimatiska skäl. En av skyddsåtgärderna delvis dold överproduktion av smör kan sägas ha förelegat ända sedan början av 1930-talet, med undantag för kriget och de första efterkrigsåren. Av dessa skäl intar utformningen av mjölk- och fettregleringarna en central roll i den stora anpassningsprocess som pågår inom jordbruket.

[1] I kapitlet behandlas endast de produkter där vi funnit en genomgång av marknadsregleringen mest angelägen. Oljeväxterna behandlas i detta kapitel med hänsyn till sambandet med annan fettproduktion.

Problemet är på intet sätt speciellt för Sverige utan föreligger i många industriländer med liknande produktionsförhållanden.

Mjölk- och fettregleringarna har på vårt uppdrag behandlats av en särskild arbetsgrupp, som i en promemoria lämnat en ingående beskrivning av matfettsmarknaden och de faktorer som påverkar denna. Framställningen i det följande är vad gäller bakgrundsmaterialet baserad på nämnda promemoria.

A. Matfettsförsörjningen i världen

Fettkonsumtionen i de rika länderna i världen är genomgående hög, enligt näringsfysiologernas mening alltför hög. Den framtida konsumtionsökningen av matfett i dessa länder beräknas ej bli särskilt stor. När levnadsstandarden ligger på en hög nivå, påverkas matfettskonsumtionen obetydligt eller inte alls av en ökning i realinkomsten. Förenta Staterna har uppnått den punkt där ytterligare höjning av levnadsstandarden överhuvudtaget inte medför någon ökad konsumtion av matfett. Även i de länder i Västeuropa, som har en hög levnadsstandard, påverkas matfettskonsumtionen obetydligt av en ökning i levnadsstandarden.

I de fattiga länderna i Asien och Afrika och delvis i Latinamerika, där det stora flertalet av befolkningen lever på en extremt låg standard, ligger däremot matfettskonsumtionen mycket lågt, i allmänhet långt under ett näringsfysiologiskt minimum. Vid sidan av bristen på högvärdig äggvita är fettbristen ett av de stora undernäringsproblemen. Om arbetet med att höja u-ländernas levnadsstandard överhuvudtaget får någon framgång, måste detta komma att medföra en betydande ökning av matfettskonsumtionen.

Det kan förefalla paradoxalt, att det i vissa länder i Västeuropa och Nordamerika föreligger smöröverskott samtidigt som det råder brist på matfett i de fattiga länderna. För att få perspektiv på världens matfettsförsörjning kan nämnas, att den totala smörproduktionen endast utgör ca 14 % av den sammanlagda världsproduktionen av vegetabiliskt och animaliskt fett. Den totala världsexporten av smör motsvarar vidare ca 1,5 % av totala världsproduktionen av vegetabiliskt och animaliskt fett. Dessa siffror antyder att överproduktionen av smör i Västeuropa är försvinnande liten mot bakgrund av världens totala matfettsbehov och fettbrist.

Det är i detta läge naturligt att ställa sig frågan på vilket sätt matfettsproduktionen skall kunna ökas snabbast och mest ekonomiskt. Eftersom produktionen av animaliskt fett såsom ovan framhållits kräver betydligt större resurser per producerad enhet än framställningen av vegetabiliskt fett, synes det inte sannolikt att någon väsentlig del av världens fettunderskott skall komma att täckas genom ökad smörproduktion. De rika länderna har i vart fall möjligheter att på ett långt effektivare sätt bidra till de fattiga ländernas försörjning och utveckling.

Förenta Staterna har under efterkrigstiden kraftigt ökat sin produktion av vegetabiliskt fett och blivit den största exportören i världen, medan den traditionella exporten av växtfett från Asien och Afrika minskat. Mycket tyder på att Förenta Staternas betydelse som leverantör av vegetabiliskt fett kommer att öka, medan Asien och Afrika måhända kommer att upphöra som fettexportörer eller rent av bli importörer. En sådan utveckling leder på längre sikt sannolikt till en viss uppgång i världsmarknadspriserna på fettråvaror.

B. Mjölkproduktionens struktur i Sverige

Mjölkproduktionen är jordbrukets främsta inkomstkälla. Av jordbrukets bruttointäkter kommer ca 35 % från mjölken. Produktionen av nöt- och kalvkött, som är naturligt förbunden med mjölkproduktionen, svarar för ytterligare ca 18 % av jordbrukets inkomster.

Den vid mejeri invägda mjölken användes under 1964 på följande sätt:

	%
Konsumtionsmjölk (k-mjölk)	23
Grädde	12
Ost	12
Torr- och kondensmjölk	1
Smör	52
Summa	100

Drygt hälften av mjölken användes för framställning av smör. Smörproduktionen kan till en del betraktas som en restpost. Produktionen av mjölk överstiger förbrukningen inom landet och överskottsproduktionen omvandlas som regel till smör och avsätts på export till väsentligt lägre priser än inom landet.

Mjölkproduktionen i Sverige kännetecknas av att huvuddelen av produktionen sker vid ett stort antal små besättningar. Antalet mejerileverantörer uppgick 1964 till ca 153 000. Antalet har under senare år minskat successivt. Under 1962—64 utgjorde avgången resp. ca 8 000, 11 000 och 13 000 per år. Varje leverantör hade 1964 i genomsnitt ca 7 kor. För att uppnå en företagsekonomiskt lämplig kombination mellan arbetskraft, maskiner och byggnader eftersträvas i dagens läge i regel besättningar på minst 50—60 kor. Av det nuvarande kobeståndet ger en del mycket låg avkastning. Enligt beräkningar utförda av Sveriges Lantbruksförbund ger omkring en fjärdedel av korna i landet genom för låg avkastning praktiskt taget inte något ekonomiskt utbyte. Utslaktning av sådana djur pågår emellertid.

Mjölkproduktionen har under den senaste 10-årsperioden minskat, medan mjölkinvägningen till mejeri räknat i såväl mjölk som i mjölkfett varit tämligen stabil. Den trots produktionsminskningen oförändrade mjölkinvägningen förklaras framför allt av befolkningsomflyttningen från landsbygd till tätorter, vilken medfört en lägre egen förbrukning vid gårdarna, men även av minskad användning av mjölk till uppfödning av kalvar m. m.

Produktionsprognoserna tyder på en minskad mjölkproduktion även i fortsättningen. Såväl kostammen som antalet mjölkleverantörer väntas minska så starkt att denna minskning mer än uppväger den ökning av avkastningen per ko som är att vänta. En utveckling mot minskad mjölkproduktion leder, räknat med de låga priser som regelmässigt uppnås vid smörexport, till förbättrad lönsamhet för de i mjölkproduktionen kvarvarande producenterna.

I kombination med mjölkproduktion sker också den helt övervägande delen av produktionen av nöt- och kalvkött i Sverige. Produktionens tyngdpunkt på mjölk resp. kött växlar. I regel är inriktningen på mjölkproduktion starkare vid de mindre än vid de större jordbruken. Utvecklingen inom jordbruket går mot en specialisering av driftsinriktningen. De mjölkproducerande jordbruken har således i ökad omfattning börjat sälja spädkalvar till jordbruk som specialiserat sig på köttproduktion. Genom minskningen av kostammen reduceras emellertid tillgången på spädkalvar för vidare uppfödning. Produktionen av nötkött kan därför på längre sikt komma att tvingas över till rena köttraser. Kalven vid ren köttproduktion är som regel betydligt dyrare än kalven som utgör biprodukt vid mjölkproduktio-

nen. Detta kan beräknas pressa upp köttpriset och förbättra det ekonomiska resultatet för den kombinerade kött- och mjölkproduktionen.

C. Mjölk- och fettregleringarna i Sverige

Det alltjämt stora antalet mejerileverantörer och överproduktionen av mjölk i dagsläget bör till en del ses mot bakgrunden av den ekonomiska utvecklingen inom samhället under 1900-talet och de jordbrukspolitiska åtgärder som vidtagits med anledning härav. Jordbrukspolitiken har under denna tid tjänat skiftande syften, t. ex. försörjnings-, befolknings-, sysselsättnings- eller inkomstpolitiska.

I början på 1900-talet infördes den s. k. egnahemslagstiftningen. Genom denna sökte statsmakterna främja bl. a. nyodlingsverksamheten samt uppmuntra bildandet av småbruk och arbetarsmåbruk. Särskilt under arbetslöshetsperioderna under 1920- och 1930-talen fick egnahemsverksamheten och nyodlingen en betydande omfattning till följd av stort statligt stöd.

Världsmarknadspriserna på animaliska jordbruksprodukter, bl. a. smör, sjönk starkt i början på 1930-talet. Inom mjölkhushållningen förelåg samtidigt ett produktionsöverskott, som nödvändiggjorde export av smör. I detta läge infördes 1932 en allmän mjölkavgift, som uttogs på all inom riket saluförd mjölk för att subventionera smörexporten och hålla den inhemska prisnivån på smör uppe. Detta förbättrade margarinets konkurrenssituation och för att inte själva huvudsyftet med den allmänna mjölkavgiften, nämligen att stödja mjölkproducenterna, skulle förfelas beslöt 1933 års riksdag att avgiftsbelägga margarinet genom en särskild margarinaccis. Samtidigt avskärmades den inhemska marknaden för smör med hjälp av ett gränsskydd samt kvantitativa importregleringar.

Margarinaccisen uttogs med varierande belopp fram till 1941, då den bortföll och ersattes med clearingavgifter och clearingbidrag på fetter och fettråvaror. Clearingsystemet ersattes i väsentlig del 1953 med ett system som innebar att importen av utländska fettvaror och fettråvaror i princip släpptes fri men belades med en *införselavgift*. Nu gällande förordning av den 7 juni 1956, nr 403, angående reglering av införseln av fettråvaror m. m., har som primärt syfte dels att skydda den inhemska odlingen av oljeväxter, dels att skydda avsättningen av svenskt smör. Enligt dessa bestämmelser, som alltjämt är i kraft, skall de inhemska oljeväxterna beredas samma skydd som gäller för övriga jordbruksprodukter. Statsmakterna har vidare gett statens jordbruksnämnd befogenhet att förordna att vid tillverkning av margarin en viss procentsats oljor av inhemsk tillverkning, huvudsakligen raps, skall användas. I praktiken har margarinfabrikerna — genom den av dem bildade Svenska Extraktionsföreningen — träffat ett avtal med regleringsföreningen för oljeväxter, Sveriges Oljeväxtintressenter, om att årligen överta en viss kvantitet svenskt oljeväxtfrö, som står i förhållande till margarinproduktionens volym. Skördeåren 1959/60—1964/65 har Svenska Extraktionsföreningens köpåtagande legat på en nivå av omkring 100 000 ton torkat oljeväxtfrö. Som framgår av kapitel A: V överstiger skörden av oljeväxtfrö som regel betydligt denna kvantitet. Skörden av oljeväxtfrö utgjorde i genomsnitt för perioden 1960—64 147 milj. kg. Av skörden under dessa år har i medeltal ca 70 % exporterats i form av frö och olja. Även en del av den kvantitet som omfattas av nämnda köpåtagande utbyts sålunda på världs-

marknaden mot andra margarinråvaror.

Sveriges Oljeväxtintressenter köper hela oljeväxtskörden till ett fast inlösenpris. Det rapsfröpris, som skall betalas av Extraktionsföreningen, beräknas med ledning av världsmarknadspriserna på jordnöts- och sojaolja. Det aritmetiska mediet av dessa noteringar anses motsvara världsmarknadspriset på rapsolja och utgör underlaget för beräkning av införselavgifternas storlek för fettråvaror.

Föreningen Sveriges Oljeväxtintressenter, som arbetar enligt av jordbruksnämnden utfärdade direktiv och under dess överinseende, har till ändamål att med beaktande av allmänna intressen handha inköp och försäljning av oljeväxtfrö och sådana uppgifter, som står i samband därmed, såsom lagring och torkning m. m. Som nämnts fastställer föreningen årligen inlösenpris för oljeväxtfrö. Härvid skall föreningen beakta det internationella prisläget och utvecklingstendenserna på världsmarknaden för animaliska och vegetabiliska fettämnen och då särskilt prisutvecklingen för jordnötsolja och sojaolja. Vidare skall beaktas den beräknade storleken av skörden inom landet av matoljeväxtfrö samt förutsättningarna att avsätta denna inom landet. Hänsyn skall också tas till det nettobelopp, som föreningen under året beräknas komma att tillföras i form av införselavgifter för fettvaror. Med ledning av nu nämnda faktorer skall inlösenpriset avvägas så, att föreningens kostnader för att omhänderta matoljefröskörden och för dess avsättning inom eller utom landet med tillbörlig säkerhet kan antas bli täckta av disponibla medel. Inlösenpris anses vara fastställt på angivet sätt, om beslutet i prisfrågan biträtts av de två statliga representanter, som ingår i föreningens styrelse. Styrelsen omfattar i övrigt sex personer, som företräder oljeväxtodlarna, handeln och margarinindustrin. Beslut i prisfråga, som fattas utan att biträdas av de statliga representanterna i styrelsen, blir inte gällande med mindre jordbruksnämnden godkänner det. Inlösenpriset för oljeväxtfrö med 18 % fetthalt har under åren 1959—65 varit följande.

	öre/kg		öre/kg
1959	70	1963	100
1960	80	1964	89
1961	82	1965	75
1962	88		

Prisutvecklingen mellan olika år visar ett starkt samband med utvecklingen av odlingen under perioden.

Oljeväxtintressentföreningen äger även vidta marknadsreglerande åtgärder för oljelin. Stödet till oljelinodlingen är emellertid begränsat till en odling om högst 10 000 ha och får endast utgå då det bl. a. med hänsyn till omfattningen av höstsådden av oljeväxter finns grundad anledning att anta, att skörden av matoljeväxter kommer att understiga en normalkvantitet av 180 milj. kg otorkat frö.

Förutom att skydda den inhemska oljeväxtodlingen är som ovan nämnts den nuvarande fettregleringens ändamål att skydda avsättningen av svenskt smör. Om införselavgiften ej skulle förslå till att vidmakthålla den prisnivå för margarin, som statsmakterna ur avsättningssynpunkt ansett lämplig med hänsyn till avsättningen av smör, uttas sålunda jämsides med införselavgiften en rörlig *regleringsavgift för fettvaror*. Den sammanlagda avgiftsbelastningen på i hushållsmargarinet ingående råvara har under perioden 1959—64 varierat mellan 50 % och drygt 100 % av världsmarknadspriserna.

Införselavgifterna på fetter och fettråvaror används som redovisats i kapitel X främst till prisreglerande åtgärder. Regleringsavgifterna används till

ungefär hälften till s. k. regleringsbidrag på tekniskt fett. Vidare har sådana medel disponerats för överföring till Danmark i enlighet med det särskilda jordbruksavtalet med detta land inom ramen för EFTA.

Mjölkproduktionen stöds vidare genom att vissa *statsbidrag till mjölkproducenterna* är knutna till den löpande mjölkproduktionen, nämligen allmänt mjölkpristillägg, extra mjölkpristillägg i norra Sverige samt leveranstillägg för mjölk.

Administrationen av dessa statsbidrag till mjölkproducenterna omhänderhas av Svenska Mejeriernas Riksförening (SMR) under kontroll av statens jordbruksnämnd.

Det allmänna mjölkpristillägget tillkom 1941 i samband med andra världskrigets kristidsregleringar. Syftet var att motverka ökade konsumentpriser och att i den rådande bristsituationen stimulera till en ökad mjölkproduktion. Det allmänna mjölkpristillägget är lika över hela landet och utgår med visst belopp per kilogram mjölkfett på den vid mejeri invägda mjölken. Sedan 1953 utgör det allmänna mjölkpristillägget 74,4 öre/kg mjölkfett, vilket motsvarar i medeltal 3 öre/kg invägd mjölk.

Samtidigt med allmänt mjölkpristillägg tillkom 1941 det extra mjölkpristillägget i norra Sverige. Detta avsåg att kompensera de sämre produktionsförutsättningar, som ansågs råda i Norrland samt delar av mellersta Sverige på grund av klimat, jordbeskaffenhet m. m. Nu gällande bidragsskala infördes 1962. Enligt denna utgår det extra mjölkpristillägget med belopp varierande mellan 35 öre och 260 öre/kg mjölkfett för den vid mejerierna invägda mjölken inom olika områden. Detta motsvarar omräknat till 3,8-procentig mjölk ett tillägg varierande mellan omkring 1 öre och 10 öre/kg invägd mjölk.

Leveranstillägg för mjölk infördes 1952. Syftet med leveranstillägget var att genom ökad differentiering av mjölkpriset ekonomiskt stödja de mindre mjölkproducenterna. Enligt nu gällande bidragsskala från 1962 utgår leveranstillägg med 5 öre/kg för leveranskvantiteten 1 001 — 9 000 kg per år. Vid leveranser liggande mellan 9 000 och 15 000 kg mjölk erhåller mjölkproducenten ett fast belopp på 400 kr per år. Därefter minskas bidraget med 4 öre/kg för överskjutande kvantitet.

För att belysa de statliga bidragens ekonomiska betydelse redovisas i nedanstående tabell mejeriidustrins försäljningsnetto och statliga bidrag såväl totalt för 1963/64 som per kg invägd mjölk. Under året invägdes 3 309 milj. kg mjölk.

De statliga bidragen motsvarar genomsnittligt för hela landet omkring 11 % av mejeriindustrins försäljningsnetto. Under år 1963 var bidragsandelen för områden med extra mjölkpris-

Jordbrukets inkomster av mejerimjölk 1963/64, netto

	Milj. kr		Öre/kg	
Försäljningsnetto etc.		1 535,1		46,40
Statliga bidrag:				
Allmänt mjölkpristillägg	97,2		2,93	
Extra mjölkpristillägg i norra Sverige	40,7		1,23	
Leveranstillägg	31,0	168,9	0,94	5,10
Summa		1 704,0		51,50

tillägg ca 25 % samt för övriga områden i riket ca 9 %.

Prisutjämningen på mejeriområdet utgör en annan form för stödet åt mjölkproduktionen. Systemet härför har utvecklats i etapper sedan början av 1930-talet, då den allmänna mjölkavgiften infördes. Nuvarande form av prisutjämningsförfarande infördes år 1947. Grundtanken i utjämningsförfarandet är att priserna inom landet för mejeriprodukter skall anpassas efter marknadens förutsättningar för varje produkt enligt principerna för monopolistisk prisdifferentiering. Priserna för konsumtionsmjölk, grädde och ost sätts med hänsyn till gynnsammare avsättningsmöjligheter vid en nivå som medför väsentligt bättre lönsamhet jämfört med smör. På mjölk, grädde och ost m. m. tas emellertid ut särskilda avgifter, s. k. utjämningsavgifter, i den mån detta erfordras för att utjämna den varierande lönsamhet mellan olika grenar av mejerirörelsen, som denna prispolitik ger upphov till. Genom bidrag av avgiftsmedel till smörtillverkningen, s. k. smörpristillägg kan denna tillverknings lönsamhet upprätthållas i förhållande till övriga mejeriprodukter och smöret prissättas så att det blir mer konkurrenskraftigt gentemot margarinet. Utjämningsavgifterna tas ut med stöd av statliga bestämmelser. Det kan nämnas att den nuvarande prisutjämningen inte är fullständig. Mejerierna får behålla en del av merintäkterna på konsumtionsmjölk och grädde för att stimuleras till ökad försäljning av dessa produkter.

Tekniskt sett går utjämningen till på så sätt att mejerierna betalar vissa avgifter till SMR (allmän mjölkavgift och utjämningsavgifter), vilka medel inflyter till riksföreningens kassa för regleringsändamål. Utjämningsavgifterna utgick den 1 mars 1966 med följande belopp.

	Avgift, öre/kg
Konsumtionsmjölk	27,1
Skum- och kärnmjölk till direktkonsumtion	20
i andra fall	9
Grädde med fetthalt understigande 35 %	140
Grädde vid en fetthalt av lägst 35 %	225
Ost (45 +): tillverkningsavgift	61
försäljningsavgift	110

Någon utjämningsavgift uttas ej på smör, eftersom smörprisets upprätthållande utgör grundvalen för utjämningsförfarandet. Mejerierna får nämligen ett garanterat smörpris på kr 7,25 oberoende av det rådande världsmarknads- och hemmamarknadspriset. När det faktiska priset på hemmamarknaden (riksnoteringen) understiger 7,25 per kg smör, erhåller mejerierna från SMR:s regleringskassa ett s. k. smörpristillägg. Detta smörpristillägg motsvarar skillnaden mellan det garanterade priset 7,25 och det lägre hemmamarknadspriset. Sedan regleringskassans medel använts för smörpristillägget och övriga gemensamma utgifter (t. ex. exportstöd och rabatter till allmänna inrättningar) återstår en restpost, som går tillbaka till mejerierna efter vissa regler i form av s. k. utjämningsbidrag.

Prisutjämningens storlek belyses i tabellen på nästa sida med hjälp av ett sammandrag av inkomster och utgifter i SMR:s kassa för regleringsändamål 1963/64. I tabellen redovisas även de olika posterna i öre/kg invägd mjölk. Mjölkinvägningen uppgick regleringsåret 1963/64 till 3 309 milj. kg.

För att belysa utjämningsförfarandets verkan områdesvis kan nämnas att under t. ex. 1964 Mjölkcentralen betalade ca 18 öre i mjölk- och utjämningsavgifter och fick tillbaka ca 12 öre i utjämningsbidrag och smörpristillägg, medan Österlenmejerierna betalade in närmare 3 öre och fick tillbaka ca 12 öre i ut-

Sammandrag av SMR:s kassa för regleringsändamål 1963/64

	Milj. kr	Öre per kg invägd mjölk
Ingående behållning..	138,8	4,2
Inkomster		
Allmän mjölkavgift ..	7,9	0,2
Utjämningsavgifter...	384,1	11,6
Övriga inkomstposter.	37,4	1,1
	568,2	17,1
Utgifter		
Utjämningsbidrag....	350,9	10,6
Smörpristillägg	30,4	0,9
Exportstöd.....	27,2	0,8
Smörprisrabatt till allmänna inrättningar.	7,5	0,2
Övriga utgiftsposter..	31,5	1,0
	447,5	13,5
Utgående behållning..	120,7	3,6

jämningsbidrag och smörpristillägg räknat per kg invägd mjölk. Anledningen härtill är att Mjölkcentralen genom sitt läge i och kring Stockholm har en hög försäljning av konsumtionsmjölk, medan Österlenmejerierna har stor smörtillverkning.

Från ekonomisk synpunkt är det motiverat att ställa de olika utgiftsposterna i regleringskassan i relation inte enbart till den vid mejeri totalt invägda mjölkkvantiteten utan framför allt till de försäljningskvantiteter av den färdigvara, som utgiftsposten i regleringskassan avser att stödja. Så t. ex. motsvarar smörpristillägget på ca 30 milj. kr, fördelat på totala smörkonsumtionen i landet under regleringsåret 1963/64, en utgift på 40 öre/kg smör. Vidare blir utgiften för exportstöd enbart till smör ca kr 1,40 per kg exporterat smör. Smörprisrabatten på ca 7,5 milj. till allmänna inrättningar motsvarar ca kr 2,50 per kg smör vid en försäljningsvolym av ca 3,0 milj. kg.

Den ekonomiska betydelsen av de statliga bidragen och prisutjämningen för smörtillverkningens ekonomi belyses av följande exempel. Under förutsättning att något utjämningsförfarande ej förekommer, utan råvarukostnaden på i smöret ingående mjölk värderas efter avräkningspris på mjölk inkl. allmänt och extra mjölkpristillägg men exkl. leveranstillägg, skulle den omedelbara effekten bli att detaljhandelspriset på smör ökade med 6 kr/kg till ca 14 kr eller med ca 75 %, medan däremot priserna på k-mjölk, grädde och ost skulle sänkas. Så t. ex. skulle k-mjölkspriset sänkas med omkring 25 öre/liter. Av smörprishöjningen på 6 kr/kg kan ca 85 öre hänföras till allmänt och extra mjölkpristillägg, medan återstoden eller ca 5 kg kan hänföras till prisutjämningen.

D. Regleringarnas verkningar i sammandrag

Som framgått av det föregående föreligger sedan lång tid tillbaka överproduktion på mjölk och på av mjölk framställda mejeriprodukter i den meningen att produktionen överstiger efterfrågan vid de priser på mejeriprodukter, som motsvarar ett någorlunda lönsamt mjölkpris. Eftersom produktionen inte ansetts kunna eller böra anpassas till efterfrågan, har i stället vidtagits statliga regleringsåtgärder för att anpassa efterfrågan till produktionen såsom har beskrivits i det föregående. De tre viktigaste är prisutjämningen på mejeriområdet mellan smör samt konsumtionsmjölk, grädde och ost, avgiftsbelastning av margarinråvarorna för att minska deras konkurrenskraft gentemot smöret samt statliga bidrag till mjölkproduktionen.

De nuvarande regleringarna på mejeri- och fettområdet i Sverige tenderar att konservera en från samhällsekonomisk synpunkt olönsam överproduktion

av mjölk och bibehålla en export av smör, som hittills har måst ske till olönsamma priser. Mjölkkonsumenterna tvingas vidare genom regleringarna att subventionera smörkonsumenterna. Genom avgiftsbelastningen på margarinråvaror får även margarinkonsumenterna bidra till att skydda den inhemska smörförsäljningen och därmed mjölkproduktionen. Samtidigt har regleringarna på mejeri- och fettområdet inneburit att mjölkproducenterna, som i stor utsträckning utgörs av småbrukare med låga inkomster, fått ekonomiskt stöd. Mjölk- och fettregleringarna kan därför sägas utgöra en avvägning mellan önskemålen att ekonomiskt stödja mjölkproducenterna och att av sociala skäl hålla ett rimligt pris på konsumtionsmjölk, varvid det första önskemålet getts prioritet.

E. Mjölk- och fettregleringar i andra länder

Även i andra länder är marknaden för mejeriprodukter och matfett reglerad. Bl. a. förekommer prisutjämningsförfarande i EEC, Norge och Storbritannien, ehuru prisspänningen mellan konsumtionsmjölk och produktmjölk synes vara betydligt mindre än i Sverige. Det bör dock nämnas att i Norge utgår subventioner på försäljningen av konsumtionsmjölk så att mjölkpriset till producent kan upprätthållas på avsedd nivå.

I Storbritannien har genomförts en fullständig utjämning, som är uppbyggd på ett från systemet i Sverige radikalt avvikande sätt. Staten garanterar mjölkproducenterna ett visst mjölkpris för en mjölkkvantitet, som endast motsvarar konsumtionsmjölksbehovet för att hindra att mjölkproduktionen ökar till en nivå, där stora kvantiteter skulle behöva användas till produktmjölk med lägre lönsamhet.

I Rom-fördraget förutsätts bl. a. en gemensam marknadsreglering för jordbruksprodukter. Den grundläggande förordningen för mejeriprodukter godkändes i december 1963. Bestämmelserna om mjölk- och mejeriprodukter syftar till en gradvis etablering av en gemensam organisation för mejerimarknaden, som skall vara fullt verksam senast den 31 december 1969. Marknadsorganisationen baseras i princip på ett system med rörliga importavgifter, vilket infördes november 1964. Utgångspunkten är ett riktpris för mjölk vid gården. För att upprätthålla detta pris skyddas mejeriprodukterna genom importavgifter. Vidare kan ingrepp företas på smörmarknaden för att stödja priset på smör. Systemet med importavgifter tillämpas tills vidare såväl vid handeln inom Gemenskapen som med andra länder. De interna importavgifterna mellan medlemsländerna avvecklas successivt under en övergångstid. Samtidigt skapas för EEC ett gemensamt importskydd mot utanförstående länder.

Vidare kan en gemensam reglering för vegetabiliska och marina fetter beräknas komma att gälla för EEC. De grundläggande riktlinjerna för en sådan marknadsreglering fastställdes av Ministerrådet den 23 december 1963. Tre förslag till förordningar rörande en gemensam fettvarupolitik har utarbetats, nämligen om en gemensam marknadsreglering för fett, om reglering av fettimporten från de med EEC associerade staterna i Afrika samt om upptagande av fettavgifter.

Förslaget till fettförordning omfattar alla vegetabiliska och marina fetter. Fettförordningen omfattar däremot ej slakterifett och smör. Slakterifett för mänsklig konsumtion behandlas inom ramen för förordningarna rörande nötkött, fläsk och fjäderfä, medan bestämmelserna rörande smör täcks av de för-

ut nämnda bestämmelserna för mejerimarknaden.

I motiven till den föreslagna förordningen angående gemensam marknadsreglering för fett framhålls att det med hänsyn till den obetydliga produktionen inom EEC av oljeväxter samt marina oljor och den omfattande importen inte skulle vara berättigat att föra en politik, som går ut på att höja importpriserna till den nivå, som erfordras för att möjliggöra en egen produktion inom EEC. Tvärtom är det lämpligt att basera handelspolitiken gentemot övriga länder på tullfri import av oljefröer, medan de förädlade produkterna, olja och margarin, beläggs med tull. Genom denna politik kan förädlingsindustrin köpa råvarorna till världsmarknadspriser, samtidigt som själva förädlingsverksamheten erhåller ett skydd och konsumenten garanteras gynnsamma priser. Det kan nämnas att produktionen av olivolja inom EEC på basis av inhemsk råvara täcker 70—80 % av olivoljebehovet. Produktionen av andra oljeväxter täcker endast mellan 5 och 10 % av behovet av olja och fetter inom EEC.

Enligt förslaget skall endast olivolja skyddas med importavgifter, medan för de andra fetterna den gemensamma tulltariffen enligt GATT skall tillämpas. Om marknadspriserna på olivolja sjunker under en viss garanterad nivå, täcks skillnaden mellan de garanterade priserna och marknadspriserna genom subventioner till producenterna.

Genom ett delbeslut till förordningen rörande uttagandet av en fettavgift får det beräknade nettobeloppet av fettavgiften inte överstiga 350 milj. DM för år. Beloppet motiverar en avgift på 14 pf/kg rent fett eller 11 pf/kg margarin. Fettavgiften skall användas för att finansiera utgifterna för att reglera importen av oljeväxtfröer och vegetabiliska oljor till Gemenskapen från associerade afrikanska och transoceana områden. Avgiftsmedlen skall vidare kunna användas till orienterings- och garantifondens utgifter inom ramen för den gemensamma marknadsregleringen för fett.

Eftersom margarinpriset genom tullfri import av råvaror jämte ovan angivna fettavgift på ca 11 pf/kg margarin är fastställt, återstår endast priset på smör som medel att styra konsumtionen av smör och margarin. Inom EEC har kalkylerats med en stor produktionsökning inom mejerisektorn, som även väntas resultera i exportöverskott.

Konsumentpriserna för smör och margarin påverkas inte enbart i Sverige utan även i andra länder av prisregleringar, som avser att minska prisspänningen mellan smör och margarin. För att belysa prisspänningens storlek har i följande tablå angetts priskvoten smör/margarin. Med priskvot menas kvoten mellan priserna på mejerismör och hushållsmargarin av standardkvalitet.

	Priskvot 1962
Sverige	1,82
Norge	3,92
Danmark	2,73
Finland	1,47
Storbritannien	1,71
Frankrike	2,97
Nederländerna	2,82
Västtyskland[1]	2,73

[1] Priskvoten för Västtyskland avser kvoten smör/delikatessmargarin.

F. Beräknad konsumtion av smör och margarin i Sverige

Enligt erfarenheter från olika länder ökar konsumtionen av matfett med stigande nationalinkomst upp till en viss nivå. När denna nivå uppnåtts, medför en ytterligare ökning av nationalinkomsten obetydlig eller ingen ökning av matfettskonsumtionen. Sverige befinner sig sedan början av 1950-talet på en nivå där konsumtionen av smör

och hushållsmargarin per capita synes ha i stort sett stagnerat trots att realinkomsten ökar.

För att söka klarlägga utvecklingen har vi gjort en prognos över matfettskonsumtionen år 1975. Enligt prognosen beräknas den sammanlagda konsumtionen av smör och hushållsmargarin till 198 milj. kg år 1975, vilket innebär en konsumtion av ca 24 kg per år och capita. Som jämförelse kan nämnas att konsumtionen för ifrågavarande varugrupp 1964 uppgick till ca 171 milj. kg, motsvarande ca 22 kg per capita. Det bör observeras att dessa siffror avser smör och hushållsmargarin exkl. bagerimargarin. Prognosen bygger på en beräknad realinkomststegring av 3 % per år och capita (totalt ca 4 % per år), en inkomstelasticitet på + 0,2 samt en sammanlagd befolkningsökning på 10 % räknat från 1960.

Vi har vidare utfört några modellexempel över den totala konsumtionens fördelning 1975 mellan smör och hushållsmargarin vid olika förutsättningar beträffande smörets trendmässiga utveckling och priskvoten mellan smör och hushållsmargarin.

Den hittillsvarande trendmässiga utvecklingen antyder att även andra faktorer än priset är av betydelse för konsumtionens fördelning på lång sikt mellan smör och hushållsmargarin. Dylika med den samhälleliga strukturomvandlingen sammanhängande faktorer, som långsiktigt påverkar konsumtionens fördelning mellan smör och margarin, brukar sammanfattas under begreppet »tidstrend». Sådana faktorer är bl. a. yrkestillhörigheten vid olika hushåll, hushållens åldersstruktur, inkomstnivån inom olika hushåll, hushållens geografiska belägenhet, antalet barn i hushållet och fördelningen på förvärvsarbetande eller hemmaarbetande hustru.

Omvandlingen i samhället medför att flera av dessa faktorer tenderar att förskjuta konsumtionen från smör till hushållsmargarin. De förbättrade kvaliteterna för såväl smör som hushållsmargarin påverkar givetvis även utvecklingen. Generationsväxlingen spelar troligen en viss roll, eftersom dagens konsument i allt mindre utsträckning har någon erfarenhet av de sämre margarinkvaliteter, som tillhandahölls förr i tiden.

I modellexemplen räknas med två prognosalternativ för smörets trendmässiga utveckling fram till 1975 vid oförändrade prisrelationer. I det ena alternativet (alt. 1) utgår man från förhållandena under perioden 1960—64 och räknar med en oförändrad smörandel på 44 % fram till 1975.

Det andra alternativet (alt. 2) baseras på smörandelens trendmässiga utveckling under perioderna 1939—62 och 1952—62. I alternativ 2 räknas med en minskning i smörandelen på 0,7 procentenheter per år, vilket innebär en smörandel 1975 på 35 %. Den minskade smörandelen sammanhänger med de under begreppet »tidstrend» angivna faktorerna. Den oförändrade smörandelen under senare år, då SMR tillämpat en rörlig prispolitik med markerade prissänkningar och mindre märkbara successiva prishöjningar, motiverar att i ett alternativ räkna med oförändrad smörandel även i framtiden.

För att erhålla bättre överskådlighet har de båda prognosalternativen för 1975 sammanställts i följande tabell, som i jämförande syfte även innehåller förbrukningssiffror för smör och hushållsmargarin under 1964.

Prognosalternativen 1 och 2 har byggts upp med den utgångspunkten att prisrelationen under prognosperioden fram till 1975 skall vara samma som under den period som lagts till

	Smörkonsumtion		Konsumtion av hushållsmargarin	Summa konsumtion
	Milj. kg	% av totalt	Milj. kg	Milj. kg
1964	72,5	42,2	99,3	171,8
Prognos 1975				
Alt. 1	87,0	44,0	111,0	198,0
» 2	69,0	35,0	129,0	198,0

grund för prognosen (= Prisalternativ A).

I kalkylerna i det följande räknas med fyra prisalternativ (A, B, C och D).

Prisalternativ A förutsätter oförändrade prisrelationer och utgör utgångspunkt för beräkning av prisförändringarnas inverkan i de övriga prisalternativen.

Prisalternativ B förutsätter att utjämningsförfarandet slopas och att smörpriset baseras på avräkningspris inkl. allmänt och extra mjölkpristillägg men exkl. leveranstillägg. Vidare förutsätts att regleringsavgiften på margarin bortfaller men att införselavgiften på margarinråvaror kvarstår.

Prisalternativ C förutsätter att smörpriset höjs med ett belopp motsvarande allmänt mjölkpristillägg fördelat på smörproduktionen. Vidare förutsätts att regleringsavgiften på margarin bortfaller, men att införselavgiften kvarstår.

Prisalternativ D förutsätter att priskvoten återförs till 1,8 eller den nivå som rådde 1959 vid sexårsavtalets ikraftträdande. Den till 1,8 återförda priskvoten förutsätts bli uppnådd genom en höjning av margarinpriset.

Den beräknade konsumtionen av smör och hushållsmargarin 1975 vid olika alternativ framgår av följande tabell.

Beräknad konsumtion av smör och hushållsmargarin 1975 vid olika alternativ

	Konsumentpris		Priskvot	Konsumtion		Totalt	Smörandel
	Smör Kr/kg	Hushållsmargarin Kr/kg		Smör Milj. kg	Hush.-marg. Milj. kg	Milj. kg	%
År 1964	7,95	3,56	2,23	72,5	99,3	171,8	42,2
Prognosalternativ 1							
Utgångsläge, genomsnitt 1960—64	7,10	3,58	1,98	73,1	94,3	167,3	44
Prisalternativ A 1975	7,10	3,58	1,98	87,0	111,0	198,0	44
» B 1975	11,29	3,34	3,38	45,9	151,8	197,7	23
» C 1975	8,32	3,34	2,49	75,0	122,6	197,6	38
» D 1975	7,37	4,09	1,80	93,5	102,5	196,0	48
Prognosalternativ 2							
Utgångsläge 1962	6,64	3,65	1,82	73,8	93,3	167,1	44
Prisalternativ A 1975	6,64	3,65	1,82	69,0	129,0	198,0	35
» B 1975	10,56	3,41	3,10	36,4	161,4	197,8	18
» C 1975	7,78	3,41	2,28	59,5	138,4	197,9	30
» D 1975	7,37	4,09	1,80	69,6	126,0	195,6	36

I kalkylerna har på basis av inhemskt primärmaterial räknats med en priselasticitet[2] av — 0,8 för smör samt — 0,1 för varugruppen smör och hushållsmargarin.

Av intresse är att ställa resultaten av konsumtionsprognoserna 1975 för smör och andra mejeriprodukter mot vår produktionsprognos för mjölktillgången 1975 (jfr kap. A: V). Vid oförändrade priser (= prisalternativ A) visar en sådan jämförelse ett mjölkunderskott på ca 865 milj. kg i prognosalternativ 1 och på 485 milj. kg i prognosalternativ 2, vilket motsvarar en smörkvantitet på 41 milj. kg resp. 23 milj. kg. Vid oförändrade prisrelationer måste dessa kvantiteter importeras för att täcka den inhemska efterfrågan på smör.

I följande tabell har sammanställts de kvantiteter smör, som måste exporteras (+) resp. importeras (—) i de olika alternativen för att balans skall uppnås mellan inhemsk tillgång och efterfrågan på mejeriprodukter år 1975.

	Priskvot	Beräknad import (—) och export (+) av smör 1975 Milj. kg
Prognosalternativ 1		
Prisalternativ		
A	1,98	— 41
B	3,38	— 3
C	2,49	— 29
D	1,80	— 47
Prognosalternativ 2		
Prisalternativ		
A	1,82	— 23
B	3,10	+ 7
C	2,28	— 13
D	1,80	— 23

Av tabellen ovan framgår, att smörexport endast blir aktuell i alternativ 2 B. I samtliga övriga alternativ måste en smörimport etableras för att balans skall uppnås mellan inhemsk tillgång och efterfrågan på mejeriprodukter. I alternativ 1 D, som förutsätter att priskvoten skall återföras till 1,8 eller den nivå, som rådde 1959 vid sexårsavtalets ikraftträdande, måste en smörkvantitet på 47 milj. kg importeras. Beräkningarna antyder, att balans synes kunna uppstå utan att tillgripa import eller export av smör vid en priskvot av storleksordningen 3,0.

Som tidigare framgått har i kalkylerna räknats med en priselasticitet för smör på — 0,8 på basis av inhemskt primärmaterial. Vid en bedömning av priselasticiteten måste givetvis tyngdpunkten ligga vid de beräkningar, som grundats på inhemskt primärmaterial, eftersom dessa återspeglar förhållanden som väntas gälla för prognoserna. Å andra sidan har räknats med prisalternativ som ligger på en annan prisnivå än vad som ingår i primärmaterialet. Detta innebär naturligtvis en betydande osäkerhet. Skulle beräkningarna baseras på de väsentligt avvikande elasticitetsvärden, som framkommit för vissa andra länder, blir resultatet ett annat. Smörets priselasticitet för några andra länder visar enligt de källor som varit tillgängliga följande värden.

	Smörets priselasticitet
Finland	— 0,7
Norge	— 1,4
Storbritannien	— 0,8
Frankrike	— 0,4
Nederländerna	— 1,0
Västtyskland	— 0,7

I tabellen ovan har priselasticiteten i Norge angetts till — 1,4. Det kan nämnas, att enligt den norska rapporten priselasticiteten för smör varierade

[2] Priselasticiteten för en vara definieras verbalt på följande sätt:

$$\frac{\text{Procentuell förändring i efterfrågan på varan}}{\text{Procentuell förändring i varans pris}} = \text{varans priselasticitet}$$

mellan – 0,4 och – 1,4 beroende på analysens förutsättningar. I rapporten sägs bl. a. att det säkraste värdet låg på – 1,4, medan de lägre värdena bedömdes som osäkra.

Priselasticiteten för smör i ett land kan variera av flera skäl. Priselasticiteten kan sålunda variera mellan skilda perioder och beror vidare på prisförändringarnas storlek, om de genomförs chockartat eller successivt, om priskvoten är hög eller låg m. fl. skäl. Dessutom måste man skilja mellan elasticitetsvärden på kort och lång sikt. I föreliggande prognos för 1975 är givetvis priselasticiteten på lång sikt av störst intresse.

För att ytterligare illustrera variationsvidden har beräknats vad en realprishöjning på smör, dvs. en starkare prisstegring på smör än på *andra* varor, skulle medföra i konsumtionsminskning. En förbättring av realpriset för smör med 10 % beräknas medföra en minskning i smörkonsumtionen varierande mellan ca 3 och 7,5 milj. kg med motsvarande ökning av margarinkonsumtionen. Härvid har bortsetts från den obetydliga minskning i totalkonsumtionen som en höjning av genomsnittspriset kan medföra.

G. Förslag till omläggning av mjölk- och fettregleringarna

En fortsatt överproduktion av mjölk kan förmodas bli allt svårare att avsätta i form av smör på exportmarknaderna. Inom EEC skyddas marknaden för mejeriprodukter mot import genom införselavgifter. Härtill kommer att utvecklingen inom EEC under de närmaste åren beräknas medföra en kraftig produktionsökning för mejerisektorn och låga margarinpriser, vilket väntas resultera i exportöverskott för smör och ost. England, som tidigare fört en liberal importpolitik för smör, har vidare genomfört en konsekvent importreglering som innebär begränsade exportmöjligheter för den kategori av »marginella» leverantörer till vilken Sverige kan räknas. Mot bakgrunden av det sagda ser vi den trend till minskad mjölkproduktion, som påvisats i det föregående, som en gynnsam utvecklingstendens.

Om en mindre andel av den invägda mjölken i Sverige används till produktion av smör, minskar behovet av särskilda stödåtgärder betydligt. Enligt de prognoser som nämnts i det föregående kan den överskottsproduktion av mjölk, som omvandlas till smör och avsätts till låga exportpriser, väntas successivt försvinna och ersättas av ett mjölkunderskott omkring år 1975. Om nuvarande konsumtionstrender för smör och margarin antas fortsätta, samtidigt som prisrelationen mellan varorna bibehålls, kan underskottet beräknas utgöra 500—900 milj. kg mjölk.

Vid bedömningen av erforderliga fortsatta stödåtgärder har vi ansett främst två frågor vara väsentliga, nämligen å ena sidan stödets nivå och å andra sidan formerna för stödåtgärderna.

Utgångspunkten för stödnivån bör enligt vår mening vara de allmänna riktlinjer vi tidigare angett för produktion och självförsörjningsgrad, för prisavvägningen och rationaliseringen inom jordbruket. På sikt bör eftersträvas en anpassning av mjölkproduktionen till den efterfrågan som gäller för mjölk och mejeriprodukter vid en prissättning, som baseras på kostnaderna för förädlingen av den vid mejeri invägda mjölken. Härvid har vi förutsatt att mjölk- och köttproduktionen, oberoende av deras biologiska samband, marknadsmässigt bör betraktas som två fristående grenar.

För närvarande gäller att den helt

övervägande delen av köttproduktionen framkommer vid kombinerad kött/mjölkproduktion. Köttproduktion utan koppling med mjölkproduktion ger som resultat en vara som blir betydligt dyrare. På grund härav kan det ifrågasättas om det inte vore ekonomiskt fördelaktigt att upprätthålla en större mjölkproduktion än det i och för sig finns avsättning för. För att få ett tillräckligt stort antal spädkalvar till göddjursuppfödning skulle sålunda accepteras en förlust på mjölkproduktionen.

En sådan förlust kan enligt vår mening vara acceptabel endast om det är nödvändigt med hänsyn till beredskapsmålsättningen, vilket emellertid inte synes vara fallet i dagens läge. Som närmare skall redovisas i avsnittet om kött- och fläskproduktionen föreligger en överproduktion av kött inom landet, som beräknas pågå till början av 1970-talet. Sambandet kött/mjölk bör därför bedömas från rent ekonomiska synpunkter med hänsyn till om den lägsta samhällsekonomiska kostnaden uppkommer vid en överskottsproduktion av mjölk för att ge utrymme för produktion av tillräcklig mängd kött eller vid en lägre kött/mjölkproduktion kombinerad med import av kött. Enligt vår bedömning är vid normala förhållanden en marginell köttimport ett fördelaktigare alternativ än en mjölkproduktion som överstiger konsumtionsbehovet av mjölk och mjölkprodukter. Detta gäller även om den trendmässiga ökningen av köttpriserna på världsmarknaden skulle fortsätta i hittillsvarande takt. Mjölk- och köttproduktionen bör således inte fungera som kommunicerande kärl, så att mjölkpriset möjliggör billigt kött, utan en marknadsbalanserande prissättning bör så långt möjligt tillämpas för kött resp. mjölkprodukter.

Stödet till mjölkproduktionen bör mot bakgrunden av vad som framhållits i det föregående rörande en kostnadsanpassad prissättning baseras på avräkningspriset för mjölk. Omfattningen av stödet bör på längre sikt avvägas med hänsyn till vad som krävs för att vid effektiva produktionsformer helt täcka efterfrågan på konsumtionsmjölk och grädde. För övriga mejeriprodukter, främst ost och smör, föreligger i motsats till för konsumtionsmjölk möjlighet att täcka en del av efterfrågan genom import, om denna ställer sig ekonomiskt fördelaktig och inte strider mot beredskapsmålsättningen.

Enligt beräkningar som utförts vid lantbrukshögskolan ligger det avräkningspris för mjölk som tillämpats under senare år på sådan nivå, att full lönsamhet vid rationell drift kalkylmässigt endast uppnås vid de allra största besättningarna. Vid förslagen till avveckling av nuvarande regleringsanordningar i det följande har detta tagits till utgångspunkt såtillvida, att avveckling av stödåtgärder förutsätts kunna ske samtidigt som ett i stort sett oförändrat avräkningspris kan upprätthållas. En viss elasticitet får dock förutsättas finnas i denna utgångspunkt. I sista hand måste alltid den faktiska produktionsutvecklingen tillmätas avgörande betydelse vid bedömningen. På mjölkproduktionens område kan liksom på andra områden på sikt väntas ske en successiv teknisk-ekonomisk utveckling. I den mån mjölkproduktionen avviker från den allmänna utvecklingen inom jordbruket kan det medföra att produktionen måste baseras på en annan prisnivå än dagens. Det kan nämnas att avräkningspriset för mjölk med en fetthalt av 3,8 % utgjort resp. 46,0, 51,1 och 55,2 öre/kg under åren 1963—65.

De i *mjölkregleringen* ingående *utjämningsavgifterna* har som framgått av det föregående tillkommit i ett läge då mjölkproduktionens storlek i

det närmaste betraktades som en given faktor på grund av att möjligheterna till annan sysselsättning för jordbrukarna var starkt begränsade. Även de statliga bidragen till mjölkproduktionen, som ursprungligen tillkom för att stimulera produktionen, kan, vad gäller tiden efter andra världskriget, till stor del ses mot denna bakgrund. De olika stödåtgärdernas syfte har under denna tid primärt varit att söka anpassa konsumtionen till produktionen för att säkra en önskvärd inkomstnivå inom jordbruket. Utjämningsavgifterna har dock även haft vissa rationaliseringsfrämjande uppgifter, nämligen att tillsammans med mejeriernas områdesindelning hindra kostsamma korstransporter av mjölk samt att bidra till en jämnare utveckling av avräkningsprisnivån från det ena året till det andra.

En reglering av priserna på mjölk och mjölkprodukter för att anpassa konsumtionen till produktionen har i dagens läge inte längre samma berättigande som tidigare. Förutsättningarna för en anpassning av produktionen är numera helt andra, vilket också framgår av att en successiv minskning av produktionen skett trots regleringsåtgärderna. Minskningen kan väntas fortsätta. Takten i nedgången blir bl. a. även beroende av genomförandet av olika slag av stöd till jordbrukare vid övergång till annan verksamhet.

Vi anser att förutsättningar finns för en successiv avveckling av mjölkregleringen. För en avveckling av utjämningsavgifterna talar även rättviseskäl. Utjämningssystemet innebär i sin nuvarande utformning att en del mjölkkonsumenter tvingas subventionera dem som förbrukar smör. Den som önskar minska sina livsmedelskostnader genom att använda margarin i stället för smör måste sålunda vid nuvarande system via mjölkpriset ändock bidra till kostnaderna för stödet till smörproduktionen.

Mot nu angivna bakgrund förordar vi att gällande utjämningsförfarande för mjölk successivt avvecklas. Den del av marknadsregleringen som fyller ett rationaliseringsfrämjande syfte anser vi bör kunna genomföras med stöd av den allmänna mjölkavgiften, som uttas på all invägd mjölk. Denna avgift, som för närvarande uttas med ett mycket litet belopp och används till att bekosta jordbrukets andel i skördeskadeskyddet, har inte samma omfördelningseffekt som utjämningsavgifterna.

Vi föreslår vidare att de i hela landet utgående statliga bidragen till mjölkproduktionen avvecklas. I fråga om både det *allmänna mjölkpristillägget* och *leveranstillägget för mjölk* gäller att de kan beräknas på sikt motverka en anpassning av mjölkproduktionen till efterfrågan inom landet. Avvecklingen av det allmänna mjölkpristillägget anser vi bör kunna ske successivt. Leveranstillägget, som endast utgår till de minsta mjölkproducenterna och som troligen i viss mån bidrar till en konservering av orationella produktionsformer, bör däremot som vi redan framhållit i kapitel III borttas redan vid ingången i den nya prissättningsperioden år 1967.

Det återstående statliga bidraget — det *extra mjölkpristillägget,* som utgår främst i Norrland — anser vi bör bibehållas tills vidare. Från rent ekonomiska synpunkter bör visserligen ingen speciell prisdifferentiering ske för att gynna särskilda producentgrupper eller landsdelar. Den önskade produktionen bör fritt få lokaliseras till de producentgrupper eller landsdelar, där denna produktion billigast kan frambringas. Sett enbart ur denna synvinkel borde därför även det extra mjölkpristillägget avvecklas.

Ett omedelbart avvecklande av det

extra mjölkpristillägget skulle för jordbruket i stora delar av berörda områden komma att innebära en betydande lönsamhetsförsämring, eftersom jordbruket till övervägande del är inriktat på produktion av mjölk och knappast har alternativa produktionsgrenar att gå över till. Lönsamhetsförsämringen skulle därför i många bygder medföra en snabbt påskyndad nedläggning av jordbruk med åtföljande utglesning av bebyggelsen, uttunning av befolkningsunderlaget för social och kommersiell service av olika slag och besvärliga sociala problem för den berörda befolkningen. Detta kan vidare väntas förvärra det sysselsättningsproblem som nu finns i vissa av dessa områden. Den betydande satsning inom ramen för lokaliseringspolitiken, som samhället nu gör för att underlätta anpassningen i Norrland för att på längre sikt där åstadkomma ett konkurrensdugligt differentierat näringsliv, har visserligen redan inneburit en lättnad ur sysselsättningssynpunkt. Nya möjligheter har skapats för en övergång från jord- och skogsbruk till andra näringar. Det finns emellertid skäl att ytterligare avvakta de fortsatta resultaten härav och ej genom en starkt forcerad nedläggning av jordbruk försämra sysselsättningsläget. Vidare finns enligt vår mening skäl för att tills vidare upprätthålla en viss lokal försörjning med jordbruksprodukter. Av här anförda skäl anser vi, att det nu utgående extra mjölkpristillägget tills vidare bör bibehållas under den av oss för prissättningen i övrigt föreslagna övergångsperioden.

Vi vill förorda att stödet omprövas efter tre år räknat från den 1 september 1967. Därvid bör speciell hänsyn tas till dels allmänna lokaliseringssynpunkter, den övriga lokaliseringspolitikens framtida utformning samt de verkningar lokaliseringspolitiken dittills fått, dels jordbrukets — och då särskilt mjölkproduktionens — utveckling inom berörda områden samt dess samband med produktionsutvecklingen i hela landet. Skulle ett fortsatt stöd åt det norrländska jordbruket efter ovan angiven tidpunkt bedömas erforderligt, bör även andra former än stöd till mjölkproduktionen övervägas.

Det stöd som hittills utgått från samhällets sida för att åstadkomma rationella och på längre sikt bärkraftiga jordbruk i Norrland (den s. k. KR-verksamheten) anser vi har varit en i princip riktig linje. Vi har i kapitel V föreslagit, att denna verksamhet skall fortsätta och utvidgas. De av oss föreslagna ändringarna i mjölkprisregleringen, som kommer att innebära vissa regionala förändringar i mjölkproduktionens lönsamhet jämte den ovan förordade omprövningen av det extra mjölkpristillägget efter övergångsperioden, bör dock särskilt beaktas vid investeringar i Norrland. Detta innebär att vid planering och investering uppmärksamhet bör fästas vid kraven på investeringarnas räntabilitet även vid lägre mjölkpris än det nu rådande.

I fråga om *formerna för avveckling* av utjämningsavgifterna och det allmänna mjölkpristillägget har vi diskuterat två huvudalternativ, nämligen dels att avvecklingen sker enligt en på förhand uppgjord plan, dels att avvecklingen sker vartefter stödet till mjölkproduktionen kan minskas på grund av att en lägre mjölkproduktion medför ett mindre stödbehov. Skälet för en planerad stegvis avveckling är enligt vår mening främst att det är önskvärt med en på förhand angiven plan för att mjölkproduktionen, mejerinäringen och rationaliseringsverksamheten inom jordbruket skall kunna anpassa sig till och medverka i avvecklingen. Utan en sådan plan skulle vidare trycket på strä-

vandena till anpassning av produktionen bli mindre.

Motivet för att knyta avvecklingen till den faktiska utvecklingen av mjölkproduktionen och smöravsättningen är närmast att prognoserna, som används som underlag för planen, skulle vara osäkra. Ett fel i prognosen för mjölkproduktionen år 1975 med t. ex. 10 % betyder en mjölkkvantitet av storleksordningen 300 milj. kg, motsvarande ca 14 milj. kg smör. Fel i prognoserna kan emellertid beräknas visa sig successivt. Den plan för avvecklingen, som vi förordar i det följande, är baserad på en relativt lång tidsperiod, varför det under alla omständigheter kan inträffa förhållanden som gör att planen behöver modifieras eller revideras. Som huvudlinje anser vi emellertid bör gälla att utjämningsavgifterna och det allmänna mjölkpristillägget skall avvecklas stegvis efter en på förhand uppgjord plan.

Avvecklingen av det allmänna mjölkpristillägget, som för närvarande utgår med 3 öre/kg invägd mjölk, anser vi bör ske med 1 öre per år under treårsperioden 1967/68—1969/70. I fråga om tiden för att avveckla utjämningsavgifterna har vi övervägt tre, fem och sju år, varvid vi dock som tidigare nämnts förutsatt att en annan form av marknadsreglering skall ersätta en mindre del av utjämningsförfarandet. Vid bedömningen av lämplig avvecklingstakt har vi utgått från de effekter avvecklingen kan beräknas få dels på avräkningspriset för mjölk i genomsnitt för landet i sin helhet och möjligheterna att uppnå ett i stort sett oförändrat sådant pris, dels effekterna på konsumentpriserna för konsumtionsmjölk, grädde, ost och smör. Vad gäller verkningarna av olika avvecklingsalternativ för avräkningspriserna i olika delar av landet bör nämnas, att dessa blir beroende av den jordbrukskooperativa mejeriorganisationens egen fördelningspolitik. Effekten av avvecklingen behöver sålunda i och för sig inte bli större inom olika delar av landet än i genomsnitt för landet i sin helhet.

I vidstående tabell har angetts den beräkningsmässiga effekten av de olika avvecklingsalternativen. Utgångspunkten för kalkylen är förhållandena år 1964. Siffrorna anger endast effekten första året. För att ge en bild av verkningarna i fortsättningen krävs uppgifter om effekten på försäljningen av olika mejeriprodukter av olika stora prisförändringar. Några sådana uppgifter föreligger ej.

Som framgår av tablån skulle en minskning av utjämningsavgifterna med 1/3 medföra att avräkningspriset på mjölk sjönk med 4,2 öre/kg vid i övrigt oförändrade förhållanden. Vid en avveckling med 1/7 blir motsvarande effekt 1,9 öre/kg. Till dessa belopp skall vidare läggas 1 öre/kg, som skulle bli resultatet av borttagandet av det allmänna mjölkpristillägget[3] samt för de minsta mjölkleverantörerna en ytterligare reduktion av 5 öre/kg genom att leveranstillägget bortfaller. Den sammanlagda avdragsposten det första året skulle sålunda, beroende på avvecklingstakten för utjämningsavgifterna, för de minsta leverantörerna utgöra ca 8—10 öre/kg samt för övriga leverantörer ca 3—5 öre/kg. Nu angivna siffror är emellertid baserade på att förhållandena i övrigt är helt oförändrade. Redan vid nuvarande mjölkreglering sker en successiv minskning av mjölkproduktionen, som genom lägre smörproduktion och ökad försäljning av andra produkter kan beräknas medge att avräkningspriset för mjölk skulle

[3] Motsvarar ett tillägg på konsumentpriset för smör av 42 öre.

kunna höjas med ca 1 öre/kg. Den totala effekten av en avveckling av utjämningsavgifterna med 1/7 och mjölkpristillägget med 1/3 skulle alltså det första året kalkylmässigt kunna innebära en reduktion av avräkningspriset med ca 2 öre/kg.

	Utjämningsavgifterna minskas per år med		
	1/7	1/5	1/3
1. Avräkningspris för mjölk 1964, öre/kg	52,1	52,1	52,1
2. Beräknat avräkningspris första året	50,3	49,5	47,9
3. Skillnad mellan 1. och 2	— 1,9	—2,6	— 4,2
4. Konsumentpris för möjlk 1964, öre/l	94,0	94,0	94,0
5. Beräknat konsumentpris första året	90,5	89,1	85,9
6. Skillnad mellan 4. och 5.	— 3,5	— 4,9	— 8,1
7. Konsumentpris för tjock grädde 1964, öre/l	906	906	906
8. Beräknat konsumentpris första året	878	867	841
9. Skillnad mellan 7. och 8	— 28	— 39	— 65
10. Konsumentpris för ost 1964, öre/kg	910	910	910
11. Beräknat konsumentpris första året	891	883	865
12. Skillnad mellan 10. och 11	— 19	— 27	— 45
13. Konsumentpris för smör 1964, öre/kg	857	857	857
14. Beräknat konsumentpris första året	938	971	1 046
15. Skillnad mellan 13. och 14	+ 81	+ 114	+ 189

I verkligheten blir avräkningsprisets storlek beroende av en mängd faktorer, vilkas numeriska effekt inte kan fastläggas. Vi vill emellertid framhålla, att borttagandet av leveranstillägget och det allmänna mjölkpristillägget liksom införandet av det omställningsstöd vi förordat i det föregående kan väntas medföra en snabbare minskning av mjölkproduktionen än hittills. Detta förhållande och de ökade försäljningsvolymer som kan väntas på grund av lägre priser på konsumtionsmjölk, grädde och ost vartefter utjämningsavgifterna avtrappas gör att effekten på avräkningspriset för mjölk vid en avveckling av utjämningen med 1/7 per år och mjölkpristillägget med ca 1/3 per år kan beräknas innebära mycket obetydlig eller ingen effekt alls på avräkningspriset för mjölk. En avveckling av både utjämningsavgifter och mjölkpristilllägg med 1/3 per år kan däremot väntas få en märkbar effekt på avräkningspriset.

Med hänsyn till svårigheterna att beräkna effekten mer exakt av olika avvecklingsalternativ samt kravet på en avräkningsprisnivå, som stimulerar framväxt av rationella enheter inom mjölkproduktionen, förordar vi alternativet med den lägsta avvecklingstakten, dvs. 1/7 per år för utjämningsavgifterna och 1/3 per år för det allmänna mjölkpristillägget. Detta alternativ rimmar också bäst med den allmänna målsättning för prispolitiken under övergångstiden, som vi behandlat i kapitel III.

När under 1972 5/7 av utjämningsavgifterna avvecklats bör återstående 2/7 omedelbart borttas. Utjämningsavgifterna förutsätts sålunda vara helt borta efter fem år. I stället bör ett belopp motsvarande nyssnämnda 2/7 få tas ut i form av allmän mjölkavgift. Den allmänna mjölkavgiften bör därvid kunna utgå

med olika belopp under året, så att en önskvärd säsongutjämning i mjölkproduktionen uppnås. Vidare bör mjölkavgiften kunna få användas till att motverka starkare svängningar i avräkningspriset mellan olika år på grund av årsmånsvariationer. Beroende på det direkta sambandet mellan det årliga skördeutfallet och mjölkproduktionens storlek kan svängningarna i produktionen vara betydande. Detta återverkar främst på smörproduktionen, som ju framkommer som en restpost och medför avsättningssvårigheter och ökade lagringskostnader för denna vara. Ett viktigt medel för att stimulera effektivisering och specialisering inom jordbruket utgör relativt sett stabila produktpriser. En dämpning av den årliga variationen i produktpriserna kan väntas stimulera effektivitetssträvandena och detta gäller i särskilt hög grad mjölkproduktionen med dess betydande investeringar och stora fasta kostnader vid rationell drift. Vi beräknar vidare att en marknadsreglering på grundval av en mjölkavgift av nu angiven storleksordning blir erforderlig efter utgången av avvecklingstiden på fem år med hänsyn till smörpriset. Ett fullständigt avskaffande av marknadsregleringen skulle troligen medföra ett smörpris av ca 14 kr/kg. För att upprätthålla detta pris krävs ett mycket högt gränsskydd, allra helst som smörpriset ligger mycket lågt på den internationella marknaden, bl. a. på grund av det stöd till smörproduktionen som ges i de flesta industriländer. Om gränsskyddet för smör skulle ligga på den genomsnittliga nivån för övriga jordbruksprodukter, skulle den inhemska smörproduktionen konkurreras ut av importerat smör. Detta är av olika skäl inte acceptabelt. Här kan nämnas säsongvariationen i mjölkproduktionen, som kan väntas försvåra mjölkförsörjningen under vissa perioder, om det inte finns någon buffert i form av smörproduktion, och vidare effekten på köttproduktionen. Vi har för vår del bedömt att den marknadsreglering som kan ske med hjälp av en mjölkavgift av ungefär föreslagen storlek utgör en lämplig avvägning mellan principerna om likformigt gränsskydd å ena sidan och en fri marknad för mejeriprodukterna å den andra sidan. Anordningen skulle kalkylerat på nu gällande förhållanden efter fem år medföra ett smörpris i detaljhandelsledet av ca 12 kr/kg.

Huvuddelen av de löpande uppgifterna med regleringen på mjölkområdet handhas för närvarande av praktiska skäl av Svenska Mejeriernas Riksförening även när det gäller uppgifter av rent statlig natur. Verksamheten sker mot ersättning samt enligt direktiv och under kontroll av statens jordbruksnämnd. Som vi framhållit i kapitel X bör dylika uppgifter i fortsättningen handhas av en fristående regleringsförening, som vi därför anser bör inrättas med uppbyggnad på sätt som närmare utvecklats i nyssnämnda kapitel. I fråga om dispositionen av de medel som inflyter genom den allmänna mjölkavgiften bör gälla de former vi generellt förordat för användningen av interna avgifter.

Som tidigare framgått är *fettvaruregleringen* baserad på, förutom införselavgifter på fetter och fettråvaror, även en särskild regleringsavgift på dessa varor, vilken avser att förbättra smörets konkurrensläge gentemot margarinet och liknande matfett. Den senare avvägs successivt för att skydda avsättningen av svenskt smör till ett visst pris. Den svenska oljeväxtodlingen bör givetvis erhålla skydd i likhet med övrig svensk jordbruksproduktion. Däremot anser vi att den speciella be-

lastningen i form av regleringsavgift bör slopas. Avgiften är för närvarande tämligen obetydlig och motsvarar ca 16 öre/kg margarin.

En omläggning av fettregleringen kan åstadkommas efter flera olika linjer. Vi har diskuterat följande tre alternativ.

1. Regleringsavgiften bortfaller, men införselavgifter utgår på alla fettvaror.

2. Ren lågprislinje enligt EEC-marknadens kommande system.

3. Rapslinje, innebärande att den svenska oljeväxtproduktionen erhåller ett stöd enligt högprislinje på samma sätt som för övriga jordbruksprodukter, men att importerade utländska fetter inte beläggs med införselavgift.

Det första alternativet överensstämmer helt med nuvarande system med undantag för att regleringsavgiften bortfaller. Betydande införselavgiftsbelopp för importerade fettvaror inflyter enligt detta system för andra fettvaror än sådana som kan frambringas i Sverige. Dessa belopp har hittills i huvudsak använts till allmänt prisstöd för jordbruksvaror.

Det andra alternativet skulle innebära att råvarupriserna i Sverige låg på världsmarknadsprisnivå och att fettråvaror, såväl animaliska som vegetabiliska, finge importeras och exporteras fritt men att producenterna av svensk raps och andra svenska oljeprodukter skulle subventioneras, dvs. få ett stöd motsvarande stödet för övriga jordbruksprodukter, antingen direkt av införselavgiftsmedel eller över statsbudgeten. Rent administrativt skulle detta vara tämligen enkelt att ordna, eftersom alla oljeväxtprodukter övertas av föreningen Sveriges Oljeväxtintressenter, som skulle kunna tänkas administrera utbetalningen av ett dylikt stöd.

Det tredje alternativet skulle innebära att den svenska oljeväxtproduktionen erhöll ett gränsskydd men att importerade utländska fetter inte belades med införselavgift. Grundtanken vid denna stödform är att ett stöd till den svenska oljeväxtodlingen inte skall medföra en avgiftsbeläggning på en lång rad produkter av annat ursprung, produkter som endast delvis har en substitutionskaraktär till de svenska oljeväxtprodukterna. Rapslinjen skulle liksom den rena lågprislinjen förenkla eller helt onödiggöra regleringen av marknaden för tekniskt fett.

Eftersom övriga margarinråvaror vid ett sådant system blir väsentligt billigare än de svenskproducerade raps- och senapsoljorna, måste det emellertid kompletteras med ett åtagande av samma karaktär som det nuvarande baserat på ett inblandningstvång, dvs. ett åtagande från margarinindustrins sida att använda inhemska råvaror för en viss del av sin produktion. Storleken av denna andel blir beroende av storleken på den inhemska oljeväxtproduktion som anses böra upprätthållas av beredskapsskäl eller andra orsaker.

Det tredje alternativet — rapslinjen — som innebär att den svenska oljeväxtproduktionen erhåller ett stöd enligt högprislinjen, medan importerade oljor inte beläggs med importavgift, kan medföra omfattande administrativa åtgärder för att förhindra en snedvridning av konkurrensförhållandena. Alternativet förutsätter att bageriindustrin och andra livsmedelsindustrier, som i dag använder rapsinblandad vara, genom ett rapsåtagande förpliktigas att använda dyrare rapsråvara för att förhindra att de övergår till utländska ej avgiftsbelastade oljor.

Av de nu angivna alternativen för utformning av stödet till den inhemska produktionen oljeråvaror vill vi förorda det första alternativet, dvs. att nuvarande fettreglering i stort sett bi-

behålls, om man bortser från borttagandet av regleringsavgiften. Det andra alternativet är genom sin enkelhet visserligen mer tilltalande men är enligt vår bedömning knappast möjligt att genomföra, om inte en generell lågprislinje för hela jordbruksvaruområdet tillämpas. En isolerad lågprislinje för andra fetter och fettråvaror än smör är i Sverige knappast möjlig att genomföra, eftersom det på grund av konkurrensförhållandet smör/margarin kan väntas innebära att smörproduktionen i det närmaste blev utkonkurrerad. Detta är, som tidigare berörts, med hänsyn bl. a. till mjölkförsörjningen inte lämpligt. En lågprislinje för fetter inklusive smör synes å andra sidan enligt vår mening inte heller möjlig att genomföra med tanke på det intima produktionssamband som föreligger mellan smör, mjölk, kött och fodermedel.

Det tredje alternativet kan beräknas medföra regleringsingrepp av betydande omfattning. Svårigheterna hänför sig även i detta fall till att motverka snedvridningar i konkurrensförhållandena mellan olika substitutionsvaror.

Det gränsskydd som upprätthållits för oljeväxtodlingen är betydligt lägre än för andra grödor. Ur samhällsekonomisk synpunkt synes därför en utökad oljeväxtodling vara lämplig som ersättning vid en minskad odling av grödor med högt gränsskydd. Den del av produktionen av oljeväxtfrö och olja, som inte avsatts på hemmamarknaden, har hittills kunnat exporteras.

Som ovan nämnts anser vi att den nuvarande fettregleringen i stort sett bör bibehållas. Vissa justeringar bör emellertid ske. Restitutionsförfarandet för tekniskt fett bör överses med hänsyn till att det i sin nuvarande form torde ge vissa möjligheter till användning av tekniskt fett till ändamål, där restitution ej bör utgå.

Priset på det oljeväxtfrö margarinindustrin vid nu gällande system åtar sig att inköpa beräknas, som förut nämnts, med ledning av världsmarknadspriserna på jordnöts- och sojaolja. Ett riktigare underlag utgör givetvis världsmarknadspriset för rapsolja. Tidigare har detta pris knappast varit möjligt att använda på grund av att noteringar på världsmarknaden inte förekommit tillräckligt regelbundet. Mera fortlöpande noteringar har emellertid funnits under de senaste åren. Enligt noteringar för åren 1961—65 har världsmarknadspriset för rapsolja utgjort i medeltal 128 öre/kg. Det medeltal för jordnötsolja och sojaolja, som använts vid värderingen av de av Extraktionsföreningen köpta kvantiteterna oljeväxtfrö, har samtidigt uppgått till 145 öre/kg. Under 1965 utgjorde medeltalet av världsmarknadspriserna för jordnötsolja och sojaolja 160 öre och genomsnittspriset för rapsolja 135 öre, dvs. skillnaden var 25 öre/kg. På grund av frövarans renhet och raffineringens höga standard representerar emellertid den svenska rapsoljan ett högre värde som margarinråvara än den rapsolja, som vanligen utbjuds på den internationella marknaden. En övergång till rapsoljepriset som underlag skulle, förutom att råvarubasen vid margarintillverkningen blev lägre, medföra att den prisnivå för fett, som upprätthålls inom landet med hjälp av gällande fettreglering, minskade med angiven skillnad mellan världsmarknadspriserna på å ena sidan jordnöts- och sojaolja och å andra sidan rapsolja om inte införselavgifterna samtidigt höjdes. För att vidmakthålla odlarpriset på oljeväxter skulle vid nu gällande världsmarknadspris för rapsolja krävas antingen en sådan införselavgiftshöjning eller att regleringsföreningen Sveriges Oljeväxtintressenter fick dispo-

nera ett ökat belopp av införselavgiftsmedel. Vidare skulle en övergång till rapsoljenoteringen medföra, att avsättningsmöjligheterna för den inhemska oljeväxtskörden på hemmamarknaden förbättrades, eftersom importerad olja inte längre blev lika attraktiv ur prissynpunkt. Vi förordar, att statens jordbruksnämnd erhåller uppdrag att närmare undersöka vilken mätare på rapsoljepriset, som bör användas i fortsättningen.

2. *Kött- och fläskregleringen*

A. Produktions- och marknadsförhållanden

Nötköttsproduktionen har, som nämnts i kapitel A: V, expanderat under 1960-talet, vilket framför allt sammanhänger med ett bättre tillvaratagande av kalvmaterialet. Medan tidigare en stor del av de kalvar, som återstod sedan rekryteringsbehovet fyllts, slaktades i späd ålder vid en slaktvikt av ca 20 kg, uppföds den övervägande delen numera till ungnöt med en slaktvikt överstigande 200 kg. Denna utveckling tillsammans med en ökad utslaktning av mjölkkor har medfört, att Sverige från att ha varit importör av nötkött numera uppträder som exportör.

Som en följd av den utvidgade ungnötsuppfödningen har produktionen av kalvkött nedgått. Denna omställning har emellertid ej medfört någon ökning av importen, utan konsumtionen av kalvkött har i stället minskat, troligen på grund av de höga priserna.

Den pågående reduceringen av kostammen minskar basen för den framtida nötköttsproduktionen. Det synes emellertid fortfarande finnas möjligheter att uppföda ytterligare en del av kalvarna till ungnöt samt att förbättra uppfödningstekniken. Det torde därför dröja längre än man tidigare räknat med, innan balans uppnås mellan produktion och konsumtion av nötkött. Under förutsättning att koantalet reduceras med 3 % samt att konsumtionen stiger med 1 % om året beräknas sådan balans föreligga under början av 1970-talet. Om koantalet antas minska med 5 % per år under 1966—68 och därefter med 3 % per år uppnås balans vid slutet av 1960-talet.

Fårstammen och därmed slakten av får och lamm har ökat under de senaste åren men ligger liksom konsumtionen fortfarande på en mycket låg nivå i jämförelse med många andra länder.

Vid ingången av sexårsavtalet låg fläskproduktionen på en synnerligen hög nivå med mycket stora exportöverskott. Den har sedan reducerats men synes nu åter vara i stigande. Fläsköverskotten frambringas under nuvarande förhållanden med inhemsk fodersäd. Under 1962/63—1964/65 har skett en årlig nettoexport av fläsk med drygt 20 milj. kg eller ca 10 % av produktionen.

Produktionen av nöt- och kalvkött sker mestadels i mindre besättningar och är sammankopplad med mjölkproduktion. En tendens mot specialiserad ungnötsproduktion vid större gårdar finns dock. Produktionsstrukturen för nöt- och kalvkött har behandlats i det föregående i avsnittet om mjölkproduktionens struktur.

Fläskproduktionen har under senare år genomgått en kraftig utveckling mot specialisering. Drygt 60 % av svinen levereras från besättningar som producerar mer än 100 svin per år. De mindre besättningarna spelar en allt mindre roll i produktionen. De största svinbesättningarna, dvs. de som producerar mer än 500 svin per år, svarar för drygt 33 % av fläskproduktionen. Andelen varierar betydligt mellan olika områden. I Kristianstad-Blekinge Slak-

År	Antal producenter	Slaktandel	År	Antal producenter	Slaktandel
1958	318	12,0	1962	510	21,8
1959	399	15,3	1963	545	24,1
1960	560	19,0	1964	606	27,7
1961	424	18,0	1965	698	33,4

teriförening var 1965 ca 60 % av slakten att hänföra till leverantörer med minst 500 svin i årsleverans. I vissa andra föreningar saknades helt producenter i nämnda storleksgrupp. I ovanstående tabell visas antalet leverantörer med en årsleverans av mer än 500 svin och deras andel av slakten inom jordbrukets slakteriföreningar under åren 1958—65. Jordbrukskooperationen omhänderhar ca 85 % av den besiktigade svinslakten inom landet. Spännvidden i fråga om företagens storlek och driftsformer är för fläskproduktionen — som i någon mån framgår av nu redovisade uppgifter — mycket stor. Det kan nämnas, att de största s. k. fläskfabrikerna för närvarande producerar ca 20 000 gödsvin per år.

B. Marknadsregleringar

För nötkött, kalvkött, hästkött, fårkött och fläsk i ostyckad form fastställdes vid ingången av sexårsavtalet mittpris samt övre och nedre prisgräns. Sedermera har under det första provisorieåret nötkött och hästkött sammanslagits till en varugrupp. Mittpriserna skyddas liksom för övriga jordbruksprodukter av införselavgift jämte kompensationsavgift, vilken utgår med ett belopp motsvarande den slaktdjursavgift för vederbörande djurslag, som gällde vid ingången av sexårsavtalet. För fårkött har någon slaktdjursavgift ej uttagits och följaktligen ej heller någon kompensationsavgift.

Gränsskyddets storlek (inkl. kompensationsavgifter) för nötkött och fläsk i procent av importvärdet åren 1959—65 framgår av följande tablå. Siffrorna hänför sig till månaderna september—december varje år.

År	Nötkött %	Fläsk %	År	Nötkött %	Fläsk %
1959	38	40	1963	61	31
1960	44	30	1964	50	41
1961	67	42	1965	65	51
1962	86	42			

För marknadsregleringen i fråga om kött och fläsk finns en särskild fristående *regleringsförening,* Svensk Köthandel. Föreningens huvuduppgifter hänför sig till exporten av slaktvaror. Föreningen står under statens jordbruksnämnds överinseende och måste i sin verksamhet följa av nämnden givna direktiv, vilka i sin tur baseras på beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen.

Föreningens styrelse har följande sammansättning:

Ordförande: utses av statens jordbruksnämnd

1 ledamot: utses av statens jordbruksnämnd

3 ledamöter: utses av Sveriges Slakteriförbund

1 ledamot: utses av Kooperativa Förbundet

1 ledamot: utses av Sveriges Köttgrossister

1 ledamot: utses av Sveriges Charkuteri- och Slakteriidkares Riksförbunds intresseförening.

Föreningen har med Sveriges Slakteriförbund överenskommit att Slakteriförbundet för föreningens räkning omhänderhar föreningens egen export. Slakteriförbundet kan sålunda anses utgöra föreningens verkställande organ för den del av föreningens verksamhet, som avser egen export.

Praxis har utbildats att endast de viktigaste varuslagen, nämligen ostyckat nötkött och fläsk, bacon samt levande ungnöt och svin exporteras i föreningens egen regi. Härvid utjämnas uppstående exportförluster i full utsträckning.

Vid export av övriga slaktprodukter lämnar föreningen till enskilda företag och personer i förväg fastställda exportbidrag, i allmänhet lika med införselavgiften på vederbörande varuslag. Den som så önskar kan få sina exportbidragsansökningar behandlade av jordbruksnämndens animaliebyrå. Denna anordning har tillkommit efter önskemål av vissa exportörer.

Det åligger vidare föreningen Svensk Kötthandel att finansiera avsättningen av överskott av slakterifett. Vid export av slakterifett får exportören ett i förväg fastställt exportbidrag motsvarande införselavgiften och regleringsavgiften för dylikt fett plus ytterligare 3 öre/kg. Exporten har utgjort ca 16 milj. kg per år under åren 1962/63—1964/65 eller ungefär hälften av produktionen.

För att bestrida kostnader vid export upptas *slaktdjursavgifter* för nötkreatur, häst och svin. Avgifterna uttas på all besiktigad slakt. Av kontrollskäl har avgifterna hittills uttagits med ett fast belopp per djur men med viss gruppindelning efter vikt. Slaktdjursavgifterna uppgår till ca 5 % av avräkningspriset i fråga om storboskap och till ca 10 % när det gäller svin.

Vid sexårsavtalets början utgick slaktdjursavgifterna med lika belopp i hela landet. Bl. a. på grund av riksdagsuttalanden har sedermera en geografisk differentiering ägt rum så att avgifterna är lägre i norra Sverige. Den regionala avgiftsreduceringen är större för nötkreatur och häst än för svin. Om Götaland, Svealand och Gästrikland sätts lika med 100, utgör slaktdjursavgifterna för storboskap 70—75 % i Norrbottens län, som har den lägsta avgiftsnivån. För svin utgör avgifterna i Norrbotten 85 % av dem i Göta- och Svealand.

Förutom de medel, som inflyter vid uppbörd av slaktdjursavgifter, disponeras även vissa inom den s. k. totalramen belöpande införselavgifter samt kompensationsavgifter för slaktvaror för prisregleringsverksamheten på köttområdet. Vidare ställs införsel- och tillverkningsavgifter för fodermedel till förfogande för samma ändamål. Till exportförluster får emellertid i princip endast slaktdjursavgifts- och foderavgiftsmedel användas. Införsel- och kompensationsavgifter för slaktvaror har sålunda med vissa smärre undantag (fettvaror, skeppsfournering och viss utbytesexport av organvaror) inte fått användas i den exportreglerande verksamheten utan har i stället i huvudsak använts för att bestrida kostnader vid utjämningslagringen av kött och fläsk.

Då det inhemska priset på helt kött och fläsk ligger under viss prisnivå (övre prisgränsen minskat med 40 öre för kött och övre prisgränsen minskat med 20 öre för fläsk), kan regleringsmedel få användas till s. k. *utjämningslagring*. Bidrag kan därvid utgå till fasta och rörliga lagringskostnader och

även till att täcka sådana förluster, som uppstår genom att fryst vara måste säljas till lägre pris än motsvarande färsk vara.

För att avgöra när prisgränserna nås, används som mätare på den inhemska prisnivån för de olika varugrupperna Slakteriförbundets partipriser på helt kött och fläsk i Stockholm och Göteborg. Till de fasta lagringskostnaderna hänförs infrysnings- och hanteringskostnader, vissa fraktkostnader samt det svinn, som uppstår i samband med infrysningen. Till rörliga kostnader hänförs lagerhyror, räntekostnader, försäkringar samt lagringssvinn. Under våren 1966 lämnades följande bidrag (öre/kg).

	Bidrag till fasta kostnader	Bidrag till rörliga kostnader
Kött....	15	1,6 per vecka
Fläsk...	13	1,4 » »

De i tablån angivna bidragen beräknas täcka omkring 90 % av lagringskostnaderna. Därjämte lämnades bidrag med 75 % av de frysavdrag, som finns angivna på Slakteriförbundets partiprislista.

Vidare har vissa statliga rörelsemedel mot ränta ställts till förfogande till lagerhållarna. För utjämningslagring av smör och köttvaror samt för beredskapslagring av vissa varor i jordbruksnämndens regi förfogar statens jordbruksnämnd över tillhopa 206 milj. kr. Såsom villkor för att erhålla lagringsbidrag gäller bl. a. att lagerhållare skall vara anslutna till Svensk Kötthandel samt att lagringen verkställs i av jordbruksnämnden godkända fryshus. För att undvika att parterna skall få insyn i varandras lagringsverksamhet administreras bidragsgivningen av jordbruksnämnden. Med nuvarande bidragsgrunder kan kostnaderna för lagringsverksamheten beräknas till 10 à 15 milj. kr per år.

I syfte att utjämna icke önskvärda svängningar i fläskproduktionen har statens jordbruksnämnd sedan 1 september 1959 haft bemyndigande att företa ingrepp på *smågrismarknaden*. Sådana ingrepp, i första hand ekonomisk stimulans till utslaktning av smågrisar, kan ha som syfte antingen att stödja priset på fläsk eller priset på smågrisar. Några stödåtgärder har ej vidtagits sedan mars 1962.

Sedan 1948 utgår ett särskilt *stöd åt ullproduktionen* i form av ett statligt pristillägg. Sedan 1 september 1959 utgör pristillägget 2 kr per kg ull. Det särskilda stödet åt ullproduktionen tillkom av beredskapspolitiska skäl. Kostnaderna för stödet uppgår till ca 600 000 kr och bestrids av medel, som anvisas över statsbudgeten.

Ullstödet motsvarar utslaget på produktionen av får- och lammkött ca 35 öre/kg kött. Som jämförelse kan nämnas, att avräkningspriset på lammkött under 1964/65 utgjorde 7,65 kr/kg. Satt i relation till detta pris utgjorde ullstödet 4—5 %. För fårskötseln totalt torde ullstödet svara för en ännu mindre andel av inkomsterna.

C. Förslag till ändringar i marknadsregleringen

Det regleringssystem som upprätthålls för kött och fläsk skiljer sig inte nämnvärt från vad som gäller för övriga jordbruksprodukter. Gränsskyddet för de två viktigaste varorna nötkött och fläsk ligger under vad som gäller för de vegetabiliska produkterna och motsvarar ungefär i genomsnitt vad som utgår för samtliga jordbruksprodukter. Gränsskyddet för nötkött har under perioden 1959—65 stigit starkare än gränsskyddet för fläsk, trots att världs-

marknadspriserna höjts mer för nötkött än för fläsk. Bakgrunden härtill torde vara, att marknadsläget vid utlösning av de spärregler som redogjorts för i kapitel X ansetts medge större prishöjningar på kött än på fläsk samt att rationaliseringen av produktionen av fläsk inom landet varit snabbare än för nötkött. Möjligheterna att rationalisera produktionen av fläsk torde ha varit bättre än för kött på grund av att fläskproduktionen inte är arealbunden.

Det högre gränsskyddet för nötkött synes ha inverkat på konsumtionsutvecklingen för kött och fläsk. Räknat per capita har konsumtionen av kött varit praktiskt taget oförändrad under perioden, medan fläskkonsumtionen ökat med ca 8 %. Avräkningspriserna på storboskap och gödkalv steg mellan 1959/60 och 1964/65 med 44 resp. 40 %. För fläsk var motsvarande ökning 18 %. Avräkningsprisindex för samtliga jordbruksprodukter steg under perioden 1959/60—1964/65 med 24 %.

Gränsskyddet för kött och fläsk är, som framgått av kapitel IX, inte särskilt högt i jämförelse med gränsskyddet för övriga jordbruksprodukter. Den princip för gränsskyddets avvägning för olika produkter, som där förordats — likformigt gränsskydd — innebär knappast några förändringar vad gäller gränsskyddet för dessa varor. Som tidigare framhållits är för såväl kött som fläsk produktionen större än efterfrågan. Överskottet av nötkött torde emellertid vara av temporär karaktär och främst sammanhänga med utslaktning av lågavkastande mjölkkor. För fläsk har tidvis svårigheter förelegat att avsätta överskottsproduktionen på exportmarknaden. Fläskproduktionens storlek beror, som tidigare nämnts i kapitel XI, förutom av gränsskyddet även i hög grad av priset på fodersäd. Vid en minskning av gränsskyddet för fodersäd och annan spannmål bör en motsvarande anpassning ske av gränsskyddet för fläsk.

Det gränsskydd som lämnas i form av kompensationsavgifter för slaktdjursavgifterna bör, såsom framhållits i kapitel X, inarbetas i de ordinarie införselavgifterna.

De viktigaste inslagen i regleringen av priserna på kött och fläsk — förutom gränsskyddet — utgör exportstödet och stödet till utjämningslagringen. Exportstödet har varit relativt oförändrat under perioden 1959/60—1964/65. Tas hänsyn till penningvärdets förändring, har en minskning skett av exportstödet. Fördelningen av stödet på kött resp. fläsk har emellertid ändrats på grund av att ökningen av köttproduktionen inte kunnat avsättas inom landet utan har exporterats, samtidigt som fläsköverskottet minskat till följd av ökad förbrukning inom landet. Förutom vid export av kött och fläsk lämnas som ett led i fettregleringen bidrag vid utförsel av slakterifett. Bidraget har under senare år varit av ungefär samma storlek som det pris, som uppnåtts vid exporten. I avsnittet om fettregleringen i det föregående har föreslagits att regleringsavgiften för fett skall slopas. Härav följer att exportbidragen för slakterifett kommer att reduceras med ett belopp motsvarande nämnda avgift. I fettregleringsavsnittet ifrågasätts vidare att vid beräkningen av införselavgiften för rapsolja världsmarknadspriset för denna vara skall användas som utgångspunkt. Detta kan, om inte införselavgiften samtidigt höjs, innebära en viss reduktion av prisnivån för fett inom landet vid nuvarande förhållanden. Reduktionen kan beräknas medföra en motsvarande minskning av priset på slakterifett. En dylik reduktion kan vara motiverad med hänsyn till marknadsläget för slakterifett, som under se-

nare år kännetecknats av att hälften av slakterifettsproduktionen måst avsättas på export med betydande förlust, men innebär samtidigt kalkylmässigt en minskning av jordbrukets inkomster av kött och fläsk med ca 8 milj. kr.

Utjämningslagringens syfte är att motverka att priserna inom landet faller under den nivå som gränsskyddet skulle medge, om balans förelåg mellan efterfrågan och tillgång inom landet. Regleringsmedel har fått användas till bidrag till lagringskostnaderna och även till att täcka förluster, som uppkommer genom att fryst vara måste säljas till lägre pris än motsvarande färsk vara. Med nuvarande bidragsgrunder beräknas som tidigare nämnts bidragen till 10—15 milj. kr per år. Verksamhetens ekonomiska betydelse är emellertid avsevärt mycket större, eftersom den påverkar prisnivån för hela den marknadsförda kvantiteten.

Utjämningslagringen skall endast medge uttag av priser som motsvarar importpriset plus gränsskyddet. Om priset inom landet stiger över denna nivå, bör import framstå som ett attraktivt alternativ och medföra att priset faller. En viss tröghet kan emellertid förekomma, vilken gör att en prispressande import i en del fall inte sker. Detta förhållande torde utgöra en del av förklaringen till att en med regleringsmedel stödd utjämningslagring endast får ske, när det inhemska priset ligger 40 resp. 20 öre/kg under den över prisgränsen[4] för kött och fläsk. Gränserna för att tillämpa lagringsstöd synes dock främst vara att uppfatta som ett resultat av tidigare prisöverläggningar. Det kan erinras om att gränserna endast gällt sedan 1963/64. Dessförinnan gällde, att lagringsstödet endast fick utgå under perioder då det aktuella priset för vederbörande varuslag låg under mittpriset.

Den gräns vid vilken lagringsstöd kan lämnas har hittills fastställts av statsmakterna efter överläggningar mellan statens jordbruksnämnd och Jordbrukets Förhandlingsdelegation. Gränsen för tillämpning av lagringsstöd liksom omfattningen av stödet är av väsentlig betydelse för prisbildningen på kött och fläsk och för inkomstutvecklingen inom jordbruket. Lagringsstödet har den positiva effekten, att det bidrar till att utjämna kraftiga säsongmässiga svängningar i priser och produktion. Det möjliggör även i viss utsträckning att överskottsproduktion kan avsättas på utlandsmarknaden till bättre priser än eljest genom att lämpliga avsättningstillfällen kan avvaktas. Samtidigt kan emellertid lagringsstödet verka hindrande på en anpassning av produktionen till efterfrågan inom landet. Med hänsyn härtill samt den pris- och konsumtionsutveckling för kött och fläsk som ägt rum under senare år, vill vi förorda att bidrag till utjämningslagring i princip utgår då priserna inom landet ligger under mittprisnivån. Vägledande för användningen av lagringsstöd bör vara en bedömning av de samhällsekonomiska kostnaderna för lagring gentemot kostnaderna för export och för anpassning av produktionen inom ramen för den prispolitiska målsättningen.

Som framgått av det föregående har behov av en särskild smågrisreglering inte förelegat under de senaste fyra åren. Vi förordar att stödformen avskaffas.

Stödet till ullproduktionen tillkom av beredskapsskäl år 1948 för att stimulera tillvaratagandet av svensk ull. Några beredskapspolitiska skäl för att bibehålla ett särskilt ullstöd föreligger knappast längre med hänsyn till bl. a. de olika slag av syntetfibrer som nu finns att tillgå. Då något skäl att lämna ett särskilt statligt bidrag till fårskött-

[4] Prisgränser och mittpriser för nötkött utgjorde våren 1966 550—714 och 632 öre/kg samt för fläsk 440—579 och 509,5 öre/kg.

seln inte finns, anser vi att ullstödet bör avvecklas.

3. *Regleringen för ägg och äggprodukter*

Produktionen av ägg i Sverige beräknas utgöra närmare 100 milj. kg 1964. Uppgiften är relativt osäker med hänsyn till att den registrerade invägningen omfattar endast cirka hälften av produktionen. Produktionen har under 1963 och 1964 överstigit konsumtionen med 8—9 milj. kg.

Vid ingången av sexårsavtalet fastställdes mittpris och prisgränser för ägg i skal och äggmassa samt heläggspulver, äggvitepulver och äggulepulver, vilka senare produkter framställs industriellt. För ägg i skal indelas härvid året i två produktionssäsonger med var för sig skilda prisgränser. I samband med en av ändrade produktionsförhållanden betingad nedjustering av prisgränserna vid övergången till det första provisorieåret sammanslogs de båda perioderna till en.

Äggvitepulver, även kallat torkat äggalbumin, tillhör de produkter, som enligt EFTA-konventionen klassas som industrivara. I samband med att torkningsindustrierna erhöll prisutjämningsbidrag för att motverka tullnedsättningen inom EFTA, har denna vara fr. o. m. hösten 1962 avförts ur jordbruksregleringen. Härvid avskaffades prisgränserna och införselavgifterna ersattes med ett mindre manufaktureringsskydd, vilket på samma sätt som för andra industrivaror successivt avtrappats gentemot EFTA-länderna. Prisutjämningsbeloppet, vilket enligt riksdagens beslut ej får överstiga 50 % av införselavgiften för ägg i skal, har praktiskt taget under hela den tid prisutjämningen varit i kraft utgått med 70 öre/kg för vid tillverkningen använda ägg.

I prisregleringen ingår vidare flytande äggalbumin. Prisgränser har ej fastställts. Införselavgiften utgår med samma belopp som för äggmassa.

Gränsskyddet för ägg uppgick 1959 till ca 25 %. I samband med fallande världsmarknadspriser för ägg har gränsskyddet stigit och utgjorde 1964 drygt 70 %. Det var 1965 drygt 40 %. Uppgången har också samband med att foderpriserna stigit väsentligt under perioden. Producentpriset på ägg i mellersta Sverige har under åren 1959/60—1964/65 stigit med 8 %.

Frågor sammanhängande med export av ägg och äggprodukter ävensom fjäderfäkött administreras av regleringsföreningen Sveriges export- och importförening för ägg. Föreningen står under statens jordbruksnämnds överinseende och måste i sin verksamhet följa av nämnden givna direktiv, vilka i sin tur baseras på beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen. Föreningens styrelse har följande sammansättning.

Ordförande: utses av jordbruksnämnden

1 ledamot: utses av jordbruksnämnden

3 ledamöter: utses av Svenska Ägghandelsförbundet

1 ledamot: utses av Kooperativa Förbundet

1 ledamot: utses av Sveriges Äggrossisters förening.

Föreningen bedriver ej någon egen exportverksamhet utan fastställer i förväg bestämda bidrag vid export av ägg och äggprodukter. Exportbidrag för ägg fastställs en gång i veckan och med belopp som anses motsvara skillnaden mellan hemmamarknadspris och priset på exportmarknaderna med tillägg för exportkostnader. Exportbidraget för äggprodukter får, så länge priset inte underskrider den nedre prisgränsen för vederbörande vara, ej överstiga införselavgiften för motsvarande produkt. Exportbidrag för fjäderfäkött får enligt riksdagens beslut endast ut-

gå med belopp motsvarande restitution för den fördyring av produkten som orsakas av foderregleringen. Dessutom utgår lagringsstöd för fjäderfäkött. Stödet uppgick 1965 till 2 milj. kr och bekostades med införselavgifter från den del av majsimporten som används till broilerproduktion.

Emedan så stor del av äggproduktionen omsätts vid sidan av den reguljära partihandeln, har det ej ansetts möjligt att ta ut produktionsavgifter på detta område. För exportändamål har föreningen i stället tilldelats införsel- och tillverkningsavgifter för fodermedel. Tidigare har tilldelningen motsvarat behovet, men efter sexårsavtalets utgång har en begränsning av tilldelningen införts. För det andra provisorieåret gäller sålunda att endast avgifter belöpande på importfoder, som används i äggproduktionen, skall tillföras föreningen. Föreningen tillförs vidare inom den fasta delen av den s. k. totalramen sin andel av införselavgifter vid import av ägg, äggprodukter och fjäderfäkött.

Under senare år har införselavgiftsmedel använts till frivilligt kvalitetsarbete för ägg. Vissa bidrag utgår för runmärkta ägg efter den kvalitet på äggen som kan konstateras efter förpackningen. Kvalitetsarbetet drar en årskostnad av ca 5 milj. kr.

Under de fem första åren av sexårsavtalet har exportförluster respektive tilldelning av införselavgifter för fodermedel till Export- och importföreningen för ägg varit följande (milj. kr.).

De höga exportförlusterna 1963/64 beror delvis på exportsvårigheter, som uppkommit genom EEC-regleringar. Vid närmare undersökning visar det sig, att föreningen i stort sett under sexårsavtalet endast behövt ta i anspråk sådana införselavgifter på fodermedel, som förbrukats inom äggproduktionen.

	Exportförluster	Tilldelning av införselavgifter för fodermedel
1959/60	13,2	15,0
1960/61	7,1	12,0
1961/62	8,8	8,0
1062/63	10,2	11,0
1963/64	19,8	15,0

Till följd av produktionsutvecklingen inom landet samt krympande avsättningsmöjligheter på utlandsmarknaden har äggregleringen måst revideras betydligt under de senaste åren. Vi förutsätter att detta arbete fortsätts i den mån så blir erforderligt.

4. Sammanfattning av förslagen

Förslagen i detta kapitel, i den ordning de framlagts, är i korthet följande.

1. Utjämningsavgifterna för mejeriprodukter avvecklas, räknat fr. o. m. regleringsåret 1967/68 med i princip $^1/_7$ per år under en period av fem år. Vid utgången av avvecklingsperioden slopas återstående $^2/_7$ av utjämningsavgifterna. Härefter bekostas erforderlig marknadsreglering på mejeriområdet med den allmänna mjölkavgift, som tas ut på all vid mejeri invägd mjölk.

2. Leveranstillägget för mjölk slopas vid ingången av regleringsåret 1967/68. Allmänt mjölkpristillägg avvecklas under en treårsperiod räknat fr. o. m. 1967/68.

3. Det extra mjölkpristillägget bibehålls tills vidare under den av oss för prissättningen i övrigt föreslagna övergångsperioden. Före periodens utgång omprövas stödet.

4. Regleringsavgiften för fetter och fettråvaror tas bort vid ingången av regleringsåret 1967/68.

5. Det statliga lagringsstödet för kött och fläsk bör i första hand utgå endast då priserna ligger under mittpriset.

6. Stödet till smågris- och ullproduktionen avskaffas.

7. Regleringen för ägg förutsätts bibehållen i stort sett oförändrad.

KAPITEL XIII

Sammanfattning

Huvudbetänkandet *Den framtida jordbrukspolitiken* har utformats i två delar, del A Bakgrunden och del B Mål och medel. I del A har vi sökt samla de fakta och analyser, som bildar underlaget till de jordbrukspolitiska riktlinjer och förslag vi framlägger i del B.

Del A inleds med *direktiv samt översikter* (kap. I—III) över den samhällsekonomiska ram, inom vilken det svenska jordbruket nu och i framtiden har att samverka med näringslivet i övrigt. Vidare redovisas den internationella bakgrunden till den svenska jordbrukspolitiken.

I nästföljande huvudavsnitt, *produktions- och marknadsförhållanden* (kap. IV—VIII), har vi beskrivit den hittillsvarande befolknings- och strukturutvecklingen, produktions- och marknadsutvecklingen för jordbruksprodukter samt försörjningsläget för livsmedel.

I avsnittet *utvecklingslinjer i lantbruk och på landsbygd* (kap. IX—XI) har vi sökt ge en bild av den tekniska utvecklingen och de krav denna ställer på lantbruksföretagens utformning och möjligheterna till fortsatt effektivisering. Vi har vidare redogjort för bondeskogsbrukets framtida villkor och sökt sammanfatta de följdverkningar, som en krympande jordbruksnäring får för landsbygden i sin helhet.

I *jordbrukspolitiken och dess verkningar* (kap. XII—XV) tecknar vi huvuddragen i den hittillsvarande jordbrukspolitiken samt beskriver den pris- och inkomstutveckling som denna politik medfört.

Redogörelsen i del A syftar sålunda till att med ledning av föreliggande statistik m. m. ge en så säker grund som möjligt för vår bedömning av hur jordbrukspolitiken i framtiden bäst bör utformas för att leda till en inom ramen för den totala samhällsekonomin väl fungerande jordbruksnäring.

Våra synpunkter och förslag, som återfinns i del B, har vi grupperat i tre huvudavsnitt.

I det första avsnittet, *riktlinjer för jordbrukspolitiken,* kapitlen I—III, redovisas de utgångspunkter som varit vägledande för våra ställningstaganden samt framläggs våra huvudförslag.

Vi har därvid först i kapitel I sökt avgränsa den ram inom vilken det är möjligt att med ekonomisk-politiska medel förverkliga olika jordbrukspolitiska målsättningar.

Den förväntade internationella utvecklingen utgör en väsentlig utgångspunkt för våra överväganden om jordbrukspolitikens framtida inriktning och utformning. De frågor det gäller att bedöma är å ena sidan riskerna för en konfliktsituation med en handelspolitisk avspärrning samt å andra sidan, under förutsättning av fredliga förhållanden, världsekonomins framtida utveckling, den globala livsmedelsförsörjningen och jordbruksråvarornas långsiktiga bytesvärde i internationell handel. Andra frågor i sammanhanget är

de framtida möjligheterna för en friare handel och för internationella åtgärder, som kan medföra stabilare förhållanden i världshandeln med livsmedel.

Den internationella livsmedelsförsörjningen har under senare år alltmer kommit att framstå som en av de mest brännande frågorna. Av de internationella bedömningarna framgår att två motstridiga huvudtendenser för världens livsmedelsförsörjning och därmed för prisnivån på livsmedelsråvaror i internationell handel för närvarande gör sig gällande. Å ena sidan har man de på grund av befolkningstillväxten snabbt växande potentiella behoven i u-länderna, vilka ej kan täckas av den förväntade produktionsökningen. På lång sikt kan dessa behov resultera i en viss åtstramning av läget på världsmarknaden och en krissituation för försörjningen i u-länderna. Å andra sidan synes, i varje fall på kort sikt, bristen på köpkraftig efterfrågan och u-ländernas strävan att öka sina exportinkomster komma att leda till svårsålda överskott i de västerländska industriländerna. Dessa olika tendenser gör en framtidsbedömning ytterst vansklig. För de närmaste tio åren synes man dock böra utgå från att den sistnämnda tendensen kommer att överväga, dvs. att den köpkraftiga efterfrågan på livsmedel ej kommer att överstiga produktionsökningen. I stort sett skulle därför det nuvarande läget på den internationella marknaden komma att bestå under denna tidrymd. Utvecklingen på längre sikt är däremot ytterst oviss. Den sammanhänger i hög grad med möjligheterna till och viljan att ekonomiskt utveckla u-länderna. Skulle dessa ansträngningar krönas med framgång, kommer utan tvivel en väsentligt ökad internationell efterfrågan på livsmedel att göra sig gällande.

Vår sammanfattande bedömning av den internationella livsmedelsförsörjningen och möjligheterna till en friare handel för livsmedel är, att för i varje fall det närmaste decenniet synes framstegen i strävandena att stabilisera världsmarknaden och få till stånd en prisbildning, som bättre avspeglar förhållandena på de nationella marknaderna, komma att bli tämligen begränsade.

Vi anser det vidare vara realistiskt att räkna med fortsatt protektionism i industriländerna och faktisk livsmedelsbrist i u-länderna, men samtidigt med växande exportansträngningar från de senares sida och ett handelspolitiskt tryck mot de förra att öppna sina marknader.

På ännu längre sikt anser vi dock att den faktiska livsmedelsbristen kan komma att göra sig starkare gällande och resultera i en åtstramning på världsmarknaden, även om åtstramningen inte nödvändigtvis behöver resultera i en stark prisstegring. Därigenom skulle produktionspotentialen i en del industriländer kunna bli av väsentlig betydelse för u-ländernas försörjning.

Slutsatsen för den svenska jordbrukspolitiken synes oss böra bli, att man måste utgå från att prisnivån på världsmarknaden även under det närmaste decenniet kommer att vara låg och starkt varierande och att betydande avsättningssvårigheter kommer att föreligga, men att man samtidigt på lång sikt bör räkna med att för den inhemska försörjningen vidmakthålla en viss produktionspotential, där detta kan ske till rimliga kostnader. Sveriges förutsättningar för jordbruksproduktion är dock så begränsade att landet kan göra betydligt större insatser för u-länderna på andra områden. Vad som sist sagts hindrar naturligtvis inte att de överskott som tid efter annan kan uppkomma — trots sjunkande självförsörjnings-

grad — bör kunna utnyttjas i den svenska u-landshjälpen enligt de allmänna riktlinjer som gäller för denna och de internationella organisationernas verksamhet.

Behovet av en tillfredsställande inhemsk livsmedelsförsörjning i händelse av avspärrning från tillförsel utifrån har spelat en mycket betydande roll för svensk jordbrukspolitik. Vi har för vår del ansett, att sådana avspärrningsrisker fortfarande finns och kommer att finnas under avsevärd tid framöver. Detta innebär att den svenska livsmedelsförsörjningen — så länge dessa risker kvarstår — till övervägande del måste baseras på en inhemsk livsmedelsproduktion.

Frågan om *jordbruksproduktionens lämpliga omfattning* är jordbrukspolitiskt väsentlig så länge världsmarknadspriserna ligger avsevärt lägre än de inhemska priserna och det därför erfordras ett betydande prisstöd. Överväganden om olika bedömningsgrunder i fråga om produktionsmålsättningen finns i kapitel II.

Eftersom produktionen stagnerat, medan den inhemska efterfrågan till följd av folkökningen stigit något, har under senare år skett en viss försvagning av självförsörjningsgraden (relationen mellan produktion och konsumtion i kalorier). Självförsörjningsgraden vid normala produktionsförhållanden 1962/63 har beräknats till ca 98 % och till ca 94 % normåret 1965/66. Härvid har räknats med samma produktionsfördelning mellan vegetabilier och animalier som i kalkylen för år 1962/63. Enligt prognoserna skulle självförsörjningsgraden enligt samma beräkningsgrunder fram till mitten av 1970-talet sjunka ned mot 90 %.

Vid våra bedömningar har vi funnit, att den samhällsekonomiska vinsten av en krympning av produktionsapparaten och av produktionsvolymen skulle bli rätt stor. Vilken preciserad målsättning för jordbruksproduktionens storlek som ur rent samhällsekonomisk synpunkt borde uppställas har vi ansett vara svårt att ange. Den skulle emellertid i dagens läge komma att ligga under den lägsta volym, som enligt vår mening av andra skäl synes böra upprätthållas.

Bland dessa andra skäl märks främst beredskapsskälet. Den konkreta innebörden av våra bedömningar är, att den fredsmässiga jordbruksproduktionen skulle, vid viss utökning av beredskapslagren, kunna nedgå till ca 80 % självförsörjningsgrad (vid samma fördelning mellan vegetabilisk och animalisk produktion som normalåret 1962/63) utan risk för att påfrestningarna vid en avspärrning skulle bli övermäktiga.

Vi har övervägt frågan, huruvida övriga beredskapsåtgärder — främst lagring — borde kompletteras med ett jordbanksprogram men kommit till den slutsatsen, att förutsättningar för en svensk jordbank liknande den amerikanska inte föreligger. Vi har vidare funnit, att varken befolkningspolitiska eller sociala skäl bör föranleda, att man på lång sikt inriktar sig på att upprätthålla en jordbruksproduktion av annan storlek än den som av beredskapsskäl och av rent ekonomiska skäl är önskvärd.

Mot bakgrund av vad i kapitlen I och II anförts som utgångspunkter för våra ställningstaganden, framlägger vi i kapitel III vårt *förslag till jordbrukspolitisk målsättning.*

Vår utgångspunkt är, att jordbrukspolitiken bör utformas så, att den får samma huvudsyften som den allmänna samhällsekonomiska politiken, dvs. att främja fortsatt ekonomisk tillväxt för att möjliggöra en stigande levnadsstandard och medverka till att alla grupper blir delaktiga i denna standardökning.

Jordbrukspolitiken bör därför ha till mål att till minsta samhällsekonomiska kostnad — innefattande bl. a. ett främjande av tillkomsten av rationella jordbruk — åstadkomma en jordbruksproduktion av önskad storlek och samtidigt göra det möjligt för jordbrukets arbetskraft att följa med i den allmänna standardstegringen.

Denna allmänna jordbrukspolitiska huvudmålsättning har vi konkretiserat i följande förslag.

1. Av samhällsekonomiska och marknadsmässiga skäl bör fram till slutet av 1970-talet under vissa förutsättningar självförsörjningsgraden successivt sänkas till ca 80 % av full försörjning.

2. Inom den ram som produktionsmålsättningen anger bör den långsiktiga jordbrukspolitiken ha till mål att skapa så effektiva företag som möjligt. Utformningen av sådana företag bör successivt anpassas efter den tekniska och ekonomiska utvecklingen. Genom en sådan politik tillgodoses det ur samhällsekonomisk synpunkt centrala kravet, att kostnaderna för de framställda livsmedlen blir så låga som möjligt, dvs. att de resurser, som tas i anspråk för den önskade produktionen, nedbringas till ett minimum.

3. För att förverkliga den jordbrukspolitiska målsättningen kan användas dels rationaliserings- och rörelsestimulerande medel, dels prispolitiska åtgärder. Eftersom vi nu ej med säkerhet kan bedöma, hur dessa medel kommer att verka, bör under en övergångsperiod av minst tre år räknat från 1 september 1967 följande åtgärder vidtas:

a) Betydande ekonomiska och administrativa insatser görs på rationaliseringspolitikens område. Effektiva åtgärder sätts in för omställning av den arbetskraft, som vill övergå till annan verksamhet. Småbruksstödet i nuvarande former avskaffas.

b) I avvaktan på att effekten av rationaliserings- och omställningsåtgärderna kan registreras och analyseras bör riktpunkten för prispolitiken under övergångsperioden vara, att prisnivån för jordbruksprodukter ej får stiga fullt så snabbt som den allmänna prisnivån. Vid ett sådant prissystem bör jordbrukarna i huvudsak kunna behålla sina rationaliseringsvinster. — Planer bör upprättas för täta representativa jordbruksräkningar samt för standardundersökningar för att belysa utvecklingen i jordbruket och andra näringar.

4. Efter övergångsperiodens slut bör utgångspunkten vara att man, förutom de rationaliserings- och rörelsestimulerande åtgärderna, skall kunna använda prispolitiska medel i ökad omfattning, om så bedöms vara erforderligt. Om rationaliserings- och omställningsinsatserna har haft effektiv verkan men målsättningen ändock ej kan väntas bli förverkligad under den tidrymd vi räknar med (fram till slutet av 1970-talet), bör ökade dylika insatser övervägas. Om däremot rationaliserings- och omställningsverksamheten inte har fått önskad effekt ur samhällsekonomisk synpunkt (resursutflyttning och produktionsutveckling), måste en ytterligare sänkning av realpriserna på jordbruksprodukter kunna komma i fråga.

5. Om trots en snabb utflyttning av produktionsfaktorer ur jordbruket minskningen i produktionsvolymen inte skett i den takt vi förutsatt, beroende på en snabbare stegring av produktiviteten än väntat, blir kravet på en begränsning av produktionsvolymen inte lika angeläget.

6. Med hänsyn till föränderligheten i alla de faktorer, som påverkar produktionsmålsättningen och då särskilt det världspolitiska läget, prisutvecklingen på världsmarknaden och lagringstekniken, måste en omprövning av produk-

tionsmålsättningen fortlöpande komma till stånd.

7. Då förut angett produktionsmål uppnåtts, förutsätter vi att en produktionsmålstyrd prissättning på jordbruksprodukter skall kunna tillämpas. Vi utgår därvidlag från att en sådan rörlighet för produktionsfaktorerna och då särskilt arbetskraften har uppnåtts, att produktionsinriktningen och storleken av produktionen i jordbruket kan regleras i huvudsak genom prisättningen. Rationaliserings- och omställningsåtgärder blir givetvis även i fortsättningen nödvändiga.

8. Utvidgat samråd förutsätts mellan de myndigheter som administrerar rationaliserings- och prisregleringsverksamheten.

Vår motivering för att på längre sikt lägga tyngdpunkten vid en produktionsmålstyrd prissättning i stället för vid den hittillsvarande inkomstmålsättningen finns redovisad i kapitel VIII.

Den närmaste innebörden av och motiveringarna för våra förslag i fråga om *rationaliseringspolitik* och *omställningsstöd* redovisas i kapitlen IV—VII.

Rationaliseringen av jordbruket har som mål att skapa så effektiva företag som möjligt inom den ram som produktionsmålsättningen ger. Det är angeläget att uppbyggnaden av rationella företag och utflyttningen av resurser från näringen baseras på riktiga utgångspunkter. Vi föreslår därför att inom den statliga lantbruksorganisationen upprättas arbetsenheter för utvecklingsplanering, som fortlöpande följer den jordbruksekonomiska och jordbrukstekniska utvecklingen. Arbetsenheterna skall informera jordbrukarna om denna utveckling samt söka utreda de ekonomiska förutsättningarna för olika företagsformer m. m. Till stöd för sitt arbete härmed bör de statliga rationaliseringsorganen erhålla medel, förslagsvis 200 000 kr årligen, till att bekosta beställningsforskning vid olika vetenskapliga institutioner. I syfte att få bättre underlag än för närvarande för planeringen av rationaliseringsarbetet förordar vi vidare att metoderna för den jordbruksekonomiska undersökningen omprövas samt att ett företagsregister inrättas, som fortlöpande beskriver jordbruksföretagen.

Vi anser det angeläget att rationaliseringsarbetet nära samverkar med prissättningen på jordbruksprodukterna. Detta kan ske genom ett ökat samarbete mellan lantbruksstyrelsen och statens jordbruksnämnd. De båda verken förutsätts fortlöpande följa och redovisa effekten av insatta rationaliserings- och prispolitiska medel. Till lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna bör knytas rådgivande nämnder för samråd med myndigheter och näringslivet i mer väsentliga planeringsfrågor. Planeringen och samordningen av rationaliseringsarbetet är behandlat i kapitel IV.

För att jordbrukarna skall kunna tillräckligt snabbt tillgodogöra sig de tekniska framstegen krävs en ökad satsning på yrkesutbildningen. Den grundläggande yrkesutbildningen bör göras mer omfattande än hittills och anordnas efter ett beräknat årligt utbildningsbehov av 2 000 företagare och 500 anställda. De som genomgår utbildningen förutsätts erhålla ekonomiskt stöd efter samma normer som gäller vid annan yrkesutbildning. Härtill kommer ett behov av grundläggande yrkesutbildning för redan yrkesverksamma, som beräknas utgöra 500 personer per år under de närmaste 10 åren. Vi förordar att dessa erhåller ekonomiskt stöd enligt de grunder som gäller för omskolningskurser i samband med byte av yrke.

Lantmästarutbildningen bör successivt utbyggas. Grundutbildningen bör byggas ut genom specialkurser. Fortbildningen och rådgivningen bör utökas väsentligt dels genom lantbruksprogram i radio och TV, dels genom insatser för individuell rådgivning. Utbildnings- och rådgivningsfrågorna finns närmare behandlade i kapitel VI.

Rationaliseringen kräver en utbyggnad av de utvecklingsbara jordbruksföretagen. En allmän strävan är att till företagen anskaffa mer jordbruksjord och skogsmark samt större djurbesättningar och att anskaffa nya maskiner och byggnader. Verksamheten fördröjs och motverkas emellertid av svårigheterna för de enskilda företagen att anskaffa erforderlig mark och att finansiera en utbyggnad av driften. I kapitel V förordar vi att lantbruksnämndernas inköp och försäljning av jordbruksmark för att underlätta strukturrationalisering skall ökas väsentligt. För att möjliggöra detta bör jordfonden ökas i takt med kraven på en snabb rationalisering och omställning, förslagsvis med 100 milj. kr under en första treårsperiod, varigenom fonden kommer att uppgå till ca 267 milj. kr. Formerna för sammanläggning av jordbruksfastigheter bör förenklas samt möjligheterna att använda arrendeformen förbättras.

Vad gäller finansieringen, som också behandlas i kapitel V, föreslår vi att Sveriges allmänna hypoteksbank ges ökade möjligheter att emittera obligationer för att kunna tillgodose jordbrukets behov av bunden sekundärkredit. I lägen då riksbanken tillämpar skärpta bestämmelser för kreditgivningen bör behovet av medel vid kreditinstitut som är av särskild betydelse för jordbrukets kreditförsörjning beaktas. Statligt kreditstöd bör ges främst i form av lånegarantier. Ett ökat stöd i denna form medför att nuvarande rationaliseringsstöd i form av bidrag, avskrivningslån och direkta statliga lån från lånefonden kan minskas.

Vi förordar vidare att driftslån skall kunna utgå med hela det erforderliga beloppet och inte som för närvarande vara maximerat till 40 000 eller i särskilda fall 50 000 kr. Vi anser även att amorteringstiden för driftslånen bör förlängas från högst 15 till högst 20 år och för jordförvärvslån från högst 30 till högst 40 år. Lånegaranti till etablering och driftsomläggning bör kunna utgå till jordbruk utan begränsning med avseende på företagsstorlek. För att underlätta finansieringen bör kommunalskattelagen ändras så att avskrivning av ekonomibyggnader bättre kan ansluta till byggnadernas faktiska varaktighet. Våra förslag till bättre finansieringsstöd kan beräknas medföra att de årliga medelsanspråken för lånegarantier stiger från ca 133 till ca 288 milj. kr. Behovet av bidragsmedel minskar samtidigt från 30 till 25 milj. kr per år.

De jordbrukare som driver en orationell och inte utvecklingsbar enhet och önskar övergå till annat yrke bör kunna få del av de generella arbetsmarknadspolitiska stödåtgärderna. Vi föreslår vidare att lantbruksnämnderna får befogenhet att inlösa jordbruksfastigheter för att underlätta för jordbrukare att övergå till annan verksamhet. Lantbruksnämnderna bör även under en 8-årsperiod räknat från 1 september 1967 kunna lämna kontant omställningsstöd till sådana jordbrukare med mellan 5 000 och 20 000 kr. Som förutsättning för kontant omställningsstöd anser vi bör gälla, att brukarens företag inte kan drivas rationellt och inte är utvecklingsbart. Stöd bör kunna utgå då det är svårt för brukaren att avveckla företaget på grund av att det ligger i område med ringa efterfrågan på jordbruksfastighe-

ter eller då brukaren är mycket skuldsatt och/eller kan anses ha behov av stödet för sin fortsatta försörjning. Omställningsfrågan är närmare behandlad i kapitel VII.

För nyssnämnda inlösen av jordbruksfastigheter föreslår vi en utökning av jordfonden med ytterligare 30 milj. kr. Kostnaderna för omställningsstödet under förut angiven period blir givetvis beroende av antalet brukningsenheter som upphör under denna period. Vi beräknar storleksordningen av medelsbehovet till ca 35 milj. kr per år. Det särskilda småbruksstödet, som för närvarande utgår i form av arealtillägg och leveranstillägg för mjölk, anser vi bör avskaffas under 1967/68.

För jordbruksbefolkningen inom vissa områden uppkommer svårigheter vid vikande sysselsättningsmöjligheter inom jordbruk och skogsbruk. Vi föreslår att en inventering görs av möjligheterna till kompletteringsarbete, t. ex. i form av naturvårdsarbeten och anläggningsarbete för friluftsliv.

Rationaliserings- och omställningsstödet anser vi som tidigare nämnts böra kombineras med en *prissättning på jordbruksprodukter,* som under en övergångsperiod av minst tre år ansluter till den sakta sjunkande realprisutveckling, som ägt rum under tioårsperioden 1956—65. Priserna på olika produkter anser vi, som närmare framgår av kapitel IX, bör avvägas med hänsyn till de prisrelationer som på lång sikt gäller på världsmarknaden. En sådan anpassning innebär en specialisering av jordbruksproduktionen till de produktionsgrenar, där landets förutsättningar är bäst. Bl. a. på grund av beredskapsskäl och att världsmarknadens priser inte alltid motsvarar avsättningsmöjligheter till noterade priser kan anpassningen emellertid inte göras fullständig.

En anpassning till världsmarknadens relationer uppnås vid ett likformigt gränsskydd, om en högprislinje är grunden för prisregleringen. Det gränsskydd som för närvarande upprätthålls är inte likformigt. För flertalet vegetabilier upprätthålls ett betydligt högre gränsskydd än vad som gäller för viktigare animalieprodukter. De nu gällande prisrelationerna kan sägas vara ett resultat av — förutom impulser från världsmarknaden — en rad faktorer såsom marknadsläget, beredskapssynpunkter, inkomstläget för vissa producentgrupper, effekter på levnadskostnader m. m. Prisrelationerna har i praktiken starkt påverkats av de överläggningar som ägt rum mellan företrädare för jordbruksorganisationerna och staten.

De relationer mellan priserna på olika produkter som framkommit på detta sätt synes knappast utgöra den bästa grunden för produktionsinriktningen inom jordbruket. Vi föreslår att prisavvägningen i fortsättningen baseras på en plan med giltighet av 5—10 år. Planen bör i sina huvuddrag fastställas av statsmakterna, medan detaljutformningen bör ske efter överläggningar mellan företrädare för jordbruket och staten. Prisavvägningen enligt denna plan bör sikta dels på en anpassning till världsmarknadspriserna på lång sikt, dels på att begränsa överproduktion av varor som ej kan avsättas på export. Innebörden härav kan beräknas bli att erforderlig import främst koncentreras till vegetabiliska produkter såsom spannmål och socker, medan för animaliska produkter, såsom kött och fläsk, tillämpas i det närmaste full självförsörjning.

Det erforderliga prisstödet till jordbruket kan, som framgår närmare av kapitel X, utgå antingen som nu är fallet i form av gränsskydd, högpris-

linje, eller i form av tilläggsbetalningar till jordbrukarna, lågprislinje. I det första fallet bärs kostnaden via priserna av konsumenterna i förhållande till deras konsumtion av livsmedel. I det andra fallet brukar kostnaderna för jordbruksstödet bekostas via statsbudgeten och bäras av konsumenterna via skatterna. Vi förordar bl. a. med hänsyn till det europeiska ekonomiska samarbetet att prisstödet till jordbruket i likhet med i flertalet andra västeuropeiska länder tills vidare i allt väsentligt ges formen av en högprislinje och sålunda får utgå som ett gränsskydd. Skyddet bör liksom för närvarande utgöras av införselavgifter, som är fasta så länge priserna inom landet ligger inom vissa gränser. Införselavgifterna skall under övergångstiden ändras, då reala producentprisnivån på jordbruksprodukter inom landet ändrats med mer än 2 %. Vidare förutsätts prisgränser och mittpriser få ändras när den på visst sätt rensade konsumentprisindex ändrats med 3 %.

Förutom genom gränsskydd har prisnivån på jordbruksprodukter inom landet erhållit stöd genom olika slag av marknadsregleringar. Särskilda regleringsföreningar, som står under statens jordbruksnämnds kontroll, har lagrat eller exporterat jordbruksvaror för att hindra tillgången att överstiga efterfrågan vid den prisnivå som möjliggörs av gränsskyddet. I några fall, bl. a. för mejeriprodukter, har marknadsreglerande åtgärder, som utgör led i den av statsmakterna åsyftade marknadsregleringen, vidtagits av producentkooperativa organ. Vi föreslår att fristående regleringsföreningar övertad dessa uppgifter. Vi förordar vidare att regleringsföreningarnas styrelse kompletteras så att konsumentintresset blir direkt företrätt.

De statliga marknadsregleringarna bör enligt vår mening ha sådan utformning, att de kan genomföras utan särskild medverkan i regleringsverksamheten eller kompletterande regleringar från jordbrukets ekonomiska föreningsrörelses sida. Den statliga marknadsregleringen förutsätts sålunda bli helt fristående från föreningsrörelsen, så att föreningsrörelsen i konkurrenshänseende kan bedömas enligt samma grunder och från samma utgångspunkter som näringslivet i övrigt.

Regleringsverksamheten finansieras delvis genom interna regleringsavgifter. Denna möjlighet anser vi böra kvarstå. Det maximibelopp av 160 milj. kr, som hittills årligen fått disponeras av införselavgifter, bör inte utan starka skäl överskridas.

En jordbruksreglering som är utformad som en högprislinje kan i vissa fall medföra ett handikapp i konkurrenshänseende för sådan inhemsk industri, som är beroende av råvaror som fördyras genom regleringen. Vi förordar att kompensation lämnas den industri vars gränsskydd är föremål för avveckling inom EFTA i den mån den är beroende av råvaror, som fördyras genom jordbruksregleringen och har att räkna med konkurrens i nämnvärd grad från producenter i andra länder. De kompletteringar av nu gällande utjämning, som härigenom blir nödvändiga, kräver emellertid en utredning av handelspolitisk och tullteknisk natur. Vi förordar, att en sådan utredning snarast kommer till stånd.

Beslut rörande prissättningen bör även i fortsättningen föregås av överläggningar mellan företrädare för jordbruket, konsumenterna och staten. Härvid bör staten i motsats till nu företrädas av särskilt delegerade. I samband med en sådan omläggning bör jordbruksnämndens ledning omorganiseras till en verksstyrelse med lekmannainslag.

Vad gäller *marknadsregleringen för olika varuområden* har vi i kapitel XI—XII behandlat socker, spannmål, fabrikspotatis, mjölk- och mejeriprodukter, fetter, kött och fläsk samt ägg.

Marknadsregleringen för spannmål föreslås bli bibehållen tills vidare med undantag för vissa mindre modifikationer, eftersom regleringen redan har en sådan utformning att en anpassning av produktionsvolymen är möjlig.

Stödåtgärderna för socker föreslås bli avvägda så, att en sockertillverkning baserad på en betareal av ca 40 000 ha kan upprätthållas inom landet. Vid en sådan odling erhålls under förutsättning av normal avkastning en kvantitet socker motsvarande 65 % självförsörjningsgrad. Priset på sockerbetor bör för de närmaste åren fastställas vid förhandlingar med sikte på att upprätthålla en odling av angiven storlek. Efter ett antal år bör en förnyad prövning av frågan om produktionens storlek äga rum på grundval av de internationella marknadsförhållanden och produktionsförutsättningar m. m. som då råder.[1]

Stödet till fabrikspotatisodlingen anser vi bör prövas närmare i särskild ordning.

Vad gäller mjölk- och mejeriprodukter har vi funnit att förutsättningar finns för en successiv avveckling av utjämningsavgifterna under en femårsperiod. För denna avveckling talar även att utjämningssystemet i sin nuvarande utformning innebär, att en del mjölkkonsumenter tvingas subventionera dem som förbrukar smör. Vi föreslår vidare att en del av de statliga bidragen till mjölkproduktionen, som kan antas försvåra anpassningen av mjölkproduktionen till efterfrågan inom landet, tas bort. Vi anser sålunda att det allmänna mjölkpristillägget bör avvecklas under en treårsperiod och att leveranstillägget för mjölk, som tidigare nämnts, bör upphöra att utgå vid ingången av regleringsåret 1967/68. Samtidigt bör även tas bort den särskilda regleringsavgiften för fetter och fettråvaror, som har till syfte att fördyra bl. a. margarinet för att öka avsättningen av smör inom landet.

Det extra mjölkpristillägget, som har sin största betydelse för mjölkproduktionen i Norrland, anser vi bör bibehållas tills vidare under den av oss förordade övergångsperioden för den allmänna prissättningen. Före periodens utgång bör stödet omprövas.

För övriga animaliska produkter kan nämnas att vi föreslår en viss begränsning av det statliga lagringsstödet för kött och fläsk samt att det särskilda stödet till smågris- och ullproduktionen avskaffas.

Till en del av de i denna sammanfattning nämnda förslagen är knutna *reservationer* och *särskilda yttranden*. Dessa, avseende såväl A- som B-delen, finns intagna i ett särskilt avsnitt i det följande.

[1] Förslaget om den fortsatta sockerregleringen stöds av en annan grupp än den majoritet som i övriga frågor svarar för förslagen.

Förteckning över av 1960 års jordbruksutredning utförda specialundersökningar

A. Tryckta

1. Utvecklingstendenser i modernt skogsbruk (SOU 1963: 63)
2. Det svenska lantbrukets effektiviseringsvägar (SOU 1963: 66)
3. Kapitalutvecklingen i det svenska lantbruket (SOU 1964: 8)
4. Nytillträdda lantbrukares finansiella problem (Meddelande nr 6-1963 från Jordbrukets Utredningsinstitut)
5. Lantbrukets strukturutveckling (SOU 1964: 37)
6. 1961 års struktur- och befolkningsutredning (Meddelande n:ris 5—6: 1964 från Jordbrukets Utredningsinstitut)
7. Jordbruksprodukternas distributions- och marginalförhållanden (SOU 1965: 27)

B. Otryckta

(Förteckningen inte fullständig)

Sveriges befolkning 1980 (Odd Gulbrandsen)

Den svenska växtodlingen och husdjursskötseln — efterkrigsutvecklingoch prognos för inriktning och produktion år 1975 (Produktionsgruppen)

Sveriges försörjningsläge (Beredskapsgruppen)

Företagarhustrun i lantbruket (Eva Ernest-Börestam)

Promemoria rörande stödet till den svenska sockernäringen (Prisregleringsgruppen med anlitande av särskild expertis)

Promemoria rörande matfettsmarknaden (D:o)

Nu nämnda promemorior finns i arkivexemplar på statens jordbruksnämnds utredningsbyrå.

Arbetsgrupper inom 1960 års jordbruksutredning

Arbetsgruppen rörande jordbrukets kreditförsörjning
Ordf.: Direktör Halvdan Åstrand

Arbetsgruppen för strukturfrågor
Ordf.: Överdirektör Hans Wetterhall

Arbetsgruppen rörande valet av prislinje
Ordf.: Agr. lic. Clas-Erik Odhner

Arbetsgruppen för distributionsfrågor
Ordf.: Generaldirektör Helmer Olsson

Arbetsgruppen rörande lantbruksföretagens organisationsformer
Ordf.: Professor Lennart Hjelm

Arbetsgruppen rörande beredskapsfrågor
Ordf.: Expeditionschef
Karl-Olof Wahlfisk

Arbetsgruppen rörande produktionsutvecklingen
Professorerna Sven L. Jansson och Erik Åkerberg samt laborator Arvid Hellberg

Arbetsgruppen för frågor rörande europamarknaden
Ordf.: Agr.lic. Clas-Erik Odhner

Arbetsgruppen för skogsbruksfrågor
Ordf.: Professor U. Sundberg

Arbetsgruppen för landsbygdsfrågor
Ordf.: Agr.lic. Clas-Erik Odhner

Arbetsgruppen för konsumtionsfrågor
Ordf.: Byråchef Lars Juréen

Arbetsgruppen för rationaliseringsfrågor
Ordf.: Direktör Halvdan Åstrand

Arbetsgruppen för prisregleringsfrågor
Ordf.: Agr.lic. Clas-Erik Odhner

I förteckningen har inte upptagits de arbetsgrupper, som berett handläggningen i de frågor som av utredningen behandlats i delbetänkandet »Organisationen av rationaliseringsverksamheten m. m. på jordbrukets, skogsbrukets och trädgårdsnäringens område» (SOU 1964: 55).

Experter i 1960 års jordbruksutredning

Direktör Karl Olov Andersson
Civiljägmästare T. Andrén
Professor Ragnar Bentzel
Sparbanksdirektör S. G:son Berg
Länsarbetsdirektör G. Bergendahl
Överlantmätare S. Bergentz
Professor Gunnar Blix
Direktör W. Brangmo
Fil. kand. Eva Ernest-Börestam
Ambassadrådet Carl De Geer
Byråchef Filip Ericsson
Major Torsten Fried
Agr.lic. Paul Grabö
Byråchef C.-E. Grönlund
Laborator Odd Gulbrandsen
Byrådirektör Henrik Hagander
Lantbruksdirektör B. Hjalmarsson
Länsjägmästare R. Hjorth
Laborator Arvid Hellberg
Professor Lennart Hjelm
Fil. lic. P. Holm
Riksdagsman B. Isacson
Professor Sven L. Jansson
Byrådirektör Bertil Johnsson
Civilekonom Bengt Kristensson
Fil. lic. F. Larsson
Byråchef Sten Larson
Aktuarie Nils Lind
Byråchef Lars Lindberger
Agronom H. Marktorp
Byråchef Kurt Medin
Revisor C. E. Park
Generaldirektör Helmer Olsson
Professor Ulf Renborg
Fil. lic. Åke Sambergs
Avdelningsdirektör Eje Sandquist
Lantbruksdirektör N. E. Sjöborg
Direktör Nils Allan Svensson
Agronom S. C. Söderberg
Fil. kand. Ursula Wallberg
Lantbruksdirektör M. Wieslander
Professor Erik Åkerberg

Härjämte har anlitats ett antal statliga befattningshavare m. fl. för utförande av speciella arbetsuppgifter.

Reservationer och särskilda yttranden

Särskilt yttrande av herr Lindbeck

Angående försörjningsberedskapen (kap. A:VIII) samt inkomstförhållandena i jordbruket (kap. A:XIII)

Utredningens analys av försörjningsberedskapen inför avspärrning samt av inkomstförhållandena i jordbruket fordrar några kommentarer. I de beräkningar som ligger bakom *försörjningsavsnittet* (kap. A: VIII) har kostnaderna för alternativet med ökad lagring av olika skäl överskattats. En förklaring härtill är att man i analysen inte valt de billigaste lagringsalternativen; en annan förklaring är att gränsskyddet i dag är betydligt högre än enligt de utförda kalkylerna (som bygger på det gränsskydd som rådde 1960—61). I *inkomstavsnittet* (kap. A: XIII) har jordbrukarnas inkomster underskattats genom att man vid beräkningen följt schabloner från de inkomstkalkyler som, efter diverse förhandlingskompromisser, legat till grund för den tidigare jordbrukspolitiken.

Eftersom försörjnings- och inkomstkalkylerna utförts innan jag kom med i utredningen har jag tyvärr inte haft tillfälle att på ett tidigt stadium föreslå ändringar i den grundläggande uppläggningen av dessa avsnitt. Båda dessa kalkyler borde emellertid enligt min mening ha lagts upp på ett annat sätt.

I. Försörjningsberedskapen

Utredningen presenterar kalkyler (kap. A: VIII) enligt vilka fortsatt produktion på den sämsta tredjedelen av landets jordbruksareal (dvs. produktionen på den sämsta miljonen hektar åker) är betydligt dyrare än såväl import (plus beredskapslagring) som ökad odlingsintensitet på den bättre marken. Den slutsats som kan dras härav är att en miljon hektar mark med fördel kan läggas ned utan risk för livsmedelsberedskapen. Denna (outtalade) slutsats förefaller oantastlig.

Däremot håller inte jämförelsen mellan lagringsalternativet och alternativet med ökad intensitet på den bästa jorden. Enligt det presenterade materialet skulle, vid världsmarknadspriser, alternativet med lagring (av fodersäd eller brödsäd) kosta ungefär lika mycket som intensivare och effektivare produktion på den bättre jorden.[1] *I själva verket är emellertid i dag lagringsalternativet betydligt billigare än som anges av dessa kalkyler.* Detta sammanhänger med tre olika omständigheter.

1. De i kapitlet redovisade kalkyler-

[1] Vid en antagen nedläggning av $^1/_2$ miljon hektar kostar lagringsalternativet och alternativet med ökad intensitet på kvarvarande areal nästan exakt lika mycket (622—636 miljoner kronor). Vid en antagen nedläggning av en miljon hektar skulle alternativet med ökad intensitet bli något billigare (70—80 miljoner billigare). (De kalkyler som presenteras över kostnaderna för import plus lagring *i inhemska priser* förefaller överflödiga. Det är ju genom att utnyttja världsmarknaden, som alternativet med import plus lagring är fördelaktigt).

na avser tidpunkten 1960—61, då det inhemska gränsskyddet för fodersäd endast var cirka 25 % (70 % för brödsäd). Sedan dess har gränsskyddet för fodersäd stigit till 60 % (115 % för brödsäd). Detta betyder att en kalkyl som grundats på dagens priser skulle göra lagring till det klart billigaste alternativet att tillgodose en marginalkvantitet av livsmedel med tanke på avspärrning.

2. Kalkylerna grundas på förutsättningen att när en miljon hektar av den sämsta marken läggs ned så skall man öka import och lager av just de (lagringsbara) produkter som i dag produceras på denna areal. Eftersom praktiskt taget inte något socker alls odlas på denna areal kommer ökad import och lagring av socker alltså inte in som något alternativ i kalkylerna, trots att import och lagring i verkligheten är speciellt fördelaktigt just för socker. Att import av socker är fördelaktigt framgår för övrigt av en annan av utredningens undersökningar, enligt vilken vinsterna av att lägga ned inhemsk sockerproduktion, och att alltså gå över till import och beredskapslager, skulle vara av storleksordningen 140, 100 respektive 60 milj. kr *per år,* beroende på om världsmarknadspriserna är 50, 65 eller 80 öre per kilo för färdigt importerat socker. (För närvarande är priset på världsmarknaden 35—45 öre; i genomsnitt har priset under de senaste 15 åren varit ca 65 öre/kg. Produktionskostnaderna för socker i Sverige är f. n. ca 140 öre/kg.) Även lagring av brödspannmål har i de undersökta alternativen blivit ganska liten på grund av att spannmålsodlingen är blygsam på den marginella marken.

Kalkylerna har alltså lagts upp på ett sådant sätt att det billigaste lagringsalternativet, en kombination av stora lager av socker och spannmål, över huvud taget inte kommit med i analysen i kapitel VIII.

3. Ytterligare en faktor i kalkylerna som överskattar kostnaderna för lagringsalternativet är att effektiviteten i inhemsk produktion antages vara högre i alternativet *utan* ökade lager än i alternativet *med* ökade lager. I alternativet *med* ökade lager av vegetabilier har nämligen avkastningsnivån i växtodling på kvarvarande arealer, och avkastningen för det befintliga djurbeståndet antagits vara oförändrat. I alternativet *utan* ökade lager (alternativet med ökad intensitet) har man däremot antagit att avkastningen i växtodlingen och animalieproduktion höjts avsevärt (avkastningen från vall antas bli höjd med 20 % och mjölkproduktionen per ko antages bli höjd med 15 %). Detta antas komma till stånd genom ökad (ekonomiskt optimal) gödsling och successiv övergång till kor med högre avkastning. Såvitt jag förstår är det lika realistiskt att räkna med effektivitetshöjningar i produktion i fallet med ökade spannmålslager som i det fall, där man inte ökar lagren. Den utförda jämförelsen av alternativet lagring och alternativet intensitetshöjning är därför inte rättvisande. Ökad effektivitet på kvarvarande mark och kreatur är med andra ord i realiteten inte ett *alternativ* utan ett komplement till ökad lagring.

Slutsatsen av detta är att lagring i dagens situation är det i särklass billigaste sättet att tillgodose ett marginellt behov av livsmedel. Denna slutsats gäller även i det orealistiska fallet att man räknar med ökad avkastning på kvarvarande mark och kreatur *endast* i alternativet med oförändrade lager (och alltså inte i alternativet med ökade lager). Om man räknar med att höja effektiviteten i kvarvarande jordbruk även vid ökad lagring av socker

och spannmål, blir kombinationen vegetabilielagring och animalieproduktion ännu mera överlägsen. *Ett exempel på ett billigt beredskapsalternativ är att importera och lagra hela sockerbehovet och större delen av brödsäds- eller fodersädsbehovet.*[2] Eftersom produktionskapaciteten i dag är högre än vad som fordras av beredskapsskäl behövs för övrigt, vid en produktionskrympning, till att börja med inte någon ökad lagring alls.

Konsekvensen av lagringsalternativets förmånlighet är att man utan risk för livsmedelsberedskapen kan minska den odlade arealen från 3,2 till 2 milj. ha utan någon avsevärd intensitetsökning i kvarvarande areal. (En arealminskning med ungefär 37 %.) Vid en någorlunda effektivt organiserad produktion skulle ca 20 000 företag med i genomsnitt 100 ha, som tillsammans skulle sysselsätta ungefär 60 000 man, räcka till. Den erforderliga kapitalstocken skulle vara 10—15 miljarder kr. Detta skulle betyda att produktionsvolymen kan beräknas bli sänkt med storleksordningen 25—30 %, vilket skulle ge en självförsörjningsgrad med 60—70 %. Om man dessutom uppnår den kraftiga intensitetsökning på kvarvarande areal som antagits i utredningens kalkyler, kan markarealen sänkas ännu mer än med 1,2 milj. ha. Jordbruksutredningens förslag om att sänka självförsörjningsgraden till 80 % (mot dagens 95 %) är alltså ett ytterst försiktigt förslag. Jag har emellertid anslutit mig till förslaget, eftersom jag betraktar det som ett lämpligt etappmål, med hänsyn till de svårigheter som i praktiken kommer att föreligga när det gäller att sänka produktionskapaciteten.

Det är emellertid viktigt att påpeka att krympningen av produktionskapaciteten *inte* bör uttryckas som en viss målsättning för den aktuella försörjningsgraden *uttryckt i kalorier.* Hur stor *kalori*försörjningen blir i fredstid beror nämligen på hur produktionsfaktorerna i jordbruket används under fredstid, särskilt avvägningen mellan vegetabilisk och animalisk produktion. *Ju större del av resurserna som i fredstid används till animalieproduktion, desto lägre blir den »självförsörjningsgrad» under fredstid, uttryckt i kalorier,* som är förenlig med beredskapskravet. Vid en avspärrning kan man nämligen lägga om produktionen från animalisk till mera vegetabilisk produktion, varvid kaloriutbytet av givna resurser ökar mycket kraftigt. Man får nämligen för givna resurser ut fem å sex gånger så mycket kalorier vid vegetabilisk som vid animalisk produktion.

Om man önskar en realistisk formulering av självförsörjningskravet kan det ske på något av följande sätt.

1. Ett angivande av den mängd produktionsfaktorer av olika slag (*exempelvis* 2 milj. ha, 60 000 man och 10—15 miljarder kr i kapitalutrustning), som behövs för att klara beredskapen (tillsammans med lager). Detta är, såvitt jag förstår, det mest logiska och praktiska sättet att formulera en beredskapsmålsättning.

2. Produktionsvolymen i procent av konsumtionsvolymen, båda uttryckta såsom värde i konstanta priser.

3. Självförsörjningsgraden i kalorier vid *konstant* fördelning mellan animalisk och vegetabilisk produktion, exempelvis vid den fördelning som planeras under avspärrning. (Jordbruksutredningens förslag anknyter närmast till

[2] För en redovisning av detta alternativ se Odd Gulbrandsen och Assar Lindbeck, »Jordbrukspolitikens mål och medel», Industriens Utredningsinstitut, Stockholm 1966, samt den ännu inte publicerade boken av samma författare, »Jordbruksnäringens ekonomi», Industriens Utredningsinstitut.

den fördelning mellan animalier och vegetabilier som existerade 1962/63.)

4. Vegetabilieproduktionen, uttryckt i *skördeenheter* i förhållande till den vegetabilieproduktion som behövs med tanke på beredskap. Detta mått är oberoende av hur man väljer att använda vegetabilieproduktionen — till vegetabilisk konsumtion eller animalieförädling. Med detta mått är självförsörjningsgraden i dag cirka 140 %, varvid 100 % uttrycker den av beredskapsskäl nödvändiga skördevolymen.

II. Inkomstförhållandena

Avsnittet om inkomstförhållandena (kap. A: XIII) följer i huvudsak de schabloner som legat till grund för beräkningar av s. k. inkomstklyftor mellan basjordbrukare (och normjordbrukare) och industriarbetare. (Sådana beräkningar har varit ett viktigt inslag i den tidigare jordbrukspolitiken.) Härigenom har utredningen koncentrerat sig på inkomstbegrepp och beräkningsmetoder, som inte är av så stort intresse vid en mera förutsättningslös beskrivning av inkomstförhållandena i jordbruket. Ett utslag härav är att inkomstkapitlet främst koncentreras till brukarens *arbetsinkomst* i stället för till brukarens (eller brukarfamiljens) *totala* inkomster. (Brukarens totalinkomst redovisas över huvud taget inte!) För basjordbrukare är skillnaden mellan totalinkomst och arbetsinkomst av storleksordningen 5 000 à 6 000 kronor enligt jordbruksekonomiska undersökningen (JEU). Vid beräkningar av brukarens arbetsinkomst skall man nämligen från totalinkomsten dra av ett s. k. förräntningskrav, kallat »kapitalinkomst», på brukarens kapital.

Nu har emellertid i utredningens material kalkylen av arbetsinkomsten inte renodlats. Man har nämligen, liksom i den hittillsvarande jordbrukspolitiken, lagt en tredjedel av kapitalinkomsten till arbetsinkomsten, under beteckningen »inflationsvinst». (Detta har egentligen inte något med inflationsvinst att göra. Inflationsvinsterna är över huvud taget inte med i kalkylen.)

Min huvudanmärkning mot kapitel A: XIII är alltså (1) dels att man koncentrerat sig på vad som vid en standardjämförelse är mindre viktiga inkomstbegrepp, (2) dels att de inkomstbegrepp som presenterats inte använts på ett konsekvent sätt. Dessutom har man genom olika konventioner underskattat jordbrukarnas inkomster. Siffrorna över jordbrukarfamiljens totalinkomst är exempelvis *ungefär* 3 000 kronor lägre än i jordbruksekonomiska undersökningen (JEU). Om dessa 3 000 kronor inte hade dragits av från JEU:s siffror skulle man ha erhållit ungefär samma inkomst för basjordbrukar- som för industriarbetarfamiljerna. I stället tyder de presenterade siffrorna på att basjordbrukarfamiljen har en inkomst som är cirka 3 500 kronor lägre än industriarbetarfamiljens.

Hur man gått till väga i jämförelserna framgår av fotnoten på s. 297. En viktig nedräkning av JEU:s siffror är att jordbrukarens bostadsförmån, 1 000 —1 500 kronor, dragits av från inkomstuppgifterna. Detta kan vara rimligt när man skall beräkna brukarens arbetsinkomst, men knappast när totalinkomsten (för brukare eller brukarfamiljen) beräknas. Idealiskt vore naturligtvis om man även siffermässigt kände industriarbetarnas naturaförmåner i form av bostad, vilket tyvärr inte är fallet. Dessa naturaförmåner är emellertid betydligt mindre än jordbrukarnas. Vidare har man i de kalkyler som ligger till grund för kapitel XIII reducerat basjordbrukarens inkomst med 810 kronor i avsikt att få fram en kalkylerad inkomst för en hypotetisk basjordbrukare med 15 hekt-

ar, i stället för de 15,9 hektar som är den faktiska medelarealen för basjordbrukare. Bland andra nedjusteringar av JEU:s siffror märks ändrade lagervärderingsregler i förhållande till JEU. Allt detta gör tillsammans cirka 3 000 kronor för basjordbrukare.

Enligt min mening borde man i utredningens skrivning ha nöjt sig med att presentera JEU:s siffror, möjligen justerade för variationer i skördeutfall. Någon anledning varför man skall följa konventioner och beräkningsmetoder från den tidigare jordbrukspolitikens kompromisser kan jag inte se (annat än som en avstämning av om *tidigare* uppställda mål uppnåtts eller inte).

En mera förutsättningslös analys av inkomstförhållandena skulle ha visat att någon större skillnad i basjordbrukarens och industriarbetarens totalinkomst och levnadsstandard inte föreligger. Möjligen förelåg en skillnad av storleksordningen 1 000 à 2 000 kronor omkring 1962. Med de kraftiga inkomststegringar som jordbruket erhöll 1964 har emellertid denna klyfta i totalinkomst eliminerats. Härvid har hänsyn inte tagits till de kapitalvinster som jordbrukarna erhållit dels genom att priserna på jordbruksfastigheter stigit snabbare än konsumentprisindex, dels genom att skuldernas realvärde fallit (vid konstant given nominell ränta).

Särskilt yttrande av herr Zachrison

Angående kapitel III, produktionsmålsättningen

En av utredningens väsentligaste målsättningar för den framtida jordbrukspolitiken är att fram till slutet av 1970-talet bör vårt lands självförsörjningsgrad successivt sänkas till ca 80 % av full försörjning. Främsta motivet härför är att den av sänkningen föranledda övergången av resurser från jordbruket till andra grenar av näringslivet innebär en samhällsekonomisk vinst. Jag ansluter mig till denna målsättning i fråga om jordbruksproduktionens storlek men anser dock att i den bakomliggande diskussionen och argumenteringen har den samhällsekonomiska betydelsen av själva minskningen alltför mycket skjutits i förgrunden i förhållande till angelägenheten av att skapa effektiva företagsenheter. Jordbrukets anpassningssvårigheter är i allt väsentligt ett rationaliseringsproblem. Det är vidare så, att ökade insatser för uppbyggande av lämpliga företag och för införande av rationell teknik vid dessa samtidigt frigör betydande arbetskrafts- och markresurser. Detta sker därvidlag i direkt anslutning till och i takt med rationaliseringsutvecklingen, vilket ur samhällsekonomisk synpunkt torde vara en påtaglig fördel i förhållande till att för uppnåendet av önskad produktionsnivå använda medel, som jämsides har en negativ effekt på rationaliseringsutvecklingen. I dessa sammanhang får samhällets ansvar för rådande företagsstrukturella förhållanden inom jordbruket heller inte förbises.

Särskilt yttrande av herr Yngve Persson

Angående kapitlen III—VIII, jordbrukspolitiken och skogsbruksfrågorna

Utredningen har i sitt arbete med jordbruksfrågorna inte haft i uppdrag att beakta skogsnäringens intressen. Eftersom en mycket stor del av den svenska skogsmarken är knuten till jordbruket och jordbrukets strukturella omdaning därigenom i hög grad kommer att beröra det svenska skogsbruket, hade det enligt min mening varit välbetänkt att vid bedömningen av jordbrukets framtida struktur och ekonomiska arbetsvillkor beakta de behov ett rationellt utformat skogsbruk och d:o skogsindustri ställer. Så har emellertid icke skett. Utredningen har över huvud taget icke försökt bilda sig en uppfattning i frågan. I den mån skogsbruket berörs av utredningens förslag, så beror det på att vi sedan gammalt har skog knuten till det svenska jordbruket och således inte på ett genomtänkt ställningstagande till frågan om vilken roll skogsbruket bör spela för jordbruket i framtiden.

När jag anslutit mig till utredningens förslag, så innebär detta inte, att jag accepterar det traditionella mönstret för vårt skogsbruks utformning, utan endast att jag gått förbi problemet i detta sammanhang därför att det, som tidigare framhållits, ligger utanför ramen för vårt uppdrag men också med hänsyn till att den under fjolåret tillsatta skogspolitiska utredningen har i uppdrag att pröva frågan i ett vidare sammanhang.

Särskilt yttrande av herrar Folke Johansson, Sven Persson, Wetterhall, Zachrison och Öjborn

Angående kapitlen III—VIII, rationaliseringsverksamheten

Utredningens jordbrukspolitiska målsättning har utformats under den bestämda förutsättningen att betydligt större insatser än f. n. skall göras vad beträffar rationalisering i jordbruket och omställning och att frågorna om finansiering och markdisposition får realistiska lösningar. Under en övergångsperiod på tre år bör enligt utredningens förslag effekterna av det utvidgade rationaliserings- och omställningsstödet i förening med den avsedda prisnivåns verkan i olika avseenden successivt registreras och analyseras. På underlag av det sålunda framkomna materialet skall därefter övervägas vilka ytterligare åtgärder som kan krävas.

I princip är vi införstådda med denna uppläggning, men vi vill framhålla att de rationaliseringsinsatser från det allmännas sida, som utredningen föreslår, till övervägande del är sådana som kan verka först på något längre sikt och att de ytterligare resurser som enligt utredningens förslag skulle tillföras rationaliseringsverksamheten blir tillgängliga och får effekt först successivt. De föreslagna åtgärderna i syfte att underlätta omställning av arbetskraft kan väntas leda till att svagare enheter avvecklas i snabbare takt och framläggandet av betänkandet om den jordbrukspolitiska målsättningen torde verka i samma riktning. Vad däremot åtgärder för att skapa effektiva företag beträffar kan vi konstatera att realistiska lösningar i större omfattning av markdispositionsfrågorna är beroende av markpolitiska insatser, som i det väsentliga ligger utanför utredningens förslag, samt av ny lagstiftning, som i varje fall icke kan väntas bli genomförd ännu på flera år. Den ökade satsningen på grundläggande yrkesutbildning torde först efter några år kunna ge utslag av betydelse i samband med rationaliseringen. De nya riktlinjerna för finansieringsstödet och de ökade medelsramarna för statliga lånegarantier bör på sikt väsentligt främja uppbyggnaden av effektiva företag men det är, inte minst med hänsyn till kapitalmarknaden, orealistiskt att räkna med att ett stort antal verkligt effektiva företag skulle hinna byggas upp under den första tre-årsperioden. Även om rationaliseringsorganen får befogenhet att öka sina personalresurser för att intensifiera verksamheten så är det ont om sökande med för ändamålet lämpad utbildning och redan av det skälet får rekryteringen ske successivt under några år.

Utredningen har inte heller närmare diskuterat eller angivit hur mätningen eller analysen av effekterna av rationaliserings- och omställningsstödet samt verkan av prisnivån skall kunna ske. Det torde komma att stöta på svårigheter att få fram den allsidiga och rättvisande belysning, som erfordras för de

för såväl jordbruksnäringen som rationaliseringsverksamheten viktiga ställningstaganden, som avses grundas på materialet i fråga.

Det är enligt vår mening nödvändigt att dessa fakta beaktas när en bedömning av den första tidens verksamhet efter de nya riktlinjerna skall ske och det på den grunden skall övervägas vilka ytterligare åtgärder som bör tillgripas för att inrikta utvecklingen och påverka takten i jordbrukets anpassning.

Vi finner det vidare angeläget att de myndigheter som svarar för de statliga rationaliseringsåtgärderna ägnar speciell uppmärksamhet åt effekten av de olika rationaliseringsmedlen och lämnar förslag till åtgärder, ytterligare insatser och ändrade bestämmelser i syfte att främja tillkomsten av effektiva företag.

Särskilt yttrande av herrar Folke Johansson, Wetterhall, Zachrison och Öjborn

Angående kapitel V, markanskaffnings- och finansieringsfrågor

Av jordbrukets kostnader utgör, på grund av att företagen blir alltmer kapitalkrävande, kapitalkostnaderna en allt större del. För nytillträdande jordbrukare ökar till följd av penningvärdesförändringen kapitalkostnaderna reellt sett. Detta förhållande försämrar särskilt under de första åren efter etableringen såväl lönsamhet som likviditet. Vidare uppkommer under innehavstiden successivt en förmögenhetsbildning genom att realvärdet på lånen sjunker. Denna förmögenhetsbildning är visserligen av värde för företagaren men medför samtidigt svårigheter vad gäller kapitalanskaffningen vid ägareskiften i samband med bl. a. generationsväxlingarna.

Utredningen har i avsnitt 2 B i kapitel V diskuterat användning av inflationssäkra placeringsmöjligheter för att öka utbudet av mark men ej ansett sig böra framlägga förslag härom. Vi anser emellertid såväl frågan om penningvärdesförändringens inverkan på jordbrukets kapitalkostnader som frågan om dess inverkan på utbudet av mark vara så betydelsefulla för jordbruket att en mera ingående behandling av dessa frågor varit motiverad. Vi anser oss här böra begränsa oss till en hänvisning till behandlingen av värdesäkringsfrågorna i betänkandena om Indexlån av värdesäkringskommittén (SOU 1964 nr 1 och 2).

Särskilt yttrande av herr Söderberg

Angående kapitel V, finansieringsfrågor

I kapitel V föreslår utredningen bl. a. att »I lägen, då riksbanken tillämpar skärpta krav på placerings- och likviditetskvoter, bör tillämpas viss prioritering av kreditinstitut, som är av särskild betydelse för jordbrukets kreditförsörjning.» Jag anser att utredningen inte bort göra något dylikt uttalande, enär det för sådana lägen som här avses givetvis är omöjligt att i förväg hysa någon bestämd uppfattning om, hur tillgängliga kreditresurser bör prioriteras mellan olika sektorer av närings- och samhällslivet.

Reservation av herrar Söderberg och Wahlfisk

Angående kapitel VII, omställningsfrågor

Vi anser, *dels* att avsnittet »E. Kontant omställningsstöd» i kapitel VII samt punkt 4 i »Sammanfattning av förslagen» i samma kapitel bör utgå ur betänkandet, *dels* att i stället såsom avslutning på avsnittet »Sysselsättningsskapande åtgärder» i kapitel VII bör ingå följande text:

»Inom jordbruksutredningen har frågan om kontant omställningsstöd till jordbrukare tagits upp till behandling. Vi har därvid bl. a. studerat de former av avgångsbidrag, som tillämpas eller föreslagits skola tillämpas i vissa västeuropeiska länder. Ingen av dessa typer utav avgångsersättningar, vilka i regel utgår i form av visst belopp per år, har vi emellertid, av skäl som framgår av det följande, funnit kunna godtas för svenska förhållanden.

Vidare har inom utredningen övervägts att införa ett kontant engångsstöd vid avflyttning från jordbruket. Detta stöd skulle prövas från fall till fall med hänsyn till såväl jordbrukets som arbetsmarknadens förhållanden. I de föregående kapitlen av B-delen och tidigare i detta kapitel har utredningen föreslagit olika åtgärder för att påskynda minskningen av jordbrukets produktionsvolym samt för att friställa mark för rationaliseringsändamål som ett led i strukturrationaliseringen. Vidare har i samma avsnitt föreslagits åtgärder eller redovisats existerande rörlighetsunderlättande och sysselsättningsskapande statliga medel på arbetsmarknaden, vilka kan underlätta överföring av arbetskraft från jordbruket till andra näringar och bereda den omställde viss trygghet i den nya verksamheten. Vi har funnit de förut föreslagna åtgärderna vad avser produktionsvolym och strukturrationalisering inom jordbruket i nuvarande läge tillräckliga. Ej heller har vi beträffande omställning av arbetskraft funnit vare sig behövligt eller lämpligt att för den inom jordbruket sysselsatta arbetskraften införa särskilda medel utöver dem, som förekommer på arbetsmarknaden i övrigt.

Vid vår prövning av frågan om omställningsstöd har även diskuterats administration av och villkor för ett eventuellt kontant engångsbidrag. Vi har därvid mot bakgrund av erfarenheterna av bl. a. skördeskadelån och skördeskadebidrag under 1950-talet samt arealtilläggen funnit, att administrationen skulle bli omständlig och onödigt betungande för de handläggande organen. Vad gäller villkoren har dessa ansetts kunna utformas endast på ett så allmänt sätt att vid tillämpningen stora risker skulle föreligga att resultatet i många enskilda fall skulle te sig direkt stötande för rättskänslan.

Vi kan på nu anförda skäl inte förorda, att någon form av särskilt kontant omställningsstöd införs.»

Särskilt yttrande av herrar Folke Johansson, Wetterhall, Zachrison och Öjborn

Angående kapitel VII, omställningsfrågor

Övervägande skäl talar enligt vår mening för att ett kontant omställningsstöd med sådan utformning, som utredningen föreslagit, handhas av arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna, som därvid bör samverka med bl. a. lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna.

Reservation av herr Wahlfisk

Angående kapitel X, prisregleringens utformning

Texten i kapitel X från och med det stycke, som börjar med orden »Vid jämförelsen», till och med det stycke, som slutar med orden »i möjligaste mån begränsas.», bör lyda sålunda:

»Vid jämförelsen . . . (lika med texten) . . . målsättningen kan följas. Införselavgifterna liksom prisgränser och mittpriser bör hållas oförändrade under ett år i taget. De bör i enlighet med målsättningen för jordbruksprisernas utveckling efter prövning anpassas till utvecklingen av den allmänna prisnivån omkring den 1 juli varje år. Genom en sådan anordning bör man i möjligaste mån kunna undvika automatiskt verkande regler för gränsskyddets utveckling.»

Reservation av herrar Lindskog och Odhner

Angående kapitel X, förhandlingsformer m. m.

Vi kan inte dela den av utredningsmajoriteten i kapitel X utan någon som helst motivering framförda uppfattningen, att förhandlingsfunktionen i prispolitiken på den statliga sidan i fortsättningen bör anordnas skild från statens jordbruksnämnd genom att »staten företräds av särskilda delegerade eller på annat sätt». Vi anser det nödvändigt att de som för förhandlingarna även på den statliga sidan på samma sätt som på jordbrukarsidan har en fortlöpande, nära kontakt med jordbruksregleringen och med den jordbrukspolitiska och prispolitiska utvecklingen. Ifall särskilda delegerade skall utses att någon gång vart annat eller på sin höjd varje år träda in i förhandlingarna, men dess emellan inte ha kontakt med prisfrågorna, blir deras kunskaper om de aktuella problemen och därmed deras möjligheter att på ett tillfredsställande sätt företräda konsument- och samhällsintresset mycket begränsade. Den konsumentdelegation vid statens jordbruksnämnd, som inrättades för ett antal år sedan för att tillgodose intresset av en konsument- och livsmedelsindustrirepresentation i förhandlingsarbetet vid sidan om nämndens ledamöter, har inte blivit en sådan framgång att det manar till efterföljd. Detta beror uppenbarligen främst på att ledamöterna inte haft möjligheter att vid sidan om sitt ordinarie arbete hålla en tillräckligt intim kontakt med de problem det gäller.

Skall representanter för förhandlingar väljas utanför statens jordbruksnämnd, vilka har en någorlunda löpande kontakt med problemen, är jordbruksdepartementet den enda plats varifrån man kan ta dem. Vi kan dock inte finna att en förhandlingsdelegation av departementstjänstemän kommer att på ett tillfredsställande sätt representera de intressen, som bör vara företrädda vid prisförhandlingarna. När det gäller löneförhandlingar för statstjänstemännen har man ju nyligen inrättat avtalsverket för direkta förhandlingar med tjänstemännens och arbetarnas organisationer. Det skulle väl knappast falla någon in att föreslå att löneförhandlingarna skulle föras av särskilda delegerade, som står utanför avtalsverket. På samma sätt anser vi det olämpligt att jordbruksförhandlingarna förs av andra än de, som inom jordbruksnämnden sköter den löpande handläggningen av prispolitiken. Den svårighet i förhandlingarna, som stundom förelegat genom att jordbrukarna också har representanter i nämnden och sålunda formellt blivit representerade på båda sidor om förhandlingsbordet, kan undvikas genom att man stipulerar att förhandlingarna föres av en delegation av nämndens konsumentrepresentanter *jämte* några andra delegerade, och att nämndens generaldirektör fungerar som ordförande för dessa förhandlingar.

Särskilt yttrande av herrar Söderberg och Zachrison

Angående kapitel X, förhandlingsformer m. m.

I ett kort avsnitt har utredningen berört statens jordbruksnämnds uppgifter i fråga om prisregleringen. Därvid har förordats, att jordbruksnämndens ledning ombildas till en verksstyrelse med lekmannainslag och att förhandlingsfunktionen på den statliga sidan anordnas skild från nämnden. Några närmare motiveringar för dessa omläggningar har emellertid icke anförts. Vi är i vad avser förslaget till ombildning till verksstyrelse med lekmannainslag ej fullt klara över innebörden i förhållande till nuvarande organisation. Vidare synes oss den föreslagna ordningen för förhandlingsfunktionens fullgörande kunna medföra svårigheter för nämndens efterföljande praktiska tillämpning av överenskommelser och beslut. De ledande tjänstemän inom nämnden, som har ansvaret för det löpande arbetet med prisregleringen, måste enligt vår mening vara fullt införstådda med och underkunniga om de diskussioner och överväganden, som lett till överenskommelserna och besluten. Deras medverkan vid förhandlingar är därför enligt vår mening synnerligen angelägen. Vi anser, att angivna organisatoriska frågor bör ytterligare övervägas och belysas, innan några ändringar vidtagas.

Reservation av herrar Folke Johansson, Juréen, Netzén, Wahlfisk, Wetterhall och Öjborn

Angående kapitel XI, sockerregleringen

En omprövning av stödet till den svenska sockernäringen är angelägen med hänsyn till att gränsskyddet för socker är betydligt högre än i genomsnitt för andra jordbruksprodukter. Tillverkningskostnaden för färdigt socker ur svenska betor har för 1966/67 kalkylerats till 139 öre/kg, samtidigt som importpriset cif Malmö beräknats till 35—40 öre/kg. Detta senare pris är exceptionellt lågt och kan sägas vara betingat av onormala förhållanden på den internationella sockermarknaden. Med utgångspunkt från importpriset under en följd av år visar sig dock gränsskyddet för socker vara mycket högt. Det kan nämnas, att importpriset på raffinerat socker cif Malmö beräknas ha utgjort i genomsnitt 65 à 70 öre/kg under åren 1950—65.

De importpriser som nu nämnts hänför sig till den icke kontraktsbundna delen av världshandeln med socker. Omkring 1/3 av handeln sker till priser som ligger på denna nivå. Den övriga världshandeln baseras på långsiktiga kontrakt till priser, som för närvarande ligger betydligt över den förut nämnda prisnivån av 35—40 öre/kg. Priset för råsocker enligt Common Wealth Sugar Agreement ligger på en nivå av ca 70 öre, vilket omräknat till färdigt socker fritt Sverige innebär ca 80—90 öre/kg. Samma priser gäller för de sockerkvantiteter som USA importerar och även i sockeravtalen mellan Cuba—Sovjet m. fl. länder. Av primärt intresse för en bedömning av priser vid import av socker till Sverige är emellertid prisutvecklingen på den s. k. fria världsmarknaden. De priser, som betalas av vissa stormakter, kan antas vara påverkade av dessa länders politiska engagemang i de sockerproducerande staterna.

Med stöd av vårt utredningsmaterial har vi sökt klarlägga, om en ökad sockerimport kombinerad med erforderlig utökning av beredskapslagringen skulle innebära en samhällsekonomisk vinst. Förutsättningar för en utökad lagring finns genom att socker har, jämfört med de flesta andra jordbruksprodukter, mycket god lagringsduglighet. Lagring av socker kan ske under 10 år eller mer beroende på varans kvalitet vid inläggningen. Ett vidmakthållande av en sockerproduktion inom landet av beredskapsskäl blir därför beroende av en bedömning av kostnaderna för å ena sidan produktion inom landet och å andra sidan för import och lagring av socker. En sådan bedömning får givetvis inte göras statisk utan måste innefatta en prognos för utvecklingen i fråga om bl. a. kostnader för produktion resp. import och lagring av socker.

Vid bedömningen av om en utökad import skulle vara fördelaktig ur samhällsekonomisk synpunkt har den väntade prisutvecklingen på socker på världsmarknaden avgörande betydelse. Att på grundval av vårt utredningsma-

terial mer exakt förutspå den internationella prisutvecklingen på socker är dock inte möjligt. I de räkneexempel som vi låtit upprätta för att belysa sockerregleringen ur samhällsekonomisk synvinkel vid varierande självförsörjningsgrad har vi därför använt alternativa importpriser. De använda priserna utgör 50, 65 och 80 öre/kg för färdigt socker. Det lägsta priset förutsätter att något internationellt sockeravtal inte uppnås. Om ett funktionsdugligt sådant avtal kommer till stånd, torde däremot de högre priserna vara mer realistiska.

De i den inom utredningen gjorda promemorian redovisade räkneexemplen tyder på att en minskning av sockertillverkningen i landet skulle medföra en inte oväsentlig samhällsekonomisk vinst. Vid medelalternativet, ett beräknat importpris av 65 öre/kg, utgör den årliga vinsten enligt räkneexemplet 35 milj. kr vid en självförsörjningsgrad av 50 % mot för närvarande ca 75 %. Om självförsörjningsgraden minskas till 25 %, blir den årliga vinsten närmare 70 milj. kr. Då kalkylen baseras på det högsta importprisalternativet, 80 öre/kg, blir motsvarande belopp 20 resp. 40 milj. kr. Dessa exempel kan givetvis inte ge annat än en vag uppfattning om storleksordningen av möjliga vinster.

Det är enligt vår mening inte säkert, att en ökad svensk import av socker behöver baseras på långtidskontrakt. I varje fall är det inte troligt, att sådana kontrakt behöver ansluta till den prisnivå, som kännetecknar de brittiska, amerikanska och ryska avtalen. I dessa avtal kan, som tidigare nämnts, ligga visst moment av politisk bindning och stöd, som torde medföra en högre prisnivå än som eljest skulle vara fallet. För vår del finns knappast anledning att räkna med priser som influeras av dylika faktorer.

En förutsättning för att behovet av socker inom landet skall kunna täckas med hjälp av en ökad importandel är, att produktionskostnaden per kg vid en volym som är lägre än den nuvarande inte blir avsevärt större än i dag. Antalet sockerbruk uppgår för närvarande till nio, varav två råsockerbruk, sex strösockerbruk och ett raffinaderi. Enligt Sockerbolaget är möjligheterna till strukturförändring av sockerindustrin vid nuvarande förhållanden begränsade, eftersom vinsten av en minskning av antalet sockerbruk skulle motvägas av ökade transportkostnader för betorna. Nu angivna förhållanden tyder likväl på att driften skulle kunna upprätthållas utan starkt ökade kostnader per producerad enhet vid en begränsning av produktionen inom landet, om en sådan begränsning skulle avse ett bortfall av betodlingen inom vissa områden (t. ex. Öland—Gotland). De centrala fasta kostnaderna, som inte kan väntas minska i proportion till en minskad produktionsvolym, är av förhållandevis begränsad storlek.

Vid utformningen av stödet till sockernäringen kan antingen gränsskyddets höjd eller en viss betareal tas till utgångspunkt. Den senare utgångspunkten kan vara motiverad, om en viss sockerproduktion inom landet skall säkerställas av beredskapsskäl. Med hänsyn till de goda lagringsmöjligheterna för socker anser vi det dock inte lämpligt att övervägande använda produktionens storlek som norm vid en avvägning av gränsskyddet. Utgångspunkten för vårt ställningstagande har i stället varit, att gränsskyddet för socker inte alltför mycket bör avvika från vad som gäller för andra jordbruksreglerade varor.

Ett ställningstagande till frågan om stark nedskärning av gränsskyddet anser vi emellertid böra anstå intill dess läget på den internationella socker-

marknaden klarnat. Enligt vår bedömning kan visserligen produktionskostnaderna för socker på världsmarknaden även i fortsättningen väntas understiga kostnaderna i Sverige. Hur stor skillnaden absolut och trendmässigt kommer att bli vad gäller *priserna* är emellertid i dagens läge — särskilt med hänsyn till att arbete med ett internationellt sockeravtal pågår — mycket svårt att bedöma.

Mot den nu angivna bakgrunden anser vi det inte vara tillrådligt att omedelbart bringa ned gränsskyddet för socker till den genomsnittsnivå, som enligt våra förslag i övrigt bör komma att gälla för jordbrukets produkter. Å andra sidan saknas skäl för att sockernäringen skall åtnjuta ett stöd, som är exceptionellt högt i förhållande till andra jordbruksvaror. Gränsskyddet bör revideras i syfte att åstadkomma en koncentration av betodlingen och sockertillverkningen till sådana regioner, som är bäst lämpade härför. Det torde vara uppenbart att en dylik koncentration i första hand kommer att beröra odlingen och industrin på Gotland och Öland (inkl. »gamla fastlandsområdet»). Även i Skåne — likaväl som på öarna — kan problem uppstå bl. a. beträffande årssysselsättningen av lantarbetare och måhända beträffande den alternativa användningen av friställda marker. Vi förordar att sådana följdverkningar ävensom möjligheterna till kostnadsbesparingar inom sockerindustrin närmare klarläggs, vilket torde böra ske genom en särskild utredning, varvid överläggningar upptas med berörda parter. Först därefter kan enligt vår mening definitiv ställning tas till frågan om gränsskyddets fortsatta omfattning och därmed sammanhängande åtgärder.

Reservationer av herrar Eriksson, Anton Johansson, Lindbeck, Lindskog, Odhner, Sven Persson och Yngve Persson

Angående kapitel XI, sockerregleringen

Beträffande sockerregleringen delar vi inte majoritetens uppfattning vare sig med avseende på sakframställningen, framtidsbedömningen eller slutsatserna. Den svenska sockerproduktionen har ett prisstöd på totalt i det närmaste 300 % av importpriset. Utredningens majoritet har uttalat sig för ett likformigt gränsskydd för olika jordbruksprodukter med syfte att begränsa kostnaderna för jordbruksstödet. Den har dock inte velat tillämpa denna princip på sockerproduktionen. Vi finner det emellertid inte vara anledning att i detta avseende ge socker någon särbehandling, allra helst som socker är en för u-länderna viktig exportvara och den svenska politiken principiellt går ut på att stödja deras export.

Vi har således en principiellt avvikande uppfattning rörande stödet till sockernäringen. Avgörande för ett ställningstagande till en fortsatt svensk sockerproduktion måste vara *framtidsbedömningen* både av världsmarknaden och av kostnadsutvecklingen i den svenska produktionen.

Ett sockeravtal synes för dagen tämligen osannolikt, i varje fall inom den närmaste framtiden. Frågan är då vilket pris man skall lägga som grund för en framtidskalkyl. Att man inte bör ta det extrema priset på Parisbörsen f. n. är vi helt överens med majoriteten om, men vi anser att vad som allmänt har uppfattats som produktionskostnader i en rationell rörsockerproduktion, dvs. 4 cents/pound för råsocker i karibisk hamn, omräknat till strösocker i Sverige 60 à 65 öre/kg utgör en rimlig grundval för en bedömning.

Majoriteten har i sin skrivning starkt betonat fruktan för en politisk instabilitet i de rörsockerproducerande länderna. Man säger bl. a.: »I flertalet av de länder, som är stora rörsockerexportörer eller har stor sockerpotential, råder för närvarande politiska krisförhållanden eller utpräglad politisk instabilitet.» Detta torde väl vara en betydande överdrift. Man har också i sammanhanget hänvisat till de kriser i sockerförsörjningen som uppträtt under efterkrigstiden. Det må dock påpekas att dessa kriser emanerat ur storpolitiska spänningar med åtföljande spekulation och inte ur u-ländernas interna svårigheter. Detta gäller även Kuba-krisen, som utan ingripande utifrån knappast skulle ha fått så stora proportioner. Visserligen föreligger en politisk instabilitet i många u-länder, men den brukar sällan få så drastiska återverkningar på produktions- och leveransförmågan om inte de storpolitiska spänningarna kommer in i kraftfältet.

Skulle den svenska sockerförsörjningen i större utsträckning baseras på import och beredskapslagring bör man därför se till att den senare också motsvarar en viss trygghet mot storpolitiska kriser och spekulation såsom

den avgörande störningen i tillförseln.

Utredningens majoritet räknar i sin framtidsbedömning för världsmarknaden för socker med starkt stigande efterfrågan och en svag produktionsutveckling. Det bör påpekas att den är helt ensam om denna bedömning. FN:s sockerkonferens hösten 1965 lade som grund för sitt arbete en helt enhällig prognos, som gick i rakt motsatt riktning. Den räknade därvid med en betydande produktionsutveckling och tämligen svag efterfrågestegring. I denna församling, som väl i stort sett omfattade vad som finns i världen av sockerexperter, var det ingen enda som ville göra sig till tolk för den av utredningens majoritet framförda synen. Mot bakgrund av utredningens allmänna bedömning av expansionssvårigheterna i u-länderna, såsom den bl. a. kommit till uttryck i kap. I, synes de av majoriteten angivna utvecklingstendenserna inte heller särskilt sannolika.

Även situationen för den svenska betsockerproduktionen vid en anslutning till EEC blir i detta sammanhang av intresse. Utredningsmajoriteten påpekar att priserna på socker inom EEC ligger på ungefär samma nivå som i Sverige och synes därav dra den slutsatsen, att ett svenskt inlemmande i EEC:s jordbrukspolitik för sockrets del inte skulle behöva bereda så stora bekymmer. Det svenska priset är emellertid en utjämning mellan den högre inhemska produktionskostnaden och ett lägre importpris. Denna utjämning kan inte komma till stånd vid en anslutning till EEC. Sverige tvingas nämligen då att täcka sitt importbehov från andra medlemsländer till högre priser, samtidigt som en utjämning av detta slag knappast torde vara möjlig inom ramen för EEC:s system. Därför måste man göra jämförelsen mellan EEC:s gemensamma pris, som kan väntas komma att ligga vid drygt en krona, och den svenska produktionskostnaden, som för närvarande är ungefär 1,40, men såsom visas i det följande kan väntas komma att stiga. En anslutning till EEC:s jordbrukspolitik skulle därför i och för sig troligen bereda svensk betsockerproduktion betydande bekymmer.

Det viktigaste i den här problemställningen är emellertid att försöka bedöma relationen i framtiden mellan möjliga importpriser och svenska produktionskostnader. Det är givetvis en mycket svår bedömning, men vissa grundläggande fakta för den finns dock till hands. Världsmarknaden är likväl en realitet; den har varit det mycket länge och den kommer säkert att förbli det även i framtiden. På den icke kontraktsbundna delen av världsmarknaden omsätts drygt 10 % av världsproduktionen av socker, vilket är en hög siffra för en jordbruksråvara. Sveriges hela konsumtion av socker motsvarar inte mer än 1—2 % av den totala världshandeln och ca 5 % av den icke kontraktsbundna delen. Utvecklingen på denna marknad och i långtidsavtalen kommer i hög grad att bestämma reallönerna för arbetskraften i de rörsockerproducerande industrierna i u-länderna. Under där rådande förhållanden är det priserna som bestämmer lönerna och inte tvärtom. Kostnader och löner kan inte stiga mer än marknaden tillåter och lönehöjningar måste i stor utsträckning möjliggöras genom rationalisering, vartill det i och för sig torde finnas goda förutsättningar. F. n. tilldrar sig möjligheterna att utnyttja avfallet, bagassen, för pappersframställning stort intresse och flera företag med detta dubbla tillverkningsprogram har startats. Om kostnaderna i exportländerna varaktigt stiger över världsmarknadspriserna betyder detta inte att världsmarknadspriserna kommer att

stiga utan i stället att exportländerna tvingas ändra sina växelkurser.

Inte förrän det skapas möjligheter till mer givande sysselsättning i andra näringar i u-länderna — varav en betydande del måste vara exportindustrier — så att knapphet på arbetskraft uppkommer, kan en kostnadsuppressande lönestegring komma till stånd. Det kan heller inte råda någon tvekan om att u-länderna är ytterst angelägna om att sälja socker till Sverige, även till det för närvarande mycket låga världsmarknadspriset. Även vid detta pris representerar en export för dem en fördel, därför att de därigenom kan få in utländsk valuta.

Hittills under efterkrigstiden har världsmarknadspriset på socker inte följt någon långsiktig utvecklingstendens. De kortsiktiga svängningarna har varit utomordentligt starka. På lång sikt har tendensen, om någon förelegat, snarast varit svagt fallande. I Sverige har däremot, trots den starka rationalisering som näringen under senare år har genomgått både inom betodling och sockerutvinning, kostnaderna stigit snabbt. Under de senaste 10 åren har produktionskostnaderna för strösocker i Sverige stigit med drygt 40 % eller med nära 4 % om året. Att priset inte stigit lika snabbt beror på det speciella utjämningsförfarandet mot en växande billig import. Som jämförelse kan nämnas att betsockerpriset från fabrik i EEC-länderna under de senaste 15 åren stigit med 20—40 %. Även om kostnadsstegringen i Sverige till stor del speglar en allmän inhemsk prisuppgång, är den dock en realitet så länge växelkurserna hålls oförändrade. Visserligen föreligger fortfarande rationaliseringsmöjligheter inom den svenska sockerproduktionen, men det är tveksamt om de är lika betydande som under det gångna decenniet. De framtida rationaliseringarna i betodlingen, som av Sockerbolaget uppskattats motsvara 1 000 kr/ha eller 21 öre/kg socker, torde ta inte oväsentlig tid att genomföra och kan befaras liksom hittills mer än motvägas genom kostnadsstegringar. Inom sockerframställningen är å andra sidan rationaliseringsmöjligheterna relativt begränsade.

Det torde därför vara realistiskt att räkna med en uppgång även i fortsättningen av produktionskostnaderna för svenskt betsocker, troligtvis av storleksordningen 4 % om året. Det innebär att skillnaden mellan importpris och inhemska kostnader snarare kommer att växa och troligen att växa tämligen snabbt så att skyddet för näringen, ifall den skall vidmakthållas, måste bli ändå mycket större än vad det nu är.

Om Sockerbolaget och betodlarna emellertid känner sig övertygade om att sockerpriset i framtiden kommer att ligga så högt på världsmarknaden att sockernäringen i Sverige kan klara sig utan extra stort gränsskydd bör de naturligtvis *på eget ekonomiskt ansvar* få fortsätta med sockerbetsodling i landet. Någon anledning till ett speciellt stort stöd till socker anser vi emellertid icke föreligga. Om det verkligen föreligger någon anledning till särbehandling av socker vore det i så fall att avveckla stödet för att hjälpa de många u-länder, ett trettiotal, som är starkt beroende av sockerexport för sin ekonomiska utveckling. I den svenska debatten om u-landsproblem råder ju en betydande enighet om att tullar bör avvecklas för typiska u-landsvaror; någon anledning att därvid göra avsteg för jordbruksprodukter såsom socker och matnyttiga oljor föreligger enligt vår mening inte.

Utredningens majoritet hävdar i sockerfrågan att svensk import av socker inte bör ske till världsmarknadspriser, utan att man bör betala u-länderna hög-

re priser vid import av socker. Givetvis kan man diskutera möjligheten att ge en extra u-landshjälp genom att betala pristillägg på u-ländernas sockerexport. *Men att med utgångspunkt från förslag om sådana pristillägg på socker förorda att vi inte skall öka vår import av socker från u-länderna är inte rimligt.* Det är naturligtvis helt orimligt att först argumentera för att betala ett överpris på u-ländernas socker för att sedan hävda att vi på grund av det höga pris som vi då skulle få betala inte bör öka våra inköp från u-länderna! Ju större kvantiteter vi köper från u-länderna desto större blir hjälpen.

Majoriteten trycker starkt på sockerbetsodlingens utomordentligt stora värde i jordbruksproduktionen som förfrukt och genom de möjligheter till arbetsutjämning den ger. Vi vill inte ifrågasätta denna bedömning, men vi frågar oss om sockerbetspriset verkligen behöver vara så högt som det är ifall odlingen ger jordbrukarna så utomordentligt stora fördelar. En så fördelaktig odling ger ju då jordbrukarna inkomster på annat håll. Det är knappast logiskt att konsumenterna skall betala ett högt pris för socker därför att betodlingen ger jordbrukarna speciella odlings- och arbetstekniska fördelar.

Även när det gäller sakframställning i majoritetsförslaget har vi invändningar att göra. Vi vill i detta sammanhang framföra följande.

Vid omräkning till strösockerpriser i Sverige av råsockerpriserna i de internationella avtalen eller i långtidskontrakten på världsmarknaden — råsockerpriset beräknas traditionellt fritt karibisk hamn — har Sockerbolaget beräknat en kostnad för frakt och raffinering på 23 à 26 öre per kg. Denna stora skillnad mellan råsocker- och strösockerpriset verifieras inte av skillnaden mellan Kuba-noteringen för råsocker och Paris-noteringen för raffinad. Beräkningen synes basera sig på bolagets egna kostnader, men då är det att märka att bolaget bl. a. åtnjuter ett manufaktureringsskydd för raffineringen på ca 6 öre per kg, som naturligtvis inte bör inräknas vid omräkning av internationella priser till svenska. Skillnaden mellan Kuba- och Paris-noteringarna har under föregående regleringsår i genomsnitt varit 11 öre, vilket å andra sidan torde vara ett väl lågt värde. En kostnad på 15 öre eller något däröver torde riktigare återspegla den prisdifferens som världsmarknaden normalt anger mellan råsocker fritt karibisk hamn och strösockerpris i Sverige. Det innebär att lägsta minimipriset i det föreslagna nya sockeravtalet 4 cents/pound skulle motsvara ett strösockerpris i Sverige av 60 öre/kg eller något däröver. Även när det gäller en omräkning av priserna i långtidskontrakten blir motsvarande svenska priser något lägre än vad som angivits. Orsaken till att priserna i långtidskontrakten är högre än på den fria marknaden torde vara flera, men den politiska bindningen mellan köpare och säljare kanske är den viktigaste. I vissa fall har dock kontrakten slutits under Kuba-krisen och ännu inte reviderats, varför de högre priserna avspeglar det högre världsmarknadsprisläget vid detta tillfälle.

I majoritetens skrivning sägs att åtskilliga rörsockerexporterande länder har visat sig ha tillverkningskostnader vid eller över den kostnadsnivå som råder i Västeuropa, däribland Sverige. Detta synes vara en betydande överdrift. I vissa fall där produktionen är utomordentligt ineffektiv har höga produktionskostnader kunnat konstateras. Det mest framträdande exemplet är Indien, men där synes man vid framräkningen av produktionskostnaden ha ut-

gått från den officiella växelkursen och inte tagit hänsyn till det allmänna exportstödet och importbelastningen, som sänker valutans värde under denna kurs. Ifall man skall jämföra produktionskostnader synes det rimligare att jämföra kostnaderna i den rationella svenska betsockerproduktionen med produktionskostnader i rationell rörsockerproduktion. Dessa synes enligt olika bedömningar snarast ligga vid eller något över det lägsta föreslagna minimipriset i sockeravtalsförhandlingarna, dvs. 4 cents/pound.

Vid bedömningen av sockernäringens lämpliga framtida omfattning och det stöd som erfordras härför kan enligt vår uppfattning antingen gränsskyddets höjd eller en viss betareal tas till utgångspunkt. Den senare utgångspunkten kan vara motiverad, om en viss sockerproduktion inom landet skall säkerställas av beredskapsskäl. Med hänsyn till de goda lagringsmöjligheterna för socker anser vi det inte nödvändigt att använda produktionens storlek som huvudnorm vid en avvägning av gränsskyddet. Utgångspunkten för vårt ställningstagande har i stället varit, att gränsskyddet för socker i princip inte bör avvika från vad som gäller för andra jordbruksreglerade varor. I praktiken innebär detta, såvitt vi nu kan bedöma, att inhemsk sockerbetsodling knappast kan fortsätta, såvida inte världsmarknadspriserna på lång sikt kommer att ligga betydligt högre än under de senaste femton åren.

En begränsning av gränsskyddet i enlighet med denna princip bör dock enligt vår mening genomföras successivt. Enligt vår bedömning kan priserna på socker på världsmarknaden väntas väsentligt understiga produktionskostnaderna i Sverige även i fortsättningen. De senare måste, såsom tidigare framhållits, beräknas fortlöpande komma att stiga. Hur storleken av skillnaden kommer att utveckla sig är emellertid i dagens läge — särskilt med hänsyn till att arbetet med ett internationellt sockeravtal ändå ännu pågår — svårt att bedöma. Mot denna bakgrund anser vi att en gradvis minskning av gränsskyddet och därmed av sockertillverkningen inom landet bör ske. Överläggningar bör på föranstaltande av statsmakterna tas upp med berörda parter om sättet härför.

Särskilt yttrande av herr Lindskog

Angående kapitlen XI och XII, marknadsregleringen för särskilda produkter

I utredningen saknas ett särskilt avsnitt om *matpotatis*. En mycket märkbar förbättring av kvalitén på denna vara har kunnat konstateras de senaste tio åren. Både odlingsmässigt och i fråga om lagring och distribution har stora framsteg gjorts — inte minst genom medverkan av SMAK-organisationen. Genom flera regelutlösningar har emellertid såväl mittpris och prisgränser som införselavgiften höjts till en sådan nivå, att det kan ifrågasättas om inte i jämförelse med andra produkter priset kommit att bli något för högt. En särskild jämförande odlingsteknisk undersökning härav anser jag vara av behovet påkallad. Matpotatis i sin gamla form utgör fortfarande för den större delen av svenska konsumenter en av de viktigaste kaloritäckande produkterna, även om nya typer såsom flingor, pulver och andra torkade produkter kommer att spela en allt större roll på marknaden. Inte minst har forskningen vid Svalöf bidragit till de nya framstegen på detta område.

Det saknas i utredningen ett särskilt avsnitt om *oljeväxtodlingen*. Problemen kring denna odling och dess sammanhang med matfettsförsörjningen samt dess betydelse som exportvara bör anförtros en särskild utredning.

Utredningen föreslår att utöver nu verkande *regleringsföreningar* för spannmål, kött och fläsk, ägg och oljeväxter skall även särskilda regleringsföreningar nybildas och sköta om överskottsreglering m. fl. uppgifter för mejeriprodukter och för fabrikspotatis. Enligt min mening bör stadgar för och styrelsernas sammansättning i dessa olika föreningar — både de tidigare existerande och de nytillkomna — överses och samordnas, liksom systemet med olika »stiftelser» för överföring av föreningarnas överskott. Det saknas en klar parlamentarisk organisation och råder oklarhet om vem som i en sådan »stiftelse» skall granska styrelsens ofta mycket omfattande medelsförvaltning och vem som skall bevilja styrelsen ansvarsfrihet.

Styrelserna — helst lika i samtliga föreningar — bör enligt min mening bestå av högst *nio* ledamöter, varav ordförande och två ledamöter utses av Kungl. Maj:t, tre ledamöter av jordbrukets organisationer samt tre ledamöter från handel och industri utanför jordbruket. En av de av Kungl. Maj:t utsedda ledamöterna bör vara särskilt ägnad att bevaka konsumenternas intressen — i synnerhet kvalitetsaspekterna för olika produkter.

Särskilt yttrande av herrar Folke Johansson, Sven Persson, Wetterhall, Zachrison och Öjborn

Angående kapitel XII, förslag till omläggning av mjölk- och fettregleringarna

Frågan om det särskilda prisstödet i Norrland (extra mjölkpristillägget) synes böra behandlas från dels strikt ekonomiska utgångspunkter, dels med hänsyn till övriga allmänna och enskilda intressen.

En ledande princip beträffande jordbruket måste vara, att det ges förutsättningar att bedrivas rationellt. Från rent ekonomiska synpunkter synes den i utredningsförslaget uttalade principen riktig, att den önskade produktionen fritt bör få lokaliseras till de landsdelar, där denna produktion billigast kan frambringas. I praktiken torde denna princip leda till att jordbruket i större utsträckning än nu koncentreras till de större jordbruksbygderna i södra och mellersta Sverige. Vid tillämpningen av denna marknadsbetingade grund för prissättningen bör emellertid också beaktas konsumtionsorternas lokalisering och kostnaderna för transporten av livsmedel från alternativa producentorter. Tillämpat på Norrland skulle detta innebära, att priset därstädes på jordbruksprodukter vid en produktion som ej överstiger landsdelens egen konsumtion bör kunna ligga på en nivå som svarar mot priset i jordbruksbygderna längre söderut ökat med kostnaderna för transporten därifrån och till orterna i Norrland. Särskilt för mjölk och andra färskvaror torde med hänsyn till de speciella svårigheterna vid transporterna och vid de relativt stora avstånd som skulle komma ifråga dessa kostnader och därmed också det marknadsmässigt betingade merpriset bli väsentliga.

Mellan jordbruket i Norrland och övriga delar av landet föreligger, som närmare framgått av den s. k. KR-utredningen,[1] stora avvikelser. Bl. a. är den genomsnittliga storleken på brukningsenheterna väsentligt mindre än vad som gäller för övriga delar av landet. Under de senaste åren har emellertid genom s. k. koncentrerade rationaliseringsåtgärder (KR) tillskapats ett antal rationella jordbruksföretag. Driftsinriktningen är på dessa KR-gårdar till den övervägande delen baserad på mjölkproduktion. Vid nu gällande prisläge uppnås enligt de kalkyler, som utföres, lönsamhet i driften vid rationellt utformade fastigheter och företag inom de bättre jordbruksbygderna i dessa landsdelar. Driftsresultatet är emellertid starkt beroende av prisförutsättningarna, vilket belysts bl. a. av utredningen angående lantbrukets effektiviseringsvägar (SOU 1963: 66). Vad nu sagts kanske enklast belyses med uppgiften, att för en normal KR-jordbrukare en sänkning av mjölkpriset med

[1] Utredning 1964 av en arbetsgrupp bestående av representanter för lantbruksstyrelsen, lantmäteristyrelsen och skogsstyrelsen rörande särskilda rationaliseringsinsatser i Norrland och därmed jämförbara bygder.

1 öre/kg betyder en minskning i arbetsinkomsten med ca 2 000 kr per år (40 kor à 5 000 kg · 0,01). En minskning med exempelvis 10 öre leder följaktligen till att ett inkomstbelopp som motsvarar hela eller större delen av en normal arbetsinkomst bortfaller.

Vad vid utredningen framkommit tyder även på, att ett merpris, som är av ringa storlek jämfört med konsumentpriset på mjölk, kan möjliggöra lönsamhet i driften, och därigenom göra det företagsekonomiskt möjligt att driva ett jordbruk som med hänsyn till allmänna och enskilda intressen är önskvärt inom dessa delar av landet.

För bevarande av ett rationellt bedrivet jordbruk i Norrland, som bereder sin brukare godtagbar lönsamhet, föreligger också andra motiv. Här må särskilt pekas på den allmänna lokaliseringspolitiken, arbetsmarknadsintressena samt beredskapssynpunkterna. På kort sikt uppkommer också särskilda problem för de nu aktiva jordbrukarna, vilket kan motivera särskilda åtgärder. Främst må här pekas på problemen för de jordbrukare, som under de senaste årens KR-verksamhet investerat stora belopp i nya, rationella företag. Som framgår av räkneexemplet ovan blir särskilt för denna grupp av jordbrukare en sänkning av producentpriset mycket kännbar. En fortsatt KR-verksamhet av hittills tillämpat slag, som torde utgöra enda möjligheten att få till stånd rationella jordbruksföretag inom dessa delar av landet, torde utan sådana särskilda åtgärder praktiskt taget helt omöjliggöras.

Av material som funnits att tillgå under utredningsarbetet framgår, att även i Norrland andelen konsumtionsmjölk är relativt låg (20—60 %). För att de pristryckande verkningarna av stor andel mejerimjölk skall kunna undvikas fordras därför att mjölkproduktionen minskas också i dessa delar av landet. En snabb sådan utveckling synes emellertid vara på gång och torde än mer accentueras bl. a. genom avvecklingen av det allmänna mjölkpristillägget. Efter en omställningsperiod, som såvitt vi finner måste bli något längre än utredningen förutsatt, torde därför med hänsyn till det i det föregående sagda förutsättningar finnas för ett mjölkpris, som huvudsakligen betingas av landsdelens eget behov av konsumtionsmjölk. Så småningom torde de marknadsbetingade förutsättningarna för jordbruksproduktion i Norrland komma att förbättras.

Särskilt yttrande av herrar Eriksson, Anton Johansson, Lindbeck, Lindskog, Odhner, och Yngve Persson

Huvudtankegångarna i majoritetsförslaget i jordbruksutredningen kan sammanfattas på följande sätt:

1. Eftersom produktionskapaciteten i jordbruket är betydligt högre än vad som fordras av beredskapsskäl bör den successivt sänkas så att den mot slutet av 1970-talet når 80 procent av den fredstida konsumtionen.

2. Eftersom strukturomvandlingen hittills gått långsamt — en ökning av medelarealen med endast 4 hektar på tjugo år — bör den påskyndas så att inom rimlig tid en betydligt effektivare företagsstruktur än den nuvarande kan åstadkommas.

3. För att båda dessa mål skall nås krävs åtgärder av såväl prispolitisk som arbetsmarknadspolitisk art, liksom insatser i form av statlig administrativ rationaliseringsverksamhet.

4. En annan viktig uppgift för jordbrukspolitiken är att förhindra att jordbruksbefolkningen får en ur social synpunkt alltför låg levnadsstandard i förhållande till andra samhällsgrupper.

5. För att främja jordbruksbefolkningens standard bör därför, utöver ett gränsskydd, socialpolitiska åtgärder vidtas särskilt för den äldre befolkningen i jordbruket som har svårt att flytta över till andra näringar.

6. Prispolitiken bör i fortsättningen inte knytas direkt till inkomstmålet. Den bör i stället avpassas så att en produktionskrympning och en snabbare strukturomvandling verkligen kommer till stånd. Endast härigenom kan jordbrukarna på lång sikt garanteras en med andra befolkningsgrupper jämförbar standard utan ett mycket högt gränsskydd för jordbruksprodukter.

7. Den prispolitik som jordbruksutredningen föreslagit innebär att priserna på jordbruksprodukter under de närmaste tre à fyra åren inte bör få stiga fullt så snabbt som övriga priser (konsumentprisindex). Man siktar alltså till en försiktig realprissänkning för jordbruksprodukter.

8. Om de vidtagna åtgärderna inte visar sig effektiva bör efter den angivna övergångsperioden ytterligare åtgärder kunna vidtas för att uppnå de jordbrukspolitiska målen. Detta innebär att såväl ytterligare rörlighetsstimulerande åtgärder, en kraftigare administrativ rationalisering, som en ytterligare realprissänkning för jordbruksprodukter skall kunna vidtas.

9. Prisrelationerna för olika jordbruksprodukter bör så långt möjligt anpassas efter de långsiktiga relationerna på världsmarknaden. Man bör alltså undvika att ge ett speciellt högt stöd för produkter, för vilka Sveriges produktionsförutsättningar är särskilt dåliga.

10. Jordbruksregleringen bör utformas på ett sådant sätt att den inte mer än nödvändigt försvårar konkurrensen inom livsmedelsindustrin och distributionen eller livsmedelsindustrins export.

Till dessa huvudtankegångar ansluter vi oss helhjärtat. På några punkter kan vår inställning emellertid behöva nå-

got närmare utvecklas. En sådan punkt är *motiveringen* för en försiktig realprissänkning på jordbruksprodukter i kombination med rörlighetsstimulerande åtgärder och en mera energisk statlig rationaliseringsverksamhet. Kommitténs motivering är här främst att en sådan prispolitik är nödvändig för att en krympning av produktionskapaciteten i jordbruket skall kunna uppnås. *Enligt vår mening borde man kraftigare än som skett betona att en prispolitik av detta slag är nödvändig även för att påskynda strukturomvandlingen.*

Försörjningsberedskapen

Som mått på den produktion, som ur beredskapssynpunkt erfordras i fredstid för att trygga försörjningen vid en eventuell avspärrning, har utredningen använt den i kalorier mätta och i procent av konsumtionsbehovet uttryckta självförsörjningsgraden. Detta mått har utredningen övertagit från 1942 års jordbrukskommitté. Det kan ha varit lämpligt i ett läge, då försörjningsproblemen stod i centrum för intresset, men som mått på den *produktionskapacitet,* som behöver bevaras i fredstid för att trygga en försörjning i ett krisläge, är självförsörjningsgraden ganska olämplig. Den varierar nämligen starkt med fredsproduktionens sammansättning. Vid en hög andel animaliska livsmedel i produktionen blir självförsörjningsgraden låg vid en viss given produktionskapacitet, eftersom dessa för sin produktion kräver ungefär sex gånger mer produktionsresurser än vegetabiliska livsmedel. Ifall de senare svarar för en stor andel av produktionen blir å andra sidan självförsörjningsgraden mycket hög utan att livsmedelsberedskapen därför förbättrats.

Utredningen har i viss utsträckning diskuterat detta problem när det gäller att omräkna den i avspärrning erforderliga produktionen till fredsmässig självförsörjningsgrad. Däremot har utredningen inte tagit hänsyn till effekten av en förändrad sammansättning av produktionen i fredstid vid definitionen av produktionsmålsättningen.

När det gäller försörjningen i ett avspärrningsläge har utredningen inte velat gå längre i förskjutning av kostens sammansättning från animalier till vegetabilier än man procentuellt gjorde under det andra världskriget. På grundval härav har man endast gjort två punktkalkyler som visar vilken självförsörjningsgrad, som vid oförändrad avvägning mellan vegetabilier och animalier behöver upprätthållas i fredstid för att möjliggöra denna försörjning vid en avspärrning. Eftersom det med en viss approximation finns ett kontinuerligt samband mellan kostens sammansättning vid avspärrning, dvs. i första hand mellan avvägningen mellan vegetabilisk och animalisk kost, å ena sidan och behovet att upprätthålla en produktion i fredstid för att vidmakthålla denna beredskap å den andra sidan, hade man i stället kunnat framställa detta samband såsom en kurva, på vilken man kan välja vilken punkt som helst som utgångspunkt för en beredskap för avspärrning. Beräkningarna hade då inte blivit så begränsade till sin innebörd som de två punktkalkyler som utredningen nu presenterar.

Ifall man mäter kostens kvalitet med antal gram animaliskt protein per dag finner man att det lägsta värde jordbruksutredningen där velat acceptera vid en avspärrning ligger vid ungefär 40 gram. Det kan framhållas, att FAO:s experter anser att 20 gram som dagsranson är den miniminorm, som av

hälsoskäl inte långvarigt bör underskridas. Det finns alltså här i kvalitetshänseende en mycket betydande marginal innan man når ett läge som kan betraktas som riskfyllt. Mycket grovt räknat kan en dagsranson på 40 gram beräknas motsvara en andel animalieprodukter av totala kaloriintaget på 40 % och 20 gram en andel på 20 %.

Ett bättre mått på den ur beredskapssynpunkt erforderliga produktionskapaciteten än självförsörjningsgraden vore emellertid att beräkna produktionens värde i oförändrat penningvärde. Man skulle då med hänsyn till de högre priserna per kalori för de animaliska produkterna få en relation mellan animaliska och vegetabiliska kalorier, som bättre återspeglar produktionskapaciteten. Å andra sidan har det vissa nackdelar att välja ett mått på den produktion som behöver upprätthållas ur beredskapssynpunkt, som helt saknar anknytning till kaloribehovet, eftersom detta ju ändå är den reella bakgrunden till beredskapsbehovet. Därför skulle man kunna komma fram till ett bättre om än approximativt mått på produktionskapaciteten genom att helt enkelt multiplicera antalet animaliska kalorier med sex, så att dessa i jämförelserna värderas sex gånger högre än de vegetabiliska kalorierna. På det sättet får man en riktigare avspegling av den produktionskapacitet, som behöver upprätthållas för att tillgodose ett visst beredskapsbehov.

En sådan beräkning får ett betydande intresse när det gäller att formulera produktionsmålsättningen i fredstid. Utredningen har kommit fram till att vid *oförändrad* balans mellan animalisk och vegetabilisk produktion skulle en självförsörjningsgrad av 80 % trygga beredskapsbehovet med i förhållande till dagens läge endast blygsamt ökade lager. Utredningen har emellertid samtidigt funnit, att gränsskyddet för animaliska produkter är betydligt lägre genomsnittligt än för vegetabiliska, varför ur samhällsekonomisk synpunkt en förskjutning av produktionen mot de förra genom en utjämning av gränsskyddet skulle vara fördelaktig. Om man genomför en sådan förskjutning blir emellertid 80 % självförsörjningsgrad ett skevt mått såsom uttryck för den produktion som behöver upprätthållas ur beredskapssynpunkt. 80 % självförsörjning för animaliska produkter och 80 % självförsörjning för vegetabiliska motiverar en helt annan produktionskapacitet än t. ex. 100 % självförsörjning för animaliska och 60 % självförsörjning för vegetabiliska. Ännu mer förvirrande blir denna beräkning när man, såsom utredningen har gjort, räknar margarin till animaliska produkter, trots att det huvudsakligast är framställt av vegetabiliska råvaror.

Om hänsyn tas även härtill, skulle en omräkning enligt de nu angivna grunderna innebära, att en förändring med en procentenhet av försörjningsgraden för animaliska produkter motsvarar en förändring av försörjningen i motsatt riktning för vegetabiliska produkter med ungefär fyra procentenheter ifall en produktionskapacitet motsvarande en totalförsörjning med 80 % självförsörjningsgrad vid nuvarande fördelning av produktionen skall vidmakthållas. Ifall t. ex. självförsörjningsgraden för animalier ökas från 80 till 85 % skulle självförsörjningsgraden för sådana vegetabiliska produkter som försäljs till direkt konsumtion kunna minskas från 80 % till 60 %. Detta ger ett riktigare uttryck för innebörden av en förskjutning med en bibehållen produktionskapacitet, som vid avspärrning ger fullt tillfredsställande försörjning. Med hänsyn till de rekommendationer om en förskjutning av produktionsinriktning-

en, som utredningen givit, är det väsentligt att detta sätt att uttrycka produktionsmålsättningen tas till utgångspunkt för beräkningarna.

Rationaliseringsverksamheten, planeringen

I kapitel IV har utredningen infört en ganska ingående diskussion om rationaliseringsverksamhetens planering. Denna diskussion berör emellertid endast planeringens former och organisation men är mycket mager vad avser planeringens innehåll. Det är framför allt i tre avseenden som en diskussion av riktlinjer för planeringens innehåll hade varit erforderlig. Det gäller lokaliseringen av produktionen, markdispositionsfrågorna och de nya företagsenheternas produktionsinriktning.

Lokaliseringsproblematiken sträcker sig långt utanför själva jordbruksnäringens gränser, eftersom den omfattar väsentliga landsbygdsfrågor inom de områden där jordbruket nu bedrives. En krympning av produktionen måste komma att resultera i en minskning av den odlade arealen, en minskning som blir ganska omfattande eftersom den av ekonomiska skäl bör gå ut över de marginella dvs. de minst avkastande arealerna. Den blir därför proportionellt betydligt större än produktionsminskningen. Dessa arealer är huvudsakligen koncentrerade till de sämre jordbruksområdena i skogsbygderna. Här kan det i betydande utsträckning bli fråga om en total nedläggning av jordbruksproduktionen inom ganska stora områden.

Riktlinjerna för en bedömning av en sådan nedläggning och för en bedömning av vilka arealer som skall behållas i produktion och vilka som skall läggas igen till annan användning är förbundna med en bedömning av näringslivet i orten i övrigt och kan därför inte ses isolerade. I ett område med bristfälligt underlag för annat näringsliv kan det vara svårt att upprätthålla ett jordbruk även om förutsättningarna för själva jordbruket skulle vara jämförelsevis goda, därför att det inte finns möjligheter att ge befolkningen i detta jordbruk en rimlig grad av kommersiell och social service och acceptabla kommunikationer utan alltför stora kostnader, medan det å andra sidan i en bygd med ett rikhaltigt övrigt näringsliv kan vara möjligt att på något sätt uppehålla en såsom sådan sämre lottad jordbruksdrift.

Denna planering måste ske på riksplanet i intimt samråd med den övriga lokaliseringspolitiken, på grundval av en central bedömning av vad som är erforderligt ur jordbrukspolitisk synpunkt och var nedläggningen skall koncentreras. Sedan får riktlinjer för det lokala genomförandet av planerna spridas till de lokala organen, länsplaneringsråden och lantbruksnämnderna.

Markdispositionsfrågorna blir däremot, inom ramen för denna lokaliseringsplanering, en mer lokal angelägenhet, som kan lösas på grundval av principiella riktlinjer från centrala myndigheter. Utformningen av dessa riktlinjer är emellertid av väsentlig betydelse och likaså de medel, som de lokala myndigheterna får i sin hand för att genomföra dem. Det saknas i utredningen riktlinjer för markdispositionsfrågorna och medlen att genomföra den mycket genomgripande strukturomvandling, som erfordras under de närmaste åren ifall företagsstrukturen i jordbruket överhuvudtaget skall kunna omformas till någonting som svarar mot vad som ur teknisk-ekonomisk synpunkt är nödvändigt för ett modernt jordbruk. De blir naturligtvis i hög grad beroende på vad den nya fastighetsbildningslagstiftningen kommer att innehålla, men ut-

redningens önskemål beträffande denna lagstiftning är inte heller tillräckligt klart definierade och tillräckligt långtgående. För att målet för strukturrationaliseringen skall kunna uppnås är det nödvändigt att få till stånd en rörlighet i markdispositionen av en helt annan storleksordning än som hittills förekommit. Utredningen borde enligt vår uppfattning trängt djupare in i detta problemkomplex och kommit fram till mer genomgripande åtgärder. Det torde nu bli nödvändigt med en samlad översyn av markdispositionsproblemen i särskild ordning. En lång rad utredningar har berört denna fråga utifrån olika utgångspunkter, men ingen har kunnat få någon helhetsbild av problemet.

Vad slutligen gäller de nya jordbruksföretagens produktionsinriktning finns det också behov av en långtgående planering. Så länge företagen i huvudsak var inriktade på en tämligen likformigt differentierad jordbruksproduktion var detta inte lika nödvändigt, eftersom produktionsinriktningen inte i så hög grad var låst genom långsiktiga investeringar. Det förelåg en större rörlighet i produktionsinriktningen *inom* företagen och avvägningen mellan olika produkter kunde även på kort sikt styras med de relativa priserna i den mån man så önskade. Men i och med att man går in för en specialisering och utformar företagen med inriktning på en eller ett fåtal produktionsgrenar är det nödvändigt att i stora drag för hela landet och följaktligen också för varje område lokalt planera de statliga insatserna så att antalet företag med en viss produktionsinriktning inte blir så stort att en alltför stor produktion av vissa produkter uppstår. Eftersom markanskaffningen vid rationalisering alltid stöter på de största svårigheterna, kan det vara en frestelse att i rationaliseringspolitiken söka lösa ett stort antal småföretags sysselsättnings- och räntabilitetsproblem genom specialisering på intensiv animalieproduktion på grundval av inköpt foder. Utrymmet för avsättning av sådana produkter är emellertid redan nu tämligen begränsat och kan inte heller väntas öka särskilt mycket i framtiden.

Strukturrationaliseringen

Den trängsta flaskhalsen för en snabb strukturomvandling ligger för närvarande i det begränsade utbudet av mark, varigenom en arealutvidgning är svår att åstadkomma. Eftersom utbudet av mark endast kan höjas genom en påskyndad företagsnedläggning är det viktigt, att den statliga politiken bedrivs på ett sådant sätt att en ökad rörlighet i markdispositionen verkligen uppnås. Vilken prispolitik som i framtiden kan visa sig erforderlig för att realisera utredningens mål beträffande produktionskapacitet och strukturomvandling återstår att se. Det beror i hög grad på hur mycket faktorrörligheten kan ökas genom rörlighetsstimulerande och administrativa åtgärder. Enligt vår mening borde utredningen också på ett kraftfullare sätt ha pekat på vilken *drastisk* förändring av företagsstrukturen i jordbruket som är nödvändig för att uppnå ett modernt och effektivt jordbruk. Hittills har strukturomvandlingen gått så långsamt att skillnaden mellan faktisk företagsstorlek och av den tekniska utvecklingen betingad optimal företagsstorlek *fortlöpande ökat.* I stället för dagens företag med en medelareal av 15—20 hektar skulle man behöva sikta på en jordbrukssektor med företag i storleksordningen 100 hektar. Man behöver alltså sikta till en mångdubbling av medelarealen. För att en så kraftig nedläggning av företag verkligen skall kunna komma till stånd ford-

ras en stor återhållsamhet med det statliga prisstödet.

När det gäller den *administrativa rationaliseringen* vill vi betona nödvändigheten av att kreditstöd beviljas för strukturomvandlingen. Det är däremot viktigt att iakttaga försiktighet med statligt stöd till investeringar i byggnader och anläggningar så länge produktionskapaciteten i jordbruket är långt större än vad som erfordras av beredskapsskäl. Det är inte bara arbetskraften som kan ges en effektivare användning i andra näringar. Detsamma gäller kapitalet. I vissa fall kan nya företagsformer inom jordbruket, såsom aktiebolag och kooperativa företag, eventuellt lösa kapitalanskaffningens problem enklare än nuvarande enfamiljsföretag. Vi är angelägna att understryka att det belopp som upptagits för kreditgarantier för förvärv av tillskottsmark, 60 miljoner kronor, närmast är att betrakta som en uppskattning av vad som är möjligt att genomföra i rationaliseringsväg och inte av vad som i och för sig skulle vara önskvärt. Såsom framhållits i utredningen tar ju förändringar i markdispositionen, vare sig de sker med äganderätt eller genom upplåtelse, inga reala resurser i anspråk utan är endast att karakterisera som överflyttningar av kapital genom lösen av tillskottsmark resp. dispositionsrätt genom arrende. Skulle rationaliseringen kunna gå fortare än vi antagit och därför ytterligare medel för krediter för markförvärv bli erforderliga, anser vi i konsekvens härmed att kreditrestriktioner, som motiveras av alltför stora anspråk på de reala resurserna i samhället, icke bör tillämpas lika hårt på dylika krediter.

Vad gäller den inre rationaliseringen anser vi att utredningen starkare borde understrukit riskerna för att man genom fasta investeringar låser företagsstrukturen i jordbruket i ett läge, då den på grund av den teknisk-ekonomiska utvecklingen fortlöpande behöver förändras. Det är snarast på detta område man bör iakttaga en viss försiktighet med kapitaltillförsel och kreditgarantigivning, samtidigt som man tillser att investeringarna får en sådan utformning att de blir anpassningsbara och att de lokaliseras så att ytterligare tillskott av mark blir möjligt om det kommer att erfordras som underlag för fasta investeringars utnyttjande. Inte minst måste dessa varningar komma att gälla verksamheten för KR-jordbruken i Norrland och norra Svealand. Den principiella uppläggningen av KR-verksamheten anser vi vara riktig. Genom att verksamheten påbörjats under en tid, då man först börjat få upp ögonen för de krav på företagsstruktur som den tekniska och ekonomiska utvecklingen i jordbruket ställer, synes målsättningens krav på lönsamhet och utvecklingsmöjligheter i praktiken dock inte alltid ha tillräckligt beaktats. Det är vidare angeläget att kalkylerna för KR-jordbruken baseras på ett lägre mjölkpris än för närvarande, dvs. på mjölkpriset med frångrag av det särskilda mjölkpristillägget i Norrland, även om det senare kommer att utgå även under en kommande övergångsperiod, eftersom det enligt majoritetens förslag efter övergångsperioden skall omprövas.

Även i framtiden kommer företagsstrukturen i jordbruket enligt utredningens mening att huvudsakligen baseras på familjeföretag, även om dessa kommer att få en rätt skiljaktig utformning jämfört med de nuvarande. Enligt de kalkyler, som professor Hjelm har upprättat och som ligger till grund för utredningens förslag, är lönsamheten vid dessa i och för sig stora optimala familjejordbruk inte sämre än vid ändå större jordbruk. Det finns emellertid knappast i och för sig några tekniska skäl för att stordrift inom jordbruket inte skulle kunna genomföras

och inte skulle kunna ge fördelar framför sådana »småföretag», som de nya familjejordbruken ändå jämfört med företagen inom andra näringsgrenar måste sägas vara. Vi anser därför att utvecklingen av nya företagsformer i jordbruket, som kan tillvarata stordriftens fördelar, bör främjas genom forskning och försöksverksamhet och att investeringarna i familjeföretagen bör göras på ett sådant sätt, att en vidare utveckling mot storföretag inte kommer att resultera i alltför stora kapitalförluster.

Landsbygdsfrågorna

Utredningen har i sina förslag i mycket begränsad utsträckning berört konsekvenserna för samhällsutvecklingen på landsbygden och för landskapsbilden av de förslag utredningen framlagt till nedläggning av jordbruk och till intensifierad strukturomvandling. Dessa konsekvenser måste enligt vår uppfattning ofta bli ganska betydande, men de måste samtidigt i stor utsträckning accepteras. Vi lever i ett föränderligt, dynamiskt samhälle och landsbygdssamhällena och landskapsutformningen kan inte undantas från denna utveckling.

De kapitalförluster i bostäder, sociala anläggningar, kommunikationsanläggningar och liknande fasta investeringar som en förändring av samhällslokaliseringen ofta medför, har stundom åberopats som skäl för att en sådan omläggning borde motverkas genom stöd till de näringar, som på grund av sin bristande lönsamhet annars måste läggas ner. Om man jämför värdet av de ofta starkt förslitna kapitalföremålen med det kapitaliserade värdet av förlusterna i den drift som då skulle upprätthållas, finner man emellertid mycket snabbt att dessa senare nästan undantagslöst är betydligt högre. Kapitalförlusterna är sällan av den omfattningen att de kan motivera att en eljest olönsam drift upprätthålles.

Beträffande landskapsvården står det ju klart, att stora delar av den bygd som nu brukats i skogsbygderna, brutits under pressen av 1800-talets befolkningsökning och livsmedelsbrist. Om delar härav nu återgår till sitt ursprungliga skick som skogsmark, kan det ju inte sägas utgöra något större brott mot den traditionella svenska landskapsbilden. Det är en förändring som endast den generation märker som upplever den. Å andra sidan kommer naturligtvis ett betydande behov av landskapsvård för fritids- och rekreationsintressen att uppstå och tillgodoses, men det bör tillgodoses med medel som är direkt inriktade på dessa intressen och inte genom att man subventionerar ett olönsamt jordbruk.

Inte heller skogsbrukets behov av arbetskraft synes i framtiden komma att motivera en spridd bebyggelse i någon väsentlig utsträckning. Behovet av arbetskraft i skogsbruket tillgodoses ju i växande utsträckning med fast anställda, som har sin bostadsort i samhällena och som med ett förbättrat nät av skogsvägar kan nå sin arbetsplats dagligen, även om denna är ganska avlägset belägen. En transport av arbetskraft till avlägsna arbetsplatser i helikopter är väl för övrigt bara en tidsfråga.

Det hade enligt vår mening varit önskvärt, att utredningen mera ingående diskuterat landsbygdsfrågorna och försökt formulera en politik för dessa och därmed lagt grunden till en mer rationell och mindre känslobetonad bedömning av dem.

Utbildning och rådgivning

Inte heller när det gäller utbildning och rådgivning anser vi att de medel utredningen utformat är tillfyllest för att uppnå den grad av effektivitet som målsättningen kräver. Det kan nog inte

råda någon tvekan om att den yrkesutbildning, som nu ges vid lantbruksskolor och liknande inrättningar, för de flesta är otillräcklig för att de effektivt skall kunna leda så stora och komplicerade företag som rationaliseringsmålsättningen enligt utredningens förslag tar sikte på. En mer omfattande yrkesutbildning, som på litet längre sikt bör bli den normala utbildningen för företagare i jordbruket, ges för närvarande i driftsledarutbildningen vid Alnarp. Denna omfattar emellertid för närvarande endast ett knappt hundratal utexaminerade lantmästare om året, vilket är högst otillräckligt jämfört med behovet av kompetenta företagsledare. Därför anser vi att lantmästarutbildningen med det snaraste måste kraftigt utbyggas, en utbyggnad som i vissa avseenden kanske är angelägnare än utbyggnaden av lantbruksskolorna. I parallellitet med förhållandena inom andra näringsgrenar, måste man räkna med en flerårig skolmässig utbildning i framtiden även för jordbrukets företagare. Utredningen har också tidigare i ett remissvar påyrkat en andra skola för lantmästarutbildning, men förslaget och remissen synes hittills inte ha föranlett några åtgärder.

Beträffande rådgivningen anser vi att den relativt lösliga och osystematiska rådgivning som kan åstadkommas från lantbruksnämnder och hushållningssällskap i länsstäderna är otillräcklig för att bringa ut erforderliga kunskaper till jordbrukarna. En dominerande utvecklingstendens inom modernt näringsliv och en av de viktigaste förutsättningarna för dess snabba utveckling har varit och är alltjämt den växande insatsen av högt utbildade tekniker. Medan insatsen av vanlig arbetskraft ökat mycket måttligt och ibland t. o. m. minskat, har insatsen av tekniker ökat mycket starkt. Per producerad enhet har en omfattande substitution av yrkesarbetare och outbildad arbetskraft mot tekniker ägt rum. En sådan utveckling har emellertid varit mycket svårare att genomföra inom näringar, som varit splittrade på många småföretag, av den enkla anledningen att teknikern är begränsat delbar. Till dessa näringar hör jordbruket. Försöken att genom en rådgivnings- och rationaliseringsorganisation övervinna dessa svårigheter har endast delvis varit framgångsrika. Såväl innovationsverksamheten som spridningen av ny teknik och utbildningen av tekniker har släpat efter inom näringen. Vi anser därför att man bör pröva att motverka dessa brister genom att skapa en lokal rådgivningsorganisation, som i erforderlig omfattning kan ställa tekniker till förfogande för de små företagen inom jordbruket.

Den påtalade bristen på personella resurser och ovissheten om den framtida jordbruksproduktionens struktur och lokalisering innan ett omfattande planeringsarbete genomförts, medför att en lokal rådgivningsorganisation inte omedelbart kan skapas. Vi anser dock att mycket talar för att en sådan organisation bör uppställas som målsättning på något längre sikt. Vi kan inte dela uppfattningen att jordbrukets tekniska nivå ens i de bästa områdena skulle vara så hög, att någon allmän rådgivning ej skulle vara erforderlig och att jordbrukarna även utan effektiva stödåtgärder skulle kunna följa den fortsatta utvecklingen. Både i Danmark och Holland anser man sig ha *stor* nytta av en lokalrådgivning och jordbruket därstädes står ej det svenska efter i effektivitet och produktivitet. Utredningen har också ansett sig kunna konstatera att tillämpningen av förbättrad teknik i väsentliga avseenden sackat efter i svenskt jordbruk under

senare år. Ytterligare skäl som talar för en omorganisation av rådgivningsverksamheten med starkare lokal förankring är den nya länsindelningen som väntas väsentligt reducera antalet län och följaktligen öka avståndet till länets rådgivningsorgan för många. Å andra sidan finns givetvis risk för en splittring i verksamheten av samma slag som nu föreligger mellan lantbruksnämnder och hushållningssällskap, eftersom rådgivningsverksamheten för yttre och inre rationalisering till största delen måste ligga kvar hos länsorganen. Den lokala rådgivningsorganisationen kunde dock göra ett mycket värdefullt uppspårande och stödjande arbete även för denna verksamhet. Eftersom en tillämpning av lokalrådgivningens princip synes vara den enda möjligheten att på tillräckligt bred front nå ut till det stora antalet praktiskt verksamma jordbrukare får man enligt vår mening ta denna risk, samtidigt som man naturligtvis skall göra allt för att utvidga samarbetet mellan rådgivare på olika plan så att den minskas.

När det gäller att söka bedöma hur en lokal rådgivningsorganisation bäst skall byggas upp måste man utgå från att den måste ha både en bred kontakt med näringsutövarna och ett tillräckligt djup i sin kunskapsförmedling. Den nuvarande verksamhetens största brist är att den inte når ut till näringsutövarna i den omfattning som vore önskvärt. Hushållningssällskapens bedömning av det ringa behovet av lokalrådgivning torde främst baseras på det positiva urval av företagare de mest kommer i kontakt med. Principen för en lokalrådgivning måste därför vara allmän anslutning, eventuellt som villkor för erhållande av statligt stöd av olika slag, t. ex. kreditgarantier för jordförvärvslån och driftslån. Kravet på djup och kvalitet i rådgivningen leder till att huvudsakligen högskoleutbildade rådgivare bör leda verksamheten, eventuellt med assistenter med lägre utbildning, och att en viss specialisering av uppgifterna bör komma till stånd. Man kan t. ex. tänka sig att 3—4 rådgivare samverkar inom varje område, specialiserade på olika grenar ungefär som i Danmark, t. ex. för växtodling, husdjursskötsel, ekonomi och maskiner eller dylikt. De kan då också ha vissa administrativa och biträdesresurser gemensamt.

För att vinna största möjliga intresse för och anknytning till verksamheten bör den bedrivas i jordbrukarnas egen regi men med statsstöd till löner m. m. Lokala rådgivningsföreningar bör anställa konsulenterna och de bör vara ansvariga för sin verksamhet inför dessa. Därigenom ökas också kravet på att vederbörande tar ansvar för sina råd, vilket torde vara till fördel. Vidare vinnes en växelverkan så att kunskaper och erfarenheter från de mer framstående yrkesutövarna också kommer konsulenterna till godo och genom dem sprides till övriga näringsutövare.

Emellertid saknas i stor utsträckning erfarenheter av hur en lokal rådgivningsorganisation bör byggas upp och kan fungera under svenska förhållanden. Vi vill därför föreslå, att en försöksverksamhet startas i 4—5 områden och genom bokföring jämföres med lika många kontrollområden. Om erfarenheterna blir positiva kan organisationen därefter byggas upp successivt. Den bör då kunna dimensioneras ungefär efter det antal effektiva, rationaliserade företag som beräknas finnas i jordbruket mot slutet av 1970-talet. Ifall detta uppskattas till exempelvis 40 000—60 000 och varje område omfattade 250—300 jordbruk skulle systemet kräva i mycket runda tal 150—200 rådgivningscentraler och 600—700 utbildade agro-

nomer. Det skulle möjliggöra en personlig kontakt mellan jordbrukaren och någon rådgivare en gång var eller varannan månad. I Danmark har man t. ex. ca 900 rådgivare i sin lokalrådgivningsverksamhet.

Med en på detta sätt uppbyggd lokal rådgivning skulle länsorganens verksamhet i högre grad kunna inriktas på specialrådgivning och kunskapsförmedling till lokalrådgivarna. Konsulentverksamheten för yttre och inre rationalisering liksom för omställningsåtgärder måste emellertid kvarligga på länsnivån.

Omställningsåtgärderna

Vad gäller verksamheten för omställning till andra näringar och för stöd till sådan omställning anser vi att det finns en beklaglig tendens att underskatta den äldre arbetskraftens anpassningsmöjligheter och värde i alternativ produktion. Omställningsförmågan varierar naturligtvis utomordentligt starkt rent individuellt, men erfarenheten från arbetsmarknadsstyrelsens arbete inom andra näringsgrenar har visat, att den äldre arbetskraften har betydligt större anpassningsmöjligheter än man tidigare föreställt sig, ifall man bara sätter in tillräckligt differentierade åtgärder. Det finns inga skäl att förutsätta att detta icke skulle gälla även för jordbrukets arbetskraft. Det är ju sällan så, att småföretagarna inom jordbruket saknar erfarenheter av annat arbetsliv i sin tidigare verksamhet. Ofta har de längre eller kortare tid drivit rörelse eller varit anställda inom andra näringar innan de började med jordbruk eller mellan två jordbruksföretag och de har också i betydande utsträckning haft tillfälliga arbeten i andra näringar parallellt med sin jordbruksdrift. Därför anser vi inte att man har anledning att utgå från att arbetskraften över 55 år eller annan liknande åldersgräns huvudsakligen icke kan anpassas till arbetslivet inom andra områden. Anpassningsförmågan är mycket individuell och vi anser att det för denna arbetskraft också rent personligt är av mycket stort värde att de största ansträngningar görs för att uppnå en sådan anpassning.

Den prispolitiska målsättningen

När det gäller bedömningen av den nya målsättningen för prispolitiken är vi angelägna att framhålla, att jämförelsen inte bör göras med *målsättningen* i 1947 års jordbrukspolitik utan med *resultatet* av denna politik. Utvecklingen har visat att 1947 års målsättning inte var realistisk och därför har den rådande situationen avvikit väsentligt från den målsättningen. Vi anser den nu formulerade målsättningen betydligt mer realistisk. Ifall den kan uppfyllas, vilket det finns goda skäl att vänta sig, kommer detta att kunna leda till betydligt bättre förhållanden både för jordbrukare och för konsumenter.

Skiljaktigheten i uppfattning mellan majoritetsgruppen å ena sidan och jordbrukets företrädare å den andra synes framför allt ha förorsakats av en olikhet i bedömningen av jordbrukarnas reaktioner på prispolitiken. Man har från jordbruksrepresentanternas sida ansett att en utfästelse om en sådan prisnivå, att den ger lönsamhet för rationella företag, är nödvändig om man skall få de önskvärda investeringarna och den eftersträvade strukturomvandlingen till stånd i jordbruksnäringen. Från majoritetsgruppens sida har man å andra sidan hävdat, att en utfästelse att hålla en tillräckligt hög prisnivå för att produktionsmålsättningen skall uppnås borde vara tillräcklig för att tillförsäkra effektiva jordbrukare en sådan lönsamhet, att deras framtidsbedömning-

ar skulle resultera i för rationaliseringsverksamheten erforderliga investeringar.

Såsom utredningen påvisat är spridningen i lönsamhet mellan jordbruksföretagen mycket stor. En utfästelse om lönsamhet för rationella företag, som ju av rent tekniska skäl måste ta sikte på någon sorts medeltal för sådana företag, blir tämligen meningslös när spridningen kring medeltalet blir mycket stor. Det blir då endast ett fåtal företag som får sin situation radikalt förändrad av en förändring i prisnivå, medan flertalet vid en så stark spridning fortfarande kommer att ligga antingen under eller också över den utlovade lönsamhetsnivån.

Det kan också ifrågasättas, varför jordbruket ensamt bland alla näringsgrenar skulle behöva en sådan utfästelse. Det är visserligen sant att jordbruksnäringen på grund av regleringarnas utformning rymmer ytterligare ett osäkerhetsmoment jämfört med de näringar, som arbetar i konkurrens på lika villkor utan statsingripanden. För jordbruket kan ju en förändring i regleringssystemet medföra stora förluster även för de producenter som tekniskt ligger på toppen av effektivitet. Jordbruket är dock långt ifrån den enda bransch som inte arbetar i konkurrens på lika villkor. Problemet om förändrade konkurrensförhållanden på grund av statliga ingripanden berör i växande utsträckning allt fler näringsgrenar, inte minst exportindustrin, som likväl tvingas att arbeta utan några lönsamhetsutfästelser. Vi anser rent principiellt att man bör försöka att avveckla sådana utfästelser även för jordbruket och i stället inrikta verksamheten på att göra osäkerheten på grund av oberäkneliga samhällsingripanden mindre.

Spridningen i lönsamhet mellan företagen ökas vidare av möjligheterna till en långsiktig anpassning av driftsintensiteten till det rådande prisläget. Jordbruksföretagens produktionsinriktning och driftsintensitet utformas i regel med utgångspunkt från det rådande prisläget. Ett sänkt prisläge kan därför efter en anpassningsperiod i de flesta fall medge tillfredsställande lönsamhet vid en ny produktionsinriktning och lägre driftsintensitet. Inte minst påverkar prisläget markpriserna. Därför måste man räkna med att en sänkt prisnivå på lite sikt medför en minskning av markvärdena i den mån dessa bestäms av avkastningen i jordbruksproduktionen. Detta skulle i och för sig vara fördelaktigt för rationaliseringsverksamheten. En sådan anpassning kan i vissa fall leda till att företagare får lägga ner driften även på sådana jordbruk, som i och för sig är att betrakta som rationella vid lämplig produktionsinriktning, därför att de har ett för högt markvärde att förränta. I sådana fall blir det fråga om en rekonstruktion av företaget på basis av ett lägre markvärde. Driften kommer under alla förhållanden att fortsättas, fastän kanske av en ny företagare och i nya former. Det är givet att en anpassning nedåt när det gäller kapitaliserad lönsamhet ofta kan bli smärtsam, men den genomsnittliga skuldsättningsprocenten i jordbruket är så pass låg att de fall, då företag som får bedömas bli bestående allvarligt drabbas av likviditetssvårigheter på grund av sänkta markvärden, måste komma att bli ganska få. Eftersom det i främsta rummet är en radikal strukturomvandling som behövs i jordbruket skulle olyckan knappast vara så stor om investeringarna i övrigt bromsades upp under en övergångsperiod, samtidigt som man fick en betydande strukturrationalisering tack vare sänkta markvärden och större rörlighet i markdispositionen. På litet längre sikt måste

man ju räkna med att en viss lönsamhet måste upprätthållas när jordbruken blir stora affärsföretag ifall produktionen skall komma att motsvara produktionsmålsättningen.

Speciellt i ett fall kan det emellertid vara svårt att vänta med dylika investeringar. Det gäller mjölkproduktionen. Den är för närvarande splittrad på ett mycket stort antal små besättningar. Medelkoantalet beräknas vara 7 kor per besättning, medan man för rationell produktion för familjejordbrukens del räknar med att 50 till 60 kor är erforderliga och för jordbruk med anställd personal minst 100 kor. Därför är en radikal omgruppering nödvändig och kommer också att framtvingas av den föreslagna politiken. Även om mjölkproduktionen behöver sänkas blir det nödvändigt att bygga upp ett visst antal stora rationella besättningar. Här kan emellertid föreningsrörelsen göra en betydande insats genom att slopa den s. k. likaprisprincipen och ge ersättning till jordbrukarna för mjölken i relation till uppsamlingskostnader och produktens kvalitet. Planer på avveckling av likaprisprincipen lär också föreligga och man kan räkna med att en rationell prissättning kommer att skapa en betydande skillnad i priset till förmån för de stora besättningarna, ända upp till 6—10 öre per kilo mjölk. Eftersom man tidigare haft en prisskillnad i omvänd riktning genom producentbidrag och extra mjölkpristillägg blir omläggningen här mycket radikal och kommer givetvis att sätta betydande spår i utvecklingen. Ifall denna prispolitik kan fullföljas finns det goda skäl att förmoda att lönsamheten vid de större rationella besättningarna kommer att bli tillräckligt god för att vidmakthålla investeringsnivån och stimulera till en utbyggnad av dylika besättningar.

Vad gäller den konkreta utformningen av prispolitiken kan en viss modifiering av utredningens skrivning behöva göras. Enligt vår mening bör inte anknytningen till konsumentpriserna under de närmaste åren vara fullt så rigorös som enligt utredningens skrivning. Fasta indexklausuler kan vara olämpliga ur kostnadsinflationssynpunkt. Man kan även som ett alternativ tänka sig att knyta jordbrukspriserna till partiprisindex för industrivaror i stället för till konsumentprisindex.

Prisrelationerna

När det gäller möjligheterna att styra produktionsvolymen med priserna, borde man enligt vår mening ha betonat att detta inte nödvändigtvis förutsätter att man i förväg känner sambandet mellan pris- och produktionsvolym. Det räcker att på detta område, liksom på andra områden, successivt avläsa verkningarna av vidtagna åtgärder (»trial and error»).

Vi delar emellertid utredningens uppfattning att en plan för prisrelationerna på lång sikt, 5—10 år ungefär, bör upprättas och att prispolitiken bör sikta på att fullfölja den planen. Likaså delar vi utredningens mening att det grundläggande för denna plan bör vara strävan att få ett likformigt gränsskydd för de olika produkterna, i den mån detta är möjligt med hänsyn till avsättningsförhållandena. I den mån det skulle föranleda att man för vissa produkter skulle upprätthålla en större produktion än vad som kan avsättas inom landet kan ju denna strävan föranleda svårigheter, eftersom exporten ofta möter kvantitativa restriktioner.

Valet av prislinje

Utredningen har utan någon särskilt ingående motivering rekommenderat att

prispolitiken även i fortsättningen skall utformas enligt högprislinjen. Det starkaste skälet härför enligt utredningens mening synes vara möjligheterna till en anslutning i någon form till EEC. Med hänsyn till att EEC valt att slå in på en högprislinje ansluter vi oss till förslaget att tills vidare hålla fast vid en högprislinje. Man bör emellertid söka förenkla regleringssystemet och genomföra en s. k. industriell lågprislinje.[1] Vi finner emellertid att en mer grundläggande diskussion och penetrering av de olika möjligheterna härvidlag hade varit på sin plats. De administrativa svårigheter som utbetalning av pristillägg erbjuder har enligt vår mening överdrivits. Inte minst skulle en mellanprislinje, som kan möjliggöra stabilare priser till producenterna samtidigt som gränsskyddet kan hållas fast, och som också möjliggör en utjämning mellan priser på hemmaproducerade livsmedel och billigare importerade varor, kunna erbjuda fördelar, som vida överstiger nackdelarna med att man då både måste upprätthålla ett gränsskydd och betala ut pristillägg. Ifall man håller marginalen mellan producentpriser och partipriser relativt liten, så att tilläggsbetalningarna blir begränsade, blir kontrollsvårigheterna inte så stora samtidigt som problemet med ersättningen till foderproduktionen blir mer hanterligt.

Men inte heller en allmän lågprislinje borde enligt vår mening ha avvisats så enkelt som utredningen gjort. Den har betydande fördelar, inte minst därigenom att jordbruksskyddet då blir klart synligt. Vidare är den förmånligare för de lägre inkomsttagarna, som använder en betydande del av sin inkomst till livsmedel. En annan viktig fördel med lågprislinje är att prisregleringarna då kan begränsas till själva jordbrukssektorn.

[1] Härmed avses att världsmarknadspriser tillämpas för jordbruksråvaror till industrier, vilkas slutprodukter inte omfattas av jordbruksregleringen

Särskilt yttrande och reservation av herr Svensson

Då 1960 års jordbruksutredning arbetat under sex år har åtskilligt hunnit förändras under tiden. För arbetet grundläggande prognoser grundar sig därför på ett statistiskt material, som i vissa fall ter sig föråldrat. På grund av det stora antalet ledamöter — i viss mån också på grund av brådskan i slutskedet — är det praktiskt taget otänkbart att skrivningen skall kunna ge ett klart uttryck för de olika ledamöternas uppfattning. Från min synpunkt ter sig motiveringarna i vissa fall alltför undflyende och oklara, i andra fall längre gående än som krävs för de konkreta förslagen. Det är inte möjligt att i alla dylika fall redovisa och nyansera en personlig uppfattning.

Jag har därför valt att i några väsentliga punkter göra den sammanvägning av slutsatser, som utredningen enligt min mening bör leda till.

Helt allmänt anser jag att den nuvarande situationen motiverar att man arbetar med »mjuka grepp» utifrån de jordbrukspolitiska ståndpunkter och de regleringar som vi tagit i arv. Många tecken tyder på, att vi å ena sidan kan motse ett stramare läge på den internationella livsmedelsmarknaden och å andra sidan en krympning av det svenska jordbruket och dess produktionsresurser. Om det blir så bör en dylik situation begagnas för en successiv nedtoning av den svenska jordbruksregleringen.

1. Världsmarknad och u-landsfrågor

I kapitel I sid. 15 konstateras att »den förväntade internationella utvecklingen är den primära grunden för våra överväganden om jordbrukspolitikens framtida inriktning och utformning». Det finns all anledning att understryka och hålla fast vid denna utgångspunkt.

Om vissa drag i den internationella utvecklingen råder enighet. En betydande del av jordens befolkning lider av undernäring. Till de kvantitativa bristerna kommer att kosten även i fråga om kvalitet är undermålig. Detta gäller framför allt bristen på animalisk äggvita. Enligt vad som framgår av tab. III: 2 i del A samt vad som publicerats om skörden 1964/65 har hela världens livsmedelsproduktion pr capita icke ökat något under de senaste 7 åren. Då produktionsökning per capita dock förekommit i de redan förut välnärda länderna innebär detta att livsmedelsläget inom stora områden i u-länderna försämrats. Folkökningen beräknas fortsätta med oförminskad kraft under de närmaste decennierna. Enligt Förenta Nationernas prognoser räknar man med en befolkning av 3 830 milj. år 1975 och 6 260 milj. vid sekelskiftet mot ca 3 400 milj. f. n.

Sedan svårigheten att utveckla u-ländernas livsmedelsproduktion under senare år framträtt allt klarare samtidigt som den starka folkökningen fortsätter ter sig världens försörjningsproblem nu större än när de aktuella utvecklingstendenserna först klarlades för 15 à 20 år sedan.

I skuggan av den globala livsmedelskris, som redan är en verklighet och som med all sannolikhet kommer att

förvärras, föreligger i de högt utvecklade industriländerna en jordbrukskris av motsatt slag med svårsålda överskott av livsmedel. Då dessa överskott hitintills inte kunnat köpas av u-länderna har vi fått en internationell marknad av »överskottspartier» till priser, som inte motsvarar produktionskostnaden. Både av beredskapsskäl och av sociala skäl har flertalet länder velat slå vakt om sitt jordbruk. Samtidigt har modern jordbruksteknik — om ordet tages i vidsträckt bemärkelse — visat sig kunna öka avkastningen pr areal- och djurenhet mera än man bara för något tiotal år sedan räknade med.

Genom trycket av en stark efterfrågan av livsmedel under två världskrig och genom det inflytande, som industriländerna i övrigt haft på inriktningen av u-ländernas näringsliv och utrikeshandel, har en del av dessa länder blivit beroende av export av vissa livsmedelsråvaror såsom socker, vegetabiliska fetter, kaffe och kakao. I viss mån leder denna inriktning av u-ländernas näringsliv — som inte på kort sikt kan läggas om — till att deras egen livsmedelsbrist förvärras samtidigt som överskottsproblemen i industriländerna växer.

Den slutsatsen ligger nära till hands att u-länderna skall öka och industriländerna minska sin livsmedelsproduktion. Samtidigt bör enligt denna tankegång industriländerna köpa mera av u-ländernas livsmedelsråvaror för att på det sättet stabilisera priserna och öka deras valutainkomster.

I stort synes den ståndpunkt, som utredningens majoritet intagit, ligga i linje med en sådan slutsats. Men skrivningen är på samma gång så undflyende och obestämd, att det är svårt att få någon klar uppfattning om dess innebörd.

Detta gäller inte minst vad som i jordbrukspolitiska sammanhang skall anses vara lång eller kort sikt. På sid. 17 framhålles att överskottstendenser och låga priser synes komma att dominera livsmedelsmarknaden »även på ganska lång sikt». I flera konkreta sammanhang begränsas emellertid slutsatserna till att gälla »de närmaste 10 åren». Utvecklingen på längre sikt anges som mycket oviss.

När det gäller den globala utvecklingen på längre sikt är det enligt min mening *högst sannolikt* att livsmedelsbristen på ett eller annat sätt kommer att »gripa över» de marknadsmässiga hinder, som en lång följd av år hållit överflöds- och bristområdena isär. Detta därför att u-länderna inte lär kunna utveckla sin livsmedelsproduktion i så rask takt att den motsvarar de mest trängande behoven. En efter olika områden anpassad forskning och teknisk utveckling samt denna kunskaps spridning och praktiska tillämpning är en så väldig uppgift att dess lösning kräver lång tid. Det säger ju en del att ett land som Sovjetunionen med sina tekniska resurser, väldiga nyodlingar och stora insatser på fiskets område har svårt att hålla sin livsmedelsproduktion i nivå med den växande befolkningen och de normalt stegrade anspråken på en förbättrad livsmedelsstandard. Det framhålles nu av insiktsfulla bedömare, att världens totala livmedelsproduktion behöver fördubblas till år 1980 och tredubblas till år 2000 för att motsvara både folkökning och relativt måttliga krav på standardförbättring.

Erfarenheterna efter kriget ger oss inte anledning tro att u-länderna själva enbart med hjälp av från industriländerna förmedlad expertis skulle kunna lösa sina försörjningsproblem under den kritiska period, som vi går till mötes. Även om man håller fast vid

den obestridligt riktiga förutsättningen att u-ländernas försörjningsproblem i huvudsak måste lösas genom att deras eget jordbruk utvecklas — och även om folkökningen motverkas — så måste industriländerna för den tid, som nu kan överblickas både skapa beredskap mot hungerkatastrofer och integrera en viss livsmedelshjälp i det utvecklingsarbete som krävs. Undernärda folkgrupper kan ju inte bära upp det pionjärarbete, som utifrån understödda utvecklingsprojekt kräver.

Industriländernas livsmedelsöverskott är emellertid i förhållande till behoven så små att de inte ger någon trygghet för att dessa minimikrav kan tillgodoses. USA:s lager av brödspannmål beräknas den 1 juli 1966 vara nere i ca 18 milj. ton, vilket ungefär motsvarar ett normalt övergångslager inför ett nytt skördeår. Lagren av mager torrmjölk har reducerats från 350 000 till ca 75 000 ton. USA har redan dragit konsekvenserna av denna situation och börjat avveckla sina produktionsbegränsande åtgärder. I sitt budskap till kongressen i februari 1966 förklarade president Johnson, att hungern är ett internationellt problem, som måste angripas genom internationell samverkan.

Här antydda förhållanden ger enligt min mening underlag för två slutsatser. Vi kan å ena sidan inte undgå att under de närmaste åren acceptera vissa anpassningar till jordbrukets marknadsproblem och vårt eget fria näringslivs utvecklingstendenser. Men vi måste å andra sidan i största möjliga utsträckning söka bevara produktionsresurser, som på längre sikt kan behövas för försörjning av en avsevärt större befolkning än vårt land nu har. Samtidigt måste vi kunna fylla rimliga krav på internationell solidaritet i ett läge, där de globala försörjningsproblemen håller på att bli erkända internationella angelägenheter. Jag återkommer i följande avsnitt till de praktiska konsekvenserna av dessa slutsatser.

2. Sveriges självförsörjningsgrad

Enligt utredningens mening bör en sänkning av självförsörjningsgraden ned till 80 % »eftersträvas» fram till slutet av 1970-talet. Med en viss utökning av lagringen kan tidigare förutsatt beredskap vid avspärrning ändå uppehållas. Till denna ståndpunkt knytes emellertid följande viktiga kommentar:

> Med hänsyn till föränderligheten i alla de faktorer, som påverkar produktionsmålsättningen och då särskilt det världspolitiska läget, världsmarknadsutvecklingen och lagringstekniken, måste en omprövning av produktionsmålsättningen såsom tidigare framhållits fortlöpande komma till stånd.

Jag ansluter mig till ståndpunkten att en anpassning nedåt till 80 % under angiven tidsperiod bör accepteras, om de utvecklingstendenser som präglat världsmarknaden och vårt eget näringslivs utveckling blir bestående. Om så inte blir fallet förutsätter ju utredningens majoritet att produktionsmålsättningen skall omprövas.

Bakom min anslutning till siffran 80 % ligger emellertid en i väsentliga avseenden annorlunda bedömning än den som kommit till uttryck i kapitel III. Majoriteten sammanfattar sitt omdöme i följande slutsats: »Den nedgång av självförsörjningsgraden, som under det närmaste decenniet väntas ske enligt förut anförda prognoser, anser vi inte vara tillräcklig.» Jag delar icke denna uppfattning. Den är formellt ansluten till en prognos från början av 1960-talet och tar för lite hänsyn till vad senare inträffat och de allmänna tendenser, som enligt min mening klart framträder.

Det svenska jordbrukets produktions-

volym, som stegrades väsentligt under de första åren efter kriget, har under 1950-talet i stort sett stått stilla. Under senare år är tendensen nedåtgående. När man bedömer utvecklingen efter kriget, bör man beakta att antalet hästar minskats med ca 500 000. Detta — som inte kan upprepas — har för annan produktion frigjort ungefär lika många hektar åker. Vidare har användningen av handelsgödsel jämfört med tiden före kriget i runt tal tredubblats. Det bör också framhållas att självförsörjningsgradens minskning inte bara beror av en sjunkande produktion utan också av en stigande folkmängd — f. n. 0,8 % pr år. Enbart en folkökning av denna storleksordning medför att självförsörjningsgraden sjunker med 11 % fram till slutet av 1970-talet. De allra sista årens utveckling belyses av att självförsörjningsgraden efter omräkning till normalskörd och samma proportion av vegetabilier och animalier för båda åren minskats från 98 % under produktionsåret 1962/63 till 94 % under produktionsåret 1965/66. Denna minskning motsvarar 1,3 % pr år. Detta är mer än som krävs — eller kan tolereras — om man vill ha kvar 80 % självförsörjning vid övergången till 1980-talet. Även om man beaktar den ökade avkastning pr areal- och djurenhet, som modern jordbruksteknik kan ge, lär en minskad produktion ändå »mogna fram» under de närmaste åren. Om å andra sidan en självförsörjningsgrad av 80 % trots besvärande marknadsproblem bevaras under de närmaste 10 à 15 åren, bör goda förutsättningar finnas för en ökad produktion, om och när så visar sig nödvändigt.

Det bör emellertid starkt understrykas att det både från konsumenternas och producenternas synpunkt är viktigt att man bevarar en allsidig inriktning av produktionen.

3. Jordbrukets krympning

Såsom framhållits i föregående avsnitt bedömer utredningens majoritet läget vara sådant, att omfattande åtgärder i fortsättningen bör vidtagas för att krympa produktionsvolymen och över huvud taget banta ner det svenska jordbruket. För att belysa denna hållning må några ställen i texten återges. I kapitel III heter det: »Hinder av olika slag bidrar vidare till att mängden i jordbruket insatta resurser, i första hand arbetskraften, inte minskar i tillräckligt snabb takt för att motverka en produktionsstegring, som ur marknadssynpunkt kan medföra problem.»

— — — »En brist i den förda jordbrukspolitiken har, såsom vi framhållit i kapitel A: XI varit avsaknaden av aktiva åtgärder för att underlätta omställningen av brukarna». — — — »De tröghetsfaktorer, som försvårar arbetskraftsutflyttningen för jordbruket måste därför så långt möjligt undanröjas». Å andra sidan framhålles med all rätt »att omflyttningen av arbetskraft från jordbruket till andra näringar gått snabbare under efterkrigstiden än tidigare. Den har också såsom vi förut framhållit varit vida större än vad som förutsattes 1947».

För att belysa den verklighet, som kommitténs vacklande skrivsätt brottas med, må några fakta här sammanföras. Under 20-årsperioden från 1940—1960 minskades folkmängden i jordbruket med binäringar från 2 162 000 till 1 200 000 personer eller räknat i proportion till hela folkmängden från 34 till 16 %. Den förvärvsarbetande befolkningen i det egentliga jordbruket har under samma tid minskat från 25 till 11 %. Den beräknas 1965 till ca 265 000 personer, motsvarande högst 8 % av hela landets förvärvsarbetande befolkning. Minskningen har de sista åren överstigit 20 000 personer motsvarande

6 à 8 %. Som jämförelse kan nämnas att 1965 års långtidsutredning räknar med en bortflyttning av 70 000 personer under åren 1966—70 eller 14 000 pr år. Den aktuella tendensen motsvarar gott och väl denna prognos.

År 1965 uppskattas antalet brukningsdelar med mer än 2 hektar åker till 200 000. Härav försvinner varje år ca 10 000 självständiga brukningsdelar. Antalet mejerileverantörer, som 1965 var 140 000, minskas med 10 000 à 12 000 pr år. Kornas antal, som nu understiger en miljon, beräknas enligt senaste prognoser till 680 000 år 1975. Åkerarealen uppskattades år 1964 till 3 273 000 hektar varav dock en del betecknas som obrukad. Fram till 1975 torde nedläggningen av åkerjord enligt en försiktig bedömning med ledning av gjorda prognoser omfatta minst 500 000 hektar.

Alla dessa siffror tyder på att jordbrukets krympning under trycket av redan nu verksamma krafter sker i ökande takt. Detta motsvarar också den bild man får vid direkt kontakt med den svenska landsbygden. Det är mot denna bakgrund förbryllande att jordbruksutredningens majoritet anser, att man just nu måste sätta in extra kraftiga åtgärder för att påskynda jordbrukets krympning.

Som motivering framhålles att de marginella resurser som frigöres från jordbruket ger bättre samhällsekonomisk effekt inom andra sektorer av näringslivet. I och för sig är detta riktigt, och erfarenheterna efter andra världskriget ger starkt stöd för denna synpunkt. Den nedbantning av jordbruket, som redan ägt rum och de utvecklingstendenser som ovan redovisats, talar dock enligt min mening för att erfarenheterna från den utveckling som redan ägt rum måste tillämpas med kringsyn och moderation beträffande de resurser som nu finns kvar.

I direktiven anges också flera olika bedömningsgrunder för hur jordbrukspolitiken bör utformas: handelspolitiska, samhällsekonomiska, beredskapspolitiska, befolkningspolitiska och sociala samt regionala och kommunalekonomiska. Det finns all anledning att hålla fast vid denna allsidiga bedömning.

Med sikte på framtiden finns det särskild anledning att bevara så mycket som möjligt av vår åkerjord. Utan tvivel finns det en hel del åker, som inte kan infogas i framtidens jordbruk. Det gäller många av de små splittrade arealer, som tillhör icke bärkraftiga jordbruk i våra skogs- och mellanbygder. En viss utläggning av åker för att ernå bättre arrondering blir också nödvändig även vid brukningsdelar som skall bestå. Därtill kommer att betydande arealer av myrmarker är »slutodlade». Det är självklart riktigt att dylika arealer planteras med skog och inte får bli »förvildad» åker. Av de 500 000 hektar, motsvarande ca 15 % av nuvarande areal, som ovan omtalats, måste förmodligen större delen överföras till skogsmark. Men all den åkerjord, som kan bevaras som betesmark med extensiv köttproduktion, bör användas härför och därmed reserveras för en intensivare växtodling i framtiden om så skulle bli nödvändigt. För dessa arealer kan inte skogsodling vara ett acceptabelt alternativ. Det blir med all sannolikhet en dålig affär att plantera skog på mark, som inom mindre än 50 år måste återföras till åker.

Men även andra synpunkter än livsmedelsproduktionen talar för att vi bör bevara så mycket som möjligt av odlingsmark och extensivt jordbruk i våra skogs- och mellanbygder. Det blir ett led i naturvården. Endast på den vägen kan dessa marker förbli attraktiva för fritidsbebyggelse och rekreation.

I vårt land lika väl som i andra länder användes betydande arealer välbelägen och god åkerjord för bebyggelse och anläggningar av olika slag. Denna mark är för all framtid förlorad för livsmedelsproduktionen. Denna arealminskning måste alltså sättas in i ett mycket långt perspektiv. Med nutida tekniska resurser bör det inte vara omöjligt att i viss utsträckning undantaga åkerjord från bebyggelse- och anläggningsverksamhet. Det vore önskvärt att denna fråga bleve föremål för utredning och allvarligt övervägande från statsmakternas sida.

4. Småbruksstöd och norrlandsbidrag

Vid 1939 års riksdag infördes efter förslag från 1938 års jordbruksutredning ett producentbidrag på mjölk med 2 öre per kg för högst 450 kg per månad. Bestämmelserna har sedan ändrats flera gånger. År 1952 tillkom ett leveransbidrag av 5 öre per kg mjölk för årsleveranser emellan 4 000 och 10 000 kg. Även bestämmelserna om leveransbidrag har ändrats flera gånger. Högsta bidrag är f. n. 400 kr. Det avvecklas efter viss skala vid högre leveranser. Producentbidraget ersattes 1959 med ett arealbidrag, som utgår efter viss skala för åkerarealer mellan 2 och 10 ha. Högsta bidraget, som utgår för 4—7 hektar, utgör 500 kr. Arealbidraget upphör eller avtrappas, om förmögenheten överstiger 50 000 kr eller nettoinkomsten 12 470 kr.

Högsta sammanlagda bidrag som utgör 900 kr förutsätter en åkerareal av 4—7 ha, en mjölkleverans emellan 9 000 och 15 000 kg, en förmögenhet ej överstigande 50 000 kr och en inkomst av högst 12 470 kr.

Dessa former av småbruksstöd kan inte gärna infogas som bestående del i en framtida jordbrukspolitik. Ett arealbidrag kan inte motiveras i en tid, då betydande arealer odlad jord successivt överföres till obrukad åker. Inte heller leveransbidraget på mjölk verkar rationellt. Det finns visserligen fortfarande ett betydande antal små nötkreatursbesättningar med 2—4 kor. Men mjölkproduktion i så liten skala kommer väl i fortsättningen endast att bedrivas i de fall då det finns speciella förutsättningar och motiv för densamma. Detta bestyrkes också av den pågående utvecklingen. Nedgången i antalet mejerileverantörer överstiger 10 000 per år.

Bland de småbrukare, som alltjämt uppehåller mjölkproduktion i sådan omfattning att leveransbidraget spelar någon roll, är genomsnittsåldern hög. De relativt goda köttpriserna kan också i vissa fall ge acceptabla alternativ till mjölkproduktionen.

Härtill kommer att småbruksstödet av flera olika skäl inte har samma ekonomiska betydelse som tidigare. Genom penningvärdets fall har det förlorat en stor del av sitt realvärde även för dem till vilka det fortfarande utgår. Från konsumenthåll har man tillskrivit detta stöd en långt större roll som hinder för jordbrukets rationalisering än som från saklig synpunkt kunnat motiveras. På så sätt har det för småbrukarna blivit en psykologisk belastning. Min slutsats måste därför bli, att om detta småbruksstöd inte funnes, så skulle ingen nu föreslå att det infördes.

Därmed är inte sagt att det utan vidare bör avskaffas. Statsmakterna i vårt land brukar vara återhållsamma, när det gäller att avveckla en gång givna förmåner. Det finns all anledning att följa denna praxis även i förevarande fall och medgiva en viss övergångstid. Även med nu gällande bestämmelser minskas i rask takt det antal småbrukare som får dessa bidrag. En avvecklingsperiod av förslagsvis 8 år skulle inne-

bära att det kvarvarande då relativt obetydliga småbruksstödet upphör omkring 1975. En dylik ordning bör kunna tillfredsställa rimliga anspråk med hänsyn till äldre småbrukare och medge de yngre en tidsfrist för anpassning.

Som ovan nämnts har småbruksstödet under senare år tillskrivits en betydande roll som hinder för jordbrukets rationalisering. Oavsett hur stor denna verkan i realiteten är torde det vara riktigt att eliminera den under avvecklingsperioden. För att inte den del av detta övergångsstöd, som motsvarar leveransbidraget på mjölk, skall binda mottagarna vid en fortsatt mjölkproduktion bör det i fortsättningen utgå med oförändrat belopp oavsett om mjölkleveransen förändras eller helt upphör. För att undvika att en tillfällig växling i mjölkproduktionen under ett enstaka år skall slå igenom för hela övergångstiden bör denna del fixeras till medeltalet för de två sista åren.

För att även eliminera den återhållande verkan, som småbruksstödet kan ha på strukturrationaliseringen och i viss utsträckning ersätta det av majoriteten föreslagna övergångsbidraget, förordar jag att hela det återstående småbruksstöd, som en jordbrukare är berättigad till, utbetalas i sin helhet vid fastighetens försäljning. Det skulle under första året bli 8 gånger småbruksstödets årsbelopp, andra året 7 gånger detta belopp etc. Vad småbruksstödet beträffar blir det alltså enligt denna ordning förmånligare att sälja fastigheten än att behålla den. Därmed är småbruksstödets ogynnsamma inverkan på strukturrationaliseringen eliminerad.

Beloppen vid försäljning bör utbetalas utan någon prövning av mottagarens ekonomi. En avgränsande bestämmelse bör dock övervägas. Det kan förefalla omotiverat att vid försäljning utbetala ett belopp motsvarande 8 gånger det årliga småbruksstödet, när en person som är 70 år eller däröver säljer sin fastighet. Han har ju i stort sett redan utnyttjat detta stöd under hela sin verksamma tid. Om en gräns sättes vid 70 år så bör det också innebära, att den som är mer än 62 år, då bestämmelserna träder i kraft, får sitt belopp reducerat med hänsyn till det antal år som återstår till han blir 70. De utbetalda beloppen bör vara skattefria.

Sedan 1941 utgår ett extra mjölkpristillägg i Norrland och vissa delar av mellersta Sverige. Det varierar från 1 till 10 öre pr kg mjölk och rör sig totalt om över 40 milj. kronor. Norrlandsbidraget bör principiellt sett skiljas från småbruksstödet. Det avser att kompensera för högre produktionskostnader beroende i första hand på den korta vegetationstiden och de längre och hårdare vintrarna. Dessa förhållanden kan ju inte utjämnas genom strukturrationalisering eller driftsomläggningar i jordbruket. Det är därför enligt min mening omotiverat att som utredningens majoritet gör förorda en omprövning av frågan om detta bidrag skall utgå i fortsättningen. Ett jordbruk i Norrland är oumbärligt med hänsyn till dess näringsliv i övrigt och miljöbetingelserna för befolkningen i denna landsända. Ett norrlandsbidrag torde också relativt lätt kunna försvaras vid en eventuell anslutning till EEC, särskilt om det har en mångårig obruten hävd. Även från denna synpunkt förefaller det mindre välbetänkt att ställa dess fortbestånd under debatt.

5. Prisnivån på jordbruksprodukter

Med hänsyn till de många ovissa faktorer, som påverkar jordbrukets fortsatta utveckling, har utredningen avstått från att söka fastslå några principer för prissättningen under en längre period. För de närmaste tre åren plus den tid det

tar — ytterligare ett eller två år — att få statistik över utvecklingen under denna treårsperiod har utredningens majoritet enat sig om att förorda en i stort sett oförändrad prisutveckling. Det betyder att realpriserna skulle få falla något. Uttryckt i siffror med 0,2 à 0,4 % om året. Innebörden härav är ju varken att jordbrukets priser skall sänkas i kronor räknat eller att de över huvud taget inte skall få stiga. Om t. ex. den allmänna prisnivån stiger med 3 % om året, så skall enligt detta förslag jordbrukets produkter stiga med 2,6 à 2,8 %. Liksom nu är fallet kan jordbrukarna också höja sina realinkomster genom rationalisering. Om jordbrukets effektivitet stiger med 2 % om året, vilket motsvarar utvecklingen under de senaste 20—25 åren, så erhåller jordbrukarna för egen del mer än tre fjärdedelar av denna rationaliseringsvinst. Uttryckt i siffror innebär förslaget att prisstegringen varje år blir 15 à 20 milj. kr lägre än den skulle bli om prisnivån helt följde konsumentprisindex.

Av flera olika skäl har jag anslutit mig till denna majoritetens allmänna rekommendation beträffande prisutvecklingen. Det synes mig vara en fördel att en någorlunda stor och differentierad majoritet kunnat samlas bakom en för både jordbrukarna och konsumenterna så rimlig ståndpunkt som detta är. Allmänekonomiskt sett är det värdefullt att jordbruket för sin del inte ökar farten i vår inflationsautomatik och därmed också ökar spänningarna omkring sina egna marknadsproblem. Det kan för övrigt sättas ifråga, om prisutvecklingen av rent marknadsmässiga skäl kan läggas på en högre nivå än vi haft under senare år. Det är ju inte de fina besluten utan de uppnådda resultaten som jordbrukarna i gemen har någon glädje av.

Att jag delar majoritetens mening om den prisutveckling man under en 3-årsperiod totalt sett bör eftersträva, innebär emellertid inte att jag helt ansluter mig till vare sig den motivering som återfinnes i betänkandet eller till majoritetens uppfattning om priset på olika varor. Jag har i ett tidigare avsnitt framhållit att en i förhållande till våra behov allsidigt sammansatt jordbruksproduktion är betydelsefullare än en ändring av totalproduktionen med några få procent. På motsvarande sätt blir prissättningen på enskilda varor av större intresse för jordbrukarnas flertal än om jordbrukets totala inkomster stiger eller faller med något tiotal milj. kronor.

Det finns anledning att i detta sammanhang särskilt beröra nötkreatursskötseln i allmänhet och mjölkproduktionen i synnerhet. En någorlunda stor nötkreatursstam är nödvändig för vår vallodling. Vallarna är i sin tur nödvändiga för en ändamålsenlig växtföljd och för möjligheten att hålla jorden i gott skick. Redan nu är det svårigheter med växtodlingen. Dessutom tillvaratar nötkreaturen bete och annat foder, som endast genom dem kan förvandlas till människoföda.

Mjölkproduktionen kräver en betydande kapitalutrustning både i form av djurvärde och i form av byggnader. Det är lätt att övergå till kreaturslös drift och låta husen förfalla. Då frigöres kapital. Men det är svårt att lägga om driften i motsatt riktning. Härtill kommer att mjölkproduktionen måste planeras på lång sikt och att den kräver mera yrkeskunskap än någon annan gren av lanthushållningen, möjligen med undantag för vissa specialodlingar.

Men konsekvenserna av nötkreatursskötselns omfattning sträcker sig även utanför jordbruket. På dess produkter är våra stora mejeri- och slakteriindustrier uppbyggda. Med tillhörande trans-

portapparat gäller det stora arbetargrupper och en mycket stor kapitalinvestering.

Från beredskapssynpunkt utgör nötkreatursstammen en betydande köttreserv och en möjlighet att under avspärrning producera nödvändiga kvantiteter av kött och mejeriprodukter.

Vallodling och betesdrift spelar ju också en betydande roll för naturvården och för landskapets utformning.

Om allt detta tages med i blickfånget finner man att nötkreatursskötseln är en av de mest långsiktiga och starkast integrerade produktionsformerna i vårt näringsliv. Den är och kommer med all sannolikhet att länge än vara ryggraden i familjejordbrukets lanthushållning och en omistlig del av vårt folks livsmedelsförsörjning.

Det avräkningspris för mjölk, som jordbrukarna erhåller, är ett sammanvägt pris under det att mjölken i olika produkter — smör, ost, grädde, konsumtionsmjölk etc. — av konsumenterna betalas med det pris som med hänsyn till marknaden kan uttagas. Detta kräver ett clearingförfarande inom mejeriorganisationen. I huvudsak innebär detta, att smöret subventioneras av de andra bättre betalda produkterna. Till problematiken på hemmamarknaden kommer, att priset på exsportsmör är ännu lägre än smörpriset i Sverige. På grund av att mer än hälften av all mjölk går till smör väger dess pris tungt i det sammanvägda avräkningspriset till jordbrukarna.

Dessa förhållanden, som har sin grund i konkurrensläget emellan smör och margarin, har länge varit ett av jordbrukspolitikens svåraste och mest kontroversiella problem. Under senare år har smörexporten minskat men å andra sidan har den svenska exportmarknaden krympt genom EEC-ländernas jordbruksreglering, varför svårigheterna hitintills i huvudsak stått kvar.

Enligt av utredningen gjorda prognoser kommer mjölkproduktionen fram till år 1975 att minska avsevärt. Med nuvarande prisrelationer oförändrade skulle inte bara smörexporten vara avvecklad år 1975 utan det skulle också föreligga ett importbehov av 25 000 à 40 000 ton smör. Detta motsvarar ett underskott av 500 à 800 milj. kg mjölk. Enligt senaste beräkningar av kostammens utveckling har dessa i och för sig uppseendeväckande tendenser ytterligare skärpts. Självfallet kan vi inte behålla nuvarande prisrelationer mellan den mjölk som användes för smörtillverkning och den som användes för direkt konsumtion och samtidigt importera smör. Utjämningsförfarandet emellan smörmjölk och konsumtionsmjölk har ju tillkommit för att skapa avsättningsutrymme för det svenska smöret och kan följaktligen minskas i den mån avsättningsutrymmet växer i relation till produktionen.

Det kan alltså inte råda några delade meningar om det önskvärda i att prisutjämningsbidragen minskas och att vi får mera normala prisrelationer för mjölk, som användes för olika slag av mejeriprodukter. I och för sig behöver detta inte inverka på avräkningspriset till jordbrukarna. När emellertid utredningsmajoriteten nu vill gå händelserna i förväg och fastlägga ett schema för den takt i vilken prisanpassningen skall ske, använder man enligt min mening mera våld än nöden kräver. Även om mjölkproduktionen fram till 1975 skulle minska på det sätt, som man enligt prognoserna förutser, så utesluter inte detta att tillfälliga växlingar i produktionsvolymen, bl. a. på grund av olika årsmån och oförutsedda marknadssituationer, behöver pareras med prisanpassningar, som inte kan förenas med ett på förhand uppgjort schema.

Som argument för en resolut prisut-

jämning har bl. a. anförts att varje produkt bör bära sina egna kostnader. Det torde emellertid vara vanligt i all integrerad produktion att olika produkter prissättes med hänsyn till möjligheten att sälja dem. Det finns ingen anledning att förmena jordbrukarnas organisationer att handla härefter. Vem kan för övrigt beräkna skillnaden i produktionskostnad på ett oxhuvud och en ren köttbit. Och vad kan det intressera konsumenten. Det är inte mycket lättare att räkna ut produktionskostnaden för mjölkens olika beståndsdelar. Relevant är däremot den sociala synpunkten att de som inte har råd att köpa smör inte borde tvingas att via priset på konsumtionsmjölk subventionera smörkonsumenterna. Därtill kan dock läggas, att konsumenternas motiv för att välja smör eller margarin långt ifrån alltid är av ekonomisk art.

När nu problemet med prisspänningen mellan smör och margarin håller på att lösa sig självt genom mjölkproduktionens nedgång, finns det enligt min mening ingen anledning att i själva övergången skapa nya problem genom att lägga fast ett schema för prisutvecklingen under de närmaste åren.

Jag hänvisar beträffande mjölkpriset även till motiveringen i en reservation av herr Bengtsson m. fl., som hävdar att man med i huvudsak samma mål i sikte som majoriteten anger skall i fria former anpassa priset till marknadens förändringar. Denna ståndpunkt ansluter också till vad jag tidigare i detta avsnitt sagt om nötkreatursskötselns betydelse för såväl jordbruket som landsbygden och vår livsmedelsindustri.

6. Familjejordbruk och andra

Kommittén ger i sin skrivning om jordbrukets rationalisering klar prioritet åt relativt stora slättbygdsgårdar, som sysselsätter två à tre personer. Det är troligt att dylika brukningsdelar kommer att bli ett väsentligt inslag i vårt framtida jordbruk. De bör i fri konkurrens få visa vad de duger till. Men det är enligt min mening mindre välbetänkt att så *ensidigt* som kommittén med sin skrivning gör inrikta intresset och statens resurser på denna typ av jordbruk. Detta så mycket mer som den utredning om det svenska lantbrukets effektiviseringsvägar (SOU 1963: 66), som utförts under professor Lennart Hjelms ledning, klart visar på en rad svårigheter, som är förbundna med tillskapandet av dylika brukningsdelar. När jag här kanske en smula ensidigt pekar på dessa svårigheter är syftet därmed att i viss mån återställa balansen.

Professor Hjelm har gått ut ifrån en arbetskraftsvolym om 3 000, 5 000 eller 7 000 manstimmar. Med hjälp av matematikmaskin har sedan en rad olika alternativ ifråga om jord och kapital kombinerats med denna arbetskraft. Syftet har varit att undersöka i vilka kombinationer arbetskraften når den högsta ersättningen. Utredningen bygger på 1960 års jordbruksteknik och produktpriser. I vissa fall har den högsta inkomsten nåtts vid en icke arealbunden animalisk produktion. Men dessa fall har inget större intresse, när det gäller jordbrukets strukturrationalisering. I de mera normala fallen blir det i slättbygderna fråga om gårdar på 60, 120 eller 150 ha åker. I skogsbygderna räknas med en åkerareal av 20—80 ha och en skogsareal från 30—250 ha. Investeringarna i dylika gårdar uppskattas till 500 000—1 500 000 kr i södra Sverige och 300 000—800 000 kr i mellersta Sverige samt 200 000—500 000 kr i Norrland. Per arbetare skulle kapitalbehovet röra sig om 200 000—400 000 kr.

Vad ger nu dessa jordbruk? Härom heter det i betänkandets A-del: De högs-

ta talen om varje arbetskraftsalternativ redovisas i Gss-området (Götalands södra slättbygder), där företagarens arbetsinkomst vid 2—3 mansjordbruken i regel ligger mellan 20 000—40 000 kr.

Att denna årsinkomst är osäker har professor Hjelm själv strukit under. Genom att omsättningen per arbetare måste vara hög, 100 000—150 000 kr, i 1960 års penningvärde, blir arbetslönen en relativt liten del av omkostnaderna. Eftersom ägarens arbetslön är framräknad som en restpost blir denna mycket känslig för förändringar i priser, omkostnader och skördeutfall. Här några exempel. Om fastighetsvärdet stiger med 1 000 kr per hektar, sjunker arbetslönen med 1,20—1,50 per timme, vilket för ägarens del betyder 3 000 à 4 000 kr per år. Om räntan stiger med 1 % så minskas ägarens arbetslön med ca 15 %. Om produktpriserna faller med 10 % eller skördeutfallet minskas lika mycket, bortfaller 35—50 % av arbetsersättningen. Till detta må följande passus i betänkandets A-del citeras:

En 10-procentig sänkning av priser eller avkastning är ej något unikt förhållande i jordbruket. Genom undersökningar av Gulbrandsen har visats att en prisvariation av 10—20 proc. har förelegat för olika produkter under åren 1935—58, då priserna ändå varit reglerade. Ifråga om avkastningsvariationen har Hjelm belyst att denna i växtodlingen för hela växtföljden uppgår till 10—20. proc. av medelavkastningen. Den totala intäktvariationen för ett företag med relativt mångsidig drift uppgår enligt Gulbrandsens beräkningar till 10—15 proc. av medelintäkten för en följd av år. Detta innebär i stort sett att under ett år av sex kan företagen utsättas för ett intäktsbortfall av denna storlek.

Inkomsten vid dessa jordbruk blir alltså enligt utredningen mycket känslig för variationer i priser och avkastning. Härtill kommer problemet med amortering av skulderna. Av en inkomst på 30 000 kr återstår efter skatt ca 20 000. Av detta belopp skall en del användas för amortering. I de exempel på finansiering av ett 2-familjsjordbruk, som medtagits i kapitel V, går amorteringarna med nu gällande praxis från kreditinstitutens sida till 20 000 kr. Även om denna summa kunde minskas till hälften, så blir 30 000 kr en alltför låg inkomst. Hur många vågar ikläda sig så stora skulder för att nå ett så blygsamt resultat?

Att denna utredning bör användas med försiktighet och att den endast är ett sätt bland många andra att belysa nyetableringens problem inom jordbruket har professor Hjelm själv framhållit. Jag citerar:

Det skall redan på förhand understrykas att långsiktsprogrammen endast får betraktas såsom modeller för vissa angivna förutsättningar och att det i verkligheten finns en långt större variation i dessa än vad som kunnat beaktas i programmeringen. Med hänsyn härtill måste de erhållna resultaten användas med stor försiktighet. Detta även med hänsyn till att programmen är de matematiskt optimala vid ifrågavarande förutsättningar och att en dylik exakt anpassning icke kan åstadkommas i praktiken. Det skulle innebära ständigt full rörlighet och möjlighet till anpassning efter teknisk-ekonomisk utveckling.

Lika klart som kommittén ger prioritet åt dessa relativt stora jordbruk vid nyetablering lika kategoriskt underkännes deltidsjordbruken. Det heter härom i kapitel V: »I ovan skisserade förslag till lånebestämmelser vid etablering anges inga gränser — utöver lönsamhetskravet — vare sig uppåt eller nedåt för enheternas storlek, *dock att deltidsjordbruk ej skall kunna komma ifråga.*» (Kurs. här.)

Otvivelaktigt är det så att den typ av jordbruk med två, tre eller fyra hektar åker och en allsidig konventionell jordbruksdrift, som tidigare kallats stöd-

jordbruk eller arbetarsmåbruk, fortsättningsvis inte kommer att spela någon särskilt stor roll. Därom vittnar den pågående utvecklingen. Men samtidigt övergår allt fler och allt större jordbruk till att fungera som deltidsjordbruk. Även vid en relativt stor slättbygdsgård utan animalisk produktion kan ägaren ha svårt att få sysselsättning under vintern. I skogsbygden är ju praktiskt taget alla jordbrukare med egen skog deltidsarbetare från ren jordbrukssynpunkt. Om i vissa fall ägareförhållandena är sådana att det inte finns skogsarbete på den egna fastigheten men väl i annan närbelägen skog, så bör denna inkomstkombination kunna godkännas? Saken blir inte annorlunda om ett jordbruk drives extensivt och ägaren tar anställning i industri eller anläggningsarbete. Deltidsjordbruken representerar en form av elasticitet hos näringslivet och rörlighet hos arbetskraften, som det från samhällets sida finns all anledning att slå vakt om. Professor Hjelm har också i sin ovan berörda utredning varit inne på deltidsjordbrukens problem och konstaterar, att man bör räkna med dem både som övergångsform och i viss utsträckning även på längre sikt.

Enligt min mening finns det under den närmaste framtiden speciellt starka skäl att bevara lämpliga deltidsjordbruk. Jag har i ett tidigare avsnitt framhållit att vi inte bör plantera skog på åker som i framtiden kan behövas för växtodling. Jag delar utredningens mening att vi inte kan ordna med någon »jordbank» av amerikansk typ. Men därmed återstår ju som den bästa och närmast liggande möjligheten att vi tills vidare bevarar ett så stort antal extensivt drivna deltidsjordbruk som möjligt. Därmed bevaras också mera av öppen bygd och möjlighet för tätorternas folk att utnyttja landsbygdens rekreations- och trivselvärden. Över huvud taget bör man taga vara på kombinationen jordbruk och skogsbruk samt annat kompletteringsarbete i hela den utsträckning som de ekonomiska och praktiska möjligheterna medger. För stora landsbygdsområden är detta ett livsvillkor.

I anslutning härtill må ett par erinringar göras. F. n. utgår statsanslag för plantering av skog på åker, som skall definitivt tagas ur jordbruksdriften. Det finns minst lika stor anledning att samhället hjälper till att hålla sådan åkerjord fri från skog, som efter ett eller annat årtionde kan behövas för intensivare växtodling. Vidare kan en person som lämnar jordbruket få statligt lån till ett bostadsegnahem. Varför skulle han inte kunna få kreditgaranti för att köpa ett mindre jordbruk som även tjänar som boplats? Naturligtvis under förutsättning att han från denna boplats kan skaffa sig erforderlig sysselsättning och inkomst.

Utöver de två nu nämnda grupperna, å ena sidan slättbygdsjordbruken för två à tre familjer och å andra sidan deltidsjordbruken, finns det anledning att mera beakta den stora grupp av mindre jordbruk som alltjämt finns kvar. Enligt utredningen om Kapitalutvecklingen i det svenska jordbruket (SOU 1964: 8) fanns det år 1961 159 000 självägande jordbrukare med en åkerareal från 2—100 ha. I denna siffra ingår ej arrendatorer och inte heller s. k. »blandbrukare», som arrenderar en del jord utöver vad de själva äger. Däremot inrymmer den flertalet av den ovan nämnda gruppen deltidsjordbrukare, troligtvis omkring 40 000. Lantbrukstillgångarna inom denna grupp uppgick år 1960 till 13 200 milj. kr och skulderna till 3 600 milj. Tillgångar utöver skulder belöpte sig alltså till ca 10 miljarder kr. Härav kom 41 % på

småbruken (2—10 ha) och 28 % på basjordbruken (10—20 ha). Dessa småbrukare och småbönder, som nu så föga betaktas i jordbruksdebatten, ägde alltså ännu år 1961 69 % av den egentliga bondeklassens tillgångar och nära hälften av landets åkerjord. Därtill kommer betydande skogsarealer. Skuldprocenten är låg.

Att i rask takt lösa ut småbrukare och småbönder ur det svenska jordbruket är alltså från ren kapitalmarknadssynpunkt en stor sak. I det sammanhanget bör också erinras om att statliga kreditgarantier bara täcker en liten del, ca 8 %, av jordbrukets samlade kreditvolym. Skuldsättningen är i genomsnitt endast 25 à 30 % av tillgångarna. Nya stora brukningsdelar med 80 à 90 % skuldsättning kommer att ställa helt andra krav på kreditmarknaden. Kommittén går inte närmare in på detta problem. Det kan ju inte lösas bara med att staten går i borgen, om kreditinstituten inte kan ge lång kredit till ett pris som jordbruket kan betala.

Kännetecknande för familjejordbruket har i stort sett varit att det kunnat ge arbete och försörjning åt en familj. Det bör därjämte vid generationsskifte kunna förvärvas av någon inom familjen, som är intresserad av jordbruk. Självfallet kan en familj med hjälp av modern jordbruksteknik nu bruka en större gård än förr. Det ligger därför i sakens natur att det arealmässigt sker en dragning uppåt inom familjejordbrukets ram och att en del av de svagare brukningsdelarna slås ut i konkurrensen. De två företeelserna betingar varandra. Den moderna tekniken skall emellertid inte bara möjliggöra större arealer. Den skall också ge förutsättningar till mera fritid. Man kan ju inte heller räkna med att uppväxande barn och ungdom skall göra några större arbetsinsatser på föräldragården. Flertalet ungdomar som inte vill bli jordbrukare måste efter grundskolan ta sikte på sin egen yrkesutbildning. Å andra sidan kan hustrun, om hemarbetet är rationellt ordnat, göra en betydande insats i ett tekniskt välutrustat jordbruk. Det finns all anledning att räkna därmed i en tid, då båda makarna inom andra arbetsområden i allt större utsträckning ägnar sig åt förvärvsarbete. Tar man hänsyn till här nämnda förhållande och begagnar arbetsprestationen och inte arealen som måttstock torde familjejordbrukens övre gräns ligga vid ett arbetskraftsbehov av 4 000 eller i enstaka fall upp emot 5 000 timmar per år. Vid den nedre gränszonen får man räkna med övergång till deltidsjordbruk.

Samtidigt som staten lämnar stöd vid nyetablering på större jordbruk måste man räkna med att familjejordbruken som regel kombinerade med skog även i fortsättningen kommer att dominera jordbruket i vårt land. Det finns inte heller några tillräckligt vägande skäl att söka tvinga utvecklingen bort från denna huvudfåra.

7. Rationalisering och avgångsbidrag

I många olika sammanhang framhålles i utredningens motiveringar att samhällets åtgärder måste främja friställandet av arbetskraft inom jordbruket. Betydande samhällsekonomiska vinster kan därigenom uppnås heter det i kapitel IV: »Att med olika arbetsmarknadspolitiska medel befordra en sådan överflyttning framstår därför som en central uppgift.»

Jag har inte någon från kommitténs majoritet principiellt avvikande syn på detta problem. Det är över 30 år sedan jag i en jordbrukspolitisk programskrift — den gången tämligen ensam — hävdade att arbetskraften i jordbruket måste minskas. Folkomflyttningen

har sedan antagit proportioner, som ingen kunde förutse i mitten på 1930-talet. I avsnittet om jordbrukets krympning har jag sammanställt några siffror, som belyser i hur rask takt arbetskraft nu flyttar över till andra näringar och hur även andra produktionsresurser friställes.

Vad det nu gäller är alltså inte om jordbruket skall anpassas till det läge, som modern jordbruksteknik och aktuella marknadsproblem skapat. Det är snarare fråga om en praktisk bedömning av styrkan i de anpassningsrörelser, som sedan länge pågått och som under 1960-talet gjort sig gällande med ännu större kraft än tidigare. I *detta* avseende ser jag annorlunda på den aktuella problemställningen än kommitténs majoritet. Denna framhåller att den arbetskraft, som representeras av anställda och medhjälpande familjemedlemmar, nu uttunnats i så hög grad att arbetskraftsöverflyttningen fortsättningsvis måste gälla brukarna själva. I anslutning till denna tankegång heter det i kapitel VIII: »Särskilt när det gäller total produktionsanpassning, dvs. överflyttning till andra näringar och krympning av själva produktionsapparaten, måste reaktionstiden förväntas vara mycket lång. Så viktiga beslut kräver ackumulerade incitament och lång betänketid.» (Spärr. här.) Denna tankegång är i och för sig riktig. Men det faktiska läget innebär enligt min bedömning att denna ackumulation av incitament för brukningsdelarnas avveckling i mycket stor omfattning *redan har ägt rum*. Ett av de mest framträdande dragen i jordbruksbefolkningens nuvarande struktur är det stora antalet äldre jordbrukare, som saknar efterträdare inom familjen. I och med att ingen inom familjen förbereder sig för att övertaga gården är den i de flesta fall utdömd som självständig brukningsdel, även om den äldre generationen arbetar vidare i många år. När nu omkring 10 000 jordbruk årligen utgår som självständiga brukningsdelar måste detta alltså vara ett resultat av för länge sedan fattade beslut. Ytterligare resultat mognar fram i takt med generationsväxlingen.

Kommitténs majoritet anser att överflyttningen av arbetskraft från jordbruket till industrin gått för sakta, att detta berott på att det saknats arbetsmarknadspolitiska insatser av erforderlig styrka och att denna försummelse nu bör rättas till. Detta framstår som »en central uppgift». Det är mot denna bakgrund man skall förstå följande uttalande i kapitel VII: »År 1960 fanns det i åldersgruppen under 55 år ca 84 000 jordbruksföretagare i storleksgruppen 2,1—20 ha, som antingen helt var sysselsatta antingen i det egna eller i annat jordbruk. En betydande del av dessa företagare kan antas av ekonomiska skäl ha anledning att söka sin utkomst utanför jordbruket. Med företagaren följer som regel ett antal medlemmar i arbetsför ålder. Den kategori det här gäller är betydande, men kan inte fixeras till antalet.»

Det finns enligt min mening större anledning notera att vi bland jordbrukarna i nämnda storleksklass hade ca 70 000, som år 1960 var *över* 55 år. Jag har redan nämnt att många av dessa saknar efterträdare till jordbruket inom familjen. Mot denna bakgrund blir uttalandet att med företagaren som regel följer »ett antal familjemedlemmar i arbetsför ålder» närmast obegripligt. Så gott om arbetskraft är det inte numera inom jordbruket.

Jag vill ingalunda förneka att arbetsmarknadspolitiska åtgärder i vissa fall kan vara nödvändiga främst i Norrland men även i en del andra bygder. Det

är dessutom självklart att jordbrukare, som vill byta sysselsättning, inte skall behandlas annorlunda eller mindre generöst än andra. Därmed följer också att man måste taga hänsyn till de specielle omständigheter i ekonomiskt eller psykologiskt avseende, som en jordbrukare kan befinna sig i, om han under sin verksamma tid vill avveckla sitt jordbruk och gå över till annat arbete. Men man bör inte glömma att den helt dominerande företeelsen i samband med jordbruksbefolkningens minskning är att ungdomarna söker sig till andra yrken, under det att de äldre slutar när de inte orkar med gården längre.

Tidigare har det väl hänt i viss utsträckning att de äldre övertalat ungdomar att »stanna hemma», att alternativ saknats eller varit okända och att utbildningsmöjligheterna legat utom räckhåll. Allt detta har radikalt förändrats under de senaste tjugo åren, och takten i denna förändring ökar. Att rekryteringen inom jordbruket också kan bli ett problem framgår med all önskvärd tydlighet av kapitel IV i del A. År 1960 redovisades 180 000 brukningsdelar med 2—15 ha åker. På dessa fanns endast ungefär 90 000 pojkar under 16 år, vilket visar att rekryteringen inom dessa yrkesgrupper blir mycket svag.

Både det stora antalet äldre jordbrukare och de starkt uttunnade yngre årgångarna visar att jordbrukets krympning i samband med generationsväxlingen blir stark. Därav följer enligt min bedömning att den stora centrala uppgiften ingalunda är att övertyga människor om att de bör lämna jordbruket. Det kan snart bli fråga om huruvida ett tillräckligt stort antal yngre människor vill ägna sig åt detta yrke. Därför måste utvecklingen följas med stor uppmärksamhet så att motverkande åtgärder kan sättas in på ett relativt tidigt stadium om jordbruksbefolkningens minskning tenderar att gå för långt. Vad det främst gäller är att påverka utvecklingen så att vi har tillräckligt av produktionsresurser och anpassningsmöjligheter kvar inom jordbruket, när läget på den internationella livsmedelsmarknaden blir kärvare.

Som av det sagda framgår ger utredningens motivering uttryck för uppfattningen att det alltjämt finns mycket stora reserver av arbetskraft inom jordbruket. Även om jag i det fallet har en annan uppfattning kan jag ansluta mig till följande konkreta förslag, som utredningen framlägger.

1) att *alla* de åtgärder, som arbetsmarknadsstyrelsen kan vidtaga för andra yrkesgrupper, även skall gälla jordbrukare, som vill byta yrke,

2) att i fortsättningen som hittills så kallat värdeutjämningsbidrag skall utgå. Det innebär statsbidrag, som motsvarar skillnaden emellan ett av lantbruksnämnden godkänt inköpspris och det värde jorden har för komplettering av annan fastighet,

3) att lantbruksnämnderna skall kunna inköpa svårsålda, icke utvecklingsbara jordbruk, om ägaren vill byta yrke. Detta motsvara vad som f. n. kan ske beträffande inlösen av bostadsegnahem.

Enligt min mening kan lantbruksnämndernas rätt att inköpa jordbruk för avveckling i avlägsna bygder, om den utövas på ett generöst sätt och i förening med åtgärder som arbetsmarknadsstyrelsen kan vidtaga, lösa de människors problem som nu är bundna vid svårsålda icke bärkraftiga jordbruk.

Utöver detta föreslår utredningen, »att lantbruksnämnderna erhåller möjlighet att till lantbrukare lämna ett kontant omställningsbidrag avvägt såväl med hänsyn till jordbrukets som arbetsmarknadens förhållanden och ef-

ter prövning från fall till fall. Stödet bör med utgång från i det följande angivna riktlinjer få variera mellan 5 000 och 20 000 kr efter de närmare regler, som anges av statsmakterna.»

I motiveringen för detta förslag heter det, att den inkomstökning som förutsätts kunna nås vid en övergång till annan verksamhet är i många fall »inte tillräckligt attraktiv». Ett sätt att stimulera en övergång från jordbruket till andra näringar är att bereda jordbrukare — — — ett kontant stöd av »tillräcklig storlek». Som förutsättningar för kontant omställningsbidrag bör bl. a. enligt kommitténs förslag gälla:

»a) att jordbruksföretaget inte kan drivas rationellt och ej heller är utvecklingsbart på ekonomiskt rimliga villkor och med hänsyn till känd teknik;

b) att svårigheter föreligger att avveckla företaget på grund av att det ligger i område med ringa efterfrågan eller på grund av att innehavaren är mycket skuldsatt;

c) att företaget vid behov — med undantag för bostadshus och tomt — får disponeras av lantbruksnämnden eller i övrigt disponeras på sätt nämnden kan godta med hänsyn till bidragets syfte;

d) att sökanden har drivit jordbruk på egendomen och haft sin huvudsakliga inkomst härav under de senaste fem åren och att sökanden är mantalsskriven där

e) samt att sökanden kan anses ha behov av stödet för sin försörjning.»

I den ekonomiska kalkylen kopplas omställningsbidraget samman med arealbidraget. Det heter härom:

Kostnaderna blir givetvis beroende av antalet brukningsenheter som upphör under den angivna perioden. Viss ledning för beräkning av storleksordningen ger följande kalkyl. Antalet företagare, som erhåller arealtillägg, är för närvarande ca 58 000. Om hälften av antalet arealtilläggsmottagare kommer ifråga för ett kontant omställningsbidrag med 10 000 kr innebär detta tillhopa 290 milj. kr eller ca 35 milj. kr per år under en 8-årsperiod. Som jämförelse kan nämnas, att kostnaderna för nuvarande småbrukarstöd (arealtillägg och leveranstillägg för mjölk) uppgår till 50—60 milj. kr per år. Småbrukarstödet föreslås i annat sammanhang upphöra under år 1967/68.

Mot detta förslag, som kommittén i många sammanhang omtalat såsom ett betydelsefullt nytt grepp i jordbrukspolitiken, kan åtskilliga invändningar resas. Här skall några beröras.

Såvitt framgår av utredningens föreslagna villkor skall bidraget inte begränsas till de fall, där lantbruksnämnden står som köpare. När — om det gäller en uppgörelse emellan säljare och köpare — skall bidraget utlovas och till sin storlek fixeras? Skall det ske innan köpeavtalet undertecknas? Hur garanterar man då att det endast blir säljaren som i realiteten får beloppet? Hur undviker man att fastighetsaffären kombineras med skenköp av inventarier och dylikt? Om å andra sidan säljaren inte får veta någonting om huruvida han får ett omställningsbidrag förrän han sålt fastigheten — på vad sätt bidrar det då till omställningen?

Hur och när prövar man att bidraget är nödvändigt för sökandens fortsatta försörjning. Här spelar ju hälsa och arbetsförmåga, förmögenhet och blivande inkomst, bidragets beskattning och penningvärdets försämring in. Är lantbruksnämndernas tjänstemän skickade att göra sådana bedömningar?

Hur skapar man rättvisa emellan dels jordbrukarna inbördes och dels i förhållande till en arbetare, som behöver sälja sin bostadslägenhet och söka arbete på annan ort, eller till en handlare eller hantverkare, som på grund av folkomflyttningen förlorat sitt kundunderlag och därför måste flytta?

Enligt motiveringen skall staten med hjälp av kontanta bidrag av »tillräcklig storlek» locka jordbrukare till omställningar, som utan dessa bidrag icke framstår som »tillräckligt attraktiva». Hur förenas en sådan åtgärd med de

principer, som staten annars följer på arbetsmarknaden och inom socialpolitiken?

Det är enligt min bedömning inte välbetänkt att dela ut pengar på så lösliga grunder. Lantbruksnämndernas tjänstemän blir hänvisade till »ett administrativt tyckande», som inte stöds av några fasta regler. Förslaget har enligt min mening inte heller den angelägenhetsgrad som utredningen förutsätter. Omflyttningen torde ske ändå. Man bör därför kunna klara av de konkreta fallen med övriga åtgärder som utredningen föreslår. Jag har tidigare under punkt 4 föreslagit en annan ordning än utredningens för småbrukarstödets avveckling.

Med hänvisning till den motivering jag här utvecklat hemställes;

1. att statligt stöd skall avse förvärv och rationalisering av anpassningsbara lantbruksföretag, som har förutsättningar att effektivt utnyttja den bästa, kända tekniken och ge sin innehavare full sysselsättning eller som på grund av sitt läge och beskaffenhet i övrigt är lämpliga som deltidsjordbruk.

2. att leveranstillägget för mjölk utgår under en övergångstid av åtta år, räknat från regleringsåret 1967/68 såsom ett produktneutralt bidrag. Beloppet bör för var och en motsvara medeltalet av de belopp, som utbetalats under regleringsåren 1965/66 och 1966/67.

3. att jämväl nu utgående arealbidrag får utgå under en övergångstid av åtta år räknat från regleringsåret 1967/68.

4. att det extra mjölkpristillägget, »norrlandsbidraget», bibehålles.

5. att när en jordbrukare, till vilken arealbidrag och/eller leveransbidrag på mjölk utgår, försäljer sin fastighet skall genom lantbruksnämndernas försorg utbetalas ett engångsbelopp motsvarande vad han annars successivt skulle erhålla som småbrukarstöd fram till slutet av en åttaårsperiod, räknad från och med regleringsåret 1967/68. Dock att tiden efter fyllda 70 år icke skall räknas som kvalifikationsgrund för detta bidrag. (Se motiveringen under punkt 4.)

6. att omläggningen av mjölkregleringen inte utformas efter en i förväg fastställd tidsplan enligt utredningens förslag utan anpassas i takt med aktuella förändringar i konsumtionen av mejeriprodukter samt nedgången i produktionen av mjölk. Detta bör ske på ett sådant sätt, att avräkningspriset på mjölk till producenterna, räknat i fast penningvärde, ej minskas.

7. att stödet för marknadsreglerande lagring av kött och fläsk i minst samma utsträckning som för närvarande täcks av statliga regleringsmedel.

Reservation av herr Hæggblom

1. Produktionsmålsättningen

När jordbruksutredningen vid sammanträde i Ronneby i juni 1965 fattade preliminärt beslut om att målsättningen för den svenska jordbruksproduktionens storlek skulle vara att täcka blott 80 procent av vårt försörjningsbehov av livsmedelsråvaror, anmälde jag omedelbart min reservation mot detta beslut. Det yrkande, som jag ställt i överläggningen före beslutet, innebar att inga jordbrukspolitiska åtgärder skulle vidtagas för att bringa ner det svenska jordbrukets andel av livsmedelsförsörjningen under de 90 procent, för vilka det nu fanns avsättningsutrymme på hemmamarknaden. Förslaget innebar ett fortsättande av 1947 års riktlinjer, som låtit prisstödet omfatta hela den produktion, som avsattes på hemmamarknaden, men ställde produktionen för export utan prisstöd att helt ske på jordbrukets egen risk. Jag ville med mitt yrkande markera önskvärdheten av, att vi i svensk jordbrukspolitik fullföljde samma tankar, som kommit till uttryck i den dåvarande norska arbeiderregeringens år 1965 avlämnade »Stortingsmelding om jordbrukspolitik», där det heter:

»Lantbruksproduktionen är en långsiktig produktion, som varar både en och två generationer. Jordbrukspolitiken måste skapa stabilitet, så att yrkesutövaren har fast grund för sina investeringar och produktionsplaner.»

Nackdelar för jordbruket

Varken ur jordbrukarnas eller livsmedelskonsumenternas synpunkt torde någon säkert beräkningsbar fördel ernås genom att 10 procent av försörjningsbehovet överföres från nuvarande självförsörjning till import genom att jordbrukets produktionsvolym nedsättes till att motsvara 80 procent av försörjningsbehovet. Jordbruket kan ha vissa fördelar av att överproduktionen för export kommer bort och att exportförlusterna, som jordbruket får bära, minskas. Men exporten omfattar endast de 5 procent av produktionen, som ligger över 90 procents försörjningsgrad. Exporten består också delvis av överskott på grund av säsongmässiga variationer i produktionen, vilka aldrig torde helt kunna undvikas. Vidare ingår i exporten en marginalproduktion åstadkommen genom blott ökad insats av rörliga kostnader och därför producerad med produktionskostnader, som inte alltid ligger över de låga världsmarknadspriserna. Men exportförlusterna minskar i flera fall priset på de på hemmamarknaden avsatta kvantiteterna, varför en minskning av den produktion, som måste exporteras, är önskvärd.

Däremot kan för jordbruket inget vara att vinna på att skära bort den del av produktionen, som ej behöver exporteras, utan har avsättningsutrymme på hemmamarknaden. Av stor betydelse för jordbrukets framtid är att produktionsapparaten rationaliseras och utnyttjas så effektivt som möjligt. Den föreslagna produktionsminskningen kan därför inte genomföras genom minskning av hektarskördarna, utan den måste åstadkommas genom att åker tages från produktion av kulturväxter för alterna-

tiv användning till skogsodling i den mån tätorternas och kommunikationernas utveckling inte kräver ökad disposition av åkermark. I den resursöverföring, som tänkes ske i samband med produktionsminskningen, har åkerns överförande till skog ur samhällsekonomisk synpunkt en negativ effekt, därför att årlig skogsproduktion per hektar blir mycket mindre värd än kulturväxternas produktion.

Ett godkännande av nedskärningen av jordbrukets produktion till 80 procents försörjningsgrad har försvarats med, att om den sjunkande trend, som nu kan konstateras i jordbruksproduktionen fortsätter, kommer befolkningsökningen att medföra att vi vid 1970-talets slut är nere vid att produktionen inte täcker mer än 80 procent av försörjningsbehovet. Trenden torde förklaras av att dålig åker tagits ur bruk. Låg avkastning kan bero på att åkerns naturliga beskaffenhet är dålig eller på att skötseln är dålig, och detta bör beaktas vid en klok gränsdragning mellan vad som bör tas ur bruk och vad som bör bevaras. Om man därför inte med särskilda jordbrukspolitiska åtgärder driver nedläggning av åker utöver den gräns som motiveras av åkerns naturliga undermålighet, blir här så stora arealer kvar, att med de intensifieringsmöjligheter för produktionen, som står till buds, produktionen kan beräknas räcka att fylla ett avsättningsutrymme mosvarande det nuvarande även med den befolkningsökning som kommer att ske. Blir det rationaliseringsprogram, som utredningen skisserat, förverkligat, kommer betydande arealer att bli överförda till större brukningsenheter och därmed omhändertagna av brukare som intensifierar produktionen. En större produktionsvolym för jordbruket i sin helhet ger större utrymme för effektivisering, särskilt när det gäller specialproduktion i stora enheter.

Skulle överföring av åker till skog, trots dess inverkan på det svenska kulturlandskapets utseende, genom jordbrukspolitiska åtgärder drivas så långt, att fodermedelsproduktionen blir otillräcklig för den animalieproduktion man har avsättningsutrymme för på hemmamarknaden, finns möjlighet för det svenska jordbruket att använda den danska produktionstekniken, som ofta framhålles vara föredömligt billig, nämligen att producera animalier med importerade fodermedel. Då det framhållits att en ökning av vår livsmedelsimport skulle vara till stor fördel för u-länderna och att motsätta sig detta skulle vara till ekonomisk nackdel för dessa länder, kan framhållas att import av fodermedel från u-länderna att användas i vår effektiva animaliska foderförädling, som inte u-länderna har motsvarighet till, är att föredraga framför att importera livsmedel, som dessa länder har behov av för sin egna folks försörjning. En egen import av fodermedel, för att uppehålla vår animaliska produktion, förefaller mera näraliggande än att låta Danmark omhänderha foderimporten, för att vi från Danmark sedan skall importera den färdigställda produkten. Svenskt jordbruk har dock målmedvetet strävat efter att bygga livsmedelsproduktionen på hemmaproducerade fodermedel och f. n. härrör sig blott 3 procent av jordbruksproduktionen från importfodermedel. Det är önskvärt att denna tendens fortsättes. Vad ovan anförts, har blott avsett att hänvisa till en tänkbar möjlighet vid en mycket stor arealreducering.

Det har gjorts gällande, att en begränsning av produktionsvolymen skulle bli till jordbrukets fördel, därför att jordbrukets totala inkomster blev fördelade på ett mindre antal företagare. Detta äger sin riktighet, om inkomsten blir oförminskad på grund av oförändrat avsättningsutrymme. Krymper det-

ta, krymper också den totala inkomst, som skall fördelas. Om den nuvarande årsproduktionens värde är 5,7 miljarder kronor, blir det fördelat på 200 000 företagare 28 500 kronor i medeltal. Om produktionsvolymen varit 15 procent lägre hade värdet med samma produktpriser blivit 4,8 miljarder kronor och det beloppet räcker inte till att ge mer än 168 000 företagare en årlig inkomst på oförändrat 28 500 kronor. Hade det reducerade antalet företagare genom intensifiering bibehållit produktionsvolymen vid den ursprungliga storleken hade inkomsten blivit 34 000 kronor. För att en krympt produktion skall ge ökad inkomst per företagare, måste dessas antal reduceras avsevärt.

Till de mera svårförståeliga argumenten för att produktionsvolymens minskning skulle bli till nytta för jordbruket, hör påståendet att en minskad självförsörjning lättare skulle bereda avsättning för exportöverskott. Detta måste förutsätta att det avsättningsutrymme det svenska jordbruket på grund av minskad produktion avstått ifrån, inte fyllts genom import. Men sker inte import skulle försörjningen bli otillräcklig. Exportfirmor från andra länder, som etablerat sig i Sverige — sannolikt med förbigående av de svenska jordbruksproducenternas förädlings- och distributionsapparat, som efter en produktionskrympning blir överdimensionerad — rymmer säkerligen inte från den erövrade marknaden, därför att Sverige får produktionsöverskott. En produktion av jordbruksprodukter, som överstiger avsättningsutrymmet på hemmamarknaden, får det svenska jordbruket exportera antingen avsättningsutrymmet motsvarar 80 eller 90 procent av försörjningsbehovet. Enligt utredningens förslag skall jordbruket alltjämt bära exportförlusten. Nackdelen härav blir sannolikt större vid 80 procents avsättningsutrymme, därför att det kan vara svårare att anpassa produktionen för en liten än för en större marknad.

Sänkningen av konsumentpriserna

I fråga om produktionsmålsättningens betydelse för konsumentpriserna är att märka, att när det gäller svenska produkter är priserna inte inriktade på att täcka produktionskostnaderna vid de mindre produktionsenheterna utan vid rationellt tillfredsställande enheter i storleken 10—30 har. Om den föreslagna produktionsmålsättningen komme att påskynda nedläggning av jordbruk med under 20 har åker och öka storleksgruppen 20—30 har, ger detta inget nytt underlag för prissättningen på de svenska produkterna. Vad konsumenterna hittills har haft fördel av har varit, att produktionen överstigit avsättningsutrymmet på hemmamarknaden och till en del måst exporteras. Exportförlusterna har gjort att priset för olika produkter upprepade gånger legat både vid och under den lägsta prisgränsen i stället för att hålla sig vid mittpriset.

I fråga om priset på importerade livsmedel gäller, att ökad import endast kan sänka priset på sådana varor, där behovet helt kan täckas med import (t. ex. socker vid helt inställd betodling) eller där importvaran kan blandas med svenska produkter och blandningen sedan säljas till nedsatt pris (t. ex. vetemjöl). För varusortiment, där svenska och importerade produkter skall säljas sida vid sida, går det inte att sälja t. ex. 80 procent svensk-vara och 20 procent importvara till olika priser, utan att tillgripa importkvotering och/eller ransonering. Skall den svenska livsmedelsproduktionen hållas uppe vid en nivå, som hänsynen till beredskapsbehovet kräver, måste den produktionen genom gränsskydd tillförsäkras ett pris som ligger högre än priset på en genom dumping förbilligad im-

portvara på samma sätt som nu sker. Detta gränsskydd måste då höja importvarans pris till vad som kan tas ut för den svenska produkten. En ökning av importkvantiteten ökar den summa som inflyter i form av importavgifter. Detta kommer statskassan till godo, men gör inte importvarorna billigare vid saluförandet.

Effektiviseringen

När det gäller målsättningen för framtida svensk jordbrukspolitik bör observeras, att i alla europeiska länder pågår en strävan att effektivisera jordbruksdriften, så att kostnaden för den ökade graden av självförsörjning förbilligas. Den målsättningen ingick också i 1947 års riktlinjer och genom olika slag av rationaliseringsinsatser har en sådan utveckling befrämjats.

Som led i en aktiv näringspolitik bör jordbrukspolitiken främst inriktas på att fullfölja och intensifiera rationaliseringsverksamheten och inte på att förverkliga det negativa målet att skära bort en del av produktionsvolymen. Jordbrukspolitiken bör syfta till att understödja det svenska jordbrukets strävan att komma till toppen av effektivitet och beredas möjlighet till ständig anpassning till de framsteg, som göres inom jordbrukets vetenskapliga och praktiska forskning. En sådan utveckling förutsätter strukturrationalisering och den kommer inte att förhindra eller fördröja överföring av vid jordbruket överflödig arbetskraft till andra näring. Strukturrationaliseringen förutsätter minskning av antalet brukningsenheter och ökning av arealen hos det minskade antalet.

För en effektiviserings genomförande behövs inte endast effektiva stödåtgärder från statens sida, utan även tro på jordbrukets framtidsutsikter från jordbrukarnas sida. Förtroendet för jordbrukets framtid förstärkes inte genom att jordbrukarna ställas inför oberäknade anpassningssvårigheter till en krympande produktionsmålsättning. Om inte den totala produktionsvolymen, varöver den enskilde jordbrukaren inte kan råda, minskar i den takt som verkställarna av de jordbrukspolitiska intentionerna bestämmer, ställs jordbrukaren inför en genom prissänkningar framtvingad minskning av produktionen som en hotande möjlighet. Hotet är av utredningsmajoriteten på sid. 63 utformat så, att om inte resursutflyttning och produktionsminskning fått önskad effekt ur samhällsekonomisk synpunkt »måste en ytterligare sänkning av realpriserna på jordbrukets produkter övervägas». Ett sådant hot lockar inte till de kostsamma insatser som effektiviseringen kräver. Utredningens produktionsmålsättning måste för jordbrukarna te sig än mera oacceptabel genom de medel som anvisats för dess genomtvingande.

Handelsbalansen

Utöver hänsynen till anpassningssvårigheterna för jordbrukarna, om utredningens produktionsmålsättning skall förverkligas, är även andra skäl avgörande för min reservation mot att framtvinga minskning av självförsörjningsgraden. Bortfall av exporten av jordbruksprodukter och ökning av livsmedelsimporten måste påverka både plus- och minussidan i vår handelsbalans. Vad som av jordbruksutredningen anförts för att göra troligt att en överflyttning av resurser från jordbruket till andra näringsgrenar skall medföra en sådan ökning av produktionen av industriella exportvaror, att ett så stort minus i handelsbalansen skall kunna täckas, beror av alltför många ovissa faktorer.

Ekonomibyggnader och jordbruksin-

ventarier har inget värde vid överflyttning. Avyttring av djur kan lösgöra kapital, men om den animaliska produktionen skall bibehållas, vilket av utredningen anges vara önskvärt, behöver djurantalet ökas vid de nyskapade större brukningsenheterna, vilket även kräver investeringar i nya byggnader. Åkerjordens användning till skogsodling tar omedelbart bort dess nuvarande skördeavkastning (värd ca 1 000 kronor per har), men det dröjer 40 à 50 år, innan planterad skog blir avverkningsbar. Efter den stora avflyttning från jordbruket, som redan skett, är den för industri lämpliga arbetskraft, som kan komma från jordbruket, till antalet begränsad på grund av den åldersfördelning som gäller bland de jordbrukare, som i framtiden kommer att avflytta. Resursöverförandets fördelar är i hög grad svårberäkneliga. Många osäkerhetsmoment föreligger också i fråga om avsättningsmöjligheter för en ökad industriell produktion till sådana priser, att förut nämnt minus i handelsbalansen skall kunna täckas.

Jordbruksproduktionens betydelse för handelsbalansen har, sedan jordbruksutredningen utan närmare tanke på den saken fattade sitt beslut om produktionsmålsättningen, framstått klarare sedan Sveriges handelsbalans i accelererad takt utvecklat sig ogynnsamt. Om denna tendens fortsätter, minskas förutsättningarna för att genom ökad export av industriprodukter skaffa valuta till ökad livsmedelsimport. Finansministerns uttalande, att vi »står och faller med vår valutareserv» måste påkalla aktgivande på det riskmoment som ligger i minskad försörjningsgrad i fråga om livsmedel. Vi vet att vi nu har avsättningsutrymme på hemmamarknaden för en produktion av livsmedel, som ligger 10 procent högre, än den utredningen sätter som mål.

Vid bedömande av jordbruksproduktionens betydelse för handelsbalansen finns också anledning att beakta andra länders inställning. Om de i jordbruksutredningen framförda teorierna om nära nog tredubbel samhällsekonomisk nytta av överförandet av resurser från jordbruket till andra näringsgrenar hölle streck, borde detta inte endast gälla för Sverige utan även gälla för andra länder. I så fall är det knappast troligt att denna upptäckt inte utnyttjats. Jämfört med andra länder ligger det svenska jordbrukets produktion inte dåligt till i förhållande till den industriella produktionens resultat. Samma folköverflyttning från jordbruk till industri, som pågår hos oss möter oss i många andra länder, men det finns inget land, som för att påskynda avflyttningen från jordbruket minskat sin självförsörjning och underlåtit att utnyttja sina resurser för produktion av livsmedel, så långt denna möjliggör att täcka den egna livsmedelsförsörjningen. Där insatser gjorts för produktionsbegränsning (t. ex. USA:s jordbankssystem) har avsikten varit att begränsa exportöverskott. Det är just många industriländers strävan att öka sin livsmedelsförsörjning, som förorsakat krympning av världshandelsvolymen för jordbruksprodukter och skapat förutsättningar för ett subventionssystem, som gett oss de låga priserna på världsmarknadens överskott av livsmedel. Denna inställning har tagits även inom länder, där en minskning av den egna livsmedelsproduktionen och ökning av livsmedelsimporten skulle varit mera motiverad och gett mera uppenbara fördelar, än vad som kan komma att gälla Sverige.

Vi bör försörja oss själva

Genom att produktionsmålsättningen sättes till att motsvara avsättningsut-

rymmet på hemmamarknaden tillgodoses en princip, som jag anser att man inte har rätt att ge avkall på i den bristsituation, som hela världens livsmedelsförsörjning nu befinner sig i, nämligen att varje land som har resurser att försörja sig självt med livsmedel, också bör göra det. En antydan om ett sådant ståndpunktstagandes berättigande har i pressen kallats för att jordbruket vill profitera på ett sentimentalt u-landstänkande. I utredningen har dock resonemanget varken förts eller understötts av jordbruksorganisationernas representanter. Att jag stannat inför frågan beror inte på yrkestillhörighet utan på allmänna för mig avgörande synpunkter.

Vad jag vid utredningens överläggningar förordade var en produktionsmålsättning, som motsvarade avsättningsutrymmet på hemmamarknaden, och inte en produktion som skulle förse de svältande folken med svenska livsmedel. När ingen kommersiell efterfrågan föreligger och de svenska statsmakternas inställning är, att Sveriges u-landshjälp inte skall ges genom bortskänkande av svenska produkter, synes en produktion av livsmedel för export till u-länderna meningslös. Jag ansåg mig däremot inte kunna medverka till att Sverige minskade sin självförsörjningsgrad i fråga om livsmedel, då världens tre folkrikaste länder (Kina, Indien och Sovjet) inte är självförsörjande med brödsäd och två tredjedelar av världens befolkning är undernärd. Jag fann en sådan åtgärd särskilt dåligt motiverad, då den kunde befaras medföra, att Sverige från sin livsmedelsproduktion tog bort sådana resurser, som omhändertagna av ett effektivt svenskt jordbruk kan ge större produktion av kalorier per arealenhet än många av de arealer, som måste utnyttjas för livsmedelsproduktion i u-länderna.

Världens livsmedelssituation

Sedan utredningens beslut fattades mot endast två avgivna nej-röster, har mycket inträffat som stärkt den argumentering jag anfört mot att med jordbrukspolitiska medel bringa ner jordbrukets produktion till att blott motsvara 80 procent av försörjningsbehovet. Världens livsmedelskonsumtion fortsätter att öka i förhållande till livsmedelstillgångarna och detta beräknas fortsätta under den tid, som nu kan överblickas. Som framtidsprognos synes mig denna utveckling ha större sannolikhet än utredningens uppfattning, att de låga livsmedelspriserna på världsmarknaden skall bestå länge än. I en situation, då hungersdöd omedelbart hotar miljoner människor, hjälper det inte med på framtiden inställda åtgärder för att hjälpa u-ländernas befolkning att öka sin produktion av egna livsmedel. Detta har annars varit ett i den svenska debatten ofta upprepat argument för att Sverige vid planläggningen av sin livsmedelsförsörjning inte behövde ta hänsyn till andra folks livsmedelsbehov. Utredningen betecknar tankarna, att industriländerna skulle ha någon uppgift att fylla som livsmedelsleverantörer till u-länderna som orealistiska. Föränderlighetens vind har dock blivit tydligt märkbar på det området. Vid Europarådets möte i Strassbourg i maj 1966 uttalade OECD:s generaldirektör Thorkel Kristensen, att det ur världsekonomins synpunkt är mera rationellt att expandera jordbruksproduktionen i de rika länderna för export till u-länderna och att satsa på produktion av enkla industriprodukter i u-länderna för export. Uttalandet bygger på iakttagelsen, att med u-ländernas bildningsnivå, är det lättare att få fram massproduktion i industrianläggningar, än att lära befolkningen de individuella insatser som krävs för att komma loss från det tra-

ditionellt invanda i fråga om jordbruksproduktionen. Våra erfarenheter från ett dyrt och misslyckat jordbruksexperiment i Algeriet tycks bekräfta detta.

Från världsorganisationer, som sysslar med livsmedelsproblemen (WFP) har klart uttalats att vad som nu behövs är livsmedelshjälp. Befolkningsexplosionen har gått så långt, att det inte längre är fråga om ett rationellt handlande för framtiden utan avhjälpande av en akut nödsituation. I fråga om äggvitebristen heter det nu, att det inte längre är fråga om vad det kostar, utan att oavsett kostnaden skaffa fram vad som behövs för att täcka den. Känt är att Sveriges resurser på detta område, ehuru små, på sistone ansetts värdefulla att mobilisera för att bringa hjälp i nödsituationen i Indien.

Det svenska jordbrukets produktionsbetingelser

Vad förut anförts avser inte att motivera en produktion med ovissa exportutsikter, men vid bestämmande av en långsiktig produktionsmålsättning för det svenska jordbruket, kan hänsynen till den internationella livsmedelsförsörjningen inte förbigås. Jag återkommer till den inverkan världens livsmedelssituation kan ha på våra möjligheter för livsmedelsimport.

Ett överflyttande av livsmedelsproduktion för svenska behov från Sverige till andra länder, kan inte bli något led i en världsomfattande planering av världens livsmedelsproduktion till ett maximalt utnyttjande av de bästa produktionsresurserna. Detta skulle förutsätta att vår jordbruksproduktion är underlägsen varje annan produktion, som anses nödvändig att upprätthålla för världsförsörjningen.

Utredningen har utförligt redovisat det svenska jordbrukets produktionsbetingelser och angett dem som ungefär medelgoda. Betingelsernas godhet varierar dock för olika produktionsgrenar. Vid bedömande av vilken produktion som främst bör minskas vid en produktionskrympning tycks utredningen och i ännu högre grad dess ledamot professor Assar Lindbeck i en av honom publicerad skrift, bedöma graden av produktionsförutsättningarnas godhet efter storleken av det gränsskydd som f. n. ansetts behövligt till skydd för den inhemska produktionen. Gränsskyddets storlek är dock i ringa grad beroende av våra produktionsförutsättningar eller våra produktionskostnader. Det beror främst på hur stora subventioner andra länder betalar till stöd för sin livsmedelsexport. Att gränsskyddet för vete når det högsta procenttalet beror inte på Sveriges underlägsenhet som veteproducent utan på det exportstöd på stundom över 20 kronor per deciton, som utbetalas ur EEC-ländernas Orienterings- och garantifond.

Så länge vetet intar en så central roll i världens livsmedelsförsörjning, som det gör, är de svenska produktionsbetingelserna för vete värda beaktande. Skåne tillhör det område utmed Nordsjökusten, som har världens högsta hektarskördar av vete. Men även genomsnittet för den svenska veteodlingen ligger ungefär dubbelt så högt som USA:s, tre gånger högre än Medelhavsländernas och ännu högre i förhållande till Indiens mycket låga skördar. Olikheterna beror inte endast av olika odlingsteknik med olika gödslingsintensitet, utan av vetets biologiska egenskaper som är sådana, att skörden ingalunda blir större om hög värme skapar kortare utvecklingstid och snabbare mognad. Den viktiga assimilationsprocessen kan fortgå längre om växttiden är lång och solförhållandena är sådana att soltimmarnas antal under växtperio-

den är stort och solvärmen inte så hög att assimilationsprocessen avbrytes. Den för assimilationen viktiga kolsyran bildas i rikligare mängd från de jordar med hög mullhalt, som finns i den tempererade zonen, än i Medelhavsländernas och tropikernas mullfattiga jordar. Samma förhållande som för vetet gäller andra växter som i vårt klimat får tillräcklig tid för ett långsamt växande från grodd till mognad, t. ex. korn och oljeväxter. Våra vallväxter hinner också nå full utveckling och den animaliska produktion som kan ske på betesvallar är ur kostnadssynpunkt säkert konkurenskraftig med andra länders. I fråga om mjölkproduktionen har vi en fördel genom att vi nått högst i världen i fråga om kontrollerade kors avkastning. Men för viss del av vår animalieproduktion tillkommer som fördyrande moment, att vinterutfodringen måste baseras på en med stora kostnader och näringsämnesförluster tillvaratagen grovfoderskörd.

När utredningen vill styra den svenska livsmedelsproduktionen till att täcka blott 80 procent av försörjningsbehovet, anges det som önskvärt att animalieproduktionen bibehålles något så när oförändrad. Det betyder, att vegetabilieproduktionen måste nedskäras desto mera och detta måste främst gå ut över veteodlingen, där vi normalt har ett exportöverskott på 300 à 400 milj. kg. Programmet betyder med andra ord att vi skall reducera den odling, för vilken vi har relativt bäst betingelser i förhållande till världen i övrigt.

Då våra betingelser för produktion av olika livsmedel inte är lika goda, är det värt att diskutera, om inte beaktansvärda vinster stode att vinna genom en koncentration av det svenska jordbrukets produktion på sådana produkter, för vilka betingelserna är särskilt goda. Genom produktion för export av sådana produkter för vilka vi har goda betingelser, kunde utrymme öppnas för import av andra livsmedel, för vilka våra produktionsbetingelser är sämre. Detta borde kunna förbilliga försörjningen utan minskning av den totala produktionsvolymen. Naturligtvis måste alltid hänsyn tagas till beredskapskravet på en viss minimiproduktion av samtliga livsmedelsråvaror. Förverkligandet av en sådan produktionsfördelning kräver en annan inställning till exporten än den nu gällande, då jordbruket har att självt bära exportförlusten och låter varje produkt svara för den förlust som uppstår. GATT-avtalet lägger hinder i vägen för användning av importavgifter till exportstöd, men i den rika flora av subventionsmetoder, som användes i olika länder, finns säkert metoder som kunde anpassas för svenska förhållanden om man vill möjliggöra större rörlighet i fråga om import och export, för att åstadkomma bästa möjliga utnyttjande av våra naturliga betingelser. Genom anslutning till EEC skulle också en förbättring av resursanvändningen inom det svenska jordbruket möjliggöras.

Världsmarknadens livsmedelspriser

Vinsten för Sverige av det ändrade handelsutbyte, som skulle skapas genom ökad livsmedelsimport, beror till avgörande del på världsmarknadens livsmedelspriser och i vad mån ökade inköp från Sveriges sida kan påverka dessa. Det har förnekats att Sveriges uppträdande med större köpbehov kan ha någon inverkan på världsmarknadspriserna. Denna uppfattning har baserats på, att Sveriges hela livsmedelskonsumtion endast utgör 0,5 procent av världskonsumtionen. Men för livsmedelsimport till Sverige står inte världens hela livsmedelsproduktion till förfogande, utan endast den ringa del där-

av, som genom handel flyttas över landgränser. Av matfettskonsumtionen utgöres denna del endast av 1,5 procent, av ägg ca 5 procent, av brödsäd och socker däremot mera.

De låga priserna på världsmarknaden beror numera inte till avgörande del på att det föreligger ett mycket stort överskott, som genom sin förefintlighet trycker priserna. USA:s och Kanadas jättelager av spannmål är åtskilligt decimerade. Men mycket stora subventioner utbetalas av många stater för att möjliggöra export av ibland rätt små kvantiteter. Även det svenska jordbruket betalar sådana subventioner för export av inom landet osäljbara överskott av vissa produkter. Då medlen härtill är begränsade, blir subventionernas storlek beroende av hur stora kvantiteter, som behöver exporteras. Är dessa små medger medelstillgången höga subventioner, som stöder ett högre hemmamarknadspris. När världshandeln visar ökad köplust sparas på subventionerna, då priset i alla fall kan hållas uppe. Även om så ekonomiska synpunkter inte behöver iakttagas vid subventionering med rent statliga medel, t. ex. de från alla anslutna stater tillskjutna medlen i EEC-ländernas Orienterings- och garantifond, är det realistiskt att räkna med, att subventionerna regleras med hänsyn till om det föreligger köpintresse eller inte. Det världsmarknadspris, som vi skulle få tillgodogöra oss vid import, är en mycket oberäknelig faktor. Vad som i varje fall har kunnat inträffa åskådliggöres genom följande exempel.

Sverige fick vid import av ägg påsken 1965 vara med om att priset, som vid svensk export omedelbart före varit 320 dollar per ton, höjdes med 50 procent till 480 dollar. Vår andel av världskonsumtionen av potatis har givetvis inte ändrats nu i vår, men att vi måste täcka vårt behov genom import har fördubblat potatispriserna.

Till detta, som visar den allmänna instabiliteten i fråga om världsmarknadspriserna, kommer nu att man genom Internationella livsmedelsprogrammet (WFP) söker organisera planmässiga inköp av de genom subventionerad dumping billiga livsmedelskvantiteterna på världsmarknaden för att täcka hjälpbehovet till u-länderna. Genomföres en så förnuftig ordning kan med hänsyn till hjälpbehovets storlek lätt inträffa att Sveriges möjlighet att köpa subventionerade livsmedel på världsmarknaden helt avskäras. Har vi att se fram emot att betala vår livsmedelsimport till exportländernas produktionskostnadspriser, har Sverige inga stora vinster att hämta. Med fortsatt effektivisering har det svenska jordbruket stora förutsättningar att hävda sig i konkurrensen med andra länders jordbruk.

Beredskapsbehovet

Siffran 80 procent som mått för produktionsmålsättningen har i de expertutlåtanden, som stått jordbruksutredningen till tjänst, inte förekommit annat än i samband med en uträkning att en ur beredskapssynpunkt i händelse av avspärrning tryggad försörjning kan beräknas garanterad om produktionen inte underskrider denna gräns. Tryggheten har dock en mycket viktig förutsättning, nämligen att vår nuvarande beredskapslagring höjs i fråga om spannmål från 300 000 till 400 000 ton, i fråga om socker från 50 000 till 100 000 ton och i fråga om matfettsråvaror från 20 000 till 50 000 ton. Ökningen är inte oansenlig och drar ökade kostnader för inlagring och utbyten. Väljer man inte en ökad beredskapslagring, måste självförsörjningsgraden höjas till ungefär 85 procent. Jag anser starka skäl tala för att inte i de jordbrukspolitiska rikt-

linjerna över huvudtaget fixera någon annan produktionsmålsättning än den gräns under vilken produktionen inte får gå, om beredskapsförsörjningen skall vara tryggad. Att som utredningsmajoriteten gjort, fastställa denna gräns som en övre gräns till vilken produktionen med olika medel skall pressas ned innebär uppenbara olägenheter, osäkerhetsmoment och anpassningssvårigheter som jag i det föregående sökt belysa. Jag anser mig därvid ha redovisat fullgoda skäl för att när 1960 års jordbruksutredning nu slutfört sitt arbete och framlägger sitt betänkande, vidhålla min reservation mot utredningens förslag i fråga om produktionsmålsättningen.

2. Prismålsättningen

Sänkning av realprisnivån för jordbruksprodukterna

Jag reserverar mig också mot den del av jordbruksutredningens förslag rörande prismålsättningen, som innebär att utvecklingen av realpriserna på jordbrukets produkter skall ske långsammare än den allmänna realprisutvecklingen mätt med konsumentprisindex. I den mån detta inte avses vara ett ständigt verksamt medel i den mot jordbruket planerade prispressen har åtgärden motiverats med att den är en fortsättning av den sjunkande trenden för jordbrukets produktpriser, som pågått sedan mitten av 1950-talet. I utredningen redovisas dock att från 1930-talets början till 1950-talets mitt har pristrenden varit stigande. Detta innebär, att under hela tiden från prisregleringarnas början på 1930-talet, då man strävat efter förbättring av jordbrukets ställning, och fram till de år vid 1950-talets början, då inkomstlikställighet för en kort tid kunde konstateras mellan jordbrukare och jämställda näringsutövare, var trenden stigande för realpriserna på jordbrukets produkter. Det torde inte kunna förnekas att det rådde samband mellan denna trend till realprisförbättring och förbättringen av jordbrukarnas inkomstlikställighet. Likaså är sambandet uppenbart mellan den sjunkande pristrenden från 1950-talets mitt och den samtidigt ökande inkomstklyftan mellan jordbrukarna och andra inkomsttagare.

När utredningen tar förefintligheten av en sjunkande pristrend för jordbrukets produkter under tiden 1955—65 som motivering för sjunkande priser även i framtiden, betyder det, att man till framtidens prismålsättning vill överföra både orsaken och resultatet av den under tiden 1956—65 förda jordbrukspolitikens största misslyckande i förhållande till den uppställda målsättningen att ge jordbrukarna inkomstlikställighet. En sådan prismålsättning drabbar hela jordbruket. Sannolikt är dock de små orationella jordbruk, som alla vill ha rationaliserade, minst känsliga för en sådan prispress. Däremot kommer den att bli mest kännbar för de jordbrukare som redan satsat eller kommer att satsa på de investeringar, som krävs för en maximal effektivisering. Dessa jordbruk behöver tillgodogöra sig hela den rationaliseringsvinst, som kan uppstå, och inte avstå en del på grund av realprissänkningen. Kostnaderna för uppnående och bibehållande av en fullgod effektivisering, kommer säkert att följa den allmänna realprisutvecklingen och inte fortlöpa på det lägre plan, som man reserverar åt jordbruket.

Om den föreslagna prismålsättningen förverkligas kommer det att avstänga jordbruket från andra näringsgrenars rätt att inom lagens råmärken söka hålla sig skadeslösa gentemot inflationens skadeverkningar. Då det är självständigt ekonomiska företag, som be-

stämmer produktionen och omhändertar saluförandet av jordbrukets produkter, kan inträffa att skickligt utnyttjande av efterfråge- eller utbudskonjunkturer för priset på en produkt upp i toppläge i stället för till den lägre nivå, som prismålsättningen avser. Vid en justering av prisläget skulle då kunna inträffa, att antingen denna produkt tvingas avstå från att utnyttja det gynnsamma konjunkturläget, eller också skall önskad prisreducering uttagas på samtliga jordbruksprodukter, även på dem, som haft en ogynnsam prisutveckling.

Prisrelationerna

Av utredningens resonemang om prisrelationerna mellan olika jordbruksprodukter förefaller det som om utredningens majoritet inte hyste någon betänksamhet mot att genom prisregleringar söka påverka produktionens storlek för olika produkter. Därvid vill man taga den långsiktiga utvecklingen av prisrelationerna på världsmarknaden som riktmärke. Man önskar också införa ett likformigt gränsskydd, fast hittills vunnen erfarenhet visat hur omöjlig denna önskan varit att förverkliga i praktiken. Sammanfattningsvis säger utredningen: »Inom ramen för de krav som ställs av produktionsberedskapen för olika varor bör eftersträvas en anpassning av prisrelationerna inom landet till världsmarknadens. Målsättningen bör vara att eftersträva ett i stort sett likformigt gränsskydd. Innebörden härav kan på längre sikt beräknas bli att erforderlig import koncentreras till vegetabiliska produkter, medan för de animaliska produkterna tillämpas i det närmaste full självförsörjning.»

Hänsyn tas som synes inte till att världsmarknadens prisrelationer även på lång sikt influeras av skiftande statliga subventioner för dumping av större eller mindre exportöverskott. Hänsyn tas inte heller till våra egna produktionsbetingelser och den inriktning mot vegetabilieproduktion, som blir naturlig för de genom strukturrationalisering bildade stora brukningsenheterna med en bestående knapphet på löneanställda. En sådan reglering av prisrelationerna förefaller att ha alla förutsättningar att dela alla regleringars vanliga öde, att bli till hinder och icke till gagn för utvecklingen.

Ett med stora risker och stora investeringar arbetande jordbruk, som är beroende av hur avsättningen av varje produktionsårs varierande produktion lyckas, är inte betjänt av att priserna inriktas på förhållanden som rådde långt före den tid årsproduktionen skall försäljas. Ett effektivt jordbruk måste ha möjlighet att fritt utnyttja sina resurser för anpassning så nära som möjligt till varje års skiftande produktions- och avsättningsbetingelser. Prisrelationerna mellan jordbrukets olika produkter bör statens organ inte lägga sig i, med avsikt att styra produktionsinriktningen. Den saken bedömes bäst av jordbrukarna själva med stöd av den produktionsrådgivning som tillhandahålles av de försäljningsorgan, som anlitas för jordbruksprodukternas försäljning.

Sammanfattning

I fråga om utformningen av prismålsättningens detaljer vill jag ansluta mig till den framställning som gjorts i den av herr Bengtsson m. fl. gjorda reservationen om ramavtal m. m. Jag anser att ett prisstöd skall ges åt den produktion, som kan avsättas på hemmamarknaden och att detta prisstöd genom förhandlingar fastställes så, att de priser som skall gälla från den 1 september 1967 ger fullt rationella företag en lönsamhet

som ligger i paritet med den som uppnås inom övriga näringsgrenar och en skälig levnadsstandard åt sådana jordbrukare som ännu inte nått full effektivisering, men som har full sysselsättning vid sina jordbruk. Prisläget på jordbrukets produkter den 1 september 1967 skall sedan tillåtas utveckla sig i samma takt som den allmänna realprisutvecklingen och genom förhandlingar justeras på grund av kostnadsutvecklingen på hemmamarknaden eller ändrade förhållanden på den internationella livsmedelsmarknaden.

3. Rationaliseringstakten

Någon objektiv norm för i vilken takt jordbrukets rationalisering, respektive överflyttning av jordbrukets friställda resurser till andra näringsgrenar bör ske, har inte kunnat uppställas. Likväl gör utredningen uttalanden om att utvecklingen hittills inte skett med önskvärd fart och uppställer uppnåendet av den föreslagna produktionsmålsättningen som mätare på om takten i framtiden är den riktiga. Vid omprövningen av huruvida prissänkningar skall sättas in för att påskynda rationaliseringstakten, tycks man avse att ta hänsyn till hur resultatet ter sig i förhållande till den godtyckligt valda produktionsmålsättningen. Jag har förut framhållit att den av utredningen valda produktionsmålsättningen inte har något absolut samband med främjandet av jordbrukets rationalisering och effektivisering.

När man bedömer den rationaliseringstakt som hittills uppnåtts måste hänsyn tagas till de orsaker, som verkat fördröjande. Vid bedömande av den sannolika framtida rationaliseringstaktens förhållande till den önskvärda bör i första hand undersökas om de orsaker som tidigare verkat hämmande kommer att göra det också i framtiden. Både utredningen och i än högre grad den av ledamöterna för jordbruksorganisationerna avgivna reservationen anger beaktansvärda synpunkter på denna fråga. Det är dock en faktor, som man visserligen redovisar, men vars betydelse man underskattar, då man av dess försvinnande inte drar slutsatsen, att strukturrationaliseringen i framtiden kommer att ske i helt annan takt, sedan detta hinder är borta. Vad jag avser är jordförvärvslagen, som i sin dåvarande utformning i betydande grad hindrade fri och frivillig rationaliseringsverksamhet under den långa tiden 1948—1959.

Detta förtjänar påpekas då kritiken för den otillräckliga takten i rationaliseringsverksamheten oftast riktas mot jordbrukarna och den som inte vill acceptera den föreslagna produktionsmålsättningen beskylles göra detta för att slå vakt om små och olönsamma brukningsenheters bevarande för framtiden. Staten har största skulden till att så skett genom vaktslåendet kring jordförvärvslagens utformning och genom sin egendomliga likgiltighet för utbyggande av rådgivningsverksamheten med ekonomikonsulenter just under en tid, då sådan rådgivning var särskilt påkallad för att komma till rätta med en strukturrationaliserings ekonomiska problem.

Jordförvärvslagens utformning har varit sådan, att gårdar av basjordbrukets storlek på 10—20 har betraktades som för sitt ändamål lämpliga brukningsenheter. De fick på grund härav inte säljas för sammanläggning med andra jordbruk och ingen hjälp gavs för tillköp av mark till gårdar av denna storlek. Det finns också uttalanden gjorda, att jordförvärvslagens ändamål var att hindra flykten från landsbygden. Då jordförvärvslagen efter 1959 fått en rationaliseringsvänlig tolkning och den ekonomiska rådgivningen utbyggs både på det lokala planet och vid lantbruks-

högskolans specialrådgivning anser jag förutsättningarna för en bättre fart på rationaliseringen vara väsentligt förbättrade. Detta visas också av den markanta ökningen av resursöverflyttningar, som skett under 1960-talet. Nedläggningen av mark omfattar f. n. 30 000 hektar pr år mot 20 000 för några år sedan och bara 5 000 hektar 1950. Arbetskraftsvolymen minskar nu med 20 000 årsarbetare och den senaste siffran är 8 procent per år mot 1—3 på 1940-talet och 3—5 på 1950-talet. Nedläggningen av självständiga jordbruk sker nu med drygt 10 000 per år mot ca 3 000 under 1950-talet.

Så stora förändringar inom en näringsgren lokaliserad inom hela landet har betydande konsekvenser inom många av samhällslivets områden. Det är viktigt att den planlägges och genomföres med lugn och sans. De resurser samhället kan ställa till förfogande bör användas så att största möjliga nytta för samhällsekenomin och för de människor som berörs av omställningen åstadkommes. Den förstärkning av rationaliseringsstödet genom vidgade ramar för garantilångivning och ökade resurser för lantbruksnämndernas markköp, som utredningen föreslagit, har jag ingenting att invända emot. I den mån de ekonomiska förhållandena möjliggör förbättring och utvidgning av dessa åtgärder är det önskvärt att de vidtagas.

Däremot anser jag inte, att man valt den lämpligaste utformningen genom att ge särskilt kontant omställningsstöd för att stimulera till avstående av jordbruk. När det gäller jordbruk, som är lämpliga att användas för storleksrationalisering av andra brukningsenheter, är det enligt min mening lämpligare att i köpesumman lägga in det pris, avståendet ur samhällsekonomisk synpunkt anses vara värt. Denna värderingsgrund måste väl också läggas på bestämmandet av ett särskilt omställningsstöds storlek, och då ligger närmast till hands att låta värderingen bestämma köpesumman. Omställningsstödet blir dessutom beskattningsbart och mister därigenom en del av sitt värde. För lantbruksnämnderna måste uppstå besvärliga bedömningsproblem att bestämma vilka belopp på mellan 5 000 och 20 000 kronor, som skall utgå i respektive fall. Det har antytts att man väl får ge mindre om köpesumman varit hög, och mera om den varit låg, men i så fall är det dock köpesumman som är det avgörande. Motiveringen för ett högre eller lägre omställningsstöd bör räcka lika bra för en högre eller lägre köpesumma. Sedan man enats om denna bör saken vara klar mellan säljare och lantbruksnämnd och det mer eller mindre svårhanterliga instrumentet omställningsstöd obehövligt.

När det gäller omställningsstöd i fråga om sådana brukningsenheter, som ej kan användas i rationaliseringssyfte är svårt att finna en samhällsekonomisk motivering för ett särskilt omställningsstöd. Är ägaren i den ålder att en omskolning till annat yrke är önskvärd, skall han naturligtvis ha möjlighet erhålla omskolningsbidrag på sätt utredningen föreslagit. Förutsätter yrkesbytet flyttning bör han vid försäljning av sitt jordbruk erhålla medel för anskaffande av bostad på annan ort. Ytterligare skäl till att önska att ett för rationaliseringsändamål icke lämpligt jordbruk försäljes och upphör skulle vara, att man därigenom får hjälp med att fortare nå den produktionsminskning, som utredningsmajoriteten föreslagit. Men det sker då till priset av, att jordbrukaren ifråga upphör med den insats i produktionen, som han gjort genom att utnyttja sin arbetskraft och vid sitt jordbruk knutna resurser. Så viktigt

kan inte produktionsmålets uppnående vara, att man betalar för att få folk att sluta att producera. Jag anser att fastigheter av sådan beskaffenhet som här avses, bleve föremål för det bästa omhändertagandet om de förvaltades av sina ägare under deras livstid och att småbrukarestöd på nedan angivna skäl ställdes till deras förfogande. Att lantbruksnämnderna skall bli ägare till en stor mängd icke rationaliseringsmöjliga eller för rationaliseringsändamål icke användbara jordbruksfastigheter, ter sig inte lämpligt.

Jag vill i detta sammanhang citera ett uttalande, som jag läst, om det holländska avlösningsbidragssystemet: »Det hade varit till större nytta om pengarna använts till hjälp åt de unga jordbrukarna, som skall ta vid, än att ges till dem som valt att lämna jordbruket.» Omdömet gäller naturligtvis i än högre grad de mera generösa förslag till omställningsstöd än dem utredningen föreslagit, som varit på tal i den allmänna debatten.

Jag anser att det av utredningen föreslagna omställningsstödet inte kommer att kunna tillgodose jordbrukets intressen. I stället bör lantbruksnämnderna få möjlighet att tillämpa generösare inköpspriser, som vid fastigheternas försäljning får avskrivas, och att förstärka sina insatser för rationaliseringsverksamheten.

4. Småbrukarstödet

Jag anser mig inte kunna acceptera utredningens förslag om småbrukarstödets slopande 1967/68. Som ledamot i båda de utredningar, som behandlat hithörande frågor, har jag lärt mig förstå att småbrukarstödet för många av mottagarna kommit att framstå som ett socialt stöd och inte direkt som en kompensation för förmåner, som kommer andra jordbrukare till del, men som brukaren av ett mindre jordbruk inte nämnvärt kan tillgodogöra sig. Borttagandet av småbrukarstödet måste därför för många kännas på samma sätt som om andra grupper av människor oförskyllt berövades en social förmån.

Jag har enligt vad förut anförts inte accepterat införande av ett speciellt omställningsstöd för jordbrukare som säljer sina fastigheter. Men även om ett sådant omställningsstöd vid försäljningar infördes, utgör det inget tillräckligt skäl för ett generellt slopande av hela småbrukarstödet. För den som säljer försvinner småbrukarstödet automatiskt och han kompenseras antingen genom köpesumman och om utredningens förslag godkännes genom särskild kompensation. Men för den som av avgörande personliga skäl inte vill eller inte kan sälja försvinner enligt utredningens förslag utan kompensation det bidrag till förbättring av hans levnadsstandard, som tidigare utgått. Det blir alltså en betydande mannamån till fördel för den ene och till nackdel för den andre. Förfaringssättet har alltför tydligt karaktären av straff för underlåtenhet att försälja sin egendom på tid och villkor, som myndigheterna vill bestämma. Borttagandet tas visserligen bort generellt på en gång för alla, men kompensation står inte den till buds, som inte säljer.

Så som småbrukarestödet i form av arealtillägg nu är konstruerat med behovsprövning, behöver inte befaras att någon som har bättre utkomstmöjligheter stannar kvar vid ett jordbruk för småbrukarstödets skull. Det måste vara andra och starkare skäl som är avgörande och de bör respekteras. Annorlunda förhåller det sig med leveranstillägget, som inte är behovsprövat och som därför utgått i klart omotiverade fall och kunnat påverka produktionen i icke önskvärd riktning. Leveranstilllägget bör därför försvinna som pro-

duktbundet bidrag, men till småbrukare som enligt behovsprövning är berättigad erhålla arealtillägg bör kompensation för det bortfallna leveranstillägget utgå med ett icke produktbundet fast bidrag motsvarande exempelvis det leveranstillägg som utgått i medeltal de sista tre åren. Sedan detta bidrag sammanlagts med arealtillägget till ett fast årligt bidrag, behöver den årliga omprövningen endast bestå i att fastställa om mottagaren alltjämt äger jordbruket och om hans inkomst inte överstiger den gräns som nu gäller för behovsprövningen av arealtilläggen. Bidraget kommer alltså inte att utgå till några nya ägare.

Jordbruksutredningen skriver själv i kapitel III:

»För särskilt den äldre arbetskraften föreligger omställningssvårigheter på grund av att den ofta ej kan erbjudas annan lämplig sysselsättning, att den saknar kännedom om andra arbetsmöjligheter eller genom att denna arbetskraft känner personliga svårigheter att lämna en invand arbetsmiljö, som har karaktären av livsform, för att övergå till annat yrke.»

I huvudsak torde det vara människor vars förhållanden överensstämmer med ovanstående beskrivning, som fram till sin avgång som jordbrukare skulle komma i åtnjutande av ett fortsatt småbrukarstöd i något ändrad form. Statsmakterna har i allmänhet varit synnerligen angelägna om att inte rubba en social förmån, som blivit beviljad sedan behovet utretts och konstaterats. Jag anser att samma inställning är fullt befogad i fråga om det småbrukarstöd, som ursprungligen avsåg att ge kompensation för de förmåner som 1947 års jordbrukspolitiska riktlinjer avsåg att ge jordbrukare med större arealer. Även om jordbruksutredningens förslag nu inte syftar till någon inkomstlikställighet med andra näringsgrenar för de större jordbrukens innehavare, avser de dock att understödja de större jordbrukens effektivisering och förbättring av deras ekonomiska lönsamhet. Jag anser det därför vara berättigat att småbrukarstöd utgår som ett standardförbättringsbidrag till sådana jordbrukare, som inte kan lämna sina små jordbruk, utan nödgas grunda sin försörjning på den knappa avkastning dessa kan ge. Arealtillägget är maximerat till 500 kronor och leveranstillägget till högst 400 kronor per år. Ett fast bidrag enligt ovan föreslagna grunder skulle nu kunna uppgå till högst 900 kronor per år. Det kan inte gärna anses vara av den betydenhet, att det lägger hinder i vägen för jordbruks försäljning till rationaliseringsändamål.

5. Mjölkprisregleringen

Den underton av att ej vilja acceptera jordbrukets rätt att som gren av ett fritt näringsliv utnyttja det inflytande sambandet mellan utbud och efterfrågan har på prissättningen, som jag förut påtalat i jordbruksutredningens argumentering, kommer också till synes i utredningens förslag till prissättning på mjölk och därav utvunna produkter.

Jag kan acceptera, att det inte behöver vara en statlig uppgift att reglera prisclearingar mellan olika slag av mejeriprodukter. Den uppgiften bör mejeriorganisationen vara vuxen och för fullgörandet genomföra nödvändig koncentration av sin verksamhet. Jag reserverar mig mot tanken att genom jordbrukspolitiska åtgärder ingripa på detta område och jag finner argumenteringen för ett sådant ingripande i hög grad bristfällig.

Den föreslagna tvångsstyrningen av prisrelationen mellan konsumtionsmjölk och smör bortser ifrån att de nuvarande prisrelationerna inte är resultatet av

något teoretiskt funderande utan vuxit fram vid konfrontation med verkligheten vid de olika mjölkprodukternas försäljning. Av den råvara mejerierna får ta emot för att efter förädling försälja, tillverkas olika sedan gammalt i det svenska kosthållet ingående produkter. Av fettet tillverkas smör, av fett och äggvita ost och av helmjölkens samtliga ämnen konsumtionsmjölk, varvid fetthalten numera standardiseras. För de olika produkterna tas ut det pris, som ur marknadsmässiga synpunkter ger bäst resultat. Ingen produkt är så särpräglad att den i kosthållet inte kan utbytas mot någon annan vara. Något utnyttjande av samhällsskadligt monopol har därför inte kunnat ske.

Vid prissättningen av de olika mjölkprodukterna har mejerierna endast gjort, vad som allmänt torde ske, när olika produkter framställas ur samma råvara t. ex. vid oljeraffinaderierna, charkuterifabrikerna och köttstyckningsföretagen. Bensin, fotogen, smörjoljor, eldningsoljor och asfalt saluföras till olika pris och inte efter sin viktmässiga andel i råoljan. Priset sättes så, att önskad försäljningskvantitet uppnås för de olika produkterna. Så har också skett vid prissättning av de olika mejeriprodukterna. Att kalla ett sådant allmänt vedertaget förfaringssätt för att vid försäljning av mjölkprodukterna gynna de rika smörkonsumenterna på de fattiga barnfamiljernas bekostnad är helt omotiverat, särskilt som konsumtionsmjölken i förhållande till sitt näringsvärde alltjämt saluföres till lågt pris.

Nu vill jordbruksutredningens majoritet vid prissättningen av mejeriprodukterna tillämpa ett teoretiskt resonemang att priset skall sättas efter produktionskostnaden. Det besvärliga produktionskostnadsproblemet löser man så att man utgår från priset på den kvantitet helmjölk som användes, oavsett om en eller flera av helmjölkens ingredienser ingår i produkterna. Man bortser därvid ifrån, att produktionskostnaderna för helmjölk är annorlunda under sommarens betesgång än under vinterns stallfodring, och att smörtillverkningen som är större under betessäsongen än under vinterhalvåret delvis baseras på mjölk med låg produktionskostnad. Man bortser också från att ingredienserna för mjölkens olika näringsämnen inte ställer sig lika i pris. Mjölkens tre huvudsakligaste näringskomponenter kommer från olika fodermedel eller från olika delar av samma fodermedel. Ett ämne som fett kan mjölkkon bilda av olika kolhydratrika beståndsdelar i fodret. I fråga om äggvitan ställs större fordringar på att fodret har lämplig sammansättning av äggvitebyggstenar. Ingen kan beräkna produktionskostnaderna för de olika slag av råmaterial som ingår i de olika mejeriprodukterna, och talet om att prissätta efter produktionskostnaderna är helt verklighetsfrämmande.

Även om leverantörspriset blir utgångspunkt för ett lika råvarupris för smör, ost och konsumtionsmjölk, vore en framtvingad sänkning av konsumtionsmjölkpriset och en höjning av smörpriset att beröva mjölkproducenterna rätten att vid saluförandet av de olika mejeriprodukterna utnyttja konkurrensläget till en prissättning, som ger en skälig betalning för mjölkproduktionen i dess helhet. Ett väsentligt höjt smörpris måste minska smörförsäljningen då konkurrens möter från billigt margarin. Väsentligt sänkt konsumtionsmjölkpris måste, även om konsumtionen kan något höjas, ge mjölkproducenterna minskade inkomster. Talet om att de föreslagna ändringarna av priset på smör och konsumtionsmjölk inte avser att ge ett sämre avräknings-pris för mjölken, förutsätter att mjölk-

produktionen minskar så kraftigt att den producerade mjölken inte räcker till större smörproduktion, än som kan avsättas till ett 4 à 5 kronor högre pris per kg. Men då kommer det oförändrade avräkningspriset att utgå för en betydligt mindre kvantitet mjölk och jordbrukarnas mjölkintäkter minskas. Mjölkproduktionen arbetar dock även i förhållandevis stora enheter med otillräcklig täckning av produktionskostnaderna. Den förbättring av inkomstläget, som kunde åstadkommas genom en minskning av smörproduktionen, har mjölkproducenterna behov av att få tillgodogöra sig och inte att lämna ifrån sig genom en ändrad prisreglering.

Som medel i en tilltänkt mot jordbruket riktad prispress för att förverkliga en sänkt produktionsmålsättning, är en försämring av mjölkproduktionens ekonomiska villkor givetvis effektivt, då inkomsten av mjölkproduktionen utgör drygt 35 procent av jordbrukets totala inkomster. Men ur allmänt försörjningspolitiska synpunkter är åtgärder, som kan undergräva mjölkproduktionens ekonomi, riskfyllda. För att uppnå en så minskad mjölkproduktion att det smöröverskott försvinner, som skulle uppstå vid ett smörpris på 12 à 15 kronor, måste en väsentlig minskning av koantalet genomföras. Minskningen måste bli större i samma mån våra dokumenterat goda betingelser för produktionsökning per ko utnyttjas. Men ett minskat antal mjölkkor sätter vår köttförsörjning i fara. Den utvecklingen kan betyda, att konsumenterna vid köp av kött får betala den besparing de gjort vid köp av billigare konsumtionsmjölk. Ingrepp i nötboskapsskötselns produktionsbetingelser bör inte ingå i ett jordbrukspolitiskt program. Det bör överlåtas åt producenterna att inrätta sin produktion efter sitt eget bedömande av marknadsbetingelserna.

Det allmänna mjölkpristilläggets borttagande kan accepteras, därför att det kan anses vara omotiverat att i dagens inkomstläge förbilliga ett livsmedel genom direkta statssubventioner. Allmänna mjölkpristilläggets tillkomst och storlek har dock varit sammankopplade med ett inhiberande från jordbrukets sida av annars motiverade och genomförbara höjningar av konsumtionsmjölkpriset. Ett borttagande av det allmänna mjölkpristillägget bör därför ske under erkännande av jordbrukets rätt att kompensera sig för bortfallet genom höjning av konsumtionsmjölkpriset. I annat fall torde jordbruksministerns uttalande att ändringen i mjölkprisregleringen inte skulle medföra någon ändring av leverantörspriset på mjölk, inte kunna effektueras. Huruvida och i vilken grad en sådan rätt till kompensation skall utnyttjas bör mejeriorganisationen få avgöra med hänsynstagande till den inverkan priset har på avsättningens storlek.

6. Övrigt

Tidsnöd och utrymmesskäl föranleder att jag inte kan behandla alla de punkter, där jag skulle önskat få anmäla förslag till ändringar i utredningstexten. Avståendet motiveras även av att jag vet att vissa av mig hysta synpunkter blir redovisade inför remissorganen och de avgörande statsorganen genom den reservation som avlämnas av jordbruksorganisationernas representanter. Jag avser bl. a. familjejordbrukets betydelse samt värdet av s. k. jordbrukskonto för åstadkommande av skatteutjämning mellan olika goda skördeår. Där inte av min reservation framgår att jag har avvikande mening önskar jag instämma i den av herr Bengtsson m. fl. lämnade reservationen. Tydligt framgår att detta inte gäller produktionsmålsättningen och omställningsstödet.

Vad jag med min reservation avsett få framhålla är i huvudsak:

1. Jordbrukspolitiken bör syfta till att understödja det svenska jordbrukets strävan till ökad effektivitet och anpassning. Detta är det effektivaste medlet för vår livsmedelsförsörjnings förbilligande och förutsätter en strukturrationalisering genom vilken resurser inom jordbruket friställes för placering i andra näringsgrenar.

2. Detta förutsätter att det svenska jordbrukets produktion inte genom jordbrukspolitiska åtgärder bör tvingas ner till att motsvara blott 80 procent av vårt försörjningsbehov av livsmedelsråvaror. Avgörande skäl talar för att inte i de jordbrukspolitiska riktlinjerna fixera någon annan norm för produktionsmålsättningen, än den gräns under vilken produktionen inte får gå, om beredskapsförsörjningen skall tryggas.

3. Liksom nu bör prisstöd ges åt den produktion, som kan avsättas på hemmamarknaden, medan produktion för export utan prisstöd helt får ske på jordbrukets egen risk. En lämpligare fördelning av produktion för hemmamarknad och export bör eftersträvas för ett bättre utnyttjande av våra bästa produktionsbetingelser.

4. Prisstödet bör genom förhandlingar fastställas så, att de priser som skall gälla från den 1.9.1967 ger fullt rationella jordbruksföretag en lönsamhet som ligger i paritet med den som uppnås inom övriga näringsgrenar och en skälig levnadsstandard åt sådana jordbrukare som ännu inte nått full effektivisering, men som har full sysselsättning vid sina jordbruk. Prisläget på jordbrukets produkter skall sedan tillåtas utveckla sig i samma takt som den allmänna realprisutvecklingen och genom förhandlingar justeras på grund av kostnadsutvecklingar på hemmamarknaden eller ändrade förhållanden på den internationella livsmedelsmarknaden.

5. Då det av utredningen föreslagna omställningsstödet inte kommer att tillgodose de vid jordbruket kvarvarandes intressen bör lantbruksnämnderna i stället få möjlighet att tillämpa generösare inköpspriser, som vid försäljning får avskrivas, och att förstärka sina insatser för rationaliseringsverksamhet.

6. Ett icke produktbundet småbrukarstöd bör tillhandahållas åt brukare, som förut åtnjutit arealtillägg.

7. Mejeriorganisationen bör tillerkännas rätt att samtidigt med allmänna mjölkpristilläggets borttagande genom prishöjningar kompensera jordbrukarna för inkomstbortfall. Mejeriorganisationen bör inte hindras från att vid bestämmande av prisrelationer mellan olika mjölkprodukter ta hänsyn till konkurrensförhållanden vid avsättningen och att utjämna leverantörspriset efter det totala försäljningsresultatet.

Särskilt yttrande av herr Hansson

I huvudsak har jag anslutit mig till de tankegångar och förslag, som framförts i reservationen av herr Bengtsson m. fl. I vissa detaljer vill jag emellertid ytterligare utveckla några synpunkter, vilket särskilt gäller produktionsvolymens omfattning. Jag anser, att utredningsmajoriteten med sitt förslag om att jordbrukspolitiken skall inriktas på en självförsörjningsgrad av 80 % tar alltför lätt på vårt lands vitala försörjningsintressen.

Det svenska jordbruket i nuläget

Det är självklart att jordbruksproduktionen såväl som all annan verksamhet måste bedömas från samhällsekonomiska synpunkter och att högsta möjliga effektivitet måste eftersträvas inom jordbruket liksom på andra områden.

Den allmänt kritiska attityd, som utredningsmajoriteten intagit till jordbruket, skapar föreställningen att det svenska jordbruket skulle vara en eftersatt näringsgren, som ej kan följa med i utvecklingen. En sådan inställning är att beklaga, eftersom det svenska jordbruket kunnat hävda sig mycket väl i jämförelse med andra länders jordbruk. I vårt land har produktivitetsökningen i jordbruket tidvis överträffat motsvarande utveckling inom industrien.

Visserligen ligger vissa delar av vårt land mindre gynnsamt till för jordrukssproduktion än i stort sett övriga västeuropeiska länder. Inom de delar av vårt land där klimat och jordmån är gynnsamma — och det gäller våra egentliga jordbruksområden — torde effektiviteten hos vårt jordbruk vara fullt jämförbar med den som finns i de bästa av Västeuropas jordbruksområden. Trots att det svenska jordbruket har de högsta omkostnaderna i jämförelse med övriga europeiska länders jordbruk, har det kunnat producera livsmedel till priser, som legat på ungefär samma nivå som nämnda länders eller obetydligt över. Detta har varit möjligt endast tack vare en tekniskt hög standard genomsnittligt sett inom vårt jordbruk och en kraftig rationaliseringsinsats. Svenskt jordbruk intar en av de främsta platserna när det gäller ett effektivt utnyttjande av produktionsapparaten.

Det torde därför generellt sett vara felaktigt att betrakta resurser, som användes för jordbruksproduktionen i vårt land, såsom mindre väl utnyttjade än om desamma insatts i t. ex. industriproduktionen. Utredningens majoritet har i sina resonemang kring dessa frågor enligt min mening inte tillräckligt belyst det svenska jordbrukets från internationell synpunkt framträdande ställning och inte heller gett det den plats i svensk samhällsekonomi, som det förtjänar.

I debatten om livsmedelspriserna har man ofta bortsett från fördelningen mellan å ena sidan vad som tillkommer jordbrukaren av detta pris och å andra sidan den del som beror på förädling och distribution. Den arbetsgrupp inom utredningen, som sysslat med distributionsfrågor, redovisar i ett betänkande, att under åren 1950—1961 har priserna

till jordbrukarna för de produkter, som konsumerats inom landet, ökat med 63 %, dvs. att de praktiskt taget följt konsumentprisindexutvecklingen under samma tid. Priserna i detaljhandelsledet för livsmedel från egentliga jordbruksprodukter har däremot ökat med 78 % under samma tid.

Att konsumentpriserna på egentliga jordbruksprodukter ökat mer än övriga varor och tjänster under 1950-talet beror således — frånsett varuskatten — praktiskt taget helt på ökade priser på tjänster från livsmedelsindustri och distribution. Prisstegringarna på nämnda tjänster uppgick enligt distributionsgruppens beräkningar under tiden 1950—1961 till 102 %.

Priserna på jordbruksråvarorna har sålunda fått minskad betydelse för våra livsmedelsutgifter. Det är enligt min mening viktigt, att detta förhållande kommer till klart uttryck i debatten kring jordbrukspolitiken.

Att döma av utvecklingen sedan början av 1950-talet har produktionen av livsmedel i Sverige stagnerat volymmässigt. Livsmedelskonsumtionen per capita har under efterkrigstiden nedgått, så att den nu ligger cirka 10 % under den som redovisades för åren närmast före andra världskriget. Eftersom befolkningen under samma tid ökat med cirka 20 %, har alltså den totala livsmedelskonsumtionen i vårt land stigit med cirka 10 %. Den svenska livsmedelsproduktionen har emellertid under efterkrigstiden ökat med endast 5 %. Denna utveckling skiljer sig från vad som inträffat inom andra västeuropeiska länder, där under samma tid skett en stark produktionsuppgång. Man kan utgå från att det svenska jordbrukets produktionsvolym kommer att minskas i framtiden utan att särskilda åtgärder härför behöver vidtas från samhällets sida.

Under normalår täcker den svenska livsmedelsproduktionen någotsånär det inhemska behovet. På grund av ofrånkomliga variationer genom årsmånens inverkan kan brist resp. överskott uppstå. Under åren 1950—1960 har självförsörjningsgraden varierat mellan 105 % år 1953—1954 och 79 % år 1958—1959. Medeltalet för perioden var 95 %.

Bruttosjälvförsörjningsgraden för egentliga jordbruksprodukter beräknades år 1962—1963 till 98,5 %. Härav berodde cirka 3 % på produktion genom importerat foder. Nettosjälvförsörjningsgraden skulle alltså vara 95,5 %. Senare utförda beräkningar visar, att bruttosjälvförsörjningsgraden år 1965—1966 var cirka 94 %. En snabb nedgång hade sålunda skett.

Problem vid sänkt självförsörjningsgrad

Utredningsmajoriteten har förordat att jordbrukspolitiken skall inriktas på en sänkning av självförsörjningsgraden till 80 %. Som argument för en sådan minskning har bl. a. anförts det i förhållande till industrien högre gränsskydd, som det svenska jordbruket behöver. Här rör man sig emellertid på områden som inte kan jämföras. Världsmarknaden på jordbruksprodukter är av alldeles speciell karaktär. Exportörerna av livsmedel har att välja mellan risken av att varan förstöres genom den ofta begränsade lagringsmöjligheten eller att sälja till nära nog vad pris som helst. De s. k. världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter är sålunda i stort sett bestämda av dumpingartade utbud. Något jämförbart förhållande inträffar inte vid överproduktion på industriens område. De s. k. världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter svarar sålunda inte mot de reella produktionskostnaderna i exportländerna.

Man får självfallet räkna med att vår självförsörjningsgrad kommer att sjunka ytterligare utan att några speciella produktionsbegränsande åtgärder utöver dagens insättes. Såsom framhållits har jordbrukets produktionsvolym minskats mycket snabbt under de senaste åren. Med en likartad reducering framöver skulle den av utredningsmajoriteten åsyftade nedskärningen till 80 % av självförsörjningen vara uppnådd långt före slutet av 1970-talet. Denna bedömning avser sålunda en utveckling, som kan följa vid nuvarande jordbrukspolitik. De skärpta åtgärder, som enligt utredningsmajoriteten skall sättas in för krympning av jordbruksproduktionen, komme att medföra verkningar, som ej skulle begränsas till de av utredningsmajoriteten beräknade utan med all sannolikhet sträcka sig väsentligt längre.

Så kan bli fallet t. ex. då det gäller utredningsmajoritetens förslag om avveckling av mjölkregleringen. Visserligen sker en stark minskning av mjölkproduktionen trots det stöd som den nuvarande regleringen utgör, och i samband därmed har motiv anförts för mjölkregleringens successiva anpassning till den minskade produktionen.

Det bör emellertid tas i beaktande att den nuvarande sänkningen av mjölkproduktionen är betingad främst av dess låga lönsamhet men också är orsakad av vissa arbetskraftsproblem, och av svårigheten att kunna förse storleksrationaliserade gårdar med erforderliga byggnader. Minskningen av mjölkproduktionen bör därför inte betraktas som ett ödesbestämt faktum som man endast har att avvakta resultatet av.

Det kan ifrågasättas om de av utredningsmajoriteten beräknade »vinsterna» genom mjölkregleringens avskaffande är realistiska. Man förordar en sänkning av konsumtionsmjölkpriset med cirka 20 öre per liter och samtidigt en höjning av smörpriset till cirka 12 à 13 kronor per kg. Huruvida det är möjligt att avyttra smör till detta pris har man inte närmare undersökt. Eftersom de största smörkonsumenterna återfinns bland arbetare och pensionärer samt hos åldringar över huvud taget uppstår därmed ett socialt problem, som man stillatigande går förbi.

Smörkonsumtionen per hushåll och konsumtionsenhet år 1958

Högre tjänstemän	7,3 kg
Lägre tjänstemän	9,5 »
Arbetare	10,6 »
Pensionärer	12,3 »
Övriga ej förvärvsarb.	10,4 »
Under 29 år	9,8 »
30—39 år	10,9 »
40—49 »	10,5 »
50—59 »	12,4 »
60—66 »	12,8 »
67—69 »	14,2 »
70—79 »	14,0 »

Man finner den högsta sammanlagda smör- och hushållsmargarinförbrukningen hos jordbrukare och arbetare, den lägsta hos högre tjänstemän. Den lägsta andelen smör resp. den högsta andelen margarin finner man bland högre tjänstemän. Likaså tyder uppgifterna på att ju äldre husföreståndaren är, desto högre ligger smörandelen.

Den relativt obetydliga sänkning som kan beräknas av margarinpriset genom regleringens borttagande kan på intet sätt kompensera dessa konsumtionsgrupper med den högsta smörförbrukningen. I den mån de konsumerar mjölk blir de däremot delaktiga av det lägre mjölkpriset. Barnfamiljernas besparing genom det sänkta mjölkpriset reduceras givetvis också i den mån dessa även konsumerar smör. De av utredningsmajoriteten påstådda fördelarna i förslaget förefaller därför vara allt för kategoriska. Den valfrihet som konsumenterna nu har mellan smör och margarin kommer att starkt påverkas.

För vissa delar av vårt lands jordbruk, framförallt i Norrland, är produktionen av animalier och främst då av mjölk av stor betydelse, vilket torde innebära, att vi inte bör vara overksamma, om minskningen tenderar att åstadkomma svårartade situationer för jordbruk i nämnda och andra likartade bygder. Redan hotet mot det s. k. norrlandsstödet torde ha inverkat negativt inom de områden detta berör. Jag vill beträffande detta särskilda stöd hänvisa till vad som därom anförts i förenämnda reservation.

Eftersom produktionen av mjölk är en förutsättning för köttproduktionen kan en alltför låg mjölkproduktion få allvarliga konsekvenser för den inhemska tillgången på kött. Såsom framhålles i den förutnämnda särskilda reservationen kommer tillgången på nötkött inom en snar framtid att minska så kraftigt att konsumtionsbehovet inom landet ej kan tillgodoses.

Med hänsyn till den värdefulla äggvitetillgång som mjölk och kött utgör bör ej heller av denna orsak en sjunkande produktion tillåtas ernå en ur folkförsörjningssynpunkt riskabelt låg nivå. Jag anser därför att de av utredningsmajoriteten föreslagna åtgärderna på detta område ej är realistiska och de anförda motiveringarna ej tillräckligt bärande, varför jag anser att frågan om mjölkregleringens anpassning till ändrade förhållanden bör underställas förnyad omprövning, varvid framför allt bör beaktas att mjölkproduktionen även i framtiden i huvudsak kan vara knuten till det konventionellt bedrivna familjejordbruket.

Utredningsmajoritetens prognoser och beräkningar kring vår livsmedelsberedskap ger också i övrigt anledning till kommentarer. Majoriteten utgår från att cirka 1 000 000 hektar åker skall kunna nedläggas. Den beredskapslagring av livsmedel som därvid skulle nödvändiggöras har emellertid ansetts av den arbetsgrupp inom utredningen, som sysslat med beredskapsfrågorna, såsom orealistisk. Den intensitetsökning på kvarvarande arealer, som utredningsmajoriteten räknar med, blir ju beroende av de allmänna betingelser, som lämnas jordbruket. De uttalanden, som utredningsmajoriteten gjort t. ex. beträffande en prispresspolitik, kan i fråga om en eftersträvad intensitetsökning knappast peka i gynnsam riktning.

Såsom framhållits skulle en avveckling av mjölkregleringen sannolikt följas av en minskning i mjölkproduktionen och därmed också i köttproduktionen. Huvudargumentet att vi relativt snabbt skall kunna öka självförsörjningsgraden genom att utvidga vegetabilieproduktionen på animalieproduktionens bekostnad mister därvid åtskilligt i realitet. Marginalen härför kan bli för snäv med hänsyn till behovet av en tillräcklig äggviteförsörjning. Den animalieproduktion, som baseras på importfoder, torde minska betydligt vid en avspärrning.

Skulle den inhemska sockerproduktionen krympas gentemot den nuvarande, innebär detta ett hårt slag mot såväl mjölk- som köttproduktionen inom de sockerbetsodlande distrikten. Tack vare de biprodukter, betblast och betmassa, som nu erhålles vid sockerbetsodlingen, upprätthålles en viss produktion av nämnda äggviterika livsmedel inom dessa områden. Det torde inte vara möjligt att med nuvarande ekonomiska betingelser ersätta nämnda fodermedel med andra.

Såsom framgått har genom årsmånsväxling självförsörjningsgraden varierat mellan 105 % och 79 %. Vid en politik, som inriktas på en 80-procentig självförsörjningsgrad, skulle alltså enbart årsmånsväxlingar kunna utlösa kri-

tiska situationer, där de för en avspärrningssituation erforderliga lagren snabbt skulle kunna tömmas.

Utbudet av vissa livsmedel på världsmarknaden, främst animalier, är förhållandevis litet. Krympes produktionsvolymen till 80 % av försörjningsbehovet, måste vi söka säkerställa vår livsmedelsförsörjning genom fasta kontraktsbundna avtal. I sådana avtal torde prisnivån komma att ha ringa gemensamt med de priser, som brukar betecknas som världsmarknadspriser.

Världshandeln med socker torde ge vissa erfarenheter härvidlag. Endast omkring en tredjedel av världshandeln med denna vara sker till världsmarknadspriser. Detta världsmarknadspris har år 1965/66 varit nere i 34 öre per kg. Den övriga världshandeln baseras på långsiktiga kontrakt till priser som f. n. ligger betydligt över denna nivå. Priset på råsocker enligt Common Wealth Sugar Agreement ligger på en nivå av ca 80 öre per kg, vilket omräknat till färdigt socker innebär 85—95 öre per kg. För de avsevärda kvantiteter socker, som U. S. A. genom kontraktsbundna avtal importerar från ett 30-tal länder, gäller ett importpris av 90 öre per kg. Samma pris gäller i sockeravtalen mellan Cuba och Sovjet m. fl. länder. Exemplen torde utvisa att vi inte kan räkna med världsmarknadspris på importvarorna, om vi genom en långt nedpressad produktionsvolym gör oss permanent beroende av att skaffa en betydande del av vårt livsmedelsbehov från andra länder.

En med statliga åtgärder styrd nedskärning av produktionsvolymen till 80 % innebär, att vi avsiktligt gör oss beroende av utlandet för vår livsmedelsförsörjning och skapar ett permanent importbehov. Inget annat land i världen med möjligheter att i stort sett klara sin egen livsmedelsförsörjning har hittills avsiktligt vågat ställa sig i en sådan situation. En förutsättning för att vårt land på detta sätt skulle kunna klara livsmedelsförsörjningen är ju också, att andra industriländer i samma belägenhet som vi inte handlar likadant.

Såsom framhållits i den förstnämnda reservationen har en minskning av självförsörjningsgraden till 80 % och en däremot svarande ökning av livsmedelsimporten stor betydelse även i fråga om valutareservens utveckling. Med de svårigheter, som för den närmare framtiden synes föreligga för strävandena att återställa balans i vår utrikeshandel, är det enligt min mening all anledning att uppmärksamma detta problem.

Problemen kring lagringen

Vid en krympning av jordbruksproduktionen till 80 % självförsörjningsgrad, vilket torde ernås redan vid en nedläggning av 600 000—800 000 hektar åkerjord, krävs från beredskapspolitiska synpunkter en omfattande lagring av livsmedel. Vissa livsmedel har ganska god lagringsbeständighet, t. ex. spannmål och socker, där lagringstiden av experter uppgivits till 3—5 år. För andra varor däremot är lagringstiden avsevärt kortare, t. ex. för fettråvaror 1 år, för fläsk och kött ½ år, för smör 15 veckor och för ägg 1 vecka.

För dessa senare nämnda livsmedel måste man följaktligen välja mellan att antingen inte ha någon mera betydande (tillräcklig) lagring eller också att vid fullgod lageromfattning se till att omsättningen av lagren blir tillräckligt snabb för att förekomma försämring eller förstöring. En så snabb omsättning på animaliesidan har emellertid den nackdelen, att konsumenterna även under fredstid måste konsumera

lagrade livsmedel i mycket stor omfattning. Detta har med all önskvärd klarhet visats av den arbetsgrupp inom utredningen, som sysslat med beredskapsfrågorna.

Vid sin beräkning av kostnaderna för olika sätt att tillgodose det marginella behovet av jordbruksprodukter har denna arbetsgrupp behandlat två olika lager-alternativ. Alt. I bygger på en reducering av 500 000 hektar åker och alt. II på en reducering därutöver på ytterligare 500 000 hektar. Emellertid bedömdes alt. II såsom orealistiskt. Beräkningarna avsåg att söka ange kostnaden för att ersätta den produktion som bortfaller genom nedläggningen av de nämnda arealerna.

Gruppen har även sökt bedöma och ange de lagringstekniska spörsmål som inträffar och deras praktiska konsekvenser för konsumenterna.

Vad beträffar vegetabilierna torde några svårigheter ej uppstå att lagra dessa under den tid (ca 3 år), som man anser att en beredskapslagring bör omfatta. Animalieprodukterna däremot är ganska svårlagrade och kvalitetsförsämring torde få accepteras. Man har räknat med fryslagring, varvid lagren måste omsättas i regel flera gånger årligen för att ej orsakas så stor kvalitetsförsämring, att verkliga avsättningsproblem uppstår.

Här nedan återges beredskapsgruppens översikt av lagrens storlek, omsättningshastighet och uttagens storlek i relation till konsumtionen:

Nödvändiga årliga uttag ur fryslager i relation till total inhemsk konsumtion vid lagring av kvantiteter, fall I.

Produkt	Fall I Produktion från 500 000 ha/år kräver lager av följande storlek, ton	Lagret måste omsättas följande antal gånger per år	Nödvändigt årligt uttag ur fryslager ton	Årligt uttag i procent av inhemsk konsumtion
Kött	62 100	2	124 200	80
Fläsk	51 500	2	103 000	55
Äggmassa	34 800	0,5	17 400	20
Smör	81 000	3,5	283 500	< 100[1]

[1] Egentligen *fyra* gånger den inhemska konsumtionen.

För *kött och fläsk* antages lagring av de aktuella kvantiteterna vara möjlig trots att man redan vid kvantiteterna enligt fall I tvingas att i fredstid konsumera 80 % av köttet och 55 % av fläsket som fryst vara.

Ägg antages lagrade som äggmassa, för vilken produkt lagringstiden kan beräknas till 2 år. Vid kvantiteter enligt fall I innebär denna lagring att ca 20 % av den årliga äggkonsumtionen måste ske i form av äggmassa. Detta antages vara möjligt.

Tabellen visar att lagring av hela *smör*mängden icke är möjlig. Här antages lagring för ett maximialternativ, som innebär att hela den inhemska konsumtionen i fredstid baseras på fryst vara. Detta innebär, vid den omsättningshastighet som angivits i tabellen och vid en konsumtion av 70 000 ton smör per år, en lagerstorlek på ca 20 000 ton. Detta motsvarar möjligheten att vid 3 års avspärrning konsumera 6 700 ton per år ur lager. Av de smörkvantiteter, som beräknats behöva im-

porteras och lagras, 27 000 ton per år eller 81 000 ton totalt, kan sålunda endast 25 % lagras som smör, medan återstoden måste lagras som fettråvaror (kopra, sojabönor, jordnötter och sjödjursolja). Det antages att dessa lagrade fettråvaror i fredstid årligen omsätts på världsmarknaden.

Med hänsyn till att animalierna fordrar vid nu känd lagringsteknik en så snabb omsättningshastighet torde någon mera betydande lagring utöver de omedelbara behoven för försvarsmakten kunna anses vara utesluten.

En kreatursstam som under fredsmässiga förhållanden kan tillgodose det huvudsakliga behovet av animaliska produkter utgör givetvis den bästa beredskapen inför en avspärrning. Emellertid torde den av utredningsmajoriteten föreslagna avvecklingen av mjölkregleringen komma att innebära en kraftig reducering av djurbesättningarna.

Huruvida en intensitetsökning kan åstadkommas på kvarvarande arealer eller inom återstående djurbesättningar blir inte minst beroende på den lönsamhet som kan uppnås. Utredningsmajoritetens förslag ifråga om den inkomstpolitiska målsättningen innebär att en prispress kan komma att etableras, vilken inte torde föranleda någon intensitetsökning utan snarare åstadkomma en extensifierad produktion på områden, där särskilt de rörliga kostnaderna, bl. a. arbetskostnaderna, kan nedbringas.

Man kan inte heller bortse ifrån att en produktionsvolym som ligger så lågt som vid 80 % eller därunder löper risk att pressas ytterligare vid en avspärrning. Endast om lagertillgångarna snabbt kan mobiliseras och inga störningar i försörjningen inträffar, kan en beräknad försörjningsnivå klaras. En avspärrning torde emellertid vara sammankopplad med förhållanden som innebär mobilisering av arbetskraft, traktorer m. m. och därmed risk för minskad produktionsinsats.

Skulle vårt land indragas i krig, uppstår givetvis helt andra förutsättningar. För en presumtiv fiende, som är medveten om att vi gjort oss i hög grad beroende av en omfattande beredskapslagring, måste lagringsplatser och lagringslokaler vara synnerligen eftertraktade mål för angrepp. Den direkta jordbruksproduktionen torde däremot inte utgöra ett primärt mål för en fiendes angrepp, men givetvis kan en till storleksordning och geografisk utbredning begränsad jordbruksproduktion mera animera till bekämpning än ett utbrett och mera omfattande jordbruk. Sveriges förmåga att kunna motstå utrikespolitiska påtryckningar under en storkonflikt är givetvis också i hög grad beroende på den självförsörjning och beredskap vi byggt upp i fredstid. Exempel från senaste världskrig torde verifiera detta.

Den nedpressning av produktionsvolymen som utredningsmajoriteten föreslår är alltså enligt min mening behäftad med allvarliga riskmoment, inte minst vad beträffar den då nödvändiga lagringen. Såsom jag förut anfört talar åtskilliga motiv för att försörjningsgraden kan komma att sjunka under 80 %.

Försvarspolitiska synpunkter

En minskning av livsmedelsproduktionen till en självförsörjningsgrad av 80 %, som utredningsmajoriteten förordar, torde såsom framhållits förutsätta en långtgående nedläggning av nu odlad areal. Med stöd av vissa beräkningar och uttalanden torde man kunna räkna med att nedläggningen skulle omfat-

ta ca 1 000 000 hektar. Om man utgår från att denna nedläggning främst kommer att drabba de delar av vårt land, där små brukningsdelar dominerar, får man räkna med att en betydande del av jordbruket i Norrland liksom också inom det sydsvenska höglandsområdet kommer att upphöra.

Härmed kommer även rent försvarspolitiska aspekter i blickpunkten. Det torde vara ofrånkomligt, att den starka uttunning av den bofasta befolkningen, som bortrationaliseringen av en stor del av jordbruket medför, kommer att allvarligt försämra försvaret av vissa områden och då framförallt av de nordliga delarna av vårt land. Det minskade befolkningsunderlaget för en lokal rekrytering till militära enheter och hemvärn måste sålunda innebära att de nödvändiga försvarsåtgärderna i ett krisläge inom ur försvarssynpunkt betydelsefulla områden kommer att fördröjas och bli betänkligt försvagade i ett inledande skede. Särskilt inom sådana kust- och gränsområden, som kan antas vara sannolika anfallsmål, är befintligheten av en tillräcklig bofast befolkning även av stor betydelse för försörjningen av det militära försvaret. Om befolkningen inte kan sysselsättas inom jord- och skogsbruket eller genom en aktiv lokaliseringspolitik ges sysselsättning i andra näringar inom berörda områden, får vi sannolikt räkna med att priset för en låg produktionsvolym inom jordbruket blir en försämrad ekonomisk försvarsberedskap framförallt för Norrlands vidkommande. I Norrland opererande del av vår försvarsmakt måste alltid räkna med att kunna få sin livsmedelstillförsel från landet i övrigt avskuren. Tillgången på livsmedel inom grupperingsområdet kan i sådana fall vara avgörande för en trupps effektivitet och stridsmoral. Det är inte osannolikt att en presumtiv angripare räknar med sådana förhållanden i sin operativa planläggning. Den koncentrering av svenskt livsmedelsproduktion, som utredningsmajoritetens förslag förutsätter, skulle underlätta för en angripare att genom åtgärder, som berör livsmedelsförsörjningen, minska vår värnkraft.

Det förtjänar omnämnas vad utredningens beredskapsgrupp bl. a. uttalat i detta spörsmål: »Det kan dock antas att en i fred omfattande och över större delen av vårt land lokaliserad jordbruksproduktion är mindre sårbar för krigets verkningar och sålunda torde erbjuda något större försörjningssäkerhet än en till storleksordning och geografisk utbredning begränsad produktion. Vid genomförande av strukturrationalisering inom jordbruket är det därför angeläget, att även försvarsekonomiska synpunkter beaktas».

En annan sak, som måste uppmärksammas i sammanhanget, är den inverkan på förädlingsindustriernas placering, som en krympning av jordbruksproduktionen enligt utredningsmajoritetens förslag kan medföra. Naturligast är att förädlingsindustrierna följer produktionen och lokaliseras till ungefär samma områden. Detsamma kan i viss utsträckning sägas om lagerhållningen.

Enligt uttalanden från majoritetsgruppen inom utredningen samt från den närstående håll skulle man få räkna med att jordbruksproduktionen så småningom skall vara lokaliserad till slättbygderna i vårt land, där mera naturliga betingelser anses vara för handen. Väsentliga delar av dessa jordbruksbygder är emellertid med hänsyn till riskerna för invasion planlagda att utrymmas. Den förutsatta koncentreringen av livsmedelsproduktionen till förhållandevis begränsade områden är därför med hänsyn till såväl militär som ekonomisk försvarsberedskap all-

varlig. Om därtill förädlingsindustrierna liksom lagerhållningen av jordbruksråvaror och förädlade livsmedel också kommer att koncentreras till sådana områden, vilket får hållas för sannolikt, försämras förutsättningarna för en godtagbar krigsförsörjning ytterligare.

Minskar man den i gång varande produktionen och därmed beredskapen, ökar man sårbarheten i motsvarande grad. Beredskapsvärdet är exempelvis väsentligt större i en levande djurbesättning än sedan denna nedslaktats och inlagts i fryshuslager. Genom beroendet av elkraftsförsörjningen är vissa delar av vårt land osäkra för såväl förädlingsverksamhet som lagerhållning.

Det synes nödvändigt, att från försvarspolitisk synpunkt största uppmärksamhet ägnas åt den förändring i livsmedelsproduktionens lokalisering, som kan beräknas följa vid en krympning av jordbruksproduktionen enligt utredningsmajoritetens förslag. Likaså torde det vara ofrånkomligt, att en så låg självförsörjningsgrad som 80 % måste tas i betraktande, då omfattningen av vårt militära försvar skall fastställas. Även en stark försvarsmakt kan betvingas, om livsmedelsförsörjningen tryter, och en neutralitetspolitik kan bli svår att upprätthålla, om befolkningen lider brist på mat. Det är svårt att finna någon mening i att successivt förbättra och förstärka det militära försvaret, om samtidigt den inhemska försörjningspotentialen allvarligt försvagas.

Den internationella livsmedelssituationen

Den försörjningssituation, som befolkningstillväxten i världen medför, kan inte betraktas som ovidkommande för vår del. Från detta sekels början har världens befolkning ökats från cirka 1 miljard till cirka 3 miljarder. Den beräknas växa till cirka 6 miljarder före nästa sekelskifte. Denna situation kommer enligt en av världens främsta experter på detta område, professor Raymond Ewells vid State University of New York, att innebära, att 100-tals miljoner människor kommer att drabbas av hungersnöd redan under 1970-talet, dvs. samtidigt med att vårt land enligt utredningsmajoritetens förslag kraftigt skall beskära sin egen produktion och i stället öka importen i konkurrens med de länder, som har brist på livsmedel.

Den otillräckliga försörjningen i u-länderna åskådliggöres av nedanstående av F. A. O. gjorda sammanställning:

Konsumtionen pr capita i olika områden 1957—1959

Område	Kalorier per dag	Animalisk äggvita gr per dag
Sverige	2 940	52
EEC-staterna	2 850	41
Nordamerika	3 118	66
Latinamerika, (utom Argentina o. Uruguay)	2 300	17
Mellersta Östern och Afrika	2 400	13
Fjärran Östern (utom Japan o. Kina)	1 980	7
Japan	2 220	16

Vad som framförallt bör observeras är den helt otillräckliga äggviteförsörjningen, som tyder på en höggradig undernäring. Minimibehovet av animalisk äggvita brukar sättas till cirka 40 gram per person och dygn. Av sammanställningen ovan framgår, att människornas möjligheter att äta sig mätta varierar betydligt länder emellan liksom att den kost de får på många håll har en högst otillfredsställande sammansättning.

Naturligtvis måste u-landsproblemen

på detta område angripas på olika sätt, genom familjeplanering, ökning av den egna produktionen och genom livsmedelstillförsel utifrån. Tyvärr ger de båda förstnämnda medlen resultat först på relativt lång sikt, varför försörjning utifrån ännu lång tid framöver blir det primära. Man har t. ex. i Indien drivit en kampanj för födelsekontroll i snart 20 år, utan att några statistiskt betydelsefulla resultat uppnåtts. Vad beträffar produktionsökningen inom u-länderna pekar prognoser inom F. A. O. på att en sådan ej kan komma att motsvara det behov som uppstår genom befolkningsökningen. U-länderna torde också vara inställda på att ge prioritet åt investeringar för sin industrialisering och sin offentliga sektor (kommunikationer och serviceanläggningar av olika slag samt utbildning).

Underförsörjningen framförallt med animalisk äggvita torde innebära, att dessa dyrbara investeringar ej kan ekonomiskt utnyttjas och förräntas. Som framhållits befinner sig u-ländernas egen livsmedelsproduktion i ständig tillväxt, dock icke så snabbt att den följer med befolkningstillväxten. Den prekära situationen kännetecknas av att en tillräcklig ökning av produktionen synes vara svår att åstadkomma.

Ökningen av livsmedelsproduktionen i Fjärran Österns länder var under åren 1952—1960 ungefär 2,9 % per år. Som jämförelse kan nämnas, att under samma tid ökade motsvarande produktion i EEC-länderna med 2,8 % per år. Även om vi skulle vara så optimistiska, att vi räknar med att nämnda u-länder i Asien kunde öka sin produktion med hela 4 % om året, skulle dock därutöver tillförseln av livsmedel utifrån fram till år 1980 behöva tredubblas i jämförelse med de nuvarande skeppningarna.

Enligt professor Gårdlund har man inom det amerikanska jordbruksdepartementet beräknat, att den ökning av spannmålsproduktionen, som behövs för att fram till 1980 möta befolkningstillväxten och samtidigt höja den genomsnittliga konsumtionen med 10 %, skulle motsvara nära nog hela den nuvarande produktionsvolymen i Nordamerika och Europa.

Experter inom F. A. O. har beräknat att världens livsmedelstillgångar redan före 1980, alltså inom 15 år, måste fördubblas för att någotsånär räcka till. Man har också inom denna organisation gjort en beräkning av livsmedelskonsumtionen genom att omräkna både vegetabilisk och animalisk föda till att motsvara näringsvärdet i spannmål. Endast för att t. ex. Indiens och Pakistans befolkning skulle kunna höja sin livsmedelskonsumtion, uttryckt i spannmålsvärde, till samma nivå som konsumtionen i Japan (ca 2 200 kal) skulle behövas årligen ett spannmålstillskott på ungefär 33 miljoner ton, vilket är avsevärt mera än hela det amerikanska veteöverskottet, som nu utgör cirka 20 miljoner ton.

Dessa exempel ger en viss uppfattning om allvaret i och omfattningen av den internationella livsmedelsförsörjningens problem.

Med hänsyn till att det av allt att döma kommer att globalt föreligga en betydande brist på livsmedel under de närmaste decennierna är det sannolikt att de västliga industriländernas jordbruk kommer att i framtiden få spela en betydligt större roll för världsförsörjningen än vad man hittills i allmänhet föreställt sig. Detta kommer att få betydelse för inriktningen av hela västvärldens jordbrukspolitik och därigenom även för den svenska.

Det torde vara realistiskt att räkna med att de exportöverskott av livsmedel, som uppstår i västvärlden, i första

hand kan komma att disponeras för bistånd åt u-länderna. Det internationella organ, som redan finns i F. A. O., kan tänkas bli utbyggt och inriktas för ett sådant hjälpprogram. Med hänsyn till det latenta hot mot världsfreden, som svältande människomassor utgör, kan inte heller F. N. undgå att vidta kraftåtgärder mot livsmedelsbristen i u-länderna.

Det på initiativ av F. A. O. och E. C. O. S. O. C. (F. N:s ekonomiska och sociala råd) tillkomna World Food Program utgör ett försök att skapa livsmedelsbistånd på multilateral basis och att därigenom säkra kontinuitet i leveranserna. Det har vidare diskuterats, såsom utredningen framhåller, att söka avveckla den internationella »realisationshandeln» med livsmedel genom att överskott i de rika länderna (dvs. de kvantiteter som ej kan avsättas, om önskvärd prisnivå för u-ländernas export skall kunna upprätthållas) övertas av internationella organ. De skulle dels kunna användas som ett internationellt »beredskapsförråd», dels försäljas till lägre priser till u-länderna eller ges som gåvor enligt förut angivna principer.

I en inom jordbruksutredningen utarbetad PM angående prisregleringens utformning, daterad den 29/3 1966, heter det i samma ämne bl. a.: »En faktor i sammanhanget som inte bör glömmas bort är slutligen att man inom ramen för Kennedy-förhandlingarna avser att på längre sikt angripa dels den speciella aspekt av jordbrukets internationella avsättningsproblem, som skapats genom de nedtryckta världsmarknadsprisnivåerna utan relation till produktionskostnaderna, dels problemet med den icke köpkraftiga efterfrågan. Detta avses ske genom en serie världsvida avtal för viktigare produkter. En strävan skulle härvid vara att låta den mer köpkraftiga efterfrågan från industriländerna täckas på världsmarknaden till högre priser än de nuvarande s. k. världsmarknadspriserna. För att ej stimulera till överproduktion skulle emellertid vinsterna härav ej få medföra högre producentpriser utan i stället användas för kraftiga prisnedsättningar vid avsättning till länder med otillfredsställd icke köpkraftig efterfrågan.»

Vad som ovan refererats stöder den mening, som jag framfört under utredningsarbetet, nämligen att man på goda grunder kan förutsätta, att F. N. genom sina ovannämnda organ kommer att kräva, att alla livsmedelspartier på världsmarknaden skall hembjudas dessa för att med prioritet distribueras till de svältande folken. Möjligheten för vårt land att i det läget kräva täckning ur dessa partier upp till 20 % av vårt behov kan bli mycket osäker.

Ett varnande ord har lämnats bl. a. i en rapport från I. F. A.P:s trettonde generalkonferens, där det heter: »En värld, som bekänner sig till tesen om ett växande ömsesidigt beroende, kan inte tanklöst acceptera förslaget att länder med överskott skulle lösa sitt problem genom att begränsa produktionen, medan på andra håll livsmedelstillgången förblir alldeles för låg för den stora majoriteten av befolkningen. Att tillgripa produktionsbegränsning kan endast vara berättigat i sådana fall, där överskottsproduktionen är alltför stor för att kunna användas för den utökade livsmedelshjälpen.»

Det bör i detta sammanhang framhållas, att man i U. S. A. — efter att sedan flera år tillbaka ha medvetet hållit livsmedelsproduktionen nere — nu tycks vara i färd med att söka öka densamma i stället. Detta framgår av president Johnsons förslag till programmet Food For Freedom. Om detta förslag antages av kongressen kommer de ame-

rikanska jordbrukarna att uppmuntras till produktionsökning främst av ris, vårvete och sojabönor. Även på andra håll, bl. a. i England, har liknande krav på produktionsökning framförts. Dessa initiativ torde kunna ses som ett uppvaknande inför den internationella försörjningssituation som med stor sannolikhet snart anmäler sig. Dock kan dessa länder uppvisa en viss produktionsökning även under senare årtionden, vilket nedanstående tablå utvisar. Sverige utgör därvid ett markant undantag.

Produktion av jordbruksprodukter pr capita

Index 1934—38 = 100. Källa: F.A.O.

	1948/53	1958/63
Västeuropa	96	119
Sverige	99	91
Östeuropa	110	148
Nordamerika	116	118
Latinamerika	94	97
Afrika	104	104
Mellersta Östern	97	109
Fjärran Östern (utom Kina)	88	98
Oceanien	94	98
Hela världen (utom Kina)	101	113

Den av utredningsmajoriteten förordade krympningen av vår självförsörjning till 80 % av vårt behov är enligt min mening en orealistisk politik. Den av experterna väntade och sannolika internationella försörjningskrisen har av utredningsmajoriteten ägnats alltför ringa uppmärksamhet. Redan vid den tidpunkt, då utredningens nedbantningsprogram skall vara fullföljt, dvs. i slutet av 1970-talet, beräknas hungerkatastrofen ha fått en mycket allvarlig omfattning. Detta faktum har utredningsmajoriteten gått förbi vid sina bedömanden. Majoritetsförslaget innebär, att vi skulle importera 20 % av vårt livsmedelsbehov och att vi med vår överlägsna köpkraft skulle konkurrera med de folk, som lider av brist på livsmedel. Att en sådan försörjningspolitik från svensk sida är förenad med betydande risker står utom allt tvivel.

Det är orealistiskt att tänka sig, att Sverige skulle kunna upprätthålla en livsmedelsproduktion, som avser överskott för export till u-länderna. Men förekommande tillfälliga livsmedelsöverskott i vårt land bör på verksammaste sätt nyttiggöras för att främja den ekonomiska tillväxten i u-länderna. På vårt land liksom på andra avancerade industriländer måste det anspråket ställas, att vi för den överskådliga framtiden i stort sett skall kunna klara vår egen livsmedelsförsörjning och inte konkurrera med u-länderna om det livsmedelsöverskott, som de kommer att efterfråga på världsmarknaden. Enligt min mening är vårt ansvar gentemot omvärlden och framförallt inför den väntade försörjningskatastrofen i u-länderna odiskutabelt och måste tas med vid planeringen av vår egen framtida försörjning.

Slutsatser i fråga om produktionsvolymen

För närvarande gäller ingen bestämd målsättning för produktionens omfattning. Visserligen angav 1942 års jordbruksutredning siffran 92 % som ett medelalternativ. Men 1947 års riksdag frångick detta förslag och underlät att fastställa någon bestämd produktionsmålsättning. Den uttalade dock, att det ur det allmännas synpunkt måste framstå som angeläget, att produktionen ej skulle överstiga det totala avsättningsutrymmet, minskat med en viss marginal som dock inte närmare angavs. Marginalen ansågs nödvändig för att motverka pristryckande överskott. Å andra sidan angavs, att om produktionen skulle sjunka till en nivå, som in-

gav mera allvarliga farhågor ur beredskapssynpunkt, borde frågan om formerna för och omfattningen av det statliga stödet åt jordbruksproduktionen omprövas i syfte att hindra att produktionen skulle sjunka under den lägsta nivå, som kunde anses acceptabel ur beredskapssynpunkt.

I princip är en sådan flexibel nivå för produktionsvolymen mest realistisk och borde kunna tillämpas även i fortsättningen. De av 1942 års jordbruksutredning fixerade siffrorna torde emellertid ej längre äga praktiskt värde. Jordbruksproduktionen har liksom annan produktion i hög grad berörts av den tekniska och ekonomiska utvecklingen och dessutom har kostvanorna väsentligt förändrats sedan 1940-talet. Men frånsett att de av 1942 års jordbrukskommitté angivna normtalen måste anpassas till nuvarande situation, torde principen med ett visst intervall, inom vilket produktionsvolymen bör tillåtas fritt röra sig, ej kunna frånkännas ett betydande värde alltfort.

Enligt de prognoser för produktionsutvecklingen, som 1960 års jordbruksutredning låtit upprätta, skulle produktionen fram till år 1975 vid oförändrade förhållanden endast medge en självförsörjningsgrad av ca 90 %. Utvecklingen synes emellertid gå väsentligt snabbare att döma av den förut omnämnda nedgången från 98,5 % år 1962/63 till 94 % år 1965/66. Med denna krympningstakt torde siffran 90 % vara uppnådd redan före 1970-talets början även med oförändrade jordbrukspolitiska förhållanden. De av utredningsmajoriteten aviserade åtgärderna avser emellertid att påskynda takten i denna krympning av självförsörjningsgraden.

Givetvis kan en produktionsvolym, som mera permanent åstadkommer förlustbringande exportöverskott, ej anses förenlig med vare sig samhällsekonomiskt betraktelsesätt eller jordbrukets egna intressen. Mot bakgrunden av vad jag förut framhållit är det ur såväl vårt lands intressen som ur internationella aspekter önskvärt med en produktionsnivå som, med undantag för nödvändiga importvaror, täcker vårt eget behov av livsmedel utan att därutöver åstadkomma mera permanenta överskott. Vid nuvarande självförsörjningsgrad (93,3 %) uppstår emellertid ännu besvärande överskott, som måste avsättas med förlust. Som ovan sagts pekar dock trenden i utvecklingen mot en fortsatt krympning av produktionsvolymen framöver, vilket torde innebära bortfall eller minskning av exportförlusterna.

Den övre gränsen för en inhemsk livsmedelsproduktion, som täcker konsumtionsbehovet utan att mera allmänt åstadkomma förlustbringande överskott, torde vara svår att exakt precisera. Detta är inte minst beroende av den icke arealbundna animalieproduktionens omfattning. Denna produktion kan också spoliera utredningsmajoritetens målsättning. Om man emellertid utgår ifrån att en stegring av levnadsstandarden innebär ökad konsumtion av sådana livsmedel, som ej kan produceras i vårt land, torde produktionsvolymens övre gräns böra sökas vid ca 90 %, beräknad på ett jordbruk med allsidig produktion.

Såsom framgår av vad jag förut anfört vill jag bestämt varna för en så låg självförsörjningsnivå som 80 %. En jordbrukspolitik, som avsiktligt eftersträvar en sådan målsättning, är enligt min mening ej förenlig med det ansvar vi bör känna mot våra egna samhällsintressen och ej heller med våra skyldigheter i internationella sammanhang. Jag kan ej heller acceptera en politik, som utan att vidtaga åtgärder låter pro-

duktionsvolymen falla till denna låga nivå. Med hänvisning till den snabba nedgången i självförsörjningsgraden som skedde under åren 1962/63 till 1965/66 kan man inte utesluta möjligheten av att de åtgärder som utredningsmajoriteten anser böra vidtagas, kan utlösa en krympningsprocess, som kan gå vida längre än vad man avsett. Detta kan motiveras av den trögrörlighet som präglar produktionsmedlen inom jordbruksnäringen — en trögrörlighet som påverkar utvecklingen i båda riktningarna.

Jag anser därför att en ständig kontroll bör hållas över produktionsvolymens utveckling i syfte att i god tid kunna påverka en ur nationella och internationella synpunkter för stark nedgång i självförsörjningsgraden. Genom de mycket starka svängningar i försörjningsnivån som enbart årsmånsväxlingarna kan åstadkomma kan en för låg målsättning medföra att vi kan komma i synnerligen allvarliga försörjningssituationer.

Utredningsmajoritetens förslag om 80-procentig självförsörjning måste tolkas som en maximisiffra, som ej bör överskridas. Enligt min mening bör en sådan maximisiffra i stället sökas vid 90 % och 80 % bör betraktas som en lägsta gräns, som man allvarligt bör söka undvika. Liksom 1942 års jordbruksutredning präglade 92 % såsom ett medelalternativ, som kunde utgöra ett riktmärke för produktionsvolymen, skulle man nu kunna fastställa medelsiffran 85 %. Med hänsyn till de riskmoment, som är förknippade med en för låg målsättning, anser jag dock att riktmärket för en mellan en övre (90 %) och en undre gräns (80 %) svängande produktionsvolym bör sökas i närheten av den övre gränsen.

Med en sådan målsättning skulle en naturlig anpassning kunna ske av friställd arbetskraft och kapital ur jordbruket till annan sysselsättning, samtidigt som sociala intressen och samhällsintressen i övrigt skulle kunna tillgodoses. Därvid skulle också lagringen av livsmedel kunna begränsas så att konsumenterna ej skulle behöva använda lagrade livsmedel i någon nämnvärd utsträckning i sin dagliga hushållning. Likaså skulle beredskapsmomentet bli mera verklighetsbetonat genom att vi ej blir så beroende av andra stater för vår livsmedelsförsörjning, vilket ur den alliansfria utrikespolitikens synpunkt är betydelsefullt. Vi skulle då också undvika att bli en på världens otillräckliga livsmedelstillgångar tärande nation.

Jordbruket skulle vid en sådan produktionsmålsättning ges tid att anpassa sig efter nya utvecklingslinjer, vilket är av betydande värde. En sådan anpassnings- och omställningsprocess för jordbruket är av intresse för alla parter och bör uppmuntras och stödjas med realistiska insatser.

I sammanhanget är det också anledning att framhålla, att utredningsmajoriteten synes utgå från en sannolikt överdriven uppfattning om den samhällsekonomiska vinst, som skulle göras genom överflyttning av arbetskraft från jordbruket till andra sysselsättningar. Man tycks bortse från att av de cirka 200 000 jordbrukarna i vårt land är endast cirka 60 000 under 45 år. Dessa torde behövas inom det storleksrationaliserade jordbruket. Endast i den mån den äldre arbetskraft, som avses skola frigöras, kan beredas sådan sysselsättning, att arbetsinsatsen i det nya yrket ger ett högre produktionsvärde, uppstår en samhällsekonomisk vinst. Mycket talar för att utredningsmajoriteten räknat fel på denna punkt.

Jordbrukets rationalisering

För att livsmedelsproduktionen skall kunna ske till billigast möjliga priser måste vi ha rationella, effektiva brukningsenheter inom jordbruket. Ett rationellt familjejordbruk, som skall ge full sysselsättning åt arbetskraften, kräver f. n. en investering av flera hundra tusen kronor. Trots denna betydande investering med därmed förenade risktagande är den inkomst, som brukaren i bästa fall kan uppnå, ungefär likvärdig med genomsnittlig industriarbetarinkomst. För att sådana brukningsenheter, som med hänsyn till förefintliga tekniska och ekonomiska betingelser kan betecknas som rationella, skall kunna åstadkommas, fordras givetvis att de kan lämna en företagsekonomisk lönsamhet, som kan jämföras med förräntningen å kapital som nedlagts i annan verksamhet, liksom också att den i jordbruket sysselsatta arbetskraften beredes inkomstmöjligheter i paritet med jämförbara grupper. Om så ej sker, kommer ej heller dylika rationella produktionsenheter att kunna bildas.

Jordbrukarna i vårt land har i jämförelse med förhållandena i de flesta övriga västeropeiska länder under senare år gjort mycket betydande insatser för att rationalisera och effektivisera sin näringsgren. Intresset för arealutvidgning är stort bland jordbrukarna. Under senare år har initiativet till storleksrationalisering i cirka 80 % av fallen tagits av jordbrukarna själva. Rationaliserings- och effektiviseringsprocessen har i stort sett skett på jordbrukarnas egna initiativ. Så måste förhållandet bli även i framtiden.

Samhället måste emellertid med olika medel underlätta jordbrukets omvandlingsprocess. Till dessa insatser hör inte bara direkta rationaliseringsstödjande åtgärder och insatser i fråga om omflyttnings- och omskolningsåtgärder utan även skydd för en stabil inkomstbildning, en liberal finansieringspolitik samt utökad undervisning, utvidgad forsknings- och försöksverksamhet m. m.

Ofta har rationaliseringsverksamheten bromsats genom otillräckliga resurser hos rationaliseringsorganen i fråga om såväl personal som kapital. En betydande ökning är därför angelägen av möjligheterna till finansiering av såväl jordförvärv som för yttre och inre rationalisering. Krediter till rimligare ränta och gynnsammare amorteringsvillkor än för närvarande behövs för en fortsatt rationaliseringsprocess. Den nuvarande kredit- och räntepolitiken har verkat hämmande på jordbrukarnas strävan i detta syfte.

Men det är också viktigt att rationaliseringssträvandena inom jordbruket underlättas genom att jordbruket beredes samma möjligheter som andra näringsgrenar till självfinansiering, främst genom investeringskonton och resultatutjämning vid beskattningen samt genom mer realistiska avskrivningsmöjligheter i fråga om byggnader. Enligt min mening har jordbruksutredningen inte ägnat dessa spörsmål tillräcklig uppmärksamhet.

Särskilt det genom rationaliseringsverksamheten uppkommande byggnadsbehovet kräver anpassade finansieringsmöjligheter. De högt uppdrivna byggnadskostnaderna verkar nämligen återhållande, då det gäller att förse de nybildade fastigheterna med efter den ökade arealen erforderliga stall- och ekonomibyggnader. Det är givetvis orationellt och oräntabelt, om djurhållningen på en sammanlagd fastighet splittras upp på de gamla fastigheternas stall- och ekonomibyggnader. I den

aktuella debatten om jordbrukets strukturrationalisering bortser man i allmänhet från dessa mycket vitala problem. Enligt till utredningen lämnade uppgifter har kostnaderna för under de första åren av 1960-talet uppförda byggnader hållit sig vid cirka 60 miljoner kronor per år mot bortåt 80 miljoner kronor vid 1950-talets början. Tas hänsyn till penningvärdets fall uppgår reduktionen från början till slutet av 1950-talet till cirka 45 %. Investeringar i nya ekonomibyggnader inom jordbruket motsvarade år 1962/63 endast 0,2 % av den behövliga byggnadsvolymens återanskaffningsvärde, medan man för normal avskrivning räknar med minst 1,5 % av samma värde. Det är alldeles uppenbart, att det sedan lång tid försiggår en förslitning av ekonomibyggnadsbeståndet inom jordbruket.

I den mån detta beror på att en förestående arealutvidgning avvaktas finns inget att anmärka. Men med hänsyn till den relativt kraftiga strukturrationalisering, som försiggått under nämnda år, torde ett betydande byggnadsbehov ej ha kunnat tillfredsställas. Det är givetvis av vikt att jordbruket ges möjligheter att komplettera de storleksrationaliserade egendomarna med erforderligt byggnadsbestånd för åstadkommande av harmoniska enheter.

Det kapitaltillskott, som krävs för denna upprustning, är så betydande, att det är förklarligt, att jordbrukarna med den prispolitiska utveckling, som förevarit, ej ansett sig kunna göra sådana investeringar i önskvärd omfattning. Den rationalisering, som redan har skett genom mekaniseringen, har varit betydligt mindre kapitalkrävande än den som återstår i form av arealutvidgning och byggnadskomplettering. Den prispolitik, bl. a. prispress, som utredningens majoritet förordar, skulle med all säkerhet inte ge förutsättningar för fullföljandet av den storleksrationalisering, som skulle utgöra ett av målen för de föreslagna åtgärderna.

Jag finner det vidare anmärkningsvärt, att utredningens majoritet inte ansett sig böra mera uppmärksamma, att de senaste årens starka penningvärdeförsämring har varit ett betydande hinder för jordbrukets rationalisering. Penningvärdeförsämringen har avhållit många från att förvandla värdebeständiga tillgångar i jordbruk till kontanta sparmedel. Av största vikt är därför, att den ekonomiska politiken får en sådan utformning, att stabilare förhållanden kan uppnås. Om penningvärdeförsämringen fortsätter, får det av utredningen föreslagna avgångsvederlaget för brukare av mindre egendomar inte den stimulerande effekt för rationaliseringsverksamheten som avsetts. Avgångsvederlaget skall ju enligt majoritetens förslag utgå med 5 000 till 20 000 kronor efter viss prövning och vara skattepliktigt. Om en jordbrukare genom detta bidrag lockas att sälja sin gård tidigare än han annars skulle ha gjort och i bästa fall erhåller ett avgångsvederlag av 20 000 kronor, går kanske 8 000 kronor av detta omedelbart bort i skatt. Med en penningvärdeförsämring av t. ex. 4 % per år, vilket torde vara lågt räknat med nuvarande ekonomiska politik, skulle avgångsvederlaget redan efter några få år ha reducerats väsentligt i värde i jämförelse med motsvarande värde i den försålda gården. Detta förhållande påvisar angelägenheten av att man upptar till förnyad prövning huruvida det från jordbruket lösgjorda kapitalet kan beredas annan värdebeständig placering.

Skogskomplettering, lokaliseringspolitik m. m.

Slutligen vill jag beröra ytterligare några områden, som enligt min mening

inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet under utredningsarbetet.

En av de arbetsgrupper, som varit verksamma inom jordbruksutredningen, har ägnat skogsfrågorna en ingående behandling och i en särskild PM redovisat såväl skogsnäringens ställning som fristående näringsgren som dess betydelse som komplement till jordbruket. Även synpunkter på framtidsproblemen har därvid berörts. I sitt slutbetänkande har emellertid jordbruksutredningen inte beaktat dessa frågor. Enligt min mening måste jord och skog betraktas som en enhet. Jag anser därför att vid sidan av nya riktlinjer för jordbrukspolitiken en effektiv upprustning av vårt skogsbruk framstår som en av våra viktigaste samhällsuppgifter.

Det är angeläget att de statliga utredningar, som är verksamma för att kartlägga mycket betydelsefulla avsnitt inom skogsnäringen, snarast möjligt framlägger sina betänkanden, för att skapa underlag för en bedömning av vilka åtgärder som måste vidtagas för att möjliggöra ett effektivt utnyttjande och en förstärkning av vårt skogskapital.

Vi vet redan, att våra förädlingsresurser är helt otillräckliga för att på ett ekonomiskt sätt nyttiggöra de virkestillgångar, som finns upplagrade i våra skogar i mellersta och södra Sverige, och ännu mindre räcker de till för att ta hand om den ständigt ökade årliga tillväxten.

En uppskattning av hela det tillgängliga virkesförrådet bör bilda underlaget för en riksomfattande planering av de åtgärder, som måste till för att i en hårdnande internationell konkurrens säkra avsättningen av våra skogsprodukter. För att i görligaste mån kunna undvika de långdragna, kostnadskrävande och ofta upprörda förhandlingar och debatter, som föregår varje lokalisering av en ny massaindustri, måste nödvändiga markområden efter våra kuster och vattendrag i god tid reserveras härför. I riksplaneringen bör grundliga studier företas i syfte att så långt det är möjligt att med tillhjälp av modern teknik undgå följderna av luft- och vattenföroreningar.

Vidare måste hög prioritetsgrad tillmätas skogsnäringen då det gäller att ställa nödvändigt kapital till näringens förfogande för att snabbt kunna verkställa de mycket stora investeringar som behövs för att vi snarast möjligt skall kunna mobilisera de avsevärda latenta tillgångar, vi har i våra skogar.

Jämsides med denna upprustning av vår kapacitet på industrisidan bör alla tänkbara åtgärder vidtagas för att genom rationell skogsvård ytterligare öka såväl kvalitet som kvantitet på vårt virkesförråd.

Såsom en ny faktor då det gäller att öka våra virkestillgångar har skogsgödslingen kommit in i bilden. Enligt nyligen publicerade försöksresultat skulle det vara teoretiskt möjligt att med hjälp av en rationellt bedriven skogsgödsling väsentligt förkorta omloppstiden och öka virkestillgången.

Ökade resurser för en intensivare forskning på skogsbrukets område måste av samhället med det snaraste ställas till förfogande för de institutioner som är verksamma inom denna sektor. Många för skogsnäringen vitala frågor är hittills inte alls eller otillräckligt utredda. Härvid kan nämnas problem på genetikens område, föryngringsfrågor, humusproblem, växtnäringsproblem, avverknings- och transportproblem samt förädlingsproblem i fråga om virket inte minst på det kemiska området.

Enligt min uppfattning måste ett klart utformat skogspolitiskt program på riksplanet med det snaraste utformas.

Strävandena att komplettera jordbruk med skogsmark måste enligt min mening kraftigt stödjas. Kombinationen jordbruk och skog ger i de delar av landet, där den är möjlig, goda förutsättningar för en effektiv produktion. Angelägenheten av skogskompletteringar ökas i samma mån som jordbruket behöver större skogsinnehav för ett effektivt utnyttjande året runt av arbetskraft och maskiner.

Det kan naturligtvis inte vara jordbruksutredningens uppgift att närmare utreda frågor som hör till lokaliseringspolitiken. Men då jordbrukspolitiken och lokaliseringspolitiken nära berör varandra, är det anledning att understryka kraftigare än vad utredningsmajoriteten gjort angelägenheten av att jordbrukets strukturrationalisering effektivt samordnas med en aktiv lokaliseringspolitik. Ett rationaliserat jordbruk kan i vissa delar av vårt land inte ensamt bilda underlag för nödvändig service. Annat näringsliv, främst industrier, måste därför lokaliseras till landsbygden och framförallt till landsbygdens tätorter. Vid en sådan utformning av vårt näringsliv kan den jordbruksbebyggelse, som friställes genom rationaliseringen, i stor utsträckning utnyttjas även i fortsättningen som bostäder och för andra ändamål.

Av stor vikt är också att ökad uppmärksamhet ägnas åt natur- och landskapsvården, i samma mån som strukturrationaliseringen inom jordbruket fortskrider.

Visserligen är aktiv landskapsvård ett från jordbrukspolitiken sidoordnat intresse, men den strukturrationalisering som pågår och som anses komma att öka framöver torde medföra ett behov av att ägna denna fråga mera uppmärksamhet. I jordbruksutredningens förberedande arbete har frågor rörande landsbygdsintressena contra jordbrukets strukturrationalisering undersökts och föranlett ett ej obetydligt redovisningsmaterial. Vid den fortsatta behandlingen inom utredningen har emellertid dessa frågor praktiskt taget förbigåtts och de spörsmål som aktualiserats i vederbörande arbetsgrupps betänkande har inte följts upp från utredningens sida.

Eftersom landskapsbilden kan komma att starkt beröras genom jordbrukets omvandling, hade bestämda rekommendationer från utredningens sida i nämnda frågor varit värdefulla. Jordbrukspolitiken kommer allt mera att inrymma intressen som är gemensamma för alla folkgrupper. Detta gäller, som jag förut framhållit, bl. a. försörjningsmöjligheterna, som, i samma mån som produktionsvolymen skulle bringas att sjunka till av utredningsmajoriteten avsedd nivå, ger anledning för konsumenterna att noga beakta utvecklingen. Det gäller beredskaps- och försvarsintressena, den ekonomiska konsekvensen på näringslivet i övrigt etc. Men alla folkgrupper har också intresse av att svensk natur kan bevaras med alla de skönhetsvärden som den äger. Detta är särskilt betydelsefullt, ju mer turismen utvecklas och folk söker avkoppling och vederkvickelse i naturen. Den omväxling som i dag karaktäriserar vår landskapsbild med skog och öppen åkermark under odling ger intrycket av en »levande» natur, som skänker just den tillfredsställelse, som en stressande vardag kräver som avkoppling. Om därför nedlagda jordbruk får stå som ruiner och den forna åkerjorden tillåts växa igen med ogräs eller buskvegetation för att så småningom erövras av skogen, kan landskapsbilden radikalt förändras och stora naturvärden gå till spillo.

Hand i hand med jordbrukets struk-

turomvandling måste därför en aktiv landskapsvård etableras. De myndigheter som nu finns för denna uppgift måste ges ökade möjligheter att fullfölja densamma, och deras arbete bör samordnas med strukturrationaliseringsorganens verksamhet. Dessa organ bör arbeta i god kontakt med varandra. Många rationaliseringsåtgärder kräver att naturvårdsorganen inkopplas. Min uppfattning är alltså att landskapsvården, även om den inte direkt hör till jordbrukspolitiken, måste ägnas alltmer ökat intresse och insatser även i jordbrukspolitiska sammanhang.

Särskilt yttrande och reservation av herrar Bengtsson, Hansson, Holmström, Håkansson, Oscarsson och Åstrand

Innehåll:

---

1) I fråga om sockerregleringen ansluter sig reservanterna till skrivning och förslag i kapitel XI.

Inledning

På grund av den korta tid som stått till förfogande för utformande av föreliggande särskilda yttrande och reservation har framställningen måst begränsas till mer väsentliga frågor som behandlas i jordbruksutredningens betänkande. I det följande framlägger vi såväl vår allmänna inställning till de jordbrukspolitiska frågorna som vårt ståndpunktstagande till viktigare förslag från utredningen.

I. Internationella frågor

(Ansluter främst till kap. I)

De internationella frågorna har i betänkandet främst belysts i kapitlen A: II, A: III och I. Eftersom, som utredningen framhåller (sid. 15 kap. I), den väntade internationella utvecklingen utgör den primära grunden för övervägandena om jordbrukspolitikens framtida inriktning och utformning, har vi ansett det angeläget att inledningsvis ange hur vi bedömer vissa internationella problem, som har betydelse i samband med den svenska jordbrukspolitikens utformning.

Den svenska jordbruksproduktionen är i huvudsak inriktad på att tillgodose ett inhemskt behov av livsmedel. I direktiven till utredningen och i utredningens slutsatser (bl. a. sid. 15 kap. I) framhålls, att detta också bör vara en framtida målsättning för jordbrukspolitiken. Totalt sett svarar jordbruket f. n. för ca 94 % av det inhemska livsmedelsbehovet i kalorier räknat (brutto, utan beaktande av att viss del av produktionen bygger på importerat foder). Nettosjälvförsörjningsgraden beräknas ligga ca 3 % lägre. I början av 1960-talet var självförsörjningsgraden (brutto) ungefär 98 %. Under de senaste åren har en gradvis sänkning av självförsörjningsgraden ägt rum. Enligt jordbruksutredningens prognoser i kap. A: VIII kan man räkna med en nedgång till ca 92 % vid mitten av 1970-talet. (Jfr. sid. 35 kap. II.) Dessa prognoser baseras på de ursprungliga beräkningar, som gjorts med utgångspunkt från en 98-procentig självförsörjningsgrad. De på sid. 45 i kap. II redovisade prognoserna visar en bruttoförsörjningsgrad på drygt 90 % vid mitten av 1970-talet. De senaste årens utveckling tyder dock enligt våra bedömningar på en något kraftigare nedgång.

Den internationella handeln med jordbruksprodukter sker i allmänhet till priser som ligger långt under de svenska. Gränsskyddet (införselavgifternas höjd i förhållande till import/exportpriserna eller de s. k. världsmarknadspriserna) ligger för närvarande (våren 1966) i genomsnitt vid ca 60 %. Variationerna mellan olika produkter är dock rätt avsevärda. Under hänvisning till detta gränsskydd hävdas ibland, att den nuvarande jordbrukspolitiken årligen »kostar» konsumenterna 1,5 à 2,0 miljarder kr — ibland nämns väsentligt högre belopp.

Räkneövningar av detta slag anser vi emellertid vara meningslösa, eftersom man då helt bortser från den ekonomiskt/institutionella och sociala verkligheten liksom från beredskapsmotivet. Likaså bortser man från att en närmare anknytning av det svenska jordbruket till internationella förhållanden troligtvis kommer att ske inom ramen för en västeuropeisk ekonomisk gemenskap, vilket i sig själv innebär att kalkyler med utgångspunkt från de nu rådande världsmarknadspriserna blir ointressanta. I detta sammanhang bör även nämnas de troliga prisstegringar, som på längre sikt kan föranledas av intensifierade åtgärder för att lösa den globala försörjningssituationen beträffande livsmedel. Utredningsmajoritetens slutsats, att de samhällsekonomiska vinsterna av en delvis förändrad jordbrukspolitik kan kalkyleras från världsmarknadsprisnivå anser vi därför vara en alltför grov förenkling av faktiska förhållanden.

Vi vill även erinra om att det inte är mer än 12—13 år sedan världsmarknadsprisnivån och den svenska prisnivån för jordbruksprodukter låg rätt nära varandra. Efter Korea-krisen har emellertid jordbruksprodukternas utbytesvärde på de internationella marknaderna (terms of trade) företett en i stort sett ogynnsam utveckling. I slutet av 1962 uppgick gränsskyddet till ca 50 %. Det sjönk till 25 à 30 % i början av 1964 för att så åter successivt stiga till ungefär det dubbla. Nyssnämnda i internationella jordbrukspolitiska sammanhang rätt måttliga gränsskydd översteg inte mycket det samtidiga skyddet för många svenska industriprodukter. Det bör understrykas, att världsmarknaderna för många för svenskt jordbruk viktiga jordbruksprodukter i hög grad avviker från den marknadsbild, som föreligger på andra varuområden. Speciellt gäller detta animalieprodukterna, vilka svarar för ungefär 80 % av det svenska jordbrukets intäkter. Vi vill i detta sammanhang understryka utredningens konstaterande: »Priserna på jordbruksprodukter i internationell handel präglas därför alltjämt av låga bytesvärden i förhållande till andra varor *och av stora prisvariationer med spekulativa inslag som följd av marknadens karaktär av ett sökande av avsättningsplats för tillfälliga överskott.*» (Sid. 17 kap. I, kurs. av oss.) I detta sammanhang vill vi även understryka att erfarenheten visar att möjligheterna, främst inom animaliesektorn, att importera till väsentligt lägre priser än de svenska vid en svensk »bristsituation» är relativt begränsade.

Behovet av ett prisstöd/gränsskydd för jordbruket kommer givetvis även framdeles att bli beroende av prisutvecklingen i internationell livsmedelshandel. Utredningen har vid sin bedömning utgått från att behov av ett högt, eller till och med ett mycket högt, gränsskydd kommer att föreligga under »överskådlig framtid». Utredningens ställningstaganden till frågan om produktionens lämpliga storlek, en om så bedöms erforderlig med prissänkningar framtvingad reduktion från dagens 94 % till omkring 80 % självförsörjningsgrad mot slutet av 1970-talet, utgår bl. a. från uppfattningen att övervägande skäl talar för att den aktuella världsmarknadsbilden — med väsentligt lägre priser på de internationella marknaderna än på den avskärmade svenska marknaden — kommer att i stort sett vara bestående för överblickbar framtid. (Jfr. t. ex. sid. 20 kap. I.) Vår bedömning av utvecklingen avviker emellertid på denna punkt från utredningens. Innan vi går in på denna fråga vill vi emellertid något beröra det svenska jordbrukets naturliga produk-

tionsförutsättningar sett ur internationell synpunkt.

Det är uppenbart att större delen av dagens svenska jordbruk inte har förutsättningar, lika litet som mycket stora delar av jordbruket i de industrialiserade länderna, att bestå om produktionen skulle baseras på nuvarande världsmarknadspriser. Däremot torde det svenska jordbruket ha förutsättningar att hävda sig väl inom exempelvis en gemensam västeuropeisk marknad omfattande EEC- och EFTA-länderna.

Sveriges stora geografiska yta gör ett generellt omdöme om jordbrukets naturliga förutsättningar vanskligt. De sydsvenska slättbygderna tillhör dock, såsom belyses i betänkandet, både ur klimatisk synpunkt och med hänsyn till jordmån och topografi Europas bästa jordbruksbygder. Goda jordar finns det även annorstädes, men framför allt klimatet verkar hämmande ju längre norrut man kommer. Om man emellertid tar hänsyn till kombinationen jordbruk/skogsbruk reduceras dock detta handikapp sysselsättnings- och inkomstmässigt sett för den enskilde lantbrukaren, eftersom skogsbruket gör det möjligt för honom att ekonomiskt utnyttja lågsäsongen i växtodlingen. Kombinationen jordbruk och skogsbruk kan med andra ord ge möjligheter till en jämn och tillräckligt inkomstbringande helårssysselsättning för brukaren. Utvecklingen i jordbruket går alltjämt mot ökad specialisering, som emellertid ofta leder till ojämnare arbetsbehov i jordbruksdriften. Kombinationen mellan jordbruk och skogsbruk kan därför möjliggöra en längre gående specialisering och därmed snabbare effektivisering av själva jordbruket än som eljest vore möjligt. Ur samhällsekonomisk synpunkt betyder detta att jordbruksproduktionen vid rationellt uppbyggda kombinerade jordbruks/skogsbruksföretag kan bedrivas vid en relativt låg och, i jämförelse med många andra länders jordbruksproduktion, i stort sett konkurrenskraftig produktionsnivå. Ersättning för insatta produktionsresurser, främst arbetskraft men även i viss mån maskiner, kan ju kalkyleras med utgångspunkt från delsysselsättning inom jordbruksproduktionen. Med tanke på skogsbruksdriften innebär inte förekomsten av ett stort antal sådana företag en samhällsekonomisk »belastning» eller att skogsbruket kan sägas »subventionera» jordbruket under förutsättning att skogsbruket bedrives så att det är fullt konkurrenskraftigt med andra former av skogsbruk, t. ex. genom skogsbruksområden eller liknande. Tyvärr har utredningen bortsett från detta vid sin sammanfattande bedömning av det svenska jordbrukets produktionsförutsättningar (sid. 23 ff. kap. I).

Kunskaper, skicklighet och en hög teknisk nivå är ett av den svenska industrins främsta vapen i konkurrensen med andra länders industrier. Vid en jämförelse framför allt med det västeuropeiska jordbruket står sig det svenska lantbruket gott i detta avsende. Förutsättningarna för att ytterligare öka den kunskapsmässiga och tekniska nivån inom svenskt jordbruk är också goda, bl. a. på grund av den förhållandevis höga standarden i den grundläggande skolutbildningen i vårt land.

Den tekniska utrustningen vid svenska lantbruk är i allmänhet god och lantbrukarna i många av våra jordbruksbygder anses i allmänhet vara väl så långt, kanske till och med längre komna, än jordbrukarna i Europas främsta agrarländer när det gäller att utnyttja de jordbrukstekniska framstegen. Som utredningen konstaterar är emellertid många lantbruksföretag idag alltför små för att man vid rådande

produktionsteknik och prisnivå skall kunna optimalt kombinera arbetskraft, mark, kapital, maskiner och redskap. Detta — den ogynnsamma företagsstrukturen — är ett av de främsta problemen för framtiden i Sverige och Västeuropa. Det är i första hand i detta avseende som man i Förenta Staterna och ytterligare några transoceana länder med kort odlingshistoria har bättre produktionsförutsättningar än europeiskt jordbruk. Det är därför uppenbart att tyngdpunkten ifråga om åtgärder, syftande till att öka det svenska jordbrukets konkurrenskraft, därför främst måste syfta till en omvandling av företagsstrukturen i näringen.

Utredningen konstaterar att inkomstnivån i det svenska jordbruket relativt sett är låg, trots det höga gränsskydd som näringen åtnjuter. Jordbruksbefolkningen är en av våra största låginkomstgrupper. Detta framgår av betänkandets kapitel A: XIII. Detta hindrar givetvis inte att inkomstvariationerna inom jordbruket, liksom inom andra näringsgrenar, kan vara mycket stora. Dessutom förekommer stora variationer mellan olika år.

Som framgår av kapitel A: XIII ligger de svenska producentpriserna för närvarande ca 5 % högre än de västeuropeiska priserna i genomsnitt. Det är inte många år sedan de svenska priserna sammanföll med det europeiska genomsnittet eller till och med låg lägre än detta. Den prisklyfta som under senare år uppstått mellan producentpriser i Sverige och vissa andra västeuropeiska länder beror i väsentlig grad på att en höjning av de svenska priserna skett för att kompensera för en något snabbare inflation i Sverige än inom EEC. Man måste emellertid även ta hänsyn till att det utöver det prisstöd som direkt kan hänföras till viss vara via gränsskyddet i många länder utgår direkta subventioner, som innebär en förstärkning av jordbrukarnas inkomster. I stort sett gäller, att denna typ av subventioner spelar en väsentligt större roll i andra europeiska länder än i Sverige.

Vår här kort skisserade bedömning har lett oss till uppfattningen att en svensk anknytning till en allmän västeuropeisk marknad, eller till EEC, troligen inte skulle medföra någon väsentlig förändring av det svenska jordbrukets utvecklingsmöjligheter under förutsättning att svenskt jordbruk erbjuds samma konkurrensförutsättningar som jordbruket inom denna marknad. Annorlunda uttryckt kan det svenska jordbrukets konkurrenskraft gentemot det västeuropeiska jordbruket generellt sett bedömas som god. Det bör beaktas, att det sagda gäller trots att den svenska lantarbetarlönen ligger väsentligt högre än lantarbetarlönen i andra västeuropeiska länder.

Utredningen har i del A belyst det svenska jordbrukets produktionsförutsättningar internationellt sett. Utredningen har dragit den slutsatsen av sina jämförelser och resonemang, att huvuddelen av det svenska jordbruket ifråga om naturliga förutsättningar och produktivitetsläge m. m. intar en mellanställning i Västeuropa och en ganska gynnad ställning i världen i dess helhet. Utredningen förefaller här i viss mån ha underskattat svenskt jordbruks förutsättningar.

I detta sammanhang måste emellertid än en gång erinras om att svenskt jordbruk — lika litet som de flesta andra industriländers jordbruk — i stort sett inte kan producera till nuvarande världsmarknadspriser. Att uppställa ett krav på en sådan produktionsförmåga är också uppenbarligen orealistiskt och orimligt bl. a. med tanke på världsmarknadens karaktär. Ett me-

ra realistiskt mål för den svenska jordbrukspolitiken är att så snabbt som möjligt öka konkurrenskraften gentemot främst det västeuropeiska jordbruket. Konsekvenserna för svenskt jordbruk av EEC:s tillkomst diskuteras ingående i utredningens betänkande. Förutsättningarna ur jordbrukets synpunkt för en svensk anslutning till en utvidgad västeuropeisk marknad har i korthet antytts i det föregående. Det bör dock betonas, att den relativt optimistiska bedömning, som vi gjort, är beroende av att den nuvarande svenska prisnivån — med hänsyn till utgående subventioner i andra länder och den jordbrukspolitik som troligen skulle komma att gälla inom denna marknad — genomsnittligt sett kan beräknas sammanfalla med prisnivån i en tänkt västeuropeisk marknad (bestående av EEC- *och* EFTA-länderna). Ytterligare förutsättning är givetvis att det svenska jordbruket inte heller i andra hänseenden erbjuds sämre produktionsförutsättningar än jordbruket inom en sådan tänkt marknad.

Som utredningen framhåller, ter sig dock frågan om en svensk anknytning till EEC för närvarande inte särskilt aktuell. Av mera näraliggande intresse är därför konsekvenserna för svenskt jordbruk om Sverige, liksom hittills, står utanför EEC samt av utvecklingen inom EFTA.

Tills vidare måste man räkna med en varaktig försämring av exportmöjligheterna på EEC-marknaden. Det torde även vara svårt att på kort sikt räkna med tillfredsställande avsättningsmöjligheter på andra marknader. Skall under sådana förhållanden omfattande exportförluster kunna undvikas, vilket självfallet är ett intresse ur jordbrukets synpunkt, måste detta ske genom att produktionsöverskott i förhållande till den svenska marknaden undviks och genom att effekterna av årsvariationerna dämpas genom lagring, i den mån detta är möjligt med någorlunda bibehållen kvalitet hos de lagrade produkterna. En lagring är emellertid förenad med kostnader och kan dessutom vid nuvarande produktion inte genomföras så att en verklig utjämning åstadkoms. En viss långsiktig produktionsminskning kan därför av marknadsskäl vara motiverad. Vi vill dock framhålla, att det ur samhällsekonomiska synpunkter kan visa sig fördelaktigast att acceptera exportöverskott av vissa produkter och en viss importförsörjning av produkter som i och för sig kan produceras i Sverige (förutsatt att vi därmed utnyttjar våra komparativa produktionsfördelar). Även om den totala produktionen sjunker ned till den nivå beredskapsmotivet kräver, kan likväl tillfälliga överskott uppstå som måste avsättas på världsmarknaderna. I ett sådant läge bör det dock vara naturligt att staten helt svarar för eventuella exportförluster.

När det gäller EFTA-samarbetet kan man enligt vår mening inte anlägga samma synsätt som när det gäller en eventuell västeuropeisk gemensam marknad. EFTA:s struktur är ju sådan att en egentlig ekonomisk integration inte är tänkbar. Detta kan dock möjligen nås mellan de nordiska länderna. De diskussioner, som förts nyligen om ett närmare nordiskt ekonomiskt samarbete, eventuellt en nordisk tullunion, har dock som bekant varit fruktlösa. När det gäller jordbrukssektorn reduceras därför EFTA-problematiken till stor del till frågan om Danmarks möjligheter att vinna kompensation för förlorade marknader inom EEC-området. Den danska samhällsekonomin är ju ännu i högre grad än övriga EFTA-länders beroende av jordbruksexporten. Vid de överläggningar som förts i den-

na fråga inom Nordens Bondeorganisationers Centralråd har man enats om att rekommendera resp. länders regeringar att föra en sådan politik, att eventuellt marknadsutrymme inom de övriga nordiska länderna i första hand kommer annat nordiskt lands export till godo. I sig kan detta innebära att import från andra länder måste diskrimineras. Några åtgärder utöver detta torde inte vara möjligt att genomföra inom EFTA:s eller det nordiska samarbetets ram. Utredningen har i stort sett avstått från att ta ställning till frågan om en ytterligare förmånligare behandling av dansk export till Sverige (sid. 23 kap. I). Vi vill kraftigt understryka att om denna fråga aktualiseras, eller om överhuvud frågan om en utvidgning av EFTA:s handelsliberalisering till jordbrukssektorn blir aktuell, frågorna självfallet måste bli föremål för överläggningar mellan statsmakterna och jordbrukets organisationer innan beslut fattas.

Utredningen diskuterar vidare ingående världsförsörjningen med livsmedel (kap. A: II, A: III och I). Man konstaterar bl. a. att trots att stora delar av jordens befolkning är undernärd, så har de västeuropeiska och nordamerikanska industriländerna hittills haft svårsålda överskott av livsmedel. Någon förändring i denna situation anser utredningsmajoriteten ej trolig på ganska lång sikt. »För de närmaste 10 åren synes man dock böra utgå från att den sistnämnda tendensen kommer att överväga, dvs. att den köpkraftiga efterfrågan på livsmedel ej kommer att överstiga produktionen. I stort sett skulle sålunda det nuvarande läget på den internationella marknaden komma att bestå under denna tidrymd. Utvecklingen på längre sikt är däremot såsom vi framhållit mer oviss» (sid. 20 kap. I). Utredningen redovisar också de två motstridiga uppfattningar som gjort sig gällande i fråga om industriländernas insatser för att bistå u-länderna när det gäller livsmedelsförsörjning (sid. 18 f. kap. I); dvs. att industriländernas produktionskapacitet inom jordbrukssektorn (som onekligen i teknisk mening och med hänsyn till de naturliga produktionsförutsättningarna är stor, även i Sverige) inte skall resp. skall utnyttjas för att på kort sikt mildra världsnöden. Utredningens slutsats är att Sveriges förutsättningar för jordbruksproduktion är så pass begränsade vid en internationell jämförelse, »att landet kan göra betydligt större insatser för u-länderna på andra områden...» (sid. 22 kap. I). Man anser dock, vilket vi vill understryka, att de svenska överskott som kan uppkomma bör kunna utnyttjas i den svenska u-landshjälpen enligt gällande riktlinjer för svenskt u-landsbistånd. När det exempelvis gäller torrmjölk torde förutsättningarna sålunda vara goda för en utökad svensk biståndsinsats.

Vi delar uppfattningen att en radikal omsvängning på världsmarknaden, med en väsentlig lyftning av prisnivån för jordbruksprodukter, sannolikt inte är nära förestående. Vår bedömning på längre sikt är emellertid, som vi framhållit, en annan än majoritetens. Allt fler tecken tyder på, och allt flera insatta bedömare anser också, att det är en tidsfråga innan »befolkningsexplosionen» och världshungern ger utslag och leder till helt annorlunda förhållanden på världsmarknaden än idag. Med rätt stor sannolikhet kommer såväl den kommersiella som icke-kommersiella livsmedelsefterfrågan att öka starkt. Här må särskilt nämnas, att Sovjetunionens ställning som storköpare av vete tycks bli bestående.

Så långt delar vi utredningens uppfattning, att den svenska hjälpen till

u-länderna inte i första hand bör lämnas i form av livsmedelssändningar utan genom tekniskt och finansiellt bistånd för att utveckla jordbruksproduktionen inom u-länderna. Denna uppfattning baseras alltså främst på de mycket stora skillnader som föreligger mellan å ena sidan världsmarknadspriserna, och även produktionskostnaderna i länder som Förenta Staterna, Kanada och Australien, och å andra sidan produktionskostnaderna i Sverige. Att livsmedelssändningar emellertid accepteras som *ett* av sätten att hjälpa de fattiga folken, därom vittnar bl. a. World Food Program. Den globala, ytterst allvarliga bristsituationen ifråga om livsmedel leder enligt vår mening även till tvivel om det framsynta i att i ökad utsträckning grunda industristaternas livsmedelsförsörjning på köp från u-länderna. Undantag måste givetvis göras för produkter av typ kakao, kaffe, tropiska frukter m. fl. produkter. Det troliga är när det gäller en rad andra produkter att det kommer att ställas växande anspråk på jordbruksproduktionen i en del industriländer med gynnsamma förutsättningar för jordbruksproduktion om världsförsörjningen med livsmedel skall kunna förbättras relativt snabbt.

Mot den här skisserade bakgrunden anser vi det felaktigt att basera den framtida jordbrukspolitikens utformning uteslutande på dagens världsmarknadspriser på jordbruksprodukter. Vi anser det angeläget att understryka utredningens slutsats (sid. 59 kap. III): »Med hänsyn till föränderligheten i alla de faktorer, som påverkar produktionsmålsättningen och då särskilt det världspolitiska läget, prisutvecklingen på världsmarknaden och lagringstekniken, måste en omprövning av produktionsmålsättningen som tidigare framhållits fortlöpande komma till stånd.»

Vad vi nu framhållit när det gäller en framtida sannolik omsvängning på de internationella marknaderna för jordbruksprodukter innebär naturligtvis inte, att man skall avstå från att på allt sätt främja effektiviseringen och strukturrationaliseringen av lantbruksnäringen. En dylik politik är nödvändig under alla förhållanden.

II. Allmänna utgångspunkter för den framtida jordbrukspolitiken

(Ansluter främst till kap. II och III)

1. Inledning

I utredningens betänkande har jordbrukets ställning i samhällsekonomin belysts ingående. Där har bl. a. getts utförliga beskrivningar av befolkningsutveckling, rationaliseringsutveckling, produktionsutveckling m. m. under de senaste årtiondena liksom av den förda jordbrukspolitikens konsekvenser i olika avseenden. Vår avsikt är därför inte att här behandla dessa frågor mer ingående utan endast att peka på en del drag i utvecklingen och på en del frågor, som vi anser att utredningsmajoriteten inte beaktat i tillräckligt hög grad. Eftersom vi i föregående avsnitt angett hur vi ser på de internationella frågorna begränsar vi oss i detta avsnitt till den svenska utvecklingen. Även med utredningsmajoritetens ställningstagande — en ca 80-procentig självförsörjningsgrad — inrymmer för övrigt den svenska utvecklingen de väsentligaste problemen om man tar utredningens två huvudkriterier — en rationell resursfördelning inom samhällsekonomin och den välfärdspolitiska målsättningen — som utgångspunkt för bedömningarna.

I främst kapitlen A: II och I—III behandlar utredningen den samhällsekonomiska bakgrunden till den framtida jordbrukspolitiken. Utredningens fram-

ställning har i dessa sammanhang kommit att i hög grad domineras av de långsiktiga samhällsekonomiska perspektiven, vilket i och för sig får betraktas som naturligt. För en rätt avvägning av och tidsmässig anpassning av de framtida jordbrukspolitiska åtgärdernas art och styrka är det emellertid dessutom nödvändigt att ta hänsyn till konsekvenser för den mera kortsiktiga ekonomiska politiken i övrigt av förändringar i den hittills förda jordbrukspolitiken. Enligt vår mening föreligger härvidlag vissa brister i betänkandet.

Vidare är de välfärdspolitiska frågorna ofullständigt belysta av utredningen. Detta gäller främst frågan om hur olika grupper inom jord- och skogsbruket »drabbas av utvecklingens följder» (kap. I). En konkret belysning av de problem dessa människor ställs inför är enligt vår uppfattning nödvändig för att rätt avväga jordbrukspolitiska och andra åtgärder mot varandra.

De analyser som utredningen gjort av den företagsekonomiska bakgrunden till de föreslagna jordbrukspolitiska åtgärderna anser vi även vara allt för knapphändiga. Framför allt gäller detta frågorna om hur jordbrukare med olika stora företag reagerar på variationer i producentprisnivån på jordbruksprodukter.

Jordbrukspolitikens konsekvenser för annan samhällspolitik bör även uppmärksammas i högre utsträckning än vad utredningsmajoriteten ansett nödvändigt. Bl. a. gäller detta konsekvenser för näringslivet och befolkningens sysselsättningsmöjligheter i vissa landsdelar och därmed för bl. a. lokaliseringspolitiken.

2. Jordbrukspolitiken och den ekonomiska politiken

Som utredningen framhåller bör den samhällsekonomiska politiken som huvudsyften ha dels att främja en fortsatt ekonomisk expansion och levnadsstandardstegring genom ett ur ekonomiska synpunkter rationellt utnyttjande av produktionsresurserna i samhället, dels att genom olika välfärdspolitiska åtgärder tillse att alla grupper i samhället blir delaktiga i en fortsatt standardstegring. (Jfr exempelvis sid. 25 kap. I.)

Det första huvudsyftet innebär även enligt vår uppfattning, att samhällets politik på olika sätt bör underlätta en fortsatt anpassning av jordbruksnäringen liksom av näringslivet som helhet till förändrade ekonomiska och tekniska förhållanden. Som utredningen framhåller är ett väsentligt inslag i denna process en ständig omfördelning av produktionsresurser — arbetskraft, kapital, naturtillgångar m. m. — mellan olika näringsgrenar och mellan företag inom näringsgrenarna så att resurserna får den användning, där de ger den högsta avkastningen och det största bidraget till en fortsatt allmän standardstegring i samhället. I sak innebär detta inget annat än ett konstaterande av huvuddragen i den samhällsekonomiska utveckling som ägt rum sedan industrialismens genombrott vid mitten av 1800-talet. (Samma tankegång fanns exempelvis uttryckt redan i direktiven till 1938 års jordbruksutredning.)

En svårighet när det gäller att genom ekonomisk-politiska åtgärder underlätta ett realiserande av denna långsiktiga samhällsekonomiska målsättning — som torde vara allmänt accepterad i dagens svenska samhälle — är emellertid att nuvarande fördelning av produktionsresurser mellan olika näringsgrenar och mellan olika företag, liksom kombinationen av olika produktionsresurser, är ett resultat av en mycket lång utveckling där tidigare teknisk-ekonomiska förhållanden och tidigare samhällspolitik i hög grad påverkar förut-

sättningarna för dagens politik. Inom jordbruksnäringen är exempelvis nuvarande företagsstruktur och nuvarande resurskombinationer vid jordbruksföretagen i mycket hög grad ett resultat av den historiska utvecklingen och den politik samhället tidigare bedrivit. Denna politik hade ända fram till 1940 i vissa delar andra syften än de målsättningar man idag diskuterar när det gäller den framtida jordbrukspolitiken. Som framgår av utredningens redogörelse i kapitel A: XII, expanderade exempelvis egnahemsverksamheten kraftigt så sent som i samband med 1930-talets kris. Utredningen konstaterar att då »skapades ett stort antal s. k. arbetaresmåbruk som ett led i den allmänna kris- och sysselsättningspolitiken». *Omsvängningen i denna politik kom egentligen inte förrän i och med 1947 års riksdagsbeslut om en förändrad jordbrukspolitik.* Det var först då som jordbrukspolitiken började orienteras bort från egnahemsrörelsen, nykolonisation och ägostyckning. De inom jordbruksnäringen långsiktigt investerade resurserna — byggnader, markförbättringar m. m. — och jordbrukets från äldre tider ärvda struktur utgör, som utredningen framhåller, ett starkt hinder för en snabb anpassning till successivt förändrade tekniska och ekonomiska förhållanden. Att förvänta sig radikala förändringar exempelvis när det gäller fastighetsstrukturen inom jord- och skogsbruket under en så kort tidrymd som 15 år utan direkta tvångsingripanden är uppenbart orimligt. Denna anpassningssvårighet förstärks ytterligare av det begränsade avsättningsutrymmet för jordbruksprodukter — i huvudsak har jordbruket i Sverige liksom i de flesta västeuropeiska industriländer varit hänvisat till den inhemska marknaden — i kombination med en teknisk utveckling som medfört stora möjligheter till produktionsökningar vid många jordbruk. Om avsättningsmöjligheterna ständigt ökar mildras ju en näringsgrens strukturella omställningsproblem.

Detta innebär att jordbruket, liksom näringslivet överhuvudtaget, aldrig kan uppfylla den långsiktiga samhällsekonomiska målsättningen om »optimalitet i hushållningen med produktionsresurser» dvs. en ur rent marknadsekonomiska synpunkter effektivast (lönsammast) fördelning av produktionsresurser. (Jfr sid. 27 kap. I). Det viktigaste är därför att olika näringsgrenar och samhällsekonomin totalt sett företer en *utveckling mot* den resursanvändning och de resurskombinationer som på sikt ger optimalt utbyte inom en fri marknadsekonomis ram. Riktpunkten för politiken måste alltså, som utredningen framhåller, »förbli den ekonomiska kalkylen, med vars hjälp olika alternativ kan jämföras och de ekonomiska konsekvenserna av ett hänsynstagande till icke-ekonomiska faktorer kan mätas». Man bör dock då också ha klart för sig de relativt begränsade möjligheter som nu finns att göra invändningsfria »ekonomiska kalkyler» av mer långsiktig natur. Utredningen har (kap. I sid. 26 ff) belyst de brister som kännetecknar nuvarande prisbildningssystem inom väsentliga sektorer — t. ex. bostadssektorn, den offentliga sektorn och mer utpräglat monopoldominerade marknader — vilket i sig gör det vanskligt att göra beräkningar över vad som kan anses vara »optimalitet i hushållningen med produktionsresurser». Till detta kommer att inom vissa områden — naturförstöring, vatten- och luftförstöring, miljöobehag inom tätortsområden m. m. — inte finns en fungerande marknadsprisbildning. *Vi vill understryka att detta gör att beräkningar över ekonomiska vinster vid en förändrad resursfördelning endast ger en ofullständig och ofta snedvriden*

bild av omfördelningens långsiktiga samhällsekonomiska konsekvenser.

Samhällspolitiken bör emellertid i stort inriktas så att den, som utredningen framhåller, underlättar produktionsresursernas rörlighet, framför allt arbetskraftens *fria val* mellan olika sysselsättningsalternativ och de olika näringsgrenarnas långsiktiga anpassning till den tekniska och ekonomiska utvecklingen. Likaså är det naturligt att den ekonomiska politiken i ett samhälle som vårt i så stor utsträckning som möjligt arbetar med medel syftande till att stimulera till förändringar; inte syftande till att tvångsvis pressa fram förändringar. *De åtgärder man föreslår måste med andra ord leda till en harmonisk och balanserad utveckling som inte innebär svåra ekonomiska och sociala påfrestningar för de människor det gäller. Enligt vår mening har utredningsmajoriteten i viss mån bortsett från detta vid utformningen av sina konkreta förslag.*

Utredningen har, som vi redan framhållit, främst uppehållit sig vid de mycket långsiktiga samhällsekonomiska resonemangen och inte helt beaktat att förändringar i jordbrukspolitiken måste ses även mot bakgrund av olika mer omedelbara konsekvenser för samhällspolitiken inom andra områden. Det är framför allt fyra drag i de närmaste 5—10 årens utveckling, som vi anser att man bör beakta om man föreslår förändringar i nuvarande jordbrukspolitik, förändringar som syftar till att *mer väsentligt* påverka den utveckling som nu kan förutses. (Som vi längre fram belyser kan de förslag som utredningen lagt fram sammantaget leda till väsentliga förändringar i nuvarande utveckling.)

Dessa fyra drag är: 1. Arbetskrafts- och bostadssituationen. 2. Det stora kapitalbehovet som grund för en fortsatt samhällsekonomisk expansion. 3. Den växande andelen åldringar i befolkningen. 4. Valutasituationen.

En fortsatt samhällsekonomisk expansion kräver bl. a. en ökning av den totala arbetskraftsinsatsen. Beräkningar utförda av den senaste långtidsutredningen (SOU 1966: 1) visar emellertid att den trånga sektorn inte enbart är bristen på arbetskraft utan att främst bostadssituationen inom de expanderande områdena — främst de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö — utgör ett hinder för arbetskraftens anpassning till sysselsättningsmöjligheterna. (I »Arbetsmarknadspolitik», betänkande från 1960 års arbetsmarknadsutredning, SOU 1965: 9, konstateras klart den avgörande roll bostadsbristen spelar för arbetskraftens geografiska rörlighet, jfr t. ex. sid. 140 ff.) Detta har bl. a. medfört att frågorna kring en överflyttning av arbetskraft mellan stagnerande och expanderande områden av landet till en del tillmätts mindre betydelse i långtidsutredningen än ansträngningar att öka sysselsättningsgraden hos den kvinnliga befolkningen i de områden där expansionen är starkast.

Takten i omställningen av jordbruket — i den mån denna omställning innebär en arbetskraftsöverflyttning till andra näringsgrenar och flyttning till områden med utpräglad bostadsbrist — kan därför icke bedömas oberoende av läget på bostadsmarknaden i de expanderande områdena. Bl. a. ur denna synpunkt är det viktigt att man genom lokaliseringspolitiska åtgärder skapar nya försörjningsmöjligheter inom områden med vikande sysselsättning inom jordbruket. Utredningen har dock avstått från att närmare diskutera dessa avvägningsproblem. Man skriver

bl. a. (i kapitel IV): »Bostaden i det utvecklade och differentierade samhället kan inte ses som en fristående anläggning, för jordbrukarens del endast knuten till hans arbetsplats. Bostaden står också i relation till samhällstjänster av olika slag, skolor, sjukvård, affärstjänster, kommunikationer och anläggningar för kultur, nöjes- och friluftsliv. Lantbrukarbostaden har ofta ej rätt läge med hänsyn härtill.»

Vi anser att detta i nuvarande situation är ett allt för ytligt sätt att se på problemen. Bostadsbristen är idag — och kommer under det närmaste decenniet att vara — ett allvarligt hinder för den geografiska omflyttningen av arbetskraften och den medför ofta svåra sociala problem för dem som av ekonomiskt nödtvång tvingas söka sig andra sysselsättningar i expanderande industriområden med bostadsbrist. Svårigheterna inom många områden att erbjuda inflyttad utländsk arbetskraft drägliga bostäder är ett illustrativt exempel på dessa problem. Dagens bostadsbyggande ligger på en hög nivå och det kan starkt ifrågasättas om den kortsiktigt kan höjas ytterligare. Från flera håll har som bekant framförts allvarliga farhågor för att en fortsatt bostadsproduktion av dagens omfattning kan komma att rubba den samhällsekonomiska balansen. (Inrikesministern förklarade exempelvis i april 1966, att man nu närmast bör sikta på en oförändrad bostadsproduktion någon tid framåt.) Redan nu är avgången från jordbruket av storleksordningen 20 000 personer per år. Därav torde ca 11 000 vara avgång genom dödsfall eller pensionering och ca 9 000 vara en övergång främst av yngre och medelålders personer till andra yrken. *Om utredningsmajoritetens förslag realiseras kan det innebära en ökad utflyttning från lantbruket och därmed ett ökat tryck på bostadsmarknaden inom många tätortsområden.* Utredningens konstaterande, att den svåra bostadsbristen i de expansiva tätorterna är ett avsevärt hinder för omflyttningen, förtjänar därför understrykas.

Att döma av långtidsutredningens betänkande kommer vidare konkurrensen om kapitalresurserna att förbli hård under det närmaste decenniet. Industrin, bostadsbyggandet, servicenäringarna, stat och kommun har alla omfattande investeringsbehov och det förefaller troligt att kapitalknappheten därför kommer att, som hittills, vara en begränsande faktor i den samhällsekonomiska expansionen.

En målsättning för jordbrukspolitiken är, som utredningen vid upprepade tillfällen framhåller, »att skapa så effektiva företag som möjligt». De kalkyler, som gjorts, visar emellertid klart att framtidens jordbruksföretag kommer att vara mycket kapitalkrävande. Om exempelvis en mjölkproduktion från 700 000 kor skulle helt baseras på rationella 60-korsladugårdar skulle detta kräva nyinvesteringar i byggnader och maskiner på 4—6 miljarder kr. På samma sätt kan beräknas att en övergång till svinproduktion i stora enheter, vid en årsproduktion av 3 milj. gödsvin skulle kräva nyinvesteringar på närmare 1 miljard kr. Det rör sig alltså här om ett investeringsbehov som direkt skulle belasta kreditmarknaden. Tänker man sig vidare en snabb uppbyggnad av stora vegetabilieproducerande enheter kräver även detta relativt omfattande nyinvesteringar. Överslagskalkyler visar att 1½—2 milj. ha åker skulle behöva byta ägare vid en övergång till stora enheter. Enligt uppskattningar gjorda vid Lantbrukshögskolan skulle det totala kapitalbehovet

uppgå till ca 15 miljarder kr. Utredningen anger även exempel på de betydande investeringar som en rationellare jordbruksproduktion kräver (se t. ex. sid. 85).

Takten i omställningen inom en näringsgren, där visst realkapital kan slitas ut utan tanke på ersättningsinvesteringar — och där denna »utslitning» inte innebär en samhällsekonomisk inoptimal användning av produktionsresurserna, t. ex. därför att de saknar alternativt värde i marknadsekonomisk mening — bör med andra ord anpassas även efter den aktuella kapitalsituationen i samhället som helhet. Relationerna framgår exempelvis av att de totala bruttoinvesteringarna i samhället 1964 uppgick till 30,6 miljarder kr och ökningen mellan 1964 och 1965 till 1,8 miljarder (varav bostäderna svarade för 138 milj. och industrin 626 milj.). Ett kapitalbehov inom jordbruksnäringen på 10—15 miljarder kr måste alltså bli fråga om en mycket långsiktig utveckling. Totalt uppgick bruttoinvesteringarna inom jordbruket 1965 till 753 milj. kr. Ökningen 1964—1965 var 70 milj. (enligt långtidsutredningen, tabell 5: 8 sid. 78). Även dessa frågor har utredningen enligt vår mening belyst alltför knapphändigt.

Med detta vill vi givetvis inte ha sagt att man skall avstå från att stimulera till nyinvesteringar inom jordbruket av den anledning, att man teoretiskt kan tänka sig att upprätthålla en avsevärd produktion under en viss tid genom att konsekvent nöta ut redan gjorda investeringar och genom att förlita sig till den arbetskraft som av olika anledningar inte kan beräknas söka sig över till andra näringar ens om inkomsterna inom jordbruket skulle ligga väsentligt lägre än inom andra näringsgrenar. (Delvis har den hittills förda jordbrukspolitiken haft denna effekt.) Utredningen konstaterar även att den hittillsvarande prisnivån inte varit »tillräcklig för att stimulera till en teknisk effektivisering i rationella företag». (Kap. III.) Vad vi vill ha sagt är att man måste sträva efter en balanserad utveckling, där kapitalresursernas fördelning inom samhällsekonomin kommer in som en av många bedömningsgrunder och där man, om man strävar efter att nå väsentliga förändringar i nuvarande utvecklingstendenser, också måste ta rimlig hänsyn till vad dessa förändringar innebär ur mer kortsiktig kapitalfördelningssynpunkt. Vi vill därför starkt markera utredningens slutsats att »ju snabbare man önskar genomföra rationaliseringsprocessen desto större blir det årliga kapitalbehovet». (Sid. 85 kap. III.)

Under tiden fram till 1980 kommer andelen personer äldre än 65 år i landets befolkning att öka starkt (jfr t. ex. SOU 1966: 1). Med hänsyn till att de äldres andel av jordbruksbefolkningen är högre än av befolkningen som helhet kommer denna förskjutning mot äldre årsklasser att vara starkare inom jordbruket än inom andra näringsgrenar. Redan nu medför utvecklingen betydande problem särskilt för landsbygdskommunerna när det gäller att upprätthålla åldringsvård. Med nuvarande utveckling, och utan ökande samhälleliga insatser, hotar den svenska glesbygden att bli vårt största ålderdomshem, utan rimliga service- och vårdmöjligheter för de äldre. Utredningen konstaterar exempelvis att 1980 ca 1/4 av hela glesbygdsbefolkningen, med *nuvarande* utveckling, kan komma att utgöra pensionärer. (Kap. A: XI.) Man säger även: »När andelen pensionärer tenderar mot fjärdedelen av glesbygdsbefolkningen, är det uppenbart att åldringsvården blir ett av landsbygdens största problem.»

En än snabbare takt i jordbrukets omdaning kan därför medföra antingen att än flera med ringa återstående aktiv livstid flyttar in till tätorterna, där de kommer att ytterligare belasta en redan överansträngd samhällsservice och åldringsvård, eller att åldringsvården på landsbygden blir orimligt eftersatt. Vi anser att takten i näringslivets omdaning även måste avvägas så att människor och kommuner får möjligheter att upprätthålla ur sociala synpunkter acceptabla förhållanden. De äldre bör exempelvis i stor utsträckning erbjudas möjligheten att bo kvar i befintliga bostäder i invand miljö. Det senare är oftast enligt vår mening det bästa alternativet förutsatt att standarden på bostäder, samhällsservice och vårdmöjligheter är tillfredsställande. I sammanhanget bör observeras att sysselsättningsgraden för personer i folkpensionsåldrarna är hög inom jordbruket. Vid bedömning av takten i jordbrukets utveckling bör dessa förhållanden enligt vår mening tillmätas större betydelse än utredningsmajoriteten ansett nödvändigt.

Utredningen har delvis varit inne på dessa problem. Man skriver exempelvis bl. a.: »För särskilt den äldre arbetskraften föreligger omställningssvårigheter på grund av att den ofta ej kan erbjudas annan lämplig sysselsättning, att den saknar kännedom om andra arbetsmöjligheter eller genom att denna arbetskraft känner personliga svårigheter att lämna en invand arbetsmiljö, som har karaktären av livsform, för att övergå till annat yrke.» (Kap. III.)

Jordbrukspolitikens syfte kan givetvis inte vara att tjänstgöra som en ersättning för bristande insatser från samhällets sida när det gäller åldringsvårdsfrågor eller möjligheterna att upprätthålla en rimlig samhällsservice på landsbygden. Enligt vår mening har dock utredningsmajoriteten i väsentliga delar skjutit ifrån sig dessa problem, vilket bl. a. återspeglas i att de förslag man lägger fram rimligtvis måste komma att innebära en relativt sett försämrad levnadsstandard för främst 10 000-tals äldre inom jordbruket.

I långtidsutredningen uttrycks slutligen vissa farhågor för utvecklingen av den svenska valutareserven. Man framhåller att den ekonomiska politiken i varje fall under närmaste femårsperiod måste inriktas på att förstärka vår valutaställning. Bl. a. nämns att vi bör sikta till en förbättring av bytesbalansen fram mot 1970 på 1 250 milj. kr. I den våren 1966 framlagda kompletteringspropositionen har även finansministern varit inne på liknande tankegångar. Vi vill påpeka att en sänkning av vår självförsörjningsgrad med 15 proc. innebär ett motsvarande importbehov — räknat till världsmarknadspriser — på ca 600 milj. kr. Till detta kan läggas minskade exportintäkter på omkring 400 milj. kr om vår jordbruksexport helt upphör. Om de resurser som överförs från jordbruket kommer exportindustrin — direkt eller indirekt — till godo kan givetvis balansen i utrikeshandeln upprätthållas. På kort sikt kan det emellertid vid en snabb nedskärning av jordbruksproduktionen uppstå en försvagning i bytesbalansen genom att de resurser som lämnar jordbruket endast successivt kan beräknas ge upphov till ökade exportintäkter. Denna eftersläpning är troligen större än vad utredningen tycks föreställa sig. Även detta förhållande bör uppmärksammas vid utformningen av jordbrukspolitiken.

Vid jordbrukspolitikens utformning under de närmaste 5 à 10 åren måste enligt vår åsikt tas hänsyn till de nu relaterade förhållandena. I och för sig

innebär detta inte att de långsiktiga målsättningarna för jordbrukspolitiken ändras, endast att politikens utformning anpassas till ekonomiska och sociala realiteter.

3. De välfärdspolitiska frågorna

Det andra huvudsyftet för samhällets politik — att genom olika välfärdspolitiska åtgärder tillse att *alla* grupper i samhället blir delaktiga av den stigande levnadsstandarden — står, som utredningen framhåller, i viss mån i motsatsställning till den första, strängt samhällsekonomiska målsättningen. Syftet måste därför, som utredningen även framhåller, vara att mildra de ekonomiska och personliga uppoffringar, som den samhällsekonomiska utvecklingen och samhällets ekonomiska politik medför för många grupper. Utredningen framhåller, vilket vi starkt vill understryka, att ett välfärdssamhälle inte kan låta de befolkningsgrupper, som drabbas av utvecklingens följder, ensamma bära de ekonomiska och sociala konsekvenserna av detta.

Vi delar även utredningsmajoritetens uppfattning, att de välfärdspolitiska åtgärderna bör ha en dynamisk och utvecklingsfrämjande utformning. När det gäller jordbrukspolitiken innebär detta att stödet till vissa grupper i första hand bör inriktas på hjälp till anpassning till de förändrade tekniska och ekonomiska förhållandena inom jordbruket och inom näringslivet över huvud taget.

Enligt vår mening har dock utredningsmajoriteten, trots de välfärdspolitiska resonemang man fört, inte tillräckligt beaktat dessa aspekter vid utformningen av de konkreta jordbrukspolitiska förslagen. *Det föreligger nämligen enligt vår bedömning uppenbara risker för att vissa grupper inom jordbruket inte kommer att kunna hävda sin levnadsstandard eller kunna få del av den allmänna levnadsstandardstegringen i samhället om utredningsmajoritetens förslag genomförs.*

Detta framgår klart vid en analys av hur omställningsproblemen påverkar levnadsvillkoren för tre olika grupper av lantbrukare.

Den *första* av dessa består av sådana företagare, vilka driver utvecklingsbara företag och vilka har förutsättningar att omvandla dessa till rationella, moderna företag. En väsentligt förstärkt rationaliseringspolitik i förening med en producentprisnivå som ger rimlig lönsamhet bör vara tillräcklig för att underlätta dessa företags successiva utveckling mot allt rationellare och effektivare produktion.

Den *andra* gruppen består av unga till medelålders lantbrukare, vilkas företag med nuvarande utveckling och tekniskt-ekonomiska förhållanden inte kan bedömas som utvecklingsbara och/eller vilka saknar tillräckliga kunskaper för att förvandla sina företag till rationella enheter. Det är bl. a. denna grupp, som måste få tillgång till omfattande omskolnings-, vidareutbildnings- och omflyttningsstöd.

Den *tredje* gruppen lantbrukare är de äldre, vilka av en rad skäl — som även utredningen redovisar — realistiskt sett inte kan anses ha fullgoda alternativa sysselsättningsmöjligheter. Ur samhällets synpunkt kan det inte heller anses rationellt att söka omskola majoriteten av dessa till nya arbetsuppgifter utanför lantbruksnäringen. Deras aktiva tid i andra yrken skulle bl. a. inte bli så lång att samhällets kostnader för omskolning och omflyttning samt för senare åldringsvård i ny miljö kan beräknas uppväga de omflyttades bidrag till nationalprodukten. En reservation bör dock göras med hänsyn till att en icke obetydlig del av brukarna i samtliga dessa tre grupper redan nu till stor del är sysselsatta inom närings-

grenar utanför jordbruket. Som framgår av tabell IV: 3 i del A var antalet jordbrukare över 55 år med under 10 ha åker år 1960 ca 75 000. Mellan 55 och 65 år och med 2—20 ha åker fanns ca 55 000 brukare och motsvarande med 2—10 ha åker var ca 41 000. Av totalt ca 240 000 brukare var 1960 vidare inte mindre än närmare 43 000 över 65 år. Även om de senaste åren kännetecknats av en mycket snabb nedläggning av mindre brukningsenheter — ca 10 000 per år — ger de anförda uppgifterna en antydan om storleken på denna tredje grupp jordbrukare. I detta sammanhang vill vi med skärpa framhålla det orimliga i att, som ibland förekommer, se denna grupp av jordbrukare som en »belastning» ur samhällsekonomiska synpunkter. En sådan inställning vittnar inte om annat än en total okunnighet om den samhällsekonomiska utvecklingen och jordbrukspolitikens utformning under de senaste årtiondena. Framför allt prispolitiken har som utgångspunkt haft helt andra kategorier jordbruksföretagare.

De problem som en anpassning till snabbt ändrade ekonomiska och tekniska förhållanden medför är särskilt uppenbara för den sistnämnda gruppen av företagare. De har ofta utan eget förvållande råkat i sin nuvarande situation. Denna grupp av merendels äldre jordbrukare är dessutom sannolikt — av skäl, som vi utvecklar i nästa avsnitt — negativt prisreagerande: Sjunkande priser motverkas främst genom hårdare arbete för att öka inkomsterna genom ökade försäljningsintäkter. *Ihållande prissänkningar på jordbruksprodukter under nuvarande realprisnivå i producentledet kan mycket väl leda till en proletarisering av denna grupp av jordbrukare eller — om de lyckas hålla sina inkomster på en dräglig nivå — till en utpräglad exploatering av deras arbetskraft.*

Vi vill med yttersta skärpa framhålla att dessa problem inte får skjutas åt sidan vid utformningen av den framtida jordbrukspolitiken under hänvisning till att de är av social och inte av jordbrukspolitisk karaktär. Förslag till åtgärder för att tillförsäkra de människor det här gäller en rimlig levnadsstandard måste framläggas *samtidigt* med att förslag till den framtida jordbrukspolitikens utformning presenteras. I följande avsnitt belyser vi närmare denna fråga.

Utredningsmajoriteten förordar att prisnivån för jordbruksprodukter under de närmaste åren ej bör få stiga fullt så snabbt som den allmänna prisnivån. (Kap. III.) Man säger också i detta sammanhang: »Den angivna genomsnittliga realprisutvecklingen bör kunna ge en relativt god företagsekonomisk lönsamhet vid rationella företag. Den kan även väntas bidra till en tillfredsställande levnadsstandard för ett stort antal jordbrukarefamiljer i övrigt.»

Denna bedömning kan vi inte dela. Vad gäller skapandet av rationella lantbruksföretag återkommer vi i senare avsnitt. (Vi kan dock inte underlåta att redan här påpeka, att bedömningen av de rationella företagens lönsamhet i citatet ovan strider mot de erfarenheter av de senaste 10 årens prispolitik utredningen själv redovisar.) I detta sammanhang vill vi endast slå fast att den föreslagna utvecklingen för realprisnivån i producentledet[1] i kombination med den föreslagna omedelbara avvecklingen av hittillsvarande småbrukarstöd *inte kan beräknas ge en betydande grupp nu verksamma inom*

[1] Utredningens förslag kan, som vi utvecklar senare, komma att leda till en betydligt kraftigare eftersläpning i priserna i producentledet i förhållande till den allmänna prisutvecklingen i samhället än vad utredningens allmänna prispolitiska målsättning medger.

jordbruksnäringen en rimlig levnadsstandard. En mycket stor del av denna grupp saknar också, som vi framhållit, möjligheter att finna alternativa sysselsättningar, som kan erbjuda drägliga inkomster och dräglig trygghet för den framtida försörjningen.

4. Jordbrukspolitikens konsekvenser för annan samhällspolitik

Utredningen har i olika sammanhang belyst jordbruksnäringens och jordbrukspolitikens betydelse för näringsliv och befolkning inom olika landsdelar. Man framhåller bl. a.: »Även i dagens läge finns det befolkningspolitiska problem på landsbygden och inom jordbruksnäringen. (Se kap. A: XI.) De skapas främst av uttunningen av befolkningsunderlaget inom vissa områden, av den allt starkare förskjutning av befolkningens sammansättning mot äldre åldersgrupper samt av det stora underskottet av kvinnor i de yngre åldersgrupperna. Dessa avvikelser från den i övrigt rådande befolkningsstrukturen medför otvivelaktigt allvarliga problem. De motiverar dock enligt vår mening inte åtgärder, som syftar till att generellt upprätthålla en större jordbruksproduktion än som ur andra synpunkter är önskvärd. Däremot kan det vara anledning att ta hänsyn till dessa förhållanden i den regionala planeringen.»

Jordbrukspolitikens syfte kan givetvis inte vara att söka hålla folk kvar i ett olönsamt och tungt arbete på landsbygden. De landsbygdspolitiska frågorna och frågorna om utvecklingen av näringslivet i olika landsdelar har dock ett intimt samband med utvecklingen inom jord- och skogsbruket. Det kan erinras om att antalet sysselsatta i industri, handel m. m. som levererar produktionsmedel (inkl. byggnadsverksamhet) till jordbruket kan uppskattas till omkring 100 000. Inom den livsmedelsindustri, som baseras på inhemsk jordbruksproduktion, torde ca 50 000 vara sysselsatta. Inom handel, transport och övrig serviceverksamhet, som har lantbruksbefolkningen som en väsentlig kundkrets, torde 60 000—70 000 personer vara sysselsatta. Det finns därför enligt vår mening anledning att i högre grad än som skett uppmärksamma de effekter som utvecklingen inom jord- och skogsbruksnäringen kommer att medföra. För vissa landsdelar och bygder är det uppenbart att en kraftig reducering eller total nedläggning av jordbruksproduktionen medför allvarliga konsekvenser för befolkning och näringsliv överhuvudtaget.

Enligt vår mening måste man ställa stora krav på en balanserad utveckling, vilket bl. a. måste innebära en utökning av samhällets åtgärder för att möta de problem som en än snabbare nedläggning av jordbruket kommer att medföra. Utredningsmajoriteten har tyvärr avstått från att mer än i mera allmänna och vaga ordalag behandla dessa frågor.

I detta sammanhang vill vi också peka på de naturvårds- och landskapsvårdsproblem som en nedläggning av jordbruk med åtföljande förslumning av naturen kan medföra. Jordbrukspolitiken kan givetvis inte syfta till att upprätthålla en viss landskapsbild eller en viss naturvårdsstandard, men problemen kan därför inte bara negligeras ens i jordbruksutredningssammanhang. Många av de hithörande problemen bör lösas samtidigt med jordbrukets planering, exempelvis markanvändningen sedd mot de problem som uppstår om åkermark ej hålles öppen. Att ur ekonomiska synpunkter värdera en fortsatt miljöförstöring är självfallet svårt. Dessa

frågor — och då bl. a. sammanhangen prisbildning/miljöförstöring — bör belysas utförligt, exempelvis genom en statlig expertutredning.

Mot bakgrund av de nuvarande utvecklingstendenserna och utredningsmajoritetens förslag anser vi det motiverat att åtgärder omedelbart vidtas av följande innebörd:

1. En fortsatt förstärkning av de nuvarande samhälleliga insatserna inom lokaliseringspolitikens område bör komma till stånd. Som framhålls i kap. A:XI är framför allt samordningen mellan olika statliga aktiviteter, som i sin tur påverkar förutsättningarna för näringslivets utveckling inom ett område, mycket bristfällig. Ett ofrånkomligt krav är därför att en samplanering sker av olika statliga och kommunala aktiviteter i väsentligt högre utsträckning än vad som är fallet för närvarande.

2. När det gäller markanvändningsfrågorna bör en översiktlig riksplanering komma till stånd. Syftet bör vara att åstadkomma riktlinjer för markanvändningen så att industrins, bostadsbebyggelsens, jordbrukets, fritidsbehovens och naturvårdens intressen kan tillgodoses på ett rimligt sätt. Givetvis måste i denna planering intas även statens och kommunernas markinnehav. Under nuvarande förhållanden kan alltför stora värden på sikt gå till spillo genom att samhället inte för en långsiktig markanvändnings- och miljöutformningspolitik. De initiativ som nyligen tagits av regeringen i denna fråga anser vi vara välmotiverade.

3. De samhälleliga insatserna inom natur- och landskapsvårdsområdet måste intensifieras och få en fastare förankring hos beslutande myndigheter.

4. Väsentligt utökade statliga insatser krävs för att man skall kunna upprätthålla en rimlig samhällsservice inom glesbygds- och landsbygdsområdena.

5. En förnyad prövning bör ske av behovet av att, bl. a. av beredskapsskäl, upprätthålla en geografiskt spridd jordbruksproduktion i Sverige. En sådan prövning bör komma till stånd innan riksdagen fastlägger riktlinjerna för den långsiktiga jordbrukspolitiken.

5. Den ekonomiska bakgrunden

Förutsättningarna för jordbrukets successiva anpassning till en utveckling i ett avancerat industrisamhälle av svensk typ har belysts ingående i betänkandet. Framför allt har de strukturella problemen och olika tröghetsfaktorers betydelse behandlats. Vi kan därför i stort avstå från att närmare ta upp dessa frågor i detta sammanhang.

Utredningens belysning av olika prispolitiska åtgärders verkningar anser vi dock vara alltför bristfällig. Det helt övervägande antalet av dagens svenska jordbruk är familjeföretag i den meningen att huvuddelen av arbetet (90 %) och det i företaget investerade kapitalet (ca 70 % av allt kapital inkl. fastigheter) utförs resp. ägs av familjen. Detta betyder att ca 60 % av kostnaderna sedda ur företagsekonomisk synpunkt samtidigt är inkomster för företagarfamiljen. Dessutom gäller att många lantbruksföretag, till följd av det begränsade marknadsutrymmet och den låga lönsamheten, arbetar med realkapital som inte kommer att förnyas. Det har dessutom intet eller lågt alternativvärde. Till detta kommer att en väsentlig del av familjernas målsättning kan vara en önskan att fortsätta att driva jordbruket.

Ett företag av nu behandlad typ reagerar på ett annat sätt för pris- och kostnadsförändringar än ett företag med små kapitalinvesteringar och där innehavaren har lätt att finna alterna-

tivt arbete eller andra icke-jordbruksföretag, där företagarfamiljens inkomst är företagsledarersättning och företagarvinst sedan kostnader för arbetskraft, lånat kapital och förbrukningsmaterial betalats. Investeringarna i denna typ av företag har dessutom ofta ett inte obetydligt alternativvärde.

Redan små pris- och kostnadsförändringar tvingar den senare typen av företag till rationaliseringsåtgärder. Mera långvariga, ofördelaktiga pris- eller omsättningsförändringar driver företagaren snabbt till den punkt där företaget kanske måste gå i likvidation och lämna plats för ett annat, mer effektivt företag. De ekonomiska teorierna om företagens reaktioner på prisförändringar gäller därför i hög grad för den senare typen av företag. Dessa teorier gäller självfallet också för jordbruk, men prisförändringars genomslagskraft och den hastighet varmed de verkar är väsentligt mycket mindre. En prisändring som sänker omsättningen med säg 1 % känns betydligt mindre på familjeinkomsten och har därför mindre effekt på rationaliseringssträvandena i ett företag, där en stor del av de företagsekonomiskt definierade kostnaderna samtidigt är familjeinkomst, än i ett företag där familjens inkomst främst är överskottet av intäkter sedan samtliga kostnader avdragits. Trycket mot olika former av rationalisering — eller nedläggning — minskar ytterligare i den företagstyp, som det traditionella jordbruksföretaget representerar, av att vissa produktionsresurser har inget eller mycket lågt alternativvärde.

Förskjutningar i prisrelationerna mellan olika jordbruksprodukter utan förändringar i prisnivån påverkar självfallet produktionen vid den typ av företag som jordbruksföretaget representerar. Förskjutningar i den allmänna prisnivån på jordbruksprodukter har däremot endast på lång sikt den effekten, att företagen läggs ned. Vid måttliga prisförändringar sker därför som regel inga kortsiktiga förändringar i den totala produktionsvolymen.

Många jordbrukare är alltså som vi tidigare framhållit sannolikt på kort sikt t. o. m. negativt prisreagerande inom ramen för tillgängliga fasta produktionsresurser. Det bör också framhållas att en jordbrukare som regel bestämmer sin produktion utan hänsyn till hur andra jordbrukare reagerar, eftersom hans produktion är en så liten del av den totala att en förändring av hans produktionsvolym inte påverkar priserna.

Å andra sidan är det sannolikt att man inom stora jordbruksföretag med lejd arbetskraft och där de rörliga kostnaderna upptar en relativt större andel av totalkostnaderna, besvarar prissänkningar med produktionsomläggningar eller nedläggning. De i dessa företag bundna resurserna har sannolikt även ofta ett högre alternativvärde. Dessa jordbruk torde alltså vara mera känsliga för prisvariationer än de små och medelstora. De reagerar alltså sannolikt i »rätt» riktning vid prisförändringar.

Nu berörda förhållanden gör, att jordbrukets totala utbud av produkter — som nyss sagts — vid i övrigt oförändrade förhållanden är relativt okänsligt för prisvariationer, ett förhållande som har påtalats av många författare.[1]

Som en belysning av behandlade förhållanden kan nämnas, att amerikanska undersökningar — redovisade i utred-

[1] T. ex. W. W. Cochrane: Farm prices, Myth and Reality. Minneapolis 1958, sid. 43—46; E. O. Heady & L. Tweeten: Resource Demand and Structure of the Agricultural Industry, Ames 1963, sid. 433—435.

ningen i kap. III — genomförda på material från perioderna 1926—41 och 1946—59 visar, att det krävs synnerligen kraftiga sänkningar av den allmänna produktprisnivån för att nå även mycket måttliga nedgångar i den totala produktionsvolymen. Ett prisfall i producentledet på 10 % anses t. ex. (av E. Heady och L. Tweeten i anfört arbete) på två år reducera det totala utbudet av jordbruksprodukter med endast 1 %. För en medellång period på 4 till 5 år blir utbudsminskningen på ett bestående prisfall av 10 % endast 1,5 %. Vid en planeringsperiod på 20 år blir resultatet av detta bestående prisfall en utbudsminskning på 5—7 %. Vi vill understryka, att ett prisfall på 10 % har en mycket kraftig effekt på jordbrukarnas arbetsersättning. Enligt professor Hjelms undersökningar av det svenska lantbrukets effektiviseringsvägar skulle en sådan prissänkning leda till en minskning med 35 à 50 % av arbetsersättningen vid företag, som tillämpar de av honom uppställda rationella långsiktiga planerna (SOU 1963: 66, sid. 164). I praktisk prispolitik torde det därför inte bli aktuellt med så stora snabbt genomförda prisförändringar som USA-exemplet innehåller.

I en nyligen utkommen bok »Jordbrukspolitikens mål och medel» (av professor Assar Lindbeck och laborator Odd Gulbrandsen) framhålls även följande: »Tidsserieundersökningar har gett som resultat en utbudselasticitet om ca 0,5. Detta skulle betyda att en 10-procentig prissänkning skulle leda till en 5-procentig produktionsminskning. Tvärsnittmaterialet över lönsamhetens regionala variationer ger en något större utbudselasticitet, mellan 0,5 och 1,5. Vårt material tyder alltså på att ganska avsevärda sänkningar av realpriserna på jordbruksprodukter erfordras för att uppnå en sänkt produktionskapacitet av storleksordningen 20—30 proc. i jordbruket.»

Självfallet kommer jordbrukarnas reaktioner på ändringar av produktprisnivån även att vara beroende av andra faktorer än de hittills nämnda. Ligger prisnivån nära den gräns där jordbrukarnas inkomster allvarligt hotas blir reaktionerna — åt olika håll för olika jordbrukargrupper — sannolikt större än vid ett högre prisläge. Är sysselsättningsmöjligheterna och löneläget i alternativa arbetsområden goda har sannolikt prisnivåförskjutningarna större effekt än när attraktiva alternativa sysselsättningar saknas. Det förtjänar därför understrykas, att de ovan relaterade studierna genomförts för tidsperioder med ett för jordbruket pressat prisläge och goda sysselsättningsmöjligheter i andra näringar.

Att utredningen dock inte helt bortsett från de resonemang vi återgett ovan framgår bl. a. av framställningen i kap. VIII. Där säger man bl. a.: »På kort sikt kan en prissänkning beräknas medföra produktionsminskning endast vid större jordbruksföretag, som har stora rörliga kostnader. De mindre jordbruken, som kännetecknas av att en mycket stor del av kostnaderna, inklusive arbetskostnaden, på kort sikt kan betraktas som fasta, kan knappast väntas reagera med produktionsminskning. Tvärtom kan en del sådana jordbrukare väntas försöka kompensera ett inkomstbortfall till följd av lägre priser med en produktionsökning.» Man framhåller också att det kan »ifrågasättas om det är möjligt att på förhand med någorlunda säkerhet bestämma vilken prisnivå som resulterar i en önskad produktionsvolym». För vår del anser vi det helt omöjligt att på förhand kunna göra en sådan kalkyl.

I detta samband framhåller utredningen även att man, om man snabbt med prispolitiska medel vill få till stånd en minskning av jordbrukets totala produktion måste »på grund av den tröghet i anpassningen som är speciellt kännetecknande för jordbruket, räkna med så betydande prissänkningar att inkomster och standard för jordbruksbefolkningen, under den tid det tar att åstadkomma produktionskrympningen blir starkt eftersatt och att incitamentet till rationaliseringar även på effektiva brukningsenheter blir avsevärt reducerat».

Tyvärr har emellertid, som vi framhållit, utredningsmajoriteten inte dragit konsekvenserna av nu belysta förhållande vid utformningen av de prispolitiska förslagen.

Om man genom prispress snabbt vill sänka den totala produktionsvolymen måste man alltså tillgripa mycket extrema prissänkningar, vilket av en rad skäl är uteslutet. Däremot är det möjligt att med en låg prisnivå hindra nyetablering av lantbruksföretag och en fortsatt rationalisering genom sammanläggning av enheter till större enheter. Den hittillsvarande prispolitiken har utan tvivel till en del haft denna effekt. Detta förklarar varför jordbrukets omställningsprocess även vid en låg prisnivå framför allt är knuten till generationsskiften och har en tendens att gå i den takt som generationsskiftena sker och goda sysselsättningsmöjligheter i andra näringar uppstår. Detta är enligt vår mening de primära orsakerna till takten i de senaste 10 årens befolkningsutflyttning från jordbruket.

I detta sammanhang vill vi också erinra om, som utredningen understryker i kap. A: XII och vilket redan 1942 års jordbrukskommitté framhöll, att man borde räkna med att rationaliseringen inom jordbruksnäringen i väsentliga delar skulle komma att genomföras successivt i samband med generationsväxling på de enskilda brukningsdelarna.

Enligt vår bedömning är den svenska producentprisnivån på jordbruksprodukter idag starkt pressad. T. o. m. stora och rationella företag visar i genomsnitt en mycket otillfredsställande lönsamhet. I detta läge finns det enligt vår bedömning uppenbara risker för att en ytterligare och successiv sänkning av realprisnivån på jordbruksprodukter av det slag utredningsmajoriteten föreslår kommer att effektivt förhindra nyskapande av större och rationellare lantbruksföretag. *Samtidigt kommer* de prisnivåsänkningar som är praktiskt tänkbara att ha obetydlig effekt på produktionsvolymen *men* de kan komma att försvåra de sociala problemen för vissa stora grupper av jordbrukare (jfr föregående avsnitt).

6. Jordbruksproduktionens lämpliga omfattning

Vi har i stort sett inget att invända mot de resonemang som lett utredningen fram till en viss produktionsvolym, som behövs av militära beredskapsskäl. Vid oförändrad beredskapslagring bör självförsörjningsgraden enligt utredningens beräkningar vara ca 85 proc. De ökade lagringskostnaderna vid en nedgång till 80 % kan uppskattas till ca 20 milj. kr årligen (vartill kommer kraftigt ökat behov av förlagskapital).

Enligt vår uppfattning ger de beräkningar, som utredningsmajoriteten redovisar, en överdriven bild av de samhällsekonomiska vinster, som kan nås om produktionsvolymen sänkes till självförsörjningsgraden 80 à 85 %. Detta sammanhänger med att beräkningarna genomförts som om det vore möjligt att göra *ett omedelbart val* mellan två olika självförsörjningsgrader — den

nuvarande och den 80-procentiga — medan det i själva verket rör sig om en beräkning av samhällsekonomiska vinster och förluster vid en *utveckling av produktionsvolymen mot den angivna självförsörjningsgraden.*

I och för sig bör det vara tillåtligt att *börja* kalkyleringen såsom utredningen gjort. Förutsättningarna för dessa kalkyler redovisas i kapitlen A: VIII och II. Den ungefärliga långsiktskalkyl, som vi här tar som startpunkt, har gjorts vid en nedläggning av marginalarealen 0,5 milj. ha med tillhörande vegetabilie- och animalieproduktion utöver de 0,5 milj. ha som med oförändrad jordbrukspolitik väntas bli tagna ur produktionen. Den långsiktiga samhällsekonomiska kostnadsminskningen (alltså med hänsyn till bl. a. resursernas alternativvärde) som detta medför, beräknas bli ca 1 200 milj. kr, medan kostnaden till världsmarknadspriser för motsvarande import skulle bli av storleksordningen 450 milj. kr.[1] »Vinsten» av motsvarande minskning av produktionsvolymen (ca 12 %), skulle — skattad på detta vis — sålunda bli 750 milj. kr. Detta blir resultatet om dagens minst rationella produktion ersättes med import. Detta måste av flera skäl betraktas som en grov skattning av den samhällsekonomiska vinstens maximala storlek. (Om man exempelvis, vilket förefaller politiskt realistiskt, förutsätter att en viss del av importökningen kommer från Danmark och att priserna då kommer att överstiga världsmarknadsprisnivån reduceras den »vinst» som enligt detta räkneexempel skulle uppnås.) För att ge en relief till beloppets storleksordning kan nämnas att tobaksförbrukningen år 1964 uppgick till 1 612 milj. kr.

Vid en samhällsekonomisk kalkyl bör man, då det här bör vara fråga om långsiktiga kalkyler, räkna med en fortgående rationalisering av jordbruksproduktionen. Ur samma grundmaterial, som utredningen utnyttjat för sina beräkningar, går det att göra en skattning av vinstens minimistorlek på lång sikt. Samma produktionsmängd, som det här rör sig om, kan nämligen vid inhemsk produktion vid effektiva jordbruk framställas till en kostnad av 600 milj. kr. Den första skattningen av vinstens minimistorlek vid import i stället för inhemsk produktion blir därför 150 milj. kr. Någonstans mellan dessa båda värden (150 och 750 milj. kr) skulle sålunda »vinsten» av import i stället för inhemsk produktion ligga — förutsatt nuvarande låga världsmarknadsprisnivå. Skattningen av den kortsiktiga vinsten skulle, enligt utredningens egna resonemang, ligga lägre främst beroende på lågt alternativvärde för den i produktionen engagerade arbetskraften. Denna justering skulle dock huvudsakligen komma att drabba kalkylens maximivärde, som då sannolikt skulle sjunka ner till ca 400 milj. kr.

Vidare borde, som nyss nämnts, hänsyn tas till att det vid en *snabb* om-

[1] Vi vill i detta sammanhang påpeka att en justering av utredningens kalkylmaterial är nödvändig innan denna diskussion kan slutföras. De importerade kvantiteternas värde har skattats enligt världsmarknadspriser utan gränsskydd. När man beräknat alternativvärdet av de resurser, bl. a. arbetskraft, som utnyttjats för produktion av marginella kvantiteter jordbruksprodukter har detta skett till genomsnittslöner i industrin. Detta är löner som uppnås vid ett genomsnittligt gränsskydd av ca 10% och vid en fullständig utbytbarhet av arbetskraft. För att rättvisande jämförelser skall kunna göras bör importkvantiteterna minst värderas vid samma gränsskydd. Värdet av importkvantiteten motsvarande »den andra omgången» 0,5 milj. ha blir därför inte 400 (egentligen 420) utan 450 (egentligen 460) milj. kr. Vårt resonemang grundar sig på det sålunda justerade materialet. Dessutom kommer den från jordbruket överförda arbetskraften av allt att döma först efter lång tid upp till genomsnittslönen för industrin i sina nya sysselsättningar.

ställning uppstår betydande omställningskostnader, som bör tas med i kalkylen. Vi kan som illustration anföra följande räkneexempel. Vid vinstens maximistorlek kan 36 000 personer beräknas vara omställbara och vid minimistorleken 12 000 personer, allt enligt tillgängligt grundmaterial för beräkningarna. De *investeringskrav,* som härvid på kort sikt ställs på samhället kan schematiskt sägas vara, bostad i tätort, samhällsinvesteringar av olika slag samt omskolnings- och utbildningskostnader. Det torde inte vara orealistiskt att anta att de totala investeringskostnaderna (inkl. utbildningskostnader) rör sig om ca 200 000 kr per person.[1] Detta blir i maximifallet 7,2 miljarder och minimifallet 2,4 miljarder kr i nyinvesteringsbehov. Mot detta skall ställas de hypotetiska »årsvinsterna» på kanske 400 milj. kr i maximifallet och 150 milj. i minimifallet.

Vi har här något belyst den skattning av »kostnaderna för anpassning av arbetskraften till nya uppgifter» som utredningsmajoriteten avstått från att göra. Självfallet är det svårt att beräkna de kostnader för samhället som är förknippade med att ställa bostäder och samhällsservice till de omställdas förflyttning *tidigare* än vad som skulle ske med nuvarande utveckling. Totalposterna ger dock en viss om än osäker uppfattning om vilka kapitalresurser samhället måste ställa till förfogande — i konkurrens med andra behov — för att få till stånd en väsentligt *snabbare utveckling* på detta område än vad som sker med *dagens* politik (och dagens köproblem inom många områden).

Vårt räkneexempel visar alltså i och för sig att en fortsatt resursöverföring av den art som hittills förekommit kan ge långsiktiga samhällsekonomiska vinster men också — och detta anser vi väsentligt — att överföringen innefattar en allvarligare problematik än utredningens enkla kalkyler med utgångspunkt från världsmarknadspriserna vid en tänkt import. Vårt räkneexempel visar bl. a. att man måste ställa stora krav på en harmonisk och balanserad utveckling om de samhällsekonomiska vinsterna skall kunna realiseras — avgången av arbetskraft från jordbruket måste hela tiden balanseras mot andra näringars mottagningsförmåga, mot ökade krav på bostads- och andra samhällsinvesteringar, mot ökade krav på omskolnings- och utbildningsinvesteringar, mot följdverkningar för näringslivet på landsbygden överhuvudtaget osv. Alla dessa problem anser vi att utredningen försummat till förmån för några alltför förenklade och grova »vinst- och förlustresonemang». Vi vill också framhålla att redan dagens förändringstakt inom näringslivet medför stora, och delvis ännu olösta, problem inom de antydda områdena.

7. Takten i jordbrukets omvandling

Som framhålls i utredningen var jordbruksbefolkningen ända in på 1930-talet den största befolkningsgruppen i landet. År 1940 var ca 25 % av samtliga yrkesverksamma sysselsatta inom jordbruket. År 1965 räknar man med att motsvarande var ca 8 % eller i runt tal 265 000 personer. Här är

[1] I Skandinaviska Bankens Kvartalstidskrift 2/1966 har professor Ingvar Svennilson redovisat en kalkyl över investeringsökningen »för att förse invandrarna med bostäder och annan kapitalutrustning.» Vid en invandring av ca 12 000 sysselsatta per år skulle enligt kalkylen dessa investeringar stiga med 2 miljarder per år, alltså med drygt 160 000 kronor per sysselsatt. Även om vårt exempel avser andra förhållanden förefaller det — bl. a. mot denna bakgrund och mot bakgrund av att vi innefattat ett bredare investeringsbehov (bl. a. utbildningskostnader) i exemplet — relativt realistiskt.

Tabell 1. Antal brukningsenheter

Ha åker	1951	1956	1961	1966
2— 5	87 420	68 910	57 810	39 120
5— 10	89 070	80 610	70 890	56 980
10— 15	38 760	37 830	33 810	27 960
15— 20	18 660	19 500	19 020	19 400
20— 30	17 340	17 700	18 030	19 490
30— 50	10 110	10 470	10 980	15 000
50—100	4 890	5 070	5 220	6 080
100—	2 460	2 520	2 460	2 340
Totalt	*268 710*	*242 610*	*218 220*	*186 470*
Minskning:		26 100 9,7 %	24 390 10,1 %	31 750 14,5 %

Förändring:	1951/56	1956/61	1961/66
2— 15	— 27 900	— 24 840	— 38 450
15— 30	+ 1 200	— 150	+ 1 840
30—	+ 600	+ 600	+ 4 860

emellertid att märka att angivna data motsvarar den gruppering som förekommer i befolkningsstatistiken. Om man reducerar för jordbrukarnas arbetsinsatser i skogsbruk (över 30 000 årsarbetsinsatser) samt yrkesverksamma i trädgårdsbruk, renskötsel, pälsdjursskötsel, vissa till jordbruket hänförda servicenäringar etc., erhålles ca 6 % av landets yrkesverksamma i jordbruk och boskapsskötsel. Det rör sig då om ca 215 000 personer. Det är troligt att denna andel skulle visa sig vara ännu lägre, om man kunde kvantifiera dels jordbruksbefolkningens deltidsarbete i andra näringar och dels andra befolkningsgruppers insatser i egentligt jordbruksarbete. Den helt övervägande delen av yrkesverksamma utgörs av brukaren och hans familj. Enligt RLF-registret (SOU 1964: 37) fanns det 239 000 brukningsenheter 1960. I dag beräknas det finnas ungefär 186 000 brukningsenheter.

Jordbrukets Utredningsinstitut (JU) har genomfört en undersökning med syfte att fastställa antalet sysselsatta i jordbruket och antalet brukningsenheter 1966 jämfört med motsvarande tal 1956 och 1961. Dessa uppgifter, som t. v. får betecknas som preliminära, redovisas i här införda tabeller. Materialet baseras på en stickprovsundersökning vid 6 224 brukningsenheter. Urvalet som 1956 drogs på material från 1951 års jordbruksräkning omfattade då 9 000 brukningsenheter och utgör ett representativt urval för olika storleksgrupper och områden i landet. Undersökningen har utförts 1956, 1961 och 1966. För de två tidigare undersökningarna finns redogörelse i institutets meddelanden nr 5/1958 och 5—6/1964.

Det här presenterade materialet avser situationen den 1/4 1966. Som framgår av *tabell 1* har nedgången i antalet brukningsenheter under de senaste 4—5 åren varit snabbare än under de tidigare två femårsperioderna. Nedgången i antalet brukningsenheter var totalt sett 9,7 % mellan 1951 och 1956, 10,1 % mellan 1956 och 1961 och 14,5 % mellan 1961 och 1966, trots att det här rör sig om ca ett halvt år kortare tid. Totalt skulle enligt denna undersökning antalet brukningsenheter över 2 ha uppgå till 186 000. Eftersom antalet brukningsenheter enligt de tidigare struktur- och befolkningsutredningarna är ca 14 000 lägre än motsvarande jordbruksräkningar tyder det här redovisade materialet på att antalet brukningsenheter i de tidigare jordbruksräkningarnas nivå är ca 200 000. Differensen mellan SOB-utredningarna och jordbruksräkningarna beror till viss del på olika definitioner beträffande vad som skall räknas som brukningsenhet vid räkningstillfället. Det förefaller som om institutets undersökningar har större möjligheter att registrera förändringar som innebär att vissa jordbruk upphör som självständiga brukningsenheter. De

definitioner som används såväl vid de av JU genomförda undersökningarna som vid jordbruksräkningarna innebär att alla jordbruksföretag med mer än 2 ha åker medtas. Ett stort antal av dessa har redan i dag en så liten produktion att de knappast kan betraktas som verkliga företagsenheter. Detta gäller framförallt de som endast har vegetabilieproduktion på små arealer. Dessutom har en stor del av brukarna sysselsättning utanför jordbruket eller har uppnått en hög ålder. Av *tabell 2* framgår åldersfördelningen enligt den av JU utförda undersökningen. 17,7 % av alla brukare är över 65 år och 44,6 % mellan 50 och 65 år. Ser man på den minsta storleksgruppen 2—10 ha är motsvarande procenttal 24,3 och 46,1.

Tabell 2. Brukarnas åldersfördelning 1966[1]

Ha åker	Ålder					
	—30	30—40	40—50	50—65	65—	Summa
2—10	1 537	7 688	18 835	44 302	23 352	95 714
10—20	1 610	5 825	11 933	21 925	5 825	47 118
20—30	780	2 924	6 004	7 856	1 794	19 358
30—	1 105	3 622	7 033	9 056	2 164	22 980
Summa	5 032	20 059	43 805	83 139	3 133	185 170

[1] Att totalsumman ej stämmer med den i tabell 1 beror på att uppgifter saknas för ett mindre antal brukare.

I den av JU genomförda utredningen frågades också efter brukarnas huvudsakliga sysselsättning. Totalt ansåg sig ca 80 % huvudsakligen sysselsatta på brukningsenheten, och 16 % hade annan huvudsysselsättning.

Antalet brukningsenheter har alltså minskat väsentligt snabbare än vad man tidigare förutsatt. Tar man dessutom hänsyn till att brukarna i allt större utsträckning övergått till annan verksamhet kan det förutsättas, att antalet brukningsenheter, som har ekonomisk betydelse för sina innehavare, är väsentligt färre.

Tabell 3. Brukarnas sysselsättning[1]

Ha åker	På brukningsenheten	Utom brukningsenheten	Ej yrkesverksamma
2—10	64 770	25 755	4 132
10—20	42 810	3 694	379
20—30	18 455	604	195
30—	22 275	423	118
Summa	148 310	30 476	4 824

[1] Att totalsumman ej stämmer med den i tabell 1 beror på att uppgifter saknas för ett mindre antal brukare.

Tabellerna kan även läggas till grund för en schematisk kalkyl över den inom jordbruket tillgängliga »arbetskraftsreserven». Det kan dock ifrågasättas det realistiska i att överhuvud göra sådana kalkyler. Antalet sysselsatta i egentlig jordbruksproduktion har för 1965 uppskattats till ca 215 000. Av dessa kan de 33 000 äldre och de 30 000 som har sin huvudsakliga sysselsättning utanför jordbruket borträknas. Med utredningens eget antagande om »omställbarheten» för åldersgrupperna 50—65 år kan vidare ytterligare ca 55 000 personer borträknas. Det återstår alltså knappt 100 000 personer. (Även ålderssammansättningen när det gäller lejd arbetskraft är ogynnsam.) Att uppskatta behovet av antalet sysselsatta i ett helt rationellt jordbruk

som svarar för den produktion beredskapsmotivet kräver är nära nog omöjligt. I en del sammanhang har 60 000 brukare och 15 000 anställda nämnts av Lindbeck. Från denna antagligen mycket extrema utgångspunkt skulle »arbetskraftsreserven» inom jordbruket inte nu uppgå till mer än 25 000 à 40 000 personer.

För närvarande lämnar ca 20 000 personer årligen jordbruket, därav ca 11 000 genom dödsfall och pensionering och ca 9 000 främst yngre och medelålders genom övergång till annan verksamhet. Med denna utvecklingstakt »töms» jordbrukets »arbetskraftsreserv» mycket snabbt. Mot denna bakgrund vill vi starkt ifrågasätta om inte det väsentliga problemet ur arbetskraftssynpunkt är frågan om *nyrekrytering* av arbetskraft (inkl. brukare) till jordbruket och *inte* frågan om att driva fram en snabbare avgång av arbetskraft från jordbruket.

En schematisk framskrivning på basis av ovan redovisade tabeller ger en struktur på jordbruket mot slutet av 1970-talet av ungefär följande utseende:

Ha åker	Antal sysselsatta	
2— 15	30 000 à 40 000	(huvudsakligen skogsfastigheter)
15— 30	30 000 à 40 000	(möjligen något lägre, rätt många skogsfastigheter)
30—100	ca 35 000	
100—	ca 2 500	
Summa	*87 500 à 107 500*	

Om man bortser från de mer utpräglade skogsbruksfastigheterna — vilka kanske får förutsättas främst ha en viss animalieproduktion — kommer alltså tyngdpunkten i jordbruksproduktionen att då ligga vid ungefär hälften så många enheter som nu.

Samtidigt med hittillsvarande utveckling har, som utredningen framhåller, jordbrukets totala produktionsvolym under de senaste 10—15 åren legat ungefär konstant. Från början av 1960-talet har dock en minskning börjat inträda och de prognoser, som nu kan göras pekar på att vi fram mot slutet av 1970-talet kommer att få en ännu snabbare sänkning av självförsörjningsgraden utan att några speciella produktionsbegränsande åtgärder behöver insättas.

I anslutning till denna bild av utvecklingen kan följande räkneexempel rörande jordbrukets ungefärliga medelareal vid mitten av 1970-talet göras: 2,5 milj. ha åker i produktion (utredningens lägsta alternativ) fördelade på 100 000 brukningsenheter skulle ge en medelareal av 25 ha. Om man exempelvis antar att vi då har ca 50 000 mer utpräglade skogsfastigheter med en medelareal åker på 10 ha får vi omkring 50 000 enheter med en medelareal åker på 40 ha. Troligen kommer dock medelarealen åker att ligga inte oväsentligt högre vid de mer utpräglade jordbruksföretagen. Vi vill dock i detta sammanhang starkt betona att medelarealen som sådan är ett mycket dåligt mått på rationaliteten inom jordbruksnäringen.

Takten i jordbrukets omvandling är sålunda i hög grad olika snabb i olika »dimensioner». Arbetskraftsminskningen inom jordbruket kan vid 1970-talets mitt i stort sett komma att ha reducerat antalet verksamma högst väsentligt, medan företagsstrukturen (brukningsenheterna) och kanske framför allt fastighetsstrukturen (ägareenheterna) fortfarande sannolikt delvis är otillfredsställande ur rent ekonomisk synpunkt. Bl. a. hänger detta samman med en förklarlig benägenhet att hålla fast vid realvärden i en tid av fortgående inflation.

8. Jordbrukspolitikens två huvudproblem

Enligt vår uppfattning är inte jordbrukspolitikens huvudproblem hur man

på snabbast möjliga sätt skall nå en lägre total produktionsvolym än den nuvarande. De samhällsekonomiska vinsterna av att *öka takten* i nuvarande utflyttning från jordbruket och nedläggning av brukningsenheter förefaller inte att vara påtagligt stora. De långsiktiga samhällsekonomiska vinsterna torde, som redan framhållits, främst vara att hämta genom en målmedveten satsning på rationaliseringstimulerande åtgärder och inte genom en snabb krympning av den totala produktionsvolymen. Huvudproblemet är istället enligt vår uppfattning:

För det första: En balanserad och harmonisk utveckling av nuvarande företagsstruktur mot en allt konkurrenskraftigare och allt rationellare företagsstruktur. Detta problem innefattar bl. a. *dels* frågan om hur markresurser skall frigöras för ett successivt uppbyggande av företag, *dels* hur uppbyggandet av dessa företag bäst skall stimuleras. Det innehåller också frågan om att bygga upp en rationell undervisnings- och rådgivningsorganisation. En väl utbildad jordbrukarkår, kapabel att sköta dessa företag på ett rationellt och effektivt sätt, är en grundförutsättning för jordbruksnäringens vidareutveckling.

För det andra: Problemen för den grupp av nuvarande jordbrukare, vilka — boende i befolkningsmässigt allt mer uttunnade glesbygder — *antingen* nått en sådan ålder att omskolning och övergång till andra yrken inte är möjlig och inte heller samhällsekonomiskt lönsam, *eller* för att övergå till andra yrken måste byta bostadsort med de omställningskostnader och personliga uppoffringar detta medför.

9. De jordbrukspolitiska målsättningarna

Som vi redan framhållit delar vi utredningens uppfattning, att jordbrukspolitiken bör samordnas med den samhällsekonomiska politiken i övrigt. Detta innebär alltså bl. a. att jordbrukspolitiken bör bidra till ett så effektivt utnyttjande av produktionsresurserna i samhället som möjligt. Ur såväl samhällets som jordbrukets synpunkt anser vi det vidare angeläget, att *en fortsatt effektivisering inom näringen på alla sätt underlättas.* Detta är också en viktig förutsättning för att de verksamma inom lantbruksnäringen skall uppnå tillfredsställande inkomster. Som utredningen framhåller innebar redan 1947 års riksdagsbeslut om jordbrukspolitikens utformning att en fortsatt rationalisering blev den på sikt väsentligaste förutsättningen för att inkomstmålsättningen skulle kunna infrias. (Se härom kap. A: XII.) Samhällsstöd till fortsatt rationalisering i syfte att skapa allt effektivare och därmed lönsammare brukningsenheter, främst genom friställande av arbetskraft, nedläggning av marginella enheter och sammanslagningar till större enheter, måste därför få en framträdande plats inom jordbrukspolitiken. I utredningen poängteras upprepade gånger att som förklaring till den svaga lönsamheten inom jordbruket är dels en otillräcklig satsning i rationaliseringsstimulerande stödåtgärder, dels rationaliseringspolitikens utformning framför allt under senare delen av 1950-talet och början av 1960-talet, dels ock att arbetsmarknadspolitiska åtgärder kommit att tillämpas först under senare år och då i mycket begränsad utsträckning. Vi delar dessa bedömningar även om vi vill understryka att den prispolitik statsmakterna bedrivit också är en väsentlig anledning till jordbrukarbefolkningens faktiska inkomstefterslåpning.

Enligt direktiven för jordbruksutredningen skall denna utgå från att jordbrukspolitiken bör syfta till att bereda *inkomstlikställighet* åt dem, som driver

ett med hänsyn till rådande tekniska och ekonomiska betingelser rationellt jordbruk. Utredningen har emellertid på enligt vår mening felaktiga grunder frångått denna målsättning i direktiven, och i stället lagt tyngdpunkten på utvecklingen av den totala produktionens storlek. Vi anser att ett successivt uppbyggande av rationella lantbruksföretag måste vara ett centralt mål för den framtida jordbrukspolitiken. På grund av de speciella prisförhållanden som råder inom jordbruket kräver detta emellertid i sin tur vissa garantier för att satsandet på rationella företag skall löna sig. En klart uttalad *rationaliserings- och lönsamhetsmålsättning*, där det rationella företaget sättes i centrum utgör en av förutsättningarna för en fortsatt rationalisering inom jordbruksnäringen. Detta hänger främst samman med att investeringar inom jordbruket har en mycket långsiktig karaktär, att de är förknippade med stora risker (bl. a. sammanhängande med osäkerheten om den framtida jordbrukspolitikens utformning) och att det under nuvarande förhållanden kan vara svårt att få nyetablering och risktagande inom jordbruksnäringen utan viss långsiktig garanti för investeringarnas lönsamhet. Denna garanti kan exempelvis få formen av en överenskommelse, enligt vilken statsmakterna förbinder sig att hålla en sådan prisnivå och genomföra andra jordbrukspolitiska åtgärder så att en tillräcklig nyetablering av rationella företag och en tillräcklig byggnadsverksamhet av rationell typ stimuleras.

Vi vill här erinra om ett av utredningens konstateranden (i kap. X):

»En betydande stabilitet i prisutvecklingen är av vikt för att jordbruksproduktionen skall kunna utformas rationellt...».

Endast genom att låta uppbyggandet av moderna, rationella lantbruksföretag bli ett av de centrala målen för jordbrukspolitiken är det för övrigt enligt vår mening möjligt att *på längre sikt* säkerställa den produktion landet av beredskapsskäl behöver och att denna produktion sker till för alla godtagbara priser. Detta är också enligt vår uppfattning den enda möjligheten att successivt stärka det svenska jordbrukets internationella konkurrenskraft och möjligheter att konkurrera om arbetskraft och kapital med andra näringsgrenar inom landet. På grund av jordbrukarnas reaktion på olika prispolitiska åtgärder — något som vi utförligare belyst tidigare — är alternativet att basera den inhemska jordbruksproduktionen på en alltmer proletariserad jordbrukarkår vid mindre och orationella brukningsenheter. Den nuvarande produktionsutrustningen, den låga skuldbelastningen vid »äldre» företag och brukarnas höga genomsnittsålder skulle möjligen temporärt möjliggöra en sådan politik, som då skulle kunna tillåta vissa prissänkningar på inhemska jordbruksprodukter på bekostnad av en nedpressning av jordbrukarnas redan i dag relativt sett låga levnadsstandard. Detta skulle emellertid vara en mycket kortsynt och ur sociala synpunkter oacceptabel politik.

Som vi redan framhållit har enligt vår uppfattning frågan om *produktionsvolymen* som sådan av utredningsmajoriteten tillmätts alltför stor betydelse. Det centrala måste vara, att de i jordbruket bundna resurserna får en effektiv användning och att de resurser, som kan frigöras, överförs till andra sektorer (med resursbrist) inom näringslivet. En förutsättning är då givetvis att de frigjorda resurserna på så vis ger ett reellt tillskott till nationalproduktens tillväxt ävensom att de människor det gäller får en förbättrad inkomstsituation. Självfallet måste frågan om över-

gång till annan verksamhet alltid vara beroende av individernas egna och fria val.

Även om vi sålunda vill understryka, att det är den effektiva resursanvändningen som är det väsentliga i diskussionerna om jordbrukets totala produktionsvolym, är vi dock införstådda med att så länge behov av ett förhållandevis högt gränsskydd kvarstår, totalproduktionen bör hållas inom en ram som innebär, att samhällsekonomiskt kostsamma marknadsöverskott undviks. Utredningen framhåller härom (i kap. X): »Tillämpningen av en långsiktig plan för prisrelationerna med endast mindre successiva ändringar kräver emellertid att produktionen begränsas. Oavsättbara eller svåravsättbara överskott kan eljest beräknas medföra krav på kraftiga ingrepp i prissättningen. För att möjliggöra en stabil prispolitik krävs att produktionen begränsas så att inte överproduktion leder prissättningen, utan prissättningen istället kan styra produktionen.» I och för sig delar vi denna bedömning. En reservation bör dock göras för osäkerheten i bedömningarna av den framtida utvecklingen på världsmarknaden. Vi vill därför understryka utredningens påpekande, att målsättningen om en viss produktionsvolym löpande bör omprövas med hänsyn till utvecklingen på världsmarknaden.

Enligt vår uppfattning är detta en föga rationell jordbrukspolitik som knappast kan vara ägnad att ge de samhällsekonomiska vinster utredningen angett och som inte står i överensstämmelse med de allmänna målsättningar för jordbrukspolitiken man satt upp.

Mot den här skisserade bakgrunden anser vi att *rationaliserings- och lönsamhetsmålsättningen — och icke primärt den totala produktionsvolymens utveckling — bör betraktas som den samhällsekonomiska delen av jordbrukspolitikens huvudmålsättning.*

Prisnivå samt övriga åtgärder bör vid denna målsättning enligt vår uppfattning avvägas så, att produktionsvolymens utveckling inte får förhindra ett realiserande av målsättningen om en tillfredsställande utveckling mot rationella jordbruksföretag. Utvecklingen bör kunna följas genom studier av effektivitetsutvecklingen inom näringen, av nyetablering, av lönsamheten vid rationella jordbruksföretag och av nybyggnadsverksamhetens omfattning och struktur.

Rationaliseringsmålsättningen bör alltså med detta synsätt inte som hittills endast ligga vid sidan av prispolitiken utan integreras i denna. Som framhållits är bl. a. en tillfredsställande nyetablerings- och nybyggnadsverksamhet vid rationella företag ett tecken på att dessa företag når en lönsamhetsnivå, som företagarna accepterar som tillräcklig bas för långsiktiga satsningar inom näringsgrenen.

Som en kompletterande målsättning anser vi vidare att det bör finnas en klart uttalad *levnadsstandardmålsättning.* Härmed avser vi att ingen kategori inom jordbruket skall behöva riskera att se sin standard försämrad till följd av en omläggning av jordbrukspolitiken. Givetvis avser vi inte att samtliga nuvarande jordbrukare utan egna insatser skall få sin standard garanterad vid helt oförändrade förhållanden. Vad vi avser är en politik, enligt vilken en kombination av omställningsstöd, omskolningsstöd, vidareutbildningsstöd, rationaliserings- och utbildningsstöd, i vissa fall produktneutrala subventioner m. m. ger *alla* kategorier en reell valmöjlighet, som kan tillåta dem att upprätthålla en rimlig levnadsstandard och som kan göra det möjligt för dem att få del

av den allmänna levnadsstandardstegringen. För många kategorier inom jordbruket kan ett kraftigt utbyggt rationaliseringsstöd, en utökning av omskolnings- och omställningsstödet och en utbyggnad av vidareutbildningsmöjligheterna realisera en sådan levnadsstandardmålsättning. Men detta är, som vi framhållit, inte tillräckligt för alla kategorier inom jordbruket. Därför anser vi exempelvis att en avveckling av nuvarande leverans- och arealbidrag inte är rimlig, om inte detta ersätts med andra åtgärder för att trygga levnadsstandarden för den sistnämnda gruppen nu verksamma inom jordbruket.

III. Rationaliseringspolitiken

(Ansluter främst till kap. IV—VIII)

1. Rationaliseringens syfte

Rationaliseringspolitikens syfte är, enligt utredningen, att skapa »så effektiva företag som möjligt». För att uppnå denna målsättning anges två i princip olika vägar, nämligen ett »fortsatt samhälleligt rationaliseringsstöd» och »ett aktivt omställningsstöd». Vi anser att båda dessa former måste användas, men att utformningen av dem måste vara sådan, att man löser problemen både för dem som i dag är sysselsatta i lantbruk och för dem som skall svara för lantbruksproduktionen i framtiden.

Mot bakgrund av den tidigare förda jordbrukspolitiken med bildandet av egnahem och rationaliseringspolitikens inriktning på basjordbruket har strukturrationaliseringen varit förhållandevis snabb. Dessutom har som utredningsmajoriteten framhåller, strukturrationaliseringen motverkats av andra faktorer, såsom bristande kännedom om möjliga alternativ till arbete och bostad, traditionella värderingar och osäkerhet beträffande framtiden, brist på alternativa investeringsmöjligheter, alltså osäkerhet om försörjnings- och bostadsmöjligheterna under kommande år överhuvudtaget. Förväntningar om stigande markvärde och vikande penningvärde torde också ha bidragit till att kraftigt hålla tillbaka utbudet av fastigheter. Vi vill också betona att möjligheterna till annan sysselsättning varit begränsade i många bygder, och att man inom många yrkesområden — bl. a. inom byggnadsindustrin — tillämpat åldersspärrar, vilket allt försvårat jordbrukarnas övergång till annat yrke.

Huvudsyftet med rationaliseringspolitiken måste enligt vår uppfattning vara att med olika medel undanröja dessa hinder för en fortsatt strukturrationalisering och stimulera tillkomsten av rationella enheter. Det är emellertid angeläget att rationaliseringspolitiken anpassas till den i dag aktuella strukturen och ålderssammansättningen bland lantbrukarna så att inga onödiga ekonomiska och sociala problem skapas för den generation lantbrukare, som inte kan övergå till annan produktion.

I fråga om den *långsiktiga målsättningen* för rationaliseringspolitiken synes det inte råda några större meningsskiljaktigheter mellan utredningsmajoriteten och oss. Den måste inriktas på företagsenheter, som har en »ekonomiskt optimal kombination av arbete, mark och kapital». För att påskynda utbyggnaden av företag av denna typ är det dock viktigt att man har en prisnivå, som möjliggör och stimulerar till investeringar i sådana enheter. Vi vill instämma med utredningen som har uttryckt förhållandet på följande sätt: »På grund av sambandet mellan rationaliseringsverksamheten och kalkyleringen för denna samt prissituationen måste i princip en sådan prisnivå efter-

strävas, som stimulerar skapandet av effektiva jordbruksföretag och ger dem tillräckliga förutsättningar att konkurrera på marknaden om arbetskraft och kapital. Detta måste vara ett villkor för att rationella enheter skall kunna byggas upp och för att kvalificerade personer och riskvilligt kapital långsiktigt skall komma att engagera sig i jordbruket.»

Företagsekonomiska undersökningar som utförts i bl. a. Förenta Staterna och Danmark,[1] visar att man vid företag där familjens arbetskraft utnyttjas rationellt också har utnyttjat huvudparten av storleksfördelarna. Ingenting tyder på att man skulle uppnå väsentliga kostnadsfördelar vid en ytterligare ökning av lantbruksföretagens storlek utöver familjeföretagsstorlek. Däremot kan möjligheten för lantbrukarfamiljen att inom vissa gränser variera arbetskraftsinsatsen alltefter behovets storlek vid familjeföretaget uppväga de fördelar av annan art som kan vara förenade med produktion i väsentligt större skala. Ur areal-, kapital- och arbetskraftssynpunkt kan familjeföretagens storlek variera på grund av bl. a. geografiskt läge, driftsinriktning, mekaniseringsgrad, företagarens skicklighet och intresse etc. Mot denna bakgrund finner vi det angeläget framhålla att *rationaliseringspolitiken inriktas på bildandet av familjeföretag.*

Beträffande planeringsverksamheten säger utredningen att »i skogsbygderna och vissa mellanbygder kan ett rationaliserat jordbruk inte längre ensamt bilda underlag för den samhälleliga och kommersiella service, som moderna människor kräver». Som vi på annan plats diskuterar påverkas hela näringslivets utveckling inom många bygder och landsdelar i mycket hög grad av vad som sker inom jord- och skogsbruksnäringarna. Här kan t. ex. lokaliseringspolitiska, socialpolitiska och försvarspolitiska aspekter komma in i bilden. Rationaliseringspolitikens mål och medel måste alltså ständigt samordnas med andra samhälleliga aktiviteter och de organ som är verksamma inom rationaliseringsområdet måste ha nära kontakt och samarbeta med andra samhällsorgan. Den långsiktiga målsättningen måste även bli beroende av hur den framtida naturvårds- och glesbygdspolitiken utformas. Försvinner jordbruksproduktionen från vissa delar av landet måste man förutsätta att fritidsbebyggelse och naturvård måste överta kostnader som i dag helt eller delvis faller på lantbruket.

Utformningen av den *kortsiktiga rationaliseringspolitiken* är väsentligt mer komplicerad än utformningen av den långsiktiga. Även om den byggs upp kring den långsiktiga målsättningen måste stor hänsyn tas till att de önskade förändringarna inte kan åstadkommas omedelbart. Åtgärder för en överföring av resurser, som har en ur samhällets synpunkt bättre användning i andra näringsgrenar, intar en central ställning även i det kortsiktiga handlingsprogrammet. Vid varje tidpunkt måste man emellertid eftersträva en så rationell användning som möjligt av de till lantbruket vid tillfället ifråga knutna resurserna.

Innan vi går närmare in på de rationaliseringspolitiska medlen vill vi än en gång markera vikten av en utvecklingsbefrämjande prisnivå för jordbruksprodukter. Enligt vår uppfattning skulle en sänkning av dagens realprisnivå ofelbart leda till en allvarlig upp-

[1] Madden, J. P: Economies of Farm Size in the United States, Economic Research Service, U. S. Department of Agriculture, Washington D C 1966; Skovgaard, Ib: De størrelseøkomomiske virkninger med saerligt henblik på produktionstilrettelaegning og bedriftsstruktur i landbruget. København 1965.

bromsning i rationaliseringstakten. En grundläggande förutsättning för en fortsatt utveckling är, att prisnivån är sådan att det finns ekonomiska incitament för skapandet av rationella lantbruksföretag.

2. Effektivisering av företagen

Målet för den på det enskilda lantbruksföretaget inriktade rationaliseringsverksamheten är enligt utredningen (kap. IV: 1: B) att åstadkomma en »ekonomiskt optimal kombination av arbete, mark och kapital». Enligt vår mening innebär detta att man i stora delar av landet måste eftersträva en lämplig kombination av åker och skogsmark. Vi beklagar att detta förhållande inte belysts mera ingående av utredningen. Såväl i skogsbygderna som i stora delar av slättbygderna i Mellan- och Nordsverige utgör en kombination mellan arbete i växtodling under sommaren och skogsarbete under resten av året ett rationellt utnyttjande av arbetskraften. Det torde t. ex. inte alltid vara möjligt att skapa företag som är effektiva i den meningen att de utnyttjar modern teknik och organisation inom växtodlingen och samtidigt tillåter fullt utnyttjande av arbetskraften utan att ha tillgång till sysselsättning utom jordbruket, t. ex. i skogsbruk, vilket är den näringsgren där sådan alternativ sysselsättning lättast kan ordnas.

Kombinationen med skog är således inom många områden en förutsättning för att nå den önskade effektiviseringen av lantbruksföretagen. Däremot är det inte möjligt att uppnå en för varje enskilt företag och tidpunkt optimal kombination av jord- och skogsbruk, då denna bl. a. kommer att bero på produktionsinriktningen inom jordbruket och familjens arbetsinsats. Inom skogsbruket har under de senaste tio åren en omfattande samverkan kommit till stånd i form av skogsbruksområden. Denna samverkan tar sig uttryck i gemensam planering och ledning, gemensamt anskaffande och utnyttjande av produktionsmedel, samarbete vid skogsvård och avverkning inom ett geografiskt avgränsat lämpligt område. Sedan verksamheten startade i mitten av 1950-talet har den utvecklats mycket snabbt. Antalet skogsbruksområden uppgick 1965 till nära 300 och omslöt en areal av ca 2 milj. ha motsvarande en fjärdedel av den totala till Sveriges skogsägareföreningars riksförbund anslutna skogsarealen. En fortsatt snabb ökning av skogsbruksområdena är att förvänta. Genom att lantbrukarna samverkar inom skogsbruksområden kan de under olika delar av året och under sin verksamma tid som företagare få möjlighet att variera sin arbetsinsats i skogsbruket. Eftersom familjeföretagets arbetskraftsresurser varierar med familjemedlemmarnas ålderssammansättning och antal medger skogsbruksområdena ett effektivt tillvaratagande av tillgänglig arbetskraft.

Vi finner det angeläget att påpeka att man i den praktiska rationaliseringsverksamheten beaktar tidsfaktorn och anpassar bedömningarna med hänsyn till investeringarnas varaktighet. Det kan sålunda i många fall vara möjligt att under en övergångstid utnyttja befintliga resurser på ett effektivt sätt även om detta inte innebär den absolut minsta arbetsinsatsen. Det kan t. ex. i många fall vara rationellt att utnyttja en gammal ladugård, som saknar alternativt värde, även om det krävs en något högre arbetsinsats än i en nybyggd ladugård. Den höga kapitalinsatsen vid nybyggnad medför kostnader som producenter med äldre byggnader kan använda till ersättning åt den större arbetsinsatsen. Vi vill också betona att det

inte är lämpligt att fastlåsa rationaliseringsarbetet vid några särskilda företagstyper utan man bör eftersträva bildande av brukningsenheter med möjligheter till fortsatt anpassning. Med andra ord får inte rationaliseringsarbetet fördröjas därför att man inte omedelbart kan åstadkomma ett ur arbetskraftssynpunkt optimalt företag. En successiv utbyggnad bör erbjuda stora möjligheter till ett rationellt utnyttjande av såväl planerings- som produktionsresurser. Likaså är det betydelsefullt att de småjordbruk, som genom specialisering kan uppnå en rationell produktion, kan erhålla samma stöd som motsvarande företag med en större arealbunden produktion.

Av denna anledning finner vi det angeläget att man i de statliga rationaliseringsåtgärderna också tar hänsyn till att etablerade lantbrukare kan finna det ekonomiskt motiverat att stegvis bygga ut eller på annat sätt effektivisera sina företag när möjligheter finns att under en övergångsperiod utnyttja tillgängliga resurser. När en investeringskalkyl visar att en sådan utbyggnad är ekonomiskt motiverad och åtgärden inte hindrar eller påtagligt försvårar en långsiktig lösning bör de statliga rationaliseringsåtgärderna även kunna tillämpas på dessa situationer trots att företaget totalt sett kalkylmässigt ej ger fullgod lönsamhet. I dessa fall måste man sålunda se till den marginella effekten. Härigenom tror vi att man åstadkommer en övergång till effektivare brukningsenheter, som väl anpassas till brukarnas kunskaper och erfarenheter, tillgängliga resurser på kapital-, arbetskrafts- och byggnadsplaneringssidan. Samtidigt utnyttjar man den arbetskraft som är fast bunden vid de nuvarande brukningsenheterna under den period som krävs för en uppbyggnad av allt fler större och rationella familjeföretag. Enligt vår mening är det helt orealistiskt att bedriva rationaliseringsverksamheten med den utgångspunkten att man med en gång skall skapa t. ex. 2-mansföretag. Detta skulle kräva en oerhörd insats av rådgivare, tekniker och kapital. Erfarenheterna från den s. k. KR-verksamheten torde ge en föreställning härom.

För att erhålla kunskaper om lämpliga effektiviseringsvägar för de enskilda lantbruksföretagen är det viktigt att forskning, utbildning och rådgivning bedrivs så att resultaten så snabbt som möjligt kan komma näringsutövarna till godo. Detta innebär att det krävs en god samordning mellan de olika leden i kunskapskedjan från forskare till näringsutövare och att rådgivningen är objektiv och väl underbyggd med såväl tekniska som ekonomiska data.

När det gäller forskning och högre utbildning på lantbrukets område anger utredningen (kap. VI: 2: A) att denna bedrivs vid ett stort antal institutioner. Vi anser i likhet med utredningen det nödvändigt att en samordning av denna verksamhet sker så att onödigt dubbelarbete undviks samtidigt som tillräckligt stora institutioner skapas för att göra det möjligt att utnyttja de tekniska resurser som i dag står till forskningens tjänst. Samtidigt bör understrykas, att forskning och försöksverksamhet är väsentlig för den framtida utvecklingen inom näringen och att samhället därför bör öka sina insatser på detta område.

Till skillnad från utredningen anser vi att all forsknings- och försöksverksamhet, som inte har direkt kommersiellt syfte — alltså ren produktutveckling med tanke på marknadsförande — i princip bör bekostas av statsmedel, eller — om jordbruksnäringen anses böra bidra — genom en avgift på produktionen. Det sistnämnda motive-

ras av att man då får en rättvis, generell belastning på samtliga företag inom jordbruket. Man bör nämligen ha klart för sig, att företagsstrukturen inom jordbruket är sådan, att man inte rimligen kan förutsätta, att de enskilda företagen annat än undantagsvis skall kunna driva någon forsknings- och försöksverksamhet. Med tanke på detta, liksom med tanke på det väsentliga samhällsintresse som ligger i en fortsatt snabb utveckling inom jordbruksnäringen, anser vi det alltså skäligt att den grundläggande forsknings- och försöksverksamheten helt bekostas av statsmedel.

Tanken på branschforskningsinstitut till hälften finansierade med statsmedel och till hälften av jordbruket anser vi alltså inte acceptabel annat än i speciella fall, där det kan vara svårt att särskilja grundforskning från en direkt kommersiell produktutvecklingsverksamhet.

Om man förutsätter att alla yrkesutövare behöver *yrkesutbildning* torde den av utredningen gjorda beräkningen underskatta det verkliga behovet. Det är angeläget att en snabb utbyggnad av vuxenutbildningen kan komma till stånd så att även den del av jordbrukarkåren som redan tillträtt som egna företagare får möjligheter att öka sina kunskaper. Vi anser det av utredningsmajoriteten angivna antalet personer, som bör få särskild yrkesutbildning, alltför lågt. Vi kan inte heller acceptera att denna utbildning förbehålls brukare under 45 år med företag om minst 20 ha åker. En sådan begränsning är främmande för vårt utbildningsväsende i övrigt och skulle dessutom ha en strukturutvecklingshämmande effekt, eftersom de som har mindre företag och vill utveckla dessa inte skulle kunna erbjudas de kunskapsmässiga förutsättningarna. Trots att vi är medvetna om de begränsade personella resurser som står till förfogande för denna form av utbildning betraktar vi utredningens förslag som ett minimialternativ och vill med kraft betona vikten av att de etablerade lantbrukarna så snabbt som möjligt erbjuds möjligheter till vuxenutbildning.

Utredningen har i sitt betänkande förbigått utbildning och vidareutbildning av den till lantbruksföretagen knutna kvinnliga arbetskraften. Ett effektivt utnyttjande av tillgänglig kvinnlig arbetskraft vid gårdarna kommer att bli alltmer nödvändigt. Inte minst med hänsyn till den starka säsongvariationen i arbetsbehovet borde det ha varit angeläget för jordbruksutredningen att ingående behandla lantbrukarhustruns roll i det framtida lantbruksföretaget. Inom andra samhällsgrupper blir det dessutom allt vanligare att hustrurna skaffar förvärvsarbete. Eftersom det på landsbygden är svårt att finna alternativa sysselsättningar för kvinnorna, blir det angeläget att arbetsuppgifterna inom lantbruksföretaget planeras så, att hustrun kan delta i produktivt arbete så ofta hennes övriga sysselsättning medger. Detta blir inte minst betydelsefullt därför att man kan räkna med att stadsfamiljernas standardhöjning till väsentlig del kommer att bero på kvinnornas ökade förvärvsarbete. Skall motsvarande möjligheter skapas för lantbrukarfamiljerna måste de utökade sysselsättningskraven väsentligen kunna tillfredsställas inom det egna företaget. Med en efter dessa förhållanden anpassad driftsform och arbetsplanering bör det finnas utomordentliga tillfällen för en kvinnlig arbetsinsats vid ett stort antal lantbruk. Närheten till arbetsplatsen och den numera högt mekaniserade lantbruksdriften är ytterligare argument för ett planerat utnyttjande av kvinnlig arbetskraft i lantbruksföretagen. Av denna anledning finner vi det angeläget

att de till lantbruket knutna kvinnorna får tillgång till vidgade utbildningsmöjligheter. Utformningen av denna bör vidare utredas inom berörda institutioner.

Jordbrukets rådgivnings- och servicefrågor finner vi inte anledning att gå utförligare in på. De är bl. a. föremål för utredning i andra sammanhang. Lantbrukets organisationer har dessutom behandlat dessa frågor i samband med delbetänkandet »Organisation av rationaliseringsverksamheten m. m. på jordbrukets, skogsbrukets och trädgårdsnäringens områden» (SOU 1964: 59) från jordbruksutredningen.

Vi vill endast klart understryka utredningens konstaterande om den stora betydelse som måste tillmätas en omfattande och framåtsyftande rådgivnings- och serviceverksamhet. Vi finner det också naturligt, att denna verksamhet, t. ex. så som den är tänkt att bedrivas inom lantbruksnämnderna, bekostas av statsmedel. Med tanke på de problem som möter dagens och framtidens jordbruksnäring och de svårigheter, som är förknippade med skapandet av rationella lantbruksföretag, anser vi det också rimligt med en fortsatt utbyggnad av de samhälleliga insatserna inom detta område. Självfallet är det också viktigt med samordning och samarbete mellan de statliga organen och den verksamhet, som den ekonomiska och fackliga föreningsrörelsen bedriver i syfte att bistå sina medlemmar. Även i denna verksamhet spelar strukturfrågorna och produktionsfrågorna en stor och antagligen snabbt växande roll. Här borde ett naturligt och fruktbärande samarbete kunna växa fram i ännu högre utsträckning än vad som för närvarande är fallet. Vi vill också i detta sammanhang understryka vikten av att lantbrukarna får tillgång till utbildning såväl som rådgivning beträffande lantbruksföretaget som helhet betraktat. Inte minst viktigt är detta för det kombinerade jord- och skogsbruket. Rådgivningen bör dessutom ta stor hänsyn till marknads- och teknisk utveckling m. fl. faktorer, som på litet längre sikt kan vara av utslagsgivande betydelse för respektive lantbruks bestånd. Det förefaller också naturligt, att denna rådgivningsverksamhet sker i intimt samarbete med de centrala och lokala arbetsmarknadsmyndigheterna.

Det är väsentligt att problem med anknytning till den inre rationaliseringen uppmärksammas i lika hög grad som strukturrationaliseringsproblemen. Professor Hjelm har (SOU 1963: 66, s. 195) också särskilt betonat att »driftsrationalisering måste ske hand i hand med storleksrationalisering för att effektiva företag skall kunna skapas». På grund av att ny teknik i snabbare takt än tidigare ställs till förfogande för jordbruket är det angeläget att såväl nya som etablerade jordbruksföretag ges möjlighet till en snabb och ekonomisk motiverad anpassning till de nya förutsättningarna.

---

3. Markanskaffnings- och finansieringsfrågor

Trots den snabba avgång av brukare och nedläggning av jordbruk som förväntas äga rum under den närmaste 10-årsperioden måste man räkna med att det blir svårt att i eftersträvad omfattning bilda företagsenheter av den storlek som utredningen förordar. Möjligheterna att förvärva mark och trygga kapitalförsörjningen kommer att vara några av de mest avgörande faktorerna när det gäller att påverka rationaliseringsutvecklingen.

Det kapital som krävs vid en snabb strukturomvandling av lantbruket och överföring av resurserna till andra näringsgrenar kommer att få betydelse för investeringstakten i andra närings-

grenar. Som vi i ett tidigare avsnitt redovisat skulle enbart en uppbyggnad av de behövliga ekonomibyggnaderna i lantbruket under en 10-årsperiod kräva att en betydande del av det årliga kapitalutbudet i landet satsades i jordbruksinvesteringar. Därutöver fordras kapital för överföring av resurser till andra näringsgrenar om dessa skall bli mer produktiva där än i jordbruket.

För att strukturrationaliseringen skall gå så snabbt som utredningen förordar eller snabbare krävs dessutom att en mycket stor andel av landets brukningsenheter överlåtes till nya brukare under några få år. För detta erfordras dels personella resurser inom de administrativa organen, dels möjligheter för dem som skall tillträda att finansiera de företagstyper som man avser att bygga upp. Utredningen har belyst dessa problem. Vi är emellertid angelägna om att framhålla vilka svårigheter som man möter i samband med en forcerad strukturomvandling och betydelsen av att man på ett effektivt sätt påverkar de förutsättningar som måste finnas för en harmonisk utveckling på detta område, inte minst i fråga om finansieringssidan.

Vi instämmer i detta sammanhang med utredningen och betonar vikten av att markanskaffningsproblemen med anknytning till arrendelagstiftningen ytterligare belyses och att möjligheterna till utökad strukturrationalisering genom arrende och tillarrende stimuleras. Även brukningsenheter som delvis består av arrenderad jord bör komma i åtnjutande av de statliga lånegarantier och bidragsformer som gäller för övriga brukningsenheter med motsvarande resurser.

Det är angeläget att man också på andra sätt stimulerar strukturrationaliseringen. Detta gäller bl. a. information om möjligheterna till placering av sådant kapital som friställs vid försäljning av lantbruksföretag för rationaliseringsändamål, anskaffning av bostäder vid flyttning, lokalisering av industrier eller andra arbetstillfällen till de bygder där arbetskraft friställes från lantbruket etc. Likaså bör en aktiv bostadspolitik bedrivas med syfte att skaffa bostäder åt dem som har för avsikt att flytta från jordbruksfastigheterna och alternativa sysselsättningsmöjligheter erbjudas åt dem som bor kvar i bygden men inte kan erhålla en rimlig inkomst från lantbruk. Detta kommer att vara de viktigaste åtgärderna för att möjliggöra friställandet av behövliga arealer för strukturrationaliseringen.

När det gäller markförvärv tar vi för givet, att den nya jordförvärvslagen kommer att tillämpas så, att markförvärv — både vad avser jord och skog — i syfte att skapa rationella lantbruksenheter ges prioritet framför andra förvärv i den mån finansieringsfrågorna kan ordnas på ett för alla parter tillfredsställande sätt. Som lantbrukets organisationer framhållit i andra sammanhang ger dock den nya jordförvärvslagen inte tillräckliga garantier ur denna synpunkt. Erfarenheterna hittills ger emellertid inte underlag för en bedömning av om lagstiftningen svarar mot målsättningarna om en fortsatt rationaliseringsutveckling inom det enskilda jord- och skogsbruket.

På längre sikt är det också — som vi framhållit tidigare — motiverat att olika markanvändningsändamål vägs mot varandra. Framförallt gäller detta i våra bästa jordbruksområden. Det är betydelsefullt att man vid regionalplaneringarna tar vederbörlig hänsyn till mera långsiktiga perspektiv ur produktions- och försörjningssynpunkt. Även sett ur markvärdestegringssynpunkt torde en sådan långsiktig planering vara värdefull, eftersom man därigenom

skulle dämpa de förväntningar på värdestegringar som på vissa håll medfört orealistiskt höga värden på jordbruksjord.

Som vi i annat sammanhang betonat är det betydelsefullt att möjligheterna till stegvis genomförd strukturrationalisering utnyttjas. Vi vill liksom utredningsmajoriteten understryka betydelsen av »att rationaliseringsorganen medverkar till överlåtelser även om dessa inte omedelbart ger den mest lämpliga lösningen ur långsiktig planeringssynpunkt». Vi vill också påpeka vikten av att rationaliseringsorganen stimulerar ersättningsköp och byten mellan olika markägare. Inte minst betydelsefullt är det att de statliga och ecklesiastika fastigheter som ligger insprängda bland andra ägarkategorier inlemmas i den strukturrationaliserande verksamheten.

Det statliga finansieringsstödet föreslår utredningen praktiskt taget helt skall utgå i form av statlig lånegaranti. Bidrag skall i mycket begränsad form kunna utgå för att avlyfta onormalt stora risker för den enskilde. Särskilda statliga lånefonder bör enligt utredningen inte förekomma.

De föreslagna ökningarna i ramarna för de statliga lånegarantierna synes i dag väl tilltagna med hänsyn till de personella resurserna inom de administrerande organen. Det torde dock vara motiverat med en ytterligare ökning om behov härav uppkommer så att rationaliseringstakten inte minskar på grund av att garantiramarna satts alltför snävt.

Vi anser i likhet med utredningen att den s. k. KR-verksamheten bör ytterligare byggas ut i norrlandslänen. Dessutom anser vi att det bör övervägas om inte denna form av rationaliseringsverksamhet bör prövas även i jämförbara jordbruksbygder i andra delar av landet i den mån dessa kan anses ha förutsättningar att bestå på längre sikt. För att stimulera utvecklingen mot nya produktionsformer finner vi det dessutom angeläget att staten lämnar bidrag till investeringar i ny teknik som snabbt behöver prövas under olika förutsättningar. Investeringarna kan gälla t. ex. maskiner, byggnader eller markförbättringar. Genom att staten kan stimulera försök av sådana utvecklingsmöjligheter bör snabba resultat kunna erhållas som visar metodernas användbarhet i olika delar av landet.

Utredningens majoritet avfärdar kravet på särskilt jordbrukskonto därför att intäkterna varierar mindre i jordbruket än i skogsbruket. Även om vi är medvetna om detta finner vi det angeläget att framhålla betydelsen av ett jordbrukskonto. Dess utformning bör närmast anknyta till de konjunkturutjämningsfonder som aktiebolag m. fl. kan utnyttja och utformas som ett investeringskonto, vilket i första hand kan tas i anspråk vid ny- och ombyggnad. Inte minst ur risksynpunkt och för att stimulera investeringar i ny teknik är en möjlighet till utjämning av intäkterna mellan olika år värdefull.

En förutsättning för en rationalisering av lantbruket är självfallet att de investeringar som görs i byggnader och markanläggningar får avdragas under den tidrymd som de har ekonomiskt värde. Den nuvarande utformningen av avskrivningsreglerna medger uppenbarligen inte en sådan kostnadsfördelning i tiden. I fråga om byggnadsinvesteringar är den medgivna avskrivningstakten alltför låg, vartill kommer att gränsdragningssvårigheter föreligger mellan byggnad å ena sidan och markanläggning eller fasta inventarier å andra sidan. Kostnaderna för markanläggningar får, bortsett från täckdikningsanläggningar och skogsvägar (del-

vis), inte alls avdragas, ehuru deras värde förvisso inte är bestående.

De nuvarande avskrivningsreglerna i fråga om driftsbyggnader och markanläggningar är helt otillfredsställande. En förutsättning för en effektiv rationalisering av lantbruket måste därför vara att reglerna underkastas en långtgående modernisering i fråga om både avskrivningstakt och typ av investering som skall få utgöra underlag för avskrivning. En reform bör därvid i första hand ta sikte på *i fråga om driftsbyggnader* en förhöjd och mera differentierad avskrivningsprocent på den egentliga byggnadskroppen och ett utbrytande av till byggnaden hörande inredning med särskild avskrivning å denna och *i fråga om markanläggningar* en generell avskrivningsrätt på alla investeringar av detta slag. Vi förutsätter att dessa synpunkter beaktas i de förslag som framläggs av företagsskatteutredningen beträffande avskrivning av fastighet.

4. Omställningsfrågor

Vi har i det föregående tillstyrkt en utökning av de rationaliseringsfrämjande åtgärderna på jordbrukets område. Vi anser det givet att rationaliseringspolitikens syfte måste vara att skapa möjligast effektiva företag. För att en utökning av åtgärderna på detta område skall få avsedd effekt är det nödvändigt att en frivillig övergång till andra näringsgrenar stimuleras beträffande dem som inte kan erhålla en rimlig försörjning inom lantbruket. Dessutom är det nödvändigt att de äldre lantbrukare, som disponerar resurser, främst arealer, får ersättning om de friställer dessa för rationaliseringsändamål eller för nedläggning. Genom dessa åtgärder erhålls bl. a. ökat produktionsutrymme för dem som är beroende av att kunna utvidga sina lantbruk och utnyttja deras produktionskapacitet. Ett rätt avvägt omställningsstöd har alltså en mycket stor betydelse för en snabb utveckling av lantbruket.

Vi förutsätter i likhet med utredningsmajoriteten att de generella arbetsmarknadspolitiska medlen blir tillgängliga för lantbruksbefolkningen enligt samma grunder som gäller övriga yrkesgrupper. En lantbrukare jämställs därvid med arbetslös, när han söker arbetslöshetshjälp eller annat stöd som påverkas av den sökandes nuvarande arbetstillfällen, om »han själv anser den ekonomiska situationen göra en övergång till annan sysselsättning önskvärd». Vi finner det också angeläget framföra ett önskemål om att lantbrukarna på ett objektivt sätt informeras om de möjligheter som de arbetsmarknadspolitiska medlen erbjuder.

Vi instämmer även i utredningsmajoritetens förslag när det gäller lån och bidrag för rationaliseringsändamål, lantbruksnämndernas aktiva inköpspolitik för rationaliseringsändamål samt inköp för avveckling av ofullständiga jordbruksfastigheter. Vi är angelägna påpeka betydelsen av att tillräckliga medel ställs till förfogande för dessa ändamål så att inte den önskvärda utvecklingen hindras av brist på resurser i form av kapital och personal.

Liksom utredningen anser vi att det finns väsentliga skäl som talar för att ett kontant omställningsstöd av tillräcklig storlek införes. Härför talar framför allt behovet av:

att friställa mark för rationaliseringsändamål och

att underlätta omflyttningen av arbetskraft från lantbruket till andra näringar och bereda mottagaren ekonomisk lättnad under en besvärlig övergångsperiod.

De angivna skälen jämte de rent välfärdsekonomiska aspekterna på en av samhället vidtagen förändring i jordbrukspolitiken och dess konsekvenser för enskilda individer utgör enligt vår mening motiv för ett väl tilltaget omställningsstöd. Vi kan härvid hänvisa till förhållandena i de länder som utredningsmajoriteten åberopar. Dessutom anser vi det vara ett samhällsekonomiskt intresse att de unga lantbrukare, som i dag har personliga förutsättningar att utveckla sina företag till rationella lantbruk, inte hindras mer än vad som är nödvändigt av de institutionella hinder som byggts upp under en jordbrukspolitik med annan målsättning än den som föreslås för framtiden.

Vi finner emellertid det av utredningsmajoriteten föreslagna kontanta omställningsstödet otillfredsställande. För att få en ytterligare stimulans till friställande av resurser för annan produktion eller för att påskynda produktionsnedgången i den mån så befinnes önskvärt finner vi det nödvändigt att omställningsstödet omfattar:

dels ett avgångsvederlag

dels ett årligt stöd som utgår till lantbrukare som inte kan erhålla en rimlig försörjning i annan verksamhet.

Utredningen har föreslagit mycket snäva regler för under vilka förutsättningar kontant omställningsstöd skall kunna utgå. Vi kan inte acceptera dessa inskränkningar utan anser att det av oss föreslagna avgångsvederlaget skall utgå efter så generella regler som möjligt och utan den särskilda behovsprövning som förutsätts av utredningen. Enligt vår mening skulle en behovsprövning av den art utredningen föreslår kunna helt snedvrida verksamheten.

Vid bedömningen av storleken av det belopp som kan behöva tillskjutas för att stimulera till försäljning tidigare än som eljest skulle bli fallet måste hänsyn tas till den årliga inflationen. Vid en femprocentig årlig inflation bör man kunna räkna med att också fastighetsvärdena stiger med 5 % per år. En fastighet värd 50 000 kr stiger alltså med 10 000 kr på fyra år. Är fastighetsvärdet 100 000 kr, stiger den med 10 000 kr på två år. Om avgångsvederlaget sätts för lågt kommer det således knappast att vara möjligt att rekommendera jordbrukare att sälja i förtid. Om avgångsvederlaget skall få avsedd effekt anser vi att det bör utgå vid alla försäljningar av fastigheter som hembjuds till lantbruksnämnden och inte anses kunna bestå som självständiga enheter. Vid fastställandet av avgångsvederlagets storlek bör hänsyn tas till hela arealen, således både åker, betesmark och skogsmark, men också till om särskilt överpris erhålles på grund av tomtvärde eller liknande. Betraktas avgångsvederlaget skattemässigt på samma sätt som köpeskillingen och alltså som regel inte blir föremål för beskattning, kan vi acceptera det av utredningen föreslagna intervallet 5 000 till 20 000 kr. Vederlaget bör dock utgå med minst 800 kr per ha åker plus till areal åker reducerad betesmark eller alternativt med 20 % av lantbruksfastighetens värde. Detta bör, i likhet med vad utredningen föreslagit när det gäller inlösen av icke fullständiga brukningsenheter som i stort sett saknar ett alternativt värde, bestämmas med beaktande av det värde, som fastigheten kan anses ha som försörjningsunderlag och bostad åt sin nuvarande brukare. Vi förutsätter att avgångsvederlag under 10 000 kr endast skall utgå i speciella fall. Som enda förutsättning för att vederlaget skall utgå bör gälla att fastigheten erbjuds lantbruksnämnden eller på annat sätt ställs till förfogande för rationaliseringsändamål eller nedläggning. Vederlaget får självfallet inte påverka prissättningen

på fastigheten. Det förutsättes att brukaren skall kunna få behålla bostadshus och tomt och att vederlaget ej beskattas. Kommer avgångsvederlaget att beskattas förutsätter vi att det ovan angivna intervallet höjs till 10 000 respektive 40 000 kr och att belopp under 20 000 kr utbetalas endast i undantagsfall. Likaså förutsätts att minimibeloppet per ha och den alternativa procentsatsen höjs i motsvarande mån.

En stor del av de lantbrukare som är aktuella när det gäller omställningsstöd befinner sig i sådana åldrar att det kommer att vara svårt att finna lämplig sysselsättning som ger rimlig försörjning. Vi finner det ändå angeläget att man, i den mån brukarna själva är intresserade, underlättar för dessa att ställa sina brukningsenheter till förfogande för rationaliseringsändamål genom ett *årligt stöd till lantbrukare, som inte kan erhålla rimlig försörjning i annan verksamhet.* Om dessa lantbrukare skulle kunna räkna med ett årligt stöd fram till pensionsåldern, skulle de i större utsträckning vara intresserade av att ställa sina brukningsenheter till förfogande för rationaliseringsändamål. Vi vill hänvisa till vad 1960 års arbetsmarknadsutredning (SOU 1965: 9, sid. 268—269) uttalat:

En försämring av sysselsättningsunderlaget i glesbygderna kan som ovan framhållits komma att medföra svårlösta problem i fråga om sysselsättning och försörjning av ortsbunden äldre arbetskraft. Trots en stark tilltro till omställningsmöjligheterna och trots ökade och mer differentierade åtgärder för arbetskraftens anpassning kommer med säkerhet antalet svårplacerade äldre arbetssökande att öka i vissa områden i landet. . . . Man får därför lov att utgå från att många lokalt bundna arbetslösa, särskilt i glesbygderna, för sin försörjning *kommer att bli beroende av kontant ersättning.* (Vår kursivering.) I viss omfattning och till viss tid kan det ske genom arbetslöshetsförsäkringen, men med hänsyn till försäkringens konstruktion kommer också kassamedlemmar att bli beroende av ersättning i andra former. Försörjningen för dessa arbetslösa kan inte lösas på ett tillfredsställande sätt med nu tillgängliga resurser. *Det är enligt utredningens mening önskvärt att frågorna om bättre försäkringsskydd, om förtidspensionering av äldre ortsbundna arbetslösa i glesbygderna och om samordning mellan dessa båda stödformer tages upp till utredning i särskild ordning eftersom det faller utanför utredningens uppdrag.*

Mot denna bakgrund vill vi föreslå att ett *årligt omställningsstöd* skall utgå till lantbrukare, som ställer sina brukningsenheter till förfogande för rationaliseringsändamål enligt något av de skäl vi tidigare angivit men som inte kan erhålla annat arbete som ger en rimlig försörjning. Man borde därvid kunna som allmän princip utgå ifrån att jordbrukare över viss ålder skall hänföras till denna kategori. Reglerna bör alltså vara så generella som möjligt och prövningen måste ske före försäljningen. Om prövningen skall ske i efterhand bortfaller stimulanseffekten.

Det årliga omställningsstödet bör utgå med belopp som motsvarar folkpension för ensamstående respektive makar beroende på brukarens civilstånd. Likaså bör bostads-, hustru- och barntillägg utgå enligt samma grunder som vid folkpensionering. Vid handläggning av detta omställningsstöd är det angeläget att ärendena får en generös behandling. Det bör understrykas att stödet kommer att medföra kostnadsbesparingar genom att vissa andra stödformer bortfaller och att samhällsekonomiska vinster kan beräknas uppstå genom en snabbare överföring av arbetskraft till andra näringar. Med hänsyn härtill anser vi det motiverat att genomföra de ovan föreslagna åtgärderna.

5. Leverans- och arealtillägg

Vi har i tidigare avsnitt diskuterat dels den långsiktiga, dels den kortsiktiga

målsättningen för rationaliseringsverksamheten. Därvid har vi konstaterat att prisnivån, omställningsstödet och den statliga rationaliseringsverksamheten är de medel som kan användas för att stimulera till en ökad hastighet i strukturomvandlingen. Med de förslag som vi ovan gjort torde effekten också bli tillfredsställande och ett särskilt småbruksstöd kommer därför att, om nuvarande former bibehålles, avse ett allt färre antal brukare. Det särskilda stöd som för närvarande utgår till småbruket är dels leveranstillägg, dels arealtillägg. De utbetalda beloppen har minskat starkt under senare år och uppgick beträffande leveranstillägget år 1964/65 till 27,4 milj. kr och beträffande arealtillägget år 1965 till 21,8 milj. kr.

Den hittillsvarande trenden tyder på att antalet leveranstillägg skulle sjunka till 30 000 à 35 000 år 1975 (1961 ca 120 000) och att det statliga medelsbehovet då skulle röra sig om ca 10 milj. kr. Kostnadsminskningen per år rör sig om ca 2 milj. kr och den årliga besparingen för statsbudgeten skulle 1975 uppgå till ungefär 17 milj. kr jämfört med 1964/65. Trenden för arealtilllägg tyder på att antalet bidragstagare fram till 1970 kommer att sjunka till ca 20 000 st. (1965 ca 57 500). Kostnaden för arealtillägget skulle då bli 7 à 8 milj. kr. Fram till 1975 kommer arealtillägget med nuvarande regler att ha nästan helt avvecklat sig självt. Besparingen jämfört med 1965 blir därmed ca 20 milj. kr.

Oavsett vilken målsättning som uppställs för rationaliseringspolitiken är det, som framhållits tidigare, nödvändigt att utgå från den aktuella strukturen, alltså från det faktum att en stor del av brukningsenheterna i dag har mindre än 10 ha åker och alltför liten skogsareal för att ge en skälig inkomst för brukaren och hans familj. Under överskådlig tid kommer det att finnas ett stort antal mindre lantbruk, för vilkas brukare det knappast är möjligt att med stöd av generellt verkande prispolitiska medel eller genom andra åtgärder av det slag vi tidigare skisserat uppnår en rimlig inkomstnivå. Ett särskilt socialt motiverat stöd till dem som driver mindre, icke lönsamma jordbruk blir därför även i fortsättningen ett nödvändigt komplement till främst den allmänna prispolitiken. Detta stöd bör, som framhållits tidigare, vara produktneutralt till utformningen, och får snarast betraktas som ett led i den allmänna välfärdspolitiken i vårt land. Lämpligen bör det utgå i form av inte produktionsbundna årliga bidrag av motsvarande storlek som de areal- och leveranstillägg som tidigare utgått.

Beloppen kan synas tämligen obetydliga men torde utan tvivel ha en viss betydelse för försörjningen av dem som får bidragen främst därigenom att det är fråga om ett kontant bidrag. För många av de här berörda utgör nämligen naturaförmåner en väsentlig del av årsinkomsten.

Vi anser det ur såväl välfärdspolitiska som sociala synpunkter rimligt att ett fortsatt särskilt stöd utgår till dem som i dag erhåller leverans- och arealtillägg så länge de enligt nuvarande regler är berättigade till och i behov av en sådan stödform. Ett borttagande av sociala förmåner av denna art sker inte i samhället i övrigt och en omedelbar avveckling av denna stödform skulle innebära att en stor grupp människor som redan befinner sig i en svår ekonomisk situation skulle få det ännu sämre. Det föreslagna omställningsstödet kan inte heller som tidigare påpekats utnyttjas av alla eftersom man inte kan förutsätta en omedelbar övergång från jordbruk till annan verk-

samhet. Utredningen utgår således från helt felaktiga utgångspunkter då den menar att omställningsstödet kan ersätta areal- och leveranstilläggen.

Vi föreslår att leverans- och arealtilläggget omformas till ett produktneutralt årligt bidrag och att detta i princip utgår till dem som för närvarande är i behov av och berättigade till dessa bidrag. Utformningen av detta särskilda stöd bör göras administrativt så enkelt som möjligt. Vi föreslår att denna fråga blir föremål för en särskild utredning med uppgift att lägga fram ett konkret förslag före riksdagens behandling av den framtida jordbrukspolitikens utformning.

IV. Prispolitiken samt framtida avtals- och förhandlingssystem

(Ansluter främst till kap. VIII och X)

1. Inledning

I kapitel VIII och X diskuterar utredningen olika alternativa utformningar av det framtida prisregleringssystemet.

Utredningsmajoriteten förordar att prissättningen i första hand avvägs så, att produktionsmålsättningen realiseras. Man redovisar emellertid även de betydande svårigheter, som är förknippade med ett förverkligande av en sådan målsättning. Bl. a. skriver man:

»En produktionsmålsättning som innebär en krympning av jordbrukets produktionsvolym kan genom de starka tröghetsfaktorer som finns vid nuvarande produktionsstruktur i jordbruket vid en omedelbar övergång till denna utgångspunkt för prissättningen genom de betydande prissänkningar den skulle kräva för att på kort sikt uppnå denna produktionsvolym, medföra anpassningsproblem i jordbruket i form av betydande inkomstbortfall och en stagnation i rationaliseringsarbetet.

Som vi redan framhållit synes denna utgångspunkt för prissättningen vara tillämpbar först sedan en betydande krympning av produktionen ägt rum och dessutom rörligheten för främst arbetskraften kunnat ökas avsevärt genom bl. a. arbetsmarknadspolitiska insatser.»

Utredningen konstaterar med andra ord att en *omedelbar* övergång till »en produktionsmålstyrd prissättning på jordbruksprodukter» inte är möjlig. Utredningsmajoriteten har därför stannat vid att föreslå en övergångsperiod på minst 3 år, under vilken produktionsvolymens utveckling främst skall påverkas genom rationaliseringsstöd, omställningsstöd och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta skall, som vi förut nämnt, kombineras med en något sjunkande realprisnivå för jordbruksprodukter.

Utredningsmajoritetens förslag i vad gäller prispolitikens utformning kan kort sammanfattas i fyra punkter:

1. Man förutsätter att de nu tillämpade prisregleringsförfarandena i stora drag skall kunna tillämpas även fortsättningsvis. (Undantag utgör dock mjölk- och fettregleringarna.)

2. Man förutsätter att jordbrukets produktpriser under en övergångsperiod inte skall få stiga fullt så snabbt som den allmänna prisutvecklingen i samhället.

3. Man föreslår vissa tekniska omläggningar i prisregleringssystemets administration.

4. Man förutsätter att den konkreta och mer detaljerade utformningen av jordbruksregleringen även fortsättningsvis skall bli föremål för förhandlingar mellan jordbrukets organisationer, representanter för statsmakten och

representanter för det s. k. konsumentintresset.

Mer konkret innebär utredningens förslag att realprisnivån för jordbruksprodukterna — i jämförelse med den prisutveckling som den rensade konsumentprisindex utredningen föreslår visar — under en övergångsperiod skall sänkas med 0,2 % per år med utgångspunkt från producentprisindex (avser partipriser) och 0,4 % per år räknat från en ren avräkningsprisindex.

Enligt utredningens bedömningar innebär detta *att* producenterna i huvudsak bör kunna behålla sina rationaliseringsvinster och därigenom fortlöpande kunna förbättra sitt inkomstläge, *att* rationaliseringsprocessen inte kommer att hämmas *samt att* majoriteten lantbrukare kan upprätthålla en rimlig levnadsstandard. Dessa bedömningar är enligt vår uppfattning felaktiga. Det tekniska system för prisbildning som utredningen föreslagit i fråga om övergångsperioden leder ej till de inkomstförbättringar som utredningen enligt ovanstående gjort gällande.

Beträffande utvecklingen av jordbrukets produktivitet anför utredningen med åberopande av den hjelmska undersökningen bl. a. följande: »En fullständig anpassning av jordbruksföretagens resurser efter förväntad teknisk utveckling skulle enligt dessa beräkningar kunna öka arbetsersättningen med ca 4 % per år. En sådan anpassning anses emellertid enligt nämnda undersökning ej vara till alla delar genomförbar. Den långsiktiga, praktiskt möjliga förbättringen torde ligga väsentligt under de teoretiskt beräknade 4 % om året. Den verkliga nettoproduktivitetsökningen har under efterkrigstiden i genomsnitt uppgått till ca 2 % per år.»

Under perioden 1960—65 har som redovisas i betänkandet den rensade konsumentprisindex stigit med 3 % i genomsnitt per år. Under samma period har prisstegringarna på jordbrukets produktionsmedel enligt jordbruksnämndens kostnadsprisindex varit 4 %. (I denna kostnadsindex ingår ej posten lejd arbetskraft. Om denna post medtagits skulle kostnadsprisindex ökat betydligt mera.) Enligt utredningens förslag skall som ovan berörts den *rensade* konsumentprisindexen *reducerad* med ett visst procenttal ersätta den nuvarande kostnadsprisindex. Vid en eftersläpning av jordbrukspriserna i förhållande till prisutvecklingen för jordbrukets produktionsmedel måste resultatet av den tekniska och organisatoriska effektiviseringen helt eller delvis tas i anspråk för att täcka de prisbetingade kostnadsökningarna i jordbruket.

Förslaget medför enligt vår mening — under förutsättning att prisutvecklingen för jordbrukets produktionsmedel även fortsättningsvis kommer att stiga kraftigare än den rensade och reducerade konsumentprisindex — betydande svårigheter för majoriteten jordbrukare att hävda sin nuvarande levnadsstandard och en ständigt växande eftersläpning i förhållande till andra grupper i samhället. Eftersläpningen kommer att ytterligare accentueras av den snabbare produktivitetsökningen inom industrin.

Vi vill i det följande med ett räkneexempel för en viss tänkt gård belysa konsekvenserna av utredningens förslag. Vi väljer härvid ett större jordbruksföretag med en total årsintäkt av 200 000 kr (50—100 ha åker). Vidare förutsättes att den totala arbetsinsatsen (2 1/2 årsarbetare) tar i anspråk 25 % av intäkterna och att 75 % åtgår till att täcka alla övriga kostnader. Det förutsättes även att rationaliseringstakten är hög, att den motsvarar en höjning av

arbetsproduktiviteten med 4 % per år (jfr vårt tidigare citat från utredningen angående den möjliga produktivitetsutvecklingen i jordbruket).

Exempel:

Bruttointäkt	200 000 kr
Arbetskostnader	
Brukaren	20 000 kr
Annan arbetskraft	30 000 kr
Övriga kostnader	150 000 kr
Summa	200 000 kr

År I

Intäktsökningar vid föreslaget prissystem

Inflationsregeln enl. utredningens förslag, rensad konsumentprisindex (3,0 % höjning[1]) *minus* av majoriteten programmerad reducering (0,4 %): $\frac{2,6}{100} \times 200\,000$	+ 5 200 kr
Rationaliseringsvinst 4 % av 50 000	+ 2 000 kr
Summa	7 200 kr

Kostnadsökningar

Höjd lantarbetarlön 10 % av 30 000 (motsvarande beräknade genomsnittliga årliga lönehöjningar 1/4 1966—1/4 1969, enligt träffade avtal)	+ 3 000 kr
Stigande priser på produktionsmedel 4 %[1] av 150 000	+ 6 000 kr
Summa	9 000 kr
Restsumma, vilken påverkar brukarens arbetsinkomst	— 1 800 kr

[1] Grundad på utvecklingen 1960—65

Som synes har vi i tabellen beräknat den möjliga intäktshöjningen vid ett dylikt jordbruk, där såväl inflationsskydd enligt utredningens förslag som den exemplifierade effektiviseringseffekten inräknats. Tillsammans skulle detta göra 7 200 kr.

Från den sålunda beräknade intäktsökningen har vi dragit *dels* ökningen av kostnaderna för arbetsinsatser av andra än brukaren, *dels* den inflationsbetingade kostnadsökningen för andra produktionsmedel än arbete.

Den i exempelberäkningen erhållna kostnadsökningen för andra produktionsmedel än brukarens arbete är 9 000 kr, vilket betyder att det belopp som står till brukarens förfogande sjunker med 1 800 kr. Brukaren får enligt exemplet såväl en minskad nominell inkomst som en än mer betydande försämring av köpkraften hos den kvarvarande inkomsten. Detta är den årliga effekten, vilken alltså kommer att ackumuleras år från år.

Då konsumentprisindex enl. förutsättningen ökat med 4 % hade det krävts en *höjning* av brukarens inkomst med 800 kr för att denne skulle haft en *oförändrad* levnadsstandard. För flertalet övriga grupper i samhället skulle samtidigt inträffa en realinkomststegring.

Den för jordbrukaren ogynnsamma utvecklingen beror, som vi tidigare anfört, till större delen på att det av utredningen föreslagna inflationsskyddet är ofullständigt, eftersom — enligt de senaste fem årens erfarenheter — priserna på jordbrukets produktionsmedel stigit väsentligt starkare än den *rensade* och *reducerade* konsumentprisindex, som utredningen föreslagit skall tillämpas.

Till vad hittills anförts kommer att utredningen under vissa förutsättningar föreslår en ytterligare skärpt prispolitik efter övergångsperioden.

Mot den här skisserade bakgrunden har vi ansett det motiverat att närmare utveckla hur vi ser på det framtida prisregleringssystemets utformning. I princip ansluter vi oss till utredningens uttalande om att man inom prispolitiken inte kan enbart beakta en eller ett fåtal indikatorer på utvecklingen. Man måste löpande kunna ta hänsyn till förändringar inom en rad olika områ-

den. Vi anser dock att en fastare långsiktig grundval måste finnas för prispolitikens utformning än vad utredningsmajoriteten föreslår.

Enligt vår uppfattning bör därför den framtida jordbrukspolitiken baseras på *dels* ett *långsiktigt ramavtal* (exempelvis 10 år), *dels* på *årliga överläggningar* syftande till justeringar i den förda politiken så att ramavtalets målsättningar kan uppfyllas. Såväl det långsiktiga ramavtalet som de årliga justeringarna bör baseras på förhandlingar mellan jordbrukets organisationer och statsmakterna samt med hörande av de s. k. konsumentintressena. Givetvis påverkar ett sådant system ej riksdagens suveräna beslutsrätt. Vi anser att förhandlingar om ett dylikt långsiktigt avtal bör inledas redan under hösten 1966.

2. Långsiktigt ramavtal

Vi vill understryka, att vi i motsats till utredningsmajoriteten anser att en viss långsiktig automatik i prissystemet måste finnas om man skall kunna nå den stabilitet i utvecklingen av jordbrukspriserna som även utredningsmajoriteten funnit nödvändig för att övriga jordbrukspolitiska målsättningar skall kunna realiseras. Utredningen tycks anse att höjden på dagens gränsskydd i sig skulle utgöra ett argument mot en sådan automatik. Denna uppfattning finner vi föga logisk.

Vi anser att det långsiktiga ramavtalet måste innehålla:

1. *Ett inflationsskydd,* vilket bör konstrueras med utgångspunkt från den mittprisnivå som råder den 1 september 1967 — under förutsättning att denna prisnivå kan anses vara tillräcklig för att ge rationella lantbruksföretag full företagsekonomisk lönsamhet (se nedan p. 2). Vi förutsätter att dessa mittpriser uppjusteras med hänsyn till utvecklingen av såväl konsumentprisindex uppgång som kostnadsprisindex ökning fram till 1 september 1967. Vidare bör — då mittpriserna i ingångsläget fastställs — hänsyn tas till eventuella bortfall av nu utgående kontanta pristillägg, ändringar i utgående lagringsstöd etc.

Med hänvisning till vår tidigare analys av utredningens förslag om inflationsskydd under en övergångsperiod och effekterna härav för jordbruket föreslår vi att detta skydd även i fortsättningen grundas på dels kostnadsprisindex för jordbrukets produktionsmedel, dels konsumentprisindex utan den av utredningen föreslagna reduceringen. Endast en dylik uppbyggnad av inflationsskyddet kan medföra ett riktigt avvägt inflationsskydd för såväl den del av jordbrukets intäkter (f. n. beräknad till 60 %), vilken åtgår till inköp av produktionsmedel, som den del, vilken står till förfogande som arbetsersättning (f. n. beräknad till 40 %) och som huvudsakligen användes till inköp av konsumtionsvaror och tjänster. Vi har också uppfattat utredningens intentioner så, att den avsett att tillförsäkra jordbruket ett inflationsskydd av denna innebörd, vilket dock inte har motsvarighet i utredningens förslag. Genom det av oss här ovan skisserade inflationsskyddet skulle man realisera den prispolitiska målsättning som utredningen själv föreslagit.

I detta sammanhang vill vi framhålla att realiserandet av en prisnivåmålsättning av nu förordat slag inte kan anses i sig vara inflationsdrivande. *Den ger endast en kompensation i efterhand för redan inträffade prisstegringar. Om konsumentpriserna förblir oförändrade stiger inte heller jordbrukspriserna.*

2. *En lönsamhetsmålsättning* av inne-

börden att prisnivån även skall fastställas med utgångspunkt från att lantbruksföretag, som uppfyller rimliga krav på effektivitet och rationalitet, skall nå företagsekonomisk lönsamhet (lönsamhet i paritet med övriga näringsgrenar). Som framgår av utredningen är en viss långsiktig garanti för prisutvecklingen av denna innebörd nödvändig om man skall få en fortsatt rationaliseringsutveckling inom jordbruksnäringen. En regel av denna innebörd torde även vara nödvändig om man på längre sikt skall kunna upprätthålla den produktionsvolym beredskapsmotivet förutsätter. Som framgår av det följande anser vi att man vid en bedömning av lönsamheten skall utgå från ett urval av faktiskt existerande företag. Därför krävs en omedelbar utredning angående urvalsprinciper för sådana enheter, genomgång och kompletteringar av befintliga lönsamhetsutredningar etc.

3. *En rationaliseringspolitisk målsättning* i stort sammanfallande med lönsamhetsmålsättningen, men så utformad att rationaliseringsstöd kan utgå till ett *successivt* uppbyggande av rationella lantbruksföretag (rena jordbruks- eller skogsbruksföretag eller kombinerade jordbruks/skogsbruksföretag). Rationaliseringsstödet bör inte vara bundet till några bestämda mallar (»modellföretag») utan kunna utgå under förutsättning att lantbruksföretaget ifråga kan beräknas komma att ge ett rimligt inkomst- och sysselsättningsunderlag.

4. *En produktionsmålsättning* som bör inriktas på att begränsa den överskottsproduktion, för vilken föreligger eller kan beräknas uppkomma betydande avsättningssvårigheter.

5. *En omställningspolitisk målsättning,* innefattande bl. a. åtgärder syftande till att öka arbetskraftens yrkesmässiga rörlighet (genom olika arbetsmarknadspolitiska medel) samt åtgärder, som underlättar för äldre innehavare av främst mindre brukningsenheter att upphöra med jordbruksproduktion (avgångsvederlag, årligt bidrag).

I ett ramavtal av antydd karaktär bör man vidare kunna göra vissa principiella ställningstaganden till behandlingen av bl. a. EFTA- och EEC-frågorna. Vidare bör behandlas yrkesutbildnings- och forskningsfrågor och andra problem av vikt. Till de senare bör exempelvis räknas frågan om jordbruksproduktionens geografiska lokalisering. Som framgått av tidigare avsnitt anser vi att denna fråga bör bli föremål för förnyad prövning innan riksdagen fattar beslut om riktlinjerna för den framtida jordbrukspolitiken.

När det gäller val av prislinje ansluter vi oss, som framgått av tidigare diskussion, till utredningsmajoritetens förordande av en högprislinje. Däremot kan vi inte ansluta oss till utredningsmajoritetens förslag att prisrelationerna inom landet skall anpassas till världsmarknadens. Redan jordbruksprisutredningen som överlämnade sitt betänkande 1954 avsåg att åstadkomma en sådan följsamhet men mångårig erfarenhet har visat att en dylik målsättning ej kan realiseras. Anledningen till att det inte går att förverkliga denna i och för sig ur teoretiska synpunkter riktiga princip är världsmarknadens karaktär; främst dess instabilitet på kort sikt ofta betingad av politiska beslut i olika länder.

En del av jordbrukets totala intäkter utgörs av införselavgifter, f. n. 160 milj. samt därutöver vissa införselavgifter från fodermedel. Dessa medel bör i princip användas enligt nu gällande regler. Vi förutsätter därvid att även detta belopp kommer att förändras i takt med

förändringar i prisnivån på jordbrukets produkter. I annat fall kan det s. k inflationsskyddet komma att urholkas.

3. Indikatorer på utvecklingen

Utredningen framhåller att ett ramavtalssystem har den fördelen att det »ej innebär några ensidiga bindningar till ett speciellt jordbrukspolitiskt mål utan medger hänsyn till en rad olika faktorer som inkomst-, lönsamhets-, produktions- och marknadsutveckling samt en rad andra faktorer, som vid olika tillfällen kan ha betydelse». Man framhåller emellertid även att en svaghet kan vara »att det ger fritt spelrum för subjektiva bedömningar och politiska kompromisser, varigenom prisbildningen kan bli ryckig och föga rationell ur ekonomiska och marknadsmässiga synpunkter».

Vi anser det möjligt att undvika alltför stora negativa effekter av antytt slag om man håller fast vid att ramavtalet bör syfta till en betydande stabilitet i prisutvecklingen. I ett långsiktigt ramavtal bör preciseras olika indikatorer som skall tillmätas betydelse och hur dessa rent tekniskt skall beräknas.

De indikatorer på utvecklingen vilka i första hand bör följas bör enligt vår mening vara:

1. Den faktiska *lönsamheten* beräknad enligt företagsekonomiska grunder. Ett större urval av rationella lantbruksenheter i olika delar av landet och med olika storlek och produktionsinriktning bör varje år redovisas för att ligga till grund för prispolitiken.

2. *Inkomstutvecklingen* för de inom jord- och skogsbruket sysselsatta. För vissa grupper av jordbruk måste man ingående belysa levnadsstandarden i relation till den standard andra befolkningsgrupper uppnår.

3. *Rationaliseringsutvecklingen,* vilken bör följas löpande och belysas bl. a. med statistiska serier över företagsnedläggelser, uppbyggandet av rationellare företag, nybyggnadsverksamheten och nyrekryteringen till lantbruksnäringen.

4. *Produktionens utveckling* totalt och för olika produkter. Detta med tanke på nödvändigheten att undvika en svåravsättbar överproduktion.

5. *Resursöverföringen till andra näringsgrenar* och sysselsättningsgraden inom jordbruksproduktionen. Framför allt gäller det att någorlunda snabbt kunna belysa effekterna av arbetsmarknadspolitiska och omställningspolitiska åtgärder.

6. *Utvecklingen* av näringsliv och befolkning inom olika landsdelar vilken slutligen även bör bli föremål för löpande studium.

En svårighet med ett långsiktigt ramavtal kan vara att utvecklingen inom EEC- och EFTA kan komma att förändra förutsättningarna för avtalets bestånd i oförändrad form. Även denna situation bör emellertid kunna infogas i ramavtalet i form av en garanti för överläggningar innan förändringar i jordbrukspolitiken sammanhängande EEC och EFTA kan komma att förändra res.

4. Årliga förhandlingar

Syftet med de årliga överläggningarna skall vara att göra en översyn av den samlade utvecklingen inom lantbruksnäringen med utgångspunkt från ramavtalets regler. För att en sådan översyn skall bli meningsfull krävs emellertid att den kan genomföras relativt snabbt. Detta kräver i sin tur att erforderligt statistiskt material och analyser av utvecklingen föreligger.

Vi anser i detta sammanhang ange-

läget understryka att prispolitiken bör baseras på årliga förhandlingar mellan företrädare för jordbruket och statsmakterna och ej på s. k. överläggningar. När det gäller förhandlingsordning och statens jordbruksnämnds organisation och uppgifter får man vid läsning av betänkandet lätt den felaktiga uppfattningen att det skulle föreligga en majoritet för väsentliga ändringar av nuvarande ordning. Egentligen är det så, vilket framgår vid en närmare granskning av reservationerna och yttrandena, att huvuddelen av ledamöterna inte delar denna uppfattning. I betänkandet har inget som helst skäl anförts för en ändring av de organisationsformer vilka under mer än 15 år för alla parter fungerat på ett tillfredsställande sätt. Vi kan inte finna några sakliga skäl för att genomföra ändringar.

V. Marknadsregleringarna

(Ansluter till kap. XI och XII)

1. Mjölk- och fettregleringarna

Produktionen av mjölk spelar en betydelsefull roll i svenskt jordbruk. Allt fortfarande svarar mjölkproduktionen för ca 35 % av jordbrukets samlade bruttointäkter, i många landsdelar åtskilligt mer. Den mjölkreglering med utjämningsavgifter som tillämpats sedan lång tid tillbaka tillkom för att göra det möjligt att tillföra jordbruket de inkomster som man på grundval av målsättningen för jordbrukspolitiken ansett böra tillföras näringen samt för att åstadkomma en rationell organisation av mejerihanteringen. Utredningen föreslår nu att utjämningsavgifterna för mejeriprodukter avvecklas efter en på förhand uppgjord plan. Fr. o. m. regleringsåret 1967/68 och fem år framåt bör enligt utredningen utjämningsavgifterna reduceras med $^1/_7$ per år. När $^5/_7$ av utjämningsavgiften avvecklats bör återstående $^2/_7$ omedelbart borttas. I stället bör ett belopp motsvarande nyssnämnda $^2/_7$ få tas ut i form av allmän mjölkavgift. Härigenom hävdar man att priserna på främst smör och konsumtionsmjölk kommer att anpassas till produktionskostnaderna för resp. produkter.

Vidare föreslås

att leveranstillägget för mjölk (27 milj. kr) borttas vid ingången av regleringsåret 1967/68,

att det allmänna mjölkpristillägget (97 milj. kr) avvecklas under en treårsperiod räknat fr. o. m. 1967/68,

att det extra mjölkpristillägget (42 milj. kr) bibehålls tills vidare under den av utredningen för prissättningen i övrigt föreslagna övergångsperioden men omprövas före periodens utgång (storleken av det extra mjölkpristillägget som utbetalas till mjölkproducenter i norra Sverige varierar kraftigt mellan olika områden, från 1,4 till 10,3 öre per kg invägd mjölk)

samt att regleringsavgiften för fetter och fettvaror borttas vid ingången av regleringsåret 1967/68.

Motivet för den av utredningen föreslagna omläggningen av mjölk- och matfettsregleringarna är främst att utredningen finner det otillfredsställande att statsmakterna genom nuvarande mjölk- och fettregleringar medverkar till att fördyra margarinet och konsumtionsmjölken samt till att förbilliga smöret. Det hävdas att stödet åt jordbruket härigenom kommit att bidra till upprätthållandet av en överproduktion av mjölk.

Utredningens motiv för en radikal omläggning av mjölk- och matfettsregleringarna bygger enligt vår mening på

en överdriven uppfattning om de ekonomiska konsekvenserna för konsumenterna av ifrågavarande reglering.

Först må i detta sammanhang erinras om det påstående som ofta framförts i debatten, att mjölkregleringen i första hand skulle innebära en belastning för befolkningsgrupper med låga inkomster. Bakom detta påstående ligger tydligen den tanken att konsumtionen av smör skulle vara mindre inom låginkomstgrupperna än inom grupper med högre inkomster. Senast tillgängliga konsumtionsvaneundersökning för svenska hushåll visar emellertid snarast ett motsatt förhållande, nämligen att smörkonsumtionen sjunker kontinuerligt med stigande inkomst såväl i kg per capita som i procent av den totala matfettskonsumtionen.

Av samma konsumtionsvaneundersökning framgår att barnfamiljerna konsumerar nära nog lika mycket smör per konsumtionsenhet som genomsnittet för samtliga hushåll. Barnfamiljerna liksom de lägre inkomsttagarna utnyttjar således i stor utsträckning möjligheterna att köpa smör till det genom mjölkregleringen sänkta priset.

Vidare synes viktigt att närmare klarlägga clearingens innebörd, varom i många fall en delvis felaktig föreställning torde föreligga. Mejerierna betalar till en gemensam fond vissa avgifter för konsumtionsmjölk, grädde och ost. År 1965 motsvarade dessa avgifter 13,4 öre per kg invägd mjölk. Från utjämningsavgifter fonderade medel användes i mån av behov för bl. a. utbetalande av exportstöd på mejeriprodukter, smörpristillägg, kvalitetstillägg för ost samt för andra kvalitets- och avsättningsbefrämjande åtgärder för mjölk och mejeriprodukter. Resterande belopp återgår till mejerierna med lika öresbelopp per kg invägt mjölkfett, varvid dock en reglering sker, så att bidragen per kg är större under lågproduktionstiden i syfte att söka utjämna säsongvariationerna. Då procentdelen för k-mjölk och grädde samt för ost och smör i förhållande till vid mejeriet invägd mjölk växlar mellan olika mejerier och landsdelar, innebär utjämningen för det enskilda mejeriet att en del mejerier får betala och andra får medel ur fonden. För varje enskilt mejeri avräknas utjämningsavgifterna på k-mjölk, grädde och ost mot utgående bidrag (smörpristillägg och utjämningsbidrag), så att ett mejeri med stor försäljning av k-mjölk betalar in ett saldo till fonden, medan ett mejeri med stor smörförsäljning erhåller ett salderat belopp från fonden. För ett mejeri, vars produktionsinriktning motsvarar landets genomsnitt blir det följaktligen — i princip — icke aktuellt med någon faktisk in- eller utbetalning eller en mycket låg sådan.

Det må erinras om att clearingförfarandet underlättat en rationell organisation och hantering inom mejerinäringen.

Utredningen har förutsatt att en reducering av stödåtgärderna kan ske samtidigt som avräkningspriset kan hållas oförändrat. Vi utgår från att utredningen avser ett oförändrat avräkningspris i fast penningvärde. (Som vi senare visar synes det ej möjligt att ens vid ett oförändrat avräkningspris få till stånd en uppbyggnad av rationella enheter.) Enligt vår bedömning är det emellertid inte möjligt att uppfylla målsättningen om ett oförändrat avräkningspris genom att låta avvecklingen följa den tidsplan som utredningen presenterat.

Utjämningsförfarandet syftar till att upprätthålla ett avräkningspris som man på grundval av målsättningen för jordbrukspolitiken enats om. Med hänsyn till prognoserna över mjölkproduk-

tionens utveckling anser vi att en successiv reducering av utjämningsavgifterna på mejeriprodukter är möjlig. Omläggningen av mjölkregleringen måste dock anpassas till fortlöpande förändringar i konsumtionen av mejeriprodukter samt till den faktiska nedgången i produktionen av mjölk. Detta bör ske så att avräkningspriset kan upprätthållas på en sådan nivå att nytablering och uppbyggnad av rationella enheter kommer till stånd. Om det allmänna mjölkpristillägget kommer att avvecklas som utredningen föreslår måste givetvis utjämningsavgifterna och därigenom prisnivån på mejeriprodukter anpassas så att avräkningspriset ej påverkas av denna åtgärd. Vi vill med skärpa framhålla, att det med hänsyn till mjölkproducenterna föreligger starka både planeringsmässiga och sociala skäl att gå varsamt fram med en omläggning av mjölk- och matfettsregleringarna.

Upprättade prognoser tyder på att mjölkproduktionen sjunker successivt fram till 1975 vid nuvarande relativa avräkningsprisnivå. Man förväntar även att antalet mjölkleverantörer kommer att fram till 1975 minska med ca 70 000. Under samma tidsperiod kommer försäljningen av k-mjölk och övriga mejeriprodukter, utom smör, att stiga, främst till följd av befolkningsökningen.

Denna utveckling skapar förutsättningar för ett höjt smörpris i takt med att smörproduktionen sjunker (allt mindre del av mjölkproduktionen behöver utnyttjas för framställning av smör); givetvis under förutsättning av att gränsskyddet anpassas till den möjliga högre smörprisnivån och av att konsumenterna är villiga att betala det högre priset. Härigenom kommer utjämningsavgiften och därmed också k-mjölkspriset att kunna sänkas. Denna ordning med en successivt anpassad reducering av utjämningsavgifterna skapar i motsats till utredningens tidsbundna avvecklingsplan möjligheter till att hålla avräkningspriset på en sådan nivå att målsättningarna för rationaliseringspolitiken kan förverkligas.

Det bör dock här påpekas, att utredningen understrukit att den plan för avveckling som man förordar är baserad på en relativt lång tidsperiod, varför det kan inträffa förhållanden som gör att planen behöver modifieras eller revideras.

Utredningen redovisar beräkningar över den framtida konsumtionen av smör och margarin i Sverige. Dessa prognoser utgör ett väsentligt underlag för den tidsbundna avvecklingsplan beträffande utjämningsavgifterna som utredningen förordar. Utredningen framhåller helt riktigt att förbrukningen per capita av smör och margarin har stagnerat. Oavsett detta används i prognosen en inkomstelasticitet för matfett (smör och margarin) på + 0,2. Vår uppfattning är att matfettskonsumtionen per capita inte kommer att öka utan snarare sjunka under prognosperioden. Den allt intensivare debatten om fettets roll i näringsfysiologiska sammanhang styrker vår uppfattning om en oförändrad eller sjunkande per capita-konsumtion av matfett.

Utredningen har beräknat smörkonsumtionen vid olika antagna prislägen för smör. Härvid har genomgående tillämpats en och samma priselasticitet, — 0,8. Denna har framräknats på grundval av de förhållandevis måttliga prisförändringar på smör som ägt rum i Sverige under senare år. De värden på priselasticiteten för smör som utredningen använt torde knappast återspegla verkligheten vid så stora prishöjningar som exemplifierats i utredningen. Av studier över priselasticiteten för

smör framgår nämligen, att elasticitetens värde varierar med smörprisets höjd och storleken av smörprisändringen. Svenskt erfarenhetsmaterial[1] visar sålunda att vid en stark prissänkning från ett relativt högt smörpris (år 1958) blev elasticitetstalet — 1,2. Det torde vara realistiskt att räkna med att elasticitetsvärdet även vid en stark prishöjning på smör komme att ligga vid denna nivå. *Den av utredningen beräknade smörkonsumtionen vid olika prislägen kommer sålunda enligt vår uppfattning ej att uppnås i verkligheten.* Exemplet understryker den osäkerhet som vi tidigare påtalat i de prognoser som ligger till grund för utredningens avvecklingsplan.

I betänkandet anförs att en avveckling av utjämningsbidragen med 1/7 1967/68 sänker avräkningspriset med 1,9 öre/kg. Till detta belopp skall läggas 1 öre/kg motsvarande en sänkning av det allmänna mjölkpristillägget med 1/3. Därutöver föreslår utredningen att leveranstillägget slopas. Prissänkningen genom dessa åtgärder blir vid i övrigt oförändrade förhållanden det första året ca 3 öre för de större producenterna. Med den av utredningen föreslagna avvecklingstakten av stödåtgärderna skulle avräkningspriset redan det tredje året ha sjunkit med 9 öre och det femte året med 13 öre eller mera. För de leverantörer som erhållit leveranstillägg (ca 60 % av samtliga leverantörer) skulle prissänkningen bli ännu starkare. För närvarande utgår leveranstillägg för mejerileveranser av mjölk med ca 4,5 öre per kg för dem som erhåller det största tillägget per kg mjölk räknat. Mot dessa beräknade prissänkningar skall ställas effekten på avräkningspriset av dels den relativa förskjutning av konsumtionen av mejeriprodukter från smör mot konsumtionsmjölk, grädde och ost som successivt äger rum, dels den höjning av smörpriset som kan vidtagas allt eftersom smörproduktionen minskar. Effekten av den förstnämnda faktorn har av utredningen uppskattats till 1 öre per år. Utredningen har inte redovisat hur man kommit fram till detta resultat. Uppenbarligen har man dock ej beaktat att »överföringsvinsten» kommer att successivt sjunka till följd av den minskade prisspänningen mellan smör och övriga mejeriprodukter. Enligt vår uppfattning är det inte realistiskt att utgå ifrån att förskjutningar i tillverkningen från smör till övriga mejeriprodukter leder till en reducering av de ovan angivna prissänkningarna med 1 öre per år. Vidare anser vi såsom vi tidigare berört att utredningen överskattat möjligheterna att vid en sjunkande smörproduktion höja smörpriset.

Den av utredningen redovisade avvecklingsplanen för mjölkregleringen och det allmänna mjölkpristillägget kommer — om denna avveckling verkligen genomförs — *obönhörligen att leda till en kraftig sänkning av avräkningspriset under den aktuella femårsperioden.* Vi vill även framhålla att detta omöjliggör ett realiserande av den målsättning utredningen ställt upp för den genomsnittliga producentprisnivåns utveckling. Det torde nämligen vara svårt att kompensera effekten av denna kraftiga producentprissänkning på mjölk med höjningar på andra produkter.

Erinras kan också om svårigheterna att både i praktiken och i internationellt samarbete för smör upprätthålla ett införselskydd på över 200 % eller 8—9 kr/kg.

[1] Redovisat i Meddelande 3-1964, »En analys av den svenska smör- och margarinmarknaden 1952—62», kap. 6, från Jordbrukets Utredningsinstitut.

Den primära målsättningen för jordbrukspolitiken i vad avser mjölkproduktionen måste vara att skapa förutsättningar för produktionsenheter av rationell storlek. Denna fråga har ej närmare berörts i betänkandet, vilket är en allvarlig brist. I utredningen anges endast att för en rationell mjölproduktion krävs besättningar om 50—60 kor.

Det bör anmärkas, att det genomsnittliga koantalet per besättning för närvarande är ca sju. Medelkoantalet har trots den snabba minskningen av antalet mjölkproducenter ökat obetydligt under senare år. Det genomsnittliga antalet kor per besättning förutsättes komma att vid oförändrad lönsamhet utvecklas relativt sakta även fram till 1975 trots att ett mycket stort antal mindre besättningar kommer att försvinna under denna period. Anledningen härtill är att ett betydande antal större besättningar även fortsättningsvis — vid oförändrat avräkningspris — kan väntas upphöra, vilket kommer att motverka ökningen av den genomsnittliga besättningsstorleken.

Specialrådgivningen i företagsekonomi vid lantbrukshögskolan har för nyetablerade företag beräknat produktionskostnaderna vid bl. a. besättningsstorlekar om 60 kor. Dessa visar att det med modern teknik och en mjölkavkastning per ko om 5 000 kg/år krävs ett pris fritt gården på 60 öre/kg om en godtagbar lönsamhet skall uppnås.

Beräkningarna avser prisläget 1965 i Mellansverige. Som jämförelse kan nämnas att avräkningspriset för 4-procentig mjölk under 1965 i södra och mellersta Sverige uppgick i medeltal till ca 53 öre. För 60-korsbesättningar är sålunda skillnaden mellan kalkylerat och uppnått pris ca 7 öre. Vid en prisnivå av 53 öre erhålls enligt kalkylerna en arbetsersättning som endast motsvarar 60 % av i kalkylen ingående löneposter, om i övrigt full kostnadstäckning förutsätts. Den gjorda jämförelsen visar att full kostnadstäckning inte erhålls inom större besättningar vid 1965 års prisnivå. För 1966 kommer avräkningspriset för mjölk till leverantörer att understiga 1965 års pris samtidigt som löner och andra kostnader stigit avsevärt. Självfallet försämrar en sänkning av avräkningspriset på mjölk ytterligare förutsättningarna för etablering av produktionsenheter av önskvärd storlek. Det är mot denna bakgrund inte förvånande att mjölkproduktionen upphört vid 50% av gårdar överstigande 100 ha åker. I många fall har dessa gårdar tidigare haft besättningar överstigande 50 kor.

Utredningen har redovisat olika fördelar med en systematisk säsongbetalning för den levererade mjölken. Säsongbetalning har sedan länge tillämpats och har lett till inte oväsentliga rationaliseringsfrämjande resultat. Vi vill understryka att betydelsen av en säsongbetalning av den levererade mjölken ökar vid sjunkande mjölkproduktion. Det är därför väsentligt att en sådan även i framtiden kan genomföras.

Utredningen förutsätter att prissättningen på olika mejeriprodukter i framtiden skall baseras på produktionskostnaderna för varje enskild produkt. Vi finner det emellertid helt naturligt att en viss marknadsanpassad prissättning för olika mejeriprodukter tillämpas även fortsättningsvis. I detta sammanhang vill vi erinra om svårigheterna att fastlägga produktionskostnaderna för de enskilda produkterna i en starkt integrerad produktion. Mjölkproduktionen varierar betydligt under året. Exempelvis har mjölkproduktionen under de senaste åren i juni månad varit ca 60 % större än i november månad. Då smöret utgör den viktigaste restprodukten vid tillverkning av olika mejeripro-

dukter inverkar dessa svängningar i mjölkproduktionen kraftigt på smörproduktionens storlek. I betänkandet har man velat beräkna produktionskostnaderna för smör utifrån det genomsnittliga avräkningspriset på mjölk. Då emellertid smörproduktionen som här anförts i viss utsträckning baseras på en säsongmässigt betingad marginell mjölkproduktion torde produktionskostnaderna för den mjölk som användes till smörproduktionen vara lägre än för genomsnittsproduktionen för mejeriprodukter. Hur stor skillnaden är kan dock inte utan vidare anges.

Beräkningar över produktionskostnaderna för olika mejeriprodukter försvåras även i hög grad därigenom att samtliga produkter (smör, k-mjölk, grädde, ost, skummjölk, torrmjölk etc.) tillverkas med mjölk som råvara, varvid olika beståndsdelar, främst protein, fett, mjölksocker, användes och för vilka produktionskostnaderna inte kan särskiljas. Vi vill även erinra om att det är en vanlig företeelse inom skilda tillverkningar att de olika slutprodukterna som erhålles från en viss råvara ger varierande utbyte eller förädlingsvärde för denna råvara.

I betänkandet framhålls att prisutjämningsförfarandet i andra länder har en avsevärt mindre omfattning än i Sverige. Detta kan vid första påseende förefalla riktigt. Oftast är emellertid regleringarna i dessa länder så utformade, att mjölkproducenternas avräkningspris är garanterat av statsmakterna, vilket är en i och för sig väsentlig skillnad mot det svenska systemet, som enbart innefattar en begränsad sådan garanti.

Inom EEC övervägs f. n. en vidgad prisspänning mellan konsumtionsmjölk och produktmjölk för att därigenom hålla avräkningspriserna på en överenskommen nivå.

I detta sammanhang kan det vara av intresse att påpeka att man i England upprätthåller en stark prisskillnad mellan konsumtions- och produktmjölk utan att därvid tillämpa det svenska systemet med utjämningsavgifter och bidrag. I stället köper den engelska mejeriorganisationen, Milk Marketing Board, upp all mjölk direkt från producenterna till ett enhetligt i förväg garanterat pris och säljer sedan mjölken till mejerierna till priser som varierar alltefter det köpande mejeriets produktionsinriktning och marknadsförutsättningar.

I betänkandet framhålls bl. a., att ett omedelbart avvecklande av det extra mjölkpristillägget skulle för jordbruket i stora delar av norra Sverige innebära en betydande lönsamhetsförsämring, eftersom jordbruket är inriktat på mjölkproduktion och knappast har något alternativ. Lönsamhetsförsämringen skulle i många bygder medföra en snabbt påskyndad nedläggning av jordbruket med åtföljande utglesning av bebyggelsen, uttunning av underlaget för social service och besvärliga sociala problem. Sysselsättningsproblemen skulle ytterligare försvåras inom dessa områden. Vidare finner utredningen att det finns skäl för att tills vidare upprätthålla en viss lokal försörjning med jordbruksprodukter. Vi instämmer i de synpunkter som utredningen här framfört beträffande konsekvenserna av en avveckling av det extra mjölkpristillägget. I motsats till utredningen har vi emellertid av det förda resonemanget dragit den slutsatsen att ett särskilt stöd till det norrländska jordbruket bör utgå även framdeles. Enligt vår uppfattning föreligger således ej något skäl till allmän omprövning av detta stöd efter tre år räknat från den 1 september 1967 som utredningen förordat. Om utredningens förslag

vinner beaktande kommer dess klart uttalade hot om en prissänkning inom en snar framtid att verka kraftigt bromsande på mjölkproduktionens rationalisering inom norra Sverige.

Våra slutsatser kan sammanfattas i följande punkter.

1. Den av utredningen framlagda planen för avveckling av utjämningsavgifterna och det allmänna mjölkpristillägget kommer att leda till en sådan sänkning av avräkningspriset på mjölk, att en fortsatt rationalisering av mjölkproduktionen omöjliggörs samt att betydande svårigheter skulle uppstå att uppfylla utredningens allmänna prispolitiska målsättning.

2. Det är för både konsumenter och producenter angeläget att skapa förutsättningar för rationella enheter inom mjölkproduktionen. Mjölkproduktionens faktiska lönsamhet är den primära faktor, på vilken förväntningar och kalkyler för framtiden byggs. Nuvarande avräkningspriser skapar inte förutsättningar för framtida nödvändig etablering inom mjölkproduktionen. Det bör uppmärksammas, att dagens nyetableringsverksamhet har mycket ringa omfattning.

3. För att kunna upprätthålla ett avräkningspris på en sådan nivå att rationella enheter inom mjölkproduktionen kommer till stånd måste reduceringen av utjämningsavgifterna successivt anpassas till den faktiska utvecklingen av såväl konsumtionen av mejeriprodukter som produktionen av mjölk.

4. Mjölkproduktionen väntas sjunka fram till 1975 även vid oförändrat avräkningspris som en följd av den pågående strukturomvandlingen i mjölkproduktionen. Under de senaste åren har 10 000—12 000 mjölkleverantörer upphört per år och fram till 1975 väntas antalet leverantörer sjunka med ca 70 000. Genom ett borttagande av leveranstilläggens direkta inverkan på avräkningspriset kan denna utveckling sannolikt komma att påskyndas. Utvecklingen innebär därför att utjämningsavgifterna successivt om än i växlande takt kommer att kunna sänkas.

5. En förutsättning för att rationella enheter skall byggas upp är vidare ett även på längre sikt stabilt avräkningspris utan tvära kastningar till följd av tillfälliga marknadsstörningar och/eller variation i årsmånen. Det är väsentligt att mjölkregleringen utformas med beaktande härav.

6. Starka skäl föreligger att även framdeles bibehålla det extra mjölkpristillägget. Vi kan därför ej acceptera en omprövning av stödet efter tre år räknat från 1 september 1967 som utredningen föreslår.

2. Kött- och fläskregleringen

Beträffande kött- och fläskregleringen föreslår utredningen att nuvarande huvudprinciper skall gälla även fortsättningsvis. Det nu gällande regleringssystemet har också fungerat tillfredsställande. Möjligheter har funnits att på ett smidigt sätt anpassa prissättningen på kött- och fläskprodukter efter de regler som i avtal fastslagits av statsmakterna. I utredningen föreslås vissa ändringar i den nuvarande marknadsregleringen. Dessa är:

att lagringsstödet för kött och fläsk bör i första hand utgå endast då priserna ligger under mittpriset,

att stödet till ullproduktionen avskaffas

samt att statens jordbruksnämnds bemyndigande att göra ingrepp på smågrismarknaden borttas.

Vidare har utredningen ifrågasatt att vid beräkningen av införselavgiften för rapsolja världsmarknadspriset för denna vara skall användas som utgångs-

punkt i stället för som för närvarande jordnöts- och sojaolja. Detta kan, om inte införselavgiften samtidigt höjs, innebära en sänkning av prisnivån för bl. a. slakterifett med ca 25 öre/kg motsvarande en total inkomstminskning av 8 milj. kr. Vi vill i detta sammanhang framhålla, vilket även utredningen påpekat, att om införselavgiften ej höjs i samband med en övergång till rapspriset på världsmarknaden som underlag för beräkning av prisnivån för fett inom landet kommer detta att medföra ett lägre odlarpris på oljeväxter såvida SOI inte tillförs ett ökat belopp av införselavgiftsmedel utöver annars gällande normalram, f. n. 160 miljoner kronor. Vi förutsätter dock att införselavgiften automatiskt anpassas till det ändrade noteringsunderlaget så att jordbrukets inkomster från såväl oljeväxtodlingen som slakterifettet inte påverkas. En rent teknisk ändring av fettvaruregleringen föranledd av att det under senare år regelbundet förekommit noteringar på världsmarknaden av rapsolja och att denna notering därför blivit användbar i regleringssammanhang bör enligt vår uppfattning inte påverka jordbrukets inkomstförhållanden. Dessutom bör i detta sammanhang påpekas att ett borttagande av regleringsavgiften på fett, vilket utredningen föreslår i annat sammanhang, innebär en sänkning av priset på slakterifett motsvarande nämnda avgift. Utredningen synes inte med förslaget om en avveckling av regleringsavgiften ha avsett att försämra lönsamheten inom kött- och fläskproduktionen. Vi förutsätter därför att åtgärder vidtas så, att ett eventuellt slopande av regleringsavgiften inte påverkar inkomstförhållandena inom dessa produktionsgrenar.

För närvarande används regleringsavgifterna bl. a. till att täcka kostnaderna för regleringsbidrag för slakterifett till tekniskt ändamål. Om regleringsavgiften kommer att slopas förutsätter vi att kostnaderna för regleringsbidragen liksom hittills täcks av medel inom budgeten.

I anslutning till de ändringsförslag i kött- och fläskregleringen som utredningen framlagt vill vi framhålla följande.

Lagringsstödet. Lagringen ingår som en mycket verksam del i marknadsregleringen för kött och fläsk. Syftet med utjämningslagringen är som utredningen framhåller att motverka att priserna inom landet faller under den nivå som gränsskyddet skulle medge om balans förelåg mellan efterfrågan och tillgång. Utjämningslagringen är med andra ord ett medel för att uppnå den prispolitiska målsättningen. Till följd av främst biologiska och klimatologiska faktorer är det ej möjligt att vid varje tillfälle anpassa produktionen till konsumtionsbehovet. Resultatet härav blir att det under vissa tidpunkter under året uppstår överskott och under andra perioder underskott. Sådana situationer kan uppkomma även i en marknad där totalt sett balans föreligger. Lagringen är ett naturligt hjälpmedel att överbrygga de svårigheter som följer med de säsongmässiga svängningarna i produktion och konsumtion. Utredningen framhåller också den positiva effekt som lagringen har genom att den bidrar till att utjämna kraftiga säsongmässiga svängningar i priser och produktion.

De säsongmässiga produktionsöverskotten har under vissa perioder varit betydande. Ofta har man samtidigt haft överskott i andra europeiska länder vilket tillfälligt resulterat i betydande exportsvårigheter. Det bör även erinras om att vi under de närmaste åren kommer att ha betydande överskott på kött till följd av en förväntad fortsatt ut-

slaktning av kor. Denna utslaktning kan komma att ytterligare påskyndas om utredningens förslag rörande utformningen av mjölkregleringen skulle komma att tillämpas.

Den stabilitet i prisnivån som lagringen möjliggör har en avgörande betydelse för en sund planering och kalkylering inom jordbruket, vilket utan tvivel är en förutsättning för en rationell produktion och därmed på längre sikt relativt sett lägre pris till konsumenterna.

Lagringsstöd utgår på ostyckat kött och fläsk om priset understiger, på kött den övre prisgränsen minskat med 40 öre och på fläsk den övre prisgränsen minskat med 20 öre. Utredningen förordar nu att bidrag till utjämningslagring i princip utgår då priserna inom landet ligger under mittprisnivån. Utredningen anger vidare att vägledande för användningen av lagringsstöd bör vara en bedömning av de samhällsekonomiska kostnaderna för lagring gentemot kostnaderna för export och för anpassning av produktionen inom ramen för den prispolitiska målsättningen.

Vi vill understryka att utjämningslagringen är ett viktigt led i jordbruksregleringen vars syfte är att uppfylla den prispolitiska målsättningen. Mer konkret uttryckt innebär detta som tidigare nämnts att lagringen skall motverka att priserna till följd av svårigheter att exportera eller andra skäl faller under den nivå som gränsskyddet medger. Av denna anledning finner vi det oförenligt med den allmänna prispolitiska målsättningen att låsa lagringsstödet vid en viss prisnivå då man inte i förväg kan förutse de lagringsbehov som kan uppkomma. Exempelvis kan nämnas, att avsättningsmöjligheterna för kött och fläsk till EEC är starkt varierande från tid till annan. I vissa situationer är EEC-marknaden t. o. m. helt stängd för svensk export. I ett sådant läge skulle det även ur samhällsekonomisk synpunkt vara kostsamt att exportera överskotten till realisationspriser till länder som eventuellt skulle uppträda som köpare.

Vi har med detta velat understryka betydelsen ur såväl prispolitisk som samhällsekonomisk synpunkt av att lagringsstöd utgår även när priset inom landet ligger över mittpriset. Vi finner det riktigt som utredningen framhåller att en bedömning av de samhällsekonomiska kostnaderna för lagring gentemot kostnaden för export och för anpassning av produktionen inom ramen för den prispolitiska målsättningen bör vara en riktpunkt för användningen av lagringsstödet. Med den prispolitiska målsättningen avser vi naturligtvis möjligheterna att inom landet ta ut det pris som gränsskyddet medger.

Ullstödet. År 1948 infördes ett särskilt stöd åt ullproduktionen i form av ett statligt pristillägg som för närvarande utgör 2 kr/kg ull. Detta stöd föreslår utredningsmajoriteten skall försvinna.

Stödet åt ullproduktionen betyder, utslaget på får- och lammkött, i genomsnitt ca 40 öre/kg kött. Ett borttagande av stödet skulle således resultera i en sänkning av inkomsterna från fårskötseln. Produktionen har under senare år stigit och kommer liksom konsumtionen enligt föreliggande prognoser att ytterligare öka framöver. Detta är önskvärt ur flera synpunkter. Under den närmaste tiden kommer stora arealer att tas ur jordbruksproduktionen. Fårskötseln kommer härvid att ha betydelse inom områden där nötkreatursskötseln är vikande. Det är därför av vikt att nuvarande intäkter från fårskötseln upprätthålls. Vidare kommer tillgången på nötkött inom en snar framtid att minska så kraftigt att kon-

sumtionsbehovet inom landet inte kan tillgodoses. Får- och lammköttet kan betraktas som ett lämpligt alternativ både ur konsumtions- och produktionssynpunkt. Det bör också påpekas att fårskötsel kan komma att få ökad betydelse för landskapsvården i vissa områden av landet.

Med hänsyn till ovanstående föreslår vi att vid borttagandet av ullstödet införselavgiften på får- och lammkött höjs motsvarande eller med ca 40 öre/kg kött.

Smågrisstödet. Statens jordbruksnämnd har för närvarande bemyndigande att, i syfte att utjämna icke önskvärda svängningar i fläskproduktionen, företa ingrepp på smågrismarknaden. Sådana ingrepp har skett vid en del tillfällen, senast 1962. De ingrepp som företagits har haft en gynnsam effekt på fläskproduktionen. Möjligheten till åtgärder på smågrismarknaden ter sig även i framtiden som önskvärd i situationer då man snabbt önskar anpassa produktionen av fläsk till avsättningsmöjligheterna. Man kan på detta sätt i ett tidigt skede få till stånd en stabilisering av fläskmarknaden. Med hänsyn härtill föreslår vi att de möjligheter statens jordbruksnämnd för närvarande har på detta område bibehålls.

3. Regleringen för ägg och äggprodukter

Utredningen framlägger ej några förslag till ändring av den nuvarande regleringen för ägg och äggprodukter samt för fjäderfäkött. Enligt vår uppfattning synes också regleringen fungera på ett tillfredsställande sätt. Strävandena att uppnå en produktionsanpassning i fråga om den svenska äggproduktionen har under de senaste åren gett påtagliga resultat. De biologiskt betingade säsongvariationerna i produktionen medför emellertid över- och underskottssituationer, som inte låter sig utjämnas genom lagring, på grund av äggens utpräglade färskvarukaraktär. För att finansiera behövlig export är det nödvändigt att regleringsmedel kan erhållas efter samma grunder som hittills, eftersom det inte torde vara praktiskt möjligt att utta produktionsavgifter på detta område. I betänkandet påpekas också detta förhållande. Vi anser det givet att själva regleringen såväl för ägg och äggprodukter som för fjäderfäkött sker efter samma linjer som hittills.

4. Spannmålsregleringen

I likhet med utredningen anser vi att nu gällande system för spannmålsregleringen fungerat tillfredsställande ur regleringsteknisk synpunkt. Utredningen anser också att nuvarande regleringssystem bör bibehållas.

Vi vill understryka betydelsen av att en effektiv fodersädsreglering kommer att upprätthållas även fortsättningsvis. Fodersädsregleringen utgör det centrala medlet för att påverka animalieproduktionen och det är därför väsentligt att denna reglering erhåller ekonomiska resurser och administrativa möjligheter att fungera på ett effektivt sätt. Av flera skäl synes det vara mest praktiskt att regleringen för fodersäd liksom för brödsäd helt handhas av Svensk Spannmålshandel. Detta framstår som så mycket mer angeläget då fodersäds- och brödsädsodlingen utgör integrerade delar av spannmålsproduktionen.

5. Fabrikspotatisregleringen

Utredningen föreslår att stödet till fabrikspotatisodlingen prövas närmare i särskild ordning. I utredningen framläggs sålunda inte konkreta förslag rö-

rande den framtida regleringen av fabrikspotatis.

I betänkandet uttalas, att de beredskapspolitiska skälen för att vidmakthålla fabrikspotatisodling av nuvarande omfattning inom landet torde vara svaga och att, såvitt känt är, inga speciella motiv föreligger att ur beredskapssynpunkt stödja en tillverkning inom landet av stärkelse och råsprit. Enligt vår uppfattning har fabrikspotatisodlingen en mycket stor betydelse ur beredskapssynpunkt. Under avspärrningstider ökas konsumtionen av potatis mycket starkt. Genom att vid behov kunna överföra resurser från fabrikspotatis- till matpotatisodling utgör den förra en värdefull livsmedelsreserv, vilket erfarenheterna inte minst från andra världskriget ger klart belägg för. Det kan bl. a. erinras om de avtal som under denna tid gjordes upp mellan dåvarande statens livsmedelskommission och Bränneriidkareföreningen angående fabrikspotatisodlingens omfattning och sortinriktning. Det kan dessutom tilläggas, att förbrukningen inom landet av stärkelse särskilt för livsmedelsändamål kan beräknas öka kraftigt i avspärrningslägen.

I utredningen uttalas att högprislinjen på stärkelse medfört regleringstekniska svårigheter. Enligt vår uppfattning har de regleringstekniska svårigheterna på fabrikspotatisområdet betydligt överdrivits. De problem som här uppstått skiljer sig inte nämnvärt från problemställningen inom andra produktområden. Enligt vår uppfattning har den nuvarande regleringen för fabrikspotatis fungerat tekniskt sett fullt tillfredsställande. Vi finner således inte att vid jämförelse med andra jordbruksprodukter sådana särskilda omständigheter föreligger som motiverar eller talar för införande av en lågprislinje på stärkelseområdet.

VI. Sammanfattning

Sammanfattningsvis vill vi framhålla att våra bedömningar skiljer sig från utredningens huvudsakligen i följande punkter. Vi vill dock understryka att vi ej här har angett samtliga frågor, där vi i tidigare avsnitt preciserat en från utredningen avvikande mening.

Beträffande de internationella frågorna anser vi

att världsmarknadernas karaktär och det troliga i att nuvarande priser på världsmarknaderna på längre sikt kommer att stiga gör att det inte kan anses realistiskt att ta dagens priser som utgångspunkt för jordbrukspolitikens utformning,

att förändringar i svensk jordbrukspolitik sammanhängande med utvecklingen inom EEC eller EFTA bör föregås av överläggningar mellan statsmakterna och jordbrukets organisationer.

Beträffande de jordbrukspolitiska målsättningarna anser vi

att utredningen inte tagit tillräcklig hänsyn till att jordbrukspolitiken måste anpassas till vad som är realistiskt ur ekonomiska och sociala synpunkter med tanke bl. a. på bostadsbristen, kapitalbristen, åldersstrukturen inom jordbruket, effekter för befolkning och näringsliv över huvud inom många bygder och landsdelar, betydelsen ur naturvårds- och landskapsvårdssynpunkt samt användningen av samhällets markresurser,

att utredningen inte i tillräcklig omfattning beaktat de välfärdspolitiska aspekterna med resultat att utredningens förslag kan leda till en betydande standardförsämring för 10 000-tals familjer nu verksamma inom lantbruksnäringen,

att prispolitiken måste baseras på en lönsamhetsmålsättning innebärande att fullt rationella lantbruksföretag tillförsäkras en arbets- och kapitalersättning i paritet med den som råder inom andra näringsgrenar,

att lönsamhetsmålsättningen kompletteras med en levnadsstandardmålsättning syftande till att tillförsäkra vissa kategorier nu sysselsatta inom jordbruket möjligheter att följa med i den allmänna standardutvecklingen i samhället,

att de främsta medlen för att stödja lantbruksnäringens fortsatta omvandling måste vara rationaliseringsstöd, utbildningsstöd, omställningsstöd m. fl. åtgärder som underlättar ett uppbyggande av rationellare lantbruksföretag eller en övergång till annan yrkesverksamhet men att utredningens förslag inom dessa områden är otillräckliga,

att den prispolitik som utredningen föreslår inte kan beräknas komma att leda till en fortsatt rationalisering inom lantbruket,

att denna prispolitik kan komma att leda till en kraftig och växande eftersläpning i jordbrukarbefolkningens inkomster i förhållande till realinkomstutvecklingen för övriga befolkningsgrupper i vårt samhälle,

att ett realiserande av den långsiktiga målsättningen om en rationell resursfördelning inte logiskt kräver en sänkning av produktionsvolymen utan åtgärder som underlättar produktionsfaktorernas, främst arbetskraftens och markens, rörlighet och som stimulerar till en rationell resursanvändning inom lantbruksnäringen,

att nuvarande förhållanden och utveckling gör frågan om nyrekrytering av arbetskraft och brukare till jordbruket till en primär fråga,

att mot denna bakgrund frågan om jordbrukets totala produktionsvolym är av sekundärt intresse inom det intervall som bestäms av beredskapsmotivet och av i stort sett nuvarande självförsörjningsgrad.

Beträffande rationaliseringspolitiken anser vi

att rationaliseringspolitiken skall syfta till att skapa bestående familjeföretag,

att möjligheter måste finnas till ett successivt uppbyggande av sådana företag,

att syftet även skall vara att skapa rationella kombinerade jord-skogsbruksföretag eller rena skogsbruksföretag,

att utökade möjligheter ges när det gäller utbildning av den kvinnliga arbetskraften, sysselsatt inom jordbruket,

att ett särskilt jordbrukskonto bör inrättas, som möjliggör riskutjämning och underlättar investeringar,

att det s. k. avgångsvederlaget bör utgå efter generella grunder och utan behovsprövning,

att det utöver avgångsvederlaget bör finnas möjligheter till årligt stöd för vissa kategorier jordbrukare som upphör med jordbruksproduktion,

att avgångsvederlagets storlek bör höjas till 10 000—40 000 kr om skattefrihet ej kan anses föreligga,

att vid inköp av ofullständiga brukningsenheter med jordfondsmedel summorna bör bestämmas med hänsyn till det värde som fastigheten kan anses ha som försörjningsunderlag och bostad åt sin nuvarande brukare,

att nuvarande leverans- och arealtillägg omformas till årligt producentbidrag samt att denna fråga bör bli föremål för ny snabb utredning.

Beträffande avtalssystemets utformning anser vi

att framtidens jordbrukspolitik skall baseras på ett långsiktigt ramavtals-

system med årliga överläggningar,

att det inflationsskydd utredningen föreslagit är klart otillräckligt och bör ändras så som vi utvecklat detta i det föregående,

att skäl ej finns att förändra statens jordbruksnämnds organisation eller arbetsuppgifter.

Beträffande marknadsregleringarna anser vi

att omläggningen av mjölkregleringen successivt skall anpassas till fortlöpande förändringar i konsumtionen av mejeriprodukter och till den faktiska nedgången i produktionen av mjölk samt att detta bör ske så att avräkningspriset upprätthålls på en sådan nivå att nyetableringen och uppbyggandet av rationella enheter kommer till stånd,

att en omprövning av det extra mjölkpristillägget efter 3 år ej kan accepteras,

att lagringsstödet för kött och fläsk ej bör låsas vid en viss miniminivå,

att nuvarande ullstöd bör omformas till ett likvärdigt stöd för fårköttproduktion samt

att jordbruksnämndens bemyndigande att göra ingrepp i smågrismarknaden bibehålls.

NORDISK UDREDNINGSSERIE (NU) 1966

1. La Coopération internordique.

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1966

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Utsökningsrätt IV. [7]
Hyreslagstiftningssakkunniga. 1. Ny Hyreslagstiftning. [14] 2. Undersökning angående hyressplittringen. [15] Utkommer senare.
Arbetspromemorier i författningsfrågan. [17]
Decentralisering av naturalisationsärenden m. m. [20]
1963 års markvärdekommitté. 1. Markfrågan I. [23] 2. Markfrågan II. Bilagor. [24]
Atomansvarighet III. [29]

Utrikesdepartementet

Internationellt fredsforskningsinstitut i Sverige. [5]

Försvarsdepartementet

Tygförvaltningens centrala organisation. [11]
Strategi i väst och öst. [18]
Skeppsholmens framtida användning. [27]

Socialdepartementet

Förenklad statsbidragsgivning till hälso- och sjukvården. [6]
Omsorger om psykiskt utvecklingshämmade. [9]
Läkemedelsförmånen. [28]

Finansdepartementet

1965 års långtidsutredning 1. Svensk ekonomi 1966—1970. [1] 2. Export och import 1966—1970. Bilaga 1. [2] 3. Tillgången på arbetskraft 1960—1980. Bilaga 2. [8] 4. Handelns arbetskrafts- och investeringsbehov fram till 1970. Bilaga 3. [10] 5. Utvecklingstendenser inom undervisning, hälso- och sjukvård samt socialvård 1966—1970. Bilaga 6. [13]
Ny myntserie. [4]
Ny folkbokföringsförordning m. m. [16]
Statliga betänkanden 1961—1965. [19]
Oljebranschen. [21]

Ecklesiastikdepartementet

Yrkesutbildningen. [3]

Jordbruksdepartementet

Renbetesmarkerna. [12]
Bostadsarrende m. m. [26]
1960 års jordbruksutredning. 1. Den framtida jordbrukspolitiken. A. [30] 2. Den framtida jordbrukspolitiken. B. [31]

Handelsdepartementet

Lagstiftning mot radiostörningar. [22]
Sällskapsresor. [25]

ESSELTE AB, STOCKHOLM 1966