Översyn av jordbruks politiken

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Översyn av jordbruks politiken

Betänkande av
1972 års jordbruksutredning

SOU
1977:17

23/22

Statens offentliga utredningar
1977:17
Jordbruksdepartementet

Översyn av jordbruks-politiken

Betänkande av 1972 års jordbruksutredning

Stockholm 1977

Omslag Jan Boman
ISBN 91-38-03368-2
ISSN 0375-250X
Göteborgs Offsettryckeri AB
Stockholm 1977

Statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet

Genom beslut den 2 juni 1972 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för jordbruksdepartementet att tillkalla högst nio sakkunniga för att utreda vissa frågor inom jordbrukspolitiken. Med stöd av detta bemyndigande förordnades till sakkunniga generaldirektör Ingvar Widén, tillika ordförande, riksdagsledamöterna Eric Enlund (fp), Per Israelsson (vpk), Axel Kristiansson (c), Marta Lindberg (s), Sven Persson (s), Karl Rask (s) och Åke Wictorsson (s) samt f. ledamoten av riksdagen, lantmästare Rolf Eliasson (m).

Utredningens huvudsekreterare har varit departementsrådet Ingvar Lindström. Biträdande sekreterare som medverkat vid utarbetandet av huvudbetänkandet har varit avdelningsdirektör Carl-Henrik Ågren, lantbrukskonsulent Jan Ingemansson, byrådirektör Lennart Lindqvist och byrådirektör Mats Reidius.

Utredningen har antagit namnet 1972 års jordbruksutredning.

I direktiven till utredningen anges att de allmänna riktlinjerna för jordbrukspolitiken enligt 1967 års beslut fortfarande skall gälla. Utredningens uppdrag enligt de ursprungliga direktiven omfattade följande frågor, nämligen jordbruksproduktionens lämpliga omfattning, prispolitikens och jordbruksprisregleringens utformning m. m. samt möjligheterna att införa ett s. k. investeringsstöd. Med förtur skulle tas upp det s. k. inflationsskyddets utformning m. m. Genom tilläggsdirektiv i juni 1974 erhöll utredningen i uppdrag att göra en allsidig och förutsättningslös översyn av rationaliseringspolitiken på jordbrukets område samt pröva grunderna för utformningen av stödet till jordbruket i norra Sverige.

Arbetet har i stor utsträckning bedrivits inom fyra expertgrupper, vilka behandlat internationella förhållanden, jordbruksproduktionens lämpliga omfattning, prispolitik och prisregleringsfrågor samt rationaliseringspolitik. Tillkallade experter och expertgruppernas sammansättning redovisas i särskild förteckning.

Utredningen har tidigare avlämnat ett delbetänkande med vissa förslag rörande prisregleringens utformning samt fem särskilda rapporter berörande olika delar av utredningens arbetsområde. Till utredningens huvudbetänkande har fogats tre separat publicerade bilagor. Dessa rapporter och bilagor redovisas i särskilda förteckningar.

Till utredningen har överlämnats ett flertal riksdagsmotioner, framställningar och skrivelser. Dessa får anses besvarade med föreliggande betän-

kande. Utredningen har vidare haft överläggningar med företrädare för organisationer, företag och forskningsinstitutioner inom livsmedelsområdet.

1972 års jordbruksutredning får härmed överlämna sitt huvudbetänkande: *Översyn av jordbrukspolitiken*. Utredningens arbete är härmed slutfört. Utredningen är enig i sina förslag. Till utredningen har fogats fem särskilda yttranden.

Stockholm den 24 mars 1977

Ingvar Widén

Rolf Eliasson *Eric Enlund* *Per Israelsson*

Axel Kristiansson *Marta Lindberg* *Sven Persson*

Karl Rask *Åke Wictorsson*

/Ingvar Lindström

Innehåll

Expertgrupper, rapporter och bilagor

Förteckning över utredningens expertgrupper

1. *Expertgruppen för internationella frågor*

Ledamöter:
Departementsrådet Ingvar Lindström, utredningens huvudsekreterare, ordförande
Direktör Thomas Cederberg, Sveriges industriförbund
Byråchef Sten Larson, statens jordbruksnämnd
Överdirektör Lars Lindberger, konjunkturinstitutet
Direktör Erik Swedborg, Lantbrukarnas riksförbund
Professor Karl-Fredrik Svärdström, lantbrukshögskolan
Byråchef Karl Säkk, lantbruksekonomiska samarbetsnämnden
Byråchef Hans Lebert, statens jordbruksnämnd, adjungerad

Sekreterare:
Forskningsassistent Leif Bergqvist

2. *Expertgruppen för produktionsmålsfrågor*

Ledamöter:
Överdirektör Lars Lindberger, konjunkturinstitutet, ordförande
Byråchef Sune Borg, statens jordbruksnämnd
Civilekonom Lars Hillbom, konsumentdelegationen
Byråchef Arne Kristenson, överstyrelsen för ekonomiskt försvar
Byråchef Karl Lindman, statens jordbruksnämnd
Departementsrådet Ingvar Lindström, utredningens huvudsekreterare
Direktör Olof Nilsson, Lantbrukarnas riksförbund (numera sakkunnig inom jordbruksdepartementet)
Byråchef Karl Säkk, lantbruksekonomiska samarbetsnämnden

Sekreterare:
Byråchef Hans Lebert
Byrådirektör Mats Reidius

3. *Expertgruppen för prisregleringsfrågor*

Ledamöter:
Departementsrådet Ingvar Lindström, utredningens huvudsekreterare, ordförande
Direktör Walter Brangmo, Sveriges grossistförbund
Direktör Thomas Cederberg, Sveriges industriförbund
Avdelningschef Torsten Elm, statens pris- och kartellnämnd
Civilekonom Lars Hillbom, konsumentdelegationen
Byråchef Georg Hulting, statens jordbruksnämnd
Förbundsordförande Ewald Jansson, Svenska lantarbetareförbundet
Direktör Erik Johannesson, Kooperativa förbundet
Direktör Olof Nilsson, Lantbrukarnas riksförbund (numera sakkunnig inom jordbruksdepartementet)
Överdirektör Lars Lindberger, konjunkturinstitutet
Avdelningschef Bengt Olsson, statens jordbruksnämnd
Direktör Lennart Tiberg, Lantbrukarnas riksförbund
Byråchef Lennart Forsberg, statens jordbruksnämnd, adjungerad

Sekreterare:
Avdelningsdirektör Carl-Henrik Ågren
I arbetet inom gruppen har vidare medverkat bl. a. agronom Stig Bertilsson, byrådirektör Lennart Lindqvist och departementssekreterare Torgny Sjöberg

4. *Expertgruppen för rationaliseringsfrågor*

Ledamöter:
Byråchef Gösta Knutsson, lantbruksstyrelsen, ordförande
Departementsrådet Ingvar Lindström, utredningens huvudsekreterare
Lantbruksdirektör Börje Ohlsson, lantbruksnämnden, Visby
Civilekonom Lars Hillbom, konsumentdelegationen
Förbundsordförande Ewald Jansson, Svenska lantarbetareförbundet
Professor Ulf Renborg, lantbrukshögskolan
Lantbrukare Thorsten Nilsson, Lantbrukarnas riksförbund
Direktör Olof Nilsson, Lantbrukarnas riksförbund (numera sakkunnig inom jordbruksdepartementet)

Sekreterare:
Lantbrukskonsulent Jan Ingemansson

Förteckning över tidigare publicerade delbetänkanden och rapporter m. m.

1. Vissa förslag rörande prisregleringen efter den 30 juni 1974. Betänkande avgivet av 1972 års jordbruksutredning. Ds Jo 1973:10.
2. Livsmedelssubventioner. Beräkningar m. m. belysande en fortsatt livsmedelssubventionerings kostnader och andra effekter under perioden den 1 juli 1974–den 30 juni 1977. Promemoria avgiven av 1972 års jordbruksutredning. Ds Jo 1974:12.

3. Produktionsmål och livsmedelsberedskap. Rapport från 1972 års jordbruksutrednings produktionsmålsgrupp. Ds Jo 1975:2 (med 4 bilagor).
4. Världsmarknadsprislinje på livsmedel. Konsumenteffekter m. m. av en övergång till en världsmarknadsprislinje ("lågprislinje") på livsmedel. Beräkningar baserade på läget under åren 1970–72, hösten 1973 och hösten 1974. Ds Jo 1975:6 (med 6 bilagor).
5. Svenskt jordbruk i internationellt perspektiv. Rapport från 1972 års jordbruksutrednings expertgrupp för internationella frågor. Ds Jo 1975:12.
6. Det statliga stödet till jordbruket i norra Sverige. Promemoria från 1972 års jordbruksutrednings rationaliseringsgrupp. Ds Jo 1976:9.

Förteckning över separat publicerade bilagor

Bilaga 1 Ekonomiska konsekvenser av att minska jordbrukets användning av kemiska bekämpningsmedel. Rapport från en arbetsgrupp vid institutionerna för ekonomi och statistik samt växtodling vid lantbrukshögskolan. Stencil.

Bilaga 2 Jordbruksprisregleringen. Sammanställning utförd inom utredningens prisregleringsgrupp. Stencil.

Bilaga 3 Jordbrukets rationalisering. Rapport från 1972 års jordbruksutrednings rationaliseringsgrupp.

Sammanfattning

I *Översikter och allmänna utgångspunkter*

Kapitel 1 *Svenskt jordbruk i internationellt perspektiv*

Förhållandena på världsmarknaden för jordbruksprodukter och bedömningen av denna marknads framtida utveckling har tillmätts stor betydelse vid utformningen av efterkrigstidens svenska jordbrukspolitik så som den kommit till uttryck i 1947 och 1967 års riksdagsbeslut. Främst gäller detta synen på frågan om jordbruksproduktionens lämpliga storlek, det s. k. produktionsmålet. 1972 års jordbruksutredning anser att utvecklingen i fråga om världens livsmedelsförsörjning samt internationell handel och handelspolitik måste, liksom vid tidigare jordbrukspolitiska överväganden, tillmätas stor vikt vid utformningen av den framtida svenska jordbrukspolitiken.

Under 1970-talet har frågan om världens livsmedelsförsörjning aktualiserats mer än tidigare. Orsaken härtill är den fortgående befolkningstillväxten och den brist på livsmedel som föreligger i många utvecklingsländer. Dessa förhållanden kom i förgrunden i början av 1970-talet genom att skördarna år 1972 minskade i flera av världens viktigaste jordbruksområden och att svältkatastrofer inträffade. Enligt världslivsmedelskonferensen i Rom år 1974 bör världens livsmedelsförsörjning under det närmaste årtiondet i hög grad baseras på en stor produktion i industriländerna och intensifierade ansträngningar att öka produktionen i utvecklingsländerna. Man är ense om att en ökad produktion i utvecklingsländerna på sikt är den viktigaste vägen att lösa dessa länders livsmedelsproblem.

Under den närmaste framtiden kommer tillgången på livsmedel att variera med hänsyn till världsskörden av spannmål, eftersom lagren är små. Stora ansträngningar görs därför f. n. att söka åstadkomma en ökad lagring av livsmedel, främst spannmål, så att skördevariationer kan utjämnas. Trots dessa ansträngningar är det troligt att de internationella priserna på jordbruksprodukter under överblickbar framtid kommer att variera betydligt mer än under 1960-talet och de första åren av 1970-talet, vilken period kännetecknades av överskott och låga priser. Den genomsnittliga internationella prisnivån på jordbruksprodukter och livsmedel anses vidare komma att följa med prisutvecklingen på andra varor bättre än tidigare.

I anslutning till världslivsmedelskonferensen år 1974 och i andra sam-

manhang har Sverige utfäst sig att i viss utsträckning bidra till att trygga världens livsmedelsförsörjning genom en utvidgad reservlagring och leveranser av främst spannmål till behövande utvecklingsländer. Sådana åtgärder har redan vidtagits i viss utsträckning.

Jämsides med den nu beskrivna utvecklingen finns från utvecklingsländernas sida ett starkt intresse att marknadsutrymme finns för export till i-länder av vissa jordbruksprodukter som spelar stor roll för många utvecklingsländers ekonomi och handelsbalans. För Sveriges del är det främst här fråga om socker, vegetabiliska oljor och vissa fodermedel.

Utredningens *sammanfattande bedömning* rörande de internationella förhållandenas betydelse för utformningen av den framtida svenska jordbrukspolitiken är, att det åtminstone vissa år inte blir möjligt att till Sverige importera stora kvantiteter livsmedel. Å andra sidan kan man inte heller vänta att det blir möjligt att mera permanent avsätta svenska jordbruksprodukter på världsmarknaden till priser som motsvarar eller ligger över de svenska produktionskostnaderna. Detta gäller särskilt animaliska livsmedel, vilkas avsättning i stort sett är begränsad till industriländerna.

I en vidare bedömning måste dessutom hänsyn tas till å ena sidan tryggandet av världens livsmedelsförsörjning och å andra sidan utvecklingsländernas behov att få marknadsutrymme för export av vissa jordbruksprodukter.

Kapitel 2 *Jordbrukets ställning i samhällsekonomin*

Under efterkrigstiden har en betydande effektivisering ägt rum inom jordbruket. Den har väsentligen skett genom att arbetskraft inom jordbruket ersatts med maskiner etc., samtidigt som vissa delar av produktion, förädling och marknadsföring överflyttats från det egentliga jordbruket till andra sektorer. Vinsterna av denna effektivisering har kommit samhället till godo på flera sätt. Prisstegringarna på livsmedel har kunnat begränsas samtidigt som en rimlig levnadsstandard kunnat beredas åt de i jordbruket sysselsatta. Den friställda arbetskraften har lämnat ett betydande tillskott till den svenska ekonomin genom att bidra till ökad produktion inom andra näringar.

Efterfrågan på arbetskraft från andra sektorer än jordbruk var mycket stor under större delen av 1950- och 1960-talen. Produktionsvolymen i jordbruket var samtidigt större än vad som efterfrågades inom landet. Befolkningen i jordbruk med binäringar minskade från ca 25 % år 1950 till ca 10 % vid mitten av 1960-talet. Denna stora befolkningsminskning skedde i huvusak genom avgång av lejd arbetskraft och utflyttning av yngre familjemedlemmar.

Under den senaste tioårsperioden har utvecklingen fortsatt i samma riktning, men i långsammare takt. Jordbrukets roll som arbetskraftsreserv för andra näringar har under denna tid varit avsevärt mindre än tidigare. I stort sett har jordbrukets andel av arbetskraften minskat från ca 10 % år 1965 till knappt 5 % år 1975. Arbetskraftsminskningen under denna period har i huvudsak skett genom ålderspensionering. Brukningsenheter har lagts samman, vilket medfört minskat behov av nyrekrytering.

Kapitel 3 *Utvecklingen i jordbruket m. m.*

Utvecklingen i det svenska jordbruket under 1960-talet kännetecknades av att åkerareal i betydande omfattning togs ur produktion, särskilt i skogsbygderna, samtidigt som antalet jordbruksföretag minskade. Under 1970-talet har antalet företag fortsatt att minska, men nedläggningen av åker har i stort sett upphört. De nedlagda företagens åker har under 1970-talet nästan helt använts till storleksrationalisering av andra företag. Denna utveckling har fört med sig en fortsatt minskning av antalet sysselsatta i jordbruket.

Trots en minskande arbetsvolym har totalproduktionen i jordbruket under efterkrigstiden varit i stort sett oförändrad. Under senare år har den emellertid stigit något. Produktionsvärdet var år 1976 ca 12 miljarder kr.

Under 1960-talet minskade mjölkproduktionen kontinuerligt, medan den under 1970-talet åter ökat något. Fläskproduktionen har under samma tid ökat, särskilt vid stora svinbesättningar. Minskningen av mjölkproduktionen har friställt vallarealer som i slättbygderna främst tagits i anspråk för ökad odling av spannmål och oljeväxter.

Jordbrukarnas inkomster av jord- och skogsbruk i olika storleksgrupper sjönk realt under 1960-talet men har under senare år ökat, särskilt vid större brukningsenheter. Vid mindre företag spelar inkomster från andra förvärvskällor stor roll.

Den *framtida utvecklingen* inom jordbruket väntas följa ungefär de tendenser som kunnat märkas under 1970-talet. Nedläggningen av åker väntas bli obetydlig. Mjölkproduktionen väntas stabilisera sig på ungefär nuvarande nivå, eller drygt 3 000 milj. kg.

Kapitel 4 *Livsmedelskonsumtionen*

Konsumenternas utgifter för livsmedel (exkl. alkoholdrycker och tobak) beräknas ha uppgått till drygt 43 miljarder kr. år 1976, eller omkring en fjärdedel av den totala privata konsumtionen. Därav var 26 miljarder kr. sådana livsmedel som i huvudsak kommer från svenska jordbruksprodukter. Livsmedelskonsumtionen har, räknat i fasta priser, ökat med ca 20 % sedan år 1965. Ökningen beror huvudsakligen på en förskjutning mot dyrare livsmedel. Räknat i kalorier har den totala konsumtionen länge varit i stort sett oförändrad, men har de allra senaste åren ökat något. Denna ökning hänför sig främst till de subventionerade baslivsmedlen, mjölk, ost, kött och fläsk. Den utökade subventioneringen har lett till att priserna på baslivsmedel under senare år har stigit mindre än den allmänna prisnivån.

Kapitel 5 *Jordbrukspolitikens mål och medel*

År 1967 beslutade riksdagen om nya riktlinjer för jordbrukspolitiken m. m. De nya riktlinjerna ersatte 1947 års jordbrukspolitiska program. Tre jordbrukspolitiska mål dominerar i både 1947 och 1967 års riktlinjer, nämligen:

- Produktionsmålet.
- Inkomstmålet.
- Effektivitetsmålet (eller rationaliseringsmålet).

I direktiven till *1972 års jordbruksutredning* utsägs att de allmänna målen för jordbrukspolitiken skall gälla även i fortsättningen.

Enligt dessa mål skall jordbruket åstadkomma en produktion av önskad storlek till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Samtidigt skall de som är sysselsatta inom jordbruket få del av standardstegringen. Från konsumentsynpunkt innebär detta att kostnaderna för jordbruksproduktionen bör vara så låga som möjligt.

Produktionsmålet. En av grunderna i svensk säkerhets- och jordbrukspolitik har varit att trygga en god livsmedelsberedskap. Beredskapsskälet anger en minsta storlek på jordbruksproduktionen och därmed på de resurser som erfordras för att få fram en önskvärd jordbruksproduktion. Av andra skäl, främst samhällsekonomiska, har det tidigare ansetts angeläget att också ange en övre gräns för jordbruksproduktionens storlek. Utredningens syn på produktionsmålet redovisas i kap. 6–11.

I 1947 års jordbrukspolitiska program var *inkomstmålet* det primära målet. I 1967 års riktlinjer angavs inte längre något preciserat inkomstpolitiskt mål. Inkomst- och lönsamhetsmålet fanns med som ett av flera mål ("de som i framtiden är sysselsatta inom jordbruket skall kunna nå en ekonomisk standard som är likvärdig med den som erbjuds inom andra näringar"). Utredningen har ej ansett sig böra ytterligare precisera inkomstmålet för de i jordbruket yrkesverksamma. Prissättning och rationalisering bör liksom hittills vara huvudmedel för att uppnå inkomstmålet. Liksom skett under 1970-talet får vid prisöverläggningarna övervägas om det för att nå inkomstmålet för så stora grupper jordbrukare som möjligt blir nödvändigt med särskilda låginkomstsatsningar. En strävan bör därvid vara att nå en ökad utjämning av inkomsterna mellan olika jordbrukarkategorier. Inkomstmålet för de yrkesverksamma i jordbruket har under senare år kommit att kompletteras med olika åtgärder för att förbättra jordbrukarnas sociala standard, bl. a. i form av avbytarverksamhet. Det är enligt utredningens mening angeläget att fortsatta förbättringar sker av den sociala standarden. Utredningens förslag rörande prissättning och prisreglering för jordbruksprodukterna redovisas i kap. 12–18.

Effektivitetsmålet i 1967 års jordbrukspolitiska beslut innebar att jordbruksnäringen till lägsta möjliga kostnader för samhället och konsumenterna skulle åstadkomma en jordbruksproduktion av den storlek som bedömdes erforderlig med hänsyn till försörjningsberedskapen. Utredningens förslag i fråga om statens stöd till fortsatt effektivisering av jordbruket redovisas i kap. 19–27.

II *Produktionsmålet*

Kapitel 6 *Allmänna utgångspunkter för produktionsmålet*

Frågan om jordbruksproduktionens lämpliga omfattning i fredstid – produktionsmålet – spelade en central roll i 1947 och 1967 års riksdagsbeslut. Enligt 1960 års jordbruksutredning var det möjligt att uppnå betydande samhällsekonomiska vinster genom att överföra produktionsresurser från jordbruk med svaga förutsättningar för rationalisering till andra sektorer med högre produktivitet. Som ett mått på storleken av de produktions-

resurser som ansågs nödvändiga för att trygga beredskapen angavs en lägsta självförsörjningsgrad i fredstid av 80 % vid viss ökad lagring.

Produktionsmålet uttrycktes sålunda med begreppet *självförsörjningsgrad,* som också användes för att ange livsmedelsberedskapen. Självförsörjningsgraden definierades som fredstida jordbruksproduktion i procent av fredstida livsmedelskonsumtion, båda uttryckta i kalorier. Sedan början av 1960-talet har en snabb utveckling av jordbrukets produktionsteknik skett. Jordbrukets ändrade produktionsinriktning och ökade beroende av importerade produktionsmedel har sålunda medfört att den fredstida självförsörjningsgraden inte längre är lämplig som uttryck för att ange behovet av försörjningsresurser inför en avspärrning.

1972 års jordbruksutredning har funnit att *livsmedelsberedskapen* vid en viss tidpunkt kan beskrivas med begreppet *försörjningsförmåga.* Detta begrepp kan anses ge ett riktigt mått på livsmedelsberedskapen och den resursinsats som, totalt sett, erfordras för denna. Begreppet försörjningsförmåga kan däremot inte användas för att ange *produktionsmålet* i fredstid, eftersom sambandet mellan totalproduktion och livsmedelsberedskap inte på samma sätt som tidigare entydigt kan anges med ett enda sifferuttryck. Ett produktionsmål, i vilket livsmedelsberedskapen spelar stor roll, bör enligt utredningens uppfattning i stället uttryckas i form av delmål för vissa viktiga produktionsresurser, såsom åkerareal och mjölkkor samt för produktionsinriktningen.

Enligt utredningens direktiv skall de övergripande målen för jordbrukspolitiken enligt 1967 års jordbrukspolitiska beslut vara utgångspunkter för utredningens överväganden i produktionsmålsfrågan. Utredningen har därför undersökt i första hand livsmedelsberedskapens krav på produktionskapaciteten i jordbruket samt de samhällsekonomiska aspekterna på produktionens storlek. Förhållandena på den internationella marknaden för livsmedel har härvid beaktats, liksom det svenska jordbrukets betydelse för världens livsmedelsförsörjning. Vidare har utredningen tagit hänsyn till handelspolitiska, regionalpolitiska och miljöpolitiska förhållanden samt kost- och näringsaspekter.

Kapitel 7 *Livsmedelsberedskapens förutsättningar*

Livsmedelsförsörjningen under en *avspärrning* – som kan bero på ett krig utanför Sveriges gränser eller på en s. k. fredskris – måste i första hand baseras på jordbruksproduktion. Dessutom krävs beredskapslager av livsmedel och produktionsmedel. Avvägningen mellan produktions- och lagringsberedskap beror bl. a. på hur lång avspärrningstid man räknar med. Jordbruksproduktionens betydelse för beredskapen ökar med längre avspärrningstid.

Produktionsmålet i 1967 års beslut baserades bl. a. på antaganden om en treårig fullständig handelsavspärrning och en med 10% reducerad tillförsel av energi i livsmedlen under avspärrningstiden. Tre år är den minsta tid som bedöms åtgå innan produktionen kan ställas om till självförsörjning. Utredningen har funnit att nämnda antaganden alltjämt bör gälla som huvudalternativ. Även andra alternativ har dock studerats.

Kapitel 8 *Försörjningsläget vid mitten av 1970-talet*

Sedan början av 1960-talet har som nämnts betydande förändringar skett inom svenskt jordbruk beträffande såväl produktionsresurser som produktionsteknik. Förändringarna inom jordbruksproduktionen har fått konsekvenser för försörjningsläget inför en avspärrning genom både ändrad produktionsinriktning och ökad användning av inköpta och till stor del importerade förnödenheter (handelsgödsel, proteinfoder, bekämpningsmedel och drivmedel).

Utredningens beräkningar visar att försörjningsläget (försörjningsförmågan) vid en avspärrning med nu tillgängliga resurser f. n. är i stort sett tillfredsställande. Beräkningarna förutsätter bl. a. en viss ransonering, innebärande att livsmedelskonsumtionen blir något lägre än i fred, och att konsumtionen förskjuts mot en ökad andel vegetabiliska produkter. Undersökningarna visar också att beredskapslagrens sammansättning bör ändras till förmån för ökad lagring av vissa importerade produktionsmedel.

Kapitel 9 *Beräkningar över försörjningsläget vid mitten av 1980-talet*

Beräkningarna visar att vid ungefär nuvarande åkerareal – ca 3 milj. ha – kan livsmedelsförsörjningen under en treårig avspärrning vid mitten av 1980-talet upprätthållas med stöd av en förhållandevis liten beredskapslagring, huvudsakligen av drivmedel, gödselråvaror och fodermedel. Även om åkerarealen skulle minska ner till 2,6–2,7 milj. ha kan en tillfredsställande livsmedelsberedskap nås med beredskapslager som inte är mycket större än vad som krävs vid nuvarande åkerareal. Om åkerarealen minskar ytterligare ökar emellertid lagerbehovet allt snabbare. Beräkningarna visar att med erforderliga lagerökningar kan en tillfredsställande livsmedelsförsörjning vid angiven tidpunkt uppfyllas även om arealen minskas ned till 2,4 milj. ha. Vid denna lägre areal blir dock lagringskostnaderna mycket stora.

Beräkningarna visar också att om åkerarealen minskar kan behovet av ökad beredskapslagring begränsas genom en stor odling i fred av bl. a. oljeväxter, baljväxter och sockerbetor. Mjölkproduktionens fredstida storlek har avgörande betydelse för beredskapen och lagringsbehoven. Detta sammanhänger bl. a. med att nötkreaturen är de djur som bäst kan tillgodogöra sig de fodermedel som kan produceras inom landet under en avspärrning. Övriga grenar av animalieproduktionen har mindre betydelse för beredskapen.

Kapitel 10 *Samhällsekonomiska m. fl. aspekter på produktionsmålet*

Från *samhällsekonomisk* synpunkt är det angeläget att insatsen av resurser inom olika näringsgrenar långsiktigt avvägs så att man får en balanserad ekonomisk tillväxt. Sedan lång tid tillbaka har en diskussion förts om storleken av de resurser i form av mark, arbetskraft och kapital som bör finnas i den svenska jordbruksnäringen. Det kan också konstateras att under efterkrigstiden har främst arbetskraft i stor omfattning flyttat från jordbruket till andra sektorer inom det svenska näringslivet. Detta har bidragit till den ökning av bruttonationalprodukten som skett. Även om denna process

i stort varit gynnsam från samhällsekonomisk synpunkt har den medfört vissa nackdelar, främst genom uttunning av underlaget för näringsliv och samhällsservice i vissa bygder. För många enskilda har uppstått betydande omställningsproblem.

Av kalkyler som utredningen låtit utföra framgår att den samhällsekonomiska kostnaden för en större jordbruksproduktion än som är oundgängligen nödvändig från beredskapssynpunkt kan väntas bli relativt liten. Detta beror bl. a. på att jordbruket numera spelar en jämförelsevis liten roll i den totala svenska ekonomin. Å andra sidan är det givetvis angeläget med en fortsatt ökning av arbetsproduktiviteten i jordbruket genom fortsatt teknisk utveckling och rationalisering. De bedömningar som gjorts pekar på ökad avkastning per hektar och djurenhet. Detta medför tendens till ökad totalproduktion.

Utredningen anser det angeläget att staten genom fortsatta jordbrukspolitiska åtgärder i viss utsträckning medverkar till att syftena med den *allmänna regionalpolitiken* uppnås. Det bör dock påpekas att en jordbruksproduktion motiverad av regionalpolitiska skäl leder till en större totalproduktion än eljest, eftersom man inte kan vänta sig minskad produktion i bättre jordbruksområden.

Från *naturvårdssynpunkt* är det eftersträvansvärt att i rimlig utsträckning behålla den omväxlande landskapsbild som odlingslandskapet sedan lång tid tillbaka ger. De bästa förutsättningarna för att så sker är en fortsatt jordbruksproduktion.

Utredningen har låtit översiktligt undersöka inverkan på jordbruksproduktionen om betydande inskränkningar skulle visa sig bli nödvändiga i användningen av *kemiska medel* inom jordbruket. Undersökningen visar att i så fall skulle jordbruksproduktionen minska och vissa odlingar, främst av sockerbetor och oljeväxter, äventyras. Även om såvitt utredningen kan bedöma sådana inskränkningar f. n. inte är aktuella bör frågan uppmärksammas vid bedömningen av de framtida produktionsresursernas storlek, i första hand åkerarealen.

Utredningen har även uppmärksammat det växande intresset för *kost- och näringsfrågor*. Utredningen finner det angeläget att en anpassning av produktionsinriktningen sker till förändringar i kostvanorna.

Kapitel 11 *Produktionsmålet – överväganden och förslag*

Som framgår av kap. 6 bör ett produktionsmål, i vilket livsmedelsberedskapen beaktas, uttryckas såsom delmål för vissa viktiga produktionsresurser, främst åkerarealen och antalet mjölkkor samt för produktionsinriktningen .

Vid en bedömning av hur stor areal som bör odlas måste, utöver livsmedelsberedskapens krav, beaktas samtliga övriga faktorer som angetts i det föregående, nämligen internationella förhållanden, samhällsekonomiska konsekvenser, regionalpolitiska hänsyn och miljövårdsskäl.

Av utredningens kalkyler framgår att det skulle vara möjligt att uppnå en tillfredsställande livsmedelsberedskap även om *åkerarealen* skulle minska betydligt. Detta förutsätter emellertid en avsevärt utökad lagring och därmed betydligt större lagringskostnader än vid nuvarande åkerareal. Det lägsta

arealalternativ som undersökts är 2,4 milj. ha. Kalkylerna visar också att det inhemska avsättningsutrymmet för jordbruksprodukter i mitten av 1980-talet i stort sett motsvarar en åkerareal om ca 2,4 milj. ha.

Från livsmedelsberedskapens synpunkt kommer en odling om 2,6–2,7 milj. ha att få fördelar jämfört med 2,4 milj. ha genom lägre lagringskostnader samt större säkerhet och handlingsfrihet. En sådan areal tillgodoser således enligt gjorda beräkningar tillsammans med viss lagerökning det från säkerhetspolitisk synpunkt viktiga beredskapskravet. En areal om 2,6–2,7 milj. ha skulle i mitten av 1980-talet ge ett visst fredstida överskott, vilket uttryckt i spannmål beräknas bli av storleksordningen minst 500 milj. kg vid normalskörd. Om man vill skapa större handlingsfrihet inför framtida globala försörjningsproblem, eller möjliggöra ytterligare kommersiella åtaganden för spannmålsexport, behövs en åkerareal överstigande 2,6–2,7 milj. ha. Även regionalpolitiska skäl och miljöskäl talar för en större areal.

Av vår nuvarande åkerareal kommer oundgängligen under överblickbar framtid viss mindre del att tas i anspråk för andra angelägna samhällsändamål, som t. ex. bebyggelse och vägar. Dessutom torde vissa mindre arealer som inte kan brukas rationellt komma att tas ur bruk. Enligt utredningens bedömning kommer emellertid kvarvarande areal, som vid beaktande av nyssnämnda faktorer beräknas bli ca 2,9 milj. ha i mitten av 1980-talet, att väl kunna tillgodose i det föregående angivna krav och önskemål. Någon anledning att från samhällets sida vidta generella åtgärder för att få en större areal finns inte. Å andra sidan finns det inte heller anledning att från samhällets sida aktivt verka för en ytterligare minskning av arealen. Den samhällsekonomiska kostnaden för att upprätthålla en fredstida produktion på ca 2,9 milj. ha, i stället för på 2,6–2,7 milj. ha dvs. på ytterligare ca 200 000–300 000 ha – är enligt gjorda kalkyler relativt liten (av storleksordningen några hundra miljoner kronor).

Utredningen anser att med hänsyn till avsättningsförhållandena bör animalieproduktionen i stort sett ej överstiga det inhemska avsättningsutrymmet. Eftersom den fredstida mjölkproduktionen är av stor betydelse för vår livsmedelsberedskap bör produktionen i fredstid i stort sett motsvara konsumtionsbehovet av mjölk och mjölkprodukter.

Med den areal som utredningen i det föregående bedömt kommer att brukas, blir det med angivna mål för animalieproduktionen överskott på vegetabilier. Detta överskott bör utgöras av spannmål.

III *Prispolitik och prisreglering*

Kapitel 12 *Översikt av jordbruksprisregleringen*

Jordbruksprisregleringen syftar till att ge jordbrukarna de priser på olika jordbruksprodukter som statsmakterna fastställt. Regleringens huvudmedel är dels ett gränsskydd mot importkonkurrens, dels marknadsreglerande åtgärder inom landet i form av lagring och export av överskott. Inom ramen för de allmänna riktlinjerna för jordbrukspolitiken fastställs för vanligen fleråriga prisregleringsperioder mera detaljerade regler för prissättning och prisreglering. Prisöverläggningar mellan staten (i regel statens jordbruksnämnd), Lantbrukarnas förhandlingsdelegation och en konsumentdelegation

sker inför varje ny prisregleringsperiod, samt f. n. två gånger varje regleringsår. Överläggningarnas resultat underställs regering och riksdag.

Utredningen har inte haft i uppdrag att ta upp frågan om statens jordbruksnämnds organisation. Mot bakgrund av utredningens förslag (kap. 15) om en viss ökad insyn från samhällets sida i konkurrensförhållandena inom den del av förädlingsindustrin som omfattas av jordbruksprisregleringen förutsätts en ökning av nämndens personalresurser.

Med hänsyn till att även konsumentdelegationen torde komma att beröras av nyssnämnda förslag anser utredningen att frågan om delegationens ställning och sammansättning bör övervägas på nytt.

Utredningen har inte ansett sig böra behandla frågan om eventuell insyn och inflytande från konsumentintresset i de producentkooperativa förädlingsföretagen. En särskild utredning om kooperationens roll i det svenska samhället har nyligen tillsatts, och jordbruksutredningen utgår ifrån att dessa frågor kommer att belysas i detta sammanhang.

Kapitel 13 *Prispolitikens utgångspunkter*

Under perioden 1956–1966 var prissättningen relativt fast anknuten till främst inkomstjämförelser mellan jordbrukare och industriarbetare. Fr. o. m. år 1967 har prissättningen på jordbrukets produkter skett med beaktande av såväl inkomst- och rationaliseringsutvecklingen som marknadsläget på jordbruksprodukter samt konsumenternas intressen.

Utvecklingen efter år 1967 har präglats av betydande förändringar såväl inom som utom jordbruket. Enligt utredningens uppfattning har möjligheten att beakta samtliga nyss nämnda faktorer vid prisavvägningen inneburit betydande fördelar. Av särskilt värde har härvidlag varit möjligheten att, åtminstone i skeden som karakteriserats av starka prisstegringar, genom livsmedelssubventioner kunna begränsa prisstegringarna på baslivsmedel.

Mot denna bakgrund förordar utredningen att nuvarande utgångspunkter för avvägningen av priserna på jordbruksprodukter bibehålls även i fortsättningen.

Kapitel 14 *Val av prislinje mot konsument – jordbruksstödets finansiering*

Det erforderliga prisstödet till jordbruket kan utgå på flera olika sätt.

Vid en *producentprisbaserad prislinje* (benämndes tidigare högprislinje) baseras konsumentpriserna direkt på producentpriserna med tillägg för efterföljande förädlings- och handelsmarginaler samt mervärdeskatt. Priserna inom landet upprätthålls med gränsskydd och marknadsregleringar. Kostnaderna för jordbruksstödet bärs härvid av konsumenterna i förhållande till deras konsumtion av jordbruksprodukter.

Vid en *världsmarknadsprislinje* (VM-prislinje, benämndes tidigare lågprislinje) bestäms den inhemska prisnivån av importpriserna. Vid en renodlad VM-prislinje skulle prisregleringen kunna förenklas avsevärt. Ersättningen till jordbrukarna utöver importprisnivån skulle utgå av statsmedel.

Begreppet *mellanprislinje* används av utredningen som ett samlingsnamn för prislinjealternativ vid vilka konsumentpriserna sänks med hjälp av stats-

medel. En mellanprislinje kräver i stort sett samma prisreglering som en producentprislinje. Nuvarande livsmedelssubventioner innebär att vi har en mellanprislinje.

I direktiven framhålls att en VM-prislinje har vissa fördelningspolitiska fördelar framför en producentprislinje. Inkomsttagare med låga inkomster och barnfamiljer med inkomster i vanliga inkomstlägen, vilka använder en förhållandevis stor andel av sin disponibla inkomst för livsmedelskonsumtion, skulle nämligen få lägre livsmedelskostnader. Statens kostnader för jordbruksstödet skulle få bäras av konsumenterna via höjda skatter. Skattehöjningarna kan utformas så att de belastar höginkomsttagare mer än låginkomsttagare.

Utredningen har beräknat de omfördelningseffekter som skulle ha uppkommit för olika kategorier av hushåll om en VM-prislinje hade införts. Vid nuvarande prisnivåer skulle införandet av en VM-prislinje i stort sett endast möjliggöra begränsade omfördelningseffekter, utöver de som redan uppnåtts genom den införda subventioneringen på baslivsmedel (mellanprislinjen).

Utredningens sammanfattande bedömning i prislinjefrågan är följande:

- En övergång till en VM-prislinje är nu inte lämplig.
- Med tanke på effekterna för konsumenterna är det dessutom knappast möjligt att på kort sikt återgå från nuvarande mellanprislinje till tidigare gällande producentprislinje.
- Utöver gynnsamma fördelningseffekter för bl. a. barnfamiljer kan genom en mellanprislinje jordbrukets inkomstmål lättare uppnås.
- Utredningen förordar därför att en mellanprislinje behålls.

Kapitel 15 *Prisregleringens allmänna utformning*

Prisstödet till primärproduktionen. I utredningsdirektiven understryks att prisstödet i största möjliga utsträckning bör komma jordbrukarna till del, och att förädlingsledet så långt möjligt bör hållas utanför stödgivningen. Vid nuvarande prissättningssystem sker prissättningen för vegetabilier direkt i jordbrukarledet. För mjölkprodukter regleras priserna i partiprisledet och för slaktdjur efter slakten. Den i direktiven aktualiserade frågan berör således prisstödet till mjölk och slaktdjur.

En övergång till en prissättning i producentprisledet är i och för sig tekniskt möjlig för mjölk, men är sannolikt mera svårgenomförbar för slaktdjur. En sådan övergång skulle emellertid medföra omfattande statliga regleringar av förädlingsindustrin, vilkas konsekvenser för nuvarande företagsformer är svåra att överblicka. Det är dessutom ovisst vilka verkningar en sådan övergång skulle få för effektivitet och produktutveckling. Mot denna bakgrund anser utredningen att nuvarande system i princip bör bibehållas.

Utredningen har dock prövat vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas för att inom nuvarande systems ram förbättra överblicken över systemets verkningar i förädlings- och jordbrukarleden. Utredningen föreslår följande:

- Vid prisöverläggningarna bör, på sätt som redan i viss utsträckning sker, anges hur prisstödet till berörda produkter skall fördelas mellan jordbrukarna och det primära förädlingsledet.
- I efterhand bör den faktiska kostnads- och effektivitetsutvecklingen m. m. inom förädlingsledet analyseras. Härvid bör krav uppställas på en skälig effektivitetsutveckling inom förädlingsledet, på samma sätt som nu sker i fråga om jordbruket. Analyserna bör i första hand avse hela mejeri- resp. slakteribranscherna, men bör även kunna avse företagsenheter inom förädlingsindustrin.
- För att inte missförhållanden från konkurrenssynpunkt skall kunna uppkomma inom berörda delar av livsmedelsindustrin till följd av sådana statliga pris- och marknadsregleringar på jordbruksområdet som faller utanför näringsfrihetsombudsmannens ämbetsområde, bör statsmakternas insyn och möjligheter till ingripanden inom denna del av industrin ökas.

Gränsskyddets utformning. Gränsskyddet utgår främst i form av införselavgifter på importerade jordbruksprodukter. Utredningen föreslår bl. a. följande:

- För flertalet vegetabiliska jordbruksprodukter och köpfodermedel bör liksom f. n. en i princip fast inhemsk prisnivå upprätthållas med hjälp av rörliga införselavgifter.
- För de animaliska jordbruksprodukterna bör vidtas åtgärder i syfte att begränsa prisrörligheten kring fastställda mittpriser.
- En översyn av nuvarande mittprisnivåer för olika jordbruksprodukter bör företas.

Utredningen understryker angelägenheten av att en harmonisering sker mellan jordbruksprisregleringen och den prisreglering som till följd av rådande prisstopp berör vidareförädling och distribution av viktigare baslivsmedel.

Marknadsreglerande åtgärder. Uppkommande överskott av jordbruksprodukter måste, för att prissättningens syften skall kunna uppnås, avlastas från den inhemska marknaden genom olika marknadsreglerande åtgärder, främst lagring och export. Utredningen räknar med fortsatta överskott på vissa jordbruksprodukter. Marknadsreglerande åtgärder i statlig regi behövs därför fortfarande.

De svenska jordbruksprodukterna bör liksom hittills i första hand avsättas på den inhemska marknaden. En viss utbyteshandel är motiverad av kvalitetsskäl och med hänsyn till konsumenternas krav på ett allsidigt produkturval. Utredningen föreslår att regler för utbyteshandeln och finansieringen av motsvarande export fastställs vid prisöverläggningarna.

Kostnaderna för avsättning av överskott som inte sammanhänger med utbyteshandel bör enligt utredningens mening även i fortsättningen återverka på jordbrukets intäkter och i princip belasta de produktionsgrenar där överskott uppkommer. I fråga om kostnaderna för avsättningen av spannmålsöverskotten uttalar dock utredningen att staten sedan lång tid tillbaka kan sägas ha haft ett annat ansvar än för överskotten av övriga produkter. Detta sammanhänger med att inlösenpriser fastställs för hela spannmåls-

skörden och att staten således ytterst är ansvarig för att dessa kan betalas. På olika sätt har också staten medverkat till exportkostnadernas finansiering. Spannmålsöverskottet väntas bli större i framtiden. Härigenom understryks än mer statens ansvar för inlösenpriser och uppkommande exportkostnader. Enligt utredningens mening föreligger knappast nu behov av att mera permanent tillföra spannmålsregleringen ytterligare medel för att täcka uppkommande exportkostnader. Skulle för visst år behovet av medel inte täckas genom nuvarande finansiering, bör en ökad lånefinansiering kunna tillgripas. Utredningen föreslår att efter utgången av nästkommande regleringsperiod bör på nytt övervägas om ändringar behövs i fråga om finansieringen av exportkostnaderna för spannmål.

Kapitel 16 *Prisregleringen för olika produkter*

Utredningen har funnit att nuvarande pris- och marknadsreglering för *spannmål* i huvudsak är ändamålsenlig. Olika former för ändrad finansiering av spannmålsregleringen har övervägts, bl. a. genom handelsgödsel-eller arealavgifter. Utredningen anser dock att nuvarande system med förmalningsavgifter bör bibehållas. Genom att dessa avgifter delvis ersatts med budgetmedel är deras nivå numera lägre än tidigare.

En *oljeväxtodling* av ungefär nuvarande omfattning behövs för att säkerställa en tillfredsställande försörjning med proteinfoder och matfett under en eventuell avspärrning. Utgångspunkten för prissättningen på oljeväxtfrö bör liksom hittills vara behovet av att stödja en inhemsk odling av lämplig omfattning. Fettvaruregleringens nuvarande utformning och finansiering bör enligt utredningen bibehållas.

Matpotatisregleringen, som fick sin nuvarande utformning år 1971/72, har därefter i stort sett fungerat väl.

Fabrikspotatisodlingens nuvarande omfattning är i stort sett lämplig. De senaste åren har kostnaderna för rabattering till världsmarknadspris av potatisstärkelse för industriändamål ökat. Utredningen föreslår att frågan om finansieringen av dessa rabatter omprövas.

Prisregleringen för *sockerbetor och socker* omfattar både odlingen och sockertillverkningen. Främst beredskaps- och sysselsättningsskäl talar för en jämförelsevis omfattande sockerbetsodling. Å andra sidan bedöms import av socker i de flesta lägen komma att bli billigare än inhemsk framställning. Hänsyn till de sockerproducerande u-ländernas exportintressen talar också för en viss fortsatt import av socker. Utredningen anser mot denna bakgrund att 1974 års riksdagsbeslut bör stå fast, vilket innebär att sockerbetsodlingens omfattning fram till 1978 skall anpassas till sockerbrukens kapacitet. Därefter bör odlingens omfattning avpassas så att ett visst utrymme lämnas för import.

Vad gäller prissättningen på sockerbetor och socker anser utredningen att nuvarande direkta anknytning till motsvarande priser inom EG bör upphöra. Betprisets nivå bör fastställas med beaktande av kostnadsutvecklingen inom odlingen och priserna för övriga vegetabilier. Även i fortsättningen bör dock prisutvecklingen på sockerbetor och socker inom EG fortlöpande analyseras då de svenska priserna bestäms.

Jordbruksutredningen har funnit att *mjölkprisregleringens* grundkonstruk-

tion bör bibehållas. Mjölkproduktionen bör så långt möjligt anpassas till det inhemska försörjningsbehovet för mjölk och mjölkprodukter i fredstid. Viss fortsatt ostimport förutsätts dock ske. Huvuddelen av smörproduktionen bör avsättas inom landet. Hänsyn till margarinets prisnivå måste därför alltjämt tas vid prissättningen på olika mjölkfettsbaserade matfetter. Utredningen finner det angeläget att prisregleringen för matfett utformas så att konkurrensvillkoren mellan olika tillverkare blir så rättvisa som möjligt.

Även för *kött och fläsk* har utredningen funnit att nuvarande system för prissättning och prisreglering i huvudsak bör behållas. I kap. 15 har redovisats utredningens förslag i vad avser prisstödets och gränsskyddets utformning m. m. för kött och fläsk.

För *ägg och fjäderfäkött* bör nuvarande reglering bibehållas. Även de nuvarande reglerna för *ersättnings- och imitationsprodukter* samt för *fodermedel* bör kvarstå.

Kapitel 17 *Industrins råvarukostnadsutjämning*

F. n. tillämpas inom jordbruksprisregleringen flera olika system för utjämning av råvarukostnaderna för den inhemska industri som använder jordbruksråvaror. Denna utjämning är nödvändig för att den inhemska industrin skall kunna konkurrera med motsvarande utländska industrier på lika villkor. Den nuvarande prisutjämningen fungerar enligt utredningens uppfattning tillfredsställande från jordbrukssynpunkt. Från andra utgångspunkter är dock uppbyggnaden med flera olika system svåröverskådlig och komplicerad. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att industrins råvarukostnadsutjämning ses över av en särskild utredning.

Kapitel 18 *Jordbrukets inflationsskydd och system för inkomstföljsamhet m. m.*

Det s. k. inflationsskydd för priserna på jordbrukets produkter som gäller under prisregleringsperioden 1974/75–1976/77 bygger på ett principförslag från 1972 års jordbruksutredning. Skyddet syftar till att ge kompensation till jordbruket för prisstegringar på inköpta produktionsmedel. Vidare har inrymts en regel i syfte att för jordbrukarna uppnå inkomstföljsamhet med övriga befolkningsgrupper. Kostnaderna för de delar av uppsamling och förädling som ligger inom jordbruksregleringen skyddas separat. Enligt statens jordbruksnämnd, som haft att utvärdera systemet, har inflationsskyddets uppbyggnad härigenom blivit mera logisk och lättförståelig än tidigare, medan skyddets tillämpning åtminstone till en början har blivit mer komplicerad.

Utredningen finner för sin del att skyddet på det hela taget fungerat tillfredsställande och att dess nuvarande grundkonstruktion bör behållas. Fortfarande är dock vissa såväl principiella som beräkningstekniska problem olösta. Utredningen förutsätter att dessa ägnas särskild uppmärksamhet vid det extraarbete som sker i samband med prisöverläggningarna.

Prisregleringsperiodernas längd behandlades av utredningen i dess första

delbetänkande. Härvid anfördes att periodlängden inte nödvändigtvis har någon avgörande betydelse för att uppnå avsedd prisnivå. Väsentligare är prissättningens och prisregleringens utformning i övrigt, t. ex. vad gäller inflationsskyddet.

IV *Rationaliseringsverksamheten*

Kapitel 19 *Nuvarande statligt rationaliseringsstöd till jordbruket, m. m.*

I detta kapitel redovisas riktlinjerna för rationaliseringspolitiken enligt 1967 års riksdagsbeslut, förändringar som har skett efter 1967 samt nuvarande former av rationaliseringsstöd till jordbruket. Kapitlet innehåller även en redovisning av rationaliseringsstödet till jordbruket i vissa andra länder.

Kapitel 20 *Rationaliseringspolitikens roll i rationaliseringsprocessen*

Efterfrågan på arbetskraft från andra sektorer än jordbruk var mycket stor under större delen av 1950- och 1960-talen. Genom en snabb överflyttning av resurser från jordbruket till andra näringar ansågs samhällsekonomiska vinster kunna uppnås. Under 1970-talet har efterfrågan från andra sektorer än jordbruk minskat. Denna utveckling har medfört en något annorlunda syn på rationaliseringsprocessen inom jordbruket varvid tidsperspektivet (takten i förändringarna) har fått en mer framskjuten plats.

Staten medverkar i rationaliseringsprocessen genom bl. a. markpolitiska insatser och statligt stöd, för att underlätta att åtgärder som är angelägna från såväl samhällets som den enskildes synpunkt kommer till utförande. Utredningen anser att de statliga insatserna har haft väsentlig betydelse för rationaliseringsverksamheten i flera avseenden.

Kapitel 21 *Rationaliseringspolitikens framtida syfte och inriktning – överväganden och förslag*

Målet för rationaliseringsverksamheten är att jordbruksproduktionen skall kunna ske till lägsta möjliga kostnad samtidigt som inkomstmålet för i jordbruket yrkesverksamma uppnås. Rationaliseringspolitikens huvudsyfte bör därför vara att underlätta för enskilda jordbrukare att utföra investeringar som medför att målsättningen för rationaliseringsverksamheten kan uppnås.

Rationaliseringspolitiken kan även tillgodose andra syften. Som exempel kan nämnas stöd till jordbruk i glesbygder och andra områden med likartade problem. Utredningen har med hänsyn till att olika syften kan tillgodoses med rationaliseringsstödet delat upp detta i tre stödnivåer.

- *Allmänt rationaliseringsstöd* bör utgöra grunden för ett statligt rationaliseringsstöd. Stödet bör främja uppbyggnaden av långsiktigt bestående och rationella företag. Det bör vidare underlätta utnyttjandet av nuvarande resurser vid företag med begränsade utvecklingsmöjligheter.
- *Regionalt rationaliseringsstöd* bör ha samma syfte som det allmänna rationaliseringsstödet. Stödet är avsett att vara en komplettering av det

allmänna rationaliseringsstödet och bör utgå i de delar av landet som har sämre förutsättningar för jordbruksproduktion.

- *Särskilt regionalpolitiskt jordbruksstöd* bör kunna utgå i hela landet i vissa områden med allmänt svaga förutsättningar för ett näringsliv. Stödet bör vara en integrerad del av samhällets övriga av sysselsättnings- och regionalpolitiska skäl motiverade satsningar för att upprätthålla sysselsättning, service m. m.

Utredningen har även beaktat att företagens möjligheter att uppfylla målet för rationaliseringsverksamheten är olika. Företagen har därför delats in i tre grupper efter deras möjligheter att uppfylla målet för rationaliseringsverksamheten.

- *Utvecklade och utvecklingsbara företag* har eller förväntas få förutsättningar att uppfylla målet för rationaliseringsverksamheten på såväl lång som kort sikt.
- *Begränsat utvecklingsbara företag* har förutsättningar att uppfylla målet för rationaliseringsverksamheten på kort sikt.
- *Företag som inte är utvecklingsbara* har inte och kan ej heller förväntas få förutsättningar att uppfylla målet för rationaliseringsverksamheten.

Kapitel 22 *Jordbrukets kapitalfrågor*

Det stora kapitalbehovet har gjort det allt svårare att etablera sig som jordbrukare utan att ha ett betydande eget kapital. Utredningen anser att detta kan leda till det icke önskvärda förhållandet att kapitalstyrka och inte yrkeskunskaper blir avgörande för vilka som kan bli jordbrukare.

För att minska behovet av eget kapital framför allt i samband med nyetablering har utredningen diskuterat olika låneformer, som möjliggör att kapitalutgifterna kan omfördelas i tiden. De alternativ som utredningen har diskuterat är lån med uppskjuten ränta, "räntelån" och indexreglering av garantilånen.

Utredningen anser att av de diskuterade låneformerna är lån med uppskjuten ränta att föredra och föreslår att en sådan låneform införs. Utredningen föreslår dessutom att amorteringsvillkoren för driftslån förbättras och möjligheterna att lämna driftslån vidgas.

Kapitel 23 *Utredningens överväganden och förslag beträffande rationaliseringsstödets framtida utformning*

Rationaliseringsverksamheten skall liksom hittills i första hand vara den enskilde jordbrukarens angelägenhet. Statens medverkan i rationaliseringsverksamheten bör därför även i fortsättningen syfta till att underlätta för enskilda jordbrukare att utföra från allmän synpunkt angelägna rationaliseringsåtgärder. Därigenom kan målet för rationaliseringsverksamheten uppnås.

Vid en bedömning av om staten bör underlätta utförandet av en viss åtgärd bör stor hänsyn tas till den enskilde individen. Detta har utredningen

beaktat vid utformningen av villkoren för rationaliseringsstödet. Villkoren för att få stöd berör såväl företaget som företagaren. Utredningens förslag till rationaliseringsstöd kan översiktligt redovisas på följande sätt:

I Allmänt rationaliseringsstöd

A *Utvecklade och utvecklingsbara företag*
Geografisk avgränsning: Hela landet.
Krav på företaget: Skall uppnå viss struktur och ge visst ekonomiskt resultat.
Krav på företagaren: Skall ha sin huvudsakliga sysselsättning på och ta sin huvudsakliga inkomst från företaget.
Stödform: Lånegaranti och i vissa fall bidrag.
Stöd till: Rationaliseringsåtgärd och nyetablering.

B *Begränsat utvecklingsbara företag*
Geografisk avgränsning: Hela landet.
Krav på företaget: Att kunna ge företagaren hans huvudsakliga inkomst.
Krav på företagaren: Skall ha sin huvudsakliga sysselsättning på och ta sin huvudsakliga inkomst från företaget.
Stödform: Lånegaranti och i vissa fall bidrag.
Stöd till: Begränsad rationaliseringsåtgärd.

II Regionalt rationaliseringsstöd som komplettering till allmänna stödet

A *Utvecklade och utvecklingsbara företag*
Geografisk avgränsning: Norra Sverige.[1]
Krav på företaget: Samma som i allmänt rationaliseringsstöd.
Krav på företagaren: Samma som i allmänt rationaliseringsstöd.
Stödform: Bidrag utöver allmänt rationaliseringsstöd.
Stöd till: Rationaliseringsåtgärd (till nyetablering utgår stöd enl. I).

B *Begränsat utvecklingsbara företag*
Geografisk avgränsning: Norra Sverige.
Krav på företaget: Samma som i allmänt rationaliseringsstöd.
Krav på företagaren: Samma som i allmänt rationaliseringsstöd.
Stödform: Bidrag utöver allmänt rationaliseringsstöd.
Stöd till: Samma som i allmänt rationaliseringsstöd.

III Särskilt regionalpolitiskt jordbruksstöd

Geografisk avgränsning: Hela landet. (Begränsat till områden med allmänt svaga förutsättningar för ett näringsliv. Dessa områden bestäms i särskild ordning).
Krav på företaget och företagaren: Inkomsten från företaget skall tillsammans med eventuell inkomst utanför företaget vara tillräcklig för brukarfamiljens frsörjning.
Stödform: Lånegaranti och bidrag.
Stöd till: Rationaliseringsåtgärd och nyetablering.

[1] Norrland, Värmlands och Kopparbergs län samt landskapet Dalsland.

I det föregående har huvuddragen i det statliga stödet redovisats. Den tekniska utformningen av stödet innehåller bl. a. en ny låneform – lån med uppskjuten ränta. Låneformen innebär att räntan läggs till kapitalskulden under högst 10 år. Denna låneform jämte en utökning av den amorteringsfria tiden för driftslån till högst 5 år minskar behovet av eget kapital framför allt i samband med nyetablering.

Utredningen föreslår att bidrag i samband med yttre rationalisering skall kunna utgå i det allmänna rationaliseringsstödet till följande kostnader:

- Kostnad för överloppsbyggnad och flyttning av ekonomibyggnad.
- Lantmäterikostnader i vissa fall.
- Andra kostnader i samband med den yttre rationaliseringen om särskilda skäl föreligger.

Utredningen föreslår att bidrag till inre rationalisering i det allmänna rationaliseringsstödet skall kunna utgå med högst 25 % av godkänd kostnad i följande fall:

- Vid införande av för jordbruket ny teknik (biologiska, tekniska och organisatoriska förbättringar).
- Till gemensamhetsanläggning som medför stor samverkansrationalisering.
- Vid utförande av större vattenhushållningsföretag.

Utredningen föreslår att bidrag till inre rationalisering i det regionala rationaliseringsstödet skall kunna utgå i följande fall:

- Till utvecklingsbara företag för utförande av större och samlade investeringar. Bidrag bör utgå med högst 25 % av godkänd kostnad dock med högst 250 000 kr. I vissa fall bör bidrag kunna utgå med högst 40 % dock med högst 400 000 kr.
- Till begränsat utvecklingsbara företag för utförande av begränsade investeringar. Bidrag bör utgå med högst 25 % av godkänd kostnad dock med högst 40 000 kr.

Utredningen föreslår att i det särskilda regionalpolitiska jordbruksstödet såväl bidrag som lånegaranti skall kunna utgå. Bidrag skall kunna utgå med högst 50 % av godkänd kostnad dock med högst 75 000 kr., till rationaliseringsåtgärd avseende ekonomibyggnad och markanläggning. Lånegaranti skall kunna utgå till såväl rationaliseringsåtgärd som nyetablering.

Kapitel 24 *Utredningens syn på vissa specialla frågor*

I detta kapitel har utredningen redovisat sin syn på det kombinerade företaget jord och skog, deltidslantbruket, sambandet jordbruk–landskapsvård samt markfrågan. Utredningens förslag till rationaliseringsstöd innebär beträffande dessa frågor bl. a. följande:

- Kombinationseffekten i det kombinerade företaget jord och skog beaktas i rationaliseringsverksamheten.
- Sysselsättningsmöjligheterna på brukningsenheten får betydelse för möjligheterna att erhålla statligt stöd.
- Landskapsvårdande åtgärder som utförs av ett jordbruksföretag betraktas som en produktionsgren i företaget.
- Markanskaffningen för dem som har ett begränsat eget kapital men ändå vill etablera sig som jordbrukare underlättas genom förbättrade finansieringsmöjligheter.

Kapitel 25 *Investeringssubventioner som alternativ till högre produktpriser*

Utredningen har undersökt möjligheterna att införa investeringssubventioner som alternativ till prisökningar. Genom investeringssubventioner skulle jordbrukarnas produktionskostnader och därmed också livsmedelspriserna kunna hållas nere. Utredningen har inte funnit några övervägande skäl som talar för investeringssubventioner som ett generellt alternativ till prisökningar. Om en stimulans av investeringsverksamheten på sikt blir nödvändig, bör denna åstadkommas med ett budgetfinansierat investeringsbidrag.

Kapitel 26 *Regionalt jordbruksstöd*

Utredningen har sett över grunderna för prisstödet till jordbruket i norra Sverige. Även om den nedåtgående trenden i produktionsutvecklingen har kunnat brytas är ett fortsatt prisstöd nödvändigt. Nuvarande prisstöd till mjölk, kött och fläsk bör anpassas med hänsyn till penningvärdeförsämringen. Dessutom bör prisstödet utökas till att även omfatta smågrisproduktion och getskötsel.

Kapitel 27 *Styrning av animalieproduktionens utbyggnad*

Den hittillsvarande utvecklingen tyder på att det är framför allt inom svinproduktionen men även inom äggproduktionen som en styrning kan vara motiverad. Utredningen anser att det, under perioder med besvärande överskott av fläsk, kan vara motiverat att begränsa de större företagens utbyggnad genom att låta dessa företag stå för en större andel av exportkostnaden. Slaktdjursavgiften bör därför, i motsats till vad som nu är fallet, kunna differentieras.

Om besvärande överskott uppstår inom äggproduktionen genom en allt för snabb utbyggnad av större äggproduktionsföretag bör dessa företags utbyggnad kunna begränsas exempelvis genom en särskild avgift per höna.

Vid prövning enligt miljöskyddslagen bör vidare beaktas om storproduktion är angelägen från jordbrukspolitisk synpunkt.

Utredningen anser även att de större företagens utbyggnad liksom hittills så långt möjligt bör styras med investeringsstödet.

Direktiven m. m.

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Bengtsson, anmälde enligt statsrådsprotokollet den 2 juni 1972 fråga om *utredning av vissa frågor inom jordbrukspolitiken* och anförde:

De riktlinjer som nu gäller för jordbrukspolitiken fastställdes av 1967 års riksdag. Dåvarande departementschefen framhöll i prop. 1967:95 angående riktlinjer för jordbrukspolitiken att det var angeläget att vissa frågor inom jordbrukspolitiken ånyo prövades efter en tid. 1971 års riksdag (prop. 1971:116, JoU 1971:43, rskr 1971:225) beslutade om utformningen av prisregleringen för perioden den 1 juli 1971–den 30 juni 1974. Vid utgången av denna period har sålunda de riktlinjer som fastlades av 1967 års riksdag tillämpats under sju år. Som jag framhöll i prop. 1972:79 angående reglering av priserna på jordbruksprodukter m. m. är det därför naturligt att vissa frågor inom jordbrukspolitiken prövas före nästa prisregleringsperiod. En särskild utredning bör tillsättas härför.

Enligt de mål för jordbrukspolitiken som uppställdes av 1967 års riksdag skall jordbruket åstadkomma en produktion av önskad storlek till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad samtidigt som det skall vara möjligt för dem som är sysselsatta inom jordbruket att få del av den allmänna standardstegringen. Ur konsumentsynpunkt innebär riktlinjerna att kostnaderna för den jordbruksproduktion, som främst av hänsyn till försörjningsberedskapen måste upprätthållas inom landet, blir så låga som möjligt och att goda valmöjligheter finns mellan livsmedel av olika slag.

De här angivna allmänna målen för vår jordbrukspolitik bör enligt min mening gälla även i fortsättningen. Utredningen bör därför inte behandla de övergripande målen för jordbrukspolitiken utan endast de frågor som jag i det följande närmare kommer att ange och frågor som sammanhänger med dessa.

Frågan om den svenska *jordbruksproduktionens lämpliga omfattning* diskuterades ingående i samband med att riktlinjerna för den nuvarande jordbrukspolitiken fastställdes. Om rent samhällsekonomiska synpunkter skulle vara vägledande skulle enligt min mening – i likhet med vad som angavs i 1967 års proposition – en relativt långtgående begränsning av jordbruksproduktionens omfattning kunna vara motiverad. Dåvarande departementschefen framhöll att den sannolika utvecklingen av det internationella handelspolitiska samarbetet talade för att ett betydande utrymme för import av jordbruksprodukter borde finnas i framtiden och att detta inte innebar att solidariteten med utvecklingsländerna eftersattes. Vidare framhöll han att det centrala skälet för att upprätthålla en stor inhemsk jordbruksproduktion var nödvändigheten av att trygga en god beredskap i fråga om livsmedel.

Enligt 1967 års riksdagsbeslut bör jordbruksproduktionen i fredstid upprätthållas vid en nivå som inte understiger en självförsörjningsgrad av 80 %. Självförsörjnings-

graden definierades som den totala produktionen av s. k. egentliga jordbruksprodukter uttryckt i procent av den totala konsumtionen, båda angivna i kalorier.

Med hänsyn till att självförsörjningsgraden i fredstid är ett osäkert mått på det svenska jordbrukets produktionskapacitet och förmåga att förse befolkningen med livsmedel i krislägen uppdrog Kungl. Maj:t år 1970 åt lantbruksekonomiska samarbetsnämnden att göra en översyn av metodiken m. m. för beräkning av produktions- och konsumtionsutvecklingen samt försörjningsbalansen på livsmedelsområdet. Nämnden skall därvid särskilt beakta jordbrukets och trädgårdsnäringens potentiella produktionsresurser. Nämnden har tillsatt en särskild arbetsgrupp – den s. k. försörjningsgruppen – med uppdrag att utreda nämnda frågor. Enligt vad jag har inhämtat kommer försörjningsgruppen under hösten 1972 att lämna en rapport över sitt arbete. Jag avser att överlämna denna rapport till utredningen. Utredningen bör överväga om det, med hänsyn till de förändringar som skett under senare år av produktionsinriktning och produktionsteknik eller av andra skäl, finns anledning att ompröva produktionsmålsättningen.

Vi har under de två senaste decennierna haft överproduktion av flera viktiga jordbruksprodukter. Mot denna bakgrund bedömdes det i 1967 års proposition angeläget att produktionen i snabb takt anpassades så att kostsam överproduktion undveks. Efter år 1967 har produktionsmönstret ändrats i vissa avseenden. Då hade vi en betydande överproduktion av mjölk medan vi nu har uppnått en mer balanserad produktionsutveckling i fråga om mjölk. Samtidigt har dock spannmålsproduktionen ökat kraftigt. Det har därför under senare år varit nödvändigt att exportera spannmålsöverskott till låga priser vilket har medfört att regleringsekonomin på spannmålsområdet blivit alltmer ansträngd. Mot denna bakgrund uppdrog Kungl. Maj:t i början av detta år åt lantbruksekonomiska samarbetsnämnden att redovisa förslag till olika åtgärder med anledning av utvecklingen av spannmålsproduktionen.

Enligt min mening är det angeläget att överskottsproduktion av jordbruksprodukter undviks. Utredningen bör därför undersöka vilka metoder som kan användas för att undvika permanent överskottsproduktion. Utredningen bör utnyttja det material som lantbruksekonomiska samarbetsnämnden lägger fram med anledning av sitt uppdrag.

I samband med att frågan om jordbruksproduktionens storlek behandlades i 1967 års proposition togs också frågan om *landskapsvården* upp. Departementschefen framhöll därvid att det inte var möjligt att speciellt främja naturvården genom generella jordbrukspolitiska åtgärder. I stället ansåg han att det behövdes främst insatser inom ramen för naturvårdspolitiken. Riksdagen anslöt sig till denna uppfattning. Enligt min mening bör dessa principer gälla även i fortsättningen. Jag vill erinra om att årets riksdag (prop. 1972:79) har godkänt att inom ramen för miljövårdspolitiken viss försöksverksamhet med landskapsvård i bygder där jordbruket viker sker under en treårsperiod. Jag vill också erinra om att Kungl. Maj:t har uppdragit åt naturvårdsverket att följa verkningarna från landskapsvårdssynpunkt av minskningen i jordbruksjordens omfattning. Vidare åligger det lantbruksorganisationen att i arbetet med jordbrukets rationalisering så långt möjligt beakta miljövårdssynpunkterna. Utredningen bör därför inte särskilt behandla denna fråga.

Det är ur konsumentsynpunkt angeläget att det finns goda valmöjligheter mellan livsmedel av olika slag. Det är också ett krav att *livsmedlens beskaffenhet* är tillfredsställande ur folkhälsosynpunkt. Jag vill erinra om att en ny livsmedelslag har trätt i kraft den 1 januari 1972 och att ett nytt statligt verk, livsmedelsverket, som skall ha hand om bl. a. livsmedelskontrollen har inrättats vid samma tidpunkt. Livsmedelslagstiftningen och den tillsyn över efterlevnaden av denna som utövas av livsmedelsverket bör bli värdefulla instrument för att tillgodose kraven på att livsmedlens beskaffenhet är tillfredsställande ur folkhälsosynpunkt.

Jordbrukets rationalisering är en väsentlig del av jordbrukspolitiken. Enligt 1967

års riksdagsbeslut skall en fortsatt snabb rationalisering främjas. Rationaliseringen är till gagn för jordbrukarna själva genom att den leder till ökad lönsamhet och därigenom till högre inkomster. Samtidigt är en fortsatt rationalisering ur konsumentsynpunkt den bästa garantin för att priserna på jordbrukets produkter blir så låga som möjligt. Även ur samhällsekonomisk synpunkt är rationaliseringen av stor vikt.

Stödet till jordbrukets rationalisering har byggts ut kraftigt under de senaste fem åren. Sålunda ställs numera statliga kreditgarantier på ca 300 milj. kr. per år till förfogande för rationalisering. Jordfonden som är av stor betydelse för markanskaffning i samband med rationalisering har tillförts betydande medel och uppgår nu till ca 300 milj. kr. Bestämmelserna om rationaliseringsstödet ändrades år 1971 i fråga om vissa begränsat utvecklingsbara jordbruk i norra Sverige. Efter beslut av årets riksdag kan investeringsstöd utgå till mjölkproduktion vid vissa begränsat utvecklingsbara jordbruk i övriga delar av landet.

Enligt min mening finns det inte anledning att nu göra någon översyn av principerna för jordbrukets rationalisering. Utredningen bör därför inte ta upp denna fråga om den inte aktualiseras i samband med andra frågor som utredningen behandlar.

I 1967 års riksdagsbeslut framhölls betydelsen av att en *geografiskt väl differentierad jordbruksproduktion* upprätthålls. I detta sammanhang framhölls att en betydande jordbruksproduktion även i fortsättningen bör upprätthållas i de norra delarna av landet. Sedan många år utgår särskilt prisstöd till mjölkproduktion i norra Sverige. Vidare stöds rationaliseringen i denna del av landet inom ramen för den särskilda rationaliseringsverksamheten. Jag vill erinra om att 1971 års riksdag beslutade om ett väsentligt ökat och utbyggt prisstöd till jordbruket i norra Sverige. Samtidigt infördes som jag tidigare nämnt rationaliseringsstöd till vissa jordbruk med begränsade utvecklingsmöjligheter. Prisstödet bör enligt riksdagsbeslutet ses över av jordbruksnämnden vart tredje år. Utredningen bör därför inte särskilt ta upp här berörda frågor.

Som jag inledningsvis framhållit är ett av målen för jordbrukspolitiken att de som är sysselsatta inom jordbruket skall få del av den allmänna standardstegringen. Det är därför av vikt att effekterna av de olika jordbrukspolitiska åtgärder som har vidtagits eller föreslås analyseras med avseende på *inkomst- och standardutvecklingen* för dem som är sysselsatta inom jordbruket.

Utredningen bör därför särskilt belysa denna fråga. Härvid bör de undersökningar som utförs av lantbruksekonomiska samarbetsnämnden och andra institutioner utnyttjas. Vidare bör utredningen söka kartlägga såväl producentprisnivån som konsumentprisnivån på jordbruksprodukter resp. livsmedel i vissa andra länder.

I fråga om valet av metod, *prislinje,* för att finansiera kostnaderna för stödet till jordbruket angavs i 1967 års proposition att den s. k. högprislinjen t. v. borde bibehållas samtidigt som angelägenheten underströks av att frågan om möjligheterna att övergå till den s. k. lågprislinjen efter en tid ånyo prövades. Riksdagen anslöt sig till denna mening.

Högprislinjen innebär att producentpriserna genom gränsskydd hålls på en högre nivå än de skulle vara vid helt fri import. Kostnaden för jordbruksstödet tas ut av konsumenterna i förhållande till deras konsumtion av jordbruksprodukter.

Lågprislinjen innebär att världsmarknadspriserna på jordbrukets produkter får slå igenom på den inhemska marknaden och att producenterna får tilläggsbetalningar i någon form. Kostnaden för jordbruksstödet finansieras då över statsbudgeten och belastar härigenom skattebetalarna.

Dessa system kan också kombineras till en s. k. mellanprislinje. Priserna inom landet är då högre än vid fri import och kompletteras av staten genom pristillägg eller andra tilläggsbetalningar till producenterna.

Valet av prislinje behöver i och för sig inte påverka jordbruksstödets storlek.

I Sverige tillämpas i princip högprislinjen. Denna modifieras dock genom att bl. a.

införselavgiftsmedel används för att hålla konsumentpriserna på en lägre nivå. Nästa regleringsår beräknas ca 500 milj. kr. komma till användning för detta ändamål. I fråga om fårkött tillämpas en mellanprislinje.

Lågprislinjen har vissa fördelar framför högprislinjen. Detta gäller framför allt ur fördelningspolitisk synpunkt. Inkomsttagare med låga inkomster och barnfamiljer med inkomster i vanliga inkomstlägen använder en förhållandevis stor andel av sin disponibla inkomst för livsmedelskonsumtion. En lågprislinje skulle därför innebära att dessa grupper skulle få möjligheter att förbättra sin livsmedelsstandard. Andra fördelar med lågprislinjen är att förädlingsledet i sin helhet kan hållas utanför jordbruksprisregleringen och att den inhemska livsmedelsindustrin kan köpa jordbruksråvaror till världsmarknadspris.

En fullständig övergång till lågprislinje skulle dock med nuvarande jordbruksproduktion belasta statsbudgeten med inemot tre miljarder kr. De vanligtvis kraftiga variationerna av världsmarknadspriserna skulle vidare vid en lågprislinje medföra större svängningar av konsumentpriserna än som sker vid tillämpning av högprislinjen. Jag kan som exempel nämna de senaste årens kraftiga ändringar av världsmarknadspriserna på socker och smör. Priserna på dessa produkter har ökat mycket snabbt under de senaste åren. Det är givet att snabba förändringar i priserna inte är tillfredsställande från konsumentsynpunkt. Bl. a. med hänsyn härtill torde en viss prisreglering behövas även vid tillämpning av en lågprislinje.

Frågan om prislinjen behandlades av 1960 års jordbruksutredning, som fann att vissa skäl talade för en övergång till lågprislinje. Mot bakgrund bl. a. av att valet av prislinje i mycket hög grad var beroende av utvecklingen av det europeiska ekonomiska samarbetet förordade utredningen emellertid att t. v. i allt väsentligt en högprislinje tillämpades. Dåvarande departementschefen anslöt sig till utredningens bedömning men underströk samtidigt – som jag tidigare nämnt – angelägenheten av att frågan om möjligheterna att gå över till en lågprislinje efter en tid ånyo prövades.

Enligt min mening är det naturligt att utredningen skall pröva valet av metod för att finansiera jordbruksstödet och därvid även undersöka möjligheterna att gå över till en lågprislinje och effekterna av en sådan övergång. Ett av de huvudsakliga motiven mot införande av en lågprislinje år 1967 – nämligen utvecklingen av det ekonomiska samarbetet i Europa – synes inte längre vara aktuellt i den meningen att Sverige skulle delta i EEC:s jordbrukspolitik.

Förutom möjligheterna av en övergång till en renodlad lågprislinje och effekterna av en sådan övergång bör utredningen undersöka möjligheterna till ytterligare modifieringar av högprislinjen.

Jag har tidigare tagit upp frågan om jordbruksproduktionens omfattning och därvid framhållit att det är önskvärt att permanent överskottsproduktion som måste säljas till låga priser på världsmarknaden undviks. Vid val av metoder för jordbruksstödet bör detta beaktas. För såväl jordbrukarna som konsumenterna eller skattebetalarna är det av intresse att den jordbruksproduktion som vi av olika skäl anser behövlig i möjligaste mån konsumeras inom landet och inte behöver exporteras med stora förluster. Det blir nämligen konsumenterna och skattebetalarna som till sist får betala dessa förluster om inkomst- och standardmålsättningen för dem som är sysselsatta inom jordbruket skall kunna uppnås.

Stödet till jordbruket bör i princip ges en sådan inriktning att det främjar rationaliseringen inom näringen. Enligt min mening är – som jag tidigare har framhållit – den bästa garantin för att kostnaderna för jordbruksproduktionen blir så låga som möjligt att produktionen bedrivs vid rationella företag. Det är vidare självfallet angeläget att administrationen av jordbruksstödet blir så enkel som möjligt.

Jordbruksstödet är naturligtvis avsett för jordbrukarna. Det är därför angeläget att stödet utformas så att det i största möjliga utsträckning kommer primärproduktionen av jordbruksprodukter till del och att förädlingsledet så långt möjligt hålls utanför stödgivningen.

Vid utformningen av jordbruksstödet bör även frågan om en utbyggnad av investeringsstöd i form av investeringsbidrag eller andra investeringssubventioner övervägas. Genom sådana åtgärder skulle nämligen prisökningarna på jordbruksprodukter kunna begränsas, vilket är angeläget ur konsumentsynpunkt.

Gränsskyddets utformning ändrades i princip inte genom 1967 års riksdagsbeslut. Vissa mindre ändringar i regleringens utformning beslutades dock då, och även senare har vissa ändringar gjorts. I princip tillämpas inom vissa gränser fasta införselavgifter. För spannmål och socker tillämpas dock rörliga införselavgifter. Systemet med fasta införselavgifter innebär att priset inom landet inom vissa gränser tillåts följa utvecklingen av världsmarknadspriserna. Systemet med rörliga införselavgifter medför att den inhemska prisnivån blir mer stabil. Gränsskyddet ändrades under regleringsperioderna 1967/68–1968/69 och 1969/70–1970/71 endast en gång varje år. Under innevarande regleringsperiod dvs. åren 1971/72–1973/74 ändras gränsskyddet en gång varje halvår. Sålunda skall mittpriser, prisgränser och införselavgifter för vissa produkter justeras den 1 juli 1972 och den 1 juli 1973. Dessa justeringar beräknas tillföra jordbruket vissa i förväg angivna belopp. Ytterligare justeringar skall ske halvårsvis till följd av utvecklingen av den allmänna prisnivån.

Till grund för sistnämnda justeringar skall – i överensstämmelse med vad som gällt tidigare – läggas utvecklingen av den allmänna prisnivån, mätt med statistiska centralbyråns konsumentprisindex, sedan denna rensats från inverkan av indirekta skatter, bostadskostnader (exkl. bränsle och lyse) samt sådana prisändringar i livsmedelsposten som registreras i prisregleringsprisindex. Indexutfallet anbringas på jordbrukets totala intäkter (exkl. sockerbetor) beräknade med utgångspunkt från den rådande mittprisnivån.

För att söka upprätthålla den avsedda prisnivån inom landet behövs förutom gränsskydd att marknadsreglerande åtgärder vidtas. Dessa åtgärder, som vidtas av särskilda regleringsföreningar, går främst ut på att ta hand om och förmedla avsättningen av överskott på olika produkter. Liksom hittills bör de kostnader, som uppkommer för avsättning av överskott, återverka på jordbrukets intäkter och i princip belasta de produktionsgrenar där överskott uppkommer. Utredningen bör överväga principerna för prisregleringssystemets utformning och härvid eftersträva förenklingar i systemet.

Utredningen bör även överväga hur långa prisregleringsperioderna bör vara. Vidare bör den utreda möjligheten att i stället för utvecklingen av den allmänna prisnivån lägga utvecklingen av jordbrukets produktionsmedelskostnader till grund för justeringar av jordbruksstödet.

Med hänsyn till att de här berörda frågorna är av stor vikt för många grupper i samhället bör enligt min mening utredningen utgöras av parlamentariker. En utredning sammansatt av företrädare för alla berörda grupper skulle också bli ohanterligt stor. Jag vill erinra om att 1960 års jordbruksutredning bestod av 24 sakkunniga. Jag har därför bedömt det som mest ändamålsenligt att antalet sakkunniga starkt begränsas. De sakkunniga bör i stället bistås av expertgrupper med uppgift att lägga fram material som underlag för de sakkunnigas ställningstagande. På detta sätt blir det möjligt att förena effektivitet i utredningsarbetet med kravet på medverkan av och kontakt med berörda grupper.

De sakkunniga bör vara oförhindrade att under arbetets gång ta upp ytterligare frågor som hänger samman med utredningsuppdraget. Resultaten av de sakkunnigas arbete bör – om det visar sig ändamålsenligt – läggas fram successivt. Frågor av grundläggande betydelse för de överläggningar som kommer att ske inför den prisregleringsperiod som följer efter den 30 juni 1974 bör behandlas med förtur. Detta kan gälla t. ex. prisregleringsperiodens längd och eventuella indexklausuler. Jag vill i detta sammanhang erinra om att det inte ankommer på utredningen att ta upp överläggningar med företrädare för jordbruket och konsumenterna om reglering av priserna på jordbruksprodukter för kommande regleringsperiod.

Den 14 juni 1974 fick utredningen tilläggsdirektiv rörande rationaliseringspolitiken. Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Lundkvist, anförde enligt statsrådsprotokollet:

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 2 juni 1972 har särskilda sakkunniga tillkallats för att utreda vissa frågor inom jordbrukspolitiken. De sakkunniga har antagit benämningen 1972 års jordbruksutredning.

Vid behandlingen vid årets riksdag av motioner angående jordbrukspolitiken uttalade jordbruksutskottet (JoU 1974:6) att de nuvarande bestämmelserna om stöd till jordbrukets rationalisering gällt i snart sju år. Även om vissa ändringar, vilka befunnits särskilt angelägna, hade genomförts under denna period fanns det enligt utskottets mening skäl att nu göra en mera allmän översyn över rationaliseringspolitiken. Detta kunde, fortsatte utskottet, vara motiverat av den förändring jordbruket genomgått sedan närmast föregående översyn, liksom även av den förändrade roll i samhället som jordbruket kan ha erhållit till följd av utvecklingen. Utskottet fann det naturligt att den av utskottet förordade mera allmänna översynen av hela rationaliseringspolitiken hänskjuts till jordbruksutredningen, vars direktiv därför borde vidgas i angiven riktning. Översynen borde ske med beaktande av de erfarenheter som vunnits i det hittillsvarande rationaliseringsarbetet och göras allsidig och förutsättningslös. Det var önskvärt att ifrågavarande utredningsarbete kunde bedrivas snabbt. Utredningen borde här liksom i fråga om utredningsområdet i övrigt ha möjlighet att lägga fram delbetänkanden. Utskottet var i avvaktan på den föreslagna översynen inte berett ta ställning till de förslag om uttalanden och ändringar av gällande bestämmelser m. m. som framförts i förutnämnda motioner. Motionerna borde i stället överlämnas till 1972 års jordbruksutredning i samband med att utredningen erhöll sina tilläggsdirektiv.

I skrivelse till Kungl. Maj:t har riksdagen gett till känna vad jordbruksutskottet anfört (rskr 1974:97). Vidare innebär riksdagens beslut att riksdagen hemställt att ett antal motioner överlämnas till jordbruksutredningen. Även i andra sammanhang har riksdagen hemställt att vissa motioner skall överlämnas till utredningen (rskr 1974:90, 1974:98 och 1974:114).

För egen del anser jag att utredning rörande jordbrukets rationalisering enligt riksdagens önskemål bör komma till stånd. Utredningen bör i enlighet med vad riksdagen hemställt företas av 1972 års jordbruksutredning och göras allsidig och förutsättningslös. Såsom framhölls i prop. 1974:122 angående reglering av priserna på jordbruksprodukter, m. m. bör jordbruksutredningen i samband härmed pröva grunderna för utformningen av det framtida stödet till jordbruket i norra Sverige. De motioner som riksdagen hemställt skall överlämnas till jordbruksutredningen bör överlämnas i detta sammanhang.

Under utredningsarbetets gång har regeringen till utredningen överlämnat dels ett stort antal riksdagsmotioner som berör olika jordbrukspolitiska frågor, dels ett antal utredningar och framställningar till regeringen från olika organisationer m. m. Således överlämnades i mars 1973 lantbruksekonomiska samarbetsnämndens rapport Livsmedelsberedskap: En metodstudie rörande olika sätt att beskriva försörjningsberedskapen på livsmedelsområdet. Vidare överlämnades i januari 1975 dels lantbruksekonomiska samarbetsnämndens rapport Spannmål, dels en rapport från Världslivsmedelskonferensen år 1974, innehållande resolutioner till regeringarna om jordbruksproduktionen och livsmedelskonsumtionen i vid bemärkelse.

I Översikter och allmänna utgångspunkter

1 Svenskt jordbruk i internationellt perspektiv

1.1 Nationell jordbrukspolitik och internationella förhållanden

Sverige: Förhållandena på världsmarknaden för jordbruksprodukter och bedömningen av denna marknads framtida utveckling har tillmätts stor betydelse vid utformningen av efterkrigstidens svenska jordbrukspolitik, så som den kommit till uttryck i 1947 och 1967 års riksdagsbeslut. Främst gäller detta synen på frågan om jordbruksproduktionens lämpliga storlek, det s. k. produktionsmålet.

I prop. 1967:95, som låg till grund för 1967 års riksdagsbeslut, uttalade departementschefen att orsaken till att statsmakterna borde föra en aktiv jordbrukspolitik, som bl. a. inrymde ställningstaganden till jordbruksproduktionens omfattning (produktionsmålet) och priserna på jordbrukets produkter, i huvudsak var de förhållanden som rådde på den internationella marknaden för jordbruksprodukter och livsmedel. Frågan om jordbruksproduktionens lämpliga omfattning ansågs därvid vara väsentlig från samhällsekonomisk synpunkt så länge som världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter under längre tid förväntades bli avsevärt lägre än de inhemska producentpriserna samt import förutsattes bli möjlig.

I nämnda proposition 1967:95 förutsattes vidare att prisnivån på jordbruksprodukter på den internationella marknaden under det närmaste decenniet (dvs. under tiden fram till mitten av 1970-talet) skulle komma att förbli låg och att betydande avsättningssvårigheter för överskott skulle komma att föreligga. Mot den bakgrunden saknades anledning att anta att det, i den då överblickbara framtiden, skulle bli möjligt att avveckla eller kraftigt begränsa det svenska gränsskyddet för jordbruksprodukter. Vidare anfördes att det inte var rationellt att Sverige direkt inriktade sig på att producera livsmedel för utvecklingsländernas behov. Uppkommande överskott av svenska jordbruksprodukter som lämpade sig för livsmedelshjälp borde emellertid kunna utnyttjas för sådana ändamål, t. ex. inom ramen för det internationella livsmedelsprogrammet.

Det ansågs vidare vara värdefullt från handelspolitisk synpunkt om utrymme kunde beredas för import av jordbruksprodukter. En sådan import ansågs väl kunna förenas med hänsynen till utvecklingsländernas livsmedelsförsörjning. Import ansågs vidare fördelaktig från konsumentsynpunkt, bl. a. genom ökade valmöjligheter. En eventuell svensk anslutning till en större europeisk marknad hade stor aktualitet i mitten av 1960-talet. Detta förhållande beaktades också i 1967 års riktlinjer.

I allt väsentligt godtog riksdagens majoritet propositionens bedömningar rörande produktionsmålet. (JoU 1967:25, rskr 1967:280.)

Andra industriländer: Under hela efterkrigstiden har i västvärldens industriländer någon form av stöd till jordbruket förekommit. Liksom i Sverige syftar jordbrukspolitiken inom EG och i Förenta staterna till att ge jordbrukarna en skälig inkomst och levnadsstandard i jämförelse med andra yrkesgrupper, samtidigt som effektiviteten i jordbruksproduktionen skall höjas. I flertalet industriländer har man också någon form av produktionsmålsättning.

Vad gäller medlen för att uppnå nyssnämnda jordbrukspolitiska mål har *pris- och marknadsreglerande åtgärder* intagit en central plats. Dessa åtgärder har främst haft formen av ett prisstöd till jordbruket men även subventioner av produktionsmedel har förekommit. På sina håll har de prisreglerande åtgärderna kombinerats med åtgärder för att direkt kontrollera utbudet, t. ex. i form av arealbegränsningar och produktionskvoter. På grund av förhållandena på den internationella marknaden för jordbruksprodukter och livsmedel har i flertalet industriländer ett system för begränsning av importen och stöd till exporten byggts upp. EG:s jordbruksprisreglering har i stort sett konstruerats enligt dessa principer.

De pris- och marknadsreglerande åtgärderna kombineras i de flesta industriländerna med mer långsiktigt verkande effektivitetsfrämjande stödåtgärder (*rationaliseringspolitik*). Lån- och stödgivning, rådgivning och forskning samt lagstiftning utgör de viktigaste inslagen i denna rationaliseringspolitik. Ofta finns en regionalpolitiskt betingad differentiering av åtgärderna. (Jfr kap. 19.)

Utredningen anser att, i likhet med vad som skett vid tidigare jordbrukspolitiska överväganden, utvecklingen i fråga om världens livsmedelsförsörjning samt internationell handel och handelspolitik måste tillmätas stor vikt vid utformningen av den framtida svenska jordbrukspolitiken. För att utröna huruvida det finns anledning att frångå den bedömning av utvecklingen på världsmarknaden som låg till grund för 1967 års beslut, tillsatte utredningen en särskild expertgrupp för internationella frågor med uppgift att ta fram underlag för utredningens överväganden. En mera utförlig redogörelse för de internationella frågorna återfinns i gruppens rapport.[1]

1.2 Den globala livsmedelssituationen och världsmarknaden för livsmedel

Under efterkrigstiden har den globala livsmedelsförsörjningen och världsmarknaden för jordbruksprodukter kännetecknats av två helt motstridiga tendenser. Å ena sidan har rått och råder fortfarande en stor livsmedelsbrist i många u-länder, där större delen av befolkningen får en från hälsosynpunkt otillfredsställande kost och flera hundra miljoner människor direkt svälter. Å andra sidan har världsmarknaden fram t. o. m. 1972 präglats av överskott och låga priser. Överskottsproblemen berodde ytterst på att produktionen i den västliga industrivärlden ökade snabbare än den köpkraftiga efterfrågan på denna marknad och på världsmarknaden.

Industriländernas nationella jordbruksregleringar har som regel en för-

[1] Svenskt jordbruk i internationellt perspektiv. Ds Jo 1975:12.

hållandevis kortsiktig målsättning. De medel som tillämpats – importregleringar, exportsubventioner etc. – har resulterat i att utvecklingen på den internationella marknaden i stor om än i växlande utsträckning bestämts av försäljningen av tillfälliga överskott till de priser som för dagen kunnat uppnås. Dessa priser har därför ofta – i varje fall fram till år 1972 – haft dumpingkaraktär. En stor del av den internationella handeln med livsmedel har också haft och har ett starkt inslag av spekulation.

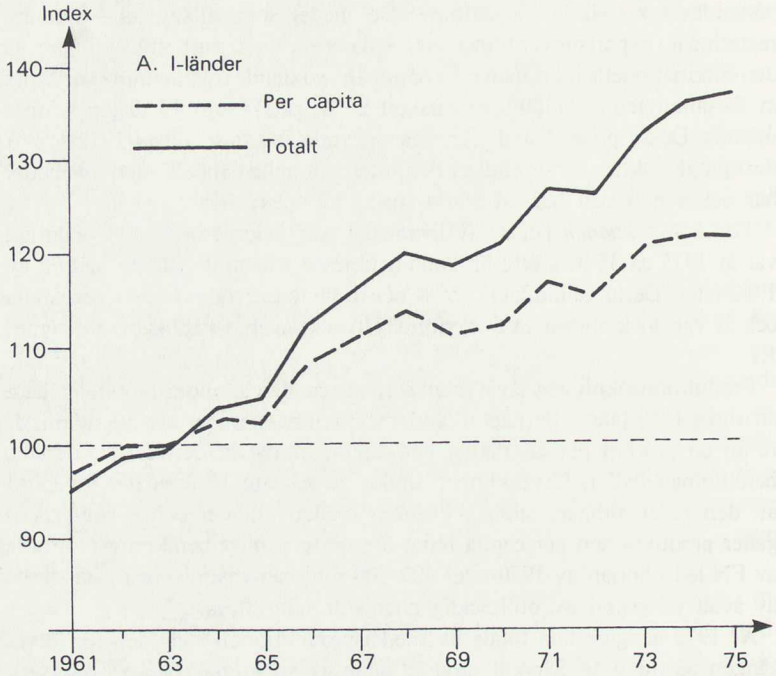
Världsproduktionen per år av livsmedel och fodervaror, mätt i kalorier, var år 1975 ca 35 % större än genomsnittet per år under första hälften av 1960-talet. Detta gällde både för i- och u-länder. Produktionen per capita och år var dock endast ca 8 % större. Utvecklingen åskådliggörs i diagram 1.1

Produktionsökningen såväl totalt som per capita var under 1960-talet lägre än under 1950-talet. I flertalet u-länder var ökningen under samma tid mindre än en procent per år, räknat per capita, främst beroende på en snabb befolkningstillväxt. Utvecklingen under de senaste 15 åren har inneburit att den redan tidigare stora skillnaden mellan i-länder och u-länder vad gäller produktionen per capita blivit än större. Enligt beräkningar utförda av FN led i början av 1970-talet 400–500 miljoner människor i u-länderna av svält på grund av otillräcklig energi/proteintillförsel.

År 1972 nedgick den totala livsmedelsproduktionen i världen för första gången på tjugo år. Särskilt produktionen av spannmål, basen i världens livsmedelsförsörjning, sjönk kraftigt – med cirka 33 milj. ton (totalproduktionen var ca 1 200 milj. ton). Särskilt stark var nedgången i Sovjetunionen, men även vissa u-länder drabbades av missväxt. Sovjetunionen gick ut på världsmarknaden och köpte ca 30 milj. ton, det mesta i Nordamerika. Främst dessa inköp ledde till en betydande minskning av de s. k. övergångslagren[1] i exportländerna. Trots god världsskörd år 1973 kunde någon lagerökning i exportländerna inte ske. En av förklaringarna till detta var att skördeökningen jämfört med 1972 huvudsakligen skedde i Sovjetunionen. Trots en förhållandevis god världsskörd även år 1974 skedde inte någon lagerpåfyllnad, utan övergångslagren minskade ytterligare mellan skördeåren 1974 och 1975 i de största spannmålsexporterande länderna. Under 1975/76 förbättrades emellertid det globala försörjningsläget. Tillgänglig information tyder på att läget har förbättrats ytterligare under 1976/77. I första hand beror denna förbättring på stor spannmålsskörd, som beräknas överstiga 1 300 milj. ton. Bl. a. har spannmålsskörden i Sovjetunionen varit god år 1976. Övergångslagren har också ökat. De är emellertid fortfarande betydligt mindre än i början av 1970-talet. Härtill kommer att Förenta Staternas s. k. jordbank numera helt tagits i anspråk. Dessa odlingsarealer ger under normalår 60–70 milj. ton spannmål.

Händelserna åren 1972–1975 avspeglar världsmarknadens ökade känslighet för produktionsstörningar och stigande svårigheter att mobilisera spannmål vid skördebakslag i de viktigaste industriländerna eller vid missväxt i u-länderna. Detta kan särskilt hårt drabba u-länderna, eftersom deras import till stor del består av spannmål. U-ländernas bruttoimport av spannmål ökade från 12 milj. ton per år under perioden 1949–1951 till 42 milj. ton 1972/73 och drygt 53 milj. ton 1975/76. Värdet av u-ländernas bruttoimport av spann-

[1] Den statistikförda lagerhållningen hos de viktigaste exportnationerna i världen vid den tidpunkt på året som infaller omedelbart före årets skörd på norra halvklotet.



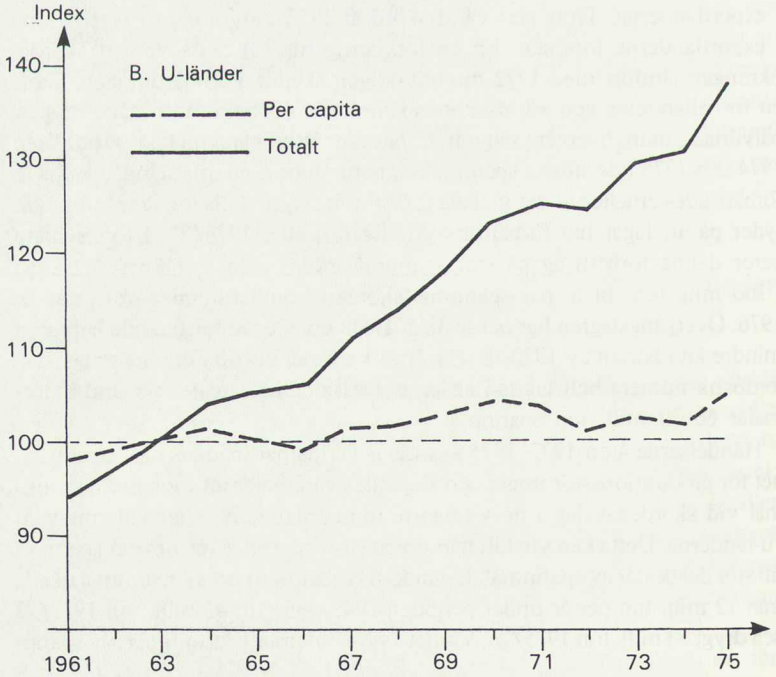


Diagram 1.1 Produktionen totalt och per capita i i-länder och u-länder åren 1961–1974.

Index: 1961–1965 = 100

Källa: FAO.

mål steg från ungefär 3 miljarder dollar 1967 till mellan 8 och 9 miljarder dollar 1975/76.

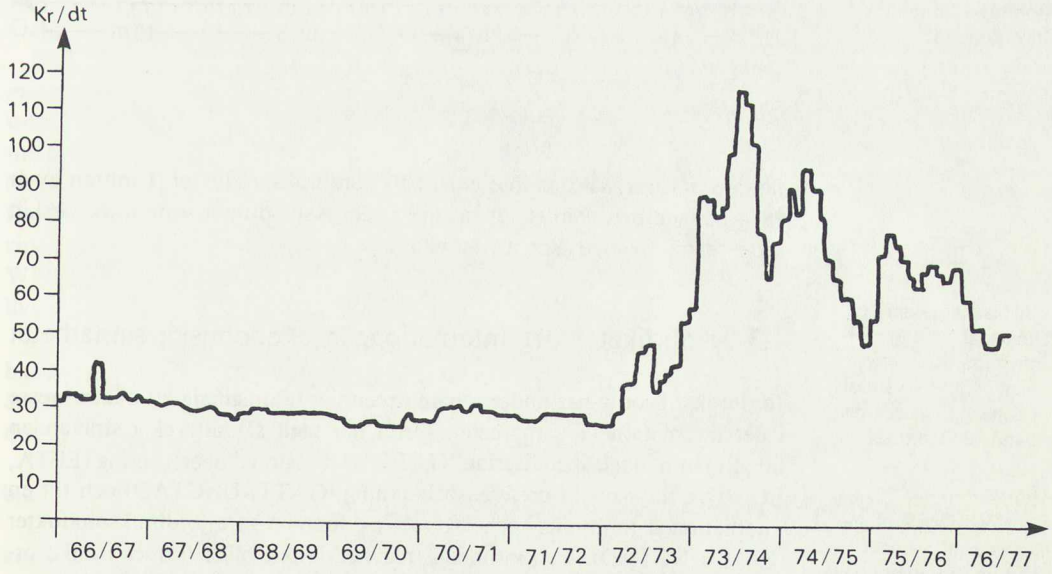
Uppgången i *priserna* på den internationella marknaden för vegetabilier, och i viss mån även för animalier, var förhållandevis måttlig fram till och med första halvåret 1972. Därefter inträffade kraftiga prisstegringar, bl. a. som en följd av det dåliga skördeutfallet 1972. På kort tid ungefär tredubblades priserna i internationell spannmålshandel. Även priserna på andra vegetabilieprodukter steg, och så småningom även på animalier. Världsmarknadspriserna på spannmål kom härigenom att ligga över de nationella producentpriserna i flera industriländer. Trots den stora spannmålsskörden 1973 och den förhållandevis goda skörden 1974 förblev priserna på den internationella marknaden höga. Först våren 1975 kom en starkare prisnedgång, men hösten 1975 steg priserna åter. De stora skördarna 1976 har emellertid ånyo lett till prisfall. Världsmarknadspriserna på spannmål låg hösten 1976 ca 30–35 % under de svenska priserna. Se diagram 1.2

Jordbruksprodukternas bytesvärde på världsmarknaden i förhållande till industriprodukternas (s. k. terms of trade) försämrades under 1950-talet och större delen av 1960-talet, med en temporär förbättring 1962–1964. Animaliepriserna hävdade sig dock i allmänhet bättre under denna tid än priserna på spannmål och andra vegetabilier.

Redan fr. o. m. 1969 började priserna på jordbruksprodukter i internationell handel att stiga snabbare än priserna på industrivaror, till en början dock svagt och mera beroende på en industriell avmattning än på en uppgång av jordbrukspriserna. Den mycket snabba prisuppgången för jordbruksprodukter åren 1972 och 1973 medförde att prisindex för jordbruksprodukter steg mycket snabbare än prisindex för industrivaror (jfr diagram 1.3). Kraftiga prisstegringar, som nådde sin kulmen vid mitten av 1974, noterades för

Diagram 1.2 Världsmarknadspriser för vete.

Källa: Svensk Spannmålshandel.



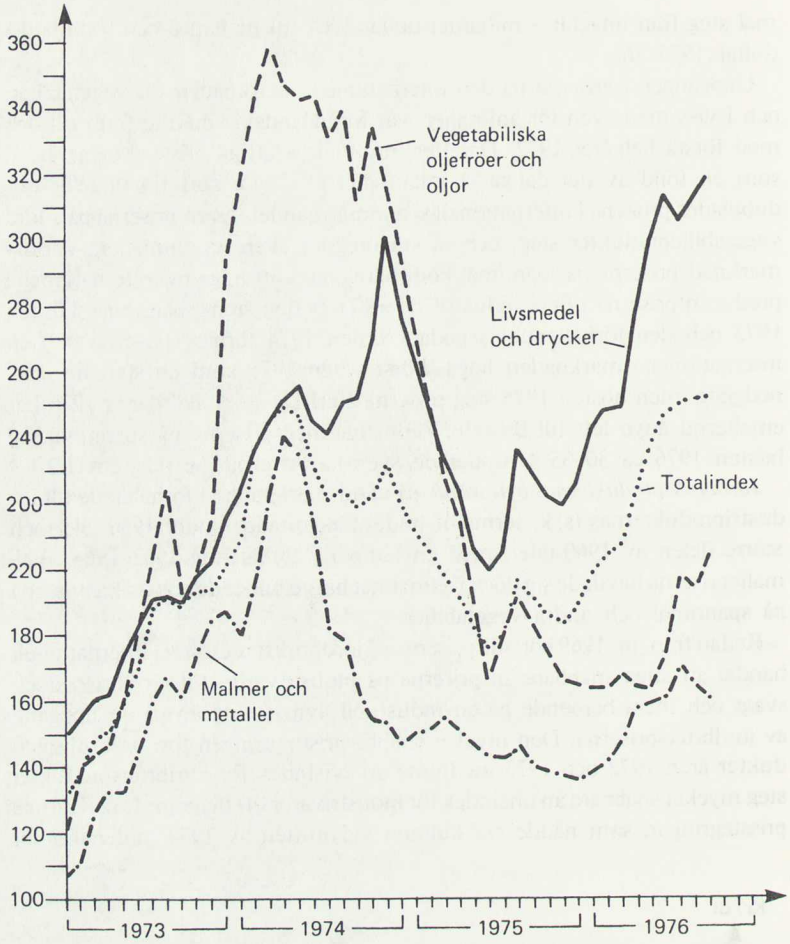


Diagram 1.3 Månadsindex för priserna[1] på viktigare råvaror som exporteras från u-länderna. Index 1968 = 100.

Källa: UNCTAD, Monthly Commodity Price Bulletin.

flertalet råvaror, således inte enbart för jordbruksprodukter. I mitten av år 1974 började bytesvärdet för sådana jordbruksprodukter som är av särskilt intresse för Sverige åter att sjunka.

1.3 Jordbruket i det internationella ekonomiska samarbetet

Jordbruksfrågorna har under senare decennier tilldragit sig ett ökat intresse i det internationella samarbetet. Detta har tagit sig uttryck i strävanden till allmän handelsliberalisering (GATT)[2], till regional liberalisering (EFTA, EG osv.), till särskild preferensbehandling (GATT, UNCTAD) och till en internationell jordbruks- och lagerpolitik för viktigare jordbruksprodukter (FAO, UNCTAD). Verksamheten har bedrivits i olika former i olika organisationer. I vissa fall (t. ex. GATT) har resultatet blivit bindande överenskommelser, i andra fall (t. ex. FAO, UNCTAD, OECD) däremot endast

[1] Indexserierna har beräknats på basis av dollarpriserna. Konverteringen av andra valutor till dollar har gjorts med gällande dollarkurser.

[2] För definitioner av begrepp och förkortningar hänvisas till Svenskt jordbruk i internationellt perspektiv. Ds Jo 1975:12.

rekommendationer till länderna om vidtagande av vissa åtgärder eller iakttagande av vissa principer.

Länder som traditionellt manifesterat sin positiva inställning till internationellt samarbete, däribland Sverige, har vid utformningen av sin nationella jordbrukspolitik känt sig förpliktade att ta vederbörlig hänsyn till de överväganden som ägt rum på det internationella planet. Denna tendens torde bli bestående och kan förstärkas, varvid särskilt u-landsproblemen kan få ökad betydelse framöver.

Förhandlingar om en *allmän handelsliberalisering* förs i stor utsträckning inom GATT. I samband med tullförhandlingar i GATT har Sverige inte bundit införselavgifterna på jordbruksprodukter. Införselavgifterna har vid tidigare diskussioner inom GATT från svensk sida likställts med tullar, dvs. ett instrument som i motsats till kvantitativa regleringar i princip är tillåtet. Sverige har dock i praktiken inte varit villigt att gå med på några sänkningar eller bindningar av avgifterna.

Kvantitativa begränsningar av importen av jordbruksreglerade produkter tillämpas i Sverige endast i undantagsfall (t. ex. till skydd för den s. k. nedre prisgränsen) och torde då vanligen kunna motiveras under hänvisning till GATT:s artikel XIX (nödfallsåtgärder beträffande import av särskilda varor). Kvantitativ reglering av exporten har tidvis förekommit för spannmål, oljeväxtfröer, malt m. m. samt potatis och socker. Systemet synes vara förenligt med GATT-bestämmelserna.

De i GATT-bestämmelserna förekommande kraven på ickediskriminerande behandling uppfylls i regel strikt, från den 1 januari 1975 i princip även vad gäller importen från de s. k. öststaterna. Det svenska systemet med exportsubventioner synes i och för sig inte strida mot GATT-reglerna (med reservation för att dessa är oklara i flera avseenden). Denna fråga kommer dock att bli föremål för stor uppmärksamhet från de stora exportländernas sida i de pågående multilaterala handelsförhandlingarna i GATT.

Med nuvarande livsmedelsbrist i världen stöder Sverige tanken på *livsmedelsbistånd*, under förutsättning att biståndet inte inverkar negativt på u-ländernas strävan att öka sin egen livsmedelsproduktion. Multilateral livsmedelshjälp ges inom ramen för Internationella Livsmedelsprogrammet (WFP) och 1971 års konvention om livsmedelshjälp (FAC). Sveriges utfästelser till WFP har successivt höjts från cirka 10 milj. kr. år 1966 till cirka 43 milj. kr. årligen under bidragsperioden 1974/75–1976/77. Enligt WFP:s bestämmelser utgår bidragen till två tredjedelar i form av svenska livsmedelsprodukter och till en tredjedel i kontanta medel.

Inom ramen för 1971 års konvention om livsmedelshjälp har Sveriges bidrag bestått av 35 000 ton vete. Denna kvantitet kommer att vara oförändrad åtminstone så länge den nuvarande konventionen består (dvs. till den 30 juni 1978).

Inom ramen för samarbetet med de s. k. programländerna lämnar Sverige bilateralt bistånd för insatser inom lantbruks- och livsmedelsförsörjning.

Direkt svenskt bistånd i form av livsmedelsleveranser har hittills förekommit i förhållandevis liten skala. Under budgetåret 1974/75 fattade regeringen beslut om att utnyttja medel för katastrofbistånd för leverans av sammanlagt 201 000 ton svenskt vete till tio u-länder till ett värde av 181 milj. kr.

Inom ramen för stöd till nationella befrielserörelser, främst i de tidigare portugisiska kolonierna, har även bilateralt bistånd i form av livsmedel lämnats. Upphandling av dessa varor har dock skett på den internationella marknaden. Sverige har vidare därutöver under treårsperioden 1975/76–1977/78 åtagit sig att årligen hålla i beredskap ett katastroflager på 40 000 ton svenskt vete och vissa kvantiteter andra svenska livsmedelsprodukter, främst fiskkonserver, för internationella katastrofaktioner. Det svenska lagret är att se som en del av den internationella katastrofreserv på 500 000 ton livsmedel, som enligt FN:s sjunde extra generalförsamling skall ställas till WFP:s förfogande.

Genom betydande bidrag till Internationella Utvecklingsfonden (IDA) och FN:s utvecklingsprogram (UNDP) stöder Sverige en rad långsiktiga insatser för jordbruks- och landsbygdsutveckling i u-länderna. De svenska bidragen till IDA och UNDP för budgetåret 1975/76 uppgick till 252 resp. 225 milj. kr.

Genom sitt medlemsskap i och samarbete med FAO lämnar Sverige såväl ett direkt som indirekt stöd till u-länderna. FAO:s uppgift enligt stadgarna är nämligen att öka effektiviteten i jordbruks- och livsmedelsproduktionen samt att förbättra levnadsförhållandena för landsbygdsbefolkningen. Arbetet har med tiden i viss mån ändrat karaktär. Från att tidigare i huvudsak ha avsett den tekniska utvecklingen av jordbruksproduktion och livsmedelsdistribution har arbetet utvidgats till att även omfatta hjälp till u-länderna, internationell produktionsanpassning och internationell lager- och handelspolitik. Arbetet inom FN:s världslivsmedelskonferens (november 1974) kretsade i stor utsträckning kring dessa frågor. Samarbetet inom FAO har sedan 1972 främst kommit att koncentreras till ett fåtal större program, där tonvikten lagts vid att angripa olika ämnesområden på ett mer omfattande sätt. Avsikten med detta är att stödja och stärka FAO i dess roll som den främsta internationella organisationen inom lantbruks- och livsmedelsområdena.

Den internationella livsmedelshjälpen under perioden 1954–1969 uppgick årligen till mellan 30 och 45 % av den totala livsmedelsimporten till u-länderna. Sedan 1963 har multilateralt livsmedelsbistånd kanaliserats främst genom WFP. År 1968 tillkom FAC. Livsmedelsbiståndet nådde sin största omfattning skördeåret 1964/65 med 18 milj. ton spannmål. 1975/76 uppgick biståndet till 9,2 milj. ton. FN:s medlemsstater kom vid FN:s världslivsmedelskonferens 1974 överens om att livsmedelsbiståndet bör uppgå till minst 10 milj. ton spannmål per år.

Beträffande det totala biståndet till jordbrukssektorn i u-länderna föreligger endast mycket grova uppskattningar. År 1974 beräknas åtaganden från multilaterala källor och OECD-ländernas bilaterala biståndsprogram ha uppgått till cirka 3,8 miljarder dollar.

Beräkningar som utförts inom FN inför världslivsmedelskonferensen 1974 pekar på att den årliga investeringsvolymen i u-ländernas jordbrukssektor måste fördubblas från 8–10 miljarder dollar till 16–18 miljarder dollar för att det skall bli möjligt att öka produktionens årliga tillväxt från 2,6 till 3,4 % per år.

Till stödet åt u-länderna kan också räknas de handelsliberaliserande åtgärderna från industriländernas sida. Det mest betydelsefulla steget togs

1968, då i-länderna vid den andra världshandelskonferensen (UNCTAD II) åtog sig att bevilja u-länderna tullpreferenser. Dessa har dock hittills medfört tullförmåner endast för ett begränsat antal jordbruks- och livsmedelsprodukter. Inom ramen för de multilaterala handelsförhandlingarna i GATT har förhandlingar förts, som kommer att innebära en utvidgning av dessa tullpreferenser.

1.4 Jämförelser mellan svenska och internationella priser

Liksom i övriga industristater har det svenska jordbruket under efterkrigstiden åtnjutit ett prisstöd, som medfört att de inhemska producentpriserna tidvis kommit att ligga väsentligt högre än världsmarknadspriserna. Under senare år har emellertid priserna på bl. a. spannmål periodvis varit högre än de svenska priserna.

Jämförelser mellan å ena sidan priserna på jordbruksprodukter och livsmedel i Sverige och å andra sidan priserna i den internationella handeln eller i andra länder kan ha flera olika syften. Vissa jämförelser kan ge ett grovt mått på det svenska jordbrukets internationella konkurrenskraft och är av intresse för såväl importörer/exportörer som konsumenter och producenter.

Jämförelser mellan världsmarknadspriser och nationella priser kan utföras på olika sätt. En metod är att ställa jordbrukets gränsskydd, dvs. införselavgifterna på jordbruksprodukter, i relation till den svenska prisnivån. Beräkningar visar att införselavgifterna sammantagna under 1976 uppgick till ca 30 % av den svenska partiprisnivån. Beaktas även vissa andra avgifter (bl. a. kompensations- och förmalningsavgifter) uppgick den totala avgiftsbelastningen under 1976 till ca 40 % av den svenska prisnivån. Den totala avgiftsbelastningen ger sålunda ett uttryck för den fördyring av livsmedlen som drabbar de svenska konsumenterna. Vill man belysa den situation som gäller för utländska exportörer och svenska importörer ger däremot den totala avgiftsbelastningen en något överdriven föreställning om den avgiftsbörda som måste bäras.

I stället för höjda priser och avgifter, som konsumenterna får betala direkt, har jordbruket under senare år tillförts allt större belopp över statsbudgeten. Totalt beräknas dessa s. k. livsmedelssubventioner uppgå till 3,2 miljarder kr. budgetåret 1976/77. Genom livsmedelssubventioneringen ger avgifternas storlek inte längre på samma sätt som tidigare en bild av det stöd som producenterna erhåller, eftersom producentpriserna till följd av subventioner kan ligga högre i förhållande till världsmarknadspriserna än vad som motsvaras av avgifternas storlek. De totala livsmedelskostnaderna beräknas genom livsmedelssubventionerna ha sänkts med ca 8 %.

Det bör framhållas, att prisstödsberäkningarna inte ger en rättvisande bild av det svenska jordbrukets internationella konkurrenskraft. Prisstödet avser nämligen att ge skydd mot internationella priser som särskilt för animalier inte avspeglar produktionskostnaderna i exportländerna. Dessa priser skulle säkerligen på sikt bli högre vid en allmän liberalisering av den internationella handeln med livsmedel. Förhållandena är härvid likartade för alla västeuropeiska industriländer. Till bilden hör också, att med nuvarande instabila

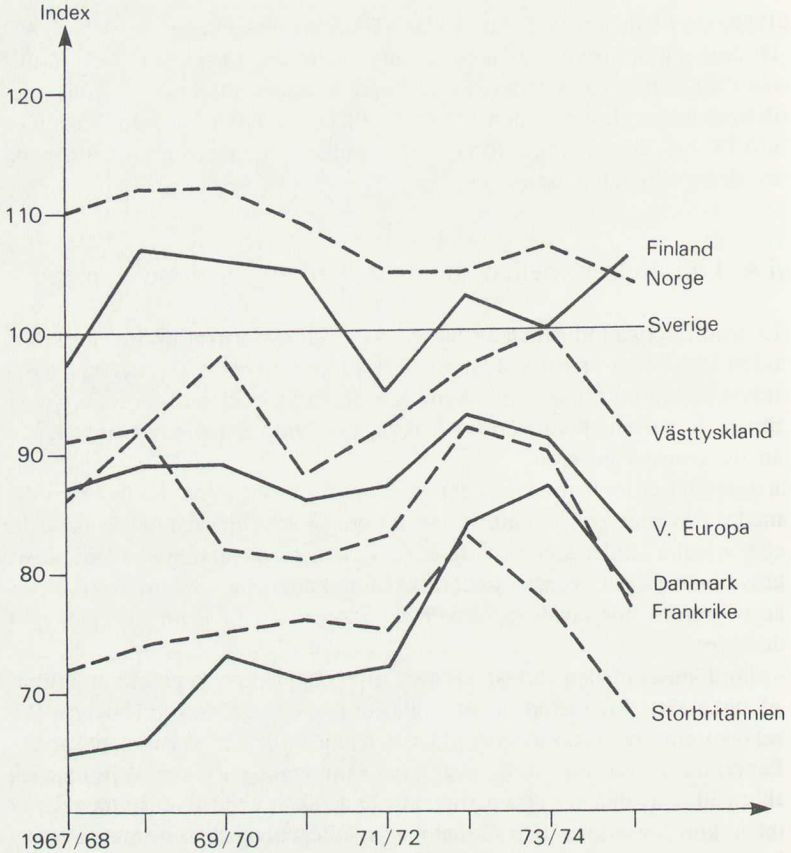


Diagram 1.4 Den genomsnittliga producentprisnivån för jordbruksprodukter i några västeuropeiska länder. Indextal med Sverigetalet = 100.

Källa: Statens jordbruksnämnd.

förhållanden på världsmarknaden kan någon garanti för en stor kompletteringsimport till låga världsmarknadspriser inte lämnas.

Producentprisnivån i Sverige i relation till vissa andra länder i Västeuropa illustreras i diagram 1.4. Jämförelsen visar att den svenska prisnivån under senare år legat omkring 10 % över den genomsnittliga prisnivån i Västeuropa. Under 1974/75 steg den svenska prisnivån till drygt 20 % över EG:s prisnivå, vilket till största delen förklaras av en snabbare prisuppgång i Sverige på främst mjölk, men också av ändrade valutakurser. Det är främst de svenska priserna på mjölk och kött som är högre än genomsnittspriserna i flertalet länder i Västeuropa, medan för övriga produkter de svenska producentpriserna ligger rätt nära de västeuropeiska medeltalen.

En jämförelse av *livsmedelsprisernas* utveckling (mätt i konsumentledet) i ett antal länder visar att Sverige under de senaste tio åren haft en förhållandevis lugn prisutveckling. Se diagram 1.5. Under större delen av 1960-talet präglades världsmarknaden för jordbruksråvaror, som nämnts, av låga och relativt stabila priser, vilket i väsentlig grad bidrog till att begränsa de årliga prisökningarna i konsumentledet. Under åren 1969–1972 var prisökningarna i stort sett lika stora för livsmedel som för konsumtionsvaror totalt. Efter 1972 har på grund av en rad faktorer prisstegringar-

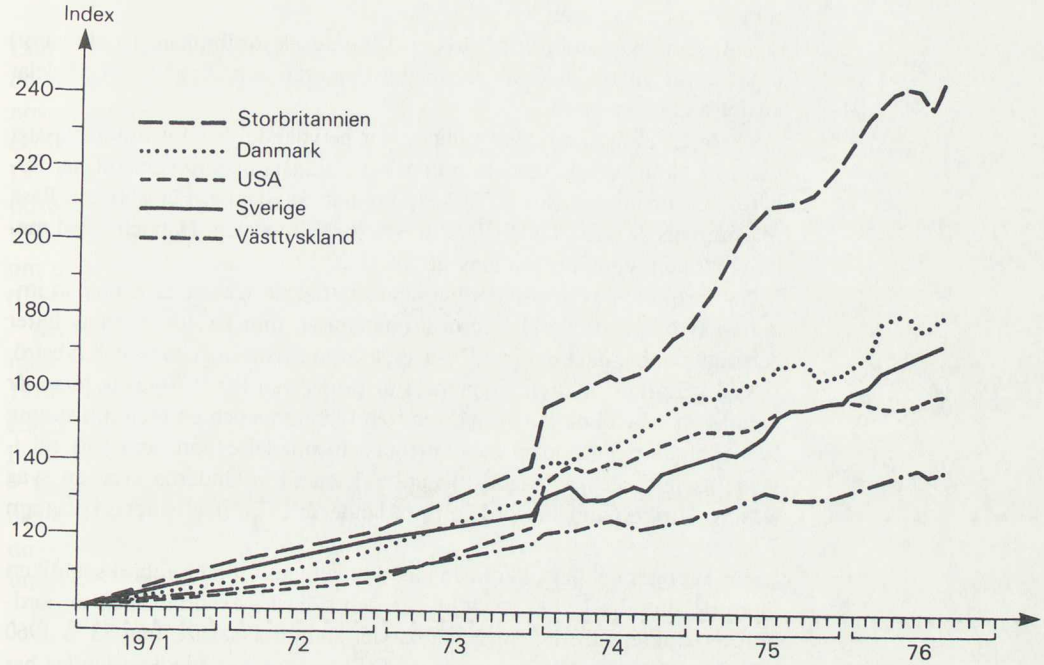


Diagram 1.5 Konsumentprisindex för livsmedel Index: 1970 = 100.

Källa: UN Monthly Bulletin of Statistics.

na på livsmedel i flertalet länder varit snabbare än för konsumtionsvaror totalt.

Under perioden 1965–1975 var den genomsnittliga prisstegringen på livsmedel i Sverige 6,5 % per år. Västtyskland hade under samma period en ökning med 3,5 % per år. Storbritannien och Danmark hade större prisökningar, med 10 resp. 9 % per år. Att den svenska prisutvecklingen under de senaste åren varit lugnare än i flertalet övriga länder beror bl. a. på den kombination av prisstopp för vissa baslivsmedel och direkta livsmedelssubventioner över statsbudgeten som tillämpats sedan januari 1973.

Sammanfattningsvis kan sägas att producentpriserna i Sverige under senare år i stort sett har legat högre än medeltalet för Västeuropa. Priserna på vegetabilier har legat på genomsnittsnivån medan animaliepriserna legat betydligt högre än genomsnittet. Det höga prisläget för animaliska produkter i Sverige jämfört med EG-länderna får ses mot bakgrund av de inkomst- och socialpolitiska ambitionerna i vårt land och därmed följande kostnadseffekter på arbetskrävande produktionsgrenar. Delvis avser de höga priserna på animalier i Sverige sådana produkter för vilka möjligheterna till internationellt varuutbyte är begränsade (bl. a. konsumtionsmjölk).

1.5 Sveriges utrikeshandel med jordbruksprodukter och livsmedel

Livsmedlens andel av Sveriges totala utrikeshandel har värdemässigt minskat något under de senaste tio åren. År 1965 var livsmedlens andel av den totala importen 11 % och av den totala exporten cirka 4 %. År 1975

var motsvarande procenttal 7 resp. 3 %. Importen uppgick år 1975 till 5 414 milj. kr. och exporten till 2 127 milj. kr.

S. k. egentliga jordbruksprodukter (i huvudsak jordbruksreglerade varor) utgör drygt en tredjedel av livsmedelsimporten och drygt tre fjärdedelar av livsmedelsexporten.

Exporten av nötkött, som tidigare var betydande, har kvantitetsmässigt successivt minskat de senaste åren och ett tidigare exportöverskott har förbytts i ett importöverskott. Fläskexporten är betydande. För kött och fläsk tillsammans är fortfarande exporten större än importen. Handeln med mejeriprodukter visar en tendens att öka.

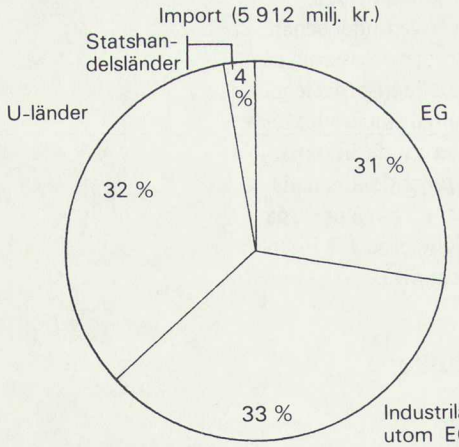
Nettoexporten av spannmål har ökat kraftigt de senaste åren medan importen av oljekraftfoderblandningar tenderar att minska. Importen av fetter och oljefröer har ökat under 1970-talet, liksom exporten av raps- och rybsfrö.

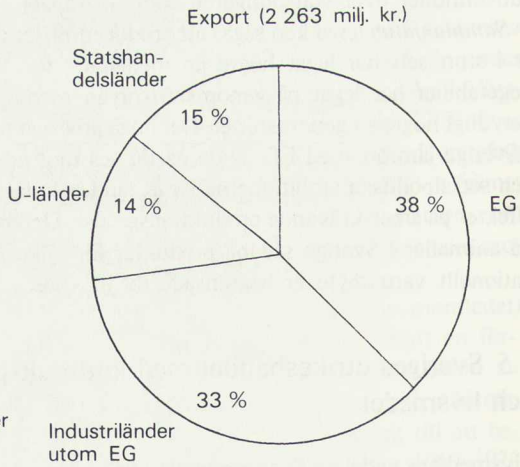
Vad beträffar importens regionala ursprung kan för 1970-talets första år noteras en svag ökning av importen från i-länderna och en liten minskning från u-länderna. Andelen av den totala livsmedelsexport som gått till i-länderna har minskat något, medan andelen till u-länderna visat en svag ökning. Utrikeshandelns fördelning på länder år 1975/76 illustreras i diagram 1.6.

För Sveriges del har tillkomsten av den gemensamma jordbrukspolitiken inom det utvidgade EG medfört, att den svenska exportandelen av jordbruksprodukter till i EG ingående länder sjunkit avsevärt, från 73 % 1960 till 38 % 1975/76. Utvidgningen av EG med tre nya medlemsländer har sålunda försvagat Sveriges ställning som leverantör av jordbruksprodukter till den gemensamma marknaden. Sveriges export till EG torde i fortsättningen bli helt beroende av det importbehov som EG kommer att ha, vilket i sin tur främst blir avhängigt av den pris- och produktionspolitik som förs av gemenskapen.

Diagram 1.6 Utrikeshandeln med livsmedel, fördelning på ländergrupper år 1975/76.

Källa: Statens jordbruksnämnd.





1.6 Framtidsbedömningar

Den framtida utvecklingen på världsmarknaden har bedömts utifrån bl. a. de analyser som framlades vid FN:s världslivsmedelskonferens i Rom i november 1974. Under specificerade antaganden om befolkningsökning och ekonomisk utveckling gjordes vissa beräkningar för utvecklingen till år 1985. Det bör starkt understrykas, att de kalkyler som låg till grund för framtidsbedömningarna vid Romkonferensen kännetecknades av stor osäkerhet, både på grund av metodiska svårigheter, bristfällig statistik och ovissheten om den framtida prisutvecklingen på vissa nödvändiga produktionsmedel (t. ex. handelsgödsel).

Beräkningarna pekar på en årlig procentuell ökning av efterfrågan på livsmedel i världen med 2,4 % per år. Totalt beräknas efterfrågan under perioden 1970–1985 öka med 44 % och produktionen med 50 %. Det råder inte full enighet om huruvida den ökningstakt för produktionen som man räknat med är fullt realistisk.

Enligt denna kalkyl skulle ett överskott uppstå i i-länderna genom att den årliga ökningen av efterfrågan väntas bli mindre än den årliga produktionsökningen (1,5 resp. 2,8 %). Se diagram 1.7. Totalt skulle efterfrågan under perioden öka med 26 % medan produktionsökningen väntas bli 51 %.

För u-länderna har beräknats en årlig ökning av efterfrågan och produktion

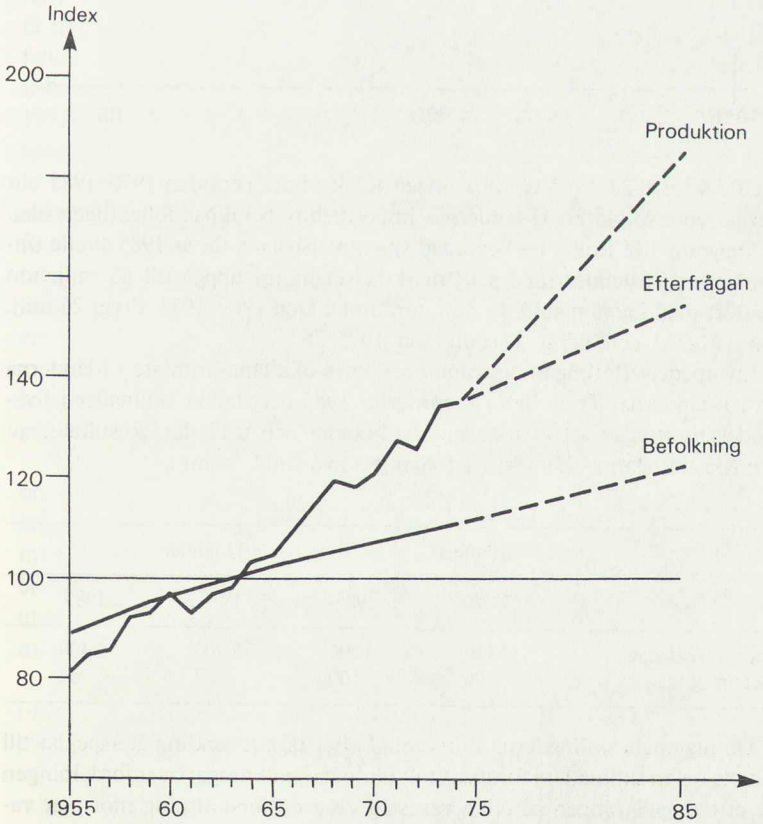


Diagram 1.7 Efterfrågan, produktion och befolkning i i-länderna. Utvecklingen åren 1955–1974 och framskrivning till år 1985. Index 1961–1964 = 100.

Källa: FAO och UN World Food Conference.

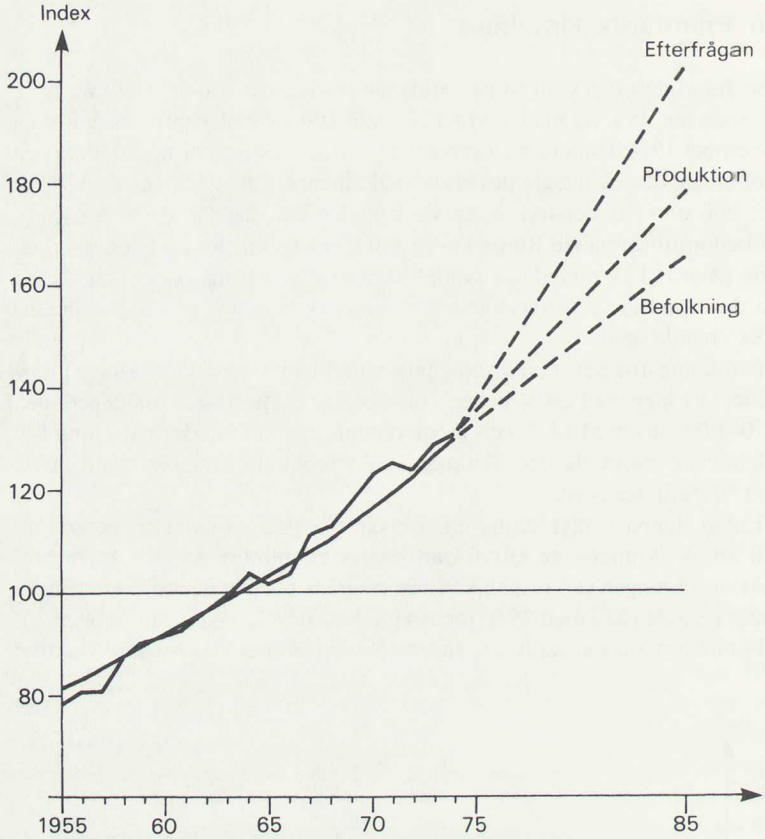


Diagram 1.8 Efterfrågan, produktion och befolkning i u-länderna. Utvecklingen åren 1955–1974 och framskrivning till år 1985. Index 1961–1965 = 100.

Källa: FAO och UN World Food Conference.

med 3,4 resp. 2,6 %. Volymökningen totalt under perioden 1970–1985 blir därvid 66 resp. 46 %. U-ländernas importbehov beräknas följaktligen öka. Se diagram 1.8. Enligt en beräknad spannmålsbalans för år 1985 skulle underskottet i u-länder med s. k. marknadsekonomi uppgå till 85 milj. ton jämfört med i genomsnitt 16 milj. ton under åren 1969–1971, drygt 26 milj. ton 1972/73 och drygt 37 milj. ton 1975/76.

Livsmedelsefterfrågan per capita beräknas öka långsammare i i-länderna än i u-länderna. Trots detta kommer år 1985 betydande skillnader i livsmedelsefterfrågan att kvarstå mellan i-länder och u-länder. Resultatet av framskrivningarna redovisas i följande tablå (inkl. svinn).

	I-länder		U-länder	
	1970	1985	1970	1985
Energi, kcal/dag	3 150	3 200	2 200	2 400
Protein, g/dag	96	100	57	64

De regionala skillnaderna i förväntad efterfrågeutveckling återspeglar till största delen skillnader i förutsatt folkökning. Beräkningar över fördelningen av efterfrågeökningen på olika varuslag visar en förskjutning mot mer va-

rierad och proteinrik kost, globalt sett. Efterfrågan på fisk och kött, dvs. animaliskt protein, beräknas komma att öka förhållandevis mer än efterfrågan på andra livsmedel. Denna tendens gäller även för u-länderna.

För en bedömning av den framtida utvecklingen krävs en analys av vilka faktorer som påverkat den hittillsvarande utvecklingen och hur dessa – och eventuellt nya faktorer – kan komma att påverka den fortsatta utvecklingen. En central fråga i detta sammanhang är om den instabilitet på världsmarknaden (närmast för spannmål och andra vegetabilier) som präglat de senaste åren jämfört med 1950- och 1960-talen, bör tillskrivas tillfälliga händelser eller representerar mer bestående tendenser på efterfråge- och produktionssidan.

Det är svårt att vid en viss tidpunkt särskilja tillfälliga och trendmässiga faktorer. Den utlösande faktorn till "spannmålskrisen", Sovjetunionens inköp hösten 1972 av cirka 30 milj. ton spannmål, kan visserligen föras tillbaka på en svag skörd. Efter missväxten 1963 nöjde sig Sovjetunionen med blygsammare kompletteringsinköp. Vad som inträffat år 1972 och under hösten 1975 tyder på att Sovjetunionen även framdeles vid skördebakslag kommer att gå ut på den internationella marknaden för kompletteringsköp.

Ytterligare exempel på hur trendmässiga och tillfälliga faktorer flyter in i varandra – eller åtminstone kan tänkas göra det – är missväxterna 1972 och efterföljande år i flera u-länder och den avtagande produktionsökningstakten i u-länderna tagna som helhet. Allt fler u-länder, inte minst de nyrika oljeländerna, av vilka de flesta dock är relativt folkfattiga, kan väntas få råd att köpa livsmedel utifrån i större utsträckning än som hittills varit fallet. Den genom oljekrisen försvagade betalningsförmågan i vissa folkrika u-länder utgör emellertid ett återhållande moment. Likväl köpte u-länderna 1975/76 (delvis dock på fördelaktiga villkor) inte mindre än 53 milj. ton spannmål.

Till bilden hör att konjunkturvariationer i främst i-länderna ger påtagliga svängningar i efterfrågan på animaliska livsmedel och därmed, med viss fördröjning, även i förbrukningen av fodersäd och andra fodermedel. Prishaussen 1972/73 på världsmarknaden kan åtminstone delvis tillskrivas då rådande högkonjunktur i den västliga industrivärlden. Konjunkturnedgången därefter, som delvis varit ett resultat av energikrisen med dess störningar av den industriella produktionen, har uppenbarligen förstärkt den prisåterhållande eller pristryckande utvecklingen på världsmarknaden för jordbruksprodukter och livsmedel under 1975 och senare.

Bedömningen av den framtida utvecklingen på världsmarknaden för jordbruksprodukter blir, oavsett hur man ser på de senaste årens händelser, i hög grad avhängig av vilken betydelse man tillmäter de förut angivna trendmässiga faktorerna. Detta torde särskilt gälla vissa i-länders och u-länders benägenhet till ökade inköp, om inte deras produktion kan ökas (vilket utgör en strävan för u-ländernas del). Betydelsefull är också exportländernas möjligheter att tillgodose en ökad efterfrågan.

Den internationella handeln med jordbruksprodukter mellan de köpstarka i-länderna har fram till 1972 års skörd i allmänhet föga påverkats av bristen på livsmedel i u-världen. Skeppningarna till sistnämnda länder har i stor utsträckning skett från överskottslager och på särskilda, från den s. k. normala handeln isolerade, villkor (inkl. gåvor). Sannolikheten för att ifråga-

varande länder inom en snar framtid skall kunna uppträda som köpstarka konkurrenter på världsmarknaden är inte stor. Observeras bör dock att u-ländernas inköp (varav en del visserligen skett på fördelaktiga villkor) under de senaste åren ökat mycket starkt.

Vid världslivsmedelskonferensen i Rom 1974 utgick man också från att u-ländernas ökade behov av livsmedel i huvudsak måste tillgodoses genom egen produktion. I-ländernas livsmedelsbistånd bedömdes som särskilt angeläget under en övergångsperiod av inte närmare angiven längd.

Häri kan ligga ett dilemma för de västliga i-länderna, som å ena sidan uppmanas att under viss tid starkare utnyttja sin produktionspotential men å andra sidan förutsätts begränsa sin produktion när u-länderna mer allmänt kan tillgodose sina egna fundamentala behov samt eventuellt även därutöver producera exportöverskott. När detta kan inträffa kan f. n. inte förutses.

Karakteristiskt för *prisnivån* på världsmarknaden för jordbruksprodukter under 1950- och 1960-talen, särskilt för spannmål och andra vegetabiliska produkter, var att priserna endast sakta och med betydande eftersläpning följde med i den internationella prisutvecklingen på andra varor. Priserna på jordbruksprodukter sjönk således i förhållande till andra varor.

Det är knappast troligt, att en liknande situation skall återkomma under överblickbar framtid, i varje fall inte stadigvarande. Sålunda kommer sannolikt utvecklingen för jordbruksprodukternas bytesvärde i internationell handel att bli gynnsammare i den överblickbara framtiden än under 1960-talet.

Av utredningen anlitade experter anser att ett flertal faktorer, främst energikrisen och de svårigheter som denna medfört i många länder, det internationellt höjda kostnadsläget – inte minst inom jordbruksnäringen – och det globalt sett starkt ökande behovet av livsmedel, talar för att det framtida prisläget på världsmarknaden för jordbruksprodukter i relation till andra varor kommer att bli högre än under 1950- och 1960-talen. Denna uppfattning gäller oavsett om en stabilisering av priserna kan åstadkommas genom åtgärder för bl. a. en ökad lagerhållning nationellt och internationellt. Härvid har beaktats att en ökad lagerhållning är kostnadskrävande.

Det är vidare sannolikt att starka årsmånsväxlingar i skördarna i betydelsefulla regioner eller länder för framtiden kommer att få större genomslagskraft på världsmarknaden. Därmed påverkas i större utsträckning prisernas stabilitet än som varit fallet under tiden efter Koreakrisen fram till 1972. Förenta Staternas politik i fråga om livsmedelslagring blir mycket betydelsefull för den fortsatta prisutvecklingen. Denna utveckling blir också beroende på de internationella överenskommelser beträffande lagring som kan komma att ingås. Såvitt nu kan bedömas finns inget som tyder på snabba framsteg i detta hänseende. Starka skäl talar därför för att prisläget på världsmarknaden under i varje fall de närmaste åren kommer att kännetecknas av instabilitet.

Även om jordbrukspriserna på världsmarknaden i framtiden kan bedömas bli högre i förhållande till andra varor än under 1960-talet kommer jordbruket i Sverige, liksom i övriga västeuropeiska länder, sannolikt även i fortsättningen att behöva ett betydande prisstöd för att hålla priserna på önskvärd nivå. Stödet kan ges formen av ett gränsskydd, eventuellt i kombination med livsmedelssubventioner. Detta stöd beräknas dock vad gäller Sverige

bli lägre än vad stödet var under senare hälften av 1960-talet. Förutsättningen härför är dock att produktionskostnaderna inom landet inte ökar väsentligt snabbare än i världen i övrigt. Även om behovet av prisstöd i vissa situationer kan bli ringa kan det ändå komma att föreligga ett behov av prisreglering för att stabilisera priserna vid internationella prisvariationer.

Det är inte sannolikt att Sverige i fortsättningen i alla lägen kommer att kunna göra kompletteringsköp av jordbrukets stapelvaror till väsentligt lägre priser än de inhemska. Utsikterna till en lönsam och bestående export förefaller inte heller komma att förbättras, åtminstone inte under de närmaste fem till tio åren. Vad som händer på längre sikt blir i hög grad beroende av vad som kommer att ske i u-länderna i fråga om befolkningstillväxt, ekonomisk utveckling samt av produktionsutvecklingen i jordbruket.

Från svensk sida har, i anslutning till världslivsmedelskonferensen och i andra sammanhang, ställts i utsikt att Sverige skulle bidra till tryggandet av världens livsmedelsförsörjning genom en utvidgad reservlagring och genom vissa leveranser på särskilda villkor av främst spannmål till behövande u-länder. Sådana åtgärder har också vidtagits. Även gentemot andra länder har Sverige gjort vissa utfästelser om försäljning av vissa kvantiteter spannmål. Dessa åtaganden och avtal bör ses i relation till vår nuvarande produktion. Spannmålsöverskotten uppgår f. n. till drygt 1 milj. ton vid normala skördebetingelser. Såvitt nu kan bedömas torde, även om nämnda åtaganden infrias, betydande spannmålsöverskott komma att föreligga även framdeles om nuvarande åkerareal i stort sett behålls.

För spannmål och ett flertal andra vegetabiliska produkter existerar en omfattande världsmarknad. Dessa produkter är dessutom lagringsbara. För animalier är världsmarknaden kvantitativt och geografiskt mer begränsad, särskilt efter utvidgningen av EG. EG har dessutom överproduktion av animalieprodukter. Dessa förhållanden talar för att överskott i fortsättningen blir lättare att hantera i form av vegetabilier (främst spannmål) än i form av animaliska produkter. Spannmål och andra vegetabilier är dessutom lättare att snabbt utnyttja i internationell livsmedelshjälp.

U-ländernas önskemål om friare tillträde till marknaderna i industriländerna berör för Sveriges vidkommande – förutom kolonialvaror som inte produceras i Sverige – främst socker samt vegetabiliska fetter och oljor.

2 Jordbrukets ställning i samhällsekonomin

I detta kapitel redovisas först översiktligt vissa långsiktiga utvecklingstendenser i svensk samhällsekonomi av betydelse för jordbrukets utveckling. Därefter berörs jordbruksnäringens roll i samhällsekonomin.

2.1 Utvecklingstendenser i svensk ekonomi

Hittillsvarande utveckling

Bruttonationalprodukten (till marknadspris) ökade under perioden 1960–1975 från 72 miljarder kr. till 288 miljarder kr. i löpande priser. Volymen (räknad i 1968 priser) ökade från 100 miljarder kr. 1960 till 175 miljarder kr. 1975. Volymökningen var under perioderna 1960–1965 och 1965–1970 i genomsnitt 5,3 resp. 4,0 %. Under perioden 1970–1975 beräknas BNP-tillväxten ha sjunkit till i genomsnitt 3,1 % per år. Större delen av denna nedgång i produktionstillväxten torde kunna förklaras med i första hand minskade insatser av arbetskraft. De totala insatserna av arbetskraft, uttryckta i timmar, ökade ännu i början av 1960-talet men har därefter minskat. Minskningen var betydligt snabbare under 1970-talets första år än under senare delen av 1960-talet.

Tillväxten i totalproduktionen förklaras alltså huvudsakligen av ökningar i insatsen av andra produktionsfaktorer än arbetskraft – då främst realkapital – och av den tekniska utvecklingen. Kapitalinsatsen per arbetstimme har ökat starkt. Andelen av den totala produktionen som används för investeringsändamål har successivt stigit under efterkrigstiden. Denna utveckling bröts emellertid under 1960-talets sista år. År 1967 användes i det närmaste en fjärdedel av totalproduktionen i landet för investeringsändamål, vilket är det högsta värde för investeringskvoten som hittills registrerats. Under åren 1970–1975 minskade andelen något. Detta berodde främst på en nedgång i de offentliga investeringarna. Under perioden minskade dessa med nära 5 % per år. De utgjorde 1975 ca 15 % av de totala bruttoinvesteringarna och drygt 3 % av BNP.

Den totala privata konsumtionen i Sverige ökade under perioden 1960–1975 volymmässigt med i genomsnitt 3 % per år. Ökningen har dock sjunkit från i medeltal 4,1 % per år under perioden 1960–1965 till 2,1 % per år 1970–1975. Konsumentpriserna steg betydligt snabbare under perioden 1970–1975 än under 1960-talet.

Under hela 1960-talet ökade konsumtionen i den offentliga sektorn i en relativt hög takt. Ökningen uppgick under perioderna 1960–1965 och 1965–1970 till 5,4 % resp. 5,7 % i genomsnitt per år. Under 1970-talets första hälft ökade den med i medeltal 3,3 % per år.

Produktionsutvecklingen inom olika näringsgrenar redovisas i tabell 2.1. Av tabellen framgår framför allt servicesektorns (de tjänsteproducerande sektorernas) tillväxt och jordbrukets minskade betydelse i vår samhällsekonomi.

Tabell 2.1 Näringsgrenarnas andelar av den totala produktionen

	BNP till faktorpris år 1975, miljarder kr.	Procentandelar (löpande priser)			
		1960	1965	1970	1975
Jordbruk och fiske	6,1	4,5	3,6	2,4	2,4
Skogsbruk	6,8	3,5	2,8	2,1	2,7
Industri	81,8	32,0	30,6	30,7	32,3
El-, gas-, värme-och vattenverk	6,0	2,6	2,4	2,1	2,3
Byggnadsverksamhet	16,5	9,9	11,2	9,4	6,5
Summa varu- och kraftproduktion	117,2	52,6	50,5	46,6	46,2
(därav jordbrukets andel)		(8,6)	(7,1)	(5,2)	(5,2)
Varuhandel	23,3	8,6	10,0	9,4	9,2
Samfärdsel	13,8	7,4	6,7	6,7	5,4
Bostadsförvaltning	17,9	10,7	8,6	8,5	7,1
Privata tjänster	31,5	9,5	11,2	12,1	12,3
Offentliga tjänster	49,8	11,2	13,0	16,7	19,7
Summa tjänsteproduktion	136,3	47,4	49,5	53,4	53,8
Totalt	253,5	100,0	100,0	100,0	100,0

Källor: 1975 års långtidsutredning och nationalräkenskaperna.

Olika näringsgrenars andel av totala antalet sysselsatta redovisas i tabell 2.2. Utvecklingen under 1960-talet och första hälften av 1970-talet präglades av en fortgående minskning av antalet sysselsatta inom de varu- och kraftproducerande näringarna och en kraftig ökning av antalet sysselsatta inom tjänstesektorerna. Den kraftigaste minskningen har ägt rum inom jordbrukssektorn. Det är emellertid vanskligt att mäta sysselsättningen i jordbruket, bl. a. beroende på den stora förekomsten av deltidsjordbruk och kombinationssysselsättning. Se vidare avsnitt 3.1.

Produktivitetsutvecklingen – mätt som förändringen i förädlingsvärde[1] (till faktorpris) per arbetstimme – för ekonomin som helhet och olika sektorer framgår av tabell 2.3. Arbetsproduktiviteten i jordbruket utvecklades under 1960-talet ungefär i takt med industrins, men har under 1970-talet legat

[1] Med en sektors förädlingsvärde menas sektorns bruttoproduktionsvärde minus inköp från andra sektorer av råvaror, halvfabrikat m. m. samt minus reparationer.

Tabell 2.2 Olika näringsgrenars andelar av det totala antalet sysselsatta, procent

	1960	1965	1970	1975
Jordbruk och fiske	13,3	9,3	6,4	5,2
Skogsbruk	3,2	2,9	2,1	1,5
Industri	29,1	29,3	27,3	26,2
El-, gas-, värme-, och vattenverk	0,8	0,7	0,7	0,7
Byggnadsverksamhet	8,6	9,7	9,6	8,2
S:a varu- och kraftproduktion	55,0	51,9	46,1	41,8
Varuhandel	12,5	12,9	13,1	12,4
Samfärdsel	6,9	6,8	6,8	6,7
Privata tjänster (inkl. bostadsförvaltning)	13,9	14,2	14,4	14,1
Staten	4,1	5,2	5,1	6,0
Kommunerna	7,6	9,0	14,5	19,0
S:a tjänsteproduktion	45,0	48,1	53,9	58,2
Totalt	100	100	100	100
därav i näringslivet	88,3	85,8	80,4	75,0
därav i offentliga sektorn	11,7	14,2	19,6	25,0

Källor: 1975 års långtidsutredning och nationalräkenskaperna.

Tabell 2.3 Produktivitetsutvecklingen inom olika näringsgrenar 1960–1975. Årlig procentuell förändring av förädlingsvärdet per arbetstimme

	1960–65	1965–70	1970–75
Jordbruk och fiske	5,9	7,6	7,3
Skogsbruk	4,6	11,8	9,8
Industri	7,1	7,3	5,9
El-, gas-, värme- och vattenverk	7,1	6,5	7,0
Byggnadsverksamhet	4,5	3,5	4,9
S:a varu- och kraftproduktion	7,1	7,2	6,2
Varuhandel	4,3	3,8	3,4
Samfärdsel	5,4	2,8	7,1
Bostadsförvaltning	-2,5	2,1	1,6
Privata tjänster	3,9	2,1	2,3
Offentliga tjänster	1,5	– 0,2	0,2
S:a tjänsteproduktion	3,2	1,9	2,3
Totalt	5,1	4,5	4,1

Källa: 1975 års långtidsutredning.

Tabell 2.4 Investeringarna och deras andel av BNP

	1975 Miljarder kr. löpande priser	Procent av totala investeringar, 1968 års priser			
		1960	1965	1970	1975
Jordbruk och fiske	2,4	2,9	3,5	2,5	4,1
Skogsbruk	0,9	0,9	1,2	1,1	1,6
Industri	14,4	20,7	18,2	18,2	22,7
El-, gas-, värme- och vattenverk	5,6	9,5	8,3	8,7	9,3
Byggnadsverksamhet	1,5	3,1	2,9	2,5	2,3
S:a varu- och kraftproduktion	24,8	37,1	34,1	33,0	40,0
Varuhandel	2,8	4,9	5,8	4,9	4,6
Samfärdsel	5,9	11,7	8,1	7,8	8,3
Bostadsförvaltning	13,8	28,0	31,0	28,1	25,3
Privata tjänster	3,6	3,5	4,2	5,6	6,4
Offentliga tjänster	9,1	14,8	16,8	20,6	15,4
S:a tjänsteproduktion	35,2	62,9	65,9	67,0	60,0
Totalt	60,0	100	100	100	100

Källa: 1975 års långtidsutredning och nationalräkenskaperna.

på en något högre nivå. Produktivitetsutvecklingen i jordbruket behandlas närmare i avsnitt 3.6.

Investeringarnas andel av bruttonationalprodukten steg fortlöpande under den första delen av 1960-talet, och nådde sitt maximum år 1967 (knappt 25 %). Därefter har andelen sjunkit något. Investeringarnas omfattning och fördelning på olika sektorer framgår av tabell 2.4. Jordbrukets andel i investeringarna sjönk under 1950-talet men synes under 1960-talet och första hälften av 1970-talet ha stabiliserat sig på nivån 2,5–3,5 % av de totala investeringarna.

Konsumtionsutvecklingen. Som nämnts ökade investeringarnas andel av bruttonationalprodukten under större delen av 1960-talet och därmed begränsades utrymmet för konsumtionsökning. Genom att totalproduktionen steg kunde konsumtionen ändå öka. Den privata konsumtionen ökade volymmässigt med 4,1 % per år under perioden 1960–1965 och med 3,2 % under perioden 1965–1970. Under 1970-talet har bruttonationalprodukten ökat långsammare än under 1960-talet, varför konsumtionsutrymmet, trots sjunkande investeringsandel, steg långsammare än under 1960-talet. Konsumtionen ökade således med endast 2,1 % per år under perioden 1970–1975. Den offentliga konsumtionen ökade under hela femtonårsperioden något snabbare, eller med 5,4, 5,7 och 3,3 % per år under respektive delperioder.

Utvecklingen av den privata konsumtionen för olika konsumtionsområden framgår av tabell 2.5. De tal som anges för livsmedel är inte jämförbara med jordbruksnämndens konsumtionsberäkningar, eftersom bl. a. restaurang- och kafébesök liksom konsumtionen i storhushåll redovisas på annat sätt.

Tabell 2.5 Privat konsumtion.

	1975 Miljarder kr., löpande priser	Årlig volymförändring %, 1968 års priser	
		1965–1970	1970–1975
Livsmedel[a]	31,2	1,6	1,1
Alkoholhaltiga drycker o tobak[a]	11,0	3,7	2,0
Kläder och skor	10,8	1,2	2,1
Bostad, bränsle och el	29,9	3,5	2,0
Möbler, hushållsartiklar	10,0	3,5	0,4
Hälso- och sjukvård	5,2	3,3	4,5
Transport, samfärdsel	21,4	3,3	3,9
Fritidssysselsättning	13,1	6,4	5,7
Diverse varor och tjänster[b]	14,1	1,9	0,6
Total privat konsumtion sumtion	146,7	3,0	2,3
+ svenska turisters utgifter utomlands	4,5	11,4	–0,6
– utländska turisters utgifter i Sverige	–1,6	3,7	6,1
Total privat konsumtion	149,6	3,2	2,1

[a]Exkl. måltider i offentliga inrättningar, restauranger etc.
b Inkl. utgifter för restaurangbesök m. m. De totala utgifterna härför var 5,1 miljarder kr., varav 2,0 miljarder kr. avsåg beräknad varudel.
Källa: Nationalräkenskaperna.

Livsmedlens andel av den totala privata konsumtionen har minskat svagt under det senaste årtiondet, från 25 % år 1965 till 23 % år 1975[1]. Eftersom priserna för livsmedel ökat snabbare än konsumentpriserna i allmänhet har livsmedlens andel räknat i fasta priser minskat något mera.

Prognos för 1975–1980

Den ekonomiska utvecklingen 1975–1980 kommer enligt 1975 års långtidsutredning att kännetecknas av samma låga produktivitetstillväxt som under första delen av 1970-talet. Detta gäller både för ekonomin som helhet och för flertalet enskilda näringar. Takten i strukturomvandlingen och koncentrationsprocessen i näringslivet väntas bli lägre än tidigare. Vidare kommer förskjutningen från varu- till tjänsteproducerande näringar att fortsätta. Antalet sysselsatta väntas öka, men uttryckt i antal arbetade timmar minskar ändå arbetskraftsinsatserna på grund av den väntade femte semesterveckan och ökat deltidsarbete. Mot bakgrund av dessa bedömningar har BNP-tillväxten för 1975–1980 beräknats uppgå till ca 3 % per år.

Produktionen av varor beräknas öka i samma eller något snabbare takt 1975–1980 än under 1970-talets första hälft, medan ökningen för tjänsteproduktionen väntas bli klart långsammare. Produktionstillväxten för framför allt järn-, stål- och metallverk, kemisk industri, pappersindustri samt verkstadsindustri beräknas bli jämförelsevis stor. För konsumtionsvaruindustrierna, dvs. livsmedelsindustri, textilindustri och grafisk industri blir det enligt långtidsutredningen däremot fråga om ganska blygsamma ök-

[1] De angivna procenttalen avser livsmedel exkl. alkoholdrycker och tobak samt utgifter för restaurangbesök m. m.

ningar eller i några fall t. o. m. minskningar av produktionen.

Enligt långtidsutredningen måste en betydande del av BNP-tillväxten avsättas för att återställa underskottet i bytesbalansen. För att uppnå jämvikt i bytesbalansen 1980 krävs således en snabb ökning av exporten och därmed en betydande utbyggnad av industrins produktionskapacitet. Man räknar med en snabb tillväxt för de exportinriktade branscherna och sådana branscher som levererar industrivaror. Totalt beräknas näringslivets investeringar komma att öka med omkring 3 % per år 1975–1980.

Utrymmet för en ökning av den totala konsumtionen väntas bli begränsat jämfört med tidigare. Långtidsutredningen räknar med en årlig ökning om ca 5 %, varav för privat konsumtion 2 alternativt 3 % per år. Stannar ökningen vid 2 % kan den offentliga konsumtionen öka med knappt 3 % per år. Det högre alternativet för den privata konsumtionen medger endast 1,5 % per år för den offentliga konsumtionens ökning, jämfört med 5,7 och 3,3 % per år under femårsperioderna 1965–1970 resp. 1970–1975.

2.2 Jordbrukets roll i samhällsekonomin

Hittillsvarande utveckling

I föregående avsnitt har de väsentligaste utvecklingsdragen i svensk ekonomi under 1960-talet och första hälften av 1970-talet redovisats. Utvecklingen under denna tidsperiod har karakteriserats av en hög takt i strukturomvandlingen både inom och mellan olika näringsgrenar. Denna strukturomvandling har, tillsammans med olika tekniska framsteg, möjliggjort en snabb ökning av produktiviteten i ekonomin som helhet. Produktivitetsökningen har medfört en höjd levnadsstandard och ändrade konsumtionsvanor. Under perioden har kvinnorna i ökande utsträckning kommit ut på arbetsmarknaden, samtidigt som antalet sysselsatta inom de varu- och kraftproducerande näringarna minskat. Utvecklingen har medfört fortlöpande förändringar av näringslivets och samhällets struktur, förskjutningar mellan olika sektorer i näringslivet, ändrad relation mellan privat och offentlig konsumtion samt betydande befolkningsomflyttningar. Den har vidare medfört ökad ekonomisk integration och arbetsfördelning inom näringslivet samt förstärkt konjunktursambandet mellan näringsgrenarna och med utlandet.

För *jordbrukets* del har utvecklingen inneburit en fortsatt överflyttning av produktion, förädling och marknadsföring från det egentliga jordbruket till andra sektorer. Efterfrågan på arbetskraft från andra sektorer än jordbruket var mycket stor under större delen av 1950- och 1960-talen. Produktionsvolymen i jordbruket var samtidigt större än vad som efterfrågades inom landet. Överskottskvantiteter fick avsättas på världsmarknaden till priser som var mycket låga. Under dessa förhållanden var det därför naturligt att samhällets insatser inriktades på att begränsa resursförnyelsen i jordbruket för att nytillkommande resurser därigenom skulle kunna tillföras andra sektorer. Härigenom har arbetskraft kunnat lösgöras från jordbruket till andra sektorer, samtidigt som konsumenternas behov av allt mer förädlade livsmedel kunnat tillgodoses.

Arbetskraftsnedgången i jordbruket var mycket stor under 1950-talet och fram till mitten av 1960-talet. Befolkningen i jordbruk med binäringar minskade från ca 25 % år 1950 till ca 10 % år 1965. Denna stora befolkningsminskning skedde i huvudsak genom avgång av lejd arbetskraft och utflyttning av yngre familjemedlemmar. Genom att behovet av arbetskraft var stort inom framför allt den expanderande industrin, kunde de utflyttade erbjudas goda lönevillkor. Jordbruket lämnade ett betydande bidrag till samhällsekonomins utveckling under denna period genom de överföringsvinster som gjordes då den friställda arbetskraften kunde sysselsättas inom andra näringsgrenar. Samtidigt medförde denna stora arbetskraftsminskning, i förening med andra rationaliseringsåtgärder inom jordbruket, betydande produktivitetsvinster inom näringen. Härigenom kunde prisökningarna på livsmedel begränsas och en rimlig levnadsstandard beredas åt de i jordbruket sysselsatta. Befolkningsomflyttningarna medförde givetvis vissa problem för både de utflyttade och dem som stannade kvar i jordbruket.

Under den senaste tioårsperioden har utvecklingen fortsatt i samma riktning men i långsammare takt. Jordbrukets roll som arbetskraftsreserv för andra näringar har under denna tid varit avsevärt mindre än tidigare. Jordbrukets andel av arbetskraften har minskat från ca 10 % år 1965 till ca 5 % år 1975. Arbetskraftsminskningen under denna period har i huvudsak skett genom ålderspensionering. Brukningsenheter har lagts samman, vilket medfört minskat behov av nyrekrytering.

Den betydande *effektivisering* som ägt rum inom jordbruket under efterkrigstiden, har väsentligen skett genom att arbetskraft ersatts med maskiner etc. Minskningen av arbetskraften har haft flera orsaker. Bl. a. har det övriga näringslivet kunnat erbjuda arbetstillfällen och bättre löner än jordbruket. Ny teknik i jordbruket och ändrade prisrelationer mellan arbetskraft och andra produktionsmedel har medfört att arbetskraft ersatts med framför allt industriellt framställda produktionsmedel. Vinsterna av denna effektivisering har kommit samhället till godo dels genom att prisstegringarna på jordbruksprodukter kunnat begränsas, dels genom de insatser som friställd arbetskraft kunnat prestera i andra samhällssektorer. Vidare har de i jordbruket sysselsatta fått del av produktivitetsökningen inom den egna näringen. Minskningen av arbetskraft i jordbruket har påverkats av det allmänna sysselsättningsläget. I konjunktursvackor har minskningstakten avtagit, medan den ökat igen under konjunkturuppgångar.

Den skildrade utvecklingen har inneburit att industrin fått allt större betydelse för produktionen av jordbruksprodukter genom att inköpen av industriellt framställda produktionsmedel fortlöpande ökar. Exempelvis ökade maskinkapitalet inom jordbruket med över 50 % under perioden 1960–1975. De årliga bruttoinvesteringarna tredubblades i det närmaste under perioden. De led i livsmedelsproduktionen som ombesörjer uppsamling, förädling och marknadsföring har praktiskt taget helt övertagits av transportsektorn, livsmedelsindustrin och handeln.

Livsmedelskedjan kan sålunda numera sägas bestå av flera led, nämligen:

- Industriell produktion av maskiner, handelsgödsel, drivmedel m. m.
- Produktion av livsmedelsråvaror inom jordbruksföretagen (där jordbruket

tillhandahåller jord och arbetskraft).
- Uppsamling och förädling av råvarorna.
- Distribution av de färdiga livsmedlen fram till konsumenterna.

Mängden industriellt framställda produktionsmedel som jordbruket köper har fortlöpande stigit. Under de senaste åren har dock ökningen upphört. År 1975 inköpte jordbruket varor och tjänster från andra sektorer (inkl. investeringar) för omkring 6 miljarder kronor, vilket motsvarade närmare 60 % av jordbrukets produktionsvärde. I den nämnda summan ingår emellertid till betydande del kostnader för importerade varor. Utvecklingen har givetvis medfört att sysselsättningen i vissa industrier har blivit starkt beroende av jordbrukets inköp. Berörda industrier utgör dock endast en rätt liten del av hela industrin. Försäljningen till jordbruket torde sålunda motsvara endast några procent av industrins totala tillverkningsvärde. Jordbrukets betydelse för livsmedelsindustrin redovisas närmare i avsnitt 3.12.

Tidigare hade samspelet mellan jordbruket och övriga näringar en viss betydelse för konjunkturförloppet eftersom jordbruksproduktionen och antalet sysselsatta i jordbruket då utgjorde en mer väsentlig del av nationalprodukten resp. av den totala arbetskraften. På grund av jordbrukets minskande betydelse i samhällsekonomin är dess roll i konjunkturförloppet numera ganska obetydlig. Genom prisregleringen och gränsskyddet är jordbruket också avskärmat från de internationella konjunktursvängningar som kommer till uttryck bl. a. i varierande råvarupriser på världsmarknaden. Exporten av svenska jordbruksprodukter påverkas givetvis av förändringar på världsmarknaden. Exporten är dock liten i förhållande till vår totala jordbruksproduktion.

Utvecklingen fram till 1985

Som en följd av den nuvarande åldersstrukturen bland landets jordbrukare, får man räkna med att en betydande minskning av arbetskraften i jordbruket kommer att ske genom ålderspensionering. Nyrekryteringen av jordbruksföretagare och lantarbetare kommer därför även framöver att bestämma arbetsvolymens utveckling. Det är därvid att märka att den helt dominerande delen av de äldre jordbrukarna är verksamma vid små jordbruksföretag. Man får räkna med att dessa enheter upphör som jordbruksföretag. I många fall kommer de att läggas samman med andra företag. De företagare som kan komma att nyrekryteras skulle således inte direkt ersätta de som ålderspensioneras.

1975 års långtidsutredning har sålunda bedömt att jordbrukets andel av hela antalet sysselsatta och av BNP kommer att fortsätta att minska. Andelen sysselsatta i jordbruket väntas minska från drygt 5 % år 1975 till drygt 4 % år 1980. Arbetsvolymen inom jordbruket beräknas minska med omkring 4 % per år, jämfört med 1 à 1,5 % i industrin. Arbetsproduktiviteten i jordbruket väntas öka i något långsammare takt än i industrin, eller 5 % per år mot knappt 6 % i industrin. Jordbrukets förädlingsvärde väntas således öka obetydligt jämfört med 4–5 % per år i industrin.

Enligt material från lantbruksekonomiska samarbetsnämnden räknar man med ökade investeringar i jordbruket under den närmaste femårsperioden.

Sammantagna innebär långtidsutredningens bedömningar att jordbrukets betydelse i samhällsekonomin fortsätter att minska, fast i långsammare takt än hittills, främst till följd av flertalet övriga näringars expansion.

3 Utvecklingen inom jordbruket m. m.[1]

3.1 Befolkning och arbetskraft

Antalet sysselsatta i jordbruket, inkl. deltidsarbetande och tillfälligt sysselsatta, uppgick i juni 1975 enligt lantbrukets företagsregister (LBR) till knappt 300 000 personer, varav ca 170 000 heltidssysselsatta. Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar (AKU) redovisar för samma år den förvärvsarbetande befolkningen i jordbruket till knappt 200 000 personer, vilket motsvarade ca 5 % av den totala förvärvsarbetande befolkningen. Att de olika undersökningarna redovisar olika uppgifter förklaras av jordbrukets speciella förhållanden. Jordbruk sköts ofta i kombination med skogsbruk eller någon binäring och svårigheter uppkommer då vid särskiljandet av jordbrukets andel i arbetskraftsförbrukningen. Vidare föreligger stora säsongmässiga variationer i arbetsbelastningen. Härtill kommer att jordbruket i många fall bedrivs på deltid.

Som jämförelse kan nämnas att arbetsinsatsen i jordbruket enligt jordbrukets totalkalkyl för 1975 beräknas till 280 milj. arbetstimmar, vilket motsvarar drygt 150 000 helårsarbetande personer.

Antalet sysselsatta i jordbruket har under hela efterkrigstiden minskat. Under den senaste tioårsperioden var den årliga minskningen drygt 5 % enligt AKU. Av det totala antalet sysselsatta i jordbruket var år 1975 enligt LBR ca 20 % anställda och resterande 80 % brukare och deras familjemedlemmar. Insatserna av lejt arbete har minskat i ungefär samma takt som den totala arbetsvolymen.

Medelåldern bland jordbruksbefolkningen är betydligt högre än inom den övriga sysselsatta befolkningen. Exempelvis var 1970 enligt den senaste folk- och bostadsräkningen nära 50 % av de i jordbruket sysselsatta över 50 år, medan motsvarande andel för övriga grupper var knappt 30 %. Enligt LBR var år 1975 drygt 60 % av brukarna äldre än 50 år och en knapp tredjedel äldre än 60 år. De äldre brukarna dominerar bland de mindre företagen. Vid 45 % av de företag som 1975 hade en åkerareal om högst 10 ha var brukaren äldre än 60 år. Motsvarande tal för de företag som hade minst 50 ha åker var endast 12 %.

Två tendenser dominerar sysselsättningsutvecklingen inom jordbruket. Den ena är att den totala arbetsförbrukningen minskar snabbt, vilket har lett till en ökning i jordbrukets arbetsproduktivitet med ca 7 % per år under perioden 1960 till 1975. Den andra är att en ökande andel jordbrukare hämtar en allt större del av sin inkomst utanför jordbruket. År 1975 var

[1] Utförligare uppgifter finns bl. a. i Jordbruksstatistisk årsbok och Jordbrukets totalkalkyl.

i genomsnitt för samtliga jordbruksföretag inkomsten av jord- och skogsbruk sammanlagt något mindre än hälften av den totala inkomsten.[1] Vid drygt en tredjedel av jordbruksföretagen kan arbetsbehovet i själva jordbruksdriften beräknas motsvara högst hälften av en normal årsarbetsinsats. Andelen sådana små företag är störst i Norrland och Svealands skogsbygder, där de utgör ungefär hälften av samtliga företag. I landets södra och mellersta delar är motsvarande andel 20–30 %. Den sammanlagda arealen vid dessa brukningsenheter utgör i södra och mellersta Sverige endast en tiondel av totalarealen och i Svealands skogsbygder och Norrland en fjärdedel.

I skogsbygderna och Norrland förekommer i betydande utsträckning kombinerade jord- och skogsbruksföretag. Vid mer än en tredjedel av företagen i dessa delar av landet kan det sammanlagda arbetsbehovet i jord- och skogsbruket beräknas motsvara högst hälften av en normal årsarbetsinsats.

3.2 Åkerareal och företagsstruktur

Den svenska *åkerarealen* var som störst omkring 1920 med 3,8 milj. ha. Arealen minskade mycket långsamt fram till omkring år 1950. Under 1950-talet lades i genomsnitt 17 000 ha åker ned varje år. Nedläggningstakten har emellertid varit högst under 1960-talet, då den årliga nedläggningen var 33 000 ha. Den största delen av nedläggningen avsåg sämre åkermark i skogsbygderna och i norra Sverige. I slättbygderna i södra och mellersta Sverige har åkerarealen minskat obetydligt. Den minskning som här skett avser främst mark som tagits i anspråk för tätorternas expansion, vägbyggen m. m. Nedläggningen av åker minskade i början av 1970-talet och har de senaste åren i stort sett upphört. Se tabell 3.1.

Olikheterna i nedläggningstakt mellan slätt- och skogsbygderna har bl. a. berott på att de naturliga förutsättningarna för jordbruk är sämre i skogs-

Tabell 3.1 Åkerareal inom naturliga jordbruksområden 1961, 1970 och 1975. Brukningsenheter med mer än 2 ha åker

Produktionsområde[a]	Åkerareal, 1000 ha			Årlig förändring, %	
	1961	1970	1975	1961–1970	1970–1975
Gss	373	362	360	–0,7	–0,1
Gmb	343	334	333	–0,7	–0,1
Gns	474	469	469	–0,3	–0,0
Ss	732	689	681	–1,5	–0,2
Gsk	676	598	582	–3,0	–0,5
Ssk	271	228	224	–4,4	–0,4
Nn	223	189	182	–4,1	–0,8
Nö	204	163	149	–5,5	–1,8
Riket	3 296	3 032	2 980	–2,1	–0,3

[a] Den officiella jordbruksstatistikens åtta produktionsområden är Götalands södra slättbygder (Gss), Götalands mellanbygder (Gmb), Götalands norra slättbygder (Gns), Svealands slättbygder (Ss), Götalands skogsbygder (Gsk), Mellersta Sveriges skogsbygder (Ssk), Nedre Norrland (Nn) och Övre Norrland (Nö).
Källa: Statistiska centralbyrån.

[1] Sammanräknad nettoinkomst av det egna företaget enligt inkomstdeklarationerna. Se vidare avsnitt 3.8.

bygderna än i slättbygderna. Åkermark med låg avkastning, dålig arrondering etc. har därför snabbare tagits ur produktionen i skogsbygderna än i slättbygderna.

Sammanslagning av *brukningsenheter* har ägt rum framför allt i slättbygderna och där lett till att allt större del av den totala åkerarealen numera finns inom större storleksgrupper. I skogsbygderna har samtidigt jordbruksdriften helt upphört vid ett betydande antal mindre gårdar och åkerarealen vid dessa har i många fall tagits ur produktion. Under den senaste tioårsperioden har, som framgår av tabell 3.2, antalet jordbruksföretag minskat med drygt 50 000 eller med nära 30 %. Nedläggningarna har främst gällt mindre företag. Ofta har det nedlagda företagets åker tillförts andra brukningsenheter, i många fall genom arrendering. Nära 1,2 milj. ha, eller 40 % av åkerarealen, arrenderades 1975. År 1960 var andelen arrenderad åker endast 29 %. Hela ökningen har skett genom tillskottsarrenden. Den sammanlagda åkerarealen vid helt arrenderade gårdar minskade under 1960-talet men har under de senaste åren ökat något. F. n. brukas dock 10 % mindre areal vid helt arrenderade företag än vid 1960-talets början. Mellan åren 1961 och 1975 ökade antalet företag med både ägd och arrenderad åker – blandbruken – från 42 000 till 44 000. Samtidigt minskade det totala antalet företag med 43 %. Mätt i areal arrenderad åker har förändringen varit än mer påtaglig. Sedan 1960 har den arrenderade åkern vid blandbruken mer än fördubblats och uppgår nu till drygt en halv miljon hektar eller 18 % av landets totala åkerareal. Den snabbaste ökningen har skett i norra Sverige. Där är också andelen tillskottsarrenderad åker störst, 31 % av all åker.

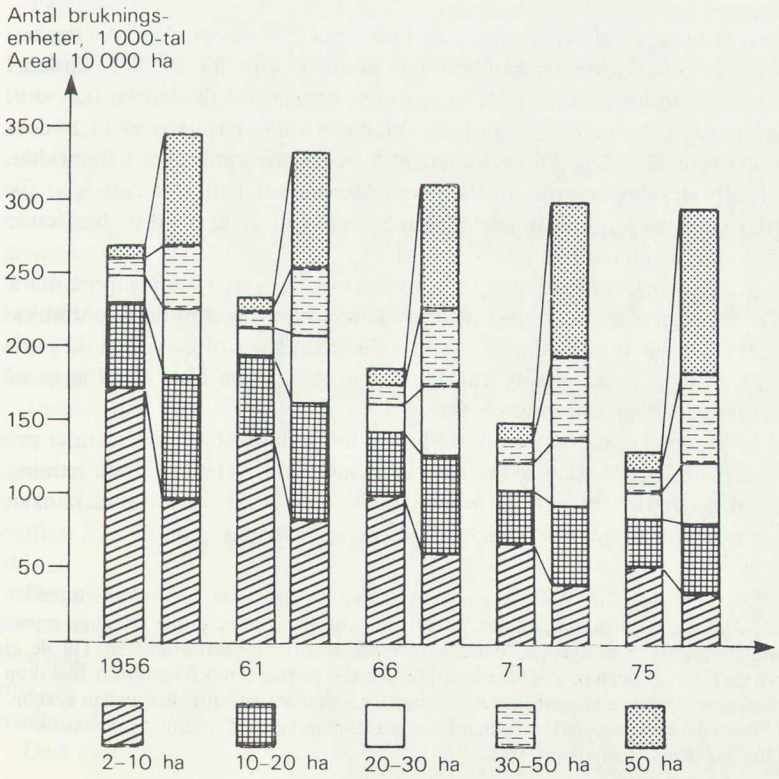


Diagram 3.1 Utvecklingen av antalet brukningsenheter i olika storleksgrupper (vänstra stapeln) och deras andel av den totalt brukade arealen (högra stapeln).

Källa: Lantbruksekonomiska samarbetsnämnden.

Tabell 3.2 Antalet jordbruksföretag fördelade på storleksgrupper 1961, 1970 och 1975. Brukningsenheter med mer än 2 ha åker

Storleksgrupp, ha åker	Antal företag			Årlig förändring, %	
	1961	1970	1975	1961–1970	1970–1975
2,1– 5,0	47 301	32 122	23 884	–9	–6
5,1– 10,0	55 025	41 417	31 357	–7	–5
10,1– 20,0	43 754	38 309	32 385	–3	–3
20,1– 30,0	18 433	18 254	16 784	–0	–2
30,1– 50,0	13 231	14 791	15 384	+3	+1
50,1–100,0	6 280	7 895	9 180	+6	+3
100,1–	2 243	2 576	2 975	+4	+3
Summa	186 267	155 364	131 949	–4	–3

Källa: Statistiska centralbyrån.

Företagsnedläggningarna har således möjliggjort en strukturrationalisering. Medelarealen har under den redovisade tioårsperioden ökat från 17 till 23 ha åker per företag. Den andel av den totala åkerarealen som finns vid brukningsenheter med minst 30 ha har ökat från 44 % till 59 %. Dessa företag utgör en femtedel av det totala antalet brukningsenheter. Företagsstrukturen och dess förändring beskrivs i diagram 3.1.

3.3 Kapital och investeringar

Den grundläggande kapitalresursen i jordbruket är *åkermarken*. Av det beräknade totala fastighetskapitalet i jordbruket, som för år 1975 värderas till 25–30 miljarder kr., utgör markvärdet ungefär tre fjärdedelar och ekonomibyggnader m. m. en fjärdedel. Markens värde påverkas av bl. a. dess avkastningsförmåga och av förväntad lönsamhet i jordbruket i framtiden. Särskilt strävandena till storleksrationalisering har haft stor betydelse för efterfrågan på jordbruksmark. Marginella tillskott av åker till de bestående företagen värderas ofta mycket högt.

I tättbefolkade områden styrs markpriserna även av efterfrågan på mark för bebyggelse m. m. I vissa delar av landet efterfrågas mindre jordbruksfastigheter för fritidsändamål. Även inflationen har stor betydelse för jordbruksfastigheternas prisutveckling. P. g. a. inflationen ökar efterfrågan på värdebeständiga placeringsobjekt.

I diagram 3.2 återges prisutvecklingen för jordbruksfastigheter under perioden 1957–1974. Den redovisade indexserien har beräknats med ledning av SCB:s fastighets- och taxeringsstatistik, som beskriver prisutvecklingen för jordbruksfastigheter i relation till deras taxeringsvärden.[1]

[1] De s. k. köpeskillingskoefficienter, som redovisas i statistiken, utgör kvoten mellan köpeskilling och taxeringsvärde. Statistiken omfattar i princip alla frivilliga representativa köp av fastigheter, vilka är taxerade som jordbruksfastigheter. Till de ej representativa köpen räknas bl. a. släktköp och köp mellan stat och kommun. Släktköp föreligger om köpet är gjort mellan exempelvis föräldrar och barn eller mellan syskon. Förvärv på exekutiv auktion, genom inlösen, expropriation eller annat s. k. extinktivt fång ingår ej i redovisningen.

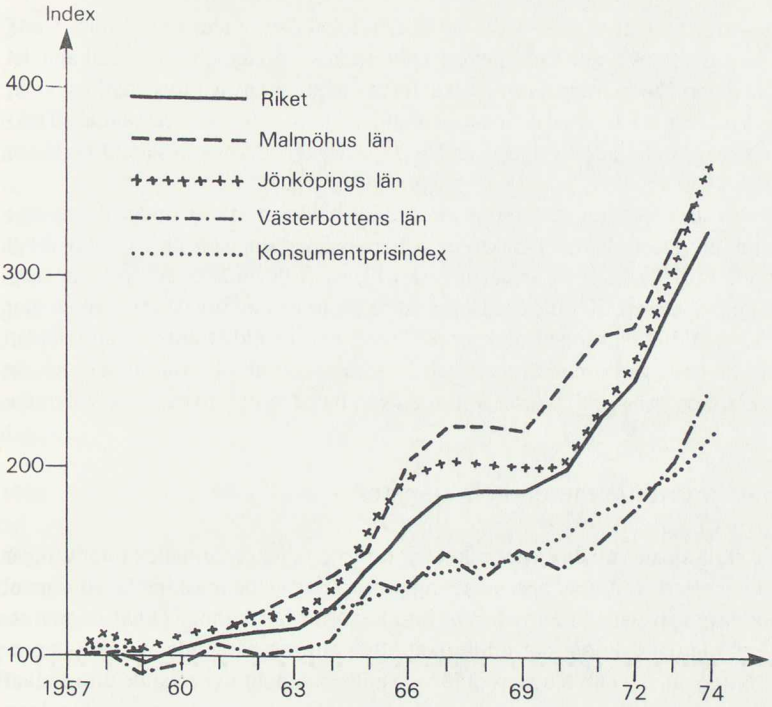


Diagram 3.2 Prisutvecklingen för jordbruksfastigheter. Index 1957 = 100.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Fastighetspriserna har under den senaste femtonårsperioden nästan trefaldigats. Realt har priserna på jordbruksfastigheter ökat med knappt 50 %. I genomsnitt under hela perioden har realprisstegringen varit 2,7 % per år. Priserna har under perioden ökat i varierande takt. Under de första åren av 1960-talet steg priserna i takt med den allmänna prisutvecklingen. Vid mitten av 1960-talet steg fastighetspriserna snabbare. Mellan 1963 och 1966 ökade priserna realt med nära 25 %. Därefter steg fastighetspriserna under en följd av år ungefär i takt med inflationen. Under 1973 och 1974 steg priserna åter snabbare, realt ökade de med 14 % under dessa båda år. Det bör därvid noteras att uppgången under dessa år var särskilt stark i skogsbygderna och delvis berodde på den gynnsamma skogskonjunkturen. För något större gårdar i slättbygderna stannade realprisstegringen under de senaste åren vid några få procent.

Jordbrukets bestånd av *övrigt varaktigt realkapital* i form av maskiner, djur, markanläggningar och byggnader har i reala värden varit i det närmaste konstant under hela efterkrigstiden. För år 1975 kan det samlade realkapitalet (exkl. marken) i jordbruket värderas till drygt 30 miljarder kr., varav drygt hälften avser byggnader och ungefär en fjärdedel traktorer och övriga maskiner.

De alltmer dominerande maskininvesteringarna har sänkt medelåldern för realkapitalet och därmed också höjt rörligheten i jordbrukets kapitalbestånd. Denna utveckling innebär att trögheten i jordbrukets anpassningsprocess minskar. Denna tröghet har hittills varit ett betydande hinder för jordbrukets anpassning till förändrade villkor för näringen.

Den årliga bruttoinvesteringen, den "rörliga delen" av det fasta realka-

pitalet, utgör endast 3 % av det totala kapitalbeståndet exkl. djur. Detta innebär att över en tioårsperiod byts endast en tredjedel av realkapitalet ut. Annorlunda uttryckt är realkapitalets genomsnittliga livslängd ca 30 år. Skillnaderna i livslängd är stora mellan olika typer av realkapital. Traktorernas beräknade livslängd är 15–20 år. Byggnadernas livslängd beräknas till 25–50 år, beroende bl. a. på typ av byggnad.

Bruttoinvesteringarna inom jordbruket har ökat starkt under de senaste åren. Investeringarna i traktorer och maskiner uppgick år 1975 till drygt 1 500 milj. kr. Samma år var investeringarna i byggnader och markanläggningar 800 resp. 70 milj. kr. Den snabba ökningen av investeringarna under 1974 och 1975 i främst traktorer och maskiner berodde främst på strävanden att rationalisera växtodlingen och husdjursskötseln. Lönsamheten och de goda skördarna under dessa år torde även ha påverkat investeringsvolymen.

3.4 Förnödenheter och tjänster

Produktionstekniken i jordbruket har undergått genomgripande förändringar under efterkrigstiden. Specialisering, utveckling av de maskinella redskapen, förbättrat avelsmaterial och nya utsädessorter har kännetecknat denna utveckling. Härigenom har jordbruket blivit alltmer beroende av inköpta produktionsmedel och tjänster. Snabbväxande och högt avkastande djur kräver hägvärdiga, oftast importerade, fodermedel. Den höga avkastningsförmågan hos de nya sorterna i växtodlingen förutsätter mera gödsling än tidigare sorter. Ny odlingsteknik med ökad mekanisering förutsätter inköpta maskiner och inköpt energi. Exemplen kan mångfaldigas.

Den relaterade utvecklingen gick snabbast under 1950- och 1960-talen. Alltjämt ökar dock volymen av jordbrukets inköp av förnödenheter och tjänster från andra sektorer. Den uppgick 1975 till 4,9 miljarder kr. De viktigaste posterna avsåg köpfodermedel (1,6 miljarder kr.), handelsgödsel (0,9 miljarder kr.), reparationer och underhåll av maskiner, byggnader m. m. (0,9 miljarder kr.) samt tjänster (0,9 miljarder kr.). Se tabell 3.3.

Tabell 3.3 Jordbrukets inköp av förnödenheter och tjänster, milj. kr.

	Löpande priser			1968 års priser		
	1965	1970	1975	1965	1970	1975
Handelsgödsel och kalk	392	482	874	421	479	533
Köpfodermedel	776	1 017	1 556	860	912	1 088
Övriga förnödenheter	312	356	690	369	372	308
Reparationer och underhåll	507	556	868	557	509	503
Tjänster	503	557	909	554	575	690
Summa	2 490	2 968	4 897	2 761	2 847	3 122

Källa: Statens jordbruksnämnd.

3.5 Produktionsvolymen[1]

Totalproduktionen i jordbruket uppgick år 1976 till ca 12 miljarder kr. Produktionen, mätt både i fasta priser och i kalorier, har under större delen av efterkrigstiden varit i stort sett oförändrad om man bortser från de variationer som skiftande årsmån medfört. Under 1970-talet har dock produktionen ökat något. Den minskning i bl. a. åkerarealen, antalet brukningsenheter och antalet sysselsatta inom jordbruket som skett har sålunda uppvägts av en ökad produktion per enhet. Denna ökning har till stor del grundats på ökad användning av inköpta förnödenheter, maskiner m. m. Jordbrukets bidrag till bruttonationalprodukten (BNP), produktionsvärdet efter avdrag för inköp av produktionsmedel etc., minskade under 1950- och 1960-talen. Under 1970-talet har dock denna minskning upphört. Se diagram 3.3.

Fördelningen mellan animalie- och vegetabilieproduktionen var under 1950-talet och första hälften av 1960-talet ungefär konstant. Den andel av det totala produktionsvärdet som avser vegetabiliska produkter har sedan 1950-talets början legat på omkring 20 %; den har dock ökat något under de senaste åren. Det bör härvid observeras att huvuddelen av vegetabilierna används inom jordbruket som foder och därför inte ingår i det angivna procenttalet. Inom animalie- resp. vegetabilieområdet vart för sig har kraftiga förändringar ägt rum.

[1] För enskilda prisreglerade produkter lämnas i kap. 16 översikter över produktions- och marknadsutvecklingen under den senaste tioårsperioden.

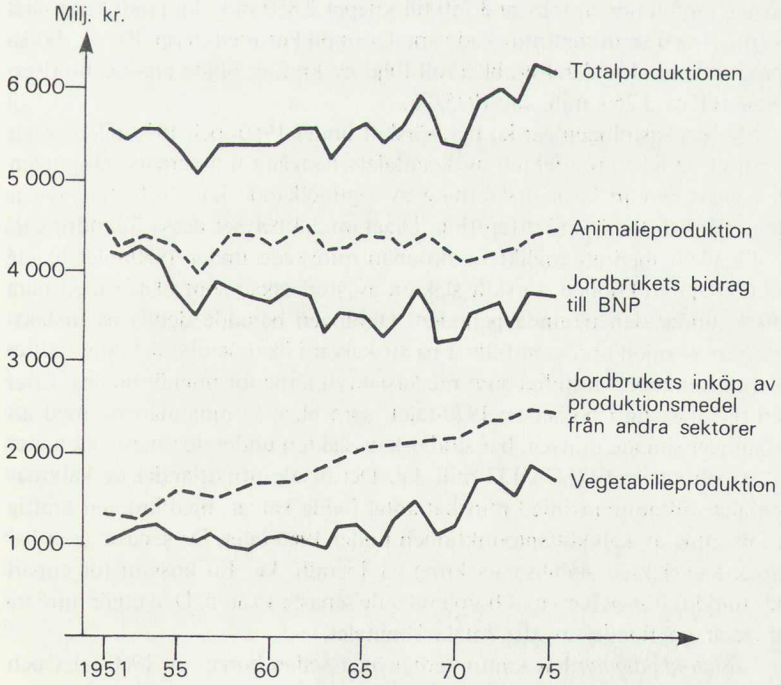


Diagram 3.3 Jordbrukets produktionsvolym, bidrag till BNP samt inköp av produktionsmedel från andra sektorer 1951–1975 i 1968 års priser, milj. kr.

Källa: Statens jordbruksnämnd.

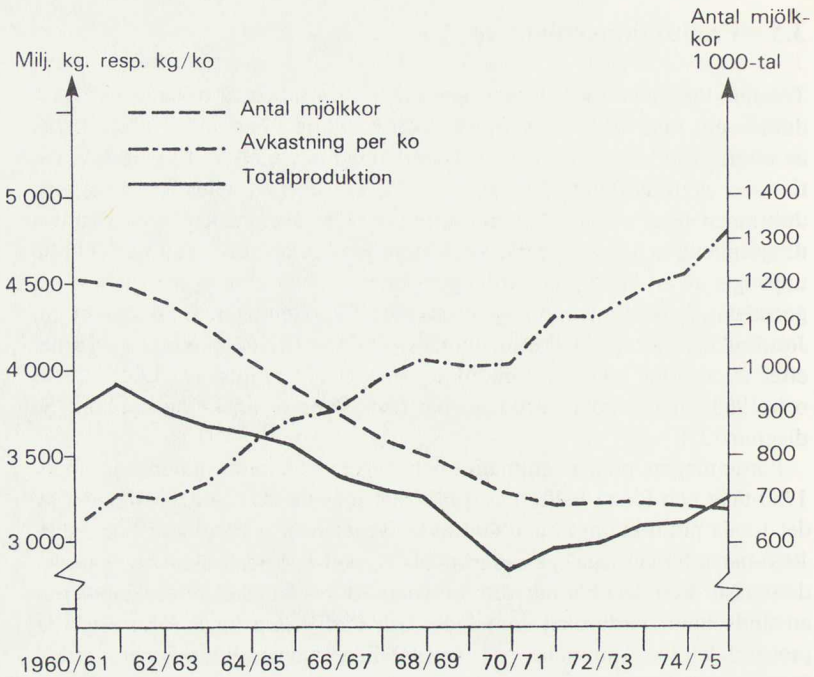


Diagram 3.4 Mjölkproduktionens utveckling.

Källa: Lantbruksekonomiska samarbetsnämnden.

Animalieproduktion

Utvecklingen inom animalieområdet utmärktes under 1960-talet av en fortlöpande minskning av mjölkproduktionen. Sedan början av decenniet minskade produktionen från ca 3 750 till knappt 2 850 milj. kg produktionsåret 1970/71 och samtidigt minskade antalet mjölkkor med drygt 40 %. Mjölkproduktionen har därefter, bl. a. till följd av kraftigt höjda producentpriser, ökat till ca 3 260 milj. kg 1975/76.

Mjölkavkastningen per ko har, särskilt under 1960- och 1970-talen, stigit kraftigt varigenom effekten av koantalets nedgång motverkats. Ökningen har skett genom bl. a. utslaktning av lågmjölkande kor, förbättrat avelsmaterial och förbättrad utfordring. Diagram 3.4 belyser dessa förändringar.

Parallellt med att mjölkproduktionen minskade under 1960-talet ökade nötköttsproduktionen, särskilt slakten av storboskap som ökade med nära 50 % under den nämnda perioden. Ökningen berodde delvis på utslaktningen av mjölkkor, men främst på att kalvar i ökande utsträckning föddes upp till ungnöt, samtidigt som medelslaktvikterna för ungnöt höjdes. Efter en tillbakagång i början av 1970-talet, som bl. a. sammanhängde med att koantalet slutade minska, har storboskapsslakten under de senaste åren åter ökat och var år 1975/76 133 milj. kg. Det ökade utnyttjandet av kalvmaterialet, tillsammans med minskat antal födda kalvar, medförde en kraftig minskning av kalvköttsproduktionen under 1960-talet. De senaste åren har dock kalvslakten stabiliserats kring ca 15 milj. kg. En kostam för enbart köttproduktionen har vuxit fram under de senaste 15 åren. Den utgör numera ungefär en tiondel av det totala koantalet.

Fläskproduktionen har kontinuerligt ökat sedan början av 1960-talet och

var år 1975/76 288 milj. kg eller drygt 30 % större än i början av 1960-talet. Den snabba uppgången i svinslakten berodde bl. a. på att svinuppfödningen varit förhållandevis lättmekaniserad, vilket medfört en relativt god lönsamhet. Genom ombyggnad av befintliga ladugårdar till svinstallar har många brukare kunnat övergå från den mera svårmekaniserade mjölkproduktionen till svinproduktion.

Uppgången i fläskproduktionen har varit en följd av snabba framsteg på avelsområdet och inom utfodringstekniken. Den ökade tillväxthastigheten har lett till en snabbare omsättningshastighet i slaktsvinsuppfödningen och därmed ett effektivare utnyttjande av byggnadsutrymmena. Samtidigt har produktionen strukturellt förskjutits mot större och effektivare besättningsstorlekar.

Produktionen av *får- och hästkött* har liten betydelse för landets livsmedelsförsörjning och uppgick 1975/76 till 4 resp. 2 milj. kg. Sedan början av 1960-talet har fårköttsproduktionen ökat påtagligt, medan hästslakten minskat som en följd av den minskade häststammen.

Produktionen av *ägg* ökade successivt under 1960-talet, med vissa variationer mellan åren. Under 1970-talet synes ökningen ha upphört och produktionen uppgick 1975/76 till 105 milj. kg. Produktionen av *fjäderfäkött* har ökat mycket snabbt, från 12 milj. kg år 1960 till ca 40 milj. kg år 1975/76.

Vegetabilieproduktion

Inom vegetabilieproduktionen har, främst under 1960-talet, stora vallarealer friställts till följd av minskat antal kor och hästar. Härigenom har utrymme lämnats för ökad odling av främst spannmål. Även en allmän övergång från grovfoder till kraftfoder inom främst mjölkproduktionen har verkat i denna riktning. Utvecklingen har medfört att spannmål blivit den helt dominerande grödan i vissa delar av landet, främst i mellansverige. Intresset för alternativgrödor i växtföljden har därför tilltagit. Odlingen av oljeväxter, särskilt våroljeväxter, och baljväxter har sålunda ökat.

Nedgången av vallarealen har till betydande del skett i samband med att åkern togs ur bruk. Under åren 1960–1975 minskade sålunda den totala åkerarealen från 3,36 till 2,98 milj. ha. Arealutvecklingen framgår av diagram 3.5.

Som nämnts har minskningen av vallodlingen lett till en ökning av spannmålsodlingen, främst under 1960-talet. Den största delen av ökningen svarade fodersäden för. Under 1970-talet har spannmålsodlingens omfattning i stort sett varit oförändrad, bortsett från årsmånsbetingade variationer. Under hela perioden 1960–1975 har spannmålsarealen ökat med omkring 10 % samtidigt som totalskörden av spannmål ökat med drygt 40 %. År 1975 uppgick den beräknade normskörden till 5 300 milj. kg.

Den viktigaste orsaken till den nämnda uppgången av spannmålsproduktionen har varit den starka ökningen av hektaravkastningen. Denna ökning, som främst berott på ökad användning av handelsgödsel samt på framsteg inom växtförädling och växtskydd, har för övrigt varit märkbar för de flesta grödor.

En annan påtaglig förändring inom vegetabilieområdet är utvecklingen

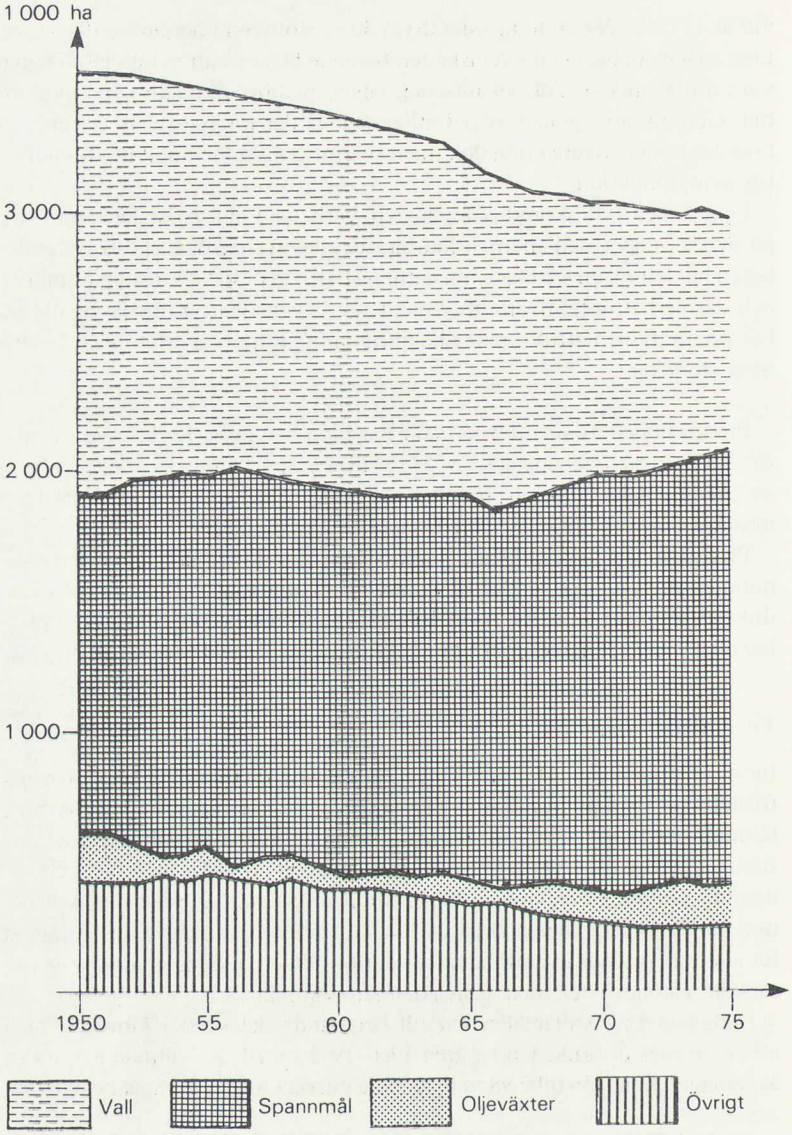


Diagram 3.5 Åkerjordens användning 1950–1975.

Källa: Jordbruksstatistisk årsbok.

av arealerna för oljeväxter. Efter att ha minskat kraftigt under 1950-talet låg odlingen under 1960-talet på ungefär oförändrad nivå kring 100 000 ha, med vissa variationer mellan åren. Under 1970-talet har odlingen ökat kraftigt till omkring 160 000–170 000 ha. Våroljeväxterna har härvid svarat för den största ökningen. Denna utveckling har sammanhängt med bl. a. framsteg inom växtförädlingen, med ny odlingsteknik och med strävanden att förbättra växtföljden. Vid de gårdar som inte har nötkreatur och därmed inte heller vallodling, har oljeväxter framstått som den viktigaste alternativgrödan till spannmål, särskilt som samma maskinella utrustning kan användas vid odling av såväl spannmål som oljeväxter.

Potatisarealen har mellan 1960 och 1975 minskat med drygt 60 %. Minsk-

ningen gäller främst matpotatis; fabrikspotatisarealen som numera utgör ungefär en fjärdedel av hela arealen har minskat obetydligt. Den totala produktionen har under den nämnda perioden minskat med endast ca 40 % till drygt 1 000 milj. kg vid normalskörd.

Odlingen av sockerbetor uppgick under 1950-talet till mer än 50 000 ha. Under 1960-talets första del minskade odlingen till 40 000–45 000 ha. Efter 1967 års sockeravtal uppgick arealen till 40 000–42 000 ha. Som en följd av det 1974 träffade sockeravtalet ökade odlingen samma år till 46 000 ha och 1975 till ytterligare 52 000 ha. Dessa ökningar har möjliggjorts genom förlängd kampanj vid sockerbruken. 1975 års areal kan vid normskörd väntas avkasta ca 2 100 milj. kg betor, motsvarande knappt 300 milj. kg socker.

3.6 Rationalisering och produktivitet

Målet för 1967 års jordbrukspolitik var bl. a. att viss samhällsekonomiskt motiverad minskning av produktionen skulle åstadkommas, samtidigt som rationaliseringsverksamheten skulle främjas. Prispolitiken skulle kännetecknas av viss återhållsamhet, som skulle påskynda den eftersträvade produktionsanpassningen och stimulera rationaliseringen av produktionen. Samtidigt planerades rörlighetsstimulerande åtgärder. Den prispolitiska återhållsamheten medförde bl. a. en snabb minskning av mjölkproduktionen, framför allt genom att mindre besättningar slogs ut. Den tekniska utvecklingen gjorde det dessutom i många fall fördelaktigt att ersätta mjölkproduktion med spannmåls- eller fläskproduktion. Resultatet av denna rationalisering av jordbruksproduktionen blev en förhållandevis snabb produktivitetsutveckling.

Rationaliseringsutvecklingen

Utvecklingen inom jordbruket efter 1967, som utförligare redovisats i de föregående avsnitten, har både varit en förutsättning för en rationalisering av produktionen och en följd av rationaliseringen. Förändringar på lång sikt i markanvändning, lokalisering av produktionen, produktionens omfattning samt i arbets- och kapitalbehov påverkas av externa faktorer såsom efterfrågan på livsmedel, offentlig pris- och konsumentpolitik, ny teknik, förädling och distribution m. m. Den ständigt pågående anpassningsprocessen påverkas på kortare sikt av jordbrukarnas reaktioner på förändringar i markutbud, inkomstmöjligheter i jordbruket, inkomst- och anställningsmöjligheter utanför jordbruket m. m.

Införandet av ny teknik[1] har haft direkta effekter på produktionen av jordbruksprodukter. Ny teknik har framför allt varit arbetskraftbesparande och har medfört produktion i större skala, vilket har varit ekonomiskt fördelaktigt. Miljövårdspolitiken har dock i viss mån begränsat expansionen av de större animalieproducerande företagen.

Det inbesparande arbetskraftbehovet har medfört en betydande sysselsättningsminskning, vilket framgår av avsnitt 3.1. Minskningen har skett främst genom uteblivna generationsväxlingar. Under perioden 1966–1975 slutade mer än 50 000 personer att vara jordbrukare utan att nya brukare

[1] Med ny teknik brukar man avse dels de nya produktionsprocesser och produkttyper som kommer av tekniska framsteg inom forskning och utvecklingsverksamhet, dels de nya kunskaper och den ökade skicklighet som börjar tillämpas i produktionen, ofta som en följd av förbättrad utbildning och effektivare organisation av produktionen.

tillträdde. Den uteblivna rekryteringen har haft betydelse för rationaliseringsprocessen i två avseenden. Först och främst har den inneburit en betydande arbetskraftsminskning inom jordbruksnäringen. Dessutom har den indirekt medfört ett utbud av mark tillgängligt för storleksrationalisering.

Förändringar i företagsstorlek, företagsstruktur, arealanvändning samt nedläggning av åkermark är tecken på den pågående rationaliseringsprocessen. I denna process har resursen mark och dess rörlighet stor betydelse. Under perioden 1968–1975 var enligt lantbruksstyrelsen det totala utbudet av åkermark för storleksrationalisering 373 000 ha, fördelat på följande grupper:

Nedlagd åkermark	97 000 ha
Tillköpt mark	152 000 ha
Tillarrenderad mark	124 000 ha
Summa	373 000 ha

Till detta kommer ett betydande utbud av åkermark genom att bestående brukningsenheter byter brukare, oftast i samband med generationsväxlingar.

Storleken av rationaliseringsvinsten i jordbruket, i form av överförings-och omfördelningsvinster, har diskuterats i ett flertal undersökningar. På grund av brist på data som registrerar rationaliseringsprocessen och svårigheter att definiera rationaliseringsbegreppet är rationaliseringsvinsterna svåra att kvantifiera. Se även kap. 20.

Produktivitetsutvecklingen

Rationaliseringen av jordbruksproduktionen har fört med sig en förhållandevis snabb ökning av arbetsproduktiviteten, dvs. produktionen per arbetstimme. I diagram 3.6 belyses utvecklingen av produktiviteten (brutto) i jordbruket.

Arbetsproduktiviteten, definierad som bruttoförädlingsvärdet dividerat med arbetsvolymen, har under den senaste 15-årsperioden ökat med i medeltal 7 % per år. Under perioden ökade förädlingsvärdet obetydligt, medan arbetsvolymen minskade med drygt 6 % per år. Den produktivitetsutveckling som registreras har således kommit till uttryck i minskade arbetsinsatser inom ramen för en oförändrad produktionsvolym. Det är därvid att märka att den beräknade produktivitetsökningen avser hela jordbruket. En betydande del av arbetsminskningen har kommit till stånd genom nedläggning av orationella enheter och en övergång till mindre arbetskrävande produktionsgrenar. Den delen av minskningen är således en följd av strukturrationaliseringen. Härtill kommer de arbetsbesparingar som kunnat ske till följd av förbättrad produktionsteknik.

I samband med prisöverläggningarna våren 1974 bedömdes på grundval av vissa beräkningar, den genomsnittliga rationaliseringsvinsten inom jordbruket till 4,5 % per år.

Drivkraften bakom den beskrivna utvecklingen har främst varit att prisrelationerna mellan arbetskraft å ena sidan och kapitalvaror och inköpta

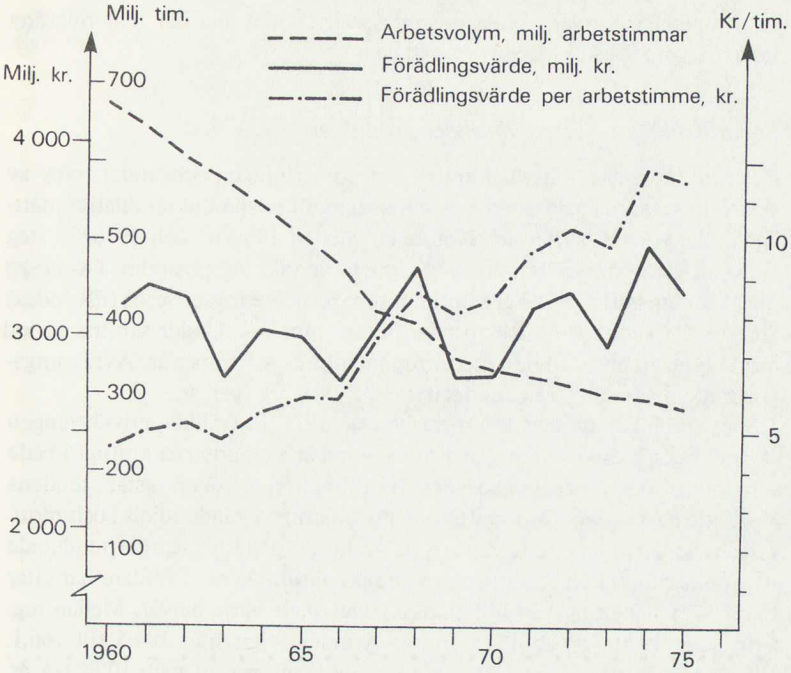


Diagram 3.6 Produktivitetsutvecklingen i jordbruket.

Källa: Statens jordbruksnämnd.

förnödenheter å andra sidan successivt förskjutits till förmån för de senare. Samtidigt har den förbättrade avkastningsförmågan hos djurbestånd och utsädessorter minskat arbetsbehovet i relation till produktionsvolymen.

3.7 Prisutvecklingen för jordbruksprodukter och produktionsmedel

Jordbruksprisregleringen i Sverige sker, som närmare framgår av kap. 12, genom bl. a. ett gränsskydd varigenom priserna i partiledet (prisregleringspriserna, PR-index) stabiliseras och i flertalet fall hålls på en högre nivå än världsmarknadspriserna. Importen är i princip fri, men med hjälp av införselavgifter och prisgränser dämpas beroendet av den internationella marknaden. Partiprisnivån bestämmer de priser (s. k. avräkningspriser, A-index) som förädlingsföretagen och partihandeln kan betala till jordbrukarna för deras leveranser. Emellertid kan skillnader i utveckling mellan prisreglerings- och avräkningspriser uppstå, om uppsamlings- och förädlingskostnader inom prisregleringens ram har en mot partipriserna avvikande utveckling. Vidare påverkas avräkningspriserna av avgifter och subventioner. S. k. interna avgifter dras från avräkningspriserna för att täcka exportförluster. Uttaget har varit betydande vissa år, t. ex. under 1972. De från 1973 utgående livsmedelssubventionerna har medfört att avräkningspriserna kunnat öka snabbare än prisregleringspriserna. I stället för att prishöjningarna tas ut direkt från konsumenterna, erhåller nämligen jordbruket dessa prishöjningar i form av statliga pristillägg.

Prisutvecklingen inom jordbrukets område mäts med lantbruksekonomis-

ka samarbetsnämndens olika prisindexserier, vilka alla har regleringsåret 1966/67 som basår (1966/67 = 100).[1]

Prisutvecklingen för jordbrukets produkter

På grund av en viss återhållsamhet vid prissättningen och under tryck av låga världsmarknadspriser steg priserna på jordbruksprodukter relativt måttligt under senare hälften av 1960-talet. Mellan 1966/67 och 1970/71 steg lantbruksekonomiska samarbetsnämndens avräkningsprisindex (A-index) med i genomsnitt 1 % per år samtidigt som prisregleringspriserna (PR-index) steg med i genomsnitt 2 % per år. Se diagram 3.7. Under samma period ökade konsumentprisindex med i genomsnitt ca 4,5 % per år. Avräkningspriserna nivå sjönk således realt med 3,0–3,5 % per år.

Som en följd av den av riksdagen år 1971 fastställda prissättningen på jordbruksprodukter från den 1 juli samma år steg priserna kraftigt i både avräknings- och prisregleringsledet. Härtill bidrog också en fastare tendens på världsmarknaden. Den kraftigaste prishöjningen gällde mjölk, och motiverades av att mjölkproduktionen på grund av dålig lönsamhet tenderade att sjunka till en från försörjningssynpunkt alltför låg nivå. Vidare har efter 1 juli 1971 justeringar av inflationsskyddet skett varje halvår. Mellan regleringsåret 1970/71 och 1975/76 har A-index stigit från 104,5 till 166,1, vilket innebär en ökningstakt motsvarande i genomsnitt nära 10 % per år. Med hänsyn till konsumentprisindexutvecklingen ökade avräkningspriserna realt med i genomsnitt ca 1,5 % per år.

Prisutvecklingen har varit olika för vegetabilier resp. animalier. Indextalet för vegetabilier i A-index låg ännu 1972/73 kvar vid 1966/67 års nivå (dvs. omkring 100), vilket innebar en årlig realprissänkning med i genomsnitt 5 %. Under de följande åren steg vegetabilieindex snabbt till ca 140 år 1975/76. Animalieindex började stiga redan 1970/71 och har därefter ökat med i genomsnitt 10 % per år till 174 år 1975/76. Det är främst mjölkproduktionen och nötkött som haft en gynnsam prisutveckling. Avräkningspriset för mejerimjölk har sedan 1970/71 ökat med närmare 90 %.

I motsats till vad som gäller för A-index har i PR-index priserna för vegetabilier under 1970-talet stigit snabbare än för animalier. Skillnaderna härvidlag mellan de båda indexserierna förklaras av jordbruksprisregleringens inverkan.

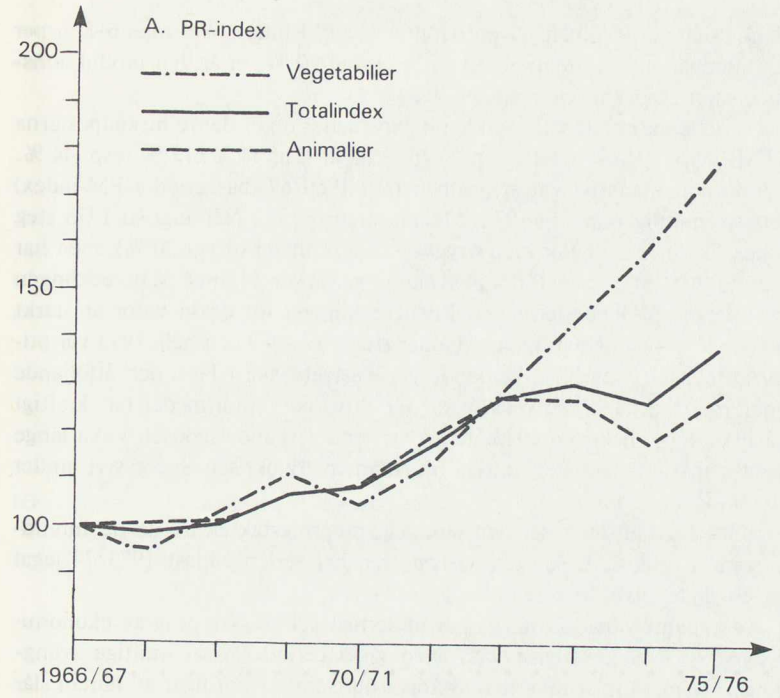
Inom animalieområdet har prissubventionerna hållit tillbaka partipriserna i förhållande till avräkningspriserna. På vegetabiliesidan har bl. a. ökade internavgifter på brödsäd och oljeväxtfrö (förmalningsavgift resp. fettvaruavgift) vidgat gapet mellan avräkningspriser och prisregleringspriser.

Produktionsmedel

Prisutvecklingen för jordbrukets produktionsmedel registreras med lantbruksekonomiska samarbetsnämndens produktionsmedelsprisindex (PM-index). PM-index omfattar jordbrukets kostnader för förnödenheter, tjänster, avskrivning, underhåll samt ränta på lånat kapital. Däremot registrerar PM-index inte förändringar av kostnaderna för arbete och eget kapital[2] Priserna på jordbrukets produktionsmedel har sedan mitten av 1960-talet i allmänhet

[1] En utförlig redogörelse för indexserierna vad avser beräkningsmetoder m. m. finns i "Prisindex på jordbruksområdet", lantbruksekonomiska samarbetsnämnden, Stockholm 1976.

[2] Dessa kostnader ingår dock i det s. k. utvidgade PM-index.



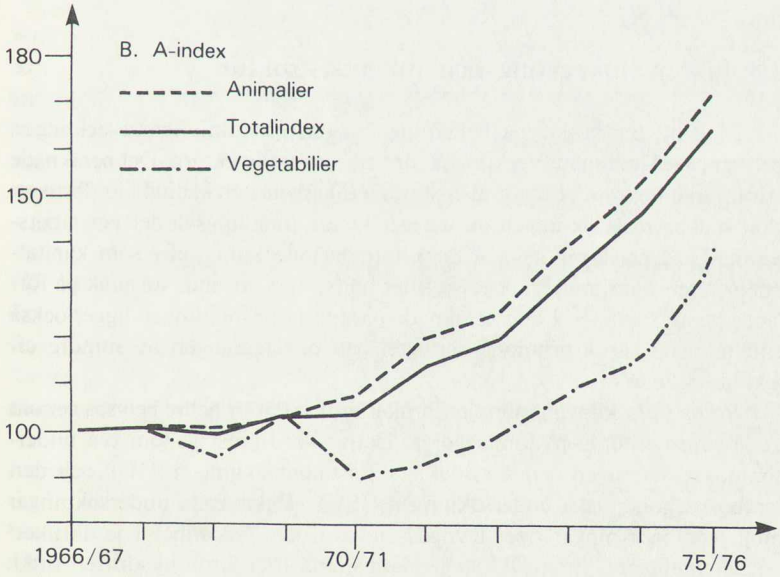


Diagram 3.7 Prisutvecklingen inom jordbruksområdet. Prisregleringsprisindex resp. avräkningsprisindex. 1966/67 = 100.

Källa: Lantbruksekonomiska samarbetsnämnden.

stigit något svagare än den allmänna prisnivån, mätt med konsumentprisindex (KPI). Förhållandet gäller även om man beaktar att KPI i motsats till PM-index registrerar höjningar av indirekta skatter (främst omsättnings- resp. mervärdeskatt). Under perioden 1966/67–1971/72 steg PM-index med i genomsnitt endast 2,5 % per år, vilket innebar en realprissänkning med drygt 2 % per år. Åren 1972/73 och 1973/74 steg PM-index snabbare än

den allmänna prisnivån. Även därefter har PM-index ökat med 6–8 % per år, men genom att inflationen varit omkring 10 % per år, har produktionsmedelspriserna sjunkit realt.

Förnödenheter, tjänster och kapitalkostnader utgör de tre huvudposterna i PM-index. Deras andel av indexvikterna är f. n. 44 %, 12 % resp. 44 %. För förnödenheterna var stegringen från 1966/67 (basperiod i PM-index) relativt måttlig fram till 1972. Mellan augusti 1972 och augusti 1973 steg index för förnödenheter med drygt 35 indexenheter (drygt 30 %), men har därefter haft ett lugnare förlopp. Svängningarna beror främst på utvecklingen av priserna på köpfodermedel. Prisutvecklingen för dessa varor är starkt beroende av världsmarknaden. Under slutet av 1972 och hela 1973 var priserna mycket höga bl. a. beroende på felslaget fiske i Peru och åtföljande brist på fiskmjöl. Prisutvecklingen för driv- och smörjmedel har kraftigt påverkats av oljekrisen 1973. Även priserna på handelsgödsel, vilka länge legat ganska stilla, steg under inverkan av oljekrisen successivt under 1973/74.

Index för tjänster visar den jämnaste stegringstakten av de tre huvudposterna i index. Av de redovisade åren har serien endast 1973/74 legat på en lägre nivå än totalindex.

Av kapitalkostnadsposterna har underhåll och avskrivning av ekonomibyggnader stigit kraftigast, och även vissa perioder visat kraftiga svängningar, främst under inverkan av trävarupriserna. Ändringar av räntan slår igenom i index i räntekostnadsposten och har relativt stor inverkan på index.

3.8 Inkomstutveckling och inkomststruktur

De i avsnitt 3.6 beskrivna beräkningarna om produktivitetsutvecklingen belyser också inkomstutvecklingen för hela jordbrukssektorn. Det beräknade bruttoförädlingsvärdet utgör ju ersättning till arbete och kapital i jordbruket. Den snabba reala ökningen av det beräknade förädlingsvärdet per arbetstimme (7 % per år) motsvarar dock inte en löneökning, eftersom kapitalintensiteten i jordbruket successivt har höjts, med stigande anspråk på förräntning av kapitalet. I den beräknade produktivitetshöjningen ligger också effekterna av strukturrationaliseringen och nedläggningen av mindre effektiva enheter.

Inkomstutvecklingen inom jordbruket brukar därför hellre belysas genom beräkningar utförda på företagsnivå. Detta sker främst genom två undersökningar, nämligen den s. k. deklarationsundersökningen (DU)[1] och den jordbruksekonomiska undersökningen (JEU)[1]. Dessa båda undersökningar möjliggör beräkningar över levnadsstandard och lönsamhet i jordbruket.

Enligt uppgifter från DU steg inkomsterna från jordbruksdriften (inkl. skogsbruk) mellan åren 1966 och 1970 obetydligt eller inte alls för samtliga storleksgrupper. För de minsta gårdarna t. o. m. minskade de. Se diagram 3.8. Fr. o. m. 1971 har medelinkomsten stigit i alla storleksgrupper. Jfr även prisutvecklingen enligt föregående avsnitt. Den största inkomstökningen skedde i alla storleksgrupper år 1974, då inkomstökningen i olika grupper uppgick till 15–25 %. Till stor del berodde den stora ökningen på att 1974 års skörd av främst spannmål var ovanligt stor, men också på att avräk-

[1] DU är en bearbetning av ca 11 000 slumpmässigt utvalda jordbrukares självdeklarationer. JEU omfattar räkenskapsresultat från ca 1 200 gårdar i olika storleksgrupper. Materialet sammanställs och analyseras av lantbruksekonomiska samarbetsnämndens inkomstgrupp.

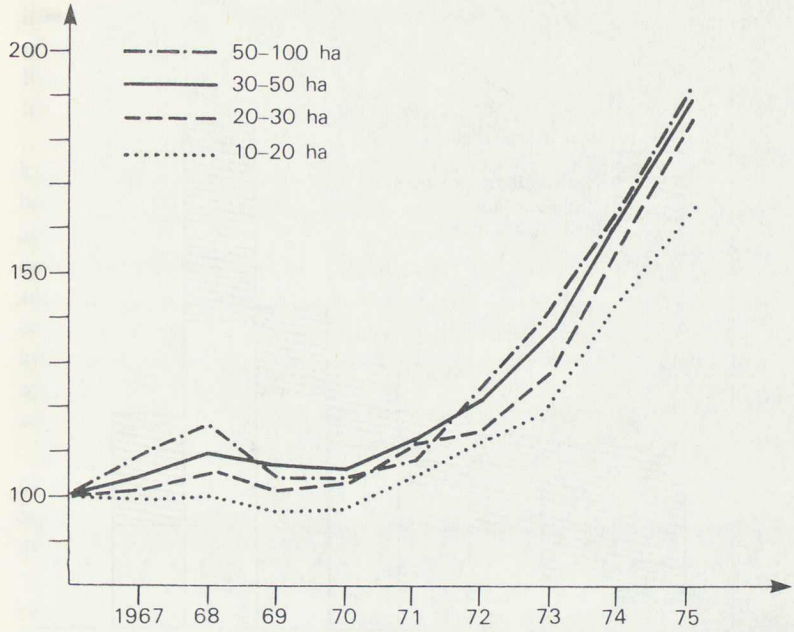


Diagram 3.8 Nettointäkter av jordbruksfastighet i olika storleksgrupper, index 1966 = 100.

Källa: Statistiska centralbyrån.

ningspriserna ökade, enligt A-index med nära 15 %. För gårdar med över 30 ha åker var inkomsten av jordbruksdriften år 1975 mer än 90 % högre än 1966 och vid gårdar med 10–30 ha omkring 70 % högre än 1966. Samtidigt hade den allmänna prisnivån (konsumentprisindex) stigit med 72 %, vilket innebär att det endast är de största gårdarna som under perioden uppvisade en inkomsthöjning realt sett.

Inkomsterna av andra förvärvskällor än jord- och skogsbruk har under hela perioden 1966–1975 ökat inom alla storleksgrupper och har successivt fått en allt större betydelse för totalinkomsten, särskilt vid de minsta gårdarna. Inkomst av jordbruksfastighet utgjorde 1975 i genomsnitt för samtliga brukningsenheter i hela riket något under 50 % av den sammanräknade inkomsten. Vid gårdar med 30–100 ha åker resp. 2–5 ha åker var motsvarande andel ca 70 % resp. knappt 20 %. Se diagram 3.9.

I alla storleksgrupper upp till 20 ha åker utgör den genomsnittliga inkomsten från jordbruket mindre än hälften av den sammanräknade inkomsten. Dessa storleksgrupper utgör tillsammans två tredjedelar av antalet jordbruksföretag i landet, och för brukarna vid dessa företag är sålunda den egna gården inte den huvudsakliga inkomstkällan. Dessa företag omfattar dock endast en fjärdedel av den totala åkerarealen.

Inkomstuppgifter för 1970–1975 från DU ligger även till grund för grupperingar efter olika produktionsinriktning och olika arealstorlek. Inkomst av jordbruksfastighet ökade för samtliga gårdar under den nämnda perioden, men mest för gårdar med inriktning på mjölkproduktion. För dessa gårdar inträffade betydande inkomstökningar efter mjölkprishöjningarna från den 1 juli 1971.

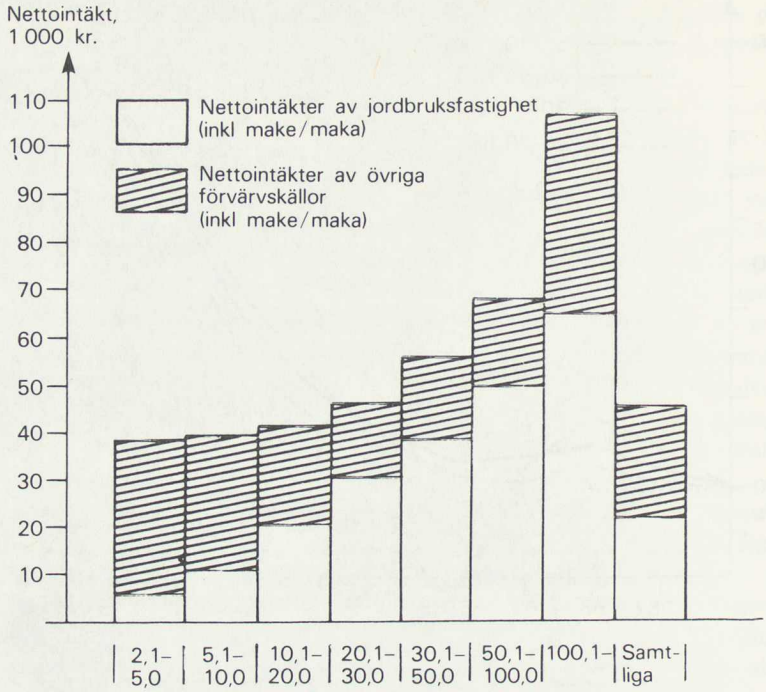


Diagram 3.9 Jordbrukarnas nettointäkter av jordbruksfastighet och övriga förvärvskällor 1975, 1 000 kr. per brukningsenhet.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Vid mjölkgårdarna utgör inkomst av jordbruksfastighet huvudparten av totalinkomsten. Vid gårdar med huvudsaklig inriktning på vegetabilieproduktion har inkomster från andra förvärvskällor stor betydelse. Beträffande sammanräknad inkomst av jordbruk och andra förvärvskällor låg vegetabiliegårdarna år 1970 i allmänhet betydligt högre än mjölkgårdarna inom samma storleksgrupp efter åkerareal. År 1975 låg de i stället lägre. Skillnaderna har utjämnats under de redovisade åren.

Inkomstjämförelser mellan jordbrukare och andra grupper

Räkenskapsresultat från den jordbruksekonomiska undersökningen (JEU) ligger till grund för s. k. typkalkyler, vilka spelat en stor roll vid jordbruksprisöverläggningarna. Typkalkylerna utförs för gårdar med 20–30, 30–50 och 50–100 ha åker inom södra och mellersta Sveriges slättbygder, varvid resultaten omräknas till att gälla gårdar med 25, 40 resp. 70 ha åker.

Beräkningarna syftar till att ange resultat vid normala produktionsbetingelser. Förändringar i resultatet mellan olika år avspeglar således dels mera långsiktiga anpassningar inom företaget i fråga om produktionsinriktning och inre rationalisering, dels faktisk pris- och kostnadsutveckling. Däremot ingår inte effekterna av yttre rationalisering (dvs. sammanslagning av brukningsenheter).

Utjämning av resultaten sker genom trendberäkningar. Det bör betonas att osäkerheten i de redovisade uppgifterna i vissa fall är ganska stor. Detta gäller särskilt de differensberäkningar som utförs för att lönsamhets- och

inkomstuppgifter skall erhållas. För 70 ha-gårdar grundar sig trendberäkningarna på uppgifter för ett färre antal år än för 25- och 40 ha-gårdar. Resultaten för 70 ha-gårdar är därför inte helt jämförbara med resultaten för övriga storleksgrupper och får även anses vara osäkrare.

Jordbrukarfamiljens totalinkomst från arbete och kapital enligt typkalkylerna brukar jämföras med årsinkomsten för industriarbetarfamiljen. Vid beräkningen av industriarbetarfamiljens inkomster har tillägg skett för av arbetsgivaren erlagda sociala avgifter, varigenom de båda jämförelsegruppernas inkomster har ansetts bli mer jämförbara. När det gäller t. ex. allmän arbetsgivaravgift erlägger jordbrukaren ur sin inkomst s. k. egenavgift som motsvarar den allmänna arbetsgivaravgift som erläggs för anställd arbetskraft. En del av avgifterna är inte obligatoriska för jordbrukare och rörelseidkare, men jordbrukarfamiljen måste själv stå för kostnaderna, om samma sociala förmåner skall kunna erhållas som för anställd arbetskraft.

De sociala avgifterna utgör en växande andel av industriarbetarfamiljens på angivet sätt beräknade inkomst och motsvarade 1976 ca 25 % av denna. Sociala bidrag ingår varken i industriarbetarfamiljens eller i jordbrukarfamiljens beräknade inkomster.

I diagram 3.10 beskrivs utvecklingen av familjeinkomsterna för jordbrukare och industriarbetare under åren 1965–1976. För de två sista åren i diagrammet har inkomsterna beräknats utifrån normerade kvantiteter med faktiska priser. Under den första hälften av 1960-talet utvecklades jordbrukarnas och industriarbetarnas familjeinkomster parallellt, varvid industriarbetarfamiljernas inkomster låg högre än jordbrukarinkomsterna vid 25 ha-gårdar men lägre än vid 40 ha-gårdar. Sedan slutet av 1960-talet har familjeinkomsterna vid 25 och 40 ha-gårdar normalt legat lägre än industriarbetarfamiljens inkomster, medan inkomsterna vid 70 ha-gårdar legat högre. Mellan 1967 och 1970 steg industriarbetarfamiljens inkomster med ca 40 %, medan jordbrukarfamiljens inkomster ökade med ca 12 % för 25 ha-gårdar och låg praktiskt taget stilla för 40 ha-gårdar. Under senare år har jordbrukarfamiljens inkomster (beräknade utifrån normerade kvantiteter) i procent räknat stigit ungefär lika mycket per år som industriarbetarfamiljens vid de båda mindre gårdsstorlekarna och något snabbare vid 70 ha-gårdar (se tabell 3.4).

Inkomstjämförelser mellan jordbrukare och industriarbetare kompliceras av svårigheterna att jämföra en företagargrupp med en löntagargrupp. Detta gäller bl. a. i fråga om kapitalvärdering samt intäkter av och kostnader för den egna bostaden. Den inkomststatistik som har funnits tidigare beträffande företagare inom andra näringar har inte ansetts kunna utnyttjas för inkomstjämförelser i jordbrukspolitiska syften. Från en specialbearbetning av folk- och bostadsräkningen 1970 (FoB 70) erhölls emellertid inkomstuppgifter för vissa s. k. småföretagare i andra näringsgrenar än jordbruket (trävaru- och möbeltillverkare, småföretagare i byggnadsbranschen, detaljhandlare, åkeriägare samt ägare av bilverkstad).

Inkomsterna för dessa företagare visade stor spridning. För samtliga grupper låg medelinkomsten 1970 högre än för jordbrukarna (enligt FoB 70) vid gårdar om 20–30 och 30–50 ha åker. Inkomstskillnaden för gruppen 30–50 ha och småföretagare i byggnadsbranschen eller ägare av bilverkstad var dock inte stor.

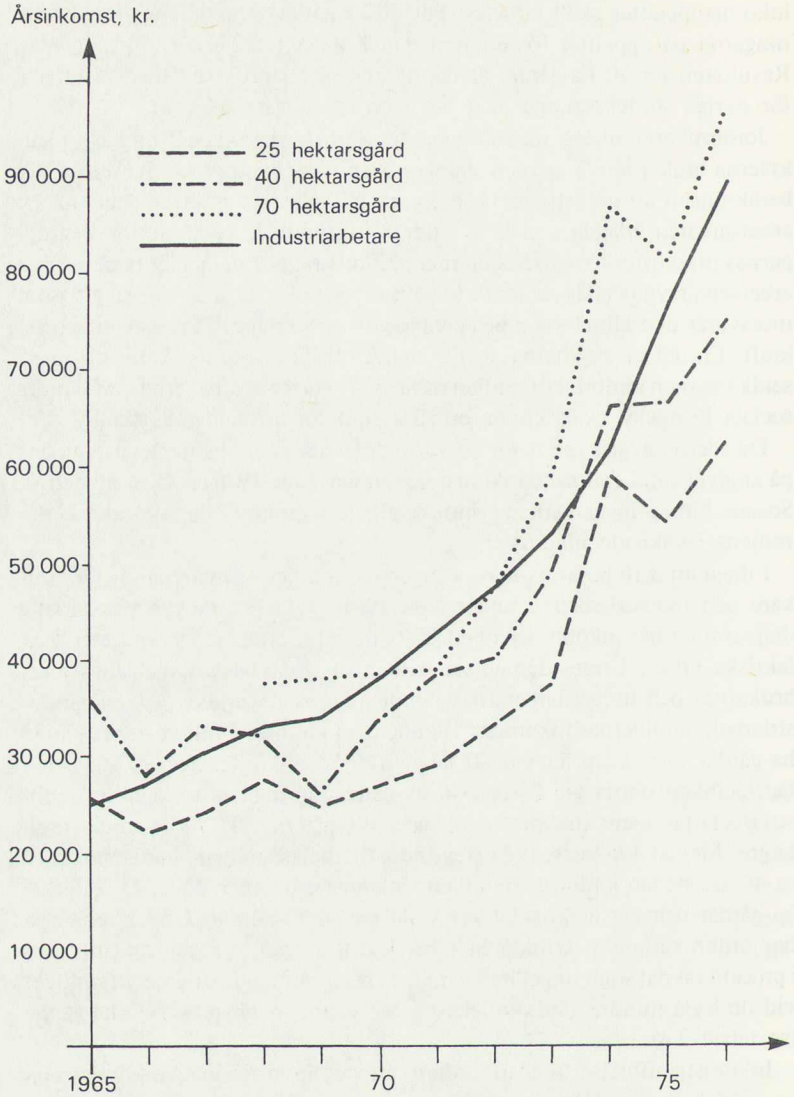


Diagram 3.10 Industriarbetarefamiljens och jordbrukarfamiljens totalinkomst 1965–1976[1]

Källa: Lantbruksekonomiska samarbetsnämnden.

[1]Åren 1975 och 1976 har beräknats genom trendframskrivning av volymutvecklingen under perioden 1960–1974, varefter 1975 och 1976 års faktiska prisutveckling har beaktats.

Lönsamhetskalkyler

På grundval av uppgifter ur typkalkylerna görs även lönsamhetskalkyler. Lönsamheten anges i första hand som beräknad förräntningsprocent för i lantbruket investerat kapital. Fastighetskapitalet har därvid upptagits till sitt beräknade marknadsvärde. Beräkningarna visar låga förräntningstal under senare år, för 25 ha-gårdar omkring –3,5 % (–15 000 à 20 000 kr.), för 40 ha-gårdar omkring 0 % och för 70 ha-gårdar omkring + 1,5 %.

Tabell 3.4 Familjeinkomstens utveckling för industriarbetare och vissa grupper av jordbrukare

	1973	1974	1975	1976
Industriarbetarfamiljen	52 617	61 947	76 655	89 174
(därav sociala avgifter)	(8 106)	(12 069)	(17 193)	(22 060)
Jordbrukarfamiljen[a]				
25 ha-gård	38 785	44 607	54 148	62 205
40 ha-gård	46 582	54 484	66 696	75 866
70 ha-gård	52 993	64 913	81 421	96 599
Skillnad jämfört med industriarbetarfamiljen				
25 ha-gård	– 13 832	– 17 341	– 22 507	– 26 969
40 ha-gård	– 6 035	– 7 463	– 9 959	– 13 308
70 ha-gård	+ 376	+ 2 966	+ 4 766	+ 7 425
Familjeinkomstens ökning jämfört med föreg. år, %				
Industriarbetarfamiljen		17,7	23,7	16,3
Jordbrukarfamiljen				
25 ha-gård		15,0	21,4	14,9
40 ha-gård		17,0	22,4	13,7
70 ha-gård		22,5	25,4	18,6

[a] För jämförbarhet mellan åren har inkomsten genomgående beräknats utifrån normerade kvantiteter och faktiska priser. (Jfr diagram 3.10 där endast de två sista åren avser normerade kvantiteter).

Källa: Lantbruksekonomiska samarbetsnämnden.

Förräntningen (i kronor) framkommer som skillnaden mellan summa intäkter och summa kostnader exkl. räntekostnader. Bland kostnaderna ingår jordbrukarfamiljens och vuxna anhörigas arbete, värderat till lantarbetarlön med tillägg för driftsledning för brukaren. Denna post utgör inte mindre än 45 % av de totala kostnaderna (exkl. räntekostnader) för 25 ha-gården, ca 40 % för 40 ha-gården och ca 30 % för 70 ha-gården. Skillnaderna i förräntning mellan de olika storleksgrupperna är i huvudsak att hänföra till skillnader i arbetsåtgång. Dessa skillnader har, bl. a. på grund av relativt sett ökade timlöner, inte kunnat kompenseras med lägre kostnader för anläggningar vid mindre gårdsstorlek.

Arbetsinsatsen varierar inte bara mellan grupper av olika stora jordbruk utan också inom grupperna. Den bättre fjärdedelen av gårdarna har en arbetsteknisk driftsöverlägsenhet gentemot medeltalet, som kan värderas till ca 10 000 kr. per gård i 1974 års prisläge.

Samtidigt som förräntningen är låg, har dock till följd av inflationen gjorts mycket stora kapitalvinster, dels i fastigheten, dels i lånat kapital. Kapitalvinster kan uppstå genom att fastigheten stiger i värde mer än den allmänna prisnivån och genom att lånens realvärde sjunker. Kapitalvinsterna (som inte har påverkat ovan angivna förräntningstal) beräknades i medeltal per år för 1973–1974 ligga vid sammanlagt 14 000 kr. för 25 ha-gårdar, 27 000 kr. för 40 ha-gårdar och 43 000 kr. för 70 ha-gårdar.

Investeringar i jordbruksfastighet kan ställas mot det ekonomiska utfallet

av insättning av medel på bankkonto eller investering i exempelvis aktier. Avkastningen vid dessa penningplaceringar (ränta resp. utdelning) har under senare år inte ens medgett kompensation för penningvärdets fall.

3.9 Produktionens fördelning på företag av olika storlek

I den officiella jordbruksstatistiken är det inte möjligt att urskilja de i jordbruket producerade varornas ursprung vad gäller företagstyper, företagsstorlekar etc. I en undersökning som utförts vid lantbruksekonomiska samarbetsnämnden har emellertid lantbruksregistret utnyttjats för skattningar av produktionen vid olika företagstyper. Undersökningen har redovisats i en särskild rapport[1]. Vissa resultat av denna undersökning avseende 1973 redovisas i det följande.

En indelning av landets jordbruksföretag i stora, medelstora och små företag har gjorts enligt följande. En mera exakt beskrivning finns i den nämnda rapporten.

Stora företag. Företag med minst 50 ha åker eller 30–50 ha åker och en större djurbesättning (t. ex. minst 25 kor eller minst 250 slaktsvin).

Medelstora företag. Företag med 30–50 ha åker eller 10–30 ha åker och en medelstor djurbesättning (t. ex. 10–25 kor eller 100–250 slaktsvin).

Små företag. Företag med högst 30 ha åker eller högst 10 ha åker och en mindre djurbesättning (t. ex. högst 10 kor eller högst 100 slaktsvin).

Jordbruksproduktionens beräknade fördelning på dessa tre storleksgrupper redovisas i tabell 3.5. Beräkningarna visar att de stora företagen, som endast utgör en tiondel av samtliga företag, svarar för nära hälften av produktionen och mer än hälften av jordbrukets sammanlagda intäkter från vegetabilier. De medelstora företagen, som utgör en knapp fjärdedel av totalantalet, svarar för en tredjedel av jordbruksproduktionen. Denna grupp av företag får 85 % av sina inkomster från animalier; de stora och de små företagen uppvisar något lägre andelar. De små företagen utgör två tredjedelar av antalet företag, men svarar för endast en fjärdedel av produktionen.

De stora och medelstora företagen har störst betydelse i södra och mellersta Sveriges slättbygder, där andelen små företag är låg. I södra och mellersta Sveriges skogsbygder svarar de små företagen för en tredjedel av produk-

[1] Anderson, Åke: Grupperingar av jordbruksstatistiska data, lantbruksekonomiska samarbetsnämndens sektorsgrupp, Stockholm 1976.

Tabell 3.5 Jordbruksproduktionens fördelning på stora och medelstora och små företag år 1973

	Företag		Jordbruksproduktionens saluvärde					
			Vegetabilier		Animalier		Totalt	
	Antal	%	Milj. kr.	%	Milj. kr.	%	Milj. kr	%
Stora företag	14 620	11	920	55	2 228	39	3 148	43
Medelstora företag	30 582	22	375	23	2 103	37	2 478	33
Små företag	93 735	67	374	22	1 402	24	1 776	24
Samtliga	138 937	100	1 669	100	5 733	100	7 402	100

Källa: Lantbruksekonomiska samarbetsnämnden.

tionen. I Norrland är motsvarande andel över hälften och de stora företagens andel är här lägre än 20 %.

3.10 Vissa regionala förhållanden

Den svenska jordbruksproduktionen har av naturliga skäl sin tyngdpunkt i södra och mellersta Sverige. Hälften av den totala åkerarealen finns i slättbygderna i dessa delar av landet och ytterligare knappt 40 % finns i skogs- och mellanbygderna. Endast drygt 10 % av landets åkerareal finns inom Norrland, som omfattar 70 % av rikets totala landareal. Jordbruksproduktionens beräknade fördelning på produktionsområden redovisas i diagram 3.11.

Av antalet mjölkkor finns knappt 45 % i slättbygderna, drygt 40 % i skogs- och mellanbygderna och ca 15 % i Norrland.

På grund av att gårdarna i allmänhet är mindre i skogsbygderna och Norrland är dessa områdens andel av antalet brukningsenheter större än deras andel av åkerarealen. Södra och mellersta Sveriges slättbygder svarar för endast drygt 30 % av antalet brukningsenheter. Motsvarande andelar för skogs- och mellanbygderna resp. Norrland är knappt 50 % resp. drygt 20 %.

Tabell 3.6 Förvärvsarbetande befolkning i jordbruket år 1970

Län	Antal personer	Andel av hela den förvärvsarbetande befolkningen, %
Stockholms	4 407	0,7
Uppsala	6 768	7,6
Södermanlands	5 702	5,5
Östergötlands	9 603	6,0
Jönköpings	9 936	7,7
Kronobergs	7 470	10,6
Kalmar	10 481	10,7
Gotlands	4 713	21,1
Blekinge	4 063	6,4
Kristianstads	13 741	12,2
Malmöhus	16 686	5,2
Hallands	10 252	12,6
Göteborgs o Bohus	6 698	2,2
Älvsborgs	13 416	7,6
Skaraborgs	14 204	13,6
Värmlands	7 021	6,2
Örebro	5 651	4,9
Västmanlands	5 268	4,8
Kopparbergs	4 808	4,4
Gävleborgs	5 493	4,7
Västernorrlands	5 328	5,0
Jämtlands	4 735	10,0
Västerbottens	7 051	7,9
Norrbottens	3 312	3,5
Hela riket	186 807	5,5

Källa: Folk- och bostadsräkningen 1970.

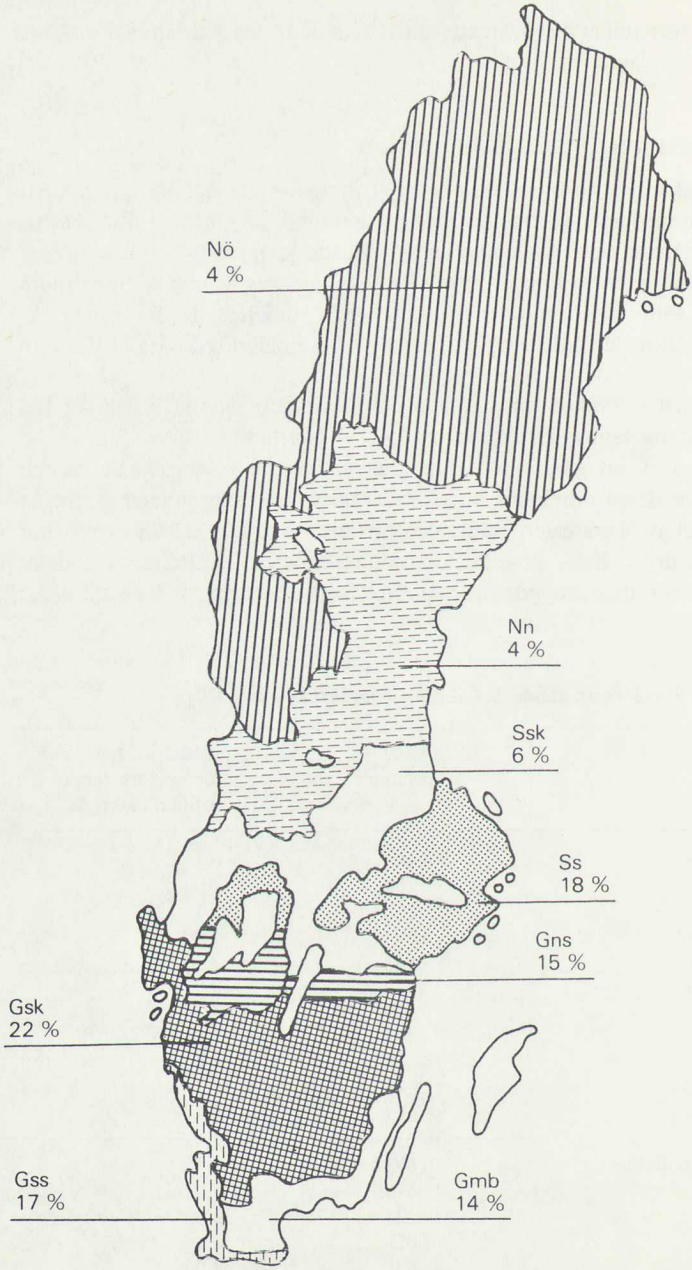


Diagram 3.11 Jordbruksproduktionens fördelning på produktionsområden[1] *1973.*

[1] Se tabell 3.1.

Jordbrukets betydelse för sysselsättningen varierar mellan olika landsdelar. Enligt 1970 års folk- och bostadsräkning var jordbrukets andel av hela den förvärvsarbetande befolkningen 5,5 % i hela riket. I Gotlands län var motsvarande andel 21 %. Andra län med en jämförelsevis hög andel var Skaraborgs (14 %), Hallands (13 %), Kristianstads (12 %), Kalmar (11 %) och Kronobergs (11 %). I Stockholms samt Göteborgs och Bohus län var jordbrukets andel av den förvärvsarbetande befolkningen lägst (0,7 resp. 2,2 %).

Tabell 3.7 Andel företag år 1973 som beräknas sysselsätta högst en halv årsarbetare i jordbruk resp. jord- och skogsbruk, procent

Produktions-område[a]	Jordbruk	Jord- och skogsbruk
Gss	18	18
Gmb	19	17
Gns	32	31
Ss	31	26
Gsk	33	25
Ssk	49	40
Nn	49	39
Nö	44	33
Riket	35	28

[a] Se tabell 3.1.

Källa: Lantbruksekonomiska samarbetsnämnden.

Se tabell 3.6. Lantbrukets företagsregister (LBR) redovisar ett högre antal sysselsatta personer än folk- och bostadsräkningen. Skillnaden beror främst på olika definitioner och olika sätt att redovisa deltidssysselsatta.

I Norrland och i Svealands skogsbygder är närmare hälften av företagen så små att de kan beräknas sysselsätta högst en halv årsarbetare. Detta innebär att den arbetskraft som registreras i jordbruket dessutom gör en betydande insats inom i första hand skogsbruket. Se tabell 3.7. I mellersta Sveriges slättbygder och Götalands skogsbygder är motsvarande andel en tredjedel och i Skåne och Halland endast en knapp femtedel. De nämnda företagen, som torde vara deltidsjordbruk, svarar dock för en mindre andel av jordbruksproduktionen. Den sammanlagda arealen vid dessa brukningsenheter utgör i Södra och mellersta Sverige endast en tiondel av totalarealerna och i Svealands skogsbygder och Norrland en fjärdedel.

I skogsbygderna och Norrland förekommer i betydande utsträckning kombinerat jord- och skogsbruk, men även i dessa delar av landet är mer än en tredjedel av företagen så små att inte ens de sammanlagda arbetsinsatserna i jord- och skogsbruk motsvarar en halv årsarbetare.

Växtodlingen är i slättbygderna i relativt hög grad inriktad på avsaluproduktion medan såväl skogs- och mellanbygderna som Norrland domineras av foderodling. Se tabell 3.8.

Odlingen av brödsäd har sin tyngdpunkt i södra och mellersta Sveriges slättbygder och förekommer nästan inte alls i Norrland. Detsamma gäller våroljeväxter medan höstoljeväxter främst odlas i Skåne. I de sydligaste länen odlas också fabrikspotatis och sockerbetor, vilka knappast alls förekommer i övriga delar av landet.

Odling av fodersäd förekommer över hela landet. I Götalands och Svealands skogsbygder samt Norrland sker denna odling till övervägande del för användning inom egen animalieproduktion. I slättbygderna förekommer dessutom en omfattande fodersädsodling för avsalu vid kreaturslösa bruksenheter.

Även odlingen av vall är spridd över hela landet. I Norrland är den helt dominerande medan den i slättbygderna intar en mera blygsam plats.

Animalieproduktionens regionala fördelning belyses av tabell 3.9. Inom animalieområdet har mjölkproduktionen störst betydelse. Dess betydelse

Tabell 3.8 Växtodlingens inriktning i olika produktionsområden, grödgrupper i procent av hela arealen

Produktionsområde[a]	Fodersäd	Vall	Brödsäd	Oljeväxter	Övriga växtslag[b]	Hela åkerarealen
Gss	37	12	22	12	17	100
Gmb	34	28	18	5	15	100
Gns	45	20	22	8	5	100
Ss	47	20	18	8	7	100
Gsk	41	48	4	2	5	100
Ssk	42	40	5	4	9	100
Nn	35	55	1	0	9	100
Nö	29	60	0	0	11	100
Riket	41	31	13	6	9	100

[a] Se tabell 3.1.
[b] Inkl. helträda och obrukad åker.
Källa: Jordbruksstatistisk årsbok.

förstärks genom att den även utgör basen för nötköttproduktionen. Tillsammans svarar dessa produktionsgrenar för ungefär hälften av jordbrukets totala intäkter och för knappt två tredjedelar av intäkterna från animalieproduktionen.

Mjölk- och nötköttsproduktionen är spridd över hela landet. Dessa produktionsgrenar torde vara de mest konkurrenskraftiga i skogsbygderna och Norrland. Härtill bidrar bl. a. det särskilda stödet till mjölkproduktionen i norra Sverige.

Fläskproduktionen är till skillnad från nötkreatursdriften koncentrerad till sydligaste Sverige. Mer än hälften av produktionen finns i Skåne och Halland samtidigt som endast 3 % finns i Norrland. Fläskproduktionens koncentration till södra Sverige beror inte enbart på gynnsamma produktionsbetingelser, utan torde även förklaras av bl. a. skilda traditioner i olika delar av landet.

Tabell 3.9 Husdjursstammarnas fördelning på produktionsområden 1975, procent

Produktionsområde[a]	Mjölkkor	Övriga nötkreatur	Svin	Höns
Gss	6	9	33	21
Gmb	12	15	22	9
Gns	11	12	13	19
Ss	15	13	10	17
Gsk	33	35	18	24
Ssk	8	6	2	4
Nn	8	6	1	4
Nö	7	5	1	2
Summa	100	100	100	100

[a] Se tabell 3.1.
Källa: Jordbruksstatistisk årsbok.

Även fjäderfäskötseln är i högre grad än mjölk- och nötköttsproduktionen lokaliserad till slättbygderna. Äggproduktionen är dock jämnare fördelad över landet än fläskproduktionen.

3.11 Utvecklingen inom jordbruket fram till 1980 och 1985

Utvecklingen fram till 1980

I en rapport[1] från lantbruksekonomiska samarbetsnämnden redovisas bedömningar av utvecklingen inom jordbruket fram till 1980. Dessa bedömningar grundas på förutsättningen att nuvarande jordbr ukspolitiska mål och medel kommer att förbli i stort sett oförändrade.

Produktionstekniken inom jordbruket bedöms liksom för andra näringar komma att fortlöpande förändras och möjliggöra en ökad produktion vid en given insats av produktionsmedel. Arbetsförbrukningen per producerad enhet förväntas minska samtidigt som avkastningen, inom såväl växtodling som animalieproduktion, förväntas öka. Fortsatt storleksrationalisering av enskilda företag är trolig. Nuvarande tendenser i utvecklingen, i allmänhet mot specialisering men i vissa avseenden också mot mångsidighet, kommer sannolikt att bestå. En närmare redogörelse för produktionsteknikens väntade utveckling finns i kap. 3 i rationaliseringsgruppens rapport Jordbrukets rationalisering (bilaga 3).

Inom *animalieproduktionen* väntas avkastningsökningarna fortsätta. Ökningen av medelavkastningen i mjölkproduktionen har under sista tioårsperioden varit drygt 80 kg per ko och år. Denna ökningstakt väntas fortsätta, vilket medför en avkastning av 4 950 kg per ko år 1980, jämfört med 4 400 kg 1973/74. En avkastningsökning innebär en minskning av foderförbrukningen per kg mjölk räknat, eftersom ungefär hälften av foderbehovet avser s. k. underhållsfoder, som inte är beroende av produktionsintensiteten.

Även inom övriga animalieproduktionsgrenar väntas en fortsatt successiv effektivisering med ökad avkastning och förbättrat foderutnyttjande som följd.

Inom *växtodlingen* väntas sortförädlingsarbetet i framtiden komma att i högre grad än hittills inriktas på förbättringar av kvaliteten hos skördeprodukterna. Detta gäller särskilt oljeväxterna. Samtidigt väntas högre kostnader för handelsgödsel samt miljökrav leda till att förbrukningen inte ökar som hittills. Bl. a. dessa faktorer talar för att hektarskördarna skulle öka något långsammare än under senaste decenniet.

Bedömningarna av den framtida utvecklingen av jordbrukets omfattning m. m. utgår från att i genomsnitt ca 7 000 ha åkerjord årligen kommer att tas ur jordbruksproduktionen, till större delen genom nedläggning av marginella jordar i skogsbygderna. Totalt skulle åkerjorden år 1980 omfatta 2 945 000 ha.

Antalet lantbruksföretag väntas forstätta minska i snabbare takt än åkerarealen, främst genom att arealer vid mindre företag läggs till mera bärkraftiga, bestående företag. Totalt beräknas antalet jordbruksföretag år 1980

[1] Jordbruk, sektorsbeskrivning och framtidsbedömningar. Lantbruksekonomiska samarbetsnämndens sektorsgrupp 1976.

Tabell 3.10 Animalieproduktion 1975/76 och 1980, milj. kg

	1975/76	1980
Mjölk	3 252	3 200
Nötkött	133	138
Kalvkött	15	12
Fläsk	287	305
Fjäderfäkött	38	45
Ägg	104	106

vara 112 000 jämfört med 132 000 år 1975. Medelarealen per företag beräknas under tiden öka från knappt 23 ha till drygt 26 ha.

Antalet sysselsatta inom jordbruket (enligt AKU) väntas minska med ca 3,5 % per år till ungefär 170 000 personer år 1980. Den insatta arbetsvolymen väntas minska något snabbare, eller med ca 6 % per år.

Beträffande vegetabilieproduktionens utveckling räknar man med att olika grödor odlas i ungefär samma omfattning som år 1975. Den antagna minskningen av den totala åkerarealen med 35 000 ha antas medföra mindre arealminskningar för fodersäd, vall, helträda och obrukad åker.

Inom *animalieområdet* räknar man med att mjölkproduktionen år 1980 blir omkring 3 200 milj. kg, vilket är något lägre än de senaste åren. Genom att medelkoavkastningen antas öka, om än i långsammare takt än hittills, förutsätter prognosen en svag minskning av mjölkkoantalet. Produktionen av nötkött (inkl. kalvkött) väntas ligga något över 1975/76 års nivå år 1980. Den något minskade tillgången på kalvar antas bli kompenserad av att en större andel av de födda kalvarna föds upp till slaktungnöt i stället för att slaktas på kalvstadiet. För fläsk räknar man med att produktionen fram till år 1980 ökar i ungefär den takt som skett under den första hälften av 1970-talet. För fjäderfäkött räknar man med en svagare ökning än under den senaste femårsperioden. Produktionen av ägg väntas bli ungefär oförändrad jämfört med den nivå som gällt under den första hälften av 1970-talet.

Jordbrukets *investeringar* antas komma att öka ungefär i samma takt som under perioden 1970–1974. (Den kraftiga ökningen av investeringarna år 1975 torde ha berott på särskilda förhållanden.)

Jordbrukets inköp av *förnödenheter* antas öka obetydligt fram till 1980. Förbrukningen av inköpta fodermedel antas ligga kvar på dagens nivå, medan mindre ökningar antas för handelsgödsel, drivmedel m. m.

Jordbrukets kostnader för *tjänster* (inkl. kostnader för personbil) väntas öka något.

Utvecklingen 1980–1985

Bedömningar över jordbruksproduktionen år 1985 gjordes inom lantbruksekonomiska samarbetsnämnden år 1973. Dessa prognoser utnyttjades i såväl produktionsmålsgruppens som spannmålsgruppens arbete, där de var utgångspunkt för alternativkalkyler som i produktionshänseende spände över en betydande variationsvidd. Prognoserna, som visserligen gjordes för

närmare fyra år sedan, täcker tillsammans med de nämnda alternativkalkylerna in även den jordbruksproduktion som man numera räknar med för mitten av 1980-talet. Våren 1975 gjordes nya prognoser, vilka i huvudsak skilde sig från dem som gjordes 1973 genom en viss uppjustering av mjölkproduktionen. Dessa prognoser har i första hand legat till grund för utredningens bedömningar rörande den framtida utvecklingen i jordbruket.

Utredningen har också tagit del av prognoser över svenskt jordbruk fram till 1985, vilka gjorts inom Jordbrukets Utredningsinstitut (JU) under ledning av LRF:s prognosgrupp, som består av representanter för LRF och branschorganisationerna inom föreningsrörelsen. Jämfört med de prognoser som gjordes inom lantbruksekonomiska samarbetsnämnden innebär JU:s prognoser en större produktion av brödsäd samt mjölk, nötkött och fläsk. I övrigt överensstämmer JU:s prognoser i stora drag med samarbetsnämndens.

I alla de nämnda prognoserna räknar man med en fortsatt långsam minskning av åkerarealen genom nedläggning av vissa sämre jordar och genom att arealer i begränsad utsträckning tas i anspråk för bebyggelse m. m. Den totala åkerarealen väntas år 1985 att ha minskat till ca 2,9 milj. ha. Odlingsinriktningen väntas inte att skilja sig mycket från den som gäller i dag. Nedläggningen av åker kommer i stort sett att motsvaras av en minskning av vallarealerna och i viss mån fodersädsarealerna.

Den totala mjölkproduktionen väntas enligt samarbetsnämndens prognos uppgå till 3 000 milj. kg år 1985, jämfört med 2 800 milj. kg enligt de prognoser som gjordes år 1973. Enligt JU:s prognos väntas mjölkproduktionen år 1985 uppgå till 3 300 milj. kg. Skillnaderna sammanhänger framför allt med den under de senaste åren kraftigt utökade subventioneringen av vissa livsmedel, bl. a. k-mjölk och ost. Man räknar i prognoserna med att den ökning av det inhemska avsättningsutrymmet för mjölk som följt därav skall bestå.

I det följande lämnas uppgifter över vissa strukturförhållanden och produktionsresurser i jordbruket år 1985 enligt JU:s prognoser. I kap. 15 och 16 redovisas förväntad utveckling för enskilda jordbruksprodukter.

Antalet företag beräknas fortsätta att minska under prognosperioden och uppgå till ca 100 000 år 1985, jämfört med ca 132 000 år 1975. Prognosen innebär således att antalet företag kommer att minska med 3 000–3 500 per år, vilket är en något dämpad minskningstakt jämfört med tiden före 1975. Genomsnittsföretagets areal skulle öka från knappt 23 ha till 29 ha. En relativt sett ökad rekrytering av yngre lantbrukare i jämförelse med förhållandena under 1960-talet väntas leda till en viss sänkning av jordbrukarnas medelålder. Likväl kommer jordbrukarnas medelålder år 1985 att ligga över flertalet andra yrkesgruppers.

Antalet *mjölkkor* väntas minska från ca 665 000 år 1976 till ca 620 000 år 1985. En antagen avkastningsstegring med 80 kg per ko och år kommer således, vad avser totalproduktionen av mjölk, mer än väl att uppväga nedgången i antalet mjölkkor. En fortsatt kraftig minskning av antalet mjölkkobesättningar förutses, i synnerhet för besättningar med mindre än tio mjölkkor. En del av de små mjölkkobesättningarna torde därvid komma att övergå till köttkodrift. Sålunda beräknas antalet köttkor år 1985 till ca 110 000 jämfört med ca 65 000 år 1975.

För övriga produktionsgrenar inom animalieområdet görs följande be-

dömningar. Antalet svinbesättningar beräknas, trots en viss produktionsökning (se avsnitt 16.7), minska. Detta beror på att produktionen vid mindre besättningar väntas upphöra. Äggproduktionen bedöms under prognosperioden bli av ungefär samma storlek som för närvarande. På grund av höjd avkastning per höna förutses antalet värphöns komma att minska med ungefär 10 % till något mer än sex milj. år 1985.

3.12 Uppsamling och förädling av jordbruksprodukter[1]

De varor som det svenska jordbruket producerar är nästan genomgående råvaror för svensk livsmedelsindustri. Undantag utgör matpotatis och ägg, av vilka den övervägande delen når den slutliga konsumenten i det skick som dessa varor lämnar jordbruket. Övriga råvaror bearbetas i ett första steg i slakterier, mejerier, kvarnar etc. En del av produkterna härav når konsumenten direkt, andra förädlas vidare i charkuterier, bagerier m. m.

Jordbruksproduktionen sker vid ca 130 000 företag. Uppsamlingen av jordbruksprodukter är ett omfattande transportarbete. Produktionsåret 1974/76 uppgick jordbrukets leveranser till 11 500 milj. kg, varav vegetabilier 7 700 milj. kg och animalier 3 800 milj. kg. Jordbrukarna svarar i allmänhet själva för inleveranserna av vegetabiliska produkter, medan uppsamlingen av mjölk och slaktdjur handhas av mejeri- resp. slakteriindustrin.

Jordbrukets uppsamlings- och förädlingsled domineras av producentkooperativa företag. Föreningsföretagen arbetar i allmänhet inom geografiskt avgränsade områden för uppsamling och försäljning och konkurrerar således inte med varandra. Härigenom blir företagskoncentrationen hög för flertalet marknader.

Jordbrukskooperativt ägda mejeriföreningar eller dotterbolag till sådana svarar för all förädling av *mjölk*. Kooperationen dominerar även produktionen av på mjölkråvaror baserade produkter som ligger utanför regleringen t. ex. fruktyoghurt, glass och välling, eller andra produkter som har anknytning till mejeribranschen, t. ex. juice.

Jordbrukskooperationens andel av slakten av *nötkreatur och svin* uppgår till drygt 80 %. Övriga 20 % fördelas ungefär lika på konsumentkooperationen och privata slakterier. Under de senaste åren har slakteriföreningarnas andel sjunkit något till förmån för de privata slakterierna. Jordbrukskooperationens ställning är mindre markerad inom de förädlingsled som ligger efter slakten. För styckat kött och charkuterivaror har slakteriorganisationen ca 40 % av marknaden.

Slakten av *fjäderfä* domineras av två företag, jordbrukskooperativa Kronfågel AB och privata AB Ivo Food, som vardera har drygt 30 % av marknaden. Därutöver finns ett flertal små och medelstora företag.

Av den totala kvantiteten marknadsförda *ägg* går drygt hälften genom

[1] Jordbruksutredningen har inte närmare studerat förhållandena inom livsmedelsindustrin (bortsett från den del som ligger innanför prisregleringen, se kap. 15) och livsmedelshandeln, eftersom därmed sammanhängande frågor inte har ingått i utredningens direktiv. I detta avsnitt lämnas dock en översiktlig redogörelse för den svenska livsmedelsindustrin. För utförligare redogörelser hänvisas till utredningar inom statens industriverk.

s. k. reguljär partihandel. Av denna del svarar jordbrukskooperativt ägda äggcentraler för drygt 70 %. Av de ägg som ej säljs genom partihandeln går 2/3 direkt från producent till grossist eller butik och 1/3 från producent till konsument.

Livsmedelsindustrin

Produktionsvärdet i den svenska livsmedelsindustrin uppgick år 1974 till 20 miljarder kr. Av industrins kostnader för råvaror etc. om knappt 16 miljarder kr. avsåg knappt 9 miljarder kr. råvaror inköpta från det svenska jordbruket. Se tabell 3.11.

Saluvärdet av livsmedelsindustrins produktion ökade mellan 1967 och 1974 med nära 60 %. Räknat i fasta priser stannade dock ökningen vid ca 8 %. Av det samlade saluvärdet år 1974 svarade slakteri- och charkuteriindustrin för mer än en tredjedel och slakterierna ensamma för en dryg femtedel. För en lika stor andel, dvs. en femtedel, svarar mejerierna. Det sammanlagda produktionsvärdet för den primära livsmedelsindustrin, dvs. den del som sysslar med uppsamling och förädling av jordbrukets produkter (mejerier, slakterier, kvarnar, sockerbruk m. m.) var år 1974 knappt 10 miljarder kr.

Livsmedelsindustrins produktion var år 1974 fördelad på ca 1 150 arbetsställen, en minskning med knappt 400 sedan år 1967. Se tabell 3.12. Av den nämnda minskningen svarade bageriindustrin för drygt hälften och mejeriindustrin för nästan en tredjedel. Antalet mejerier har under perioden minskat med drygt 40 %.

Tabell 3.11 Livsmedelsindustrins produktionsvärde, kostnader för råvaror m. m. samt förädlingsvärde 1974, milj. kr. Företag som sysselsätter minst 5 personer

	Produktionens saluvärde	Inköpta råvaror, emballage, energi m. m.	
		Totalt	Därav från jordbruket
Slakteri- och charkuteriindustri	6 980	5 728	3 157[a]
Mejeriindustri	4 174	4 015	3 099[a]
Frukt- och grönsakskonservindustri	1 448	871	109
Fisk- och fiskkonservindustri	409	234	4
Olje- och fettindustri	1 300	1 103	206
Kvarnindustri	752	467	404
Bageriindustri	1 836	886	18
Sockerindustri	1 051	694	286
Choklad- och konfektindustri	789	461	–
Övrig livsmedelsindustri	1 542	1 090	96
Totalt	20 281	15 549	7 379
därav slakterier, mejerier, kvarnar och sockerbruk	9 844	8 595	6 946

[a] Enligt jordbrukets totalkalkyl.

Källa: SOS Industri 1974 samt statens jordbruksnämnd.

Tabell 3.12 Antal arbetsställen och antal anställda i livsmedelsindustrin 1967 och 1974. Företag som sysselsätter minst 5 personer

	1967		1974	
	Antal arbets-ställen	Anställd personal	Antal arbets-ställen	Anställd personal
Slakteri- och charkuteriindustri	233	15 735	233	18 239
Mejeriindustri	279	8 601	149	8 658
Frukt- och grönsakskonservindustri	46	6 199	52	6 852
Fisk- och fiskkonservindustri	79	2 772	77	2 722
Olje- och fettindustri	13	1 478	6	1 374
Kvarnindustri	31	1 276	24	978
Bageriindustri	741	15 486	500	13 699
Sockerindustri	10	2 019	8	2 412
Choklad- och konfektindustri	55	4 634	44	4 561
Övrig livsmedelsindustri	104	4 372	56	2 799
Totalt	1 591	62 572	1 149	62 294
därav slakterier, mejerier, kvarnar och sockerindustri	374	18 874	234	20 808

Källa: SOS Industri.

Livsmedelsindustrin sysselsatte år 1974 62 000 personer. Mer än en fjärdedel av dessa var anställda i slakteri- och charkuteriindustrin och en knapp fjärdedel i bageriindustrin. En tredjedel av antalet anställda i hela livsmedelsindustrin, knappt 21 000 personer, är verksamma inom den del av industrin som sysslar med förädling av jordbrukets primärproduktion. Sysselsättningen inom denna del av industrin har, trots att antalet arbetsställen som nämnts minskat, ökat något sedan 1967. Inom främst mejeri- och slakteriindustrin har det skett en koncentration till större enheter. Inom den övriga livsmedelsindustrin har antalet anställda minskat, dock inte lika mycket som antalet arbetsställen. Koncentrationstendenserna har här emellertid inte varit lika starka.

4 Livsmedelskonsumtionen

4.1 Konsumenternas utgifter för livsmedel

Konsumenternas utgifter för livsmedel (exkl. alkoholdrycker och tobak) beräknas år 1976 ha uppgått till drygt 43 miljarder kr. eller ca en fjärdedel av den privata konsumtionen. 26 miljarder kr. utgjordes av sådana livsmedel som i råvaruledet ingår i jordbruksprisregleringen. Livsmedelskonsumtionens fördelning på olika led i produktionskedjan beskrivs översiktligt i diagram 4.1. Starköl, alkoholdrycker och tobak – som ej inräknats i livsmedelsutgifterna i diagram 4.1 – hade ett sammanlagt konsumtionsvärde av drygt 11 miljarder kr. år 1976. Av diagrammet framgår bl. a. att av konsumenternas direkta utgifter för de jordbruksreglerade livsmedlen tillfaller en knapp tredjedel (7,5 miljarder kr.) jordbruket. Av jordbrukets totala bruttointäkter om 12 miljarder kr. kommer ungefär en fjärdedel från de statliga pristilläggen.

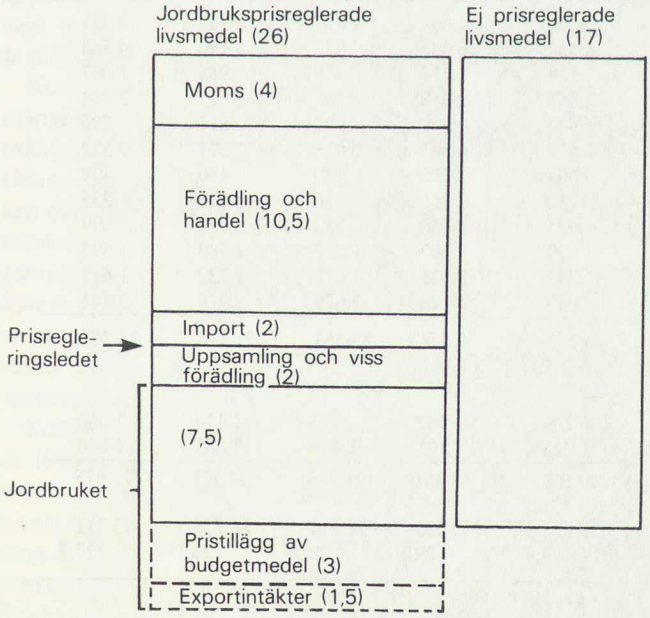


Diagram 4.1 Livsmedelskonsumtionen 1976, miljarder kr. (Starköl, vin och sprit samt tobak ingår inte)

Källa: Statens jordbruksnämnd.

Livsmedelskonsumtionens värdemässiga utveckling under åren 1965–1975 redovisas i tabell 4.1. Redovisningen avser den form i vilken olika varor når konsumenten. Exempelvis ingår köttvaror både i redovisningsgruppen kött och köttvaror och i utgifter för restaurangbesök m. m. Den sistnämnda posten redovisas uppdelad på en varudel, som innefattar branschens inköp till partipriser, och en tjänstedel, som motsvarar branschens förädlingsvärde. Den offentliga konsumtionen (militärförläggningar, sjukhus etc.) ingår inte. Tabellens uppgifter är därför inte jämförbara med jordbruksnämndens konsumtionsstatistik, som omfattar alla konsumerade kvantiteter (inkl. storhushåll etc.) värderade till detaljhandelspriser.[1]

Den totala livsmedelskonsumtionen, i löpande priser, har under den senaste tioårsperioden nästan fördubblats och uppgick år 1975 till drygt 43 miljarder kr. Räknat i fasta priser var ökningen 18 %. Volymökningen var störst för malt- och läskedrycker samt vin och sprit, men nästan samtliga av de varugrupper som redovisas i tabellen har ökat eller varit oförändrade. Enda undantaget är matfett, som uppvisar en svag minskning av den sammalagda konsumerade kvantiteten, vartill kommer att en förskjutning från smör till margarin ytterligare minskat konsumtionsvärdet räknat i fasta priser.

[1] Sistnämnda värderingssätt har tillämpats i diagram 4.1.

Tabell 4.1 Konsumenternas utgifter för livsmedel och alkoholhaltiga drycker samt total privat konsumtion, milj. kr.

	Löpande priser			1968 års priser		
	1965	1970	1975	1965	1970	1975
Bröd och spannmålsprodukter	2 324	3 307	5 689	2 827	2 987	2 991
Kött och köttvaror	3 472	4 634	6 683	3 932	4 190	4 568
Fisk och fiskvaror	812	1 114	1 747	879	988	1 007
Mjölk, ost, ägg och glass	2 305	2 878	4 058	2 465	2 653	2 964
Matfett	851	944	1 399	907	817	796
Frukt, grönsaker	1 926	2 577	4 645	2 025	2 377	2 572
Potatis	384	604	1 006	430	490	499
Socker	256	230	515	236	215	235
Kaffe, te och kakao	859	975	1 346	780	799	899
Andra livsmedel	1 277	1 670	3 107	1 382	1 580	1 593
Malt- och läskedrycker[a]	920	1 892	3 035	1 012	1 732	1 687
Sprit, vin och starköl	2 183	3 040	5 148	2 679	2 918	3 444
Summa	17 569	23 865	38 378	19 554	21 746	23 255
Utgifter för restaurang- och kafébesök:						
Varudel	919	1 250	1 982	973	1 110	1 060
Tjänstedel	1 058	1 938	3 101	1 459	1 665	1 660
Totalt (A)	19 546	27 053	43 461	21 986	24 521	25 975
Total privat konsumtion (B)	63 888	92 080	149 535	72 111	84 259	93 712
A i % av B	30,6	29,4	29,1	30,5	29,1	27,7

[a] Exkl. starköl

Källa: Statistiska centralbyrån.

Den redovisade volymökningen för livsmedelskonsumtionen motsvaras av en viss ökning av den beräknade energitillförseln i livsmedel till hushållen. Ökningen beror huvudsakligen på en fortlöpande förskjutning mot dyrare och mera förädlade livsmedel. Härtill kommer en ökning av konsumtionen av alkoholdrycker, vilka inte ingår i energiberäkningarna.

Livsmedlens (exkl. alkoholdrycker och tobak) andel av den totala privata konsumtionen är f. n. knappt 25 %. Andelen har minskat med några procentenheter sedan 1965. I fasta priser är minskningen något större vilket beror på att konsumentpriserna för livsmedel ökat något snabbare än för övriga varor och tjänster. Detta gällde främst under perioden 1965–1972. Därefter har livsmedelspriserna ökat något långsammare till följd av den ökade livsmedelssubventioneringen (se avsnitt 4.3).

4.2 Totalkonsumtionen av vissa livsmedel

Den redovisning av livsmedelskonsumtionen som lämnats i det föregående avser som nämnts livsmedlen i det skick som de når den slutlige konsumenten, dvs. i förädlad och ofta blandad form. I jordbrukspolitiska sammanhang är det även av intresse att följa totalkonsumtionen av olika livsmedel, dvs. dels direktkonsumerade livsmedel av råvarukaraktär, dels de råvaror som livsmedelsindustrin förbrukat för att tillverka de livsmedel av högre förädlingsgrad som konsumeras. Totalkonsumtionen av vissa livsmedel redovisas i tabell 4.2.

Konsumtionen av *mjöl och gryn* (huvudsakligen av vete och råg) minskade relativt snabbt under 1960-talet, men minskningen har numera i stort sett upphört. Konsumtionen av *matpotatis* har under den senaste tioårsperioden varit ungefär oförändrad, vilket innebär en svag minskning per person och år räknat. *Sockerkonsumtionen* har ökat ungefär i takt med folkökningen.

Konsumtionen av *mjölk och grädde* har ökat i snabbare takt än folkmängden. Särskilt gäller detta lättmjölken, som introducerades år 1969. Lättmjölkens andel av all flytande konsumtionsmjölk var år 1975 ca 25 %. Denna ökning har till viss del skett på bekostnad av den treprocentiga mjölken och skummjölken, men har också bidragit till ökningen av hela mjölkkonsumtionen. Konsumtionen av *ost* har ökat under den nämnda tioårsperioden. Särskilt snabb har ökningen varit under de senaste åren, vilket främst torde vara en följd av de ökade prissubventionerna. Konsumtionen av samtliga mejeriprodukter sammantagna, uttryckt som mjölkråvara, har under den senaste tioårsperioden ökat med i genomsnitt 1,5 % per år och motsvarade år 1975 knappt 2 800 milj. kg. mjölkråvara.

Konsumtionen av *nötkött* (inkl. kalvkött) ökade under den senare delen av 1960-talet i takt med folkökningen, men minskade 1971 och 1972. Därefter har konsumtionen åter ökat, och var år 1975 klart större än år 1970. Konsumtionen av *fläsk* har fortlöpande ökat, bortsett från en mindre minskning år 1973. Åren 1974 och 1975 ökade fläskkonsumtionen snabbt, delvis som en följd av de ökande prissubventionerna. Konsumtionen av *fjäderfäkött* ökade under perioden 1965–1975 från 20 milj. kg till 38,5 milj. kg, en ökning med i genomsnitt nära 7 % per år. Ökningstakten förklaras huvudsakligen

Tabell 4.2 Totalkonsumtion av vissa livsmedel

	Totalt, milj. kg			Per person och år, kg		
	1965	1970	1975	1965	1970	1975
Mjöl och gryn	516	488	490	66,7	60,7	59,6
Matpotatis	673	678	669	87,0	83,7	81,4
Socker och sirap[a]	330	351	343	42,7	43,6	41,7
Konsumtionsmjölk	1 284	1 394	1 523	166,0	173,3	185,4
Grädde	50	53	59	6,5	6,7	7,2
Mjölkpulver och kondensmjölk	29	25	28	3,7	3,1	3,4
Ost	62	73	93	8,0	9,1	11,3
S:a mjölk, grädde och ost uttryckt som mjölkrråvara[b]	2 238	2 426	2 762	289,4	301,6	336,2
Smör m. m.[c]	67	48	44	8,7	5,8	5,4
Hushållsmargarin	102	117	124	13,2	14,7	15,1
Övrigt matfett[d]	30	31	28	3,9	3,9	3,4
S:a matfett[d]	167	166	159	21,6	20,6	19,4
Nöt- och kalvkött	147	152	163	19,0	18,9	19,9
Fläsk	211	226	263	27,3	28,1	32,1
Övrigt kött samt inälvor	65	71	82	8,4	8,8	10,0
S:a kött och fläsk	423	449	508	54,7	55,7	62,0
Ägg	92	102	104	11,9	12,7	12,7
Fisk[e]	195	215	215	25,2	26,7	26,2

[a] Uttryckt i raffinad.
[b] Råvaruåtgången för de olika produkterna omräknad till den invägda mjölkens fetthalt (4 %). De angivna talen, som även innefattar råvarubehovet för importerad ost, kan inte direkt jämföras med mejeriernas invägning p. g. a. olikheter i säsongvariation.
[c] Inkl. Bregott.
[d] Uttryckt i rent fett.
[e] Uttryckt i hel färskvikt.

Källa: Statens jordbruksnämnd.

av att konsumentpriset under 1960-talet och början av 1970-talet ökade betydligt långsammare än priserna på övriga köttslag. Även under de senaste åren har konsumtionen ökat, trots att fjäderfäkött i motsats till annat kött inte prissubventionerats och därför haft något snabbare prisutveckling än övriga köttslag. Den sammanlagda konsumtionen av kött och fläsk ökade mellan år 1965 och 1970 med i genomsnitt 1,2 % per år. Efter en nedgång i konsumtionen under åren 1971–1973 ökade den starkt åren 1974 och 1975. Konsumtionen av *ägg* har under den senaste tioårsperioden ökat i takt med folkmängdens ökning, bortsett från vissa variationer mellan åren.

Kostens näringsinnehåll

Tillförseln av energi (kalorier)[1], protein, fett och kolhydrater per person och dag redovisas i tabell 4.3. Dessa beräkningar baseras på uppgifter över direktkonsumtionen, vilket medför att man i näringsvärdeberäkningarna utgår

[1] Kostens energiinnehåll redovisas i kalorier. 1 kcal motsvarar 4,19 kilojoule, kJ.

från de kvantiteter som är tillgängliga för konsumtion och att svinn i enskilda hushåll och storhushåll följaktligen ej beaktas.[1]

Det beräknade energiinnehållet i hushållens tillförsel av livsmedel har de senaste åren ökat något och uppgick år 1975 till 2903 kcal per person och dag. Därutöver konsumerades alkohol i form av vin och sprit motsvarande ca 100 kcal/dag. Som jämförelse kan nämnas att livsmedelsverkets rekommenderade dagliga intag motsvarar ca 2 200 kcal/dag[2].

Under perioden har en viss förskjutning i energins fördelning på olika näringsämnen skett. Proteinets andel av energitillförsel har under hela perioden ökat, särskilt snabbt under de senaste åren. Kolhydraternas[3] andel ökade långsamt fram till 1973, men har därefter minskat något. Fettets andel minskade kontinuerligt fram till år 1974 då den åter ökade, främst till följd av den ökade konsumtionen av ost och fläsk. Kostens innehåll av fett ligger alltjämt över livsmedelsverkets rekommendation, som är högst 35 % av energitillförseln.

Tabell 4.3 Kostens innehåll av energi och vissa näringsämnen per person och dag

	1965	1970	1975
Energi, kcal	2 843	2 869	2 903
Protein, gram	76	78	83
därav vegetabiliskt	28	27	28
animaliskt	48	51	55
Fett, gram	124	123	124
Kolhydrater, gram	339	346	350
Energins ursprung, %			
Protein	10,9	11,1	11,6
Fett	40,4	39,7	39,4
Kolhydrater	48,7	49,2	49,0
Summa	100,0	100,0	100,0

Källa: Statens jordbruksnämnd.

4.3 Livsmedelspriser och livsmedelssubventioner[4]

Den under 1960-talet i stort sett lugna allmänna prisutvecklingen i Sverige bröts under åren 1969 och 1970 och efterträddes av en period med kraftigare prishöjningar. Från 1966/67 till 1969 steg den allmänna prisnivån enligt konsumentprisindex (KPI) med ca 3 % per år. Samtidigt ökade livsmedelspriserna med 2,5 % per år. Under inverkan av framför allt den internationella prisutvecklingen steg konsumentprisnivån mellan år 1969 och år 1970 med 7 %.

Under slutet av 1960-talet och under 1970-talet har industriländerna i ökande omfattning genomfört olika former av prisstabiliserande åtgärder. I Sverige infördes prisstopp första gången vid månadsskiftet augusti/september 1970, omfattande de viktigaste livsmedlen. Prisstoppet, som en månad senare utvidgades till att gälla flertalet varor och tjänster, avvecklades

[1] Svinnet i hushållen, räknat i kalorier, uppskattas till 20–30 % av den totala tillförseln.

[2] Då man kan räkna med att befolkningens faktiska näringsintag i stort sett överensstämmer med rekommendationerna, kan således förlusterna i hushållen beräknas till omkring 700 kcal per person och dag.

[3] Bland kolhydraterna ingår i tabellen alkohol i maltdrycker men inte i vin och sprit.

[4] Jfr. även kap. 14.

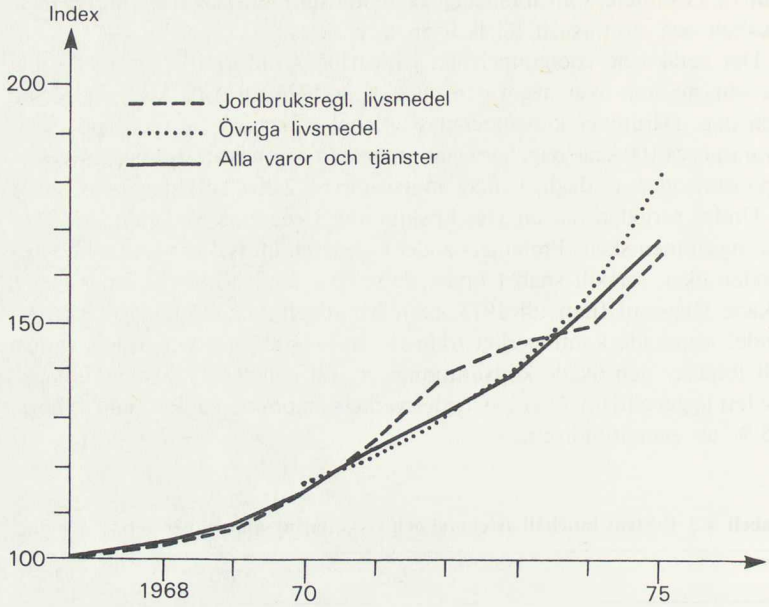


Diagram 4.2 Konsumentprisutvecklingen i Sverige 1966/67 – 1975. Konsumentprisindex 1966/67 = 100.

Källa: Lantbruksekonomiska samarbetsnämnden.

successivt under 1971. Till följd av mervärdeskattens höjning med 5 % den 1 januari 1971 visar dock prisnivån en relativt stor uppgång under 1971.

Under 1972 accelererade prisstegringarna för jordbruksregierade livsmedel. I samband med utlösningen av inflationsregeln inom jordbruksprisregleringen den 1 januari 1973 infördes åter ett prisstopp, denna gång omfattade vissa baslivsmedel (mjölkprodukter utom smör, vissa kött- och fläskvaror). För att jordbruket skulle kompenseras för uteblivna prishöjningar utbetalades av budetmedel särskilda pristillägg på berörda jordbruksprodukter.

Inom ramen för det s. k. stimulanspaketet år 1974 sänktes priserna på de viktigaste baslivsmedlen från den 1 april samma år, samtidigt som mervärdeskatten temporärt nedsattes från 15 till 12 %. I samband med att den högre skattesatsen återinfördes den 16 september 1974 tillfördes prisregleringen ytterligare budgetmedel, varigenom priserna på baslivsmedlen kunde hållas oförändrade.

Prisstoppet den 1 januari 1973 innebar således att de inom jordbruksprisregleringen fastställda prishöjningarna utgick i form av pristillägg (s. k. subventioner) till jordbruket. Från år 1975 har vissa av dessa höjningar tillåtits slå igenom i prisnivån. Genomgående har dock under 1975 och 1976 mjölkprishöjningarna helt eller delvis subventionerats. För övriga produkter har de överenskomna prishöjningarna i varierande grad subventionerats.

Den år 1973 införda subventioneringen har starkt påverkat pris- och konsumtionsutvecklingen för livsmedel. De betydande prisstegringarna på jordbruksprisreglerade livsmedel dämpades och dessa livsmedel hade de närmaste åren en lugnare prisutveckling än såväl övriga livsmedel som övriga varor och tjänster över huvud taget. De sålunda sjunkande realpriserna på

baslivsmedel torde ha bidragit till de konsumtionsökningar under dessa år som närmare redovisats i avsnitt 4.2. Under 1975 och 1976 har konsumentpriserna som nämnts åter stigit snabbare. Även dessa år har dock priserna på baslivsmedlen stigit långsammare än den allmänna prisnivån.

Priset på konsumtionsmjölk sjönk mellan åren 1972 och 1975 med 12 %. Priserna på nötkött och fläsk steg med endast 3 % resp. 6 %. Bland substitutvarorna ökade priserna på fisk och fiskprodukter mellan nämnda år med 42 % och på djupfryst gödkyckling med 19 %. Mjöl, gryn och bröd steg med 33 %.

Det har beräknats att priset på konsumtionsmjölk i januari 1977 skulle ha varit dubbelt så högt utan subventioner. De genomsnittliga priserna på nöt- och kalvkött samt fläsk skulle ha varit minst 15–20 % högre, om dessa produkter inte hade varit subventionerade.

I diagram 4.3 beskrivs prisutvecklingen för jordbruksprisreglerade livsmedel vid försäljning från livsmedelsindustrin till detaljhandeln (producentprisindex, PPI) resp. från detaljhandeln till konsument (KPI). Den skillnad i utvecklingen som framgår av diagrammet förklaras helt och hållet av mervärdeskatten (tidigare omsättningsskatten), som registreras i KPI men inte i PPI. Rensas konsumentpriserna från omsättnings- resp. mervärdeskatt har de båda serierna utvecklats praktiskt taget parallellt, vilket innebär att detaljhandelns kostnader och marginaler varit i procent räknade i stort sett oförändrade.

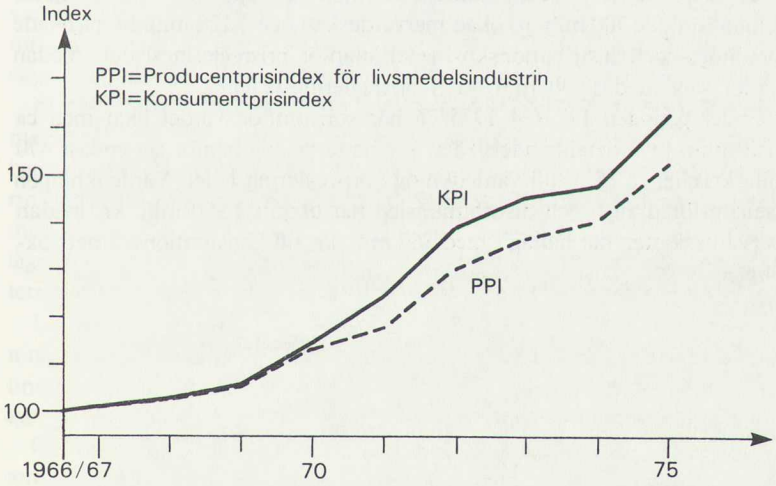


Diagram 4.3. Prisutvecklingen för jordbruksreglerade livsmedel. Index 1966/67 = 100.

Källa: Lantbruksekonomiska samarbetsnämnden

Prisutvecklingen i olika led

Genom att räkna om de olika indexseriernas procentförändringar till miljonbelopp kan man överslagsmässigt belysa hur utgiftsändringarna i konsumentprisledet fördelas på produktions- och handelsleden. En sådan beräkning har utförts för perioden 1970/71–1975/76. Härvid har man utgått från produktions- resp. konsumtionsvärdena under basperioden 1966/67 för de varor som ingår i serierna. Basvärdevolymen är lägst i avräk-

ningsprisindex (A-index, se avsnitt 3.7), stiger successivt genom de olika produktions- och handelsleden och är högst i KPI (här endast för jordbruksprisreglerade livsmedel, KPI-J). Lika indexändringar för de olika serierna innebär därför att värdeändringarna är olika stora, lägst i A-index och högst i KPI-J.

Av följande tablå framgår värdeändringar under olika perioder totalt i de olika produktions- och handelsleden, dvs. inkl. värdeändringar i de föregående leden.[1] Milj. kr.

	1970/71–1973/74	1973/74–1974/75	1973/74–1975/76
A-index	+ 1 620	+ 660	+ 1 800
PR-index	+ 1 430	– 290	+ 470
PRI-J	+ 2 020	+ 280	+ 1 600
KPI-J exkl. moms	+ 2 550	+ 460	+ 2 460
KPI-J inkl. moms	+ 3 250	+ 510	+ 3 020

Både år 1974/75 och år 1975/76 steg värdevolymen i A-index mer än i PR-index. Skillnaden beror, som framgått av det föregående, på den ökade subventioneringen.

Mellan åren 1970/71 och 1973/74 steg konsumtionsvärdet av svenska jordbruksprodukter i detaljhandelsledet med ca 3 250 milj. kr. Av detta belopp berodde 700 milj. på ökad mervärdeskatt och 1 120 milj. kr. på ökade förädlings- och distributionskostnader utanför prisregleringsledet, medan värdet steg med 1 430 milj. kr. i prisregleringsledet.

Under perioden 1973/74–1975/76 har konsumtionsvärdet ökat med ca 3 020 milj. kr. i detaljhandelsledet. Av detta belopp hänför sig endast 470 milj. kr. eller ca 15 % till värdeökning i prisregleringsledet. Värdeökningen i senare förädlings- och distributionsled har utgjort 1 990 milj. kr. medan mervärdeskatten har bidragit med 560 milj. kr. till konsumtionsvärdets ökning.

[1] Indexförändringarna har applicerats på basvärdevolymerna för produktionsåret 1966/67. De redovisade värdeförändringarna gäller följaktligen i princip endast vid oförändrade produktions- och konsumtionsvolymer. De angivna talen torde dock ändå ge en god bild av den faktiska utvecklingen.

5 Jordbrukspolitikens mål och medel

5.1 Bakgrund[1]

Samhälleliga ingripanden på jordbrukets område har förekommit under mycket lång tid. Äganderätten till mark och beskattningen av fast egendom reglerades således tidigt. Eftersom jordbruket var huvudnäring och basen för den ekonomiska utvecklingen sökte staten på olika sätt förbättra avkastning och brukningsmetoder. Under 1800-talet med dess snabba befolkningsökning främjades nyodling och hemmansklyvning. Under denna tid tillkom också hushållningssällskap och lantbruksskolor. Grunderna till nuvarande markpolitik tillkom mot slutet av århundradet i syfte att så långt möjligt säkerställa äganderätten till jorden åt brukarna. Direkta ekonomiska skyddsåtgärder tillkom genom spannmålstullarna.

Några större regleringar av näringen skedde dock inte förrän i samband med den ekonomiska krisen i början av 1930-talet. Krisens verkningar drabbade jordbruket hårt. Under 1930-talet byggdes därför upp det prisregleringssystem som i stora drag fortfarande gäller. Det skyddar svenskt jordbruk mot alltför kraftig inverkan av internationella prisrörelser, men utgör i vissa lägen även ett skydd för konsumenterna mot livsmedelsbrist och höga internationella priser.

Under 1930-talet lade jordbrukskooperationen grunden till den starka ställning inom svensk livsmedelsindustri som den i dag har. Uppbyggnaden under 1930-talet till rikstäckande branschorganisationer understöddes på olika sätt av staten.

Genom *1947 års riksdagsbeslut* samordnades för första gången de olika jordbrukspolitiska åtgärderna. I princip kvarstod grunderna i detta beslut till dess att riksdagen fastlade nya riktlinjer genom *1967 års beslut*. Båda riksdagsbesluten har emellertid medgett en betydande frihet vid åtgärdernas konkreta utformning. Härigenom har successivt ändrade förutsättningar inom såväl jordbruket som det svenska näringslivet i allmänhet kunnat beaktas.

[1] Den jordbrukspolitiska utvecklingen i Sverige fram till mitten av 1960-talet har utförligt beskrivits i 1960 års jordbruksutrednings betänkande: Den framtida jordbrukspolitiken. SOU 1966:30, kap. XII. Jordbrukspolitiska förändringar som skett efter denna tidpunkt redovisas närmare i kap. 5, 6, 12 och 19.

5.2 Produktions-, inkomst- och effektivitetsmålen

År 1967 beslutade riksdagen om nya riktlinjer för jordbrukspolitiken m. m. (prop. 1967:95, JoU 1967:25, rskr 1967:280). De nya riktlinjerna ersatte 1947 års jordbrukspolitiska program. Det sistnämnda hade dock genom beslut av riksdagen successivt modifierats på flera punkter, särskilt i fråga om rationaliseringsverksamheten. Till grund för 1967 års beslut låg förslag av 1960 års jordbruksutredning.

Tre jordbrukspolitiska mål dominerar i både 1947 och 1967 års riktlinjer, nämligen:

- Produktionsmålet (eller beredskapsmålet).
- Inkomstmålet.
- Effektivitetsmålet (eller rationaliseringsmålet).

Målen har under olika perioder haft skiftande formuleringar och olika inbördes tyngd. I 1947 års riktlinjer dominerade inkomstmålet, medan de tre målen i 1967 års beslut kan sägas ha samma tyngd.

Sammanfattningsvis anförde departementschefen i prop. 1967:95 i fråga om de *allmänna riktlinjerna* för jordbrukspolitiken följande:

Jordbrukspolitiken bör under den framtid som kan överblickas inriktas på att, samtidigt som en viss samhällsekonomiskt motiverad minskning av produktionens omfattning sker, en fortsatt snabb rationalisering främjas och att prissättningen på jordbrukets produkter fortlöpande avvägs med beaktande av samhällets, jordbrukarnas och konsumenternas intressen. Detta innebär att jordbrukspolitiken mer än hittills får samma huvudsyften som den allmänna ekonomiska politiken, nämligen att främja fortsatt välståndsökning och att medverka till att alla grupper blir delaktiga härav. För jordbrukets del blir målsättningen att under så långt möjligt samma betingelser som gäller för näringslivet i övrigt till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad åstadkomma en jordbruksproduktion av önskad storlek och samtidigt göra det möjligt för de i jordbruket sysselsatta att bli delaktiga av den allmänna standardstegringen. Ur konsumentsynpunkt medför riktlinjerna för jordbrukspolitiken, att kostnaderna för den jordbruksproduktion, som främst av hänsyn till försörjningsberedskapen måste upprätthållas inom landet, blir så låga som möjligt.

Vad som särskilt bör observeras är att jordbrukspolitiken enligt 1967 års riktlinjer i princip skall samordnas med den allmänna ekonomiska politiken.

Det bör vidare framhållas att 1967 års beslut, liksom 1947 års, i första hand har utgjort en allmän ram för jordbrukspolitiken inom vilken utrymme har funnits för de ändringar som utvecklingen har krävt. Det framhålls också i prop. 1967:95 att man tid efter annan borde överväga takten i produktionsanpassningen i jordbruket. En konsekvens härav var att man i prop. 1967:95 också avvisade tanken på att ange fasta normer för prissättningen på jordbrukets produkter för någon längre period. I uttalandena i fråga om produktionens framtida omfattning inlades reservationer för det fall utvecklingen skulle bli annorlunda än den man utgick från i mitten av 1960-talet.

I direktiven till *1972 års jordbruksutredning* utsägs att de allmänna målen för jordbrukspolitiken skall gälla även i fortsättningen. Utredningen bör

därför enligt direktiven inte behandla de övergripande målen för jordbrukspolitiken utan endast vissa preciserade frågor. Enligt de ursprungliga direktiven skall utredningen sålunda;

- Överväga om det med hänsyn till de förändringar som skett i produktionens inriktning under senare år eller av andra skäl finns anledning att ompröva *produktionsmålet*. Produktionsmålet i jordbruket behandlas i kap. 6–11.
- Belysa *inkomst- och standardutvecklingen* för dem som är sysselsatta inom jordbruket. Inkomstutvecklingen i jordbruket belyses i kap. 3.
- Undersöka möjligheterna att gå över till en *s. k. lågprislinje* och effekterna härav liksom möjligheterna till andra modifieringar av *jordbruksprisregleringen*. Prispolitiken och jordbruksprisregleringen behandlas i kap. 12–18.
- På initiativ av riksdagen erhöll utredningen 1974 genom tilläggsdirektiv i uppdrag att bl. a. förutsättningslöst ompröva *rationaliseringspolitiken*. Rationaliseringsfrågorna tas upp i kap. 19–27.

Utredningen vill emellertid redan i detta kapitel genom korta översikter ge en bakgrund till de tre jordbrukspolitiska huvudmålen samt redovisa de medel som hittills använts för att nå dessa mål.

Produktionsmålet

Att trygga en *god beredskap i fråga om livsmedel* har alltsedan andra världskriget utgjort en av grunderna i svensk jordbrukspolitik. I ett större sammanhang är livsmedelsberedskapen en del av vår säkerhetspolitik. Den svenska jordbruksproduktionen har under efterkrigsåren i regel varit större än vad som ansetts nödvändigt från beredskapssynpunkt. För vissa produkter har betydande kvantiteter fått exporteras till priser som oftast legat lägre än de som erhållits på den svenska marknaden. Denna bakgrund är i Sverige liksom i praktiskt taget alla industriländer det främsta motivet för en prisreglering som avskärmar hemmamarknaden mot den internationella marknadens prisnivå. Denna nivå har i regel varit för låg för att jordbrukarna skall kunna uppnå rimliga lönsamhets- och inkomstförhållanden.

Beredskapsskäl motiverar en viss *miniminivå* på vår jordbruksproduktion och därmed även på de resurser som erfordras för att uppnå den önskvärda produktionen. Av andra skäl, främst samhällsekonomiska, har det tidigare ansetts angeläget att också ange en övre gräns för jordbruksproduktionens storlek (*maximinivå*). Tankegången bakom främst 1967 års men även 1947 års beslut var i stort sett följande:

- Produktion av svenska jordbruksprodukter skulle under överblickbar framtid kräva högre priser än de som väntades på den internationella livsmedelsmarknaden. Ett särskilt prisstöd måste därför utgå, om man skulle få någon större inhemsk produktion. Det skulle under sådana förhållanden bli billigare att i viss utsträckning importera livsmedel. Sådan import ansågs också bli möjlig.

- Produktionsresurserna, främst arbetskraften, beräknades ge samhällsekonomiskt högre avkastning i andra sektorer av näringslivet än i jordbruket. Knapphet på främst arbetskraft skulle komma att utmärka vår ekonomi.
- Följaktligen borde vi, så länge dessa förhållanden bestod, inte ha en större jordbruksproduktion än som krävdes av beredskapsskäl.

Inkomstmålet

I 1947 års jordbrukspolitiska program var den s. k. *inkomstlikställigheten* det primära jordbrukspolitiska målet. Detta mål preciserades till att avse inkomsterna för basjordbrukare (10–20 ha åker), vilka i inkomsthänseende skulle jämställas med vissa grupper av industriarbetare. Prissättningen skulle avvägas så att detta mål kunde förverkligas. Preciseringen blev undan för undan allt snävare.

I 1967 års riktlinjer angavs inte längre något preciserat inkomstpolitiskt mål. Inkomst- och lönsamhetsmålet fanns med som ett av flera mål ("de som i framtiden är sysselsatta inom jordbruket skall kunna nå en ekonomisk standard som är likvärdig med den som erbjuds inom andra näringar"). Även i 1967 års beslut utgör prissättningen det primära medlet att på kort sikt förverkliga inkomstmålet. Inkomstmålet är emellertid enligt detta beslut inte längre den enda utgångspunkten för prisavvägningen.

Såväl i 1947 års som i 1967 års beslut underströks betydelsen av en fortsatt effektivisering inom jordbruksnäringen. En effektivisering ansågs nämligen vara en förutsättning för att på längre sikt säkerställa en rimlig inkomstutveckling för de i jordbruket sysselsatta. Samtidigt kunde därigenom prisstegringarna på jordbruksprodukter begränsas. Medlen för att förverkliga inkomstmålet i jordbruket har således varit både prisstöd och rationaliseringsstöd.

Inkomstutvecklingen för jordbrukarna och för s. k. jämförbara grupper har redovisats i kap. 3. Utredningen har därvid använt sig av undersökningar redovisade av lantbruksekonomiska samarbetsnämnden.

Utredningen har ej ansett sig böra närmare precisera inkomstmålet för de i jordbruket yrkesverksamma. Liksom hittills bör till prisöverläggningarna redovisas beräkningar över lönsamhets- och inkomstförhållanden för olika jordbrukargrupper – i första hand för de grupper som har sin huvudsakliga utkomst från jordbruket. Den närmare utformningen av dessa beräkningar bör liksom nu anförtros åt berörda myndigheter, i första hand statens jordbruksnämnd och lantbruksekonomiska samarbetsnämnden.

Prisstöd och rationaliseringsfrämjande åtgärder bör liksom hittills vara huvudmedlen för att uppnå inkomstmålet. Liksom skett under 1970-talet får vid prisöverläggningarna övervägas om det för att nå inkomstmålet för så stora grupper jordbrukare som möjligt blir nödvändigt med särskilda låginkomstsatsningar. En strävan bör därvid vara att nå en ökad utjämning av inkomsterna mellan olika jordbrukarkategorier.

Utredningen vill peka på att inkomstmålet för de yrkesverksamma i jordbruket under senare år kommit att kompletteras med olika åtgärder för att förbättra jordbrukarnas sociala standard, bl. a. i form av avbytarverk-

samhet. Det är enligt utredningens mening angeläget att fortsatta förbättringar sker av denna sociala standard.

Effektivitetsmålet

I 1947 års jordbrukspolitiska program var målet uppbyggandet av s. k. bärkraftiga familjejordbruk. Ända fram till år 1959 var statens medverkan i strukturarbetet begränsad till de s. k. basjordbruken med 10–20 ha åker. Denna begränsning hämmade strukturrationaliseringen.

Effektivitetsmålet i 1967 års jordbrukspolitiska beslut innebär att jordbruksnäringen under så långt möjligt samma betingelser som gäller för näringslivet i övrigt och till lägsta möjliga kostnader för samhället och konsumenterna skall åstadkomma en jordbruksproduktion av den storlek som bedömdes erforderlig med hänsyn till försörjningsberedskapen.

Som en följd av kravet på effektivitet har därför samhället varit berett att främja en fortsatt, snabb rationalisering av jordbruket. En med statligt stöd bedriven rationaliseringsverksamhet – innefattande en statlig markpolitik – har därför syftat till att göra företagen så effektiva som möjligt. De statliga insatserna skall underlätta att företagen till utformning och drift fortlöpande anpassas efter den tekniska utvecklingen. Statens medverkan, som främst sker genom lantbruksnämnderna, har hittills ansetts behövlig i fråga om såväl strukturrationalisering som inre rationalisering och driftsrationalisering.

Enligt 1967 års riksdagsbeslut kan statligt stöd (lånegarantier och bidrag) ges till bestående företag som redan har eller inom en nära framtid väntas få förutsättningar för en rationell drift. Fr. o. m. den 1 juli 1971 har emellertid för norra Sverige införts möjligheter att ge finansieringsstöd även till s. k. begränsat utvecklingsbara företag. Riksdagen beslutade år 1972 om stöd för att underlätta fortsatt eller utvidgad mjölkproduktion vid samma kategorier företag även i övriga Sverige. Utredningens förslag i fråga om rationaliseringsverksamheten redovisas i kap. 19–27.

5.3 Jordbrukspolitikens medel

Tre skilda medelstyper har hittills använts för att förverkliga de jordbrukspolitiska målen nämligen:

- En särskild prisreglering för jordbruksprodukter varigenom de inhemska produktpriserna har hållits på en högre nivå än priserna på den internationella marknaden (prisstöd).
- Statliga åtgärder för att påverka rationaliseringsutvecklingen (rådgivning, utbildning och finansieringsstöd).
- Markpolitisk lagstiftning.

Prisregleringen byggdes upp under 1930-talets jordbrukskris och har i princip haft samma utformning sedan dess (se vidare kap. 12–18).

Statliga åtgärder för att påverka rationaliseringsutvecklingen har funnits länge. Först i och med 1947 års beslut började emellertid rationalise-

ringsåtgärderna att sammanfogas i ett system under samma administrativa ledning. 1967 års beslut innebar ett ytterligare steg i denna riktning.

En särskild marklagstiftning har funnits under lång tid, fast syftena har varierat.

Under 1960-talet har ett fjärde medel tillkommit som påverkar utvecklingen inom jordbruket, nämligen *arbetsmarknadspolitiska åtgärder* (inlösen av fastighet, avgångsvederlag, arbetslöshetsersättning m. m.).

II Produktionsmålet

6 Allmänna utgångspunkter för produktionsmålet[1]

6.1 Produktionsmålet i 1967 års jordbrukspolitiska beslut

Frågan om jordbruksproduktionens lämpliga omfattning i fredstid – produktionsmålet – har spelat en central roll vid utformningen av efterkrigstidens svenska jordbrukspolitik så som denna formulerats i 1947 och 1967 års riksdagsbeslut. I de jordbrukspolitiska övervägandena har man i huvudsak utgått från två skilda bedömningsgrunder, nämligen å ena sidan jordbrukets ställning i ett mer samhällsekonomiskt och internationellt perspektiv och å andra sidan behovet av en tryggad livsmedelsförsörjning i händelse av avspärrning eller krig (beredskapskravet). Den samhällsekonomiska utvärderingen, som grundats på bl. a. internationella utvecklingstendenser, har härvid lett fram till slutsatsen att produktionsvolymen borde minskas. Beredskapskravet har därför kommit att sätta en nedre gräns för produktionsvolymen. Hänsyn till handelspolitiska förhållanden, utvecklingsländernas problem samt sociala och regionala förhållanden inom landet har också påverkat besluten.

Enligt majoriteten i 1960 års jordbruksutredning (JBU 60) var det möjligt att uppnå betydande samhällsekonomiska vinster genom att lösgöra produktionsresurser från jordbruk med svaga förutsättningar för rationalisering och överföra dessa resurser till andra sektorer med högre produktivitet. De då befintliga produktionsresurserna i jordbruket översteg enligt 1960 års jordbruksutredning betydligt vad som enligt dess bedömning skulle krävas för att vid en avspärrningsperiod av tre år trygga livsmedelsförsörjningen. Som ett mått på storleken av de produktionsresurser som vid en viss produktionsinriktning skulle erfordras för att trygga beredskapen angav utredningen en lägsta självförsörjningsgrad[2] i fredstid av 80 % vid viss ökad beredskapslagring. Jordbruksproduktionen skulle enligt utredningen inte tillåtas nedgå under denna nivå. Det skulle därför enligt utredningens beräkningar vara möjligt att under en avspärrning uppnå full självförsörjning genom att ställa om produktion och konsumtion och genom att utnyttja beredskapslagren. Riksdagens beslut år 1967 innebar att statsmakterna i allt väsentligt godtog denna bedömning. Därvid framhölls att under den relativt långa tid, som skulle behövas för produktionsanpassningen inom jordbruket, skulle det finnas anledning att tid efter annan överväga takten i anpassningen. (Departementschefens sammanfattande bedömning återges i avsnitt 11.1.)

[1]Bakgrundsmaterial till kap. 6–9 och delar av kap. 10 har i huvudsak hämtats från en rapport från utredningens produktionsmålsgrupp (Ds Jo 1975:2).

[2]Självförsörjningsgraden definierades som den fredstida jordbruksproduktionen, uttryckt i kalorier, i procent av konsumtionen av jordbruksprodukter, likaså uttryckt i kalorier. Bruttosjälvförsörjningsgraden avses, vilket innebär att hänsyn inte togs till att produktionen delvis kan vara beroende av importerade produktionsmedel.

6.2 Mått på försörjningsberedskap och produktionsmål

Under tiden efter 1967 har en snabb utveckling av jordbrukets produktionsteknik skett (se kap. 3). Bl. a. denna utveckling inom jordbruket har ändrat förutsättningarna för livsmedelsberedskapen och därmed även utgångsläget för överväganden rörande produktionsmålet. I såväl 1947 års som 1967 års jordbrukspolitiska beslut har produktionsmålet uttryckts med begreppet *självförsörjningsgrad*. Begreppet har även använts för att uttrycka livsmedelsberedskapen. Självförsörjningsgraden definieras som fredstida jordbruksproduktion i procent av fredstida livsmedelskonsumtion. Både produktion och konsumtion uttrycks i kalorier.

När de nämnda besluten fattades var jordbruket mindre beroende av importerade förnödenheter. Produktionen i fredstid ansågs därför vara en godtagbar mätare på den produktion och den försörjning som kunde åstadkommas under en avspärrning. Man räknade då också med ett visst lagerbehov av livsmedel och förnödenheter för jordbruksproduktionen, men lagringen spelade en mindre roll som försörjningsresurs. Dessutom förutsattes att jordbruksproduktionen under en treårig avspärrning kunde ställas om till en i princip obegränsad försörjningsuthållighet.

Ett produktionsmål kan i och för sig alltid uttryckas med begreppet självförsörjningsgrad. Genom att beredskapskravet spelade en stor roll när produktionens lämpliga storlek bedömdes, var det 1947 och 1967 också naturligt att uttrycka produktionsmålet med hjälp av begreppet självförsörjningsgrad. Härtill kom att det ansågs föreligga ett nära samband mellan den fredstida produktionens storlek och försörjningsmöjligheterna under en avspärrning.

Inom 1960 års jordbruksutredning uttrycktes emellertid vissa tvivel om att självförsörjningsbegreppet i framtiden skulle komma att bli användbart för de avsedda syftena. I prop. 1967:95 uttalades också att det borde eftersträvas att storleken av den produktionskapacitet som krävs för beredskapen anges på annat sätt. Orsaken härtill var bl. a. att förskjutningar i produktionsinriktningen kunde medföra förändringar av självförsörjningsgraden som inte speglade motsvarande förändringar i livsmedelsberedskapen. Denna svaghet hos självförsörjningsmåttet försökte utredningen motverka genom en omräkning av produktionen till en fast proportion animalier/vegetabilier. Denna åtgärd har emellertid visat sig otillräcklig. Genom de förut beskrivna ändringarna i produktionsinriktningen har den nämnda svagheten hos självförsörjningsmåttet successivt blivit större än som förutsågs.

Väsentligare är emellertid att andra faktorer tillkommit som gjort att den fredstida självförsörjningsgraden inte längre är lämplig för att ange behovet av försörjningsresurser inför en avspärrning. Jordbrukets ökade beroende av importerade produktionsmedel har medfört att man inte utan vidare från den fredstida produktionen kan härleda den produktion som kan uppnås under en avspärrning. Det faktiska utfallet blir nämligen beroende av hur stora lager av dylika förnödenheter som står till förfogande för produktionen under en avspärrning. Beredskapslagringen planerades tidigare att i stor utsträckning omfatta livsmedel men måste numera i högre grad inriktas mot en lagring av importerade förnödenheter. Utan tillgång på sådana kommer nämligen produktionen inom vissa produktionsgrenar att sjunka avsevärt

vid en avspärrning. Dessa produktionsgrenars värde för livsmedelsberedskapen minskas därigenom.

I ett mått som skall ange de resurser som krävs för livsmedelsberedskapen måste därför hänsyn tas till såväl produktionsresurser som beredskapslager, eftersom beredskapen inte ensidigt kan baseras på vare sig produktion eller lagring. Däremot kan dessa resurser inom vissa gränser utbytas mot varandra. Räckvidden för denna utbytbarhet kan fastställas från teknisk och näringsmässig synpunkt. Dessutom kan utbytbarheten göras till föremål för en ekonomisk avvägning.

Ett mått på det sammanlagda resursbehovet för en försörjningsberedskap är det av försörjningsgruppen (se avsnitt 6.4) framlagda begreppet *försörjningsförmåga*. Detta mått kan användas för att beskriva livsmedelsberedskapen inför en avspärrning. Försörjningsförmågan visar den beräknade tillgången av livsmedel under en avspärrning i procent av det beräknade behovet. Den beräknade *tillgången* avser det möjliga utbud av godtagbar kriskost, som kan erhållas från en omställd produktion som bygger på produktionsresurserna inom jordbruk, fiske och trädgårdsnäring samt från lageruttag. Det beräknade *behovet* avser en förutsatt godtagbar kriskost för hela befolkningen. En försörjningsförmåga om 100 % motsvarar de mål för försörjningsberedskapen som förutsatts gälla.

Försörjningsförmågan kan sålunda anses ge ett riktigt mått på livsmedelsberedskapen och den resursinsats som totalt sett erfordras för denna. Genom att en viss utbytbarhet föreligger mellan produktionsresurser och lagring kan däremot behovet av produktionsresurser inte entydigt anges på detta sätta. Detta innebär att begreppet försörjningsförmåga inte heller kan användas som ett entydigt mått på produktionsresursernas och den fredstida produktionsvolymens betydelse för livsmedelsberedskapen.

Som nämnts användes tidigare begreppet självförsörjningsgrad både för att beskriva livsmedelsberedskapen och för att ange storleken av den önskvärda jordbruksproduktionen. Försörjningsgruppen visade att detta begrepp i tidigare använd form inte längre är brukbart för det förstnämnda syftet, utan för detta bör begreppet försörjningsförmåga användas. Det är emellertid från jordbrukspolitisk synpunkt önskvärt att totalproduktionen i fred och dess roll för livsmedelsberedskapen kan uttryckas med ett enhetligt mått. För enskilda produktionsgrenar kan självförsörjningsgraden användas för att ange försörjningsbalansen i fredstid. Den totala produktionen kan i och för sig uttryckas med ett gemensamt mått, t. ex. i kalorier eller i kronor. Ett sådant samlat mått kan emellertid inte uttrycka sambandet mellan totalproduktion och livsmedelsberedskap tillräckligt klart. Avgörande för den totala produktionens bidrag till försörjningsberedskapen under en avspärrning är produktionsinriktningen och tillgången på vissa särskilda produktionsresurser, förutom arbetskraft främst åkerareal och antalet mjölkkor.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att livsmedelsberedskapen och dess sammanlagda krav på produktionsresurser och lagring kan uttryckas genom begreppet försörjningsförmåga. Sambandet mellan totalproduktion och livsmedelsberedskap kan däremot inte på samma sätt som tidigare entydigt anges med ett enda sifferuttryck. Vissa av jordbrukets produktionsresurser har särskilt stor betydelse för beredskapen och utgör samtidigt den centrala grunden för produktionen i fred. Hit hör – förutom arbetskraften – åker-

arealen och antalet mjölkkor. Även produktionsinriktningen i övrigt är av stor betydelse. Ett produktionsmål i vilket livsmedelsberedskapen spelar stor roll bör därför uttryckas i form av delmål för vissa viktiga produktionsresurser, såsom åkerarealen och antalet mjölkkor, samt för produktionsinriktningen.

6.3 Faktorer som påverkar ett ställningstagande till produktionsmålet

Som framgår av bl. a. avsnitt 6.1 var det främst överväganden rörande livsmedelsberedskapen, jordbruket i samhällsekonomin och internationella förhållanden som blev avgörande för produktionsmålets utformning i 1967 års beslut. Det centrala skälet för att upprätthålla en stor framtida jordbruksproduktion var beredskapskravet. Befolkningspolitiska och sociala skäl ansågs inte i och för sig böra påverka den totala jordbruksproduktionens storlek. En betydande jordbruksproduktion skulle emellertid upprätthållas i norra Sverige. Det ansågs vidare inte möjligt att speciellt främja naturvården genom generella jordbrukspolitiska åtgärder.

Enligt utredningens direktiv skall de övergripande målen för jordbrukspolitiken enligt 1967 års jordbrukspolitiska beslut utgöra utgångspunkter för utredningens överväganden i bl. a. produktionsmålsfrågan.

Enligt de mål för jordbrukspolitiken som uppställdes av 1967 års riksdag skall jordbruket åstadkomma en produktion av önskad storlek till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad, samtidigt som det skall vara möjligt för dem som är sysselsatta inom jordbruket att få del av den allmänna standardstegringen. Från konsumentsynpunkt innebär riktlinjerna att kostnaderna för den jordbruksproduktion som främst av hänsyn till försörjningsberedskapen måste upprätthållas inom landet blir så låga som möjligt och att goda valmöjligheter finns mellan livsmedel av olika slag.

Med utredningens direktiv är det naturligt att i första hand de krav som *livsmedelsberedskapen* ställer på produktionskapaciteten i jordbruket måste klarläggas. Denna beredskap avses kunna täcka behoven vid såväl ett avspärrningsläge av den typ som förelåg under andra världskriget som vid s. k. fredskriser. Livsmedelsberedskapen avses även täcka ett krigsfall men detta läge har inte särskilt behandlats av utredningen, eftersom särskilda studier härom pågår inom det ekonomiska försvaret. Eftersom livsmedelsberedskapen kan grundas på både produktion och lagring måste även lagringsmöjligheterna undersökas. Livsmedelsberedskapens krav samt möjligheterna att uppfylla dessa krav genom olika kombinationer av produktion och lagring redovisas i kap. 7–9.

De *samhällsekonomiska* aspekterna spelade en betydande roll när man 1967 tog ställning till produktionens lämpliga omfattning. Jordbruket borde på längre sikt, med hänsyn främst till behovet av arbetskraft inom andra expanderande näringar, inte vara större än vad som behövdes av i första hand beredskapsskäl. Beredskapen kunde täckas med olika kombinationer av löpande jordbruksproduktion och lagring.

Under tiden efter 1967 har det skett en snabb överföring av arbetskraft

från jordbruket till andra näringar. De samhällsekonomiska vinster som numera skulle kunna nås genom en fortsatt överföring är därför betydligt mindre. Den snabba produktivitetsutveckling som skett inom jordbruket, och som kan väntas fortsätta, har gjort att resursöverföringen kunnat ske utan nämnvärda inskränkningar av produktionsvolymen. Utredningen har undersökt de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika alternativ för jordbrukets storlek samt beredskapslagring för ett läge i mitten av 1980-talet. Härvid har utgångspunkten varit att en godtagbar livsmedelsberedskap måste uppnås. Utredningens samhällsekonomiska kalkyer m. m. redovisas i kap. 10.

Den väsentligaste orsaken till att man i flertalet industriländer har fått införa en särskild prisreglering för jordbruket, och även i vissa länder tidigare sökt begränsa produktionsvolymen, har varit förhållandena på den *internationella marknaden*. Som framgår av kap. 1 bedöms nu den framtida internationella prisnivån för jordbruksprodukter komma att ligga på en relativt sett högre nivå än under 1960-talet och början av 1970-talet. Prisnivån bedöms också bli mera instabil än vad som var fallet under den nämnda perioden. Man kan inte räkna med att Sverige fortsättningsvis i alla lägen kommer att kunna göra kompletteringsköp utomlands av jordbrukets stapelvaror till väsentligt lägre priser än de svenska. Å andra sidan förefaller inte utsikterna till en lönsam och bestående export komma att förbättras. Utredningen har undersökt hur olika alternativ för den framtida internationella prisutvecklingen påverkar den samhällsekonomiska bedömningen av produktionsmålet. Resultatet redovisas i kap. 10.

Tryggandet av *världens livsmedelsförsörjning* har i dag en större aktualitet än då 1967 års beslut fattades. Även de *handelspolitiska* förhållandena har förändrats. Dessa frågor har belysts i kap. 1.

I 1967 års riksdagsbeslut framhölls betydelsen av att en *geografiskt väl differentierad jordbruksproduktion* upprätthålls. I detta sammanhang framhölls att en betydande jordbruksproduktion även i fortsättningen borde upprätthållas i de norra delarna av landet. Utredningen skall enligt sina direktiv vid överväganden rörande produktionsmålet utgå från detta mål. Regionalpolitiken har under senare år kommit att få en allt större roll i samhällspolitiken. Jordbrukets roll i en samordnad regionalpolitik måste därför numera tillmätas stor betydelse. De regionala förhållandena berörs i kap. 10 och behandlas utförligare i kap. 26.

Miljö- och landskapsvårdsfrågorna spelade som utredningen redovisat ingen större roll i 1967 års beslut. En viss produktionsmålsättning kan emellertid få betydelse för behovet av åtgärder inom ramen för miljövårdspolitiken. Detta gäller särskilt om åkerarealen skulle tillåtas minska mera avsevärt. Vidare bör beaktas de restriktioner som kan komma att beröra jordbruket på grund av dess inverkan på den yttre miljön (användningen av handelsgödsel, kemiska medel samt problem med avfall, luftföroreningar m. m.). Dessa frågor behandlas i kap. 10.

Kost- och näringsfrågor har under senare år blivit alltmer uppmärksammade. I kap. 10 och 11 tar utredningen upp dessa frågors eventuella samband med produktionsmålsättningen.

Mot nyss angiven bakgrund har de undersökningar som gjorts inom utredningen och dess expertgrupper inriktats på att belysa produktionsmåls-

frågan från i första hand beredskapssynpunkt och från samhällsekonomisk synpunkt. En viktig utgångspunkt har varit bedömningar av den framtida internationella utvecklingen på livsmedelsområdet. Undersökningarna har begränsats till att avse den närmaste tioårsperioden, i stort sett åren 1975–1985. Det intervall för produktionens storlek som undersökts har begränsats med hänsyn till hur stora omställningar som bedömts praktiskt möjliga under perioden i fråga. Se vidare kap. 10 och 11.

6.4 Utredningens undersökningar belysande produktionsmålsfrågan m. m.

För att erhålla underlag för sina ställningstaganden rörande produktionsmålet tillsatte utredningen två expertgrupper, nämligen *produktionsmålsgruppen* (rapport Produktionsmål och livsmedelsberedskap, Ds Jo 1975:2) och expertgruppen för *internationella frågor* (rapport Svenskt jordbruk i internationellt perspektiv, Ds Jo 1975:12). Vidare har de regionala frågorna behandlats inom utredningens expertgrupp för *rationaliseringsfrågor*. Vissa effekter av användningen av handelsgödsel och kemiska medel har belysts genom medverkan av expertis från lantbrukshögskolan. (Se bilaga 1.)

Produktionsmålsgruppen har i enlighet med sina direktiv behandlat produktionsmålsfrågan från i första hand beredskapssynpunkt. Gruppen har sökt fastställa det sammanlagda behovet av produktionsresurser och lager som krävs för att försörjningsmål av olika ambitionsgrad (i fråga om bl. a. livsmedelsstandard och avspärrningens längd) skall uppnås. Eftersom produktionsresurser och lagring är utbytbara inom vissa gränser, har gruppen undersökt vissa kombinationer av bl. a. åkerareal och mjölkproduktion (s. k. produktionsalternativ) och för varje sådant produktionsalternativ räknat ut behovet av lager. Härvid har gruppen genomgående utgått från att det förutsatta försörjningsmålet skall uppnås, dvs. att försörjningsförmågan skall vara lika med 100 %.

De ekomomiska konsekvenserna av olika resurskombinationer av produktion och lagring har undersökts genom två typer av kalkyler. I den ena typen har för vissa antagna alternativ för produktionsresurserna de lägsta kostnaderna för lagringen beräknats. Dessa kalkyler har benämnts *lagerbehovskalkyler*. Därutöver har gruppen sökt belysa den från samhällsekonomisk synpunkt optimala avvägningen mellan å ena sidan resursinsatser för löpande produktion och å andra sidan lagring. De sistnämnda kalkylerna har benämnts *samhällsekonomiska kalkyler*. De har utförts med i stort sett samma metoder som lagerbehovskalkylerna, men förutsättningen om givna alternativ för jordbruksproduktionen vid avspärrningens inträde har frångåtts. I stället har den fredstida jordbruksproduktionen, liksom utrikeshandeln och beredskapslagringen, betraktats som inom vissa gränser variabla faktorer och en samhällsekonomisk avvägning har gjorts. Denna avvägning grundas bl. a. på olika antaganden om arbetskraftens alternativvärde och om de framtida världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter. Beräkningarna har i övrigt hållits inom en mera standardiserad ram såtillvida att de endast avsett vad som i lagerbehovskalkylerna betraktats som huvudalternativ vad gäller såväl avspärrningstidens längd som kravet på kriskost.

Expertgruppen för internationella frågor har undersökt hur olika internationella förhållanden påverkar produktionsmålet. Bl. a. har utvecklingen av den globala livsmedelssituationen redovisats samt världsmarknadsprisutvecklingen. (Gruppens material har i huvudsak redovisats i kap. 1).

Till grund för utredningens ställningstaganden har också legat rapporter från två arbetsgrupper under lantbruksekonomiska samarbetsnämnden, nämligen försörjningsgruppen och spannmålsgruppen. *Försörjningsgruppens* uppdrag var att granska begreppet självförsörjningsgrad, att försöka beskriva försörjningsberedskapen med andra mått än det dittills använda samt att på det aktuella försörjningsläget tillämpa ett annat mått än självförsörjningsgraden. Gruppen avlämnade sin rapport i december 1972. *Spannmålsgruppens* uppdrag var att klarlägga de problem som utvecklingen av spannmålsproduktionen kan komma att medföra. Gruppen avlämnade sin rapport i november 1974.

7 Livsmedelsberedskapens förutsättningar

7.1 Jordbrukets betydelse för livsmedelsberedskapen

Livsmedelsförsörjningen under *en avspärrning* – som kan bero på ett krig utanför Sveriges gränser eller på en s. k. fredskris – kan i princip baseras antingen på jordbruksproduktion eller på uttag ur i fred uppbyggda beredskapslager (av livsmedel och produktionsmedel). I praktiken kan inte försörjningen baseras på enbart ettdera av dessa alternativ, utan det måste bli fråga om en kombination.

Att bygga försörjningen enbart på inhemska produktionsresurser är inte möjligt, främst emedan jordbruket är beroende av vissa produktionsmedel som inte finns inom landet och som följaktligen måste lagras. Det är emellertid ännu mindre möjligt att basera livsmedelsberedskapen enbart på lagring, annat än för en mycket kort avspärrning. Det är varken ekonomiskt eller tekniskt genomförbart att lagra så mycket livsmedel (inkl. färskvaror) att det är tillräckligt för landets försörjning under en längre avspärrning.

Beredskapen blir därför en avvägning mellan lagring och produktionsberedskap. En sådan avvägning kan grundas på olika ekonomiska och politiska överväganden. Härvid spelar det för avvägningen en stor roll vilket risktagande för kriskosten som man är beredd till. Den löpande jordbruksproduktionen är i och för sig utsatt för årsmånsvariationer, vilka inte påverkar de lager av livsmedel som finns upplagda. Samtidigt kan lagringen självfallet inte få obegränsad omfattning. Man tvingas sålunda ta ställning till hur lång avspärrningsperiod man skall täcka in sig för; blir avspärrningen längre kan lagren visa sig otillräckliga.

Det anförda leder fram till den närmast självklara slutsatsen att livsmedelsberedskapen i första hand måste grundas på löpande jordbruksproduktion, kompletterad med lager av förnödenheter för densamma. Det torde emellertid finnas ett relativt stort intervall för jordbruksproduktionens storlek, inom vilket produktionsberedskapen kan ersättas av lagring av livsmedel och livsmedelsråvaror. Jordbruksutredningens arbete har inriktats på att dels undersöka storleken av detta intervall och vilka lagringskostnader som följer av olika kombinationer produktion/lagring, dels belysa vilket risktagande olika kombinationer kan innebära. Dessutom belyses för vissa försörjningsalternativ konsekvenserna i kostnadshänseende från samhällsekonomisk synpunkt.

Erfarenheterna från bl. a. det andra världskriget visar att de negativa effekterna av importbortfallet under en avspärrning kan motverkas genom

omställningar av produktion och konsumtion. Beräkningar som syftar till att ange vilka resurser som krävs för en godtagbar livsmedelsförsörjning under en avspärrning måste därför innefatta antaganden om sådana omställningar. Dessa antaganden måste emellertid kunna realiseras inom ramen för tillgänglig eller utbyggbar kapacitet i jordbruk, trädgårdsnäring, fiske, industri och distribution. Vidare måste produktionsregleringar och livsmedelsransoneringar vara praktiskt genomförbara. Om man i samband med försörjningskalkyler överskattar omställningsmöjligheterna, leder detta till att man underskattar behoven av försörjningsresurser. En uppsättning resurser som kalkylmässigt förefaller innebära en godtagbar livsmedelsberedskap skulle i så fall i verkligheten vid en avspärrning leda till brister som kan förvärras genom en ojämn fördelning av livsmedlen.

Det ligger i sakens natur att det är mycket svårt att med någon exakthet bedöma hur stora omställningar som kan göras under en avspärrning. Bedömningarna blir därför i hög grad subjektiva. Den osäkerhet som detta medför, och särskilt det förhållandet att osäkerheten blir större ju större omställningar under avspärrningen man förutsätter, gör att beredskapen måste förutsätta relativt små omställningar.

Livsmedelsförsörjningen under ett *krig på svenskt territorium* har inte närmare undersökts av jordbruksutredningen. Mer allmänt kan i sammanhanget följande sägas.

En livsmedelsberedskap för en långvarig handelsavspärrning med målet att uppnå självförsörjning innebär en mycket hög ambitionsnivå. Den produktionskapacitet i jordbruket som detta innebär är i och för sig tillräcklig även under och efter ett krig, under förutsättning att inga för jordbruksproduktionen väsentliga territoriella förluster sker eller att produktionsapparaten på annat sätt helt eller delvis slås ut. Dessa risker bör emellertid inte vara i första hand styrande vid fastställandet av produktionsmålet. De måste mötas med beredskapslagring av mer eller mindre färdiga livsmedel och andra direkta beredskapsåtgärder. En geografiskt spridd och väl differentierad jordbruksproduktion torde dock minska de nämnda riskerna.

Beredskapsplaneringen för livsmedelsförsörjningen under ett krig åligger statens jordbruksnämnd och överstyrelsen för ekonomiskt försvar. F. n. pågår särskilda studier av olika krigsfalls effekter på försörjningen.

7.2 Livsmedelsberedskapens mål

När produktionsmålsättningen fastlades 1967 baserades beslutet på beräkningar som utgått från bl. a. antaganden om en treårig fullständig handelsavspärrning och en med 10 % reducerad tillförsel av energi i livsmedlen. Utredningen har övervägt huruvida det numera kan finnas anledning att frångå dessa antaganden.

7.2.1 *Livsmedelsförsörjningens uthållighet vid avspärrning*

Det antagande som 1960 års jordbruksutredning gjorde om längden av en avspärrning – tre år – hade sin utgångspunkt i produktionstekniska förhållanden. Man räknade nämligen med att efter utgången av denna period

skulle jordbruksproduktionen vara helt omställd för en ännu längre avspärrning. Numera måste man emellertid anlägga ett i viss mån annat synsätt på innebörden av begreppet avspärrningstid än vad som gjordes av 1960 års jordbruksutredning. Möjligheterna att genom produktionsomställningar uppnå en i princip obegränsad uthållighet i livsmedelsförsörjningen har minskat. En avsevärt längre tid än tre år och mycket genomgripande omställningar skulle krävas, särskilt för att ersätta importerad energi. Svårigheterna har förvärrats av att jordbruksproduktionen på grund av ändrad produktionsinriktning blivit allt mera beroende av importerade förnödenheter.

Inom det ekonomiska försvaret i övrigt räknar man, med vissa undantag, med en kortare avspärrningstid än tre år och med vissa importmöjligheter. I flera sammanhang har dock framhållits att det finns skäl att kräva en längre uthållighet i livsmedelsförsörjningen än beträffande flertalet varuområden inom det ekonomiska försvaret i övrigt. Detta motiveras med att tillgången på livsmedel har grundläggande betydelse för vår förmåga att motstå påfrestningar under kriser och krig. Livsmedelstillgången är vidare avgörande för befolkningens överlevnad under en efterkrigstid.

I det ekonomiska försvaret förutsätter man i allmänhet att import (och export) skall förekomma även under olika kristillstånd. Det möter emellertid avsevärda svårigheter att göra realistiska bedömningar rörande möjligheterna att importera livsmedel och förnödenheter i ett krisläge, särskilt som sådana bedömningar måste göras på varunivå. Även bortsett från osäkerheten finns det starka skäl att inte binda sig till några bestämda antaganden om krisimport. En tryggad livsmedelsförsörjning är nödvändig för att den alliansfria politiken skall vara trovärdig. Varumässigt beroende av den ena parten i en konflikt kan binda Sverige vid denna part. Hot om inskränkningar i tillförseln av varor som är väsentliga för livsmedelsförsörjningen skulle kunna användas som påtryckningsmedel.

Uthålligheten inom livsmedelsområdet har berörts av 1974 års försvarsutredning (SOU 1976:5). I sitt förslag rörande riktlinjer för totalförsvarets fortsatta utveckling anför försvarsutredningen följande:

Tillgången på livsmedel är av grundläggande betydelse för vår förmåga att motstå påfrestningar under kriser och krig. Livsmedelstillgången är dessutom självfallet avgörande för befolkningens överlevnad under en efterkrigstid. Försvarsutredningen anser därför att målet för uthålligheten inom livsmedelsområdet i princip bör sättas högre än inom andra försörjningsområden.

Det mål som nu gäller för uthålligheten innebär bl. a. att vi skall kunna möta en treårig handelspolitisk avspärrning. Målet är ursprungligen i första hand betingat av bedömningen rörande längden av en omställningsperiod inom jordbruket från i huvudsak animalie- till i huvudsak vegetabilieproduktion. Därutöver innefattas i nuvarande mål särskilda åtgärder för en tryggad livsmedelsförsörjning i händelse av krig.

Enligt försvarsutredningens mening bör målet vara att livsmedelsproduktionen skall kunna ställas om till huvudsakligen självförsörjning. Genom främst beredskapslagring bör säkerställas tillgång på sådana produktionsresurser som inte finns att tillgå inom landet och som erfordras dels under omställningsperioden, dels för att nå erforderlig uthållighet i övrigt från de utgångspunkter som försvarsutredningen tidigare har förordat som grund för planeringen.

Möjligheterna till och tidsutsträckningen av här angiven omställning av produktionen påverkas bl. a. av utbyggbar produktionskapacitet, möjligheterna till förbruk-

ningsregleringar samt val av näringsstandrad. Underlaget för bedömningar i dessa avseenden är f. n. i vissa delar otillräckligt. De fortsatta studierna bedöms kunna ge bättre information i dessa frågor.

Försvarsutredningen anser att beredskapslagringen på livsmedelsområdet bör inriktas på gödsel- och bekämpningsmedel, fodermedel, livsmedelsråvaror samt vissa förädlade livsmedel.

Försvarsutredningen bedömer möjligheterna att vid avspärrning och krig sänka näringsstandarden i förhållande till fredsnivån som begränsade, om befolkningens hälsa och arbetsförmåga skall kunna bibehållas. En inte obetydlig reducering av de fredstida gödselgivorna bedöms däremot rimlig. Utredningen förutsätter att 1972 års jordbruksutredning kommer att behandla dessa frågor närmare.

Regeringen har i sina anvisningar den 11 mars 1976 för fortsatta försök med långtidsplanering inom det ekonomiska försvaret uttalat att försvarsutredningens förslag bör utgöra de säkerhetspolitiska utgångspunkterna för programplaneringen 1977/78–1981/82.

Mot den angivna bakgrunden anser jordbruksutredningen att produktionsmålet måste grundas på förutsättningen, att landet efter en viss omställningstid i produktionshänseende så långt det är möjligt skall kunna bli självförsörjande med livsmedel. Under omställningsperioden måste försörjningen i viss utsträckning baseras på beredskapslagring av livsmedel och livsmedelsråvaror. Hur lång denna period bör vara är närmast en ekonomisk fråga. Eftersom det är uteslutet att jordbruket skulle kunna bli helt oberoende av sådana produktionsmedel som i dag importeras (bl. a. drivmedel, gödselmedel, växtskyddsmedel), måste produktionskapaciteten kompletteras med beredskapslager av produktionsmedel. Dessa beredskapslager måste vara så stora att de täcker behovet tills en inhemsk ersättningsproduktion kan sättas igång. Av utredningen anlitad expertis bedömer att denna tid är minst tre år. Det bör dock observeras att det för närvarande inte synes möjligt att till alla delar ersätta importförnödenheterna.

7.2.2 *Försörjningsstandard vid avspärrning*

I produktionsmålsgruppens lagerbehovskalkyler har tre s. k. *kriskostalternativ* – benämnda A, B och C – studerats. De innebär att energitillförseln i livsmedel till hushållen (mätt i detaljhandelsledet) i alternativ A antas vara oförändrad i förhållande till fredskonsumtionen, i alternativ B sänkt med 10 % och i alternativ C sänkt med 20 %. Se tabell 7.1.

Enligt av utredningen hörda näringsexperter kan det faktiska energiintaget inte sänkas om befolkningens hälsa och arbetsförmåga skall bibehållas. Tvärtom bedöms energibehovet under en avspärrning behöva uppräknas med ca 5 %. Skälet härtill är att standarden hos kommunikationer och i fråga om bostadsuppvärmning kan antas bli sänkt. Valet av kriskostalternativ måste därför grundas på en bedömning av möjligheterna att minska *svinnet i hushållen*, vilket f. n. beräknas utgöra ca 25–30 % av tillförseln.

Det får emellertid anses vara mindre sannolikt att hushållssvinnet skulle kunna i det närmaste elimineras. Kriskost C skulle därför medföra att det faktiska energiintaget minskar, vilket således enligt näringsexperterna skulle innebära en nedsättning av hälsa och arbetsförmåga. Kriskostalternativ C har ingått i kalkylerna främst för att sambandet mellan kriskost och resursbehov skall bli mera allsidigt belyst.

Tabell 7.1 Näringsinnehåll i fredskonsumtionen 1973 och 1985 samt enligt kriskostnormerna, kcal resp. gram per person och dag

	Fredskonsumtion[a]		Kriskostalternativ för 1985			
	1975	1985 (prognos)		A	B	C
Energi, kcal	2 903	2 861	Undre gräns	2 861	2 575	2 289
Protein, g	83	76	Undre gräns	72	64	57
Fett, g	124	111	Övre gräns	111	100	89
			Undre gräns	77	70	62

[a] Uppgifterna för 1975, som har hämtats från jordbruksnämndens officiella konsumtionsstatistik, är inte helt jämförbara med uppgifterna för 1985, som bygger på framskrivningar av totalkonsumtionen av de viktigaste livsmedelsråvarorna.

Utredningens expertgrupp har ansett att det bör kunna vara möjligt att i ett krisläge med knapp tillgång på livsmedel minska svinnet i hushållen i sådan utsträckning att energitillförseln enligt kriskost B blir förenlig med det önskvärda faktiska energiintaget. Det ligger emellertid i sakens natur att denna bedömning är osäker, och kan ge utrymme för skilda meningar. Inom gruppen har också förelegat nyansskillnader i bedömningen av möjligheterna att minska svinnet i den utsträckning som förutsatts. Om man anser att möjligheterna att i ett avspärrningsläge minska svinnet har överskattats, bör beredskapsplaneringen baseras på ett högre kostalternativ än kriskost B. I annat fall får man räkna med att de för kriskost B angivna kostomställningsgränserna måste överskridas så att andelen vegetabiliska livsmedel i kosten och därmed det totala energiintaget ökas. Om man å andra sidan anser att svinnet kan ytterligare minskas kan planeringen baseras på ett i energihänseende lägre kostalternativ än kriskost B med möjligheter till högre andel animaliska livsmedel i kosten.

Kriskostalternativ A, slutligen, medger sannolikt under en avspärrning en inte oväsentlig ökning av energiintaget i förhållande till fred.

Utredningen delar expertgruppens uppfattning, att svinnet i hushållen kan minskas i ett krisläge. På grund av den nämnda osäkerheten anser utredningen emellertid att om produktionsmålet grundas på kriskostalternativ B, bör försörjningsresurserna vara av sådan beskaffenhet att det vid behov blir möjligt att öka energitillförseln i livsmedlen genom omläggning av konsumtionsmönstret, exempelvis genom skärpt ransonering av animaliska livsmedel, varigenom en ökad produktion av vegetabilier blir möjlig. En sådan omläggning underlättas om beredskapen i stor utsträckning grundas på jordbruksproduktion och i mindre grad på beredskapslagring av livsmedel.

8 Försörjningsläget vid mitten av 1970-talet

8.1 Översikt

Som framgår av kap. 3 har betydande förändringar skett inom svenskt jordbruk beträffande såväl produktionsresurser som produktionsteknik sedan 1960 års jordbruksutrednings undersökningar genomfördes. Utvecklingen sammanfattas i det följande.

Jordbrukets arbetsvolym beräknas ha minskat med ca 50 % sedan första hälften av 1960-talet. Antalet brukningsenheter har reducerats med 40 %. Åkerarealen har under samma tid minskat från 3,3 till knappt 3,0 milj. ha och antalet mjölkkor från ca 1,2 milj. till ca 0,7 milj. Samtidigt har jordbruket blivit allt mer beroende av inköpta och i betydande utsträckning importerade produktionsmedel (främst drivmedel, gödselmedel och proteinfoder). Den minskning i bl. a. åkerarealen, antalet brukningsenheter och antalet sysselsatta inom jordbruket som skett under denna tid har uppvägts av en ökad produktion per enhet. Denna har till stor del grundats på en utvidgad användning av förnödenheter och tjänster inköpta från andra sektorer inom och utom landet. Den totala produktionen har sålunda varit oförändrad eller långsamt stigande. Jordbrukets bidrag till bruttonationalprodukten (BNP), dvs. produktionsvärde efter avdrag för inköpta produktionsmedel från andra sektorer, har däremot minskat.

Produktionsinriktningen har förändrats vad gäller både animalie- och vegetabilieproduktionen. Inom animalieproduktionen har skett en förskjutning från mjölk- till fläskproduktion. Den minskade nötkreatursstammen har inom växtodlingen lett till att den från växtföljdssynpunkt viktiga vallen minskat. I stället har en mer ensidig odling av spannmål medfört ett ökat behov av handelsgödsel, bekämpningsmedel m. m. Under de allra senaste åren har emellertid de beskrivna förändringarna avtagit i styrka.

Under hela efterkrigstiden har totalproduktionen av viktigare jordbruksprodukter överstigit det inhemska avsättningsutrymmet. Denna överskottsproduktion var under 1950-talet och första hälften av 1960-talet koncentrerad till mjölkprodukter. Som en följd av de beskrivna förändringarna av produktionsinriktningen har ett betydande överskott av spannmål uppstått. Spannmålsöverskottet uppgår numera till omkring en miljon ton vid normal skörd.

8.2 Livsmedelsförsörjningen i fred

Livsmedel

Som ett mått på försörjningsläget för enskilda produkter kan begreppet självförsörjningsgrad användas. I diagram 8.1 redovisas sådana försörjningsbalanser för vissa jordbruksprodukter i treårsmedeltal avseende början av 1950-, 1960- resp. 1970-talen. Dessutom redovisas en s. k. normkalkyl[1] för 1975/76.

Av de viktigare vegetabilierna är det endast *vete- och rågmjöl* som har en genomsnittlig självförsörjningsgrad över 100 %. Det stigande exportöverskottet av brödsäd har uppkommit till följd av dels ökad spannmålsproduktion, dels en under en följd av år minskad förbrukning. Den minskningen har numera i stort sett upphört. För närvarande ligger självförsörjningsgraden över 200 % vid normala förhållanden.

Importen av *margarin* är liten i förhållande till konsumtionen. Däremot är andelen importerade fettråvaror stor och den har även ökat. Den inhemska produktionen av fettråvaror har visserligen ökat men då margarin av bl. a. kvalitetsskäl bara bör innehålla en viss andel rapsolja förekommer i fred en stor utbyteshandel. Det är dock möjligt att under en avspärrning tillverka margarin av enbart inhemska fettråvaror. Landet är med detta beräkningssätt numera självförsörjande vid normala hektarskördar i oljeväxtodlingen.

Mjölkproduktionen minskade under 1960-talet, samtidigt som konsumtionen av mjölk och mejeriprodukter ökade. Härigenom eliminerades det stora överskott av *mjölkvätska* (skummjölk till foder och till intorkning för export) som tidigare förelåg. Numera är landet i stort sett självförsörjande i fråga om mjölkvätska. Det överskott som fortfarande finns beror huvudsakligen på mjölkinvägningens säsongvariation. Självförsörjningsgraden för *smörfett* har trots den minskande mjölkinvägningen stigit, dels som en följd av minskad smörkonsumtion, dels på grund av lättmjölkens stigande andel av konsumtionsmjölken. Självförsörjningsgraden för smör har dock sjunkit år 1975. Självförsörjningsgraden för *ost* har sjunkit genom att konsumtionsökningar lett till ökad import.

För *nötkött* har självförsörjningsgraden minskat under 1970-talet, efter att tidigare under en lång tid ha ökat. Det sammanhänger bl. a. med att utslaktningen av mjölkkor upphört, samtidigt som produktionsökningarna för ungnöt under speciellt 1960-talet avstannat och t. o. m. övergått i produktionsminskningar. Konsumtionen av nötkött har under de allra senaste åren ökat kraftigt. Det överskott som fanns tidigare har försvunnit och ett underskott har uppstått.

Av övriga animalier har den största förändringen i försörjningen skett för *fläsk*. Produktionsökningar har i detta fall lett till stigande överskott. Under de senaste åren har dock konsumtionen ökat så att överskotten minskat något. För *fjäderkött* har under hela perioden den starka ökningen av konsumtionen följts av en lika stark ökning av produktionen. Självförsörjningsgraden har härvid varit oförändrad omkring 100 %. För *ägg* har självförsörjningsgraden i allmänhet legat något över 100 %.

[1] Med normkalkyl menas en beräkning av den jordbruksproduktion som ett visst år kan väntas vid normala (genomsnittliga) hektaravkastningar inom växtodlingen.

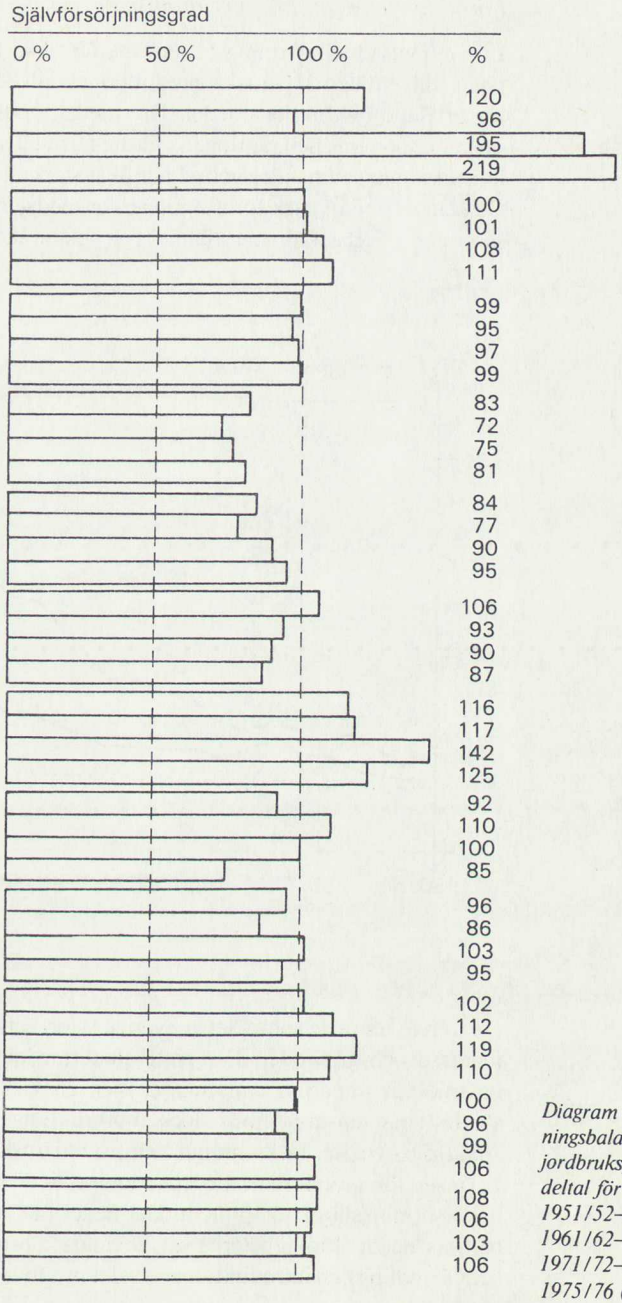


Diagram 8.1 Försörjningsbalanser för vissa jordbruksprodukter, medeltal för produktionsåren 1951/52–1953/54, 1961/62–1963/64, 1971/72–1973/74 samt 1975/76 (normkalkyl).

Källa: Statens jordbruksnämnd.

[1] I produktionen ingår sådan smörolja som används till margarintillverkning men inte i smörkonsumtionen.

Förnödenheter m. m. för jordbruket

I de redovisade försörjningsbalanserna för olika livsmedel har hänsyn inte tagits till att den inhemska produktionen till stora delar är beroende av importerade produktionsmedel. Drivmedel, gödselmedel och växtskyddsmedel importeras helt, antingen i färdig form eller i form av råvaror. Särskilt förbrukningen av handelsgödsel har ökat starkt under 1960- och 1970-talen. De senaste åren synes förbrukningen av gödselmedel ha ökat något långsammare.[1] Förbrukningen, räknad per hektar åker redovisas i diagram 8.2.

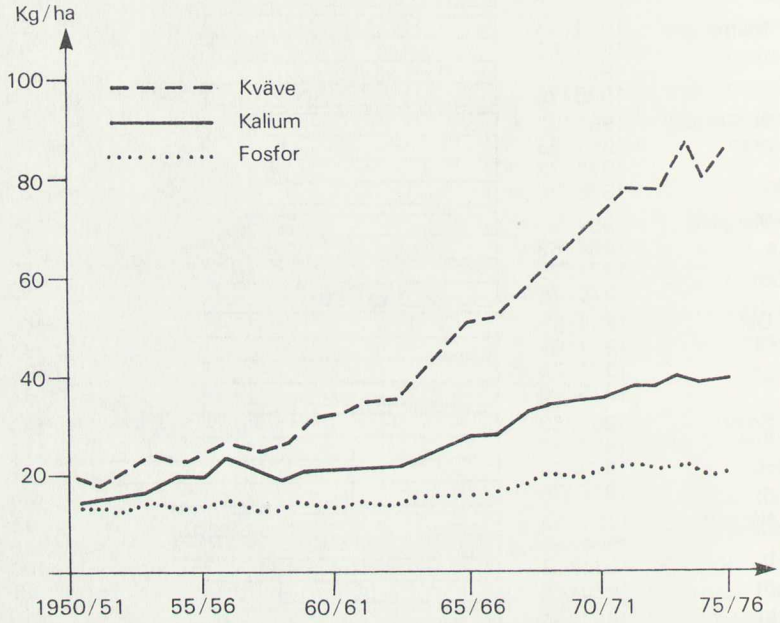


Diagram 8.2 Handelsgödselanvändningen per hektar åker. Innehåll av kväve, fosfor och kalium 1950/51–1974/75, kg/ha.

Källa: Statens jordbruksnämnd.

Inom fodermedelsområdet är Sverige i stort sett självförsörjande vad gäller fodersäd och grovfoder. För proteinfodermedel (främst oljekraftfoder och fiskmjöl) är importen omfattande, men en viss inhemsk produktion av i första hand rapsmjöl finns dock. Förbrukningen av köttmjöl, som är av mindre betydelse, täcks nästan helt av inhemsk produktion. Försörjningsbalanser för proteinfodermedel redovisas i diagram 8.3.

Försörjningsläget för proteinfodermedel har under de senaste åren förbättrats något. Möjligheterna att använda rapsmjöl har ökat. Även ökad baljväxtodling och introduktionen av det nya fodermedlet Stärea har bidragit.

Jordbrukets och livsmedelsindustrins energiförsörjning

Livsmedelsförsörjningen är direkt och indirekt för såväl produktionen som distributionen beroende av energi i form av bl. a. petroleumprodukter och elektricitet. I tabell 8.1 redovisas vissa data rörande energibehovet för livs-

[1] Statistiken visar en nedgång för 1974/75. Enligt uppgift från jordbruksnämnden förklaras detta delvis av lagerändringar i jordbruket.

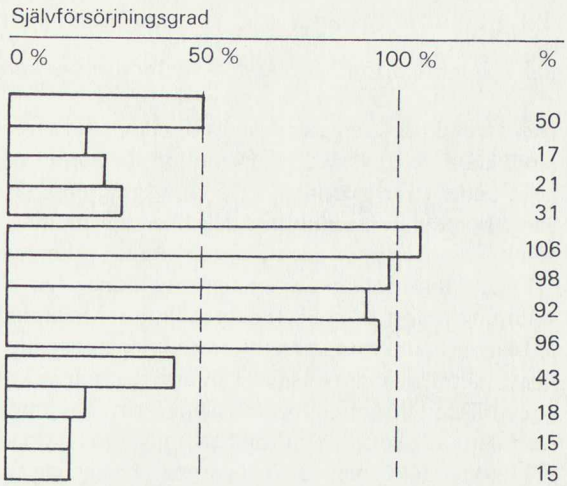


Diagram 8.3 Försörjningsbalanser och vissa proteinfodermedel i jordbruket, medeltal för åren 1951/52–1953/54, 1961/62–1963/64 och 1971/72–1973/74 samt 1975/76 (normkalkyl)

Källa: Statens jordbruksnämnd.

medelsförsörjningen. De största delarna av landets energiförbrukning avser tillverkningsindustri (ca 40 %), samfärdsel (ca 20 %) och bostadsuppvärmning (knappt 30 %).

Tabell 8.1 Vissa uppgifter angående energiförbrukningen för Sveriges livsmedelsförsörjning 1972.

	Petroleumprodukter[a] TWh	Elektricitet TWh	Summa TWh	I % av landets totala förbrukning
Jordbruk	3,2	0,8	4,0	1,2
därav växtodling	2,9	0,2	3,1	0,9
animalieproduktion	0,3	0,6	0,9	0,3
Livsmedelsindustri	5,0	1,0	6,0	1,8
Fodermedelsindustri	0,2	0,1	0,3	0,1
Gödselmedelsindustri[b]	3,0	0,5	3,5	1,1
Transporter av livsmedel m. m.[c]	0,7	0,1	0,8	0,2

[a] Energimängder beräknade efter produkternas termiska värmeinnehåll.
[b] Inkl. oljeprodukter som vätekälla samt beräknad energiåtgång för inköpt (delvis importerad) ammoniak. År 1972 förekom även en import av färdiga gödselmedel motsvarande ca 2 TWh.
[c] Delvis uppskattat.

Som framgår av tabellen är jordbrukets direkta energibehov drygt 1 % av landets totala fredstida förbrukning. Lägger man därtill energiåtgången för tillverkningen av gödselmedel (inkl. importerade) motsvarar det sammanlagda behovet knappt 10 TWh per år eller knappt 3 % av landets totala förbrukning. Dessutom förekommer i jordbruket en indirekt förbrukning genom den energi som åtgår vid tillverkning av maskiner m. m.

8.3 Försörjningsläget vid en handelsavspärrning

8.3.1 *Beredskapsmässiga konsekvenser av utvecklingen inom jordbruket*

Den i kap. 3 och i föregående avsnitt redovisade utvecklingen av jordbruksproduktion och livsmedelskonsumtion får konsekvenser för försörjningsläget under en avspärrning. Förändringarna inom produktionen avser dels ändrad produktionsinriktning, dels ökad användning av inköpta förnödenheter.

Förändringarna inom animalieproduktionen har bl. a. inneburit en förskjutning från mjölk- till fläskproduktion. Mjölkproduktionen är från beredskapssynpunkt en värdefull produktionsgren, inte minst därigenom att korna bättre än andra husdjur kan utnyttja inhemskt foder. Den kan också ge ett tillskott till proteinfodermedlen i form av skummjölk och mjölkpulver, men detta tillskott har till följd att mjölkproduktionens nedgång minskat. För fläskproduktionen, som i högre grad är beroende av tillgång på högvärdigt proteinfoder, har behovet av sådant foder ökat och täcks numera till stor del genom import. Inom vegetabilieproduktionen har den från växtföljdssynpunkt viktiga vallen minskat främst genom att djurhållningen avtagit. Vall kan även ge jorden ett tillskott av kväve. I stället har en mer ensidig odling av spannmål medfört ett ökat behov av handelsgödsel, bekämpningsmedel m. m.

Förbrukningen per enhet (hektar resp. djur) av olika förnödenheter har även ökat, vilket varit en förutsättning för att växtförädlings- och avelsarbetet skulle ge stora avkastningsökningar. Sålunda har användningen av handelsgödsel, proteinfoder, bekämpningsmedel och drivmedel ökat starkt. Då ingen av dessa förnödenheter i tillräcklig utsträckning kan produceras inom landet, har importen ökat.

Beträffande *energiförsörjningen* blir jordbrukets tillgång på elektricitet beroende av hela samhällets försörjning. Införs en ransonering av eltillförseln måste den även gälla jordbruket, eftersom det inte är tekniskt möjligt att prioritera jordbrukare framför andra enskilda elförbrukare. Målet för beredskapsplaneringen är att en ransonering om möjligt skall undvikas. Elförsörjningens utveckling på längre sikt är f. n. svårbedömbar. Stor betydelse får det energipolitiska beslut som rikdagen väntas fatta år 1978.

Den fredstida förbrukningen av oljeprodukter kan under en avspärrning delvis ersättas genom gengas och olika inhemska bränslen. Ett visst behov av oljeprodukter för livsmedelsförsörjningen kommer dock att kvarstå. Detta behov är emellertid litet i förhållande till samhällets totala behov. Försörjningen inom livsmedelsområdet blir därför beroende av energiberedskapen totalt sett.

8.3.2 *Försörjningsförmågan vid mitten av 1970-talet*

Försörjningsförmågan ger som redovisats i avsnitt 6.2 ett mått på det aktuella försörjningsläget. Försörjningsförmågan för år 1975 har av utredningens produktionsmålsgrupp beräknats med utgångspunkt från förefintliga produktionsresurser i jordbruket (bl. a. en total åkerareal om 2 970 000 ha och en mjölkproduktion om 3 150 milj. kg) och befintliga beredskapslager av livs-

medel, produktionsmedel för jordbruket m. m. Vidare har räknats med viss produktion i trädgårdsnäring och fiske under avspärrningen. Vissa möjligheter till omställning av jordbruksproduktion och till ersättningsproduktion m. m. samt viss utbyggnad av livsmedelsindustrin under avspärrningen har också förutsatts.

I fråga om målen för beredskapen har beräkningarna utgått från följande förutsättningar.

- Kriskost B (se avsnitt 7.2.2).
- Tre års avspärrning fr. o. m. hösten 1975 t. o. m. sommaren 1978.
- Gardering mot viss skördenedsättning.
- Vissa krav på djurkapitalet m. m. vid avspärrningsperiodens slut.

Det har vidare i beräkningarna förutsatts att jordbrukets behov av drivmedel i erforderlig utsträckning kan tillgodoses genom utnyttjande av de befintliga drivmedelslagren samt, efter viss omställning, genom övergång till gengasdrift.

Kvävegödselmedel tillverkas av ammoniak med eldningsolja som råvara och energikälla[1]. Det finns f. n. inte något särskilt beredskapslager av olja för detta ändamål. De lager av eldningsolja som finns är avsedda för hela samhällets energiförsörjning. I ett avspärrningsläge torde behovens angelägenhetsgrad avgöra om och i vilken utsträckning olja kan komma att få disponeras för gödseltillverkning. Det går inte att bedöma i vilken utsträckning tilldelning av olja kan komma att ske. I beräkningarna har därför studerats hur försörjningsförmågan påverkas av olika antaganden om hur mycket olja som kan komma att disponeras för kvävegödseltillverkning, från ingenting upp till en kvantitet som motsvarar industrins maximala kapacitet (för tillverkning av ammoniak). Det har vidare antagits att försörjningen med växtskyddsmedel kan bli tillfredsställande under avspärrningen. De befintliga beredskapslagren är emellertid f. n. otillräckliga i förhållande till behoven.

Beräkningarna visar att om en kvantitet olja kan disponeras som motsvarar kvävegödselindustrins kapacitet (100 000 ton kväve), dvs. 150 000 ton olja per avspärrningsår, uppgår den beräknade *försörjningsförmågan år 1975 till 103 %*[2]. Detta innebär att för de tre avspärrningsåren beräknas en något högre kriskost än kostalternativet B kräver. Eftersom beräkningarna förutsätter kriskostnorm B innebär resultatet vidare att den totala tillförseln i handeln av livsmedel vid en avspärrning skulle komma att ligga ca 7 % lägre än nuvarande fredsförsörjning.

Den fredstida förbrukningen av kvävegödsel motsvarar f. n. omkring 250 000 ton kväve per år. Den beräknade gödselanvändningen under avspärrningen, 100 000 ton kväve, motsvarar således 40 % av den fredstida. Beräkningarna visar sålunda att en acceptabel livsmedelsförsörjning kan uppnås även vid en avsevärd minskning av kvävegödslingen. De sänkta avkastningsnivåerna i växtodlingen kan enligt beräkningarna kompenseras genom omställningar av såväl jordbruksproduktionen som livsmedelskonsumtionen.

Om tilldelningen av olja antas vara mindre än vad som motsvarar gödselindustrins fulla kapacitet under hela den treåriga avspärrningen, förutsätts att försörjningen anpassas till den minskade gödseltillgången. I beräkning-

[1] Som kompletterande energikälla används även elkraft. Det finns i Sverige även en anläggning (Ljungaverk) som tillverkar ammoniak helt med elkraft. Denna anläggning har i beredskapsplaneringen reserverats för andra ändamål än gödseltillverkning.

[2] Om beräkningarna hade gjorts under förutsättning av kriskostnadsnormerna A eller C skulle försörjningsförmågan ha beräknats till 92 % resp. 116 % (jfr avsnitt 7.2).

arna har studerats hur försörjningsförmågan påverkas av en gradvis minskning av oljetilldelningen. Vid en måttlig minskning sjunker försörjningsförmågan mycket långsamt. Om tilldelningen antas bli 100 000 ton olja per år (två tredjedelar av industrins kapacitet eller ungefär en fjärdedel av den fredstida kvävegödselanvändningen) kan försörjningsförmågan vid avspärrning beräknas till ca 100 %. Om kapacitetsutnyttjandet skärs ned till en tredjedel minskar försörjningsförmågan något mera och uppgår till 93 %. Vid en starkare begränsning sjunker försörjningsförmågan snabbare för att i ett läge, då ingen olja kan disponeras för gödseltillverkning, uppgå till endast drygt 40 %. Sambandet mellan kvävegödselproduktion under avspärrningen och försörjningsförmåga illustreras i diagram 8.4.

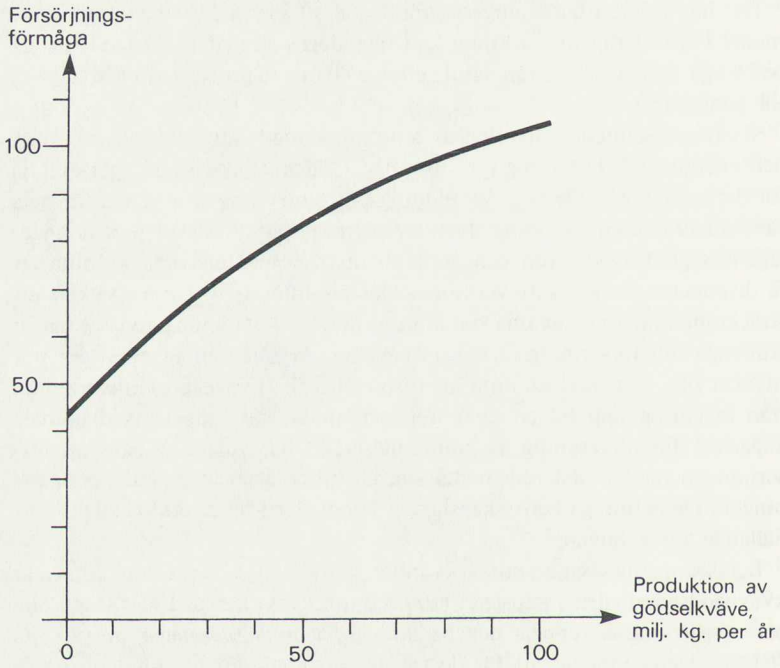


Diagram 8.4 Sambandet mellan produktion av gödselkväve och försörjningsförmåga.

Beräkningarna visar att för att en optimal försörjningsförmåga skall kunna uppnås måste såväl produktionen som konsumtionen av livsmedel ställas om under avspärrningen i riktning mot mindre resurskrävande produkter. Svin- och fjäderfäskötseln som i stor utsträckning använder importerade proteinfodermedel beräknas minska i omfattning. Mjölkproduktionen som i större utsträckning baseras på inhemska fodermedel ökar. Därmed måste också vallodlingen öka på bekostnad av spannmålsodlingen. (Vi har f. n. ett betydande spannmålsöverskott). Odlingen av oljeväxter , potatis och sockerbetor beräknas också öka. För konsumtionens del innebär detta en omställning till en ökad andel av vegetabiliska produkter i kosten.

9 Beräkningar över försörjningsläget vid mitten av 1980-talet

9.1 Vissa utgångspunkter för beräkningarna

De beräkningar som redovisas i det följande har främst utförts inom utredningens produktionsmålsgrupp. För en bedömning av försörjningsläget vid mitten av 1980-talet måste antaganden göras i fråga om produktionens och konsumtionens framtida omfattning och inriktning samt möjligheterna till omställningar under en avspärrning inom produktion och konsumtion. Detsamma gäller för avspärrningstidens längd och omfattning. Med hänsyn till svårigheterna att kunna överblicka och förutse nämnda förhållanden har denna osäkerhet fått utvärderas genom särskilda beräkningar. Mer centrala utgångspunkter har expertgruppen underställt utredningen för dess bedömning.

Gruppen har undersökt möjligheterna till *omställningar* av konsumtion och produktion samt förutsättningarna för ersättningsproduktion, gengasdrift m. m. Det har visat sig att importbortfallet vid en avspärrning i betydande utsträckning kan kompenseras genom de antagna möjligheterna till omställningar av livsmedelsförsörjningen. Dessa frågor behandlas närmare i produktionsmålsgruppens rapport.

Behovet av produktionsresurser och lager för att säkerställa en viss försörjningsstandard har ett nära samband med *avspärrningstidens längd och omfattning*. Som redovisats i avsnitt 7.2 har utredningen funnit att det inte finns anledning att som huvudalternativ frångå den tidigare tillämpade förutsättningen om en treårig fullständig avspärrning. Expertgruppen har dock gjort vissa överslagsberäkningar för att belysa avspärrningsfall med en varaktighet av ett till sex år, där de längsta avspärrningsalternativen främst syftar till att belysa möjligheterna av omställning av jordbruksproduktionen till obegränsad uthållighet.

I fråga om *försörjningsstandarden* under en avspärrning har expertgruppen studerat tre s. k. kriskostalternativ, benämnda A, B och C (se avsnitt 7.2.2). De innebär att energitillförseln i livsmedel till hushållen (mätt i detaljhandelsledet) i alternativ A antas vara oförändrad i förhållande till fredskonsumtionen, i alternativ B sänkt med 10 % och i alternativ C sänkt med 20 %. Utredningen har ansett att kriskost B bör utgöra huvudalternativ för beräkningarna.

Beträffande *produktions- och konsumtionsutvecklingen* för jordbruksprodukter till mitten av 1980-talet har gruppen utnyttjat vissa prognoser och framskrivningar (se expertgruppens rapport, kap. 5). Prognosen över kon-

sumtionen pekar på en fortsatt ökning ifråga om flertalet animalier, samtidigt som konsumtionen av vete- och rågmjöl samt potatis fortsätter att minska[1]. Prognosen över jordbruksproduktionen bygger på ett antagande om bl. a. oförändrad jordbrukspolitik. Utvecklingen av jordbrukets produktionspotential – liksom livsmedelskonsumtionen – under den kommande tioårsperioden påverkas emellertid av jordbrukspolitikens utformning. För att mera allsidigt belysa vissa centrala produktionsresursers betydelse för livsmedelsberedskapen har expertgruppen också studerat andra produktionsalternativ än dem som framkommer av prognoserna. Det är härvid i första hand åkerarealen och mjölkproduktionens storlek som varierats. Följande produktionsalternativ har undersökts:

I En framskrivning av utvecklingen inom jordbruket, som förutsätter nuvarande inriktning av jordbrukspolitiken. Alternativet innebär bl. a. en åkerareal om 2,9 milj. ha och en mjölkproduktion om 2 800 milj. kg.

II Som alternativ I, men mjölkproduktionen har höjts från 2 800 milj. kg till 3 300 milj. kg.

III Som alternativ I, men mjölkproduktionen har sänkts till 2 300 milj. kg.

IV Som alternativ I, men totalarealen har sänkts till drygt 2,3 milj. ha, varigenom överskotten (vid normal skörd) av spannmål, oljeväxtfrö och fläsk elimineras.

V Samma åkerareal och mjölkproduktion som i alternativ II. Förutsätter i övrigt en produktionsinriktning som främst är anpassad till livsmedelsberedskapen.

Tabell 9.1 Växtodling och animalieproduktion 1973 och i de olika produktionsalternativen för 1985, 1 000 ha

	1973	Produktionsalternativ				
		I	II	III	IV	V
A. Växtodling, 1000 ha						
Spannmål	1 617	1 630	1 500	1 765	1 142	1 392
Oljeväxter	173	170	170	170	86	200
Potatis	46	50	50	50	50	50
Sockerbetor	42	46	46	46	46	64
Vall	957	830	960	695	830	960
Övriga växtslag[a]	39	60	60	60	60	120
Helträda och obrukad åker	110	114	114	114	114	114
Totalt	2 984	2 900	2 900	2 900	2 328	2 900
B. Animalieproduktion milj. kg						
Mjölk	2 994	2 800	3 300	2 300	2 800	3 300
Nötkött	127	135	156	114	135	156
Fläsk	265	320	320	320	254	254
Fjäderfäkött	33	45	45	45	45	45
Ägg	107	110	110	110	100	110

[a] Baljväxter, köksväxter m. m. Odlingen av foderbaljväxtarealen antas i alternativen I–IV uppgå till 40 000 ha och i alternativ V till 100 000 ha.

[1] Sedan prognosen gjordes år 1973 har konsumtionsökningen för animalier, som en följd av ökad livsmedelssubventionering, blivit större än vad som då förutsattes.

Den i de olika produktionsalternativen förutsatta arealanvändningen och animalieproduktionen redovisas översiktligt i tabell 9.1. En närmare beskrivning finns i produktionsmålsgruppens rapport.

Kalkylmetod

I varje kalkylalternativ har de tillgängliga produktionsresurserna i jordbruket och livsmedelsindustrin härletts från produktionsvolymen i fred enligt resp. produktionsalternativ. Dessa produktionsresurser har ställts mot de beräknade behoven av livsmedel vid en avspärrning enligt alternativa kriskoster. Behov som inte kan tillgodoses enbart med löpande jordbruksproduktion förutsätts bli täckta genom uttag ur i fred uppbyggda beredskapslager av livsmedel, livsmedelsråvaror eller produktionsmedel för jordbruket. Behovet av beredskapslager framkommer som resultat av beräkningarna.

Tekniskt sett har beräkningarna utförts med hjälp av en operationsanalytisk modell, den s. k. LIBE-modellen. Denna utgörs av ett ekvationssystem som beskriver jordbruksproduktion, förädling, beredskapslagring och konsumtion. Vidare beaktas bidragen till försörjningen från trädgårdsnäring och fiske.

Modellen omfattar ingångsvärden för jordbruksproduktionen under året närmast före avspärrningen, krav på konsumtionsstandard under avspärrningen samt utgångsvärden för jordbruksproduktionen vid avspärrningens slut.

Ingångsvärdena för produktionen omfattar åkerarealen och skörden samt djurkapitalet vid avspärrningens början. Dessa faktorer bestämmer, tillsammans med vissa antagna omställningsmöjligheter, det första avspärrningsårets växtodling, animalieproduktion, förädling, lagring och konsumtion. Konsumtionen skall uppfylla de i förväg uppställda kraven (gränsvärden) på kriskostens näringsinnehåll och sammansättning. För att den avsedda livsmedelskonsumtionen skall kunna uppnås kan den delvis baseras på förnödenheter, råvaror eller livsmedel från de i fredstid uppbyggda beredskapslagren.

På motsvarande sätt erhåller produktionen under det andra och det tredje avspärrningsåret ingångsvärden (skörd och djurkapital) från det första resp. andra året. Vidare antas vissa möjligheter till omställning av produktionen.

Med hänsyn till kravet på en fortsatt inhemsk animalieproduktion efter avspärrningen omfattar modellen krav på vissa utgångsvärden för produktionen vid avspärrningens slut.

Vid givna förutsättningar för beredskapen (dvs. försörjningsresurser vid avspärrningens början) finns det som regel ett stort antal försörjningsalternativ (kombinationer av uttag ur beredskapslagren och av växtodling, animalieproduktion, förädling, konsumtion etc. under avspärrningen) som alla uppfyller de mål som antas gälla för livsmedelsförsörjningen under avspärrningen. Den använda kalkylmetoden innebär att det försörjningsalternativ väljs, som ger de lägsta fredstida kostnaderna för beredskapslagringen och som i övrigt uppfyller alla kalkylförutsättningar.

9.2 Beräkningsresultat

Översikt

Produktionsmålsgruppens s. k. lagerbehovskalkyler (se avsnitt 6.4) har resulterat i ett omfattande siffermaterial. Av utrymmesskäl kan inte hela detta material redovisas här, utan resultaten anges i sammandrag. En mera utförlig redovisning finns i gruppens förut nämnda rapport.

Som framgår av det föregående har kalkylerna i första hand utgått från ett antagande om tre års avspärrning. Tre kriskostalternativ har studerats; för två av dessa (A och B) redovisas resultaten i det följande. Vidare har kalkylerna utgått från fem produktionsalternativ, som beskrivs i avsnitt 9.1. Vid sina beräkningar av kostnader och kapitalbehov för beredskapslagringen har gruppen utgått från världsmarknadspriser på jordbruksprodukter som ligger mellan den låga prisnivån i början av 1970-talet och den höga prisnivå som rådde under hösten och vintern 1973/74. För att belysa prisnivåns betydelse för lagringen har gruppen även kostnadsberäknat de antagna lagerbehoven enligt de båda nämnda ytterlighetsalternativen för prisnivån. (Priserna på gödselmedel och gödselråvaror har dock inte varierats.) Kostnaderna och kapitalbehovet för lagringen vid olika produktions-, kost- och prisalternativ redovisas i tabell 9.2.

Tabell 9.2 Beräknade årliga kostnader samt kapitalbehov för lagring för en treårig avspärrning vid olika produktions-, kost- och prisalternativ, milj. kr.[a]

Produktions-alternativ	Alternativ för den internationella prisnivån					
	Mellanpriser		Låga priser		Höga priser	
	Investering	Årlig kostnad	Investering	Årlig kostnad	Investering	Årlig kostnad
Kriskost A						
I	867	79	748	70	984	88
II	751	66	662	60	837	73
III	1 046	97	872	85	1 216	110
IV	1 895	196	1 538	171	2 245	222
V	493	40	471	39	514	42
Kriskost B						
I	470	39	439	37	498	41
II	417	33	399	32	432	34
III	624	55	549	50	696	60
IV	1 015	96	880	86	1 143	105
V	287	22	287	22	287	22

[a] De beräknade lagerbehoven inkluderar drivmedel till jordbruket, gödselråvaror, fodermedel samt livsmedelsråvaror. De angivna kostnaderna är inte helt jämförbara med kostnaderna för den faktiska beredskapslagringen. Denna sker i regi av jordbruksnämnden (livsmedel, fodermedel och gödselmedel) och överstyrelsen för ekonomiskt försvar (drivmedel m. m.). Den faktiska lagringen syftar även till att trygga försörjningen under ett krig; den omfattar utöver fodermedel bl. a. brödsäd, vegetabiliska oljor, socker, konserver och mjölkpulver. Beredskapslagringen av drivmedel och eldningsolja sker huvudsakligen i form av tvångslagring hos näringslivet. Dessa lager är avsedda för hela samhällets energiförsörjning i ett krisläge. Se vidare produktionsmålgruppens rapport.

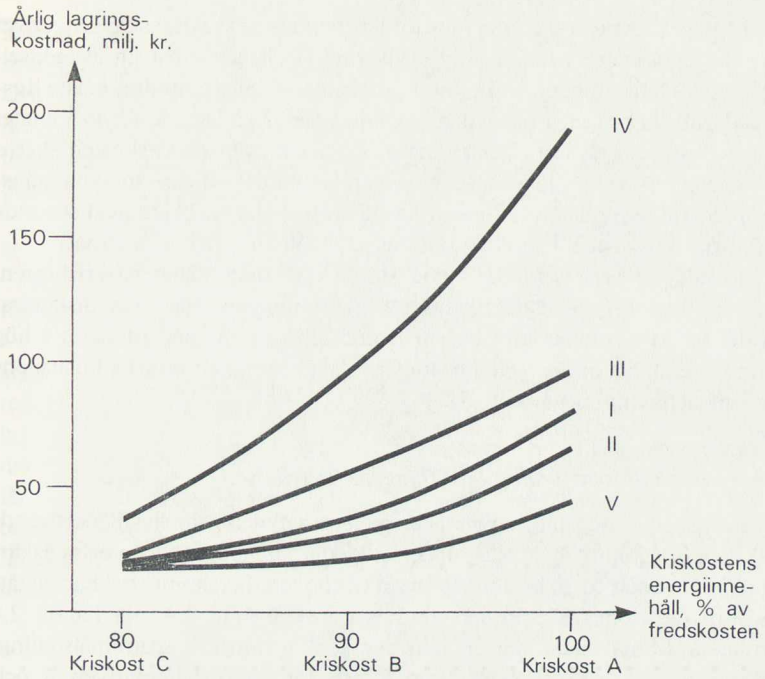


Diagram 9.1 Beräknade årliga lagringskostnader för tre års avspärrning vid olika krav på kriskosten i produktionsalternativ I–V.

Kraven på *kriskosten* har visat sig få stor, närmast avgörande, betydelse för resultaten av kalkylerna. Samtidigt är, som framgår av avsnitt 7.2.2, bedömningen av denna fråga osäker. Produktionsmålsgruppen har därför analyserat kriskostens betydelse för livsmedelsberedskapen och produktionsmålet med avseende på dels dess volym, dels dess sammansättning. I diagram 9.1 beskrivs sambandet mellan kraven på kriskosten och de för olika produktionsalternativ beräknade årliga kostnaderna för beredskapslagringen. De motsvarande investeringsbehoven uppvisar likartade samband med kostkraven.

Lagringsbehoven stiger progressivt med stigande krav på kriskosten. Kriskost C innebär att lagringen i stort sett endast behöver omfatta drivmedel samt en mindre mängd gödselråvaror och proteinfoder. Kostnaderna för en sådan lagring skulle bli jämförelsevis små. Graden av progressivitet är beroende av vilken produktionskapacitet (och produktionsinriktning) i jordbruket som förutsätts i förhållande till behoven av livsmedel under avspärrningen. Enligt produktionsalternativ V, som förutsätter såväl en stor produktionskapacitet som en för beredskapen lämplig produktionsinriktning, är skillnaderna i lagerbehov mellan de olika kriskostalternativen jämförelsevis små. I alternativ IV, som förutsätter en åkerareal om endast 2,3 milj. ha mot 2,9 milj. ha i övriga alternativ, ökar lagringsbehoven snabbt vid stigande krav på kriskosten.

I de beräkningsalternativ där lagringsbehoven är minst lagras i stort sett endast gödselråvaror och drivmedel. Dessa lager kan inte avvaras så länge livsmedelsförsörjningen under avspärrningen skall baseras på inhemsk jordbruksproduktion. Till varje antagande om behoven av livsmedel (dvs. folk-

mängd och kriskost) hör en gräns för jordbrukets produktionskapacitet över vilken endast obetydliga behov av lagring föreligger annat än av gödselråvaror och drivmedel. Om produktionskapaciteten är mindre, måste livsmedelsförsörjningen i ökad utsträckning baseras på lagrade förnödenheter eller livsmedelsråvaror. Detsamma gäller om kraven på kriskosten skärps vid en given produktionskapacitet svarande mot det tidigare angivna gränsvärdet. Detta förklarar varför lagringsbehoven stiger snabbare med stigande krav på kriskosten i produktionsalternativ IV än i övriga alternativ.

Resultaten visar sålunda, att ju större krav man ställer på kriskosten, desto större betydelse får produktionsmålsättningen. När man diskuterar valet av kriskostalternativ bör man dock hålla i minnet att detta i hög grad är en fråga om hur man bedömer möjligheterna att minska hushållens livsmedelssvinn (se avsnitt 7.2.2).

Åkerarealens och odlingsinriktningens betydelse.

För att belysa den tillgängliga åkerarealens betydelse för livsmedelsberedskapen har produktionsmålsgruppen studerat hur storleken av arealnedskärningar inverkar på de beräknade lagringsbehoven. Beräkningarna har tillgått så, att den totala åkerarealen gradvis minskats från 2,9 milj. ha till 2,4 milj. ha. Minskningen har antagits ske genom minskad spannmålsodling. Resultaten av beräkningarna, som utförts för kriskostalternativen A och B, beskrivs i diagram 9.2.

Beräkningsresultaten visar att om åkerarealens storlek minskar måttligt – från nuvarande 3,0 milj. ha till 2,9 milj. ha – kan livsmedelsförsörjningen under en treårig avspärrning upprätthållas med stöd av en förhållandevis liten beredskapslagring, huvudsakligen av drivmedel, gödselråvaror och (i mindre utsträckning) fodermedel. Även om åkerarealen skulle minska ner till 2,6–2,7 milj. ha kan den förutsatta livsmedelsberedskapen nås genom

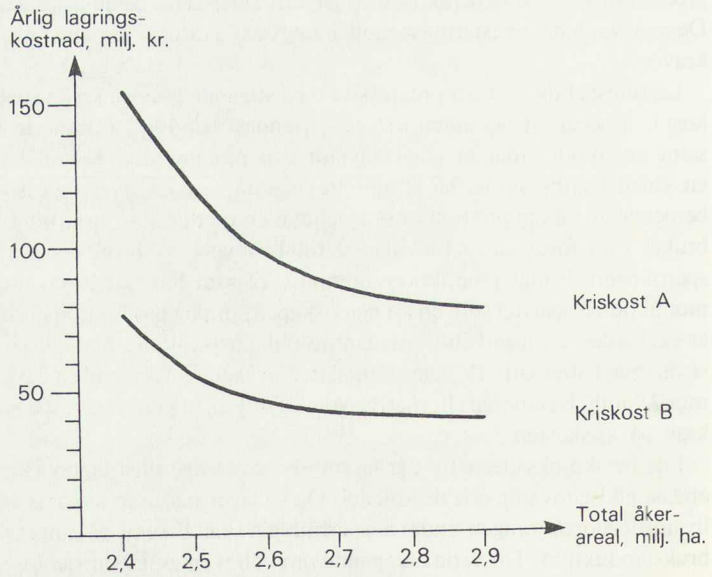


Diagram 9.2 Beräknade årliga lagringskostnader vid olika antaganden om den totala åkerarealen i produktionsalternativ I.

investeringar i beredskapslager som inte är påfallande mycket större än vad som krävs för en åkerareal av samma storleksordning som den nuvarande. Om åkerarealen minskar ytterligare ökar lagerbehovet allt snabbare. Beräkningarna visar dock att med erforderliga lagerökningar kan beredskapens förutsatta krav uppfyllas även när arealen minskas ned till 2,4 milj. ha. Större minskningar av arealen har inte undersökts.

Resultaten understryker även vad som tidigare sagts, nämligen att åkerarealen får större betydelse ju högre man sätter kravet på kriskosten.

Beräkningarna visar också att *växtodlingens inriktning* har stor betydelse för beredskapen. Om åkerarealens omfattning skulle minska kan behovet av ökad beredskapslagring begränsas, om odlingsinriktningen i viss mån anpassas till beredskapens krav. Särskilt stor betydelse för behovet av beredskapslager har odling av oljeväxter, baljväxter och sockerbetor (med därtill hörande kapacitet i sockerindustrin). Vallodlingen (till slåtter och bete) gör det möjligt att i jordbruket utnyttja sämre arealer som annars troligen skulle få läggas ned. Vallodlingen som sådan har även på bättre åkermark ett beredskapsvärde genom sin betydelse i en växtföljd. Efterföljande grödor får höjd avkastning och minskat behov av växtnärings- och växtskyddsmedel.

Animalieproduktionens roll

Animalieproduktionen skiljer sig i beredskapshänseende från växtodlingen därigenom att animalier endast i mycket begränsad omfattning kan långtidslagras till rimliga kostnader. Utbytbarheten mellan produktion och beredskapslagring är således inom detta område mera begränsad.

Produktionsmålsgruppen har i första hand undersökt mjölkproduktionens betydelse för beredskapen genom att i beräkningarna variera mjölkproduktionens storlek (2 800, 3 300 resp. 2 300 milj. kg), och därmed även vallodlingens omfattning. Eftersom totalarealen förutsätts oförändrad, sker förändringen av vallodlingens omfattning på fodersädens bekostnad. I övrigt är de tre alternativen lika. Det visar sig att mjölkproduktionens fredstida storlek har väsentlig betydelse för beredskapen och lagringsbehoven. Detta sammanhänger bl. a. med att nötkreaturen är de djur som bäst kan tillgodogöra sig de proteinfodermedel som inom landet kan produceras under en avspärrning. Besparingen i beredskapslager vid en ökning av mjölkproduktionen från 2 800 till 3 300 milj. kg är emellertid måttlig, vilket sammanhänger med att redan en mjölkproduktion om 2 800 milj. kg svarar mot den för år 1985 i ett alternativ antagna fredstida konsumtionen av mjölk och mjölkprodukter.[1] Vidare kräver den större mjölkproduktionen en utökad vallodling, vilket medför att tillgången på spannmål under avspärrningen blir knapp, varigenom behovet av fodermedelslagring blir större.

Vid en lika stor minskning av mjölkproduktionen från 2 800 milj. kg. till 2 300 milj. kg påverkas det totala lagringsbehovet mera. Det är framför allt behovet av lagrade fordermedel som blir större, vilket beror på att den mindre mjölkproduktionen leder till en viss knapphet på animaliska livsmedel.

[1] Produktionsmålsgruppens prognos baserades på utvecklingen t. o. m. år 1973. Under de senaste åren har emellertid konsumtionen av mjölk och mjölkprodukter, främst till följd av den ökade subventioneringen, ökat så att den för år 1985 i ett alternativ antagna per capitakonsumtionen överträffats redan år 1975.

I kalkylerna har hänsyn inte kunnat tas till hur tillgången på stallgödsel påverkar behovet av handelsgödsel. Vidare har, som nämnts, betydelsen från växtföljdssynpunkt av den till mjölkproduktionen kopplade vallodlingen inte kunnat beaktas i beräkningarna. Av dessa skäl kan behovet av beredskapslagring vara något överskattat i det alternativ som innebär en mjölkproduktion om 3 300 milj. kg och något underskattat i alternativet 2 300 milj. kg. Ett annat skäl till att lagerbehovet underskattas i det senare alternativet är att de arealer som friställs genom minskad vallodling i beräkningarna förutsätts bli utnyttjade för spannmålsodling. I praktiken torde en viss del av de nedlagda vallarealerna komma att helt lämna jordbruksproduktionen. Kalkylerna beaktar således inte möjligheterna att genom mjölk- och nötköttsproduktion utnyttja arealer som eljest har ett lågt värde.

Kalkylresultaten visar på mjölkproduktionens betydelse för livsmedelsberedskapen. Emellertid bör en viss balans råda mellan mjölkproduktionens och den totala åkerarealens storlek. Om mjölkproduktionen skulle öka påtagligt, samtidigt som åkerarealen minskar ner mot 2,4 milj. ha, torde det krävas betydande beredskapslager av fodermedel för att den minskade fodersädsodlingen skall motverkas.

I fråga om övriga grenar av animalieproduktionen går det inte att entydigt ange hur beredskapen påverkas, eftersom för varje produktionsgren gäller att den i vissa kalkylalternativ beräknas öka och i andra beräknas minska under avspärrningen. Det beror på vilka resurser som är mest knappa i resp. alternativ. Exempelvis är broilerproduktionens behov av spannmål jämförelsevis lågt, men den förutsätter tillgång på vissa i fred importerade fodermedel (sojamjöl och fiskmjöl). För ungnöt och värphöns gäller det omvända förhållandet. De båda senare produktionsgrenarna förutsätts öka i vissa beräkningsalternativ (främst produktionsalternativ III) där tillgången på fodersäd inte är knapp.

Under vissa omständigheter är det inte entydigt till fördel för beredskapen om omfattningen i fred av en viss produktionsgren är stor i förhållande till konsumtionen. Som exempel kan nämnas fläskproduktionen. Visserligen kan det vid avspärrningstillfället befintliga svinbeståndet utgöra en försörjningsreserv. I så gott som samtliga kalkylalternativ beräknas emellertid fläskproduktionen minska starkt under avspärrningen. En omfattande produktion i fred kan därför medföra omställningsproblem under en avspärrning. Förutom fläskproduktionen minskar i flertalet kalkylalternativ även produktionen av ägg och fjäderfäkött starkt under avspärrningen.

För närvarande pågår inom landet en omfattande forskning med syfte att göra animalieproduktionen mindre beroende av importerade fodermedel. Det gäller dels att skapa nya inhemska fodermedel som kan ersätta de importerade, dels att undersöka möjligheterna att i högre grad utnyttja befintliga inhemska fodermedel. Produktionsmålsgruppen har beaktat de rön som hade framkommit när gruppens undersökningar gjordes (i huvudsak under år 1974). De ytterligare rön som kan komma fram kan ge anledning till en omprövning av vissa produktionsgrenars betydelse för beredskapen.

Osäkerheten i kalkylerna

De redovisade kalkylerna grundas på ett flertal förutsättningar och antaganden. Det ligger i sakens natur att många av dem är osäkra. Vidare finns ett visst osäkerhetsmoment i själva kalkylmetoden. I en matematisk modell som inom angivna restriktioner alltid väljer optimala lösningar och därtill skall beskriva mycket komplicerade förhållanden måste förenklingar i flera avseenden göras. Förenklingarna innebär att man endast kan inkludera de i sammanhanget mest väsentliga faktorerna och deras innebördes samspel. Det råder alltid osäkerhet om i vad mån man lyckats fånga alla betydelsefulla faktorer och beskriva dem på ett rättvisande sätt.

Gruppen har därför försökt belysa osäkerhetens betydelse. Härvid har bl. a. belysts i vad mån de härmed förbundna riskerna kan minskas genom att försörjningsresurserna (åkerareal och/eller beredskapslager) förstärks jämfört med de behov som gruppen kalkylerat med. Ett skäl för en sådan uppdimensionering kan vara att möjligheterna att minska *svinnet i hushållen* (och därmed tillförseln av livsmedel) bedöms vara mindre än vad som förutsatts i kalkylerna. En viss överskottsproduktion i fred kan minska försörjningens känslighet för *skördevariationer*. Visserligen visar de kalkyler som gruppen gjort att riskerna för försörjningsbrister som en följd av skördenedsättningar är förhållandevis små. Man kan dock inte helt bortse från riskerna.

Osäkerheten om *avspärrningstidens längd* kan påverka avvägningen mellan produktionsresurser och beredskapslagring. Om man med tillräcklig säkerhet kan utgå från att en avspärrning blir förhållandevis kortvarig, bör produktionsresursernas storlek främst avvägas med hänsyn till andra skäl än beredskapskraven. Dessa beredskapskrav kan nämligen i detta alternativ, frånsett vad gäller färskvaror, tillgodoses genom lagring. Om å andra sidan beredskapen grundas på förutsättningen av en långvarig avspärrning kan beredskapslagringen bli mycket kostnadskrävande om åkerarealen skulle minska mera påtagligt. En stor åkerareal medför större möjligheter att ställa om försörjningen till långvarig uthållighet. Vidare uppstår vid en långvarig avspärrning (längre än 3 år) sannolikt ett visst produktionsbortfall, utöver vad gruppen i sina kalkyler kunnat precisera, till följd av bristande tillgång på gödselmedel, dragkraft, bekämpningsmedel m. m. Detta produktionsbortfall kan kompenseras med en viss överkapacitet i jordbruket.

En i detta sammanhang väsentlig fråga är också *avspärrningens omfattning*. Gruppen har räknat med total avspärrning. Det bör framhållas att under exempelvis det andra världskriget förelåg inte en så rigorös avspärrning annat än för vissa varugrupper, och för dessa endast under kortare perioder. Produktionsmålsgruppen har dock inte ansett sig kunna grunda sina kalkyler på förutsättningen att för försörjningen väsentliga varor kan importeras, eftersom ett varumässigt beroende av någon part i en internationell konflikt skulle kunna binda Sverige vid denna part. Se avsnitt 7.2.

De beräkningar som gjorts förutsätter vissa möjligheter till *omställningar* av såväl produktionen som konsumtionen av livsmedel. Med hänsyn till osäkerheten härom förutsätter kalkylerna omställningar av förhållandevis måttlig storlek. De omställningar som haft störst betydelse för kalkylresultaten gäller omställningen av produktionstekniken till växtodling med

minskad gödsling och till utfodring med sänkta proteininsatser. Om man anser att gruppen i sina kalkyler bedömt denna fråga för optimistiskt, måste större beredskapslager av produktionsmedel läggas upp än vad gruppen räknat med. Samtidigt får jordbruket mindre betydelse för beredskapen.

Det bör understrykas att förutsättningen för att jordbruket skall kunna få den av produktionsmålsgruppen angivna betydelsen för livsmedelsberedskapen självfallet är att jordbrukets försörjning med arbetskraft, förnödenheter m. m. kan tryggas under en avspärrning. Det gäller både sådana förnödenheter som direkt behandlats i gruppens kalkyler (drivmedel, gödselmedel och fodermedel) och sådana produktionsfaktorer som inte behandlats i kalkylerna (t. ex. bekämpningsmedel). Särskilt försörjningsläget för jordbrukets maskiner är numera allvarligt. Maskinerna är i stor utsträckning importerade. Reservdelshållningen sker till stor del i tillverkningslandet.

10 Samhällsekonomiska m. fl. aspekter på produktionsmålet

10.1 Jordbruket och den samhällsekonomiska utvecklingen

Frågan om jordbruksproduktionens storlek – det s. k. produktionsmålet – och sambandet mellan jordbrukets storlek och den ekonomiska utvecklingen i stort har spelat en stor roll för efterkrigstidens svenska jordbrukspolitiska överväganden. I ett renodlat samhällsekonomiskt perspektiv, och särskilt i ett läge med knappa resurser med bl. a. brist på arbetskraft för expansiva näringsgrenar, är det givet att frågan om de olika sektorernas bidrag till den ekonomiska tillväxten i relation till anspråkstagandet av resurser kommer att bli föremål för överväganden. Detta behöver i och för sig ej innebära att enbart den renodlat samhällsekonomiska utgångspunkten skall prioriteras vid målformuleringen.

Nyssnämnda fråga hade för samhällets del väsentligt större ekonomisk betydelse tidigare, då jordbruket tog i anspråk en stor del av landets arbetskraftsvolym (ca 25 % år 1950). Dessutom karakteriseras 1950- och 1960-talen av stor arbetskraftsbrist inom expansiva industrigrenar med lönsam exportproduktion. I jordbruket sysselsätts f. n. ca 5 % av landets yrkesverksamma. Oavsett arbetskraftsläget inom andra näringar – vilket förändrats från läget för tio år sedan – spelar jordbruket därför i dag en i praktiken rätt liten roll i vår totalekonomi. För landsbygdens näringsliv och sysselsättning är emellertid jordbruket fortfarande av stor betydelse, särskilt om man inräknar de sysselsättningstillfällen som blir följden av jordbruksprodukternas vidareförädling och distribution samt den serviceverksamhet som är beroende av jordbruket.

Det svenska jordbruket har – liksom i andra industriländer – i modern tid utgjort en näring med avtagande sysselsättningstillfällen. Orsakerna härtill är väsentligen två – å ena sidan en långsam ökning av avsättningsmöjligheterna på den inhemska marknaden och svårigheter att uppnå en lönsam export, och å andra sidan biologiska och tekniska framsteg som ökar avkastningen och minskar behovet av arbetskraft. Dessa båda faktorer har under efterkrigstiden lett till betydande *anpassningssvårigheter* för industriländernas jordbruk. Detta utgör bakgrunden till den förda jordbrukspolitiken.

Avsättningsmöjligheterna för svenska jordbruksprodukter har under efterkrigstiden i stort sett kommit att begränsas till vad den svenska marknaden kunnat ta emot. Behovet av jordbruksprodukter, räknat per capita, växer numera mycket långsamt i industriländerna, och dessutom är befolknings-

tillväxten låg. Å andra sidan leder nya framsteg inom forskning och teknik till tendenser till ökad produktion. Produktionen får därmed en tendens att öka snabbare än efterfrågan med prisfall som följd. Verkningarna av denna process började synas i industriländerna under 1930-talet, men avbröts av det andra världskriget. Krigets verkningar gjorde att överskottsproblemen blev tydliga igen först efter Koreakriget. Flertalet industriländer vidtog då protektionistiska åtgärder för att skydda det egna jordbruket. Pristryckande överskott såldes på den internationella marknaden till det pris som kunde uppnås. Denna marknad fick därför för flera jordbruksprodukter karaktär av dumpingmarknad. Den internationella livsmedelskrisen efter 1972/73 har endast delvis kommit att ändra denna bild. Prisvariationerna har emellertid efter 1972/73 blivit stora. Tidvis har under senare år de internationella priserna för vissa jordbruksprodukter legat högre än de svenska.

Arbetsproduktiviteten i det svenska jordbruket har under efterkrigstiden successivt stigit avsevärt samtidigt som totalproduktionen förblivit i stort sett oförändrad. Sysselsättningen inom jordbruket har härigenom sjunkit. Den produktivitetstillväxt som skett har framstått som en nödvändig förutsättning för att en rimlig inkomstutveckling för jordbruksbefolkningen skulle kunna säkerställas utan alltför höga livsmedelskostnader. Arbetskraft som frigjorts dels genom produktivitetstillväxten och dels genom en ökad insats av inköpta varor och tjänster har kunnat sysselsättas inom andra näringar. Detta har, framför allt under 1950- och 1960-talen, medfört ett betydande tillskott till den totala produktionen inom landet eller m. a. o. bruttonationalprodukten.

För framtiden kommer utvecklingen med all sannolikhet att innebära en viss ytterligare överflyttning av arbetskraft från jordbruket i samband med en fortsatt tillväxt av arbetsproduktiviteten och den fortgående strukturrationaliseringen. En fortsatt överflyttning av arbetskraft från jordbruket kan sålunda väntas, även om produktion och produktionsförmåga inom näringen bibehålls eller kanske stiger i måttlig takt. Överföringen av arbetskraft skulle emellertid i och för sig kunna tänkas ske i snabbare takt med sikte på en minskning av den samlade åkerarealen och jordbruksproduktionen. Från samhällsekonomisk synpunkt är det av intresse att undersöka de samhällsekonomiska kostnaderna för jordbruksproduktionen samt huruvida det alltjämt kan finnas samhällsekonomiska vinster att uppnå genom en fortsatt resursöverföring från jordbruket. För att belysa de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika alternativ för jordbrukets omfattning har utredningen låtit utföra *vissa kalkyler* som redovisas i avsnitt 10.4.

Frågan om de för framtiden möjliga överföringsvinsterna har enligt utredningens uppfattning i princip oförändrad innebörd, men har fått en mera begränsad praktisk räckvidd. Jordbruket svarar numera, som redovisats i det föregående, för en liten del av sysselsättningen. Åkerarealer med låg avkastning har till stor del tagits ur bruk och vissa arbetsinsatser med låg produktivitet har därigenom minskat avsevärt. Möjligheterna att låta en begränsning av jordbruksproduktionen ensidigt drabba arealer med sämre avkastningsförmåga har därigenom i viss mån begränsats. Enligt 1967 års jordbrukspolitiska beslut skall en jordbruksproduktion av betydande omfattning upprätthållas i norra Sverige.

En resursöverföring från jordbruket är en tidskrävande process. I synnerhet

gäller detta om överflyttningen av arbetskraft från jordbruket skall ske utan att några etablerade lantbrukare eller lantarbetare behöver lämna näringen. Med hänsyn till åldersfördelningen bland brukarna är detta i och för sig möjligt genom begränsad nyrekrytering.

Även i andra hänseenden än de berörda kan tidsbundenheten inverka på den tänkbara överföringsvinsten. Inom jordbruket och den samhällsapparat som betjänar detsamma finns nämligen personella och materiella tillgångar bundna, vilka inte kan överföras till andra näringsgrenar – endera inte alls eller i vart fall inte utan en nedsättning av deras verkningsförmåga. Under den återstående tid då de kan göra en produktiv insats inom jordbruket blir därigenom överföringsvinsten lägre än vad som kan beräknas gälla på lång sikt.

Överföringsprocessens samhällsekonomiska betydelse påverkas av konjunkturutvecklingen. Svaga konjunkturer kan tidvis medföra att tillräckliga sysselsättningsmöjligheter saknas inom de näringsgrenar som normalt skulle ta emot den arbetskraft som lösgörs från jordbruket. Därmed kan en eljest tänkbar samhällsekonomisk vinst av sådan resursöverföring tills vidare bortfalla. Läget på arbetsmarknaden har sedan mitten av 1960-talet tidvis varit svagare än som förutsattes vid 1967 års jordbrukspolitiska beslut. På sikt torde man kunna räkna med tillräckliga sysselsättningsmöjligheter inom andra näringsgrenar, där den från jordbruket lösgjorda arbetskraften kan sysselsättas. De beräknade överföringsvinstern blir dock något osäkrare om överföringen sker till näringar som jämfört med jordbruket är utsatta för större konjunkturrisker.

Sammanfattningsvis kan konstateras att för att det skall vara samhällsekonomiskt motiverat att ytterligare söka lösgöra arbetskraft från jordbruket måste det också finnas möjligheter att inom andra näringsgrenar sysselsätta dem som frigörs. De måste därtill sysselsättas inom sådana näringar där insatt arbetskraft kan beräknas ge en avkastning som, efter avdrag för en rimlig kompensation för tillkommande omställningskostnader, kan bedömas bli högre än inom jordbruket. Även om det numera inte framstår som lika oreflekterat självklart som tidigare att dessa delar av näringslivet har behov att tillföras arbetskraft, finns dock inte heller några skäl som talar för att det på sikt inte skulle bli möjligt att erbjuda de ytterligare arbetstillfällen som skulle krävas.

10.2 Bedömningar rörande den internationella pris- och marknadsutvecklingen

Som framgår av kap. 1 bedöms det framtida prisläget på världsmarknaden för jordbruksprodukter i relation till andra varor komma att bli högre än under 1950- och 1960-talen. Detta gäller oavsett om en stabilisering av priserna kan åstadkommas genom åtgärder bl. a. för en ökad lagerhållning nationellt och internationellt. Sålunda kommer sannolikt jordbruksprodukternas bytesvärde i internationell handel att bli gynnsammare i den överblickbara framtiden än under 1960-talet.

Det är vidare sannolikt att starka årsmånsväxlingar i betydelsefulla regioner eller länder för framtiden kommer att få större genomslagskraft på

världsmarknaden, och därmed i större utsträckning påverka prisernas stabilitet än som varit fallet under tiden efter Koreakrisen och fram till 1972. Den fortsatta utvecklingen blir också beroende av de internationella överenskommelser beträffande lagring som kan komma att ingås. Såvitt nu kan bedömas finns inget som tyder på snabba framsteg i detta hänseende. Starka skäl talar därför för att prisläget på världsmarknaden under i varje fall de närmaste åren kommer att kännetecknas av instabilitet.

Med anledning av den osäkerhet som råder om den framtida internationella pris- och marknadsutvecklingen har utredningen ansett det vara angeläget att prisnivåns betydelse för produktionsmålet belyses genom alternativa kalkyler i detta avseende. Sålunda har utredningens expertgrupp för produktionsmålsfrågor i sina kalkyler utgått från tre alternativ för det framtida världsmarknadsprisläget: Ett lågt, representerande läget i början av 1970-talet, ett högt, motsvarande läget under 1973/74 (då de internationella priserna var mycket höga), samt en prisnivå mellan dessa ytterlighetsalternativ. Priserna i det högre alternativet har därvid justerats något för en avvägning av prisrelationerna, som i vissa avseenden var snedvridna av det extrema marknadsläget.

Mellanprisalternativet har i kalkylerna utgjort huvudalternativ. Denna prisnivå kan också ses som ett uttryck för en utveckling av växelvis höga

Tabell 10.1 Priser på världsmarknaden för viktigare jordbruksprodukter m. m., öre/kg

	Faktiska priser			Antagen prisnivå		
	Medeltal 1970–72	Hösten 1973[a]	Hösten 1976[a]	Låg	Mellan	Hög
Brödsäd	29	85	45	30	50	70
Sojaolja	141	230	210	140	205	270
Rapsolja	126	201	195	125	200	270
Socker	72	122	110	70	105	140
Nötkött	473	760	600	475	615	750
Fläsk	361	645	750	360	505	650
Fjäderfäkött	375	570	460	375	460	550
Ägg	170	360	400	170	260	350
Fodersäd	26	55	55	25	45	60
Sojamjöl	64	95	95	65	95	120
Annat oljekraftfoder	57	87	85	55	85	110
Fiskmjöl	108	250	200	110	180	250
Oljeväxtfrö	70	114	100	70	110	150

[a] Efter Storbritanniens och Danmarks anslutning till EG:s gemensamma jordbrukspolitik den 1 februari 1973 saknas för animalieprodukter noteringar med karaktären av världsmarknadspriser. De angivna prisuppgifterna är uppskattningar inom jordbruksnämnden baserade på bl. a. svenska import- och exportpriser.

och låga priser. De tre prisalternativen redovisas i tabell 10.1 tillsammans med de faktiska prislägen som varit utgångspunkt.

Det bör framhållas att kalkylerna vad gäller det inhemska pris- och kostnadsläget har avsett läget 1971/72. Prisalternativen för världsmarknaden bör ses i relation härtill. Det internationella prisläget hösten 1976 motsvarar i stort sett mellanprisalternativet. Med den starka inflation som rått under de senaste åren innebär detta alternativ att den internationella prisnivån nu realt motsvarar den låga prisnivån i början av 1970-talet. I avsnitt 10.4.3 kommenteras prisutvecklingen närmare.

10.3 Spannmålsgruppens bedömningar

I skrivelse den 21 januari 1972 uppdrog Kungl. Maj:t åt lantbruksekonomiska samarbetsnämnden att klarlägga de problem som utvecklingen av spannmålsproduktionen kan komma att medföra. Härvid skulle även beaktas följderna av alltför ensidig växtodling vid spannmålsproduktion. Med anledning av uppdraget tillsatte samarbetsnämnden i februari 1972 en särskild expertgrupp, benämnd spannmålsgruppen.

Gruppens analys av utvecklingen inom spannmålsområdet ledde till slutsatsen, att om inga exceptionella åtgärder vidtas för att påverka spannmålsodlingens omfattning, kan överskott av spannmål av i stort sett nuvarande storleksordning beräknas föreligga även i mitten av 1980-talet. Vid skilda antaganden ifråga om utvecklingen av animalieproduktionen och odlingen av andra grödor än spannmål beräknades överskottet i olika alternativ till 500–1 300 milj. kg under normalår, jämfört med ca 1 000 milj. kg för närvarande.[1] Vidare påpekades att skörden erfarenhetsmässigt varierar starkt år från år till följd av väderleksförhållandena m. m. Den genomsnittliga avvikelsen från normskörd kan beräknas till omkring en halv milj. ton.[2]

Med hänsyn bl. a. till att man kan räkna med ett relativt sett högre prisläge och större prisvariationer på den internationella spannmålsmarknaden i framtiden än tidigare är det enligt spannmålsgruppens mening inte befogat med några särskilda åtgärder för att begränsa överskottsproduktionen av spannmål. Sådana åtgärder har tidigare genomförts i vissa länder, bl. a. i form av jordbanker. Åtgärderna vidtogs när de internationella priserna var mycket låga och exporten var förknippad med betydande kostnader. Trots detta blev kostnaderna för de olika åtgärderna höga i förhållande till deras effekt på överskotten och därmed exportkostnaderna. Även vid förhållandevis låga internationella priser på spannmål är åtgärder av ifrågavarande karaktär enligt gruppen knappast motiverade av ekonomiska skäl, och detta särskilt när det gäller länder, vilkas överskott inte nämnvärt påverkar det internationella marknadsläget.

Även om inga exceptionella åtgärder av gruppen ansågs påkallade för att påverka omfattningen av spannmålsodlingen, måste en avvägning ske mellan direkt export av spannmålsöverskott och utnyttjandet av dessa överskott för animalieproduktion inom landet. Gruppen ansåg sig inte kunna ta ställning till den ekonomiskt gynnsammaste fördelningen på längre sikt mellan olika exportöverskott, eftersom en säker bedömning av de framtida internationella prisrelationerna inte är möjlig. Spannmål som stapelvara har

[1] Lantbruksekonomiska samarbetsnämndens sektorsgrupp har i en senare avgiven rapport beräknat överskottet år 1985 till 900–1 300 milj. kg. beroende på hektaravkastningarnas ökning. I JU:s prognos för år 1985 (se avsnitt 3.11) beräknas överskottet till ca 1 350 milj. kg.

[2] Spannmålsgruppen angav att ett då beräknat överskott vid normal skörd på 700 milj. kg. åtminstone vart tionde år förvandlas till ett underskott p. g. a. årsmånsvariationerna. De senaste årens utveckling inom spannmålsområdet, med stigande överskott, har gjort att ett underskott vid nuvarande förhållanden synes mindre sannolikt.

dock en vidare internationell avsättning än exempelvis fläsk, samtidigt som riskerna vid kortsiktiga avsättningssvårigheter för spannmål begränsas genom bättre möjligheter till lagring. Av vikt är att frågan om överskottens fördelning mellan spannmål och exempelvis fläsk ständigt följs med hänsyn till internationella avsättningsmöjligheter och prisrelationer.

Frågan om spannmålsodlingens omfattning i förhållande till andra grödor kan dock inte enbart bedömas med hänsyn till det internationella prisläget och avsättningsmöjligheterna utomlands. En omfattande, ensidig odling av stråsäd kan nämligen leda till växtföljdsproblem i form av bl. a. stråbassjukdomar, nematoder, uppförökning av ogräs, försämrad markstruktur och försämrat näringsinnehåll i marken. Negativa konsekvenser av ensidig odling har också registrerats inom vissa delar av landet, där spannmålsproduktion sedan länge har dominerat. Sjukdomsfrekvensen kan dock minskas genom förädling och variation i växtföljden. Mot denna bakgrund torde det enligt gruppen vara befogat att stimulera odlingen av lämpliga alternativa grödor. Stimulansåtgärder för ökad odling av baljväxter har också vidtagits under senare år.

10.4 Samhällsekonomiska kalkyler

10.4.1 *Grundläggande utgångspunkter*

Som inledningsvis redovisats har den samhällsekonomiska utvärderingen, näst efter beredskapsaspekten, spelat den största rollen vid tidigare bedömningar av den framtida jordbruksproduktionens lämpliga storlek. Jordbruksutredningens s. k. produktionsmålsgrupp har så långt möjligt sökt beräkna de samhällsekonomiska effekterna av olika omfattning av det framtida jordbruket. Beräkningarna avser ett *läge omkring år 1985*. En utgångspunkt för expertgruppen har härvid varit att en resursöverföring från jordbruket inte får drivas längre än att kraven på försörjningsberedskap i händelse av avspärrning skall kunna tillgodoses.

Till grund för sina beräkningar har expertgruppen lagt ett antagande om att den odlade *åkerarealen* inom det svenska jordbruket år 1985 kommer att omfatta högst 2,9 och minst 2,4 milj. ha. En eventuell resursöverföring från jordbruket får inte drivas längre än som krävs för att upprätthålla driften på den angivna minimiarealen. Antagandet motiveras bl. a. av att undersökningen avser en förhållandevis begränsad tidsperiod i relation till de tröghetsfaktorer som påverkar utvecklingsförloppet i jordbruket. Till saken hör vidare att de omställningskostnader och andra konsekvenser av t. ex. social natur, som en snabb minskning av jordbruksproduktionen skulle kunna innebära, inte kunnat beaktas i analysen.

Gruppen har vidare utgått från vissa antaganden rörande *mjölkproduktionens* omfattning och den insats av produktionsfaktorer som krävs för denna. Ett minimialternativ innebär att en produktion om 2 300 milj. kg. kan beräknas täcka den inhemska förbrukningen av flytande mjölkprodukter i fred. Härutöver räknas med ett huvudalternativ om 2 800 milj. kg. – dvs. något lägre än nuvarande produktion – och ett högre alternativ om 3 300 milj. kg. Eftersom det inte förekommer världsmarknadspriser på flytande

mjölkprodukter har det självfallet inte varit möjligt att kalkylera med sådana vid valet av alternativ för mjölkproduktionens storlek. I den samhällsekonomiska kalkylerna har endast huvudalternativet (2 800 milj. kg.) studerats.

Statsmakterna har inte närmare preciserat de krav som skall ställas på livsmedelsberedskapen. Därför kunde det i och för sig ha varit motiverat att belysa de praktiska konsekvenserna av i olika grad strikta krav på beredskapen. De samhällsekonomiska kalkylerna har likväl utförts med utgångspunkt i ett standardalternativ vad gäller såväl längden på den avspärrningsperiod (*tre år*) som beredskapen skall ge skydd mot som kraven på den kriskost som skall kunna säkerställas (*kriskost B*, se avsnitt 7.2.2). I övrigt har dessa kalkyler vad gäller beredskapskraven haft samma utgångspunkter som de beräkningar som redovisas i kap. 9. De senare har visat att det skulle vara möjligt att tillgodose de nämnda beredskapskraven med en åkerareal som är drygt 0,6 milj. ha mindre än den nuvarande. För detta krävs dock en betydande investering för uppbyggnad av beredskapslagren. Årskostnaderna för dessa lager skulle hålla sig inom intervallet 100–200 milj. kr. i 1974 års prisläge.

Lagerbehoven och därmed de årliga lagringskostnaderna stiger med avtagande produktionskapacitet, men denna kostnadsstegring är enligt lagerbehovskalkylerna förhållandevis svag, så länge arealen åker överstiger 2,6–2,7 milj. ha. Vid lägre arealer tenderar lagringsbehoven att i ökad grad avse proteinfoder till skillnad från övriga förnödenheter för jordbruksproduktionen. I någon mån stiger även lagringsbehoven av jordbruksprodukter, främst socker[1].

Det bör än en gång understrykas att dessa slutsatser är beroende av de krav på försörjningsberedskapen som förutsätts gälla. Med de hitintills angivna kraven blir emellertid den samhällsekonomiska bedömningen av en fortsatt odling inom intervallet närmast under 2,9 milj. ha åker mindre en fråga om hur försörjningsberedskapen skall kunna tillgodoses på lämpligaste sätt än en fråga om i vad mån denna areal på ett fördelaktigt sätt under fredstid skall kunna tas i anspråk för en exportinriktad produktion. Denna sistnämnda frågeställning har också kunnat belysas genom de samhällsekonomiska kalkylerna.

10.4.2 *Kalkylmetodik m. m.*

Kalkylernas uppläggning

De samhällsekonomiska kalkylerna har, i likhet med lagerbehovskalkylerna, utgått från grundantagandet att livsmedelsberedskapen skall tillgodoses genom jordbruksproduktion och beredskapslagring. I metodiskt hänseende har emellertid en skillnad varit att förutsättningen om givna alternativ för jordbruksproduktionen vid avspärrningens inträde har frångåtts. I stället har den fredstida jordbruksproduktionen, liksom utrikeshandeln och beredskapslagringen inom området, betraktas som inom vissa gränser variabla faktorer.

Undersökningen har sålunda behandlat olika framtida avvägningar mellan den fredstida jordbruksproduktionen samt utrikeshandeln och beredskaps-

[1] Vid kriskostalternativ A medför en minskning av åkerarealen ned mot 2,4 milj. ha en mera påtaglig ökning av lagringsbehoven av jordbruksprodukter, däribland spannmål.

lagringen inom området. Undersökningen har utgått från att den jordbruksproduktion och beredskapslagring, som beräknats ingå i ett visst försörjningsalternativ, skall innebära en viss angiven försörjningsberedskap i händelse av en treårig handelsavspärrning. Liksom i lagerbehovskalkylerna har förutsatts vissa möjligheter att motverka de negativa effekterna av importbortfallet genom omställningar av produktionsinriktningen och produktionstekniken inom jordbruket och livsmedelsförädlingen.

Den framtida produktionstekniken i jordbruket har specificerats med utgångspunkt i att den teknik, som i dag kan anses vara rationell för företag med 30–60 ha åker och för vissa angivna besättningsstorlekar, kommer att representera ett genomsnitt vid mitten av 1980-talet. Denna teknik karakteriseras framför allt av låg arbetskraftsförbrukning. Den beräknas sålunda innebära en framtida minskning av den nu genomsnittliga arbetsinsatsen per ha och djur med drygt 2 % per år.

Undersökningen har utgått från samma prognos över livsmedelskonsumtionen vid mitten av 1980-talet som lagerbehovskalkylerna (se kap. 9). I den mån den beräknade produktionen inte överensstämmer med den förutsatta konsumtionen förutsätts skillnaden utjämnas genom import eller export. Detta gäller dock inte mjölk- och mejeriprodukter samt potatis, där produktionen antas bli anpassad till konsumtionen. Några begränsningar för utrikeshandeln har i övrigt inte uppställts, med undantag för vissa kvantitativa restriktioner för exporten av fläsk och för importen av fjäderfäkött.

Behovet av beredskapslagring har beräknats för oljor (avsedda för tillverkning av handelsgödselmedel och urea under en avspärrning), handelsgödselmedel, fodermedel samt vegetabilieprodukter för human konsumtion (utom potatis). Andra typer av förnödenheter, vilka till stor del importeras (främst driv- och smörjmedel, reservdelar och bekämpningsmedel), har inte medtagits i analysen. Denna utgår, liksom lagerbehovskalkylerna, från att de nämnda förnödenheterna kommer att finnas i erforderlig omfattning under en avspärrning. Samma antagande har gjorts om arbetskraftsresurserna.

Principer för kostnadskalkyleringen

De samhällsekonomiska kostnaderna för livsmedelsförsörjningen har beräknats i 1971/72 års prisnivå[1]. De kostnadsmässiga utvärderingarna har begränsats till de med respektive alternativ förbundna fredstida årskostnaderna. De kostnader för livsmedelsförsörjningen som skulle uppkomma under själva avspärrningen har således inte vägts in i bedömningen. Kalkyleringen har därvid utgått från att de sistnämnda kostnaderna är förenliga med de förutsatta målen för beredskapen.

I kalkyleringen har importkostnaderna och exportintäkterna beräknats med utgångspunkt från tre alternativa bedömningar av den framtida internationella prisnivån (i 1971/72 års priser). Se avsnitt 10.2.

Kostnaderna för resursanvändningen i jordbruket och beredskapslagringen har beräknats med utgångspunkt från resursernas alternativvärden inom andra samhällssektorer. Därvid har arbetskostnaderna i jordbruket angetts till tre alternativa nivåer. Huvudalternativ utgör genomsnittlig lönekostnad (inkl. indirekta lönekostnader) för industriarbetare. Vidare har en 50 % högre

[1] Den närmare innebörden i att beräkningarna utförts i denna prisnivå – och med de prisrelationer som därav följer – diskuteras i ett efterföljande avsnitt.

och en lika mycket lägre arbetskostnad medtagits i analysen. I det förra fallet har syftet varit att undersöka konsekvenserna av en framtida reallöneökning. Det lägre arbetskostnadsalternativet har bl. a. syftat till att belysa konsekvenserna av att man utgår från en mindre rörlighet och ett därav följande lägre samhällsekonomiskt alternativvärde hos arbetskraften i jordbruket. Se även avsnitt 10.4.3.

Alternativräntan för real- och rörelsekapitalet i produktionen och lagringen har upptagits till 4 % (huvudalternativ) eller 6 %. I sammanhanget har beaktats att nu befintliga markanläggningar och byggnader har en betydande varaktighet i relation till det studerade tidsperspektivet, och att de i huvudsak saknar alternativ användning utanför jordbruket. Däremot har det befintliga maskinkapitalet förutsatts bli förnyat fram till mitten av 1980-talet. Jordbruksmarkens (råmarkens) alternativvärde har antagits motsvara ett förväntat avkastningsvärde vid skogsplantering.

Bestämningen av försörjningsalternativ har inneburit att man för varje uppsättning antaganden minimerat den sammanlagda kostnaden för importen (efter avdrag för eventuella exportintäkter), jordbruksproduktionen (inklusive studerade delar av förädlingen) och beredskapslagringen. Beräkningen har genomförts med en för ändamålet utvecklad matematisk modell. Sammanlagt 15 olika kombinationer av kalkylförutsättningarna har studerats. Resultatanalysen har speciellt inriktats på att belysa kalkylutfallet beträffande försörjningsalternativ och samhällsekonomiska kostnader genom inbördes jämförelser av olika beräkningsalternativ.

10.4.3 *Kalkylresultat*

Översikt

De samhällsekonomiska kalkylerna har lett fram till ett omfattande siffermaterial. Av utrymmesskäl kan inte hela detta material redovisas här utan resultaten anges i sammandrag. En utförligare redovisning finns i produktionsmålsgruppens rapport och i bilaga 1 till densamma.

Storleken av den *åkerareal* som det enligt kalkylerna är samhällsekonomiskt motiverat att odla är beroende främst av två faktorer, nämligen den internationella prisnivån och det alternativvärde som åsätts arbetskraften.

Den beräknade fredstida växtodlingens omfattning ligger i alla kalkylalternativ vid eller i närheten av antingen den undre eller den övre gränsen om 2,4 resp. 2,9 milj. ha. Dessa gränser har således haft stor betydelse för bestämningen av försörjningsalternativ. Totalarealen beräknas till 2,4 milj. ha i samtliga alternativ som utgår från låg eller medelhög internationell prisnivå. Den beräknas till 2,9 milj. ha vid hög internationell prisnivå i kombination med låg och medelhög arbetskostnad samt i de alternativ med hög prisnivå som utgår från en lägre produktivitet i jordbruket. Däremot ger höga arbetskostnader i kombination med hög prisnivå en arealanvändning ner emot 2,4 milj. ha. En analys av detta resultat har emellertid visat att det endast skulle krävas en obetydlig justering nedåt av de förutsatta arbetskostnaderna eller uppåt av den förutsatta prisnivån för att den samhällsekonomiskt lämpligaste arealanvändningen skulle lyftas upp mot 2,9

milj. ha.

Vid totalarealen 2,4 milj. ha beräknas odlingen av brödsäd till 400 000–500 000 ha, av fodersäd till 800 000–900 000 ha, av oljeväxter till 150 000–200 000 ha samt av vallväxter till ca 650 000 ha. Dessutom beräknas mindre arealer potatis och sockerbetor odlas. Vid 2,9 milj. ha används de 500 000 ha, som skiljer de båda redovisade arealalternativen, framför allt för utökad odling av oljeväxter, fodersäd och grovfoder samt till viss del brödsäd. Häremot svarande produktionsvolymer utnyttjas främst för export.

Vid såväl 2,4 som 2,9 milj. ha beräknas en exportproduktion av oljefrö och brödsäd. Även vid 2,4 milj. ha finns således en viss exportkapacitet enligt de beräknade produktionsbalanserna. Denna exportkapacitet får ses i relation till en samtidigt beräknad import av nöt- och fjäderfäkött samt av proteinfodermedel.

Beräkningen av den fredstida *animalieproduktionen* i respektive försörjningsalternativ utgår som nämnts genomgående från en mjölkproduktion om 2 800 milj. kg. per år. Den beräknade nötköttsproduktionen omfattar i flertalet alternativ en storboskapsslakt om ca 110 milj. kg., jämfört med en i dessa beräkningar förutsatt fredstida konsumtion om ca 150 milj. kg. I dessa alternativ motsvarar således produktionen omkring tre fjärdedelar av konsumtionen. Dessutom beräknas i vissa alternativ en lägre nötköttsproduktion, som motsvarar halva konsumtionsbehovet. Dessa alternativ utgår från höga arbetskostnader.

Fläskproduktionen motsvarar genomgående minst fredstida självförsörjning. Härtill kommer att en förutsatt exportpotential om högst 100 milj. kg tas i anspråk i flertalet alternativ som utgår från hög internationell prisnivå. Det fodersädsöverskott som föreligger i dessa alternativ exporteras således till viss del i form av fläsk.

Äggproduktionen beräknas i samtliga alternativ till ca 100 milj. kg per år, vilket motsvarar den i kalkylerna förutsatta konsumtionen. Ett genomgående kalkylresultat är också att broilerproduktionen dimensioneras så att den sammanlagda fjäderfäköttproduktionen motsvarar ca hälften av konsumtionsbehovet. Den förutsatta möjligheten att importera fjäderfäkött utnyttjas därigenom i samtliga alternativ.

Sammantaget innefattar animalieproduktionen – bortsett från den angivna mjölkproduktionen – självförsörjning eller export inom fläskområdet, självförsörjning inom äggområdet samt en viss import av nöt- och fjäderfäkött. Några direkta analyser av merkostnaderna för att upprätthålla en större nöt- och fjäderfäköttproduktion har inte utförts, men de skulle sannolikt bli förhållandevis små, speciellt i de alternativ som utgår från låga eller medelhöga arbetskostnader.

Kostnadsanalyser

De förändringar i försörjningsalternativen, som undersökta alternativa kalkylförutsättningar visat sig medföra, har som framgår av det föregående framför allt berört arealanvändningens samt fläskproduktionens och därmed exportens beräknade omfattning. I samband härmed har arbetskraftsbehovet i jordbruket beräknats till 150–170 milj. arbetstimmar i flertalet alternativ, jämfört med drygt 300 milj. timmar vid början av 1970-talet.

Kostnadsanalyserna har bl. a. inriktats på att belysa hur den beräknade samhällsekonomiska kostnaden för fredstida produktion, utrikeshandel och lagring påverkas av olika pris- och kostnadsantaganden. Denna kostnad beräknas i flertalet alternativ till omkring 7 miljarder kr. per år (uttryckt i 1971/72 års pris- och kostnadsläge)[1]. Den är framför allt beroende av arbetskraftsvärderingen. En jämfört med huvudalternativet 50 % högre eller lägre arbetskostnad höjer resp. sänker den angivna kostnadsnivån med 1,3–1,4 miljarder kr., eller ca 20 %.

Analyser angående den internationella prisnivåns betydelse visar att den sammanlagda kostnaden under lika förhållanden i övrigt blir lägst i de alternativ som avser en hög framtida prisnivå. I detta fall överstiger nämligen intäktsökningarna från exporten de samtidigt beräknade kostnadsökningarna för produktionen och importen. Nettoresultatet härav innebär att den sammanlagda kostnaden om ca 7 miljarder kr. vid låg och medelhög prisnivå blir ca 200 milj. kr. lägre vid den prisnivå som här angetts som hög.

Kalkylresultaten från låg och medelhög internationell prisnivå innebär bl. a. att en arealanvändning om 2,4 milj. ha skulle vara att föredra från kostnadssynpunkt. En anpassning till denna arealanvändning vid mitten av 1980-talet skulle förutsätta ett markant brott i nu aktuella utvecklingstendenser. De omställningskostnader som i så fall skulle uppkomma har inte beaktats i undersökningen. Detsamma gäller andra konsekvenser av den framtida arealanvändningen än försörjnings- och kostnadsfrågorna. Det har under sådana omständigheter utgjort ett viktigt syfte att studera de merkostnader, som en utebliven sådan arealanpassning skulle kunna innebära.

Denna fråga har undersökts genom alternativkalkyler avseende en arealanvändning om 2,9 milj. ha även vid låg och medelhög prisnivå. Därvid beräknade försörjningsalternativ skiljer sig från dem som beräknats för hög prisnivå framför allt genom att exportproduktion av fläsk inte ingår. Den större arealen jämfört med huvudalternativens 2,4 milj. ha utnyttjas därigenom i huvudsak för exportproduktion inom vegetabilieområdet.

Användningen av den större arealen har vid en arbetskostnad av 18,70 kr. per timme visat sig öka produktionskostnaderna med ca 760 milj. kr. Samtidigt har exportintäkterna beräknats öka med ca 350 resp. 620 milj. kr., beroende på om man utgått från låg eller medelhög internationell prisnivå. Nettoresultatet har sålunda i dessa fall blivit merkostnader om ca 420 resp. 150 milj. kr. per år.

Dessa resultat har i sin tur undersökts med avseende på olika arbetskostnadsalternativ. Merkostnaderna för att upprätthålla den större arealanvändningen har vid det högre alternativet för arbetskostnaderna (28,05 kr. per timme) beräknats till drygt 500 milj. kr. vid låg världsmarknadsprisnivå

[1] Det angivna beloppet avser således de sammanlagda kostnaderna för jordbruksproduktionen (inkl. delar av förädlingen), importen (efter avdrag för exportintäkter) och beredskapslagringen. Produktionsresurserna har därvid kostnadsberäknats med ledning av deras alternativvärden inom andra samhällssektorer. Utrikeshandeln har värderats till cif- resp. fob-priser. Den angivna totalkostnaden för den fredstida livsmedelsförsörjningen, 7 miljarder kr., är inte jämförbar med exempelvis jordbrukets produktionsvärde enligt totalkalkylen.

och till knappt 250 milj. kr. vid medelhög prisnivå. Vid det lägsta alternativet för arbetskostnaden har merkostnaderna beräknats till knappt 350 resp. drygt 50 milj. kr. En ändring av arbetskostnaden uppåt eller neråt med 50 % höjer resp. sänker således merkostnaden med knappt 100 milj. kr. oavsett den internationella prisnivån. Under dessa förutsättningar är således indikationen på att den mindre arealanvändningen skulle medföra en samhällsekonomisk besparing inte lika entydig.

Kalkylerna har som nämnts gjorts i 1971/72 års pris- och kostnadsläge. Sedan dess har, fram till 1975/76, den allmänna prisnivån stigit med ca 40 %. Arbetskostnaderna (industriarbetarlön) har emellertid stigit med nära 90 %, eller realt knappt 35 %. Världsmarknadspriserna motsvarade hösten 1976 nominellt ungefär mellanprisalternativet, vilket i 1971/72 års penningvärde motsvarar ungefär det lägsta världsmarknadsprisalternativet. Man kan således säga att dagens prisrelationer närmast motsvarar det kalkylalternativ som innebär låga världsmarknadspriser och höga arbetskostnader. Det är dock därmed inte givet att detta alternativ bäst speglar dagens samhällsekonomiska värderingar av resurserna. Innebörden och tolkningen av de olika arbetskostnadsalternativen diskuteras närmare i följande avsnitt.

Kommentarer till kalkylresultaten

Utfallet av de samhällsekonomiska kalkylerna och därmed storleken av den åkerareal och den jordbruksproduktion som dessa kalkyler anvisar beror i första hand på – förutom den internationella prisnivån på jordbruksprodukter – det alternativvärde som åsätts arbetskraften i jordbruket. I tillgängliga prognoser utgår man från en viss fortsatt reallöneökning i den svenska ekonomin, dvs. lönerna bedöms även i fortsättningen stiga snabbare än den allmänna prisnivån. Med denna utgångspunkt kan det synas rimligt att arbetskraften inom jordbruket vid mitten av 1980-talet åsätts ett klart högre alternativvärde än i början av 1970-talet. Andra skäl talar dock för en mer återhållsam värdering. Ett skäl att räkna med ett förhållandevis måttligt alternativvärde är, att den arbetskraft som marginellt skulle friställas från jordbruket är svårflyttbar och har begränsad användbarhet inom andra näringsgrenar. Vidare bör beaktas att en snabbare avflyttning från jordbruket i många fall medverkar till att gjorda och fortfarande användbara investeringar inte enbart i jordbruket utan även i form av bostäder, skolor etc. blir sämre utnyttjade eller måste överges, samtidigt som ett ökat behov av samhällsinvesteringar tillkommer inom de regioner dit en utflyttning skulle ske. Resursöverföringen drar sålunda med sig en extra investeringskostnad som inte är direkt beaktad i de samhällsekonomiska kalkylerna. Denna kostnadsbelastning skulle i och för sig motivera att arbetskraftens alternativvärde justerades ned. Mot denna bakgrund har den kostnadsrelation som gällde 1971/72 mellan arbetskraft (industriarbetarlön) och andra produktionsmedel betraktats som huvudalternativ.

Vid det angivna alternativvärdet för arbetskraften och hög internationell prisnivå visar kalkylerna att det är samhällsekonomiskt lönsamt att utnyttja hela arealen om 2,9 milj. ha för jordbruksproduktion. Vid sidan av arbetskraftskostnaden är de internationella priserna avgörande för utfallet av den samhällsekonomiska kalkylen. Vid låga eller medelhöga världsmarknads-

priser är det enligt kalkylerna mera lönsamt att begränsa den nu odlade arealen. Den för produktionsmålet väsentligaste frågeställningen avser emellertid hur stora kostnaderna blir för att även vid låga eller medelhöga världsmarknadspriser behålla produktionen på den halva miljon hektar som inte är oundgängligen nödvändig för beredskapen. Om den internationella prisnivån på sikt genomsnittligt skulle bli medelhög, vilket skulle kunna ske genom växelvis höga och låga priser, skulle den samhällsekonomiska merkostnaden för att bibehålla i stort sett nuvarande åkerareal stanna vid 100–200 milj. kr. per år. Vid låg världsmarknadsprisnivå skulle detta arealalternativ medföra en beräknad årlig merkostnad för samhällsekonomin av 400–500 milj. kr. Om man i dessa båda fall (låga eller medelhöga världsmarknadspriser) dessutom utgår från 50 % högre alternativvärde på arbetskraften i jordbruket ökar merkostnaden ytterligare med i storleksordningen 100 milj. kr.

Det kan även ha sitt intresse att söka klargöra hur en förbättring av kriskost, försörjningssäkerhet och uthållighet under en avspärrning jämfört med vad som i kalkylerna förutsatts som huvudalternativ skulle återverka på den samhällsekonomiska lönsamheten av jordbruksproduktion inom intervallet 2,4–2,9 milj. ha.

Om kriskost etc. höjs blir överskottsproduktion av spannmål en tillgång för försörjningsberedskapen. Den ersätter då en eljest behövlig spannmålslagring. Härigenom blir den samhällsekonomiska kostnaden för en större odlad areal lägre. Denna odling kan således med denna utgångspunkt motiveras även vid internationella priser som är något lägre än produktionskostnaden. Denna omständighet förbättrar givetvis den samhällsekonomiska kalkylen. Besparingseffekten minskas dock något av att odling av spannmål till skillnad från lagring är utsatt för årsmånsvariationer.

10.5 Regionalpolitiska förhållanden

I 1967 års riksdagsbeslut framhölls betydelsen av att en *geografiskt väl differentierad jordbruksproduktion* upprätthålls. I detta sammanhang framhölls att en betydande jordbruksproduktion även i fortsättningen bör upprätthållas i de norra delarna av landet. Särskilt prisstöd utgår till vissa produktionsgrenar i norra Sverige. Vidare gäller gynnsammare regler för det statliga ekonomiska stödet till jordbruket i denna del av landet.

Enligt tilläggsdirektiv har jordbruksutredningen gjort en allsidig och förutsättningslös utredning rörande jordbrukets rationalisering och i samband därmed prövat grunderna för utformningen av det framtida stödet till jordbruket i norra Sverige. Dessa frågor behandlas i del IV. I det följande berörs sambandet mellan produktionsmålet och regionalpolitiken.

Jordbrukets betydelse för övrigt näringsliv i vissa bygder

Jordbrukets betydelse för det samlade näringslivet och sysselsättningen varierar mellan olika delar av landet. Även inom län där jordbruket kan ha relativt liten betydelse totalt sett kan det spela en större roll i de mera glest bebyggda delarna. Självfallet är sysselsättningstillfällena i jordbruket

av särskilt stor betydelse i de bygder där övrigt näringsliv är svagt utvecklat.

Inom jordbruket har animalieprodukitionen större intresse från regionalpolitisk synpunkt än växtodling för avsaluproduktion. Detta beror på att animalieproduktion i högre grad än vegetabilieproduktion är arbetsintensiv och dessutom, med vissa undantag, förutsätter en lokal förädlingsindustri. Den förädlingsindustri som har en direkt anknytning till jordbrukets animalieproduktion (mejerier och slakterier etc.), uppvisade 1976 ett förädlingsvärde om ca 2 miljarder kr., motsvarande knappt en tredjedel av förädlingsvärdet i själva jordbruket.

Inom animalieområdet har mjölkproduktionen störst betydelse. Dess betydelse förstärks genom att den även utgör basen för nötköttsproduktionen. Tillsammans svarar dessa produktionsgrenar för ungefär hälften av jordbrukets totala intäkter och för två tredjedelar av intäkterna från animalieproduktionen. Nötkreatursdriftens andel av jordbrukets intäkter varierar starkt mellan olika delar av landet. I Götalands södra slättbygder svarar intäkterna av mjölk och nötkött för endast en femtedel av de totala intäkterna. I södra och mellersta Sveriges slättbygder i övrigt är motsvarande andel 35–40 %, i skogsbygderna 70–75 %. I Norrland är andelen 85–90 % av ett uppskattat totalt produktionsvärde om ca 600–650 milj. kr. år 1973.

Det är en fördel för en region att kunna behålla ett jordbruk av en viss omfattning med därtill hörande serviceyrken med hänsyn till den differentiering av sysselsättningen på skilda yrken som då sker. Verksamheter av olika slag stöder varandra och innebär mindre risker för omfattande friställning av arbetskraft än då sysselsättningen är koncentrerad till ett fåtal branscher.

Skall en geografiskt väl differentierad jordbruksproduktion kunna upprätthållas, samtidigt som det rationaliseringspolitiska målet eftersträvas, bör jordbruksproduktionen regionalt vara av en sådan storleksordning att uppsamling, vidareförädling och marknadsföring kan ske till rimliga kostnader. Minskar produktionen alltför mycket blir råvaruvolymen inom ett för förädlingsföretagen lämpligt uppsamlingsområde otillräcklig för rationell drift. Detta kan leda till ökade kostnader och därmed dyrare livsmedel.

Även beredskapsskäl motiverar jordbruk i alla delar av landet. Bl. a. är det i ett krisläge en fördel att ha tillgång till vissa färskvaror utan att vara beroende av längre transporter.

Inom de områden, där en omfattande jordbruksproduktion och därmed hög sysselsättning inom jordbruket och förädlingsindustrin är önskvärd av regionalpolitiska skäl, är ofta de naturliga förutsättningarna för jordbruk sämre. En hög produktion i dessa områden kan inte väntas leda till minskad produktion i de bättre jordbruksområdena. Regionalpolitiska hänsynstaganden leder därför till att jordbruksproduktionen i dess helhet ökar.

10.6 Jordbruksproduktion och miljövård

Det är i två avseenden som jordbruket berörts i miljödebatten. Sedan länge har sålunda framhållits den betydelse som ett levande odlingslandskap har från naturvårdssynpunkt. Å andra sidan har uppmärksamhet riktats mot jordbrukets negativa inverkan på miljön genom en omfattande och hittills

växande användning av kemiska medel. Denna kritik, som främst gäller användningen av handelsgödselmedel och kemiska bekämpningsmedel, har vuxit fram under det senaste årtiondet.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att närmare utreda frågor som rör miljövården. Emellertid kan beslut om produktionsmålet få betydelse för behovet av landskapsvård likaväl som miljövårdspolitiska beslut kan få betydelse för produktionsmålet. Därför lämnas i det följande en kortfattad översikt över frågor som rör sambandet jordbruk – miljövård.

10.6.1 *Jordbruket och landskapsvården*

Den omfattande nedläggningen av åkerjord under främst 1950- och 1960-talen förändrade odlingslandskapets utseende i vissa delar av landet. Härigenom aktualiserades behovet av landskapsvårdande åtgärder. I 1967 års jordbrukspolitiska beslut utsades emellertid att det inte var möjligt att speciellt främja naturvården genom generella jordbrukspolitiska åtgärder. I stället krävdes främst insatser inom ramen för naturvårdspolitiken. Fr. o. m. 1972 bedrivs landskapsvård i odlingsbygd med stöd från såväl statens naturvårdsverk som berörda kommuner.

Under de senaste åren har nedläggningen av åkerjord i stort sett upphört. För den närmaste tioårsperioden förutses endast måttliga nedläggningar av åker. Mot denna bakgrund har behovet av landskapsvårdande åtgärder som en följd av jordbrukets utveckling minskat avsevärt. Alltjämt finns dock ett visst behov kvar, dels för arealer som redan tidigare tagits ur jordbruksproduktion, dels för vissa begränsade arealer som väntas bli nedlagda i framtiden. Utredningens synpunkter utvecklas närmare i kap. 24.

10.6.2 *Kemiska medel i jordbruket*

Den negativa inverkan som användning av kemiska medel (främst handelsgödsel och bekämpningsmedel) kan ha på miljön har i den allmänna miljödebatten mera påtagligt uppmärksammats först under det senaste årtiondet. En alltför intensiv användning av sådana medel kan medföra ogynnsam inverkan på miljön och risk för restsubstanser i livsmedlen. Inte minst risker för långsiktiga skador på människans arvsmassa har påtalats.

Jordbrukets användning av gödselmedel ökade snabbt under särskilt 1960-talet. Uttryckt i ren växtnäring ökade förbrukningen av kvävegödsel med 7,5 % per år under perioden 1960–1971. Därefter har ökningstakten varit långsammare, främst till följd av kraftigt höjda priser. För fosfor- och kaligödselmedel har utvecklingen varit likartad, men ökningen har varit långsammare. År 1975 motsvarande förbrukningen ca 250 milj. kg kväve, ca 60 milj. kg fosfor och ca 100 milj. kg kalium. Jordbrukets sammanlagda kostnad för gödselmedel var ca 870 milj. kr.

Användningen i jordbruket av kemiska bekämpningsmedel har ökat starkt under hela den senaste femtonårsperioden. Ökningen, räknad i fasta priser, har i genomsnitt varit 6,5 % per år. Jordbrukets sammanlagda kostnader för kemisk bekämpning var år 1975 drygt 110 milj. kr.

Den ökade användningen av kemiska medel har varit ett led i införandet av ny odlingsteknik med maskinella hjälpmedel, bättre växtmaterial, sänkt

arbetsbehov samt ofta höjd avkastning och minskad inverkan av årsmånen. Följden härav har blivit en starkt minskad resursförbrukning av främst arbetskraft och åkerjord. Detta har kommit samhället tillgodo genom att produktionskostnadernas och därmed livsmedelsprisernas ökning kunnat hållas tillbaka.

Den enskilde jordbrukaren har oftast själv kunnat se den gynnsamma inverkan på produktionsresultatet som insatserna av handelsgödsel och bekämpningsmedel haft. I en del fall torde detta ha medfört en allför intensiv användning av sådana medel. Det är väsentligt att information och rådgivning inriktas på att klarlägga marginalutbyte, miljöeffekter och övriga konsekvenser av denna intensiva användning. Användningen av kemiska medel regleras också genom lagstiftning. Lagen om hälso- och miljöfarliga varor (1973) innehåller bestämmelser om produktkontroll över varor som med hänsyn till sina kemiska eller fysikaliskt-kemiska egenskaper kan befaras medföra skada på människor och miljö. Lagen kan i princip tillämpas på såväl handelsgödsel som bekämpningsmedel. Totalförbud och restriktioner mot skadliga varor kan införas.

10.6.3 *Ekonomiska konsekvenser av restriktioner eller förbud mot kemiska medel*

Ekonomiska konsekvenser av restriktioner för handelsgödselanvändning och inskränkningar eller förbud mot kemiska bekämpningsmedel har på utredningens initiativ undersökts av dels produktionsmålsgruppen (handelsgödsel), dels lantbrukshögskolan (bekämpningsmedel). Undersökningarna har utförts var för sig, och behandlar därför inte eventuella kombinationseffekter.

Handelsgödsel

Produktionsmålsgruppen har studerat vilka konsekvenser en minskad användning av handelsgödsel skulle få på lång sikt. Gruppens bedömningar bygger på ett material från lantbrukshögskolan rörande de s. k. bördighetsstudierna (se bilaga 3 till gruppens rapport).

Försök visar att kreatursdriften har en stor betydelse för gödslingseffekterna. Detta beror dels på vallodlingens betydelse för gödselbehovet, dels på förekomsten av stallgödsel.

Försöksresultaten tyder på att om all användning av handelsgödsel skulle upphöra, skulle hektarskördarna, vid den odlingsinriktning som råder idag, på längre sikt sjunka till omkring hälften av dagens avkastning, dvs. till 1800-talets nivå. En sådan sänkning av hektaravkastningarna skulle sannolikt omöjliggöra den kreaturslösa drift som i dagens jordbruk är relativt vanlig. Konsekvenserna i övrigt är svårbedömda. Det är inte möjligt att utföra några meningsfulla kalkyler under antagande av så låga gödslingsnivåer. Produktionsmålsgruppen har i stället nöjt sig med att undersöka konsekvenserna år 1985 av en långvarig reducering av handelsgödselgivorna med en fjärdedel resp. hälften jämfört med dagens givor (som antagits gälla även 1985).

En långvarig minskning av gödslingen med 25 % leder till sänkningar

av hektarskördarna med ca 10 %. Tillsammans med en tänkt anpassning av odlingsinriktningen leder de sänkta hektarskördarna till minskade totalskördar av brödsäd, fodersäd och oljeväxtfrö. För spannmål sammantaget motsvarar skördebortfallet närmare två tredjedelar av det överskott som beräknats föreligga år 1985. Samtidigt ökar behovet av importerat proteinfoder något som en följd av den sänkta proteinhalten i foderspannmål. Den reducerade gödslingen beräknas medföra ett inkomstbortfall för jordbruket, även med hänsyn till minskade gödselkostnader, om ca 200 milj. kr. i 1974 års pris- och kostnadsläge.

En halvering av gödslingen skulle leda till ytterligare skördeminskningar. För flertalet grödor skulle hektaravkastningen sänkas med 20–25 % jämfört med dagens gödslingsintensitet. Inkomstbortfallet för jordbruket (eller samhället) skulle bli uppemot 500 milj. kr. räknat i 1974 års priser.

Kemiska bekämpningsmedel

Det är för närvarande omöjligt att fullständigt belysa konsekvenserna av att inskränka jordbrukets användning av kemiska bekämpningsmedel. Detta skulle förutsätta forsknings- och försöksinsatser under en mycket lång period med syfte att finna de bästa alternativen till den kemiska bekämpningen. För att kunna bedöma betydelsen av de kemiska bekämpningsmedlen har utredningen vänt sig till lantbrukshögskolans institutioner för växtodling samt ekonomi och statistik, som överlämnat ett material till utredningen[1]

I det följande redovisas vissa bedömningar från nyssnämnda material från lantbrukshögskolan rörande konsekvenserna av restriktioner mot bekämpningsmedel. Dessutom redovisas vissa tänkbara åtgärder för att motverka effekten på produktionsresultatet av sådana restriktioner. Det är genomgående endast partiella effekter för enskilda grödor och enskilda åtgärder som diskuteras. Vid en samlad bedömning måste man därjämte ta hänsyn till förändringar i arealanvändning, möjligheter till omlokalisering av primärproduktionen osv.

Ett totalförbud mot kemiska bekämpningsmedel i jordbruket skulle enligt lantbrukshögskolans bedömning få bl. a. följande konsekvenser.

- Oljeväxtodlingen, som under 1975 utgjorde 170 000 ha, torde inte kunna fortsätta. Detta innebär bl. a. från växtföljdssynpunkt betydande nackdelar i och med att det torde leda till ökad stråsädsodling. I oljeväxtodlingen används kemiska medel främst mot insekter.
- Sockerbetsodlingen äventyras. Problemet skulle här främst bli ogräsen. Gallring och övrig skötsel samt maskinanvändningen skulle försvåras och behovet av manuell arbetskraft öka mycket starkt.
- I stråsäden kan man påräkna kraftiga sjukdomsangrepp, om utsädesbetningen upphör. Årsmånsvariationerna skulle öka och övervintringsskadorna bli mycket allvarliga under påfrestande vintrar. Kvaliteten på kärnskörden kan befaras sjunka, ej minst på grund av stinksot.
- Potatisodlingen blir hasardbetonad genom bladmögelangrepp, särskilt under nederbördsrika somrar. Skördeförlusterna under ett normalår kan beräknas till 15–20 %.
- För att kontrollera ogräsen, inte minst kvickrot och tistlar, skulle en

[1] Se bilaga 1: Ekonomiska konsekvenser av att minska jordbrukets användning av kemiska medel.

kostnadskrävande ökning av jordbearbetningen behövas.

- Fröogräsen i stråsädsodlingen skulle starkt tillta, även om vissa förebyggande åtgärder skulle kunna genomföras, främst ökad jordbearbetning, ändrade växtföljder etc.
- Vallodlingen, f. n. 920 000 ha, skulle inte påverkas i mera påtaglig grad av förbud mot kemiska medel. Ett undantag utgör fröodlingen, där manuell ogräsbekämpning skulle bli nödvändig.

Följderna av eventuella restriktioner eller förbud mot kemisk bekämpning kan motverkas genom vissa odlingsåtgärder och användning av s. k. alternativa bekämpningsmetoder[1]. De viktigaste av dessa är följande.

Ökade utsädesmängder. En ökning av utsädesmängderna i stråsädesodlingen minskar ogräsens tillväxt och skördereducerande effekt och kan delvis men ingalunda helt ersätta effekten av kemisk ogräsbekämpning. Även om man ibland får räkna med skördeminskningar och skördetekniska problem genom t. ex. liggsäd, visar försök med både höst- och vårsäd att utsädesmängder på 300 eller till och med 400 kg per hektar ofta skulle kunna användas och även ibland betalas med en ökad avkastning.

Ökat trädesbruk. Vid ett totalförbud mot kemiska ogräsmedel skulle en ökning av trädesarealen bli av betydelse. En tredubbling av trädesarealen skulle kunna bli nödvändig, medförande ökade kostnader med 100–150 milj. kr. per år.

Eventuella kombinationseffekter av att öka både utsädesmängd och trädesbruk har f. n. inte kunnat analyseras.

Växtföljdsåtgärder. Genom olika växtföljdsåtgärder kan behovet av kemisk bekämpning minskas. Ökad vallodling och minskad kornodling är några omläggningar som skulle få gynnsam inverkan. Det skulle emellertid krävas omfattande och relativt genomgripande förändringar för att de skall få någon effekt. Det har inte varit möjligt att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av sådana förändringar.

Biodynamisk odling

I sammanhang där effekten av reducerad användning av kemiska medel och handelsgödsel diskuteras, aktualiseras också frågeställningarna omkring den s. k. naturenliga odlingens möjligheter. Hit räknas bl. a. biodynamisk odling. Uttömmande forskning om den naturenliga odlingens för- och nackdelar under svenska förhållanden saknas hittills. Vissa undersökningar gällande en jämförelse mellan biodynamisk och konventionell odling har dock pågått under en sexårsperiod vid Nordisk Forskningsring i Järna och vid Institutionen för växtodling, lantbrukshögskolan. Resultaten från undersökningarna i sin helhet är ännu inte klara, men vissa resultat har erhållits.

Undersökningarna – som sammanfattats i lantbrukshögskolans nyssnämnda PM till jordbruksutredningen – tyder på att biodynamisk odling av spannmål och potatis skulle ge såväl lägre hektaravkastning som lägre proteinhalt än vad som erhålls vid konventionell odling. Biodynamisk vallodling har givit något bättre resultat än konventionell odling. Det är emellertid svårt att dra några definitiva slutsatser av resultaten. Det förefaller klart att odling efter strikt tillämpade biodynamiska principer ger ett mindre

[1] En utförlig redogörelse för alternativa bekämpningsmetoder lämnas i Spridning av kemiska medel, SOU 1974:35.

utbyte än den odlingsteknik som i dag allmänt tillämpas i det svenska jordbruket. Det torde dock utan tvivel finnas moment i den biodynamiska odlingstekniken som skulle förtjäna att prövas i större skala, särskilt om de konventionella brukningsmetoderna skulle drabbas av restriktioner mot användning av kemiska medel. Det är enligt lantbrukshögskolans PM inte otänkbart att kombinerade biodynamiska och konventionella metoder kan utvecklas. Det kan dock f. n. inte bedömas om och i vilken utsträckning biodynamiska brukningsmetoder kan komma att införas i det svenska jordbruket, och inte heller hur jordbrukets totalproduktion i så fall skulle påverkas.

10.7 Kost- och näringsaspekter på produktionsmålet

Kost- och näringsaspekter kan påverka bedömningen av produktionsmålet på två sätt. För det första har från olika håll framhållits att såväl konsumtion som produktion av livsmedel i Sverige bör ändras så att vi får en näringsriktigare kost. För det andra har det i debatten ofta framförts att Sverige, och övriga i-länder, bör ändra sina kostvanor så att resurser frigörs för en ökad livsmedelshjälp till u-länderna.

Vad beträffar den förstnämnda aspekten har utredningen och dess produktionsmålsgrupp vid två tillfällen haft överläggningar med Sveriges ledande näringsexperter (se kap. 14). Från dessa har framförts vissa synpunkter på önskvärda förändringar av det svenska folkets kostvanor. I korthet innebär dessa synpunkter att konsumtionen av socker och fett bör minska, att mättat fett bör bytas ut mot fleromättat samt att konsumtionen av grönsaker, frukt, potatis, fettfattiga mjölkprodukter, fisk, matbröd m. m. bör öka.

Beträffande den andra aspekten har i debatten framförts att man i Sverige, liksom i övriga industriländer, bör ändra sina kostvanor genom att minska konsumtionen av animaliska och öka konsumtionen av vegetabiliska livsmedel. En sådan omläggning skulle – förutom att ge näringsriktigare kostvanor i i-länderna – frigöra resurser för en ökad livsmedelshjälp till u-länderna. Mot det förda resonemanget kan ställas u-ländernas önskan att få ökat tillträde till i-ländernas livsmedelsmarknad och därmed ökad avsättning för sina produkter. I det internationella samarbetet har man ännu inte kommit fram till någon enhetlig linje härvidlag. I sammanhanget bör vidare framhållas att direkt livsmedelshjälp från i-länderna endast kan ge ett temporärt bidrag till u-ländernas försörjning. På längre sikt är det nödvändigt att u-länderna så långt möjligt kan tillgodose sitt livsmedelsbehov med en egen produktion. Se kap. 1.

11 Produktionsmålet – överväganden och förslag

11.1 Bakgrund och direktiv

Som redovisats i kap. 5 har i den svenska jordbrukspolitiken alltsedan år 1947 ingått tre centrala mål, nämligen *inkomstmålet, effektivitetsmålet* och *produktionsmålet*. Målen har under olika perioder haft skiftande formuleringar och olika inbördes tyngd.

I direktiven till 1972 års jordbruksutredning anges att de allmänna mål för jordbrukspolitiken som uppställdes av 1967 års riksdag bör gälla som utgångspunkter för utredningsarbetet. I fråga om produktionsmålet anges i direktiven att "utredningen bör överväga om det, med hänsyn till de förändringar som skett under senare år av produktionsinriktning och produktionsteknik eller av andra skäl, finns anledning att ompröva produktionsmålsättningen".

Frågan om jordbruksproduktionens lämpliga storlek och inriktning i fredstid – *produktionsmålet* – har spelat en central roll i de två stora jordbrukspolitiska besluten efter kriget – 1947 och 1967 års riksdagsbeslut. Detta beror på dels jordbrukets betydelse i ett mera samhällsekonomiskt och internationellt perspektiv, dels behovet av att trygga livsmedelsförsörjningen i händelse av avspärrning eller krig.

Vid ställningstagandet i fråga om jordbruksproduktionens lämpliga fredstida omfattning utgick såväl 1960 års jordbruksutredning, som departementschefen i prop. 1967:95 från främst följande faktorer, nämligen:

- Samhällsekonomiska överväganden i vilka ingick bedömningar av dels den internationella prisutvecklingen för jordbruksprodukter, dels jordbrukets roll i den svenska ekonomin.
- Internationella hänsynstaganden.
- Beredskapskravet.
- Vissa andra skäl (regionalpolitiska, sociala etc.).

För såväl 1960 års jordbruksutredning som departementschefen kom härvid dels de samhällsekonomiska övervägandena, inklusive bedömningen av den framtida internationella pris- och marknadsutvecklingen för jordbruksprodukter och livsmedel, dels beredskapskravet att väga tyngst i det slutliga ställningstagandet.

Frågan om jordbruksproduktionens lämpliga omfattning har ansetts väsentlig från samhällsekonomisk synpunkt så länge världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter under längre tid förväntas bli avsevärt lägre än de

inhemska producentpriserna, samt import förutsätts möjlig. I ett sådant läge är en förutsättning för svensk jordbruksproduktion i större skala att priserna på svenska jordbruksprodukter, genom åtgärder från samhällets sida, hålls över prisnivån i internationell handel. En alltför stor inhemsk produktion kan i ett sådant läge under vissa förutsättningar bli samhällsekonomiskt olönsam.

Enligt 1960 års jordbruksutredning, som utgick från nämnda resonemang, var det möjligt att uppnå betydande samhällsekonomiska vinster genom att lösgöra produktionsresurser från jordbruk med svaga förutsättningar för rationalisering och överföra dem till andra sektorer med högre produktivitet. De befintliga produktionsresurserna i jordbruket översteg enligt nämnda utredning betydligt vad som enligt dess bedömning skulle krävas för att vid en avspärrningsperiod av tre år trygga livsmedelsförsörjningen. Som ett mått på storleken av de produktionsresurser som vid en viss produktionsinriktning skulle erfordras för att trygga beredskapen hade utredningen angett en lägsta självförsörjningsgrad i fredstid av 80 %, varvid samtidigt förutsättes en viss ökad beredskapslagring. Jordbruksproduktionen borde enligt utredningen inte tillåtas nedgå under denna nivå.

Departementschefens *sammanfattande bedömning* i fråga om produktionsmålet framgår av följande utdrag ur prop. 1967:95:

Sammantaget anser jag sålunda att starka skäl föreligger för att produktionsresurserna i jordbruket minskar i överensstämmelse med vad jordbruksutredningen förordat. I första hand är det angeläget att produktionen i snabb takt anpassas så att för jordbruket kostsam överproduktion så vitt möjligt kan undvikas. Härutöver anser jag med utgångspunkt från de bedömningar av den framtida utvecklingen som i dag kan göras att det bör eftersträvas att jordbruksproduktionens omfattning sjunker till den nivå som krävs för en god beredskap i fråga om livsmedelsförsörjningen. Jag vill i sammanhanget understryka att det finns goda förutsättningar på lång sikt i vårt land för en riktigt anpassad jordbruksproduktion och för den väl utvecklade livsmedelsindustri som har jordbruksproduktionen som bas. Det är därför angeläget att bevara ett livskraftigt jordbruk och att de som arbetar i jordbruket i framtiden får en ekonomisk standard som är likvärdig med den som yrkesutövare inom andra näringar når.

Under den relativt långa tid, som behövs för produktionsanpassningen inom jordbruket och som jordbruksutredningen bedömt sträcka sig fram till slutet av 1970-talet, finns anledning att tid efter annan överväga takten i anpassningen. Självfallet är att denna anpassning måste ske under hänsynstagande till den enskilda människans sociala och ekonomiska trygghet.

Riksdagen (JoU 1967:25, rskr 1967:280) fann inte anledning till erinran mot vad departementschefen anförde i fråga om den produktionsmålsättning som borde uppställas vid utformningen av den svenska jordbrukspolitiken.

1972 års jordbruksutredning har funnit att de allmänna motiv som tidigare anförts för att statsmakterna bör pröva frågan om jordbruksproduktionens lämpliga storlek och inriktning alltjämt består. Utredningen har därför undersökt vilka faktorer som nu bör tillmätas betydelse för ett ställningstagande till produktionsmålet. För utredningen har det därför varit angeläget att klara ut;

o dels vilken roll de faktorer som tidigare beaktats numera har;

o dels vilka nya faktorer som eventuellt har tillkommit efter det att 1967 års beslut fattades.

Utredningen har låtit olika expertgrupper närmare undersöka nyssnämnda frågor. Expertgruppernas resultat har publicerats i särskilda rapporter. Vidare har utredningen anlitat expertis från bl. a. lantbrukshögskolan för vissa frågor samt haft överläggningar med expertis på kost- och näringsfrågor.

11.2 Mått på försörjningsberedskap och produktionsmål

I såväl 1947 års som 1967 års jordbrukspolitiska beslut har produktionsmålet uttryckts med begreppet *självförsörjningsgrad*. Begreppet har även använts för att ange livsmedelsberedskapen. Självförsörjningsgraden definieras som den fredstida jordbruksproduktionen i procent av den fredstida livsmedelskonsumtionen. Såväl produktion som konsumtion uttrycks härvid i kalorier. Produktionen i fred ansågs vara en godtagbar mätare på den produktion liksom även den försörjning som kunde åstadkommas under en avspärrning. Man hade då också räknat med ett visst lagerbehov av livsmedel och förnödenheter för jordbruksproduktionen.

Under 1960- och 1970-talen har en snabb utveckling av jordbrukets produktionsteknik skett. Jordbrukets ändrade produktionsinriktning och ökade beroende av importerade produktionsmedel har sålunda medfört att man inte utan vidare från den fredstida produktionen kan härleda den produktion som kan uppnås under en avspärrning. På grund av dessa förändringar är enligt utredningens uppfattning den fredstida självförsörjningsgraden inte längre ett lämpligt uttryck för att ange behovet av försörjningsresurser inför en avspärrning.

Utredningen har genom sina undersökningar funnit att *livsmedelsberedskapen* vid en viss tidpunkt kan beskrivas med det i kap. 6 redovisade begreppet *försörjningsförmåga*. Detta begrepp kan anses ge ett bra mått på livsmedelsberedskapen och den resursinsats som vid varje tidpunkt totalt sett erfordras för denna beredskap.

Genom att en viss utbytbarhet föreligger mellan resurser för löpande produktion och lagring kan däremot den fredstida produktionsvolymens betydelse för livsmedelsberedskapen inte anges entydigt med detta begrepp. Begreppet försörjningsförmåga kan därför inte användas för att uttrycka ett *fredstida produktionsmål*. Sambandet mellan totalproduktion och livsmedelsberedskap kan således inte på samma sätt som tidigare entydigt anges med ett enda sifferuttryck.

Vissa av jordbrukets produktionsresurser har särskilt stor betydelse för beredskapen och utgör samtidigt den centrala grunden för produktionen i fred. Hit hör – förutom arbetskraften – åkerarealen och antalet mjölkkor. Även produktionsinriktningen i övrigt är av stor betydelse. Ett produktionsmål i vilket livsmedelsberedskapen spelar en stor roll bör därför enligt utredningens uppfattning uttryckas i form av delmål för dessa viktiga produktionsresurser, samt för produktionsinriktningen. Ett produktionsmål som anges på detta sätt medför i sig också vissa krav på de övriga resurser som behövs i jordbruket för att uppnå en viss produktion, främst arbetskraft samt maskin- och byggnadskapital. Några särskilda mål för dessa produk-

tionsfaktorer behöver därför inte uttryckligen anges. I utredningens kalkyler har emellertid dessa produktionsfaktorer kvantifierats.

11.3 Faktorer som påverkar bedömningen av produktionsmålet

11.3.1 Internationella förhållanden

Under 1970-talet har frågan om *världens livsmedelsförsörjning* aktualiserats mer än tidigare. Orsaken härtill är den fortgående befolkningstillväxten och den brist på livsmedel som föreligger i många utvecklingsländer. Dessa förhållanden kom i förgrunden i början av 1970-talet genom att skördarna år 1972 minskade i flera av världens viktigaste jordbruksområden och att svältkatastrofer inträffade. Nu angivna förhållanden har ingående belysts genom den av FN år 1974 anordnade världslivsmedelskonferensen, vars resolutioner av regeringen överlämnats till jordbruksutredningen. Mot angivna bakgrund bör givetvis överväganden om produktionsmålet för det svenska jordbruket ske med beaktande av den globala livsmedelsförsörjningen under den överblickbara framtiden, dvs. 1980-talet.

Såsom framgår av kap. 1 är tillgänglig expertis på dessa frågor ense om att världens livsmedelsförsörjning under det närmaste årtiondet i hög grad bör baseras på en stor produktion i i-länderna, kombinerad med fortsatta och intensifierade ansträngningar att öka produktionen i utvecklingsländerna. Man är ense om att en ökad produktion i utvecklingsländerna på sikt är den viktigaste vägen att lösa dessa länders livsmedelsproblem.

Under den närmaste framtiden kommer tillgången på livsmedel att variera med hänsyn till världsskörden av spannmål, eftersom lagren trots en viss uppbyggnad under år 1976 väntas bli mindre än under 1960-talet. Stora ansträngningar görs emellertid för att söka åstadkomma en ökad lagring av livsmedel, främst spannmål, så att skördevariationer kan utjämnas. Utredningen anser att det är angeläget att även detta förhållande beaktas vid ställningstaganden till vår inhemska produktionskapacitet.

Trots dessa ansträngningar är det troligt att de internationella priserna på jordbruksprodukter under överblickbar framtid kommer att variera betydligt mer än under 1960-talet och de första åren av 1970-talet, vilken period kännetecknades av överskott och låga priser. Den genomsnittliga internationella prisnivån på jordbruksprodukter och livsmedel anses vidare komma att följa med prisutvecklingen på andra varor bättre än under 1950- och 1960-talen.

Utredningens *sammanfattande bedömning* rörande de internationella förhållandenas betydelse för utformningen av den framtida svenska jordbrukspolitiken är, att det åtminstone vissa år inte blir möjligt att till Sverige importera stora kvantiteter livsmedel. Å andra sidan kan man inte heller vänta att det blir möjligt att mera permanent avsätta svenska jordbruksprodukter på världsmarknaden till priser som motsvarar eller ligger över de svenska produktionskostnaderna. Detta gäller särskilt animaliska livsmedel, vilkas avsättning i stort sett är begränsad till industriländerna. Enligt utredningens mening har man anledning att räkna

med att den relativa prisutvecklingen på jordbruksprodukter kommer att ge livsmedelsproduktionen ett bättre konkurrensläge gentemot industriproduktionen än vad som hittills varit fallet. Ett skäl härtill är att man kan förvänta sig att en höjd levnadsstandard i utvecklingsländerna i stor utsträckning kommer att ta sig uttryck i ökad efterfrågan på livsmedel. Utredningen anser det dessutom osannolikt att utvecklingsländerna under den närmaste tioårsperioden genom ökad livsmedelsproduktion skulle kunna bli självförsörjande.

Jämsides med den nu beskrivna utvecklingen finns från *utvecklingsländernas* sida ett starkt behov att få marknadsutrymme för export av vissa jordbruksprodukter till i-länderna, eftersom dessa produkter spelar en stor roll för många utvecklingsländers ekonomi och handelsbalans. För Sveriges del är det främst här fråga om socker, vegetabiliska oljor och vissa fodermedel. Det är enligt utredningens mening angeläget att visst utrymme finns för sådan export även till den svenska marknaden.

Å andra sidan har Sverige i anslutning till världslivsmedelskonferensen och i andra sammanhang utfäst sig att i viss utsträckning bidra till tryggandet av världens livsmedelsförsörjning genom en utvidgad reservlagring och genom leveranser av främst spannmål till behövande u-länder. Åtgärder av detta slag har redan vidtagits. Enligt jordbruksutredningens bedömning kommer sådana åtaganden från svensk sida att behövas under överblickbar framtid.

Frånsett u-landsaspekterna bör man enligt utredningens uppfattning räkna med att en viss internationell arbetsfördelning i fråga om produktionen av jordbruksprodukter består och att det av *handelspolitiska skäl* ej är önskvärt att helt avskärma den svenska marknaden från import. Detta är även önskvärt med hänsyn till *konsumeternas valmöjligheter*. Å andra sidan bör noteras att svensk spannmålsexport under senare år blivit ett permanent inslag i vårt handelsutbyte med bl. a. Norge.

11.3.2 Svenska förhållanden

Från *samhällsekonomisk synpunkt* är det angeläget att insatsen av resurser inom olika näringsgrenar långsiktigt avvägs så att man får en balanserad ekonomisk tillväxt. Mot denna bakgrund har sedan lång tid tillbaka förts en diskussion om storleken av de resurser i form av mark, arbetskraft och kapital som bör finnas i den svenska jordbruksnäringen. Under efterkrigstiden har arbetskraft i mycket stor omfattning flyttat från jordbruket till andra sektorer inom det svenska näringslivet. Detta har bidraget till den ökning av bruttonationalprodukten som skett.

Utflyttningen från jordbruket har berott på en kraftig stegrad arbetsproduktivitet inom näringen och en stor efterfrågan på arbetskraft från andra sektorer. Även om denna process i stort varit gynnsam från samhällsekonomisk synpunkt har den medfört vissa nackdelar, främst genom uttunning av underlaget för näringsliv och samhällsservice i vissa bygder. Även för de enskilda männskorna har denna utveckling inneburit påfrestningar i skilda hänseenden.

Som framgår av föregående avsnitt och kap. 1 kommer jordbruket i Sverige – liksom i övriga västeuropeiska länder – att behöva ett förhållandevis be-

tydande gränsskydd även i fortsättningen, med den internationella utveckling som kan förväntas. Detta skydd torde dock bli relativt sett lägre än under 1960-talet.

Utredningen har låtit göra samhällsekonomiska kalkyler över en framtida svensk jordbruksproduktion av olika storlek, utöver vad som krävs från beredskapssynpunkt. Av dessa kalkyler framgår att den samhällsekonomiska kostnaden för en större jordbruksproduktion än den som är oundgängligen nödvändig från beredskapssynpunkt kan väntas bli relativt liten. Detta beror bl. a. på att jordbruket numera både i absoluta tal och relativt sett spelar en jämförelsevis liten roll i den totala svenska ekonomin. Å andra sidan är det givetvis angeläget med en fortsatt ökning av arbetsproduktiviteten i jordbruket genom fortsatt teknisk utveckling och rationalisering. De bedömningar som gjorts pekar på ökad avkastning per hektar och djurenhet. Detta medför tendens till ökad totalproduktion.

Såsom berörts i det föregående har den hittillsvarande utvecklingen inom jordbruket fört med sig vissa nackdelar från *regionalpolitisk synpunkt* genom att befolkningsunderlag och sysselsättning minskat i vissa områden. Statsmakterna har också genom olika åtgärder, t. ex. särskilt pris- och rationaliseringsstöd i norra Sverige, sökt upprätthålla en betydande jordbruksproduktion i områden som har sämre naturliga förutsättningar härför. Utredningen anser att det är angeläget att staten genom fortsatta jordbrukspolitiska åtgärder i viss utsträckning medverkar till att uppnå syftena med den allmänna regionalpolitiken. Det bör dock påpekas att behovet av en jordbruksproduktion i dessa bygder leder till en större totalproduktion, eftersom man inte utan särskilda åtgärder kan vänta sig någon minskad produktion i bättre jordbruksområden.

Från *naturvårdssynpunkt* är det eftersträvansvärt att i rimlig utsträckning behålla den omväxlande landskapsbild som odlingslandskapet sedan lång tid tillbaka ger. De bästa förutsättningarna för att så sker är givetvis en fortsatt jordbruksproduktion.

I den allmänna *miljövårdsdebatten* ifrågasätts ibland den ökade användningen av kemiska produkter inom jordbruket i form av gödsel- och bekämpningsmedel. Utredningen vill först erinra om att frågan om eventuella skadeverkningar på miljön av sådana medel prövas av särskild myndighet. Utredningen har emellertid låtit lantbrukshögskolan översiktligt undersöka inverkan på jordbruksproduktionen om betydande inskränkningar skulle visa sig bli nödvändiga i användningen av kemiska medel inom jordbruket. Undersökningen visar att i så fall skulle jordbruksproduktionen minska och odlingen av vissa grödor, främst sockerbetor och oljeväxter, skulle äventyras. Även om, såvitt jordbruksutredningen kan bedöma, sådana inskränkningar f. n. ej är aktuella, bör detta förhållande uppmärksammas vid bedömning av de framtida produktionsresursernas storlek, i första hand åkerarealen.

Utredningen har vid sin bedömning av produktionsmålet även uppmärksammat det växande intresset för *kost- och näringsfrågor*. Kostvanorna undergår fortlöpande förändringar, bl. a. beroende på de framsteg som görs inom näringsforskningen och informationen härom. Denna utveckling mot bättre och näringsriktigare kostvanor är enligt utredningens uppfattning i och för sig angelägen, men den bör i första hand åstadkommas genom

upplysning och information (jfr. avsnitt 14.6). Utredningen finner det angeläget att en anpassning av produktionsinriktningen sker till dessa förändringar i kostvanorna.

11.3.3 Livsmedelsberedskapens krav

Utredningens produktionsmålsgrupp har utfört omfattande beräkningar rörande jordbruksproduktionens betydelse för livsmedelsberedskapen. Genom dessa beräkningar har erhållits en grundlig belysning av sambandet mellan storleken av jordbrukets produktionsresurser och behovet av beredskapslagring.

Utredningens beräkningar bygger på ett huvudantagande om en total treårig handelsavspärrning. Härvid har inte gjorts någon bedömning av den sannolika längden och omfattningen av en konflikt. Dessa bedömningar görs inom ramen för vår allmänna säkerhets- och försvarsplanering. I tidigare försvarsbeslut och av 1974 års försvarsutredning har emellertid understrukits den avgörande betydelse för befolkningens överlevnad under och efter en kris som livsmedelsproduktionen har, och att denna försörjning bör ha tillräcklig uthållighet. I hittills fattade beslut inom det ekonomiska försvaret har ansetts att livsmedelsproduktionen under en avspärrning så långt möjligt bör ställas om till självförsörjning. Under en omställningsperiod kan försörjningen i viss utsträckning baseras på beredskapslagring av livsmedel och livsmedelsråvaror. Eftersom det är uteslutet att jordbruket skulle kunna bli helt oberoende av sådana produktionsmedel som i dag importeras (bl. a. drivmedel, gödselmedel, växtskyddsmedel), måste produktionskapaciteten i jordbruket kompletteras med beredskapslager av produktionsmedel. Dessa beredskapslager måste vara så stora att de täcker behovet till dess en inhemsk ersättningsproduktion kan igångsättas. Av utredningen anlitad expertis bedömer att denna tid är minst tre år. Det bör dock observeras att det för närvarande inte synes möjligt att till alla delar ersätta importförnödenheter.

Beräkningarna har gjorts för ett nuläge och ett läge vid mitten av 1980-talet. Genom de nämnda kalkylerna har bl.,a. sambandet mellan den totala *åkerarealens* storlek och behovet av beredskapslager undersökts.

Utredningens beräkningar visar att försörjningsläget (försörjningsförmågan) vid en avspärrning med nu tillgängliga resurser f. n. är i stort sett tillfredsställande. Beräkningarna förutsätter bl. a. en viss ransonering, innebärande att livsmedelskonsumtionen blir något lägre än i fred, och att konsumtionen förskjuts mot en ökad andel vegetabiliska produkter. Undersökningarna visar också att beredskapslagrens sammansättning bör ändras till förmån för ökad lagring av vissa importerade produktionsmedel.

Beräkningarna visar vidare att vid ungefär nuvarande åkerareal – ca 3 milj. ha – kan livsmedelsförsörjningen under en treårig avspärrning vid mitten av 1980-talet upprätthållas med stöd av en förhållandevis liten beredskapslagring, huvudsakligen av drivmedel, gödselråvaror och fodermedel. Även om åkerarealen skulle minska ner till 2,6–2,7 milj. ha kan en tillfredsställande livsmedelsberedskap nås med beredskapslager som inte är mycket större än vad som krävs vid nuvarande åkerareal. Om åkerarealen minskar ytterligare ökar emellertid lagerbehovet allt snabbare. Beräkningarna visar att

med erforderliga lagerökningar kan en tillfredsställande livsmedelsförsörjning uppfyllas även om arealen minskas ner till 2,4 milj. ha. Vid denna areal blir dock lagringskostnaderna mycket stora.

Beräkningarna visar också att *växtodlingens inriktning* i fredstid har stor betydelse för livsmedelsberedskapen. Om åkerarealen minskar kan behovet av ökad beredskapslagring begränsas genom att odlingsinriktningen i fredstid anpassas till beredskapens krav. Detta kan ske genom en stor odling av bl. a. oljeväxter, baljväxter och sockerbetor.

Animalieproduktionen skiljer sig i beredskapshänseende från växtodlingen därigenom att animalier endast i mycket begränsad omfattning kan långtidslagras till rimliga kostnader. Utbytbarheten mellan produktion och beredskapslagring är således begränsad. Detta innebär att man redan i fredstid bör ha den animalieproduktion som har betydelse för livsmedelsförsörjningen under en avspärrning. Utredningens beräkningar visar att mjölkproduktionens fredstida storlek har avgörande betydelse för livsmedelsberedskapen och lagringsbehoven. Detta sammanhänger bl. a. med att nötkreaturen är de husdjur som bäst kan tillgodogöra sig de fodermedel som kan produceras inom landet under en avspärrning. Övriga grenar av animalieproduktionen har mindre betydelse för livsmedelsberedskapen. Broiler- och fläskproduktionen använder förutom spannmålen en stor andel av vissa högvärdiga proteinfodermedel, som blir knappa under en avspärrning. Andra animaliska produktionsgrenar (ungnöt och värphöns) är mindre beroende av importfomdermedel.

Det är inte alltid till fördel för livsmedelsberedskapen om den fredstida produktionen av en viss jordbruksprodukt är stor i förhållande till konsumtionen. Som exempel kan nämnas överskottsproduktion av fläsk. Enligt utredningens beräkningar bör fläskproduktionen begränsas under en avspärrning. En omfattande produktion i fred kan därför medföra omställningsproblem under en avspärrning. Förutom fläskproduktionen bör enligt kalkylerna även produktionen av ägg och fjäderfäkött minska under en avspärrning.

Kalkyler av det slag som utredningen låtit utföra är alltid osäkra. Denna osäkerhet gäller bl. a. avspärrningens längd och omfattning, skördevariationer, möjligheter till ransoneringar under en avspärrning och övriga omställningsmöjligheter.

Utredningen anser därför att osäkerheten motiverar att försörjningsresurserna (produktionsresurser och beredskapslager) förstärks något jämfört med vad utredningens kalkyler visar. En stor åkerareal ger större möjligheter till långvarig uthållighet och en jämnare regional fördelning av produktionen. Kalkylerna visar även att av beredskapsskäl bör en relativt stor mjölkproduktion bibehållas.

11.4 Utredningens samlade bedömning

Av det föregående framgår att ett produktionsmål i fred, i vilket livsmedelsberedskapen beaktas, bör uttryckas såsom delmål för vissa viktiga produktionsresurser, främst åkerarealen och antalet mjölkkor, samt för produktionsinriktningen i övrigt.

Vid en bedömning av hur stor areal som bör odlas måste enligt utred-

ningens mening, utöver livsmedelsberedskapens krav, beaktas samtliga övriga faktorer som angetts i det föregående, nämligen internationella förhållanden, samhällsekonomiska konsekvenser, regionalpolitiska hänsyn och miljövårdsskäl.

Av utredningens kalkyler framgår att det skulle vara möjligt att uppnå en tillfredsställande livsmedelsberedskap även om *åkerarealen* skulle minska betydligt. Detta förutsätter emellertid en avsevärt utökad lagring och därmed betydligt större lagringskostnader än vid nuvarande åkerareal. Det lägsta arealalternativ som undersökts är 2,4 milj. ha. Kalkylerna visar också att det inhemska avsättningsutrymmet för jordbruksprodukter i mitten av 1980-talet i stort sett motsvarar en åkerareal om ca 2,4 milj. ha.

Från livsmedelsberedskapens synpunkt kommer en odling upp till 2,6–2,7 milj. ha att ha fördelar jämfört med 2,4 milj. ha genom lägre lagringskostnader samt större säkerhet och handlingsfrihet. En sådan areal tillgodoser således enligt gjorda beräkningar tillsammans med viss lagerökning det från säkerhetspolitisk synpunkt viktiga beredskapskravet. Denna större areal beräknas också vid mitten av 1980-talet ge ett visst fredstida överskott vilket uttryckt i form av spannmål beräknas bli av storleksordningen minst 500 milj. kg vid normal skörd. Om man vill skapa större handlingsfrihet inför framtida globala försörjningsproblem, eller möjliggöra ytterligare kommersiella åtaganden för spannmålsexport, behövs en åkerareal överstigande 2,6–2,7 milj. ha. Även regionalpolitiska skäl och miljöskäl talar för en större areal.

Av vår nuvarande åkerareal kommer oundgängligen under överblickbar framtid viss mindre del att tas i anspråk för andra angelägna samhällsändamål, som t. ex. bebyggelse och vägar. Dessutom torde vissa mindre arealer som inte kan brukas rationellt komma att tas ur bruk. Enligt utredningens bedömning kommer emellertid kvarvarande areal, som vid beaktande av nyssnämnda faktorer beräknas bli ca 2,9 milj. ha vid mitten av 1980-talet, att väl kunna tillgodose i det föregående angivna krav och önskemål. Någon anledning att från samhällets sida vidta generella åtgärder för att få en större areal finns inte. Å andra sidan finns det inte heller anledning att från samhällets sida aktivt verka för en ytterligare minskning av arealen. Den samhällsekonomiska kostnaden för att upprätthålla en fredstida produktion på ca 2,9 milj. ha i stället för på 2,6–2,7 milj. ha, dvs. på ytterligare ca 200 000–300 000 ha, är enligt gjorda kalkyler relativt liten (av storleksordningen högst några hundra milj. kr.).

Vad gäller produktionsinriktningen anser utredningen att med hänsyn till avsättningsförhållandena bör animalieproduktionen i stort sett ej överstiga det inhemska avsättningsutrymmet. Eftersom den fredstida mjölkproduktionen är av stor betydelse för vår livsmedelsberedskap bör produktionen i fredstid i stort sett motsvara konsumtionsbehovet av mjölk och mjölkprodukter. Vad beträffar produktionsmål för övriga animalier återkommer utredningen i kap. 15 och 16.

Med den areal som utredningen i det föregående bedömt kommer att brukas blir det med angivna mål för animalieproduktionen överskott på vegetabilier. Detta överskott bör som antytts i det föregående utgöras av spannmål. Beträffande produktionsmålet för övriga vegetabilier hänvisas till kap. 15 och 16.

III Prispolitik och prisreglering

12 Översikt av jordbruksprisregleringen

12.1 Bakgrund och begrepp

I den svenska jordbrukspolitiken har alltsedan 1947 ingått tre centrala mål, nämligen inkomstmålet, effektivitetsmålet och produktionsmålet. Målen har under olika perioder haft skiftande formuleringar och olika inbördes tyngd. Huvudmedlen för att nå dessa mål har varit prisstöd genom en reglering av priserna på jordbruksprodukter och stöd till rationaliseringsfrämjande åtgärder. Den svenska jordbrukspolitikens centrala mål och medel har beskrivits i kap. 5.

Bakgrunden till att det svenska jordbruket behövt ett prisstöd är de svårigheter som under huvuddelen av efterkrigstiden förelegat i Sverige, liksom i flertalet andra industriländer, att under helt fria marknadsförhållanden tillförsäkra jordbruket rimliga lönsamhets- och inkomstförhållanden samt stabila priser. Vid bestämningen av prisstödets nivå har det varit nödvändigt att också ta hänsyn till rationaliserings- och försörjningsmässiga konsekvenser, konsumenternas krav på ett tillfredsställande urval av livsmedel till så låga priser som möjligt, samt till samhällsekonomin i övrigt. Prisstödet utgår genom en reglering av priser och marknadsförhållanden.

Prisregleringen för jordbruksprodukter (jordbruksprisregleringen) omfattar:

- *Prisernas allmänna avvägning* (prissättningen), dvs. fastställandet av dels den allmänna prisnivån på jordbruksprodukter, dels prisrelationerna mellan dessa produkter.
- *Valet av prislinje,* dvs. frågan om finansieringen av prisstödet till jordbruket. Prislinjevalet är i första hand en fråga som berör konsumenter och statsfinanser.
- Prisregleringssystemets *tekniska konstruktion.*
- Prisregleringens *administration* samt formerna för överläggningar och *beslutsordning* vid prissättningen.

I vissa sammanhang avses med prisregleringen endast dess tekniska konstruktion och handläggning.

Utgångspunkterna för producentprisernas allmänna avvägning behandlas i kap. 13. Valet av prislinje är avgörande för prisregleringens tekniska konstruktion. Beroende på vilken prislinje som tillämpas kommer prisstödet till jordbruket att i olika stor utsträckning påverka konsumentpriserna på livsmedel. Prislinjevalet, som behandlas i kap. 14, innebär i princip ett val

mellan de tre huvudalternativen producentprisbaserad prislinje (tidigare benämnd högprislinje), världsmarknadsprislinje (tidigare benämnd lågprislinje) och mellanprislinje[1]. Den svenska jordbruksprisregleringen har under efterkrigstiden i huvudsak varit utformad som en producentprisbaserad prislinje. Genom de livsmedelssubventioner som införts med början år 1973 har gradvis en övergång skett till en mellanprislinje.

12.2 Jordbruksprisregleringens tillkomst och grundkonstruktion

Grunddragen i den nuvarande prisregleringen för jordbruksprodukter tillkom redan under 1930-talet. Den reglering som då byggdes upp avsåg att skydda de inhemska priserna från de kraftiga prissänkningar som hade skett på världsmarknaden i samband med den dåvarande ekonomiska krisen.

Under perioden 1942–1956 syftade prissättningen till att ge täckning för jordbrukets kostnadsökningar inklusive ersättning till hela arbetsvolymen. Som underlag för prisavvägningarna användes en kalkyl över jordbrukets totala intäkter och kostnader, den s. k. totalkalkylen.

Fr. o. m. regleringsåret 1956/57 baserades prisavvägningen på inkomstjämförelser mellan å ena sidan jordbrukare med företag av viss storlek och å andra sidan vissa jämförelsegrupper bland industriarbetarna. Samtidigt företogs en relativt grundlig översyn av prisregleringens tekniska utformning. Prisutvecklingen på världsmarknaden tilläts fr. o. m. detta år att i viss utsträckning påverka priserna inom landet och därmed den inhemska produktionens omfattning.

I enlighet med 1967 års jordbrukspolitiska beslut sker prisavvägningen inte längre liksom tidigare med utgångspunkt från enbart inkomstmålets krav. Fr. o. m. år 1967/68 skall nämligen vid prisavvägningen i lika hög grad kunna beaktas andra jordbrukspolitiska och samhälleliga mål såsom livsmedelsberedskapen, effektiviseringen inom jordbruket, marknadssituationen för olika produkter, konsumenternas intressen m. m.

Prisregleringens huvudmedel för att upprätthålla avsett prisstöd till jordbruket har varit dels ett *gränsskydd* mot importkonkurrens, dels *marknadsreglerande åtgärder* inom landet, främst i form av lagring och export av överskott. Fr. o. m. år 1973 har höjningar av prisstödet till jordbruket, i syfte att kompensera för prisstegringar m. m., till viss del effektuerats genom tillförsel av statliga medel över budgeten – *livsmedelssubventioner* – i stället för genom höjningar av gränsskyddet. Härigenom har det direkta samband som tidigare rådde mellan producentpriser och konsumentpriser brutits, och konsumentprisernas stegring har kunnat hållas tillbaka, så att konsumentprisnivån har blivit lägre än vad som svarat mot rådande producentpriser. Detta innebär, som förut nämnts, att en mellanprislinje har införts för berörda livsmedel. Införandet av livsmedelssubventioner motiverades främst av livsmedelspostens stora betydelse i hushållsbudgeten för alla konsumenter, särskilt barnfamiljer och låginkomsttagare (prop. 1973:7). Övergången till en mellanprislinje skedde således närmast av sociala och fördelningspolitiska skäl.

[1] Dessa olika begrepp beskrivs närmare i kap. 14.

Gränsskyddet administreras av prisregleringsmyndigheten, statens jordbruksnämnd. Det kan utgöras av avgifter på import eller av kvantitativa regleringar av importen. Fram till och med första hälften av 1950-talet hölls producentpriserna inom landet fasta under regleringsåret. Den svenska marknaden för jordbruksprodukter avskärmades från konkurrens utifrån genom kvantitativa importrestriktioner samt rörliga importavgifter som anpassades efter förändringar i världsmarknadspriserna.

Fr. o. m. regleringsåret 1956/57 har gränsskyddet i första hand utgått i form av fasta införselavgifter på jordbruksprodukter inklusive jordbruksbaserade förädlade livsmedel. Dessa avgifter skall inte ändras så länge de inhemska priserna befinner sig mellan fastställda prisgränser. Detta innebär att de inhemska priserna kan röra sig mellan dessa gränser. Fortfarande kan dock kvantitativa importregleringar vid behov införas i vissa marknadslägen.

För brödsäd, fodersäd och socker upprätthålls efter år 1967 en fast inhemsk prisnivå med hjälp av rörliga införselavgifter. Köpfodermedelspriserna har hela tiden skyddats med rörliga införselavgifter. I samband med import uttogs tidigare dessutom s. k. kompensationsavgifter. Fr. o. m. regleringsåret 1976/77 har dessa avgifter slopats och inarbetats i införselavgifterna för samtliga jordbruksprodukter utom potatisstärkelse och stärkelseprodukter.

Under senare år har världsmarknadspriserna på främst vissa vegetabiliska jordbruksprodukter tidvis överstigit den inhemska prisnivån. I en sådan situation syftar prisregleringen till att skydda konsumenterna genom att hålla priserna inom landet lägre än de priser som råder på världsmarknaden. Detta sker genom utförselavgifter, importbidrag samt i vissa fall kvantitativa regleringar av exporten.

Om den inhemska produktionen av en vara överstiger avsättningsmöjligheterna inom landet kan enbart ett gränsskydd inte förhindra att priserna faller. Därför måste gränsskyddet kompletteras med *marknadsreglerande åtgärder*, främst lagring och export. När jordbruksprisregleringen ursprungligen byggdes upp under 1930-talet ombesörjde jordbrukskooperationen med statens godkännande denna verksamhet. Sedermera har verksamheten successivt överförts till särskilda regleringsföreningar som står under en statlig kontroll och insyn. Denna utövas av statens jordbruksnämnd.

För *finansieringen* av de pris- och marknadsreglerande åtgärderna används:

- S. k. interna avgifter som uttas inom prisregleringens ram och normalt påverkar (sänker) producentpriserna på berörda jordbruksprodukter. Dessa avgifter tas således ut av producenterna.
- Statliga medel, till större delen införselavgiftsmedel från import av jordbruksprodukter och jordbruksbaserade livsmedel samt fodermedel.
- Statliga medel direkt över budgeten. Den dominerande posten är numera de tidigare nämnda budgetmedel som tillförs jordbruket till följd av subventioneringen av vissa baslivsmedel.

Enligt riksdagens jordbrukspolitiska beslut både år 1947 och år 1967 skall jordbruket bära *exportkostnaderna*. Dessa finansieras i princip genom avgifter på produktionen, s. k. interna avgifter, och införselavgiftsmedel. Interna avgifter av olika slag tas ut för ett flertal jordbruksprodukter, t. ex. förmalningsavgifter på brödsäd, vilka erläggs av kvarnarna[1], areal- och le-

[1] Härigenom blir förmalningsavgiften inte "intern" på samma sätt som övriga interna avgifter. Den fyller dock samma funktion som dessa avgifter.

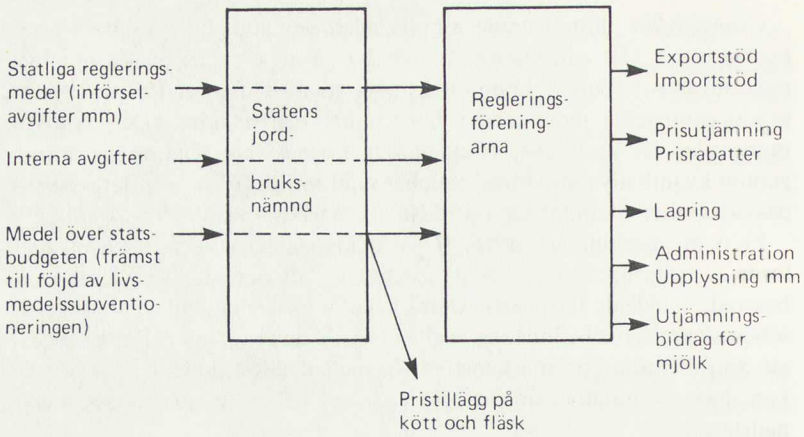


Diagram 12.1 Jordbruksprisregleringens viktigaste intäkts- och kostnadsposter

veransavgifter på potatis, utjämningsavgifter på mjölkprodukter m. m. Avgiftsmedlen tillförs regleringsföreningarna, inom vilka de tillsammans med övriga tillgängliga regleringsmedel används för att täcka kostnader för lagring och export. Inom mjölkregleringen används de även för att utjämna lönsamheten och betalningsförmågan till producenterna mellan mejerier med olika tillverkning.

Som ett led i sänkningen av konsumentpriserna på vissa baslivsmedel tillförs jordbruksprisregleringen och jordbruket numera även statliga medel. Detta har medfört dels att utjämningsavgifterna på vissa mjölkprodukter kunnat hållas nere, dels att några interna avgifter på kött och fläsk, de s. k. slaktdjursavgifterna, numera inte tas ut. I stället sker en motsvarande reduktion av de pristillägg som till följd av subventioneringen tillförs kött- och fläskproduktionen.

Huvuddelen av de statliga regleringsmedlen överförs från statens jordbruksnämnd till regleringsföreningarna, där de tillsammans med övriga regleringsmedel (de interna avgifterna) används för finansiering av den marknadsreglerande verksamheten. Större delen av budgetmedlen till mjölkregleringen förs sedan till mejerierna och används för att möjliggöra avsett avräkningspris på mjölk. Av budgetmedlen för kött och fläsk utbetalas merparten direkt från statens jordbruksnämnd via slakterierna till jordbrukarna i form av pristillägg.

Diagram 12.1 sammanfattar översiktligt jordbruksprisregleringens viktigaste intäkts- och kostnadsposter.

12.3 Beslutsprocess och handläggning

I fråga om ordningen för handläggningen av prissättningen på jordbrukets produkter anförde departementschefen följande (prop. 1967:95):

I jordbruksutredningens betänkande och de däröver avgivna remissyttrandena har uppmärksammats frågan om *ordningen för handläggningen* av prissättningen på jordbrukets produkter. Jag vill erinra om vad jag vid behandlingen av de allmänna riktlinjerna för jordbrukspolitiken anfört rörande syftena med prissättningen. Härav fram-

går att denna har betydelse inte endast för gränsskyddets storlek utan även för försörjningsberedskapen i fråga om livsmedel, handelsutbytet med jordbruksprodukter, dispositionen av införselavgifter m. m. Mot denna bakgrund måste de grundläggande besluten om prissättningen fattas av riksdagen. Några för riksdagen bindande avgöranden om prissättningen kan sålunda inte träffas av Kungl. Maj:t eller underordnad myndighet. Med hänsyn till det anförda bör det samråd som enligt min mening bör förekomma med företrädare för jordbruket och konsumenterna vid utformningen av förslag till prissättningen liksom nu ha karaktär av överläggningar.

I en särskild utredning om statens jordbruksnämnds organisation m. m.[1] föreslogs vissa mindre ändringar i ordningen för prissättningens handläggning. I anledning härav anförde departementschefen (prop. 1975/76:154) att vissa skäl talar för att staten vid prisöverläggningarna inför en ny prisregleringsperiod företräds av en särskild delegation. Det ankommer emellertid på regeringen att vid varje tillfälle ta ställning i denna fråga.

Riksdagen beslutade både 1967 och 1976 i enlighet med departementschefens förslag. (JoU 1967:25, rskr 1967:280 samt JoU 1975/76:40, rskr 1975/76:332.)

Inom ramen för de allmänna jordbrukspolitiska riktlinjerna fastställs *för särskilda prisregleringsperioder* mera detaljerade regler för prissättningen och prisregleringen. Dessa perioder kan vara ett- eller fleråriga. Innevarande prisregleringsperiod är treårig och omfattar regleringsåren 1974/75–1976/77. Regleringens utformning under denna period (enligt prop. 1974:122, JoU 1974:29, rskr 1974:275) bygger på riktlinjerna enligt 1967 års riksdagsbeslut samt i fråga om inflationsskyddets konstruktion ett principförslag av 1972 års jordbruksutredning.[2]

Inför varje ny prisregleringsperiod har hittills gällt att regeringen ger antingen statens jordbruksnämnd eller en särskilt utsedd delegation i uppdrag att som företrädare för staten överlägga med jordbruksnämndens konsumentdelegation och Lantbrukarnas förhandlingsdelegation och därefter inkomma med förslag till prissättning och prisreglering för nästkommande prisregleringsperiod. På grundval av detta förslag framlägger regeringen en proposition för riksdagen. Efter riksdagens ställningstagande meddelar regeringen särskilda föreskrifter om prisregleringen i ett regleringsbrev.

Förslag till prisreglering *för varje regleringsår* under en prisregleringsperiod lämnas av jordbruksnämnden efter överläggningar med Lantbrukarnas förhandlingsdelegation och konsumentdelegationen. Under nuvarande prisregleringsperiod sker detta två gånger per år. De resultat som framkommer vid överläggningarna brukar nästan genomgående godtas av statsmakterna.

Prisöverläggningarna föregås av ett omfattande förberedelsearbete. Underlag för bedömningar framtas förutom av jordbruksnämnden, främst av lantbruksekonomiska samarbetsnämnden och lantbruksstyrelsen.

De tre parter som normalt deltar vid utarbetandet av förslagen till prisregleringens utformning är som nämnts statens jordbruksnämnd, jordbruksnämndens konsumentdelegation och Lantbrukarnas förhandlingsdelegation.

Statens jordbruksnämnd är enligt sin instruktion (SFS 1965:799, senaste ändring SFS 1976:966) central förvaltningsmyndighet för ärenden om prisreglering och marknadsföring på jordbrukets och fiskets områden, i den mån sådana ärenden inte ankommer på annan myndighet. Jordbruksnämndens styrelse består av en ordförande, generaldirektören, och f. n. fem andra

[1] Statens jordbruksnämnds organisation m. m. Betänkande avgivet av utredningen om jordbruksnämndens organisation. Ds Jo 1976:1.

[2] Vissa förslag rörande prisregleringen efter den 30 juni 1974. Betänkande avgivet av 1972 års jordbruksutredning. Ds Jo 1973:10.

ledamöter som regeringen utser. Vid handläggning av ärenden som rör fisket ingår ytterligare en av regeringen särskilt utsedd ledamot. Dessutom ingår två företrädare för personalen. Nämnden är fr. o. m. den 1 juli 1976 uppdelad på två avdelningar, nämligen produktavdelningen och administrativa avdelningen, två byråer, nämligen utredningsbyrån och internationella byrån samt en beredskapssektion. Produktavdelningen består av en animaliebyrå, en vegetabiliebyrå och en fisksektion.

Underställda jordbruksnämnden finns vidare sju s. k. regleringsföreningar på jordbrukets område, som agerar inom ramen för direktiv som utfärdas av jordbruksnämnden. Föreningarnas huvudsakliga uppgift är att ta hand om eller förmedla avsättning av överskott, så att avsedd prisnivå inom landet kan uppnås.

Till nämnden är sedan 1963 knuten en *konsumentdelegation*, som har till uppgift att bistå nämnden med råd och upplysningar samt framföra synpunkter och önskemål beträffande jordbrukspolitiken och fiskets prisreglering med särskild hänsyn till förbrukarsidans intressen. Delegationen skall även bidra till förståelse inom förbrukarsidan för jordbrukets och fiskets problem och ställning. Delegationen äger uppta överläggningar med nämnden i frågor som bedöms vara av större vikt eller ha prejudicerande verkan. Antalet ledamöter i delegationen är tio. Dessa utses av regeringen som också utser ordförande. I delegationen ingår främst företrädare för det direkta konsumentintresset men även företrädare för förbrukarsidan inom livsmedelssektorn (= icke producentkooperativ livsmedelsindustri samt handel).

Lantbrukarnas förhandlingsdelegation utses av Lantbrukarnas riksförbund.

12.4 Överväganden och förslag

Utredningens förslag rörande olika prisregleringsfrågor redovisas i kap. 13–18. I detta avsnitt berörs endast vissa frågor rörande prisregleringens handläggning.

Statens jordbruksnämnds organisation har nyligen setts över av en särskild utredning. Riksdagen har våren 1976 fattat beslut i anledning härav. Jordbruksutredningen har mot denna bakgrund inte ansett sig på nytt böra ta upp frågan. De förslag utredningen framlägger i det följande (kap. 15) om en viss ökad insyn från samhällets sida i konkurrensförhållandena inom den del av förädlingsindustrin som omfattas av jordbruksprisregleringen förutsätter emellertid en ökning av nämndens personalresurser.

I nyss angiven utredning och i riksdagsbeslutet behandlades även konsumentdelegationen. Någon ändring av delegationens ställning och sammansättning föreslogs inte, men viss förstärkning av de ramar som står till delegationens förfogande förutsattes komma till stånd. Med hänsyn till att även konsumentdelegationen torde komma att beröras av utredningens förslag i kap. 15 om ökad insyn från samhällets sida i förädlingsindustrin, anser utredningen att frågan om delegationens sammansättning bör övervägas på nytt. Härvid bör bl. a. prövas om konsumentintresset i delegationen bör renodlas och om synpunkter från förbrukarsidan inom livsmedelssektorn lämpligen bör inhämtas i annan ordning. Även delegationens ställning i förhållande till jordbruksnämnden bör tas upp vid översynen.

Utredningen har inte ansett sig böra behandla frågan om eventuell insyn och inflytande från konsumentintresset i de producentkooperativa förädlingsföretagen. En särskild utredning om kooperationens roll i det svenska samhället har nyligen tillsatts och jordbruksutredningen utgår ifrån att dessa frågor kommer att belysas i detta sammanhang.

13 Prispolitikens utgångspunkter

13.1 Hittillsvarande utgångspunkter

Jordbrukspolitikens mål och de medel som kan nyttjas för att förverkliga dessa mål har redovisats i kap. 5. Prissättningen på jordbruksprodukterna påverkar direkt lönsamhet och inkomster inom jordbruksnäringen, produktionens storlek och inriktning m. m. Rationaliseringspolitiken utgör ett annat betydelsefullt instrument för att på sikt främja effektiviseringen inom jordbruksnäringen.

Prispolitiken berör såväl producenter och konsumenter som samhället i dess helhet. I detta kapitel behandlas valet av utgångspunkter för prissättningen mot producent, dvs. fastställandet av dels den allmänna prisnivån för jordbruksprodukter, dels prisrelationerna mellan dessa produkter. Prissättningen mot konsument, dvs. prislinjevalet, tas upp i kap. 14.

Enligt *1947 års jordbrukspolitiska beslut* (prop. 1947:75, Särsk. U 1947:2) var inkomstmålet överordnat övriga jordbrukspolitiska mål. Prissättningen på jordbruksprodukter syftade i första hand till att förverkliga detta mål. Inkomstmålet preciserades under 1950-talet till att innebära att vissa jordbrukargrupper skulle ges inkomstlikställdhet med jämförbara grupper i samhället (industriarbetarna). Detta mål kvarstod som primär målsättning t. o. m. regleringsåret 1966/67. Det uppställda inkomstmålet på sätt som det definierades kunde endast förverkligas under några år i början av 1950-talet.

Enligt *1960 års jordbruksutredning*[1] var det av samhällsekonomiska och marknadsmässiga skäl nödvändigt att sänka den s. k. självförsörjningsgraden. Samtidigt skulle man med hjälp av rationaliseringspolitiska insatser åstadkomma effektiva företag till fördel för både jordbrukarna (inkomstmålet) och konsumenterna (billiga livsmedel). En betydande överföring av resurser från jordbruket till andra näringar skulle eftersträvas.

1960 års jordbruksutredning fann att det inte var möjligt att på förhand närmare ange vilken prisnivå som borde upprätthållas för att uppnå de föreslagna jordbrukspolitiska målen. Med hänsyn härtill ansåg utredningen att man borde pröva sig fram under en övergångsperiod på minst tre år. Riktpunkten för prissättningen under denna period borde enligt 1960 års utredning vara att prisnivån för jordbruksprodukter inte skulle få stiga lika snabbt som den allmänna prisnivån.

Utredningen förutsatte att en produktionsmålsstyrd prissättning på jordbruksprodukter skulle kunna tillämpas efter det att förordat produktionsmål

[1] SOU 1966:30 och 31.

hade uppnåtts. Utredningen utgick därvid från att en sådan rörlighet för produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften, då hade uppnåtts att jordbrukarna kunde anpassa produktionens storlek och inriktning med ledning av prissättningen för olika produkter.

I *1967 års jordbrukspolitiska beslut* angavs följande utgångspunkter för fastställandet av den allmänna prisnivån på jordbruksprodukter och för prisavvägningen mellan olika produkter.

I fråga om avvägningen av den *allmänna prisnivån* på jordbrukets produkter underströk departementschefen (prop. 1967:95) att stora svårigheter möter när det gäller att utforma lämpliga principer för att fastställa prisnivån. Resultaten av de inkomstjämförelser som under en lång följd av år hade utgjort utgångspunkt för prisavvägningen hade varit osäkra. Det hade heller inte varit möjligt att beräkningsmässigt nå det uppställda inkomstmålet. Två självklara utgångspunkter för prissättningen angavs:

- Genom att kostnaderna för att upprätthålla en viss prisnivå får bäras främst av konsumenterna är det nödvändigt att iaktta återhållsamhet med prishöjningar
- De som i framtiden är sysselsatta inom jordbruket skall kunna nå en ekonomisk standard likvärdig med den som erbjuds inom andra näringar. Detta är också en förutsättning för att en tillräcklig försörjningsberedskap på sikt skall kunna upprätthållas.

Departementschefen tillade att starka skäl talade för att prissättningen under den närmaste framtiden borde kännetecknas av en viss återhållsamhet för att inte motverka den eftersträvade produktionsanpassningen, rationaliseringssträvandena och effekten av de rörlighetsstimulerande åtgärderna. Det anförda förutsattes inte betyda någon radikal förändring i förhållande till den dittillsvarande prisutvecklingen på jordbrukets produkter. Prissättningen måste vidare präglas av en viss stabilitet för att kunna möjliggöra rationaliseringsåtgärder inom jordbruket och främja uppkomsten av allt effektivare företag. Det framhölls också att det var angeläget att bevara och stärka det svenska jordbrukets internationella konkurrenskraft. Prisnivån skulle bl. a. inte tillåtas att bli så hög att en eventuell svensk anslutning till EG försvårades.

Departementschefen anförde sammanfattningsvis:

> Av vad jag nu anfört framgår att prissättningen på jordbrukets produkter bör tjäna flera olika och till viss del mot varandra stridande syften. Den samlade avvägningen av prissättningen måste därför enligt min mening ske med beaktande av alla de faktorer som är relevanta i sammanhanget.

Efter att ha pekat på svårigheterna att entydigt avgöra de olika faktorernas betydelse förordades att prissättningen i framtiden skulle ske för kortare perioder med ledning av dels de uttalade syftena med prisavvägningen, dels fortlöpande undersökningar om jordbrukets förhållanden.

Vad beträffar *relationerna mellan priserna på olika jordbruksprodukter* uttalade departementschefen bl. a. att ett sådant förhållande borde eftersträvas att produktionen inom ramen för det inhemska avsättningsutrymmet på lång sikt inriktades på de varor som Sverige har de bästa förutsättningarna att framställa. Hänsyn borde härvid, förutom till de långsiktiga prisrela-

tionerna på världsmarknaden, även tas till andra faktorer. Förhållandet mellan priserna på olika jordbruksprodukter inom EG tillmättes stor betydelse i då rådande läge. Vid prisavvägningen borde vidare beaktas att specialiseringen inom jordbruket leder till att lönsamheten för enskilda jordbruksföretag mer än tidigare bestäms av prisnivån på en eller ett par produkter. Prisnivån på enskilda produkter borde tillmätas större betydelse vid prisavvägningen än tidigare.

Riksdagen godtog i allt väsentligt vad departementschefen anförde i nämnda frågor. (JoU 1967:25, rskr 1967:280).

13.2 Överväganden och förslag

Enligt direktiven till 1972 års jordbruksutredning skall de allmänna jordbrukspolitiska målen från 1967 bestå. Dessa innebär bl. a. att jordbruket skall åstadkomma en produktion av önskad storlek till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad, samtidigt som det skall vara möjligt för dem som är sysselsatta inom jordbruket att få del av den allmänna standardstegringen. I utredningens uppdrag ingår att mot bakgrund av de förändringar som inträffat efter 1967 se över bl. a. produktionsmålets, rationaliseringspolitikens och prisregleringens utformning.

Prissättningen på jordbruksprodukterna påverkar mer eller mindre direkt följande förhållanden:

- Jordbrukarnas totala inkomster och inkomstfördelningen mellan olika grupper av jordbrukare samt prisbildningen på bl. a. jordbruksfastigheter.
- Den totala jordbruksproduktionens storlek och fördelning på olika produkter, regioner och jordbruksföretag.
- Investeringstakten samt rationaliserings- och effektiviseringssträvandena inom jordbruket.
- Råvarukostnaderna för den industri som förädlar jordbruksprodukterna.
- Konsumentpriserna på jordbruksbaserade livsmedel.
- Jordbrukets internationella konkurrenskraft och förutsättningarna för utrikeshandel med jordbruksprodukter.

Betydande svårigheter föreligger att med hjälp av enbart prissättningen uppnå eftersträvade syften i fråga om inkomster, konsumentpriser etc. enligt redovisningen ovan. Detta kan illustreras med följande exempel:

Vid en *hög prisnivå* uppnås till en början en god lönsamhet och goda inkomster för jordbrukarna. På sikt kan dock produktionen öka och prispressande överskott uppkomma. Vidare kan den höga konsumentprisnivån leda till köpmotstånd, varigenom en ökad andel av produktionen kanske måste avsättas till lägre priser på världsmarknaden. En hög prisnivås inverkan på rationaliseringsverksamheten inom jordbruket är mera svårbedömd. Å ena sidan kan hävdas att incitamenten till rationaliseringar minskar, å andra sidan att goda inkomster utgör en förutsättning för att kapitalkrävande investeringar skall kunna företas.

En *låg prisnivå* försämrar lönsamhet och inkomster för jordbrukarna. På sikt tenderar även produktionen att minska och produktionsresurserna inom jordbruket (främst arbetskraften) förnyas inte utan överförs successivt till

andra näringar. Konsumentpriserna blir på kort sikt låga, vilket är fördelaktigt för konsumenterna och kan stimulera till en ökad inhemsk förbrukning. För produkter med prispressande överskott kan härigenom producentpriserna eventuellt förbättras något. En låg prisnivås inverkan på rationaliseringsverksamheten inom jordbruket är mera svårbedömd (jfr texten i det föregående).

Av framställningen i kap. 3 framgår bl. a. att producentpriserna på jordbruksprodukter steg relativt måttligt under senare hälften av 1960-talet. Detta berodde på att en viss återhållsamhet iakttogs vid prissättningen och på att världsmarknadspriserna var låga. Under perioden 1966/67–1970/71 steg således producentpriserna i medeltal med endast 1 % per år, samtidigt som den allmänna prisnivån enligt konsumentprisindex ökade med 4,5 % per år. Under perioden 1970/71–1975/76 ökade däremot producentpriserna betydligt snabbare, eller med närmare 10 % per år, vilket var ca 1,5 procentenheter mer än stegringen av den allmänna prisnivån.

Under perioden 1966–1970 steg jordbrukarnas deklarerade inkomster från enbart jord- och skogsbruksdriften obetydligt eller inte alls för samtliga storleksgrupper, samtidigt som den allmänna prisnivån steg med 17 %. För gårdar med under 10 ha åker minskade t. o. m. inkomsterna. Efter år 1970 har däremot medelinkomsten stigit i alla storleksgrupper.

För jordbrukarfamiljernas inkomster från samtliga förvärvskällor redovisas enligt den s. k. jordbruksekonomiska undersökningen samma svaga utveckling under perioden 1966–1970, dvs. klart sämre än inkomsten för jämförbara industriarbetarfamiljer. Under perioden 1971–1976 har inkomstutvecklingen i stort sett varit densamma för de båda jämförda grupperna. Såväl absolut som relativt utvecklades jordbrukarfamiljernas inkomster något sämre i storleksgrupperna 25 resp. 40 ha åker och något bättre i gruppen 70 ha åker än industrifamiljernas inkomster. Genomgående var inkomststegringarna minst dubbelt så stora som den allmänna prisnivåns stegring – se avsnitten 3.7–3.8.

Genom beslut av 1971 års riksdag (prop. 1971:74, JoU 1971:33, rskr 1971:149) utökades och utvidgades prisstödet till jordbruket i norra Sverige fr. o. m. 1 juli 1971. 1974 års riksdag beslutade vidare om en låginkomstsatsning inom jordbruket och om att bevilja medel till en avbytarverksamhet inom animalieproduktionen (prop. 1974:122, JoU 1974:29 rskr 1974:275).

Konsumentpriserna på jordbruksbaserade livsmedel steg, liksom den allmänna prisnivån, jämförelsevis måttligt under 1960-talets senare år (jfr kap. 4 och diagram 4.2 och 4.3 i detta kapitel). I början av 1970-talet blev prisuppgången på livsmedel av olika skäl kraftigare. Detta sammanhängde bl. a. med snabbt stigande lönekostnader inom livsmedelsindustri och handel samt betydande producentprishöjningar på mjölk fr. o. m. år 1971. De snabba konsumentprishöjningarna föranledde stark kritik från konsumenthåll. Ett prisstopp infördes på vissa baslivsmedel fr. o. m. år 1973. En efterhand allt större del av jordbrukets inkomst- och kostnadskompensation har fr. o. m. detta år utgått i form av pristillägg finansierade över statsbudgeten, s. k. livsmedelssubventioner, i stället för i form av höjda konsumentpriser. Härigenom har konsumentprisernas stegring kunnat hållas tillbaka och en mellanprislinje har införts för viktigare baslivsmedel (jfr kap. 14).

Den totala åkerarealens minskning, som var särskilt kraftig under senare

delen av 1960-talet, har under 1970-talet i det närmaste upphört. Totalproduktionen inom jordbruket var relativt stabil under större delen av efterkrigstiden, men ökade något under första hälften av 1970-talet.

Mjölkproduktionen minskade under hela efterkrigstiden fram till år 1971, efter vilket år en viss ökning ägt rum. Köttproduktionen ökade under hela 1960-talet, främst genom en stor utslaktning av mjölkkor. Efter några års tillbakagång i början av 1970-talet har ånyo en viss stegring skett. Fläskproduktionen har ökat kraftigt under både 1960- och 1970-talen. På vegetabiliesidan har de minskade vallarealerna medfört framför allt att spannmålsodlingen har ökat. Även odlingen av oljeväxter och sockerbetor har utvidgats.

Under perioden 1967/68–1970/71 ansågs det framför allt angeläget att med hjälp av olika jordbrukspolitiska åtgärder hålla tillbaka konsumentprisstegringar samt gynna en snabb resurs- och produktionsanpassning. Inkomstmålet gavs därför en något mera underordnad roll. Den resurs- och produktionsminskning som ägde rum var mest tydlig inom mjölkproduktionen. I stället ökade spannmålsodlingens omfattning, något som delvis berodde på att kreatursstammen och därmed även vallodlingen minskade.

Inför prisregleringsperioden 1971/72–1973/74 befann sig jordbruksnäringen i ett annat resurs- och produktionsmässigt läge än 1967. Mjölkproduktionen var t. o. m. på väg att sjunka under den nivå som av beredskaps- och försörjningsskäl ansågs nödvändig. Därmed hade också möjligheterna förbättrats att vid prisavvägningen ta en ökad hänsyn till inkomstmålet för i första hand mjölkproducenterna. Detta ledde till kraftiga prishöjningar på konsumtionsmjölk och andra mjölkprodukter.

Fr. o. m. år 1973 ansågs det av stabiliseringspolitiska och sociala skäl nödvändigt att dämpa konsumentprishöjningarna. I detta syfte infördes en subventionering av vissa baslivsmedel. Efter hand har livsmedelssubventionerna ökat i omfattning och uppgår efter den 1 januari 1977 till ca 3,4 miljarder kr., räknat på årsbasis. Genom denna åtgärd har det direkta sambandet mellan producent- och konsumentpriser blivit svagare än tidigare. Lönsamhets- och inkomstförbättringar inom jordbruket har således i vissa lägen kunnat uppnås utan att konsumentpriserna behövt höjas i motsvarande utsträckning. Därmed har en jämfört med tidigare ökad rörelsefrihet uppnåtts på prispolitikens område.

Inför prisregleringsperioden 1974/75–1976/77 hade förutsättningarna för prisavvägningen ändrats genom att den internationella prisnivån för flera jordbruksprodukter var avsevärt högre än under den närmast föregående tjugoårsperioden. Därmed kunde ökad vikt läggas vid inkomstmålet och prishöjningar kunde genomföras även för produkter med betydande överskott, t. ex. spannmål.

Som inledningsvis nämnts har efter år 1967 prissättningen på jordbrukets produkter skett med beaktande av ett flertal faktorer, i första hand inkomst- och rationaliseringsutvecklingen inom jordbruket, marknadsläget på jordbruksprodukter samt konsumenternas intressen. Utvecklingen under tiden efter år 1967 har präglats av betydande förändringar såväl inom som utom jordbruket. Enligt jordbruksutredningens uppfattning har den betydande frihet som förelegat vid valet av utgångspunkter för prisavvägningen under denna period inneburit fördelar. Vid prisöverläggningarna har man vid varje

tillfälle kunnat välja vilka faktorer som bort tillmätas den största vikten vid prisavvägningen. Ett system med en starkare låsning av utgångspunkterna för prissättningen än det tillämpade skulle sannolikt inte ha lett till ett gynnsammare resultat för vare sig jordbrukare, konsumenter eller samhället i övrigt.

Jordbruksutredningen förordar att nuvarande utgångspunkter för producentprisernas avvägning bör behållas även i fortsättningen. Av särskilt värde är härvidlag möjligheten att, åtminstone i skeden som karakteriseras av starka prisstegringar, genom tillförsel av livsmedelssubventioner kunna begränsa motsättningen mellan inkomstmålet för jordbruket och det konsumentpolitiska målet att hålla tillbaka prisstegringarna på baslivsmedel (jfr. kap. 14). Relationerna mellan priserna på olika jordbruksprodukter bör anpassas på ett sådant sätt att produktionen på lång sikt inriktas på de varor som Sverige har de bästa förutsättningarna att framställa.

14 Val av prislinje mot konsument – jordbruksprisstödets finansiering

14.1 Utredningsuppdraget

När jordbruksutredningen tillsattes år 1972 tillämpades i Sverige fortfarande en s. k. högprislinje.[1] Denna hade dock modifierats något genom att bl. a. införselavgiftsmedel användes för att hålla konsumentpriserna på en något lägre nivå.

Enligt direktiven skall utredningen pröva olika metoder för att finansiera jordbruksstödet. I samband härmed bör undersökas möjligheterna att ersätta den år 1972 gällande s. k. högprislinjen med en s. k. lågprislinje och effekterna av en sådan övergång. Utredningen bör även undersöka möjligheterna till ytterligare modifieringar av högprislinjen.

I direktiven framhålls vidare att en lågprislinje har vissa fördelar framför en högprislinje, särskilt från fördelningspolitisk synpunkt. Detta sammanhänger med att inkomsttagare med låga inkomster och barnfamiljer med inkomster i vanliga inkomstlägen använder en förhållandevis stor andel av sin disponibla inkomst för livsmedelskonsumtion. En lågprislinje skulle därför innebära att dessa grupper skulle få möjligheter att förbättra sin livsmedelsstandard. Andra fördelar med en lågprislinje är enligt direktiven att förädlingsledet i sin helhet kan hållas utanför jordbruksregleringen, och att den inhemska livsmedelsindustrin kan köpa jordbruksråvaror till världsmarknadspris.

En fullständig övergång till en lågprislinje skulle när direktiven skrevs år 1972 ha belastat statsbudgeten med inemot tre miljarder kr. De vanligtvis kraftiga variationerna i världsmarknadspriserna skulle emellertid enligt direktiven medföra större svängningar i konsumentpriserna än som sker vid tillämpning av en högprislinje. Detta ansågs inte tillfredsställande för vare sig konsumenter, livsmedelsindustri eller handel. Bl. a. med hänsyn härtill torde enligt direktiven en viss prisreglering behövas även vid tillämpning av en lågprislinje.

Olika prislinjers innebörd har utförligt behandlats inom utredningen och redovisats i två expertpromemorior, nämligen

- Livsmedelssubventioner. Beräkningar m. m. belysande en fortsatt livsmedelssubventionerings kostnader och andra effekter under perioden den 1 juli 1974–den 30 juni 1977. Ds Jo 1974:12.
- Världsmarknadsprislinje på livsmedel. Konsumenteffekter m. m. av en övergång till en världsmarknadsprislinje (lågprislinje) på livsmedel. Be-

[1] De olika prislinjealternativen definieras i avsnitt 14.2.

räkningar baserade på läget under åren 1970–1972, hösten 1973 och hösten 1974. Ds Jo 1975:6.

Vidare har statens jordbruksnämnd (JN) och statens pris- och kartellnämnd (SPK) gemensamt utarbetat en rapport, Subventioner och prisstopp på vissa baslivsmedel (JN 908/75, SPK 227/75), som belyser nuvarande livsmedelssubventioners och prisstopps effekter för bl. a. jordbruksprisregleringen och konkurrensförhållandena inom livsmedelsindustri och handel. Denna rapport har överlämnats till utredningen.

14.2 Vissa terminologifrågor

Begreppen hög-, låg- och mellanprislinje infördes av 1942 års jordbrukskommitté.

Högprislinjen innebär att producentpriserna på jordbruksprodukter genom ett gränsskydd och en reglering av utrikeshandeln hålls på en högre nivå än vid helt fri import. Kostnaden för jordbruksstödet tas ut direkt av konsumenterna i förhållande till deras konsumtion av jordbruksprodukter.

Lågprislinjen i dess renodlade form innebär att världsmarknadspriserna på jordbrukets produkter får slå igenom på den inhemska marknaden, och att producenterna får tilläggsbetalningar. Kostnaden för jordbruksstödet finansieras då över statsbudgeten och belastar härigenom skattebetalarna.

Dessa system kan också kombineras till en s. k. *mellanprislinje*. Priserna inom landet är då högre än vid fri import och kompletteras av staten genom pristillägg eller andra tilläggsbetalningar till producenterna.

Då de ovan redovisade begreppen infördes förutsattes att världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter under överskådlig framtid skulle förbli lägre än eftersträvade inhemska priser. I en sådan situation är begreppen entydiga, och anger klart förhållandet mellan konsumentprisnivåerna vid de tre prislinjesystemen. Om världsmarknadspriserna skulle vara högre än de inhemska priserna blir emellertid begreppen missvisande. Under senare år har detta tidvis varit fallet för flera produkter. Härtill har bidragit att den inhemska prisnivåns stegring har hållits tillbaka genom livsmedelssubventioner på vissa baslivsmedel.

Utredningen har bedömt det som sannolikt att världsmarknadspriserna även i framtiden tidvis kan komma att överstiga den inhemska prisnivån på vissa produkter. Eftersom begreppen hög- och lågprislinje då blir missvisande bör de ersättas med begreppen *producentprisbaserad prislinje* (producentprislinje) resp. *världsmarknadsprislinje* (VM-prislinje).

Producentprislinjen innebär att konsumentpriserna direkt baseras på producentpriserna med tillägg för efterföljande förädlings- och handelsmarginaler samt mervärdeskatt. I den utsträckning den eftersträvade inhemska prisnivån är högre än världsmarknadspriserna behövs en prisreglering i form av ett gränsskydd och marknadsreglerande åtgärder. Kostnaderna för det jordbruksstöd som på så sätt uppnås bärs direkt av konsumenterna i förhållande till deras konsumtion av jordbruksprodukter.

VM-prislinjen innebär att den inhemska konsumentprisnivån bestäms av importpriserna. Vid en renodlad VM-prislinje skulle prisregleringen kunna

förenklas avsevärt. Inget gränsskydd skulle behövas och inga exportbidrag skulle behöva utbetalas vid export av överskottsprodukter. Jordbrukarna skulle få statliga pris- eller arealtillägg, som skulle betalas över budgeten, om VM-priserna är lägre än de priser som jordbrukarna anses böra erhålla. Kostnaderna för jordbruksstödet bestrids enligt detta system således över statsbudgeten och bärs av konsumenterna via skatterna. Om VM-priserna är högre än de priser jordbrukarna skall erhålla måste tilläggen ersättas med avgifter på produktionen.

Begreppet *mellanprislinje* bör bibehållas som samlingsnamn på de prislinjealternativ då producentprislinjens konsumentpriser sänkts genom tillförsel av statliga medel (livsmedelssubventioner). Det bör observeras att begreppet kan bli missvisande om VM-priserna är jämförelsevis höga och subventionerna stora.

Ingen av de tre prislinjerna behöver tillämpas renodlat för samtliga produkter. Det är således möjligt att samtliga tre prislinjer tillämpas samtidigt för skilda produkter. För närvarande (1977) tillämpas i princip en producentprislinje på t. ex. matfett, potatis och ägg, men en mellanprislinje på t. ex. k-mjölk, ost, kött och fläsk. För ej jordbruksreglerade livsmedel gäller i princip en VM-prislinje, i någon mån modifierad genom tullar.

14.3 Hittillsvarande prislinje

Det svenska jordbruket erhöll under 1880-talet ett tullskydd på spannmål. I samband med depressionen under 1930-talets första år aktualiserades behovet av ett mera generellt prisstöd till jordbruket. Det prisstöd som sedan infördes under 1930-talet avsågs från början endast vara av tillfällig karaktär och gavs i form av en reglering av utrikeshandeln. Man eftersträvade att ånyo uppnå i huvudsak den prisnivå som i medeltal hade gällt under perioden 1925–1929. Fram t. o. m. den ekonomiska krisen i början av 1930-talet kan den svenska prislinjen, om man bortser från spannmålstullarna, i stort sett karakteriseras som en VM-prislinje. Det därefter införda prisstödet innebar en övergång till en producentprislinje.

1942 års jordbrukskommitté diskuterade i sina betänkanden (SOU 1946:42 och 46) två former för prisstöd åt jordbruket; å ena sidan en fortsatt tillämpning av den s. k. högprislinjen, å andra sidan en övergång till en s. k. lågprislinje.

Kommittén tog först upp de regleringstekniska möjligheterna att tillämpa en lågprislinje. Enligt kommittén kunde en renodlad lågprislinje utan svårigheter genomföras för mjölk och mejeriprodukter, fabrikspotatis, sockerbetor och oljeväxter. Den kunde vidare möjligen tillämpas i fråga om kött och fläsk. För brödsäd, ägg, matpotatis och fodermedel syntes däremot lågprislinjen knappast vara tekniskt framkomlig.

Kommittén diskuterade även i vad mån det kunde vara önskvärt att välja en låg- eller mellanprislinje för vissa varor. Linjevalet ansågs därvid böra avgöras av sociala, näringsfysiologiska och i sista hand statsfinansiella skäl. Från näringsfysiologiska och sociala synpunkter borde eftersträvas en ökad konsumtion av s. k. skyddsfödoämnen (mjölk, mejeriprodukter, ägg och kött) bland de lägsta inkomsttagarna. Det ansågs emellertid enklare

att åstadkomma detta genom livsmedelsrabatter till de lägsta inkomsttagarna än genom en sänkning av den allmänna konsumentprisnivån. För ägg kunde vidare enligt kommittén ett system med pristillägg knappast tillämpas och för kött endast med viss svårighet.

Av psykologiska skäl ansågs det önskvärt att stödet åt jordbruket lämnades i form av en högprislinje, så att producenterna i största möjliga utsträckning fick ta ut sina kostnader direkt av konsumenterna. Ett stöd via budgeten skulle enligt kommittén lätt kunna vålla missförstånd och irritation hos bägge parter.

De statsfinansiella skälen för eller mot lågprislinjen tog jordbrukskommittén inte ställning till. Handelspolitiskt sett ansågs de båda prislinjealternativen likvärdiga.

Jordbrukskommittén kom till slutsatsen att högprislinjen borde bibehållas, och att det svenska jordbruket i huvudsak borde stödjas genom importregleringar för viktigare jordbruksprodukter. Ställningstagandet motiverades härvid av att regleringstekniska skäl talade mot en lågprislinje.

Sammanfattningsvis framhöll dåvarande departementschefen i prop. 1947:75 följande:

> Det synes mig ur alla synpunkter vara att föredraga att stödet här – liksom stödet åt andra näringsgrenar, vilka åtnjuter skydd – får den formen, att både producent- och konsumentprisnivån genom en begränsning eller fördyring av importen lyftes över importnivån och att konsumentpriserna sålunda giva uttryck för de faktiska produktionskostnaderna.

Riksdagens beslut år 1947 innebar att den då gällande producentprislinjen bibehölls (Särsk. U 1947:2, rskr 1947:424).

Även *jordbruksprisutredningen* diskuterade prislinjevalet men avfärdade i sitt betänkande (SOU 1954:39) VM-prislinjen utan annan motivering än en hänvisning till 1942 års jordbrukskommitté.

Enligt *1960 års jordbruksutredning* var valet av prislinje främst en konsumentpolitisk och regleringsteknisk fråga, som inte har med jordbruksstödets omfattning att göra.

Konsumentprisnivån för egentliga jordbruksprodukter skulle enligt utredningens beräkningar ha blivit ca 20 % lägre vid en VM-prislinje än vid den då tillämpade producentprislinjen, förutsatt att statens kostnader för att hålla ett oförändrat totalt stöd till jordbruket finansierades med direkta skatter.

Om en VM-prislinje infördes skulle enligt utredningen konsumtionen av högvärdiga animaliska livsmedel kunna öka. Vidare bedömdes de fördelningspolitiska effekterna som positiva. En VM-prislinje ansågs dessutom ge en klarare bild av jordbruksstödet genom att dess storlek direkt skulle redovisas i statsbudgeten. Man hade att väga dessa fördelar med en VM-prislinje mot fördelarna med en fortsatt producentprislinje. Vid denna tidpunkt framstod det inte som helt uteslutet att Sverige i någon form skulle kunna vinna anslutning till EG. Eftersom prispolitiken inom EG var utformad som en producentprislinje ansåg 1960 års jordbruksutredning det lämpligt att även Sverige bibehöll denna prislinje.

I propositionen 1967:95 anförde dåvarande departementschefen följande i prislinjefrågan:

För min del kan jag i allt väsentligt ansluta mig till jordbruksutredningens bedömning av vilka faktorer som i nuvarande läge bör vara avgörande vid valet av prislinje. Jag vill emellertid betona att en lågprislinje rent principiellt har avsevärda fördelar framför en högprislinje, inte minst med hänsyn till att de lägre inkomsttagarna vid en lågprislinje får bära en mindre del av kostnaderna för jordbruksstödet. Även om jag anser att högprissystemet tills vidare bör behållas, vill jag understryka angelägenheten av att frågan om möjligheterna att övergå till en lågprislinje efter en tid ånyo prövas. Högprislinjen bör liksom hittills kunna modifieras genom att bl. a. införselavgiftsmedel används i syfte att sänka prisnivån.

Riksdagen anslöt sig till denna uppfattning (JoU 1967:25, rskr 1967:280). Under perioden 1967–1972 tillämpades således en producentprislinje som i någon mån modererades genom tillförsel av statliga medel. Regleringsföreningarna erhöll dels vissa regleringsmedel inom och utom den s. k. fördelningsplanen, huvudsakligen härstammande från införselavgifter på importerade jordbruksprodukter, dels statliga budgetmedel i samband med prisstoppet under åren 1970–1971.

Med början den 1 januari 1973 har successivt stigande belopp av statliga budgetmedel tillförts prisregleringen i syfte att hålla tillbaka konsumentprisernas stegring (eller direkt sänka konsumentpriserna) för viktigare jordbruksbaserade livsmedel. Motivet till att införa livsmedelssubventioner var enligt prop. 1973:7:

att en ytterligare höjning av livsmedelspriserna, utöver den förhållandevis kraftiga prisstegring som redan tidigare ägt rum, skulle leda till en höjning av konsumentprisnivån, som särskilt med hänsyn till barnfamiljer och låginkomsttagare inte kunde godtas.

Införandet av livsmedelssubventioner kombinerades med ett prisstopp på berörda produkter. Enligt vad som framhålls i jordbruksnämndens och SPK:s tidigare nämnda rapport var detta en nödvändig åtgärd för att se till att livsmedelssubventionerna skulle komma konsumenterna till godo. Stoppriserna har emellertid fått höjas i den mån beslutade prishöjningar till jordbruket ej finansierats med ökade subventioner. Därutöver har företag inom tillverkning, distribution och handel medgivits marginalhöjningar till följd av ökade kostnader för löner, emballage, lagring, transporter m. m.

Införandet av livsmedelssubventionerna innebar att en gradvis övergång påbörjades från den relativt renodlade producentprislinje som tillämpats under hela efterkrigstiden mot en mellanprislinje (se vidare avsnitt 14.5).

14.4 Beräkningar av en världsmarknadsprislinjes innebörd

Utredningen har undersökt hur en svensk VM-prislinje skulle kunna utformas, och dess konsekvenser för i första hand konsumenterna. I samband härmed har företagits relativt omfattande beräkningar.[1]

14.4.1 *Beräkningarnas uppläggning m. m.*

Beräkningarna omfattar tre alternativ som har grundats på inhemska priser och världsmarknadspriser från följande tre tidsperioder:

- Det första alternativet, *nivå 70–72,* har baserats på medelpriser för de

[1] Världsmarknadsprislinje på livsmedel. Rapport från 1972 års jordbruksutrednings expertgrupp för prisregleringsfrågor. Ds Jo 1975:6.

tre åren 1970–1972. Under denna period var världsmarknadspriserna tämligen stabila och låga i förhållande till de inhemska priserna. En i stort sett renodlad producentprislinje tillämpades inom landet.

- Det andra alternativet, *nivå -73*, har baserats på priser från perioden sept.–nov. 1973. Världsmarknadspriserna hade då stigit och låg för vissa vegetabilier avsevärt över den inhemska prisnivån. Inom landet hade livsmedelssubventioner införts på vissa livsmedel.
- Det tredje alternativet, *nivå -74*, har baserats på priser från september månad 1974. Världsmarknadspriserna låg kvar på ungefär samma höga nivå som ett år tidigare. Livsmedelssubventionerna hade då kraftigt utökats, vilket medfört ganska betydande sänkningar av konsumentpriserna på berörda livsmedel.

I beräkningarna läggs prisdifferensen mellan de priser som faktiskt rådde inom landet under respektive perioder och de priser som skulle ha gällt vid en VM-prislinje till grund för beräkningar av hur mycket lägre livsmedelsutgifterna skulle ha kunnat vara för olika hushållstyper om en VM-prislinje hade tillämpats. Dessa utgiftsminskningar kallas *bruttoinkomsteffekter*.

Enligt beräkningsalternativen skulle statens kostnader öka vid en övergång till en VM-prislinje. Den viktigaste posten är härvidlag de tilläggsutbetalningar i form av pris- eller arealtillägg som skulle erfordras för att ge jordbruket en oförändrad lönsamhet vid den lägre inhemska prisnivån. Dessutom skulle statens intäkter från mervärdeskatten minska till följd av att konsumenternas utgifter för livsmedel blir lägre vid en VM-prislinje. *Statens merkostnader* har definitionsmässigt satts lika med minskningen av konsumenternas utgifter för livsmedel i respektive beräkningsalternativ.[1]

Statens merkostnader har antagits kunna finansieras med antingen en höjd mervärdeskatt eller en höjd statlig inkomstskatt. I båda fallen uppkommer således ökningar av hushållens skatteutgifter, vilket benämns *skatteeffekter*.

Skillnaden mellan bruttoinkomst- och skatteeffekt för ett hushåll anger dess vinst eller förlust vid en övergång till en VM-prislinje. Denna skillnad, som kallas *nettoinkomsteffekt*, utgör slutresultatet vid beräkningarna av effekterna för konsumenterna. Nettoinkomsteffekterna illustrerar de inkomstomfördelningar mellan olika kategorier av hushåll som en VM-prislinje skulle medföra.

En VM-prislinje skulle vidare medföra förändrade prisrelationer mellan olika livsmedel. Härigenom skulle konsumtionens storlek och inriktning på olika produkter förändras. Dessa konsumtionseffekter är svåra att ange exakt och har inte beaktats i de företagna beräkningarna.

14.4.2 *Beräkningarnas resultat*

Med de i undersökningen valda förutsättningarna kan följande slutsatser dras rörande effekterna av en övergång till VM-prislinje (för en utförligare redovisning, se den förutnämnda rapporten från utredningens prisregleringsgrupp). En viktig utgångspunkt har varit att jordbrukets lönsamhet inte skall få påverkas, vare sig totalt eller för enskilda produktionsgrenar.

[1] Hänsyn har tagits till att kostnader för livsmedel vid offentliga inrättningar (t. ex. militärförband) blir lägre vid en VM-prislinje.

Effekter för prisregleringens administration m. m.

En renodlad VM-prislinje medför troligen inte någon förenklad administration jämfört med nuvarande mellanprislinje. Visserligen bortfaller behovet av gränsskydd och exportbidrag, eftersom samma priser skulle komma att råda inom landet och på världsmarknaden. Detta skulle innebära att förädlingsindustri och handel kunde hållas utanför den statliga regleringen. I gengäld skulle emellertid ersättningar få utbetalas till jordbruket i form av pris- eller arealtillägg (vid höga VM-priser kan det bli avgifter). Härigenom ökar administrationens omfattning, eftersom tilläggen sannolikt måste ändras ofta på grund av ändrade marknadspriser. Ett system med preliminära utbetalningar vilka i efterhand omräknas torde bli nödvändigt. För produkter med splittrad marknadsföring (ägg) kan särskilda problem uppkomma.

Som tidigare framhållits (jfr kap. 1) kan världsmarknaden i framtiden i betydande utsträckning komma att domineras av tillfälliga över- och underskott, trots de strävanden som förekommer i syfte att uppnå en stabilisering av världsmarknaden. Detta torde innebära att VM-priserna i minst samma omfattning som hittills kommer att karakteriseras av kraftiga fluktuationer. För att motverka dessa för såväl konsumenter som förädlingsindustri och handel ogynnsamma prisvariationer skulle en fortsatt reglering av utrikeshandeln behöva ske. En VM-prislinje skulle i så fall kunna bli mera komplicerad till sin administration än nuvarande mellanprislinje.

Statsfinansiella effekter

Statens årliga merkostnader för en VM-prislinje har för de tre studerade tidsperioderna beräknats till följande belopp, angivna i resp. periods penningvärde:

Nivå 70–72	2 925	milj. kr.
Nivå –73	1 826	milj. kr.
Nivå –74	965	milj. kr.

Dessa belopp avser nettoökningen av statens kostnader till följd av övergången till en VM-prislinje, företrädesvis i form av tilläggsutbetalningar till jordbrukarna och minskade momsintäkter. Vid nivå –73 och nivå –74 förekom redan i utgångsläget vissa livsmedelssubventioner, som räknat på årsbasis uppgick till ca 450 resp. 2 100 milj. kr. Dessa subventioner ingår inte i de redovisade beloppen.

Effekter för konsumenterna

I tabell 14.1 redovisas de beräknade procentuella förändringar av konsumenternas utgifter för vissa huvudgrupper av jordbruksbaserade livsmedel, som skulle ha uppkommit om en VM-prislinje hade tillämpats under respektive tidsperioder. Dessutom anges den totala utgiftsminskningen för samtliga livsmedel. Som jämförelse kan nämnas att de under hösten 1973 och hösten 1974 redan utgående livsmedelssubventionerna hade sänkt de totala livsmedelsutgifterna med ca 2 resp. 8 % (se även diagram 14.1 i avsnitt 14.6).

Tabell 14.1 Procentuella förändringar av konsumenternas utgifter för livsmedel till följd av en övergång till en VM-prislinje (– anger utgiftsminskning, + utgiftsökning)

	Nivå 70–72	Nivå –73	Nivå –74
Spannmålsprodukter	– 9	– 0	+ 1
Kött och fläsk	– 17	– 6	– 13
Mejerivaror	– 28	– 31	– 11
Margarin, socker och ägg	– 41	– 14	+ 14
Berörda livsmedel	– 20	– 12	– 6
Livsmedel totalt	– 12	– 7	– 4

Erhållna konsumentprisförändringar och skattningar av olika hushållstypers konsumtion har gjort det möjligt att beräkna *bruttoinkomsteffekter* för olika hushållstyper (se tabell 14.2). Som framgår av tabellen är antalet hushållsmedlemmar avgörande för bruttoinkomsteffektens absoluta storlek, medan inkomsten är av mindre betydelse.

Genomgående har i denna tabell och efterföljande redovisningar beräkningarnas inkomstgränser angetts i 1972 års penningvärde, och redovisade effekter i under resp. perioder rådande penningvärde. Om så önskas kan angivna inkomstgränser och redovisade effekter schablonmässigt omräknas till aktuell prisnivå (jan. 1977) med konsumentprisindex. I så fall skall redovisade uppgifter höjas enligt följande:

Uppgifter för nivå 70–72 med 58 %.
Uppgifter för nivå –73 med 37 %.
Uppgifter för nivå –74 med 26 %.

Tabell 14.2 Bruttoinkomsteffekternas storlek för några hushållstyper. Sammanräknad nettoinkomst, kronor per hushåll och år samt i procent av totala konsumtionsutgifterna

	Familj utan barn		Familj med tre barn	
	Mindre än 23 000 kr/år	Mer än 49 000 kr/år	Mindre än 23 000 kr/år	Mer än 49 000 kr/år
Kr/hushåll och år				
Nivå 70–72	960	865	1 600	1 540
Nivå –73	560	560	940	980
Nivå –74	240	390	400	480
I % av totala konsumtionen				
Nivå 70–72	4,9	2,2	4,4	2,6
Nivå –73	2,7	1,3	2,4	1,5
Nivå –74	1,1	0,9	1,0	0,7

Finansieringen av statens merkostnader har beräknats kräva följande höjningar av uttagsprocenten för den statliga inkomstskatten (1972 års skatteskalor) eller mervärdeskatten:

Alternativ	Behövlig höjning (procentenheter) av	
	Inkomstskatten	Mervärdeskatten
Nivå 70–72	18,6	5,6
Nivå –73	11,6	3,2
Nivå –74	6,1	1,7

De *nettoinkomsteffekter* som skulle uppkomma vid en övergång till en VM-prislinje blir självfallet lika med noll totalt sett för alla hushåll, eller räknat för ett genomsnittligt hushåll. För hushåll som avviker från genomsnittet uppkommer positiva eller negativa nettoinkomsteffekter. Dessa blir ganska måttliga vid en mervärdeskattefinansiering men något större vid en inkomstskattefinansiering. Nettoinkomsteffektens storlek för vissa utvalda hushållstyper vid en inkomstskattefinansiering framgår av tabell 14.3.

Medan bruttoinkomsteffektens storlek framför allt beror på hur stor livsmedelskonsumtionen är, dvs. antalet hushållsmedlemmar, bestäms nettoinkomsteffekten i hög grad av inkomstnivån. Som framgår av tabell 14.3 gynnar en inkomstskattefinansierad VM-prislinje hushåll med låga inkomster, i synnerhet om de har många barn. Detta sker på bekostnad av höginkomsttagarhushåll med få eller inga barn. Omfördelningseffekterna, som enligt beräkningarna hade kunnat uppgå till inemot 1 500 kr. per hushåll och år vid de priser inom landet resp. på världsmarknaden som gällde för nivå 70–72, skulle däremot bli ganska obetydliga för nivå –73 och nivå –74.

Tabell 14.3 Nettoinkomsteffekternas storlek för några hushållstyper vid en inkomstskattefinansiering. Kronor per hushåll och år

Hushållstyp Sammanräknad nettoinkomst	Nivå 70–72	Nivå –73	Nivå –74
Hushåll utan barn			
20 000 kr.	+ 680	+ 400	+ 140
40 000 + 40 000 kr.[a]	– 1 490	– 910	– 380
Hushåll med tre barn			
20 000 kr.	+ 1 320	+ 780	+ 310
40 000 + 40 000 kr.[a]	– 700	– 420	– 250

[a] Två inkomsttagare.

14.5 Nuvarande mellanprislinje

14.5.1 *Tillkomst och produktomfattning*

Den ekonomiska utvecklingen i Sverige och flertalet andra industriländer präglades under 1960-talet av en förhållandevis hög ekonomisk tillväxttakt och en lugn prisutveckling. Denna utveckling bröts åren 1969 och 1970 och efterträddes av en period med kraftigare prishöjningar. Mot denna bakgrund infördes under hösten 1970 ett prisstopp i Sverige på flertalet varor och tjänster. Prisstoppet varade till slutet av 1971.

Producentpriserna på jordbruksprodukter steg obetydligt under perioden 1967–1971 (jfr avsnitt 3.7). Detta sammanhängde bl. a. med en viss återhållsamhet vid prissättningen i syfte att reducera de dåvarande för jordbruket prispressande överskotten. Världsmarknadspriserna var nämligen fortfarande låga.

Under åren 1969–1970 skedde i alla fall rätt betydande konsumentprisökningar på livsmedel. Detta sammanhängde främst med kraftiga internationella råvaruprishöjningar, räntehöjningar samt på livsmedelsområdet kraftiga pris- och marginalökningar i samband med jordbruksuppgörelsen den 1 juli 1970. För att bromsa konsumentprisstegringarna på livsmedel infördes den 31 augusti 1970 ett prisstopp som även omfattade viktigare jordbruksprodukter, vilket varade fram till utgången av år 1971. De prishöjningar som jordbruket till följd av prisutvecklingen på världsmarknaden hade rätt till och som inte kunde tas ut på marknaden, täcktes genom utbetalningar från statsbudgeten.

Den 1 januari 1973 infördes subventioner på vissa viktigare s. k. baslivsmedel. För att subventionerna skulle komma konsumenterna tillgodo infördes samtidigt prisstopp på de subventionerade livsmedlen. Från denna tidpunkt har jordbruket i stor utsträckning kompenserats för överenskomna prishöjningar på de prisstoppade produkterna genom tillförsel av budgetmedel (livsmedelssubventioner). Omräknade till årsbelopp uppgick dessa subventioner över budgeten till ca 450 milj. kr. hösten 1973 och ca 2 100 milj. kr. hösten 1974. Efter den 1 januari 1977 uppgår livsmedelssubventionerna till ca 3 400 milj. kr. räknat per helår (se avsnitt 14.5.2). För konsumenterna innebär detta, om man även beaktar att momsen blivit lägre, att livsmedelsutgifterna reducerats med ca 4 miljarder kr.

Livsmedelssubventionerna omfattade från början mjölk, grädde, ost, nöt-, kalv- och hästkött, fläsk samt charkuterivaror. Fr. o. m. den 1 januari 1974 medtogs även mjölkpulver. Fr. o. m. den 1 januari 1976 slopades subventionerna för grädde, chokladmjölk, fruktyoghurt och dessertost. Under regleringsåret 1976/77 har statliga medel börjat tillföras regleringarna för spannmål och broiler. Stödet till broilernäringen tillkom främst av sysselsättningspolitiska skäl.

14.5.2 *Statsfinansiella effekter*

Statens direkta kostnader över budgeten för livsmedelssubventionerna har utvecklats på följande sätt under perioden 1973–1976. Siffrorna avser årsbelopp vid den subventionsnivå som gällde under andra halvåret för resp. år:

Andra halvåret 1973	450 milj. kr.
Andra halvåret 1974	2 100 milj. kr.
Andra halvåret 1975	2 800 milj. kr.
Andra halvåret 1976	3 200 milj. kr.

Den med subventionernas hjälp sänkta prisnivån på berörda baslivsmedel har även medfört att statens momsinkomster reducerats – under andra halvåret 1976 med ett belopp som per år räknat uppgår till närmare 600 milj. kr.

Statens direkta kostnader över budgeten för livsmedelssubventionerna omfattar följande delposter. Siffrorna anger årsbelopp vid den subventionsnivå som gäller efter den 1 januari 1977 (milj. kr).

1	Kompensation till jordbruket för uteblivna överenskomna prishöjningar.	2 100
2	Förstärkt livsmedelsstöd den 1 april 1974 (prissänkningar i det s. k. stimulanspaketet) och den 15 september 1974 (för neutralisering av återgången till normal momsnivå).	750[1]
3	Medel för sänkning av partipriset på k-mjölk.	55
4	Del av pristillägg på får- och lammkött.	12
5	Ersättning för genom prisstoppet förhindrade prishöjningar på kött och fläsk samt ost, vilkas priser annars skulle ha höjts till följd av stigande VM-priser.	140
6	Låginkomstsatsning per den 1 juli 1975 (leveranstillägg på mjölk och stöd till smågrisproduktionen) samt stöd åt avbytarverksamheten inom jordbruket.	167
7	Medel för reduktion av förmalningsavgiften.	120
8	Stöd till broilernäringen.	20
9	Restitution av införselavgiftsmedel för styckade köttvaror och ost (belastar inte statsbudgeten).	35
	Summa livsmedelssubventioner över budgeten (exkl. delpost 9).	3 364

Även den överföring av införselavgiftsmedel till prisregleringen som sker sedan lång tid tillbaka kan till större delen uppfattas som en livsmedelssubventionering (nuvarande belopp 267 milj. kr. inom och ca 21 milj. kr. utom den s. k. fördelningsplanen).

Vid sidan av nyssnämnda budgetutbetalningar, som i huvudsak syftar till att sänka konsumenternas livsmedelspriser (låginkomstsatsningen och stödet till broilernäringen kan ev. även uppfattas på annat sätt), förekommer budgetutbetalningar i syfte att stödja jordbruket i norra Sverige – det s. k. *norrlandsstödet*. För budgetåret 1976/77 har för detta ändamål anslagits 96 milj. kr., främst i form av pristillägg på mjölk, kött och fläsk.

14.5.3 *Administration*

Så gott som samtliga statliga medel till livsmedelssubventioneringen enligt redovisningen i det föregående utgörs av budgetmedel, vilka tillförs statens jordbruksnämnd. För de viktigare posterna gäller följande:

[1] Vid beräknade konsumtionsvolymer per den 1 januari 1977.

För *köttprodukter* utbetalade statens jordbruksnämnd tidigare subventionsbeloppet i dess helhet till regleringsföreningen för finansiering av exportbidragen. Härigenom kunde slaktdjursavgifterna sänkas och producentpriserna höjas. Numera är subventionsbeloppet större än exportkostnaderna, och slaktdjursavgifterna har därför kunnat elimineras helt. Jordbruksnämnden utbetalar till slakterier och besiktningsbyråer vad som blir över av subventionsbeloppen, sedan regleringsföreningen tillförts behövligt belopp. Subventionerna tillförs producenterna som en del av avräkningspriset i form av pristillägg på levererade produkter.

För *mejeriprodukter* förs hela subventionsbeloppet över från jordbruksnämnden till regleringsföreningen. Denna betalar sedan ut dessa medel till mejerierna som en del av utjämningsbidragen, varigenom avräkningspriset på mjölk kan höjas.

Från regleringsteknisk synpunkt medför utbetalningen av nuvarande livsmedelssubventioner inga större problem. Då beloppen bestäms av den inhemska konsumtionens storlek, vilken inte är känd i förväg, måste emellertid de preliminära utbetalningar som sker korrigeras i efterhand. Skattningen av beloppen under delposterna 5 och 9 erbjuder vidare vissa beräkningstekniska problem. Dessa poster beror på att livsmedelssubventionerna har kombinerats med prisstopp på berörda produkter, samtidigt som jordbruket skall tillerkännas priser som bestäms av VM-prisnivån med tillägg för gällande införselavgifter. Sistnämnda priser kan således överstiga stoppriserna.

14.5.4 *Konsumenteffekter*

Livsmedelssubventionernas storlek i förhållande till konsumenternas utgifter för livsmedel m. m. år 1976 framgår av följande tablå (jfr även kap. 4), belopp i miljarder kr.:

	1976
Totalutgifter för livsmedel (exkl. tobak, starksprit, vin, starköl) samt malt- och läskedrycker	43
Därav jordbruksreglerade livsmedel	26
Därav sådana baslivsmedel som erhåller livsmedelssubventioner	20
Utgående livsmedelssubventioner efter den 1 juli 1976, inkl. momseffekt	4

Genom livsmedelssubventioneringen har som tablån utvisar de totala livsmedelsutgifterna kunnat sänkas med 8–9 % och utgifterna för de berörda livsmedlen med ca 17 %. Om spannmålsprodukter och broilerkött som subventioneras ganska obetydligt exkluderas, stiger sistnämnda procenttal till 23 %. Räknat per person motsvarar de nuvarande subventionerna över budgeten en utgiftsminskning (bruttoinkomsteffekt) på närmare 500 kr/år.

Om man i stället för att sänka konsumentpriserna på vissa baslivsmedel med hjälp av budgetmedel hade befriat dessa livsmedel helt från mervärdesskatt, skulle konsumenternas utgifter ha minskat med 3 600 milj. kr. per år. Bruttoinkomsteffekten från en sådan åtgärd skulle således ha blivit något mindre än vad som uppnåtts med nuvarande livsmedelssubventioner.

Den sänkning av prisnivån som subventionerna möjliggjort på vissa livsmedel har frigjort köpkraft för konsumenterna. Hur stor deras vinst (brut-

toinkomsteffekt) blir beror på hur mycket subventionerade livsmedel de förbrukar. För att finansiera statens kostnader för livsmedelssubventionerna måste man emellertid åtminstone på sikt förutsätta att statsinkomsterna ökas lika mycket. Utredningen har inte närmare kunnat fastställa nuvarande subventioners *nettoinkomsteffekter* för olika konsumentgrupper, eftersom finansieringen inte finns klart angiven. På grundval av de studier som företagits av en VM-prislinjes effekter kan emellertid den bedömningen göras att vissa omfördelningseffekter uppnåtts till fördel för låginkomsttagare med stor konsumtion av subventionerade livsmedel (t. ex. vissa barnfamiljer).

Med livsmedelssubventionernas hjälp har prisstegringarna på berörda livsmedel i viss utsträckning kunnat hållas tillbaka. Detta gäller särskilt för åren 1973 och 1974, men i lägre grad även för åren 1975 och 1976. I följande tablå redovisas konsumentprisernas stegring totalt och för vissa grupper av livsmedel under perioden 1970–1976 (procentuell stegring resp. kalenderår):

	71	72	73	74	75	76
Totalindex	7,5	5,9	6,8	9,8	9,8	10,1
Livsmedel	9,2	9,1	5,9	6,2	11,8	12,7
– jordbruks-reglerade	10,0	10,6	5,0	2,0	9,7	10,9
– övriga livs-medel	6,6	6,0	7,8	14,3	13,6	14,2

För de livsmedel som erhåller livsmedelssubventioner kan i tabell 14.4 redovisade sänkningar av konsumentpriserna (jan. 1977) beräknas ha uppnåtts, jämfört med en situation utan subventioner. Subventionerna till olika mjölkprodukter inkluderar även låginkomstsatsningen på mjölk (öre/kg eller liter).

Införandet av livsmedelssubventioner på närmare hälften av samtliga livsmedel värdemässigt sett har förändrat prisrelationerna mellan subventio-

Tabell 14.4 Aktuella och beräknade konsumentpriser i ett läge utan livsmedelssubventioner, januari 1977, öre/kg

Produkt	Subvention,		Konsumentpris		Uppnådd prissänkning, %
	Exkl moms	Inkl moms	Med subv.	Utan subv.[a]	
K-mjölk	126	148	153	301	– 49
Ost	318	374	1 785	2 160	– 17
Mjölkpulver	142	167	..	..	..
Nötkött	368	554[b]	2 800	3 354	– 17
Kalvkött	378	504[b]	2 850	3 354	– 15
Fårkött	630	741	..	..	..
Fläsk	218	320[b]	1 950	2 270	– 14
Broiler	55	65	1 210	1 275	– 4
Matbröd	21	25	620	645	– 4

[a] Öresmarginalerna antas oförändrade.

[b] Inkl. omräkning till konsumtionssortimentets lägre beninnehåll.

nerade och övriga livsmedel till de förras fördel. Detta har påverkat konsumtionen. Förändringen i konsumtionsmönstret får emellertid även ses mot bakgrunden av köpkraftsutvecklingen hos konsumenterna. Realinkomster och livsmedelskonsumtion har utvecklats på följande sätt under perioden 1969–1976 (procentuella ändringar mellan åren):

	1969	70	71	72	73	74	75
Real disponibel inkomst	4,4	2,5	1,7	0,5	4,2	7,0	5,8
Volym för livsmedel i 1968 års priser	1,8	1,2	– 0,7	0,4	0,5	3,4	3,0

Konsumtionsutvecklingen för olika slags livsmedel redovisas i kap. 4. Förutom prisutvecklingen torde även inkomstförstärkningen till främst låginkomsttagarna ha spelat en stor roll för de kraftiga konsumtionsökningarna under 1974.

Livsmedlens andel av den totala privata konsumtionen har, efter en svag ökning under 1969 och 1970, ånyo återtagit sin tidigare något fallande trend. Under år 1975 uppgick deras andel av den totala privata konsumtionen till 23 %.

Mellan åren 1972 och 1975 ökade kostens energiinnehåll med ca 3 % per person efter att tidigare har uppvisat en något nedåtgående trend. Till denna utveckling bidrog bl. a. den ökande konsumtionen av subventionerade kött- och mejeriprodukter. Under samma period har vidare fettets andel av den totala energitillförseln stigit med 0,7 procentenheter till 39,4 procentenheter. Enligt näringsexperternas rekommendationer bör fettet bidra med högst 35 % av den totala energin i kosten (jfr avsnitt 14.6).

14.5.5 *Effekter för jordbrukarna*

Valet av prislinje mot konsument bör i princip inte få någon inverkan på jordbrukarnas villkor. I vilken omfattning prisstödet till jordbrukarna utgår i form av ett gränsskydd eller i form av statliga budgetmedel påverkar således prisregleringens utformning men inte prisstödets nivå.

Indirekt har emellertid jordbrukarnas situation påverkats av de ökade subventionerna. De sänkningar av konsumentpriserna (absoluta eller relativa) som uppkommit har nämligen, i kombination med de ökningar som samtidigt skett av konsumenternas disponibla inkomster, medfört ändringar i konsumtionsmönstret inom livsmedelsområdet – i första hand ökad konsumtion av de subventionerade livsmedlen. För jordbruket blir effekten av en ökad konsumtion av subventionerade livsmedel beroende av i vad mån ökningen tillgodoses genom ökad import, minskad export eller ökad inhemsk produktion.

Sker konsumtionsökningen genom en *ökad import* påverkas inte jordbrukets intäkter. Däremot ökar statsverkets inkomster av införselavgiftsmedel.

Vid en *minskad export* kan en större andel av den inhemska produktionen avsättas inom landet. Eftersom exportpriserna vanligtvis är lägre än de inhemska priserna förbättras härigenom det medelpris som jordbruket erhåller för hela sin produktion av produkten i fråga. Jordbrukets merintäkt blir lika med skillnaden mellan exportpris och inhemskt pris med tillägg av subventionen, gånger den kvantitet som kan avsättas inom landet i stället för på världsmarknaden.

Tillgodoses den ökade efterfrågan medelst en *ökad inhemsk produktion* kan effekten för jordbrukets inkomster vara svårare att mäta. Vinsten för producenterna sammanhänger bl. a. med om produktionsökningen kan ske med tillgängliga fasta resurser eller om den kräver nyinvesteringar.

Efterfrågeökningar kan i vissa fall få prismässiga följder för jordbrukarna. En förändrad efterfrågan på olika mjölkprodukter kan t. ex. påverka mejeriernas betalningsförmåga gentemot producenterna. Den ökning av produktionen som inträffat för "lönsamma" mejerivaror som k-mjölk och ost på bekostnad av produkter med lägre täckningsbidrag bör ha medverkat till att producentpriset på helmjölk kunnat höjas.

Utvecklingen beträffande viktigare subventionerade varor har varit följande. Konsumtionsökningarna för nötkött och fläsk – särskilt markanta under 1974 och 1975 – har tillgodosetts genom ökad produktion och minskad export. För nötkött och ost har dessutom importen ökat, särskilt under 1975. Produktionsökningar har skett för både ost och konsumtionsmjölk. De kraftiga konsumtionsökningarna för vissa livsmedel under senare år har således inneburit fördelar för producenterna. En större avsättning inom landet har möjliggjort förbättrade priser (bl. a. genom minskade exportöverskott) och ökad produktion.

För varor som erhåller inga eller endast obetydliga subventioner kan avsättningsmöjligheterna inom landet påverkas negativt. Ökade exportöverskott och/eller minskad produktion kan uppstå i första hand för varor som konkurrerar med de subventionerade produkterna. Några större effekter i detta avseende har hittills inte kunnat avläsas (se vidare statens jordbruksnämnds och SPK:s rapport).

14.5.6 *Effekter för livsmedelsindustri och handel*

De konsumtionseffekter som livsmedelssubventionerna medfört kan sägas ha varit fördelaktiga för sådana branscher inom livsmedelsindustrin som kunnat öka sin omsättning, men mindre gynnsamma för branscher som uppvisat en sjunkande efterfrågeutveckling eller dämpad efterfrågeökning. Till den förra gruppen kan räknas de producentkooperativt dominerade mjölk- och slakteribranscherna. Exempel inom den senare gruppen är fiskindustrin och (dämpad efterfrågeutveckling) broilerslakterierna.

Som tidigare nämnts infördes prisstopp på vissa baslivsmedel i samband med subventionernas tillkomst den 1 januari 1973. Effekterna av subventioner och prisstopp på konsumtion, priser och lönsamhet hos berörda företag m. m. har belysts i den tidigare nämnda gemensamma rapporten från jordbruksnämnden och statens pris- och kartellnämnd.

Inom ramen för den s. k. prisutredningen pågår en översyn av prisregleringen på baslivsmedel (mejerivaror samt kött, fläsk och charkuterivaror)

mot bakgrund av dels de problem som följer med ett långvarigt prisstopp, dels prisstoppets samband med subventionerna. Översynen syftar bl. a. till att finna bättre former än nuvarande prisstopp för en kontroll över prisutvecklingen på berörda baslivsmedel.

14.6 Överväganden och förslag

Valet av prislinje påverkar i första hand konsumenterna i deras dubbla roll av livsmedelsköpare och skattebetalare. Prislinjevalet är således inte enbart en jordbrukspolitisk fråga utan har en vidare räckvidd. För den genomsnittliga konsumenten skulle en övergång till en VM-prislinje medföra lika stora skattehöjningar som prissänkningsvinster. Vissa konsumentgrupper, främst låginkomsttagare och familjer med en stor livsmedelskonsumtion (barnfamiljer), skulle vinna på övergången, medan andra skulle förlora.

Prislinjevalet får givetvis också statsfinansiella och regleringstekniska konsekvenser. Det behöver inte direkt påverka de priser som jordbrukarna erhåller. Däremot kan formerna för utbetalning av producentens ersättning bli påverkade. Även handelns och livsmedelsindustrins villkor kan beröras.

Under 1970-talets första år låg VM-priserna på jordbruksprodukter fortfarande kvar på den låga och jämförelsevis stabila nivå som varit för handen under större delen av efterkrigstiden, och en relativt renodlad producentprislinje tillämpades utan nämnvärda inslag av livsmedelssubventioner. Enligt utredningens beräkningar skulle en VM-prislinje under sådana förhållanden ha inneburit ganska betydande bruttoinkomsteffekter för konsumenterna. Totalt skulle deras utgifter för jordbruksbaserade livsmedel ha kunnat sänkas med ca 3 000 milj. kr. eller 20 % (jfr diagram 14.1). I relation till de totala livsmedelsutgifterna skulle vinsten ha utgjort ca 12 %. Ju större

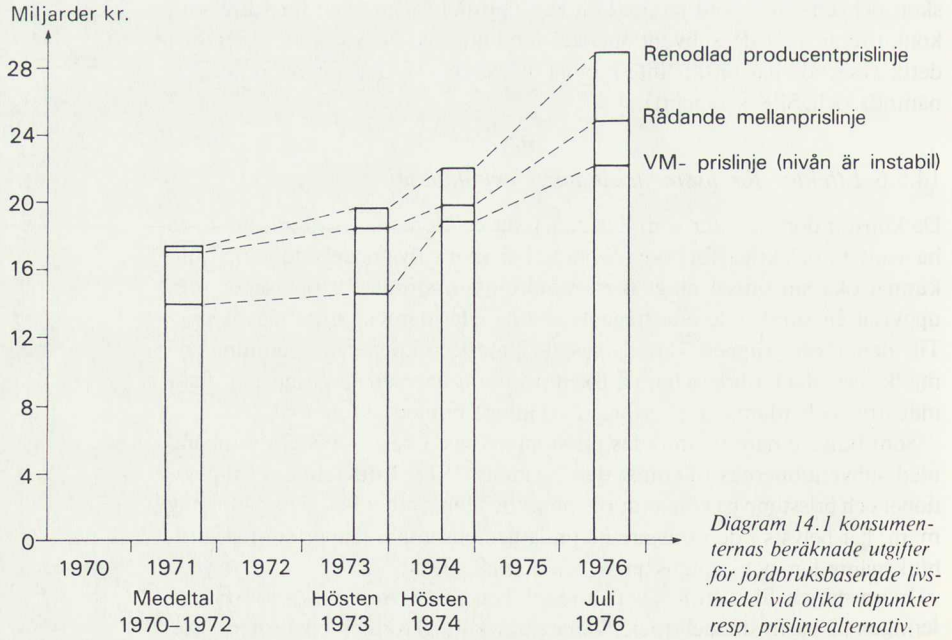


Diagram 14.1 konsumenternas beräknade utgifter för jordbruksbaserade livsmedel vid olika tidpunkter resp. prislinjealternativ.

ett hushålls konsumtion är av berörda livsmedel, desto större blir dess bruttovinst. För en trebarnsfamilj skulle bruttovinsten under denna period ha uppgått till 1 500–1 600 kr/år beräknad i under denna period gällande priser. Nettoinkomsteffekterna skulle ha blivit mindre än bruttoinkomsteffekterna för samtliga hushållstyper, eftersom statens merkostnader förutsatts finansierade genom höjda skatter som belastar konsumenterna. Endast vid en inkomstskattefinansiering skulle dock nämnvärda omfördelningseffekter ha uppkommit. En trebarnsfamilj skulle således under denna period ha gjort en nettovinst på ca 1 300 kr/år, om den hade haft låga inkomster, men en nettoförlust på 700 kr/år eller mer om familjen hade haft höga inkomster.

Under hösten 1974 hade världsmarknadspriserna stigit avsevärt jämfört med perioden 1970–1972, och livsmedelssubventionerna till baslivsmedlen uppgick till 2 100 milj. kr/år. Båda dessa förändringar skulle ha begränsat effekterna av en övergång från den faktiskt tillämpade mellanprislinjen till en VM-prislinje. Enligt utredningens beräkningar skulle omfördelningseffekterna vid en övergång till en VM-prislinje i detta läge endast ha blivit ca 1/3 så stora som under perioden 1970–1972 (jfr diagram 14.1).

För närvarande (januari 1977) utbetalas på årsbasis ca 3 400 milj. kr. i livsmedelssubventioner, vilket inklusive momseffekten innebär en bruttovinst för konsumenterna på ca 4 000 milj. kr/år. Konsumentpriserna för berörda baslivsmedel (exkl. spannmålsprodukter och broiler, för vilka subventioneringsnivån är jämförelsevis låg) har därigenom sänkts med ca 23 %. De totala livsmedelsutgifterna har reducerats med 8–9 %. En övergång till en renodlad VM-prislinje kan för närvarande bedömas möjliggöra ytterligare prissänkningar motsvarande 2 500–3 000 milj. kr/år. (Lika utförliga beräkningar som för de tre perioderna 1970–1972, 1973 och 1974 saknas.)

1972 års jordbruksutredning har inte ansett det lämpligt att föreslå en övergång till en VM-prislinje. Skälen är främst följande:

- Världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter ligger numera nominellt närmare 40 % högre än vid början av 1970-talet, och någon återgång till 1950- och 1960-talets låga priser väntas inte ske (jfr kap. 1). Samtidigt har den inhemska prisnivån på jordbruksbaserade livsmedel sänkts kraftigt med hjälp av budgetmedel. En övergång till en VM-prislinje bedöms varken i dagsläget eller i framtiden kunna möjliggöra lika stora omfördelningseffekter mellan olika konsumentgrupper som före år 1973.
- Världsmarknaden för jordbruksprodukter under den närmaste 5–10-årsperioden väntas komma att uppvisa kraftiga prisvariationer. En renodlad VM-prislinje skulle därför medföra instabila priser, vilket är en nackdel för både konsumenter, handel, livsmedelsindustri och prisregleringens administration. Effekterna för jordbrukarna av en VM-prislinje skulle i stort sett kunna elimineras genom tilläggsutbetalningar (eller genom avgifter om VM-priserna blir högre än priserna inom landet).
- Om en reglering införs i syfte att eliminera inverkan av världsmarknadens prisvariationer på den inhemska konsumentprisnivån får man tillbaka nuvarande prisreglering, men dessutom behövs ett särskilt system för administration av tilläggsutbetalningar till producenterna.
- Nuvarande form av mellanprislinje ger statsmakterna möjligheter att selektivt bestämma vilka livsmedel som skall ges lägre priser än vid en

producentprislinje. Denna selektivitet saknas i en VM-prislinje. För en given utgift över budgeten uppnås genom en mellanprislinje därför en större effekt av insatta medel gentemot avsedda målgrupper (främst barnfamiljer med stor konsumtion av baslivsmedel) än om världsmarknaden skulle avgöra prisnivåerna på olika produkter. Utredningen har emellertid inte sett det som sin uppgift att avgöra i vilken utsträckning man för att uppnå fördelningspolitiska effekter av här aktuellt slag skall utnyttja livsmedelssubventioner eller andra medel utanför jordbrukspolitikens ram.

Alternativet till en VM-prislinje är att tillämpa någon form av nationellt fastställd prislinje mot konsument. En sådan kan ges formen av

- en producentprislinje, innebärande att producentprisnivån även avgör konsumentprisnivån, eller
- en mellanprislinje, varvid konsumentpriserna med hjälp av statliga budgetmedel (livsmedelssubventioner) i större eller mindre omfattning reduceras i förhållande till prisnivån vid en producentprislinje.

Med hänsyn till den omfattning som livsmedelssubventioneringen uppnått är det enligt utredningens uppfattning knappast möjligt, med tanke på effekterna för konsumenterna, att utan vidare återgå till producentprislinjen. En återgång skulle antingen få göras successivt under en längre tidsperiod eller kombineras med andra lättnader för konsumenterna.

Nuvarande mellanprislinje mot konsument bör enligt utredningens uppfattning bibehållas. Den innebär fördelar av såväl jordbrukspolitisk som allmän- och fördelningspolitisk karaktär.

- Från allmän *stabiliseringssynpunkt* kan mellanprislinjen vara fördelaktig genom att tillskott av livsmedelssubventioner i ett inflationistiskt konjunkturläge kan dämpa prisstegringarna på baslivsmedel och därmed hela konsumentprisnivåns uppgång.
- För *jordbrukarna* innebär mellanprislinjen fördelar i så måtto att uppställda mål beträffande inkomster och lönsamhet lättare kan uppnås utan risk för att konsumentprishöjningar begränsar avsättningen – jfr nedgången i köttkonsumtionen i början av 1970-talet innan subventionerna hade införts. Ökad inhemsk avsättning kan även i vissa fall innebära att prispressande export kan reduceras.
- För *konsumenterna* kan livsmedelsprisernas ökning dämpas under skeden med en kraftig inflation och vissa gynnsamma fördelningspolitiska effekter uppnås. Speciellt utsatta grupper såsom barnfamiljer och låginkomsttagare kan beredas fördelar om prisutvecklingen på för dem betydelsefulla livsmedel (främst k-mjölk) hålls tillbaka.

Livsmedelssubventionerna påverkar som tidigare berörts även konsumtionens storlek och därmed *näringsstandarden för konsumenterna*. Genomsnittligt sett föreligger inga betydande brister i den svenska kosten, men detta hindrar inte att det inom vissa konsumentgrupper kan förekomma en otillfredsställande kostsammansättning. Enligt socialstyrelsens medicinska expertgrupp bör den svenska kosten förändras på följande sätt:

- Halten av fett bör minskas från nuvarande knappt 40 % till högst 35 % av energiintaget.
- Konsumtionen av socker och sockerrika produkter bör sänkas med minst 1/4.
- Mättat fett bör i möjligaste mån utbytas mot fleromättat.
- Konsumtion av grönsaker, frukt, potatis, fettfattiga mjölkprodukter, fisk, magert kött, fjäderfäkött, matbröd och andra spannmålsprodukter bör ökas.

Utredningen har vid sin behandling av näringsfrågor haft kontakter med näringsexpertis[1]. Nuvarande subventioner till främst mjölk, ost samt kött- och fläskvaror är enligt såväl näringsexperternas som utredningens uppfattning inte genomgående helt riktigt avvägda om deras syfte är att påverka konsumtionsvanorna i en från näringssynpunkt önskvärd riktning. Värdefullt är att mjölkkonsumtionen med subventionernas hjälp har ökat till en nivå som i stort sett motsvarar vad som näringsmässigt eftersträvas. Däremot är nuvarande subventioner till kött- och fläskvaror åtminstone näringsmässigt sett knappast motiverade, och kan dessutom ifrågasättas mot bakgrund av den globala livsmedelsförsörjningen. Huvuddelen av köttkonsumtionen baseras emellertid på en inhemsk foderproduktion vid vilken utnyttjas betesarealer som i stort sett saknar alternativ användning.

Subventionerna skulle kunna differentieras så att efterfrågan på magrare produkter (lättmjölk, mager ost, ev. broilerkött) gynnades på bekostnad av fetare produkter. Tekniskt sett skulle även en avgiftsbeläggning kunna ske av socker och matfett i syfte att dämpa efterfrågan, men för dessa produkter torde efterfrågan inte nämntvärt påverkas av priset. Det sistnämnda gäller även vissa övriga jordbruksbaserade livsmedel (potatis och spannmålsprodukter), vars konsumtion skulle behöva stimuleras. Grönsaker och frukt omfattas inte av jordbruksregleringen och torde ha en alltför splittrad marknadsföring för att kunna subventioneras.

Prissättningen kan således i viss mån utnyttjas för att påverka konsumtionens sammansättning och därmed näringsstandarden för konsumenterna. Många viktiga livsmedel ligger emellertid utanför jordbruksregleringen. Huvudmedel när det gäller att förbättra konsumenternas näringsstandard bör därför enligt utredningens uppfattning vara en intensifierad kostupplysning.

Från administrativ synpunkt innebär utbetalningen av nuvarande livsmedelssubventioner inga större problem. F. n. utbetalas subventioner till värdemässigt 4/5 av de livsmedel som omfattas av jordbruksprisregleringen. Subventioneringsnivån kan höjas väsentligt för dessa produkter utan att tekniska problem uppkommer. Resterande jordbruksbaserade livsmedel är antingen svåra att subventionera på grund av en splittrad marknadsföring (potatis, ägg) eller inte aktuella av näringsmässiga skäl (socker, matfett). Livsmedelssubventionerna har i betydande utsträckning kombinerats med ett prisstopp. Detta komplicerar i viss mån handläggningen av jordbruksprisregleringen. En särskild utredning arbetar med frågan hur dessa olägenheter skall kunna minskas (jfr avsnitt 14.5).

För *livsmedelsindustrin* är det angeläget att subventionerna så långt möjligt utformas och avvägs på ett sådant sätt att de inte snedvrider konkurrensen (avsättningsmöjligheterna) mellan företag som tillverkar produkter som kan

[1] I första hand professorerna Björn Isaksson, Sahlgrenska sjukhuset, Göteborg, Lembitu Reio, statens livsmedelsverk, Uppsala, Arvid Wretlind, Karolinska sjukhuset, Stockholm, Leif Hambræus, Uppsala universitet, och Arne Dahlqvist, Lunds universitet samt docent Ivar Werner, Kungsgärdets sjukhus, Uppsala.

ersätta varandra.

Även om en fortsatt mellanprislinje, som förut redovisats, innebär många fördelar, är det enligt utredningens uppfattning angeläget att understryka att *statsfinansiella skäl* kan begränsa möjligheterna att utvidga subventionerna. Under perioder med en måttlig prisstegring bör därför enligt utredningens uppfattning ökad ersättning till jordbruket i huvudsak utgå i form av höjda konsumentpriser.

Utredningen har övervägt i vad mån det skulle vara möjligt att på förhand uppställa riktlinjer för prisavvägningen mot konsument. Härigenom skulle fastställandet av hur stor del av prishöjningen mot producent som skulle belasta konsumenten i form av prishöjningar resp. hur stor del som skulle finansieras med ökade budgetmedel, i viss mån bli en automatisk process. Den mångfald av faktorer som enligt beskrivningen i det föregående är av betydelse vid dessa avvägningar – effekter för jordbrukare, försörjningsberedskap, konsumenter, statsfinanser, samhällsekonomin m. m. – visar emellertid att en förutsättningslös bedömning av samtliga dessa förhållanden i varje läge måste anses nödvändig. Detta innebär enligt utredningens uppfattning att prissättningen mot konsument på samma sätt som prissättningen mot producent (jfr kap. 13) bör ske med full frihet att i varje läge beakta de utgångspunkter som då bedöms böra tillmätas den största vikten.

15 Prisregleringens allmänna utformning

15.1 Avgränsning

I det föregående har redogjorts för jordbruksprisregleringens nuvarande utformning och de utgångspunkter som tillämpas vid avvägningen av producentprisnivån. Härvid har utredningen redovisat synpunkter på prissättningens handläggning och utgångspunkterna vid avvägningen av producentprisnivån. I samband med genomgången av olika prislinjealternativ har föreslagits att nuvarande mellanprislinje bibehålls. Mot denna bakgrund behandlas i det följande vissa centrala prisregleringsfrågor av mera generell natur, nämligen tekniken för överföringen av jordbruksstödet (prisstödet) till jordbrukarna samt gränsskyddets och de marknadsreglerande åtgärdernas utformning, handläggning och finansiering.

15.2 Prisstödet till primärproduktionen

15.2.1 *Inledning*

I direktiven till jordbruksutredningen anförs bl. a. följande:

Jordbruksstödet är naturligtvis avsett för jordbrukarna. Det är därför angeläget att stödet utformas så att det i största möjliga utsträckning kommer primärproduktionen av jordbruksprodukter till del och att förädlingsledet så långt möjligt hålls utanför stödgivningen.

För vegetabiliska jordbruksprodukter sker i de flesta fall prissättning och prisreglering i producentprisledet, vilket kan sägas innebära att prisstödet direkt tillförs primärproduktionen (jordbrukarna.)

För animaliska produkter sker däremot prissättning och prisreglering i partiprisledet och avser i viss utsträckning förädlade produkter. Härigenom kommer stödgivningen att omfatta både jordbrukarna och delar av förädlingsledet. Anledningen härtill är att den internationella handeln med animaliska produkter avser förädlade produkter, och prisstödet (gränsskyddet) måste knytas till produkter av den förädlingsgrad som de har i internationell handel.

På mejeriområdet stöds partipriserna för viktigare mjölkprodukter. Detta innebär att i stort sett hela mejerinäringen, från insamlingen av mjölk från jordbrukarna till utdistributionen av de färdiga mjölkprodukterna, ligger

inom prisregleringens ram. För kött och fläsk regleras partipriserna på slaktade kroppar, vilket innebär att uppsamling, primärslakt och uttransport av ostyckade kroppar kommer att omfattas av prisregleringen.

Den del av förädlingen som ligger före (=skyddas av) prisregleringsledet benämns i det följande *primärförädling*. Den förädling av jordbruksprodukter som sker efter detta led, främst styckning och charkuterivaruframställning inom slakteribranschen, benämns *vidareförädling*. Denna skyddas även i princip av jordbruksprisregleringen genom ett gränsskydd vars nivå står i relation till gränsskyddet för de primärt reglerade produkterna.

De prisregleringspriser som stöds för mjölk- och köttprodukter skall således dels möjliggöra att jordbrukarna uppnår avsedda priser för sina produkter och dels ge den primära förädlingen skälig lönsamhet. Hur stor del av höjningarna av prisregleringspriserna som tillfaller jordbrukarna blir i huvudsak beroende av kostnads- och investeringsutvecklingen inom det primära förädlingsledet.

I den preliminära översyn av jordbrukets inflations- och kostnadskompensation som 1972 års jordbruksutredning företog hösten 1973[1] föreslogs bl. a. att kostnadskompensationen skulle beräknas separat för jordbruksföretagen och för det primära förädlingsledet. Utredningens förslag lades till grund för prisregleringens utformning under perioden 1974/75–1976/77. Härigenom har en klarare uppdelning av jordbruksstödets fördelning mellan jordbrukarna och förädlingsledet redan uppnåtts. Utredningens slutliga förslag beträffande utformningen av jordbrukets inflations- och kostnadskompensation redovisas i kap. 18.

15.2.2 *Olika parters krav på ett prissättningssystem*

Överföringen av prisstödet på animaliska produkter till jordbrukarna bör ske med hänsyn till olika berörda parters intressen:

1. *Jordbrukarna* eftersträvar vid nuvarande prisreglering i partiprisledet största möjliga andel av partipriset, vilket innebär att det primära förädlingsledet bör vara så effektivt som möjligt. Om prisregleringen skulle flyttas från parti- till producentprisledet, kan jordbrukarnas intresse av att engagera sig i förädlingsledet och åstadkomma en effektiv förädling bli svagare än i nuvarande system. Jordbrukarna är vidare angelägna om att behålla dels relativt stabila producentpriser, dels den avsättningstrygghet som f. n. uppnås genom de producentkooperativa förädlingsföretagens mottagningsplikt.

2. *Konsumenterna* bör vara angelägna om att prisstödet utformas så att prisstegringarna på livsmedel så långt möjligt begränsas. Detta innebär att såväl produktion som förädling av jordbruksprodukter bör ske effektivt. Vidare bör ett tillfredsställande urval av goda livsmedel föreligga.

3. För att uppnå nämnda mål för producenter och konsumenter är det från *samhällets synpunkt* angeläget att förädlingsledet stimuleras till en så hög effektivitet som möjligt och till en sund produktutveckling. En förutsättning för att nämnda mål skall uppnås inom näringslivet brukar anses vara att en tillfredsställande konkurrens råder. Frånvaron av en sådan konkurrens behöver emellertid inte utesluta en hög effektivitet eller innebära från samhällets synpunkt skadliga verkningar. Sålunda kan ökad integration,

[1] Vissa förslag rörande prisregleringen efter den 30 juni 1974. Ds Jo 1973:10.

strukturrationaliseringar och företagsfusioner medföra effektivitetsfördelar genom stordrift och planmässighet i produktion, transporter och distribution. Det förhållandet att marknaden helt domineras av ett enda eller ett fåtal företag (monopol resp. oligopol) kan dock innebära risker för sjunkande effektivitet och skadliga konkurrensbegränsningar. Möjligheter bör i sådana fall föreligga att dels registrera uppnådd effektivitet och eventuella skadliga konkurrensbegränsningar, dels vidtaga åtgärder för att förebygga och eliminera sådana negativa effekter.

De konkurrensvårdande myndigheterna är i första hand NO och marknadsdomstolen, som har att tillämpa 1953 års lag (SFS 1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet (KBL). Lagen är en förhandlingslagstiftning som väsentligen bygger på den s. k. missbruksprincipen. KBL ger möjlighet till ingripande mot sådan skadlig verkan som uppkommer genom att konkurrensen är begränsad. Med skadlig verkan förstås att konkurrensbegränsningen på ett från allmän synpunkt otillbörligt sätt påverkar prisbildningen, hämmar effektiviteten inom näringslivet eller hindrar eller försvårar annans näringsutövning. NO och marknadsdomstolen äger för utredning påkalla biträde av statens pris- och kartellnämnd som härvid tillämpar lagen om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden.

4. *Den livsmedelsindustri som berörs* är den primära förädlingen av mjölk- och slaktprodukter. Mejeribranschen består nästan helt av producentkooperativa företag. Inom slakteribranschen finns tre ägarkategorier, nämligen producentkooperativa, konsumentkooperativa och privata företag. Dessa företag omspänner ofta flera förädlings- och handelsled.

Företag inom nyssnämnda båda branscher bör i princip ha intresse av att samhället gör de allmänna konkurrensvillkoren för verksamheten likvärdiga. Detta innebär att jordbruksprisregleringen så långt möjligt bör vara konkurrensneutral, så att alla förädlingsföretag kan få tillgång till råvaror resp. avsätta sina produkter till så långt möjligt enhetliga villkor i fråga om priser och övriga leveransvillkor.

5. Vid valet mellan olika former för överföring av prisstödet till jordbrukarna måste hänsyn även tas till att *prisregleringens administration* bör göras så enkel som möjligt, och att möjligheter föreligger att pröva om jordbrukarna får en skälig andel av prisstödet.

Jordbruksutredningen har sökt belysa hur nuvarande system för prissättning inom mejeri- och slakteribranscherna tillgodoser nyssnämnda krav. Med hjälp av olika material har kartlagts effektivitets- och marginalutvecklingen inom nämnda branscher samt förekomsten av ev. kostnadsövervältringar och konkurrensvillkoren i övrigt. Utredningen har vidare studerat och övervägt olika långtgående ändringar av nuvarande prissättningssystem. I samband härmed har utredningen sökt konstruera ett prissättningssystem inom vilket avräkningspriserna på mjölk och slaktdjur direkt skulle regleras, på samma sätt som nu sker för vegetabiliska produkter.

15.2.3 *Tidigare syn på metoderna för prisstödets överföring till jordbrukarna*

När prisregleringarna på jordbruksområdet infördes under 1930-talet var man medveten om de konsekvenser som en reglering av partipriserna på animaliska jordbruksprodukter kunde leda till, men ansåg att systemets nackdelar var ringa jämfört med dess fördelar[1].

Vid de tillfällen som prisregleringens utformning därefter mera principiellt har setts över – åren 1947, 1955 och 1967[2] – har frågan i vilket prisled som jordbruksstödet bör utgå behandlats mera summariskt. I stort sett synes man ha accepterat att prissättning och prisreglering för mjölk- och köttprodukter av tekniska skäl måste ske i partiprisledet. Mejeriernas och primärslakteriernas andel av prisregleringspriset har under större delen av efterkrigstiden i betydande utsträckning kunnat hållas tillbaka genom en omfattande rationalisering av företagsstruktur m. m. Därför har det från jordbrukarnas och konsumenternas synpunkt knappast funnits någon anledning till kritik mot systemet.

Departementschefen underströk i prop. 1967:95 – i likhet med 1960 års jordbruksutredning – att en VM-prislinje skulle innebära att förädlingsledet kunde hållas utanför stödgivningen. Stödet till jordbrukarna skulle i så fall utgå i form av direkta utbetalningar över budgeten. Den andel av partipriserna på mjökprodukter och slaktade djurkroppar som skulle tillfalla jordbrukarna skulle emellertid fortfarande, på samma sätt som för närvarande, påverkas av primärförädlingens kostnader.

15.2.4 *Nuvarande metoder för prisstödets överföring till jordbrukarna*

Innebörd för jordbrukarna

Den del av livsmedelsindustrin vars försäljningspriser fastställs inom jordbruksprisregleringens ram (primärförädlingen) kan inte på samma sätt som industrin i övrigt själv påverka sina produkters försäljningspriser. I gengäld kan denna industri påverka priserna på sina inköpta råvaror – mjölk och slaktdjur.

Enligt 1972 års jordbruksutrednings förslag hösten 1973, som sedan lades till grund för inflationsskyddets utformning för prisregleringsperioden 1974/75–1976/77 (prop. 1974:122, JoU 1974:29, rskr 1974:275) beräknas kostnadskompensationen till "jordbruket" separat för dels jordbrukarnas kostnader för inköpta produktionsmedel från andra sektorer, dels förädlingsledets kostnader till den del de avser verksamheten före prisregleringsledet. Beloppens faktiska fördelning mellan förädlingsföretagen och jordbrukarna kan emellertid komma att avvika från vad som avsetts.

Kostnadskompensationens fördelning mellan förädlingsledet och jordbrukarna påverkas i nuvarande system i första hand av effektivitets- och kostnadsutvecklingen inom förädlingsledet, vilken kan bli både bättre och sämre än förutsatt. Men även andra förhållanden spelar in, t. ex. förädlingsledets behov av medel för investeringar i syfte att förbättra anläggningsstrukturen eller bygga ut vidareförädlingsverksamheten. Betydande variationer föreligger i dessa hänseenden mellan olika mejerier och primärslakterier, vilket innebär att de enskilda jordbrukarna får del i företagna partiprishöjningar

[1] Se t. ex. G. Myrdal: Jordbrukspolitiken under omläggning, Stockholm 1938.

[2] Prop. 1947:75, 1955:98 och 1967:95.

i varierande utsträckning. De lägre avräkningspriser som kan uppkomma när förädlingsföretagen investerar kan från jordbrukarnas sida uppfattas som en investering av en del av intäktsökningen för att på längre sikt förbättra det ekonomiska resultatet. Om man ser jordbrukarna och deras producentkooperativa företag som en enhet, vilket också är föreningsrörelsens grundsyn, måste detta ägarsambands konsekvenser godtas. Samtidigt är det emellertid angeläget att detta förhållande beaktas vid bedömningen av jordbrukets kompensationskrav vid prisöverläggningarna. Hittills har inte fortlöpande utförts några analyser i efterhand av samtliga de faktorer som påverkat avräkningsprisernas utveckling. Det är alltså inte möjligt att med säkerhet uttala sig om nuvarande reglering av partipriserna gett jordbrukarna största möjliga utbyte av tillfört prisstöd. Större delen av den berörda förädlingsindustrin utgörs emellertid av producentkooperativt ägda företag vilkas målsättning är att tillförsäkra sina medlemmar, dvs. jordbrukarna, så bra priser som möjligt. Häri föreligger således en betydande garanti.

För jordbrukarna innebär den producentkooperativa dominansen inom mejerier och primärslakterier, samt förekomsten av en inte obetydlig vidareförädling i leden efter prisregleringsledet (främst i fråga om slaktprodukter), att en betydande avsättningstrygghet uppnås.

Effektivitetsutvecklingen inom primärförädlingen

Primärförädlingens effektivitet är särskilt på kort sikt avgörande för hur stor del av företagna partiprishöjningar som tillfaller jordbrukarna. På längre sikt påverkar den också konsumenternas priser på jordbruksbaserade livsmedel.

Mejeri- och slakteribranscherna domineras helt av producentkooperativt ägda företag. Deras marknadsandel är beträffande mjölk i stort sett 100 % och beträffande slaktdjur drygt 80 %. En sådan koncentration till en företagsform med en omfattande såväl horisontell som vertikal integration kan som tidigare framhållits innebära stordriftsfördelar inom både uppsamling och förädling. Samtidigt kan emellertid risker uppkomma för en mindre tillfredsställande effektivitetsutveckling genom en bristande pris- och kvalitetskonkurrens. Från jordbrukarhåll brukar emellertid framhållas att en tillfredsställande effektivitetsstimulans inom dessa branscher uppkommer på grund av jordbrukarnas krav på högsta möjliga avräkningspriser för sina produkter. De olika slakteri- resp. mejeriföreningarnas avräkningspriser publiceras också och är därmed tillgängliga för medlemmarnas granskning.

Några aktuella uppgifter om primärförädlingens absoluta effektivitet jämfört med övrig industri, eller motsvarande industri i andra länder, har inte kunnat uppbringas. Meningsfyllda jämförelser försvåras dessutom av att förutsättningarna för rationaliseringsåtgärder varierar mellan olika delar av näringslivet. Vissa uppgifter om utvecklingen beträffande företagsstruktur och arbetsproduktivitet m. m. finns emellertid tillgängliga.

Enligt beräkningar företagna av lantbruksekonomiska samarbetsnämnden synes den procentuella marginalen mellan avräknings- och partipriser för både mjölk- och slaktprodukter knappast ha förändrats under perioden 1966/67–1973/74, vilket kan sägas tyda på en i stort sett acceptabel kostnadsutveckling.

Inom *mejeribranschen*[1] har arbetsproduktiviteten under perioden 1964–1971 ökat något snabbare än inom övrig livsmedelsindustri, men långsammare än inom industrin som helhet. Denna relativt gynnsamma utveckling, som har kunnat ske trots att invägningen samtidigt minskat med 17 %, torde främst förklaras av den rationalisering som skett av anläggningsstrukturen samt av övergången till tankhämtning. Andelen eget kapital inom branschen har sjunkit något under den undersökta perioden, men är ändå rätt hög jämfört med industrin i övrigt. Vidare skulle 62 % av de belopp som "jordbruket" under perioden 1964–1971 erhållit genom höjda partipriser på olika mjölkprodukter ha tillförts jordbrukarna genom höjda avräkningspriser. Denna relativt låga andel torde främst förklaras av att stegringen av avräkningspriset för mjölk medvetet hölls tillbaka, medan mejerikostnaderna ökade i "normal" takt.

I framtiden väntas enligt den citerade utredningen fortsatta produktivitetsförbättringar kunna ske inom mejerinäringen genom bl. a. fortsatt koncentration till större företag och minskat antal driftsplatser.

Även inom den producentkooperativa delen av *slakteribranschen*[2] har en betydande strukturrationalisering ägt rum under perioden 1964–1971. Vidareförädlingsverksamheten har expanderat, och som en följd härav har andelen eget kapital sjunkit. Under perioden har 70 % av de belopp som "jordbruket" erhållit tillförts jordbrukarna.

Arbetsproduktiviteten, angiven som den procentuella årliga ökningen av produktionsvolymen per timme, har under perioden 1970–1972 utvecklats på följande sätt inom olika delar av slakteriindustrin enligt dels en utredning inom industriverket[3], dels SOS: Industri:

Enligt industriverkets enkät		*Enligt SOS: Industri*	
Slakterier	2,5	Slakt-och charksektorn	2
Styckerier	1,5	Livsmedelsindustrin	5
Charkuterier	6,5	Hela industrin	7
Medeltal	3,0		

Slakteribranschens relativt låga produktivitetstal får enligt industriverkets utredning ses mot bakgrund av att speciellt slakt och styckning är svårmekaniserade, att flera arbetsmoment förskjutits över från handelsledet (prismärkning, styckning och paketering) och att branschens produkter till stor del är skyddade från utländsk konkurrens. Produktiviteten varierar kraftigt mellan olika företag och förbättringar torde därför vara möjliga.

Enligt långtidsutredningen 1975 (SOU 1975:89) förväntas under perioden 1975–1980 produktivitetsstegringen inom den s. k. skyddade livsmedelsindustrin[4] endast bli ca 1/3 så stor som genomsnittsstegringen inom hela industrisektorn.

Konkurrensen mellan olika företag inom mejeri- och slakteribranscherna

Som nämnts i det föregående domineras den förädling av mjölk- och slaktprodukter som sker före prisregleringsledet av producentkooperativa företag som uppvisar en betydande grad av integration både horisontellt och vertikalt. Det bör som förut nämnts understrykas att integration ofta medför

[1] Mejeribranschens struktur och kostnadsutveckling under 1960-talet samt bedömning av utvecklingen fram till 1980/1985. LRF 1974.

[2] Slakteriorganisationens struktur- och kostnadsutveckling under 1960-talet samt bedömning av utvecklingen fram till början av 1980-talet. LRF 1974.

[3] Slakteri- och charkuteriindustrin. SIND 1975:3.

[4] Omfattar slakterier, mejerier, kvarnar, sockerindustrin.

ekonomiska fördelar inte bara för företagen utan även för konsumenter och samhälle. Integrationen inom mejeri- och slakteribranscherna kan inte direkt ses som en följd av prisregleringens utformning, men är likväl av betydelse för de prisregleringsfrågor som här behandlas. Jordbruksutredningen har ansett det angeläget att pröva nuvarande prisregleringssystems inverkan på konkurrensvillkoren för berörda företag. Särskilt har frågan om systemet gynnar integrerade företag uppmärksammats. Härvid har bl. a. undersökts möjligheterna till och konsekvenserna av s. k. *kostnadsövervältringar*.

Integrerade företag kan, särskilt om de är stora, hålla nere priser och marginaler inom någon del av verksamheten i konkurrenssyfte, under förutsättning att någon annan del av verksamheten kan bära dessa kostnader. Företag som inte är integrerade saknar dessa möjligheter och kan därför, särskilt om de är små, komma i ett sämre konkurrensläge. Möjligheterna för de pris- och konkurrensvårdande myndigheterna att ingripa i sådana fall är beroende av om skadliga konkurrensbegränsningar kan anses uppkomma. Följande exempel kan belysa frågan.

Exempel 1. Integrerade slakteriföretag kan t. ex. tänkas överföra kostnader till jordbrukaren från vidareförädlingsledet och härigenom uppnå konkurrensfördelar (låga priser) i detta led. Detta skulle missgynna fristående vidareförädlingsföretag som inte på motsvarande sätt kan omfördela sina kostnader, men gynna andra primärslakterier som även kan sänka avräkningspriset till jordbrukarna. Dessa missgynnas således, åtminstone på kort sikt. På längre sikt är det möjligt att det integrerade företagets marknadsandel i vidareförädlingsledet kan vidgas genom kostnadsövervältringen, vilket kan innebära fördelar för jordbrukarna. För konsumenterna blir effekterna närmast de motsatta, dvs. positiva på kort sikt och möjligen negativa på längre sikt (genom monopolisering).

Exempel 2. Integrerade slakterier kan även tänkas företa en kostnadsövervältring i motsatt riktning, dvs. betala jordbrukarna ett högre pris än normalt, om det är möjligt att ta ut motsvarande kostnader inom vidareförädlingsverksamheten. En sådan kostnadsövervältring skulle kunna tänkas ske om konkurrensen bland primärslakterierna är intensiv. Det högre priset till jordbrukarna skulle främst missgynna fristående primärslakterier, som även måste höja sina inköpspriser, men gynna andra vidareförädlingsföretag (integrerade eller fristående), om dessa följer med i prishöjningarna. Denna situation skulle till en början vara gynnsam för jordbrukarna, men ogynnsam för konsumenterna.

I vad mån kostnadsövervältringar av ovan beskrivet slag kan äga rum beror således i hög grad på konkurrenssituationen inom de berörda leden. Producentkooperationens starka ställning inom primärförädlingen av slaktprodukter, i förening med en betydande integration framåt i styckning och charkuterifabriker, kan anses innebära risker för kostnadsövervältringar från vidareförädlingsleden till jordbrukarna (exempel 1). Dessa skulle sedan kunna kompenseras för de alltför låga priserna vid nya prisöverläggningar. Härigenom skulle utöver avsett stöd till jordbrukarna även uppnås ett extra stöd till integrerade slakteriers vidareförädlingsverksamhet, t. ex. till en utbyggnad av denna verksamhet.

I syfte att belysa den ev. förekomsten av kostnadsövervältringar har in-

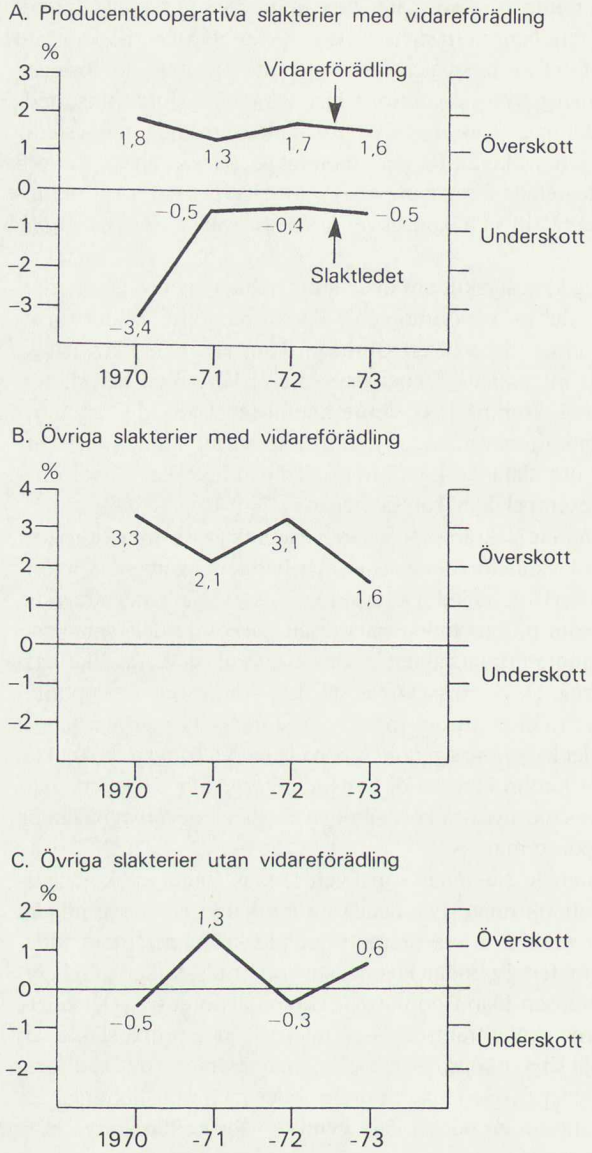


Diagram 15.1 Över- eller underskottens storlek under åren 1970–1973 i procent av företagens omsättning för olika grupper av företag inom slakt- och vidareförädling.

Källa: Slakteri- och charkuteriindustrin, SIND 1975:3.

dustriverket i den tidigare omnämnda utredningen redovisat en studie av slaktledets och vidareförädlingens resultat (över- eller underskott) för åren 1970–1973. Av denna studie framgår att den producentkooperativa slakteriorganisationens vidareförädlingsled gett ett mindre överskott och dess slaktled ett mindre underskott för samtliga år. De fristående vidareförädlingsföretagen redovisar likaledes överskott för samtliga år. Resultatet för de fristående primärslakterierna är mer blandat, överskott och underskott avlöser varandra (se diagram 15.1).

Studien tyder enligt jordbruksutredningens uppfattning på att om någon form av kosntadsövervältring överhuvudtaget skett, skulle den närmast ha gått i motsatt riktning i förhållande till vad som antytts vara sannolikt. Över- resp. underskotten är emellertid genomgående så små jämfört med den totala omsättningen, att de närmast torde ligga inom felmarginalerna. Utredningen finner det dock angeläget att understryka följande slutsatser i industriverkets utredning:

Trots att kostnadsövervältring inte kan påvisas är det uppenbarligen av vikt att problemet beaktas bl. a. i samband med jordbruksförhandlingarna, eftersom det nuvarande jordbruksregleringssystemet med prisreglering i partiledet (hela slaktade kroppar), ger teoretiska möjligheter till övervältring av kostnader. Speciellt känsligt är problemet i de fall prisstopp råder i samtliga tillverkningsled utom jordbruksledet. Som regleringssystemet nu är utformat föreligger det svårigheter att se om t. ex. en höjning av partipriset på hela kroppar till fullo går till jordbruket efter avdrag för kostnadsökningen i slaktledet. Eftersom slakteriorganisationen inte redovisar de olika leden för sig, kan t. ex. en del av en partiprishöjning användas till att sänka priserna på egna vidareförädlade varor för att få ett bättre konkurrensläge gentemot övriga vidareförädlingsföretag utan att detta framgår av organisationens redovisning.

En belysning av detta konkurrensproblem skulle väsentligt underlättas om föreningar och företag med kombinerad slakteri- och vidareförädlingsverksamhet redovisade kostnader och intäkter fördelade på respektive verksamhetsgren för sig. För närvarande kan statens pris- och kartellnämnd i samband med sin granskningsuppgift vid jordbruksförhandlingarna endast genom att undersöka ett mindre urval av föreningar och företag söka fastställa fördelningen av kostnader och intäkter mellan de olika verksamhetsgrenarna samt på grundval av denna fördelning söka avgöra hur stora kostnadsökningarna varit i slakteriledet för att jordbrukarna ska kunna erhålla avsedd kompensation.

Konkurrensen är av betydelse när det gäller att främja en tillfredsställande effektivitet inom slakteri- och mejeribranscherna (jfr avsnitt 15.2.2). Det är angeläget att konkurrensen mellan olika företagstyper sker på så lika villkor som möjligt (konkurrensneutralitet). Detta innebär att så långt möjligt enhetliga villkor bör tillämpas vid interna och externa leveranser ifråga om såväl priser som leveransvillkor i övrigt.

Konkurrensförhållandena inom slakteri-och mejeribranscherna påverkas givetvis av de offentliga regleringarna på dessa områden. Stundom ingår det som ett väsentligt led i en offentlig reglering att begränsa den fria konkurrensen. I andra fall uppkommer en sådan begränsning såsom en biverkan av regleringen. Det ligger i sakens natur att konkurrensbegränsningslagen (KBL) inte kan åberopas gentemot offentliga regleringar med konkurrensbegränsande verkningar. Detta förhållande var föremål för särskild uppmärksamhet i förarbetena till KBL. I den proposition som ligger till grund för lagen (1953:603, s. 226) framhöll emellertid departementschefen att statsmakterna bör söka främja betingelserna för fri konkurrens även i fråga om offentliga regleringar. Detta bör beaktas då bestående regleringar överses eller nya införs.

Av vikt är också att tillämpningen av offentliga regleringar sker på sådant sätt att konkurrensen inte i onödan begränsas. Det förekommer att statliga regleringar är intimt förbundna med konkurrensbegränsningar åstadkomna av enskilda företagare. Om en sådan enskild konkurrensbegränsning inte är en av statsmakterna förutsedd följd av den offentliga regleringen, och

inte är vare sig ofrånkomlig eller av värde för regleringens riktiga tillämpning, kan den bli föremål för samma behandling och bedömning som andra enskilda konkurrensbegränsningar. Stundom kan en av enskilda sammanslutningar eller företagare anordnad konkurrensbegränsning utgöra en förutsättning för, eller också en ofrånkomlig och förutsedd följd av denna. Som exempel härpå anfördes i förarbetena till KBL av jordbrukskooperationen genomförda konkurrensbegränsningar som var av väsentlig betydelse för den statliga jordbruksregleringens genomförande. Sådana konkurrensbegränsningar kunde inte betraktas såsom skadliga i lagens mening och inte bli föremål för ingripande i den ordning som KBL anvisar.

I 1967 års proposition om jordbrukspolitiken (1967:95, s. 281) framhölls angelägenheten av att utforma marknadsregleringarna inom jordbruket så att varje tvivel var uteslutet huruvida en viss intern reglering var en omedelbar följd av en statlig reglering och därmed i princip undantagen från KBL. I detta syfte befriades jordbrukets ekonomiska föreningsrörelse från vissa marknadsreglerande åtgärder, som de tidigare ombesörjt. Dessa åtgärder överfördes till särskilda för ändamålet inrättade regleringsföreningar.

Jordbruksutredningen har sökt belysa konkurrensförhållandena inom slakteri- och mejeribranscherna bl. a. genom överläggningar med olika berörda parter. Härvid har framkommit följande:

På mejerisidan är jordbrukskooperationen (SMR) praktiskt taget ensam på marknaden. De volymer industrimjölk resp. mjölkfett som säljs till utomstående företag är små. SMR:s prissättning vid sådana externa försäljningar har inte blivit föremål för någon väsentligare kritik. Däremot kan tillgången på råvara säsongsmässigt erbjuda problem. Från margarinindustrins sida har t. ex. framhållits att vissa margarinsorter av kvalitetsskäl skulle kräva bl. a. grädde som råvara, något som med nuvarande mjölkproduktion inte kan erbjudas utomstående köpare kontinuerligt hela året.

På slaktsidan har ingen kritik framförts beträffande slakteriorganisationens prissättning vid försäljningar av hela slaktkroppar till utomstående vidareförädlingsföretag. I industriverkets tidigare omnämnda utredning redovisas en enkät som tyder på att vissa företag utanför jordbrukskooperationen inte alltid anser sig kunna erhålla önskade kvantiteter och kvaliteter från slakterierna. Detta anses dock i många fall bero på en rent fysisk brist. Kritik har vidare framförts mot representativiteten hos de noteringar som utnyttjas inom prisregleringen på olika köttprodukter samt mot jordbruksnämndens möjligheter att på ett tillfredsställande sätt bedöma marknadsläget, främst i samband med ändringar av införselavgifterna.

Slutsatser beträffande jordbruksstödets överföring till jordbrukarna i nuvarande prissättningssystem

Tillgängligt material medger enligt utredningens uppfattning inte helt entydiga slutsatser beträffande frågan om nuvarande prissättningssystem ger jordbrukarna avsedd andel av jordbruksprisstödet. Detta sammanhänger bl. a. med att erfarenheter av andra prissättningssystems innebörd för svenska förhållanden saknas. Den producentkooperativa dominansen inom mejeri- och slakteribranscherna torde å ena sidan ha inneburit effektivitetsfördelar genom stordrift, planmässighet i uppsamling och distribution, etc.

Dessa fördelar bör på sikt ha kommit såväl producenter som konsumenter till godo. Å andra sidan brukar konkurrensen ses som ett av de främsta medlen att främja effektivitet och insyn i en bransch. Bristen på konkurrens från andra företagsformer, speciellt på mjölksidan, kan rent principiellt sett tänkas innebära risker för att effektiviteten efter hand inte blir så hög som annars skulle vara möjligt. Detta kan drabba konsumenterna i form av högre priser.

Från producentsynpunkt har nuvarande prissättning i partiprisledet för mjölk- och köttprodukter i stort sett fungerat väl enligt utredningens bedömning. Det är visserligen inte möjligt att entydigt avgöra om prisstödet kommit jordbrukarna till del i avsedd omfattning. De producentkooperativa företagen arbetar emellertid med denna målsättning. Den rationalisering som ägt rum inom mejeri- och slakteriindustrin har lett till betydande vinster. Möjligheter saknas dock att avgöra om någon annan form av prissättningssystem skulle ha skapat förutsättningar för en ännu bättre effektivitetsutveckling. Prissättningssystemet torde vidare ha medgivit en tillfredsställande prisstabilitet och därmed planeringstrygghet för jordbrukarna. Genom den producentägda industrins mottagningsplikt bör även en hög grad av avsättningstrygghet ha uppnåtts.

Från konsumentsynpunkt har nuvarande prissättningssystem för mjölk- och köttprodukter, såvitt utredningen kunnat bedöma, i huvudsak fungerat bra, dvs. medgett en rationell och effektiv förädling av jordbruksprodukterna, varigenom konsumentprisstegringarna kunnat hållas tillbaka.

Från den ej producentkooperativa livsmedelsindustrins och handelns sida har partiprissättningen kritiserats, främst för att det saknas en tillfredsställande insyn i och uppföljning av sambandet avräkningspriser – partipriser samt i effektivitetsutveckling och konkurrensförhållanden bland de företag som arbetar inom systemets ram.

15.2.5 *Alternativa prissättningssystem för animaliska jordbruksprodukter*

Översikt

Vid nuvaranade prislinjesystem (mellanprislinje) utgår jordbruksstödet genom att den inhemska partiprisnivån för i viss utsträckning förädlade mjölk- och slaktprodukter medelst ett gränsskydd lyfts över den normalt lägre världsmarknadsprisnivån. Vidare tillförs regleringarna budgetmedel (pristillägg till jordbrukarna).

En metod för att hålla förädlingsledet helt utanför stödgivningen skulle vara att införa en renodlad VM-prislinje, varvid jordbruksstödet skulle utgå direkt till jordbrukarna i form av tilläggsbetalningar över statsbudgeten. Avräkningspriserna på mjölk och slaktdjur skulle emellertid fortfarande påverkas av förädlingsföretagens effektivitet. Utredningen har av andra skäl avvisat VM-prislinjen (se kap. 14).

En annan metod att hålla förädlingsledet utanför stödgivningen skulle vara att föra över prisersättning och prisreglering från parti- till producentledet. En prisreglering i producentprisledet förekommer redan i Sverige på flertalet vegetabiliska produkter. I Storbritannien tillämpades före landets

inträde i EG en sådan prissättning på mjölk, det s. k. Milk Marketing Board-systemet. Utredningen har övervägt om prissättningen och prisregleringen för mjölk- och slaktprodukter i Sverige skulle kunna föras över från partiprisledet till avräkningsprisledet antingen enligt ett system liknande det som nu tillämpas för svenska vegetabilier eller ett system liknande det brittiska Milk Marketing Board-systemet.

Det bör understrykas att även om prissättningen primärt skulle kunna knytas till producentpriserna för mjölk och slaktdjur, måste också partipriserna för de förädlade mjölk- och slaktprodukterna stödjas. Så länge man eftersträvar en högre inhemsk prisnivå än världsmarknadens måste nämligen de inhemska priserna ges ett visst skydd gentemot importen, som sker i form av förädlade produkter. Man måste således vid en reglering av avräkningspriserna för berörda animaliska produkter fortfarande stödja och reglera även partipriserna (i nuvarande system regleras bara dessa priser) Härigenom uppkommer samma dubbla prisreglering som för vissa vegetabilier – oljeväxtfrö och olja, fabrikspotatis och stärkelse, sockerbetor och socker.

Utredningen har konstaterat att för *vegetabiliska produkter* råder på en rad punkter gynnsammare förutsättningar för en reglering av producentpriserna än för här aktuella animaliska produkter:

- Utrikeshandeln sker i stor utsträckning med varan i oförädlat skick (spannmål, oljeväxtfrö, matpotatis).
- Hela skörden inlöses av regleringsföreningen (oljeväxtfrö).
- Hela skörden omhändertas av ett enda förädlingsföretag (oljeväxtfrö, sockerbetor).
- Produkterna förädlas till en enda i stort sett homogen slutprodukt (mjöl, socker, rapsolja).
- Varan marknadsförs till största delen utan förädling (matpotatis).

På grund av att likartade förutsättningar inte föreligger för de animaliska produkterna är det knappast möjligt att utan vidare överföra vegetabiliernas prissättningssystem till animaliska produkter.

Möjligheter till ett alternativt prissättningssystem för mjölkprodukter

När man diskuterar möjligheterna att överföra prissättningen och prisregleringen för mjölk till producentprisledet måste i utgångsläget följande för Sverige speciella förhållanden särskilt beaktas:

- Mejeriföretagen ägs till praktiskt taget 100 % av producentkooperativa föreningar.
- Det föreligger ett starkt ägarsamband mellan jordbrukarna och förädlingsföretagen (den ekonomiska föreningsformen).
- En omfattande strukturrationalisering har ägt rum inom mejeribranschen, vilket medfört att det numera i stort sett endast finns ett mejeri inom varje upptagningsområde. Om konkurrerande mejeriföretag skulle etableras räcker ej råvaran till för en rationell drift i två företag.
- Om man vill göra större ingrepp i nuvarande företagsstruktur och ägarsamband måste de därför vara mycket starkt motiverade från samhällssynpunkt.

Mot bakgrund av vad som i det föregående sagts har utredningen dock velat pröva en överföring av prisregleringen för mjölk till producentprisledet. Som utgångspunkt härför har valts det brittiska Milk Marketing Board-systemet. Detta system såsom det tidigare tillämpades innebar att regleringsorganet (MMB) löste in hela mjölkproduktionen från jordbrukarna och sålde mjölken till mejerierna till priser som differentierades efter dess användning. Härvid avgjorde regleringsorganet hur mjölken skulle användas och till vilka mejerier den skulle levereras.

Storbritannien har haft ett underskott på samtliga mjölkprodukter utom konsumtionsmjölk (k-mjölk). På importerade mjölkprodukter, dvs. ost och smör. bestämdes den inhemska prisnivån av improtpriserna. Hela jordbrukstödet var därför koncentrerat till k-mjölken. Mejerierna i Storbritannien är samtliga privatägda, dvs. producentkooperativa mejerier saknas.

MMB garanterades av regeringen ett visst pris för en standardkvantitet som räckte för k-mjölksförsörjningen under hela året. För k-mjölk bestämde regeringen vidare priser och marginaler i alla led fram till konsumenten. För övrig mjölk, den s. k. produktmjölken, lämnades ingen prisgaranti. MMB:s priser vid försäljning av produktmjölk bestämdes genom förhandlingar mellan MMB och mejerierna. Härvid beaktades främst importprisnivåerna och förädlingskostnadernas storlek vid "normaleffektiva" mejerier för de produkter som produktmjölken användes till (smör, ost).

Mjölkens producentpris erhölls som en sammanvägning av priserna för standardkvantiteten och den övriga mjölken, efter avdrag för MMB:s egna kostnader (bl. a. intransport av mjölken till mejerierna). Producentpriset blev därför inte helt fast utan påverkades av bl. a. mjölkproduktionens storlek.

En överföring av det brittiska prissättningssystemet för mjölkprodukter till svenska förhållanden skulle i princip kunna ske på följande sätt:

Regleringsorganet (jordbruksnämnden eller regleringsföreningen) skulle överta ansvaret för jordbrukarnas mjölkleveranser – dvs. ha inköpsmonopol och betala mjölkleverantörerna – samt bestämma mjölkens fördelning mellan olika mejerier. Regleringsorganet skulle därvid differentiera olika mejeriers inköpspriser för mjölken efter dess användning inom resp. mejerier. Mjölken skulle således, liksom i nuvarande svenska system, fördelas till olika produkter efter deras betalningsförmåga för mjölken. Nuvarande utjämning av lönsamheten mellan olika mejeriprodukter genom utjämningsavgifter och utjämningsbidrag skulle ersättas med en differentiering av mejeriernas inköpspriser för mjölk till olika produkter. Prisöverläggningar skulle få föras såväl beträffande producentpriset på mjölk som partipriserna och gränsskyddets storlek för olika mjölkprodukter. Härigenom skulle även förädlingsmarginalerna bestämmas.

Om systemet med priser rörliga mellan prisgränser skulle behållas för alla mjölkprodukter utom k-mjölk, måste ständiga anpassningar göras när VM-priserna ändras av både mejeriernas försäljnings- och inköpspriser. Endast en stabilisering av de inhemska priserna med hjälp av rörliga importselavgifter skulle eliminera dessa problem (jfr avsnitt 15.3).

Finansieringen av exportkostnaderna skulle kunna ske genom att regleringsorganet utnyttjar en del av livsmedelssubventionerna till olika mjölkprodukter. I Storbritannien har regleringen underlättats av att några överskott inte förelegat.

Intransporten av mjölken från mjölkproducent till mejeri skulle liksom i Storbritannien kunna ombesörjas (eller åtminstone finansieras) av regleringsorganet.

Jordbrukarnas mjölkpris skulle i ett svenskt MMB-system i första hand bestå av två komponenter, i det följande benämnda a och b. Dessa båda priskomponenter skulle betalas av regleringsorganet.

Komponent a: En priskomponent som skulle utbetalas direkt från regleringsorganet till jordbrukarna. Dess storlek skulle bestämmas av alla primärförädlingsföretags genomsnittliga betalningsförmåga. I Storbritannien fanns endast denna priskomponent.

Komponent b: Ett pristillägg som skulle utbetalas direkt av regleringsorganet till jordbrukarna. Pristillägget skulle utgöras av den andel av utgående livsmedelssubventioner som finns disponibel efter det att exportkostnader m. m. täckts. Nuvarande regionala tillägg och låginkomstsatsning skulle kunna bibehållas och betalas ut som ett extra pristillägg.

I nuvarande svenska prissättningssystem påverkas mejeriernas betalningsförmåga för mjölken av ytterligare två priskomponenter som inte hade någon motsvarighet i det brittiska systemet. Dessa priskomponenter benämns i det följande c och d.

Komponent c: Inom den nuvarande producentkooperativa svenska mejeriindustrin påverkas mjölkens avräkningspris även av nettoresultatet från mejeriernas eventuella andra verksamheter än primärförädling av mjölk, samt av efterlikvider. I ett svenskt MMB-system kan denna komponent ej ingå, såvida inte regleringsorganet äger mejeriföretagen. Ett sådant övertagande förutsätter betydande kapitalinsatser från samhällets sida. Om i stället jordbrukarna på producentkooperativ basis fortfarande är delägare i mejerierna, skulle denna priskomponent, dvs. vinster av annan verksamhet, få utbetalas av mejerierna till jordbrukarna vid sidan av regleringsorganets pris (förluster kan även tänkas).

Komponent d: I nuvarande svenska prissättningssystem påverkas avräkningspriset på mjölk även av de olika mejeriföretagens kostnadsnivåer (olika effektivitetsgrad). I det brittiska MMB-systemet var det inte betalningen av mjölken utan de privata mejeriägarnas ersättning som påverkades av eventuella skillnader mellan mejeriernas kostnadsnivåer och fastställda marginaler för olika produkter.

Om avräkningspriset på mjölk i ett svenskt MMB-system inte som nu skulle få påverkas av kostnadsnivån inom mejeriföretagen, skulle *mejerier med högre kostnadsnivåer* än som motsvarar fastställda marginaler bli olönsamma. I vissa fall torde effektiviseringar kunna sänka kostnaderna så att företagen kan fortsätta. I andra fall torde förutsättningar härför saknas, vilket innebär att företagen antingen måste läggas ned eller beredas möjlighet att på något sätt kompensera sig för högre kostnader. Om mejeriföretag inom vissa områden måste läggas ned kan jordbrukarna förlora möjligheten att avsätta sin mjölk och konsumenternas försörjning försämras.

För *mejerier med lägre kostnadsnivåer* än fastställda marginaler skulle vinster uppkomma. Om dessa mejerier är producentkooperativt ägda skulle dessa vinster få utbetalas till jordbrukarna vid sidan av regleringsorganets avräkningspris. I praktiken torde detta innebära samma betalning som i nuvarande prissättningssystem.

En metod att helt eller delvis kompensera mejerier med högre kostnadsnivåer än genomsnittet vore att föra över till dem en del av de effektivare mejeriföretagens överskott. En annan metod vore att staten eller regleringsorganet kompenserade mejerier med högre kostnader. I båda fallen skulle dock prissättningens administration kompliceras och stimulansen till effektivitetsförbättringar och produktutveckling sannolikt reduceras eller upphöra.

En annan väsentlig fråga utgör *mjölkråvarans fördelning* mellan olika mejeriföretag. Regleringsorganet skulle bestämma till vilka mejerier mjölken skulle levereras. Det kunde t. ex. medverka till etablering av nya mejerier i icke producentkooperativ regi. Frågan är härvid vilka jordbrukare som skulle leverera mjölk till dessa nya mejeriföretag. Om flertalet jordbrukare inom upptagningsområdet tillhör jordbrukskooperationen kan man i så fall komma i konflikt med dessa företags grundprinciper, nämligen att jordbrukarna är skyldiga att leverera sina produkter till sina föreningar, vilka i sin tur är skyldiga att ta emot produkterna. Problemet skulle bli särskilt framträdande om de berörda mejeriföretagen skulle gå med vinst i fråga om priskomponenterna c och d. Dessa vinster skulle i så fall kunna förloras av de jordbrukare som skulle leverera till de nystartade mejeriföretagen. Om å andra sidan vinster från dessa priskomponenter inte skulle få utbetalas från de producentkooperativa mejerierna skulle den producentkooperativa företagsformen på sikt förlora sin attraktion för mjölkproducenterna. Den producentkooperativa företagsformen skulle i ett sådant läge kanske efterhand komma att ersättas av statliga mejerier i regleringsorganets regi, konsumentkooperativa mejerier eller av företag i aktiebolagsform, i vilka inte endast jordbrukare utan även andra kapitalplacerare skulle komma att överta ägandet.

Möjligheter till ett alternativt prissättningssystem för slaktdjur

Utredningen har även prövat alternativa prissättningssystem på slaktsidan. Som förut nämnts har de jordbrukskooperativa företagen drygt 80 % av den totala inhemska slakten medan resten eller knappt 20 % av marknaden kontrolleras av privata eller konsumentkooperativa slakterier. Sistnämnda företag är i regel koncentrerade till områden med stor slaktdjursproduktion. Slaktdjursproducenterna inom dessa områden har således redan i nuläget viss möjlighet att välja mellan olika slakteriföretag. Inom regioner med obetydlig slaktdjursproduktion – dvs. glesbygder, främst Norrland – finns i regel knappast utrymme för mer än ett slakteri inom varje upptagningsområde.

Som nämnts knyts den primära prissättningen i nuvarande system till ostyckade slaktkroppar. Huvuddelen av förädlingen ligger således, i motsats till vad som gäller för mejeriprodukter, efter prisregleringsledet. Härigenom intar slakten ett mellanläge mellan å ena sidan prissättningen för vegetabilier och å andra sidan prissättningen för mejeriprodukter, eftersom prissättningen ligger jämförelsevis nära producentprisledet. Biprodukternas bidrag till betalningsförmågan för slaktdjur är större än vad som är fallet för mejeriprodukterna.

Huvudproblemet vid en MMB-prissättning för slaktprodukter är, på sam-

ma sätt som för mejeriprodukter, hur man skall behandla priskomponenterna c och d, dvs. nettoresultatet från vidareförädlingsverksamheten samt de vinster eller förluster som uppkommer för slakterier med andra kostnadsnivåer inom primärslakten än de marginaler som fastställs av regleringsorganet.

Priskomponent c skulle kunna kontrolleras av regleringsorganet och fördelas lika på alla jordbrukare om hela denna slakterisektor ägdes av staten, eller om dess vinster indrogs till staten. I annat fall skulle dessa belopp komma att betalas ut av slakterierna till jordbrukarna vid sidan av regleringsorganets pris.

Slakteriernas vinster eller förluster vid de av staten fastställda marginalerna (priskomponent d) skulle, om de finge påverka avräkningspriserna genom en ut- eller inbetalning vid sidan av regleringsorganets pris, i praktiken innebära att man får samma betalning som i nuvarande system.

På samma sätt som angetts i fråga om mjölkprodukter kan följande lösningar tänkas på dessa problem:

- Regleringsorganet utjämnar helt eller delvis resultatet mellan olika slakterier. Härigenom reduceras eller upphör stimulansen till fortsatta effektiviseringar.
- Staten övertar alla slakterier i landet.
- Alla slakterier ombildas till aktiebolag.

Av den redovisade skissen till MMB-prissättning för slaktdjur framgår att problemen blir i princip desamma som för mjölken.

15.2.6 *Överväganden och förslag*

Utredningen anser att den ägar- och företagsstruktur som råder inom mejeri- och slakterinäringarna å ena sidan har inneburit effektivitetsfördelar genom stordrift samt planmässighet i uppsamling, förädling och distribution etc. Å andra sidan kan bristen på konkurrens, särskilt på mjölksidan, tänkas innebära risker för att effektiviteten efter hand inte blir så hög. Mot denna bakgrund har utredningen undersökt möjligheterna till att föra över prissättning och prisreglering för mjölk- och köttprodukter från partiprisledet till producentprisledet. Som utgångspunkt för en sådan prissättning har tagits det tidigare i Storbritannien tillämpade prissättningssystemet för mjölkprodukter, det s. k. Milk Marketing Board-systemet.

Milk Marketing Board-prissättningen för mjölk i Storbritannien kan sägas ha varit en lämplig metod att uppnå eftersträvade priser till jordbrukarna i en situation då mejerierna helt ägdes av privata företagare. Motsvarande mål har i Sverige uppnåtts på ett annat sätt, nämligen genom den producentkooperativa företagsformen.

En övergång till en prisreglering i avräkningsprisledet för *mjölk och mjölkprodukter* i Sverige är enligt utredningens uppfattning i och för sig tekniskt sett möjlig. För jordbrukarna skulle en tillfredsställande pris- och leveranstrygghet kunna bibehållas. Den skulle inte garanteras av jordbrukarnas egna producentkooperativa mejeriföretag utan av det statliga regleringsorganet.

Övergången skulle emellertid medföra omfattande statliga regleringar av

förädlingsindustrin, vilkas konsekvenser för nuvarande företagsformer är svåra att överblicka. Det är dessutom ovisst vilka verkningar en sådan övergång skulle få för effektivitet och produktutveckling. De eventuella fördelar som skulle uppnås torde inte vara av en sådan betydelse att de skulle motivera en övergång från nuvarande partiprisreglering av mjölkprodukterna, vilken enligt hittillsvarande erfarenheter inte kunnat konstateras medföra några direkta olägenheter.

Möjligheterna att bedöma ett MMB-systems innebörd tillämpat på prisregleringen för *slaktprodukter* försvåras av att någon sådan tillämpning f. n. inte torde existera någonstans. Prissättningen på slaktdjur sker redan rätt nära producentprisledet. Då dessutom i princip samma svårigheter skulle uppstå som har redovisats i fråga om mjölkprodukter anser jordbruksutredningen att någon överföring av prissättningen för slaktdjur till avräkningsprisledet inte heller bör företas.

De risker för att bl. a. effektivitetsutvecklingen inom mejerier och primärslakterier vid nuvarande prissättning i partiprisledet i framtiden eventuellt skulle kunna utvecklas sämre än önskvärt kan enligt utredningens uppfattning i stort sett elimineras genom följande åtgärder:

- Vid prisöverläggningarna bör, på sätt som redan i viss utsträckning har påbörjats under nuvarande prisregleringsperiod, anges hur överenskomna belopp till jordbruket skall fördelas mellan jordbrukarna i form av höjda producentpriser och det primära förädlingsledet som kompensation för ökade kostnader.
- I efterhand bör den faktiska utvecklingen av dessa båda komponenter analyseras. Härvid bör krav uppställas på en skälig effektivitetsutveckling inom förädlingsledet, på samma sätt som nu sker i fråga om jordbruket. Genom dessa åtgärder blir det möjligt att konstatera, och vid senare prisöverläggningar beakta, skäligheten av den faktiska kostnadsutvecklingen inom den del av förädlingen som ligger före prisregleringsledet.
- De föreslagna analyserna av kostnads- och effektivitetsutvecklingen m. m. bör i första hand avse hela mejeri- resp. slakteribranschen, men bör även kunna utsträckas till enskilda större företagsenheter, t. ex. olika mejeri- resp. slakteriföreningar. Det ligger i sakens natur att de årliga analyserna måste göras mera översiktliga. Mera ingående undersökningar bör dock ske med vissa tidsintervall (typ industriverkets tidigare citerade undersökning av slakteribranschen).
- Jordbruksutredningen anser att statens jordbruksnämnd, i egenskap av huvudmyndighet för prisregleringen, bör ansvara för att de föreslagna analyserna genomförs. För vissa av de föreslagna beräkningarna är det naturligt att jordbruksnämnden liksom hittills skett anlitar SPK.

För att garantera en *tillfredsställande konkurrens* inom förädlingsledet bör enligt utredningens uppfattning statsmakternas insyn i konkurrensförhållandena ökas och möjligheterna till erforderliga ingripanden vid eventuellt uppkommande missförhållanden förbättras.

NO:s verksamhet omfattar ej de konkurrensbegränsningar som kan ingå som ett led i en offentlig reglering och inte heller sådana av enskilda sammanslutningar eller företagare anordnade konkurrensbegränsningar som utgör en förutsättning för den offentliga regleringens tillämpning, eller en

ofrånkomlig och förutsedd följd av denna. Det får emellertid inte anses uteslutet att missförhållanden kan uppkomma till följd av sådana konkurrensbegränsningar som faller utanför NO:s ämbetsområde. Det bör inom ramen för jordbruksprisregleringen finnas möjlighet att pröva och vid behov ingripa mot sådana missförhållanden. Det bör ankomma på jordbruksnämnden att bereda och besluta i här angivna frågor. Nämnden bör kunna agera på eget initiativ eller på klagomål av enskild part. Vid beredning av hithörande frågor bör nämnden lämpligen ha tillgång till expertbiträde från de pris- och konkurrensvårdande myndigheterna. Beslut i frågor av denna art bör fattas av nämnden i plenum.

I allmänhet torde kunna förutsättas att berört företag frivilligt rättar till missförhållanden enligt jordbruksnämndens beslut. Om så ej sker bör nämnden få vidta lämpliga åtgärder inom jordbruksprisregleringens ram.

Vad beträffar framförda synpunkter på noteringsunderlaget för bl. a. slaktdjur samt jordbruksnämndens åtgärder vid prisgränserna hänvisas till avsnitt 15.3 resp. kap. 16.

15.3 Gränsskyddets utformning

15.3.1 *Inledning*

Gränsskyddet utgörs i första hand av avgifter på importerade jordbruksprodukter. Det avskärmar den inhemska marknaden från världsmarknaden, där prisnivån vanligtvis har varit lägre än på hemmamarknaden. Tack vare gränsskyddet kan den åsyftade prisnivån på jordbruksprodukter upprätthållas inom landet.

I jordbruksutredningens direktiv berörs inte gränsskyddet men anförs att utredningen bör överväga principerna för prisregleringssystemets utformning. Vid en världsmarknadsprislinje i dess renodlade form skulle behovet av ett gränsskydd helt bortfalla. Enligt sitt uppdrag har utredningen undersökt möjligheterna att tillämpa en sådan prislinje, men funnit att nuvarande mellanprislinje bör bibehållas (se kap. 14).

15.3.2 *Gränsskyddets hittillsvarande utformning*

Gränsskyddet för jordbruksprodukter och vissa fodermedel handläggs av prisregleringsmyndigheten, statens jordbruksnämnd, och utgår i form av s. k. införselavgifter, i princip ett slags tullar. Ett system med införselavgifter har i stort sett tillämpats under hela efterkrigstiden. T. o. m. regleringsåret 1955/56 var avgifterna i huvudsak rörliga. Dessutom utnyttjades kvantitativa importrestriktioner.

Efter förslag av 1952 års jordbruksprisutredning, (SOU 1954:39) infördes år 1956 ett system med införselavgifter som var fasta så länge den inhemska prisnivån befann sig mellan vissa s. k. prisgränser. Samtidigt fastställdes s. k. *mittpriser*, som i princip skulle motsvara de inhemska priser som skulle ge jordbrukarna åsyftad inkomstnivå. För konsumtionsmjölk fastställdes endast en övre prisgräns. Vidare fastställdes nedre och övre prisgränser som

låg 10–15 %, i enstaka fall 20 %, under resp. över mittpriserna. Införselavgifternas storlek bestämdes sedan som skillnaden mellan mittpriserna och världsmarknadspriserna enligt särskilda noteringar för resp. vara.

Grundtanken bakom det införda systemet med prisgränser och fasta införselavgifter var att prisutvecklingen på världsmarknaden mera direkt än tidigare skulle tillåtas påverka priserna inom landet och därmed också den inhemska produktionens omfattning. Härigenom skulle en mer samhällsekonomiskt anpassad produktion kunna uppnås utan att jordbrukets intressen eftersattes. Så länge priserna inom landet låg mellan prisgränserna skulle de internationella prisrörelserna fritt få påverka hemmamarknadens priser. Med ett gränsskydd i form av fasta införselavgifter varierar de inhemska priserna mellan prisgränserna på grund av ändrade världsmarknadspriser eller ändrad marknadssituation inom landet.

År 1959 skedde en ny översyn av mittpriser, införselavgifter och prisgränser för olika produkter. Därefter har införselavgifter och prisgränser ändrats dels vid varje prisregleringsperiods början i enlighet med inkomstpolitiska och marknadsmässiga krav m. m., dels under resp. prisregleringsperioder enligt mera automatiskt verkande regler. Under prisregleringsperioden 1974/75–1976/77 kan införselavgifter och prisgränser ändras två gånger per år, nämligen den 1 januari och den 1 juli. De prishöjningar som vid varje tillfälle beslutas kan reduceras i konsumentprisledet genom att budgetmedel (livsmedelssubventioner) tillförs regleringen.

Den *nedre prisgränsen* syftar till att skydda producenterna. Om det inhemska priset på en vara sjunker under nedre prisgränsen till följd av fallande världsmarknadspriser skall det svenska priset stödjas genom en höjning av införselavgiften. Den maximala höjning som jordbruksnämnden därvid kan företa är fastlagd genom regeringsbeslut. I undantagsfall kan kvantitativ importreglering tillgripas efter beslut av regeringen. Underskrids prisgränsen till följd av pristryckande överskott inom landet, samtidigt som import av betydelse inte förekommer, bör viss återhållsamhet iakttas med prisstödjande åtgärder.

Den *övre prisgränsen* utgör ett skydd för konsumenterna. Om det inhemska priset överskrider denna gräns, avtrappas införselavgiften och exportbidrag utbetalas inte. Exportavgift kan påläggas och kvantitativ exportreglering i undantagsfall införas.

För kött och fläsk kan fr. o. m. år 1967/68 införselavgifterna ändras redan när de inhemska priserna passerat in i en intill prisgränserna placerad övre resp. nedre buffertzon. De åtgärder som vidtas i syfte att förhindra att det inhemska priset passerar prisgränserna utgör inte någon absolut garanti för att så inte blir fallet. För vissa produkter, främst matpotatis, ägg och broiler, har marknadsförhållandena inom landet större betydelse för prisnivån än införselavgifternas storlek. Den införselavgift som skall gälla för en produkt så länge priset ligger mellan prisgränserna kallas normalavgift.

För några produkter, nämligen brödsäd, fodersäd och socker, har systemet med fasta införselavgifter och inhemska priser som är rörliga mellan prisgränser efterhand slopats. I stället söker man åstadkomma en stabil inhemsk prisnivå med hjälp av rörliga införselavgifter, vilkas nivå anpassas till förändringar av världsmarknadspriserna. För fodermedel (närmast oljekraftfoder) har införselavgifterna hela tiden varit rörliga.

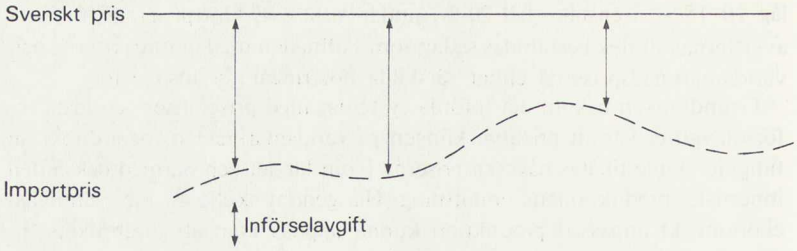


Diagram 15.2 Schematisk illustration av systemet med rörliga införselavgifter.

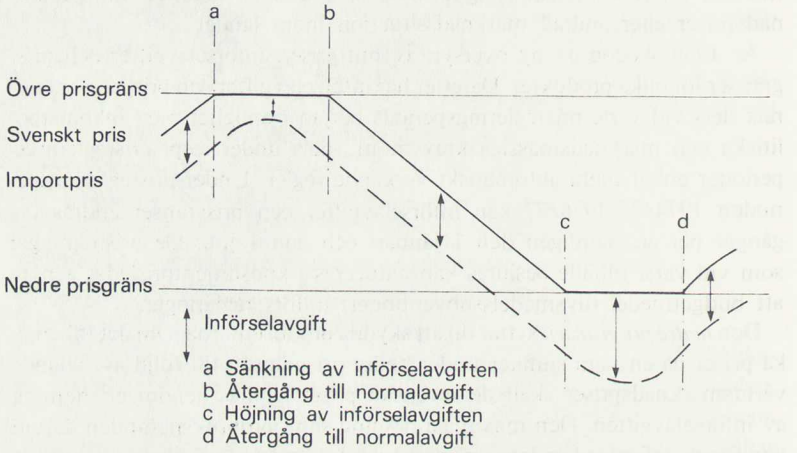


Diagram 15.3 Schematisk illustration av systemet med inom prisgränser fasta införselavgifter.

Systemen med fasta resp. rörliga införselavgifter illustreras i diagram 15.2 och 15.3.

För att kunna bedöma i vilken utsträckning eftersträvade priser uppnås för de jordbruksprodukter som omfattas av prisregleringen, resp. vidta föreskrivna gränsskyddsändringar vid prisgränserna m. m., behöver statens jordbruksnämnd ett representativt och tillförlitligt noteringsunderlag. Därför samlar jordbruksnämnden regelbundet in prisnoteringar för olika jordbruksprodukter. Med dessa noteringar som underlag beräknas s. k. *prisbevakningspriser,* vilka inom den prisreglerande verksamheten används som mått på den inhemska prisnivån på resp. produkter. Prisbevakningspriserna utgörs i några fall av genomsnittspriser för den svenska marknaden. De baseras dock oftare på noteringar från dominerande produktions- eller avsättningsområden. Prisnoteringarna, som kan betraktas som prisledande för hela den inhemska marknaden registreras i flertalet fall primärt av de marknadsförande enheterna inom jordbrukets föreningsrörelse. För produkter med rörliga införselavgifter krävs för regleringen dessutom ett underlag i form av internationella noteringar.

Det ligger i sakens natur att gränsskyddet måste utgå i det led i vilket utrikeshandeln sker. Detta innebär för animaliska jordbruksprodukter normalt varor som undergått viss förädling, medan vegetabiliska produkter

ofta är föremål för utrikeshandel i oförädlat skick. För animaliska produkter skyddas således partipriserna för t. ex. smör, ost, hela och halva kroppar av nötkreatur, svin, etc. För vegetabilier skyddas däremot odlarpriserna på t. ex. spannmål, oljeväxtfrö och matpotatis.

Flertalet jordbruksprodukter kan bli föremål för utrikeshandel i mer eller mindre förädlat skick. Så kan t. ex. utrikeshandel ske med levande slaktdjur. Vanligare är emellertid att produkterna förekommer på världsmarknaden i en mera förädlad form än de varor vars prisnivå registreras med s. k. prisbevakningspriser och skyddas genom det primära gränsskyddet. Som exempel härpå kan nämnas mjöl och brödprodukter, vegetabiliska oljor och margarin samt styckat kött och köttkonserver. För att möjliggöra en inhemsk vidareförädling av de primärt skyddade jordbruksprodukterna måste ett gränsskydd även finnas för mera högförädlade jordbruksprodukter. Detta skydd är vanligtvis schablonmässigt konstruerat. Det kräver således inget separat system med prisbevakningspriser m. m. utan kopplas till skyddet för råvaran genom ett tekniskt betingat omräkningstal.

Så länge världsmarknadens priser var låga och relativt stabila, vilket i stort sett var fallet under perioden 1956–1969, var det nödvändigt att successivt höja det svenska jordbrukets gränsskydd för att uppnå avsedda prishöjningar för jordbruket. Under tiden efter år 1969 har gränsskyddet så som det registreras sjunkit något. Detta beror dels på att VM-priserna blivit högre, dels på att jordbruket i betydande utsträckning tillförts överenskomna prishöjningar i form av statliga budgetmedel i stället för genom höjningar av prisregleringspriserna.

Införselavgiftsmedel från import av jordbruksprodukter (se tabell 15.1) utgör statliga intäkter och får användas för olika prisregleringsändamål med belopp som statsmakterna beslutar för varje år. Därvid fastställs en s. k. fördelningsplan för hur beloppen skall fördelas mellan regleringsföreningarna.

När nuvarande prisgränssystem infördes år 1956 förelåg en relativt omfattande världshandel med viktigare jordbruksprodukter. Storbritannien och Västtyskland var de största importländerna, medan Nederländerna och Danmark var de största exportländerna. Sverige kunde vid behov importera flertalet jordbruksprodukter från Danmark till världsmarknadspriser. Det ansågs att världsmarknadspriserna, sett över en längre tidsperiod, då i stort avspeglade exportländernas produktionskostnader, eftersom bl. a. Danmark och Nederländerna vid denna tidpunkt saknade en prisreglering i avsikt att skilja hemmamarknads- och exportpriser åt.

Förhållandena har därefter förändrats, främst genom tillkomsten av EG-marknaden under 1960-talet, och genom Danmarks, Storbritanniens och Irlands inträde i denna marknad under 1970-talet. En stor del av den tidigare världshandeln, framför allt på animaliska produkter, utgör därför numera internhandel inom EG. Den kvarvarande egentliga världshandeln utgörs främst av vegetabiliska produkter. De priser som tillämpas är, speciellt för animaliska produkter, inte längre ett uttryck för produktionskostnadernas höjd i exportländerna. För spannmål har minskad lagring medfört en instabilare prisnivå än tidigare.

Tabell 15.1 Influtna införselavgifter från import av jordbruksprodukter efter avdrag för restitution, milj. kr

Varuslag	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
Brödsäd, mjöl och gryn	12,0	7,7	7,1	0,4	0,3	1,1
Potatis	7,8	6,9	7,5	–	6,1	7,7
Stärkelse och stärkelseprodukter	6,2	3,0	1,8	6,9	1,2	2,4
Ärter, bönor	2,1	1,7	1,5	1,3	0,2	0,9
Fettvaror (fettvaruavgift[a])	110,6	138,0	113,3	42,5	51,7	172,9
Mjölk och mejeriprodukter	38,8	32,7	37,8	34,8	45,8	53,5
Slakt- och charkuteriprodukter, levande djur	118,6	144,1	149,6	104,6	131,2	171,0
Ägg, äggprodukter, fjäderkött	3,3	1,4	1,8	1,0	1,2	2,9
Fodermedel	74,9	83,5	99,4	20,7	25,1	98,8
Totalt	374,3	419,0	419,8	212,2	262,8	511,2
därav reserverat för:						
utbytesexport	12,9	8,2	9,3	2,7	7,6	10,6
fettvaruregleringen[b]	–	–	–	–	18,0	54,7

[a] Ej på de kvaniteter som enligt avtal mellan regleringsföreningen Sveriges Oljeväxtintressenter och margarinindustrin köps av industrin.

[b] Höjningar av fettvaruavgiften fr. o. m. den 1 juli 1974 och 1975.

Inom Sverige har fr. o. m. den 1 januari 1973 införts livsmedelssubventioner och prisstopp på vissa baslivsmedel (kött, fläsk, mjölk, mjölkpulver och ost samt senare även på mjöl och bröd). Prisstoppet har medfört att prisgränssystemet satts ur funktion vad avser åtgärder vid den övre prisgränsen. Nu gällande prisreglering förutsätter emellertid fortfarande att de inhemska priserna dels skall kunna ändras, i regel höjas, två gånger per år, dels skall följa världsmarknadsprisernas rörelser även uppåt. Beslutade prishöjningar har fått genomföras delvis genom att stoppriserna höjts och delvis genom ökade statliga pristillägg till jordbrukarna. De inhemska priser som skulle förelegat om prisstopp inte hade rått måste uppskattas. De medel som tillförs jordbruket till följd av världsmarknadsprisernas rörelser uppåt ovanför stoppriserna benämns prisstoppsersättning. För att import i vissa lägen skall kunna komma till stånd till gällande stoppriser måste erlagda införselavgifter delvis återbetalas till importörerna.

15.3.3 *Överväganden och förslag*

Bl. a. mot bakgrund av ovan redovisade förändringar i förutsättningarna för prisregleringen anser utredningen att nuvarande prisgränssystem bör mo-

difieras i vissa hänseenden.

För åtgärder i samband med *gränsskyddets handläggning* svarar f. n. prisregleringsmyndigheten på jordbrukets område, statens jordbruksnämnd. Utredningen finner inga skäl föreslå någon ändring härvidlag.

I fråga om *gränsskyddets utformning* föreligger två huvudalternativ. Fasta införselavgifter innebär som nämnts att priserna inom landet varierar med VM-priserna. Variationerna kan som nu begränsas med ett prisgränssystem. Rörliga införselavgifter möjliggör att prisnivån inom landet kan hållas stabil. Tekniskt sett kan prisgränssystem konstrueras som medger såväl mycket stora som praktiskt taget inga prisvariationer. Frågan om prisregleringspriserna bör vara rörliga inom vissa gränser eller helt fasta kan enligt utredningens uppfattning ses från olika parters intressen.

För jordbrukarna möjliggör en relativt stabil producentprisnivå inom landet en säkrare planering och minskat risktagande. Därigenom kan en önskvärd specialisering av produktionen främjas, vilket kan leda till en bättre lönsamhet för jordbrukarna och/eller lägre konsumentpriser. Samtidigt är det angeläget att en viss prisrörlighet föreligger så att marknadsmässigt motiverade prisändringar kan genomföras. Från jordbrukets synpunkt är dock ett system med relativt begränsade prisrörelser att föredra.

Även för konsumenterna är det angeläget att priserna kan hållas på en jämförelsevis stabil nivå. För importerande handel samt viss livsmedelsindustri som är beroende av importerade råvaror har hittills ansetts att planeringen underlättas av att införselavgifterna är fasta, vilket innebär inom vissa gränser rörliga priser.

Ur samhällsekonomisk synvinkel måste hänsyn även tas till andra förhållanden än de som ovan anförts. Fasta införselavgifter medger att de internationella priserna inom vissa gränser direkt påverkar priserna inom landet. Om de internationella prisfluktuationer som härvid överförs till den inhemska marknaden är av kortsiktig natur, vilket numera ofta är fallet, i varje fall för animalier, är någon anpassning av den inhemska produktionen till denna prisbild varken möjlig eller önskvärd. En anpassning av produktionen till den mera långsiktiga prisutvecklingen på världsmarknaden har tidigare ansetts ge samhällsekonomiska fördelar. En sådan anpassning kan uppnås även om priserna för jordbruksprodukter fastställs för längre perioder.

För jordbruksprisregleringens administration är systemet med priser som är rörliga inom vissa gränser att föredra, emedan täta gränsskyddsändringar kan undvikas. Administrationen av nuvarande prisstopp innebär som i det föregående redovisats vissa problem för jordbruksprisregleringen. Dessa problem skulle kunna undvikas om priserna gjordes helt stabila genom rörliga avgifter.

I det följande diskuteras gränsskyddets utformning separat för olika produkter.

Priserna på köpfodermedel, dvs. oljekraftfoder, importmajs m. m. bör i princip bibehållas fasta med hjälp av rörliga införselavgifter för att animalieproduktionens villkor inte skall bli alltför osäkra. Även odlarpriserna på fodersäd bör hållas fasta av samma skäl. Som en följd härav blir det nödvändigt att med hjälp av rörliga avgifter upprätthålla fasta odlarpriser även för brödsäd. Över huvud taget finns det knappast anledning att låta priserna för olika vegetabiliska produkter under säsongen påverkas av världs-

marknadsprisernas variationer. En fast inhemsk prisnivå, i vissa fall följande en prisstegringsskala under året för att stimulera till ett jämnare utbud, synes därför böra bibehållas för i princip samtliga vegetabilier.

För de animaliska produkterna kan prisregleringspriserna f. n. röra sig mellan prisgränser som ligger 10–15 % från mittpriserna. Prisrörligheten uppåt begränsas dock för kött och fläsk samt ost av rådande prisstoppsnivåer. Med den ökande prisinstabilitet som f. n. och i framtiden kan väntas komma att karakterisera världsmarknaden, bl. a. genom EG:s utvidgning under senare år, är det enligt utredningens uppfattning motiverat att begränsa variationerna i den inhemska prisnivån på animalier. Detta gäller särskilt för produkter vars produktion i hög grad sker i specialiserade företag (fläsk, ägg, broiler), för vilka prisvariationer inom nuvarande prisgränser kan utgöra en betydande riskfaktor. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att man vidtar åtgärder i syfte att begränsa den prisrörlighet för animaliska produkter som beror av VM-prisernas variation. Detta kan ske på olika sätt. Man kan t. ex. införa något snävare prisgränser än de som f. n. gäller, ett mera utbyggt system med buffertzoner, eller välja en kombination av dessa båda medel.

Det är som nämnts väsentligt att det *noteringsunderlag* som utnyttjas för att mäta prisbevakningsprisernas utveckling är av tillfredsställande kvalitet och att utnyttjade noteringar finns officiellt publicerade. En viss översyn av noteringsunderlaget bör enligt utredningens uppfattning fortlöpande företas av statens jordbruksnämnd. Primärt registreras prisnoteringarna av de företag som säljer resp. produkter, vanligtvis producentkooperativa förädlingsföretag. Noteringarna insamlas och sammanställs sedan av jordbruksnämnden. Utredningen har undersökt möjligheterna att överföra även den primära prisnoteringen till statens jordbruksnämnd, men funnit att nuvarande arbetsfördelning mellan noterande företag och jordbruksnämnden som sammanställande och i viss mån bearbetande organ torde kunna bibehållas.

Utredningen föreslår att nuvarande noteringsunderlag till prisbevakningspriserna för kött och fläsk bör göras mera representativt. Om möjligt bör de även inkludera andra än producentkooperativa slakteriers försäljningspriser.

Enligt nuvarande regler har statens jordbruksnämnd i de flesta fall frihet att avgöra om *åtgärder vid prisgränserna* behöver vidtas för att hålla priserna inom prisgränsintervallet. Endast om prisbevakningspriset passerat den övre prisgränsen är nämnden skyldig att ingripa. Jordbruksutredningen föreslår att nämnden även i detta läge ges frihet att bedöma om prisdämpande åtgärder skall företas. För att bistå jordbruksnämnden vid bedömningar av om marknadsläget motiverar ingripanden föreslås att allsidigt sammansatta marknadsbedömningsgrupper inrättas.

Någon mera övergripande *översyn av mittprisnivåns läge* i förhållande till den faktiska prisnivån för olika produkter har som förut nämnts inte skett sedan år 1959. Mittprisnivå och gränsskydd har i princip höjts lika mycket vid de olika tillfällen då jordbruket tillerkänts höjda priser på sina produkter. Den faktiska prisnivåns utveckling inom landet har emellertid dessutom påverkats av hur VM-priserna utvecklats. Utredningen finner det angeläget att en förnyad översyn företas av mittprisnivåerna för olika produkter.

Som redovisats i det föregående innebär det *prisstopp* som f. n. råder på

ett antal baslivsmedel vissa problem, eftersom priserna för dessa produkter enligt jordbruksprisregleringen i de flesta fall förutsätts kunna röra sig fritt mellan prisgränserna. Så länge som konsumentpriserna för de berörda produkterna hålls på en lägre nivå med hjälp av statliga medel, livsmedelssubventioner, kommer sannolikt prisstoppet eller någon annan form av prisövervakning att bibehållas. F. n. sysslar en särskild utredning, tillsatt av chefen för handelsdepartementet, med bl. a. de problem som prisstoppet på vissa baslivsmedel genom sin långvarighet har förorsakat (se kap. 14). Jordbruksutredningen understryker angelägenheten av att en harmonisering kan ske av jordbruksprisregleringen och den prisreglering och prisövervakning som berör vidareförädling och distribution och som handläggs av främst statens pris- och kartellnämnd.

15.4 Marknadsreglerande åtgärder

15.4.1 *Hittillsvarande syn på överskottsfrågan m. m.*

För jordbruksprodukter som framställs i en omfattning som överstiger avsättningsutrymmet inom landet kan den eftersträvade inhemska prisnivån endast uppnås om överskotten avlastas från den inhemska marknaden genom olika s. k. marknadsreglerande åtgärder, främst lagring och export[1]. Dessa åtgärder finansierar jordbruket i princip självt dels genom avgifter på produktionen, s. k. internavgifter, och dels genom att ta i anspråk statliga medel som jordbruket förhandlat sig till.

Enligt *1947 års jordbrukspolitiska beslut* skulle statens direkta befattning med avsättningen av jordbruksprodukter begränsas till minsta möjliga omfattning. Det skulle således ankomma på jordbruket att ta hand om uppkommande överskott och bära eventuella kostnader för deras avsättning[2]. Principen att jordbruket skall bära exportkostnaderna har gällt oförändrad alltsedan 1947.

Enligt *1967 års riktlinjer för jordbrukspolitiken* skulle överskotten på sikt elimineras. Intill dess att detta skett ansågs fortfarande behov föreligga av marknadsreglerande åtgärder. Marknadsregleringarna borde helt överföras till statlig regi. Överskottskostnaderna skulle liksom tidigare bäras av jordbruket och i princip belasta de produktionsgrenar där överskotten uppkommer.

Enligt *direktiven till 1972 års jordbruksutredning* är det angeläget att kostsamma överskott undviks. Utredningen bör undersöka vilka metoder som bör användas för att undvika en permanent överskottsproduktion. I direktiven anförs vidare:

> För såväl jordbrukarna som konsumenterna eller skattebetalarna är det av intresse att den jordbruksproduktion som vi av olika skäl anser behövlig i möjligaste mån konsumeras inom landet och inte behöver exporteras med stora förluster. Det blir nämligen konsumenterna och skattebetalarna som till sist får betala dessa förluster om inkomst- och standardmålsättningen för dem som är sysselsatta inom jordbruket skall kunna uppnås .....
>
> .... Liksom hittills bör de kostnader som uppkommer för avsättning av överskott återverka på jordbrukets intäkter och i princip belasta de produktionsgrenar där överskott uppkommer.

[1] Flertalet jordbruksprodukter har låg priselasticitet. Detta innebär att redan små överskott kan verka starkt prispressande.

[2] Exportkostnaden är i princip skillnaden mellan det pris som kan fås på den svenska marknaden och priset vid export.

15.4.2 *Nuvarande marknadsreglerande åtgärder*

Begreppet överskottsproduktion

Begreppen överskott och överskottsproduktion måste för att bli meningsfyllda relateras till ett på visst sätt angivet avsättningsutrymme. Detta kan anges som den normala marknaden för jordbruksprodukter, dvs. hela det inhemska avsättningsutrymmet. Så skedde också både år 1947 och 1967 då produktionsmålet fastställdes för hela jordbruksnäringen, genom att man utnyttjade den fredstida självförsörjningsgraden som mått på behövlig totalproduktion. Den totala självförsörjningsgraden uttrycktes i kalorier. Någon närmare fördelning av detta totala produktionsmål på olika produkter skedde inte, utom i fråga om mjölk och sockerbetor. Överskott för varje enskild produkt blev i stort sett vad som inte kunde avsättas inom landet till överenskomna prisregleringspriser.

För att kunna ange de kostnader som överskotten för enskilda produkter ger upphov till inom regleringsekonomin krävs emellertid en mera nyanserad syn på överskottsbegreppet. En möjlighet är att uppfatta all produktion som inte kan avsättas till normala priser som överskott. Överskottsproduktion definierad på detta sätt kan avsättas såväl inom landet som genom export. Exempel på mindre lönsam inhemsk avsättning av jordbruksprodukter är mjölkprodukter till foderändamål, fabrikspotatis till teknisk stärkelse och slakterifett till teknisk industri. Den vanligen underförstådda utgångspunkten att överskott skulle ge ett sämre ekonomiskt utbyte än resten av produktionen, dvs. betalas med ett lägre pris, behöver inte gälla i alla lägen.

Med överskott avses i det följande den del av produktionen som inte kan avsättas inom landet. I diagram 15.4 åskådliggörs de i det följande använda begreppen nettoöverskott, bruttoöverskott, utbyteshandel, utbytesimport, utbytesexport samt kompletteringsimport.

I fall A sammanfaller inhemsk konsumtion och produktion. Några överskott eller någon utrikeshandel förekommer inte.

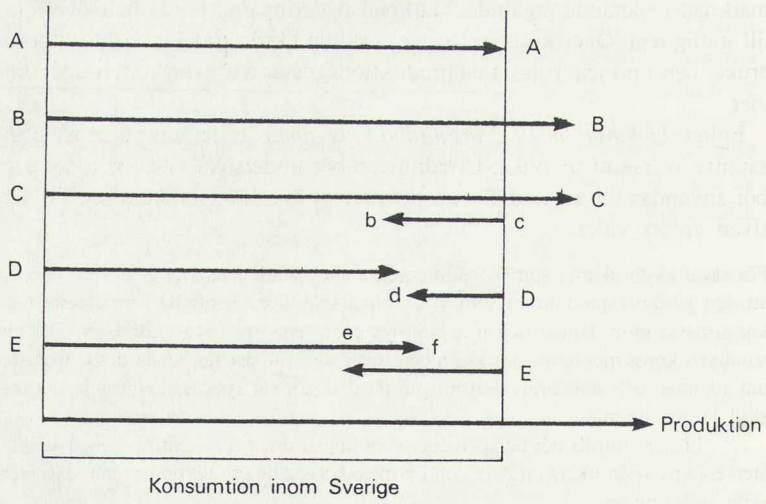


Diagram 15.4 Principskiss över olika överskottsbegrepp.

I fall B är produktionen större än konsumtionen, varför ett överskott utöver den inhemska konsumtionen uppkommer. Ingen import sker.

I fall C sammanfaller produktionen med fall B. Vid sidan av det egentliga överskottet förekommer viss ytterligare export på grund av att viss import tränger undan en del av den inhemska produktionen (sträckan b–c). Denna import kallas för utbytesimport och exporten av motsvarande kvantiteter för utbytesexport. Sammantagna utgör dessa båda komponenter utbyteshandeln för berörd vara. Hela exporten eller bruttoöverskottet definieras som sträckan b–C, dvs. utbytesexporten plus nettoöverskottet. Nettoöverskottet utgör den del av produktionen som överstiger konsumtionen (sträckan c–C).

I fall D förekommer ingen utbyteshandel och inga överskott, eftersom produktionen är mindre än konsumtionen. För att fylla ut underskottet och förse konsumtionsmarknaden med de produkter som efterfrågas sker en kompletteringsimport (sträckan d–D).

I fall E slutligen är produktionen liksom i fall D mindre än den inhemska konsumtionen. Samtidigt förekommer en viss utbyteshandel (sträckan e–f) som ger upphov till en export av motsvarande storlek.

De svenska jordbruksprodukterna kan grovt indelas efter dessa fem fall enligt följande:

Fall A Konsumtionsmjölk
Fall B Smör, mjölkpulver
Fall C Fläsk, fodersäd, brödsäd
Fall D Socker
Fall E Kött, ost, vegetabiliska oljor

Överskottens storlek kan även definieras i relation till något jordbrukspolitiskt uppställt produktionsmål som inte är relaterat till nuvarande fredstida avsättningsutrymme inom landet utan till t. ex. livsmedelsbehovet vid avspärrning eller krig *(beredskapsmålet)* eller till internationellt motiverade behov. Ett sådant produktionsmål kan uttryckas i en *standardkvantitet,* varvid endast produktion utöver denna kvantitet uppfattas som överskott.

I prisregleringssammanhang har hittills normalt hela bruttoöverskottet av jordbruksprodukter brukat uppfattas som överskott. Överskottens storlek för olika produkter har med andra ord bestämts av det inhemska avsättningsutrymmet efter beaktande av den import som kan förekomma. Hela den kostnad som regleringsekonomiskt uppkommer för exporten – exporterad kvantitet gånger skillnaden mellan inhemskt pris och exportpris – belastar således jordbruket. Motsvarande gäller för omhändertagande av överskott genom lagring. Det pris som jordbrukarna erhåller utgör därför en sammanvägning av priset för kvantiteter avsatta på den inhemska marknaden och priset för exporterade kvantiteter. Med undantag av kortare perioder under de senaste åren har exportpriserna för de flesta jordbruksprodukter legat lägre än motsvarande svenska prisreglerade priser.

Marknadsregleringarnas handläggning

De marknadsreglerande åtgärderna åvilade från början jordbrukets egna organisationer men har efter hand överförts till f. n. sju halvstatliga regleringsföreningar på jordbruksområdet. Till formen är regleringsföreningarna ekonomiska föreningar, vars medlemmar är intressenter från jordbrukskooperationen, konsumentkooperationen samt den enskilda handeln och industrin. I föreningarnas styrelser ingår förutom företrädare för nämnda intressenter statliga representanter som utses av regeringen. Föreningarnas verksamhet står under statens jordbruksnämnds överinseende och skall följa av nämnden givna direktiv, vilka grundar sig på beslut av regering och riksdag.

Regleringsföreningar av angiven typ finns på jordbruksområdet för följande sju varuområden:

- Spannmål: Svensk spannmålshandel.
- Oljeväxter: Sveriges oljeväxtintressenter.
- Socker: Svensk sockerhandel.
- Potatis: Sveriges potatisintressenter.
- Mjölkprodukter: Föreningen för mejeriprodukter.
- Kött och fläsk: Svensk kötthandel.
- Ägg och fjäderfäkött: Svensk ägghandel.

Regleringsföreningarnas verksamhet syftar i första hand till att motverka att utbudet av jordbruksprodukter överstiger efterfrågan inom landet vid den prisnivå som möjliggörs av gränsskyddet för resp. produkt. Verksamheten består främst av finansiering av lagring och export av produktionsöverskott inom olika varuområden, men omfattar i vissa fall även inlösen av en del av (Svensk spannmålshandel) eller hela (Sveriges oljeväxtintressenter) produktionen inom resp. varuområde. Föreningen för mejeriprodukter handhar även den s. k. interna prisutjämningen mellan olika mjölkprodukter.

Överskottens storlek

Nettoöverskottens utveckling under perioden 1951–1975 för viktigare jordbruksprodukter har närmare beskrivits i kap. 8. Överskotten är numera koncentrerade till spannmål, vissa mjölkprodukter samt fläsk. Även ägg och fjäderfäkött uppvisar tendenser till överskott. Nämnvärda underskott föreligger endast för socker, ost samt kött (nöt och kalv). För matpotatis och numera även margarinråvaror råder i stort sett full självförsörjning.

I tabell 15.2 redovisas prognoser över export och import för olika jordbruksprodukter omkring år 1980. Prognoserna har framtagits under år 1976 av lantbruksekonomiska samarbetsnämndens sektorsgrupp. Enligt dessa prognoser skulle spannmålsexporten komma att öka ytterligare något, medan för övriga produkter inga större förändringar emotses.

Tabell 15.2 Import och export av viktagare jordbruksprodukter 1975/76[a] samt prognos 1980, milj. kg

	1975/76		Prognos 1980	
	Import	Export	Import	Export
Brödsäd	7	785	10	835
Fodersäd	81	192	55	246
Veg. fetter och oljor	84	44	..	40
Oljeväxtfrö	–	115	–	110
Matpotatis	158	13	5	34
Socker	99	14	50	14
Smör	0	9	0	10
Mjölkpulver	1	18	0	9
Ost	17	4	16	2
Kött	22	3	16	1
Fläsk	9	35	5	35
Ägg	0	2	0	2
Fjäderfäkött	0	0	0	0

[a] Prel. uppgifter avseende regleringsåret 1 sept. 1975–31 aug. 1976.
Källor: Statens jordbruksnämnd samt lantbruksekonomiska samarbetsnämndens sektorsgrupp: Jordbruk, sektorbeskrivning och framtidsbedömningar.

De marknadsreglerande åtgärdernas kostnader

I tabell 15.3 redovisas regleringsföreningarnas exportkostnader för olika grupper av jordbruksprodukter under senare år samt deras totala kostnader för lagring.

Regleringsföreningarnas kostnader för exporten av överskott har under den redovisade perioden varierat mellan 250 och 780 milj. kr. Om överskottsproduktionen hade kunnat avsättas inom landet till inhemska priser

Tabell 15.3 Regleringsföreningarnas kostnader för export och lagring milj. kr

	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
Exportkostnader						
Spannmål	180	389	307	1	178	186
Oljeväxter inkl. olja[a]	48	87	100	38	38	127
Potatis	–	–	–	–	1	–
Mjölkprodukter[b]	19	20	60	56	51	41
Kött och fläsk	203	266	272	144	81	37
Ägg	9	18	16	12	21	14
Exportkostnader, totalt	459	780	755	251	370	405
Lagringskostnader, totalt	49	57	41	51	106	78

[a] Beräknade belopp.
[b] Exkl. mjölkpulver.
Källa: Regleringsföreningarnas årsredovisningar.

hade jordbrukarnas intäkter varit motsvarande större, dvs. drygt 10 % större under åren 1971/72 – 1972/73 och 3–4 % större under perioden 1973/74 – 1975/76.

Fram till den internationella prisuppgången 1973/74 var exportkostnaderna stora, särskilt för spannmål och fläsk. Under åren 1973/74–1974/75 har den omfattande exporten av vegetabilier endast medfört obetydliga exportkostnader, eller periodvis vinster. Även exportkostnaderna för animaliska produkter var låga under dessa år, delvis beroende på minskande exportvolymer när den inhemska konsumtionen ökade p. g. a. införda livsmedelssubventioner, delvis beroende på något förbättrade exportpriser.

Även om överskottsproduktionen vanligtvis verkar sänkande på producentpriserna och kan medföra påfrestningar inom regleringsekonomin kan den vara värdefull från både samhällsekonomisk och de enskilda jordbrukarnas synpunkt, eftersom handelsbalansen förbättras och jordbrukarnas totalintäkter stiger. De totala exportintäkterna för jordbruksprodukter har under perioden 1972/73–1975/76 varierat mellan 1,1 och 2,0 miljarder kr.

De marknadsreglerande åtgärdernas finansiering

Kostnaderna för regleringsföreningarnas verksamhet finansieras med interna avgifter och statliga medel (se kap. 12). I princip skall kostnaderna för exporten av överskotten bäras av jordbruket. Så blir också fallet vare sig man nyttjar medel i form av internavgifter på produkter med överskott eller statliga medel som tillförs jordbruket i stället för prishöjningar.

Enligt direktiven bör jordbruket liksom hittills bära kostnaderna för överskottsproduktionen, och kostnaderna bör i princip belasta de produktionsgrenar där överskott uppkommer. Frågan i vilken utsträckning jordbrukarna bär överskottskostnaderna är beroende av om de kan anses ha uppnått avsedd inkomstnivå. Eftersom inkomstmålet numera inte är lika noggrant angivet som t. ex. under perioden 1956–1965 är det inte möjligt att ange om det har uppnåtts. Härigenom kan man inte heller entydigt avgöra om det är jordbrukarna eller konsumenterna (ev. som skattebetalare) som på längre sikt står för exportkostnaderna. Under varje prisregleringsperiod påverkar däremot variationer i överskottskostnaderna direkt jordbrukets förhållanden, dvs. producentpriserna.

För finansieringen av lagringen utnyttjas även krediter av olika slag, bl. a. från statliga investeringsanslag. Räntan för dessa statliga krediter överstiger i regel gällande diskonto med 0,5 procentenheter.

De *statliga medel* som utnyttjas för de marknadsreglerande åtgärdernas finansiering är av följande tre slag:

- Införselavgiftsmedel från import av jordbruksprodukter och livsmedel får användas för olika prisregleringsändamål med belopp som riksdagen beslutar för varje år[1]. Därvid fastställs de belopp som skall tillföras regleringsföreningarna efter en särskild s. k. fördelningsplan. Denna omfattar 267,2 milj. kr. plus inflytande fodermedelsavgifter fr. o. m. regleringsåret 1976/77. Huvuddelen av de influtna införselavgifterna kommer från slakt- och charkuteriprodukter, fettvaror, fodermedel och mejeriprodukter (tabell 15.1).

[1] Det uttalades 1967 att tilldelningen av införselavgiftsmedel till prisregleringarna medger att konsumentpriserna kan hållas något lägre än vad en fullständig "högpris-linje" skulle inneburit.

- Livsmedelssubventionerna tillfördes till en början i sin helhet regleringsföreningarna på mejeri- och köttområdet, och härigenom kunde internavgifterna sänkas i motsvarande mån. För kött betalas numera större delen av subventionsbeloppet direkt från jordbruksnämnden till slakterierna och tillförs jordbrukarna i form av s. k. pristillägg.
- Bland övriga statliga medel som kan tillföras regleringsföreningarna ingår vissa medel utom fördelningsplanen, ersättning för beredskapslagring av spannmål m. m.

Interna avgifter tas ut på produktionen av vissa jordbruksprodukter. Avgifterna betalas in till statens jordbruksnämnd, som i sin tur handhar utbetalningen till resp. regleringsförening. Inom varuområdena mjölk och kött sker numera en avräkning mellan till jordbruket utbetalade livsmedelssubventioner och från jordbruket betalade interna avgifter. Eftersom de förra är större än de senare har slaktdjursavgifterna helt försvunnit och nivån för utjämningsavgifterna på olika mjölkprodukter har reducerats. Följande olika slag av interna avgifter uttas för närvarande:

Vara	Typ av intern avgift
Brödsäd	Förmalningsavgifter
Oljeväxtfrö	Fettvaruavgifter
Potatis	Areal- och leveransavgifter
Mjölkprodukter	Utjämningsavgifter
Kött och fläsk	Slaktdjursavgifter (uttas numera genom en reducering av pristilläggen)
Ägg	Kläckningsavgifter

Avgifterna påverkar i en del fall producentpriserna direkt, men i andra fall endast indirekt. Exempel på avgifter som direkt påverkar producentpriserna är slaktdjursavgifterna eller användning av subventionsmedel som leder till motsvarande sänkning av pristillägget till producent. Exempel på avgifter som inte i alla lägen påverkar avräkningspriserna är förmalningsavgifterna, som betalas av kvarnarna men reellt belastar konsumentpriset på mjöl. Utjämningsavgifterna på olika mjölkprodukter är speciella genom att de i huvudsak används för intern prisutjämning mellan olika mjölkprodukter. Därav följer att de till större delen inte belastar mjölkens avräkningspris utan i stället utgör en förutsättning för att detta pris skall kunna upprätthållas. För några produkter, t. ex. fodersäd, har administrativa möjligheter inte funnits för en avgiftsfinansiering av exportkostnaderna.

15.4.3 *Överväganden och förslag*

Överskottens framtida storlek

Till grund för utredningens förslag angående den framtida handläggningen och finansieringen av eventuella överskott av jordbruksprodukter måste läggas en bedömning av hur stora dessa överskott kan förväntas bli. Inom

jordbruksutredningen har två olika expertgrupper, expertgruppen för internationella frågor och produktionsmålsgruppen, behandlat frågor av betydelse för utredningens syn på produktionens och överskottens lämpliga framtida storlek. De båda expertgruppernas bedömningar och utredningens överväganden i anslutning härtill har redovisats i kap. 1 samt 6–11. Produktions- och konsumtionsprognoser för olika jordbruksprodukter återfinns i kapitel 16. I tabell 15.2 har redovisats prognoser för import och export av viktigare jordbruksprodukter omkring år 1980. Dessa prognoser får närmast ses som en framskrivning av den pågående utvecklingen vid en oförändrad jordbrukspolitik.

Tillgängliga prognoser över utvecklingen beträffande arealer, avkastning och inhemsk efterfrågan för spannmål tyder på att ett fortsatt spannmålsöverskott av minst nuvarande storlek (drygt 1 milj. ton vid normalskörd) kan förväntas även under den närmaste tioårsperioden. Utredningen finner det som tidigare anförts av flera skäl lämpligast att överskottsproduktionen utgörs av spannmål. En produktion som i viss utsträckning överstiger efterfrågan inom landet kan också förväntas för fläsk samt smör och mjölkpulver. För kött, ost, socker och säsongsmässigt även potatis torde däremot en viss nettoimport vara sannolik även i fortsättningen.

Marknadsregleringarnas framtida handläggning

Jordbruksutredningen räknar således med att överskotten på vissa produkter kommer att finnas kvar, åtminstone under den tid som kan överblickas (5–10 år). Detta aktualiserar frågan om statens fortsatta medverkan vid handläggningen av överskotten, dvs. de marknadsreglerade åtgärderna. Direktiven anger att förenklingar bör eftersträvas inom prisregleringen. Mot denna bakgrund har utredningen undersökt förutsättningarna för att minska omfattningen av de marknadsreglerande åtgärderna i statlig regi.

För de från försörjningssynpunkt betydelsefulla produktgrupperna spannmål och oljeväxter som är direkt arealbaserade, samt kött och mjölkprodukter som likaledes i huvudsak kan ses som arealbaserade, har utredningen funnit det angeläget att bibehålla nuvarande marknadsregleringar i statlig regi. Även för sådana direkt arealbaserade produkter som potatis och sockerbetor visar de senaste årens erfarenheter att möjligheter till statliga regleringsåtgärder bör bibehållas.

För den ej arealbaserade produktionen av fläsk, ägg och fjäderfäkött förekommer tidvis betydande överskott. Det finns för dessa produkter inga uttalade beredskapspolitiska skäl för att stödja en produktion utöver den fredstida förbrukningen. Storleken av dessa överskott bör såvitt möjligt anpassas till exportproduktionens marknadsmässiga lönsamhet. Även för dessa produkter torde marknadsreglerande åtgärder under statligt överinseende behövas i fortsättningen.

Överskottsbegrepp för enskilda jordbruksprodukter

Utredningen anser att de svenska jordbruksprodukterna liksom hittills i första hand bör avsättas på den inhemska marknaden. Oberoende av om

över-eller underskott råder för en vara bör dock en viss utbyteshandel accepteras av kvalitetsskäl och med hänsyn till konsumenternas krav på ett allsidigt produkturval, även om detta leder till en ökad svensk export. Utbyteshandeln torde emellertid bli av begränsad omfattning för flertalet jordbruksprodukter (undantag margarinråvaror).

Enligt utredningens direktiv skall jordbruket liksom hittills bära kostnaderna för överskotten. Eftersom överskottsbegreppet kan ges olika innebörd har det ansetts nödvändigt att separat för varje produktgrupp ange om netto- eller bruttoöverskottsbegreppet skall tillämpas (jfr diagram 15.4), eller om överskottet skall relateras till en på annat sätt fastställd standardkvantitet. Vidare tas upp frågan inom vilka gränser en utbyteshandel bör kunna ske utan att detta belastar jordbruket.

Med hänsyn till den förväntade arealutvecklingen och utredningens syn på produktionsmålet har i det följande de olika jordbruksprodukterna grupperats efter deras arealberoende.

För *ej arealbaserade produkter*, främst fläsk, ägg och fjäderfäkött, förordar utredningen att bruttoöverskottsbegreppet i princip tillämpas även i fortsättningen. För fläsk och ägg kan det dock till följd av säsongsmässiga variationer i produktion och konsumtion vara önskvärt med en viss utbyteshandel. Fläskproduktionen är dessutom vid nuvarande prisrelationer mellan olika styckningsdetaljer inriktad på större konsumtion av vissa styckningsdelar än av andra. Även av detta skäl kan det från samhällets synpunkt vara önskvärt att en viss utbyteshandel äger rum. I vilken utsträckning tillämpningen av bruttoöverskottsbegreppet bör modifieras i riktning mot ett utbyteshandelsförfarande i fråga om kostnaderna bör bli en fråga för i första hand de prisöverläggande parterna. Prisstödsberättigad produktion kan härvid anges som standardkvantiteter. Sådana avsteg från bruttoöverskottsprincipen bör emellertid ske restriktivt.

Ganska starkt arealbundna produkter är mjölk och nötkött genom sitt beroende av föderväxtodlingen. Produktionen av mjölk och mjölkprodukter bör liksom hittills i princip anpassas till det inhemska avsättningsutrymmet, varigenom några större överskott inte torde uppstå. En viss import av ost har traditionellt skett och väntas förekomma även i fortsättningen. Ostexporten är relativt liten. En viss utbytesexport kan dock vara motiverad för vilken staten delvis skulle kunna ta över exportkostnaderna. I vilken omfattning bör fastställas vid prisöverläggningarna.

Genom att en fortsatt övergång förutses till magrare mjölkprodukter, främst lättmjölk, kommer minst nuvarande överskott av smör att finnas kvar En fortsatt ökning av användningen av mjölkfett i margarinprodukter kan dock komma att något begränsa smöröverskottens storlek. Utredningen förordar att bruttoöverskottsbegreppet bibehålls för smörfett och mjölkpulver.

Importen av nötkött har under senare år ökat, samtidigt som exporten blivit obetydlig. Ett fortsatt importöverskott är troligt. Utredningen anser att en viss utbyteshandel bör accepteras. Den andel av utbytesexporten som staten bör finansiera bör fastställas vid prisöverläggningarna.

Med den arealutveckling som bedömts sannolik kommer det även i framtiden att föreligga en överskottsproduktion av *direkt arealbaserade jordbruksprodukter*. Utredningen har tidigare uttalat att denna överskottsproduktion

bör utgöras av spannmål. Mot denna bakgrund finns det skäl som talar för att reservera hela det inhemska avsättningsutrymmet för den arealbaserade produktionen, dvs. tillämpa nettoöverskottsbegreppet. Utbytesexporten för berörda produkter skulle i så fall inte betraktas som överskott och därmed påverka exportkostnaderna. Förslaget innebär i praktiken inte någon förändring.

Vad gäller kostnaderna för spannmålsexporten – utöver vad som följer av en fortsatt tillämpning av nettoöverskottsprincipen – återkommer utredningen i det följande.

Produktionen av svenskt oljeväxtfrö bör enligt utredningen (jfr kap. 11) tills vidare förbli av i stort sett nuvarande omfattning. Den svenska produktionen av vegetabiliska fettråvaror motsvarar i stort sett fettinnehållet i den nuvarande margarinkonsumtionen, vilket är önskvärt från beredskapssynpunkt. Av kvalitetsskäl sker f. n. en stor utbyteshandel av oljeväxtfrö och vegetabilisk olja. Rapsfröets kvalitet förbättras emellertid genom växtförädling och andelen svensk råvara vid margarinframställningen beräknas kunna höjas från för närvarande 15–20 % till 30–35 %. Utredningen förordar att nuvarande ordning för utbyteshandeln inom fettvaruregleringen bibehålls.

Sockerbetsodlingen har för närvarande en omfattning som motsvarar 85–90 % av den inhemska förbrukningen. Utredningen har förutsatt (jfr avsnitt 16.5) att ett visst utrymme för import skall finnas kvar även i fortsättningen. Utbyteshandeln är av ringa betydelse.

Matpotatisodlingens omfattning motsvarar i stort sett – bortsett från färskpotatisimporten – den svenska marknadens efterfrågan. Under år med normal skörd är således importen liksom även exporten obetydlig. Om utbyteshandeln skulle öka kraftigt, trots tillgång på svensk potatis av god kvalitet, bör nettoöverskottsprincipen för finansiering av exportkostnader kunna övervägas.

Fabrikspotatisodlingen har en omfattning som avsevärt understiger den inhemska efterfrågan på potatisstärkelse för tekniska ändamål. Utredningen har i kap. 17 förordat att prisutjämningsfrågorna blir föremål för en översyn. I samband härmed bör även prisutjämningen på fabrikspotatis tas upp.

Överskottskostnadernas fördelning

I det föregående har redovisats de olika överskottsbegrepp som kan tillämpas i prisregleringssammanhang. Överskott av jordbruksprodukter leder normalt till kostnader för marknadsreglerande åtgärder. Om de internationella priserna för en produkt är högre än de inhemska priserna medför däremot exporten intäkter för regleringsekonomin.

Utbytesexport. I princip svarar jordbruket för de kostnader som uppkommer vid export som är föranledd av utbyteshandel. De införselavgifter som inflyter vid motsvarande import tillförs statsverket, även om de sedan till större delen återförs till jordbruket och får disponeras för ändamål inom jordbruksprisregleringen. Utredningen föreslår att utbyteshandeln – på sätt som i det föregående redovisats för varje produktgrupp och inom den ram som varje år blir en följd av prisöverläggningarna och statsmakternas beslut – finansieras genom att inflytande införselavgifter från motsvarande import

tillförs jordbruket. I förhållande till nuläget kommer härigenom jordbruket att avlastas vissa kostnader.

Såsom förut nämnts används redan i stor utsträckning de införselavgifter som staten erhåller vid import av jordbruksprodukter till att finansiera olika delar av jordbruksprisregleringen. En ytterligare användning av dessa medel för att täcka kostnader för utbytesexport kan därför innebära att finansieringen av andra delar av jordbruksprisregleringen försvåras. Utredningen anser att detta problem bör lösas vid prisöverläggningarna.

De övriga exportkostnader som uppstår för andra överskott än de som faller inom utbyteshandelns ram bör enligt utredningens uppfattning, på sätt som tidigare angivits, även i fortsättningen återverka på jordbrukets intäkter och i princip belasta de produktionsgrenar där överskott uppkommer.

Frågan hur spannmålsöverskotten skall finansieras intar enligt utredningens mening en särställning. Under överskådlig framtid kan överskotten under normala skördeår beräknas komma att något överstiga 1 milj. ton. Kostnaderna för denna export beror förutom av skördens storlek också av världsmarknadspriserna nivåer. Vissa år kan, liksom fallet var år 1973/74, dessa vara högre än de inhemska priserna och exporten i stället ge ett nettotillskott till spannmålsregleringen.

Staten kan sedan lång tid tillbaka sägas ha haft ett annat ansvar för exportkostnaderna för spannmål än för övriga produkter. Detta sammanhänger med att inlösenpriser fastställs för hela spannmålsskörden, och att staten således ytterst är ansvarig för att dessa kan betalas. På olika sätt har också staten medverkat till exportkostnadernas finansiering. Förmalningsavgifterna har således höjts vid flera tillfällen eller också har i stället budgetmedel tillskjutits. För spannmålsregleringens finansiering finns vidare en rörlig kredit i riksgäldskontoret. Av utredningens ställningstaganden i det föregående följer att spannmålsproduktionen kan bli större i framtiden. Härigenom understryks än mer statens ansvar för inlösenpriser och uppkommande exportkostnader.

Fr. o. m. år 1977 finns genom förmalningsavgifter och budgetmedel, som tillförts spannmålsregleringen i stället för sådana avgifter, ca 255 milj. kr. tillgängligt per år räknat för att finansiera exportkostnader för spannmål. Dessutom har regelmässigt vissa införselavgiftsmedel, bl. a. avseende fodermedel, tillförts spannmålsregleringen. Med de erfarenheter som finns av kostnaderna för spannmålsexporten från den senaste femårsperioden, och förut angivna bedömningar om de framtida kostnaderna, anser utredningen att tillgängliga medel – sett över en period av några år – i genomsnitt bör vara tillfyllest. Enligt utredningens mening föreligger därför nu knappast behov av att mera permanent tillföra spannmålsregleringen ytterligare medel, t. ex. genom att införa någon ny avgift utöver förmalningsavgiften. (Utredningen redovisar i det följande olika metoder för exportkostnadernas finansiering.) Skulle för visst år behovet av medel för att finansiera spannmålsregleringen ej kunna täckas av inflytande belopp och befintliga fondmedel bör enligt utredningens mening en ökad lånefinansiering tillgripas. Skulle i stället medelsöverskott uppkomma inom spannmålsregleringen bör dessa fonderas.

Vad nu förordats anser utredningen bör leda till att den faktiskt uttagna förmalningsavgiften inte ändras under den förestående prisregleringsperio-

den, annat än genom sådan smärre jämkning som liksom hittills skett för anpassning till visst års skördeutfall. Först vid utgången av denna period bör, mot bakgrund av bl. a. världsmarknadsprisernas utveckling, tillgången på medel inom spannmålsregleringen m. m., övervägas om ändringar i fråga om spannmålsregleringens finansiering är påkallade inför nästa prisregleringsperiod.

Olika tekniska system för överskottskostnadernas finansiering

De statliga medel som jordbruket förfogar över till finansiering av de marknadsreglerande åtgärderna är som förut nämnts införselavgifts- och budgetmedel. Härtill finns olika slags avgifter på produktionen. Under de senaste åren har vissa av dessa avgifter kvittats mot utgående statliga livsmedelssubventioner. Därigenom har en viss förenkling uppnåtts rent administrativt. Effekten för producenterna blir densamma som då avgifterna tas ut direkt. Fr. o. m. 1976/77 har en del av förmalningsavgiften ersatts med budgetmedel. De produktbundna avgifterna har både för- och nackdelar. Fördelarna är främst följande:

- Ändrade exportkostnader för någon produkt påverkar som avsett i de flesta fall producentpriserna för samma produkt, och konsumentpriset kan hållas opåverkat.
- Avgifterna kan i stort sett fortlöpande anpassas till medelsbehovet.
- Om ändringar av exportkostnaden beror på att produktionens storlek varierar, medför en stor produktion sänkt avräkningspris och vice versa, dvs. jordbrukets totalintäkter utjämnas. Överskottsproduktionen kan genom denna "prispress" hållas tillbaka i viss utsträckning. Ändrade exportkostnader orsakade av ändrade exportpriser påverkar däremot direkt jordbrukarnas intäkter.
- För brödsäd kan förmalningsavgiften och odlarpriset vid den definitiva prissättningen ändras jämfört med vad som preliminärt fastställs. Härigenom påverkas även exportkostnadernas storlek (exportbidraget per kg kan bli lägre).

Nackdelarna med produktbundna avgifter är främst följande:

- Alla produkter kan inte avgiftsbeläggas, t. ex. fodersäd.
- Avgifterna måste tidvis sättas relativt högt för enskilda produkter, exempelvis förmalningsavgiften för spannmål.

Utredningen har undersökt olika metoder för att finansiera jordbrukets bidrag till exportkostnaderna för arealbaserade produkter. Överskotten från ej arealbaserad produktion skulle däremot i huvudsak kunna ske enligt nuvarande finansieringssystem (med undantag för viss utbyteshandel, jfr texten i det föregående).

De framtida överskotten av arealbaserade produkter kan ta formen av spannmål, oljeväxtfrö, socker, mjölkprodukter etc. Staten har möjlighet att påverka produktionsinriktningen genom prissättningen. Mot denna bakgrund skulle det vara logiskt att helt eller delvis ersätta nuvarande produktbundna avgifter med någon slags *gemensam finansiering* av överskotten från all arealbaserad produktion.

Enligt utredningens bedömning föreligger följande två huvudalternativ för finansieringen av kostnaderna för överskotten från den arealbaserade produktionen vid sidan av nuvarande system med produktbundna avgifter, dvs. i första hand förmalningsavgifter.

- Avgifter på något produktionsmedel, företrädesvis handelsgödselavgifter. Dessa kan eventuellt kombineras med förmalningsavgifter.
- Statliga budgetmedel ur utgående subventionsbelopp.

Avgifter på produktionsmedel

En avgiftsbeläggning skulle i och för sig kunna knytas till en rad olika produktionsmedel. Utredningen har i första hand övervägt en *allmän arealavgift* eller en avgift på *handelsgödsel*. Den senare är att föredra, eftersom den automatiskt skulle anpassas till intensiteten i odlingen (avkastningsnivån). En arealavgift kan däremot svårligen differentieras efter avkastningsnivåerna för olika grödor.

Med en gödselavgift skulle följande effekter uppnås:

- Det kan uppfattas som rättvist att hela åkerarealen belastas med avgifter för produktionsöverskott från vissa arealbaserade produkter.
- Det blir möjligt att avgiftsbelägga samtliga grödor, även fodersäd och vall.
- Det blir möjligt att slopa eller starkt reducera förmalningsavgiften eftersom den fördyrar ett viktigt baslivsmedel.
- Det kan från miljösynpunkt uppfattas som lämpligt att avgiftsbelägga handelsgödselmedlen.

Det finansieringsbehov en eventuell handelsgödselavgift skulle behöva täcka beror på om den enbart skall ersätta förmalningsavgifterna (helt eller delvis) eller om den även skall täcka in andra exportkostnader. Om man begränsar sig till att helt ersätta nu utgående förmalningsavgifter (per 1 jan. 1977), samt förutsätter att tillskottet av statsmedel (120 milj. kr.) är oförändrat, skulle behövas ca 140 milj. kr. Eftersom jordbrukets kostnader för handelsgödsel f. n. uppgår till ca 900 milj. kr. skulle handelsgödselavgiften behöva sättas till drygt 15 % av priset på handelsgödsel. Det kan nämnas att nuvarande förmalningsavgift fördyrar kvarnråvaran med ca 30–35 %.

En avlösning av huvuddelen av nuvarande produktanknutna avgifter – främst förmalningsavgiften – med en handelsgödselavgift skulle medföra följande *konsekvenser vid själva övergången:*

För *jordbruket* skulle ett borttagande av förmalningsavgiften innebära en intäktsminskning. Denna skulle kunna kompenseras genom prishöjningar på alla de produkter som fördyras genom handelsgödselavgiftens införande. Eftersom även fodermedel (fodersäd, vall) skulle fördyras av en gödselavgift, skulle sannolikt även priserna på olika animaliska produkter få höjas. Härigenom skulle jordbrukets totalintäkter i stort sett kunna hållas oförändrade. Höjda priser på handelsgödsel skulle sannolikt dämpa användningen av handelsgödsel. Storleken härav och effekterna på totalproduktionen är svåra att precisera.

För *konsumenterna* skulle ett slopande av förmalningsavgiften leda till

sänkta priser på mjöl och bröd och smärre prishöjningar på andra livsmedel. Detta gynnar konsumenter som förbrukar mer spannmålsprodukter än genomsnittet. En viss ökning av brödkonsumtionen på bekostnad av annan livsmedelskonsumtion blir eventuellt följden.

För *regleringsekonomin* skulle en övergång till exportkostnadsfinansiering genom handelsgödselavgifter innebära små förändringar. En omläggning skulle inte få några statsfinansiella effekter.

Administrativt vore en handelsgödselavgift jämförelsevis enkel att hantera. En viss svårighet ligger i att även trädgårds- och skogsnäringarnas handelsgödselförbrukning kommer att belastas. Dessa näringar torde dock kunna kompenseras genom någon form av kollektiv restitution.

Om systemet med handelsgödselavgifter införs skulle avgiftsnivån behöva anpassas fortlöpande till behoven under varje nytt regleringsår. Dessa ändringar får förutsättas påverka jordbrukets kostnadsnivå och inkomster.

Statliga budgetmedel

Den från administrativ synpunkt enklaste metoden att helt eller delvis ersätta förmalningsavgiften vore att omfördela en del av de budgetmedel som utgår till följd av subventioneringen av vissa baslivsmedel. Detta skulle innebära att utgående subventioner för vissa nu subventionerade produkter (t. ex. kött) sänks. De priser som konsumenterna får betala för dessa produkter stiger härigenom medan mjöl och brödprodukter blir billigare för konsumenterna. För jordbruket inträffar inga förändringar jämfört med nuvarande system med förmalningsavgifter. En annan möjlighet är att använda eventuella nya subventionstillskott för att ersätta förmalningsavgifterna (så skedde också den 1 juli 1076 och den 1 januari 1977).

Utredningens ställningstaganden

Sammanfattningsvis föreligger tre huvudalternativ för finansieringen av överskottskostnaderna:

- Nuvarande interna avgifter vilka för vissa subventionerade baslivsmedel tas ut i form av en reduktion av utgående pristillägg.
- Handelsgödselavgifter.
- Omfördelning av utgående livsmedelssubventioner – t. ex. från kött till spannmål.

Utredningen har konstaterat att såväl handelsgödselavgifter som en omfördelning av utgående budgetmedel i och för sig skulle vara acceptabla lösningar. Den förstnämnda metoden skulle t. ex. ha fördelar från miljösynpunkt, men sannolikt innebära vissa administrativa problem, särskilt vid övergången. Nya eller omfördelade budgetmedel skulle tekniskt sett vara en mycket enkel metod. Förmalningsavgiften har numera till nästan hälften (22 kr./dt) ersatts med budgetmedel. Den tidigare kritiken av att höga förmalningsavgifter innebär en betydande fördyring av en viktig grupp av baslivsmedel (mjöl och brödprodukter) är därför numera inte längre lika tungt vägande. Då samtidigt systemet med förmalningsavgifter regleringstekniskt sett erbjuder många fördelar – framför allt möjligheter att variera

spannmålspriserna efter skördens storlek – anser utredningen att nuvarande system för finansiering av spannmålsöverskotten tills vidare bör bibehållas. Möjligheter föreligger härvidlag för statsmakterna att vid behov ändra (t. ex. öka) den andel av avgiften som finansieras med budgetmedel.

16 Prisregleringen för olika produkter

16.1 Inledning

I de föregående kapitel som ägnats åt pris- och marknadsregleringarna på jordbrukets område har först redogjorts för prisregleringens allmänna utformning (kap. 12) och de utgångspunkter som enligt jordbruksutredningens uppfattning bör gälla vid avvägningen av producentpriserna (kap. 13). Utredningen har vidare i kap. 14 behandlat frågan hur jordbruksstödet skall finansieras, dvs. prissättningen gentemot konsument (prislinjevalet). Kap. 15 har slutligen ägnats åt vissa viktigare prisregleringsfrågor av mera generell karaktär, nämligen prisstödets överföring till jordbrukarna, gränsskyddets utforming samt de marknadsreglerade åtgärdernas handläggning, omfattning och finansiering.

I det följande beskrivs för olika prisreglerade jordbruksprodukter marknadsläget och prisregleringens nuvarande utformning. Vidare redovisas utredningens överväganden och förslag rörande prisregleringarnas utformning för olika produkter. Härvid återges i tillämpliga fall i korthet de förslag som utredningen framlagt i föregående kapitel.

Utredningen har haft tillgång till flera olika prognoser. I första hand har utnyttjats genom lantbruksekonomiska samarbetsnämndens försorg publicerade prognoser. Vidare har utredningen tagit del av ännu ej publicerade prognoser för år 1985 som utarbetats inom Jordbrukets utredningsinstitut (JU). Prognoserna överensstämmer i stora drag med varandra. I fråga om brödsäd, mjölk, nötkött och fläsk redovisar dock JU något större produktion för år 1985 än samarbetsnämnden.

16.2 Spannmål och spannmålsprodukter

16.2.1 *Produktions- och marknadsutveckling*

Spannmålsodlingen har ökat i omfattning efter 1960 och avkastningsnivåerna har stigit. Skördarna har varit särskilt stora under 1970-talet, då flera goda skördeår följt varandra (se tabell 16.1).

Tabell 16.1 Spannmålsodlingens utveckling

	1961–1965	1966–1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976 (prel).
Areal, 1 000 ha								
Brödsäd	335	312	330	377	388	450	401	525
Fodersäd	1 132	1 225	1 289	1 233	1 228	1 183	1 217	1 153
Totalt	1 467	1 537	1 619	1 610	1 616	1 633	1 618	1 678
Skörd, milj. kg								
Brödsäd	1 089	1 117	1 299	1 517	1 659	2 266	1 811	2 250
Fodersäd	2 899	3 269	4 098	3 705	3 139	4 333	3 450	3 340
Totalt	3 988	4 386	5 397	5 222	4 798	6 599	5 261	5 590

Källa: Jordbruksekonomiska meddelanden.

Av de totala skördarna av brödsäd har under de senaste åren i genomsnitt en tredjedel exporterats. Fodersäden har i genomsnitt använts inom landet till närmare 90 %. Den andel av skörden som exporterats har varierat kraftigt mellan åren för såväl brödsäd som fodersäd och bestäms i huvudsak av skördens storlek. Senast under regleringsåret 1973/74 förekom en nettoimport av foderspannmål. Utrikeshandelns omfattning under senare år redovisas i tabell 16.2.

Tabell 16.2 Utrikeshandeln med spannmål, milj. kg

	1961/62–1965/66	1966/67–1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
Brödsäd							
Export	256	273	204	626	404	1 137	739
Import	207	72	17	23	20	14	7
Fodersäd							
Export	201	340	908	574	21	452	280
Import (korn, havre)	25	6	0	0	164	41	0
Majs, import	49	57	47	34	111	110	74

Källa: Jordbruksekonomiska meddelanden.

En i stort sett oförändrad human konsumtion av brödsäd förutses fram till år 1985. Enligt de mera försiktiga prognoserna förutsätts odlingen förbli av nuvarande omfattning, medan avkastningen väntas öka med i genomsnitt ca 20 kg per ha och år. Därmed skulle det årliga exportöverskottet öka med närmare 100 milj. kg fram till år 1985. Enligt andra prognoser, i vilka förutsätts viss ökad odling och avkastningsökningar i närheten av de som förekom under perioden 1960–1975, kommer det årliga brödsädsöverskottet att öka med sammanlagt drygt 350 milj. kg fram till år 1985.

En ökning av den årliga fodersädsförbrukningen med 260–300 milj. kg förutses fram till år 1985 främst i mjölk- och fläskproduktionen. Skördeökningarna anges till mellan 250 och 400 milj. kg, varför ett oförändrat eller svagt växande nettoöverskott av fodersäd kan väntas.

Det sammanlagda spannmålsöverskottet av brödsäd och fodersäd har i olika prognosalternativ beräknats till 900–1 350 milj. kg vid mitten av 1980-talet.

16.2.2 *Gällande reglering*

Prisregleringen för spannmål syftar till att trygga avsättningen för odlarna samt att stabilisera prisnivån och därmed hindra spekulation. Samtidigt tas även hänsyn till spannmålens betydelse som produktionsmedel för animalieproduktionen så att en rimlig balans uppnås mellan olika produktionsgrenar.

Nuvarande utformning av *prissättningen* på spannmål har tillämpats fr. o. m. 1976 års skörd. För varje regleringsår fastställs inlösenpriser, som stiger successivt under året fram till inlösendagen den 1 april. Vid prisöverläggningarna under vintern/våren kommer parterna överens om preliminära inlösenpriser för spannmål av olika slag. När skörderesultatet kan överblickas fastställer sedan styrelsen för regleringsföreningen, Svensk spannmålshandel, de definitiva inlösenpriserna. Härvid har det ibland vid stora skördar och låga världsmarknadspriser varit nödvändigt att sätta de definitiva priserna lägre än de preliminära. Genom ett system med prisorter sker en differentiering av odlarpriserna för brödsäd och fodersäd mellan olika delar av landet.

Som framgår av tabell 16.3 sjönk inlösenpriserna, speciellt för brödsäd, under perioden 1966/67–1972/73. Detta berodde på att de växande överskotten fick avsättas till låga världsmarknadspriser. Under de senaste åren har priserna åter höjts, vilket bl. a. sammanhänger med stigande kostnader inom odlingen och förbättrade världsmarknadspriser.

Tabell 16.3 Inlösenpriser per den 1 april för spannmål med 15 % vattenhalt, kr/dt

	1966/67	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77
Vete	58,50	52,00	52,00	49,00	55,00	65,00	69,00	74,00
Råg	58,50	52,00	52,00	48,50	55,00	62,00	64,00	68,00
Korn	49,00[a]	49,00[a]	49,00	46,00	52,00	59,00	62,00	68,00
Havre	46,50[a]	45,50[a]	45,50	42,00	48,50	57,00	60,00	66,00

[a] Stödpriser.
Källa: Jordbruksekonomiska meddelanden.

Gränsskyddet för spannmål utgörs av rörliga införselavgifter, vilka för brödsäd normalt ses över en gång i månaden. Införselavgifternas utveckling under senare år för olika slag av spannmål redovisas i tabell 16.4. Även för olika spannmålsbaserade produkter såsom mjöl, bröd etc. skyddas den inhemska prisnivån med införselavgifter, vilkas nivå beräknas med utgångspunkt från avgifterna för den ingående spannmålen.

Tabell 16.4 Införselavgifter för olika slag av spannmål, kr/dt

	1967/68	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
Vete	32	30	31	21	2	9	17
Råg	33	30	33	25	9	13	18
Korn	24	22	29	17	2	5	8
Havre	20	21	30	17	2	5	8

Källa: Statens jordbruksnämnd.

De marknadsreglerande åtgärderna handhas av regleringsföreningen Svensk spannmålshandel. Exporten sker antingen i föreningens egen regi eller genom exportörer som därvid erhåller erforderligt exportstöd. Vid sidan av den marknadsreglerande verksamheten handhar regleringsföreningen enligt avtal med statens jordbruksnämnd beredskapslagringen av vete och råg samt oljekraftfoder. Denna lagring sker för statens räkning och på statens bekostnad.

De marknadsreglerande åtgärderna inom spannmålsregleringen har under senare år finansierats med interna avgifter (förmalningsavgifter och tidigare tidvis även slaktdjursavgifter) samt statliga regleringsmedel (tabell 16.5).

Tabell 16.5 Spannmålsregleringens finansiering, milj. kr

	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
Statliga regleringsmedel	60,0	93,2	87,5[a]	0,4	0,3	1,1
Förmalningsavgifter	144,2	168,4	208,6	176,2	89,2	194,1
Slaktdjursavgifter	33,6	57,4	80,6	–	–	–

[a]Därav 10,0 milj. kr tillverkningsavgifter för oljekraftfoder.
Källa: Statens jordbruksnämnd.

Under år då de definitiva inlösenpriserna på fodersäd sänkts i förhållande till de preliminära har slaktdjursavgifterna för svin höjts i syfte att bibehålla en oförändrad lönsamhet inom fläskproduktionen. De medel som härigenom influtit har tillförts spannmålsregleringen.

Genom ökad odling av spannmål, stigande hektarskördar och låga världsmarknadspriser växte exportkostnaderna under de första åren av 1970-talet. Regleringsekonomin blev därigenom också ansträngd. Tack vare högre världsmarknadspriser under åren 1973/74–1975/76 sjönk spannmålsregleringens kostnader betydligt, men de har därefter åter stigit något. Förmalningsavgifternas utveckling framgår av tabell 16.6.

Tabell 16.6 Förmalningsavgiftens utveckling under senare år, kr/dt

	1966/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	72/73	73/74	74/75	75/76
Vete	7,04	11,00	18,08	19,75	27,75	32,42	38,75	34,25	18,25	32,42
Råg	7,04	7,46	13,83	15,50	27,75	32,42	39,17	34,33	20,75	33,25

Källa: Statens jordbruksnämnd.

16.2.3 *Överväganden och förslag*

Jordbruksutredningen har vid behandlingen av produktionsmålet (kap. 11) uttalat att det av flera skäl är lämpligt att en större åkerareal bibehålls än som oundgängligen kan motiveras av beredskapsmässiga skäl. Den överskottsproduktion som härigenom uppkommer bör vidare utgöras av spannmål, eftersom animalieproduktionen med hänsyn till avsättningsförhållan-

dena i stort sett ej bör överstiga det inhemska avsättningsutrymmet. Tillgängliga prognoser över utvecklingen fram till mitten av 1980-talet tyder på att spannmålsöverskotten i genomsnitt kan förväntas bli något större än för närvarande (jfr avsnitt 15.4).

Jordbruksutredningen anser att nuvarande pris- och marknadsreglerande åtgärder på spannmålsområdet i huvudsak är ändamålsenliga och därför bör bibehållas i sin nuvarande utformning. Det s. k. prisortsystemet bör dock ses över av statens jordbruksnämnd. Nuvarande prisorter och prisspänningen mellan dessa orter tillkom för brödsäd redan år 1954 och för fodersäd år 1968.

Frågan hur spannmålsöverskotten skall finansieras intar enligt utredningens mening en särställning. Utredningen har därför övervägt olika former för deras finansiering (se avsnitt 15.4). F. n. sker en relativt obetydlig utbyteshandel med brödsäd. Där ingående export bör liksom för närvarande finansieras med införselavgiftsmedel från motsvarande import. För att täcka övriga exportkostnader har utredningen övervägt möjligheten av att införa någon för all arealbaserad produktion gemensam finansieringsmetod, t. ex. areal- eller handelsgödselavgifter. Härigenom skulle förmalningsavgifterna kunna elimineras. Dessa har tidvis medfört en inte helt oväsentlig fördyring av mjöl och brödprodukter, som utgör en viktig grupp av baslivsmedel.

Statsmakterna har fr. o. m. den 1 juli 1976 börjat tillföra budgetmedel även till spannmålsregleringen. Efter den 1 januari 1977 uttas således i faktiska förmalingsavgifter 25,25 kr/dt vete och 27,25 kr/dt råg, samtidigt som staten i form av budgetmedel tillför 22 resp. 21 kr/dt räknat på förmald kvantitet av vete resp. råg. Härigenom finns inte längre samma grund för kritik emot förmalningsavgiftens höjd som tidigare.

Förmalningsavgiften har regleringstekniska fördelar. Om exportkostnaderna vissa år förväntas bli stora p. g. a. en stor skörd och/eller låga exportpriser, kan som nämnts de definitiva inlösenpriserna sättas lägre än de preliminära. Genom en motsvarande höjning av förmalningsavgiften tillförs regleringsekonomin ytterligare medel utan att kvarnindustrins råvarukostnad – spannmålspris plus förmalningsavgift – ändras. I ett läge med obetydliga exportkostnader kan på motsvarande sätt det definitiva priset sättas högre än det preliminära, och förmalningsavgiften sänkas i motsvarande mån. Genom att förmalningsavgiften erbjuder dessa regleringstekniska fördelar bör den enligt utredningens uppfattning finnas kvar.

16.3 Oljeväxter och fettråvaror

16.3.1 *Produktions- och marknadsutveckling*

Oljeväxtfrö odlas dels för sitt innehåll av matnyttig olja, dels för det proteinrika foder som erhålls som biprodukt vid oljeutvinningen. Från slutet av 1960-talet har odlingen ökat betydligt i omfattning och uppgår vid mitten av 1970-talet till ca 170 000 ha (ca 6 % av totala åkerarealen). Odlingens omfattning framgår av tabell 16.7.

Tabell 16.7 Oljeväxtodlingens omfattning

	1961–1965	1966–1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976 (prel)
Areal, 1 000 ha	87	94	120	155	173	161	173	149
Fröskörd[a], milj. kg	179	196	256	329	340	354	330	285
Totalskörd, olja, milj. kg.	59	72	89	112	116	125	117	101

[a] 18 % vattenhalt.
Källa: Statens jordbruksnämnd.

Den svenska skörden av oljeväxtfrö avsätts dels inom landet som råvara för margarinindustrin, dels genom export i form av frö eller olja (tabell 16.8). Margarinindustrins användning av inhemsk rapsolja ökade under 1960-talet men begränsades kraftigt fr. o. m. år 1971 på grund av dess innehåll av erukasyra.

Användningen av inhemsk olja vid margarintillverkningen har därefter åter ökat, sedan nya oljeväxtsorter med lägre halt av erukasyra kommit fram. En viss fortsatt ökning förutses komma att ske, men under överskådlig tid torde fortfarande huvuddelen av den inom landet producerade rapsoljan komma att exporteras. Vid mitten av 1970-talet motsvarar den inhemska oljeproduktionen ungefär margarinkonsumtionens innehåll av fett.

Direktkonsumtionen av olika matfettsprodukter uppgick till omkring 25 kg/capita och år under perioden 1950–1963. Därefter sjönk konsumtionen något fram till år 1973 varefter en mindre ökning åter skett. Under perioden 1950–1973 ökade den totala margarinförbrukningen från 53 till 148 milj. kg., medan smörkonsumtionen minskade från 96 till 32 milj. kg. Tillkomsten av nya matfettsprodukter under de senaste åren har ökat konkurrensen mellan mejeriernas i huvudsak smörfettsbaserade produkter och övrig matfettsindustris produkter, främst Margarinbolagets och KF:s Mejeriernas pro-

Tabell 16.8 Import och export av viktigare margarinråvaror samt import och totalkonsumtion av margarin, milj. kg

	1960–1964	1965–1969	1970–1974	1973–	1974	1975	1976
Import av olja och fett[a]	108	113	135	128	136	122	122
Export av rapsolja[b]	22	41	72	103	80	86	102
Import av margarin	5	5	8	10	7	7	5
Konsumtion av margarin[c]	120	128	148	148	155	155	159
Därav från mejeriindustrin	0	0	6	7	13	19	26

[a] Vegetabiliska fetter och oljor inklusive ur kopra utvunnen olja samt marina oljor.
[b] Inkl. olja i exporterat oljeväxtfrö.
[c] Inkl. lättmargarin.
Källa: Jordbruksekonomiska meddelanden.

dukter har härvid ökat sin andel något (se tabell 16.9). De nya produkterna har inneburit att den tidigare klara gränsdragningen mellan smör och margarin delvis försvunnit. Dessutom ingår 3–7 % mjölkfett i margarinindustrins årliga förbrukning av fettråvaror, eftersom denna industri enligt avtal med SMR numera årligen övertar vissa kvantiteter smörolja.

Tabell 16.9 Konsumtionen av olika slags matfett fördelad på produkter från mejeri- resp. margarinindustrin, milj. kg

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Direktkonsumtion								
Mejeriindustrin								
Smör	51,9	43,3	38,3	34,4	32,3	31,3	31,7	30,8
Bregott	0,2	3,5	3,8	4,9	6,7	8,8	11,2	15,0
Lättmargarin[a]	–	–	–	–	–	3,7	7,3	11,2
Summa mejeriindustrin	52,1	46,8	42,1	39,3	39,0	43,8	50,2	57,0
Margarinindustrin								
Hushållsmargarin	109,8	117,4	120,3	119,4	120,1	119,8	114,3	111,8
Lättmargarin[a]	–	–	–	2,9	2,5	2,5	2,1	2,1
Summa margarinindustrin	109,8	117,4	120,3	122,3	122,6	122,3	116,4	113,9
Summa direktkonsumtion	161,9	164,2	162,4	161,6	161,6	166,1	166,6	170,8
Bageriförbrukning								
Margarin	23,4	23,3	21,4	19,3	19,0	20,2	20,7	19,4
Smör	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
Summa bageriförbrukning	24,2	24,1	22,2	20,1	19,8	20,9	21,4	20,1

[a] Uppdelningen mellan mejeri- och margarinindustri utgör en skattning.
Källa: Statens jordbruksnämnd.

16.3.2 *Gällande reglering*

Fettvaruregleringen syftar från och med år 1967/68 till att skapa utrymme på den svenska marknaden för produkter från den inhemska oljeväxtodlingen och att ge avsett prisstöd åt denna odling. Regleringsåtgärderna inom fettvaruregleringen berör samtliga animaliska och vegetabiliska fettvaror med undantag för smörfett, vars pris bestäms inom mejeriregleringen (se avsnitt 16.6).

Regleringsföreningen Sveriges oljeväxtintressenter (SOI) inlöser allt inom landet skördat oljeväxtfrö. *Inlösenpriserna* bestäms av SOI med hänsyn till dels de mittpriser och prisgränser som statsmakterna fastställt för frö och olja, dels de marknadsmässiga och regleringsekonomiska förutsättningarna. Prisutvecklingen för olika slags oljeväxtfrö redovisas i tabell 16.10.

Tabell 16.10 Inlösenpriser för olika slags oljeväxtfrö (avser vara med 18 % vattenhalt och 47 % fetthalt), kr/dt

	1966 /67	1970 /71	1971 /72	1972 /73	1973 /74	1974 /75	1975 /76	1976 /77
Höstraps	85	90	103[a]	88	100	115	121	138[b]
Vårraps	85	90	88	86[a]	100	120	126	138[b]
Höstrybs	85	90	93	76	90	105	111	123
Vårrybs	85	90	103	86	100	115	121	138[b]

[a] Fr. o. m. detta år avser priset frö med låg halt av erukasyra.
[b] Gäller vid högsta kvalitet vad gäller erukasyrahalt.
Källa: Sveriges oljeväxtintressenter.

SOI säljer en del av fröskörden till margarinindustrin och exporterar resten. Margarinindustrin köper oljeväxtfrö till priser som bestäms av fröskördens fett- och foderinnehåll. Fettinnehållet betalas därvid efter ett kalkylerat världsmarknadspris, medan foderinnehållet betalas efter priset på rapsmjöl, som fastställs av SOI.

Den eftersträvade inhemska prisnivån på oljeväxtfrö, olja och margarin åstadkommes genom att tillverkningen av alla oljehaltiga margarinråvaror, med undantag av mjölkfett, beläggs med en *fettvaruavgift*. Denna inbetalas till statens jordbruksnämnd som också fastställer dess storlek. Till den del som fettvaruavgiften hänför sig till fetter som importerats eller utvunnits ur importerade råvaror fungerar den närmast som en införselavgift. Fettvaruavgiften är fast så länge världsmarknadspriset på rapsolja ligger mellan vissa gränsvärden som motsvarar fastställda prisgränser för oljeväxtfrö. Fettvaruavgiften har i genomsnitt under senare år varit av följande storlek, kr/dt:

1967/68	103	1970/71	112	1973/74	50
1968/69	114	1971/72	140	1974/75	57
1969/70	102	1972/73	153	1975/76	184

Från och med den 1 juli 1973 finns också ett gränsskydd för den inhemska olje- och margarinindustrin i form av en värdetull. Befrielse från tull medges för en viss importkvantitet margarin från EFTA-länder, f. n. 7,2 milj. kg från Norge. Detta margarin belastas i stället med en särskild fast fettvaruavgift. Fett som används till teknisk industri samt slakterifett har speciella regleringsarrangemang.

Finansieringen av SOI:s verksamhet sker dels med vissa fettvaruavgiftsmedel, dels med andra statliga regleringsmedel. SOI tillförs direkt fettvaruavgifterna för oljan från den kvantitet oljeväxtfrö, som margarinindustrin enligt avtal skall överta. Tabell 16.11 visar tillförseln av statliga regleringsmedel till SOI.

Exporten av oljeväxtfrö och rapsolja samt importen av olika fetter och oljor (oljeråvaror) kan ses som en utbyteshandel, varvid fettvaruavgifterna från importen finansierar exporten. Eftersom importen hittills vanligen varit större än exporten, har staten tillförts mera fettvaruavgiftsmedel än den

Tabell 16.11 Fettvaruavgifter och övriga statliga regleringsmedel till fettvaruregleringen m. m. milj. kr

	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
Fettvaruavgifter	47,5	59,8	85,8	21,3	29,4	84,3
Övriga statliga regleringsmedel[a]	61,5	47,0	42,8	42,8	58,8	54,7
Jfr totalt influtna fettvaruavgifter[b]	158	198	199	64	81	250

[a] Från fettvaruavgifter och övriga införselavgifter.
[b] Inkl. de fettvaruavgifter som direkt tillförs SOI.
Källa: Statens jordbruksnämnd.

betalt ut till SOI på olika sätt. Fettvaruavgiftsmedlen förs samman med statens övriga införselavgiftsmedel.

16.3.3 *Överväganden och förslag*

Prissättningen och prisregleringen för olika fettvaror sker inom fettvaruregleringen och, i fråga om smörfettbaserade produkter, inom mejeriregleringen (jfr avsnitt 16.6).

De produktionsmål som utredningen fastställt för mjölkproduktionens och oljeväxtodlingens storlek (jfr kap. 15) är främst motiverade av beredskapsskäl. En oljeväxtodling av ungefär nuvarande omfattning bör således bibehållas för att möjliggöra en tillfredsställande försörjning med proteinfoder och matfett under en avspärrning.

Prissättningen på fettråvaror har under senare år komplicerats av att smörfett ingår i fler matfettsprodukter än tidigare. Dels utnyttjas smörfett av mejeriindustrin till vissa nya matfettsprodukter, dels säljs det till margarinindustrin i form av smörolja som margarinråvara. Det pris som margarinindustrin enligt upprättade avtal härvid betalar ligger något över vad som motsvarar exportpriset för smör.

Under de senaste åren har smörfettet, som redovisas i efterföljande tablå, genomgående varit en dyrare margarinråvara än konventionella vegetabiliska oljor, t. ex. soljaolja (priser, öre/kg):

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Raffinerad sojaolja, inklusive fettvaruavgift (a)	330	325	380	460	453	468
varav fettvaruavgift	123	149	120	7	137	187
Exportpris, smörfett (b)	733	579	446	511	624	612
Skillnad (=b minus a)	403	254	66	51	171	144

Enligt margarinindustrin kan fettvaruavgiften komma att stiga i framtiden, så att vegetabiliska margarinråvaror blir dyrare än överskottsmjölkfett. Detta torde då inte komma att exporteras utan att användas som inhemsk

margarinråvara. För att i ett sådant läge uppnå full rättvisa mellan matfettstillverkare, som utnyttjar vegetabiliska oljor resp. överskottet av mjölkfett, skulle enligt margarinindustrin även mjölkfettet beläggas med en fettvaruavgift. Denna skulle avvägas så att mjölkfettet skulle få samma pris som övriga margarinråvaror. Avgiften skulle betalas av både mejerier och den margarinindustri som utnyttjar överskott av mjölkfett.

Enligt jordbruksutredningens uppfattning är det angeläget att matfettsregleringarna utformas på ett sådant sätt att konkurrensvillkoren mellan producentkooperativa och övriga matfettsindustrier blir så rättvisa som möjligt (jfr avsnitt 15.2). Utredningen finner det emellertid tveksamt om den av margarinindustrin förordade avgiften verkligen skulle påverka konkurrenssituationen mellan de båda matfettsbranscherna. Råvarukostnaderna för de producentkooperativa mejerierna kan aldrig helt styras, dvs. göras identiska med övriga livsmedelsindustriers råvarukostnader, eftersom producenternas mjölkpris utgör en restpost från hela verksamheten. Utredningen anser att det inte finns anledning att nu ta ställning till frågan om överskotten av smörfett i framtiden ev. bör beläggas med avgift. En bedömning kan anstå till dess frågan blir aktuell, då den bör kunna tas upp vid prisöverläggningarna.

Prissättningen på olika matfettssorter är av betydelse för bl. a. konsumenterna, jordbrukarna och företagen inom matfettsindustrin.

För konsumenterna är det angeläget att priserna på olika slags matfett kan hållas så låga som möjligt, och att prissättningen stimulerar till en sund produktutveckling.

För oljeväxtodlarna är prissättningen av oljeväxtfrö och vegetabiliska fettvaror av avgörande betydelse för odlingens lönsamhet. Prissättningen på smör är däremot inte så betydelsefull för mjölkproducenterna. Smörets bidrag till mjölkens betalningsförmåga har minskat och är numera av storleksordningen 10 %.

För matfettsindustrins olika parter är prissättningen på oljeväxtfrö resp. smör av central betydelse, eftersom förskjutningar i prisrelationen smör/margarin i hög grad påverkar konsumtionens fördelning mellan dessa båda typer av matfett. Margarinindustrins råvarupriser bestäms inom fettvaruregleringen, samtidigt som priset på färdigt margarin måste anpassas till smörpriset. Inom mjölkregleringen regleras mejeriernas försäljningspris på smör, men inte smörets råvarukostnader. Detta innebär att konkurrensvillkoren inte kan göras helt likformiga för producentkooperativa mejerier och den egentliga margarinindustrin.

Fram t. o. m. 1966/67 skedde prissättningen på margarin bl. a. med syfte att underlätta avsättningen av smör. Därefter finns däremot ingen formell koppling mellan fettvaruregleringen och regleringen för mejeriprodukter. Det är dock fortfarande både möjligt och nödvändigt att vid prisöverläggningarna beakta prisrelationerna mellan olika slags matfett.

Utgångspunkten vid prissättningen på oljeväxtfrö är behovet att stödja den inhemska odlingen av oljeväxter. Härigenom bestäms margarinindustrins råvarukostnader och indirekt även margarinpriset. Smörpriset fastställs sedan med beaktande av margarinprisets nivå och den förväntade effekten på avsättningen av smör och margarin. För att inte smörexporten skall få för stor omfattning och därmed bli alltför kostsam har priskvoten

smör/margarin successivt fått sänkas från 2,05 år 1963 till 1,60 år 1975.

Jordbruksutredningen förordar att prissättningen på matfettsområdet även i fortsättningen bör utgå från oljeväxtodlingens behov av prisstöd. Detta kommer i sin tur liksom f. n. att bestämma margarinpriset. Vid den marknadsmässigt anpassade prisdifferentieringen mellan olika mejeriprodukter, som utgör mjölkregleringens grundprincip (jfr avsnitt 16.6), synes det alltjämt nödvändigt att priserna på olika smörbaserade matfetter sätts med beaktande av margarinets prisnivå.

Margarinindustrin har framfört synpunkter på *fettvaruregleringens finansiering*. Fram till för något år sedan fanns ett nettoimportbehov av margarinråvaror. Detta innebar att fettvaruregleringen tillförde staten mera medel i form av fettvaruavgifter än som sedan behövde tillföras denna reglering (se tabell 16.11). Statens "överskott" tilldelades sedan andra regleringsföreningar, till stor del mjölkregleringen. Detta innebär enligt margarinindustrin att margarinet skulle kunna sägas ha subventionerat olika mjölkprodukter, t. ex. smör. Margarinindustrin har uppfattat detta som olämpligt och föreslagit att fettvaruavgiften skulle sänkas så att inflytande fettvaruavgiftsmedel endast skulle räcka till vad som behövs inom fettvaruregleringen. Härigenom skulle margarinråvarorna och margarinet förbilligas, samtidigt som odlarpriset på oljeväxtfrö skulle kunna hållas uppe.

Enligt hittillsvarande principer för fördelningen av de totalt influtna införselavgiftsmedlen, inkl. fettvaruavgifterna, finns inget direkt samband mellan storleken av de införselavgiftsmedel som importen av en viss jordbruksprodukt ger upphov till och tilldelningen av statliga regleringsmedel (införselavgifter) till produkten i fråga. Enda undantaget från denna princip är sockerregleringen (jfr avsnitt 16.5) som utgör en sluten ekonomisk sektor. För varuområden med en nettoimport blir statens intäkter från införselavgiftsmedlen därför i regel större än de belopp som utbetalas till regleringsföreningen i fråga. Så har tills helt nyligen varit fallet inom fettvaruregleringen. Under senare år har emellertid oljeväxtodlingens omfattning ökat, och någon nämnvärd nettoimport av oljeråvaror föreligger inte längre. Någon återgång till tidigare nettoimportsituation för fettråvaror väntas inte ske. Jordbruksutredningen finner det från principiella utgångspunkter inte vara lämpligt att göra fettvaruregleringen till en sluten ekonomisk sektor. Praktiskt sett skulle f. ö. härigenom inte längre de konsekvenser uppnås som margarinindustrin eftersträvar.

Från margarinindustrins sida har även berörts *konkurrensförhållandena* inom matfettsindustrin, särskilt det förhållandet att flera av de nya produkter, vilkas marknadsandel ökat snabbt, till stor del baseras på råvaror som endast finns tillgängliga inom den producentkooperativt ägda mejerisektorn. Vissa av dessa råvaror kan i och för sig ställas till förfogande i tillräckliga kvantiteter (smörolja, överskottssmör) men för andra kan, åtminstone under den period av året då invägningen av mjölk är som lägst, knapphet råda (färsk grädde till Bregott, kärnmjölk till Lätt och lagom). Margarinindustrin har hävdat att den inte har samma möjligheter att komma över mjölkbaserade råvaror som mejerierna. Detta skulle ha medfört vissa olägenheter, främst svårigheter att åstadkomma samma produktutveckling som mejeriindustrin.

I den mån sådana olägenheter verkligen föreligger skulle följande åtgärder

kunna övervägas:

- Frivilliga leveransavtal (tillämpas redan).
- Statliga kvoteringar.
- Importmöjligheter (avgiftsfri import).
- Statlig inlösen av mjölkfettsöverskottet som därefter försäljs till högstbjudande.

Samtliga redovisade alternativ torde kunna bidra till en förbättrad konkurrenssituation. Import torde vara det sämsta alternativet, eftersom överskotten av mjölkfett härigenom skulle öka. En statlig inlösen av överskotten skulle innebära tekniska problem, bl. a. vad avser definitionen av överskott. F. ö. är det kanske inte främst överskott av mjölkfett i form av smör eller smörolja utan andra mjölkprodukter av färskvarukaraktär som är av intresse för margarinindustrin. Utredningen föreslår att eventuella problem/tvister på detta område skall kunna granskas och prövas av jordbruksnämnden eller av de pris- och konkurrensvårdande myndigheterna i enlighet med det förslag som i det föregående redovisats i avsnitt 15.2.6.

16.4 Potatis och potatisprodukter

16.4.1 *Produktions- och marknadsutveckling*

Odlingen av potatis omfattar matpotatis och fabrikspotatis för framställning av stärkelse och alkohol. Potatisarealen har halverats sedan början av 1960-talet. Under första hälften av 1970-talet har odlats omkring 50 000 ha per år, varav drygt två tredjedelar varit matpotatis. Totalskördarna har under perioden 1970–1975 varierat mellan 840 och 1 490 milj. kg (tabell 16.12). År 1976 uppgick skörden till 1 041 milj. kg varav 757 milj. kg matpotatis.

Åtgången av matpotatis för direkt konsumtion har successivt minskat under den senaste tioårsperioden, medan konsumtionen av produkter av matpotatis har ökat till ca 147 milj. kg år 1975/76. Importandelen har i genomsnitt varit mindre än 10 % av konsumtionen, men har varierat kraftigt beroende på skördeutfallet inom landet. En fortsatt svag minskning i förbrukningen av matpotatis förutses fram till 1985. Även odlingen väntas minska något i omfattning.

Den inhemska framställningen av stärkelse är praktiskt taget helt baserad på potatis. Produktionen uppgår vid normal avkastning till omkring 50 milj. kg, vilket motsvarar en potatisareal av ungefär 8 000 ha. En betydande import av stärkelse för tekniska ändamål sker.

Enligt riksdagsbeslut (prop. 1934:232) skall AB Vin- & Spritcentralen använda svensk jordbruksråvara, som regel potatis, för så stor del av sin tillverkning som anses motsvara den inhemska konsumtionen av brännvin. Tillverkningen av sprit uppgår för närvarande till totalt drygt 30 milj. liter/år. Arealbehovet för hela sprittillverkningen är vid normalskörd ca 4 000 ha. På grund av att skördarna av bränneripotatis varierat har den andel av brännvinstillverkningen som kunnat baseras på potatisråvara uppgått till mellan 40 och 80 % under den senaste femårsperioden.

Enligt föreliggande prognoser kommer omfattningen av fabrikspotatisod-

Tabell 16.12 Produktion, import och konsumtion av potatis och potatisprodukter, milj. kg

	1961/62–1965/66	1966/67–1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
Produktion							
Potatis	1 520	1 329	1 242	1 137	947	1 257	837
därav matpotatis	..	..	..	785	729	885	562
Stärkelse	36	43	39	46	36	54	33
Brännvin, milj. l.	30	27	27	30	32	32	32
därav ur potatis milj. l.	30	26	19	23	13	28	16
Konsumtion							
Matpotatis[a]	652	661	663	661	*59	658	640
Import							
Matpotatis, netto	41	62	38	41	87	24	145
Stärkelse	5	15	14	27	38	38	23

[a] Inkl. förädlade produkter omräknade till potatis.
Källa: Statens jordbruksnämnd.

lingen, som är helt kontraktsbunden, att förbli av ungefär nuvarande omfattning under de närmaste åren.

16.4.2 *Gällande reglering*

*Matpotatis*regleringen var fram till och med 1970/71 ett exempel på den enklaste formen av prisreglering på jordbrukets område och bestod enbart av ett gränsskydd kompletterat med prisgränser. Denna prisreglering visade sig fungera mindre väl. Under långa perioder låg odlarpriset utanför de överenskomna prisgränserna, oftast under den nedre. Genom tillkomsten av regleringsföreningen Sveriges potatisintressenter (SPI) år 1971 har möjligheterna till att stabilisera prisnivån inom landet genom olika slags marknadsingripanden förbättrats.

Gränsskyddet för matpotatis består av en införselavgift som är fast så länge det inhemska priset ligger mellan fastställda prisgränser. Prisbevakningen handhas av statens jordbruksnämnd och avser producentpris vid leverans från odlarna till handeln.

Prisgränserna höjs successivt under regleringsåret i syfte att stimulera till lagring och ett jämnare utbud. Periodindelning och prisgränser för regleringsåret 1976/77 framgår av följande tablå (avser kvalitet SMAK Prima):

Perioder:	*Prisgränser, kr/100 kg*
6/7 – 14/11	39,00 – 52,00
15/11 – 10/12	44,50 – 57,50
11/12 – 31/1	48,50 – 61,50
1/2 – 28/2	50,50 – 63,50
1/3 – 31/3	53,00 – 66,00
1/4 – 5/7	56,00 – 69,00

I proposition till riksdagen våren 1977 (prop. 1976/77:94) har regeringen föreslagit att även införselavgifterna skall kunna höjas då prisgränserna höjs för att garantera att prisregleringsskalans prishöjningar leder till höjda odlarpriser.

Regleringsföreningen skall ingripa på marknaden för matpotatis om bristande balans uppstår mellan utbud och efterfrågan så att priset tenderar att väsentligt avvika från avsedd nivå. Bland de prisstödjande åtgärder som regleringsföreningen kan tillgripa kan nämnas stödköp, lagring och export.

All *fabrikspotatis*odling sker numera på kontrakt med producentkooperativa föreningar, som äger landets samtliga stärkelsefabriker och som är hälftendelägare i landets enda bränneri. Odlingen är i huvudsak förlagd till Kristianstads och Blekinge län.

För stärkelse fastställs införselavgifter, mittpriser och prisgränser på grundval av förslag från de prisöverläggande parterna. Med ledning därav fastställs priset för fabrikspotatis av en särskild kommitté. Fabrikspotatispriset följer en successivt stigande prisskala under den period stärkelse- och sprittillverkning pågår. Införselavgifter tas även ut på produkter av fabrikspotatis, t. ex. stärkelse och glykos, som dessutom är belagda med en kompensationsavgift av samma storlek som uttagna interna avgifter. Prisgränserna för potatisstärkelse är fasta under säsongen. Även införselavgiften är fast så länge det inhemska priset befinner sig mellan dessa gränser. Fabrikspotatis har samma gränsskydd som matpotatis, men någon import av annat än utsäde har aldrig förekommit. Stärkelsederivat skyddas i viss utsträckning av tullar och kompensationsavgifter.

De marknadsreglerande åtgärderna för fabrikspotatis har sedan 1967 handlagts av en regleringsförening som från år 1971 även övertog matpotatisregleringen och antog namnet Sveriges Potatisintressenter. Åtgärderna på fabrikspotatisområdet begränsas i huvudsak till att för den del av stärkelseproduktionen som används till derivatframställning rabattera priset ned till världsmarknadsprisnivån. Tillgängliga kvantiteter inhemsk stärkelse kvoteras mellan förbrukarna. Derivattillverkarnas återstående behov täcks genom import utan införselavgift. Derivatfabrikanterna får därigenom hela sitt råvarubehov till världsmarknadspris.

De statliga medel som finansierar potatisregleringen utgörs främst av regleringsmedel inom fördelningsplanen (införselavgifter m. m.). Regleringsföreningen erhåller även de kompensationsavgifter som inflyter vid import av vissa stärkelsebaserade produkter. Vidare finansieras regleringen med interna avgifter, areal- och leveransavgifter. Arealavgifter får jordbruksnämnden enligt regeringens bemyndigande ta ut för alla odlingar av mat- och fabrikspotatis om 0,5 ha och däröver vid jordbruksföretag med mer än 2,0 ha åker. Inom fabrikspotatisregleringen kompletteras arealavgiften med en leveransavgift på potatis som levereras till stärkelsefabrik eller bränneri.

Areal- och leveransavgiftsmedlen tillförs regleringsföreningen efter avdrag för skördeskadeavgift, vissa restitutioner samt administrativa kostnader. Tillförseln av medel till regleringsföreningens verksamhet framgår av följande tablå (milj. kr.):

	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
Statliga reglerings-medel	30,9[1]	20,2	20,4	20,8	30,0[2]
Areal- och leverans-avgifter	2,6	5,9	1,9	5,4	5,7

16.4.3 *Överväganden och förslag*

Matpotatisregleringen har, efter det att den fick sin nuvarande utformning fr. o. m. år 1971/72, enligt jordbruksutredningens uppfattning i stort sett fungerat väl. Regleringen bör därför i huvudsak bibehållas i sin nuvarande utformning.

Inom *fabrikspotatisregleringen* har jordbruksutredningen särskilt uppmärksammat frågan om fabrikspotatisodlingens omfattning och finansieringen av nuvarande rabattering av stärkelse för framställning av tekniskt derivat.

Derivat är klassat som industrivara i EFTA-avtalet vilket innebär att varan fr. o. m. 1967 inte har något gränsskydd. Därför rabatteras industrins inköp av inhemsk råvara för sådan produktion ned till ett beräknat importpris.

Enligt 1967 års jordbrukspolitiska beslut skulle för rabatteringen få disponeras sammanlagt ca 11,7 milj. kr. Den rabatterade kvantiteten begränsades av kostnadsskäl till avrundat 17,5 milj. kg per år. Denna begränsning har senare tagits bort, och regleringsföreningen har medgetts rätt att inom ramen för tillgängliga medel stödja avsättningen av stärkelse och produkter därav. Även andra marknadsreglerande åtgärder än rabattering av stärkelse till derivatindustrin får tillgripas. I genomsnitt för perioden 1967/68–1975/76 har den årliga kostnaden för rabatteringen varit 12,1 milj. kr. För budgetåret 1976/77 beräknas rabatteringen kosta ca 17,5 milj. kr.

Kostnaderna för rabatteringen har ökat genom att det inhemska priset på stärkelse fr. o. m. budgetåret 1974/75 har stigit mer än importpriset. Även de rabatterade kvantiteterna har ökat. De ökade kostnaderna finansieras f. n. med införselavgiftsmedel inom den totalram jordbruket förhandlar sig till. Någon ändring av denna ram föranledd av finansieringssituationen på stärkelsesidan har inte skett. Detta innebär att en större andel än tidigare av de införselavgiftsmedel jordbruket totalt förhandlat sig till har måst användas till stärkelserabattering.

Jordbruksutredningen anser att odlingens nuvarande omfattning i stort sett är lämplig. Om nuvarande prisförhållanden mellan importpris och inhemskt stärkelsepris består, har 1967 års förutsättningar för att finansiera rabatteringen tydligen ändrats. De merkostnader för prisrabatteringen av stärkelse till derivatindustrin som nu föreligger jämfört med läget 1967, kan därför motivera en höjning av de införselavgiftsmedel som jordbruket tillförs inom fördelningsplanen eller ett tillskott av budgetmedel. Frågan om stärkelserabatteringens finansiering bör tas upp vid den översyn av industrins råvarukostnadsutjämning som föreslås i det följande (kap. 17).

[1] Inklusive ett engångsbelopp på 15 milj. kr.

[2] Inklusive ett engångsbelopp på 10 milj. kr.

16.5 Sockerbetor och socker

16.5.1 *Produktions- och marknadsutveckling*

Den svenska odlingen av sockerbetor nådde sin hittills största omfattning, ca 60 000 ha, under 1950-talet. Den år 1976 odlade arealen om ca 53 000 ha beräknas vid normal skörd ge en mängd socker som motsvarar knappt 90 % av konsumtionen i landet. I tabell 16.13 redovisas viktigare uppgifter om sockerförsörjningen under senare år.

Tabell 16.13 Produktion, import och konsumtion av socker

	1961/62–1965/66	1966/67–1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
Areal, 1 000 ha	45	40,5	40,1	41,4	41,4	46,9	52,3
Sockerproduktion, milj. kg							
ur svenska betor	226	221	249	269	243	281	255
ur importerat råsocker	99	89	85	83	102	85	67
Konsumtion, milj. kg[a]	325	329	342	339	353	366	355
Självförsörjning, %	70	67	73	79	69	77	72

[a] Gränshandel och handelns lagerförändringar ej beaktade.

Källa: Statens jordbruksnämnd.

Odlingen är koncentrerad till i första hand Skåne samt Öland och Gotland. Strösocker tillverkas vid sex fabriker, varav fyra i Skåne, en på Öland och en på Gotland. Vid en fabrik i Skåne tillverkas råsocker. Samtliga fabriker ägs av Svenska sockerfabriks AB, som dessutom i Arlöv driver ett raffinaderi för förädling av inhemskt och importerat råsocker till socker av specialkvaliteter, främst bitsocker.

Enligt tillgängliga prognoser förutses en viss fortsatt avkastningsökning med 0,5–0,7 % per år inom sockerbetsodlingen och en oförändrad eller i takt med befolkningsökningen växande totalkonsumtion av socker. Det innebär att självförsörjningsgraden för socker vid oförändrad sockerbetsareal skulle komma att öka från knappt 90 % till 93–95 % år 1985.

Det internationella sockerpriset steg kraftigt från hösten 1973. En extremt hög prisnivå nåddes under senare delen av 1974 (675 kr/dt i november). Under sista kvartalet 1976 var nivån åter jämförelsevis låg (113 kr/dt). Även den svenska prisnivån på socker och sockerbetor, som länge var relativt stabil, har stigit kraftigt under de senaste åren (se tabell 16.14).

Tabell 16.4 Prisserier på sockerbetor och socker, kr/dt

	1966/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77
Sockerbetor (16 % socker)	10,39	10,03	10,38	10,54	12,37	14,21	15,22
Svenskt partipris	105	120	131	161	227	198	221
Världsmarknadspris[a]	42	89	110	196	377	169	128[b]
Sockerbolagets avräkningspris	133	135	140	142	170	198	221

[a] Cif svensk hamn, jämförbar kvalitet.

Källa: Statens jordbruksnämnd.

16.5.2 *Gällande reglering*

Prisregleringen för socker omfattar hela förädlingskedjan från råvaran till det färdiga sockret. Även arealen sockerbetor bestäms inom regleringen. Prisregleringen för socker avviker i viss mån från regleringarna för flertalet övriga jordbruksprodukter. Detta beror främst på att några marknadsreglerande åtgärder i syfte att avsätta överskott inte behövs, eftersom ett visst importbehov föreligger. Från och med regleringsåret 1967/68 har villkoren för svensk betodling och sockerindustri anpassats till de förändringar som äger rum inom sockernäringen i EG-länderna. Regleringsåtgärderna för socker handhas i huvudsak av statens jordbruksnämnd. Nämnden förvaltar också sockerregleringsfonden, till vilken förs samtliga avgiftsmedel från sockerområdet.

Prissättning och gränsskydd. Inom sockerregleringens ram bestäms priserna i tre led, nämligen odlarpriset på sockerbetor, sockerbolagets avräkningspris för socker tillverkat ur svenska betor och det inhemska partipriset på socker. Betpriset till odlarna är kopplat till motsvarande pris inom EG på så sätt att prisändringar inom EG leder till motsvarande prisändringar i Sverige. Även det vid överläggningarna fastställda priset på socker tillverkat ur svenska betor, avräkningspriset, skall vara konkurrensmässigt vid jämförelse med motsvarande pris inom EG.

Om världsmarknadspriset för socker är lägre än priset för svensktillverkat socker skall det senare priset gälla som svenskt partipris. Om världsmarknadspriset överstiger det inhemska priset, fastställs den inhemska partiprisnivån genom en sammanvägning av världsmarknadspriset och det inhemska avräkningspriset.

Då världsmarknadspriset är högre än det svenska priset skall sockerbolaget tillförsäkras en inom vissa gränser bestämd ersättning för raffinering av importerat råsocker, varigenom verksamheten vid raffinaderiet i Arlöv skyddas. Då världsmarknadspriserna understiger det inhemska priset uppnås samma effekt genom avvägning av införselavgiften på råsocker.

Införselavgifterna för socker är rörliga och justeras en gång varje månad samt dessutom vid större förändringar i det noterade världsmarknadspriset. För sirap och andra sockerlösningar bestäms införselavgiften fr. o. m. den 1 juli 1975 efter varans sockerhalt. Införselavgiften kompletteras med ett s. k. återköpsförfarande, som handhas av regleringsföreningen Svensk sockerhandel. Systemet med återköp syftar till att bringa importpartiernas faktiska priser upp till den prisnivå som legat till grund för bestämningen av införselavgiften.

Då världsmarknadspriset på färdigt socker är högre än sockerbolagets försäljningspris, det s. k. avräkningspriset, får jordbruksnämnden ta ut en försäljningsavgift på allt socker som säljs inom landet. Därvid kommer det inhemska partipriset att höjas med ett belopp som motsvarar försäljningsavgiften. De insamlade medlen används för att subventionera sockerimporten genom importbidrag.

16.5.3 *Överväganden och förslag*

Enligt riksdagsbeslut från år 1974 (prop. 1974:122, JoU 1974:29, rskr 1974:275) skall den svenska sockerbetsarealen under perioden 1974–1978 fastställas "så att sockerbolagets nuvarande brukskapacitet kommer att utnyttjas fullt på ett rationellt sätt". Under perioden 1967–1973 gällde att odlingen skulle begränsas till avrundat 40 000 ha. Efter år 1973 har odlingens omfattning ökat successivt till 53 000 ha år 1976 (jfr tabell 16.13). Bakgrunden till att odlingen tillåtits öka har bl. a. varit att den svenska sockernäringens konkurrenskraft förbättrades till följd av betydande internationella prisstegringar på socker under åren 1973–1975.

En bedömning av den inhemska sockerbetsodlingens lämpliga framtida omfattning måste baseras på främst den inhemska sockerkonsumtionens utveckling, den svenska sockerframställningens internationella konkurrenskraft, handelspolitiska hänsynstaganden – särskilt u-ländernas exportbehov – samt odlingens betydelse från beredskapssynpunkt. Hänsyn bör även tas till andra förhållanden, t. ex. odlingens värde från växtföljdssynpunkt och ur sysselsättnings- och regionalpolitisk synvinkel.

Den svenska sockerkonsumtionen varierar något mellan åren, men dess genomsnittliga nivå har alltsedan år 1960 varit i stort sett oförändrad, räknat per capita. Från näringssynpunkt anses det angeläget att konsumtionen av socker och sockerrika produkter reduceras med minst 1/4 (jfr kap. 14). Tillgängliga prognoser över utvecklingen under perioden 1975–1985 förutsätter antingen en oförändrad totalkonsumtion, drygt 340 milj. kg/år, eller en ökning i takt med befolkningsökningen till drygt 350 milj. kg/år.

Den svenska *sockernäringens internationella konkurrenskraft* bestäms av kostnaderna för en inhemsk sockerframställning jämfört med kostnaderna för en import av socker. Import har under större delen av efterkrigstiden varit gynnsammare med undantag för kortare perioder, då krissituationer inträffat. Så var t. ex. fallet under åren 1963 och 1973–1974, då det internationella sockerpriset flerdubblades. Från sockerbolagets sida har hävdats att den svenska sockernäringen i framtiden kan bedömas vara internationellt konkurrenskraftig. Samma bedömning har gjorts i en utredning från statens industriverk.[1]

Enligt prognoser utarbetade av Världsbanken år 1975 kan såväl produktion som konsumtion av socker i världen förväntas öka årligen med ca 2,5 % under perioden 1975–1985. Samtidigt skulle lagren förbli ungefär oförändrade. I prognosen förutsätts vidare att 1973 års råsockerpris realt sett kommer att bestå. Detta pris framskrivet till år 1977 uppgår, omräknat till raffinad och med tillägg för fraktkostnader till svensk hamn, till ca 190 kr/dt. Detta är avsevärt högre än världsmarknadspriset kring årsskiftet 1976/77. Framställningen av socker inom landet kostar under regleringsåret 1976/77 221 kr/dt (tabell 16.14). Prisprognosen är självfallet osäker men torde ge visst stöd för slutsatsen att import av socker även i framtiden normalt skulle ställa sig billigare än inhemsk sockerframställning.

Handelspolitiska skäl talar för att sockerbetsodlingens omfattning anpassas så att ett visst utrymme lämnas för import. Detta är angeläget främst med hänsyn till behovet att tillgodose u-ländernas exportintressen. Självförsörjningsgraden för socker har vid en normalskörd (jfr avsnitt 16.5.1) stigit

[1] Sockerindustri, SIND 1976:4.

från 67 % i slutet av 1960-talet till knappt 90 % år 1975. Samtidigt har importbehovet sjunkit från 90 milj. kg till 40–50 milj. kg. Om nuvarande princip för bestämning av sockerbetsodlingens omfattning skulle bibehållas, dvs. att sockerbolagets brukskapacitet skall utnyttjas fullt på ett rationellt sätt, skulle importbehovet sannolikt helt upphöra inom en period av 5–10 år.

Sockerbetsodlingen är från *beredskapssynpunkt* särskilt betydelsefull eftersom den ger en större avkastning per arealenhet, räknat i kalorier, än andra grödor. Ett hektar betor ger i form av socker nära dubbelt så många kalorier som ett hektar brödsäd och dessutom i form av biprodukter lika mycket foder som ett hektar fodersäd. En omfattande sockerbetsodling (och en därtill anpassad kapacitet i sockerbruken) har därför stor betydelse för livsmedelsberedskapen. Sockerbetsodlingen har vidare en gynnsam inverkan på efterföljande grödor (högt förfruktsvärde), vilket bekräftas av utförda växtföljdsförsök. Vidare bör framhållas att sockerbetsodlingen ger goda möjligheter till förlängd *sysselsättningssäsong* på hösten, vilket är av stor ekonomisk betydelse, då i betodlingsområdena i allmänhet inte finns samma möjligheter till skogsarbete som i många andra delar av landet.

Sockerbetsodlingens sysselsättningsskapande effekter är särskilt värdefulla *på Öland och Gotland,* där möjligheterna till alternativ sysselsättning är begränsade. Lönsamheten för sockerbruken i dessa områden är emellertid sämre än på fastlandet på grund av att brukens kapacitet inte kan utnyttjas helt. De erhåller därför ett särskilt stöd. Möjligheter att förbättra lönsamheten vid sockerbruken på Öland och Gotland genom bättre kapacitetsutnyttjande anses enligt sockerbolaget inte föreligga, då sockerbetsodlarna vid nuvarande betpriser inte nämnvärt önskar utöka odlingen. Bristen på alternativ sysselsättning på Öland och Gotland motiverar enligt utredningen att i stort sett nuvarande sockerbetsodling i dessa områden bibehålls. Ett återupptagande av sockerbetsodlingen i Östergötland och Västergötland, vilket föreslagits bl. a. i riksdagsmotioner, är däremot enligt utredningens uppfattning inte realistiskt. Om man önskar hålla sockerbetsodlingen inom en viss arealram skulle förslaget nämligen bl. a. tvinga fram en reduktion av odlingen inom områden som har kortare transportavstånd till befintliga sockerbruk.

I proposition 1976/77:94 föreslås att ett särskilt arealbidrag skall utgå till sockerbetsodlare på Öland och Gotland.

Av de i det föregående behandlade faktorerna talar beredskaps-, sysselsättnings- och växtföljdsskäl för en jämförelsevis omfattande odling av sockerbetor. Om man i första hand eftersträvar så billigt socker som möjligt för konsumenterna, bör däremot en stor import föredras, eftersom denna sannolikt i de flesta lägen kommer att ställa sig billigare än inhemsk sockerframställning. Även handelspolitiska skäl, dvs. i första hand hänsyn till u-ländernas exportintressen, motiverar att den svenska sockerbetsodlingens storlek hålls tillbaka. Utredningens sammanfattande bedömning blir därför att den inhemska sockerbetsodlingens omfattning även efter 1978, då giltigheten för nu gällande riksdagsbeslut i frågan utgår, bör anpassas så att ett visst utrymme lämnas för import.

Jordbruksutredningen har vad gäller *prisregleringens utformning* övervägt lämpligheten av att föra samman de överläggningar som sker rörande pris-

sättningen på sockerbetor och sockerbolagets ersättning med de allmänna överläggningarna för övriga jordbruksprodukter. På grund av de speciella förutsättningar som råder på sockerområdet anser emellertid utredningen att nuvarande system med separata prisöverläggningar, vilket hittills har fungerat bra, bör bibehållas.

Sockerregleringen avviker från övriga jordbruksprisregleringar genom att införselavgiftsmedlen från importen inte förs samman med de övriga införselavgiftsmedel som fördelas mellan olika produkter. I stället behålls dessa medel inom sockerregleringen. Några skäl för att ändra denna metod anser utredningen inte föreligga.

Vad gäller prissättningen på sockerbetor och socker i olika led anser utredningen att nuvarande direkta anknytning till motsvarande priser inom EG bör upphöra. Detta innebär att avvägningen av betprisets nivå i högre grad än tidigare bör ske med beaktande av kostnadsutvecklingen inom den inhemska odlingen och priserna för övriga vegetabilier.

Vid överläggningar om sockerindustrins ersättning för sockerframställningen bör jordbruksnämnden biträdas av särskild expertis, på samma sätt som f. n. sker vid beräkningen av kompensation för stegrade kostnader inom uppsamling och förädling av övriga jordbruksprodukter. Vid dessa överläggningar får aktualiseras bl. a. sådana frågor som prissättningen på specialsocker, biprodukternas värde m. m.

Även i fortsättningen bör prissättningen på socker och sockerbetor inom EG fortlöpande analyseras vid bestämningen av de svenska priserna.

16.6 Mjölk och mjölkprodukter

16.6.1 *Produktions- och marknadsutveckling*

En nedgång i mjölkproduktionen skedde under 1950- och 1960-talen (tabell 16.15). Under perioden 1970/71–1975/76 har mejeriinvägningen åter ökat med 17 %. Denna ökning, som uppnåtts med hjälp av realprishöjringar

Tabell 16.15 Produktions- och konsumtionsutveckling för mjölk- och mjölkprodukter, milj. kg

	1966/ 67	1970/ 71	1971/ 72	1972/ 73	1973/ 74	1974/ 75	1975/ 76
Produktion							
Mjölkproduktion	3 431	2 841	2 959	2 990	3 095	3 111	3 261
därav mejeriinvägning	3 153	2 666	2 792	2 829	2 941	2 963	3 119
Konsumtion							
Mjölk	1 278	1 378	1 397	1 402	1 426	1 458	1 532
Grädde	51	53	53	53	54	57	59
Smör[a]	65	46	39	39	38	40	42
Ost	64	74	73	74	80	90	95

[a] Inklusive smördelen i Bregott.
Källa: Statens jordbruksnämnd.

i producentprisledet samt utvidgade möjligheter till statligt rationaliseringsstöd, har syftat till att möta den stigande efterfrågan på mjölk och mjölkprodukter som inträtt, bl. a. till följd av livsmedelssubventioneringen.

Under den senaste tioårsperioden har förbrukningen av konsumtionsmjölk stigit med 20 % (tabell 16.15). Hela denna ökning faller på lättmjölken (0,5 % fetthalt), vars andel av den totala mjölkkonsumtionen under perioden ökat från noll till 29 %. Under samma period har ostkonsumtionen ökat med omkring 50 %, medan förbrukningen av smör har minskat. Konsumtionen av margarinprodukten Bregott, vars fettdel består av 80 % smörfett, har dock ökat starkt. Smörkonsumtionen inkl. smördelen i Bregott har därför gått upp något de senaste åren.

Förbrukningen av konsumtionsmjölk och ost väntas fortsätta att stiga enligt föreliggande prognoser. Förbrukningen av konsumtionsmjölk år 1985 bedöms kunna öka till 1 580 milj. kg, eller om konsumtionsökningen blir lika stor som under tioårsperioden 1964–1974, till ca 1 700 milj. kg. Totalkonsumtionen av ost blir 107 milj. kg 1985, om förbrukningen kommer att öka i samma takt som under 1960-talet. För att den redovisade efterfrågeökningen på konsumtionsmjölk och ost skall kunna tillgodoses måste mjölkproduktionen öka till 3 300–3 400 milj. kg år 1985. För att uppnå denna produktionsökning måste avräkningspriset på mjölk sannolikt höjas något kraftigare än vad som svarar mot den allmänna prisnivåns uppgång. Efterfrågan på k-mjölk väntas i allt större utsträckning inriktas mot lättmjölk, så att hälften av den totala förbrukningen 1985 består av denna produkt. Därigenom kan ett växande överskott av mjölkfett emotses. Fettöverskottet beror nämligen till övervägande del på skillnaden i fetthalt mellan invägd mjölk och den mjölk som används vid produkttillverkning. En mindre del av överskottet har samband med den säsongvariation som förekommer i mjölkproduktionen.

Tabell 16.16 Utrikeshandeln med ost, smör och mjölkpulver, milj. kg

	1966/ 70	1970/ 71	1971/ 72	1972/ 73	1973/ 74	1974/ 75	1975/ 76
Import							
Ost	11,0	15,1	13,2	11,1	10,5	14,2	17,2
Smör	0,2	1,6	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3
Export							
Ost	3,8	2,6	2,5	3,7	3,3	2,8	2,6
Smör	6,7	3,5	6,8	11,8	9,7	11,5	9,0
Mjölkpulver	5,0	0,0	9,3	21,7	19,5	8,1	26,0

Källa: Jordbruksekonomiska meddelanden.

Utrikeshandeln med mejeriprodukter uppvisar ett överskott av smör och mjölkpulver, men ett visst underskott för ost. Importen av ost har under senare år varierat mellan 15 och 20 % av konsumtionen. En mindre del av ostproduktionen exporteras (tabell 16.16).

Tabell 16.17 Prisutvecklingen för mjölk, smör och margarin, öre/kg

	1966/ 70	1970/ 71	1971/ 72	1972/ 73	1973/ 74	1974/ 75	1975/ 76
Mjölk							
producentpris[a]	59,6	65,2	78,6	82,2	91,6	107,2	120,9
konsumentpris	104	119	143	156	149	129	139
Smör, konsumentpris	813	943	1 040	1 054	1 050	1 150	1 300
Margarin, konsumentpris	394	485	543	575	604	726	806

[a] Exklusive efterlikvid och leveranstillägg.

Källa: Statens jordbruksnämnd.

Till följd av att en betydande del av livsmedelssubventionerna tillförts k-mjölken har konsumentpriset på k-mjölk endast stigit med 34 % mellan 1966 och 1976, medan producentpriset på mjölk under samma tid ökat med 112 %. Smörpriset har ökat långsammare än margarinpriset mätt i procent, men snabbare mätt i absoluta tal (se tabell 16.17).

För smör har partipriser (riksnotering) och exportpriser utvecklats på följande sätt, öre/kg:

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Riksnotering	695	702	730	750	750	770	848	870
Genomsnittligt exportpris	285	355	601	475	366	419	512	502

Ett statligt pristillägg för mjölk utgår till jordbruket i norra Sverige med 3,6–21,0 öre/kg mjölk (se kap. 26).

16.6.2 *Gällande reglering*

Mjölkprisregleringen är mera komplicerad än övriga regleringar genom att man från en råvara – helmjölk – får flera olika konsumtionsprodukter. Dess huvudkonstruktion överensstämmer dock med motsvarande regleringar för övriga jordbruksprodukter.

Av tabell 16.18 framgår de prisgränser och normala införselavgifter som gäller för olika mejeriprodukter fr. o. m. den 1 januari 1977. För 3-procentig k-mjölk och skummjölk fastställs endast övre prisgränser, eftersom man utgått ifrån att import av lägesskäl i praktiken inte förekommer.

För att mjölkproducenterna skall kunna tillförsäkras åsyftade inkomster får mejerierna anpassa de olika mjölkprodukternas priser efter konkurrenssituationen på marknaden. Detta innebär att främst k-mjölk men även ost och grädde som är föga priskänsliga, har åsatts relativt höga priser. Efterfrågan på smör är mera priskänslig, varför smörpriset anpassats till margarinets prisnivå.

Eftersom mejerierna har olika produktionsinriktning har det varit nödvändigt att inom mjölkprisregleringens ram utjämna de skillnader i lön-

Tabell 16.18 Prisgränser och normala införselavgifter per den 1 januari 1977, öre per kg resp. liter

Produkt	Nedre prisgräns	Övre prisgräns	Införsel-avgift
Mjölk under 1 % fett	–	95,3	51
Mjölk 1–6 % fett	–	109,3–120,3[a]	56
Grädde 20–30 % fett	–	–	448
Grädde 30–45 % fett	–	–	701
Smör	901	1 104	451
Ost	836	1 030	596
Mjölkpulver under 1,5 % fett	429	571	400
Mjölkpulver 1,5–35 % fett	612	788	430

[a] Avser 3-procentig k-mjölk i enlitersförpackning. Övre prisgränsen varierar mellan mejeriföretagen och är högst i Norrlands inland.

Källa: Statens jordbruksnämnd.

samhet som föreligger mellan olika mjölkprodukter och därmed också mellan olika mejerier. Tekniskt sker *prisutjämningen* så att k-mjölk, ost och grädde beläggs med utjämningsavgifter (försäljnings och/eller tillverkningsavgifter). De medel som därigenom inflyter används i första hand för att ge smöret ett pristillägg och till att finansiera export och lagring m. m. av smör, ost och andra mjölkprodukter. De återstående medlen återbetalas till mejerierna i form av ett utjämningsbidrag på all invägd mjölk. Utjämningsbidraget används av mejerierna till att förstärka avräkningspriset till bonden. För att stimulera till en jämnare mjölkinvägning under året säsongvarieras utjämningsbidraget.

De *marknadsreglerande åtgärderna* för mejeriprodukter handhas i huvudsak av regleringsföreningen, Föreningen för mejeriprodukter. Marknadsregleringen för mjölkpulver ombesörjs sedan år 1971 av Scandmilk AB, som är ett helägt dotterbolag till SMR. Verksamheten står under statens jordbruksnämnds översyn och kontroll.

Kostnader för lagring av smör i fryshus ersätts av regleringsföreningen. I praktiken sköts lagringen, som även omfattar smörolja, av SMR, men verksamheten står även öppen för enskilda mejerier. För att främja avsättningen av smör på den inhemska marknaden lämnar regleringsföreningen en rabatt vid försäljning till allmänna inrättningar. Denna rabatt avpassas så att priset blir konkurrenskraftigt mot priset på margarin, men inte lägre än smörets exportpris. I kvalitetsbefrämjande syfte utbetalar föreningen vidare kvalitetstillägg för ost till mejerierna efter grunder som fastställs av jordbruksnämnden.

Finansieringen av de marknadsreglerande åtgärderna och prisutjämningen sker med hjälp av statliga införselavgiftsmedel samt interna avgifter. Därutöver har budgetmedel tillförts i ökande omfattning till följd av övergången till mellanprislinje med åtföljande livsmedelssubventionering (tabell 16.19).

Tabell 16.19 Statliga medel och interna avgifter som tillförts mjölkregleringen, milj. kr

	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
Statliga medel						
Införselavgiftsmedel m. m.	148	192	219	218	166	217
Budgetmedel	26	31	78	455	1 269	1 631
Interna avgifter						
Allmän mjölkavgift	6	7	7	7	7	7
Utjämningsavgifter	458	619	804	695	397	495

Källa: Statens jordbruksnämnd.

Utjämningsbidragen uppgår till betydande belopp och är den dominerande kostnadsposten inom mjölkregleringen (tabell 16.20).

Tabell 16.20 Kostnader för marknadsreglering och prisutjämning inom mjölkregleringen, milj. kr

	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
Exportkostnader	19	20	60	57	51	63
Lagringskostnader	10	9	8	11	10	13
Pristillägg, rabatter m. m.[a]	130	106	130	142	87	51
Utjämningsbidrag	476	746	840	1 231	1 676	2 263

[a] Avser smör, smörolja, ost och skummjölk.

Källa: Föreningen för mejeriprodukter.

16.6.3 *Överväganden och förslag*

Mjölkproduktionens storlek bör, som jordbruksutredningen i det föregående redovisat (se kap. 15) så långt möjligt anpassas till det inhemska försörjningsbehovet för mjölk och mjölkprodukter i fredstid (viss ostimport förutsätts dock ske). En produktion av denna storlek är också motiverad av beredskapsskäl. Även vid en på angivet sätt anpassad mjölkproduktion uppkommer emellertid vissa överskott av mjölkfett och mjölkpulver. Detta beror dels på att den producerade helmjölken är fetare än huvuddelen av de konsumerade mjölkprodukterna, dels på att mjölkproduktionen säsongvarierar under året.

Utredningen anser det sannolikt att konsumtionen av olika mjölkprodukter i framtiden kan komma att öka, och att konsumtionen i en ökad utsträckning kan komma att inriktas på magrare mjölkprodukter. Båda dessa förändringar skulle leda till en ökning av mjölkfettsöverskotten (jfr avsnitt 16.6.1). Beträffande möjligheterna att reducera överskotten av mjölkprodukter genom att ytterligare minska säsongvariationen i mjölkinvägningen råder något delade meningar bland experterna. Sannolikt är dessa möjligheter små. Även om det är svårt att exakt anpassa mjölkproduktionens storlek

till försörningsbehoven har dock överskott på grund av en överdimensionering av mjölkproduktionen inte förekommit i nämnvärd utsträckning efter år 1970.

Överskotten av smör och mjölkpulver har under hela efterkrigstiden som regel fått avsättas till låga priser. Några tendenser till en mera permanent prisuppgång och förbättrade avsättningsmöjligheter för dessa produkter på den internationella marknaden föreligger enligt utredningens bedömningar inte under överskådlig framtid (se kap. 1). Därför är det angeläget att överskott av mjölkprodukter i den utsträckning som är möjlig hålls tillbaka även i fortsättningen. Detta gäller i första hand de överskott som beror på en överdimensionerad produktion. Likaså bör, så långt det är ekonomiskt försvarbart samt biologiskt och mejeritekniskt möjligt, åtgärder vidtas för att minska de negativa effekterna av mjölkproduktionens säsongvariation. Mjölkproduktionens utveckling bör därför fortlöpande noggrant följas så att prissättning, marknadsreglering och investeringar kan anpassas i syfte att uppnå en långsiktigt balanserad mjölkproduktion.

Utredningen har i kap. 14 föreslagit att nuvarande *mellanprislinje* bibehålls, vilket innebär fortsatta livsmedelssubventioner till viktigare mjölkprodukter, företrädesvis k-mjölk. Storleken av subventioneringen får avvägas efter det aktuella läget. Även en mellanprislinje innebär emellertid att de inhemska priserna på olika mjölkprodukter måste skyddas mot förväntade lägre VM-priser med hjälp av ett gränsskydd. I kap. 14 redovisas de samordningsproblem som uppkommer genom att priserna på flera jordbruksprodukter är föremål för regleringar dels inom jordbruksnämnden (jordbruksregleringen) dels inom SPK (efterföljande led).

I kap. 15 redovisas utredningens granskning av möjligheterna att överföra prissättning och prisreglering för bl. a. mjölkprodukter från partipris- till producentprisledet. Utredningen har emellertid funnit att överföringen av jordbruksstödet (prisstödet) till jordbrukarna liksom hittills bör kunna ske med en bibehållen prissättning och prisreglering i partiprisledet för olika mjölkprodukter.

Jordbruksutredningen anser att *mjölkprisregleringens utformning* f. n. är i huvudsak ändamålsenlig, och att den därför till sin grundkonstruktion bör bibehållas. Detta gäller såväl i de delar i vilka den överensstämmer med regleringarna för övriga jordbruksprodukter, dvs. gränsskyddet och marknadsregleringarna, som beträffande det s. k. utjämningssystemet.

Även om mjölkproduktionen i framtiden relativt väl kan anpassas till det inhemska försörjningsbehovet, räknar utredningen med att fortsatta överskott av vissa mjölkprodukter tidvis kommer att föreligga, vilket motiverar fortsatta marknadsreglerande åtgärder. Utredningens förslag beträffande definition, finansiering, handläggning m. m. av överskotten för olika mjölkprodukter redovisas i kap. 15. För samtliga jordbruksprodukter skall de marknadsreglerande åtgärderna efter år 1967 ske i statlig regi. Från denna regel görs f. n. ett undantag, nämligen i vad avser mjölkpulverregleringen som handläggs av SMR:s dotterföretag AB Scandmilk under överinseende av statens jordbruksnämnd. Detta arrangemang kan tills vidare bibehållas.

Vad som skiljer mjölkprisregleringen från regleringarna för övriga jordbruksprodukter är det s. k. *utjämningssystemet*. Det syftar som nämnts i första hand till en utjämning av lönsamheten mellan olika mjölkprodukter.

Härtill utnyttjas detta system även i viss utsträckning för att regionalt påverka mejeriernas lönsamhet. Således utbetalas något högre utjämningsbidrag till mejerierna i norra Sverige för att förbättra mejerinäringens villkor i denna del av landet. Genom utjämningssystemet uppnås en utjämning av lönsamheten mellan olika mjölkprodukter. En sådan utjämning är nödvändig för att mejerierna skall kunna specialisera sig på ett fåtal produkter och uppnå stordriftsfördelar och en hög effektivitet. I annat fall skulle samtliga mejerier inrikta produktionen på de marknadsmässigt sett lönsammare produkterna k-mjölk, grädde och ost, medan inga mejerier skulle välja att tillverka mjölkpulver och smör. Utjämningssystemet inom mjölkregleringen bör enligt jordbruksutredningens uppfattning bibehållas.

Utjämningssystemet inom mjölkregleringen omfattar endast de viktigare mjölkprodukterna. Bakom denna konstruktion ligger tanken att nya produkter till en början inte skall avgiftsbeläggas utan ges något fördelaktigare villkor än redan etablerade mjölkprodukter med en stor marknadsandel. Härigenom bidrar utjämningssystemet till en fortsatt produktutveckling, vilket är till gagn för främst konsumenterna. Jordbruksutredningen finner det angeläget att denna grundprincip bibehålls även i fortsättningen. Frågan när nya produkter skall anses ha uppnått en så stor marknadsandel att de bör infogas i utjämningssystemet bör kunna avgöras i samband med prisöverläggningarna.

Prissättningen på smör har beröringspunkter med prissättningen på övriga matfetter, vilken har behandlats i avsnitt 16.3 Som redovisats i detta avsnitt sker prissättningen på margarinråvarorna (främst rapsolja och andra vegetabiliska oljor samt rapsfrö) i syfte att tillförsäkra oljeväxtodlarna skäliga priser så att en önskvärd odling av oljeväxter kan upprätthållas. Vid prissättningen på olika mejeriprodukter är det enligt utredningens uppfattning väsentligt att såväl smörpriset som priserna på andra smörfettsbaserade matfetter alltjämt anpassas så att huvuddelen av smörfettet kan avsättas inom landet. Detta innebär att man måste ta hänsyn till margarinets prisnivå.

Margarinindustrin har även kritiserat prissättningen på Bregott och rabatteringen av allmänna inrättningars inköp av smör och Bregott. Utredningen förutsätter att dessa frågor kan tas upp och lösas i samband med prisöverläggningarna.

16.7 Kött och fläsk

16.7.1 *Produktions- och marknadsutveckling*

Köttproduktionen (tabell 16.21) minskade under perioden 1966/67–1972/73, men har efter sistnämnda år ökat med ca 10 %. Fläskproduktionen har sedan mitten av 1960-talet i genomsnitt ökat med ca 2,5 % per år. Av den totala kött- och fläskproduktionen under 1975/76 utgjorde kött från storboskap 31 %, från kalv 3 %, från får och lamm 1 % och från gris 65 %. Jämfört med fördelningen tio år tidigare har en förskjutning skett med 10 procentenheter från kött mot fläsk.

Tabell 16.21 Inhemsk produktion av kött (nöt-, kalv-, får- och hästkött) samt fläsk, milj. kg

	1966/ 67	1970/ 71	1971/ 72	1972/ 73	1973/ 74	1974/ 75	1975/ 76
Kött	180,6	156,8	140,3	128,7	140,3	150,7	155,0
Fläsk	225,8	243,9	269,1	270,7	273,1	276,9	287,5
Summa	406,4	400,7	409,4	399,4	413,4	427,6	442,5

Källa: Jordbruksekonomiska meddelanden.

Även konsumtionen har under de senaste tio åren i viss mån förskjutits från kött till fläsk (tabell 16.22). Köttkonsumtionen var relativt oförändrad under 1960-talet, men sjönk därefter betydligt fram till 1972/73, för att sedan öka igen till en högre nivå än 1960-talets. Fläskkonsumtionen har stigit fortlöpande, särskilt under de senaste åren. Ökningen av kött- och fläskkonsumtionen sammanhänger bl. a. med att livsmedelssubventioneringen byggts ut.

Tabell 16.22 Konsumtion av kött (nöt-, kalv-, får- och hästkött) samt fläsk, milj. kg

	1966/ 67	1970/ 71	1971/ 72	1972/ 73	1973/ 74	1974/ 75	1975/ 75
Kött	162,7	152,1	139,8	136,9	144,3	170,4	174,9
Fläsk	201,1	222,4	226,7	224,7	230,2	255,9	262,6
Summa	363,8	374,5	366,5	361,1	374,5	426,3	437,5
Kg per person	46,4	46,3	45,2	44,5	46,1	52,1	53,5

Källa: Statens jordbruksnämnd.

För kött förelåg en överskottssituation under hela 1960-talet fram t. o. m. år 1971/72. Därefter har ett underskott uppkommit som successivt har ökat (tabell 16.23). För fläsk föreligger sedan länge betydande överskott, vilkas storlek varierar med produktionens storlek. Den inhemska efterfrågan på olika styckningsdetaljer av kött och fläsk avviker något från vad som produceras, vilket medfört att en kompletterande import måste ske. Denna har ökat något i omfattning, sedan prisstopp och subventioner införts.

Såväl produktion som konsumtion av kött väntas enligt lantbruksekonomiska samarbetsnämndens prognoser förbli i stort sett oförändrad fram till år 1980. Jordbrukets utredningsinstitut redovisar en svag ökning av såväl produktion som konsumtion till år 1985 (0,6 resp. 0,3 % årlig ökning från 1975/76). Fläskproduktionen väntas öka med ca 1,5 % per år enligt båda prognoserna, medan konsumtionsökningen har beräknats bli ca en procent per år.

Tabell 16.23 Utrikeshandeln med kött och fläsk, milj kg

	1966/ 67	1970/ 71	1971/ 72	1972/ 73	1973/ 74	1974/ 75	1975/ 76
Export							
Kött	27,4	17,4	18,4	6,2	5,9	1,7	2,5
Fläsk	34,3	35,2	50,3	74,3	53,0	37,4	35,8
Summa	61,7	52,6	68,7	80,5	58,9	39,1	38,3
Import							
Kött	8,5	11,6	14,6	15,2	12,3	19,6	25,9
Fläsk	9,3	17,2	19,4	16,8	12,2	18,5	10,7
Summa	17,8	28,8	34,0	32,0	24,5	38,1	36,6

Källa: Statens jordbruksnämnd.

Subventioneringen av konsument- och partipriserna för kött och fläsk har efterhand medfört att partipriserna blivit lägre än avräkningspriserna till producenterna (tabell 16.24). Den 1 januari 1977 uppgick livsmedelssubventionerna till 368 öre per kg nötkött och 218 öre per kg fläsk.

Tabell 16.24 Prisutvecklingen för kött och fläsk, öre/kg

	1966/ 67	1970/ 71	1971/ 72	1972/ 73	1973/ 74	1974/ 75	1975/ 76
Avräkningspriser							
Storboskap	625	712	795	866	955	1 044	1 226
Slaktsvin	474	482	468	491	582	608	659
Partipriser							
Nötkött	646	764	864	924	911	847	960
Fläsk	547	592	598	666	671	601	643

Källa: Jordbruksekonomiska meddelanden.

16.7.2 *Gällande reglering*

Gränsskyddet för kött och fläsk utgörs av införselavgifter som hålls oförändrade så länge det inhemska priset ligger mellan prisgränserna. För att dämpa de prissvängningar som kan uppkomma inom prisgränsintervallet infördes fr. o. m. regleringsåret 1967/68 ett system med s. k. buffertzoner.

De internationella prisnivåerna på kött och fläsk avspeglar numera inte alltid i lika hög grad som tidigare det verkliga världsmarknadsläget. Fr. o. m. den 1 juli 1971 kan statens jordbruksnämnd därför justera införselavgifterna redan då priserna ligger nära prisgränserna, om så krävs för att begränsa eller underlätta importen. Prisstoppet på fläsk och kött har satt ett tak på prisernas rörlighet vid en nivå som ligger ett stycke under den övre prisgränsen (jfr kap. 14).

Från och med den 1 januari 1977 gäller i tabell 16.25 angivna prisgränser, mittpriser och införselavgifter för hela och halva slaktkroppar av nöt, får och svin.

Tabell 16.25 Prisgränser och normala införselavgifter för kött och fläsk den 1 januari 1977, öre/kg

Slag av slaktdjur	Nedre prisgräns	Övre prisgräns	Mittpris	Införsel-avgift
Storboskap och häst	930	1 208	1 069	702
Kalv	1 036	1 400	1 218	702
Får och lamm	782	1 054	918	515
Fläsk	574	754	664	319

Källa: Statens jordbruksnämnd.

Även för styckat kött och fläsk, charkuterivaror, organ samt konserver utgår ett gränsskydd i form av införselavgifter. Relationstalen mellan skyddet för ostyckad och styckad vara – de s. k. omräkningsfaktorerna – är f. n. följande:

Nötkött	1:1,4–1,5
Häst- och kalvkött	1:1,4
Fläsk	1:1,35
Får och lammkött	1:1,2

De marknadsreglerande åtgärderna för kött och fläsk handhas i huvudsak av regleringsföreningen, Svensk kötthandel. Verksamheten syftar till att utjämna över- och underskott på den inhemska marknaden samt finansiera kostnaderna för export av uppkommande överskott. I sistnämnda syfte utbetalas exportbidrag, som avpassas så att samma ekonomiska utbyte kan förväntas vid export som vid försäljning på hemmamarknaden. Bidragens storlek skall beräknas i förväg för vissa perioder. Om övre prisgränsen uppnås eller överskrids för en vara, får exportbidrag inte utbetalas. I vissa lägen kan exporten efter beslut av statens jordbruksnämnd beläggas med en exportavgift. Regleringsföreningen kan överta importen i första hand då en importreglering införts med anledning av att den nedre prisgränsen för en vara har underskridits.

Vid import av slakterifett uttas en rörlig fettvaruavgift på samma sätt som vid import av andra matnyttiga fetter och oljor. Då fett importeras för tekniskt bruk restitueras fettvaruavgiften av jordbruksnämnden. Pristryckande överskott av matnyttigt slakterifett kan regleringsföreningen antingen exportera eller sälja inom landet till teknisk industri och fodermedelsindustri. Industrin erhåller därvid slakterifettet till världsmarknadspris, genom att ett bidrag utbetalas.

För att utjämna över- och underskott av kött och fläsk mellan olika säsonger utgår ett lagringsstöd knutet till ostyckade slaktkroppar. Bidragen utbetalas av statens jordbruksnämnd i form av infrysningsbidrag, lagringsbidrag eller frysrabattbidrag för svenska varor vid lagring i kommersiella

fryshus. Dessutom kan rörelsemedel i form av statliga lån ställas till förfogande. Möjligheter finns också att begränsa fläskproduktionens storlek genom att av regleringsmedel ge bidrag till en utslaktning av smågrisar.

Svensk kötthandels kostnader för de marknadsreglerande åtgärderna (lagring och export samt bidrag till slakterifett) har under perioden 1970/71–1975/76 uppgått till följande belopp, milj. kr:

	Export	Lagring	Bidrag till slakterifett
1970/71	203	17	3
1971/72	264	20	5
1972/73	272	23	6
1973/74	144	27	2
1974/75	81	52	3
1975/76	37	50	6

Vid *finansieringen* av de marknadsreglerande åtgärderna för kött och fläsk (tabell 16.26) har traditionellt utnyttjats i första hand slaktdjursavgifter, ett slags interna avgifter, som belastat producenterna. Därtill har regleringen tillförts vissa statliga medel, dels i form av införselavgiftsmedel inom och utom den s. k. fördelningsplanen, dels över budgeten. Regleringsföreningen disponerar även en löpande riksgäldskredit om 50 milj. kr. Numera uttas inga slaktdjursavgifter, utan i stället tillförs regleringsföreningen en del av de statliga budgetmedel (livsmedelssubventioner) som utgår till kött- och fläsk. Resterande del av dessa medel utbetalas direkt från statens jordbruksnämnd till slakterierna och tillförs jordbrukarna i form av s. k. pristillägg. Om kostnaderna för marknadsregleringen, dvs. främst för export ökar, minskar i motsvarande mån pristilläggets storlek.

Tabell 16.26 Kött och fläskregleringens finansiering, milj. kr.

Typ av medel	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
Införsel- och kompensationsavgiftsmedel	25	24	8	11	11	24
Budgetmedel	20	14	82	255	844	981
därav till regleringsföreningen	20	14	82	109	76	75
Slaktdjursavgifter	201	202	305	90	14	0

Källa: Statens jordbruksnämnd.

16.7.3 *Överväganden och förslag*

Jordbruksutredningen har i det föregående tagit upp frågor av mera generell karaktär, vilka påverkar prisregleringen för kött och fläsk.

Den mellanprislinje som utredningen förordat (kap. 14) innebär att prisnivån på kött och fläsk hålls nere med hjälp av statliga budgetmedel, vilka

dels utbetalas till regleringsföreningen Svensk kötthandel, dels till slakterierna. Dessa får härigenom möjlighet att i motsvarande mån öka producentpriserna genom att utbetala pristillägg. Tekniskt sett innebär dessa utbetalningar inga problem.

Utredningen har undersökt hur överföringen av prisstödet till mjölk- och köttproducenter fungerar i nuvarande system, innebärande att partipriserna på olika mjölk- och köttprodukter regleras (avsnitt 15.2). Härvid har utredningen funnit att nuvarande system bör bibehållas, eftersom det på det hela taget väl tillgodoser direktivens önskemål om att jordbruksstödet skall tillföras jordbrukarna. Införandet av en prissättning direkt i avräkningsprisledet har befunnits vara förenad med betydande svårigheter. Utredningen föreslår vissa åtgärder i syfte att garantera dels en fortsatt hög effektivitet inom slakterierna, dels en tillfredsställande konkurrens mellan olika företagskategorier inom slakteribranschen.

I avsnitt 15.3 redovisas vissa förslag till modifieringar av gränsskyddets utformning för kött och fläsk. Således bör prisernas nuvarande rörlighet mellan relativt vida prisgränser begränsas. Det noteringsunderlag som utnyttjas för att ange den inhemska prisnivån föreslås bli utvidgat. Till statens jordbruksnämnd bör knytas en allsidigt sammansatt grupp av experter med goda kunskaper om marknadssituationen på kött- och fläskområdet. Gruppen bör bistå jordbruksnämnden så att dess beslutsunderlag för regleringsåtgärder vid prisgränserna förbättras. Mittprisnivåerna för kött och fläsk, som i princip skall avspegla de eftersträvade prisregleringspriserna, föreslås bli föremål för en översyn. Jordbruksutredningen understryker till sist angelägenheten av att en harmonisering kan ske av jordbruksprisregleringen och den prisreglering som berör vidareförädling och distribution. Sistnämnda reglering handläggs av främst statens pris- och kartellnämnd.

I avsnitt 15.4 har utredningen behandlat de marknadsreglerande åtgärderna och deras finansiering. Härvid har bl. a. uppmärksammats överskottsbegreppets definition för olika jordbruksprodukter samt finansieringen av den utbyteshandel som förekommer för t. ex. kött och fläsk. Kostnader för export av kött och fläsk bör liksom hittills i princip belasta jordbruket. Undantag från denna regel föreslås emellertid ske för den del av utbyteshandeln som betingas av att säsongmässiga skillnader uppkommer mellan produktion och konsumtion samt att efterfrågan är särskilt stor på vissa styckningsdelar. Omfattningen av dessa undantag bör emellertid bedömas restriktivt. Kostnaderna för denna utbyteshandel föreslås bli finansierad av införselavgiftsmedel. Förslaget innebär något ökade anspråk på införselavgiftsmedel, varigenom finansieringen av andra delar av jordbruksprisregleringen kan försvåras. Utredningen anser att detta problem bör tas upp vid prisöverläggningarna.

Utjämningslagringen av kött och fläsk finansieras till större delen med statliga regleringsmedel. Stödet har knutits till lagring av ostyckade kroppar. Vidare kan statliga lånemedel utnyttjas. Utredningen anser att det fortfarande finns behov av ett stöd till utjämningslagring av kött och fläsk. Stödet bör vidare liksom hittills följa de direktiv statens jordbruksnämnd utfärdar. Enligt utredningen kan övervägas att vidga lagringsstödet till att även omfatta lager av styckade detaljer.

Gränsskyddets utformning för olika styckningsdetaljer av kött och fläsk

har som redovisats i det föregående fått göras mera schematisk än som hade varit önskvärt, på grund av svårigheter för tullen att skilja mellan olika varutyper. För billigare köttvaror blir därför skyddet så högt att det i de flesta fall kan betecknas som prohibitivt, medan skyddet för dyrare köttvaror blir relativt sett lågt. Enligt utredningens uppfattning kan detta innebära vissa nackdelar. En översyn är därför motiverad.

I kap. 27 föreslår utredningen att det under perioder med besvärande överskott av fläsk kan vara motiverat att begränsa de större fläskproducerande företagens utbyggnad genom att låta dessa företag stå för en ökad andel av exportkostnaderna. Slaktdjursavgiften eller motsvarande avdrag från pristilläggen bör därför enligt utredningens mening kunna differentieras.

16.8 Ägg, äggprodukter och fjäderfäkött

16.8.1 *Produktions- och marknadsutveckling*

Såväl produktionen som konsumtionen av ägg har ökat något under den senaste tioårsperioden (tabell 16.27). Uppgifterna är dock något osäkra, eftersom nästan halva marknadsföringen fortfarande sker utanför den organiserade partihandeln.

Tabell 16.27 Produktion, konsumtion och nettoexport av ägg, milj. kg

	1966/ 70	1970/ 71	1971/ 72	1972/ 73	1973/ 74	1974/ 75	1975/ 76
Produktion	101	101	104	106	106	109	105
Konsumtion[a]	97	102	100	103	103	103	102
Nettoexport[a]	3,1	–0,8	4,0	3,1	2,5	6,6	3,4

[a] Inkl. äggprodukter omräknade till helägg.

Källa: Statens jordbruksnämnd.

Förbrukningen av ägg förväntas bli lika stor år 1985 som under regleringsåret 1975/76. Den totala produktionen förutses samtidigt också bli lika stor som de senaste åren, varför ett visst överskott skulle finnas kvar även år 1985.

Efter det att broilern introducerades på den svenska marknaden under 1950-talets senare år har både produktionen och konsumtionen av fjäderfäkött mer än tredubblats. År 1975 producerades 40 milj. kg och konsumerades 39 milj. kg fjäderfäkött (höns, kalkon, anka och gås). Av dessa kvantiteter var ungefär 80 % broilerkött. Produktionen av broilerkött har tidvis tenderat att öka snabbare än konsumtionen, vilket medfört vissa svårigheter att vidmakthålla priset på avsedd nivå. Under regleringsåret 1976/77 har införts ett statligt stöd till broilernäringen i form av ett pristillägg. Fram till år 1985 beräknas såväl konsumtionen som produktionen av broilerkött komma att öka med ca en tredjedel.

Partiprisernas utveckling för ägg och broiler under senare år redovisas i tabell 16.28.

Tabell 16.28 Partiprisutvecklingen för ägg och fjäderfäkött, öre/kg

	1966/ 67	1970/ 71	1971/ 72	1972/ 73	1973/ 74	1974/ 75	1975/ 76
Ägg	440	434	424	391	481	445	516
Broiler	592	558	579	625	683	726	766

Källa: Jordbruksekonomiska meddelanden.

16.8.2 *Gällande reglering*

Riktlinjerna för den nuvarande äggregleringen tillkom år 1956. Efter hand har vissa ändringar genomförts. Före broilerns införande på den svenska marknaden var produktionen av fjäderfäkött av begränsad omfattning, och några nämnvärda regleringsåtgärder behövdes inte. Först år 1962 infördes för fjäderfäkött (broiler och kalkon) samma system med prisgränser och införselavgifter som för flertalet övriga jordbruksprodukter.

Gränsskyddet för ägg, äggprodukter och fjäderfäkött utgörs av införselavgifter, som är fasta så länge det inhemska priset befinner sig mellan fastlagda prisgränser. Prisgränser och införselavgifter per den 1 januari 1977 redovisas i tabell 16.29. Om vidtagna ändringar av införselavgifterna visar sig otillräckliga för att hålla priset inom prisgränserna kan kvantitativa importregleringar införas, varvid importen med ensamrätt kan förbehållas regleringsföreningen Svensk ägghandel. Viss återhållsamhet kan dock iakttas med åtgärderna om den nedre prisgränsen underskridits till följd av onormal produktionsutveckling inom landet och import av betydelse inte förekommer. Så har tidigare ofta varit fallet.

Tabell 16.29 Prisgränser och normala införselavgifter för ägg, äggprodukter och fjäderfäkött den 1 januari 1977, öre/kg

Varuslag	Nedre prisgräns	Övre prisgräns	Införsel-avgift
Hönsägg	523	639	300
Heläggmassa	613	799	452
Heläggpulver	2 592	3 264	1 720
Äggulepulver	2 591	3 252	1 577
Broiler, slaktad	767	903	434
Kalkon, slaktad	1 008	1 212	574

Källa: Statens jordbruksnämnd.

De *marknadsreglerande åtgärderna* handhas av regleringsföreningen Svensk ägghandel. Regleringsföreningen kan exportera ägg och äggprodukter i egen regi eller betala ut exportbidrag. Även vid export av levande fjäderfä samt av kött, ätbara delar och konserver innehållande fjäderfäkött, kan föreningen lämna exportbidrag. Dessa får inte överskrida belopp som godkänts

av jordbruksnämnden. Exportbidraget bör högst motsvara den fördyring av uppfödningen som orsakats av införsel- och tillverkningsavgifter på fodermedel (se avsnitt 16.10).

Då marknadsläget så kräver kan regleringsföreningen inköpa ägg för lagring, torkning och senare försäljning. För att minska äggöverskotten har föreningen även lämnat utslaktningsbidrag för värphöns. Vidare har tidvis frivillig överenskommelse träffats med ett antal kläckeriföretag om en begränsning av kläckningarna. Under regleringsåren 1975/76–1976/77 har statens jordbruksnämnd dessutom bemyndigats att i produktionsdämpande syfte ta ut en avgift för hönskycklingar levererade till äggproduktion. Denna avgift togs ut först den 14 mars 1977. Svensk ägghandel betalar också ut packeri- och kvalitetsbidrag till vissa äggpackerier. Lagringsbidrag för fjäderfäkött utbetalas endast för kött av höns. Bidrag har även utgått för rabatterad försäljning av hönskött.

I proposition till riksdagen våren 1977 (prop. 1976/77:94) föreslår regeringen att slaktdjursavgift skall kunna tas ut för kött av fjäderfä (höns, kalkon, anka och tamgås).

Finansieringen av de marknadsreglerande åtgärderna för ägg, äggprodukter och fjäderfäkött har hittills skett helt med statliga regleringsmedel, eftersom några interna avgifter inte tagits ut. Under budgetåren 1970/71–1974/75 tillfördes ägg- och fjäderfäregleringen i genomsnitt 24 milj. kr. per år och under 1975/76 43,5 milj. kr. av statliga regleringsmedel inom fördelningsplanen. Under 1975 upphörde en tidigare intern prisutjämning vid tillverkning av äggalbumin. I stället har äggalbuminet förts in under den externa prisutjämningen och en avgift tas ut vid import (jfr kap. 17).

16.8.3 *Överväganden och förslag*

Produktionen av såväl ägg som fjäderfäkött har i betydande utsträckning överförts till stora och effektiva företag. Begränsade men prispressande överskott har länge varit vanliga, och särskilt för ägg har prisbevakningspriset ofta legat under den nedre prisgränsen. Från och med regleringsåret 1975/76 har emellertid en bättre balans mellan utbud och efterfrågan uppnåtts på äggmarknaden, varigenom den inhemska prisnivån kunnat förbättras.

Utredningen anser det värdefullt att det även inom ägg- och fjäderfäregleringen har tillskapats regleringsinstrument för olika marknadsreglerande ingripanden. I kap. 27 föreslås att om besvärande överskott uppstår inom äggproduktionen, genom en allt för snabb uppbyggnad av större äggproduktionsföretag, bör dessa företags uppbyggnad kunna begränsas, exempelvis genom en särskild avgift per höna.

Som berörts i det föregående (avsnitt 15.3) föreslås att en översyn sker av prisgränssystemets spännvidd m. m. samt mittprisnivåerna för olika jordbruksprodukter inkl. ägg och fjäderfäkött. Denna översyn bör företas i samband med prisöverläggningarna inför den förestående prisregleringsperioden. Lämpligheten av att hålla isär regleringsekonomin för å ena sidan ägg och äggprodukter och å andra sidan fjäderfäkött, bör enligt utredningen övervägas.

16.9 Ersättnings- och imitationsprodukter

16.9.1 *Produktbeskrivning och marknadsutveckling*

Inom livsmedelsindustrin och i hushållen används i vissa sammanhang produkter som utgör ersättningar för eller imitationer av traditionella jordbruksbaserade livsmedel. I ersättningsprodukter har enstaka delar av varan ersatts med andra varor. I imitationsprodukter har alla komponenter ersatts. De från prisregleringssynpunkt viktigaste ersättnings- och imitationsvarorna för jordbruksbaserade livsmedel är sojaprotein samt mjölk- och gräddersättningar.

Produkter av sojabönor har i Sverige sitt största användningsområde som foder. Inblandningen av sojaproteinprodukter i köttvaror uppgick år 1969 till grovt räknat 200–300 ton och fr. o. m. år 1973 till 700–900 ton per år, vilket motsvarar drygt 2 000 ton nötkött per år.

I mjölk- och gräddersättningsmedel har mjölkfettet och i vissa fall även mjölkproteinet bytts ut mot vegetabiliskt fett och protein. Förbrukningen av flytande produkter är liten. Den utgörs bl. a. av s. k. hälsomjölk. De produkter som förekommer i fast form består huvudsakligen av gräddersättningsmedel av vilka importen de senaste åren varit av storleksordningen 500–800 ton/år. Den inhemska tillverkningen har uppgått till 40–50 ton/år.

16.9.2 *Gällande reglering*

De prisreglerande åtgärderna för ersättnings- och imitationsprodukter begränsas till avgifter som tas ut vid inhemsk tillverkning och vid import.

I fråga om *sojaprodukter* för användning i livsmedel uttogs tidigare en tullavgift som fr. o. m. år 1969/70 ersattes med tillverknings- och kompensationsavgifter. Den 1 juli 1973 skedde en omläggning av avgiftssystemet efter förslag från 1969 års mjölkpriskommitté (prop. 1973:96). Konkurrensförhållandet mellan kött och sojaprotein ansågs vid denna tidpunkt vara stabiliserat. Vidare framhölls att avgiftsbeläggningen i fortsättningen inte längre skulle behöva ta sikte på att begränsa användningen av sojaprotein inom charkuteriindustrin. Det nya avgiftsskyddets nivå anslöts till skyddet på vegetabilieområdet. En enhetlig införselavgift på 0,80 kr./kg infördes, vilket innebar en sänkning jämfört med tidigare. Någon ändring av avgiftens storlek har inte skett efter år 1973.

För *mjölk- och gräddersättningar* i flytande form, s. k. fettemulsioner, ersattes från och med den 1 april 1973 en tidigare accis med en efter fetthalten differentierad tillverkningsavgift. Avgiftsskyddet för flytande mjölk- och gräddersättningar erhöll därmed samma utformning som skyddet för ersättningsprodukter i fast form. Avgiften får enligt regeringens bemyndigande utgå med högst 2,00 kr./kg.

Vid import av mjölk- och gräddersättningar uttas dessutom en införselavgift som beräknas på produktens innehåll av andra råvaror än fett samt, om varans fetthalt överstiger tio procent, en fettvaruavgift. Produkter som utgör modersmjölkersättning är befriade från ovan nämnda avgifter.

16.9.3 *Överväganden och förslag*

Under de senaste åren har förbrukningen av ersättnings- och imitationsprodukter slutat öka och användningen av sådana produkter har i stort sett stabiliserats. Detta har ett visst samband med livsmedelssubventioneringen på bl. a. kött.

Utredningen anser att nuvarande reglering för ersättnings- och imitationsprodukter bör kunna gälla även i fortsättningen, så länge ingenting inträffar som ändrar förutsättningarna för regleringen. Ändrade förutsättningar kan uppstå bl. a. om helt nya produkter lanseras.

16.10 Fodermedelsregleringen

16.10.1 *Förbrukning och marknadsförhållanden*

Den svenska animalieproduktionen förbrukar årligen fodermedel exklusive grovfoder till ett uppskattat värde av drygt 3 miljarder kr. Därav omsätter foderindustrin omkring hälften och resten, främst foderspannmål, används direkt på gårdarna. Landets totala behov av fodermedel täcks till närmare 90 % av inom landet odlade eller tillverkade fodermedel.

Någon import av grovfoder förekommer normalt inte. Import av korn och havre kan förekomma vissa år då fodersädsskörden är avsevärt mindre än normalt. Majs däremot importeras regelmässigt, företrädesvis för utfodring till fjäderfä. Fodermedelsimporten domineras av proteinrika produkter såsom oljekraftfoder och fiskmjöl. I tabell 16.30 redovisas förbrukning och import av vissa viktigare fodermedel.

Tabell 16.30 Total förbrukning och import av vissa viktigare fodermedel, milj. kg.

	1966/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
Förbrukning						
Fodersäd	2 600	2 900	3 000	2 900	3 300	3 100
Brödsäd till foder	130	160	240	130	150	170
Torkad betmassa	95	103	111	122	154	155
Oljekraftfoder	439	430	431	399	459	440
Fisk- och köttmjöl	100	113	104	86	87	108
Kli	126	115	121	122	122	123
Import						
Oljekraftfoder	364	345	343	309	356	337
Majs	57	47	34	111	111	74
Fiskmjöl	68	78	68	52	48	70
Torkad betmassa	27	17	3	21	42	50

Källa: Statens jordbruksnämnd.

16.10.2 *Gällande reglering*

Genom regleringen av priserna på fodermedel kan man påverka animalieproduktionens lönsamhet, storlek och inriktning. Med dess hjälp söker man vidare stabilisera priserna på olika köpfodermedel, något som är av stort värde för animalieproduktionen.

Fodersäd är det enda fodermedel som normalt uppvisar överskott och för vilket marknadsreglerande åtgärder behövs. Dessa handhas av regleringsföreningen Svensk spannmålshandel inom ramen för spannmålsregleringen (se avsnitt 16.2). Handläggningen av fodermedelsregleringen i övrigt sker vid statens jordbruksnämnd.

Prisregleringen på fodermedel omfattar i första hand de olika spannmålsslagen och produkter därav samt oljekraftfoder m. m. För vissa fodermedel såsom vallfodermedel exkl. hö- och grönmjöl, kött- och fiskmjöl samt fodertillsatser saknas helt regleringsåtgärder.

Den inhemska prisnivån för fodermedel stöds normalt med hjälp av rörliga införselavgifter vilkas nivå fastställs av statens jordbruksnämnd. De eftersträvade prisnivåerna anpassas till resp. fodermedels fodervärde och priserna på konkurrerande jordbruksprodukter.

I den utsträckning som tillverkningen av oljekraftfoder baseras på importerade råvaror (vanligen kopra) belastas den med en tillverkningsavgift av samma storlek som införselavgiften på färdigt oljekraftfoder. Priset på det oljekraftfoder (rapsmjöl) som tillverkas med svenskt oljeväxtfrö som råvara fastställs inom fettvaruregleringens ram. Hänsyn tas härmed till prisnivån för annat oljekraftfoder och tillverkningsavgifter uttas inte (se avsnitt 16.3). För att säkra avsättningen av raps-, rybs- och vitsenapsmjöl kan statens jordbruksnämnd föreskriva inblandningstvång för dessa råvaror i foderblandningar.

För att minska beroendet av importerade proteinfodermedel, och i någon mån reducera spannmålsodlingens omfattning, har en prisstimulans införts i syfte att uppnå en ökad användning och odling av åkerböna och foderärter. Kostnaderna för prisstödet finansieras genom Svensk spannmålshandel.

De införselavgiftsmedel som härrör från import av fodermedel återförs till jordbruket inom den s. k. fördelningsplanen. Även de tillverkningsavgifter som erläggs vid tillverkning av oljekraftfoder när råvaran importeras återförs till jordbruket. I tabell 16.31 redovisas uppburna införselavgifter och tillverkningsavgifter.

Tabell 16.31 Fodermedels- och tillverkningsavgifter, milj. kr

	1966/67–1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
Fodermedelsavgifter	84,1	83,5	99,4	20,7	25,1	98,8
Tillverkningsavgifter	2,9	3,4	4,8	0,3	1,5	4,8

Källa: Statens jordbruksnämnd.

16.10.3 *Överväganden och förslag*

Fodermedlen består till stor del av inom landet producerade jordbruksprodukter, för vilka eftersträvas en högre prisnivå än den som normalt råder på världsmarknaden. Detta innebär att även fodermedlen måste ha ett gränsskydd i den utsträckning de är föremål för internationell handel till lägre priser än de som eftersträvas inom landet. Vidare är det möjligt att genom

avvägningen av priserna på fodermedel påverka den animaliska produktionens storlek. Jordbruksutredningen anser att nuvarande reglering av fodermedelspriserna är ändamålsenligt utformad och därför i huvudsak bör bibehållas.

17 Industrins råvarukostnadsutjämning

17.1 Bakgrund

I flertalet västeuropeiska länder tillämpas en producentprislinje för jordbruksråvaror. Denna producentprislinje uppehålls i regel genom ett system med införselavgifter. Den industri, främst livsmedelsindustrin, som använder jordbruksråvaror i sin tillverkning måste därför köpa såväl importerade som inhemska råvaror till ett pris som avviker från (i regel är högre än) världsmarknadspriset. Om inga särskilda åtgärder vidtas kan följaktligen denna industri komma i ett sämre läge än konkurrenter i länder med lägre prisnivå på jordbruksråvarorna. En sådan lägre nivå kan vara marknadsbestämd eller uppnådd genom någon form av kompensation.

Traditionellt har den inhemska industrins konkurrensnackdel gentemot import utjämnats genom att de tullar som utgår på industrins färdigprodukter förutom ett manufaktureringsskydd även innehåller kompensation för avgiftsbelastningen på råvarorna. Vid export av livsmedelsindustrins produkter har restitution medgivits av erlagda tullar och avgifter på ingående jordbruksråvaror eller – i fråga om inhemsk råvara – exportbidrag.

Vid EFTA-konventionens tillkomst inkluderades vissa av livsmedelsindustrins produkter bland de varor för vilka tullarna helt avskaffades. De i dessa produkter ingående råvarorna lämnades däremot i regel utanför EFTA:s tullsänkningsprogram. Därför uppstod problem för EFTA-länder med hög prisnivå på jordbruksråvaror genom att industrin gentemot övriga EFTA-länder förlorade inte endast manufaktureringsskyddet utan även den kompensation för råvaruprisfördyringen som ingick i tullarna på färdigvarorna. Problemen kunde göra sig gällande

- för *industrin*, dels på hemmamarknaden genom ökad importkonkurrens från andra EFTA-länder, dels på exportmarknaderna om inte råvaruprisskillnaden gentemot andra länder utjämnades genom restitutioner eller exportsubventioner
- för *jordbruket* genom minskad avsättning av råvaror till följd av minskad industriproduktion.

Tillkomsten av frihandelsavtalen med EG skulle ha medfört motsvarande problem för EFTA-länderna om inte kompenserande åtgärder hade vidtagits. Till följd av det ökade gränsskyddet för jordbruksråvarorna har dessutom för vissa andra färdigprodukter den kompensation för avgiftsbelastningen

som innefattades i tullskyddet gradvis urholkats.

Det system för råvarukostnadsutjämning som infördes i anslutning till EFTA-konventionens tillkomst brukar ibland kallas en *industriell lågprislinje*. Därmed avses att de berörda industrierna får tillgång till jordbruksråvarorna till världsmarknadspris, medan övriga förbrukare får betala det högre pris som betingas av jordbruksprisregleringen.

Från de flesta EFTA-länders sida förutsattes att dessa problem skulle kunna lösas av varje medlemsstat genom interna åtgärder, som var förenliga med konventionen. Inom EFTA hävdade man att s. k. externa system, som innebär uttagande av importavgifter, avsedda att kompensera för prisskillnader mellan inhemska priser och världsmarknadspriser på jordbruksvaror inte var förenliga med konventionens bestämmelser.

17.2 Nuvarande system för råvaruprisutjämning i Sverige

17.2.1 *Gemensamma regler*

I Sverige tillämpas dels intern prisutjämning, dels extern prisutjämning.

Prisutjämningsbeloppen beräknas på samma sätt i det interna och det externa systemet. De fastställs i princip till skillnaden mellan världsmarknadspris och hemmamarknadspris och motsvarar då införselavgiften och eventuell annan avgift, i vissa fall jämkad med hänsyn till gränsskyddets utnyttjande.

Det bör dock observeras att det inte föreligger någon automatik i prisutjämningssystemen. En behovsprövning sker. Jordbruksnämnden har också fått i uppdrag att i samråd med kommerskollegium och andra berörda myndigheter hålla samtliga varor som berörs av prisutjämningsfrågan under observation och till regeringen inkomma med de förslag till åtgärder som anses erforderliga.

17.2.2 *Intern prisutjämning*

Det interna systemet infördes den 1 juli 1960 till följd av Sveriges anslutning till EFTA-konventionen. Det innebär att tillverkare av vissa livsmedelsprodukter, som bedöms bli särskilt utsatta för importkonkurrens, får sina genom jordbruksregleringen fördyrade råvaror till världsmarknadspris. För övriga produkter som omfattas av konventionen, men också sådana varor som har s. k. negativt tullskydd, följer jordbruksnämnden fortlöpande utvecklingen för att kunna föreslå åtgärder. Systemet brukar ibland, som tidigare nämnts, kallas en industriell lågprislinje.

Intern prisutjämning medges för närvarande för följande fyra grupper av produkter:

Grupp 1 choklad- och konfektyrvaror, biscuits och wafers
Grupp 2 frukostflingor, såser, soppor m. m.
Grupp 3 fiskkonserver o. d.
Grupp 4 öl

Då prisutjämningssystemet infördes sänktes tullarna för de berörda produkterna, även mot länder utanför EFTA, med ett belopp som motsvarade den råvarufördyring som föranletts av jordbruksregleringen. De nya tullarna skulle i princip endast utgöra ett manufaktureringsskydd.

Som förutsättning för intern prisutjämning gäller bl. a. att den råvara för vilken prisutjämning begärs är av svenskt ursprung eller har importerats mot erläggande av för råvaran gällande införsel-, kompensations- eller fettvaruavgift. Prisutjämning sker med visst belopp för varje kilogram förbrukad råvara av visst slag. Prisutjämningen (kompensationsbeloppet) bestäms av jordbruksnämnden.

Det interna prisutjämningssystemet innebär att tillverkarna av livsmedelsindustriprodukter innehållande jordbruksråvaror får utjämningsbidrag för hela sin produktion, både den som är avsedd för hemmamarknaden och den som säljs på export.

17.2.3 *Extern prisutjämning*

Extern prisutjämning innebär att man tar ut rörliga avgifter vid import och utbetalar motsvarande bidrag vid export.

Vid EFTA-ländernas förhandlingar om sina respektive frihandelsavtal med EG var det nödvändigt att ta hänsyn till att EG infört ett externt system för råvaruprisutjämning med rörliga importavgifter och restitution vid export. För att överbrygga dessa olikheter mellan EG och EFTA-länderna ansågs det nödvändigt att ändra EFTA:s regler beträffande livsmedelsprodukter. Det nya systemet, som trädde i kraft den 1 april 1973, innebär att för vissa av livsmedelsindustrins produkter, som var och är tullfria i EFTA, tillåts externa prisutjämningsåtgärder.

Extern prisutjämning infördes sålunda i Sverige från och med den 1 april 1973 för följande varuslag:

Tulltaxenummer	*Varuslag*
17.04	fondantmassor, mandelmassor m. m.
18.06	glass, glasspulver, puddingpulver m. m., beredningar för framställning av drycker innehållande kakao
19.02	beredningar av mjöl och stärkelse
19.03	makaroner och spagetti
19.04	gryn och flingor av stärkelse
19.07	skorpor, skorpmjöl, knäckebröd, flatbröd, matbröd m. m.
19.08	bakverk utom biscuits och wafers
21.07	icke alkoholhaltiga beredningar för framställning av drycker, glass, glasspulver, puddingpulver m. m., andra livsmedelsberedningar.

Den rörliga avgift som tas ut vid import utgår med samma belopp mot alla länder och bestäms efter den mängd olika jordbruksråvaror som ingår i färdigprodukten och med tillämpning av fastställda prisutjämningsbelopp för de olika råvarorna. Härigenom blir importvarorna avgiftsbelastade på samma sätt som motsvarande i Sverige tillverkade varor. Prisutjämningen

sker således genom att man med de rörliga avgifterna åstadkommer en råvarufördyring för de importerade färdigvarorna. Avgiftsmedlen redovisas på samma sätt som övriga införselavgiftsmedel.

Rörlig avgift kan antingen beräknas efter deklaration av den faktiska råvaruåtgången eller efter standardrecept.

För produkter som omfattas av det externa systemet får enligt artikel 21 i EFTA-konventionen och protokoll 2 i frihandelsavtalet med EG åtgärder vidtagas vid export innebärande att jordbruksnämnden äger medge exportbidrag för utjämning av prisskillnaderna för ingående råvaror. Bidragen kan dock jämkas nedåt eller slopas om så motiveras av det inhemska försörjningsläget. Exportbidragen beräknas på grundval av faktiskt råvaruinnehåll.

17.2.4 *Vissa andra prisreglerande åtgärder*

Till följd av jordbruksprisregleringen har ytterligare en rad olika prisutjämningsförfaranden införts för att helt eller delvis avlyfta kostnadsbelastningen för tillverkare av vissa produkter. Vissa av dessa system infördes redan före EFTA:s tillkomst. Systemen kan innefatta återbetalning av eller befrielse från införselavgift eller bidrag i olika former.

17.3 Regleringsekonomi och administration

Kostnaderna för den interna prisutjämningen har under perioden 1966/67–1975/76 utvecklats på sätt som framgår av tabell 17.1.

För budgetåret 1976/77 har kostnaderna för den interna prisutjämningen beräknats till totalt ca 140 milj. kr.

Tabell 17.1 Fördelning av kostnader på olika varuslag, milj. kr

	Grupp 1		Grupp 2 och 3	Grupp 4	Totalt
	Choklad och konfektyrer	Biscuits och wafers	Soppor, såser, fiskkonserver, m. m.	Öl	utbetalad prisutjämning
1966/67	48,5	14,6	12,5	1,6	77,2
1967/68	48,2	15,4	12,5	7,1	83,2
1968/69	46,7	17,4	13,1	12,1	89,3
1969/70	43,4	19,4	13,5	15,9	92,2
1970/71	44,4	18,8	14,9	13,0	91,1
1971/72	37,7	18,6	13,8	11,2	81,3
1972/73	35,0	19,8	13,4	11,6	79,8
1973/74	28,9	12,0	11,9	1,6	54,4
1974/75	20,3	6,1	6,0	0,0	32,4
1975/76	39,7	19,0	17,3	3,9	79,9

Källa: Statens jordbruksnämnd.

För att finansiera kostnaderna för den interna prisutjämningen för choklad- och konfektyrvaror och biscuits och wafers (grupp 1) samt för öl (grupp

4) utgår en särskild *utjämningsskatt* såväl för inhemsk produktion som vid import. De belopp som influtit genom denna skatt under regleringsåren 1966/67–1975/76 framgår av tabell 17.2. Skatten uppgår fr. o. m. den 1 januari 1977 till 90 öre/kg för choklad- och konfektyrvaror samt biscuits och wafers samt för mellanöl till 4 öre/liter och starköl till 5 öre/liter. Prisutjämningskostnaderna för övriga varor (grupp 2 och 3) inom det interna systemet finansieras med *budgetmedel.*

Skillnaden beträffande finansieringen av prisutjämningen medför att den administreras tekniskt något olika för å ena sidan grupp 1 och 4 samt å andra sidan grupp 2 och 3. Riksskatteverket handlägger prisutjämningen för grupp 1 och 4 i samband med uppbörd av utjämningsskatten. Tillverkare av ifrågavarande produkter redovisar skattebelagd produktion till riksskatteverket, varvid avdrag för prisutjämning får ske för faktiskt använda råvaror (mjölk, mjöl av spannmål, äggprodukter, glykos, socker, sockerkulör, sirap och fettvaror). Prisutjämningsbeloppen kvittas sålunda i princip mot utgående utjämningsskatt. För exporterade produkter erläggs ej utjämningsskatt.

Prisutjämningen för produkter i grupp 2 och 3 handhas av jordbruksnämnden. För dessa produkter utom fiskmjöl utgår prisutjämning för mjöl, mjölk, kött, ägg och äggprodukter, glykos, stärkelse, socker, sockerkulör, sirap och fettvaror. För fiskkonserver o. d. utgår prisutjämning för mjöl, mjölk, äggprodukter, stärkelse, socker, sockerkultör, sirap och fettvaror. För grupp 4 (öl) utgår fr. o. m. juni 1976 prisutjämning för malt, socker m. m. De totala kostnaderna för det interna prisutjämningsförfarandet (utom vad avser fettvaror för fiskkonserver) bestrids från anslaget Prisreglerande åtgärder på jordbrukets område.

Tabell 17.2 Influten utjämningsskatt, milj. kr

Regleringsår	För grupp 1	För grupp 4	S:a skatt
1966/67	58,0	2,6	60,6
1967/68	61,9	7,5	69,4
1968/69	64,8	9,5	74,3
1969/70	65,3	13,9	79,2
1970/71	66,5	17,4	83,9
1971/72	66,3	16,6	82,9
1972/73	65,0	17,2	82,2
1973/74	50,9	7,2	58,1
1974/75	29,5	0,0	29,5
1975/76	43,2	5,4	48,6

Källa: Statens jordbruksnämnd.

Kostnaderna för den externa prisutjämningen utgörs av exportbidrag som huvudsakligen har utgått för sådana produkter som bröd av olika slag, främst knäckebröd samt kakmix, barnmat och välling. Under tiden 1 april 1973–30 juni 1976 har exportbidrag medgivits för följande kvantiteter råvaror och med angivna belopp:

	Ton	Milj. kr
Mjölprodukter	61 500	26,8
Mjölkprodukter	8 200	7,9
Äggprodukter	1 100	3,8
Socker/sirap	2 100	0,5
Fett (annat än smör)	2 900	2,8

Kostnaderna för exportbidragen finansieras i första hand med införselavgiftsmedel från import av de färdigprodukter som omfattas av det externa systemet och därutöver med bl. a. förmalningsavgiftsmedel.

17.4 Överväganden och förslag

Industrins råvarukostnadsutjämning sker för närvarande genom flera olika system inom jordbruksprisregleringens ram. För industriprodukter i vilka ingår fettråvaror och stärkelse sker utjämningen delvis inom fettvaruregleringen resp. potatisregleringen. För övriga berörda industriprodukter sker prisutjämningen dels genom ett internt system med utjämningsbidrag motsvarande råvarufördyringen till följd av jordbruksprisregleringen, dels genom ett externt system med införselavgifter resp. exportbidrag. Tullar används också som medel att uppnå avsedd prisutjämning. Kostnaderna för de olika prisutjämningssystemen finansieras genom en särskild utjämningsskatt, interna avgifter, statliga införselavgiftsmedel och direkta budgetmedel.

Den nuvarande administrativa uppbyggnaden med flera olika utjämningssystem har skett successivt. Från jordbruksprisregleringens utgångspunkter fungerar de nu tillämpade systemen tillfredsställande. Vid utredningens granskning av råvarukostnadsutjämningen har dock från andra utgångspunkter framkommit synpunkter om att den nuvarande administrativa uppbyggnaden med flera olika utjämnings- och finansieringssystem är svåröverskådlig och komplicerad. Därför finns det skäl för att se över hela industrins råvarukostnadsutjämning med syfte att om möjligt uppnå förenklingar. Senaste översyn av systemen skedde 1966. En översyn bör utföras av representanter för de berörda näringarna och de olika statliga organ som för närvarande handhar olika delar av regleringen. Finansieringsfrågorna bör särskilt uppmärksammas liksom gränsskyddet för vissa produkter som i dag ej omfattas av råvarukostnadsutjämningen, t. ex. sylter och marmelader.

18 Jordbrukets inflationsskydd och system för inkomstföljsamhet, m. m.

18.1 Inledning

Inför varje ny prisregleringsperiod har de prisöverläggande parterna givetvis varit bundna av de allmänna jordbrukspolitiska utgångspunkter som gällt och gäller enligt 1947 och 1967 års riksdagsbeslut. Genom att dessa utgångspunkter är allmänt formulerade har en relativt stor frihet förelegat vid prissättningen på jordbruksprodukterna. Under varje enskild prisregleringsperiod har däremot, åtminstone om den omfattat mer än ett år, gällt mer eller mindre automatiskt verkande regler för höjningar av jordbruksprodukternas priser och införselavgifter i syfte att skydda det svenska jordbruket mot inflationens verkningar.

Jordbrukets inflationsskydd[1] har haft olika utformning under olika perioder. Under t. ex. den sexåriga prisregleringsperioden 1959/60–1964/65 tillämpades ett jämförelsevis komplicerat system för anpassning av priser och införselavgifter till ändrade kostnadsförhållanden, världsmarknadspriser resp. till inkomstutvecklingen hos de s. k. jämförelsegrupperna.

Under tiden 1965/66–1973/74 var inflationsskyddet av enklare konstruktion. De belopp som under denna tid beräkningsmässigt tillfördes jordbruket genom höjningar av pris- och avgiftsnivån för jordbruksprodukter framräknades genom att man multiplicerade den s. k. mittprisvärdevolymen med den procentuella stegringen av ett på visst sätt rensat konsumentprisindex (KPI)[2]. Denna volym utgjordes av jordbrukets totala intäkter, beräknade som jordbrukets normerade totalproduktion värderad till rådande mittpriser, dvs. i princip eftersträvade prisregleringspriser. I systemet ingick även en världsmarknadsprisklausul innebärande att man vid justeringarna kunde ta hänsyn till "sådana av särskilda omständigheter föranledda väsentliga förskjutningar i den allmänna utvecklingen av världsmarknadspriserna, som påverkar de svenska jordbrukspriserna och som bedöms bestå under längre tid".

Det bör understrykas att de faktiska belopp som jordbruket erhåller genom inflationsskyddet under en period inte behöver sammanfalla med de beräknade beloppen. Skillnader kan uppkomma på grund av att

- prisreglerings- och avräkningspriser inte ändras på avsett sätt,
- de faktiska produktionsvolymerna inte sammanfaller med de normalvolymer som beräkningarna bygger på,
- prishöjningar inte kan tas ut på exportkvantiteter.

[1] I det följande används av praktiska skäl den kortare benämningen jordbrukets inflationsskydd. Härmed avses inflationsskyddet för jordbruksföretagens och viss del av förädlingsledets kostnader samt system för inkomstföljsamhet för jordbrukarnas inkomster.

[2] Fr. o. m. 1967/68 utnyttjades sålunda ett KPI som hade rensats från inverkan av indirekta skatter, bostadskostnader exkl. bränsle och lyse samt sådana prisändringar i livsmedelsposten som registreras i det s. k. prisregleringsprisindex.

Utredningen har närmare redogjort för dessa förhållanden i sitt första delbetänkande.[1]

De belopp som beräknas enligt inflationsskyddets regler har tidigare i huvudsak tillförts jordbruket genom prishöjningar vilka tagits ut av konsumenterna i förhållande till deras konsumtion av olika jordbruksprodukter. Efter införandet av livsmedelssubventioner på flertalet viktigare baslivsmedel i syfte att begränsa stegringarna av (eller direkt sänka) konsumentpriserna, har inflationsbeloppen i stället i betydande utsträckning tillförts jordbrukarna i form av budgetmedel (se kap. 14).

I direktiven till 1972 års jordbruksutredning angavs att utredningen med förtur skulle behandla bl. a. frågan om jordbrukets inflationsskydd. Under hösten 1973 lämnade utredningen ett provisoriskt förslag i denna fråga i ett särskilt delbetänkande.[1] Förslaget lades sedan till grund för utformningen av jordbrukets inflationsskydd under prisregleringsperioden 1974/75 – 1976/77 (prop. 1974:122, JoU 1974:29, rskr 1974:275). Utredningen framhöll att den skulle återkomma till frågan om jordbrukets inflationsskydd i sitt slutbetänkande, eftersom dess slutliga ställningstagande i denna fråga lämpligen borde baseras på dels de erfarenhter som har gjorts av det tillämpade provisoriska inflationsskyddet, dels utredningens överväganden i vissa andra frågor av betydelse för inflationsskyddets utformning.

Statens jordbruksnämnd har företagit en granskning av hur det provisoriska inflationsskyddet hittills har fungerat. Jordbruksnämndens rapport[2] ligger i allt väsentligt till grund för utredningens beskrivningar och överväganden i det följande.

18.2 Jordbrukets nuvarande inflationsskydd

Konstruktion

Inflationsskyddet under innevarande regleringsperiod har syftat till att ge jordbruket och viss livsmedelsindustri kompensation för prisstegringar på inköpta produktionsmedel samt att möjliggöra en följsamhet för jordbrukarnas inkomster av eget arbete och eget kapital till inkomstutvecklingen för andra befolkningsgrupper.

Justeringar av priser och införselavgifter till följd av prisutvecklingen för inköpta produktionsmedel har skett varje halvår under perioden, per 1 juli och per 1 januari. Beträffande anpassningen till inkomstutvecklingen till andra befolkningsgrupper har justeringarna i regel bestämts en gång om året (per 1 juli).

Följande kostnads- och inkomstkomponenter ingår vid beräkningen av inflationsskyddet:

- Jordbrukarnas kostnader för inköpta produktionsmedel.
- Kostnader för de delar av uppsamling och förädling som ligger inom jordbruksregleringen.
- Jordbrukarnas inkomster från eget arbete och eget kapital.
- Exportkostnader (skillnaden mellan exportvärde och motsvarande försäljningsvärde i inhemskt pris).

[1] Vissa förslag rörande prisregleringen efter den 30 juni 1974. Ds Jo 1973:10.

[2] Utvärdering av det under regleringsperioden 1 juli 1974–30 juni 1977 tillämpade inflationsskyddet. Stencil, augusti 1976.

Summan av de nämnda komponenterna motsvarar i stort sett den mittprisvärdevolym som låg till grund för tidigare tillämpat inflationsskydd. Det förtjänar att framhållas att det är första gången som kostnaderna för uppsamling och förädling skilts ut från övriga komponenter.

Till grund för kostnadskompensationen skall ligga utvecklingen av priserna för jordbrukets produktionsmedel mätt enligt lantbruksekonomiska samarbetsnämndens produktionsmedelsprisindex (PM-index). I detta index registreras inte förändringar i lönekostnaderna för den lejda arbetskraften i jordbruket. (Däremot ingår lejt arbete i den värdevolym över jordbrukets kostnader för inköpta produktionsmedel, på vilken indexutfallet appliceras vid beräkningen av kostnadskompensationen). Bl. a. med hänsyn härtill är det "möjligt att överväga vid justeringarna om indexutvecklingen ger en rättvisande bild av den faktiska kostnadsutvecklingen. Markanta avvikelser, som leder till inte avsedda effekter, bör kunna beaktas" (prop. 1974:122).

Beträffande kostnaderna för uppsamling och förädling inom ramen för jordbruksregleringen skall i efterhand en korrigering ske "med hänsyn till den faktiska kostnadsutvecklingen. Därvid bör beaktas prisutvecklingen för s. k. biprodukter vid slakt. Som utgångspunkt för överläggningarna bör ligga kostnadskalkyler som har granskats inom statens pris- och kartellnämnd" (prop. 1974:122).

Som grund för justeringarna av prisnivån för inkomstanpassning skall ligga löneavtalen på LO–SAF-området. Därvid skall beaktas rationaliseringsvinsten inom jordbruket, vilken har uppskattats till 4,5 % per år.

Enligt reglerna skall jordbruket vidare kompenseras för den s. k. egenavgiften vid höjning av arbetsgivaravgift och liknande avgift.

I inflationsskyddet ingår även en världsmarknadsprisklausul av samma lydelse som under föregående regleringsperiod. Denna regel har inte behövt tillämpas under perioden.

Utfall

Värdet av de komponenter, som ingår i inflationsskyddet, beräknades vid ingången till regleringsperioden till belopp som framgår av tabell 18.1. Summan av de nämnda komponenterna motsvarar i stort sett mittprisvärdevolymen, vilken låg till grund för tidigare tillämpat inflationsskydd.

Värdevolymerna för jordbrukarnas kostnader och inkomster har omräknats en gång per regleringsår, vid 1 juli-justeringarna. Per 1 januari har värdevolymerna framskrivits med utfallet vid föregående justeringstillfälle. På grund av delvis ändrad beräkningsmetodik och successivt införande av nyare uppgifter registrerar inte värdevolymerna exakt utvecklingen under perioden.

I tabellerna 18.2 och 18.3 redovisas de belopp som har tillförts jordbruket och viss livsmedelsindustri under den innevarande och den närmast föregående prisregleringsperioden.

Prisökningarna för *jordbrukets produktionsmedel,* som under innevarande prisregleringsperiod har kompenserats med de i tabell 18.2 redovisade beloppen, motsvarar ca 32 %, varav 30 procentenheter till följd av utvecklingen av PM-index. Resterande 2 procentenheter motsvarar belopp för lönekostnadsökningar för lejt arbete utöver den kompensation som automatiskt sker via PM-index. Vid beräkningen har medräknats 60 milj. kr. i kompensation

för viss del av diskontohöjningen i oktober 1976. Detta belopp utgår först per 1 juli 1977.

Tabell 18.1 Utvecklingen av värdevolymerna i jordbrukets inflationsskydd, milj. kr

	Justeringstillfälle					
	1974[a] 07-01	1975[b] 01-01	1975[c] 07-01	1976[d] 01-01	1976[e] 07-01	1977[f] 01-01
Jordbrukets kostnader för inköpta produktionsmedel	5 550,00	5 985,35	6 607,40	6 739,60	7 405,20	7 783,60
Exportkostnader	250,00	270,72	266,80	272,10	443,50	466,20
Summa	5 800,00	6 256,07	6 874,20	7 011,70	7 848,70	8 249,80
Jordbrukarnas inkomster från eget arbete och eget kapital	2 200,00		2 469,50		2 759,50	
Kostnader för viss uppsamling och förädling	1 550,00		1 695,00[g]		2 010,00[g]	
Totalt	9 550,00		11 038,70		12 618,20	
Inkomster från biprodukter vid slakt	212,70		276,00[g]		268,00[g]	

[a] Enligt kalkyl för 1973/74.
[b] Framskrivet från värdet 1974-07-01.
[c] Enligt kalkyl för 1974/75.
[d] Framskrivet från värdet 1975-07-01.
[e] Enligt kalkyl för 1975/76.
[f] Framskrivet från värdet 1976-07-01.
[g] Enligt speciell beräkning för resp. regleringsår (1974/75 och 1975/76).

Källa: Statens jordbruksnämnd.

Tabell 18.2 Beräknade belopp till jordbruket och viss livsmedelsindustri under prisregleringsperioden 1971/72–1973/74, milj. kr

Tidpunkt	Enl. prop. 1971:116	Inflationsregeln, m. m.	VM-klausulen	Summa
Per 1 juli 1971	447,65	–	–	447,65
Per 1 jan 1972	–	291,28	–	291,28
Per 1 juli 1972	134,40	185,92	– 31,00	289,32
Per 1 jan 1973	–	276,27	–	276,27
Per 1 juli 1973	55,10	114,96	– 50,00	120,06
Per 1 jan 1974	–	411,67	– 40,00	371,67
Summa	637,15	1 280,10	– 121,00	1 796,25

Källa: Statens jordbruksnämnd.

Tabell 18.3 Beräknade belopp till jordbruket och viss livsmedelsindustri under prisregleringsperioden 1974/75–1976/77, milj. kr

Tidpunkt	Kompensation för kostnadsutveckling[a]		Belopp för inkomstföljsamhet[a]			Summa
	Jordbruket (inkl. exportkostnader)	Uppsaml. och förädling[a]	Arbetsgivaravgifter m. m.	Enligt löneutveckl. på LO–SAF-området	Låginkomstsatsn. m. m.[b]	
Per 1 juli 1974	464,00	124,00	80,00	84,00	92,00	844,00
Per 1 jan 1975	203,80	78,00	42,20	66,00	–	390,00
Per 1 juli 1975	209,67	197,70	–	142,63	80,00[c]	630,00
Per 1 jan 1976	158,46	56,90	47,50	93,84	–	356,70
Per 1 juli 1976	428,42	183,40	–	46,82	50,00[d]	708,64
Per 1 jan 1977	495,56[e]	22,70	40,20	96,58	–	655,04[e]
Summa	1 959,91	662,70	209,90	529,87	222,00	3 584,38

[a]Avser belopp som faktiskt utgått vid resp. tidpunkt, dvs. inkl. ev. justeringsbelopp för avvikelser mellan definitivt och vid föregående utlösningstillfälle preliminärt beräknat utfall. Sådana justeringar sker särskilt för beloppen under uppsamling och förädling.

[b]Enligt prop. 1974:122.

[c]Varav 50 milj. kr. till låginkomstsatsning m. m.; resten fördelades generellt.

[d]Varav 25 milj. kr. till låginkomstsatsning m. m.; resten fördelades generellt.

[e]Per 1 juli 1977 tillkommer ett belopp av 60 milj. kr. (uppskjuten effekt av viss del av diskontohöjningen i oktober 1976).

Källa: Statens jordbruksnämnd.

Jordbrukarnas inkomstnivå har beräkningsmässigt höjts med ca 45 % under innevarande prisregleringsperiod. Härvid har beaktats de belopp som tillförts jordbruket i syfte att uppnå följsamhet till löneutvecklingen på LO-SAF-området, ersättning för höjda sociala kostnader samt den s. k. låginkomstsatsningen. Den nämnda låginkomstsatsningen har ersatt de låglönepåslag som ingår i avtalen på LO–SAF-området. Härtill kan läggas rationaliseringsvinsten, som antagits uppgå till 4,5 % per år. Den faktiska inkomstutvecklingen för olika grupper av jordbruk redovisas närmare i kap. 3.

För *uppsamling och förädling* har under regleringsperioden den kostnadsökning för vilken kompensation utgått beräknats till ca 40 %. Den har därmed varit kraftigare än prisuppgången för jordbrukets produktionsmedel, vilket bl. a. sammanhänger med den större andelen arbetskostnader. Det bör noteras att för tiden efter den 31 december 1975 är kompensationsbeloppen på detta område fortfarande delvis preliminärt beräknade.

De i det föregående redovisade procenttalen kan jämföras med uppgången av konsumentprisindex (KPI) och s. k. rensat KPI, vilken under samma treårsperiod utgjort 34 % resp. 41 %. Sistnämnda index ingick i det inflationsskydd som tillämpades under perioden 1 september 1967–30 juni 1974.

Under prisregleringsperioden har, inkl. ersättningen per den 1 januari 1977 om 655 milj. kr., totalt 3 585 milj. kr. tillerkänts jordbruket (inkl. viss förädlingsindustri men exkl. sockerbetor och socker). Beloppet beräknas i sin

helhet ha tillförts jordbruket först vid utgången av år 1977. Detta belopp kan jämföras med det samlade värdet av prisreglerade jordbruksprodukter (exkl. sockerbetor och socker) som för regleringsåret 1973/74 beräknats till 9 550 milj. kr. (jfr tabell 18.1).

18.3 Erfarenheter av jordbrukets nuvarande inflationsskydd

Inom statens jordbruksnämnd har som i det föregående nämnts företagits en utvärdering av de under innevarande prisregleringsperiod tillämpade reglerna för jordbrukets inflationsskydd. I denna utvärdering, vars huvudinnehåll redovisas i följande delavsnitt 18.3, framhålls bl. a. följande:

Enligt tidigare gällande system framkom inflationsbeloppen genom att mittprisvärdevolymen multiplicerades med utvecklingen av rensat KPI. Enligt det nu gällande systemet kompenseras däremot mittprisvärdevolymens olika kostnads- och inkomstkomponenter med för var och en särskilt anpassade metoder. Inflationsskyddet har därmed erhållit en mera logisk och lättförståelig uppbyggnad, men har i gengäld blivit mera komplicerat att tillämpa. Härtill har bidragit att reglerna inte är lika strikta som tidigare utan lämnar ett visst utrymme för "förhandlingar" (vilket också varit avsikten).

Beräkningen av värdevolymer

I motsats till tidigare omräknas de i inflationsskyddet ingående värdevolymerna för jordbrukets inkomster och kostnader varje regleringsår (per den 1 juli) även kvantitetsmässigt. Härigenom har en bättre anpassning uppnåtts till faktiska förhållanden.

Värdevolymerna hämtas ur s. k. normkalkyler (utom exportkostnaderna), som lantbruksekonomiska samarbetsnämndens sektorsgrupp ansvarar för. Med hänsyn till den ökade betydelsen normkalkylerna därmed fått inom jordbruksregleringen har utredningar på detta område prioriterats. Framför allt har detta gällt kalkylens kostnadssida, för vilken underlaget är mera osäkert än för inkomstsidan. Jordbruksnämnden framhåller emellertid att eftersom jordbrukets totala intäkter torde vara i stort sett riktigt uppskattade, får en under- eller överskattning av kostnadssidan en relativt begränsad betydelse. En felskattning neutraliseras till stor del genom att värdevolymen för jordbrukarnas inkomster från eget arbete och eget kapital framkommer som skillnaden mellan totalintäkter och kostnader. En felskattning av kostnadsvolymen påverkar därför jordbrukets totala ersättning endast i den mån utvecklingen av PM-index avviker från den procentuella stegring som bör gälla för jordbrukarnas inkomster.

Jordbruksnämnden berör vidare möjligheterna att bättre anpassa normkalkylernas produktomfattning till de produkter som ingår i prisregleringen samt frågan i vilken utsträckning inte endast kvantiteter utan även priser kan normeras.

Vid beräkningen av kapitalkostnadsposterna föreligger vissa principiella svårigheter, bl. a. med att värdera avskrivnings- och ränteunderlaget. Med hänsyn till de mycket skiftande förhållandena inom jordbrukskollektivet

tas i jordbruksnämndens rapport upp en diskussion av lämpligheten att avskrivningskostnaderna ingår i ett automatiskt verkande inflationsskydd. Vidare understryks att frågan om kapitalvinsternas beaktande i inflationsskyddet bör utredas.

Produktionsmedelsprisindex och inflationsskyddet för jordbrukarnas inköpta produktionsmedel

Eftersom PM-index inom nuvarande regleringssystem används för att kompensera jordbrukarna för prisstegringar för inköpta produktionsmedel har ökade resurser satts in på beräkningen av detta index. En jämförelse av kostnadsutvecklingen enligt PM-index och enligt normkalkylerna visar att överensstämmelsen är god. Mätmetoderna i PM-index kan i stort sett anses vara tillfredsställande.

Vid prisöverläggningarna under vintern 1973/74 uttalades farhågor för att PM-index skulle visa starka svängningar. Så har emellertid inte blivit fallet. Införandet av tremånadersmedeltal för köpfodermedelsposten har haft en viss stabiliserande inverkan, liksom omläggningen av prisberäkningen för denna post. Prisstoppet för vissa förnödenheter under en del av perioden har även verkat dämpande på indexutvecklingen.

Till följd av att posten köpfodermedel påverkas av införselavgiftsändringar inom jordbruksregleringen, samtidigt som inflytande införselavgiftsmedel tillförs jordbruket, har ett system utarbetats för undvikande av över- eller underkompensation. Systemet innebär att en korrigering sker av kompensationsbeloppet på grundval av tillförseln av införselavgiftsmedel. Samma system förordas även i fortsättningen.

Prisutvecklingen för underhåll och avskrivning av ekonomibyggnader m. m. mäts, i brist på tillgång till ett byggnadsprisindex för jordbrukets byggnader, på basis av ett byggnadskostnadsindex. Detta är ett s. k. faktorprisindex, dvs. produktivitetsökningen inom byggnadsindustrin beaktas inte. Löneglidningen beaktas inte heller.

Eftersom jordbruket automatiskt får kompensation för ökade kostnader för produktionsmedel skulle det kunna hävdas att tillverkare av dessa produktionsmedel skulle kunna bli mindre benägna att hålla tillbaka pris- och kostnadsstegringar. Detta torde dock enligt jordbruksnämndens rapport få förutsätta en mycket stark företagskoncentration, förekomst av konkurrensbegränsande åtgärder eller av en central styrning.

Inom statens pris- och kartellnämnd (SPK) har prisbildningen studerats vad gäller handelsgödsel, köpfodermedel samt maskiner och redskap. Tillsammans svarar dessa kostnadsposter för nära 50 % av viktsumman i PM-index. Företagskoncentrationen är hög för dessa varor. När det gäller lantbruksmaskiner är emellertid importkonkurrensen stark. SPK följer fortlöpande utvecklingen på de nämnda marknaderna, inom ramen för den intensifierade prisövervakning som av regeringen uppdragits åt SPK efter det allmänna prisstoppets upphävande den 1 januari 1972.

Posten lejt arbete framskrivs med utvecklingen för övriga poster i PM-index. Dock kan särskild kompensation utgå vid markanta avvikelser mellan utvecklingen av PM-index och lantarbetarlönen (inkl. sociala kostnader). Regelns utformning får betraktas som en kompromiss.

Jordbrukarnas inkomster av eget arbete och eget kapital

Reglerna om följsamheten till löneavtalen på LO–SAF-området har, framhåller jordbruksnämnden, medfört en starkare bindning till dessa avtal än som ursprungligen torde ha avsetts. Tillämpningen av avtalen har även medfört problem av principiell och beräkningsteknisk art, bl. a. sammanhängande med svårigheterna att applicera en löneutveckling för anställda på företagarinkomster.

I jordbruksnämndens rapport framhålls att det från principiella utgångspunkter kan anses olämpligt att framskriva även den del av jordbrukarnas inkomster som härrör från kapital med lönekostnadsutvecklingen. Jordbrukarnas beräknade inkomster från både arbete och kapital är emellertid enligt tillgängliga kalkyler lägre än jämförelsegruppens (industriarbetarfamiljernas) inkomster, vilka i stort sett helt härrör från arbete. Detta kan sägas innebära att jordbrukarna knappast erhåller någon ersättning för eget kapital. I så fall finns i praktiken inte något att invända mot att deras totalinkomster framskrivs med lönekostnadsutvecklingen för jämförelsegrupperna.

Löneavtalen på LO–SAF-området anger primärt löneökningar i kronor och ören per timme, men en redovisning sker även av löneökningarnas procentuella storlek. Det är sistnämnda uppgifter som utnyttjas inom jordbruksregleringen. En tillämpning av en krontalsberäkning även för att ange hur mycket jordbrukarinkomsten skall höjas är f. n. förenad med stora problem, bl. a. beroende på brister i arbetstidsstatistiken. Inom statistiska centralbyrån pågår arbeten med att förbättra denna statistik.

Löneglidningen har utgjort en av de stora diskussionspunkterna under prisöverläggningarna. Från jordbrukets sida har krävts fullständig ersättning för denna med hänvisning till den enligt prop. 1974:122 eftersträvande inkomstföljsamheten till andra befolkningsgrupper. Konsumentsidan har däremot åberopat reglerna om följsamhet till löneavtalen på LO–SAF-området. Delegationerna har hållit fast vid sina principiella ståndpunkter. Vid fastställandet av jordbrukets kompensation har automatiskt beaktats den del av löneglidningen som omfattas av förtjänstutvecklingsgarantin i löneavtalen. Härutöver har jordbruket tillförts vissa belopp.

Vid tillämpningen av löneavtalen på LO–SAF-området sker avdrag för rationaliseringsvinsten i jordbruket, 4,5 %. Det har framhållits att detta procenttal har framkommit som ett förhandlingsresultat.

Kompensationen vid höjda egenavgifter inom allmän arbetsgivaravgift och andra liknande avgifter får bl. a. ses mot bakgrunden av att jordbrukarna genom jordbruksregleringen är helt bundna vid sin prissättning. Beräkningen av avgiftsbelastningen försvåras emellertid av bristfälligt material över inkomstfördelningen i jordbruket.

Kostnader för uppsamling och förädling

Det har inte tidigare förekommit inom jordbruksregleringen att kompensationen för kostnadsökningar inom viss uppsamling och förädling skett enligt särskilda regler. De tekniska problemen att få fram ett tillfredsställande beräkningsunderlag har i stort sett kunnat bemästras.

En betydelsefull diskussionspunkt här – liksom beträffande inkomstföljs-

samheten – har varit frågan i vad mån kompensation för löneglidningen till anställda inom berörd uppsamlings- och förädlingsindustri skall utgå eller ej. Hittills har jordbruket kompenserats härför, men slutlig principiell ställning har ännu inte tagits.

Under prisöverläggningarna har diskuterats frågan om vissa minimikrav kan ställas på produktivitetsutvecklingen inom jordbrukets uppsamlings- och förädlingsled. De överläggande parterna har enats om att tillsammans med SPK söka utarbeta ett system att mäta produktivitetsutvecklingen inom de av jordbruksprisregleringen berörda livsmedelsbranscherna. Inom SPK pågår flera utredningar där bl. a. dessa frågor belyses. Några resultat från dessa undersökningar föreligger emellertid inte ännu.

Problem sammanhängande med exportproduktionens inflationsskydd och metoderna för den totala kompensationens fördelning på olika produkter

Frågan om inflationsskydd för den del av produktionen som exporteras sammanhänger med produktionsmålsättningen och synen på överskottens finansiering. Beträffande de inflationsskyddade värdevolymerna och det totala inflationsbeloppets fördelning på olika produkter kan olika tekniska lösningar tänkas.

För närvarande ingår exportkostnaderna i de värdevolymer, som ligger till grund för beräkningen av inflationsskyddet. Detta innebär att inflationsskyddet baseras på en inkomstnivå motsvarande mittprisvärdevolymen. Genom att totalbeloppet fördelas på den totala produktionen av olika jordbruksprodukter (inkl. exporterade kvantiteter) utgår i stort sett inget skydd till exportproduktionen. Utfallet blir beroende av hur totalbeloppet fördelas på jordbruksprodukter med över- eller underskott.

Vid fördelningen av det totalt beräknade inflationsbeloppet på olika produkter bör enligt jordbruksnämnden övervägas att endast beakta den inom landet konsumerade delen av den inhemska produktionen. På så sätt uppnås att hela inflationsbeloppet kommer jordbruket till godo. Samtidigt bör det totala inflationsbeloppets storlek fastställas utifrån de värdevolymer som bör omfattas av inflationsskyddet enligt de jordbrukspolitiska riktlinjerna.

18.4 Överväganden och förslag

Det s. k. inflationsskydd för priserna på jordbrukets produkter som gäller under prisregleringsperioden 1974/75–1976/77 bygger på ett principförslag från 1972 års jordbruksutredning. Skyddet syftar till att ge kompensation till jordbruket för prisstegringar på inköpta produktionsmedel. Vidare har inrymts en regel i syfte att för jordbrukarna uppnå inkomstföljsamhet med övriga befolkningsgrupper. Kostnaderna för de delar av uppsamling och förädling som ligger inom jordbruksregleringen skyddas separat.

Enligt den utvärdering som företagits av statens jordbruksnämnd (se avsnitt 18.3) har skyddet på det sätt som jordbruksutredningen avsåg erhållit en mera logisk och lättförståelig uppbyggnad än tidigare. Samtidigt har dess tillämpning blivit mera komplicerad än det dessförinnan gällande inflations-

skyddet. Många av de problem som uppstått när det gällt beräkningen av inkomstföljsamhet och framför allt kostnadsutveckling inom uppsamling och förädling torde emellertid ha haft karaktär av initialproblem. Jordbruksnämnden framhåller därför att jordbrukets inflationsskydd framgent sannolikt kan bli lättare att tillämpa än det hittills varit.

Tekniskt sett har inflationsskyddet enligt den utvärdering som företagits på det hela taget fungerat tillfredsställande. Dess nuvarande principiella grundkonstruktion bör enligt utredningens uppfattning bibehållas.

Utredningens principförslag för beräkning av kostnadskompensationen till jordbrukets inköp av produktionsmedel och till kostnaderna inom delar av förädlingsindustrin utformades mera konkret i samband med prisöverläggningarna inför innevarande prisregleringsperiod. Fortfarande kvarstår emellertid, som berörts i det föregående, vissa principproblem olösta. Detta gäller t. ex. i fråga om värderingen av avskrivnings- och ränteunderlaget, synen på avskrivningskostnaderna samt utformningen av ett system för beräkning av förädlingsledets produktivitetsutveckling. Utredningen förutsätter att man vid det expertarbete som sker i samband med kommande prisöverläggningar ägnar dessa frågor särskild uppmärksamhet.

Utvecklingen av jordbrukarnas inkomster av eget arbete och eget kapital skulle enligt det preliminära förslaget från 1972 års jordbruksutredning fastställas genom obundna överläggningar. Härigenom skulle en viss anpassning uppnås till de förhandlingsmässiga villkor som gäller för arbetsmarknadens parter i övrigt. Enligt statsmakternas beslut har jordbrukarnas s. k. inkomstföljsamhet kommit att direkt anknytas till de avtal som träffas på grundval av ramöverenskommelserna mellan LO och SAF. Härvid har ett avdrag gjorts för jordbrukets beräknade rationaliseringsvinster. Vid prisöverläggningarna har uppmärksammats frågan om kompensationen för jordbrukarnas inkomstföljsamhet skall utgå med samma procenttal eller med samma krontal som för jämförelsegrupperna. Utredningen anser att denna fråga, liksom vissa övriga frågor av teknisk karaktär, bör kunna lösas i samband med prisöverläggningarna.

Utredningen har vidare övervägt möjligheterna att inom inflationsskyddets ram finna automatiska regler för beaktande av ev. uppkommande kapitalvinster/förluster. Sådana regler har emellertid inte ansetts möjliga att uppställa. Hänsynstagande till sådana vinster/förluster bör därför liksom hittills ske på bedömningsmässiga grunder i samband med prisöverläggningarna.

Som utredningen tidigare förordat bör kostnadskompensationen liksom hittills utgå två gånger per år, medan ersättning i syfte att tillförsäkra jordbrukarna inkomstföljsamhet med andra befolkningsgrupper bör fastställas en gång per år.

Inflationsskyddet för exportproduktionen bör i princip anpassas till utredningens i kap. 15 redovisade grundsyn på överskottsproduktionen och dess finansiering.

Enligt direktiven bör jordbruksutredningen även ta upp frågan om *prisregleringsperiodernas längd*. Denna fråga löstes provisoriskt i utredningens betänkande angående de s. k. förtursfrågorna (Ds Jo 1973:10). I nämnda betänkande redovisas även en genomgång av för- och nackdelar för olika berörda parter vid kortare resp. längre prisregleringsperioder. Sammanfatt-

ningsvis anförs att frågan om prisregleringsperiodens längd inte nödvändigtvis är av någon avgörande betydelse för möjligheterna bl. a. till att nå eftersträvade prisnivåer. Den prissättning på olika produkter som eftersträvas kan uppnås vid såväl kortare som längre perioder. Väsentligare än periodernas längd är prissättningens och prisregleringens utformning i övrigt, t. ex. utformningen av inflationsskyddet.

IV Rationaliseringsverksamheten

19 Nuvarande statligt rationaliseringsstöd till jordbruket m. m.

19.1 Riktlinjer för rationaliseringspolitiken enligt 1967 års riksdagsbeslut samt förändringar efter 1967

Innebörden av 1967 års riksdagsbeslut om jordbrukspolitiken har redovisats i kap. 5. Utredningen vill ändå som bakgrund till den fortsatta beskrivningen i korthet redovisa riktlinjerna för rationaliseringsverksamheten enligt 1967 års riksdagsbeslut.

Hittillsvarande motiv för rationaliseringspolitiken kan härledas från den jordbrukspolitik, som beslöts av 1947 års riksdag. Då samordnades pris- och rationaliseringspolitiken samtidigt som en inkomstmålsättning infördes. De statliga rationaliseringsorganens uppgift var att främja en yttre rationalisering av övergångsjordbruk, men de skulle i princip inte medverka till att utvidga vad som då bedömdes vara fullständiga brukningsenheter dvs. i stort sett basjordbruken (10–20 ha åker). Riktlinjerna för rationaliseringsverksamheten ändrades av såväl 1959 års som 1963 års riksdagar.

Betydelsen av rationaliseringsverksamheten underströks ytterligare i *1967 års jordbrukspolitiska beslut*. (Prop. 1967:95, JoU 1967:25, rskr 280.) Denna skulle liksom tidigare grunda sig på frivilliga initiativ och insatser från jordbrukarna. Även om jordbrukarna själva på så sätt skulle komma att svara för huvuddelen av rationaliseringsverksamheten så borde staten liksom tidigare på olika sätt medverka i denna.

Enligt dep.chefen skulle syftet med rationaliseringsverksamheten vara att de enskilda företagen skulle bli så effektiva som möjligt. Detta skulle leda till ökad lönsamhet och högre inkomster för jordbrukarna samtidigt som en hög rationaliseringstakt inom jordbruket skulle vara en garanti för konsumenterna att råvarukostnaderna för livsmedel blev så låga som möjligt.

Rationaliseringspolitiken efter 1967 har således inneburit en fortsatt satsning på en frivillig rationaliseringsverksamhet. Statens medverkan avser uppbyggnad av rationella företag utan begränsning till någon särskild företagsform. Man har dessutom velat främja specialisering och övergång till drift i större skala.

I norra Sverige (Norrland och vissa delar av norra och västra Svealand) utökades år 1971 det statliga rationaliseringsstödet till att även omfatta begränsat utvecklingsbara jordbruksföretag (prop. 1971:74, JoU 1971:33, rskr 149).

Samma år gjordes dessutom följande ändringar av befintliga stödformer.

Ändringar som enbart avser norra Sverige

- Utökades möjligheterna att lämna statsbidrag till inre rationalisering även om den yttre rationaliseringen har skett i form av arrende.
- Förlängdes maximala amorteringstiden för driftslån till SR-företag från 15 till 20 år.

Ändringar som avser hela landet

- Infördes möjligheter att lämna driftslån för att avhjälpa tillfälliga likviditetssvårigheter.
- Sänktes lägsta belopp för statsbidrag från 5 000 kr. till 2 500 kr.

År 1972 blev det möjligt att lämna rationaliseringsstöd för att underlätta fortsatt eller utvidgad mjölkproduktion vid jordbruk med begränsade utvecklingsmöjligheter i södra och mellersta Sverige.

Vid samma tillfälle infördes även statsbidrag till miljövårdande åtgärder inom jordbruks- och trädgårdsföretag (prop. 1972:79, JoU 1972:34, rskr 219). Detta stöd, som utgår i hela landet, har enbart ett miljöpolitiskt syfte och kan inte betraktas som ett rationaliseringsstöd.

År 1976 infördes stöd till skärgårdsföretag (prop. 1975/76:88, JoU 1975/76:34, rskr 256). Detta stöd kan inte heller betraktas som ett rationaliseringsstöd i egentlig mening även om stödets syfte är att stimulera utvecklingen av företag i skärgården.

År 1976 förbättrades även möjligheterna att lämna statligt stöd till samverkansföretag (prop. 1975:70, JoU 1975:15, rskr 182).

19.2 Nuvarande former av rationaliseringsstöd till jordbruket

Staten medverkar i jordbrukets rationalisering genom markpolitiska insatser, rådgivningsverksamhet, omställningsstöd och finansieringsstöd.

De markpolitiska insatserna syftar till att underlätta jordbrukets strukturrationalisering och består av prövning av vissa överlåtelser av jordbruksfastigheter enligt jordförvärvslagen (SFS 1965:290) samt köp och försäljning av jordbruksfastigheter. Köp- och försäljningsverksamheten avser sådana brukningsenheter, som inte bedöms kunna bestå som självständiga enheter utan bör tillföras någon utvecklingsbar brukningsenhet.

Rådgivningsverksamheten, som omfattar mass-, grupp- och individuell rådgivning syftar till att dels främja jordbrukets rationalisering i samband med uppbyggandet av rationella företag och dels effektivisera produktionen vid befintliga företag.

En jordbrukare kan i vissa fall erhålla avgångsvederlag då han upphör med jordbruksdriften. En förutsättning är att marken efter jordbruksdriftens upphörande används på ett sådant sätt som lantbruksnämnden kan godkänna. Fr. o. m. 1972 kan avgångsvederlag i stort sett endast utgå till den som är född före 1913 och inte har uppnått 67 års ålder.

Finansieringsstödet omfattar ett flertal stödformer för att underlätta rationaliseringsåtgärder och nyetablering. De nu gällande stödformerna kan sammanfattas enligt följande:

A-stöd

A-stöd kan utgå i hela landet i form av lånegaranti och i vissa fall bidrag. Som allmänna villkor för A-stöd gäller att investeringen skall vara

- o önskvärd från allmän synpunkt,
- o samhällsekonomiskt motiverad och
- o lönsam från företagsekonomisk synpunkt.

Stöd kan vidare endast lämnas till brukningsenheter som antingen redan har eller inom en nära framtid väntas få förutsättningar för rationell drift. Bedömningen härav grundas vanligen på kalkyler för belysning av företagets lönsamhet och kontantöverskott (årligt överskott av likvida medel).

Lånegaranti kan lämnas till

1. förvärv av mark för yttre rationalisering (yttre rationaliseringslån),
2. åtgärd för inre rationalisering (inre rationaliseringslån),
3. inköp av jordbruksinventarier, utsäde, gödsel, foder och liknande för igångsättande, omläggning eller utvidgning av jordbruksdrift (driftslån),
4. förvärv av jordbruksfastighet (jordförvärvslån),
5. förvärv av jordbruksmaskin med tillbehör som skall användas gemensamt för flera jordbruksföretag, förvärv av maskinbestånd för yrkesmässig maskinhållning för jordbruket, inköp, ny- eller ombyggnad av byggnad för sådan maskinhållning samt rörelsekapital vid igångsättning, övertagande eller större utvidgning, av en mera omfattande maskinhållarrörelse (maskinlån),
6. insats i sambruksförening och förvärv eller lösen av andel i sådan förening,
7. insats i sammanslutning för gemensam jordbruksproduktion eller för lagring eller hantering av jordbruksprodukter och förvärv eller lösen av andel i sådan sammanslutning, om sammanslutningens bildande eller verksamhet har inneburit samverkansrationalisering,
8. inlösen av skuld på grund av tidigare beviljat lån ur statlig lånefond på jordbrukets område, om lånegaranti samtidigt lämnas för ändamål som avses i 1, 2, 3 eller 4,
9. kostnad för driftsekonomisk eller teknisk plan som upprättas i anslutning till ärende om lånegaranti.

Statsbidrag kan utgå till åtgärd för

1. yttre rationalisering,
2. inre rationalisering.

Bidrag till yttre rationalisering utgår bl. a. till lantmäterikostnader och i form av s. k. värdeutjämningsbidrag.

Bidrag till inre rationalisering utgår i allmänhet endast om åtgärden sker i samband med genomgripande och kapitalkrävande yttre rationalisering eller samverkansrationalisering och innebär en särskilt stor och i tiden koncentrerad investering, som kan antas medföra påfrestning på sökandens likviditet. I norra Sverige utgår fr. o. m. 1971 bidrag till inre rationalisering även om den yttre rationaliseringen har skett genom tillarrendering av mark.

Även om någon yttre rationalisering inte har förekommit kan bidrag i vissa fall utgå till torrläggning av mark i större omfattning, om åtgärden har allmänt intresse och inte kan förväntas bli utförd utan att bidrag lämnas.

Statsbidrag till inre rationalisering som inte ingår i s. k. särskild rationalisering utgår högst med ett belopp motsvarande 25 % av den godkända kostnaden för åtgärden. Bidrag understigande 2 500 kr. lämnas inte. Bidrag till byggnadsåtgärd är maximerat till 50 000 kr. i vissa fall 100 000 kr.

SR-stöd

SR-stöd (särskild rationalisering) utgår i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands, Gävleborgs, Kopparbergs och Värmlands län samt landskapet Dalsland. För SR-stödet, som utgör ett komplement till A-stödet, gäller i princip samma allmänna villkor som för A-stöd.

Stöd till SR-företag utgår vad avser lånegaranti samt statsbidrag till yttre rationalisering enligt reglerna för A-stöd. Amorteringstiden för driftslån får dock under vissa förutsättningar förlängas till 20 år vid SR-företag. Statsbidrag till inre rationalisering avseende ekonomibyggnader, dikning, täckdikning, jordbruksvägar m. m. kan utgå med högst 40 % av den av lantbruksnämnden godkända kostnaden. Statsbidrag kan vidare utgå till viss driftsrationalisering varvid följande högsta bidragsprocent tillämpas.

anskaffning av specialmaskiner	20 %
skillnaden mellan livvärde och slaktvärde vid djuranskaffning	40 %
grundkalkning	40 %
markkartering, skogsbruksplan, avkastningskontroll av djurbesättning samt bokföring	100 %

B-stöd

B-stöd utgår i norra Sverige till jordbruk med begränsade utvecklingsmöjligheter. Stöd kan utgå till redan etablerade brukare i samband med utförande av begränsade åtgärder för rationalisering av jordbruksdelen. Stödet kan endast utgå till åtgärd som fordras för att förbättra brukarens försörjningsmöjligheter under dennes återstående yrkesverksamma tid. B-stöd utgår under perioden 1 juli 1971–30 juni 1981.

Som villkor för stöd gäller vidare

- att brukningsenheten inte inom överskådlig tid behövs för rationaliseringsändamål,
- att brukarens inkomst huvudsakligen kommer från jord- och skogsbruket på brukningsenheten och
- att brukningsenheten ensam eller tillsammans med annan bestående förtjänstmöjlighet på orten utgör tillfredsställande försörjningsunderlag för brukaren och hans familj.

Stöd kan lämnas i form av såväl lånegaranti som statsbidrag. Bidrag till yttre rationalisering får lämnas enligt samma regler som gäller för A-stöd.

Bidrag till inre rationalisering utgår med högst 25 % av kostnaden för åtgärden. Inre rationaliseringsbidrag får dock högst uppgå till 20 000 kr. eller om särskilda skäl föreligger 30 000 kr. Bidrag under 2 500 kr. utgår inte.

Mjölkstöd

Mjölkstöd utgår i hela landet med undantag för de delar inom vilka B-stöd kan utgå (norra Sverige). Stödet utgår under perioden 1 juli 1972–30 juni 1981 och kan lämnas till sådana begränsade åtgärder för rationalisering av företagets jordbruksdel, som bedöms vara nödvändiga för en fortsatt eller utvidgad mjölkproduktion vid företaget. För att stöd skall utgå skall den ifrågavarande åtgärden beräknas medföra förbättrade försörjningsmöjligheter för brukaren under dennes återstående yrkesverksamma tid.

Som villkor för stöd gäller vidare

- att brukningsenheten inte inom överskådlig tid behövs för rationaliseringsändamål,
- att företaget efter investeringen beräknas kunna uppnå en årlig mjölkproduktion av minst 50 000 kg och
- att brukningsenheten ensam eller tillsammans med annan bestående förtjänstmöjlighet på orten utgör tillfredsställande försörjningsunderlag för brukaren och hans familj.

Mjölkstöd lämnas i form av såväl lånegaranti som statsbidrag. Statsbidrag lämnas dock endast till åtgärd för inre rationalisering, som avser investering i gödselvårdsanläggning och mjölkrum. Bidrag utgår med högst 25 % av kostnaden för åtgärden. Bidraget är maximerat till 5 000 kr. Bidrag under 2 500 kr. utgår inte.

Miljöstöd

Miljöstöd utgår under perioden 1 juli 1972–30 juni 1978 till åtgärd som koncessionsnämnden för miljöskydd, statens naturvårdsverk, länsstyrelsen eller hälsovårdsnämnden funnit vara nödvändig från miljövårdssynpunkt.

Miljöstöd lämnas endast i fråga om anläggning eller del av anläggning, som tagits i drift före den 1 juli 1972. Stödet utgår i form av statsbidrag utan behovsprövning. Bidrag får lämnas med högst 25 % av kostnaden. Någon övre gräns för bidrag till miljövårdande åtgärder förekommer inte. Däremot utgår inte bidrag under 1 000 kr.

19.3 Rationaliseringsstödet till jordbruket i vissa andra länder

EG

År 1972 fattade EG:s ministerråd beslut om riktlinjerna för rationaliseringspolitiken inom EG:s medlemsländer. Dessa riktlinjer, som numera omsatts i nationell lagstiftning i samtliga medlemsländer, innebär att ett system med selektivt stöd till förmån för s. k. utvecklingsbara företag införts. Med utvecklingsbara företag avses företag vars brukare

Sammanfattning av gällande regler för statligt investeringsstöd till jordbruket

	A-stöd	SR-stöd	B-stöd	Mjölkstöd	Miljöstöd
Omfattning:					
Stödområde	Hela landet	BD, AC, Z, Y, X, W och S län samt Dalsland (SR-området)	SR-området	Hela landet utom SR-området	Hela landet
Produktion, åtgärd	All jordbruksproduktion	Samma som A-stöd	All jordbruksproduktion	Åtgärd för fortsatt mjölkproduktion	Vatten- och luftvård samt bullerreducering
Företag	Bestående och utvecklingsbara företag. Ej deltidsjordbruk	Samma som A-stöd	Begränsat utvecklingsbara företag	Samma som B-stöd	Alla jordbruksföretag
Ägarkategori	Enskild och juridisk person	Samma som A-stöd	Enskild person	Samma som B-stöd	Alla ägarkategorier
Giltighetstid	Tills vidare	Samma som A-stöd	T.o.m. 30 juni 1981	Samma som B-stöd	T.o.m. 30 juni 1978
Villkor:					
Åtgärdens lönsamhet	Samhällsekonomiskt motiverad och företagsekonomiskt lönsam	Samma som A-stöd	Ej krav på full företagsekonomisk lönsamhet	Samma som B-stöd	Åtgärden skall vara ekonomiskt försvarlig
Inkomst och likviditet	Företaget skall ge brukaren en tillfredsställande inkomst och likviditet	Samma som A-stöd	Tillfredsställande inkomst för brukaren från företaget och ev. annat arbete	Samma som B-stöd	–
Storlek, produktionsomfattning	Företaget skall ge full sysselsättning åt minst en årsarbetare	Samma som A-stöd	Företaget skall ge huvuddelen av brukarens inkomst	Årlig mjölkproduktion minst 50 000 kg	–
Strukturbedömning	Bestående och utvecklingsbara företag	Samma som A-stöd	Brukningsenhet som inte behövs för rationaliseringsändamål	Samma som B-stöd	Åtgärden får inte motverka rationaliseringsverksamheten
Investeringens omfattning	Ingen begränsning	Samma som A-stöd	Begränsad åtgärd som förbättrar brukarens försörjning under återstående yrkesverksam tid. En nyetablering	Samma som B-stöd	Åtgärd som bedömts nödvändig av tillsynsmyndighet och berör anläggning som tagits i drift före den 1 juli 1972.
Stödformer	1. Lånegaranti	1. Lånegaranti	1. Lånegaranti	1. Lånegaranti	
	Typ av lån / Max. belopp / Max. amorteringstid, år	Samma som A-stöd. Amorteringstiden för driftslån kan dock utgöra 20 år	Typ av lån / Max. amorteringstid, år	Samma som B-stöd	

Yttre rationalisering	Hela kostnaden	30			Yttre rationalisering	20			
Inre rationalisering	"	30			Inre rationalisering	20			
Jordförvärvslån	"	35			Driftslån	15			
Driftslån	"	15			Högsta lånebelopp enligt reglerna för A-stöd				
Maskinlån	"	10							
2. Statsbidrag			2. Statsbidrag		2. Statsbidrag		2. Statsbidrag	2. Statsbidrag	2. Statsbidrag
Typ av bidrag	Max. belopp		Typ av bidrag	Max. belopp					
Yttre rationalisering	Skillnaden mellan köpeskilling och fastighetens värde för köparen Hela kostnaden för lantmäteriförrättning, drifts- eller skogsbruksplan m. m.		Yttre rationalisering Inre rationalisering Driftsrationalisering	Samma som A-stöd 40 % av kostnaden 20–100 % av kostnaden	Till yttre rationalisering enl. reglerna för A-stöd Till inre rationalisering högst 25 % av kostnaden dock högst 20 000 kr. eller, om särskilda skäl föreligger, 30 000 kr. Bidrag under 2 500 kr. utgår inte		25 % av kostnaden för investering i gödselvårdsanläggning och mjölkrum dock högst 5 000 kr. Bidrag under 2 500 kr. utgår inte		Bidrag utgår med högst 25 % av kostnaden för åtgärden. Bidrag under 1 000 kr. utgår inte
Inre rationalisering i samband med genomgripande och kapitalkrävande yttre rationalisering eller samverkansrationalisering. I SR-området gäller dispensregler	25 % av kostnaden. För byggnad dock högst 50 000 kr. eller i särskilda fall 100 000 kr. Bidrag under 2 500 kr. utgår inte								

- har jordbruk som huvudsaklig sysselsättning,
- har tillräcklig yrkesskicklighet,
- åtar sig att tillämpa bokföring och
- upprättar en utvecklingsplan för företaget.

De stödåtgärder som kan komma i fråga för brukare som fått sina utvecklingsplaner godkända är

- förtursrätt till jordbruksmark i vissa fall,
- bidrag i form av räntesubventioner för sådana lån som erfordras för investeringar nödvändiga för att genomföra utvecklingsplanen med undantag för utgifter för köp av mark samt köp av svin, fjäderfä och kalvar avsedda för slakt samt
- lånegarantier i de fall där fastighetsgarantier inte är tillräckliga.

Danmark

För att främja strukturutvecklingen lämnas lån ur statskassan i samband med *förvärv av tillskottsmark* till jordbruksfastighet. Överstiger brukningsenhetens jordareal efter tillskottsförvärvet 35 ha (i vissa fall 50 ha) beviljas lån endast till den del av tillskottsförvärvet, som medför att brukningsenhetens jordareal uppgår till 35 ha (i vissa fall 50 ha).

Statligt stöd till *investeringar i ekonomibyggnader* syftar till att främja investeringar i rationella ekonomibyggnader för i första hand kor och svin. Stödet utgår i form av lånegarantier och räntesubventioner.

Statligt *etableringslån* med fördelaktiga ränte- och amorteringsvillkor kan lämnas jordbrukare, som för första gången förvärvar en jordbruksegendom och har för avsikt att bedriva jordbruk som huvudsysselsättning.

Räntesubventioner ges till vissa investeringar, som medför att jordbrukarens arbetsinkomst stiger till samma nivå som industriarbetare uppnår. För att få del av räntesubventionerna ställs vissa krav på såväl företagaren som företaget.

Finland

Det statliga investeringsstödet till jordbruket i Finland har huvudsakligen formen av räntesubventionerade lån, vilka utlämnas av dels staten, dels olika kreditinrättningar. För lånen gäller vidare förmånliga amorteringsvillkor.

Lån enligt jorddispositionslagen finansieras helt med statsmedel och kan vara av olika slag. Jordinköpslån beviljas för köp av lantbrukslägenhet och lån för inköp av tillskottsjord beviljas för förvärv av mark, som väsentligt förbättrar förvärvarens brukningsenhet.

Syskonandelslån kan beviljas för inlösen av en eller flera andelar i en fastighet vari sökanden är delägare.

Lån kan även beviljas för investeringar i bostäder och i ekonomibyggnader samt till vissa andra förbättringsåtgärder.

Räntan för lån beviljade enligt jorddispositionslagen varierar mellan 1–5 %

och amorteringstiden mellan 10–31 år.

Lån enligt lagen om lantbrukets grundkredit finansieras av kreditinrättningarna och beviljas för köp av jordbruksfastighet, för inlösen av del av fastighet i vilken sökanden är delägare samt för investeringar i ekonomibyggnader. Räntan för dessa lån är 5 % och amorteringstiden 10–25 år.

Norge

I Norge förekommer ett omfattande statligt finansieringsstöd till investeringar inom jordbruket. Stödet lämnas i form av såväl lån med låg ränta som direkta bidrag.

Ur Landbruksdepartementets lånefond lämnas lån till

- o nyodling,
- o dikning av tidigare odlad jord,
- o röjning av mark till bete och slåtter,
- o vissa investeringar i byggnader och markanläggningar.

Räntan för dessa lån är f. n. 4,5 % och amorteringstiden högst 10 år. Bidrag kan om vissa villkor är uppfyllda utgå till

- o vissa kostnader för förvärv av tillskottsmark,
- o fullständig uppodling,
- o dikning av odlad jord,
- o planering av odlad jord,
- o driftsbyggnader i jordbruket.

Jämförelse av gällande rationaliseringsstöd i Sverige med det statliga rationaliseringsstödet i vissa andra länder

Vissa likheter kan urskiljas i det statliga rationaliseringsstödet till jordbruket i här redovisade länder. Åtskilliga av dessa likheter, som redovisas nedan återfinns även i rationaliseringsstödet till jordbruket i Sverige.

- o Det statliga stödet har till syfte att underlätta en effektivisering av jordbruket dels genom strukturella förbättringar och dels genom en effektivisering av produktionsapparaten.
- o Statligt stöd utgår dels till rationaliseringsåtgärder och dels för att underlätta nyetablering.
- o Företag, som kan komma i fråga för statligt stöd skall uppfylla vissa villkor bl. a. vad avser företagets möjligheter att utvecklas och ge brukaren en skälig inkomst.
- o Företagare, som kan komma i fråga för statligt stöd, skall vara beroende av stödet och ha viss yrkesskicklighet.
- o Stöd utgår dels i form av lån på fördelaktiga villkor och dels i form av bidrag utformade som investeringsbidrag eller räntebidrag.

Å andra sidan finns det även vissa olikheter. Dessa olikheter är närmast av teknisk natur såsom:

- Företagets areal får i Danmark inte överstiga en viss storlek om statligt rationaliseringsstöd skall kunna erhållas.
- Vid investeringar för svinproduktion inom EG skall en viss mängd av fodret kunna produceras på företaget för att statligt rationaliseringsstöd skall kunna utgå.

20 Rationaliseringspolitikens roll i rationaliseringsprocessen

20.1 Rationaliseringsutvecklingen i jordbruket under senare år

Enligt 1967 års jordbrukspolitiska beslut skall en jordbruksproduktion av önskad storlek framställas till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Samtidigt skall det vara möjligt för de i jordbruket sysselsatta att bli delaktiga av den allmänna standardstegringen.

De uppställda målen skulle nås genom bl. a. en rationalisering av produktionen vid det enskilda företaget. Samtidigt skulle jordbruksnäringens totala produktionsvolym krympas. Att samtidigt genomföra detta har av naturliga skäl medfört vissa svårigheter.

Utvecklingen inom jordbruket har beskrivits utförligt i kap. 3. Utredningen vill ändå med de jordbrukspolitiska målen som bakgrund lämna en kort beskriving av rationaliseringsutvecklingen under senare år.

Åkerareal och företagsstruktur. Åkerarealen har under 1960-talet och första hälften av 1970-talet fortsatt att minska dock i en långsammare takt efter 1966. Åkerarealen vid företag med mer än 2 ha åker uppgick 1966 till 3,06 milj. ha och 1975 till 2,98 milj. ha. Under 1960-talet minskade åkerarealen i norra Sverige i snabbare takt än i övriga delar av landet. Denna utveckling tycks numera ha brutits. Fr. o. m. 1973 har åkerarealen varit i stort sett konstant såväl i norra Sverige som i övriga delar av landet.

Antalet brukningsenheter med mer än 2 ha åker fortsätter att minska och uppgick 1975 till 132 000. Motsvarande siffra för 1966 var 186 000 brukningsenheter.

Samtidigt som det har skett en förskjutning av åkerarealen mot större företag har det även skett en förskjutning från ägda till arrenderade brukningsenheter. Framför allt andelen företag med sidoarrenden men även andelen gårdsarrenden (helt arrenderade företag) har ökat under perioden 1966–1975. Av totala antalet brukningsenheter 1975 var 14 % helt arrenderade företag och 33 % företag med sidoarrende. Den arrenderade åkerarealen utgjorde 1975 ca 40 % av den totala åkerarealen varav 18 procentenheter avsåg sidoarrenden.

Produktion av viktigare jordbruksprodukter. En förskjutning av åkerjordens användning har ägt rum framför allt under 1960-talet. Arealen av såväl spannmål som oljeväxter ökade medan potatis- och vallarealerna minskade. Under 1970-talets första hälft har inga större förskjutningar i arealanvändningen förekommit.

Skörden av spannmål uppgick 1971–1975 till i genomsnitt 5 500 milj.

kg per år, vilket är 1 100 milj. kg mer än den genomsnittliga skörden per år under slutet av 1960-talet.

Antalet mjölkkor har minskat från 1,2 milj. vid början av 1960-talet till 675 000 1975. Sedan 1971 tycks minskningen i stort sett ha upphört. Tendensen är densamma i hela landet. Trots ett i stort sett oförändrat koantal under första hälften av 1970-talet har mjölkproduktionen ökat från 2 900 milj. kg 1971 till 3 100 milj. kg 1975.

Produktionen av kött och fläsk var under senare delen av 1960-talet och början av 1970-talet i stort sett konstant. Fr. o. m. 1974 har en ökning skett. Den sammanlagda kött- och fläskproduktionen uppgick 1975 till 435 milj. kg.

Antalet sysselsatta i jordbruket har fortsatt att minska. År 1966 var antalet förvärvsarbetande i jordbruket ca 320 000 medan motsvarande siffra 1975 var ca 195 000.

Jordbrukets kapitalbestånd mätt i reala värden har undergått små förändringar. Däremot har kapitalbeståndets sammansättning förändrats. Ett ökat maskinbestånd har medfört att jordbruket blivit mindre arbetsintensivt. Förskjutningen av produktionen från animalier mot vegetabilier har fört med sig ett mindre djurbestånd och ett något mindre men framför allt mer outnyttjat byggnadsbestånd. Det har även skett en förskjutning av kapitalbeståndet mot brukningsenheter med mer än 20 ha åker och mot slättbygdsområdena i södra och mellersta Sverige.

Inkomstutvecklingen i jordbruket framgår av bl. a. SCB:s deklarationsundersökningar. För perioden 1966–1975 ökade nettointäkten av jordbruksfastighet vid samtliga storleksgrupper av företag. Vid företag med 20–100 ha åker har nettointäkten ungefär fördubblats under perioden medan ökningen vid de mindre företagen varit ca 50 %.

Faktorer som påverkat rationaliseringsutvecklingen

Rationaliseringsutvecklingen har påverkats av flera faktorer.[1] *Förädlingsindustrins produktionsbetingelser* och de speciella krav den ställer på en del produkter har starkt påverkat jordbrukets produktionsmetoder, struktur och lokalisering, bl. a. genom en långtgående vertikal integrering, som är mest utmärkande för produktion av grönsaker, broiler och fläsk.

Införandet av *ny teknik* inom jordbruket (biologiska, tekniska och organisatoriska förbättringar) har haft stor rationaliseringseffekt på produktionen av jordbruksprodukter.

Prissättningen på jordbruksprodukter skulle enligt 1967 års jordbrukspolitiska beslut kännetecknas av en viss återhållsamhet. Detta medförde fram t. o. m. år 1970/71 en minskning av framför allt mjölkproduktionen. För att bryta den nedåtgående trenden i mjölkproduktionen har producentpriset under 1970-talet höjts i snabbare takt än tidigare. För att samtidigt göra det möjligt att hålla livsmedelspriserna i konsumentledet nere har en form av mellanprislinje införts (se kap. 14).

Avgången av arbetskraft från jordbruket är vad gäller företagarna framför allt knuten till generationsväxlingen. Det är endast ett mindre antal jordbrukare som helt lämnar jordbruket under sin arbetsföra period. Avgången av övrig arbetskraft sker däremot mer kontinuerligt och kan även ha på-

[1] Huvuddelen av faktorerna har redovisats i Jordbruksstrukturens förändringar. Uhlin H. E.: Rapport från inst. för ek. och statistik, lantbrukshögskolan 1974.

verkats av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Låginkomstsatsningen i form av leveranstillägg på mjölk samt stöd till mindre smågrisproducenter torde ha stimulerat till en bibehållen eller ökad djurhållning vid de mindre företagen. Vilken effekt låginkomstsatsningen kan ha haft på rationaliseringsverksamheten har däremot inte undersökts.

Rationaliseringspolitiken och dess betydelse för rationaliseringsprocessen behandlas särskilt i avsnitt 20.2.

Rationaliseringsprocessens samhällsekonomiska betydelse

Jordbrukets rationalisering har pågått under mycket lång tid och medfört att produktionsfaktorer har flyttats över från jordbrukssektorn till andra sektorer. Denna överflyttning av resurser från kontraherande till expanderande näringar har varit ett karakteristiskt drag i den ekonomiska utvecklingen. För jordbrukets del har denna överflyttning av resurser till andra näringar framför allt avsett arbetskraften. Som exempel på jordbrukets betydelse för arbetskraftsförsörjningen i andra näringar kan nämnas att under perioden 1950–1960 ökade antalet sysselsatta i sektorer utanför jordbruket med 325 000 medan antalet sysselsatta i jordbruket minskade med 185 000. Sysselsättningsminskningen i jordbruket under denna period motsvarade således en betydande del av sysselsättningsökningen i andra näringar.

Under 1950- och 1960-talen var det framför allt anställd arbetskraft och vuxna familjemedlemmar som lämnade jordbruket och skaffade sig sysselsättning i annan verksamhet. Även antalet jordbrukare minskade under denna period. Avgången av brukare skedde dels genom övergång till annan verksamhet och dels då en brukare av naturliga skäl upphörde med sin verksamhet utan att få någon efterträdare.

Under 1960-talet gjordes försök att uppskatta det bidrag till nationalproduktens tillväxt, som sammanhängde med överflyttning av produktionsfaktorer från jordbruket till andra sektorer. Att åstadkomma preciserade beräkningar av den här typen medför stora svårigheter. Gjorda undersökningar[1] tyder dock på att överflyttningen av arbetskraft från jordbruket till andra sektorer haft stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen i landet. Nedgången i jordbrukets arbetskraftsvolym beror på flera faktorer. Andra sektorer har efterfrågat arbetskraft och kunnat erbjuda högre löner än vad som kunnat erhållas i jordbruket. Samtidigt har ny teknik i jordbruket och ändrade prisrelationer mellan arbetskraft och andra produktionsmedel medfört att jordbrukssektorn frigjort arbetskraft och ersatt den med andra produktionsmedel.

Efterfrågan på arbetskraft från andra sektorer än jordbruk var mycket stor under större delen av 1950- och 1960-talen. Produktionsvolymen i jordbruket var samtidigt större än vad som efterfrågades inom landet. Överskottskvantiteter fick avsättas på världsmarknaden till priser, som var mycket låga. Under dessa förhållanden var det därför naturligt att samhällets insatser inriktades på att begränsa resursförnyelsen i jordbruket för att nytillkommande resurser därigenom skulle kunna tillföras andra sektorer samtidigt som produktionsvolymen i jordbruket minskade. Genom en snabb överflyttning av resurser från jordbruket till andra näringar ansågs samhällsekonomiska vinster kunna uppnås.

[1] Österberg G.: En empirisk studie av överflyttningsvinster i Sverige åren 1950–1960, Nat. ekon. inst., Stockholms universitet 1966.

Under en period med stor efterfrågan på arbetskraft i vissa sektorer och överskott på arbetskraft i andra sektorer kan en överflyttning av arbetskraft medföra att vissa flaskhalsar i produktionen elimineras. Marginalproduktiviteten för den överflyttade arbetskraften kan därför bli mycket hög.

Under 1970-talet har efterfrågan på arbetskraft från andra sektorer än jordbruket minskat. Arbetskraftssituationen i hela näringslivet har åtminstone tidvis präglats av ett överskott av arbetskraft och därmed följande sysselsättningssvårigheter. Arbetsmarknadspolitiken har fått en annan inriktning. De arbetsmarknadspolitiska insatserna syftar i dag i större utsträckning än tidigare till att bereda arbetskraften sysselsättning på eller i närheten av den ort där arbetskraften finns. Denna utveckling har medfört en något annorlunda syn på rationaliseringsprocessen inom jordbruket varvid tidsperspektivet (takten i förändringen) har fått en mer framskjuten plats. Betydelsen av att sträva efter en lämplig takt vid överflyttning av resurser från en sektor till en annan framhålls även i en undersökning vid lantbrukshögskolan.[1]

En samhällsekonomiskt rationell resursstruktur innebär att resurserna är fördelade på olika sektorer på ett sådant sätt att den samhällsekonomiska kostnaden för den totala produktionen blir så låg som möjligt. Detta är ett idealtillstånd som inte kan uppnås i praktiken eftersom samhället ständigt förändras och resurserna är mer eller mindre trögrörliga. Därför gäller det att finna den förändringstakt, som över tiden medför den samhällsekonomiskt lägsta kostnaden för produktionen. Denna förändringstakt har i den nämnda undersökningen kallats för en *balanserad utveckling*.

Om resurser med låga alternativvärden ersätts med nya resurser och detta medför en samhällsekonomiskt högre kostnad för produktionen har förändringstakten varit för snabb. Detta har i den nämnda undersökningen kallats för *forcerad utveckling*. Går resursöverföringen däremot så långsamt att befintliga lågproduktiva resurser inte ersätts med nya driftsöverlägsna resurser som skulle leda till en samhällsekonomiskt lägre produktionskostnad benämns detta *fördröjd utveckling*.

Under senare år har den samhällsekonomiska effekten av att resurser flyttas över från jordbrukssektorn till andra sektorer (överflyttningsvinster) eller flyttas om inom jordbrukssektorn (omfördelningsvinster) diskuterats i flera undersökningar. På grund av brist på data som registrerar rationaliseringsprocessen och svårigheter att definiera rationalitetsbegreppet är dessa vinster svåra att kvantifiera.

Överföringsvinsterna kan vara dels långsiktiga och dels kortsiktiga. På lång sikt är alla resurser påverkbara och kan flyttas över från en sektor till någon annan. Den långsiktiga resursöverföringen är en trög process och sker ofta när en resurs är förbrukad (exempelvis då en byggnad är utsliten eller när en person går i pension).

De långsiktiga överföringsvinsterna beträffande resurser från jordbruket till andra näringar har främst varit att finna i de uteblivna generationsväxlingarna. Under perioden 1966–1971 lämnade 30 000 brukare sina brukningsenheter utan att nya brukare tillträdde. Den uteblivna rekryteringen har haft betydelse för jordbrukets rationaliseringsprocess i två avseenden. Först och främst har den inneburit en betydande arbetskraftsminskning inom jordbruksnäringen. Dessutom har den indirekt medfört ett utbud av

[1] Bolin O., Lindqvist L. och Petrini F.: Faktorer som påverkar rationaliseringsprocessen i lantbruket. Rapport från inst. för ek. och statistik, lantbrukshögskolan 1974.

mark tillgänglig för storleksrationalisering.

På kort sikt kan överföringsvinster uppnås, om det är fördelaktigt att utnyttja vissa delar av de mest lättrörliga resurserna i andra sektorer. Dessa resurser utgör dock en mycket liten del av de totala resurserna i jordbruket. Exempel på sådana resurser är

- o de brukare som kan tänka sig att byta yrke, helt eller delvis,
- o personer som har för avsikt att etablera sig som jordbrukare,
- o den lejda arbetskraften samt
- o nya investeringar i djur, maskiner och byggnader.

Större delen av de befintliga resurserna i jordbruket är däremot inte påverkbara på kort sikt. Stora delar av dessa resurser har ofta ett lågt alternativvärde och har därmed sannolikt sitt största värde i jordbrukssektorn. Några större överföringsvinster skulle därför på kort sikt sannolikt inte kunna uppnås under nuvarande förhållanden även om dessa resurser varit påverkbara i större utsträckning.

Omfördelningsvinster kan som tidigare nämnts uppstå genom omfördelning av resurser inom en sektor. Omfördelningsvinster inom jordbrukssektorn kan uppstå genom förskjutningar mellan exempelvis

- o arbete och realt kapital,
- o åkermark till nystartare och till storleksrationalisering,
- o genom arronderingsförbättringar av åkermarken.

Sammanfattningsvis kan konstateras att rationaliseringsprocessens samhällsekonomiska effekt i form av överföringsvinster är svår att kvantifiera. Tillgängligt material tyder på att överföringen av resurser från jordbrukssektorn till andra sektorer under 1950- och 1960-talen medförde samhällsekonomiska vinster. Under senare år tycks den samhällsekonomiska vinsten av en resursöverföring ha blivit relativt sett mindre.

Rationaliseringsprocessen har för enskilda individer i vissa fall varit positiv och i andra fall negativ. Jordbrukare som kunnat utveckla sina företag på grund av att andra upphört med jordbruksdriften har i allmänhet upplevt rationaliseringsprocessen som positiv. Bland dem som lämnat jordbruket och övergått till annan verksamhet på grund av att de inte kunnat utveckla sina företag finns sannolikt de som upplevt rationaliseringsprocessen som negativ men även de som upplevt övergången som positiv.

Överföring av resurser från jordbruket till andra sektorer och omfördelning av resurser inom jordbruket bör ske i en balanserad takt. Den balanserade utvecklingen bör vara det idealtillstånd, som eftersträvas vad beträffar rationaliseringsprocessen. De statliga insatserna kan därför behöva varieras med hänsyn till skilda förutsättningar i olika delar av landet, vid olika företag etc., varvid även icke ekonomiska mål såsom regional balans, produktionsmålsättning, miljövård etc. beaktas.

Den balanserade utvecklingen kan vara olika under olika tidsperioder beroende på de ekonomiska förutsättningarna såväl inom som utanför jordbruket, arbetskraftens åldrande, m. m. Arbetskraftens åldrande påverkar dem som lämnar jordbruket medan däremot de ekonomiska förutsättning-

arna såväl inom som utanför jordbruket framför allt påverkar dem som går in i jordbrukssektorn.

20.2 Statliga insatser för jordbrukets rationalisering

Målsättningen för 1967 års jordbrukspolitik är som tidigare nämnts att en jordbruksproduktion av önskad storlek skall framställas till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad samtidigt som i jordbruket yrkesverksamma får del av den allmänna standardstegringen. En effektivisering av produktionen samt överflyttning av resurser till andra näringar och då framför allt arbetskraft har ansetts vara en grundförutsättning för att inkomstmålet skall vara möjligt att uppnå.

En effektivisering av jordbruksproduktionen är till fördel för såväl producenter som konsumenter. Även om rationaliseringsverksamheten i första hand är jordbrukarnas egen angelägenhet har staten ansett det vara motiverat att på olika sätt medverka. I prop. 1967:95 uttalade dep.chefen att statens medverkan är särskilt påkallad i fråga om strukturrationaliseringen, där problemen på grund av de speciella förhållandena inom jordbruksnäringen är stora och svårbemästrade. Dep.chefen ansåg även att fortsatta insatser från samhällets sida för inre rationalisering och driftsrationalisering var påkallade även om behovet av statlig medverkan är mindre på dessa områden.

De statliga insatserna i rationaliseringsverksamheten under senare år har i huvudsak omfattat

- markpolitiska insatser,
- finansieringsstöd till jordbrukets rationalisering,
- omställningsstöd och
- rådgivningsverksamhet.

20.2.1 *Markpolitiska insatser*

Såväl lantbruksnämndernas köp och försäljning av mark som tillämpningen av 5 § i 1965 års jordförvärvslag har till syfte att underlätta bildandet av lämpliga brukningsenheter. Mark som bjuds ut till försäljning kan i viss utsträckning utnyttjas dels för förstärkning av närliggande brukningsenheter och dels för bytesändamål i syfte att underlätta omarrondering och storleksrationalisering såväl i jordbruk som i skogsbruk. Mer än två tredjedelar av de fastigheter som under senare år bytt ägare har avsett släktförvärv och har därför inte prövats enligt jordförvärvslagen.

Under perioden 1968–1975 har totalt bifallits 35 000 ansökningar om förvärvstillstånd vid *prövning enligt jordförvärvslagen*, varav 11 000 har avsett förvärv av tillskottsmark. Antalet prövade ansökningar har under perioden minskat beroende på ett minskat utbud av jordbruksfastigheter på den öppna marknaden.

Lantbruksnämndernas verksamhet med köp och försäljning av fastigheter har under perioden 1968–1975 totalt omfattat 11 000 förvärv, varav 1 800 har skett sedan förvärvsansökan har avslagits med stöd av 5 §. Lantbruksnämnderna har under perioden köpt och sålt ungefär lika mycket mark nämligen

drygt 65 000 ha åker och 300 000 ha skogsmark.

Storleksrationalisering av brukningsenheter i enskild ägo genom lantbruksnämndernas medverkan i form av beviljade jordförvärvstillstånd och försäljning av mark har under perioden 1968–1975 berört 26 000 brukningsenheter som tillförts 140 000 ha åker och 475 000 ha skogsmark. En relativt stor andel, nämligen 43 % av dessa ärenden berör enheter, som före storleksrationaliseringen hade högst 10 ha åker.

20.2.2 *Finansieringsstöd till jordbrukets rationalisering*

Statligt finansieringsstöd till jordbruket utgår i samband med

- yttre rationalisering (förvärv av tillskottsmark),
- inre rationalisering (investeringar i byggnader och markanläggningar),
- nyetablering (köp eller arrendering av en jordbruksfastighet) samt
- driftsrationalisering (omläggning eller utökning av driften).

Lånegaranti för *yttre rationalisering* har 1968–1975 beviljats i närmare 5 000 fall med sammanlagt 345 milj. kr. för förvärv av ca 55 000 ha åker och 140 000 ha skogsmark. Antalet beviljade lånegarantier har som följd av det minskade markutbudet minskat under senare år. Under samma period har dessutom statsbidrag beviljats för yttre rationalisering med sammanlagt 58 milj. kr. Det beviljade beloppet avser värdeutjämningsbidrag, bidrag till lantmäterikostnader, m. m.

Statens medverkan i jordbrukets *inre rationalisering* omfattar såväl projektering som statligt finansieringsstöd. Lantbruksnämnderna har under perioden 1968–1975 projekterat markanläggningar (dikning, vattenavledning, invallning, täckdikning och övriga markanläggningar) för en beräknad kostnad av sammanlagt 450 milj. kr. Uppgift saknas om den projektering av markanläggningar som förekommer utöver nämndernas projektering. En uppskattning ger vid handen att det torde röra sig om ett belopp av storleksordningen 10 % av nämndernas projektering. Totalt har alltså under perioden, markanläggningar projekterats för ca 500 milj. kr. För finansiering av markanläggningar har under perioden 1968–1975 beviljats drygt 3 000 lånegarantier omfattande 90 milj. kr. Dessutom har bidrag beviljats med 33 milj. kr.

Under perioden 1968–1975 har den beräknade kostnaden för av lantbruksnämnderna projekterade byggnader uppgått till ca 1 miljard kr. Den beräknade kostnaden för projekterade objekt har ökat från 64 milj. kr. 1968 till 230 milj. kr. 1975.

För finansiering av byggnadsinvesteringar har under samma period beviljats drygt 5 000 lånegarantier för sammanlagt 550 milj. kr. och 7 700 bidrag med sammanlagt 155 milj. kr. Det statliga kreditstödets omfattning har under perioden ökat både vad avser antalet bifallna ärenden och beviljat totalbelopp. Antalet beviljade bidrag har under perioden ökat kraftigt beroende dels på ökad investeringsaktivitet och dels på tillkomsten av nya stödformer (B-stöd 1971, mjölkstöd och miljöstöd 1972) och ändrade bidragsregler för A-stödet i norra Sverige.

Av beviljat statligt stöd till markanläggningar och byggnader under 1968–1975 har lånegaranti för ca 90 milj. kr. och bidrag med ca 80 milj.

kr. avsett SR-företag.

Statligt stöd till begränsat utvecklingsbara företag i norra Sverige och till vissa jordbruk med mjölkproduktion i södra och mellersta Sverige har i huvudsak utgått i form av lånegaranti men även som bidrag. Huvuddelen av antalet beviljade bidrag har gått till företag med mindre än 20 ha åker.

Stöd till miljövårdande åtgärder har sedan det infördes 1972 fram t. o. m. 1975 beviljats i form av bidrag i 4 000 fall med sammanlagt 25 milj. kr. Stödet har nästan uteslutande avsett brukningsenheter med mer än 10 ha åker.

Statligt stöd till nyetablering är, även om det inte medför någon direkt rationalisering av produktionen, en förutsättning för att yngre personer med litet eget kapital skall kunna överta rationella brukningsenheter.

Under perioden 1968–1975 har lånegaranti för jordförvärvslån beviljats i 1 400 fall för sammanlagt 210 milj. kr. Av antalet beviljade jordförvärvslån har huvuddelen gått till brukningsenheter med mer än 30 ha åker.

Statligt stöd för driftsrationalisering utgår i form av driftslån dels till redan etablerade brukare och dels i samband med nyetablering för att en nystartad jordbrukare skall kunna anskaffa för en rationell drift nödvändiga maskiner, djur m. m. Totalt har under perioden 1968–1975 driftslån beviljats med 340 milj. kr.

En sammanfattning av det statliga finansieringsstödets omfattning vid olika tidpunkter och fördelning på olika stödformer redovisas i tabell 20.1.

Det statliga stödet till jordbrukets rationalisering har varierat såväl i omfattning över tiden som mellan olika stödformer och regioner. Endast till en mindre del kan variationen förklaras av förändrade regler för stödgivningen. Den huvudsakliga förklaringen till de förändringar som inträffat

Tabell 20.1 Beviljat statligt rationaliseringsstöd 1968, 1970, 1972, 1974, 1975 och 1976, milj. kr

Stödform	1968	1970	1972	1974	1975	1976 prel.
Lånegaranti						
Yttre rationalisering	60	37	42	40	42	44
Inre rationalisering	64	43	75	119	148	184
Därav till SR-företag	7	7	10	17	17	19
Jordförvärvslån	34	21	22	35	29	26
Driftslån	38	29	44	51	64	72
Maskinlån	3	1	2	1	1	3
Summa lånegarantier	199	131	185	246	284	329
Statsbidrag						
Yttre rationalisering	9	7	9	5	4	5
Inre rationalisering	14	12	25	38	41	49
Därav till SR-företag	7	7	9	15	14	16
Driftsrat. i samband med SR		2	2	3	3	3
Summa bidrag	23	21	36	46	48	57

Källa: Lantbruksnämndernas verksamhetsstatistik.

torde i stället få sökas i jordbrukarnas efterfrågan på finansiellt stöd och i förhållandena på kreditmarknaden, vilka under vissa tider medfört svårigheter för kreditinstituten att tillhandahålla kapital. Dessutom har framför allt under senare år stödgivningens omfattning påverkats av att tillgängliga lånegaranti- och bidragsramar varit begränsade.

Som framgår av tabell 20.1 har det statliga stödet ökat i omfattning under senare år. Detta gäller framför allt stödet till inre rationalisering som i huvudsak avser investeringar i ekonomibyggnader.

Den ökade investeringsverksamheten i ekonomibyggnader och då främst byggnader för mjölkproduktion torde bero på bl. a. den förbättrade lönsamheten. Omfattningen av det statliga stödet till investeringar i ekonomibyggnader framgår av diagram 20.1.

20.2.3 *Omställningsstöd*

Avgångsvederlag syftar till att underlätta för en jordbrukare att övergå till annan verksamhet. Det utgår endast under förutsättning att brukningsenheten disponeras på ett sådant sätt som lantbruksnämnden kan godkänna. Under perioden 1968–1975 beviljades avgångsvederlag i 1 600 fall med sammanlagt 7 milj. kr. Avgångsvederlag har haft relativt liten omfattning, vilket bl. a. kan bero på att det belopp som har kunnat utgå – högst 6 000 kr. – inte har varit tillräckligt för att stimulera övergång till annan verksamhet. Avgångsvederlagen har i ungefär hälften av fallen gått till brukare som varit äldre än 60 år. Ungefär 90 % av antalet avgångsvederlag har avsett

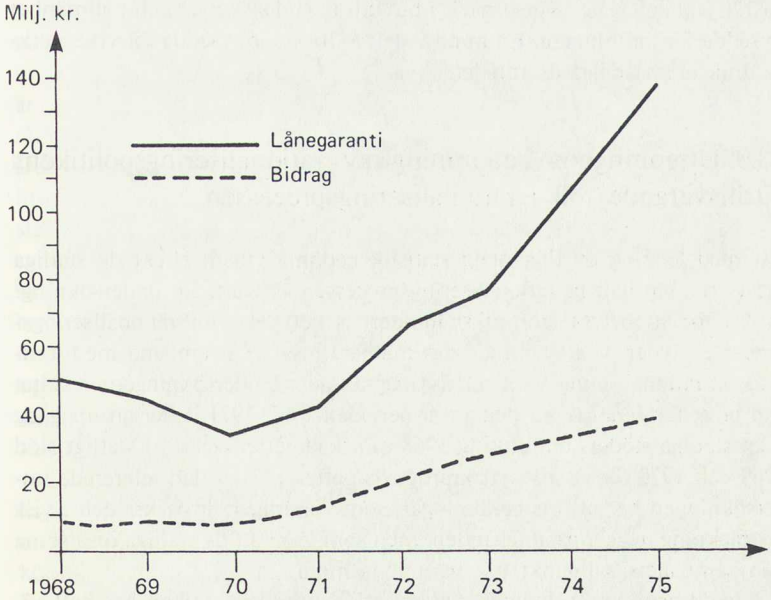


Diagram 20.1 Statligt stöd till ekonomibyggnader 1968–1975, milj. kr.

Källa: Lantbruksnämnderna verksamhetsstatistik.

brukare vid brukningsenheter med 2–10 ha åker. Totalt har under perioden, sedan brukarna erhållit avgångsvederlag, 10 000 ha åker och 35 000 ha skogsmark disponerats på ett sådant sätt som lantbruksnämnderna kunnat godkänna.

Avgångsvederlaget hade sin största betydelse under periodens början. År 1968 beviljades 435 avgångsvederlag. Antalet har därefter gått ner varje år och 1975 beviljades endast 33 avgångsvederlag. Möjligheten att erhålla avgångsvederlag har efter utgången av år 1971 varit begränsad. Från och med 1972 kan nämligen avgångsvederlag i stort sett endast utgå till den som är född före 1913 och inte har uppnått 67 års ålder.

20.2.4 *Rådgivningsverksamheten*

Rådgivningsverksamheten till jordbrukarna har ökat under 1960-talet. Detta gäller både de statliga insatserna på området och den rådgivnings- och serviceverksamhet som bedrivs av jordbrukarnas egna organisationer och då främst jordbrukarnas ekonomiska föreningar. Samtidigt med denna utbyggnad har antalet jordbrukare minskat, vilket innebär att rådgivningsverksamheten per jordbrukare ökat mer än vad den totala verksamheten anger.

Samlad statistik över den totala rådgivningsverksamheten från såväl det allmännas som enskilda företags sida saknas. För genomförande av den statliga rationaliseringspolitiken är den av lantbruksverket[1] bedrivna rådgivningsverksamheten av stor betydelse. Totala kostnaden för den av lantbruksverket bedrivna rådgivningsverksamheten uppgick under 1974/75 till 36 milj. kr. varav drygt 40 % avsåg individuell rådgivning och 45 % grupp- och massrådgivning. Gruppprådgivningen omfattade 5 000 kurser med ca 150 000 deltagare. Motsvarande siffror för 1967/68 var 4 500 kurser och ca 120 000 deltagare. Kurserna är i huvudsak endagskurser och i allmänhet avsedda för jordbrukare. En mindre del, 5–10 %, är avsedda för yrkesverksamma inom trädgårdsområdet.

20.3 Utredningens bedömning av rationaliseringspolitikens hittillsvarande roll i rationaliseringsprocessen

Att med ledning av tillgänglig statistik bedöma vilken effekt de statliga insatserna har haft på rationaliseringsprocessen är svårt. En undersökning[2] utförd för att belysa lantbruksnämndernas betydelse för rationaliseringsprocessen tyder på att nämndernas mätbara insatser i samband med jordbrukets rationalisering varit relativt begränsade. Undersökningens resultat kan bl. a. förklaras av att den avser perioden 1967–1971. Efter en uppgång i det statliga stödets omfattning 1968 minskade efterfrågan på statligt stöd 1969 och 1970 för att på nytt kraftigt öka efter 1971. I den refererade undersökningen har utförts beräkningar, som visserligen är osäkra och i viss utsträckning bygger på antaganden, men som visar att de statliga insatserna från samhällets synpunkt har varit lönsamma.

Utredningen anser att den statliga rationaliseringspolitiken har haft väsentlig betydelse för rationaliseringsverksamheten i flera avseenden. I vissa

[1] Lantbruksverket = lantbruksstyrelsen, lantbruksnämnderna, distriktsveterinärorganisationen samt statens hingstdepå och stuteri på Flyinge.

[2] Bolin O.: Lantbruksnämndernas mål, medel och andel i rationaliseringsprocessen. Rapport från inst. för ek. och statistik, lantbrukshögskolan 1974.

fall är statens insatser mätbara i andra fall är de inte möjliga att mäta. Detta beror bl. a. på att rationaliseringsverksamheten i första hand är jordbrukarnas egen angelägenhet och framför allt sker genom att den enskilde jordbrukaren tar initiativ till och genomför en rationaliseringsåtgärd. Statens medverkan består i att genom bl. a. markpolitiska insatser och statligt stöd underlätta att åtgärder, som är angelägna från såväl samhällets som den enskildes synpunkt, kommer till utförande. Genom rådgivningsverksamheten kan enskilda jordbrukare dels få impulser till åtgärder och dels få råd i samband med åtgärdernas utförande.

Rationaliseringspolitikens inriktning har haft stor betydelse för jordbrukarnas handlande. Detta framgår bl. a. av jordbrukarnas reaktion på den utökning av rationaliseringsstödet som skedde 1971 och 1972 i form av B-stöd och mjölkstöd. De förbättrade stödmöjligheterna markerade ett ökat behov av investeringar för mjölkproduktion. Detta tillsammans med en förbättrad lönsamhet i mjölkproduktionen har medfört en mycket kraftig ökning av investeringsverksamheten i denna produktionsgren och därmed också ett ökat behov av statligt stöd (se diagram 20.1).

En stor del av investeringarna i byggnader för mjölproduktion sker med statligt stöd. Under 1975 beviljades statligt stöd till ca 60 % av antalet planerade koplatser. I norra Sverige var motsvarande siffra omkring 90 %. Denna medverkan innebär för den enskilde jordbrukaren dels att finansieringen av en planerad investering har underlättats och dels att räntekostnaden för det lånade kapitalet har blivit den lägsta möjliga.

Det är i detta sammanhang motiverat att understryka att en del av statens medverkan i jordbrukets rationalisering avser verksamheter som endast kan bedrivas av staten, såsom markpolitiska insatser och statligt stöd. Dessa insatser är av långsiktig natur och därför är det svårt att utvärdera deras kortsiktiga effekt.

Av lantbruksverkets årsredogörelse för 1974/75 framgår att de totala kostnaderna för verket uppgick till 154 milj. kr. Av detta belopp avser 52 milj. kr. yttre och inre rationalisering inkl. kostnader för den rådgivning som är att hänföra till dessa områden. Reduceras beloppet med kostnaden för rådgivning återstår 37 milj. kr., vilket utgör 24 % av verkets totala kostnader. Det är denna del av verkets kostnader, som bör jämföras med registrerade insatser i form av handlagda ärenden om förvärvstillstånd, ansökningar om statligt stöd samt nämndernas köp och försäljning av åker och skogsmark.

Den statliga rådgivningsverksamhetens betydelse för rationaliseringsverksamheten är svår att mäta. Rådgivningsverksamheten får dock anses ha haft stor betydelse för uppbyggandet av rationella företag i överensstämmelse med det rationaliseringspolitiska målet, oavsett om dessa företag har byggts upp med eller utan statligt stöd. Rådgivningsverksamheten har även haft stor betydelse för att de resultat som erhållits i forsknings- och försöksverksamhet snabbt har kommit till jordbrukarnas kännedom. Rådgivningsverksamheten har även medfört att jordbrukarnas kännedom om rationaliseringsverksamhetens inriktning har ökat. Kunskapen bland jordbrukarna om ex. jordförvärvslagen gör att fastigheter i vissa fall inte överlåts till köpare, som inte bedöms kunna erhålla förvärvstillstånd. Jordförvärvslagen får på det sättet en indirekt effekt, som inte registreras i statistiken.

21 Rationaliseringspolitikens framtida syfte och inriktning – överväganden och förslag

21.1 Motiv för statens medverkan i jordbrukets rationalisering

Hittillsvarande motiv för statens medverkan i jordbrukets rationalisering har redovisats i kap. 5. Utredningen skall här redovisa vilka motiv som kan finnas för fortsatta statliga insatser för jordbrukets rationalisering.

Av direktiven till 1972 års jordbruksutredning framgår att i 1967 års jordbrukspolitik uttalade målsättningar att åstadkomma en *jordbruksproduktion av önskad storlek* (produktionsmålet) till *lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad* (effektivitetsmålet) och samtidigt göra det möjligt för *i jordbruket sysselsatta att bli delaktiga av den allmänna standardstegringen* (inkomstmålet) bör gälla även i fortsättningen.

För att inkomstmålet och effektivitetsmålet samtidigt skall kunna uppnås fordras liksom hittills en samordning av prispolitik och rationaliseringspolitik. Rationaliseringspolitiken bör därför utformas så att den främjar en rationaliseringsverksamhet, som medför att livsmedel över tiden kan produceras till lägsta möjliga kostnad samtidigt som i jordbruket yrkesverksamma får del av den allmänna standardstegringen. För att detta skall kunna realiseras fordras en fortsatt rationalisering av jordbruksnäringen. Ett statligt rationaliseringsstöd till jordbruket får därför även i fortsättningen anses vara ett naturligt komplement till prisregleringen.

I praktiken är det få företag, som kan producera livsmedel till en kostnad, som överensstämmer med vad som teoretiskt sett är den lägsta möjliga. Därför måste av praktiska skäl även företag som producerar till något högre men fortfarande acceptabel kostnadsnivå kunna anses uppfylla målet produktion av livsmedel till lägsta möjliga kostnad. Härmed avses således att produktionen av livsmedel skall kunna ske till en – med hänsyn till vad som är möjligt – acceptabelt låg kostnadsnivå.

Samhället ställer emellertid även upp andra mål som berör jordbruket som näringsgren. I vissa fall kan dessa mål lämpligen uppnås med rationaliseringspolitiska medel, vilket kan motivera avvikelse från nyssnämnda huvudsyfte att producera livsmedel till lägsta möjliga kostnad samtidigt som i jordbruket sysselsatta får del av den allmänna standardstegringen. Som exempel kan nämnas regionalpolitiken, som kan motivera ett särskilt stöd till jordbruket för att upprätthålla en geografiskt väl differentierad jordbruksproduktion samt stöd till jordbruk i glesbygder och andra områden med likartade problem motiverat av främst sysselsättningspolitiska skäl.

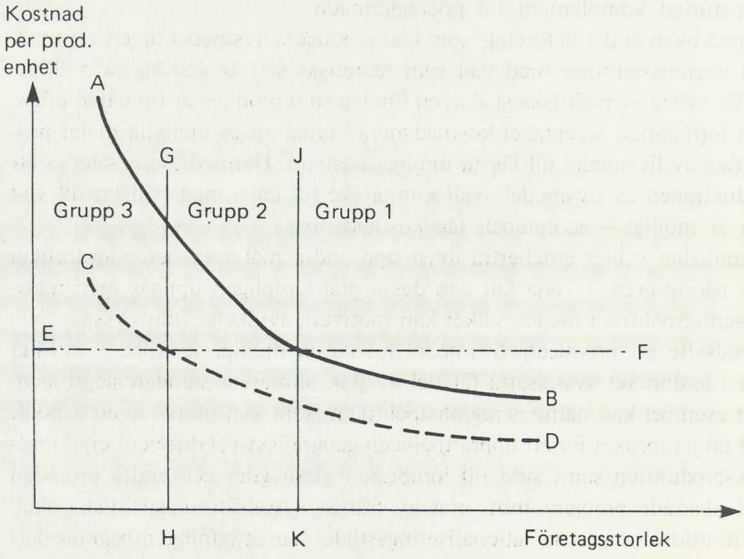
Vid utformningen av rationaliseringsstödet har utredningen beaktat dels

jordbrukets förväntade utveckling som redovisats i kap. 3 och dels att rationaliseringsprocessen – såsom har redovisats i kap. 20 – numera bör bedrivas på ett annat sätt än under 1950- och 1960-talen. Den förändrade synen på rationaliseringsprocessen motiverar en uppdelning av stödet med hänsyn till att det kan ha olika syften. I den fortsatta redovisningen delas stödet därför upp på följande sätt:

- *Allmänt rationaliseringsstöd* med syfte att underlätta sådana investeringar i jordbruket vilka medför att effektivitets- och inkomstmålet kan uppnås.
- *Regionalt rationaliseringsstöd* med samma syfte som det allmänna rationaliseringstödet men avsett för de delar av landet som har sämre förutsättningar för jordbruksproduktion.
- *Särskilt regionalpolitiskt jordbruksstöd* med syfte att i bygder med allmänt svaga förutsättningar för ett näringsliv bidra till förbättrade sysselsättningsmöjligheter i jordbruket. Stödet som bör kunna komma ifråga i hela landet bör utgöra en integrerad del av övrigt samhällsstöd, som i vissa bygder kan vara motiverat av allmänna sysselsättnings- och regionalpolitiska skäl.

21.2 Allmänt rationaliseringsstöd

Det allmänna rationaliseringsstödet har som tidigare nämnts till syfte att underlätta att målet för rationaliseringspolitiken skall kunna uppnås. Detta innebär att stödet bör underlätta uppbyggnaden av långsiktigt bestående och rationella enheter, samtidigt som utnyttjandet av nuvarande resurser beaktas.



För att underlätta bedömningen av vilka brukningsenheter som har förutsättningar att uppfylla målet för rationaliseringspolitiken på lång resp. kort sikt har dessa delats in i tre grupper.

Indelningen av brukningsenheterna med hänsyn till målet att producera livsmedel till lägsta möjliga kostnad samtidigt som i jordbruket sysselsatta får del av den allmänna standardstegringen har gjorts med utgångspunkt från den företagsstorlek som brukningsenheten efter en lämplig investering förväntas få. Denna indelning illustreras i föregående diagram, som i princip visar var på kostnadskurvan en brukningsenhet kommer att befinna sig efter det att lämpliga investeringar har kommit till utförande.

Kurvan AB illustrerar principen för hur totalkostnaden per producerad enhet faller med företagsstorleken, och kurvan CD hur den rörliga kostnaden per producerad enhet likaledes faller med företagsstorleken.

För att jordbruksproduktionen på lång sikt skall kunna ske till lägsta möjliga kostnad bör den i princip ske vid företag, som befinner sig på kurvan AB:s minimipunkt. Eftersom få företag kan nå denna teoretiska punkt måste man i praktiken för att målsättningen för rationaliseringspolitiken skall bli meningsfull, även acceptera företag som inte producerar till den absolut lägsta kostnaden, men som ändå nått ned till en *acceptabelt låg produktionskostnad*. Företag som nått denna gräns kan anses uppfylla målsättningen för rationaliseringspolitiken (effektivitetsmålet).

Markeras lägsta möjliga produktionskostnad (= en acceptabelt låg produktionskostnad) med den vågräta linjen EF kan konstateras att detta mål på lång sikt uppfylls av företag vars totalkostnad per producerad enhet är lägre än linjen EF och på kort sikt, då man kan bortse från de fasta kostnaderna, även av företag vars rörliga kostnad per producerad enhet är lägre än linjen EF.

Företag som varken på kort eller lång sikt uppfyller det rationaliseringspolitiska målet avgränsas med linjen GH och benämns i fortsättningen *företag som inte är utvecklingsbara*. Linjen JK som går genom skärningspunkten mellan kurvan AB och den vågräta linjen EF avgränsar företag som antingen har eller efter lämpligt resurstillskott får förutsättningar att på lång sikt uppfylla det rationaliseringspolitiska målet. Dessa företag benämns i fortsättningen *utvecklade och utvecklingsbara företag*. Företag som avgränsas av linjerna GH och JK uppfyller det rationaliseringspolitiska målet på kort sikt och benämns i fortsättningen *begränsat utvecklingsbara företag*. Vid dessa företag bör befintliga fasta resurser endast ersättas i begränsad utsträckning.

Till *utvecklade och utvecklingsbara företag* har utredningen räknat företag som har resp. förväntas få en sådan kombination av resurser, att vid en fortlöpande tillämpning av känd teknik jordbruksprodukter kan produceras till lägsta möjliga kostnad, samtidigt som inkomstmålet för i jordbruket sysselsatta kan uppnås. Dessa företag har förutsättningar att uppfylla målet för rationaliseringspolitiken på såväl lång som kort sikt.

Till *begränsat utvecklingsbara företag* har utredningen räknat företag som inte har eller efter lämplig investering kan anses få en sådan omfattning och kombination av resurser, att de kan hänföras till gruppen utvecklade och utvecklingsbara företag. Däremot kan de anses bestående och även ha vissa utvecklingsmöjligheter under en begränsad period. Som regel rör det sig om företag som under en begränsad tid – nuvarande brukares åter-

stående yrkesverksamma tid – utnyttjar produktionsresurser med lågt alternativvärde. Detta är samhällsekonomiskt motiverat eftersom dessa företag, som befinner sig på kostnadskurvan CD i det redovisade diagrammet, kan producera till låga kostnader.

Till *företag som inte är utvecklingsbara* har utredningen räknat företag som inte har eller efter lämplig investering kan anses få en sådan omfattning och kombination av produktiva resurser att de varken kan hänföras till gruppen utvecklade och utvecklingsbara företag eller till gruppen begränsat utvecklingsbara företag.

Vid en jämförelse med de företag som enligt nuvarande stödformer, som redovisats i kap. 19, kan komma i fråga för statligt stöd finner man att *utvecklade och utvecklingsbara företag* i stort sett motsvaras av de företag som f. n. kan erhålla A-stöd och i norra Sverige även SR-stöd. *Begränsat utvecklingsbara företag* motsvaras i huvudsak av de företag som i dag i norra Sverige kan erhålla B-stöd och i södra och mellersta Sverige mjölkstöd. *Företag som inte är utvecklingsbara* motsvaras av de företag som f. n. inte kan erhålla statligt rationaliseringsstöd.

Den av utredningen redovisade principdiskussionen om rationaliseringspolitikens framtida syfte och inriktning innebär dels att den långsiktiga målsättningen att bygga upp rationella enheter består och dels att möjligheter ges att på kort sikt utnyttja befintliga resurser vid vissa företag. Denna principiella syn överensstämmer i stort sett med den grundsyn som ligger bakom nuvarande A-stöd, B-stöd och mjölkstöd.

21.3 Regionalt rationaliseringsstöd

Förutsättningarna för jordbruksproduktion varierar mellan olika regioner i landet. I större delen av södra och mellersta Sverige är förutsättningarna goda, medan däremot många områden i framför allt norra Sverige har sämre förutsättningar för en allsidig jordbruksproduktion, bl. a. beroende på sämre klimatiska betingelser.

Även i dessa regioner bör en jordbruksproduktion bibehållas. Detta framgår av riksdagens beslut 1967 (prop. 1967:95, JoU 1967:25, rskr 280) varvid framhölls betydelsen av att en geografiskt väl differentierad jordbruksproduktion upprätthålls liksom att en betydande jordbruksproduktion även i fortsättningen bör upprätthållas i de norra delarna av landet. Denna målsättning skall enligt direktiven till 1972 års jordbruksutredning gälla även i fortsättningen.

Den regionalpolitiska målsättningen för jordbruket torde överensstämma med den allmänna regionalpolitiska målsättningen. Riktlinjerna för sysselsättnings- och regionalpolitiken framgår av prop. 1975/76:211 där departementschefen uttalar:

Strävan att ge arbete åt alla innefattar vidare de regionalpolitiska mål som har kommit till uttryck i statsmakternas beslut om regionalpolitiken från år 1972 (prop. 1972:111, InU 1972:28, rskr 1972:347). Detta innebär att människorna i olika regioner skall erbjudas likvärdiga sysselsättningsmöjligheter och en likvärdig tillgång till social, kommersiell och kulturell service samt god miljö. Om detta skall kunna ske kan sysselsättnings- och regionalpolitiken inte behandlas skilda från varandra. Sysselsätt-

ningspolitiken har alltid en regionalpolitisk dimension och regionalpolitiken har alltid ett sysselsättningspolitiskt innehåll.

Beträffande närings- och regionalpolitiska insatser för att öka tillgången på arbete anför departementschefen i nämnda proposition bl. a.:

Också i fortsättningen bör hänsyn tas till regional- och sysselsättningspolitiska aspekter i jordbrukspolitiken. Samordning av den centrala och regionala planeringen på jordbrukets område med den regionalpolitiska planeringen bör eftersträvas.

En analys av hittillsvarande utveckling i norra Sverige och behov av statligt stöd till jordbruket redovisas i kap. 26 och i Jordbrukets rationalisering, Rapport från 1972 års jordbruksutrednings rationaliseringsgrupp (Bilaga 3). Denna analys visar att om en betydande och geografiskt väl differentierad jordbruksproduktion även i fortsättningen skall kunna upprätthållas i norra Sverige fordras särskilda stödinsatser.

Förutsättningarna för jordbruksproduktion är i norra Sverige varierande. I *kustbygden och älvdalarnas nedre delar* är förutsättningarna för jordbruk och möjligheterna till sysselsättning utanför jordbruket relativt goda jämfört med andra områden i norra Sverige.

I *inlandet* är förutsättningarna för att bygga upp företag med en rationell jordbruksdel mindre goda liksom sysselsättningsmöjligheterna utanför jordbruket.

Mellan dessa områden finns mellanbygdsområden med relativt goda förutsättningar för jordbruksproduktion. Möjligheterna att bygga upp företag med större och sammanhängande åkerarealer finns men är sämre än i kustbygden liksom möjligheterna till sysselsättning utanför jordbruket. Jord- och skogsbruket har därför större betydelse för sysselsättningen än i kustlandet.

De sämre förutsättningarna för jordbruksproduktion i vissa områden kan i princip kompenseras med ett regionalt differentierat prisstöd. Även om ett sådant stöd avser att utjämna skillnader i produktionsförutsättningar mellan olika regioner i landet, kan ändå ett särskilt rationaliseringsstöd vara motiverat, bl. a. med hänsyn till att jordbrukets företagsstruktur i allmänhet är ogynnsam i vissa regioner. För att främja en snabb förbättring av strukturen är större, samlade och ofta likviditetspåfrestande investeringar i många fall nödvändiga.

Ett särskilt rationaliseringsstöd till jordbruket behövs därför liksom nu som en komplettering av ett allmänt rationaliseringsstöd i de delar av landet, där detta inte är tillräckligt för att sådana investeringsåtgärder skall komma till stånd som medför att det rationaliseringspolitiska målet kan uppnås. Detta kompletterande rationaliseringsstöd, som utredningen benämnt *regionalt rationaliseringsstöd,* bör ha samma huvudsyfte, som det allmänna rationaliseringsstödet. Den geografiska avgränsningen av det föreslagna regionala rationaliseringsstödet redovisas i kap. 23.

21.4 Särskilt regionalpolitiskt jordbruksstöd

I vissa områden, framför allt i norra Sveriges inland, finns i stort sett enbart sådana jordbruksföretag som varken kan komma i fråga för allmänt ra-

tionaliseringsstöd eller regionalt rationaliseringsstöd även om ett stöd till dessa företag kan vara motiverat av såväl sysselsättnings- som regionalpolitiska skäl.

Om samhället av olika skäl vill behålla vissa här avsedda bygder befolkade, så har jordbruket ofta stor betydelse för att nå detta mål. Kan annan kompletterande sysselsättning erhållas inom rimligt pendlingsavstånd torde detta i allmänhet vara tillräckligt för bygdens fortsatta existens.

I vissa andra områden saknas emellertid i stort sett möjligheter att erhålla kompletterande sysselsättning utanför jordbruket. Om särskilda stödinsatser därför blir nödvändiga för att behålla vissa områden med allmänt svaga förutsättningar för ett näringsliv befolkade bör dessa insatser även omfatta ett stöd till jordbruket. Tillräcklig sysselsättning för att kunna bibehålla såväl befolkning som service bör i sådana områden, som det här är fråga om, i princip skapas till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. I vissa fall kan exempelvis en satsning på någon industri kombinerad med en satsning på de sysselsättningsmöjligheter som bygdens jord- och skogsbruk erbjuder vara fördelaktigast. Ett stöd till jordbruket i de områden det här är fråga om kan inte motiveras av jordbrukspolitiska skäl utan utgör en integrerad del av samhällets insatser för att upprätthålla näringsliv, service m. m.

21.5 Sammanfattning

- Rationaliseringspolitiken bör utformas i första hand med hänsyn till dess huvudsyfte att underlätta en rationaliseringsverksamhet som medför att jordbruksproduktionen kan ske till lägsta möjliga kostnad samtidigt som i jordbruket sysselsatta får del av den allmänna standardstegringen.
- Samhället ställer även upp andra mål än rent jordbrukspolitiska men som ändå berör jordbruket som näringsgren. Kan dessa mål lämpligen uppnås med rationaliseringspolitiska medel kan en avvikelse från rationaliseringspolitikens huvudsyfte vara motiverad. Utredningen har med hänsyn till att rationaliseringsstödet till jordbruket kan tillgodose olika syften delat upp stödet i tre stödnivåer.
- *Allmänt rationaliseringsstöd* som bör utgöra grunden för ett statligt rationaliseringsstöd.
- *Regionalt rationaliseringsstöd* bör ha samma syfte som det allmänna rationaliseringsstödet. Stödet är en komplettering av det allmänna rationaliseringsstödet och bör utgå i de delar av landet som har sämre förutsättningar för jordbruksproduktion.
- *Särskilt regionalpolitiskt jordbruksstöd* bör kunna utgå i hela landet i vissa områden med allmänt svaga förutsättningar för ett näringsliv. Stödet bör vara en integrerad del av samhällets övriga av sysselsättnings- och regionalpolitiska skäl motiverade satsningar för att upprätthålla sysselsättning, service m. m.

22 Jordbrukets kapitalfrågor[1]

22.1 Jordbrukets kapitalbehov, finansieringsvägar och finansieringsproblem

Kapitalsituationen kan som framgår av tabell 22.1 betraktas som god för jordbrukssektorn som helhet, vilket till stor del beror på jordbrukets struktur och brukarnas åldersfördelning. Äldre brukare, som förvärvat fastigheten till relativt lågt pris, har ofta en låg skuldsättning. Brukare på framför allt mindre brukningsenheter, som saknar eller har små utvecklingsmöjligheter, gör inga eller små reinvesteringar och kan därigenom minska sina skulder och öka nettoförmögenheten.

Jordbrukarnas tillgångar och skulder redovisas i SCB:s deklarationsundersökningar. Under perioden 1968–1975 har såväl tillgångar som skulder stigit. Skuldprocenten, som har ökat från 33 till 34 %, är fortfarande att betrakta som låg.

Expanderande jordbrukare vid framför allt något större brukningsenheter driver sina företag kapitalintensivt, har ofta en hög skuldsättning och relativt litet eget kapital. För den här gruppen är problemet att kunna anskaffa kapitalet på sådana villkor att inte återbetalningsskyldigheten leder till likviditetssvårigheter.

Tabell 22.1 Jordbrukarnas tillgångar och skulder 1968 och 1975

	Milj. kr.		Förändring	
	1968	1975	Milj. kr.	%
Fastigheter	12 902	23 023	+ 10 121	78
Inventarier	5 637	8 272	+ 2 635	47
Lager	668	793	+ 125	19
Bankmedel fordr. o. värdepapper	6 431	10 117	+ 3 686	57
Övriga tillgångar	444	1 218	+ 774	174
Tillägg enligt spärregel för förhöjd nettoförmögenhet	–	389	+ 389	–
Summa tillgångar	26 082	43 812	+ 17 730	68
Skulder	8 721	14 794	+ 6 073	70
Nettoförmögenhet	17 361	29 018	+ 11 657	67
Skuldprocent	33	34		

Källa: SCB:s deklarationsundersökningar.

[1] Redovisningen i detta kapitel utgör en sammanfattning av en utförligare beskrivning av kapitalfrågorna i Jordbrukets rationalisering. Rapport från 1972 års jordbruksutrednings rationaliseringsgrupp (Bilaga 3).

Jordbrukets årliga kapitalbehov har stigit kraftigt under senare år. Investeringarna i traktorer, maskiner, byggnader och markanläggningar uppgick 1975 enligt statens jordbruksnämnd till följande belopp i milj. kr.

Traktorer och maskiner	1 500
Byggnader	800
Markanläggningar	70

Utöver det kapital som behövs för investeringar i levande och döda inventarier, byggnader och markanläggningar tillkommer behov av ökat rörelsekapital och kapital för fastighetsanskaffning.

Av det redovisade materialet framgår att självfinansieringsgraden inom jordbrukssektorn som helhet är hög. Den låga skuldsättningen innebär att många företag har en kreditreserv som vid behov kan utnyttjas. Samtidigt kan emellertid konstateras att efterfrågan på kapital från expanderande och nystartade lantbrukare är mycket stor. En förskjutning har också skett i jordbrukets lånestruktur mot en allt större andel kortfristiga skulder. Denna utveckling skall dock ses mot bakgrund av den förskjutning som samtidigt har skett av jordbrukets realkapital mot en allt större andel maskin- och rörelsekapital.

Frågor som har att göra med jordbrukets kapitalförsörjning och hur en tillräcklig mängd långfristigt kapital skall kunna kanaliseras till jordbrukssektorn, anser utredningen ligger utanför utredningsuppdraget. Utredningen vill dock framhålla att den totala efterfrågan på långfristigt kapital under senare år har ökat kraftigt. Att anskaffa erforderligt långfristigt kapital på fördelaktiga villkor är därför ett problem som jordbruket delar med andra sektorer i samhället. Utredningen vill dock framhålla att om rationaliseringsverksamheten i jordbruket skall kunna fortsätta som hittills är det angeläget att jordbruket tillförs tillräckligt med långfristigt kapital.

Huvuddelen av lånefinansieringen inom jordbruket sker genom den organiserade kreditmarknaden. Kreditgivningen från olika kreditinrättningar till jordbruket har under perioden 1968–1975 ökat från 8,3 till 11,0 miljarder kr. en ökning med 385 milj. kr. per år. Av utestående krediter 1975 svarade föreningsbankerna för 4 600 milj. kr., hypoteksföreningarna för 3 820 milj. kr., sparbankerna för 1 840 milj. kr., affärsbankerna för 670 milj. kr. och övriga kreditgivare för 50 milj. kr. I de angivna beloppen ingår även lån med ca 1 370 milj. kr. utlämnade med statlig kreditgaranti som säkerhet.

Hypoteksföreningarnas långivning till jordbruket består till övervägande delen av lån mot botteninteckningar i jordbruksfastighet. Lånen är långfristiga, tidsbundna och löper med en fast räntefot.

Föreningsbankernas, sparbankernas och affärsbankernas krediter avser dels reverslån, varav huvuddelen mot inteckning i jordbruksfastighet och dels kortfristiga krediter. Räntan bestäms med hänsyn till det allmänna ränteläget och lämnad säkerhet.

Den enskilde jordbrukarens investerings- och finansieringsproblem kan avvika starkt från den bild som erhålls vid en beskrivning av jordbruksnäringens investeringar och finansieringsmöjligheter. Här skall närmare belysas några av de finansieringsproblem en jordbrukare ställs inför under

sin tid som företagare.

I samband med nyetableringen ställs en jordbrukare som regel inför sitt största finansieringsproblem. De allt högre priserna på jordbruksfastigheter jämte behovet av driftskapital har medfört ett mycket stort kapitalbehov per heltidssysselsatt i jordbruket. För en nystartad jordbrukare gäller det framför allt att kunna anskaffa kapitalet på sådana villkor att amorteringar och räntekostnader inte blir orimligt stora.

Den finansieringsform, som i första hand används för lånefinansiering av fastighetskapitalet är bottenlån. Uppfyller företaget och företagaren villkoren för statligt stöd kan även jordförvärvslån erhållas. Finansiering av maskin-, djur- och rörelsekapitalet sker i allmänhet med driftslån, checkräkningskredit och eget kapital. Såväl bottenlån som garantilån löper med lägsta ränta. Amorteringarna på bottenlån och jordförvärvslån är under de första åren relativt små. Driftslån skall amorteras under högst 15 år efter högst 2 amorteringsfria år.

De höga fastighetspriserna jämte den amorteringsskyldighet som med nuvarande finansieringsmöjligheter inträder relativt snart efter förvärvet, medför att det i allmänhet behövs ett icke oväsentligt eget kapital i samband med nyetableringen som jordbrukare.

Huvuddelen av fastighetsöverlåtelserna utgörs av släktförvärv, vilket innebär att köpeskillingen ofta är lägre och i vissa fall mycket lägre än fastighetens marknadsvärde. De ovan redovisade problemen gäller därför inte i lika hög grad för släktförvärv som i samband med förvärv på öppna marknaden. Startsvårigheterna kan också minskas genom arrendering av en brukningsenhet i stället för köp.

Vid tillskottsförvärv uppstår i princip samma finansieringsproblem som vid nyetablering. I dessa fall är de dock lättare att lösa eftersom en etablerad brukare i allmänhet har ett visst eget kapital och därmed större möjligheter att klara finansieringen av ett tillskottsförvärv än vid en ren nyetablering. Ett tillskottsförvärv innebär dessutom ofta att den tillköpta arealen kan brukas med i stort sett redan befintliga arbets- och maskinresurser, vilket ökar möjligheterna att genomföra förvärvet.

Finansiering av anläggningar såsom byggnader och täckdiken m. m. kan ske med bottenlån och kreditgaranti för inre rationalisering. Amorteringarna på dessa lån är under de första åren efter investeringen små. Detta tillsammans med nuvarande skattemässiga avskrivningsregler gör att från företagsekonomisk synpunkt lönsamma investeringar i allmänhet inte förorsakar några större finansieringsproblem.

Med nuvarande garantilån kan man i de flesta fall lösa jordbrukarnas finaniseringsproblem. Garantilånen har haft stor betydelse framför allt för expanderande jordbrukare, som med hjälp av dessa lån snabbt har kunnat utveckla sina företag. Driftslånen har dock från amorteringssynpunkt ofta upplevts som betungande, särskilt om det varit fråga om större driftslån. Finansieringsproblemen i samband med att personer med ett relativt litet eget kapital etablerar sig som jordbrukare har dock under senare år blivit allt svårare att lösa med nuvarande former av garantilån.

22.2 Behov av nya låneformer och förbättrade lånevillkor

Driftslån för finansiering av driftskapital utgår i vissa speciella situationer, framför allt i samband med nyetablering och utvidgning eller omläggning av driften. Driftslånet, som skall amorteras under högst 15 år efter högst 2 amorteringsfria år, upplevs ofta som betungande. En förbättring av amorteringsvillkoren är motiverad liksom en utvidgning av möjligheterna att lämna driftslån. Utredningen anser att den amorteringsfria tiden för driftslån bör kunna utsträckas till högst 5 år och att driftslån bör kunna utgå även i samband med en successiv expansion och vid införandet av ny teknik.

Utvecklingen har medfört att företagen har blivit allt större och därmed mer kapitalkrävande. Detta har lett till ett ökat behov av eget kapital för att starta och driva ett jordbruk. Utförda undersökningar[1] visar att behovet av eget kapital för att starta utvecklingsbara heltidsföretag ofta är av storleksordningen 200 000–300 000 kr. och i de bästa jordbruksbygderna ännu större vid nyetablering på en till normalt marknadspris förvärvad fastighet.

Fortsätter utvecklingen mot ett allt större behov av eget kapital för att kunna starta som jordbrukare kan många personer med lämplig utbildning utestängas från möjligheten att bli jordbrukare beroende på att de inte har tillräckligt eget kapital. Frågan om förbättring av låneformer och lånevillkor i samband med nyetablering är därför inte enbart en kapitalfråga utan kan även ses som en jämlikhetsfråga och en fråga om att skapa möjligheter för lämpliga personer att bli jordbrukare. En förbättring av finansieringsmöjligheterna i samband med nyetablering vidgar kretsen av presumtiva jordbrukare så att inte det egna kapitalet blir utslagsgivande. Detta skulle för personer som inte har tillräckligt eget kapital men i övrigt goda kvalifikationer för att driva jordbruk medföra större möjligheter att etablera sig som jordbrukare.

Skall behovet av eget kapital kunna minskas bör kapitalutgifterna under de första åren av en nystartad jordbrukares verksamhetstid begränsas. Detta kan ske dels genom den förbättring av amorteringsvillkoren för driftslån, vilket tidigare föreslagits och dels med en låneform, som möjliggör omfördelning av kapitalutgifterna i tiden. Utredningen redovisar i det följande några låneformer som möjliggör en omfördelning av kapitalutgifterna i tiden.

22.3 Låneformer med omfördelningseffekt

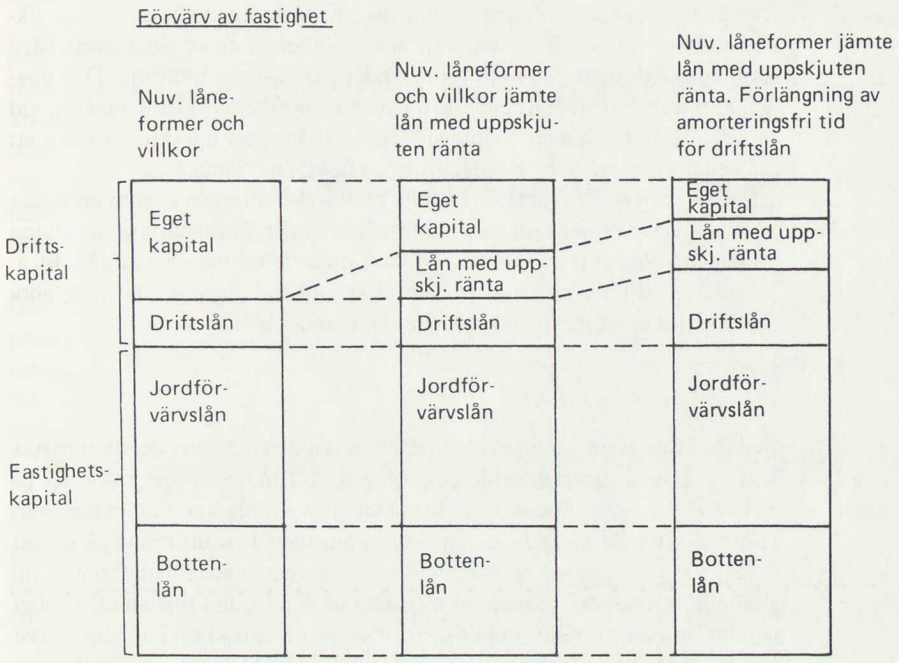
Lån med uppskjuten ränta

Lån med uppskjuten ränta innebär att räntan på detta lån under de första åren, exempelvis den första tioårsperioden, läggs till kapitalskulden. Därigenom minskas kapitalutgifterna, vilket möjliggör för låntagaren att klara en högre skuldsättning och därmed minska behovet av eget kapital.

Under förutsättning att lån med uppskjuten ränta löper med en räntefot på marknadsmässig nivå innebär låneformen inte någon subventionering utan endast anstånd med räntebetalningen under en viss period.

Eftersom räntan under en viss period läggs till kapitalskulden kommer det belopp, som låntagaren skall betala ränta på att hela tiden öka. Efter första tioårsperioden löper lånet som ett sedvanligt lån med årliga ränte-

[1] Hovmark B. och Renborg U.: Faktorer av betydelse för lantbruksföretagets utvecklingsbarhet. Rapport från inst. för ek. och statistik, lantbrukshögskolan 1975.



betalningar. Efter ytterligare några år bör även amorteringarna börja.

I ovanstående exempel visas schematiskt hur behovet av eget kapital kan reduceras dels genom lån med uppskjuten ränta och dels genom en samtidig förlängning av den amorteringsfria tiden för driftslån. Exemplet avser förvärv av en fastighet eftersom problemen är störst i samband med fastighetsförvärv på öppna marknaden. Vid nyetablering på en arrenderad brukningsenhet är det i vissa fall motiverat att på samma sätt reducera behovet av eget kapital. De närmare villkoren för lån med uppskjuten ränta och de ändrade amorteringsvillkoren för driftslån (förlängningen av den amorteringsfria tiden till högst 5 år) redovisas i kap. 23.

För lån med uppskjuten ränta torde det bli nödvändigt att staten svarar för utlåningen. Möjlighet ges då att – om särskilda skäl föreligger – anpassa räntefoten med hänsyn till nyetablerade jordbrukares betalningsförmåga.

"Räntelån"

"Räntelån" innebär att låntagaren under en viss tid får låna till en del av ränteutgifterna. Därigenom erhålls i princip samma resultat som med lån med uppskjuten ränta nämligen en möjlighet för låntagaren att klara en högre skuldsättning, vilket medför att behovet av eget kapital minskar.

"Räntelånet" bör beviljas samtidigt med andra garantilån men vara utformat på så sätt att lånet får lyftas med en viss del varje år. Detta innebär i praktiken att låntagaren gör en ny upplåning varje år under en viss tidsperiod för att därigenom kunna klara av ränteutgifterna för en högre skuldsättning.

Eftersom "räntelånet" är avsett att användas för att betala ränteutgifter som är omedelbart avdragsgilla vid inkomsttaxeringen förstärks dess likviditetsförbättrande effekt under de år som utbetalning av lånet pågår. Med lån med uppskjuten ränta blir förhållandet närmast det motsatta. Den upplupna räntan blir avdragsgill först när den amorteras. Detta innebär vid en jämförelse mellan ett "räntelån" och ett lån med uppskjuten ränta att det senare ger en över tiden jämnare effekt än "räntelånet".

Finansieringen av "räntelån" skulle kunna ske antingen genom en statlig lånefond eller av sedvanliga kreditinstitut under förutsättning att staten lämnar kreditgaranti på samma sätt som nu är fallet med garantilån. Bl. a. den ökade administrationen genom årliga utbetalningar torde dock göra kreditinstituten mindre intresserade av denna låneform.

Indexreglerade garantilån

Med indexlån avses i allmänhet lån där låneskulden helt eller delvis anpassas med hänsyn till penningvärdeförändringen. Ett indexlån kan utformas på ett flertal olika sätt. För att förenkla lånets förvaltning kan räntan beräknas på den nominella kapitalskulden. Indexklausulen kan utformas på så sätt att det för varje period registrerade indextillägget omedelbart förfaller till betalning och betalas i samband med räntan. Skillnaden mellan ett vanligt penninglån och ett indexlån blir med en sådan konstruktion i princip endast den att med ett indexlån påverkas den årliga kapitalkostnaden delvis av penningvärdets förändring.

Alternativt kan indexklausulen utformas så att det för varje period registrerade indextillägget läggs till kapitalskulden och betalas i samband med lånets inlösen eller i den ordning som parterna har bestämt i en upprättad amorteringsplan. Denna konstruktion är en form av kapitaliserat indextillägg.

Utformas garantilånen med en indexklausul på sistnämnda sätt måste räntan på lånet vara lägre än marknadsmässig ränta för att lånet från låntagarens synpunkt skall bli acceptabelt.

Ett indexreglerat garantilån som löper med en förhållandevis låg ränta jämte ett indextillägg då lånet förfaller till betalning innebär i princip att låntagaren erhåller en räntekredit under lånets löptid.

Ett indexreglerat garantilån utformat på detta sätt medför lägre kapitalkostnader och därmed en bättre likviditet under lånets löptid och skulle därmed kunna underlätta etableringen som jordbrukare. Indextilläggets storlek bör i princip vara beroende av såväl penningvärdeförsämring som räntenivån på lånet. Ju lägre räntan är i förhållande till marknadsmässig ränta desto större indextillägg och ju högre inflation desto större effekt på indextillägget.

22.4 Överväganden och förslag

De redovisade låneformerna har samma syfte, nämligen att framför allt i samband med nyetablering möjliggöra en högre skuldsättning utan att kapitalutgifterna ökar. Därigenom minskar behovet av eget kapital. Detta

syfte kan tillgodoses med samtliga redovisade låneformer.

Avsaknaden av en indexlånemarknad gör att det torde finnas åtskilliga praktiska problem som måste lösas innan statliga garantilån kan utformas med indextillägg. Skall pengarna liksom nu tillhandahållas av sedvanliga kreditinstitut och det statliga åtagandet begränsas till ett borgensåtagande måste kreditinstituten på något sätt kompenseras under lånets löptid för den lägre ränta som kreditinstituten jämfört med nuvarande garantilån erhåller. Likaledes måste klarläggas vem indextillägget skall tillfalla då det förfaller till betalning.

Ett annat problem med indexlån är att fastställa säkerheten för lånet. Det är teoretiskt möjligt att även indexreglera pantbreven men knappast praktiskt genomförbart för en relativt liten del av kreditmarknaden. Alternativt kan säkerheten för ett indexlån då det beviljas fastställas till ett belopp som är en multipel av lånets nominella belopp. Även med ett sådant förfarande kan det efter en tid bli nödvändigt att ompröva säkerheten.

Indexreglering av vissa lån inom en enda sektor, i detta fallet garantilån till jordbruket, synes medföra åtskilliga praktiska problem. Utredningen bedömer nackdelarna med en indexreglering av garantilånen vara större än fördelarna. En indexreglering av dessa lån bör f. n. inte ske. En indexreglering förutsätter att det även finns andra indexreglerade lån i kreditväsendet och en väl fungerande indexlånemarknad.

Eftersom "räntelånet" är avsett att användas för att betala ränteutgifter som är omedelbart avdragsgilla förstärks dess likviditetseffekt under första tioårsperioden. För ett lån med uppskjuten ränta blir förhållandet närmast det motsatta. Den upplupna räntan blir avdragsgill först när den amorteras. Detta innebär vid en jämförelse mellan ett "räntelån" och ett lån med uppskjuten ränta att det senare ger en över tiden jämnare effekt än "räntelånet". Utredningen anser därför att av de här redovisade låneformerna är lån med uppskjuten ränta att föredra.

Lån med uppskjuten ränta kan inte förväntas få en sådan effekt att det blir möjligt att starta som jordbrukare helt utan eget kapital. Detta är ej heller möjligt inom någon annan verksamhetsgren, som kräver ett betydande totalt kapital. Variationerna i jordbrukets produktionsresultat är så stora att det bl. a. av denna anledning torde vara nödvändigt att den som skall etablera sig som jordbrukare även i fortsättningen har ett visst eget kapital. Behovet av eget kapital bör dock ligga på en sådan nivå att tillräckligt många personer med goda teoretiska och praktiska yrkeskunskaper kommer att finnas bland dem som startar som jordbrukare.

Lån med uppskjuten ränta innebär inte enbart fördelar. Låneformen bygger på förutsättningen att låntagarens möjligheter att i framtiden klara av kapitalutgifterna för en högre skuldsättning skall öka på grund av inflationen. Skulle inflationen under en följd av år bli låg kan likviditetsproblem på sikt uppstå för jordbrukare som anskaffat en fastighet till högt pris under en tid med hög inflation och erhållit lån med uppskjuten ränta.

Det kan inte uteslutas att lån med uppskjuten ränta medför att kretsen av presumtiva köpare vidgas, vilket kan få som effekt att efterfrågan på jordbruksfastigheter ökar. En sådan utveckling innebär en risk för att fastighetspriserna drivs på ytterligare. Enligt utredningens bedömning kan det

inte bli så många som kan komma ifråga för lån med uppskjuten ränta. Köpare som kan erhålla sådant lån är ej heller särskilt kapitalstarka. Risken för att lån med uppskjuten ränta skulle få en prisdrivande effekt är därför enligt utredningens mening inte särskilt stor.

Lån med uppskjuten ränta kan för att få avsedd effekt ändå behöva kompletteras med andra åtgärder exempelvis ändring av jordförvärvslagen. Frågan om jordförvärvslagens utformning behandlas av jordförvärvsutredningen.

Utredningen föreslår att lån med uppskjuten ränta införs och att en statlig lånefond inrättas för finansiering av denna låneform. Utredningen föreslår även att den amorteringsfria tiden för driftslån ändras till högst 5 år och att driftslån bör kunna utgå även i samband med en successiv expansion och vid införandet av ny teknik.

22.5 Sammanfattning

- Kapitalsituationen för jordbrukssektorn som helhet är relativt god. Efterfrågan på kapital från expanderande och nyetablerade lantbrukare är däremot mycket stor.
- För att minska behovet av eget kapital framför allt i samband med nyetablering har utredningen diskuterat olika låneformer, som möjliggör att kapitalutgifterna kan omfördelas i tiden. De alternativ som utredningen har diskuterat är lån med uppskjuten ränta, "räntelån" och indexreglering av garantilånen.
- Av de diskuterade låneformerna anser utredningen att lån med uppskjuten ränta är att föredra och föreslår att denna låneform införs. Låneformen innebär att räntan under en viss tid läggs till kapitalskulden (se även kap. 23).
- Utredningen föreslår även att amorteringsvillkoren för driftslån förbättras och att möjligheterna att lämna driftslån vidgas (se även kap. 23).

23 Utredningens överväganden och förslag beträffande rationaliseringsstödets framtida utformning

Vid utformningen av rationaliseringsstödet har vissa frågor varit av speciellt intresse. Utredningens syn på kapitalfrågan har redovisats i kap. 22. Dessutom har utredningen behandlat följande frågor:

- Det kombinerade företaget jord och skog.
- Deltidslantbruket.
- Sambandet jordbruk – landskapsvård.
- Markfrågan.

Utredningens syn på dessa frågor och vilken effekt utformningen av rationaliseringsstödet kommer att få på dessa frågor redovisas i kap. 24.

Utformningen av de i det följande redovisade villkoren för rationaliseringsstödet har gjorts mot bakgrund av de allmänna målen för jordbrukspolitiken. Som redovisats i kap. 21 bör rationaliseringspolitiken liksom hittills utformas så att den främjar en rationaliseringsverksamhet, som medför att livsmedel över tiden kan produceras till lägsta möjliga kostnad samtidigt som i jordbruket yrkesverksamma får del av den allmänna standardstegringen (effektivitets- och inkomstmålet).

Rationaliseringsverksamheten är i första hand den enskilde jordbrukarens angelägenhet. Statens medverkan i rationaliseringsverksamheten syftar liksom tidigare till att underlätta för enskilda jordbrukare att utföra från allmän synpunkt angelägna rationaliseringsåtgärder. Vid en bedömning av om staten bör underlätta utförandet av en viss åtgärd bör stor hänsyn tas till den enskilde individen och förutsättningarna i det enskilda fallet. För att målet för rationaliseringsverksamheten skall kunna uppnås måste emellertid vissa kriterier som berör såväl företaget som företagaren ställas upp.

Med utgångspunkt från att rationaliseringsverksamheten framför allt är den enskilde jordbrukarens angelägenhet och med *effektivitetsmålet* som bakgrund har företagen såsom redovisats i kap. 21 delats in i tre grupper med hänsyn till förutsättningarna att uppfylla detta mål. I det följande redovisar utredningen vilka företag som bör komma ifråga för rationaliseringsstöd.

Till *utvecklade och utvecklingsbara företag* har utredningen räknat företag som har resp. förväntas få en sådan kombination av resurser, att vid en fortlöpande tillämpning av känd teknik jordbruksprodukter kan produceras till lägsta möjliga kostnad, samtidigt som inkomstmålet för i jordbruket yrkesverksamma uppnås. Dessa företag har förutsättningar att uppfylla målet

för rationaliseringspolitiken på såväl lång som kort sikt.

Huvuddelen av företagen i denna grupp är att betrakta som utvecklingsbara men ej utvecklade företag. Genom rationaliseringsåtgärder och ytterligare resurstillskott kan dessa företag anpassas och utvecklas över tiden så att målet för rationaliseringspolitiken kan uppnås. För att underlätta denna anpassning och utveckling är det angeläget att statligt stöd för rationaliseringsåtgärder kan utgå främst till utvecklingsbara men ännu ej utvecklade företag. Även utvecklade företag bör kunna erhålla statligt stöd för rationaliseringsåtgärder, som innebär en rationalisering inom ramen för befintliga resurser samt för rationaliseringsåtgärder som medför en jämnare och stabilare sysselsättning för vid företaget befintlig arbetskraft. Vid denna bedömning måste man även beakta behovet av att utveckla andra företag i området och förhållandena inom den produktionsgren som stödet avser.

Överlåtelse av utvecklade och utvecklingsbara företag kan medföra finansieringsproblem för köparen om statlig kreditgaranti inte kan erhållas. Samhället bör därför med statligt stöd underlätta att företag tillhörande denna grupp kan överföras till yngre och välutbildade personer.

Till *begränsat utvecklingsbara företag* har utredningen räknat företag som inte har eller efter lämplig investering kan anses få en sådan omfattning och kombination av resurser, att de kan hänföras till gruppen utvecklade och utvecklingsbara företag. Däremot kan de anses bestående och även ha vissa utvecklingsmöjligheter under en begränsad period. Dessa företag uppfyller på kort sikt målet för rationaliseringspolitiken.

Vid dessa företag bör statligt stöd kunna utgå till rationaliseringsåtgärder om

- resurser med lågt alternativvärde därigenom utnyttjas effektivare än tidigare,
- det är fråga om en begränsad investering anpassad till befintliga resurser och
- det är mindre angeläget att företaget tas i anspråk för strukturrationalisering.

Statligt stöd för nyetablering på begränsat utvecklingsbara företag bör inte utgå annat än i form av övertagande av befintliga garantilån i de fall brukningsenheten inte behövs för strukturrationalisering.

Till *företag som inte är utvecklingsbara* har utredningen räknat företag som inte har eller efter lämplig investering kan anses få en sådan omfattning och kombination av produktiva resurser att de vare sig på lång eller kort sikt kan uppfylla det rationaliseringspolitiska målet. Därför saknas motiv för såväl rationaliserings- som etableringsstöd till denna typ av företag. Åtskilliga av dessa företag bör dessutom sannolikt tas i anspråk för strukturrationalisering.

Till investeringar i vissa markanläggningar på bestående åker bör liksom nu statligt stöd kunna utgå även om marken vid investeringstillfället inte ingår i ett företag, som har förutsättningar att uppfylla målet för rationaliseringspolitiken.

Effektivitetsmålet, som utgör grunden för den redovisade indelningen av företagen i tre grupper och utredningens syn på vilka företag som bör komma

ifråga för statligt stöd, avser företaget. *Inkomstmålet* avser företagaren och har av utredningen tolkats så att det omfattar de som har sin huvudsakliga sysselsättning i jordbruket.

För att det skall vara möjligt att avgöra vilka företag som har förutsättningar att uppfylla effektivitetsmålet och vilka företagare som omfattas av inkomstmålet måste i såväl det allmänna rationaliseringsstödet som det regionala rationaliseringsstödet vissa krav ställas på såväl *företaget* som *företagaren*.

I den fortsatta beskrivningen redovisar utredningen först de krav som bör ställas på företaget (avsnitt 23.1) för att effektivitetsmålet skall kunna uppnås och därefter de krav som bör ställas på företagaren för att denne skall kunna anses omfattas av inkomstmålet (avsnitt 23.2). Utredningen redovisar därefter villkoren för lån och bidrag (avsnitt 23.4–8).

23.1 Allmänna villkor som avser företaget

23.1.1 *Kriterier på företag som bör komma ifråga för statligt stöd*

För att man i det praktiska arbetet med jordbrukets rationalisering skall kunna bedöma vilka jordbruks- eller kombinerade jord- och skogsbruksföretag som uppfyller målet för rationaliseringspolitiken måste vissa krav ställas upp som dessa företag skall kunna uppfylla.

Vid ett effektivt företag skall arbetskraften kunna erhålla en ersättning som överensstämmer med inkomstmålet för i jordbruket yrkesverksamma. Detta innebär att företaget på sikt måste kunna uppnå en viss lönsamhet. Det skall samtidigt på såväl kort som lång sikt vara möjligt för brukarfamiljen att göra ett acceptabelt kontantuttag från företaget. Dessutom kan det med hänsyn till den tekniska och ekonomiska utvecklingen vara nödvändigt med ett visst sparande för att företagets utveckling skall kunna tryggas. För att kunna avgöra om nödvändig lönsamhet kan uppnås och ett acceptabelt kontantuttag kan göras fordras en *lönsamhets- och likviditetsbedömning*.

I vissa fall kan lönsamhets- och likviditetskriteriet inte uppnås utan att företagets fasta resurser i form av mark och byggnader måste utökas. I sådana fall är det angeläget att klarlägga vilka möjligheter företaget har att – jämfört med andra närbelägna företag i området – utöka sina resurser. Är en strukturrationalisering i området nödvändig bör en kartläggning ske av företagens fysiska utvecklingsmöjligheter. Denna kartläggning benämner utredningen *sturkturbedömning*.

Såväl lönsamhets- och likviditetsbedömningen som strukturbedömningen bör göras på i princip samma sätt oavsett om det är fråga om ett rent jordbruksföretag eller ett kombinerat jord- och skogsbruksföretag.

Lönsamhets- och likviditetsbedömning

Vid ett företag som är utvecklat skall, för att målsättningen för rationaliseringspolitiken skall vara uppfylld, arbetskraften kunna erhålla en ersättning som överensstämmer med inkomstmålet för i jordbruket yrkesverksamma.

Vid ett uvecklingsbart företag måste det i allmänhet ske investeringar av olika slag för att företaget skall kunna bli utvecklat. Under utvecklingsperioden kan ovanstående lönsamhetskriterium ofta inte uppnås. Som lönsamhetskriterium för ett utvecklingsbart företag bör därför gälla att den aktuella investeringen skall medföra en förbättrad lönsamhet. När företaget efter ytterligare investeringar är utvecklat skall inkomstmålet däremot kunna uppnås. Är det fråga om nyetablering bör de investeringar, som är nödvändiga för att företaget skall bli utvecklat kunna genomföras inom en rimlig framtid.

För begränsat utvecklingsbara företag bör något långsiktigt lönsamhetskrav inte ställas upp. Vid dessa företag bör det vara tillräckligt att åtgärden leder till en förbättrad lönsamhet.

Likviditetskravet för ett utvecklat eller utvecklingsbart företag bör innebära att brukarfamiljen på såväl kort som lång sikt skall kunna göra ett acceptabelt kontantuttag från företaget.

För begränsat utvecklingsbara företag bör likviditetskravet innebära att nuvarande brukare skall kunna erhålla en total inkomst som gör det möjligt att täcka godtagbara levnadskostnader.

Principiella synpunkter på strukturrationalisering

Från enskilda jordbrukares, jordbruksnäringens, samhällets och konsumenternas synpunkt är det angeläget att produktionsstrukturen inom jordbruket blir sådan att produktionen kan bedrivas effektivt så att kostnaden för den totala livsmedelsproduktionen blir så låg som möjligt. Hur en sådan produktionsstruktur skall se ut kan inte avgöras med säkerhet. Den bör dock ge utrymme för variationer mellan olika företag beträffande areal, driftsinriktning, besättningsstorlek etc. Att bygga ut arealmässigt små företag till rationella enheter enbart genom investeringar för animalieproduktion kan för enskilda jordbrukare framstå som en möjlighet att utveckla sina företag, inte minst med hänsyn till svårigheten att förvärva tillskottsmark. Med det begränsade produktionsutrymme som finns kan en sådan utbyggnad dock inte vara ett generellt alternativ till strukturrationalisering.

Den tekniska utvecklingen medför att allt större arealer, djurbesättningar, etc. kan skötas av en person. Denna utveckling ställer stora krav i många avseenden. Brukarens kunskaper behöver förnyas, företagsstrukturen förbättras etc. Det är därför angeläget att man på olika sätt främjar en utveckling, som möjliggör att ny teknik kan utnyttjas i jordbruket. Därigenom skapas förutsättningar för en effektivisering av produktionen och möjligheter att åstadkomma en produktionsstruktur som snabbare leder fram mot det rationaliseringspolitiska målet.

I detta sammanhang bör även nämnas de möjligheter som finns att genom samverkan förbättra produktionsstrukturen. Genom samverkan kan företagens resurser bättre utnyttjas samtidigt som stordriftsfördelar kan uppnås som kommer de samverkande företagarna till del. Detta gäller framför allt vid brukningsenheter, som inte har ett tillräckligt arealunderlag och inte heller har möjlighet att erhålla tillräckligt arealunderlag.

Samverkan kan ske dels i enklare former såsom gemensam användning av en viss maskin och dels i mer kvalificerade former såsom gemensam

djurhållning etc. Utöver rent företagsekonomiska fördelar kan samverkan även medföra sociala fördelar såsom möjlighet att få en regelbunden arbetstid, en längre sammanhängande semester etc.

För att kunna påverka strukturrationaliseringen i önskvärd riktning fordras en strukturbedömning. Detta gäller både i samband med ansökan om statligt stöd och givetvis även i samband med prövning av jordpolitiska ärenden. Strukturbedömningen har till syfte att klarlägga vilken förändring i fastighets- och produktionsstrukturen som väntas leda till att det rationaliseringspolitiska målet uppfylls på såväl lång som kort sikt.

I ett långsiktigt perspektiv måste eftersträvas att bygga upp utvecklade företag, medan i ett kortsiktigt perspektiv även måste beaktas att det finns fasta resurser i jordbruket, vilka saknar eller har ett lågt alternativvärde.

I arbetet med jordbrukets strukturrationalisering bör eftersträvas en från samhällets synpunkt lämplig utveckling. Det alternativ, som vid en företagsekonomisk bedömning är rationellt behöver nödvändigtvis inte alltid vara samhällsekonomiskt rationellt, vilket framgår av följande exempel:

- Ett arealtillskott på långt avstånd från brukningsenheten kan vara företagsekonomiskt rationellt men är inte samhällsekonomiskt rationellt om arealen kan brukas från någon mer välbelägen brukningsenhet.
- Expansion av animalieproduktionen kan vara företagsekonomiskt rationellt men är inte alltid samhällsekonomiskt rationellt om produktionen bidrar till ett exportöverskott som måste avsättas med förlust.

I den pågående strukturomvandlingsprocessen i samhället är det angeläget att man har en samhällsekonomisk helhetssyn. Jord- och skogsbruket bör därför komma in i ett större sammanhang för att den strukturpolitiska planeringen på detta område inte skall kollidera med annan samhällsplanering. Behovet av en sådan samordning av samhällets insatser framgår av prop. 1975/76:211 där dep.chefen bl. a. uttalar:

> Också i fortsättningen bör hänsyn tas till regional- och sysselsättningspolitiska aspekter i jordbrukspolitiken. Samordning av den centrala och regionala planeringen på jordbrukets område med den regionalpolitiska planeringen bör eftersträvas.

Samhällsekonomiskt motiverade avväganden är angelägna i de områden, som är mest känsliga för strukturpolitiska insatser dvs. i områden där näringslivet är svagt utvecklat och där det finns små möjligheter att utveckla ett företagsekonomiskt rationellt jordbruk. Det är framför allt i sådana regioner, som den samhällsekonomiska nyttan av en på företagsekonomiska grunder baserad strukturrationalisering inte är uppenbar. I jordbrukspolitiken finns redan regionalpolitiska inslag (se kap. 19 och 26) med syfte att underlätta en rationell utveckling av jordbruksnäringen i områden med sämre förutsättningar för jordbruksproduktion. I områden med allmänt svaga förutsättningar och där sysselsättningsmöjligheterna inom rimligt pendlingsavstånd är små liksom möjligheterna att utveckla ett företagsekonomiskt rationellt jordbruk, är det motiverat att ytterligare integrera jordbrukspolitik och övriga samhällsinsatser. Därigenom kommer bedömningen av effekter av olika strukturpolitiska insatser att även omfatta sektorer utanför jordbruket. Beaktas även effekter utanför jordbrukssektorn vid olika strukturpolitiska insatser bör de åtgärder, som utförs med statligt stöd till jordbruket

utgöra en integrerad del av samhällets samlade insatser för att underlätta och främja ett fortsatt näringsliv i den aktuella bygden eller regionen.

Skall samhällsekonomiskt motiverade avväganden kunna ske fordras instrument som kan underlätta sådana bedömningar. Dessutom blir ett ökat samarbete mellan olika länsorgan nödvändigt. F. n. saknas tillförlitliga instrument som kan underlätta samhällsekonomiska avväganden. Även om en samhällsekonomisk bedömning är angelägen är det f. n. inte möjligt att ställa krav på att någon form av samhällsekonomiska kalkyler upprättas för värdering av olika strukturpolitiska insatser. Det är dock angeläget att tekniken på detta område utvecklas så att det i framtiden blir möjligt att i större utsträckning och med ett bättre beslutsunderlag kunna göra samhällsekonomiska avväganden.

Företagsspecifika faktorer att beakta vid strukturbedömningen

Utredningen har, som tidigare redovisats i kap. 21, delat in jordbruksföretagen i tre grupper. Att ange hur företag tillhörande resp. grupp resursmässigt skall se ut torde inte vara möjligt eftersom resurserna och resurssammansättningen varierar med hänsyn till driftsinriktning, företagets geografiska läge m. m. Formulering av strukturkriterier för de olika grupperna av företag får därför närmast karaktär av en beskrivning av vilka faktorer som bör beaktas vid strukturbedömningen och vilken betydelse resp. faktor bör tillmätas.

Utvecklade och utvecklingsbara företag. I samband med *nyetablering* bör brukningsenheten redan ha eller bedömas inom en rimlig framtid kunna få ett arealunderlag, som för sig självt eller tillsammans med lämplig animalieproduktion möjliggör en rationell drift. Är befintlig areal inte tillräcklig för en rationell driftsinriktning bör brukningsenheten framstå som en kärnfastighet med goda möjligheter att jämfört med andra närbelägna brukningsenheter utvecklas bl. a. arealmässigt. Byggnadsbeståndet bör vara av sådan beskaffenhet att det i befintligt skick eller efter företagsekonomiskt försvarbara investeringar kan utnyttjas rationellt.

I slättbygderna bör brukningsenhetens arealunderlag och arrondering tillmätas stor betydelse. I mellanbygder och skogsbygdsbetonade områden är möjligheterna att utöka företagens åkerareal sämre. I dessa områden finns ofta möjlighet att komplettera med skog. Förutsättningarna för en arealbunden animalieproduktion baserad på förädling av grovfoder är i dessa områden relativt goda. Dessa förhållanden måste beaktas vid strukturbedömningen.

Strukturbedömningen i samband med en *rationaliseringsåtgärd* bör i princip ske på samma sätt som vid nyetablering. Med hänsyn till att strukturrationaliseringen i stor utsträckning är knuten till den tidpunkt då brukaren på grund av ålder upphör med sin verksamhet kan det vara motiverat att vid bedömning av möjligheterna att på sikt bygga upp ett utvecklat företag tillmäta arealunderlaget relativt sett mindre betydelse än vid nyetablering. Möjligheter att utöka arealunderlaget bör dock finnas även om det inte kan förutsättas ske inom en snar framtid. Detta innebär att av strukturbedömningen bör framgå att de utvecklingsbara företagens arealbehov på sikt bör kunna tillgodoses.

Begränsat utvecklingsbara företag. Brukningsenheter, som vid en strukturbedömning inte kan betraktas som utvecklade eller utvecklingsbara saknar förutsättningar att på lång sikt uppfylla det rationaliseringspolitiska målet. Därför bör statligt stöd till *nyetablering* som tidigare nämnts inte utgå annat än i form av övertagande av befintliga garantilån i de fall brukningsenheten inte behövs för strukturrationalisering.

Även om en brukningsenhet på lång sikt inte kan förväntas få förutsättningar för rationell drift så kommer i allmänhet nuvarande brukare att driva jordbruket under sin återstående yrkesverksamma tid. Under denna tid kan *rationaliseringsåtgärder* vara motiverade.

För att ett företag skall kunna anses vara begränsat utvecklingsbart måste det ha befintliga resurser som kan – eventuellt efter en begränsad investering – utnyttjas under nuvarande brukares återstående yrkesverksamma tid. Det förutsätts vidare, att det inte är av avgörande betydelse för det eller de företag som bedömts som utvecklingsbara, att den aktuella brukningsenheten tas i anspråk för strukturrationalisering inom en snar framtid.

Företag som inte är utvecklingsbara. Dessa företag har inte förutsättningar att varken på lång eller kort sikt uppfylla det rationaliseringspolitiska målet. Därför bör statligt stöd motiverat av rationaliseringspolitiska skäl inte komma i fråga varken i samband med en rationaliseringsåtgärd eller i samband med nyetablering.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de krav, som utredningen här har föreslagit skall uppfyllas av företag, som skall kunna komma i fråga för statligt stöd liksom nu inte innehåller någon nedre gräns för företagets storlek. De uppställda kraven kommer ändå vid den praktiska tillämpningen att leda till att utvecklingsbara företag i de flesta fall kommer att vara av en sådan storlek att arbetsbehovet motsvarar sysselsättningen för minst en person. I vissa fall kan dock kraven uppfyllas även av företag med ett totalt arbetsbehov mindre än vad som motsvarar sysselsättningen för en person, exempelvis då det är fråga om kreaturslösa gårdar med spannmålsodling.

För begränsat utvecklingsbara företag kommer de uppställda kraven att medföra att brukningsenheten i de flesta fall måste vara av en sådan storlek att arbetsbehovet motsvarar den huvudsakliga sysselsättningen för minst en person.

23.1.2 *Kombinerade jord- och skogsbruksföretag som bör komma i fråga för statligt stöd*

I avsnitt 23.1.1 har utredningen diskuterat kriterier (lönsamhets-, likviditets- och strukturkriterier) som är väsentliga för att kunna avgöra om ett företag har förutsättningar att på lång resp. kort sikt uppfylla det rationaliseringspolitiska målet. Även om dessa kriterier i princip bör vara desamma oavsett om det är fråga om ett rent jordbruksföretag eller ett kombinerat jord- och skogsbruksföretag anser utredningen det ändå vara motiverat att redovisa sin syn på det kombinerade företagets möjligheter att uppfylla villkoren för statligt stöd. Frågor som berör det rena skogsbruksföretaget ligger utanför utredningsuppdraget.

Som framgår av redovisningen av det kombinerade jord- och skogsbruksföretagets för- och nackdelar i avsnitt 24.1 och i Jordbrukets rationalisering,

Rapport från 1972 års jordbruksutrednings rationaliseringsgrupp (Bilaga 3), får man ofta positiva effekter av kombinationen jord och skog, framför allt från sysselsättnings- och företagsekonomisk synpunkt. Kombinationseffekterna har under senare år förstärkts på grund av bl. a. den förändrade råvarusituationen inom skogsbruket. Möjligheterna att avsätta klenvirke, döda träd etc. har förbättrats och därmed också arbetsersättningen vid tillvaratagandet av sådant virke.

Det är angeläget att de kombinationseffekter, som det kombinerade jord- och skogsbruksföretaget kan erbjuda tas till vara i rationaliseringsverksamheten. Detta gäller inte minst för att få en jämn och effektiv sysselsättning på de enskilda företagen.

Många av de kombinerade företagen är belägna i områden där det är svårt att utveckla företagens jordbruksdel och där sysselsättningsmöjligheterna utanför jordbruket är begränsade. Kombinationen jord- och skogsbruk ger i sådana områden möjlighet att bygga upp företag där brukaren kan erhålla sin huvudsakliga sysselsättning och inkomst.

Det kombinerade jord- och skogsbruksföretaget bör som helhet uppfylla det lönsamhetskriterium som utredningen tidigare har redovisat i detta kapitel (23.1.1). Detta innebär att vid ett utvecklat jord- och skogsbruksföretag skall inkomstmålet för i jordbruket yrkesverksamma ha uppnåtts. Vid utvecklingsbara företag skall det vara möjligt att uppnå detta mål.

Det bör emellertid framhållas att det uppställda lönsamhetskriteriet avser hela det kombinerade företaget och innebär inte krav på att jordbruksdelen skall kunna drivas som en självständig enhet och då uppfylla lönsamhetskriteriet för att lånegaranti skall kunna utgå till investeringar i denna del. Kombinationen mellan jord- och skog ger en positiv effekt på företagets samlade resultat genom att gemensamma kostnader kan fördelas på såväl jordbruksdelen som skogsbruksdelen. Detta innebär att om en kalkyl för hela företaget visar att lönsamhetskriteriet kan uppnås, så kan jordbruksdelen anses bära de kostnader som kan hänföras till denna del av företaget. (Lönsamhetskriteriets utformning har redovisats i avsnitt 23.1.1.)

Även likviditetsbedömningen skall avse hela företaget. Detta innebär att vid ett kombinerat jord- och skogsbruksföretag är det lättare att finansiera och genomföra exempelvis en byggnadsinvestering än vid ett rent jordbruksföretag.

23.2 Allmänna villkor som avser företagaren

Med inkomstmålet som bakgrund anser utredningen att *målgruppen för rationaliseringspolitiken* bör omfatta i jordbruket yrkesverksamma, med huvusaklig sysselsättning i jord- och skogsbruk.

Som kriterium på personer som bör kunna komma i fråga för statligt stöd bör därför gälla att vederbörande skall kunna beräknas få sin *huvudsakliga sysselsättning på den brukningsenhet som stödet avser.*

Det kan dock finnas personer som har sin huvudsakliga sysselsättning i eget eller arrenderat jordbruk men som för sin försörjning inte är beroende av den inkomst som kan erhållas från brukningsenheten. En person som tar sin huvudsakliga inkomst utanför den brukningsenhet som stödet avser

kan inte anses tillhöra målgruppen för rationaliseringspolitiken även om sysselsättningskriteriet är uppfyllt. Därför bör sysselsättningskriteriet kompletteras med ett inkomstkriterium. Den som skall komma i fråga för statligt stöd skall således kunna beräknas få sin *huvudsakliga sysselsättning på och kunna beräknas ta sin huvudsakliga inkomst* från den brukningsenhet som stödet avser.

Av de här kriterierna är det sysselsättningskriteriet som från stödsynpunkt är viktigast. Inkomstkriteriet bör närmast ses som en spärr för att statligt stöd inte skall kunna utgå i sådana fall då sökanden för sin försörjning inte är beroende av den inkomst, som kan erhållas från brukningsenheten och därmed inte kan innefattas i målgruppen för rationaliseringspolitiken.

Sysselsättningskriteriet avser företagaren men kommer även att få effekt på företaget. Sysselsättningskriteriet innebär, att de rationaliseringspolitiska insatserna kommer att avse företag med ett arbetsbehov som motsvarar den huvudsakliga sysselsättningen för minst en person.

Utredningens principiella bedömning av begreppet huvudsaklig sysselsättning är att företagarens efter normal effektivitet beräknade arbetsinsats i företaget skall uppgå till minst hälften av en normal årsarbetsinsats. Detta innebär inte att sysselsättningskriteriet alltid är uppfyllt om sökanden utför minst hälften av en normal årsarbetsinsats på den brukningsenhet som stödet avser. I det enskilda fallet är det den sysselsättning som framstår som den huvudsakliga och väsentliga för sökandens försörjning, som bör vara avgörande vid bedömning av om sysselsättningskriteriet är uppfyllt. En jordbrukare kan exempelvis ha en heltidstjänst utanför jordbruket och ändå utföra mer än hälften av en normal årsarbetsinsats i det egna företaget. I detta fall är det sysselsättningen utanför jordbruket som framstår som den huvudsakliga sysselsättningen. En jordbrukare, som utför mer än hälften av en normal årsarbetsinsats såväl inom som utanför jordbruket, bör anses uppfylla sysselsättningskriteriet om sysselsättningen utanför jordbruket är av mer tillfällig eller osäker art (exempelvis uppdragsverksamhet).

Sysselsättnings- och inkomstkriteriet bör om det är fråga om

- ett kombinerat företag med jord och skog avse jord- och skogsbruket tillsammans,
- en juridisk person vara uppfyllt av minst en av delägarna eller medlemmarna i den juridiska personen,
- stöd till ett långsiktigt utarrenderat jordbruk avse arrendatorn, även om det är jordägaren som skall utföra investeringen och ansöker om statligt stöd samt
- om det är familjemedlemmar som driver jordbruket gemensamt avse en av dem.

Möjligheterna att erhålla *teoretisk yrkesutbildning* har under senare år förbättrats. Antalet elever vid gymnasieskolans jordbrukslinje har ökat, vilket innebär att kravet på teoretisk yrkesutbildning på sikt bör kunna ställas högre.

De som f. n. är jordbrukare har däremot inte haft samma möjlighet att skaffa sig teoretisk jordbruksutbildning. Den teoretiska utbildningen har i många fall i stor utsträckning kompenserats av praktisk erfarenhet inom jordbruket, eventuellt kombinerad med kortare teoretiska kurser. Detta för-

hållande, tillsammans med den betydelse som praktisk yrkeserfarenhet får anses ha för en jordbrukare, innebär att det f. n. inte kan anses vara motiverat att införa formella krav på teoretisk yrkesutbildning. På sikt kan dock ett sådant krav vara motiverat.

Två olika situationer kan urskiljas där olika krav på yrkesutbildning och yrkesskicklighet kan vara motiverade, bl. a. med hänsyn till vilka möjligheter vederbörande har haft att skaffa sig erforderliga kunskaper.

Etablerade brukare bör ha god yrkesskicklighet förvärvad bl. a. genom praktisk erfarenhet. Teoretisk utbildning är önskvärd men några formella krav kan knappast ställas upp med hänsyn till att framför allt något äldre brukare kanske inte har haft möjlighet att skaffa sig en teoretisk utbildning.

Nyetablerade brukare. När en person första gången etablerar sig som jordbrukare bör kraven på teoretisk yrkesutbildning kunna ställas högre eftersom yngre människor, som det vid nyetablering i allmänhet är fråga om, ofta har haft möjligheter att skaffa sig en teoretisk yrkesutbildning. Som regel bör krävas såväl teoretisk som praktisk yrkesutbildning. Möjligheter till undantag bör dock finnas om sökanden ändå bedöms ha goda förutsättningar att driva företaget.

23.3 Övriga allmänna villkor

Liksom i nuvarande rationaliseringsstöd bör det finnas vissa allmänna villkor, som gäller oavsett stödform, företag etc.

För att komma i fråga för statligt stöd skall *sökanden,* för att åtgärden *skall* kunna genomföras, *vara i behov av stöd.*

Statligt stöd för förvärv av fastighet *får högst avse kostnaden för förvärvet.* Köpeskillingen för fastigheten skall för att statligt stöd skall kunna utgå vara skälig med hänsyn till den avkastning och nytta i övrigt, som kan påräknas under en följd av år.

Statligt stöd för investeringar i anläggningstillgångar, förvärv av maskiner, djur etc. *får avse högst ett belopp som motsvarar kostnaden för åtgärden.* Åtgärden och kostnaden för denna skall godkännas av lantbruksnämnden.

Åtgärd vartill statligt stöd söks får inte utan lantbruksnämndens medgivande *ha påbörjats innan ansökan om statligt stöd avgjorts.*

För lån för vilket statlig garanti beviljas *skall ställas tillfredsställande säkerhet.* Om särskilda skäl föreligger bör dock kravet på säkerhet kunna efterges.

För avskrivningslån skall ställas tillfredsställande säkerhet. Kravet på säkerhet bör dock kunna efterges om det är fråga om ett mindre belopp, investering som utan större underhåll behåller sitt värde under lånets löptid eller om särskilda skäl föreligger.

De ovan redovisade villkoren överensstämmer i stort sett med nuvarande villkor.

23.4 Villkor för statlig lånegaranti

Syftet med det statliga rationaliseringsstödet är att underlätta att jordbruksföretagen utvecklas i överensstämmelse med målet för rationaliseringspo-

litiken. Lånegaranti bör därför utgå till åtgärder som bidrar till en sådan utveckling under förutsättning att de tidigare redovisade villkoren avseende såväl företaget som företagaren är uppfyllda.

Lånegaranti bör liksom nu kunna utgå till *yttre rationalisering* i form av marktillskott till jordbruksföretag eller skogsbruksföretag samt till förbättring av brukningsenhetens arrondering om åtgärden utgör ett lämpligt led i företagets uppbyggnad.

Lånegaranti bör liksom nu kunna utgå till *inre rationalisering* om åtgärden medför en långsiktig förbättring av brukningsenhetens möjligheter att uppfylla målet för rationaliseringspolitiken.

Statligt stöd till *samverkansföretag* och *yrkesmässig maskinhållning för jordbruket* har nyligen varit föremål för översyn (SFS 1975:1238, prop. 1975:70, JoU 1975:15, rskr 182). Lånegaranti kan enligt nuvarande bestämmelser och bör även i fortsättningen kunna utgå till samverkansföretag och medlem i sådant företag för att underlätta en ökad samverkan. Lånegaranti bör liksom nu även utgå för att underlätta gemensam maskinanvändning och till yrkesmässig maskinhållare för förvärv av jordbruksmaskiner samt anskaffning av byggnad och rörelsekapital för verksamheten. De förändringar av stödet till samverkansföretag och yrkesmässig maskinhållning för jordbruket vilka beslutades 1975 berörs inte av utredningens förslag.

Lånegaranti bör liksom nu kunna utgå i samband med nyetablering för *förvärv av jordbruksföretag eller kombinerat jord- och skogsbruksföretag.*

Lånegaranti för *anskaffning av jordbruksinventarier och rörelsekapital (driftslån)* bör liksom f. n. kunna lämnas i samband med

- tillträde av företag som förvärvats eller arrenderats,
- yttre rationalisering av mera väsentlig omfattning,
- genomgripande produktionsomläggning,
- samverkansrationalisering av mera väsentlig omfattning och
- för att avhjälpa tillfälliga likviditetssvårigheter.

Dessutom bör driftslån även kunna utgå

- i samband med införandet av ny teknik (biologiska, tekniska och organisatoriska förbättringar)
- i samband med en successiv expansion som totalt sett leder till ett ökat behov av driftskapital.

Nuvarande möjlighet att lämna lånegaranti för *inlösen av lån beviljat ur statlig lånefond på jordbrukets område* och *arrendegaranti* i samband med arrendering av en fastighet bör finnas även i fortsättningen även om dessa stödmöjligheter utnyttjas i mycket liten utsträckning.

Nuvarande *amorteringsvillkor för garantilån* är i stort sett tillfredsställande. För driftslån och lån till insats, förvärv eller lösen av andel i samverkansföretag är en förlängning av den amorteringsfria tiden motiverad från högst 2 till högst 5 år. Om särskilda skäl föreligger bör lantbruksstyrelsen kunna medge att amorteringstiden för driftslån och lån till insats, förvärv eller lösen av andel i samverkansföretag kan förlängas till 20 år. Nuvarande samt föreslagna amorteringsvillkor för garantilån framgår av följande översikt.

Låneform	Längsta amorteringsfria tid, år		Längsta amorteringstid, år	
	Nuvarande bestämmelser	Förslag	Nuvarande bestämmelser	Förslag
Jordförvärvslån	5	5	35	35
Lån för yttre rationalisering	5	5	30	30
Lån för inre rationalisering	5	5	30	30
Driftslån	2	5	15[a]	15[a]
Maskinlån	1	1	10	10
Lån för insats, förvärv eller lösen av andel i samverkansföretag	2	5	15	15[a]

[a]20 år om särskilda skäl föreligger.

23.5 Villkor för lån med uppskjuten ränta

Lån med uppskjuten ränta är en speciell låneform avsedd att för den som har ett begränsat eget kapital underlätta finansieringen framför allt i samband med nyetablering. Låneformen innebär i princip att räntan under en viss tidsperiod läggs till kapitalskulden för att därefter amorteras tillsammans med kapitalskulden. Därigenom förbättras företagarens likviditet under denna tidsperiod. Motiv för och en utförligare beskrivning av låneformen har redovisats i avsnitt 22.3 och i Jordbrukets rationalisering, Rapport från 1972 års jordbruksutrednings rationaliseringsgrupp (Bilaga 3).

För denna speciella låneform bör följande villkor gälla:

- Lånet skall kunna utgå i samband med såväl nyetablering som arealutökning om de allmänna villkoren avseende såväl företaget som företagaren är uppfyllda men sökanden icke beräknas kunna genomföra den planerade åtgärden med övriga finansieringsformer på grund av att det egna kapitalet inte är tillräckligt. Är sökanden arrendator bör lån med uppskjuten ränta utgå endast om särskilda skäl föreligger såsom uppsättning av större djurbesättning, långvarigt arrende etc.
- Lånet skall kunna utgå med högst 100 000 kr.
- Räntan skall kunna läggas till kapitalskulden under högst 10 år. Därefter betalas räntan årligen.
- Lånet skall amorteras under högst 15 år med början senast 5 år efter det att den årliga räntebetalningen har börjat.

På grund av låneformens konstruktion bör den finansieras via en statlig lånefond. Det årliga kapitalbehovet för låneformen har utredningen uppskattat till 5–10 milj. kr. Därför bör till att börja med 25 milj. kr. avsättas till en statlig lånefond för finansiering av lån med uppskjuten ränta. Detta belopp kommer inte att täcka förväntat kapitalbehov innan återbetalning av lån med uppskjuten ränta kommer att ske. Beloppet förutsätts därför kunna ökas vid behov.

23.6 Villkor för statsbidrag i ett allmänt rationaliseringsstöd

Tillgängligt material tyder på att statsbidrag har haft en viss positiv effekt på jordbrukarnas investeringsvilja genom att ett bidrag jämfört med lån har medfört en förbättring av jordbrukarnas likviditet och soliditet.[1] Därigenom har man med bidrag kunnat främja investeringar som ansetts angelägna för jordbrukets rationalisering. Detta har medverkat till en effektivisering av företagen, vilket varit till fördel för såväl producenter som konsumenter.

Förbättringen av de skattemässiga avskrivningsreglerna fr. o. m. 1973 för framför allt ekonomibyggnader har medfört att bidragets likviditetsförbättrande effekt minskat och i många fall i stort sett upphört. Detta innebär att möjligheten att med bidrag främja utförandet av angelägna investeringar har minskat och därmed också motivet för bidrag.

Även om bidraget har minskat i betydelse så att det numera inte är nödvändigt för att investeringar i vissa fall skall komma till utförande så har det fortfarande en effekt på framför allt soliditeten och därmed också en viss stimulanseffekt. Anser man det från samhällets synpunkt angeläget att stimulera investeringar av stor betydelse för rationaliseringsprocessen kan ett bidrag därför fortfarande vara ett verksamt medel. I samband med yttre rationalisering är det fortfarande motiverat att i vissa fall underlätta dess genomförande med bidrag. Bidrag till inre rationalisering är även motiverat om åtgärden inte kan förväntas komma till utförande utan extra stimulansinsats.

Bidrag i samband med yttre rationalisering

Även om en från allmän synpunkt angelägen yttre rationalisering i vissa fall kan försvåras av en för hög köpeskilling är det inte motiverat att lämna bidrag till själva markköpet. Däremot kan det finnas motiv för att i samband med en yttre rationalisering lämna bidrag till bl. a. sådana kostnader, som inte medför någon motsvarande nytta för köparen. En från allmän synpunkt angelägen strukturrationalisering, som inte kan väntas komma till utförande utan extra stimulansinsats, kan därigenom underlättas.

Som allmän förutsättning för bidrag skall gälla att sökandens ekonomiska ställning är sådan att han kan anses vara i behov av bidrag.

Till företag, som uppfyller de allmänna villkoren för statligt stöd bör bidrag kunna utgå

- till kostnad för överloppsbyggnad och flyttning av ekonomibyggnad,
- till lantmäterikostnader i vissa fall samt
- till andra kostnader i samband med yttre rationalisering om särskilda skäl föreligger.

Bidrag till inre rationalisering

Bidrag till inre rationalisering är, som redovisats i inledningen till detta avsnitt, numera mindre motiverat än tidigare. Därför finns det inga motiv för ett mera generellt bidrag. Bidrag bör dock kunna utgå i vissa speciella

[1] Soliditet = $\frac{\text{Eget kapital}}{\text{Summa tillgångar}}$

fall till investeringar som från allmän synpunkt framstår som angelägna men inte kan väntas komma till utförande utan någon extra stimulansinsats.

Bidrag bör kunna utgå med högst 25 % av godkänd kostnad till företag som uppfyller de allmänna villkoren för statligt stöd och utför någon av följande åtgärder:

- Investering som innebär införandet av för jordbruket ny teknik eller annan liknande åtgärd, som från allmän synpunkt framstår som angelägen men som från den enskildes synpunkt framstår som ekonomiskt riskfylld. Det kan vara fråga om nya metoder i samband med uppförande av ekonomibyggnader, nya planlösningar, installation av nya tekniska hjälpmedel i byggnader, introduktion av nya produktionsgrenar etc. Bidrag bör dock inte utgå till åtgärd som har karaktär av forsknings- eller försöksverksamhet. Sådan verksamhet bör liksom nu finansieras från andra källor.
- Gemensamhetsanläggning som medför en stor samverkansrationalisering.
- Större vattenhushållningsföretag som utför för flera fastigheter gemensam torrläggning eller vattenreglering.

Bidrag till inre rationalisering avseende åtgärder av det slag som har diskuterats i detta avsnitt kan förväntas bli mindre vanliga. Bidraget är knutet till vissa speciella situationer, som kräver en övergripande bedömning. Därför bör beslut om bidrag fattas av lantbruksstyrelsen.

23.7 Villkor för statsbidrag i ett regionalt rationaliseringsstöd

Utredningens förslag om allmänt rationaliseringsstöd innebär att lånegaranti kommer att kunna utgå enligt samma villkor i hela landet. Ett av regionala skäl motiverat rationaliseringsstöd till jordbruket i vissa regioner bör vara en komplettering av detta stöd. Stödet bör ha samma syfte som det allmänna rationaliseringsstödet och bör endast utgå till företag, som kan erhålla allmänt rationaliseringsstöd dvs. företag som uppfyller det rationaliseringspolitiska målet på lång eller kort sikt.

Investeringsverksamheten torde inte kunna stimuleras genom förbättringar av villkoren för lånegaranti. Ett regionalt rationaliseringsstöd bör därför bestå av bidrag såsom komplement till ett allmänt rationaliseringsstöd.

Den region, som i första hand får anses vara aktuell för regionalpolitiska insatser är norra Sverige. I norra Sverige är ett regionalt rationaliseringsstöd motiverat av såväl jordbrukspolitiska som andra skäl, såsom sämre fastighetsstruktur, sämre produktionsförutsättningar, behov av ett allsidigt näringsliv, beredskapsskäl, landskapsvårdsskäl etc.

Även i de regioner som det här är fråga om har den ekonomiska effekten av bidrag minskat på grund av förbättrade skattemässiga avskrivningsregler för byggnader på samma sätt som redovisats för bidrag i avsnittet om ett allmänt rationaliseringsstöd (se avsnitt 23.6). I regioner där extra stödinsatser är nödvändiga för att investeringsåtgärder skall komma till utförande utgör fastighetens markvärde en relativt liten del jämfört med kostnaden för exempelvis ett nytt och modernt djurstall. Skall en större byggnadsinvestering

helt lånefinansieras, försämras brukarens soliditet förhållandevis mer än om motsvarande investering hade utförts i ett område med högre markpriser. Det psykologiska motståndet mot lånefinansiering av en större byggnadsinvestering är därför större i områden med sämre förutsättningar för jordbruksproduktion än i de bättre jordbruksbygderna. Den sämre fastighetsstrukturen i sådana områden som här avses kräver ofta större rationaliseringsinsatser för att effektiva företag skall kunna byggas upp. Dessa större satsningar kan medföra anpassningskostnader i form av t. ex. lägre avkastning de första åren efter investeringen, vilket kan resultera i likviditetssvårigheter.

Även om effekten av bidrag har minskat i de regioner som här avses så torde bidraget ändå ha en större effekt än i övriga delar av landet. Detta sammanhänger med att soliditeten i samband med en omfattande investering påverkas i större utsträckning, samtidigt som risken för att likviditetssvårigheter skall uppstå är större. Den förändrade effekten av bidrag har motiverat en översyn av villkoren för bidrag i det regionala rationaliseringsstödet. Ett sådant bidrag kan även ses som en avvägning mellan bidrag och prisstöd. Utgår ett visst bidrag kan prisstödet göras mindre än vad som annars skulle varit fallet. (Grunderna för prisstöd till jordbruket i norra Sverige redovisas i kap. 26 och i Jordbrukets rationalisering, Rapport från 1972 års jordbruksutrednings rationaliseringsgrupp, Bilaga 3).

Bidrag till yttre rationalisering

Bidrag till yttre rationalisering har hittills utgått efter samma regler i hela landet. Utredningen har inte funnit några motiv för att i vissa regioner utöka bidragsgivningen i samband med yttre rationalisering. Bidrag till yttre rationalisering bör därför även i fortsättningen utgå enligt samma regler i hela landet.

Bidrag till inre rationalisering

Nuvarande regionala investeringsstöd har redovisats i kap. 19 och omfattar följande stödformer:

SR-stöd

- SR-bidrag som utgår med högst 40 % av kostnaden för investeringar i byggnader och markanläggningar.
- Bidrag till driftsrationalisering (inköp av specialmaskiner, djur m. m.) i samband med särskild rationalisering.

A-stöd

- Bidrag till inre rationalisering även om den yttre rationaliseringen har skett i form av tillarrendering.

B-stöd

- Bidrag enligt B-stödskungörelsen.

Bidrag till företag med förutsättningar för rationell drift utgår enligt villkoren för A-stöd och SR-stöd. Bidrag till ekonomibyggnader är enligt A-

stödets bestämmelser maximerat till 50 000 kr. (i vissa fall 100 000 kr). Något tak för SR-bidrag förekommer däremot inte.

SR-stödet kom till och utvidgades under en period då investeringsaktiviteten i norra Sverige var mycket låg, utbudet av mark var stort och lönsamheten i mjölkproduktionen dålig. För att få i gång en investeringsverksamhet och en uppbyggnad av rationella företag var koncentrerade insatser nödvändiga. Förutsättningarna är i dag annorlunda. Lönsamheten i framför allt mjölkproduktionen har förbättrats samtidigt som de skattemässiga avskrivningsreglerna för investeringar i ekonomibyggnader har blivit fördelaktigare.

De ändrade förhållandena gör det numera lättare att investera än tidigare. Därigenom har motiven för att ha olika nivåer i bidragsgivningen vid uppbyggnad av rationella företag minskat. Utredningen har beaktat dessa förhållanden vid utformningen av villkoren för bidrag.

Bidrag till åtgärd för inre rationalisering bör i ett regionalt rationaliseringsstöd utgå till utvecklingsbara företag under följande förutsättningar och villkor:

- För utförande av större och samlade investeringar nödvändiga för företagets utveckling.
- Med högst 25 % av godkänd kostnad dock med högst 250 000 kr. Om särskilda skäl föreligger bör lantbruksstyrelsen kunna medge att bidrag utgår med högst 40 % av godkänd kostnad dock med högst 400 000 kr. Bidrag under 10 000 kr. bör inte utgå.

Bidrag bör dessutom liksom nu kunna utgå till produktionsfrämjande åtgärder. I samband med större byggnadsinvesteringar bör ett sådant bidrag kunna utgå för anskaffning av en djurbesättning med högre avkastning än den befintliga. Bidrag bör endast utgå om det är fråga om en stadigvarande utökning av besättningen.

De speciella förhållandena i framför allt norra Sverige med bl. a. begränsade alternativa sysselsättningsmöjligheter inom rimligt pendlingsavstånd gör att det kan finnas skäl att bedriva rationaliseringsverksamheten på ett sådant sätt att etablerade brukare kan fortsätta med sin verksamhet. Bidrag till åtgärd för inre rationalisering bör i ett regionalt rationaliseringsstöd därför även kunna utgå till begränsat utvecklingsbara företag under följande förutsättningar och villkor:

- För utförande av begränsade investeringar.
- Med högst 25 % av godkänd kostnad dock med högst 40 000 kr. Bidrag under 5 000 kr. bör inte utgå.

Geografisk avgränsning

Det regionala rationaliseringsstödet är avsett att kunna utgå i de delar av landet som har sämre förutsättningar för jordbruksproduktion och därmed behov av extra stödinsatser.

Ett regionalt rationaliseringsstöd är av denna anledning motiverat framför allt i norra Sverige. Det finns även i denna del av landet förutsättningar för att bygga upp rationella jordbruksföretag. Produktionskostnaden i dessa

företag är emellertid högre än i södra och mellersta Sverige. Därför är kostnadssänkande bidrag och prisstöd nödvändiga för att en jordbruksproduktion av betydande omfattning skall kunna upprätthållas (se även kap. 26).

Det kan även finnas områden i övriga delar av landet med liknande förutsättningar som i norra Sverige. Utredningen har dock inte funnit tillräckliga motiv för att föreslå en utvidgning av det regionala rationaliseringsstödet till att även omfatta områden i övriga delar av landet. Det regionala rationaliseringsstödet bör därför – liksom nuvarande regionala rationaliseringsstöd – utgå till jordbruket i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands, Gävleborgs, Kopparbergs och Värmlands län samt landskapet Dalsland.

Avgränsningen av de delar av landet som bör komma i fråga för regionalt rationaliseringsstöd baseras på att det finns skillnader i de naturliga förutsättningarna för jordbruksproduktion mellan olika delar av landet. Stödområdet blir därför inte detsamma som gäller för det regionalpolitiska stöd som kan utgå till exempelvis industriföretag. Sistnämnda stöd, som är motiverat av framför allt sysselsättningsskäl, är avsett att påverka företags lokalisering till orter och regioner där en förstärkning av näringsliv och sysselsättning är önskvärd. Stöd till jordbruket motiverat av sysselsättningsskäl har utredningen beaktat i det särskilda regionalpolitiska jordbruksstödet.

23.8 Villkor för särskilt regionalpolitiskt jordbruksstöd

Flera utredningar[1] har under senare år behandlat glesbygdsproblem. De utförda utredningarna antyder att utvecklingen har kommit till ett stadium där samhället måste ta ställning till den framtida utvecklingen för vissa bygder med allmänt svaga förutsättningar för ett näringsliv. Dessa bygder återfinns framför allt men inte enbart i norra Sveriges inland. Sammanställning av vissa statistiska data antyder att vid en stor del av jordbruksföretagen i norra Sveriges inland torde det med nuvarande driftsinriktning inte vara möjligt för en brukarfamilj att erhålla full sysselsättning på det egna företaget, även om de sysselsättningsmöjligheter som det egna skogsbruket erbjuder helt utnyttjas.

Om särskilda stödinsatser blir nödvändiga för att behålla vissa områden med allmänt svaga förutsättningar för ett näringsliv befolkade, bör dessa insatser enligt utredningen även kunna omfatta ett stöd till jordbruket. Ett stöd till jordbruket i de områden det här är fråga om kan emellertid inte betecknas som ett jordbrukspolitiskt stöd utan får anses utgöra en integrerad del av samhällets insatser för att upprätthålla näringsliv, service m. m.

Detta speciella stöd har utredningen benämnt särskilt regionalpolitiskt jordbruksstöd. Stödet, som kan motiveras av enbart sysselsättningsskäl eller sysselsättningsskäl i kombination med landskapsvårdsskäl, är avsett att kunna utgå i hela landet i områden med allmänt svaga förutsättningar för ett näringsliv där samhället satt in eller planerar att sätta in stödinsatser till näringsliv, serviceverksamhet, m. m. Som villkor för stöd bör bl. a. gälla att det från allmän synpunkt är angeläget att området behålls befolkat och att det inte finns tillräckliga sysselsättningsmöjligheter inom rimligt pendlingsavstånd.

[1] Glesbygder och glesbygdspolitik SOU 1972:56, En levande skärgård, länsstyrelsen i Stockholms län 1974, Jordbruk i norra Värmland 1974, Arbetsgruppen för jordbruket i norra Värmland.

I de områden som skall komma i fråga för särskilt regionalpolitiskt jordbruksstöd är det angeläget att stödet ses som en del av samhällets samlade insatser för att förbättra sysselsättningsmöjligheterna. De åtgärder som bör komma till utförande i dessa områden kan vara av olika slag och beröra flera myndigheter såsom länsstyrelse, lantbruksnämnd, länsarbetsnämnd, företagarförening, kommuner etc. Därför bör en plan upprättas för det aktuella området, vilken visar vilka åtgärder som bör utföras och vilka insatser samhället (staten, landsting, kommuner etc.) är berett att göra. Vid upprättandet av planen – som kan initieras av någon berörd myndighet – bör samråd ske mellan de olika myndigheterna. När planen upprättats skall den behandlas av länsstyrelsen. Godkänns planen skall framställning därefter ske till lantbruksstyrelsen som skall pröva om området kan komma i fråga för särskilt regionalpolitiskt jordbruksstöd. Stödet bör – sedan området godkänts av lantbruksstyrelsen – administreras av lantbruksnämnden.

I sådana områden och under sådana förutsättningar som här har beskrivits bör stöd kunna utgå till jordbruksföretag under följande förutsättningar:

- Att statligt jordbruksrationaliseringsstöd inte utgår men företaget ändå bedöms kunna utgöra en grund för brukarens sysselsättning och inkomst.
- Att åtgärden medför en rationalisering och förbättring av sysselsättnings- och inkomstmöjligheterna i jordbruket. Saknas full sysselsättning i jord- och skogsbruket efter den planerade åtgärdens utförande skall, för att stöd skall komma i fråga, kompletterande sysselsättning kunna erhållas i annan verksamhet.

Stöd bör kunna utgå i form av lånegaranti och bidrag på följande villkor:

- I form av lånegaranti till rationaliseringsåtgärd avseende ekonomibyggnad och markanläggning, anskaffning av djur, maskiner och rörelsekapital, förvärv av tillskottsmark och i samband med nyetablering förvärv av företag som skulle kunna komma i fråga för lånegaranti till rationaliseringsåtgärd.
- I form av bidrag till rationaliseringsåtgärd avseende ekonomibyggnad och markanläggning. Bidrag bör utgå med högst 50 % av godkänd kostnad dock med högst 75 000 kr.

23.9 Jämförelse mellan nuvarande och föreslagen utformning av rationaliseringsstödet

Jämfört med nuvarande bestämmelser innebär det uppställda sysselsättnings- och inkomstkriteriet i princip ingen skillnad om det är fråga om nyetablering.

Statligt stöd till rationaliseringsåtgärd kan enligt nuvarande bestämmelser i rationaliseringskungörelsen utgå även om sökanden har sin huvudsakliga sysselsättning och inkomst utanför jordbruket. Det föreslagna sysselsättnings- och inkomstkriteriet medför att en sådan person inte kan komma i fråga för statligt stöd även om rationaliseringsåtgärden bidrar till att målsättningen för rationaliseringspolitiken uppnås.

De företag, som utredningen ansett bör komma i fråga för statligt stöd

överensstämmer i stort sett med de som i dag kan erhålla statligt stöd. Utvecklade och utvecklingsbara företag motsvarar i princip de företag som f. n. kan erhålla A-stöd. Begränsat utvecklingsbara företag motsvarar i huvudsak de företag som i dag kan erhålla B-stöd eller mjölkstöd. Förslaget innebär att det blir möjligt att lämna lånegaranti till begränsat utvecklingsbara företag i södra och mellersta Sverige oavsett driftsinriktning. F. n. kan endast företag med mjölkproduktion komma i fråga.

Företag som inte är utvecklingsbara motsvarar i stort sett de företag som f. n. inte kan erhålla statligt rationaliseringsstöd.

Uppställda kriterier (lönsamhets-, likviditets- och strukturkriterier) för att underlätta bedömningen av vilka företag som tillhör målgruppen för jordbrukspolitiken överensstämmer i sina huvuddrag med nuvarande kriterier. En viss anpassning har gjorts vad beträffar strukturkriteriet. Samhällsekonomiska synpunkter beaktas vid strukturbedömningen liksom att det finns vissa fasta resurser i jordbruket, vilka saknar eller har ett lågt alternativvärde och därigenom på kort sikt bidrar till att det rationaliseringspolitiska målet kan uppnås.

Några direkta krav på ett företags minsta omfattning har inte ställts upp. Kriterierna avseende lönsamhet, likviditet och struktur innebär att företaget i realiteten måste ha en viss omfattning för att komma i fråga för statligt stöd. Detta leder, som tidigare nämnts, till att *arbetsbehovet* vid utvecklingsbara företag i allmänhet kommer att motsvara sysselsättningen för minst en person, och vid begränsat utvecklingsbara företag den huvudsakliga sysselsättningen för minst en person. Sysselsättningskriteriet avser däremot företagaren och anger vilken *arbetsinsats* denne skall utföra på företaget för att kunna erhålla statligt stöd.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de föreslagna allmänna villkoren för statligt stöd innebär att tyngdpunkten i stödgivningen liksom nu kommer att avse företag som är utvecklingsbara men ännu inte utvecklade. I denna grupp finns i huvudsak familjeföretag. Samtidigt kommer vid begränsat utvecklingsbara företag användning av befintliga resurser att underlättas. Utöver de företag som kan erhålla statligt stöd kommer det liksom nu att finnas brukningsenheter där jordbruksproduktion kommer att bedrivas fast utan möjlighet att erhålla statligt stöd.

Föreslagna villkor för garantilån innebär en utökning av möjligheterna att lämna driftslån samt förbättrade amorteringsvillkor för driftslån och för lån för insats, förvärv eller lösen av andel i samverkansföretag.

Den föreslagna låneformen lån med uppskjuten ränta och särskilt regionalpolitiskt jordbruksstöd har ingen motsvarighet i nuvarande finansieringsstöd till jordbruket.

Utredningens förslag om bidrag i ett allmänt rationaliseringsstöd innebär att:

- Vissa mindre bidrag i samband med yttre rationalisering upphör. I övrigt behålls detta bidrag oförändrat.
- Nuvarande bidrag till inre rationalisering i samband med genomgripande och kapitalkrävande yttre rationalisering upphör, liksom bidrag enligt mjölkstödskungörelsen till begränsade investeringar vid begränsat utvecklingsbara företag. Bidrag till inre rationaliseringsåtgärder kommer

däremot att kunna utgå – utan nuvarande direkta koppling till yttre rationalisering – för att underlätta införandet av för jordbruket ny teknik samt liksom nu för att underlätta ökad samverkan och utförandet av större vattenhushållningsföretag.

Utredningens förslag om bidrag i ett regionalt rationaliseringsstöd innebär att:

- Nuvarande regionala stödformer samordnas i en stödform.
- Nuvarande koppling till en yttre rationalisering upphör. Därmed kan ett större antal företag i princip komma i fråga för bidrag.
- Bidragsberättigad åtgärd skall vara av större omfattning än f. n.
- Nuvarande SR-verksamhet upphör. Det blir dock möjligt att i vissa fall lämna bidrag till åtgärd för inre rationalisering med högst 40 % och även till produktionsfrämjande åtgärder.
- Högsta bidrag till begränsat utvecklingsbara företag höjs från 20 000 (i vissa fall 30 000) till 40 000 kr.

Med de föreslagna stödformerna och villkoren för dessa anser utredningen att behovet av statligt stöd för att såväl rationaliseringspolitiska som i vissa fall andra mål skall kunna uppnås i stort sett har tillgodosetts.

I detta sammanhang kan nämnas att jordbrukarna berörs även av andra stödformer såsom IKS och stöd till handikappade jordbrukare genom näringshjälp och arbetshjälpmedel. IKS är en förkortning av intensifierad kommunal sysselsättning och utgår i form av bidrag i ett tiotal kommuner inom inre stödområdet i norra Sverige. Stödet administreras av kommunerna men finansieras med statliga medel. Syftet med detta stöd är att öka sysselsättningen för lokalt bunden arbetskraft. Under 1975/76 har totalt 8,8 milj. kr. beviljats, varav ca 2 milj. kr. har avsett stöd till åtgärder på jordbruksfastigheter. Det föreslagna särskilda regionalpolitiska jordbruksstödet har i viss mån samma syfte som IKS-stödet. Därför kan en anpassning av villkoren för IKS-stöd behöva övervägas.

Näringshjälp i form av bidrag kan utgå till handikappade personer i hela landet för att starta jordbruk. Dessutom kan bidrag utgå till arbetshjälpmedel åt handikappade och till särskilda anordningar på arbetsplatsen. Totalt beviljades jordbrukare under 1975/76 2,9 milj. kr. i bidrag till näringshjälp, anskaffning av arbetshjälpmedel och till särskilda anordningar på arbetsplatsen. Av detta belopp avsåg ca 1 milj. kr. norra Sverige.

Jordbruket berörs även av det statliga stödet till trädgårdsnäringens rationalisering, eftersom jordbruk och trädgårdsodling i vissa fall drivs gemensamt. Nuvarande utformning av rationaliseringsstödet till dessa näringar överensstämmer i flera avseenden. En samordning av villkoren är även i fortsättningen angelägen. Frågor som rör trädgårdsnäringens rationalisering ligger utanför utredningens uppdrag. Dessa frågor förutsätts bli behandlade av 1974 års trädgårdsnäringsutredning.

23.10 Medelsbehov

Medelsbehovet för lån med uppskjuten ränta kommer enligt uredningens uppskattning till en början att uppgå till ca 5 milj. kr. per år. Utredningen föreslår att en statlig lånefond inrättas för finansiering av lån med uppskjuten ränta. Lånefonden bör till att börja med tillföras 25 milj. kr.

Medelsbehovet för bidrag till yttre och inre rationalisering (exkl. miljövårdsbidrag) bedömer utredningen kommer att bli av ungefär samma storleksordning som nuvarande bidrag till yttre, inre och särskild rationalisering (exkl. miljövårdsbidrag). Under 1975/76 beviljades bidrag med 38 milj. kr. för dessa ändamål.

Utredningens förslag om en utvidgning av möjligheterna att lämna driftslån och ökade möjligheter att lämna kreditgarantier till begränsat utvecklingsbara företag torde medföra att behovet av lånegarantiramar ökar med ca 10 milj. kr. Under 1975/76 beviljades statligt kreditstöd till jordbrukets rationalisering för 310 milj. kr.

Medelsbehovet för bidrag i det särskilda regionalpolitiska jordbruksstödet har utredningen uppskattat till ca 5 milj. kr. per år till att börja med. Behovet av lånegarantiram för samma ändamål har utredningen uppskattat till samma belopp ca 5 milj. kr.

23.11 Sammanfattning

Utredningen har vid utformningen av det statliga rationaliseringsstödet delat in detta i ett *allmänt rationaliseringsstöd* avsett att kunna utgå i hela landet och ett *regionalt rationaliseringsstöd* avsett att kunna utgå i form av bidrag i norra Sverige.

Vid utformningen av rationaliseringsstödet har utredningen beaktat möjligheten att bygga upp långsiktigt bestående företag (utvecklade och utvecklingsbara företag) samtidigt som nuvarande befintliga resurser i jordbruket utnyttjas (begränsat utvecklingsbara företag).

Utredningen har även föreslagit ett *särskilt regionalpolitiskt jordbruksstöd* som kan komma i fråga i hela landet i områden med allmänt svaga förutsättningar för ett näringsliv. Denna stödform är inte motiverad av jordbrukspolitiska skäl utan av andra skäl och då främst sysselsättningsskäl.

Föreslagna stödformer kan översiktligt redovisas på följande sätt.

I Allmänt rationaliseringsstöd

A *Utvecklade och utvecklingsbara företag*
Geografisk avgränsning: Hela landet.
Krav på företaget: Skall uppnå viss struktur och ge visst ekonomiskt resultat.
Krav på företagaren: Skall ha sin huvudsakliga sysselsättning på och ta sin huvudsakliga inkomst från företaget.
Stödform: Lånegaranti och i vissa fall bidrag.
Stöd till: Rationaliseringsåtgärd och nyetablering.

B *Begränsat utvecklingsbara företag*
Geografisk avgränsning: Hela landet.
Krav på företaget: Att kunna ge företagaren hans huvudsakliga inkomst.
Krav på företagaren: Skall ha sin huvudsakliga sysselsättning på och ta sin huvudsakliga inkomst från företaget.
Stödform: Lånegaranti och i vissa fall bidrag.
Stöd till: Begränsad rationaliseringsåtgärd.

II Regionalt rationaliseringsstöd

A *Utvecklade och utvecklingsbara företag*
Geografisk avgränsning: Norra Sverige.
Krav på företaget: Samma som i allmänt rationaliseringsstöd.
Krav på företagaren: Samma som i allmänt rationaliseringsstöd.
Stödform: Bidrag utöver allmänt rationaliseringsstöd.
Stöd till: Rationaliseringsåtgärd (till nyetablering utgår stöd enl. I).

B *Begränsat utvecklingsbara företag*
Geografisk avgränsning: Norra Sverige.
Krav på företaget: Samma som i allmänt rationaliseringsstöd.
Krav på företagaren: Samma som i allmänt rationaliseringsstöd.
Stödform: Bidrag utöver allmänt rationaliseringsstöd.
Stöd till: Samma som i allmänt rationaliseringsstöd.

III Särskilt regionalpolitiskt jordbruksstöd
Geografisk avgränsning. Hela landet. (Begränsat till områden med allmänt svaga förutsättningar för ett näringsliv. Dessa områden bestäms i särskild ordning.)
Krav på företaget och företagaren: Inkomsten från företaget skall tillsammans med eventuell inkomst utanför företaget vara tillräcklig för brukarfamiljens försörjning.
Stödform: Lånegaranti och bidrag.
Stöd till: Rationaliseringsåtgärd och nyetablering.

Ovan har huvuddragen i utredningens förslag till statligt stöd redovisats. Utredningens förslag till en teknisk utformning av stödet innebär bl. a. att en ny låneform med uppskjuten ränta föreslås. Låneformen innebär att räntan läggs till kapitalskulden under högst 10 år. Denna låneform jämte en utökning av den amorteringsfria tiden för driftslån till högst 5 år minskar behovet av eget kapital framför allt i samband med nyetablering.

Bidrag i samband med yttre rationalisering föreslås i det allmänna rationaliseringsstödet kunna utgå i hela landet

- till kostnad för överloppsbyggnad och flyttning av ekonomibyggnad,
- till lantmäterikostnader i vissa fall samt
- till andra kostnader i samband med den yttre rationaliseringen om särskilda skäl föreligger.

Bidrag till inre rationalisering föreslås i det allmänna rationaliseringsstödet utgå med högst 25 % av godkänd kostnad om åtgärden avser

- o införandet av för jordbruket ny teknik (biologiska, tekniska och organisatoriska förbättringar),
- o gemensamhetsanläggning som medför stor samverkansrationalisering samt
- o utförande av större vattenhushållningsföretag.

Bidrag till inre rationalisering i det regionala rationaliseringsstödet föreslås utgå i följande fall:

- o Till utvecklingsbara företag för utförande av större och samlade investeringar. Bidrag bör utgå med högst 25 % av godkänd kostnad dock med högst 250 000 kr. I vissa fall bör bidrag kunna utgå med högst 40 % dock med högst 400 000 kr.
- o Till begränsat utvecklingsbara företag för utförande av begränsade investeringar. Bidrag bör utgå med högst 25 % av godkänd kostnad dock med högst 40 000 kr.

I det särskilda regionalpolitiska jordbruksstödet föreslår utredningen att bidrag skall kunna utgå med högst 50 % av godkänd kostnad dock med högst 75 000 kr. till rationaliseringsåtgärd avseende ekonomibyggnad och markanläggning. Lånegaranti föreslås kunna utgå till såväl rationaliseringsåtgärd som nyetablering.

24 Utredningens syn på vissa speciella frågor

I detta kapitel redovisas utredningens syn på vissa speciella frågor av betydelse för jordbrukets rationalisering och rationaliseringsstödets utformning. De frågor som tagits upp till behandling och som redovisas utförligare i Jordbrukets rationalisering, Rapport från 1972 års jordbruksutrednings rationaliseringsgrupp (Bilaga 3) är:

- Det kombinerade företaget jord och skog.
- Deltidslantbruket.
- Sambandet jordbruk – landskapsvård.
- Markfrågan.

24.1 Kombinerade företaget jord och skog

Av landets ca 132 000 brukningsenheter 1975, hade ca 30 000 mer än 10 ha åker och mer än 25 ha skogsmark. Vid ca 19 000 av dessa företag var åkerarealen mellan 10–30 ha. Antalet företag som är att betrakta som kombinerade jord- och skogsbruksföretag är beroende av hur arealgränserna bestäms för åker och skog.

Utförda undersökningar[1] visar att den genomsnittliga arbetsinsatsen i eget skogsbruk för samtliga jordbrukare uppgår till knappt 200 timmar per år. Arbetsinsatsen i eget skogsbruk uppgår för brukare som utfört sådant arbete däremot till drygt 400 timmar per år.

Det genomsnittliga antalet arbetstimmar beräknade på antalet företag där brukaren utfört sådant arbete var 1971 följande.

Vid små skogsarealer (0–25 ha skogsmark)	275 tim/brukare
Vid medelstora skogsarealer (26–100 ha)	485 tim/brukare
Vid stora skogsarealer (101–400 ha)	637 tim/brukare
Vid mycket stora skogsarealer (över 400 ha)	1 214 tim/brukare

Flera fördelar kan anföras för kombinationen jord och skog. Dessa fördelar har förstärkts under 1970-talet på grund av bl. a. den förändrade råvarusituationen inom skogsbruket. En högre efterfrågan på skogsråvara och därmed följande högre priser är gynnsam för samtliga företag med skog och medför i sig själv inte någon kombinationseffekt. Den gynnsamma prisutvecklingen har dock medfört förbättrade sysselsättningsmöjligheter vid

[1] Lantbrukarnas arbetsinsatser 1971 inom och utanför det egna företaget. Meddelande från jordbrukets utredningsinstitut 3–72.

det kombinerade företaget genom att det blivit möjligt att erhålla en acceptabel arbetsförtjänst vid tillvaratagandet av klenvirke, döda träd etc.

Från företagsekonomisk synpunkt är kombinationen jord och skog fördelaktig. Saknas alternativa sysselsättningsmöjligheter under vinterhalvåret erhålls från företaget som helhet en positiv effekt om arbets- och dragkraft kan sysselsättas i skogsbruket. Även från likviditetssynpunkt innebär kombinationen fördelar. Likviditetspåfrestningar på grund av dålig skörd eller annat oförutsett inkomstbortfall i jordbruket kan under ett enskilt år motverkas med ökat skogsuttag. Rådande företagsstruktur i vissa områden innebär dessutom att vid många brukningsenheter är kombinationen jord och skog nödvändig för att brukaren skall kunna erhålla sin huvudsakliga sysselsättning på brukningsenheten. Vid större företag med anställd arbetskraft medför kombinationen jord och skog större möjligheter att bereda den anställda arbetskraften sysselsättning hela året.

Utredningens redovisning är sedd från jordbrukets synpunkt. Huruvida det kombinerade företaget minskar möjligheterna att förbättra fastighetsstrukturen inom skogsbruket har utredningen inte undersökt. Denna fråga torde närmast behandlas av 1973 års skogsutredning.

Vid utformningen av villkoren för det statliga stödet har utredningen beaktat att kombinationen jord och skog kan medföra fördelar. Vid prövning av ansökan om statligt stöd till kombinerade jord- och skogsbruksföretag skall bedömningen därför som närmare utvecklats i kap. 23 avse hela företaget.

24.2 Deltidslantbruket

Någon enhetlig definition av deltidslantbruk och deltidslantbrukare finns inte. Dessa begrepp uppfattas därför olika av olika personer. För att underlätta den fortsatta diskussionen redovisas med ledning av tillgängligt material sysselsättningsförhållandena i lantbruket. Tillgängligt material avser förhållandena under 1960-talet och början av 1970-talet. Materialet får därför endast anses ge en grov bild av lantbrukarnas aktuella sysselsättningsförhållanden.

Antalet lantbrukare med någon form av sysselsättning utanför den egna brukningsenheten var som framgår av tabell 24.1 ca 70 000 såväl 1961 som 1971. Eftersom totala antalet lantbrukare har minskat under samma period utgör brukare med sysselsättning utanför den egna brukningsenheten en större andel 1971 än 1961.

Utvecklingen under den studerade perioden visar inte något enhetligt förlopp. Under perioden 1961–1966 minskade antalet brukare i samtliga de i tabell 24.1 redovisade grupperna med sysselsättning utanför lantbruket. Under perioden 1966–1971 har totala antalet brukare med sysselsättning utanför den egna brukningsenheten ökat. Ökningen hänför sig dels till brukare som utför 1–50 dagsverken per år utanför brukningsenheten och som i de flesta fall torde vara att betrakta som heltidsbrukare, dels till brukare som utför mer än 150 dagsverken per år utanför brukningsenheten. Sistnämnda brukare torde i allmänhet ha en heltidssysselsättning utanför lantbruket. De egentliga deltidslantbrukarna, som återfinns i gruppen som utför

Tabell 24.1 Antal brukare med arbete utanför gården 1961, 1966 och 1971

År	Dagsverken utanför gården				
	0	1–50	51–150	151–	Samtliga
1961	152 400	15 700	26 900	29 100	224 100
1966	117 800	10 700	23 200	26 800	178 500
1971	77 800	21 600	15 300	33 000	149 100[a]

[a]Inkl. 1 400 "ej svar".

Källa: Jordbrukets utredningsinstitut. Medd. 3–72.

51–150 dagsverken per år utanför den egna brukningsenheten, har däremot fortsatt att minska i antal även under perioden 1966–1971. Dessa brukare utgjorde 1971 en mindre andel av totala antalet brukare än 1961 och 1966.

Arbete utanför det egna företaget är helt naturligt vanligast vid de mindre brukningsenheterna. Under perioden 1961–1971, framför allt under senare hälften av denna period, har sysselsättningen utanför lantbruket ökat i omfattning även vid de något större företagen.

Motiv för ökad arbetsinsats utanför det egna företaget är i allmänhet av ekonomisk natur. När möjligheterna till försörjning på den egna brukningsenheten minskar blir ett deltidsarbete utanför företaget ett sätt att upprätthålla nödvändig inkomstnivå samtidigt som gården kan behållas kvar.

Undersökningen visar att lantbrukarna 1971 inte hade önskemål om att i någon större utsträckning öka arbetsinsatsen utanför gården. Andelen brukare som önskar minska eller sluta med sådant arbete övervägde betydligt.

I en undersökning av lantbruksekonomiska samarbetsnämnden har antalet företag 1973 grupperats efter såväl det beräknade arbetsbehovet i jord- och skogsbruket som saluproduktionens beräknade värde exkl. skogen. Därigenom erhålls en redovisning av

Tabell 24.2 Procentuell fördelning av lantbruksföretagen, deras resurstillgång och saluproduktion 1973. Fördelning efter den i jord- och skogsbruket beräknade totala arbetsåtgången per företag. Avser hela riket

Resurstillgång Saluproduktion	Storleksgrupper, tim/företag			
	Högst 900	901–1 800	Över 1 800	Samtliga
Andel av företagen	28	22	50	100
Andel av åkerarealen	10	15	75	100
Andel av skogsarealen	14	22	64	100
Andel av antalet mjölkkor	1	5	94	100
Andel av saluproduktionen	4	10	86	100

Källa: Anderson Å.: Gruppering av jordbruksstatistiska data. Lantbruksekonomiska samarbetsnämndens sektorsgrupp 1976.

- företagen fördelade efter beräknat totalt arbetsbehov i jord- och skogsbruket samt
- jordbruksproduktionens fördelning, dels geografiskt och dels på olika typer av företag

I tabell 24.2 redovisas olika företagsgruppers andel av vissa resurser och saluproduktion.

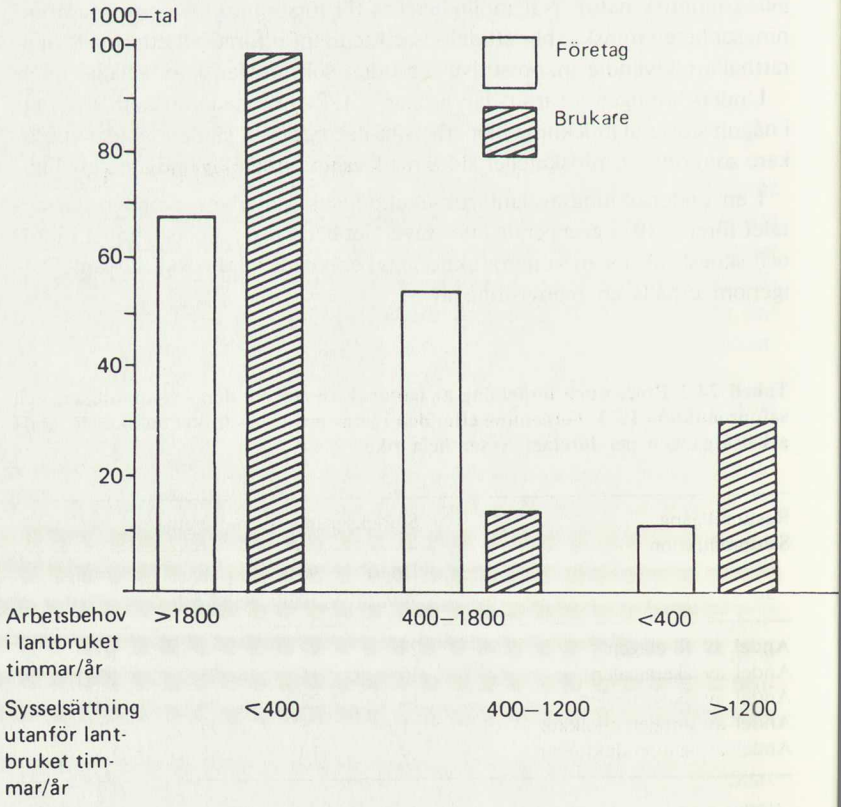
24.2.1 *Försök till analys av hittillsvarande utveckling*

Utredningen har inte gjort någon fullständig genomgång av vilka faktorer som påverkat den hittillsvarande utvecklingen. Denna torde bero på ett flertal och ibland mot varandra verkande faktorer.

Det redovisade materialet från JU belyser företagarnas sysselsättning utanför lantbruket vid tre tidpunkter 1961, 1966 och 1971. Detta material gör det möjligt att dra vissa slutsatser om utvecklingen över tiden.

Lantbruksekonomiska samarbetsnämndens gruppering av företagen avser endast ett år nämligen 1973. Därför är det med detta material inte möjligt att dra några slutsatser om utvecklingen över tiden.

Diagram 24.1 Lantbruksföretagen och lantbrukarna fördelade efter beräknat arbetsbehov i lantbruket 1973 resp. brukarnas faktiska sysselsättning utanför lantbruket 1971.



I diagram 24.1 har en jämförelse gjorts mellan JU:s undersökning av brukarnas sysselsättning utanför lantbruket 1971 och lantbruksekonomiska samarbetsnämndens undersökning av det beräknade arbetsbehovet i lantbruket 1973. Företagarna (streckade staplar) har därvid liksom företagen delats in i tre grupper efter brukarnas faktiska sysselsättning utanför lantbruket resp. beräknat arbetsbehov i lantbruket.
Med hänsyn till att materialet är hämtat från olika källor med olika gränsdragning mellan grupperna och avser olika år är staplar, som representerar företag resp. företagare inte helt jämförbara. Materialet visar dock att det är så stora skillnader mellan antalet företag och antalet företagare att detta inte enbart kan bero på nyssnämnda skillnader i källmaterialet.

Antalet företag med ett beräknat arbetsbehov i jord- och skogsbruket mellan 400–1 800 timmar per år uppgår till 56 000. Antalet brukare med 400–1 200 timmars sysselsättning utanför lantbruket, vilka i huvudsak bör tillhöra denna grupp av företag, utgör däremot endast 13 000. Denna kategori av brukare har minskat under hela 1960-talet såväl i absoluta tal som relativt sett.

Det är således ett stort antal företag där den tekniska utvecklingen har lett till att arbetsbehovet på brukningsenheten enligt refererad undersökning kan beräknas till 400–1 800 timmar per år. En del av brukarna vid dessa företag skaffar sig ingen eller relativt liten sysselsättning (<400 timmar per år) utanför lantbruket. Detta framgår av att stapeln som visar antalet företagare med mindre än 400 timmars sysselsättning per år utanför lantbruket är avsevärt högre än antalet företag där arbetsbehovet beräknas uppgå till minst 1 800 timmar per år.

En del av brukarna på brukningsenheter med ett beräknat arbetsbehov mellan 400–1 800 timmar per år har sannolikt en heltidssysselsättning utanför lantbruket. Detta framgår av att antalet brukare, som arbetar mer än 1 200 timmar per år utanför det egna företaget är större än antalet företag med ett beräknat arbetsbehov mindre än 400 timmar per år.

Utredningen vill framhålla svårigheten i att uppskatta arbetsförbrukningen för framför allt företagaren och medhjälpande familjemedlemmar. Detta tillsammans med att materialet är några år gammalt gör att undersökningsresultatet endast får anses ge en grov bild av sysselsättningsförhållandena i lantbruket. Den följande sammanfattningen bör därför ses mot denna bakgrund.

- Hälften av företagen har ett beräknat arbetsbehov i jord- och skogsbruket på mer än 1 800 timmar per år, omfattar 75 % av åkerarealen och svarar för 86 % av jordbrukets totala saluproduktion. Av heltidslantbrukarna har allt fler skaffat sig någon mindre kompletterande sysselsättning (< 400 timmar per år) utanför lantbruket.
- Ca 40 % av företagen har ett beräknat arbetsbehov i jord- och skogsbruket mellan 400–1 800 timmar per år, omfattar 23 % av åkerarealen och svarar för 13 % av jordbrukets totala saluproduktion. De företagare[1], som närmast är att hänföra till denna grupp tycks sträva efter andra lösningar än att vara beroende av såväl lantbruket som sysselsättning utanför lantbruket. Vissa av dessa företagare accepterar att vara heltidslantbrukare även om full sysselsättning inte kan erhållas på brukningsenheten. Andra

[1] Här avses företagare som enligt JU:s undersökning har en sysselsättning utanför lantbruket omfattande 400–1 200 timmar per år.

strävar mot att öka sin sysselsättning på brukningsenheten medan en tredje grupp strävar mot full sysselsättning utanför lantbruket. Bland dem som i det statistiska materialet kan hänföras till heltidslantbrukare återfinns sannolikt en stor del av de lantbrukare som uppnått pensionsåldern.

- Ca 10 % av företagen har ett beräknat arbetsbehov i jord- och skogsbruket på mindre än 400 timmar per år, omfattar 2 % av åkerarealen och svarar för mindre än 1 % av jodbrukets totala saluproduktion. De företagare[1], som närmast är att hänföra till denna grupp av företag synes ha kvar lantbruket framför allt av andra skäl än försörjningsmässiga (såsom släktgård, önskemål om att bo på landet, låga bostadskostnader, fritidssysselsättning etc.). Bland dessa företagare torde även återfinnas en del som etablerar sig som lantbrukare men även i fortsättningen kommer att ha en heltidssysselsättning i annan verksamhet utanför lantbruket.

24.2.2 *Sysselsättningskriteriets betydelse för möjligheterna att erhålla statligt stöd*

Utredningens principiella bedömning av begreppet huvudsaklig sysselsättning är att företagarens efter normal effektivitet beräknade arbetsinsats i företaget skall uppgå till minst hälften av en normal årsarbetsinsats. Detta innebär inte att sysselsättningskriteriet alltid är uppfyllt om sökanden utför minst hälften av en normal årsarbetsinsats på den brukningsenhet som stödet avser. I det enskilda fallet är det den sysselsättning som framstår som den huvudsakliga och väsentliga för sökandens försörjning, som bör vara avgörande vid bedömning av om sysselsättningskriteriet är uppfyllt. En jordbrukare kan exempelvis ha en heltidstjänst utanför jordbruket och ändå utföra mer än hälften av en normal årsarbetsinsats i det egna företaget. I detta fall är det sysselsättningen utanför jordbruket som framstår som den huvudsakliga sysselsättningen. En jordbrukare som utför mer än hälften av en normal årsarbetsinsats såväl inom som utanför jordbruket bör anses uppfylla sysselsättningskriteriet om sysselsättningen utanför jordbruket är av mer tillfällig eller osäker art (exempelvis uppdragsverksamhet). I de fall familjemedlemmar driver jordbruket gemensamt skall sysselsättningskriteriet avse en av dem.

Vid företag där brukaren kan beräknas få full sysselsättning kommer sysselsättningskriteriet inte att ha någon betydelse vid en bedömning av om statligt stöd bör utgå. I den fortsatta redovisningen tas dessa företag därför inte upp till behandlig. I det följande behandlas endast företag där brukaren inte kan erhålla full sysselsättning.

De företag där brukaren inte har möjlighet att erhålla full sysselsättning i jord- och skogsbruket har som tidigare redovisats relativt liten betydelse för jordbruksproduktionen. Dessa företag som numerärt är en betydande grupp (hälften av samtliga brukningsenheter) medför från allmän synpunkt såväl nackdelar som fördelar.

Många av de företag där brukaren inte kan erhålla full sysselsättning behövs för rationaliseringsändamål. Från samhällets synpunkt får det anses vara en nackdel om sådana företag inte kan frigöras för strukturrationalisering. Detta torde framför allt gälla i samband med en generationsväxling.

[1]Här avses företagare som enligt JU:s undersökning har en sysselsättning utanför lantbruket omfattande mer än 1 200 timmar per år.

Från samhällets sida kan det vara en nackdel om en företagare inte kan få full sysselsättning på sitt företag och av denna anledning inte kan erhålla en tillfredsställande inkomst. Detta kan medföra behov av kompletterande insatser från samhällets sida för att förbättra brukarens inkomst. (Exempelvis ökad sysselsättning i form av beredskapsarbeten, ökad inkomst i form av låginkomstsatsning såsom leveranstillägg på mjölk och stöd till mindre smågrisproducenter).

Vissa av de företag, som det här är fråga om kan på kort sikt drivas utan att några större investeringar görs i byggnader och andra fasta anläggningar. Från samhällsekonomisk synpunkt kan det vara fördelaktigt att dessa anläggningar utnyttjas under deras återstående varaktighet.

Den sysselsättning, som dessa företag ger kan ha en positiv betydelse i sysselsättningssvaga områden. Lantbruket kan då utgöra basen för såväl boende som sysselsättning medan nödvändigt inkomsttillskott erhålls utanför lantbruket. I sådana områden torde dessa företag även bidraga till såväl landskapsvården som ett ökat serviceunderlag.

Från samhällets synpunkt kan, som redovisats ovan, dessa företag från vissa utgångspunkter medföra fördelar och från andra utgångspunkter nackdelar. För- resp. nackdelar med dessa företag kan i olika områden av landet framträda olika starkt beroende på framför allt förhållandena i området (exempelvis strukturförhållanden, sysselsättning och service) och beroende på i vilken situation företagaren befinner sig (exempelvis företagare på begränsat utvecklingsbara företag). Utredningen har vid utformningen av de kriterier och stödformer, som redovisats i kap. 23 försökt beakta detta.

I fortsättningen skall enbart sysselsättningskriteriets betydelse för den här gruppen av företag redovisas. Härvid belyses i vilka fall det är möjligt resp. inte möjligt att med hänsyn till sysselsättningskriteriet lämna statligt stöd.

Företag där sysselsättningskriteriet kan uppfyllas men där brukaren inte kan få full sysselsättning

Vid åtskilliga företag kan brukaren erhålla sin huvudsakliga sysselsättning i lantbruket men däremot inte full sysselsättning. Vid dessa företag, som resursmässigt i allmänhet är relativt små är sysselsättningskriteriet uppfyllt. I många fall torde inte de långsiktiga rationalitetskriterierna (struktur- lönsamhets- och likviditetskriterierna) vara uppfyllda vid dessa företag. Däremot kan rationalitetskriterierna vara uppfyllda på kort sikt, vilket innebär att företaget är att betrakta som begränsat utvecklingsbart. Vid bedömning av om rationalitetskriterierna är uppfyllda på kort sikt beaktas även möjligheterna till sysselsättning utanför lantbruket. Är en strukturrationalisering i området angelägen och sysselsättningsmöjligheterna utanför lantbruket goda kan, som utredningen redovisat i kap. 23, kravet på strukturrationalisering sättas högre än om sysselsättningsmöjligheterna utanför lantbruket är mindre goda.

I områden med mindre goda sysselsättningsmöjligheter utanför lantbruket finns det skäl, vilket utredningen tidigare har redovisat, att beakta detta i arbetet med jordbrukets rationalisering. I dessa områden är det i större utsträckning än i övriga delar av landet motiverat att underlätta för nuvarande brukare att kunna fortsätta med jordbruksproduktionen under sin

återstående yrkesverksamma tid. Dessa områden återfinns framför allt men inte enbart i norra Sverige.

Företag, som uppfyller rationalitetskriterierna på kort sikt kan erhålla lånegaranti för begränsade investeringar och i norra Sverige även bidrag. Något stöd till nyetablering har däremot inte föreslagits utgå annat än i form av övertagande av befintliga garantilån i de fall brukningsenheten inte behövs för strukturrationalisering.

För att rationalitetskriterierna skall kunna anses vara uppfyllda på kort sikt krävs bl. a. att brukaren skall kunna erhålla en inkomst som gör det möjligt att täcka godtagbara levnadskostnader. Kan denna inkomst inte erhållas från lantbruket på grund av att brukaren inte har full sysselsättning i företaget krävs kompletterande inkomst utanför företaget för att statligt stöd skall kunna utgå.

Bland företag tillhörande denna grupp kan även finnas företag, som efter lämplig investeringsåtgärd har förutsättningar att uppfylla rationalitetskriterierna på lång sikt. Statligt stöd i form av lånegaranti kan utgå till dessa företag till såväl rationaliseringsåtgärd som nyetablering. I norra Sverige kan även bidrag utgå till rationaliseringsåtgärd.

En speciell typ av företag, där sysselsättningskriteriet kan uppfyllas men där brukaren och anställd arbetskraft i vissa fall inte kan få full sysselsättning hela året, är de arealmässigt relativt stora företagen med enbart eller i huvudsak spannmålsodling.

Företag tillhörande denna grupp bör ha goda förutsättningar att uppfylla rationalitetskriterierna. Att genom arealutökning skapa förutsättningar för full sysselsättning hela året för insatt arbetskraft är vid ren spannmålsodling omöjligt, även om det totala arbetsbehovet koncentrerat till vissa perioder kan motsvara mer än en årsarbetare. En utbyggnad med animalieproduktion skulle i många fall vara en lämplig utvecklingsväg för dessa företag. Det begränsade marknadsutrymmet för animalieprodukter medför dock att en sådan utbyggnad inte alltid är möjlig. Därför måste man acceptera en viss förekomst av dessa företag, eftersom de har förutsättningar att bedriva en rationell vegetabilieproduktion. Har brukaren och även anställd arbetskraft möjlighet att under vinterhalvåret erhålla kompletterande sysselsättning i annan verksamhet kan detta från samhällets synpunkt vara fördelaktigt.

Dessa företag, som främst förekommer i södra och mellersta Sverige, kan enligt utredningens förslag erhålla statligt stöd i form av lånegaranti till såväl rationaliseringsåtgärd som nyetablering. I norra Sverige kan även bidrag utgå till rationaliseringsåtgärd. Har företaget anställd arbetskraft bör vid bedömning av ansökan om statligt stöd stor hänsyn tas till möjligheten att bereda den anställda arbetskraften sysselsättning hela året. En jämnare sysselsättning kan erhållas framför allt genom investeringar för animalieproduktion.

Företag där sysselsättningskriteriet inte kan uppfyllas

Företag där brukaren inte kan beräknas få en effektiv sysselsättning som motsvarar hälften av en normal årsarbetsinsats, är ofta små och torde ha relativt liten betydelse för brukarens försörjning. Brukarna av dessa företag torde *i områden med goda sysselsättningsmöjligheter utanför lantbruket* i all-

mänhet ha en heltidssysselsättning utanför det egna företaget. Motiven för att behålla brukningsenheten synes framför allt vara andra än försörjningsmässiga såsom släktgård, önskan att bo på landet, fritidssysselsättning etc. Bland dessa företagare torde även återfinnas en del som etablerar sig som lantbrukare, men även i fortsättningen kommer att ha kvar en heltidssysselsättning utanför lantbruket.

Vid dessa företag kan med nuvarande driftsinriktning statligt stöd inte komma i fråga, vare sig i form av lånegaranti eller bidrag, eftersom sysselsättningskriteriet inte är uppfyllt. Dessa företag torde dessutom endast i undantagsfall kunna uppfylla rationalitetskriterierna och torde i allmänhet behöva tas i anspråk för strukturrationalisering.

I vissa *områden med allmänt svaga förutsättningar för ett näringsliv* såsom Norrlands inland kan den här typen av företag inte fungera, eftersom möjlighet ofta saknas att erhålla en heltidssysselsättning utanför lantbruket. Om man i dessa områden vill behålla befolkningen måste de möjligheter till sysselsättning som områdets jord- och skogsbruk erbjuder tas till vara, samtidigt som det kan vara nödvändigt att främja möjligheterna till arbete utanför lantbruket. I dessa områden kan ett lantbruk ofta utgöra basen för en familjs sysselsättning och inkomst samtidigt som kompletterande sysselsättning utanför lantbruket erhålls. Statligt stöd till dessa företag har i utredningens förslag till rationaliseringsstödets utformning inte ansetts kunna motiveras av jordbrukspolitiska skäl. Därför finns det ingen anledning att diskutera sysselsättningskriteriet.

Om samhället vill stödja näringsliv m. m. i de områden det här är fråga om kan även ett stöd till jordbruket vara motiverat. Utredningen har därför föreslagit ett särskilt regionalpolitiskt jordbruksstöd. Syftet med detta stöd är att förbättra brukarnas sysselsättnings- och inkomstmöjligheter för att därigenom bidra till att befolkning och näringsliv kan behållas. Sysselsättnings- och rationalitetskriterierna har i dessa områden fått vika för andra kriterier. Företag belägna i de områden det här är fråga om kan därför erhålla statligt stöd i form av lånegaranti om det är fråga om nyetablering samt lånegaranti och bidrag om det är fråga om rationaliseringsåtgärd. En förutsättning för stöd är att åtgärden leder till förbättrade sysselsättningsmöjligheter för brukaren.

24.3 Sambandet jordbruk – landskapsvård

Även om en åkerareal av i stort sett nuvarande omfattning kommer att behållas måste man ändå räkna med att vissa marginella arealer kommer att tas ur produktion. Nedläggningen av åkermark förväntas dock under det närmaste decenniet bli mindre än vad som förutsågs i slutet av 1960-talet.

För att kartlägga behovet av landskapsvårdande åtgärder i framtiden har naturvårdsverket i samarbete med skogsstyrelsen och lantbruksstyrelsen utarbetat en översikt över mark som tagits ur jordbruksproduktionen och för vilken risk för igenväxning föreligger. Sammanfattningsvis konstateras att lågt räknat 20 000 ha odlingsmark av olika kategorier torde vara i behov av naturvårdande åtgärder varje år fram till 1985. Dessutom torde ca 40 000

ha av den areal som redan är tagen ur produktion vara värd att ställa i ordning.

Från och med 1972 har landskapsvård i odlingsbygd bedrivits såsom försöksverksamhet. Totalt har närmare 4 000 ha hittills varit föremål för landskapsvårdande åtgärder. Naturvårdsverket har i en rapport[1] 1975 ansett att det inte är motiverat att bygga upp någon särskild organisation eller finansieringsform för vård av det från naturvårdssynpunkt värdefulla odlingslandskapet. Från och med 1976/77 finansieras denna verksamhet från anslaget vård av naturreservat m. m.

Jordbruksutredningen anser att landskapsvårdande åtgärder som från allmän synpunkt är angelägna bör utföras på effektivast möjliga sätt. I många fall torde detta kunna ske genom att aktuella områden används för jordbruksproduktion.

Investeringar vid företag som i varierande omfattning bedriver landskapsvård i kombination med en rationell jordbruksproduktion kommer i allmänhet att utnyttjas för såväl den egentliga jordbruksdriften som de landskapsvårdande insatserna. Att bryta ut de investeringar i form av exempelvis byggnader och markanläggningar eller den del av en sådan investering som behövs enbart för de landskapsvårdande åtgärderna och finansiera denna del i särskild ordning anser utredningen inte vara rationellt. Investeringar, som helt eller delvis är förorsakade av den landskapsvårdande verksamheten bör vid denna typ av företag från stödsynpunkt behandlas på samma sätt som investeringar nödvändiga för en rationell jordbruksdrift. Vid en sådan bedömning bör ersättning från andra myndigheter i form av exempelvis direkta driftsbidrag avsedda för den landskapsvårdande insatsen betraktas som en intäkt i företaget.

I vissa fall kan det bli aktuellt med stöd till investeringar vid företag som bedrivs enbart av landskapsvårdsskäl. Sådana företag kan förekomma som heltidsföretag men framför allt som deltidsföretag. Dessa företag torde i de flesta fall vara belägna i områden med mycket svaga förutsättningar för jordbruksproduktion, men som av olika skäl anses vara värdefulla från landskapssynpunkt.

Skall landskapsvård bedrivas genom jordbruksdrift på från jordbrukssynpunkt svaga marker torde i allmänhet en extensiv djurhållning inriktad på betesdrift bli nödvändig. Företag av denna typ kommer som heltidsföretag att kräva ett betydande arealunderlag och kommer bl. a. av denna anledning att bli sällsynta. Det är angeläget att statligt stöd kan utgå till investeringar även vid denna typ av företag. Stöd till dessa företag bör dock inte bestridas av medel avsedda för jordbrukets rationalisering utan bör finansieras på annat sätt. Driftsbidrag och liknande bidrag från naturvårdsverket eller någon annan naturvårdande myndighet förutsätts kunna utgå även till verksamheten vid sådana företag.

De stödformer som utredningen föreslagit i kap. 23 kommer även att få effekt på landskapsvården. Detta gäller framför allt särskilt regionalpolitiskt jordbruksstöd, som är avsett att kunna utgå i områden med allmänt svaga förutsättningar för ett näringsliv. Även det föreslagna rationaliseringsstödet till begränsat utvecklingsbara företag kan i vissa fall förväntas få effekt på landskapsvården.

De föreslagna stödformerna jämte möjligheten att i vissa fall få stöd från

[1] Försöksverksamhet med landskapsvård i odlingsbygd. Statens naturvårdsverk PM 648.

andra myndigheter till landskapsvårdande åtgärder kommer direkt eller indirekt att i stort sett tillgodose behovet av stöd till landskapsvårdande åtgärder. Därför är det enligt utredningens mening inte särskilt angeläget att ytterligare bygga ut rationaliseringsstödet i landskapsvårdande syfte.

24.4 Markfrågan

Utredningen har inte gjort någon fullständig genomgång av markfrågan. Denna fråga behandlas av jordförvärvsutredningen. Utredningen vill ändå redovisa några av de problem som gör sig gällande i samband med markanskaffningen. Denna behandling är översiktlig och omfattar främst faktorer som påverkar prisutvecklingen på jordbruksfastigheter.

Prisstegringen på jordbruksfastigheter har under senare år varit snabbare än den allmänna prisstegringen. Kapital placerat i jordbruksfastigheter har således genom prisökningen i allmänhet ökat i realvärde.

Prisstegringen på jordbruksfastigheter anser utredningen kan härledas från ett flertal faktorer.

Inflationen gör det fördelaktigt att placera kapital i tillgångar som behåller sitt realvärde.

Prisstegringen på jordbruksprodukter kan åtminstone i de bättre jordbruksbygderna ha bidragit till den ökade efterfrågan på mark.

Nuvarande skatteregler. Vid överlåtelse av en fastighet är minst den del av prisstegringen, som beror på inflationen helt skattefri, vilket innebär en mycket god avkastning – jämfört med andra kapitalplaceringsalternativ. Under innehavstiden behöver inte hela det kapital som fastigheten representerar redovisas vid förmögenhetsbeskattningen eftersom taxeringsvärdet ligger till grund för förmögenhetsredovisningen. Bostadskostnader i form av avskrivning, underhåll etc. är avdragsgilla i deklarationen. Detta medför i de flesta fall en – jämfört med andra boendeformer – låg bostadskostnad.

Den stora efterfrågan och *de höga priserna på enfamiljshus* kan ha bidragit till prisökningen på jordbruksfastigheter. Det är troligt att de som köper mindre jordbruksfastigheter för i huvudsak bostadsändamål gör en jämförelse med priset för och boendekostnaden i en enfamiljsvilla, som kanske är den alternativa boendeformen.

Även andra faktorer torde ha påverkat efterfrågan på jordbruksfastigheter. Den *tekniska utvecklingen* har gjort det möjligt att med en viss arbetskraftsresurs sköta allt större arealer. *Kommuners och byggföretags förvärv av mark under framför allt 1960-talet har indirekt påverkat prisstegringen.* Säljaren vill ofta skaffa en ersättningsfastighet för att kunna fortsätta som jordbrukare. Av bl. a. skatteskäl har dessa säljare velat förvärva en ersättningsfastighet inom en relativt kort tid, vilket i en marknad med lågt utbud kan ha varit prisdrivande.

Prisökningen på skogsprodukter och *förädlingsföretagens efterfrågan på framför allt skogsfastigheter* torde under senare år ha påverkat priset på skogsfastigheter och skogsdelen i kombinerade jord- och skogsbruksföretag.

Att styra och kontrollera prisutvecklingen på jordbruksfastigheter så att den i framtiden avsevärt kommer att understiga den allmänna prisutveck-

lingen torde knappast vara möjligt, om man vill behålla nuvarande frihet i samband med försäljningen.

Utredningen har översiktligt diskuterat åtgärder, som skulle kunna minska efterfrågan och dämpa prisstegringen på jordbruksfastigheter. Utredningen har därvid konstaterat att frågan om att dämpa prisstegringen på jordbruksfastigheter är svår att lösa. Denna fråga bör närmast behandlas av den pågående jordförvärvsutredningen. Även om åtgärder kan vidtas som dämpar prisstegringen måste man ändå räkna med en fortsatt prisstegring. Detta innebär att nuvarande finansieringsproblem vid förvärv av en jordbruksfastighet framför allt i samband med nyetablering inte kan lösas med enbart prisdämpande åtgärder. Utredningen har därför, som redovisats i kap. 23, föreslagit en speciell låneform – lån med uppskjuten ränta – som syftar till att underlätta framför allt nyetableringen som lantbrukare. Låneformens konstruktion innebär att en del av de totala kapitalutgifterna omfördelas i tiden. Därigenom kan en nyetablerad jordbrukare klara en högre skuldsättning, vilket medför att behovet av eget kapital för att etablera sig som jordbrukare minskar.

24.5 Sammanfattning

- Det finns flera fördelar att anföra för det *kombinerade företaget jord och skog*. Kombinationen jord och skog möjliggör en jämnare sysselsättning över året, medför företagsekonomiska fördelar samt minskar risken för likviditetspåfrestningar i samband med dålig skörd eller annat oförutsett inkomstbortfall.
- Någon enhetlig definition av *deltidslantbruk* finns inte. Utredningens beskrivning av jordbrukarnas sysselsättningsförhållanden visar att den tekniska utvecklingen har medfört att vid cirka hälften av bruknings-enheterna kan inte brukaren beräknas få en effektiv sysselsättning motsvarande en normal årsarbetsinsats och vid drygt en fjärdedel av brukningsenheterna beräknas arbetsbehovet vara mindre än hälften av en normal årsarbetsinsats.
- *Landskapsvårdande åtgärder* torde i många fall utföras effektivast genom att aktuella områden används för jordbruksproduktion. Investeringar förorsakade av landskapsvård bedriven i kombination med en rationell jordbruksproduktion bör från stödsynpunkt behandlas på samma sätt som investeringar nödvändiga för jordbruksdriften.
- *Prisstegringen på jordbruksfastigheter* har under senare år varit snabbare än den allmänna prisstegringen. Prisstegringen på jordbruksfastigheter kan härledas från flera faktorer såsom inflationen, gällande beskattningsregler, prisökningen på jordbruks- och skogsprodukter etc. Åtgärder som skulle kunna dämpa prisstegringen kommer enligt utredningens bedömning att medföra åtskilliga problem.

25 Investeringssubventioner som alternativ till högre produktpriser

Enligt direktiven bör utredningen vid utformningen av jordbruksstödet även överväga en utbyggnad av investeringsstöd i form av investeringsbidrag eller andra investeringssubventioner. Enligt dep.chefens uttalande i direktiven skulle genom sådana åtgärder prisökningarna på jordbruksprodukter kunna begränsas.

Utredningen har vid sina överväganden utgått ifrån att investeringar i jordbruket i princip skall ske på samma sätt som i annan verksamhet. Det är den enskilde företagaren som med ledning av lönsamheten i olika produktionsgrenar avgör när och hur och i vilken produktionsgrenar en investering skall ske. Statens medverkan syftar till att underlätta för den enskilde att utföra från allmän synpunkt angelägna investeringar.

Vill man stimulera investeringsverksamheten bör det finnas behov av stimulansinsatser. Investeringsverksamheten kan stimuleras antingen genom höjda produktpriser eller med investeringsbidrag som sänker produktionskostnaden. Väljer man att stimulera investeringsverksamheten med bidrag blir bidraget i detta fallet ett alternativ till prisökning. Denna form av investeringsstöd som innebär en begränsning av den enskildes möjlighet att utan samhällets medverkan utföra investeringar har utredningen benämnt investeringssubventioner.[1]

25.1 Investeringssubventioner – motiv och effekter

Av stor betydelse för en jordbrukares investeringsvilja är förväntningar om den framtida lönsamheten i den produktionsgren som han har för avsikt att investera i. Ju större investeringar det är fråga om desto större torde kravet på en tillfredsställande och säker lönsamhet vara på grund av den ekonomiska risk, som en stor investering i allmänhet innebär. Under en period med stigande produktionskostnader kan en viss lönsamhet åstadkommas antingen genom en höjning av produktpriset eller genom en sänkning av produktionskostnaden genom exempelvis investeringssubventioner. Sänks produktionskostnaden genom att en investering till viss del finansieras med bidrag, minskar dessutom risken för att en jordbrukare som investerar skall göra en kapitalförlust.

Vad som med hänsyn till direktiven i detta sammanhang är av intresse

[1] Redovisas utförligare i Jordbrukets rationalisering. Rapport från 1972 års jordbruksutrednings rationaliseringsgrupp (Bilaga 3).

är om priset kan kombineras med investeringssubventioner på ett sådant sätt att de allmänna målen för jordbrukspolitiken kan uppnås till en samhällsekonomiskt lägre kostnad än om dessa mål enbart skall uppnås via produktpriset.

Jordbrukarna erhåller med nuvarande prisregleringssystem kompensation för ökade produktionskostnader genom prishöjningar på produkterna. Under en inflationsperiod leder detta till successivt ökande produktpriser. Alternativt skulle en viss del av kostnadskompensaionen kunna utgå i form av kostnadssänkande subventioner.

Vissa produktionsmedel såsom kraftfoder, handelsgödsel, utsäde m. m. kan bara användas i produktionen under ett år och betalas därför årligen. Reducering av denna typ av kostnader skulle kunna ske med produktionsmedelsbidrag. Utredningen har dock funnit att nackdelarna med produktionsmedelsbidrag torde vara större än fördelarna. Anläggningstillgångar används däremot i produktionen under flera år. Anskaffningskostnaden för exempelvis ekonomibyggnader och markanläggningar berör jordbrukaren först när en investering i denna typ av anläggning utförs. Detta skulle kunna motivera att den beräknade kostnadskompensationen, till den del den beror på ökade kostnader för anläggningstillgångar, utgår i form av investeringssubventioner.

Utredningen skall här redovisa hur investeringssubventioner kan kombineras med priset och vilka effekter som kan förväntas av en sådan kombination. För att konkretisera redovisningen används mjölkproduktionen som exempel. Anledningen till att den här frågan i första hand är av intresse att belysa för mjölkproduktionen är att denna produktionsgren befinner sig i en situation där en långvarig överskottssituation med låg investeringsaktivitet har förbytts i en situation med balans mellan produktion och konsumtion. Lönsamheten i mjölkproduktionen har under 1950- och 60-talen inte varit tillräcklig för att motivera en förnyelse av byggnadsbeståndet som motsvarar den genomsnittliga förslitningen. Den förbättrade lönsamheten i mjölkproduktionen har under 1970-talet medfört en ökad investeringsverksamhet, framför allt i form av om- och tillbyggnader av befintliga ladugårdar. På sikt torde investeringsverksamheten behöva öka ytterligare för att en mjölkproduktion motsvarande efterfrågan skall kunna upprätthållas.

Frågan blir därför om denna mjölkmängd kan produceras till en samhällsekonomiskt lägre kostnad om en del av den nödvändiga prisökningen ersätts med investeringssubventioner, och vilka omfördelningseffekter som i så fall erhålls.

I det följande belyses investeringssubventioner som alternativ till prisökningar dels med utgångspunkt från en kontinuerlig investeringsverksamhet och dels med utgångspunkt från en diskontinuerlig investeringsverksamhet.

Med en kontinuerlig investeringsverksamhet avses i det följande att byggnaderna ersätts i en takt, som motsvarar deras beräknade varaktighet. Förnyelsen av byggnadsbeståndet sker i allmänhet inte på detta sätt. Under vissa perioder är förnyelsetakten lägre och under andra perioder högre än vad som motsvarar byggnadernas genomsnittliga varaktighet. Detta investeringsförlopp benämns i det följande diskontinuerlig investeringsverksamhet.

Kontinuerlig förnyelse av byggnadsbeståndet

I det följande redovisas med ett exempel avseende investeringar i mjölkproduktionen effekten av investeringssubventioner. Utredningen har i exemplet utgått ifrån att det framöver behöver produceras ca 3 000 milj. kg mjölk per år och att det byggnadsbestånd, som behövs för denna mjölkproduktion ersätts i en kontinuerlig takt, som motsvarar förslitningen.

För att producera 3 000 milj. kg mjölk behövs ca 600 000 kor vid en avkastning på 5 000 kg mjölk per ko och år. Utredningen har dessutom antagit följande:

- Att återanskaffningsvärdet för en båsplats vid en viss tidpunkt är 15 000 kr.
- Att avskrivningen på ekonomibyggnader är 4 % av återanskaffningsvärdet. Denna avskrivning antas svara mot ekonomibyggnadernas ekonomiska livslängd.

Vid en senare tidpunkt har återanskaffningsvärdet för en båsplats stigit till 17 500 kr. Övriga produktionskostnader som inte berör byggnaden antas för enkelhetens skull vara oförändrade.

I detta exempel blir det enbart avskrivningskostnaden som är av intresse, eftersom eventuella investeringssubventioner förutsätts endast kunna utgå i samband med ny- och reinvesteringar men däremot inte till löpande underhållsåtgärder. Stigande underhållskostnader och räntekostnader förutsätts kompenseras via priset. Frågeställningen blir därför, vilket som ger den lägsta kostnaden för mjölkproduktionen

- om kompensation för högre avskrivningskostnader sker via mjölkpriset eller
- om kompensation för högre avskrivningskostnader sker genom investeringssubventioner.

Som tidigare nämnts förutsätts i detta exempel att byggnaderna i genomsnitt förslits med 4 % per år. Detta innebär att om jordbrukarna vid en senare tidpunkt skall kompenseras för ökade avskrivningskostnader via ett högre mjölkpris krävs i *prisalternativet* totalt

0,04	x	2 500	x	600 000	=	60 milj. kr.
Årlig avskrivning		Ökning av återanskaffningsvärdet/båsplats		Antal båsplatser		

Eftersom utredningen har räknat med att byggnaderna förbrukas med 4 % per år måste vid en kontinuerlig förnyelse av ekonomibyggnaderna 4 % av båsplatserna ersättas årligen. Detta innebär att om de jordbrukare, som investerar skall kompenseras för en högre investeringskostnad via investeringssubventioner krävs i *alternativet med investeringssubventioner* totalt

0,04	x	600 000	x	2 500	=	60 milj. kr.
Andel av byggnads-best. som årligen förnyas		Antal bås-platser		Ökning av återanskaff-ningsvärdet/ båsplats		

Det redovisade exemplet visar att vid en kontinuerlig förnyelse av byggnadsbeståndet blir kostnaden i de båda alternativen lika stor.

Vid en övergång från kompensation av kostnadsstegringen via prisökningar till investeringssubventioner kommer – vid en kontinuerlig förnyelse av byggnadsvolymen och de antaganden utredningen har gjort – kostnaden för mjölkproduktionen att bli oförändrad om produktiviteten i produktionen inte påverkas. För att investeringssubventioner skall vara motiverade från allmän synpunkt bör de, till en jämfört med kostnadskompensation via priset oförändrad kostnad, snabbare leda fram till en rationellare produktionsapparat. Vid en kontinuerlig förnyelse av byggnadsvolymen torde investeringssubventioner inte ge en sådan effekt vid en generell subventionering av investeringarna, vilket förutsätts i exemplet.

Som framgår av exemplet leder såväl kompensation via priset som kompensation i form av investeringssubventioner till en ökning av konsumentens kostnader för mjölken med 60 milj. kr. Alternativet med investeringssubventioner innebär därför inget annat än att jordbrukare som investerar omedelbart kompenseras för hela kostnadsökningen. Sker kompensationen via priset erhåller däremot samtliga jordbrukare kompensation för en högre årskostnad för avskrivning antingen de har investerat eller inte. Jordbrukare som producerar med befintliga resurser har i många fall en lägre produktionskostnad än de brukare som investerar. I vissa fall har befintliga äldre resurser dock en lägre produktivitet än motsvarande nya, vilket framför allt leder till högre arbetsförbrukning än vid produktion med motsvarande nya resurser.

Med de antaganden utredningen har gjort kommer ett system med investeringssubventioner att medföra en inkomstomfördelning mellan jordbrukare som inte investerar och jordbrukare som investerar. Dessutom kan, beroende på hur investeringssubventionerna finansieras, omfördelningseffekter mellan olika grupper av konsumenter erhållas. Däremot erhålls ingen omfördelningseffekt mellan jordbrukare och konsumenter.

Diskontinuerlig förnyelse av byggnadsbeståndet

I praktiken sker inte investeringarna kontinuerligt utan investeringsförloppet är mer eller mindre diskontinuerligt. Detta gäller inte minst inom mjölkproduktionen. Under 1950- och 1960-talen låg investeringsverksamheten på en låg nivå, beroende på att lönsamheten i mjölkproduktionen inte stimulerade till nyinvesteringar. Detta resulterade i en minskning av produktionen vilket överensstämde med produktionsmålsättningen.

Mjölkproduktionen torde f. n. ha i stort sett en från konsumtionssynpunkt lämplig nivå. För att bibehålla mjölkproduktionen vid denna nivå måste investeringsverksamheten på sikt öka. En förnyelse av byggnadsbeståndet behöver inte ske enbart genom nybyggnad. I många fall kan med fördel

befintligt byggnadsbestånd byggas om och byggas till. Detta medför att en rationell byggnad kan erhållas till en kostnad som är lägre än kostnaden för en ny byggnad.

Investeringar i form av ny-, till- eller ombyggnader medför ofta en lägre arbetsförbrukning i mjölkproduktionen, förbättring av stallmiljön, en bättre skötsel av djuren, högre avkastning per ko m. m. Detta leder tillsammans till en lägre produktionskostnad per kg mjölk genom ett bättre utnyttjande av såväl arbetskraft och byggnader som djur.

För att öka investeringsaktiviteten krävs ett högre mjölkpris eller lägre produktionskostnader så att lönsamheten i produktionen ökar. Frågan blir därför om mjölkproduktionen kommer att ske till en samhällsekonomiskt lägre kostnad om en del av den nödvändiga prisökningen ersätts med investeringssubventioner, och vilka omfördelningseffekter som i så fall erhålls.

Bidrag anses, vilket redovisats i kap. 23, ha en viss stimulanseffekt som medför en ökad investeringsaktivitet. Då bidraget dessutom kan ha en styreffekt ökas med bidrag samhällets möjligheter att i större utsträckning än med priset styra investeringarna. Förutsättningarna för en styrning är att investeringssubventionerna är selektiva. Eftersom investeringssubventioner är avsedda att åtminstone delvis ersätta prisökningar bör de för att kunna accepteras från jordbrukarnas synpunkt utgå till ett större antal jordbrukare. Detta skulle medföra att styreffekten med investeringssubventioner blir ringa.

Utredningen har funnit att investeringssubventioner som alternativ till prisökningar kan innebära fördelar från allmän synpunkt under följande förutsättningar:

- Att någon produktionsgren behöver stimuleras.
- Att investeringssubventioner leder till en högre investeringstakt än om motsvarande belopp skulle utgått via priset.
- Att investeringssubventioner görs selektiva och därmed får en styreffekt.

I ett diskontinuerligt system erhålls omfördelningseffekter av i stort sett samma slag som i ett kontinuerligt system. Priset per kg mjölk blir lägre för samtliga jordbrukare medan de som investerar på ett sådant sätt att vissa på förhand uppställda villkor är uppfyllda erhåller investeringssubventioner. Detta medför en inkomstomfördelning från jordbrukare som inte investerar till jordbrukare som investerar.

Finansiering av investeringssubventioner

Eftersom investeringssubventioner skall vara ett alternativ till prisökningar måste kostnadskompensationen via priset minska om investeringssubventioner införs. Finansieringen skulle kunna ske via budgeten, samtidigt som statens kostnader för livsmedelssubventionerna reduceras i motsvarande grad. Finansieringen kan illustreras med följande exempel varvid en jämförelse görs med kostnadskompensation via priset. Jordbrukarnas totala kostnadskompensation över en viss period antas vara 500 milj. kr., varav staten antas betala hälften och konsumenterna hälften. Av kostnadskompensationen antas vidare 50 milj. kr. utgöra kompensation för högre avskrivningskostnader på ekonomibyggnader.

Alt. 1 Kostnadskompensation via priset, milj. kr.
Alt. 2 Kostnadskompensation via pris- och investeringssubventioner, milj. kr.

	Kostnadskompensation		Summa
	Via priset	Investeringssubventioner	
Alternativ I			
Staten	250	–	250
Konsumenterna	250	–	250
Summa	500	–	500
Alternativ II			
Staten	200	50	250
Konsumenterna	250	–	250
Summa	450	50	500

25.2 Överväganden och förslag

Utredningen anser att det är i första hand mjölkproduktionen som skulle kunna komma i fråga för investeringssubventioner som alternativ till prisökningar eftersom

- investeringarna i byggnader för mjölkproduktion på sikt bedöms bör öka och
- byggnadskostnaderna har stor betydelse i mjölkproduktionen eftersom de utgör en relativt stor andel av den totala produktionskostnaden.

Av avgörande betydelse för ett eventuellt införande av investeringssubventioner som alternativ till prisökningar är dock hur mjölkproduktionen kan förväntas utvecklas och i vilken utsträckning investeringar i denna produktionsgren behöver stimuleras för att mjölkförsörjningen på sikt skall kunna klaras.

Tillgängliga undersökningar ger inget klart svar på den här frågan. Många små mjölkföretag kommer att försvinna de närmaste åren, men samtidigt sker ganska omfattande investeringar inte minst i form av ombyggnader vid övriga företag. Tillgängligt material tyder på att mjölkförsörjningen f. n. får anses som tillfredsställande. På litet längre sikt kan det däremot uppstå svårigheter att upprätthålla mjölkförsörjningen.

Beräkningar utförda vid lantbrukshögskolan, Svensk husdjursskötsel (SHS) och Jordbrukets utredningsinstitut tyder på att en viss realprisökning på mjölk torde vara nödvändig för att mjölkproduktionen skall kunna upprätthållas på i stort sett nuvarande nivå om inga andra åtgärder vidtas.

Även om det på sikt finns behov av en ökning av investeringarna i byggnader för mjölkproduktion motiverar nuvarande produktionsutveckling inte någon generell stimulans av investeringar i byggnader för mjölkproduktion. Produktionen har mellan 1971 och 1975 stigit från 2 865 till 3 115 milj.

kg. Utvecklingen bör dock följas med uppmärksamhet. Tenderar produktionen på nytt att minska kan stimulansåtgärder för att öka investeringsverksamheten i byggnader för mjölkproduktion bli nödvändiga.

Ett system med investeringssubventioner som alternativ till prisökningar konstruerat så att kostnaden för investeringssubventionerna avräknas från den kostnadskompensation som jordbrukarna är berättigade till har såväl fördelar som nackdelar. Vad som är fördel resp. nackdel är beroende av från vems synpunkt man ser systemet.

För att ett system med investeringssubventioner skall vara fördelaktigt från samhällets och konsumenternas synpunkt bör det vara flexibelt, vilket innebär att det skall kunna anpassas med hänsyn till behovet av att stimulera investeringsverksamheten. Det bör dessutom vara selektivt och i stort överensstämma med övrigt rationaliseringsstöd för att investeringsverksamheten skall kunna styras.

Från jordbrukarnas synpunkt bör systemet vara stabilt, vilket innebär att systemet bör finnas kvar oförändrat under relativt lång tid. Investeringssubventionerna bör dessutom utgå generellt med hänsyn till att de är ett alternativ till prisökningar.

Beaktas såväl jordbrukarnas som konsumenternas intressen vid utformningen av ett system med investeringssubventioner medför detta sådana modifieringar att de samhällsekonomiska fördelarna med systemet blir kraftigt reducerade.

Blir en stimulans av investeringsverksamheten i mjölkproduktionen på sikt nödvändig, anser utredningen att denna i stället bör åstadkommas med ett budgetfinansierat *investeringsbidrag*. Härigenom kan man erhålla ett investeringsstöd som överensstämmer med övrigt rationaliseringsstöd. Investeringsbidrag innebär att samhället på kort sikt betalar kostnaden för en från allmän synpunkt motiverad styrning av investeringsverksamheten. Ett investeringsbidrag kommer genom bidragets stimulanseffekt på investeringsverksamheten att leda till att prisnivån för mjölk blir lägre än vad som annars skulle ha blivit fallet. Ett sådant investeringsbidrag påverkar jordbrukarnas anskaffningskostnad för ekonomibyggnader och därmed också produktionskostnaden, som jordbrukarna i samband med prisöverläggningarna skall ha ersättning för. I vilken utsträckning ett sådant bidrag skall beaktas i samband med prisöverläggningarna har utredningen inte tagit ställning till.

Ett alternativ till investeringsbidrag är *räntesubventioner*. Ett system med räntesubventioner kan utformas så att ett – jämfört med investeringsbidrag – likvärdigt belopp betalas ut under ett antal år. Räntesubventioner torde knappast ha samma stimulanseffekt som ett direkt bidrag. Den omedelbara positiva effekt som ett investeringsbidrag har på en jordbrukares soliditet torde nämligen överväga de effekter som räntesubventioner kan få. Därigenom skulle räntesubventioner vara sämre än bidrag som stimulans- och styrmedel. Utredningen har därför inte funnit några skäl som talar för räntesubventioner.

25.3 Sammanfattning

- Vid en kontinuerlig förnyelse av byggnadsbeståndet kommer animalieproduktionen enligt utredningens bedömning inte att ske till en lägre samhällsekonomisk kostnad om en del av kostnadsökningen för byggnader kompenseras med investeringssubventioner i stället för prisökningar. Däremot åstadkommer man en inkomstomfördelning från jordbrukare som inte investerar till jordbrukare som investerar.
- I praktiken sker inte förnyelsen av byggnadsbeståndet kontinuerligt. Ett system med investeringssubventioner måste därför vara anpassat till en diskontinuerlig förnyelse av byggnadsbeståndet. Den stimulanseffekt som ett bidrag anses ha och den styreffekt som samhället kan erhålla med investeringssubventioner skulle – om det finns anledning att öka rationaliseringstakten i någon produktionsgren – kunna leda till en snabbare uppbyggnad av en rationellare produktionsapparat.
- Den produktionsgren som i första hand skulle kunna komma i fråga för investeringssubventioner är mjölkproduktionen. Tillgängliga undersökningar tyder dock på att det f. n. inte finns behov av stimulansåtgärder. På sikt kan dock sådana åtgärder bli nödvändiga. Därför bör utvecklingen följas med uppmärksamhet.
- Utredningen har inte funnit några övervägande skäl som talar för investeringssubventioner som ett generellt alternativ till prisökningar. Om en stimulans av investeringsverksamheten i mjölkproduktionen på sikt blir nödvändig bör denna åstadkommas med ett budgetfinansierat investeringsbidrag.

26 Regionalt jordbruksstöd

26.1 Produktions- och inkomstutvecklingen i norra Sverige under senare år[1]

Produktionsutvecklingen

I jordbrukspolitiken ingår redan ett av regionala skäl betingat statligt stöd till jordbruket i norra Sverige. Detta stöd som framför allt utgörs av investeringsstöd och prisstöd har ändrats och anpassats vid flera tillfällen för att underlätta jordbrukets rationalisering och för att göra det möjligt att upprätthålla en betydande jordbruksproduktion i de norra delarna av landet.

Investeringsstödet utökades 1971 till att omfatta även begränsat utvecklingsbara företag. Samma år ändrades villkoren för bidrag till inre rationalisering så att bidrag kan utgå till företag i norra Sverige även om den yttre rationaliseringen skett i form av tillarrendering av åker. Prisstödet utökades såväl 1971 som 1974.

För att belysa effekten av bl. a. de statliga insatserna redovisas produktions- och inkomstutvecklingen i norra Sverige[2] under senare år.

Norra Sveriges andel av totala åkerarealen i riket har minskat från 18,3 % 1969 till 17,6 % 1975. Under de tre senaste åren (1973–1975) har dock arealen åker i norra Sverige – liksom i landet som helhet – varit i stort sett konstant.

Strukturrationaliseringen har under perioden 1969–1975 gått snabbare i norra Sverige än i riket. De minsta brukningsenheterna har minskat i snabbare takt samtidigt som brukningsenheter med mer än 50 ha åker har ökat i snabbare takt än i riket. Ökningen av antalet företag med mer än 50 ha åker har i de fyra nordligaste länen framför allt varit ett resultat av SR-verksamheten. Medelarealen åker per företag i norra Sverige är fortfarande låg (14,7 ha 1975) jämfört med riket (22,6 ha 1975).

Medelarealen skog har ökat vid jordbruksföretag som har skog. Däremot har den totala skogsarealen som brukas i kombination med jordbruk minskat från 3,0 milj. ha 1969 till 2,4 milj. ha 1975. Detta torde bero på arrendeformens och då framför allt sidoarrendenas ökade betydelse. Av totala åkerarealen brukades 1969 24 % som arrende och 1975 35 %.

För riket som helhet har antalet kor, som framgår av tabell 26.1, ökat något efter 1971 medan en viss minskning har skett i norra Sverige. Antalet kor i norra Sverige var ungefär konstant under perioden 1971–1974. Därefter har en viss minskning skett.

Förändringarna i produktionsstrukturen för mjölk har i norra Sverige gått

[1] Utförligare uppgifter om produktions- och inkomstutvecklingen i norra Sverige redovisas i Jordbrukets rationalisering. Rapport från 1972 års jordbruksutrednings rationaliseringsgrupp (Bilaga 3).

[2] Avser S, W, X, Y, Z, AC och BD län.

Tabell 26.1 Antalet kor vid brukningsenheter med mer än 2 ha åker 1969, 1971 och 1975

Län	1969		1971		1975	
	Antal	Andel inom n:a Sverige, %	Antal	Andel inom n:a Sverige, %	Antal	Andel inom n:a Sverige, %
S	27 413	16,1	24 061	16,0	23 308	16,1
W	18 767	11,0	17 047	11,4	18 001	12,4
X	21 121	12,4	19 222	12,8	19 805	13,6
Y	24 659	14,5	21 625	14,4	20 142	13,9
Z	20 894	12,3	19 039	12,7	18 728	12,9
AC	38 379	22,5	32 849	21,9	30 132	20,7
BD	19 023	11,2	16 223	10,8	15 105	10,4
Norra Sverige	170 256	100,0	150 066	100,0	145 221	100,0
Riket	815 797		728 051		739 676	
Norra Sveriges andel av riket, %		20,9		20,6		19,6

Källor: Statistiksammanställning, 1976-01-14, LBS, Jordbruksstatistisk årsbok.

snabbare än i riket. Andelen företag med mer än 10 kor har fördubblats under perioden 1969–1975 medan motsvarande ökning för riket varit ca 50 %. Antalet företag med 25–49 kor har i norra Sverige mer än fördubblats, vilket till stor del torde vara ett resultat av SR-verksamheten. Antalet kor per besättning är dock fortfarande lägre i norra Sverige (8,0) än i riket (10,3).

Mjölkinvägningen vid mejerierna i norra Sverige har ökat från 582 milj. kg 1969 till 619 milj. kg 1975 efter en nedgång till 548 milj. kg år 1971. Ökningstakten har i Övre Norrland varit lägre än i övriga delar av norra Sverige. Även i riket som helhet har det skett en ökning av den vid mejerierna invägda mjölkmängden. Norra Sveriges andel av invägd mjölkmängd har ökat från 19,6 % 1969 till 20,5 % 1975. Den ökade andelen av mjölkinvägningen trots en minskad andel av koantalet beror bl. a. på att avkastningsökningen i stora delar av norra Sverige varit större än i övriga delar av landet. Medelavkastningen per ko och år är dock fortfarande lägre i norra Sverige (4 240 kg) än i riket (4 630 kg).

Norra Sverige har under perioden 1969–1975 ökat sin andel av köttproduktionen. Tillgängligt material tyder även på en ökad specialisering. År 1969 fanns i norra Sverige ca 2 000 företag och 1975 3 000 företag med andra nötkreatur än kor.

Antalet svin har i norra Sverige under perioden 1969–1975 ökat från ca 80 000 till ca 110 000. Ökningstakten har varit förhållandevis högre än för riket som helhet. Av totala svinbeståndet finns dock fortfarande endast ca 5 % i norra Sverige, huvudsakligen koncentrerat till Värmlands och Västerbottens län. Även inom svinproduktionen har det skett en förskjutning från mindre mot större företag. Svinföretagen är dock fortfarande i allmänhet små. Av norra Sveriges drygt 6 000 företag med svin har endast

10 % 25 svin eller mer. Motsvarande siffra för riket är ca 40 %.

Den förvärvsarbetande befolkningen inom jordbruk, skogsbruk m. m. har i norra Sverige minskat i snabbare takt än i riket. Andelen sysselsatta inom jordbruk, skogsbruk m. m. är i vissa delar av norra Sverige större än i landet i övrigt. I W, X, Y och BD län var 1975 ca 7 % av den förvärvsarbetande befolkningen sysselsatta inom jordbruk, skogsbruk m. m., i S och AC län ca 10 % och i Z län ca 15 %. I riket som helhet var motsvarande siffra 6,7 %.

Inkomstutvecklingen

Inkomstutvecklingen för jordbrukare i norra Sverige framgår av SCB:s deklarationsundersökningar. Det är med tillgängligt material svårt att dra några säkra slutsatser om inkomstutvecklingen i olika områden och för olika storleksgrupper av företag. Materialet tyder dock på att inkomstklyftan mellan jordbrukare i norra Sverige och i riket som helhet har minskat under början av 1970-talet.

Uppgifter om jordbrukarnas taxerade inkomster har hämtats ur SCB:s deklarationsundersökningar. I det följande redovisas uppgifter för riket samt för de tre nordligaste produktionsområdena jämte Gns-området.

Övre Norrland	Nö
Nedre Norrland	Nn
Mellersta Sveriges skogsbygder	Ssk
Götalands norra slättbygder	Gns

Nö och Nn samt vissa delar av Ssk tillhör SR-området. Gns har medtagits i redovisningen för att få ett jämförelseområde i mellersta Sverige.

Som basperiod för inkomstjämförelsen har använts ett genomsnitt för åren 1967–1969. Utvecklingen därefter belyses med en redovisning av inkomsten för åren 1971, 1973 och 1975.

Tabell 26.2 Sammanräknad inkomst (inkl. make/maka) kr. per brukningsenhet och relativa tal. Medeltal för samtliga brukningsenheter med mer än 2 ha åker

Område	1967–1969	1971	1973	1975
	Kr. per brukningsenhet			
Gns	21 213	26 192	30 549	49 599
Ssk	17 427	23 192	30 003	44 558
Nn	16 707	22 943	27 320	40 007
Nö	17 027	21 832	28 302	42 652
Riket	19 585	24 171	30 262	46 455
	Relativa tal			
Gns	108	108	101	107
Ssk	89	96	99	96
Nn	85	95	90	86
Nö	87	90	94	92
Riket	100	100	100	100

Källa: SCB:s deklarationsundersökningar.

Av tabell 26.2 framgår att under perioden 1967–1969 var den genomsnittliga inkomsten per brukningsenhet i de tre nordligaste produktionsområdena 20–25 % lägre än i Gns-området och 10–15 % lägre än genomsnittet för samtliga brukningsenheter i riket. Utvecklingen därefter visar att inkomstförhållandena i de tre nordligaste produktionsområdena har förbättrats jämfört med riket. I Ssk-området var inkomstnivån 1975 i det närmaste jämförbar med den som uppnås i genomsnitt i riket. I de två nordligaste produktionsområdena ligger inkomstnivån fortfarande ca 10 % under genomsnittet för riket.

Utförda analyser visar att de inkomstskillnader som redovisats i tabell 26.2 mellan de tre nordligaste produktionsområdena och såväl Gns-området som riket till stor del beror på skillnader i företagsstrukturen.

Inkomsten från mjölk och övriga animalieprodukter samt skogen har större betydelse i norra Sverige än i övriga delar av landet. I exempelvis Nö-området svarade 1975 animalieproduktionen och skogen för 65 resp. 22 % av den samlade bruttoinkomsten i lantbruket. Den under 1970-talet förbättrade skogskonjunkturen har medfört att skogens andel av den totala bruttoinkomsten i lantbruket har ökat.

Faktorer som påverkat produktions- och inkomstutvecklingen

Förändringen av utvecklingen i norra Sverige torde bero på flera faktorer. Animalieproduktionen och då framför allt mjölkproduktionen har stor betydelse för jordbrukarnas inkomster i norra Sverige. Prisutvecklingen för animalieprodukter har under 1970-talet varit gynnsammare än för vegetabilieprodukter. Avräkningsprisindex för animalier har under perioden 1970–1975 stigit med 54 % och för vegetabilier med 29 %.

Fr. o. m. den 1 juli 1974 utgår till mindre mjölkproducenter i hela landet ett leveranstillägg för mjölk. Tillägget som i de flesta mejeriområdena i norra Sverige berör 80–90 % av mjölkleverantörerna torde tillsammans med ökade möjligheter att lämna statligt investeringsstöd även till begränsat utvecklingsbara företag ha bidragit till att upprätthålla mjölkproduktionen.

Även uppgången i skogskonjunkturen under 1970-talet har gynnat det norrländska jordbruket, eftersom skogen framför allt vid de mindre företagen har stor betydelse för brukarfamiljens inkomst.

Det statliga investeringsstödet till jordbruket i norra Sverige har som framgår av tabell 26.3 ökat kraftigt under 1970-talet. Av beviljade bidrag avsåg 1975 62 % investeringar vid SR-företag, 24 % A-stöd (varav 20 procentenheter är att hänföra till företag som utökat arealen enbart genom arrende) och 14 % investeringar vid begränsat utvecklingsbara företag.

Byggnadsverksamheten i norra Sverige avser i huvudsak byggnader för mjölkproduktion. Antalet koplatser vartill statligt stöd har beviljats under perioden 1970–1975 är följande:

År	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Antal koplatser	1 824	2 955	5 864	5 437	5 172	4 565

Tabell 26.3 Statligt stöd till inre rationalisering i norra Sverige och i riket 1970–1975 (exkl. stöd till miljövårdande åtgärder), milj. kr

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
	Lånegarantier					
Norra Sverige	16,1	21,4	31,4	33,7	45,0	49,3
Riket	43,4	50,7	73,2	78,6	98,8	130,0
Norra Sveriges andel %	37	42	43	43	46	38
	Bidrag					
Norra Sverige	9,7	13,3	18,6	21,5	26,8	26,7
Riket	12,0	16,1	23,7	25,3	31,3	29,3
Norra Sveriges andel %	81	83	78	85	86	91

Källa: Lantbruksnämndernas verksamhetsstatistik.

Från och med den 1 juli 1973 granskas planerade om-, ny- och tillbyggnader av djurstallar från djurskyddssynpunkt. Uppgifter om antalet granskade koplatser och beviljat investeringsstöd för mjölkproduktion tyder på att statligt stöd har beviljats till 80–90 % av planerade koplatser.

Det särskilda pristillägget i norra Sverige har höjts såväl 1971 som 1974. Före 1971 varierade pristillägget för mjölk i de olika områdena mellan 1,4–10,4 öre/kg. Fr. o. m. 1974 är motsvarande tillägg 3,6–21 öre/kg.

Av det redovisade materialet framgår att ökningen av det statliga stödet till jordbruket i norra Sverige år 1971 har haft avsedd effekt. Den nedåtgående trenden i produktionsutvecklingen har kunnat brytas och jordbrukarnas inkomster har ökat. En viss resursminskning i form av åker och arbetskraft förekommer fortfarande. Däremot har investeringsverksamheten och produktionen av jordbruksprodukter ökat under 1970-talet.

Utvecklingen har inte varit enhetlig i hela norra Sverige utan variationer förekommer mellan olika områden. I framför allt Norrbottens län har arealnedläggningen varit kraftig även under 1970-talet. Minskningen har bromsats upp under 1973 även om den inte tycks ha upphört helt.

26.2 Skillnad i produktionskostnad vid jordbruksföretag i mellersta och norra Sverige 1975/76

Syftet med det nu utgående prisstödet till jordbruket i norra Sverige är bl. a. att höja lönsamheten inom jordbruket och därmed inkomsten för brukare av jord och skog till en nivå som är jämförbar med den för det mellansvenska jordbruket. Som underlag för bedömning av det framtida stödbehovet har, utöver den redovisade produktions- och inkomstutvecklingen, utförts beräkningar för att belysa skillnader i produktionskostnader för företag med likartad produktionsinriktning i norra och mellersta Sverige.

Syftet med beräkningarna är att med utgångspunkt från syntetiska kalkyler försöka bestämma skillnader i produktionskostnader till följd av naturliga, produktionstekniska och marknadsmässiga olikheter mellan områdena. Beräkningarna har utförts för ett antal typområden samt referensområden i

R och T län utvalda i samråd med resp. lantbruksnämnd. Bland typområdena återfinns de sex typområden som använts i en studie[1] rörande lönsamhet och utvecklingsmöjligheter för jordbruket i norra och mellersta Sverige, utförd i anslutning till Jordbruket i norra Sverige, SOU 1970:72.

För varje typområde och de båda referensområdena[2] i mellersta Sverige har beräkningar utförts för tre typföretag med

- kombinerad mjölk- och köttproduktion (besättningsstorlek 15 kor) eller
- slaktsvinsproduktion (besättningsstorlek 1 000 producerade svin/år) eller
- smågrisproduktion (besättningsstorlek 35 suggor).

Resultatet av beräkningarna redovisas i tabellerna 26.4–5. I tabellerna anges såväl nuvarande pristillägg i olika områden som beräknade skillnader i produktionskostnader jämfört med referensområdena i mellersta Sverige. De i tabell 26.4 använda områdesnumren återfinns på karten på s. 393.

Tabell 26.4 Särskilt pristillägg på mjölk i olika områden i norra Sverige samt beräknade skillnader i produktionskostnader jämfört med mellersta Sverige

Område	Särskilt pristillägg öre/kg gällande fr. o. m. den 1.7.1974	Beräknad skillnad i produktionskostnad 1975/76 öre/kg
1	21,0	20–30
2	17,0	15–20
3	15,0	15
4	8,6	15
5	3,6	10

Särskilt pristillägg på mjölk utgår dessutom till vissa jordbrukare i C, R, U och i de delar av P och T län som ej ingår i stödområde 5. Pristillägget till dessa jordbrukare är personligt och övergår inte till ny brukare.

Skillnaden i produktionskostnad för mjölk har för område 1 beräknats till 20–30 öre/kg. Den lägre siffran avser Härjedalen och den del av Gävleborgs län som ingår i område 1.

För område 2 har merkostnaden beräknats till 15–20 öre/kg mjölk. Den lägre siffran avser den del av Jämtlands län som ingår i område 2.

Skillnaden i produktionskostnad mellan olika områden i norra Sverige och mellersta Sverige beror framför allt på att den lägre avkastningen i växtodlingen i norra Sverige medför ett större arealbehov per producerad enhet. Det större arealbehovet medför totalt sett ett ökat arbets- och maskinbehov och därmed också en högre arbets- och maskinkostnad.

I tabell 26.5 redovisas nuvarande pristillägg på kött och fläsk (pristillägg på smågrisar utgår inte) samt beräknade skillnader i produktionskostnader för kött, fläsk och smågrisar. De i tabellen redovisade områdesnumren avser följande områden.

1 Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län.
2 Västernorrlands län.
3 Landskapet Hälsingland.
4 Värmlands och Kopparbergs län samt Gävleborgs län utom landskapet Hälsingland.

[1] Renborg U. och Lindqvist L.: Lönsamhet och utvecklingsmöjligheter för jordbruket i norra och mellersta Sverige. En jämförande företagsekonomisk studie, lantbrukshögskolan.

[2] För slaktsvins- och smågrisproduktion har beräkningar utförts för enbart ett av referensområdena.

Nuvarande områdesgränser för särskilt pris-tillägg på mjölk

Tabell 26.5 Särskilt pristillägg på kött och fläsk i olika områden i norra Sverige samt beräknade skillnader i produktionskostnad jämfört med mellersta Sverige för kött, fläsk och smågrisar.

Område	Särskilt pristillägg öre/kg gällande fr. o. m. den 1.7.1974		Beräknad skillnad i produktionskostnad 1975/76		
	Kött[a]	Fläsk	Kött öre/kg	Fläsk öre/kg	Smågrisar kr./sugga
1	135	30	150–300	30–90	420
2	100	20	150	30	250
3	55	10	150	30	215
4	20	0	100–150	10	100

[a]Avser kött från nöt och får.

Av den beräknade skillnaden i produktionskostnad för kött i område 1 avser det högre beloppet Norrbottens inland och det lägre beloppet större delen av Jämtlands län. För fläsk avser det högre beloppet Norrbottens län. För övriga delar av område 1 har skillnaden i produktionskostnad för fläsk beräknats till 30–40 öre/kg.

Orsaken till den högre produktionskostnaden i norra Sverige är för kött liksom tidigare har redovisats för mjölk främst högre arbets- och maskinkostnad och för fläsk- och smågrisproduktion högre foderpris.

En bedömning av den långsiktiga resurs- och produktionsutvecklingen fram till 1980 har gjorts av lantbruksstyrelsen.[1] Bedömningen grundar sig på den konstaterade utvecklingen under 1960-talet och början av 1970-talet. Vid bedömningen förutsattes att inga speciella jordbrukspolitiska åtgärder utöver de som gällde i början av 1973 vidtogs. Lönsamhetsrelationerna mellan olika produkter förutsattes vara oförändrade fram till 1980. Av lantbruksstyrelsens sammanställning framgår att man i norra Sverige väntade sig en fortsatt snabb nedläggning av åker och jordbruksföretag, dock något långsammare än under perioden 1961–1966. Antalet kor förväntades enligt samma bedömning minska från ca 150 000 år 1972 till ca 125 000 1980.

Produktionsutvecklingen i norra Sverige under första hälften av 1970-talet, vilken har redovisats i avsnitt 26.1 visar att den förväntade minskningen av åkerarealen och antalet kor överskattades 1973. Att produktionsutvecklingen har blivit annorlunda torde bero på flera faktorer, varav kan nämnas den förbättrade lönsamheten i mjölkproduktionen och ett ökat statligt stöd till jordbruket i norra Sverige.

Utredningen anser att den hittillsvarande utvecklingen visar att statliga stödinsatser till jordbruket i norra Sverige har varit nödvändiga för att upprätthålla en omfattande jordbruksproduktion i denna del av landet. Stödet har dock inte varit större än att rationaliseringsverksamheten inom jordbruket samtidigt har kunnat bedrivas. Eftersom en omfattande jordbruksproduktion enligt direktiven till utredningen även i fortsättningen skall upprätthållas i de norra delarna av landet är ett fortsatt statligt stöd till jordbruket i norra Sverige nödvändigt. Stödinsatserna bör lämpligen liksom hittills bestå av såväl investeringsstöd som prisstöd. Dessa stödinsatser är beroende av

[1] Analys av den sannolika utvecklingen inom lantbruket på längre sikt. PM 1973-11-19, Kungl. lantbruksstyrelsen.

varandra. En avvägning mellan de båda stödformerna bör ske bl. a. med hänsyn till hur skillnaden i produktionskostnad mellan olika områden fördelar sig på olika kostnadsslag såsom kostnad för byggnader, förnödenheter, etc. Villkoren för bidrag i det regionala rationaliseringsstödet har redovisats i kap. 23. Detta bidrag torde minst täcka skillnaden i byggnadskostnad mellan norra och mellersta Sverige. Enligt utredningens bedömning kommer medelsbehovet för statsbidrag till investeringar i norra Sverige att bli av ungefär samma storleksordning som nu, dvs. ca 30 milj. kr. per år. Om detta belopp, som i huvudsak kan förväntas gå till investeringar för mjölkproduktion, i stället skulle utgå i form av högre pristillägg på mjölk till samtliga producenter i norra Sverige skulle det innebära ca 5 öre/kg mjölk.

Skillnader i övriga produktionskostnader såsom arbetskostnad, maskinkostnad, förnödenheter m. m. motiverar ett pristillägg. Utformningen av villkoren för pristillägg bör inte grundas på enbart en typ av material. Det är angeläget att olika typer av material används såsom syntetiska beräkningar, beskrivning av den hittillsvarande utvecklingen etc.

26.3 Grunderna för prisstödets utformning till jordbruket i norra Sverige – överväganden och förslag

Geografisk avgränsning

Den gränsdragning mellan norra Sverige och övriga delar av landet som f. n. gäller för prisstöd till mjölk har utredningen mot bakgrund av det redovisade materialet funnit i stort sett lämplig. Det finns inga övervägande skäl som talar för en utvidgning av det område som bör omfattas av prisstödet. Det kan visserligen finnas områden i övriga delar av landet med högre produktionskostnader än i mellersta Sverige. I dessa områden är dock förutsättningarna i övrigt bättre för att näringsliv och sysselsättning skall kunna upprätthållas. Dessa områden torde dessutom vara relativt små, vilket skulle medföra svårigheter att administrera prisstödet. Den genomförda analysen och de utförda beräkningarna avseende skillnader i produktionskostnader tyder inte heller på att någon mer omfattande revidering av nuvarande områdesindelning skulle vara motiverad.

Områdesindelningen för prisstöd till kött och fläsk skulle i princip kunna vara densamma som för mjölk. Emellertid föreligger när det gäller slaktdjur betydligt större risk än för mjölk att stödbestämmelsernas syfte skulle kunna kringgås genom transport till från stödsynpunkt gynnsammare områden. Av denna anledning och även för att förenkla stödets administration bör gränserna mellan stödområdena liksom nu i huvudsak anpassas till slakteriområdesgränser. Det bör ankomma på statens jordbruksnämnd att göra de gränsjusteringar som kan vara motiverade vid eventuell ändring av slakteriområdesgränserna.

Den beräknade skillnaden i produktionskostnad är av samma storlek i område 2 och 3 både vad avser kött och fläsk, vilket talar för en sammanslagning av dessa områden. Ett mindre antal områden medför emellertid en större skillnad mellan pristilläggen i de olika områdena. Därmed torde också risken för transport av slaktdjur till ett från stödsynpunkt gynnsam-

mare område öka i gränstrakten mellan två områden. Bl. a. av denna anledning bör det även i fortsättningen finnas 4 områden för pristillägg på kött och fläsk.

De utförda beräkningarna tyder på att i stort sett samma områdesindelning som gäller för kött och fläsk skulle vara lämplig även för ett pristillägg på smågrisar. Pristillägg på smågrisar har hittills inte utgått.

Produkter som bör komma i fråga för prisstöd

Ett prisstöd till jordbruket i norra Sverige kan i första hand ses som en kompensation för de jämfört med mellersta Sverige högre produktionskostnaderna och bör därför utformas så att lönsamhetsrelationerna mellan olika produkter blir desamma som i mellersta Sverige.

Den produkt som i första hand bör komma i fråga för prisstöd är mjölken, eftersom mjölkproduktionen har så stor betydelse för jordbrukarnas sysselsättning och inkomst.

Köttproduktionen bedrivs ofta i kombination med mjölkproduktion, vilket i många fall är fördelaktigt för att utnyttja arbetskraft och sämre betesmarker. Köttproduktion från såväl nöt som får bör därför liksom nu omfattas av prisstödet.

Fläskproduktionen ger en relativt liten sysselsättning och bedrivs med relativt små vinstmarginaler. Den högre foderkostnaden i norra Sverige har därför stor betydelse för det ekonomiska utbytet i fläskproduktionen, vilket motiverar ett prisstöd även till fläskproduktionen.

Prisstöd har bl. a. av administrativa skäl inte utgått till smågrisproduktion. Flera skäl kan dock anföras för prisstöd även till smågrisar. Norra Sverige är ett underskottsområde vad gäller smågrisar. Genom en ökad smågrisproduktion kan transporten av smågrisar från mellersta Sverige minska vilket från djurhälsosynpunkt är fördelaktigt. Därigenom minskas även förmedlingskostnaden, som vid transporter till exempelvis Norrbottens län kan uppgå till 25 kr. per smågris. En ökad smågrisproduktion medför förbättrade sysselsättningsmöjligheter i jordbruket och ökar möjligheterna till en differentierad jordbruksproduktion i norra Sverige. Även beräknade skillnader i produktionskostnad mellan mellersta och norra Sverige tyder på att ett pristillägg är motiverat.

Mot ett pristillägg på smågrisar talar risken för överproduktion av fläsk. Norra Sverige har en relativt liten del av svinbeståndet (ca 5 %). Även en i förhållande till nuvarande svinbestånd kraftig ökning kommer därför att få relativt liten betydelse för den totala produktionen i landet. För att dämpa eventuella tendenser till produktion av smågrisar i stor skala är en begränsning av pristillägget till att avse högst 60 suggor per företag motiverad.

Prisstöd till getskötseln kan motiveras av flera skäl. Skall lönsamhetsrelationerna mellan olika produktionsgrenar bibehållas bör även getskötseln erhålla ett med andra produktionsgrenar jämförbart prisstöd. Getskötseln förekommer liksom rennäringen i stor utsträckning i norra Sveriges inland. Prisstöd utgår redan till rennäringen (se s. 398). Ett prisstöd till getskötseln kan vara motiverat även av denna anledning. Enligt uppgifter i lantbruksregistret (avser 1972) finns i norra Sverige, vid företag med mer än 2 ha

åker, 4 300 getter inkl. killingar varav 1 800 i Jämtlands län och 1 100 i Västernorrlands län. Uppgifter om getskötselns struktur och omfattning vid företag med mindre än 2 ha åker saknas.

Den enskilde producenten förädlar i allmänhet själv getmjölken och avsätter den i form av getost direkt till detaljhandeln. Detta gör att ett prisstöd till getskötseln inte kan administreras på samma sätt som pristillägget på mjölk. Av administrativa skäl bör prisstödet räknas om till ett belopp per get och utgå med samma belopp i hela norra Sverige.

Utredningen har även diskuterat behovet av prisstöd till potatis. Förutsättningarna för potatisodling i norra Sverige är förhållandevis gynnsamma. Därför finns det inga övervägande skäl som talar för ett prisstöd till denna produktionsgren.

Av administrativa skäl kan ett prisstöd utformat som ett stöd till enskilda produkter inte omfatta alla produktslag. Inkomsten från animalieproduktionen utgör i Nn- och Nö-områdena mer än 90 % av inkomsten från jordbruket. Ett pristillägg på mjölk, nöt- och fårkött och fläsk samt till smågrisproduktion och getskötsel kommer därför att vid fleratalet jordbruksföretag omfatta huvuddelen av de försålda jordbruksprodukterna.

Prisstödets storlek

Nuvarande pristillägg för mjölk synes vara väl avvägt både till sin storlek och mellan de olika områdena. Pristillägget är visserligen något lägre än beräknad skillnad i produktionskostnad. Vid en sådan jämförelse bör dock beaktas att nuvarande pristillägg hänför sig till 1974 års prisnivå medan beräknade skillnader i produktionskostnad hänför sig till 1975/76 års prisnivå. Dessutom påverkar ett investeringsbidrag utformat såsom föreslagits i kap. 23 produktionskostnaden. Ett 25-procentigt bidrag till en byggnadsinvestering motsvarar en reducering av den beräknade kostnadsskillnaden med ca 5 öre/kg mjölk.

Utredningen anser att en anpassning av pristilläggets storlek med hänsyn till det förändrade penningvärdet är motiverad. Vid en sådan justering bör, om inga större förskjutningar inträffar i kostnadsrelationerna mellan olika områden, nuvarande förhållanden mellan pristilläggets storlek i olika områden i stort sett kunna behållas.

Vid justering av pristillägget på kött bör tillägget i område 3 ökas förhållandevis mer än i de övriga områdena. För övriga områden torde pristillägget närmast behöva anpassas till det förändrade penningvärdet.

De synpunkter som framförts på pristillägget på kött överensstämmer med utredningens syn på pristillägget på fläsk. Något motiv för att införa pristillägg på fläsk i område 4 anser utredningen inte föreligger.

Som tidigare redovisats anser utredningen det vara motiverat att införa särskilt pristillägg på smågrisar. Ett särskilt pristillägg på smågrisar bör utgå med ett visst belopp per sugga. Därigenom erhåller både de som har integrerad smågris- och fläskproduktion och de som säljer smågrisarna prisstöd.

Vid fastställelse av pristilläggets storlek bör beaktas att en del av den högre produktionskostnaden i norra Sverige täcks av det tidigare diskuterade investeringsbidraget till byggnader. Man bör även beakta att det finns en viss risk för att man i anslutning till räkningstillfällena kan transportera

suggor och då framför allt utslagssuggor till ett från stödsynpunkt gynnsammare område om tillägget blir alltför stort. Dessa faktorer motiverar att pristillägget blir lägre än den beräknade skillnaden i produktionskostnad. Nuvarande pristillägg på fläsk utgör i stora delar av norra Sverige 50–75 % av den beräknade skillnaden i produktionskostnad. Ett pristillägg på smågrisar bör ligga på en i förhållande till den beräknade skillnaden i produktionskostnad likvärdig nivå. Pristillägget bör utgå med ett visst belopp per sugga och år. Pristillägget bör avse högst 60 suggor per företag och vara av följande storleksordning.

Område	Pristillägg kr/sugga
1	200–300
2	125–200
3	100–150
4	50– 75

Det totala prisstödet till smågrisproducenter kommer med dessa belopp att uppgå till ca 1,2–1,8 milj. kr. per år beräknat på det antal suggor som fanns 1975.

Prisstödet till getskötseln bör som tidigare nämnts utgå med ett belopp per get. Beräkningen av pristilläggets storlek bör grunda sig på pristillägget på mjölk i de områden som har störst betydelse för getskötseln. Med hänsyn till att marknaden för getost torde vara relativt begränsad bör pristillägget utformas så att det inte stimulerar till uppbyggnad av stora företag i bättre jordbruksbygder, och ej heller utgår till företagare för vilka getskötseln inte har någon större ekonomisk betydelse. En begränsning av pristillägget till att avse företag med minst 10 getter är därför motiverad. Pristillägget bör även begränsas till att avse högst 50 getter per företag. Med det pristillägg, som f. n. gäller för mjölk kommer pristillägget per get att uppgå till ca 100 kr. Den totala kostnaden för prisstöd till getskötseln har utredningen uppskattat till 300 000–400 000 kr. per år.

Prisstöd till rennäringen

Fr. o. m. 1973 utgår prisstöd även till rennäringen. Prisstödet utgår i form av särskilt pristillägg per slaktad och besiktigad ren. Pristillägget har ökat från 35 kr. 1973 till 47,50 kr. 1976. Pristillägget motsvarar ungefär det pristillägg per kg nötkött, som f. n. utgår inom de tre nordligaste länen. Enligt utredningens mening bör rennäringen i detta avseende behandlas analogt med jordbruksnäringen. Prisstödet till rennäringen bör därför anpassas med hänsyn till de förändringar som kan bli aktuella för prisstödet till nöt- och fårkött.

26.4 Sammanfattning

- Den nedåtgående trenden i produktionsutvecklingen i norra Sverige under 1960-talet har kunnat brytas. En viss resursminskning i form av åker och arbetskraft förekommer fortfarande. Däremot har investerings-

verksamheten och produktionen av jordbruksprodukter ökat under 1970-talet.

- Syntetiska beräkningar visar att produktionskostnaden är högre vid jordbruksföretag i norra Sverige än i mellersta Sverige. Detta jämte den hittillsvarande utvecklingen visar att statliga stödinsatser till jordbruket i norra Sverige är nödvändiga för att en omfattande jordbruksproduktion skall kunna upprätthållas i denna del av landet.
- Nuvarande områdesindelning för särskilt pristillägg på mjölk, kött och fläsk har utredningen funnit i stort sett lämplig. Justering av pristilläggens storlek med hänsyn till förändringen av penningvärdet anser utredningen är motiverad.
- Utredningen föreslår att prisstöd även skall utgå till smågrisproduktionen. Områdesindelningen bör vara densamma som för pristillägget på kött och fläsk.
- Utredningen föreslår dessutom prisstöd till getskötseln. Prisstödet bör utgå med ett belopp per get beräknat med utgångspunkt från pristillägget på mjölk i de områden som har störst betydelse för getskötseln.
- Rennäringen bör i detta avseende behandlas analogt med jordbruksnäringen. Prisstödet till rennäringen bör därför anpassas med hänsyn till de förändringar, som kan bli aktuella för prisstödet till nöt- och fårkött.

27 Styrning av animalieproduktionens utbyggnad

27.1 Hittillsvarande utveckling och behov av en styrning

Animalieproduktion i större skala förekommer framför allt inom fläsk-, ägg- och broilerproduktionen. Frågan om en styrning av animalieproduktionens fortsatta utbyggnad har därför begränsats till att avse dessa tre produktionsgrenar. En utförligare redovisning av hittillsvarande utveckling och möjligheter att styra den fortsatta utbyggnaden lämnas i Jordbrukets rationalisering, Rapport från 1972 års jordbruksutrednings rationaliseringsgrupp (Bilaga 3).

Svinproduktionen har under perioden 1968–1975 ökat från 3,4 till 3,8 milj. svin per år. Medelslaktvikten för all svinslakt har under samma period ökat från 70 till 75 kg, varför den totala fläskproduktionen har ökat i snabbare takt än vad ökningen av antalet svin anger. Den inhemska efterfrågan på fläsk motsvarade 1975 en produktion av ca 3,5 milj. svin per år.

Svinproduktionens struktur framgår av tabell 27.1. I tillgänglig officiell statistik över företagsstrukturen redovisas inte slaktsvinen separat. Eftersom suggor och galtar i huvudsak förekommer i små besättningar kan en någorlunda tillfredsställande bild av utvecklingen ändå erhållas genom att studera strukturutvecklingen för samtliga svinföretag. Av det totala antalet svin utgör drygt 10 % suggor och galtar.

Som framgår av tabell 27.1 har det skett en kraftig ökning av antalet företag med mer än 500 svin. Även de mycket stora företagen har som framgår av tabell 27.2 ökat kraftigt under senare år. Uppgifterna i tabell 27.2 grundar sig delvis på uppskattningar och är därför något osäkra. Produktionen vid de i tabellen redovisade företagen har för 1968 beräknats

Tabell 27.1 Antal företag med svin 1968 och 1975 grupperade efter besättningstorlek. Avser företag med mer än 2 ha åker

År	Besättningsstorlek, antal svin			Summa
	1–99	100–499	500–	
1968	67 827	3 734	376	71 937
1975	35 072	5 050	766	40 888

Källa: Jordbruksstatistisk årsbok.

till ca 450 000[1] slaktsvin och 1974 till ca 830 000[1] slaktsvin. En undersökning av strukturförhållandena inom svinproduktionen har utförts av lantbruksstyrelsen. Även denna undersökning visar en kraftig ökning av antalet större företag.

Tabell 27.2 Antalet företag som levererat mer än 3 000 slaktsvin 1968 och 1974

År	Årsleverans 1 000-tal[a]						Summa
	3–5	5–10	10–15	15–20	20–30	30–	
1968	42	19	4	2	2	0	69
1974	62	35	10	1	2	2	112

[a]Årsleveransen i en ren slaktsvinsbesättning motsvarar ca 2,5 gånger antalet svinplatser.

Källa: Slakteriförbundet.

Förhållandena inom fläskproduktionen kan sammanfattas på följande sätt:

- En förskjutning av svinproduktionen har skett inte enbart från mindre till större företag utan även regionalt från skogs- och mellanbygder till slättbygderna i framför allt södra Sverige.
- Svinhållningen är fortfarande i mycket stor utsträckning knuten till jordbruksföretagen. Antalet svin vid företag som har mindre än 2 ha åker uppgår till ca 80 000.
- Huvuddelen av de ekonomiska storleksfördelarna i slaktsvinsproduktionen uppnås med nuvarande teknik vid besättningsstorlekar mellan 500–1 000 slaktsvin per omgång.

Antalet *höns för äggproduktion* vid företag med mer än 2 ha åker har minskat från 5 milj. 1968 till 4,2 milj. 1975. Dessutom finns utanför jordbruket ca 200 företag med minst 1 000 höns. Antalet höns vid dessa företag uppgick 1975 till ca 1,6 milj. och har under senare år varit ungefär konstant.

Tabell 27.3 Antalet höns och företag med höns fördelade efter besättningsstorlek 1968 och 1975. Avser företag med mer än 2 ha åker

År	Besättningsstorlek, antal höns			Summa
	1–999	1 000–4 999	5 000–	
	Antal höns, 1 000-tal			
1968	3 557	935	559	5 051
1975	1 542	862	1 824	4 228
	Antal företag med höns			
1968	75 686	522	59	76 267
1975	37 168	419	159	37 746

Källa: Jordbruksstatistisk årsbok.

[1] Redovisad siffra för 1968 är något osäker och inte helt jämförbar med siffran för 1974.

Som framgår av tabell 27.3 har antalet företag med höns under perioden 1968–1975 minskat kraftigt. Minskning har framför allt skett av besättningar med mindre än 1 000 höns. Företag med mer än 5 000 höns har nästan tredubblats under perioden.

Förhållandena inom äggproduktionen kan sammanfattas på följande sätt:

- Äggproduktionen är regionalt sett jämnare fördelad än svinproduktionen även om det har skett en viss förskjutning mot södra och mellersta Sverige.
- Cirka en fjärdedel av antalet höns finns i besättningar vid företag med mindre än 2 ha åker. Denna andel har varit i stort sett oförändrad under senare år.
- Investeringar för äggproduktion sker numera i huvudsak vid besättningar med mer än 5 000 höns och i stort sett utan statligt stöd.
- Huvuddelen av de ekonomiska storleksfördelarna har uppnåtts vid besättningsstorleken 10 000 höns.

Uppbyggnaden av *broilerproduktionen* har skett under de senaste 20 åren, vilket också har påverkat produktionsgrenens struktur. Broilerproduktionen har varit en expanderande produktion där nya, stora och moderna byggnader har uppförts i takt med en ökad efterfrågan.

Produktionen har ökat från ca 23 milj. kg 1968 till ca 33 milj. kg 1975. Produktionsökningen följer ungefär konsumtionsökningen.

Den officiella statistiken vad avser antalet djur, företag m. m. är ganska knapphändig. Enligt SCB:s statistik uppgick antalet broiler i mars 1971 till ca 3,4 milj. och i mars 1973 till 4,4 milj.

Förhållandena inom broilerproduktionen kan sammanfattas på följande sätt:

- Broilerproduktionen sker i ett relativt litet antal men ganska stora besättningar.
- Mer än hälften av produktionen sker vid företag med mindre än 2 ha åker. Dessa företags andel av den totala produktionen tenderar relativt sett att minska.
- Investeringar i byggnader för broilerproduktion sker numera vid besättningar med mer än 5 000 broiler och i huvudsak utan statligt stöd.

För- och nackdelar med hittillsvarande utveckling

Utvecklingen inom fläsk- och äggproduktionen har inneburit att huvuddelen av produktionen har flyttats från mindre företag med en blandad djurhållning till dels medelstora företag av typ familjejordbruk med en specialiserad djurhållning som drivs i kombination med vegetabilieproduktion, dels ett relativt litet antal mycket stora animalieföretag. Denna utveckling har inneburit såväl fördelar som nackdelar. Vad som är fördel resp. nackdel kan vara beroende av från vems synpunkt man ser utvecklingen.

Från den enskilde producentens synpunkt har det hela tiden varit fördelaktigt att öka det enskilda företagets storlek. Även om man uppnår de flesta stordriftsfördelarna redan vid besättningsstorlekar mellan 500–1 000 slaktsvin per omgång eller 10 000 höns, så har det från företagsekonomisk

synpunkt i allmänhet varit fördelaktigt att ytterligare öka företagsstorleken genom att bygga fler djurstallar. Därigenom har den totala vinsten i företaget ökat. Samtidigt har det blivit lättare att skapa en jämn sysselsättning för arbetskraften.

Utvecklingen mot större företag har inneburit att ny teknik har utvecklats som har kunnat utnyttjas även i animalieproduktion vid familjejordbruk. Detta har från jordbruksnäringens synpunkt varit fördelaktigt. Utbyggnaden av de extremt stora företagen såväl inom som utom jordbruket har däremot inneburit en nackdel genom att ett litet antal företag tagit en stor del av ett begränsat expansionsutrymme.

Det bör i det här sammanhanget nämnas att man för vissa andra produktionsgrenar än de här diskuterade, nämligen mjölk- och smågrisproduktion, ger stöd till mindre producenter. Leveranstillägg för mjölk har under 1975/76 utgått med 93 milj. kr. och statligt stöd till mindre smågrisproducenter med ca 22 milj. kr. I den mån dessa tillägg leder till att man vid de mindre företagen ersätter resurser, som annars inte skulle ha ersatts, kommer tillgängligt expansionsutrymme för de utvecklingsbara företagen att begränsas och strukturrationaliseringen därigenom att bromsas upp.

Produktionsutrymmet för animalier är i stort sett begränsat till vad som konsumeras inom landet. En utbyggnad av de stora företagen, liksom en stimulans av animalieproduktionen vid företag som inte är arealmässigt utvecklingsbara, medför att produktionsutrymmet för utvecklingsbara företag blir mindre. Detta kan begränsa de utvecklingsbara företagens utbyggnadsmöjligheter och därmed få icke önskvärda samhällsekonomiska effekter.

Behov av styrning

Den hittillsvarande utvecklingen tyder på att det är framför allt inom svinproduktionen men även inom äggproduktionen som en styrning kan vara motiverad. Av de här redovisade produktionsgrenarna har svinproduktionen dels störst intresse från rationaliseringssynpunkt och dels störst ekonomisk betydelse. Enligt totalkalkylen för 1975/76 uppgår produktionsvärdet inom de redovisade produktionsgrenarna till följande belopp.

fläsk	1 850	milj. kr.
ägg	430	”
fjäderfä	210	”

Utvecklingen inom svinproduktionen har hittills karakteriserats av dels en ökning av produktionen från ca 240 milj. kg fläsk 1968 till ca 280 milj. kg 1975 och dels en förändring av produktionsstrukturen. Konsumtionen har under samma period ökat från ca 210 milj. kg till ca 260 milj. kg. Överskottet har måst avsättas på världsmarknaden till priser som oftast har varit förlustbringande. Fram till år 1985 väntas produktionen öka i snabbare takt än konsumtionen (se kap. 16).

Äggproduktionens värde är som tidigare redovisats avsevärt mindre än fläskproduktionens värde. Äggproduktionen har därför inte samma betydelse för jordbruket som fläskproduktionen. Möjligheterna att påverka äggpro-

duktionens struktur är dessutom – vid en jämförelse med fläskproduktionen – mindre eftersom en stor del av äggproduktionen redan sker vid större företag såväl inom som utanför jordbruket. En begränsning av de mycket stora företagens utbyggnad kommer därför att få relativt liten betydelse om man vill underlätta för utvecklingsbara företag att investera för äggproduktion. Dessa förhållanden gör att behovet av en styrning av äggproduktionen är mindre än för fläskproduktionen. Utvecklingen behöver dock följas med uppmärksamhet. Uppstår pristryckande överproduktion och ytterligare förskjutning av produktionen mot större företag och till vissa regioner kan en styrning även av äggproduktionen behöva övervägas.

Äggproduktionen har ökat från 100 milj. kg 1968 till 106 milj. kg 1975. Under samma period har konsumtionen ökat från 92 milj. kg till 102 milj. kg. Såväl produktionen som konsumtionen förväntas 1985 vara lika stor som under senare år. Detta innebär att ett visst överskott av ägg kommer att finnas även år 1985.

27.2 Mål och medel för en styrning av animalieproduktionen

En styrning av animalieproduktionen kan ske på kort sikt och på lång sikt. På kort sikt kan man exempelvis vilja styra produktionen med hänsyn till efterfrågan under olika tider på året. En styrning på lång sikt innebär däremot att det är fråga om att framför allt genom styrning av investeringsverksamheten påverka produktionskapacitet och produktionsstruktur. I det här sammanhanget är det en styrning på lång sikt som är av intresse. En styrning på kort sikt sker redan med prissättningens hjälp och för vissa produktionsgrenar även med slaktdjursavgifter. Denna avgift tas numera ut genom en reducering av pristillägget (se kap. 12).

Det finns motiv för att styra produktionsstrukturen så att det begränsade avsättningsutrymmet inte tas i anspråk för utbyggnad av de mycket stora företagen. Utvecklingsbara företag med otillräckliga arealresurser och vissa andra inte fullt utnyttjade resurser kan på grund av det låga markutbudet ha svårigheter att expandera genom att utöka arealunderlaget. Detta gör att man i stället strävar efter att expandera på animaliesidan för att företaget skall kunna utvecklas. En utbyggnad av animalieproduktionen vid dessa företag och vid företag som i mindre omfattning bedriver animalieproduktion kan, jämfört med en utbyggnad vid de mycket stora animalieproduktionsföretagen, från samhällets synpunkt vara fördelaktigt.

Vid spannmålsodlande kreaturslösa företag är det ofta svårt att bereda arbetskraften en jämn sysselsättning under hela året. Saknas alternativa möjligheter till sysselsättning såväl inom som utanför jordbruket kan animalieproduktionen bidra till att arbetskraften utnyttjas bättre.

Inom framför allt slaktsvinsproduktionen har utvecklingen lett till en regional obalans med en koncentration av produktionen till slättbygdsområdena i södra Sverige. Med hänsyn till bl. a. den omfattande spannmålsproduktion som sker i mellersta Sverige, borde en ökad andel av slaktsvinsproduktionen i detta område vara motiverad.

De produktionsgrenar som det kan vara motiverat att styra är som tidigare nämnts främst slaktsvinsproduktionen men även äggproduktionen. Med

nuvarande produktionsteknik faller styckkostnadskurvorna för fläsk- och äggproduktion relativt snabbt med stigande besättningsstorlek till en punkt som av lantbrukshögskolan har beräknats till ca 600 slaktsvin per omgång resp. 10 000 höns. Därefter uppvisar kurvorna ett visserligen fortsatt fallande men ändå ganska flackt förlopp. Eftersom en ytterligare utbyggnad av företagsstorleken påverkar produktionskostnaden relativt litet kan en begränsning av de större företagens utbyggnadsmöjligheter vara motiverad, om man därigenom kan uppnå en lägre kostnad för den totala livsmedelsproduktionen än vad som annars skulle varit fallet eller uppnå andra samhälleliga fördelar. En viss styrning av såväl slaktsvins- som äggproduktionen förekommer redan genom en restriktiv tillämpning av investeringsstödet till dessa produktionsgrenar.

Det kan även finnas andra skäl för att påverka strukturen än de här redovisade. De redovisade skälen torde dock vara de viktigaste. Därför kan man ställa upp följande mål för en styrning av animalieproduktionens utveckling.

- Styrning av den totala produktionskapaciteten så att besvärande överskottsproduktion undviks.
- Styrning av produktionskapaciteten så att befintliga resurser vid framför allt utvecklingsbara företag utnyttjas bättre.
- Styrning av produktionskapaciteten för att få bättre regional balans.

För att uppnå dessa mål kan olika medel användas. Eftersom en styrning framför allt är motiverad inom fläskproduktionen har de medel som utredningen tagit upp till behandling diskuterats med utgångspunkt från en styrning av denna produktionsgren. Vissa av styrmedlen torde kunna användas även för en styrning av äggproduktionen. De styrmedel som utredningen tagit upp till behandling är

priset,
slaktdjursavgift,
etableringsavgift,
etableringstillstånd,
investeringsstöd och
miljölagstiftningens tillämpning.

Priset

Med *generella prisåtgärder* är det möjligt att påverka den totala produktionskapaciteten. Däremot är det inte möjligt att påverka uppfyllelsen av de andra målen.

En återhållsamhet med prissättningen kommer framför allt att få effekt på nyinvesteringarna. De företag som vid en försämrad lönsamhetssituation har de bästa möjligheterna att ändå nyinvestera är välkonsoliderade företag, som tidigare haft en god lönsamhet och som har ett behov av att investera redan gjorda vinster i företaget. Dessa företag torde framför allt återfinnas bland de större och expansiva svinföretagen. En återhållsamhet med priset och därav följande begränsning av produktionen torde leda till att nyinvesteringar för slaktsvinsproduktion inte kommer till stånd vid jordbruk som tidigare inte har haft slaktsvinsproduktion. Åtskilliga av dessa företag skulle behöva bygga ut med slaktsvinsproduktion för att effektivt kunna

utnyttja befintliga resurser och då framför allt arbetskraften. En återhållsamhet med priset kan medföra att möjligheterna att utveckla dessa företag försvåras.

Differentieras priset efter produktionens omfattning vid det enskilda företaget kan man åstadkomma en lönsamhetssituation så att det enskilda företagets totala vinst inte ständigt ökar utan avtar om produktionen överskrider en viss storlek. Med ett differentierat pris kan den totala produktionskapaciteten påverkas samtidigt som produktionen kan styras till företag med outnyttjade resurser och med möjligheter att utvecklas.

Med en prisdifferentiering kan man även åstadkomma en regional styrning av produktionen. En viss regional differentiering av priset förekommer redan genom det särskilda pristillägg som utgår till bl. a. fläskproduktionen i norra Sverige.

Slaktdjursavgift

Med en *generell slaktdjursavgift*, som tas ut med samma belopp per kg fläsk oavsett produktionens storlek vid det enskilda företaget, kan man påverka den totala produktionskapaciteten. Däremot är det liksom med generella prisåtgärder inte möjligt att påverka uppfyllelsen av de andra målen. Effekten av en generell slaktdjursavgift torde bli densamma som med generella prisåtgärder.

Genom en *differentiering av slaktdjursavgiften* efter produktionens storlek vid det enskilda företaget kan produktionens fördelning på olika företagsstorlekar och regioner styras samtidigt som det är möjligt att påverka den totala produktionskapaciteten. En differentiering av slaktdjursavgiften kommer att få i stort sett samma effekter som en prisdifferentiering.

Etableringsavgift

Skillnaden mellan etableringsavgift och prisdifferentiering är att etableringsavgiften tas ut vid ett enda tillfälle nämligen vid etableringen medan en prisdifferentiering tas ut löpande så länge produktionen pågår. Ytterligare en skillnad är att en etableringsavgift endast kan tas ut av företag som nyetablerar eller utökar produktionen medan en prisdifferentiering kan omfatta såväl etablerade som planerade företag. Införandet av en etableringsavgift skulle innebära en fördel för redan etablerade företag som skulle omfattats av en etableringsavgift om det varit fråga om nyetablering. Med en etableringsavgift kan såväl den totala produktionskapaciteten, som dess fördelning på olika företagsstorlekar och regioner styras.

Etableringstillstånd

Etableringstillstånd för nyetableringar och investeringar för produktionsökning skulle medföra de bästa möjligheterna att på sikt uppnå de uppställda målen. Ett tillståndsförfarande kommer liksom en etableringsavgift inte att beröra redan etablerade företagare som inte gör investeringar för att utöka sin produktion.

Investeringsstöd

Investeringsstöd är ett styrmedel genom att stödet endast utgår till företag, som har förutsättningar att uppfylla målet för rationaliseringspolitiken. Genom en återhållsamhet med investeringsstödet kan den totala produktionskapaciteten i viss mån påverkas. Genom en differentiering av investeringsstödet, vilket redan förekommer, kan investeringar dessutom i viss utsträckning styras såväl regionalt som till företag med outnyttjade resurser.

Miljölagstiftningens tillämpning

Större djurstallar får enligt miljöskyddskungörelsen (SFS 1969:388) inte anläggas utan tillstånd av koncessionsnämnden eller dispens från länsstyrelsen från att söka sådant tillstånd.[1]. Om man vid prövningen enligt miljöskyddskungörelsen även beaktar om ett större djurstalls tillkomst är motiverat från jordbrukspolitisk synpunkt kan de större animalieföretagens utbyggnad begränsas. Därigenom kan tillgängligt produktionsutrymme i större utsträckning styras till företag med outnyttjade resurser.

27.3 Överväganden och förslag

Priset är det styrmedel, som under alla förhållanden måste vara med i bilden. Med priset kan man påverka den totala produktionskapaciteten. Med ett differentierat pris kan produktionskapaciteten dessutom styras till olika företag och regioner. Teoretiskt är en prisdifferentiering en ganska enkel metod för att styra produktionsstrukturen. Det praktiska genomförandet och kontrollen kan däremot vara svårare.

Slaktdjursavgifter fungerar på i princip samma sätt som en prissänkning och måste finnas kvar även i fortsättningen för att produktionskapaciteten skall kunna styras. Med en differentierad slakdjursavgift kan man även påverka produktionsstrukturen och produktionens regionala fördelning.

Med en etableringsavgift kan endast produktionens utbyggnad styras. En etableringsavgift skulle därför vara en fördel för redan etablerade större producenter.

En etableringskontroll i form av etableringstillstånd är ett ingrepp i nuvarande frihet att etablera sig som företagare. Rent principiella skäl talar därför mot en etableringskontroll. En sådan kontroll skulle sannolikt medföra en omfattande administration för att det skulle vara möjligt att avgöra vilka som bör investera för slaktsvinsproduktion. Detta skulle medföra irritation bland de enskilda jordbrukarna.

En differentiering av det statliga investeringsstödet, vilket redan förekommer, har en begränsad effekt på investeringsverksamheten. En differentiering av investeringsstödet får nämligen endast effekt på investeringar som planeras av brukare som är beroende av statligt stöd.

Miljölagstiftningen är inte något primärt jordbrukspolitiskt medel. Om man vid prövning av större djurstallar enligt miljöskyddskungörelsen även beaktar om en sådan anläggning är motiverad från jordbrukspolitisk synpunkt kan utbyggnaden av större animalieproduktionsföretag begränsas.

[1]Prövningen avser ladugård, stall eller annan anläggning för djur med utrymme för mer än 100 djurenheter (1 djurenhet = 1 fullvuxet nötkreatur, 2 ungnöt, 3 suggor, 10 slaktsvin, 10 pälsdjur eller 100 fjäderfän).

Enligt utredningens bedömning är en styrning av den totala produktionsvolymen liksom hittills nödvändig. Det finns även skäl som talar för en regional styrning och en styrning av produktionsstrukturen för att tillgänglig produktionsvolym skall kunna styras till företag som behöver utöka animalieproduktionen för att kunna utvecklas.

Någon form av etableringskontroll skulle medföra de bästa möjligheterna att på sikt styra slaktsvinsproduktionens utbyggnad. En sådan kontroll innebär som tidigare nämnts även nackdelar. Dessa nackdelar bedömer utredningen vara större än fördelarna.

De större animalieproduktionsföretagen expanderar ofta genom att utöka samtliga sina resurser. Under en period med besvärande överskott kan det därför vara motiverat att begränsa de större företagens utbyggnad genom att låta dessa företag stå för en större andel av exportkostnaden. Kostnaden för exporten bör liksom nu finansieras med en slaktdjursavgift för att den totala produktionen skall kunna begränsas. Slaktdjursavgiften bör dessutom, i motsats till vad som nu är fallet, kunna differentieras med hänsyn till företagsstorleken. Därigenom får de större företagen betala en större andel av exportkostnaden.

En differentiering av slaktdjursavgiften bör endast tillgripas då marknadssituationen för fläsk är sådan att det kan anses vara motiverat. De närmare villkoren för en differentiering bör utformas i samband med prisöverläggningarna varvid storleken av differentieringen och övriga villkor kommer att påverkas av den aktuella marknadssituationen. När marknadssituationen förbättras bör differentieringen omprövas eller upphöra.

En differentiering av slaktdjursavgiften kan illustreras med följande räkneexempel. Antag att kostnaden för exporten av fläsk under ett år uppgår till 150 milj. kr. och att fläskproduktionen under denna period uppgår till 3,75 milj. svin. Skall exportförlusten täckas med slaktdjursavgifter måste i genomsnitt 40 kr. per producerat svin tas ut.

Produktionen fördelar sig f. n. på olika besättningsstorlekar på ungefär följande sätt. Avser antal producerade slaktsvin per år, 1 000-tal.

Besättningsstorlek, antal producerade slaktsvin per år				Summa
< 1 000	1 000–3 000	3 000–5 000	> 5 000	
1 500	1 350	350	550	3 750

Det finns ca 1 000[1] producenter som producerar mer än 1 000 slaktsvin per år varav ca 110[1] producerar mer än 3 000 slaktsvin per år. En differentiering av slaktdjursavgiften bör endast avse den del av av produktionen som överstiger en viss storlek. Även de större producenterna kommer således att kunna leverera en viss kvantitet som inte omfattas av differentieringen. Sätts gränsen för en differentiering vid 1 000 producerade slaktsvin per år kommer de som producerar mer än 1 000 slaktsvin per år att kunna leverera sammanlagt ca 1 milj. slaktsvin som inte omfattas av differentieringen. Sätts gränsen för en differentiering i stället vid 3 000 producerade slaktsvin per år kommer de som producerar mer än 3 000 slaktsvin per år att kunna leverera ca 330 000 slaktsvin som inte omfattas av differentieringen.

[1] Siffrorna är något osäkra och baseras delvis på bedömningar.

Sätts gränsen för en differentiering vid 1 000 producerade slaktsvin per år och slaktdjursavgiften för produktion däröver till exempelvis 60 kr. per producerat svin kommer – som framgår av nedanstående uppställning – slaktdjursavgiften för övrig produktion att bli 30 kr. per producerat svin.

Slaktdjursavgift från produktion som omfattas av differentieringen	
1 250 000 svin X 60 kr.	= 75 milj. kr
Slaktdjursavgift från övrig produktion	
2 500 000 svin X 30 kr.	= 75 milj. kr
Summa slaktdjursavgifter	= 150 milj. kr

Sätts gränsen för en differentiering vid 3 000 producerade slaktsvin per år kommer slaktdjursavgiften för den svinproduktion som inte berörs av differentieringen att bli 36 kr., vilket bör jämföras med en genomsnittlig slaktdjursavgift på 40 kr. om differentiering inte tillämpas.

Vid en praktisk tillämpning kan differentieringen behöva göras trappstegsformad. Hur gränsdragningen bör ske har utredningen inte närmare övervägt. Gränsdragningen bör bli beroende av vad man vid förhandlingstillfället anser vara mest angeläget att uppnå.

Med nuvarande produktionsteknik faller styckkostnadskurvan för fläskproduktion relativt snabbt med stigande besättningsstorlek till en punkt som av lantbrukshögskolan har beräknats till ca 600 slaktsvin per omgång (ca 1 500 producerade slaktsvin per år). Vill man att differentieringen inte skall motverka att produktionen sker vid företag med låga produktionskostnader måste gränsen sättas relativt högt (exempelvis 3 000 producerade slaktsvin per år). En sådan differentiering kommer som framgår av exemplet, å andra sidan att få liten effekt om man vill minska små och medelstora företags andel av exportkostnaden. Det väsentligaste från styrsynpunkt är emellertid att man begränsar de större företagens utbyggnadsmöjligheter genom att man förändrar lönsamhetsrelationerna mellan olika företagsstorlekar. Skall de större företagens expansion kunna begränsas torde differentieringen få omfatta ganska långa tidsperioder.

Sätts gränsen för en differentiering relativt lågt (exempelvis 1 000 producerade slaktsvin per år) kan differentieringen komma att motverka att produktionen sker vid företag med förutsättningar att uppnå låga produktionskostnader. Som framgår av exemplet kommer differentieringen i detta fall att få större effekt om man vill omfördela kostnaden för exporten. Vill man motverka att företag över en viss storlek expanderar torde man även i detta fallet få räkna med att differentieringen omfattar ganska långa tidsperioder.

Ett hänsynstagande till de större företagens miljöolägenheter vid prövning av anläggning för djurhållning enligt miljöskyddskungörelsen anser utredningen vara motiverat. Nuvarande praxis vid en sådan prövning innebär att man i jordbruksbygder får acceptera vissa miljöolägenheter framför allt i form av lukt. Utredningen anser att man även i fortsättningen bör ha samma bedömning, då det är fråga om anläggning som är motiverad från jordbrukspolitisk synpunkt. Är anläggningen däremot inte motiverad från jordbrukspolitisk synpunkt bör miljöaspekten väga tyngre. En sådan avvägning kan få en jordbrukspolitisk effekt genom att framför allt de större

animalieföretagens utbyggnadsmöjligheter begränsas.

Beaktandet av de större företagens miljöolägenheter såsom här har diskuterats bör avse samtliga djurslag. Den effekt, som ett sådant hänsynstagande kan få kommer i realiteten att avse de djurslag och företag som förorsakar de största miljöolägenheterna nämligen större slaktsvins-, höns- och broilerbesättningar vid företag med ett i förhållande till djurhållningen litet arealunderlag.

Utbyggnaden av animalieproduktionen bör liksom hittills styras med investeringsstödet i den utsträckning det är möjligt.

Med de åtgärder som utredningen här har föreslagit kan produktionsutvecklingen styras mot de uppställda målen.

- Med pris och slaktdjursavgift kan den totala produktionsvolymen påverkas.
- Med differentierad slaktdjursavgift och differentierat investeringsstöd kan produktionsstrukturen och den regionala balansen påverkas.

Beaktas även om tillkomsten av ett större animalieproduktionsföretag är angeläget från jordbrukspolitisk synpunkt kan detta få en effekt på de större företagens utbyggnadsmöjligheter.

En stor del av äggproduktionen sker redan vid stora och vissa fall mycket stora företag såväl inom som utanför jordbruket. Att begränsa dessa företags utbyggnad kommer sannolikt att få relativt liten betydelse för de utvecklingsbara företagens möjligheter att investera för äggproduktion. Utredningen har därför inte diskuterat vilken effekt en styrning skulle kunna få på äggproduktionens struktur.

En begränsning av de större företagens utbyggnad kan ändå vara motiverad bl. a. av marknadsskäl. Om besvärande överskottsproblem uppstår på grund av en alltför snabb utbyggnad av större äggproduktionsföretag bör dessa företags utbyggnad kunna begränsas, exempelvis genom en särskild avgift per höna. I sammanhanget kan nämnas att i prop. 1976/77:94 har föreslagits att en slaktdjursavgift på fjäderfäkött skall kunna tas ut.

27.4 Sammanfattning

- Animalieproduktion i större skala förekommer framför allt inom fläsk- ägg- och broilerproduktionen. Den hittillsvarande utvecklingen tyder på att det är framför allt inom svinproduktionen men även inom äggproduktionen som en styrning kan vara motiverad.
- En styrning av den totala slaktsvinsproduktionen är liksom hittills nödvändig. De större företagen expanderar ofta genom att utöka samtliga sina resurser. Under en period med besvärande överskott kan det därför vara motiverat att begränsa de större företagens utbyggnad genom att låta dessa företag stå för en större andel av exportkostnaden. Utredningen föreslår därför att slaktdjursavgiften skall kunna differentieras.
- Utvecklingen inom äggproduktionen bör följas med uppmärksamhet. Om besvärande överskottsproblem uppstår på grund av en alltför snabb utbyggnad av större äggproduktionsföretag bör någon form av styrning övervägas.

- Utredningen anser även att man vid prövning av anläggning för djurhållning enligt miljöskyddskungörelsen bör beakta om tillkomsten av ett större animalieproduktionsföretag är angeläget från jordbrukspolitisk synpunkt.
- Utredningen anser även att de större företagens utbyggnad liksom hittills så långt möjligt bör styras med investeringsstödet.

V Särskilda yttranden

1. Av ledamoten Eric Enlund (fp)

Utredningen har vid sin bedömning av produktionsmålet även uppmärksammat det växande intresset för kost- och näringsfrågor.

Främst två motiv kan anföras för en ändring av kostvanorna. Det ena motivet är kostens inverkan på folkhälsan. Ledande näringsexperter anser att konsumtionen av socker och fett bör minska, att mättat fett bör ersättas av fleromättat samt att konsumtionen av främst grönsaker, frukt, potatis, fettfattiga mjölkprodukter, fisk och matbröd bör öka. Enligt min mening är det angeläget att sådana förändringar av kostvanorna eftersträvas.

Ett mera långsiktigt motiv för en minskning av animaliekonsumtionen och en ökning av vegetabiliekonsumtionen är, att en sådan omläggning av de rika ländernas kostvanor skulle minska det kalorislöseri, som bl. a. består i att stora mängder spannmål och närmare hälften av den totala fiskfångsten i världshaven utnyttjas som kreatursfoder, varigenom en stor del av kalorivärdet går förlorat.

Jag är medveten om att en omläggning mot ökad vegetabiliekonsumtion i i-länderna kan komma i konflikt med u-ländernas önskan om ökad export till i-länderna. Men i ett läge då samstämmiga bedömningar tyder på att antalet svältande människor under den närmaste tioårsperioden kommer att fördubblas och att den totala livsmedelsproduktionen kommer att vara otillräcklig, kan man inte bortse från kalorislöseriet som ett motiv för ändrade kostvanor i den rika världen.

Vid världslivsmedelskonferensen i Rom 1974 antogs på initiativ av de nordiska länderna en resolution om näringsfrågor och kosthåll. I denna erinras om behovet av förbättrad näringsstandard i alla länder och att nuvarande konsumtionsmönster i de rika länderna inte behöver vara någon förebild.

Livsmedelssubventionerna har i vårt land för närvarande en sådan utformning att animaliekonsumtionen stimuleras. Även om upplysning och information måste vara huvudmetod för att åstadkomma en önskvärd förändring av kostvanorna, bör enligt min mening önskemålet om näringsriktig och hälsofrämjande kost beaktas vid förändringar av livsmedelssubventionerna.

Sammanfattningsvis vill jag framhålla att en ändring av kostvanorna bör eftersträvas, främst i syfte att förbättra folkhälsan men också av hänsyn till livsmedelssituationen i världen.

2. Av ledamoten Per Israelsson (vpk)

1972 års jordbruksutredning har kommit fram till ställningstaganden bakom vilka samtliga partirepresentanter i utredningen står. Men ställningstagandena är allmänt hållna och tolkningen av deras innehåll kan därför komma att bli skiftande.

Jag har därför funnit det lämpligt att i ett särskilt yttrande fastlägga på vilka punkter – inom och utom utredningens direktivsram – jag som vänsterpartiet kommunisternas representant i utredningen särskilt vill trycka.

Sammanfattning

- Ett uthålligt jord- och skogsbruk uppehålles i Sverige samtidigt som dess störningar till miljön minimeras.
- Samhället måste på olika vägar, bl. a. genom prisregleringar och ökning av det samhällsägda markinnehavet, stoppa spekulationen i jordbruks- och skogsmark.
- Jordbruksjord som inte brukats på 10 år skall ovillkorligt kunna lösas in av samhället. Arrendatorer som brukat sin jord i 20 år skall ges rätt att, på för dem godtagbara villkor, förvärva den jord de brukar. De skall också garanteras rätt till den värdestegring som är en följd av deras egna satsningar.
- Familjejordbruket kan inte få vara den enda tänkbara formen för jordbruk. Samverkansformer, också på basplanet (producentkooperation), måste främjas och ordentlig information ges om stödmöjligheterna.
- Inkomstmålet för jordbrukspolitiken, som innebär inkomstmässig likställdhet med jämförbara grupper utanför jordbruket, måste byggas ut med ett socialt mål där jordbrukarna likställs också i vad gäller möjligheterna till sjukskrivning och semester. En allmän inriktning för jordbrukspolitiken, i vad gäller både inkomstmålet och det sociala målet, måste vara inkomstmässig och social utjämning mellan jordbrukare med stora och små jordbruk.
- För att främja både samverkansformer och jordbrukets allmänna utveckling bör samhället medverka genom upprättande av maskinstationer och tillskapande av samhällsägda mönsterjordbruk som samtidigt kan utgöra baser för fortbildning och forskning ute i de olika regionerna.
- Utredningen säger att lämplighet och inte tillgång på kapital skall avgöra då det gäller att förvärva jordbruksföretag. För att underlätta nyetablering föreslår utredningen lån med uppskjuten ränta. Skall inte denna viljeinriktning bara bli ett slag i luften måste en effektiv långivning kombineras med en aktiv mark- och prispolitik.
- Jordbruk måste, av regionalpolitiska skäl, uppehållas också i sådana områden av landet som har sämre förutsättningar. Mindre jordbruk ges möjlighet till genomgripande engångsförbättringar genom samhällets stöd.
- Utredningen har ansett det nödvändigt med samhällsinsyn i jordbruks-kooperationens verksamhet i ledet efter jordbrukaren. Men samhället måste också skaffa sig insyn i och kontroll av de multinationella livsmedelsföretagens verksamhet i Sverige med inriktning på samhälls- eller kooperativt övertagande.

- Jordbrukarnas kostnader för produktionsmedel skall ju inflationsskyddas. Konsumentpriserna på livsmedel kan därför direkt påverkas av produktionsmedelspriserna.
  Samhället måste därför skaffa sig insyn i och kontroll av de företag som levererar produktionsmedel till jordbruket. Utvisar insynen att det skulle vara en fördel med ett samhällsövertagande så bör ett sådant övervägas.
- Vpk krävde, redan före införandet av de nuvarande livsmedelssubventionerna, prisstopp och borttagande av mervärdeskatten på livsmedel. Införandet av prisstopp och subventioner på vissa baslivsmedel innebar en framgång för den linje vpk hävdat.
  Så länge som mervärdeskatten på livsmedel finns kvar kräver vpk att livsmedelssubventionerna skall höjas till en sådan volym att de innebär en restitution av livsmedelsmomsen.
- Utredningen uttalar att ett visst utrymme skall lämnas i den svenska jordbruksregleringen för import från u-länder. Jag anser det vara viktigt att detta utrymme verkligen uppehålles i framtiden. En uppenbar risk föreligger att detta importutrymme kan komma att krympas eller försvinna då det gäller import av socker från u-länder. Utvecklingen måste därför noga följas och åtgärder sättas in för att säkra u-ländernas importkvot till den svenska marknaden.

Ett uthålligt jord- och skogsbruk

För överskådlig tid är vi beroende av jord- och skogsbruk för vår försörjning. I en värld med växande befolkning och allt knappare resurser är det närmast en självklarhet att vi skall klara vår egen försörjning med livsmedel och även bidra till att lindra svält för andra folk.

Det är oansvarigt mot kommande generationer att snabbt införa metoder i jord- och skogsbruk, vars långsiktiga verkningar kan äventyra uthålligheten i försörjningen.

Därför bör återhållsamhet iakttas i fråga om användande av både handelsgödsel och kemiska bekämpningsmedel. Jord- och skogsbruk skall utgöra en del i ett kretslopp som kan stabiliseras i en ekologisk balans.

Lönarbetare och bönder

Min egen och vpk:s principiella hållning till jordens verkliga brukare, de arbetande bönderna, är helt klar. Oberoende av om de arbetande bönderna äger den jord de brukar eller ej, betraktar vi dem som arbetare utan att de samtidigt därför är lönarbetare.

Både lönarbetarna och de arbetande bönderna har ett gemensamt intresse av att bekämpa monopol och storfinans, som vill exploatera bägge dessa grupper. Vi menar att alla försök att spela ut lönarbetare och arbetande bönder mot varandra bara gynnar storfinansen.

Aktiv markpolitik

Som framkommit i utredningen har jordbruksjord blivit penningplaceringsobjekt med spekulation i realvärdestegring. Jordbruket kan inte förränta

de skyhöga spekulativa priserna på jordbruksmark. Det nödvändiggör en social markpolitik som aktivt ingriper mot spekulationen.

Åtgärder kan sättas in på två olika vägar. Dels kan samhället via en jordfond lösa in allt mera jordbruksmark som får stanna kvar i samhällets ägo och upplåtes till jordbrukare på för dem godtagbara villkor. Dels kan samhället genom en ny jordförvärvslagstiftning, där släktförvärvet inte kan få förbli någon slags helig ko, se till att bara lämpliga jordbrukare, som är beredda att bosätta sig vid och själva bruka jorden, får förvärva jordbruksjord. Priserna måste regleras till en nivå som jordbrukets avkastning kan bära.

Jordbruksjord som inte brukats på 10 år skall ovillkorligt kunna lösas in av samhället. Arrendatorer som brukat sin jord i 20 år skall ges rätt att, på för dem godtagbara villkor, kunna förvärva den jord de brukar. Arrendatorer skall också garanteras den värdestegring som kan vara en följd av deras egna satsningar.

Inte bara familjejordbruk utan också samverkansföretag

Familjejordbruket kan inte för framtiden få vara den enda form av jordbruksföretag som samhället skall stödja. Samverkansföretag, också på basplanet, måste främjas. En ordentlig information måste ges om stödmöjligheterna. I samverkansföretag underlättas möjligheterna att ge jordbrukarna en mera reglerad arbetstid och tillgång till avbytare vid sjukdom och för semester.

Samhällsägda maskinstationer och mönsterjordbruk som stöd till jordbrukets utveckling

För att främja jordbrukets allmänna utveckling och samverkansformer bör det, i olika delar av landet, upprättas maskinstationer som kan betjäna flera jordbruksföretag.

Samhällsägda mönsterjordbruk bör upprättas i landets olika regioner, för att utgöra baser för fortbildning och forskning inom jord- och skogsbruk med hänsynstagande till varje regions särskilda förutsättningar.

Den mest lämpade skall kunna bli jordbrukare

Priset på jordbruksfastigheter har drivits i höjden genom att dessa fastigheter blivit objekt för spekulation i realvärdestegring på placerat kapital.

Härigenom har kapitalinnehav, i stället för kunskaper och lämplighet, blivit utslagsgivande vid förvärv av jordbruksföretag. Utredningen har uppmärksammat detta problem och föreslagit låneformer som är avsedda att minska svårigheterna för de kapitalsvaga.

Men stoppas inte spekulationen i jordbruksfastigheter effektivt och tillämpas inte den nya långivningen på ett riktigt sätt riskeras att åtgärden blir ett slag i luften och förväntningarna om en förändring stannar vid fromma förhoppningar.

Samhället bör hjälpa småbrukare att genomföra engångsförbättringar

Utredningen förordar uppehållande av mindre jordbruk i områden med sämre förutsättningar av regionalpolitiska- och miljöskäl. För många småbrukare, särskilt i norra Sverige, skulle det vara till stor hjälp om de med samhällsstöd kunde genomföra genomgripande engångsförbättringar av sina småbruk i form av täckdikning m. m.

Dessa önskemål bör beaktas vid tillämpningen av de stödåtgärder som utredningen föreslår.

Kontrollera de multinationella företagen inom livsmedelsindustrin

Utredningen har framhållit behovet av insyn i förädlingsledet inom jordbrukskooperationen. Men behovet av insyn också i de multinationella företagens verksamhet på livsmedelsområdet i Sverige är uppenbart. Visar en sådan insyn att det finns motiv för samhället att gå in och överta dessa företag bör ett sådant övertagande övervägas.

Kontrollera företag som levererar produktionsmedel till jordbruket

Jordbrukets kostnader för inköp av produktionsmedel skall inflationsskyddas. Därmed får priserna vid dessa inköp en direkt inverkan på konsumentpriserna för livsmedel.

Samhället måste därför skaffa sig insyn i prissättningen på de produktionsmedel som jordbruket behöver köpa. Utredningen har visat hur andelen köpta produktionsmedel till jordbruket ökat under efterkrigstiden och nu blivit en tung post. Leder insynen till att ett samhällsövertagande av dessa företag skulle kunna leda till lägre priser så bör ett sådant övertagande övervägas.

Höj livsmedelssubventionerna till en sådan nivå att momsen på livsmedel restitueras

Utredningen förordar att nu gällande mellanprislinje på livsmedel mot konsument behålls. Det innebär att nuvarande livsmedelssubventioner blir kvar. Däremot uttalar inte utredningen någon bestämd mening om hur stora livsmedelssubventionerna lämpligen bör vara.

Vpk krävde, redan långt före införandet av de nuvarande livsmedelssubventionerna, prisstopp på livsmedel och borttagande av matmomsen. Införandet av prisstopp på vissa baslivsmedel kombinerat med subventioner innebar en framgång för vpk:s livsmedelspolitiska linje. Partiet har alternativt krävt borttagande av momsen på livsmedel eller restituering av livsmedelsmomsen via livsmedelssubventioner. Den senare metoden har, som utredningen visat, vissa fördelar ur fördelnings- och näringspolitisk synpunkt.

Så länge som momsen på livsmedel finns kvar kräver vpk att livsmedelssubventionerna höjs till en nivå som motsvarar intäkterna av livsmedelsmomsen och sålunda utgör en restituering av denna moms till konsumenterna.

3. Av ledamöterna Marta Lindberg, Sven Persson, Karl Rask och Åke Wictorsson (samtliga s) samt Per Israelsson (vpk)

Konsumentinflytande

Den svenska jordbrukspolitiken bygger på solidaritet och samverkan mellan konsumenter och producenter. Detta förutsätter att de åtaganden som konsumenterna och medborgarna gör för att garantera vår livsmedelsförsörjning och jordbrukarnas andel i standardutvecklingen verkligen kommer jordbrukarna till del och att åtagandena får som resultat livsmedel till rimliga priser för konsumenterna.

Av praktiska skäl måste prisstödet och livsmedelssubventionerna inkludera en viss del av förädlingsledet, mejerierna och slakterierna, även om numera kostnadskompensationen beräknas separat för jordbruksföretagen och för det primära förädlingsledet. Effektiviteten i systemet är beroende av effektiviteten i dessa förädlingsled och att inte stödet, inom integrerade förädlingsföretag, används att subventionera priserna i de förädlingsled som inte omfattas av prisregleringen. Regleringssystemet bör också så långt som möjligt vara konkurrensneutralt, dvs. inte hindra olika företag att få tillgång till råvaror på så långt möjligt lika villkor i fråga om priser och övriga leveransvillkor.

Det är angeläget att staten, som bärare av ett allmänt konsumentintresse, får ökade möjligheter till kontroll och insyn i dessa branscher. Därför bör som förordats i kap. 15 prisregleringsmyndigheten, statens jordbruksnämnd, företa marginal- och effektivitetsstudier samt tillsammans med pris- och konkurrensvårdande myndigheter övervaka pris- och leveransvillkoren.

Framväxten av en stark jordbrukskooperation har spelat en betydelsefull roll i uppbyggnaden av en effektiv jordbruksnäring och en rationell distribution och förädling på livsmedelsförsörjningens område.

Utvecklingen har lett till att förädlingsföretag ägda av producentkooperationen eller enskilda på många områden blivit helt dominerande. Detta gäller mejeriproduktionen och stärkelsen, för vilka produkter producentkooperationen har hela marknaden. Inom slakt av nöt och svin har man i dag 81 procent av marknaden och inom ägg- och spannmålshandeln har man över 70 procent av marknaden. Inom sockerproduktionen har ett enskilt företag hela produktionen och marknaden inom landet.

Kostnaderna för jordbrukets produktionsmedel, konstgödsel, foder och maskiner med tillbehör är av utomordentligt stor betydelse för kostnadsutvecklingen inom jordbruket. Kostnadsutvecklingen för dessa produktionsmedel bestämmer utvecklingen av produktionsmedelsprisindex, som styr den automatiska inflationskompensationen till jordbruket. En allt större del av marknaden för dessa produktionsmedel har kommit att behärskas av jordbrukskooperationen eller enskilda företag som arbetar med olika former av konkurrensbegränsningar. Under större delen av efterkrigstiden har kostnadsutvecklingen kunnat hållas tillbaka inom förädlingsledet genom omfattande storleksrationaliseringar inom mejerierna och slakterierna. Möjligheterna att fortsätta denna form av rationaliseringsverksamhet i framtiden torde vara mer begränsade, varför kraven på andra former av rationalisering och effektivisering kommer att öka, om kostnadsökningarna skall kunna motverkas.

Utvecklingen mot en allt större dominans av jordbrukarkooperationen eller enskilda monopolföretag i viktiga delar av det näringsliv jordbrukspolitiken omfattar aktualiserar en prövning av statens och konsumenternas möjligheter till insyn och inflytande inom denna verksamhet. Detta understryks av jordbruksregleringens komplicerade utbyggnad och svårigheterna att lösa informationsbehoven. En effektiv och slagkraftig jordbrukspolitik kräver en samverkan mellan olika grupper i samhället och förutsätter en allmän opinion som är informerad i sakförhållandena.

Under våren 1976 beslutade riksdagen om en utökning av det allmännas representation i statens jordbruksnämnd. Vi förutsätter att denna utökning kommer till stånd.

Vi noterar med tillfredsställelse att enighet har kunnat nås i utredningen om att konsumentdelegationens ställning bör förstärkas och att dess organisation bör bli föremål för nya överväganden. På samma sätt är det bra att frågan om konsumenternas insyn i förädlingsföretagen blir föremål för utredning. I detta sammanhang är det angeläget att betona att den kooperativa särarten inom jordbrukarkooperationens företag beaktas.

4. Av ledamöterna Karl Rask (s) och Åke Wictorsson (s)

Enligt vår mening har övertygande skäl inte anförts för införande av ett särskilt regionalt prisstöd för smågrisproduktion i norra Sverige (jfr kap. 24). Norra Sverige är visserligen ett underskottsområde för smågrisar men detta har inte hindrat, att antalet svin har ökat från 80 000 till 110 000 mellan åren 1969 och 1975. Denna ökning är starkare än för landet i övrigt. Denna ökade svinproduktion bör också kunna leda till en ökad produktion av smågrisar inte minst mot bakgrunden av kostnaderna för transporter av smågrisar från södra Sverige. Det sannolika resultatet av regionalt prisstöd till smågrisproduktionen i Norrland torde bli en ökning av det fläsköverskott, som inte kan avsättas inom landet utan får exporteras till lägre priser. För att öka smågrisproduktionen i norra Sverige bör ökade rådgivningsinsatser användas. Redan nu utgår f. ö. ett särskilt prisstöd till mindre smågrisproducenter i hela landet.

5. Av ledamoten Åke Wictorsson (s)

Ett stöd till getskötseln, som utredningen föreslagit (jfr kap. 24), kan vara berättigat inom områden där andra produktionsmöjligheter inom jordbruket saknas. I andra områden kan ett statligt stöd till denna driftsform innebära, att för annan produktion lämpliga markområden tas i anspråk för den relativt extensiva getskötseln. Förutom en lägre total produktion, kan detta leda till att bildandet av rationellare jordbruksenheter försvåras. Med hänsyn härtill bör ett stöd till getskötseln enbart ske inom ramen för det av utredningen föreslagna särskilda regionalpolitiska stödet för rationalisering. Därigenom kan en lämplig avgränsning ske av de områden, som inte lämpar sig för mera intensiv jordbruksproduktion, och där getskötseln kan vara en återstående möjlighet.

Mjölkproduktion av en storlek som tillgodoser det framtida konsumtionsbehovet kräver, som beräkningar av utredningen visar, en sannolik ökning av realpriserna på mjölk. För att motverka behovet av prisökningar för konsumenterna och för att främja en rationell mjölkproduktion bör investeringsverksamheten i mjölkproduktion på sikt främjas genom investeringsbidrag över budgeten när behov av att utöka mjölkproduktionen föreligger (jfr avsnitt 25.2). Då ett sådant investeringsstöd minskar jordbrukarnas anskaffningskostnader för ekonomibyggnader bör en motsvarande minskning av de kapitalkostnader som påverkar prisförhandlingarna ske. Därigenom kan mjölkpriset hållas lägre för konsumenterna.

KUNGL. BIBL.
10 MAJ 1977
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1977

Kronologisk förteckning

1. Totalförsvaret 1977–82. Fö.
2. Bilarbetstid. K.
3. Utbyggd regional näringspolitik. A.
4. Sjukvårdsavfall. Jo.
5. Kvinnlig tronföljd. Ju.
6. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 1. B.
7. Rätten till vapenfri tjänst. Fö.
8. Folkhögskolan 2. U.
9. Betygen i skolan. U.
10. Utrikeshandelsstatistiken. E.
11. Forskning om massmedier. U.
12. Kommunal och enskild väghållning. K.
13. Sveriges samarbete med u-länderna. Ud.
14. Sveriges samarbete med u-länderna. Bilagor. Ud.
15. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. I.
16. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. Bilagor. I.
17. Översyn av jordbrukspolitiken. Jo.

Statens offentliga utredningar 1977

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Kvinnlig tronföljd. [5]

Utrikesdepartementet

Biståndspolitiska utredningen. 1. Sveriges samarbete med u-länderna. [13] 2. Sveriges samarbete med u-länderna. Bilagor. [14]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret 1977–82. [1]
Rätten till vapenfri tjänst. [7]

Kommunikationsdepartementet

Bilarbetstid. [2]
Kommunal och enskild väghållning. [12]

Budgetdepartementet

Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 1. [6]

Utbildningsdepartementet

Folkhögskolan 2. [8]
Betygen i skolan. [9]
Forskning om massmedier. [11]

Jordbruksdepartementet

Sjukvårdsavfall. [4]
Översyn av jordbrukspolitiken. [17]

Arbetsmarknadsdepartementet

Utbyggd regional näringspolitik. [3]

Industridepartementet

Handelsstålsutredningen. 1. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. [15] 2. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. Bilagor. [16]

Ekonomidepartementet

Utrikeshandelsstatistiken. [10]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-03368-2
ISSN 375-250-X