

Förslag 1979/80: 17

Riksdagens revisorers förslag angående jordbruksprisregleringen och regleringsföreningarna

1980-06-06

Till riksdagen

Inledning

Ett väsentligt led i den svenska jordbrukspolitiken är det prisstöd som ges jordbruket i form av ett gränsskydd som vid behov kompletteras med marknadsreglerande åtgärder. Gränsskyddet utgörs i princip av ett system med införselavgifter på jordbruksprodukter vid import, medan de marknadsreglerande åtgärderna avser omhändertagande av uppkommande inhemskt överskott av sådana produkter. De senare åtgärderna handhas av statens jordbruksnämnd (JN) och av särskilt bildade regleringsföreningar.

Mot bakgrunden av de betydande belopp som jordbruksprisregleringen arbetar med har revisorerna beslutat att granska dispositionen av de vid regleringen inflytande avgifterna och de därvid tillämpade administrativa formerna. Huvudvikten har lagts vid JN:s och regleringsföreningarnas arbetsuppgifter.

Som ett led i granskningen har upprättats en granskningspromemoria (nr 4/1979) Jordbruksprisregleringen och regleringsföreningarna. Promemorian har i sedvanlig ordning remissbehandlats. Sammanfattningar av promemorian och av remissyttrandena har fogats till denna skrivelse som bilagor (bilaga 1 och 2).¹

Bakgrund

Utgångspunkten för granskningen har varit de övergripande jordbrukspolitiska mål som satts av riksdagen, senast år 1977, i form av inkomst-, produktions- och effektivitetsmål. En genomgång har gjorts av hur de jordbrukspolitiska målen uppnås med hjälp av jordbruksprisregleringen.

Nämnda centrala mål i jordbrukspolitiken har för olika perioder getts skiftande formuleringar och olika inbördes tyngd. Hittills har följande medel använts för att förverkliga målen. nämligen

- pris- och marknadsreglering, varigenom de inhemska produktpriserna kan hållas på en högre nivå än priserna på den internationella marknaden (prisstöd)

¹ Promemorian och remissyttrandena överlämnas till vederbörande utskott. Arendet har handlagts på 3:e rev.avd. och förberetts av 1:a utredningsenheten. Utredare: Susanne Gaje.

- statliga åtgärder som påverkar rationaliseringsutvecklingen (rådgivning, utbildning och finansieringsstöd)
- markpolitisk lagstiftning och
- arbetsmarknadspolitiska åtgärder (avgångsvederlag, arbetslöshetserättning m. m.).

Den genomförda granskningen har i första hand avsett pris- och marknadsregleringen. Enligt det nu gällande jordbrukspolitiska beslutet måste det svenska jordbruket även i fortsättningen få ett prisstöd om de antagna målen skall kunna uppnås. Detta stöd ges i form av ett gränsskydd som vid behov kompletteras med marknadsreglerande åtgärder, främst lagring och export av överskott. I viss utsträckning utgår stödet även i form av särskilda pristillägg finansierade med statliga medel.

Pris- och marknadsregleringen handläggs på den statliga sidan av JN som central myndighet. De rena marknadsreglerande åtgärderna handhas till övervägande delen av särskilt bildade regleringsföreningar. För perioden den 1 juli 1977–den 30 juni 1978 uppgick dessa föreningsars totala kostnader för verksamheten (exkl. sockerhandeln) till närmare 5,3 miljarder kronor, varav posten utjämningsbidrag på mejerisidan utgjorde ca 3,2 miljarder kronor. Nettokostnaderna för att ta hand om överskotten av jordbruksprodukter uppgick till i det närmaste 0,9 miljarder kronor.

Resultatet av granskningen

Inom jordbruksprisregleringen finns följande intressegrupper representerade, nämligen staten, jordbrukarna med jordbrukets förädlingsindustrier, livsmedelsindustrin, handeln och konsumenterna. De statliga intressena inriktas främst på att de jordbrukspolitiska målen skall uppnås, medan övriga intressenter envar på sitt håll strävar efter att, förutom att nå de allmänna målen, även bevaka sina speciella intressen.

Granskningen har avgränsats till att i första hand avse inkomstmålets uppnående och den har koncentrerats till statsmakternas möjligheter att styra den prisreglerande verksamheten. De olika intressegruppernas representation i regleringsföreningarna och deras möjligheter att följa och påverka verksamheten där har vidare undersökts. I övrigt har JN:s och regleringsföreningarnas roll inom jordbruksprisregleringen granskats. Som framgår av det följande har det inte funnits möjligheter att konkret bedöma resultatet av regleringsverksamheten vare sig på kort eller lång sikt.

Styrning av prisregleringen från statens sida kan genomföras efter i princip två linjer. Antingen kan s. k. målstyrning tillämpas, vilket innebär att de politiskt beslutande organen preciserar slutresultatet för verksamheten och att de verkställande organen (JN och regleringsföreningarna) själva utformar regelsystem m. m. för att uppnå specificerade slutresultat. Uppnådda resultat jämförs sedan mot uppställda mål. Eller också kan stats-

makterna tillämpa en noggrann styrning, insyn och kontroll av verksamheten, varvid också slutresultaten i viss utsträckning förutsägs.

Vid granskningen har konstaterats att några allvarigare erinringar inte synes kunna riktas mot utformningen av regleringsverksamheten i stort. Från remissinstansernas sida har inte anförts någon avvikande mening beträffande denna iakttagelse.

På vissa punkter kan dock effektiviteten ökas enligt granskningspromemorian. För att nå effektivare styrning och ökad insyn för statsmakterna samt större inflytande för konsumentintressena har följande förslag förts fram, nämligen att

- de direktiv som JN utfärdar för regleringsföreningarna hålls à jour och närmare följer utvecklingen
- staten ges medlemskap i regleringsföreningarna eller motsvarande inflytande
- regleringsföreningarnas kansliarbete samordnas i större utsträckning än vad som för närvarande är fallet
- arbetsuppgifterna inom Föreningen för mejeriprodukter och Svensk sockerhandel under vissa förutsättningar förs över till JN
- regleringsföreningarnas årsredovisningar förbättras i fråga om öppenhet och enhetlighet
- konsumentrepresentationen i regleringsföreningarnas styrelser förstärks, främst genom att konsumenterna får säte och rösträtt i föreningarnas arbetsutskott och att
- konsumentdelegationen ges en från JN fristående organisation och får ett förstärkt sekretariat.

Även s. k. målstyrning synes från statsmakternas sida kunna komma till användning i större utsträckning än vad hittills varit fallet. Dock måste, innan denna form av styrning i ökad omfattning kan tillämpas, vissa hinder undanröjas. Ett av de största hindren är avsaknaden av användbara mått för jordbrukarnas ekonomiska och sociala standard. Ett mera preciserat inkomstmål för jordbrukarna är en nödvändig förutsättning för att en avstämning mellan mål och faktiskt utfall i fråga om jordbrukarnas inkomster och standard skall kunna göras.

I det följande tas de framförda förslagen upp till närmare behandling.

De direktiv som JN utfärdar är mycket allmänt hållna och de har av deras datering att döma med få undantag inte blivit översedda efter det att de för ett flertal år sedan utfärdades. Dock har i vissa fall tilläggsdirektiv utfärdats. För en av föreningarna har under viss tid särskilda direktiv saknats.

Då JN:s direktiv skall utgöra ett komplement till de för föreningarna gällande stadgarna synes det vara nödvändigt att de löpande anger de uppgifter som föreningarna har inom prisregleringen. Därtill kan det sättas i fråga om de inte bör hållas så aktuella att nya utfärdas för varje löpande regleringsår.

En översyn och ett à jour-förande av direktiven förordas av samtliga remissinstanser. Dock anser man det knappast nödvändigt att vidta årliga översyner. Bl. a. anförs att ett formellt krav härom skulle innebära en onödig byråkratisk omgång.

Staten äger för närvarande inte *medlemskap i regleringsföreningarna*. Detta innebär från formell synpunkt bl. a. att det allmännas intressen inte kan göras gällande vid föreningsstämmorna. Sålunda kan man t. ex. inte yttra sig i frågor om ansvarsfrihet för respektive styrelser. Inte heller har staten något formellt ansvar för föreningarnas bestånd. Vid granskningen har därför övervägts om inte även staten bör vara delägare i de olika föreningarna. Som särskilt skäl härför anförs att föreningarna utöver sin egentliga verksamhet numera också svarar för vissa speciella myndighetsuppgifter, bl. a. subventioneringen av vissa livsmedel.

Ett medlemskap för staten i föreningarna kan ersättas med att föreningsstämmornas befogenheter överläts på sådana i 62 § lagen (1951: 308) om ekonomiska föreningar omnämnda fullmäktige och att staten erhåller en sådan fullmäktigeplats i varje förening.

Förslaget om att ge även staten medlemskap i föreningarna avstyrks av flertalet remissinstanser. Bl. a. anförs att nuvarande system hitintills fungerat utan anmärkning från något håll. Den verkliga styrningen utövas för övrigt på annat sätt, bl. a. genom representationen i styrelser, genom JN:s revisorer och genom nämndens direktiv. Å andra sidan påpekar en av dem som tillstyrker förslaget att den nuvarande ordningen med staten representerad i styrelser och arbetsutskott men ej i själva föreningarna är ologisk. En annan remissinstans anser för övrigt att en allmän översyn av ägarförhållandena i föreningarna bör göras i syfte att anpassa dem till dagens marknadsbild.

Såväl styr- som insyns- och kontrollmöjligheterna skulle kunna öka genom en *sammanslagning av regleringsföreningarna* till en enda stor förening eller till ett färre antal. En sådan åtgärd skulle även tjäna syftet att åstadkomma en ökad samordning av föreningarnas verksamhet. Å andra sidan har den nuvarande konstruktionen med flera föreningar väsentliga fördelar. Vid remissbehandlingen har åtgärden också genomgående avstyrkts.

I fråga om två av föreningarna, Föreningen för mejeriprodukter och föreningen Svensk sockerhandel, synes regleringsverksamheten vara av sådan art att den med lika stor fördel skulle kunna utföras av en statlig myndighet som exempelvis JN. Även i detta fall kan noteras att vissa nackdelar är förenade med att vidta åtgärden, bl. a. risker för sämre möjligheter att fånga upp erforderliga expertkunskaper för handläggning av regleringsfrågorna.

Remissyttrandena har även när det gäller denna fråga genomgående varit negativa. Remissinstanserna anser att sakliga skäl talar för ett bibehållande av den nuvarande ordningen. Överförandet av vissa arbetsuppgif-

ter till en statlig myndighet skulle till och med medföra direkta nackdelar genom att försvåra utnyttjandet av de olika branschernas sakkunskap, minska medinflytandet och medansvaret för berörda parter samt leda till sämre samordning av kansliarbetet inom föreningarna. En remissinstans tillstyrker dock slopandet av föreningen Svensk sockerhandel.

I granskningspromemorian föreslås vidare att den *samordning av kansliarbetet mellan föreningarna* som inletts skall utvidgas. Förslaget tillstyrks genomgående av remissinstanserna.

Från regleringsföreningarnas sida framhålls att samordningen mellan föreningarna av de arbetsuppgifter som kan utföras gemensamt redan har drivits förhållandevis långt. Den omfattar såväl personaladministration, ADB, ekonomi- och servicefunktioner som viss övergripande utredningsverksamhet och ekonomisk planering. Det är föreningarnas avsikt att även i framtiden ta till vara alla de möjligheter till kostnadsbesparingar som en ytterligare ökad samordning kan innebära.

När det gäller *regleringsföreningarnas årsredovisningar* noteras i promemorian att en bättre bild av föreningarnas verksamhet skulle kunna fås om årsredovisningarna i väsentlig mån ändras i riktning mot större öppenhet. En mera öppen redovisning skulle kunna ge även andra intresserade än experterna på området insyn i regleringsverksamheten.

Vid granskningen har det vidare visat sig att uppställningarna av årsredovisningarna skiljer sig åt de olika föreningarna emellan. Salunda är de i olika hög grad utförliga och illustrativa. De olika posterna i resultaträkningarna är vidare inte direkt jämförbara på grund av att man vid intäkts- och kostnadsredovisningen använt sig av olika grupperingar. Det har bl. a. varit förenat med svårigheter att ta fram nettokostnaderna för föreningarnas exportverksamhet. Det är inte heller självklart vad som förts under beteckningarna administration, prognosverksamhet, utredningar och information hos de olika föreningarna. Föreningarnas årsredovisningar bör därför göras mer enhetliga och ett ökat arbete laggas ned på att få dem mera informativa.

Förslaget om en mera öppen och enhetlig utformning av redovisningen av föreningarnas verksamhet biträds genomgående av remissinstanserna. Möjligheten att uppnå en alltigenom enhetlig redovisning begränsas dock, påpekas det, av att föreningarnas arbetsuppgifter delvis är olikartade.

Inte heller med hjälp av den statliga budgetredovisningen går det att få en bild av föreningarnas verksamhet. Utan tvivel skulle föreningarnas regleringsverksamhet bättre kunna följas om tillskotten från statens sida till föreningarna redovisades över statsbudgeten. Då emellertid en sådan fråga måste bedömas i ett större sammanhang, har det inte funnits anledning att vid den förevarande granskningen lägga fram ett konkret förslag i ämnet utan endast notera de fördelar som kan vinnas genom ändrade redovisningsregler. Riksrevisionsverket som har tagit upp frågan i sitt remissvar anser att principiella skäl talar för att införelavgifterna bör ingå

i statsbudgeten. En redovisning av avgifterna på budgetens inkomstsida skulle även överensstämja med den praxis som tillämpas såväl för nationalräkenskaperna som vid redovisningen i finansplanen.

Som ett led i JN:s insyn och kontroll över föreningarna ingår också att JN utser en av *revisorerna i de skilda föreningarna*. Denna kontrollfunktion är för närvarande inte formellt reglerad i instruktioner av något slag. Det har dock allmänt förutsatts att JN:s revisorer främst skall ta upp förvaltningsrevisionella synpunkter i sitt arbete.

Väl genomförda förvaltningsrevisioner kan ge ökad effektivitet. För att JN bättre skall kunna bedöma regleringsföreningarnas verksamhet bör därför enligt granskningen JN söka verka för att få revisorer som också har marknadskunskaper. Vidare bör en större planmässighet i arbetet eftersträvas genom att årliga revisionsplaner upprättas.

Remissinstanserna delar i princip de vid granskningen framförda synpunkterna. Dock påpekas att denna del av revisionen, förutom att beakta effektivitetsaspekter, främst har till syfte att kontrollera att verksamheten utövas i enlighet med riksdags- och regeringsbeslut, gällande författningar, direktiv, stadgar m. m.

Vid granskningen har vidare noterats att det endast i undantagsfall och först på senare är genomförts *analyser och bedömningar av föreningarnas marknadsreglerande verksamheter*. Sådana analyser bör fortsättningsvis göras beträffande samtliga föreningar och regelmässigt redovisas i årsberättelserna. Även remissinstanserna delar denna uppfattning. Från regleringsföreningarnas sida noteras att löpande insyn i och uppföljning av föreningarnas verksamhet även erhålls genom att JN är representerad i föreningarna. De påpekar vidare att sådan uppföljande verksamhet som efterlyses förekommit i större utsträckning än vad som kommit fram vid granskningen. Sålunda har fortlöpande uppföljningar gjorts av speciella regleringsåtgärder som föreningarna företagit.

Beträffande *olika intressenters representation i föreningarna* och deras möjligheter att påverka verksamheten har vid granskningen gjorts följande bedömning.

Jordbrukarna och jordbrukets förädlingsföretag samt övrig livsmedelsindustri och handel torde vara väl representerade i föreningarna. Endast i vissa marginella fall har kunnat noteras kritik mot företagarnas möjligheter att få sina intressen tillgodosedda.

I regel finns en av regeringen utsedd ordinarie konsumentrepresentant i varje föreningsstyrelse. Deras roll i styrelserna är dock inte helt klar. De tillämpar för närvarande inte en gemensam policy i sitt agerande utan ser sig främst som representanter för respektive fackliga, politiska eller yrkesmässiga organisationer. Det kan noteras att även konsumentkooperationen utser representanter till föreningarna.

Ett problem är att majoriteten av de av regeringen utsedda konsumentrepresentanterna inte har lika stora möjligheter att tränga in i jordbrukspris-

regleringens komplicerade regelsystem som flertalet av de övriga styrelseledamöterna har. Endast i ett fall sitter en konsumentrepresentant med i ett arbetsutskott och har rösträtt. Denne får jämfört med övriga konsumentrepresentanter ett bättre informationsunderlag för sitt agerande i föreningen och därmed ett ökat inflytande. I vissa andra föreningar har konsumentrepresentanterna rätt att närvara vid arbetsutskottens sammanträden.

Konsumentintressena har sålunda i princip ett tämligen svagt inflytande i föreningarna. För att öka konsumentinflytandet bör i direktiven för föreningarna föras in föreskrifter om att representanter för konsumenterna skall ingå i förekommande arbetsutskott och där ha rösträtt.

Vidare synes konsumentrepresentanterna böra ges bättre förutsättningar för att fullgöra sina uppgifter. Bl. a. skulle deras ställning stärkas om de regelmässigt representerade konsumentintressena både i JN:s konsumentdelegation och i regleringsföreningarna. I denna dubbla egenskap skulle de bl. a. få tillgång till såväl det bakgrundsmaterial som produceras vid jordbruksöverläggningarna som den expertis som finns vid konsumentdelegationens sekretariat.

Vid granskningen har även frågan om inte konsumentdelegationen bör brytas loss från JN och bilda en självständig organisation, alternativt knytas till annat organ, tagits upp. I samband härmed skulle delegationens sekretariat förstärkas. En nackdel med en sådan lösning är dock att en viss dubblering av kansliresurserna uppkommer.

Förslagen tillstyrks i fråga om ökningen av konsumentintressenas inflytande i princip av samtliga remissinstanser utom en. När det gäller att ändra JN:s konsumentdelegations organisatoriska ställning är remissinstanserna däremot genomgående negativt inställda. Vidare varnas det för att göra arbetsutskotten alltför stora, och man redovisar skilda uppfattningar i frågan huruvida konsumentintressenas representation i utskotten bör medföra att som motvikt även andra intressenter bereds plats där.

Från JN:s sida påpekas att konsumentrepresentanterna bereds plats i utskotten i den mån nya direktiv utfärdas.

När det gäller statsmakternas möjlighet att styra jordbruksprisregleringen enligt *målstyrningsprincipen*, dvs. att begränsa sin insats till att bestämma slutresultaten av verksamheten och låta de jordbruksprisreglerande organen själva utforma regelsystem m m., har det vid granskningen noterats att det för närvarande finns hinder häremot. Bl. a. har det hittills inte gått att ange absoluta mått för vare sig den ekonomiska eller den sociala standarden inom jordbruket. Avsaknaden av absoluta mått försvårar bl. a. ett konkret angivande av målet för jordbrukarnas inkomster och standard.

Om prisregleringsverksamheten från statmakternas sida görs till föremål för målstyrning, är det ett oeftergivligt krav att det också finns möjligheter att formulera målen för verksamheten.

Vidare torde det framstå som önskvärt att möjligheterna att avstämja jordbruksöverenskommelserna mot faktiskt utfall förbättras. Rent princi-

piellt kan en avstämning underlättas om förkalkylerna (dvs. överenskommelserna) formuleras i samma termer som efterkalkylerna.

De hörda remissinstanserna har knappast varit negativa till förslaget om att tillämpa en mera aktiv målstyrning på prisregleringsområdet. Många pekar dock på svårigheterna att få fram mått på jordbrukarnas ekonomiska och sociala standard, vilket är en förutsättning för en adekvat tillämpning av systemet. Bl. a. anför flera remissinstanser att ett alltför preciserat inkomstmål skulle menligt påverka det förhandlingsutrymme som i dag ges åt parterna i jordbruksöverläggningarna. Å andra sidan noteras att det är nödvändigt att skapa effektiva instrument för avstämningar mellan träffade jordbruksöverenskommelser och det faktiska utfallet till jordbruket vad gäller såväl compensationens totala belopp som dess fördelning mellan primärproduktion och förädlingsled. Vidare påpekas det att utredningar på området redan pågår.

Revisorernas överväganden

Revisorerna har inte haft anledning att ta ställning till de jordbrukspolitiska överväganden som ligger bakom jordbruksprisregleringen. Endast den administrativa utformningen av regleringen har berörts vid revisorernas genomgång.

Granskningen har visat att regleringen i stort fungerar utan anmärkningar, och revisorerna har inte några allvarigare erinringar att föra fram. Revisorerna vill dock närmare beröra ett par principiella frågor angående regleringen, nämligen frågorna om en utökad målstyrning och resultatbedömning av jordbruksprisregleringen, inklusive regleringsföreningarnas verksamhet, och konsumentintressenas representation i regleringsföreningarna samt i samband härmed JN:s konsumentdelegations organisatoriska ställning. Dessutom vill revisorerna något beröra de frågor av mer administrativ-teknisk art som blivit aktualiserade vid granskningen.

En ökad *målstyrning* kan ge statsmakterna möjlighet att successivt trappa ner de krav på direkt kontroll och insyn över verksamheten som i dag upprätthålls.

Det torde vidare vara önskvärt att kunna stämma av jordbruksöverenskommelserna mot faktiskt utfall liksom att kunna bedöma utfallet av de olika satsningarna inom överenskommelserna. Som nämnts i föregående avsnitt fordras det dock för en ökad tillämpning av målstyrningsprincipen på prisregleringsområdet att det finns specifika mått på ekonomisk och social standard för jordbrukarna. Avsaknaden av sådana mått försvårar bl. a. ett konkret angivande av målet för jordbrukarnas inkomster och standard.

Under föregående riksmöte uttalade riksdagen att det fanns behov av ytterligare undersökningar som kan belysa levnadsnivån för jordbrukare och motsvarande grupper. Sådan undersökning pågår inom lantbruksekonomiska samarbetsnämndens ram. Nämndens avsikt är att redovisa resultat på detta område under hösten 1980.

Enligt revisorernas mening bör, under förutsättning att det visar sig möjligt att få fram användbara mått för jordbrukarnas inkomster och standard, möjligheterna att öka målstyrningen av jordbruksprisregleringen undersökas.

Som framgår av remissmyndigheternas uttalanden kommer tillämpningen av mera specificerade inkomstmål att påverka förutsättningarna för genomförandet av jordbruksöverläggningarna. Några remissinstanser anser sålunda att det opreciserade inkomstmålet i dag ger visst förhandlingsutrymme. Konsekvenserna av ett införande av preciserade inkomstmål förutsätter revisorerna bli beaktade vid den föreslagna undersökningen.

Vid granskningen har vidare uppmärksamats de olika intressegruppernas representation i regleringsföreningarna. Enligt revisorernas mening bör *konsumenternas representation* förstärkas genom att deras företrädare även ges plats i föreningarnas arbetsutskott. Sävitt framgår av remissinstansernas uttalanden finns det i princip inga hinder häremot. Revisorerna noterar att JN redan börjat tillämpa denna princip och förordar att principen mera allmänt genomförs.

Under granskningen har satts i fråga om inte konsumentintressena skulle främjas av att de utsedda företrädarna för konsumenterna vid jordbruksöverläggningarna också företrädde konsumenterna i regleringsföreningarna. Konsumentrepresentanternas sakliga kunskaper skulle härigenom kunna utnyttjas bättre och konsumenternas ställning i föreningarna stärkas. Revisorerna förordar därför att regeringen vid sitt val av konsumentföreträdare beaktar denna synpunkt.

Frågan om *JN:s konsumentdelegations organisatoriska ställning* har också berörts vid granskningen, och förslag har rests om att delegationen skall ges en från JN fristående ställning med hänsyn till att delegationen efter hand har blivit en fristående part i jordbruksöverläggningarna.

Förslaget har inte mötts av intresse från de hörda remissinstansernas sida. Delegationen själv betonar att den slår vakt om den självständiga ställning som den under hand har fått och anser att dess formella knytning till JN inte har någon avgörande betydelse men väl vissa praktiska fördelar. Enligt revisorernas mening bör den självständiga ställning delegationen i realiteten har även få en formell bekräftelse i form av ett namnbyte.

Sammanfattningsvis har granskningen gett vid handen att jordbruksprisregleringen i vad avser de granskade delarna i stort sett fungerar tillfredsställande. På vissa punkter kan dock effektiviteten förbättras, och beträffande dessa frågor av administrativ-teknisk art har förslag till åtgärder lagts fram i granskningspromemorian. I flera av remissinstanserna tillstyrkta fall har dessa förslag lett till att förändringsarbeten redan påbörjats av JN eller regleringsföreningarna. Sålunda har JN påbörjat en översyn av sina direktiv till regleringsföreningarna. Enligt de nya direktiven skall konsumentrepresentanterna beredas plats i föreningarnas arbetsutskott. Inom regleringsföreningarna pågår ett arbete att samordna de olika kansliernas goro-

mål liksom ett arbete att förbättra årsredovisningarna i fråga om öppenhet och enhetlighet.

Förslagen om att ge staten medlemskap i föreningarna, att överföra vissa föreningars arbetsuppgifter till JN och att göra konsumentdelegationen till en fristående organisation med ett förstärkt sekretariat har dock inte vunnit gehör vid remissbehandlingen, och revisorerna finner därför inte skäl att för sin del framföra förslag i dessa avseenden.

Revisorerna har vidare konstaterat att en förbättring bör komma till stånd vad beträffar möjligheterna att stämma av jordbruksöverenskommelserna mot faktiskt utfall och möjligheterna att bedöma de olika satsningarna inom överenskommelserna. Revisorerna föreslår därför att riksdagen av regeringen begär en utredning angående möjligheterna att tillämpa ökad målstyrning av jordbruksprisregleringen. Revisorerna föreslår också att arbetet med att stärka konsumentrepresentationen i regleringsföreningarnas arbetsutskott fortsätter samt att jordbruksnämndens konsumentdelegation får en mer adekvat benämning.

Hemställan

Under hänvisning till vad som ovan anförts hemställer revisorerna att riksdagen av regeringen begär

1. en utredning angående möjligheterna att tillämpa ökad målstyrning av jordbruksprisregleringen och bättre möjligheter att stämma av jordbruksöverenskommelserna mot faktiskt utfall.
2. att konsumentrepresentanterna ges representation i regleringsföreningarnas arbetsutskott på sätt som revisorerna föreslagit,
3. att jordbruksnämndens konsumentdelegation får en mera adekvat benämning.

Beslut i detta ärende har fattats av revisorerna Ingegerd Troedsson (m), Sture Palm (s), Bertil Jonasson (c), Hugo Bengtsson (s), Georg Åberg (fp), Hagar Normark (s), Allan Åkerlind (m), Ralf Lindström (s), Ivan Svanström (c), John Johnsson (s), Wiggo Komstedt (m) och Kjell Nilsson (s).

På riksdagens revisorers vägnar

Ingegerd Troedsson

Göran Hagbergh

RIKSDAGENS REVISORER

**Sammanfattning av granskningspromemoria nr 4/1979
Jordbruksprisregleringen och regleringsföreningarna****1 Granskningens syfte**

Ett väsentligt led i den svenska jordbrukspolitiken är det prisstöd som ges jordbruket i form av ett gränsskydd som vid behov kan kompletteras med marknadsreglerande åtgärder. De marknadsreglerande åtgärderna handhas förutom av statens jordbruksnämnd (JN), av särskilt bildade regleringsföreningar.

Mot bakgrunden av de betydande belopp som jordbruksprisregleringen omfattar har revisorerna beslutat att granska dispositionen av de inom prisregleringen inflytande medlen och de administrativa formerna inom regleringens olika led. Huvudvikten har härvid lagts vid JN:s och regleringsföreningarnas uppgifter samt i viss mån även vid den sista lanken i regleringsledet, nämligen jordbruket och viss livsmedelsindustri.

Utgångspunkten för granskningen har varit de övergripande jordbrukspolitiska mål som satts i form av inkomst-, effektivitets- och produktionsmål. Härvid har gjorts en genomgång av hur regleringsverksamheten avpassats för att de jordbrukspolitiska målen skall uppnås och av vissa slutresultat av regleringen, främst beträffande ersättningen till jordbruket.

2 Resultatet av granskningen

Vid granskningen har allmänt sett kunnat noteras att statsmakernas möjligheter att utöva en noggrann styrning, insyn och kontroll över hela den jordbruksprisreglerande verksamheten hämmas av att systemet i sig är komplext. Några allvarliga erinringar mot verksamheten har det dock inte funnits att föra fram, vare sig när det gäller regleringsföreningarna och deras verksamhet eller den statliga kontrollen av dem.

Statsmakernas ekonomiska styrning av den jordbruksprisreglerande verksamheten kan genomföras efter i princip två linjer. Enligt den ena utövar de statliga organen en noggrann styrning, insyn och kontroll av verksamheten, varvid också slutresultaten i viss utsträckning förutsägs. Den andra innebär att de politiskt beslutande organen preciserar slutresultatet för verksamheten medan de jordbruksprisreglerande organen själva utformar regelsystem m. m. för att uppnå specificerade slutresultat, s. k. målstyrning. Målstyrningsalternativet förutsätter att en avstämning av uppnådda resultat görs i efterhand.

För närvarande sker styrningen och kontrollen huvudsakligen i form av direkt insyn och kontroll. Vid granskningen har noterats att i detta avseende större effektivitet synes kunna nås om

- de direktiv som JN utfärdar för regleringsföreningarna hålls à jour och närmare följer utvecklingen

- staten ges medlemskap i regleringsföreningarna eller får motsvarande ställning
- regleringsföreningarnas kansliarbete samordnas i större utsträckning än vad som för närvarande är fallet
- arbetsuppgifterna inom Föreningen för mejeriprodukter och Svensk sockerhandel under vissa förutsättningar förs över till JN
- regleringsföreningarnas årsredovisningar förbättras i fråga om öppenhet och enhetlighet
- konsumentrepresentationen i regleringsföreningarnas styrelser förstärks, främst genom att konsumenterna får säte och rösträtt i föreningarnas arbetsutskott och
- konsumentdelegationen ges en från JN fristående organisation och får ett förstärkt sekretariat.

Många av nu nämnda åtgärder kan företas av JN och regleringsföreningarna på eget initiativ. I vissa avseenden har också sådant arbete påbörjats.

Även målstyrning kan komma till användning i större utsträckning än vad som hittills varit fallet. Innan denna form av styrning kan tillämpas i ökad omfattning måste dock vissa hinder undanröjas. Ett av de största hindren är avsaknaden av accepterade mått för jordbrukarnas ekonomiska och sociala nivå. Denna brist medför att innebörden av inkomstmålet är oklar såväl vid riksdagens beslut om nya jordbrukspolitiska riktlinjer som vid jordbruksöverläggningarna.

Ett mera preciserat inkomstmål för jordbrukarna är en nödvändig förutsättning för en avstämning mellan mål och faktiskt utfall när det gäller jordbrukarnas inkomster.

Eftersom de senaste riktlinjerna för jordbrukspolitiken även omfattade målet om en ökad utjämning av inkomsterna mellan olika jordbrukarkategorier, bör en strävan vara att ta med inkomstfördelningsaspekterna vid kommande bedömning av förhållandet mellan jordbruksöverenskommelserna och det faktiska utfallet av dem.

3 Granskningens genomförande

3.1 Den svenska jordbrukspolitiken och jordbruksprisregleringen

I den svenska jordbrukspolitiken ingår tre centrala mål, nämligen inkomst-, produktions- och effektivitetsmålen. Inkomstmålet innebär att mål ställs upp beträffande inkomster eller standard för dem som är sysselsatta inom jordbruket, produktionsmålet att samhället mot bakgrunden av olika inhemska och internationella förhållanden anger ramar för landets produktion av jordbruksprodukter och effektivitetsmålet i princip att jordbruksnäringen till lägsta möjliga kostnader för samhället skall åstadkomma en jordbruksproduktion av önskvärd storlek.

Nämnda mål har under olika perioder haft skiftande formuleringar och olika inbördes tyngd.

Enligt nu gällande jordbrukspolitiska beslut, som togs av riksdagen år 1977, bör ett huvudsyfte med den svenska jordbrukspolitiken vara att tillförsäkra alla som är sysselsatta inom jordbruket en ekonomisk och social standard som är likvärdig med den som jämförbara grupper uppnår. Inkomstmålet innefattar också en ökad utjämning av inkomsterna mellan olika grupper.

Produktionsmålet bör enligt beslutet utformas med hänsyn till kraven på god livsmedelsberedskap, den internationella livsmedelssituationen, regionalpolitiska och samhällsekonomiska hänsyn samt miljövårdsskäl. I stort sett bör nuvarande åkerareal bibehållas. Den fredstida mjölk- och köttproduktionen bör ungefärligen motsvara konsumtionsbehovet inom landet.

Det överskott som uppkommer till följd av målet om oförändrad åkerareal skall i första hand utgöras av spannmål.

De medel som hittills har använts för att förverkliga de jordbrukspolitiska målen är

- pris- och marknadsreglering, varigenom de inhemska produktpriserna kan hållas på en högre nivå än priserna på den internationella marknaden (prisstöd)
- statliga åtgärder som påverkar rationaliseringsutvecklingen (rådgivning, utbildning och finansieringsstöd)
- markpolitisk lagstiftning och
- arbetsmarknadspolitiska åtgärder (avgångsvederlag, arbetslöshetserättning m. m.).

De medel utöver jordbruksprisregleringen som har använts för att förverkliga de jordbrukspolitiska målen, t. ex. statliga rationaliseringsinsatser inom jordbruket, har ej ingått i granskningsuppdraget. På fiskets område gäller en särskild prisreglering, som ej heller har ingått.

Granskningen har som nämnts främst avsett jordbruksprisregleringens administration.

Enligt det jordbrukspolitiska beslutet förutsätts att det svenska jordbruket även i fortsättningen kommer att behöva ett prisstöd om de antagna varit skall kunna uppnås. Detta prisstöd bör i likhet med vad som hittills varit fallet ges i form av ett gränsskydd som vid behov kompletteras med marknadsreglerande åtgärder, främst lagring och export av överskott. I viss utsträckning utgår stödet i form av särskilda pristillägg finansierade med statliga medel.

Gränsskyddet består främst av att införselavgifter läggs på importen av jordbruksprisreglerade varor. För att säkra den avsedda prisnivån inom landet är det emellertid inte alltid tillräckligt med sådana avgifter. Gränsskyddet behöver därför i regel kompletteras med marknadsreglerande åtgärder av olika slag.

Prisregleringen på jordbrukets produkter handläggs av JN. De rena marknadsreglerande åtgärderna handhas dock till övervägande delen av särskilt bildade regleringsföreningar. För perioden den 1 juli 1977–den 30 juni 1978 uppgick regleringsföreningarnas totala kostnader för verksamheten (exkl. sockerhandeln) till närmare 5,3 miljarder kronor, varav posten utjämningsbidrag på mejerisidan utgjorde ca 3,2 miljarder kronor. Netto-kostnaderna för att ta hand om överskotten av jordbruksprodukter uppgick till i det närmaste 0,9 miljarder kronor.

3.2 Jordbruksprisöverläggningarna

Inom ramen för de allmänna jordbrukspolitiska riktlinjerna fastställs för särskilda prisregleringsperioder mera detaljerade regler för prissättning och prisreglering. Dessa perioder kan vara ett- eller fleråriga. För närvarande har vi en treårig period. Regleringens utformning i dag bygger på riktlinjerna i 1977 års jordbrukspolitiska beslut.

Den närmare utformningen av regleringen fastställs efter överläggningar

mellan statens företrädare – i regel JN – samt JN:s konsumentdelegation och Lantbrukarnas förhandlingsdelegation. Överläggningarnas resultat redovisas av JN till regeringen. På grundval av sådan redovisning lägger regeringen fram förslag för riksdagen angående utformningen av regleringen för kommande prisregleringsperiod.

Förslag till prisreglering för varje regleringsår under en prisregleringsperiod lamnas av JN efter överläggningarna med de båda nämnda delegationerna. För närvarande görs detta två gånger per år. Vid överläggningarna lamnas förslag till förändringar av jordbrukspriserna för det närmaste halvåret. Resultatet anges såväl i milj. kr. som t. ex. i ore/kg för de aktuella jordbruksprodukterna.

Parter i jordbruksförhandlingarna är som nämnts JN, JN:s konsumentdelegation och Lantbrukarnas förhandlingsdelegation. JN är enligt sin instruktion central förvaltningsmyndighet för ärenden om prisreglering och marknadsföring på jordbrukets område, i den mån sådana ärenden inte ankommer på annan myndighet.

Konsumentdelegationen inrättades år 1963 och var då resultatet av ett initiativ från statsmakternas sida. Delegationen har enligt sin instruktion (1977: 511) bl. a. till uppgift att bistå JN med råd och upplysningar och att till JN framföra synpunkter och önskemål beträffande jordbrukspolitikens och jordbruksprisregleringens utformning. Delegationen har rätt att uppta överläggningar med JN i frågor av större vikt eller i frågor som har prejudicerande verkan.

Efter hand har konsumentdelegationen i allt högre grad kommit att fungera som en reell förhandlingspart. I prop. 1969: 107 angående jordbruksprisregleringen diskuterades delegationens verksamhet. I propositionen redovisades att man från visst håll (dåvarande Lantbruksförbundet) var kritisk mot att konsumentdelegationen, oaktat att den var knuten till JN, vid jordbruksprisöverläggningarna hade samma ställning som Lantbrukarnas förhandlingsdelegation. För att denna oklarhet skulle elimineras förordades att möjligheten att ge konsumentdelegationen en från JN fristående ställning och ett eget kansli skulle övervägas. Föredragande departementschefen ansåg emellertid att delegationen hade tillfredsställande möjligheter att hävda sina intressen i enlighet med avsikten vid dess tillkomst och att någon förändring därför ej var motiverad. Konsumentdelegationen och dess ställning har därefter vid flera tillfällen behandlats av riksdagen.

Konsumentdelegationens kansli har tidigare bestått av en sekreterare som fullgjort uppdraget vid sidan av heltidstjänst på annat håll. Från och med år 1977 har kansliet utökats med en heltidstjänst på avdelningsdirektorsnivå. Konsumentdelegationen kan i övrigt repliera på JN:s och statens pris- och kartellnamnds utredningsresurser.

Lantbrukarnas förhandlingsdelegation utses av Lantbrukarnas riksförbund (LRF). LRF är det centrala samarbetsorganet för både den fackliga och den ekonomiska föreningsrörelsen, i vilken såväl de enskilda lantbrukarna som branschernas riksorganisationer och de större ekonomiska föreningarna ingår som medlemmar.

3.3 Regleringsföreningarna

Vid sidan av JN svarar de särskilda regleringsföreningarna för de direkta marknadsreglerande åtgärder som erfordras på jordbruksområdet. Huvuddelen av det praktiska arbetet ligger på föreningarna.

Till formen är regleringsföreningarna ekonomiska föreningar, i vilka

representanter för jordbrukskooperationen, konsumentkooperationen samt den enskilda handeln och industrin ingår som medlemmar. Föreningar finns för följande sju varuområden, nämligen mjölkprodukter, kött och fläsk, oljevaxter, potatis, socker, spannmål samt ägg och fjäderfä. För respektive varuslag sköts regleringen av följande föreningar, nämligen Föreningen för mejeriprodukter, Svensk kötthandel, Sveriges oljevaxtintressenter, Sveriges potatisintressenter, Svensk sockerhandel, Svensk spannmålshandel respektive Svensk ägghandel.

Föreningarna grundar sin verksamhet på lagen (1967: 340) om prisreglering på jordbrukets område, enligt vilken de äger att, envar inom sitt verksamhetsområde, pröva frågor om bidrag eller annat stöd i marknadsreglerande syfte.

I styrelsen för respektive förening återfinns, förutom representanter för föreningarnas medlemmar, företrädare för staten och de direkta konsumentintressena. Ordföranden i föreningarna utses av regeringen. För närvarande innehas ordförandeuppdraget i samtliga föreningar av en och samma person.

Regleringsföreningarna skall primärt söka motverka att utbudet inom landet av jordbruksprodukter överstiger efterfrågan vid en prisnivå som bestäms av det skydd mot utländsk konkurrens som fastställts för olika varor. Å andra sidan har föreningarna genom sin marknadsreglerande funktion även fått till uppgift att skydda konsumenterna mot eventuell varubrist. Därutöver har föreningarna i vissa fall ålagts att utföra särskilda arbetsuppgifter för statens räkning. Bl. a. skall de biträda vid genomförandet av subventionering av priserna på vissa livsmedel, t. ex. mjölk.

Föreningarna genomför sin prisreglerande verksamhet främst genom att finansiera lagring och export av produktionsöverskott. I vissa fall löser de dock in viss del eller hela produktionen av viss vara, och de kan också själva ombesörja exporten av överskott.

Som exempel på regleringsföreningarnas finansiella verksamhet kan nämnas att de – med undantag för föreningen Svensk sockerhandel – under regleringsåret 1977/78 sammanlagt hade kostnader på 5 288,6 milj. kr.

Administrationskostnaderna för deras verksamhet uppgick under samma regleringsår till sammanlagt 11 milj. kr.

Regleringsföreningarnas intäkter består av statliga medel, interna avgifter samt export- och försäljningsintäkter.

De statliga medlen kan delas upp i tre grupper, nämligen

- införselavgifter upptagna vid import av jordbruksprodukter och livsmedel. (Storleken av tillskjutna medel fastställs av riksdagen, och fördelningen föreningarna emellan görs efter en särskild fördelningsplan. I vissa fall tillförs föreningarna också införselavgiftsmedel utanför fördelningsplanen.)
- livsmedelssubventioner och
- övriga statliga medel.

De interna avgifterna tas ut på produktionen av vissa jordbruksprodukter med stöd av statsmaktens beslut och tillgodoförs i princip föreningarna via JN. För närvarande tas bl. a. följande avgifter ut, nämligen tillverkningsavgifter på fodermedel, förmalningsavgifter på brödsäd, fettvaruavgifter på vegetabiliska fetter och oljor, areal- och leveransavgifter på potatis, utjämningsavgifter på mjölkprodukter samt produktionsavgifter på ägg.

De sistnämnda avgifterna betecknas som interna då de tas ut på inhemsk

produktion och aldrig kommer utanför regleringssystemet. Skalet till att man tar ut avgifterna är bl. a. principen om att jordbruket skall stå för de export- och lagringskostnader som uppkomna överskott för med sig.

Förutom nu nämnda olika slag av intäkter får regleringsföreningarna, främst Svensk spannmålshandel, Svensk ägghandel och Sveriges oljeväxtintressenter, vissa inkomster i samband med sin exportförsäljning resp. varuförsäljning inom landet. Därtill kommer ränteinkomster på eget kapital.

Regleringsföreningarna grundar i första hand sin verksamhet på de riktlinjer som riksdagen och regeringen drar upp för de särskilda regleringsperioderna. Härutöver utfärdar JN i sin roll som övervakande myndighet särskilda direktiv rörande de olika föreningarnas verksamhet.

När det gäller föreningarnas mål och verksamhet anges i stadgarna i regel att föreningarna skall driva sin verksamhet med beaktande av det allmännas intressen och under iakttagande av de av statsmakterna antagna riktlinjerna för regleringsverksamheten på området. Vidare stadgas att föreningarna skall följa de allmänna föreskrifter och anvisningar beträffande verksamheten som JN kan komma att meddela inom ramen för dessa riktlinjer. I stadgarna finns därutöver bestämmelser om föreningarnas beslutande och verkställande organ, såsom föreningsstämma och styrelse, om medlemskretsen och medlemmarnas insatser samt om föreningarnas årsredovisning och hur revisorer utses.

Som medlemmar i de olika föreningarna ingår dels sammanslutningar av jordbrukare och andra producenter av jordbruksprodukter, såsom LRF och Svenska lantmannens riksförbund, dels företag eller sammanslutningar av företag som bearbetar, vidareförädlar eller säljer jordbruksprodukter, såsom Sveriges slakteriförbund, Sveriges livsmedelshandlareförbund och KF. I den mån KF ingår som medlem torde förbundet betrakta sig som representant både för den näringsgren det i det särskilda fallet gäller och det allmänna konsumentintresset. Staten äger inte medlemskap i någon av föreningarna, vilket bl. a. innebär att staten vid föreningsstämorna inte kan påverka de på dessa stämmor förekommande ärendena, såsom styrelsens förvaltning och beviljandet av ansvarsfrihet för styrelsen.

Medlemmarna deltar i föreningarna med de insatser som framgår av föreningarnas stadgar. Rosträtten på föreningsstämma utövas regelmässigt efter antalet insatser.

Som tidigare namnts utser regeringen i regel tre styrelseledamöter i varje förening. Av dessa representerar två staten. En av de statliga representanterna är ordförande. Den andre, som regelmässigt hanteras från JN, får anses representera de intressen som nämnden företräder. Den tredje av de av regeringen utsedda ledamöterna företräder de allmänna konsumentintressena. Som konsumentrepresentanter har ofta utsetts företrädare för olika personalorganisationer, såsom LO, TCO och SACO/SR. I ett par fall har valet fallit på riksdagsledamöter. Därutöver utser medlemmarna i föreningarna sina styrelseledamöter i enlighet med föreningsstadgarna.

I alla föreningar utom Svensk sockerhandel utses inom styrelsen ett arbetsutskott med styrelsens ordförande som ordförande. I arbetsutskottet handläggs de frågor som av styrelsen delegerats till arbetsutskottet. Där förbereds vidare styrelsebesluten och behandlas frågor av teknisk art. Inrättandet och sammansättningen av arbetsutskotten föreskrivs regelmässigt i stadgarna.

Konsumentintressena är formellt inte representerade i någon förenings arbetsutskott. I föreningen Svensk köthandel är dock konsumentrepresentanten adjungerad till utskottet.

3.4 Ersättning till jordbruket och viss livsmedelsindustri

Enligt nuvarande regler är de led som ingår i regleringsmekanismen i princip "skyddade" mot inflationen. Detta åstadkommes genom att jordbruket får ersättning dels för kostnadsökningar för inköpta produktionsmedel, dels för ökningen av de uppsamlings- och förädlingskostnader som ligger inom regleringsledet. Ersättningen gäller dock endast de prisbetingade kostnadsökningarna i såväl producent- som uppsamlings- och förädlingsleden. Kostnadshöjningar som hänför sig till ökade volymer ersätts således ej vid prisöverläggningarna. Ökningen av jordbrukarnas egna inkomster (för arbete och satsat kapital) förutsätts följa inkomstutvecklingen för andra grupper.

Jordbrukets totala intäkter för försälda produkter uppgick enligt den s. k. normkalkylen till 13 000 milj. kr. för regleringsåret 1978/79. Härav utgör 10 000 milj. kr. kostnader för inköpta produktionsmedel, medan återstoden 3 000 milj. kr. utgör jordbrukarnas ersättning för eget arbete och eget kapital. Utöver dessa belopp tillkommer inom jordbruksprisregleringen ett belopp om 2 300 milj. kr. som avser kostnader för viss uppsamling och förädling. Det totala beloppet som omfattas av jordbruksprisöverläggningarna uppgick således till 15 300 milj. kr.

De enskilda jordbrukarna får betalt för sina produkter via avräkningspriser från de mejerier, slakterier etc., till vilka de levererar produkterna. Avräkningspriserna förutsätts följa prisregleringspriserna i partiledet (dock efter avdrag för kostnadsökningar inom uppsamlings- och förädlingsleden). Kostnadsökningar på exempelvis produktionsmedel leder till att prisregleringspriserna höjs vid nästa regelutlösning, så att jordbrukarnas avräkningspriser kan öka. Samtidigt måste gränsskyddet höjas.

Justeringar av mittpriser, prisgränser och införselavgifter görs varje halvår under prisregleringsperioden (den 1 juli och den 1 januari), medan anpassningen av jordbrukarnas inkomster till inkomstutvecklingen för andra befolkningsgrupper i regel bestäms en gång om året (den 1 juli).

Det är den prisbetingade ökningen av kostnaderna för produktionsmedel och uppsamling liksom ökningen av de jämförbara gruppernas löner (eller företagarinkomster) som diskuteras vid jordbruksprisöverläggningarna. Den beslutade kompensationen till jordbruket läggs därvid ovanpå tidigare beslutade kompensationsbelopp.

I promemorian granskas närmare den kompensation som utgår för inköpta produktionsmedel i jordbruket, för uppsamling och förädling samt för eget arbete och eget kapital i jordbruksverksamheten.

3.5 Probleminventering

I detta avsnitt behandlas främst de metoder för styrning av prisregleringsverksamheten från statsmakternas sida som i dag tillämpas och de problem som vid granskningen bedömts vara förenade med dem.

En styrmetod som kan tillämpas är att utöva en noggrann styrning, insyn och kontroll, varvid också slutresultaten i viss utsträckning förutsägs. En annan styrmetod är att sätta bestämda mål för verksamheten och låta de jordbruksprisreglerande organen själva utforma regelsystem m. m. för att uppnå dessa mål. Denna metod, som skulle kunna kallas målstyrning, bör vara kompletterad med en utvärdering i efterhand av verksamheten.

För närvarande tillämpas i varierande utsträckning båda styrmetoderna, och i praktiken kan de inte heller hållas strikt isär.

Rent allmänt konstateras att tillämpningen av en metod, som uteslutan- de avser en noggrann styrning, insyn och kontroll av verksamheten, för- svåras av att regleringssystemet i sig är komplext. För att kunna genomfö- ra en noggrann styrning krävs att man har både överblick och detaljkun- skaper på alla produktionsområden, vilket det kan vara svårt att få. Visser- ligen har det funnits en strävan att förenkla systemet, men några större förenklingar har ändå inte åstadkommits och kan inte heller förutses kom- ma till stånd.

Inom jordbruksprisregleringen finns följande intressegrupper represen- terade, nämligen staten, jordbrukarna med jordbrukets förädlingsindu- strier, livsmedelsindustrin och handeln samt konsumenterna.

De statliga intressena är främst inriktade på att beslutade jordbrukspoli- tiska mål skall uppnås, medan jordbrukets och livsmedelsindustrins repre- sentanter samt konsumentföreträdarna envar på sitt håll förutom att nå det allmänna målet strävar efter att bevaka sina speciella intressen.

De olika intressegruppernas representation och möjligheter att följa och påverka verksamheten inom regleringsföreningarna har omfattats av granskningen.

Förutsättningarna för regleringsföreningarnas arbete ges genom de över- gripande jordbrukspolitiska riktlinjer som beslutas av riksdagen och ge- nom jordbruksoverenskommelserna med åtföljande beslut av riksdag och regering. Föreningarnas verksamhet styrs sedan mer i detalj med hjälp av de ekonomiska medel som statsmakterna ställer till föreningarnas förfo- gande. Statsmakterna kan därutöver styra, få insyn i och kontrollera föreningarnas verksamhet dels genom att regeringen tillsätter ordförande och minst två representanter i var och en av föreningarnas styrelser, dels genom att JN som tillsynsmyndighet över föreningarna utfärdar direktiv för deras verksamhet och tillsätter en av revisorerna för varje särskild förening.

Rent allmänt synes statsmakternas möjlighet att påverka och kontrollera verksamheten i föreningarna vara väl tillgodosedd. Dock har granskningen visat att vissa förbättringar kan åstadkommas på området.

De direktiv som JN utfärdar är mycket allmänt hållna och av deras datering att döma har de, med få undantag, inte blivit översedda efter det att de för ett flertal år sedan utfärdades. För en av föreningarna har under viss tid särskilda direktiv saknats. Dock har vid vissa tillfällen tilläggsdi- rektiv utfärdats, främst i form av särskilda skrivelser till föreningarna.

Enligt vad som under hand inhämtats gör JN för närvarande en revision av utfärdade direktiv, och i ett fall har under år 1979 nya och översedda direktiv utfärdats.

Då direktiven skall utgöra komplement till de för föreningarna gällande stadgarna, synes det vara nödvändigt att de löpande anger den roll som föreningen skall spela i regleringsverksamheten. Därtill torde det, om direktiven över huvud taget skall ha någon betydelse som styrmedel, kunna sättas i fråga om de inte bör hållas så aktuella att nya direktiv utfärdas för varje löpande regleringsår.

Staten äger för närvarande inte medlemskap i någon regleringsförening. Detta innebär från formell synpunkt bl. a. att det allmännas intressen inte kan göras gällande vid röstningar på föreningsstämmorna. Sålunda kan man på dessa från den statliga sidan inte ta ställning till föreningarnas verksamhet och yttra sig i frågor om ansvarsfrihet för respektive styrelser. Inte heller har staten något formellt ansvar för föreningarnas bestånd. Det bör därför övervägas om inte även staten bör bli delägare i de olika

föreningarna. Som särskilt skal härför kan anföras att föreningarna utöver sin egentliga verksamhet numera också svarar för vissa speciella myndighetsuppgifter, bl. a. subventioneringen av vissa livsmedel.

Ett medlemskap för staten i föreningarna torde kunna ersättas med att föreningsstammornas befogenheter överläts på sådana i 62 § lagen (1951: 308) om ekonomiska föreningar omnämnda fullmäktige och att staten erhåller en sådan fullmäktigeplats i varje förening.

Styr- och kontrollmöjligheterna skulle öka om antalet föreningar var mindre än det är i dag. Å andra sidan har den nuvarande konstruktionen väsentliga fördelar då den medger att

- snabba beslut med ett minimum av byråkrati erhålls
- expertkunskaper inom olika produktområden finns företrädade vid beslutsfattandet
- genomförandet av besluten garanteras genom att de verkställande personerna deltar i besluten och
- kunniga konsumentrepresentanter lättare kan rekryteras.

På kanslisidan har en samordning mellan föreningarnas kanslier redan inletts, vilket vid granskningen bedömts vara en positiv utveckling från rationaliseringssynpunkt.

I fråga om två av föreningarna, Föreningen för mejeriprodukter och föreningen Svensk sockerhandel, synes regleringsverksamheten vara av sådan art att den med lika stor fördel skulle kunna utföras av en statlig myndighet som JN. Även i dessa fall noteras att vissa nackdelar är förenade med den skisserade lösningen, bl. a. finns det en risk för samre möjligheter att fånga upp erforderliga expertkunskaper för handläggning av regleringsfrågorna.

Utan tvivel skulle större insyn i föreningarnas regleringsverksamhet kunna vinnas om alla tillskott från statens sida till föreningarna gick över statsbudgeten. Då emellertid en sådan fråga måste bedömas i ett större sammanhang har det inte funnits anledning att närmare beröra den i promemorian.

En bättre bild av föreningarnas verksamhet skulle även kunna nås om föreningarnas årsredovisningar i väsentlig mån ändrades i riktning mot större öppenhet. Då skulle även andra intresserade än experterna på området kunna få en klarare uppfattning om regleringsverksamheten.

Vid granskningen har det vidare visat sig att uppställningarna av årsredovisningarna skilt sig åt de olika föreningarna emellan. Sålunda har de i olika hög grad varit utförliga och illustrativa. De olika posterna i resultaträkningarna har även i vissa fall inte varit direkt jämförbara på grund av olika redovisningssystem. Det har sålunda bl. a. varit förenat med svårigheter att ta fram nettokostnaderna för föreningarnas exportverksamhet då vissa föreningar ej särredovisat exportintakter och övriga försäljningsintakter. Det har inte heller varit självklart vad som förts under beteckningarna administration, prognosverksamhet, utredningar och information hos de olika föreningarna. En större enhetlighet när det gäller regleringsföreningarnas årsredovisningar förordas därför i promemorian avensom ett ökat arbete på att göra årsredovisningarna mer informativa. Arbete i sådan riktning har enligt uppgift också påbörjats inom föreningarna.

Som ett led i JN:s insyn och kontroll över föreningarna ingår också att JN utser en av revisorerna i de olika föreningarna. Denna revisionsfunktion är för närvarande inte formellt reglerad i instruktioner av något slag. Det har dock allmänt förutsatts att JN:s revisorer – till skillnad från de auktoriserade revisorerna – i sitt arbete främst skall beakta förvaltnings-

revisionella synpunkter. I promemorian förordas att JN för uppdraget som förvaltningsrevisorer bör välja revisorer med marknadskunskaper. Vidare bör en större planmässighet i arbetet tillämpas genom att årliga revisionsplaner upprättas.

Vid granskningen har noterats att man inom de olika föreningarna endast i undantagsfall och först på senare år genomfört analyser och bedömningar av sina marknadsreglerande verksamheter. I promemorian förordas att sådana analyser fortsättningsvis regelmässigt görs och att samtliga föreningar analyserar sin verksamhet.

Beträffande olika intressenters representation i föreningarna och deras möjligheter att påverka verksamheten görs i promemorian följande bedömning.

Jordbrukarna och jordbrukets förädlingsföretag samt övrig livsmedelsindustri och handel anses vara väl representerade, och endast i vissa marginella fall har kunnat noteras kritik mot företagarnas möjligheter att få sina intressen tillgodosedda.

Representanterna för konsumentintressena i föreningarna utses av regeringen. I regel finns en ordinarie konsumentrepresentant i varje föreningsstyrelse. Deras roll i styrelserna är dock inte helt klar. De tillämpar sålunda för närvarande inte en gemensam policy i sitt agerande utan ser sig främst som representanter för respektive fackliga, politiska eller yrkesmässiga organisationer. Ett problem är att majoriteten av konsumentrepresentanterna inte har samma möjligheter att tränga in i jordbruksprisregleringens komplicerade regelsystem som flertalet av de övriga styrelseledamöterna har. Endast en av konsumentrepresentanterna sitter nämligen med i arbetsutskott och har rösträtt. Denne får på grund av sin ställning ett bättre informationsunderlag för sitt agerande och därmed ett ökat inflytande över föreningens verksamhet. I vissa andra föreningar har konsumentrepresentanterna rätt att närvara vid arbetsutskottens sammanträden.

Konsumentintressena har sålunda i princip ett tämligen svagt inflytande i föreningarna. För att öka konsumentinflytandet bör i direktiven för föreningarna föras in föreskrifter om att representanter för konsumenterna skall ingå i förekommande arbetsutskott och där ha rösträtt.

Vidare synes dessa konsumentrepresentanter böra ha en basorganisation från vilken de skall kunna få biträde vid sitt arbete. De bör därför regelmässigt samtidigt representera konsumentintressena såväl i JN:s konsumentdelegation som i regleringsföreningarna. I denna dubbla egenskap skulle de då såväl ha tillgång till bakgrundsmaterialet från jordbruksöverläggningarna som den expertis som finns hos konsumentdelegationens sekretariat.

Samtidigt berörs i promemorian frågan om inte konsumentdelegationen bör brytas loss från JN och bilda en självständig organisation, alternativt knytas till annat organ. I samband härmed skulle delegationens sekretariat förstärkas. En nackdel med en sådan lösning är dock att en viss dubbling av kansliresurserna kan uppkomma.

När det gäller statsmakternas möjlighet att styra verksamheten enligt målstyrningsprincipen framförs i promemorian bl. a. följande.

Vid granskningen har försök gjorts att följa vissa formuleringar av inkomstmålet i 1977 års jordbrukspolitiska riktlinjer till motsvarande punkter i jordbruksöverenskommelserna för innevarande regleringsperiod respektive innevarande regleringsår. Dessutom har granskningen omfattat avstämningen mellan jordbruksöverenskommelserna och det faktiska utfallet. Slutligen har möjligheterna till återkoppling mellan det faktiska utfallet

och jordbruksöverenskommelsernas formuleringar berörts.

Härvid har noterats att ett stort problem är förenat med det förhållandet att de överläggande parterna inte har kunnat specificera absoluta mått för vare sig den ekonomiska eller den sociala standarden inom jordbruket. Detta beror bl. a. på att det varit svårt att avgöra den roll som beskattningen och inflationen skall spela vid bedömningen. faktorer som efter hand fått ökad betydelse. Avsaknaden av absoluta mått försvårar en konkret angivelse av målet för jordbrukarnas inkomster. Innehörden av jordbruksöverenskommelserna blir därigenom också oklar.

Ett arbete pågår dock inom lantbruksekonomiska samarbetsnämnden på att få fram mått på jordbrukarnas inkomst- och levnadsförhållanden. Sannolikt går det inte att komma fram till en enda måttstock utan man får nöja sig med att använda sig av flera kompletterande mått.

I den mån statsmakterna väljer att i ökad utsträckning styra verksamheten genom målstyrning, är det ett oefftergivligt krav att det också finns möjligheter att formulera målen.

Beträffande avstämning mellan de årliga jordbruksöverenskommelserna och det faktiska utfallet har sådana redovisats i mycket liten omfattning. Dock har två sådana avstämnings nyligen genomförts.

Att stämma av jordbrukarnas faktiska inkomstutveckling mot den inkomstutveckling som är förutsatt i jordbruksöverenskommelserna är svårt, bl. a. på grund av att sådana avstämnings kan göras på många olika sätt. Svårigheter uppstår genast i och med att begreppet avstämning kan ha många olika betydelser.

En grundläggande svårighet för olika typer av jämförelser är vidare att jordbruksöverenskommelserna är av generell natur och reglerar inkomsterna i stort till jordbruket. En annan svårighet kan vara att systemet tillåter jordbrukarna visst risk- och chansstagande.

Möjligheterna att avstämja jordbruksöverenskommelserna mot det faktiska utfallet bör göras till föremål för ytterligare överväganden. Rent principiellt kan en avstämning underlättas om förkalkylerna (dvs. överenskommelserna) formuleras i samma termer som efterkalkylerna. Eftersom man vid det senaste jordbrukspolitiska beslutet tog upp frågan om en ökad utjämning av inkomsterna mellan olika jordbrukarkategorier bör en strävan vara att ta med inkomstfördelningsaspekterna i kommande avstämnings mellan jordbruksöverenskommelserna och utfallet.

RIKSDAGENS REVISORER

Sammanfattning av avgivna remissyttranden över granskningspromemoria nr 4/1979 Jordbruksprisregleringen och regleringsföreningarna

Yttranden över granskningspromemorian nr 4/1979 Jordbruksprisregleringen och regleringsföreningarna har avgetts av följande myndigheter och intresseorganisationer, nämligen riksrevisionsverket (RRV), statistiska centralbyrån (SCB), statens jordbruksnämnd (JN), statens jordbruksnämnds konsumentdelegation, statens pris- och kartellnämnd (SPK), gemensamt av regleringsföreningarna Svensk spannmålshandel, Svensk kötthandel, Svensk ägghandel, Föreningen för mejeriprodukter, Sveriges potatisintressenter, Sveriges oljeväxtintressenter och Svensk sockerhandel, Lantbrukarnas riksförbund (LRF) – i samråd med berörda organisationer, Sveriges grossistförbund, Sveriges industriförbund (SI), Köttbranschens riksförbund, Svenska mejeriernas riksförbund, Kooperativa förbundet (KF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Centralorganisationen SACO/SR.

Flertalet av remissinstanserna har i sina yttranden strikt hållit sig till de särskilda frågor som tagits upp i promemorian. Endast i ett par fall har mera allmänna omdömen lämnats om de problem som finns på området. Inte någon sätter i fråga de i promemorian avgivna omdömena om statsmakternas möjligheter att styra prisregleringsverksamheten. Flera har i stället i mer eller mindre direkta ordalag vitsordat riktigheten av bedömningen.

Remissinstanserna redovisar mycket stor samstämmighet vid bedömningen av de olika delfrågor som tagits upp i promemorian, oavsett om intagna ståndpunkter varit negativa eller positiva.

I det följande redovisas först remissinstansernas synpunkter på förslagen om ökad styrning och kontroll av den jordbruksprisreglerade verksamheten. Därefter tas frågan om en ökad målstyrning på området upp till behandling.

Statsmakternas styrning av regleringsföreningarna sker bl. a. genom de *direktiv för föreningarna* som JN utfärdar.

Samtliga remissinstanser som yttrat sig i frågan – JN, SPK, regleringsföreningarna, LRF, SI, KF och LO – delar det framförda förslaget om att direktiven bör hållas mer aktuella än vad hittills varit fallet. Förslaget om att en årsvis översyn av dem skall göras avvisas dock av nästan alla.

JN framhåller att påståendet att det under viss tid saknats direktiv för en förening kan sättas i fråga även om man ser saken från strängt formalistisk synpunkt. Enligt JN framgår det av omständigheterna att ifrågavarande direktiv prolongerats och gällt till dess att de år 1979 ersattes av nya. Att så i verkligheten har varit fallet har varit uppenbart i vart fall för föreningen och JN, anser nämnden.

När det gäller den förordade årliga översynen av direktiven finner JN att det med hänsyn till att marknadsförhållandena när som helst kan förändras är tveksamt om en årlig översyn är det mest ändamålsenliga. Krav på obligatorisk årlig översyn skulle kunna innebära en onödigt byråkratisk omgång.

Regleringsföreningarna för fram följande synpunkter i frågan om statsmakternas möjligheter att styra föreningarna och om den roll JN:s direktiv till föreningarna därvid bör spela.

Man synes överbetona betydelsen och lämpligheten av att styra föreningarnas verksamhet genom en fortlöpande aktualisering av direktiven. Det uppkommer ibland sådana frågeställningar och situationer som inte kunnat förutses och därmed regleras i direktiven, som måste vara mer allmänt och principiellt hållna. Att som föreslås i promemorian utfärda nya direktiv varje år skulle endast innebära merarbete och onödigt detaljstyrning. Till grund för föreningarnas löpande aktuella handlande ligger, såsom framgår av direktiven, dels riksdagens beslut om prisregleringens utformning och om bl. a. fördelningen av regleringsmedel mellan föreningarna, dels regeringsbeslut om prisändringar varje halvår. De parter som berörs av besluten och som också är representerade i flertalet regleringsföreningar bör så långt som möjligt själva utforma de marknadsreglerande åtgärderna. Flertalet av ledamöterna i regleringsföreningarnas styrelser följer på nära håll de jordbrukspolitiska frågorna. Detta innebär att styrelserna har tillräckliga kunskaper för att kunna ta ställning utan detaljerade direktiv. Ordförande och vice ordförande, liksom några ytterligare ledamöter, utses av regeringen. Som vice ordförande ingår i de olika föreningarna normalt en ledande departementstjänsteman. Jordbruksnämnden har dessutom, som även framhålls i promemorian, en löpande insyn i verksamheten genom sina representanter i föreningarnas styrelser och arbetsutskott. Nämnden kan vidare vid behov utfärda tilläggsdirektiv. Ett sådant förfaringssätt tillgodoser enligt vår uppfattning i tillräcklig grad behovet av styrning av verksamheten.

När det gäller *statens medlemskap i regleringsföreningarna* är det bara två remissinstanser – SPK och TCO – som är positiva till en sådan förändring av delägarskapet i föreningarna, medan de övriga som yttrat sig ställer sig negativa till förslaget.

TCO anser sig böra tillstyrka förslaget även om förslaget inte innebär att staten får en majoritetsställning. Staten kan markera sin inställning även med en enda röst. Den nuvarande ordningen med staten representerad i styrelser och arbetsutskott men ej i själva föreningarna finner TCO ologisk.

Av de remissinstanser som avstyrker den föreslagna ändringen understryker JN att det nuvarande systemet fungerat i omkring 15 år, vederligen utan anmärkning från något håll. Den verkligt betydelsefulla styrningen utövar staten genom de direktiv JN utfärdar i enlighet med statsmakternas riktlinjer för jordbrukspolitiken, sina styrelserepresentanter och de av JN utsedda revisorerna. Ändringar av föreningarnas stadgar som beslutas av föreningsstämmorna skall för att bli gällande för övrigt godkännas av JN.

LRF framför likartade synpunkter i frågan och även SI har samma uppfattning. SI anser dock att det är angeläget att man gör en allmän översyn av ägarförhållandena i regleringsföreningarna i syfte att bättre anpassa dem till dagens marknadsbild.

Till förslaget om *överförandet av arbetsuppgifterna för Föreningen för mejeriprodukter och Svensk sockerhandel* till förslagsvis JN är samtliga remissinstanser negativa utom SPK, som uttalar sig för ett slopande av föreningen Svensk sockerhandel.

JN framhåller för sin del i denna fråga följande.

De arbetsuppgifter Föreningen för mejeriprodukter (FFM) utför inom mjölkregleringen är av sådan karaktär att ett överförande av dem till JN skulle innebära att JN:s personal skulle behöva ökas med det antal personer som svarar för denna verksamhet inom föreningen. Ett överförande av FFM:s uppgifter till JN skulle dessutom försvåra samordningen med motsvarande funktioner inom Svensk kötthandel och Svensk ägghandel. Mot bakgrund av det anförda avstyrks förslaget.

I fråga om Svensk sockerhandel kan i och för sig anföras att denna förenings marknadsreglerande verksamhet är väsentligt mindre än den som ankommer på de övriga föreningarna. Samtidigt är emellertid föreningens administrationskostnader relativt små. Föreningen fyller enligt dess medlemmars samstämmiga uttalande ett behov. Enligt JN kan den situationen inträffa att ytterligare uppgifter beträffande importerat socker behöver läggas på föreningen. Det torde vara ostridigt att det kan bli svårt att i en akut situation snabbt tillskapa en ny förening med motsvarande branschfarenhet som den nuvarande. JN anser vidare att de möjligheter till informationsutbyte som föreningen ger, bl. a. som remissinstans, är av visst värde i nämndens arbete.

Regleringsföreningarna anser att sakskal talar för att samtliga regleringsföreningar bör bibehållas som självständiga enheter. För att en överföring till en statlig myndighet av vissa arbetsuppgifter skall vara motiverad bör den leda till förbättringar, inte endast till lika stora fördelar. En överföring skulle till och med medföra direkta nackdelar genom att försvåra utnyttjandet av branschernas sakkunskap, minska medinflytandet och medansvaret för berörda parter samt leda till sämre samordning av kansliarbetet inom föreningarna.

Beträffande de nämnda föreningarnas arbetsuppgifter anför i remissyttrandet följande.

Arbetsuppgifterna för Föreningen för Mejeriprodukter överensstämmer i fråga om hanteringen av överskotten med övriga regleringsföreningars. En överföring av just denna förenings arbetsuppgifter till jordbruksnämnden förefaller därför omotiverad. Härutöver omhänderhar föreningen dels den verksamhet som syftar till att åstadkomma en utjämning av intäkterna från olika grenar av mejerirörelsen, dels en säsongprissättning av leverantörsmjölken. Någon fördel av att överföra dessa funktioner till jordbruksnämnden synes inte kunna påräknas.

Svensk Sockerhandels regleringsverksamhet är dels av mindre omfattning än övriga föreningars, dels av en något annan karaktär. Föreningen bevakar den internationella utvecklingen på sockerområdet och kan när så bedöms nödvändigt föreslå lämpliga regleringsåtgärder. I lägen med extrema sockerpriser på världsmarknaden kan regleringsåtgärder snabbt behöva sättas in för att inom landet upprätthålla de priser som fastställts av statsmakterna. Erfarenheter från tidigare tillfällen har visat att det då är värdefullt att ha tillgång till en regleringsförening som kan svara för vissa regleringsuppgifter.

Förslaget i granskningspromemorian angående en mera öppen och enhetlig information i *regleringsföreningarnas årsredovisningar* syftar till att förbättra möjligheterna att ge en ekonomisk överblick av verksamheten. Samtliga remissinstanser uttalar sig positivt över förslaget.

Regleringsföreningarna pekar på att man, som det framhållits i promemorian, inom föreningarna redan påbörjat en översyn av årsredovisning-

arna i sådant syfte. Möjligheterna att uppnå en alltigenom enhetlig redovisning av föreningarnas ekonomiska transaktioner begränsas dock av att föreningarnas uppgifter delvis är olikartade.

I granskningspromemorian föreslås vidare att den *samordning av kansliarbetet mellan föreningarna* som inletts skall utvidgas. Förslaget tillstyrks genomgående av remissinstanserna.

Från *regleringsföreningarnas* sida framhålls att samordningen mellan föreningarna av de arbetsuppgifter som kan utföras gemensamt redan har drivits förhållandevis långt. Den omfattar såväl personaladministration, ADB, ekonomi- och servicefunktioner som viss övergripande utredningsverksamhet och ekonomisk planering. Det är föreningarnas avsikt att även i framtiden ta till vara alla de möjligheter till kostnadsbesparingar som en ytterligare ökad samordning kan innebära.

När det gäller de frågor som aktualiserats i granskningspromemorian om JN:s medverkan vid *revisionen av regleringsföreningarna* och om att i större utsträckning utföra *analyser av föreningarnas verksamhet* har de remissinstanser som yttrat sig inte något att invända mot vad som förordats i promemorian.

Regleringsföreningarna säger sig rent allmänt inte ha några invändningar mot åtgärder som syftar till att förbättra den förvaltningsrevision som krävs enligt lagen om ekonomiska föreningar. Den revision som bedrivs har, anför föreningarna, inslag av granskning av effektivitet och val mellan handlingsalternativ men syftar i första hand till att kontrollera att verksamheten sker enligt riksdags- och regeringsbeslut samt gällande författningar, direktiv, stadgar m. m. De framhåller att revisorer från jordbruksnämnden bör ha de bästa förutsättningarna att svara för denna del av förvaltningsrevisionen. En löpande insyn i och uppföljning av föreningarnas effektivitet m. m. sker även genom JN:s representanter i föreningarna.

Dessutom genomför föreningarna själva analyser av verksamheten. Som exempel på sådana analyser kan nämnas Sveriges potatisintressenters granskning av sina marknadsreglerande åtgärder under de båda senaste regleringsåren.

Föreningarna delar den i granskningspromemorian uttalade positiva uppfattningen om en utvidgning av denna analysverksamhet och nämner i sammanhanget att sådan verksamhet bedrivs i större omfattning än vad som kommit fram i promemorian. Sälunda har fortlöpande uppföljningar gjorts av speciella regleringsåtgärder som föreningarna företagit, t. ex. köttrealisationer och utslaktningar av värphöns. Detta har skett både i form av egna undersökningar inom föreningarna och i form av externt utförda analyser som finansierats av föreningarna. För några år sedan granskade t. ex. Sveriges oljevåxtintressenter de stödåtgärder till vallfröodlingen som föreningen administrerar inom Vallfrönämnden, och en analys pågår för närvarande beträffande Svensk spannmålshandels regleringsåtgärder. Föreningarna vill även nämna de arbeten som fortlöpande pågår i fråga om metodutveckling beträffande prognoser av produktion (ägg) och överskott (spannmål).

JN anför följande i frågan om arbetsuppgifterna för de av JN utsedda revisorerna.

Vid utseende av revisor i regleringsförening har JN i första hand att beakta att de krav beträffande bl. a. erfarenhet i bokföring och insikt i ekonomiska förhållanden som ställs på en revisor i 46 § lagen (1951: 308) om ekonomiska föreningar är uppfyllda. JN anser att dess utsedde

revisor bör ägna sig såväl åt redovisnings- som förvaltningsrevision. Någon klar gränsdragning däremellan är nämligen svår att göra och revisorn får själv bedöma vad han vill prioritera. Revisorn är jämte den representant JN har i föreningens styrelse en väsentlig länk i den kontinuerliga insyn som JN utövar i föreningens verksamhet. Såväl styrelse-representanten som revisorn från JN har regelmässigt utsetts från enhetschefsnivå. Medan god marknadskänedom är väsentlig för JNs styrelse-representant har det beträffande revisorn bedömts viktigt att han i minst lika omfattning som styrelse-representanten är väl förtrogen med var gränserna går för föreningens befogenheter. Detta förutsätter kunskap om de riksdagsbeslut, propositioner, författningar, direktiv, stadgar, m. m. som utgör grunden för föreningens verksamhet. Det har också ansetts viktigt att denne revisor finns inom JN, varigenom en fortlöpande ömsesidig kontakt kan upprätthållas med JN:s chef.

Vid granskningen har även aktualiserats frågan om *konsumentintressenas representation i regleringsföreningarna* och i samband härmed också frågan om *den till JN knutna konsumentdelegationens ställning* i organisatoriskt avseende.

Förslaget om att stärka konsumentintressena utöver KF bl. a. genom att de permanent blir representerade i föreningarnas arbetsutskott tillstyrks i princip av samtliga remissinstanser utom en. Köttbranchens riksförbund. Ett par remissinstanser framför dock vissa synpunkter på den ändring av jämvikten mellan olika parter inflytande inom utskotten som en sådan förändring skulle innebära. Någon invändning mot att uppdragen som konsumentrepresentant i JN:s konsumentdelegation och i regleringsföreningarna förenas har inte rests.

JN påpekar att efter hand som nya direktiv meddelas så har JN också tagit in en bestämmelse i dessa av innehåll att, om arbetsutskott finns, de ledamöter som regeringen utsett i föreningens styrelse också skall ingå i och ha rösträtt i utskottet.

LRF understryker i sitt yttrande att styrelseledamöternas uppgift i föreningarnas styrelser och arbetsutskott främst är att bidra med sakkunskap på respektive produktområde. Ett av skälen till att bilda särskilda regleringsföreningar för de olika produktområdena har varit önskvärdheten av att få tillgång till olika näringslivsorganisationers kunskande inom respektive varuområde. Om starka intressen finns för att konsumentrepresentanterna får ett inflytande även i regleringsföreningarnas arbetsutskott, vill förbundet inte motsätta sig att de bereds sådan representation, men i sådant fall bör dock fördelen givetvis också gälla för LRF.

Slutligen påpekar LRF att det ligger en fara i att göra arbetsutskotten för stora. Utskottets ledamöter bör inte utgöra en majoritet inom styrelsen. Blir utskotten för stora, mister man den fördel som ligger i att de kan kallas med kort varsel – ibland inom några timmar – för att fatta nödvändiga beslut.

LO betonar nödvändigheten av att konsumentintresset i regleringsföreningarna verkligen förstärks. För att detta skall kunna realiseras krävs enligt LO att andra intressegrupper, exempelvis jordbrukarna, inte samtidigt ges en ökad representation i styrelser och arbetsutskott.

KF pekar i sitt remissyttrande på att konsumentkooperationen är landets största organiserade konsumentrörelse och därför företräder konsumentintressena.

I frågan om konsumentdelegationens organisatoriska ställning är remiss-

instanserna genomgående negativa till en ändring av de nuvarande organisatoriska förhållandena.

JN:s konsumentdelegation anför i denna fråga följande.

I promemorian föreslås att konsumentdelegationen bör ges en från jordbruksnämnden fristående ställning bl. a. med hänvisning till att konsumentdelegationen efter hand har kommit att få ställning som fristående part i överläggningarna om jordbruksregleringen. Delegationen vill för sin del slå vakt om denna självständiga ställning. Den organisatoriska anknytningen till jordbruksnämnden har i och för sig inte någon avgörande betydelse men medför vissa praktiska fördelar. Delegationen bör sålunda även i fortsättningen kunna repliera på jordbruksnämndens resurser. Liksom tidigare bör den också få hjälp av lantbruksekonomiska samarbetsnämnden och statens pris- och kartellnämnd.

JN anför att enligt nämndens uppfattning och, såvitt kunnat utrönas även konsumentdelegationens, så fungerar den nuvarande ordningen väl. Även de övriga remissinstanserna synes dela denna uppfattning.

I granskningspromemorian sätts i fråga om inte *redovisning över statsbudgeten av alla tillskott från staten* till föreningarnas verksamhet bör införas.

Endast *RRV* har yttrat sig i frågan och noterar härvid bl. a. att *RRV* vid en översyn av budgetens inkomstsida med anledning av budgetmoderniseringen har analyserat bl. a. införselavgifternas redovisning. *RRV* har därvid funnit att principiella skäl talar för att införselavgifterna bör ingå i statsbudgeten. En redovisning av dessa avgifter på budgetens inkomstsida skulle även överensstämma med den praxis som tillämpas såväl för nationalräkenskaperna som vid redovisningen i finansplanen. framhåller verket.

När det gäller möjligheterna att tillämpa s. k. *målstyrning* på prisregleringsområdet inklusive regleringsföreningarnas verksamhet är grundtonen från remissinstansernas sida knappast negativ, men många pekar på de svårigheter av olika slag som är förenade med att tillämpa en sådan metodik.

SPK framhåller att det är väsentligt att det skapas effektiva instrument för avstämningar mellan träffade överenskommelser och det faktiska utfallet till jordbruket både vad gäller kompensationens totalbelopp och dess fördelning mellan primärproduktionen och förädlingsleden. Nämnden förutsätter att det arbete, som jordbruksnämnden påbörjat inom det sistnämnda området, kommer att vidareutvecklas.

En precisering i absoluta mått av inkomstmålen för avstämning av de årliga jordbruksöverenskommelserna anser *JN* vara svårt att få till stånd. För närvarande görs ökade insatser för att komma fram till bättre mått på jordbrukarnas inkomst- och levnadsförhållanden, och erfarenheterna från detta arbete får visa om det påbörjade arbetet utgör en framkomlig väg. Vad gäller avstämningar mellan överenskommelser och faktiskt utfall pågår visst utvecklingsarbete med sådana. För att dessa avstämningar skall bli meningsfulla torde de emellertid få göras över flera år, eftersom variationerna för enstaka år erfarenhetsmässigt visat sig vara stora.

Sveriges grossistförbund framhåller att inkomstmålen i de nu gällande jordbrukspolitiska riktlinjerna enligt förbundets uppfattning avsiktligt formulerats på ett sådant sätt att parterna i jordbruksöverläggningarna lämnats möjlighet att själva göra uttolkningar om vad som skall ligga i begreppet ekonomisk och social standard. Likaså har inte närmare definierats med vilka grupper som de förutsatta jämförelserna skall ske. Dessa förhål-

landen borde därför rimligen enligt förbundet innebära att man har förutsatt ett icke ringa förhandlingsutrymme.

Detta till trots har överläggningarna mellan parterna hittills präglats av alltför stor automatik såväl vad gäller den jordbruket tillkommande kostnadskompensationen som också inkomstföljsamheten, vilken nu mycket nära kommit att knytas till innehållet i uppgörelserna mellan LO och SAF. Det reella förhandlingsutrymmet har därför i realiteten varit begränsat – en företeelse som framstår som mindre tillfredsställande med tanke på de krav som ökat hänsynstagande till den svenska totalekonomin ställer och den nödvändiga anpassning som nu uppenbarligen måste ske mellan olika grupper i samhället, tillägger förbundet.

När det gäller en precisering av inkomstmålen anför *JN:s konsumentdelegation* följande.

Riksdagen har i sina senaste beslut om de jordbrukspolitiska målsättningarna valt att inte precisera inkomstmålet. Möjligheterna att göra detta begränsas bl. a. av svårigheterna att mäta och jämföra inkomster och levnadsstandard hos olika befolkningsgrupper. En utredning om dessa problem pågår inom lantbruksekonomiska samarbetsnämnden. En ytterligare diskussion får anstå tills utredningen framläggs hösten 1980. Det kan vidare påpekas att det förhandlingsutrymme, som nu finns beträffande inkomstmålet och inom vilket man kan beakta en mängd olika omständigheter, skulle gå förlorat vid ett i förväg alltför preciserat inkomstmål. Detta får sålunda sin lämpliga precisering vid överläggningarna. Det bör också understrykas att inkomstmålet endast är ett av jordbrukspolitikens tre mål. Uppfyllandet av produktionsmålet och effektivitetsmålet måste vägas in vid en bedömning av jordbruksregleringens effekter.

