

PRIS- OG INDKOMSTGARANTI I U.S.A.'s LANDBRUGSPOLITIK  
FRA AGRICULTURAL ADJUSTMENT ACT  
TIL BRANNAN-PLANEN

AF ERIK MORTENSEN

LANDBRUGSPOLITIKEN har været i forgrunden i den politisk-økonomiske efterkrigsdebat i U.S.A. Nye love om pris- og indkomstgaranti til landbruget er blevet gennemført i 1948 og 1949 efter hæftig strid på tværs af partiskel om såvel omfang som form for Unionens støtte. Begge disse love fortsætter i det væsentlige den gennem trediveerne udformede landbrugspolitik, der fik sin mest komplette udformning i The Agricultural Adjustment Act of 1938. Den gældende lov af 1949 betragtes imidlertid ikke som en varig løsning, men som en overgang fra den særlige krigslovgivning.

På baggrund af den stærke stigning i produktionen i krigsårene til dækning af forøget hjemmeforbrug og eksport til allierede lande kunde det forudses, at der vilde opstå en række omstillingsproblemer efter krigen, men behovet i de krigshærgede lande og U.S.A.'s finansielle støtte har tilsammen bevirket, at produktionstilpasningen har kunnet udskydes længere end oprindelig ventet. Produktionen i efterkrigsårene har været ca. 35 pct. over 1935—39 gennemsnittet, og priserne på landbrugets varer fortsatte deres stigning fra krigens ophør til de kulminerede i januar 1948 med et indeks på 307 (1940 = 100). Siden da har der været nedgang indtil januar 1950. Indekstallet for priser, opnået af farmerne, var i januar 1949 faldet til 265, i januar 1950 til 235 uden nogen tilsvarende nedgang i priser, betalt af farmerne. Denne nedgang vakte nogen bekymring ikke mindst fordi den befrygtedes at være begyndelsen til den af mange profeter varslede krise i U.S.A. Kravene om fortsat støtte af landbrugets priser og indkomster fik derfor stærk støtte i denne periode samtidig med at nogen betænkelighed gjorde sig gældende vedrørende den betydelige stigning i de af *Commodity Credit Corporation*<sup>1)</sup> som led i prisstabiliseringen opkøbte eller overtagne varelagre, der ved begyndelsen af 1950 repræsenterede en værdi af 4 milliarder dollars. Administrationen har derfor foreslået, at støttelovgiv-

ningen burde ændres, således at vægten lagdes på støtte af farmindkomsterne i stedet for på priserne, idet man derved tilsigtede på een gang at stimulere produktionsomstillingen og øge forbruget. Disse synspunkter fandt deres udtryk i den såkaldte Brannan-plan, fremsat af den nuværende Secretary of Agriculture, *Charles F. Brannan*. Efter denne plan skulle navnlig den animalske produktion stimuleres gennem kontanttilskud til supplerende farmernes indkomst under frie markedspriser.

De stigende markedspriser siden januar 1950 og især efter udbrudet af krigen i Korea har i nogen grad formindsket interessen for en vidtgående reform, og under frygten for en ny storkrig er bekymringerne for stigende lagerbeholdninger forsvundet. De ledende farmorganisationer har været imod reformplanerne og efter valget i november 1950, der blev en svækkelse af administrationen, kan Brannanplanen foreløbig anses for skrinlagt. Lykkes det at undgå en storkrig, kan spørgsmålet om en revision af den traditionelle politik imidlertid hurtigt komme i forgrunden igen.

På denne baggrund kan det formentlig have interesse at redegøre for udviklingen i U.S.A.'s lovgivning til stabilisering eller højnelse af landbrugets indkomster og for hovedsynspunkterne i den diskussion, der er ført om denne lovgivnings fortsættelse i efterkrigsårene.

### Paritetsbegrebet, dets oprindelse og udvikling

Det er nødvendigt først at redegøre for det grundsynspunkt, hvorpå landbrugspolitikken har bygget lige siden *the New Deal*, det såkaldte *paritetsprincip*, der første gang fik lov hjemmel i *The Agricultural Adjustment Act* af 12. maj 1933. Paritetsprincippet er udtryk for den samme tankegang, som vi kender i det politiske krav om: »landbrugets ligestilling med andre erhverv.« Det er iagttagelsen efter den første verdenskrig af en ugunstig udvikling i priserne på landbrugets salgsvare i forhold til omkostningerne, der førte til udformningen af kravet om »en fair bytteværdi«, senere betegnet »parity« for det amerikanske landbrug. Men medens man i dansk politisk diskussion, så vidt vides, ikke har foretaget en klar definition af »ligestilling« eller er nået til politisk enighed om et statistisk udtryk for ligestilling, har lovgivningen i U.S.A. givet tanken konkret form siden 1933 i alle love vedrørende foranstaltninger til sikring af landbrugets priser og indkomster.

Slagordet »Equality for agriculture« lanceredes første gang på en af præsident *Harding* i januar 1922 sammenkaldt »National Agricultural

<sup>1)</sup> C.C.C., oprettet 17. oktober 1933 i nær tilknytning til Reconstruction Finance Corporation, siden 1939 underlagt U. S. Department of Agriculture (U.S.D.A.).

Conference«. Dets skaber var *George N. Peek*, en republikansk forretningsmand, der iøvrigt blev den første administrative leder af *Agricultural Adjustment Administration* (A.A.A.) under præsident Roosevelt. I en af konferencens resolutioner fik han under henvisning til misforholdet mellem landbrugets omkostninger og priser indført en henstilling til kongressen og præsidenten om at foretage de nødvendige skridt til straks at genetablere »en rimelig bytteværdi« mellem landbrugets produkter og andre varer. En af mr. Peek i enkeltheder udarbejdet plan<sup>1)</sup> til sikring af den »rimelige bytteværdi« var samtidig genstand for forhandling med landbrugsministeriet. Den har særlig interesse her, fordi den foreslår en konkret målestok for paritet, og fordi den danner grundlaget for de i kongressen i tyverne fremsatte forslag<sup>2)</sup> til sikring af paritet gennem foranstaltninger til eksport af den produktion, der ikke kunne afsættes på hjemmemarkedet uden at trykke priserne ned under pariteten.

I god overensstemmelse med republikanernes grundsyn, hvorefter toldpolitikken skulde beskytte erhvervene mod konkurrence fra lande med lavere levestandard (og lavere omkostninger) vilde Peek hæve landbrugets priser i takt med det af toldpolitikken påvirkede omkostningsniveau, således at forholdet mellem salgspriser og omkostningsniveauet bevarede. For de vigtigste landbrugsprodukter skulde der hvert år beregnes en »rimelig bytteværdi« på hjemmemarkedet, d. v. s. en pris der forholdt sig til »the general priceindex« som gennemsnitsprisen for det pågældende produkt i det sidste tiår før den første verdenskrig forholdt sig til gennemsnittet af »the general price index« for samme periode. Da priserne for varer som hvede, majs, bomuld og tobak, hvoraf en del afsattes til udlandet, var bestemt af verdensmarkedet og påvirket af lavere omkostningsniveau i udlandet, skulde der ved unionslovgivning gives autorisation til en privat corporation til at opkøbe og eksportere den del af produktionen, der ikke kunne afsættes til paritetsprisen, og finansieringen skulde hvile i sig selv ved opkrævning af en afgift (»equalization fee«) på ethvert salg af de pågældende produkter fra en farm.

Her er således kimen til såvel paritetspolitikken som til de af Commodity Credit Corporation nu udøvede »prisstabiliseringsoperationer«. Farmorganisationerne stod længe splittede i deres politiske syn og var langsomme til at slutte samlet op om »equalisation« kravene. Vanskelighederne for de forskellige produktionsgrene og dermed for de forskellige regionale områder af Unionen indtrådte til forskellig tid. På grund af faldet i priser

<sup>1)</sup> George N. Peek, *Equality for Agriculture*. Moline, Illinois, 1922, 48 p.

<sup>2)</sup> De såkaldte *Mc. Nary — Haugen bills*, først fremsat i begge kongressens kamre i 1924, men forkastet; senere i let ændret form genfremsat og vedtaget i 1927 og 1928, men begge gange vetoet af præsident Coolidge.

på ikke-landbrugsvarer opnåedes der i 1925 omtrent balance mellem indeksene for købs- og salgspriser. Stillingen var dog højst uensartet for de forskellige produkter. Fra omkring 1926, da landbruget i vesten og syden enedes om en fælles linie, blev propagandaen kraftigere, men alt hvad der opnåedes i kongressen blev den forhøjede toldbeskyttelse ved *Smoot-Hawley* loven af 1929, og det samme år ved the Agricultural Marketing Act oprettede *Federal Farm Board*, der uden beføjelse til produktionskontrol og med et fond på kun \$ 500 millioner fik pålagt at udøve stabiliseringsoperationer, netop som verdenskrisen begyndte.

I præsidentkampagnen i 1932 gjorde *Roosevelt* sig til talsmand for en mere aktiv landbrugspolitik, der som led i depressionsbekæmpelsen skulde tilføre landbruget forøget købeevne. I forbindelse med »New Deal« politikens gennemførelse vedtog den nyvalgte demokratisk beherskede kongres i 1933 the Agricultural Adjustment Act<sup>1)</sup>, der fastslog som mål: »at genoprette og fastholde en sådan balance mellem produktion og forbrug af landbrugsvarer og sådanne markedsforhold, at der påny tilvejebringes priser, der vil give landbrugsvarer en købeevne overfor farmerens fornødenheder, svarende til landbrugsvarernes købeevne i basis-perioden«, d. v. s. august 1909—juli 1914 (prisparitet). Hovedmidlerne til gennemførelse af dette mål var: 1. produktionskontrol for vigtigere afgrøder, kombineret med erstatningsbetaling for arealbegrænsning. 2. opkøb eller belåning af landbrugsvarer til sikring af minimumspriser. 3. afsætning af overskudsproduktion til sekundære markeder i udland eller indland. 4. afgifter pålagt omsætningen eller forædlingen af visse landbrugsprodukter til finansiering af ydelserne til de i planen medvirkende farmere. For en analyse af paritets-tankens udvikling er det unødvendigt at redegøre for de i denne henseende mindre vigtige ændringer i farmpolitikken gennem trediverne, særligt efter en højesteretskendelse i 1936<sup>2)</sup>, der gjorde det nødvendigt at ændre formerne for produktionsbegrænsning og at opgive finansieringen ved afgifter på omsætning eller forarbejdning (processing-taxes). Det vil være tilstrækkeligt at skildre den endelige udformning ved A.A.A. af 1938, der med tillæg af the Steagall Amendment i 1942, kom til at danne grundlaget for landbrugspolitikken lige til 1948 og dermed for den principielle diskussion om mål og midler, der er ført i årene siden krigens slutning. Det bør dog fremhæves, at man ved lovrevision i 1936<sup>3)</sup> foretog en principiel ændring, derved at paritetsprincippet anvendtes på indkomsten i stedet for på priserne. Formålet angaves nu bl. a. at være — »så hurtigt landbrugsministeren finder det praktisk gennemførligt og foreneligt med

<sup>1)</sup> I det følgende betegnet A. A. A. 1933, medens A. A. A. 1938 refererer til loven, som ændret i 1938.

<sup>2)</sup> The Hoosac Mills case, Januar 1936.

<sup>3)</sup> The Soil Conservation and Domestic Allotment Act 1936.

den almene offentlige interesse ... at genoprette det i femåret august 1909 til juli 1914 tilstedeværende forhold mellem købeeften af nettoindkomsten for personer i landbruget og købeeften af indkomst per person udenfor landbruget.«

Dette var en indrømmelse til kritikken af pris-paritet som mål for lovgivningen, men praktiske vanskeligheder ved anvendelse af indkomstparitetsbegrebet bevirkede, at såvel administration som lovgivning i de følgende år påny lagde vægten på pris-paritet. Som professor *John D. Black* har udtrykt det<sup>1)</sup>: »Kongressens medlemmer ønskede ikke mere nonsens om at sikre ligestilling m. h. t. indkomst — hvad de ønskede var en passende pris for deres bomuld og majs. Hvis de fik det, vilde indkomsten tage vare på sig selv.«

### The Agricultural Adjustment Act of 1938

I 1938-loven finder man såvel paritets-prisen som paritetsindkomst anført i formålsparagrafen<sup>2)</sup>. Ved *paritets-prisen* forstås den pris, der giver varen en købeeften over for de ting landbrugeren køber, svarende til varens købeeften i basisperioden. Basisperioden er tiden august 1909 til juli 1914 inclusive, undtagen for tobak, hvor tiden august 1919 til juli 1929 ligger til grund. Ved *paritet m. h. t. indkomst* forstås det i basisperioden tilstedeværende forhold mellem den fra landbrugsvirksomheden opnåede nettoindkomst pr. individ i landbruget<sup>3)</sup> og nettoindkomsten pr. individ udenfor landbruget.

De to begreber, paritetspris og paritetsindkomst er kædet sammen ved den senere i 1938 vedtagne Price Adjustment Act<sup>4)</sup>, der ved paritets-indkomst forstår paritetsprisen multipliceret med »et normalt års hjemmeforbrug plus export«. Det dér opstillede paritetsindkomstbegreb er ikke identisk med det i A.A.A. definerede begreb, der bygger på netto-indkomst, men er, så vidt ses, blot udtryk for den bruttoindkomst, der vilde fremkomme, hvis prisparitet var til stede. 1938 lovens formålsparagraf indeholder i forbindelse med tilkendegivelsen af paritet som mål et vist forbehold ved tilføjelsen af ordene: »så vidt praktisk gennemførligt«. Lignende forbehold fandtes i lovene af 1933 og 1936 og i The Agricultural Marketing Agreement Act of 1937.

Hvad kongressen anså for praktisk gennemførligt er formentlig bedre udtrykt i maximumsgrænsen for C.C.C.'s belåning af basisvarer (bomuld, hvede, majs, ris og tobak), der nu blev fastsat til 75 pct. af paritetsprisen. Det var først under

<sup>1)</sup> John D. Black. Parity, parity, parity. Chapter V., Harvard Committee on Research in the Social Sciences, 1942.

<sup>2)</sup> Der er delte meninger om, hvorvidt vægten er lagt på pris- eller indkomstparitet. Walter W. Wilcox i: »The farmer in the second world war« p. 6. anser vægten lagt på indkomstparitet, mens John D. Black i »Parity, parity, parity« kap. V fremhæver den begrænsede anvendelse af indkomstpariteten.

<sup>3)</sup> Landarbejdere, der ikke er bosiddende på farmen, henregnes til personer udenfor landbruget.

<sup>4)</sup> Public Resolution No. 122, 21. juni 1938, der bevilligede midler til kontanttilskud (parity payments) til hvede, majs, tobak og ris.

Tabel I. Indeks for prisparitet og indkomstparitet 1915—1948.

	Indeks for priser opnået for salgsvare	Indeks for priser, betalt for indkøbsvarer, incl. renter af pantegæld og skatter på ejendommen	Prisparitetsindeks 1 : 2	Indeks for indkomst pr. person		Indkomstparitetsindeks (4) : (5)
				på farme	ikke på farme	
	Aug. 1909— juli 1914 = 100	Kalenderår 1910—14 = 100	1910—14 = 100	1910—14 = 100	1910—14 = 100	1910—14 = 100
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1915	99	107	93	102	103	99
1916	118	125	94	116	118	98
1917	175	148	118	192	131	147
1918	204	173	118	226	138	164
1919	215	198	109	238	156	152
1920	211	202	104	197	180	110
1921	124	165	75	89	147	60
1922	132	164	80	114	147	78
1923	143	167	86	134	167	80
1924	143	167	86	135	162	83
1925	156	169	92	166	166	100
1926	146	168	87	161	176	92
1927	142	166	86	156	168	93
1928	151	168	90	165	170	97
1929	149	167	89	166	179	93
1930	128	160	80	126	156	81
1931	90	141	64	85	124	68
1932	68	124	55	55	91	61
1933	72	120	60	69	86	81
1934	90	129	70	83	100	83
1935	109	130	84	118	111	107
1936	114	127	90	127	128	99
1937	122	133	92	147	138	107
1938	97	126	77	123	128	96
1939	95	124	77	129	136	95
1940	100	125	80	130	147	88
1941	124	132	94	189	175	108
1942	159	150	106	283	219	129
1943	192	162	119	389	260	150
1944	195	169	116	394	276	143
1945	202	172	117	408	271	151
1946	233	193	121	458	274	167
1947	278	231	120	500	304	164
1948	287	250	116	525	331	159

Kilde: Agricultural Statistics 1949, USDA Tabel 670, 672 og 682; (4), (5) og (6) dog for årene 1910—28 fra: Material hearing on parity prices, USDA, Bureau of Agricultural Economics July 1941 (duplikeret). Angående beregningen af disse indeks, se afsnittet om kritiken af paritetsbegreb og paritetsformler, samt redegørelsen for de reviderede indeks. Diagram I er tegnet på grundlag af de reviderede serier, men forskydningen er næppe synlig i et diagram i denne målestok.

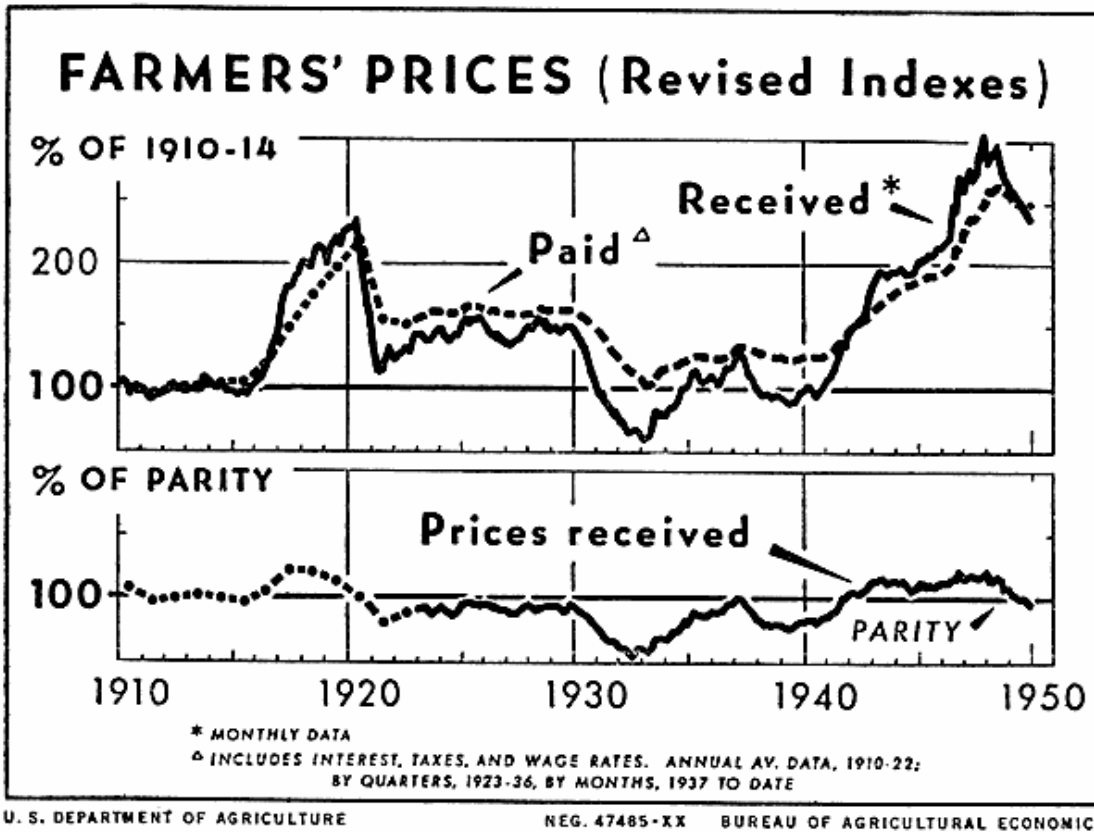
krigen, at »støtte-priserne« for basisvarerne forhøjedes til 90 pct. af pariteten, for bomuld senere øget til 92½ pct. Forholdet mellem priser på salgsvare og priser på indkøbsvarer (incl. renter af pantegæld og skatter på landbrugsejendommen) var som det vil ses af *tabel 1* i 1938 såvel som i 1939 kun 77 (pariteten 100) og indkomstpariteten var i 1938 96 og i 1939 95 (paritet = 100). For de enkelte basisvarer var den gennemsnitlige pris i perioden 1935—39 følgende pct. af parity: Hvede 74, bomuld 65, tobak (Virginia-typerne) 90, majs 84, ris 71. *Figur 1* giver et klart billede af bevægelserne i det samlede indeks for salgspriser og priser på indkøbsvarer såvel som af forholdet mellem de to serier, der viser afvigelserne fra prisparitet.

I anvisning af midler til støtte af priser og indkomster fulgte 1938-loven det gennem tredive år udviklede system, der dog udbyggedes yderligere. Midlerne var i det væsentlige følgende: 1. *Arealtilpasning* for vigtigere afgrøder, i det følgende betegnet som *basisvarer*. 2. Fastsættelse af *markedskvotaer*, hvor arealbegrænsning ansås for utilstrækkelig. 3. *Belåning* og eventuelt senere overtagelse af basisvarer gennem C.C.C. 4. *Afsætning* af overskudsproduktion (surplus) til særlige forbrugergrupper i indland eller til export, finansieret gennem båndlæggelsen af 30 pct. af unionens toldindtægter. 5. Ydelse af *kontant-tilskud* (parity payments).

*ad. 1. Arealbegrænsning* var påbudt for hvede, bomuld, majs, ris, tobak og jordnødder samt kartofler, alle vigtige afgrøder for hvilke en vis produktionsbegrænsning fandtes ønskelig. De fem førstnævnte basisvarer indbragte i årene før krigen ca. halvdelen af salgsindtægten af samtlige afgrøder og ca. 20 pct. af landbrugets samlede salgsindtægt (cash income). Andre afgrøder indbragte ca. 22 pct. og husdyrbruget ca. 58 pct. Hver af disse afgrøder var imidlertid dominerende i produktionen indenfor hvert sit betydelige område af unionen. Af et samlet høstareal i 1938 paa 338,4 millioner acres dækkede de fem basisvarer 188,3 millioner og med tillæg af jordnødder og kartofler 192,8 millioner acres, ca. 57 pct. af unionens høstareal.

*ad. 2.* Som yderligere foranstaltning til at regulere udbudet af visse af hovedafgrøderne gav 1938-loven hjemmel til fastsættelse af *markedskvotaer* for tobak, majs, hvede, bomuld og ris. 1933-loven og specielle love for tobak og bomuld havde gjort brug af markedskvotasystemet, men også dette måtte opgives efter den førnævnte højesteretskendelse i 1936. I modsætning til 1933-loven baserede 1938-loven markedskvotaerne på kongressens ret til at regulere handelen mellem staterne og udenrigshandelen og kom derfor ikke i strid med forfatningens beskyttelse af enkeltstaternes rettigheder, således som 1933-loven efter højesterets opfattelse havde gjort det. Det var endvidere en betingelse, at producenterne ved en skriftlig afstemning med 2/3 majoritet godkendte iværksættelse af markedskvota for hvert af de nævnte produkter.

*ad. 3.* Et fundamentalt led i pris-støtteforanstaltningerne var som tidligere nævnt *beldning* gennem C.C.C., efter 38-loven inden for 52 til 75 pct. af paritetsprisen. Lovens kapitel III gav hjemmel til at yde lån på alle landbrugsprodukter, incl. mejeriprodukter, der nævnedes særskilt. Vilkaernes fastsættelse var overladt til landbrugsministeren undtagen for hvede, majs og bomuld, hvor loven selv fastsætter betingelserne. For disse tre produkter samt for ris var belåning forbudt, hvis kvotaer var blevet forkastet, og landbrugere, der ikke tilsluttede sig »soil conservation« programmet, kunde kun opnå en ringere belåning.



Figur 1.

Diagrammets øverste del viser bevægelserne i indekset for priser, opnået for salgsvare (received), og i indekset for priser betalt af farmerne (paid), efter den i januar 1950 foretagne revision af indeksene, hvor arbejds løn til fremmed arbejdskraft blev inkluderet i indekset for betalte priser etc.

Nederste del af diagrammet angiver forholdet mellem de to indeks og viser afvigelserne fra pris-paritet (100).

Belåning skete mod deponering af pakhusbevis, for korn dog også ved oplagring på farmen, og satte farmeren i stand til at tilbageholde afgrøden i forventning om bedre pris. Hvis prisen faldt under låneværdien, kunde farmeren stille »pantet« til C.C.C.'s rådighed. Han var således altid garanteret en pris svarende til lånegrænsen, men havde chancen ved en prisstigning.

Den prisstabiliserende virkning forstærkedes derved, at ordningen medførte overførsel af beholdning fra gode høstår til ringere, et skridt i retning af »the evernormal granary«.

ad. 4. Kapitel II i A.A.A. 1938 gav hjemmel til fortsættelse af C.C.C., hvori incorporeredes den tidligere Federal Surplus Commodities Corporation, og til fortsat at anvende 30 pct. af U.S.A.'s brutto-toldindtægt<sup>1)</sup> til fremme af afsætning af landbrugsvarer på hjemmemarked eller ved export.

Støtten til fremme af eksporten var et rent subsidieprogram, hvor landbrugsministeriet betalte eksportørens tab ved at sælge til priser, han ellers ikke vilde

<sup>1)</sup> Første gang hjemlet i Sec. 32 i A.A.A. 1935 og stadig betegnet »Section 32 Funds«.



have kunnet acceptere. Ideen bag denne eksportpræmiepolitik kan let spores tilbage til den foranomtalt »equalisation fee« plan fra tyverne.

Disse foranstaltninger beslaglagde i finansårene 1939—40 og 1940—41 henholdsvis \$ 194 mill. og \$ 216 mill., af hvilke beløb exportpræmierne tog henholdsvis \$ 53 mill. og \$ 12 mill., overvejende til bomuldsexport. Krigen bevirkede hurtigt, at exportpræmierne blev af mindre betydning.

*ad. 5. Kontanttilskud*, de såkaldte parity-payments, var i modsætning til 1938-lovens hovedindhold en nyskabelse, dog med fortilfælde gennem trediverne for en enkelt vare, bomuld.

Section 303 i lovens kap. III gav landbrugsministeren bemyndigelse til, når kongressen har bevilget midler dertil, at yde kontanttilskud til landbrugere, der havde produceret majs, hvede, bomuld eller ris, således at salgsprisen suppleredes så nær som muligt til paritetsprisen. Kongressen bevilgede først midler til sådanne kontanttilskud ved den såkaldte »Price Adjustment Act of 1938«<sup>1)</sup>, der stillede \$ 212 mill. til rådighed til anvendelse i overensstemmelse med Sec. 303 i A.A.A., dog at det nu fastsattes, at tilskud ikke måtte overstige differencen mellem den gennemsnitlige salgspris fra farm og 75 pct. af paritetsprisen. Hvis markedsprisen var 75 pct. af paritetsprisen eller derover, faldt tilskudene bort. Lignende bevillinger er stillet til rådighed i de følgende finansår, men 75 pct.s grænsen er blevet opgivet. Fuldt tilskud måtte kun ydes til landbrugere, der overholdt eventuelle areal-kvotaer.

### The Steagall Amendment

1938-loven tilvejebragte det grundlag, hvorpå prisgaranti- og subsidiepolitikken til landbruget kom til at hvile i det næste ti-år, dog med den væsentlige udvidelse af støttens omfang, der skete ved tillægslovgivning i 1941 og 1942. 1941-loven<sup>2)</sup> opgav spillerummet fra 52 til 75 pct. og pålagde C.C.C. at yde lån for basisvarerne svarende til 85 pct. af pariteten. Landbrugsministeren bemyndigedes til, når det skønnedes påkrævet, at lade foretage opkøb eller at yde lån på andre landbrugsvarer, ligeledes til 85 pct. af paritetsprisen. 1942-loven<sup>3)</sup>, kendt under betegnelsen *the Steagall Amendment* efter forslagsstilleren, forhøjede støtten til 90 pct. af pariteten og garanterede denne støtte for en periode på indtil 2 år efter, at præsidenten havde erklæret krigen for endt. Denne langtidsgaranti skulde give landbruget samme sikkerhed, som regeringskontrakterne gav krigsindustrien, og stimulere produktionsudvidelse, hvor den fandtes påkrævet. Prisgarantien udstraktes umiddelbart til 14 varer foruden basisvarerne, bl. a. de vigtigste animalske produkter, kartofler, ærter og bønner, ægyptiske bomuldssorter og olieholdige frø. Antallet øgedes betydeligt gennem krigsårene og omfattede i 1945 166 produkter.

<sup>1)</sup> Public Resolution Nr. 122, 75 Congress, Work Relief and Public Works Appropriation Act of 1938, Kap. V.

<sup>2)</sup> Public lav Nr. 74, Maj 26, 1941.

<sup>3)</sup> » » » 729, Okt. 2, 1942.

### Kritiken af paritetspolitiken og paritetsindeksene

Efter den forhåndenværende litteratur at dømme fremkom der under paritetspolitikens udformning i trediverne kun få indvendinger fra teoretisk side mod selve målsætningen<sup>1)</sup>. Kritiken rettede sig mere mod det statistiske udtryk for paritet, især valget af en så fjern basisperiode som 1909—14, og mod den overvejende anvendelse af prisparitet i stedet for indkomstparitet. Som påvist søgte man i 1936 at gøre indkomstparitet til det centrale, men faldt delvis af praktiske grunde tilbage til prisparitet.

Efter vedtagelsen af the Steagall Amendments med vidtstrakt prisgaranti gældende også for de første efterkrigsår, og efter at priskontrollovgivningen havde anerkendt »loft« for landbrugspriserne på 110—120 pct. af pariteten, begyndte diskussionen mellem teoretikerne at tage fat. *John D. Black* fra *Harvard* gav bolden op med sin meget objektive, men overvejende historisk orienterede analyse i bogen »Parity, Parity, Parity«, 1942, og i *Journal of Farm Economics*, i prisopgaver og i beretninger fra udvalg, nedsat af *the Farm Economic Association* eller af *the Association of land-grant colleges*, tages emnet op. Det karakteristiske fællestræk for de fremsatte synspunkter er, at ingen forsvarer paritetspolitiken i dens hidtidige form, alle ønsker enten fuldstændig opgivelse eller væsentlig modifikation. Nogle forfattere<sup>2)</sup> synes at akceptere parity som et ideal, en politisk målsætning, der måske ikke er fuldt rationel, men udtryk for en »*communis opinio*«, der må respekteres i landbrugspolitikens udformning. Kritiken koncentrerer derfor mere om virkningen af paritetspolitiken i dens hidtidige form end om målet i sig selv, men i konklusionen anbefales en politik, der afviger væsentlig fra, hvad der må forstås ved paritetspolitik.

I det følgende skal vi se på de væsentligste invendinger, der har været eller kan fremsættes mod paritetspolitiken samt på forslag til at afhjælpe manglerne.

Først skal dog gøres nogle principielle bemærkninger om paritet som målsætning, taget i den betydning loven giver begrebet »paritet«, d. v. s. garanti af et konstant forhold mellem landbrugets netto-indkomst fra farmvirksomhed alene og den øvrige nationalindkomst (*indkomstparitet*) eller af forholdet mellem priserne på landbrugets salgsvare og priserne på andre erhvervs produkter og tjenesteydelser, der købes af landbrugerne, enten til driften eller til privathusholdningen (*prisparitet*). Kan en sådan garanti

<sup>1)</sup> Se dog John Davis (Stanford University) *Journal of Farm Econ.* XX. Februar 1938, genoptrykt i »Readings on Agricultural Policy«, Blakiston Comp. 1949 under titlen: The Economics of the ever normal granary.

<sup>2)</sup> Se f. eks. Karl Brandt m. fl. i: Outline of a Price Policy for American Agriculture for the Postwar Period. Report of the Committee on Parity Concepts, *J. Farm Ec.* XXVIII Feb. 1946, genoptrykt i »Readings on Agr. Policy«.

anses for forenelig med en »liberal« økonomis frie prisdannelse, og frie bevægelighed m. h. t. produktionsfaktorernes anvendelse?

I det lange løb må man under forudsætning af en liberal økonomi forvente, at landbrugets real-løn vil svare til real-lønnen i andre erhverv, og at kapitalen vil opnå samme afkastning i landbruget som i industrien. Under klimatiske forhold som i U.S.A., hvor de fleste farmere må føre en stadig kamp mod »soil erosion« for at bevare jordens produktivitet, er det forståeligt, at jorden blot betragtes som en del af produktionskapitalen, der kun vil blive fornyet under forventning om normal rente. Vi vil derfor kun regne med kapital og arbejdskraft, og for disse produktionsfaktorer vil vi under de opstillede teoretiske forudsætninger forvente, at *markedspris vil opnås i det lange løb, og dette må være det virkelige udtryk for »paritet«*. Ser vi derimod på »det korte løb«, må vi under de samme liberale forudsætninger antage, at i hvert fald landbrugskapitalens afkast og vel også den betalte arbejds-løn kan svinge til begge sider af normal rente og løn. Bruttoindtægten kan variere betydeligt som følge af svingende høstudbytte eller skiftende efterspørgsel, bl. a. fra eksportmarkederne, og den stadige udvikling af landbrugets teknik eller teknik i transport- eller forædlingsvirksomheden vil til stadighed medføre ændringer i omkostninger og priser, der opfordrer til produktionstilpasning. Både priser og profit må variere i det korte løb.

Nu gælder de liberale forudsætninger imidlertid kun delvis. Mere eller mindre monopolistisk prisfastsættelse er almindelig for industriens produkter, og arbejderorganisationerne er blevet overordentlig stærke i mange produktionsgrene. Det offentliges evne til at gennemtvinge fri konkurrence ved hjælp af trustlovgivningen har vist sig at være ringe, og det kan betvivles, at dette overhovedet er målet. Landbrugerne har som hovedregel ikke mulighed for ved egne foranstaltninger at gennemføre prishævende produktionsbegrænsning, og der er endvidere meget stor træghed m. h. t. vandring af arbejdskraften fra land til by, selv med betydelige reelle lønforskelte. Henvend halvdelen af U.S.A.'s 6 millioner landbrug tjener kun som subsistensgrundlag for familien og bidrager mindre end  $\frac{1}{10}$  af det samlede salg af farmprodukter. Mange af disse farmere har så godt som ingen pengeindkomst og udgør faktisk et farmproletariat, især i sydstatene. Man vilde vente, at mange af disse personer forlod landbruget, men mange er uoplyste og af lav effektivitet og har derfor ringe chancer for beskæftigelse i industrien. Hvis høj og stabil beskæftigelse kan opretholdes i industrien, må det dog forventes, at dette proletariat langsomt vil forsvinde gennem de unges flugt til byerne og ved sammenlægning eller intensivning af brugene<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> For samtlige landbrug i sydøststaterne udgør brutto-produktionen pr. beskæftiget person kun 50 pct. af gennemsnittet for U.S.A., og bygningsværdi, husdyr- og redskabsværdi samt gns. areal pr. person er kun ca. 40 pct. af gennemsnittet for U.S.A. Da der er betydelig spredning om gennemsnittet for disse stater, er det indlysende, at sydstatene repræsenterer et alvorligt socialt problem, jvf. the Sparkman committee on low income families, hvis rapport forventes afgiv. tidligt i 1951.

Overflytning til byerne af disse subsistensfarmere og rationalisering af brugene (hvis efterspørgslen berettiger hertil) vil bevirke, at gennemsnitsindkomsten for landbrugsbefolkningen hæves betydeligt.

Hvorvidt der eksisterer en virkelig disparitet for det »kommercielle« landbrug, således at hverken real-løn eller profit svarer til andre erhvervs, er vanskelig at afgøre.

Gennemsnitsindkomsten pr. person på farme fra såvel landbrug som anden virksomhed var i 1935—39 40 pct. af indkomsten pr. person uden for landbruget. Den steg til 64 pct. i 1947, men faldt til ca. 58 pct. i 1948. Når hensyn tages til den sænkning af gennemsnitsindkomsten for landbruget, som subsistensfarmerne bevirker, er det imidlertid klart, at indkomsten for den kommercielle farmgruppe i de senere år har været betydeligt nærmere ved gennemsnitsindkomsten for ikke-farmere, måske endda lidt over, og det vil næppe fra nogen side blive bestridt, at samme pengeindkomst giver større realindkomst på land end i by.

Hertil kommer, at der er en relativ hurtig omsætning af landbrugsejendomme i U.S.A. I hvert af de sidste 25 år har den årlige omsætning omfattet 6—8 pct. af samtlige landbrug med minimum i 1929 (5,8 pct.) og maximum i 1933 (9,36 pct.). Denne hurtige omsætning skulde i og for sig bevirke en relativ god overensstemmelse mellem faktiske forrentningsmuligheder og betalt købesum. Den høje forpagtningsprocent og udstrakt »absentee ownership« turde også tages som udtryk for, at investering i landejendom ikke er betragtet som ufordelagtig. Selv efter nedgang i antallet af forpagtningsforhold under salg til stærkt stigende priser i krigsårene var i 1945 31,7 pct. af landbrugsejendommene og 46,9 pct. af det høstede areal i forpagtning. Men investeringslystens opretholdelse i perioden siden 1933, kan naturligvis være et resultat af den førte paritetspolitik og forventningen om dens fortsættelse.

Hvad man med sikkerhed kan sige er, at de i 1938-loven og tidligere love til måling af paritet eller disparitet anviste indeksberegninger er behæftede med alvorlige mangler.

For indkomstparitet har vi set, at man opstiller forholdet i perioden august 1910—juli 1914 mellem den samlede netto-indkomst for de på farmen boende personer fra deres virksomhed i landbruget og den gennemsnitlige indkomst for personer udenfor landbruget. Dette betyder, at farmerens indkomst fra virksomhed *udenfor* landbruget indgår i netto-indkomsten for ikke-landbrugsbefolkningen, og arbejdsløn for arbejde i landbruget udført af personer, der ikke bor på den farm, hvor arbejdet er udført, medregnes heller ikke i landbrugsindkomsten, men i den øvrige nationalindkomst.

Til illustration opstilles i tabel II en oversigt for perioden 1935—39 og årene 1945—48, hvoraf fremgår bevægelserne i de enkelte faktorer, hvorpå



skaffe sig indtægter ved anden virksomhed er forskellig for landbruget i forskellige stater, bedriftstyper og bedriftsstørrelser. For så vidt angår indtægt af formue udenfor landbruget, må forholdene være højst uensartede, og sådan indtægt tilfalder naturligvis fortrinsvis de økonomisk bedst konsoliderede landbrugere. For klarheden bør det måske udtrykkelig bemærkes, at de 2090 mill. dollars ikke omfatter indtægter, der tilfalder ejere af landbrugsejendomme, der ikke selv bor på farmen. Motiveringen for at udelade det nævnte beløb ved opgørelsen af farmernes indkomst er den, at U.S.D.A. savner materiale til at beregne sådanne indtægter tilbage i basisperioden 1910—14. Dette er imidlertid en alvorlig mangel ved valget af basisperiode, især fordi indtægter af den pågældende art antagelig er steget relativt stærkt med udviklingen i kommunikationsmidler gennem de sidste 40 år.

At landbrugsarbejdere, der ikke bor på farmen, henregnes til ikke-landbrugsbefolkningen, bevirker i kraft af deres relativt lavere pengeløn en sænkning af gennemsnitsindkomsten for ikke-landbrugsbefolkningen, men da deres antal har været særkt aftagende, vil den beregnede gennemsnitsindkomst for ikke-landbrugere — alt andet lige — vise stigning. Under hensyn til det pågældende beløbs relativt ringe størrelse i forhold til national-indkomsten er denne svaghed mere principiel end reel.

For 1935—39 gns. var det beløb, der som netto-indkomst fra landbrug tilfaldt personer uden for landbruget (d. v. s. ikke boende på farme) \$ 945 mill. årligt, hvoraf 345 som rente af pantegæld, 333 som afgift til ejer uden for landbruget og 267 i arbejds løn for landbrugsarbejde. Det sidste beløb tilfalder dels sæsonarbejdere, dels andre daglejere, der heller ikke bor på farmen, men som i stor udstrækning vil være bosiddende på en anden farm, ganske som husmanden, der arbejder en del af året udenfor egen bedrift. Men selv de 267 mill. henregnes altså til ikke-landbrugsindkomsten, såvel som de 2090 mill. dollars, som den på farmene bosiddende befolkning oppebar fra anden kilde end landbrug.

Mod det i lovgivningen opstillede indkomstparitetsbegreb kan man formentlig også indvende, at man selv med samme arbejds løn og profit i landbruget som i den øvrige sektor af økonomien vilde få en beregnet disparitet i det lange løb, hvis kapitalinvesteringen vokser hurtigere uden for landbruget (uanset hvem, der ejer kapitalen), eller hvis blot den offentlige gæld vokser (uanset hvem der ejer obligationerne). Kapitalindtægter fra disse kilder vil ved beregningen af indkomstparitet udelukkende blive henregnet til ikke-landbrugeres indkomst. Selv om farmerne ejede en konstant procent af den samlede erhvervs kapital, vilde indekset derfor vise stigende disparitet. Af de store offentlige lån i krigsårene gennem udstedelse af saving bonds, indløselige til fast kurs, er betydelige beløb afsat til farmbefolkningen.

Den fjerne basisperiode for indkomstparitetsindekset er i sig selv en svaghed, bl. a. fordi der kan være og højst sandsynligt er indtrådt endnu stærkere stigning i leveomkostningerne i de store amerikanske bysamfund end for landbefolkningen.

Et indeks baseret på pengeindkomst vil heller ikke give et fuldstændigt udtryk for den materielle forbedring i livsforholdene på landet, som især automobilen, men også elektricitet, telefon og radio har medført. Med de uhyre afstande, der forefindes, har disse tekniske fremskridt for mange farmere betydet ændringen fra »pioner« til »citizen« og åbnet adgang til deltagelse i sociale og kulturelle rørelser (skolegang), men det må erkendes, at denne udvikling samtidig har øget behovet for pengeindkomst i forhold til tidligere.

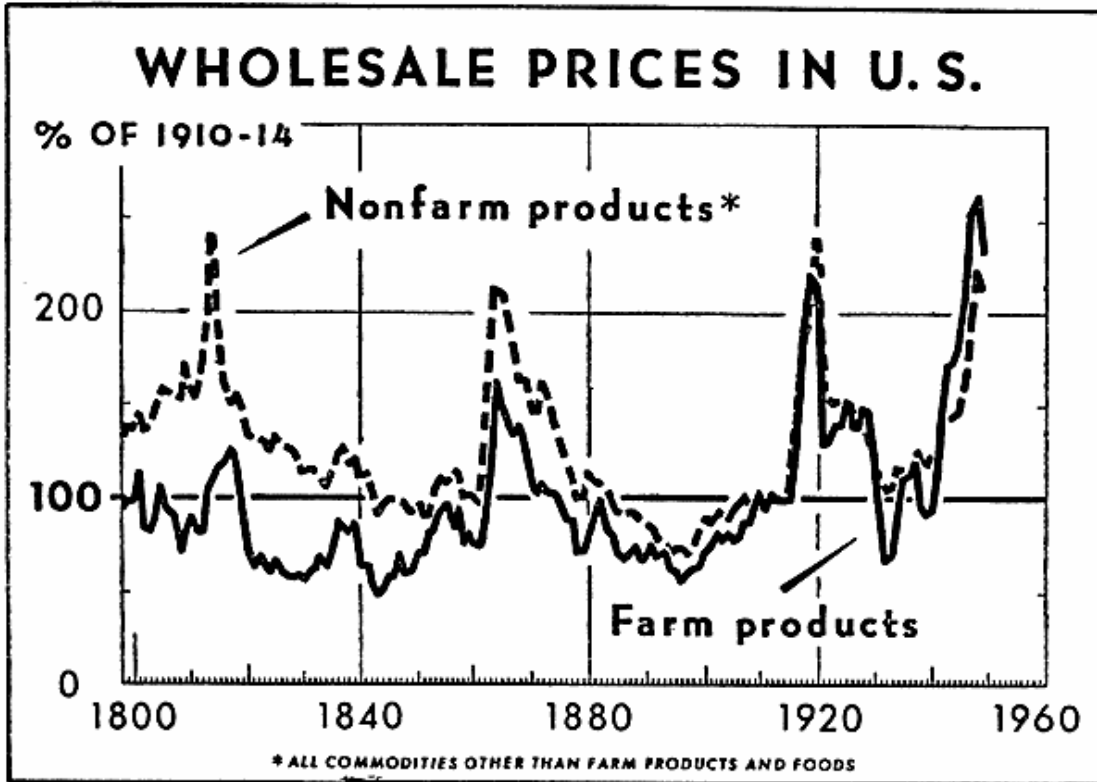
Det er næppe muligt på basis af de beregnede indeks at tage endelig stilling til i hvilket omfang, der eksisterer ikke blot nominelle, men også reelle løn- og indkomstforskelle mellem landbrug og andre erhverv<sup>1)</sup>. Det må forbavse, at der ikke er blevet forsøgt en opdeling af indekset mellem subsistensfarmere og kommercielle landbrugere. Hele prisstøtteprogrammet tager faktisk sigte på den sidste gruppe, og et fælles indeks som det hidtil anvendte er lidet vejledende. Forklaringen må antagelig søges i politiske betragtninger.

Vi vender os derefter til kritikken af begrebet *prisparitet* og det opstillede mål herfor. Begrebet anvendes, som vi har set det, dels på forholdet mellem priserne på landbrugsvarer som helhed og priserne på de indkøbte varer, udtrykt i indeks med forskellig vægt for de enkelte produkter, dels på forholdet mellem den enkelte landbrugsvares pris og prisindekset for indkøbte varer. Basisperioden, d. v. s. den periode, hvor prisforholdet er forudsat at være »normalt«, og hvor »paritet« forudsættes at foreligge, har i alle love været femåret før den første verdenskrig. Som det vil ses af *figur II*, der viser udviklingen i en-gros priser for landbrugsvarer og andre varer siden 1798, er det med tvivlsom ret, at femåret før første verdenskrig betegnes som normalt, hvad prisrelationer angår. Det var faktisk en relativ gunstig periode for landbruget i U.S.A.

Det amerikanske landbrugsministerium<sup>2)</sup> har beregnet prisindeks for *salgsvarerne* langt tilbage i tiden, men et kombineret, vejet indeks for alle produkter blev først beregnet i 1921. Basisperioden var august 1909—juli 1914, og vægten for de enkelte produkter baseredes på de ved en tælling for 1909 indhentede oplysninger om salg. Et nyt indeks omfattende 30 varer blev offentliggjort i 1924. Basisperioden var uændret, men vægtfordelingen ændret i overensstemmelse med den gennemsnitlige omsætning i perioden

<sup>1)</sup> Se diskussionen i Black's: *Parity, Parity, Parity*, kap. ix, *Farm versus city income*.

<sup>2)</sup> U.S.D.A., Bureau of Agricultural Economics (BAE).



U. S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE

NEG. 23549-XX BUREAU OF AGRICULTURAL ECONOMICS

Figur 2.

En-gros priser i U.S.A. fra 1798 til 1949 for landbrugsvarer og andre varer i pCt. af gennemsnit for 1910-14. Det vil ses, at forholdet mellem landbrugsvarernes priser og andre varers priser i alle år forud for 1910-14 var relativt ugunstigere end i 1910-14, der er basisperioden for paritetsindeksene.

1918—23. Ved en revision i 1934 blev vægttildelingen reguleret i overensstemmelse med omsætningen i 1924—29 perioden. Samtidig udvidedes antallet af produkter med 20 varer. Vægtfordelingen blev påny ændret ved en revision i 1944, der bragte den i overensstemmelse med produkternes relative andel i salget af farmprodukter i femåret 1935—39. Indekset blev forbedret ved anvendelse af reviderede prisoplysninger for en række vigtige varer, nye varer blev optaget og andre udeladt. 1944 indekset var således baseret på 48 varer med 12 undergrupper og 2 hovedgrupper, markafgrøder og animalske varer<sup>1)</sup>.

For priser på varer købt af farmere til driften eller husholdningen blev et indeks første gang offentliggjort af B.A.E. i 1928. Vægten for de indkøbte varer var baseret på data fra 1920—25. Med anvendelse af paritetsbegrebet i lovgivningen fra 1933 følte et behov for et forbedret materiale, og in-

<sup>1)</sup> En detaljeret beskrivelse af pris-indekset for solgte varer findes i: Index Numbers of prices received by farmers 1910—48, udgivet af Bureau of Agricultural Economics, U.S.D.A., Washington 1949 (duplikeret, 37 sider).



dekset revideredes i 1933. Vægtfordelingen baseredes på oplysninger om indkøb i perioden 1924—29, og nye varer inkluderedes. Loven af 1935 påbød, at renteudgiften for pantegæld og skatter på ejendommen blev optaget i indeksberegningen, hvorfor revision i overensstemmelse hermed blev foretaget samme år. Det samlede antal af varer, der indgik i indekset var 175. Landbrugsministeriet har i 1939 og 1941 offentliggjort reviderede indeks for betalte priser og foreslået dem sat i stedet for det tidligere. Vægtfordelingen for forbrugsvarer var baseret på oplysninger fra perioden 1935—36. For driftsmidler og andre poster på driftsbudgettet var vægtfordelingen i 1939-beregningen baseret på materiale for 1924—29 perioden, men i 1941 beregningen på 1935—39 perioden. Ingen af disse forslag blev nogensinde lagt til grund i lovgivningen.

De af lovgivningen anvendte indeks indtil revisionen i 1950, hvorom henvises til afsnittet om efterkrigstidslovgivningen, var således, dels et indeks for opnåede priser, der fra 1934 til 1944 var baseret på 1924—29 vægtfordeling, men fra 1944 på 1935—39 vægte, dels et indeks for betalte priser, lige siden 1933 baseret på vægtfordelingen i 1924—29 perioden, men med indføjelser af renter og skatter på fast ejendom i 1935 og fragtudgifter i 1938. Med hensyn til basisperioden var der den mindre betydningsfulde forskel, at indekset for opnåede priser havde tiden august 1909 til juli 1914 incl. som basisperiode, mens indekset for betalte priser havde jan. 1910—december 1914 som basis.

Angående kritiken af de beregnede indeks statistiske komposition skal kun fremhæves, at antallet af varer i indekset for betalte priser fandtes utilstrækkeligt, og at U.S.D.A. lige siden 1935 har udvidet indsamlingen af prismateriale til at omfatte omtrent 3 gange så mange vareposter, som indgik i indekset. Vi har allerede set, at Departementet selv har foreslået revisioner i 1939 og 1941, der også vilde forbedre vægtfordelingen.

Her er det især kritiken af selve basisperiodens fjernhed, der har interesse. Uanset at indeksene over opnåede og betalte priser er blevet revideret fra tid til anden, således at den vægt der tillægges den enkelte pris, er i overensstemmelse med forholdene i en ikke alt for fjern periode, lider det endelige paritetsindeks, der til enhver tid angiver forholdet mellem de to prisserier, af den svaghed, at det ikke giver noget billede af den samlede omsætning, der er bestemmende for landbrugets netto-indkomst. Lad os i overensstemmelse med de faktiske forhold antage, at der er indtrådt en væsentlig stigning siden 1910—14 i den samlede produktion, såvel absolut som pr. arbejder eller pr. ha eller pr. enhed af kapitalindsatsen (målt i en uforanderlig pengeværdi f. eks. 1939 dollars). Lad os endvidere antage, at dette øgede udbud ved stigningen i produktivitet har medført et relativt fald i priserne på farmprodukter i forhold til priserne på driftmidler og på forbrugsvarer. Dette sidste vil medføre, at paritetsindekset viser

større eller mindre disparitet, mens landbrugets nettoindkomst meget vel kan være forbedret i forhold til indkomsten i andre erhverv, fordi produktionsomkostningerne pr. produceret enhed er faldet og flere enheder produceret. Lad os på den anden side forestille os et år med misvækst, der medfører en minimal høst, men stigning i salgspriserne for alle afgrøder. På grund af den formindskede omsætning får landbruget måske slet ingen netto-indkomst, men priserne kan stige et godt stykke over pariteten i relation til de indkøbte varer. Modsat kan det gå i år med unormal god høst, pris-pariteten kan forringes, men indkomstpariteten forbedres.

Både i det lange og det korte løb er prisparitetsindekset derfor et ufuldkomment udtryk for landbrugets reelle økonomiske stilling.

Hvor produktivitetsstigning er indtrådt, vil forsøg på ved offentlige indgreb at gennemtvinge en prisparitet, som var rådende i årene før første verdenskrig, bevirke, at produktionen ikke kan finde afsætning. Garantien af priser over markedsprisen stimulerer udbudet og nødvendiggør regeringens overtagelse af stigende beholdninger, som den må søge afsat uden for det kommercielle marked.

En forstærkning af de uheldige virkninger indtræder, når lovgivningen ikke blot interesserer sig for prisparitet for landbruget som helhed, men dekretterer paritetspriser for de enkelte produkter. Ved at påbyde prisparitet for f. eks. hvede, majs, bomuld eller tobak påvirker man produktionen i strid med den af efterspørgsel og omkostninger dikterede produktionstilpasning, og resultatet bliver en under de gældende afsætningsforhold uafsættelig overproduktion og en uøkonomisk anvendelse af produktionsfaktorer. Det er i erkendelse heraf, at arealkvotaer har været forsøgt indført, men virkningen har i de fleste tilfælde været en af priserne stimuleret intensitetsforøgelse på de begrænsede arealer, og som fremhævet i referatet af lovgivningen før krigen, har man set sig nødsaget til foruden arealkvotaer at anvende egentlige markedskvotaer, der i hvert fald for de produkter, som overgår til en eller anden forædlingsvirksomhed (møller, spinderier og tobaksfabriker) er meget lettere at gennemtvinge. Areal- eller markedskvotaer har naturligvis, hvor de er effektive i begrænsning af produktionen af et produkt, den virkning, at de frigjorte produktionsfaktorer anvendes til at forøge udbudet af andre produkter, hvis priser opfordrer hertil. Vanskelighederne bliver derved overflyttet fra et produkt til et andet, især til produkter, der er prisgaranterede uden samtidig udbuds-kontrol.

Som omtalt i redegørelsen for lovgivningen har man, uanset at indkomstparitet har været opstillet som målet, overvejende betjent sig af prisgarantier, og selv om de teoretiske indvendinger mod indkomstparitetspolitikken er mindre end mod prisparitetspolitikken, har man i praksis fået alle de ulemper, der er forbundet med den sidste.

Det bør endelig anføres, at bestræbelserne på at forbedre landbrugets økonomi ved de prishævende foranstaltninger, samtidig med at begrænse forbruget og dermed afsætningen, rummer fare for at påvirke lønninger og visse andre omkostninger i den øvrige sektor af økonomien, og dette kan via prisparitetsindekset nødvendiggøre endnu højere prisgaranti. Virkningen i så henseende må jo svare til de inflatoriske virkninger af automatisk pristalsregulering af lønninger (Parity, Parity, Parity!), og politisk er det derfor muligt, at landbrugerne og organiserede lønarbejdere bevilger hinanden gensidig kompensation uden at tage hensyn til virkningerne for andre befolkningsgrupper. Med et sidespring til den politiske udvikling i U.S.A. kan nævnes, at farmpolitikens udvikling er gået hånd i hånd med en vidtgående anerkendelse af arbejderorganisationernes kamprettigheder og hele magtstilling, og at præsident Trumans sejr i 1948 beroede på hans personlige evne til at vinde farmbefolkning og industriarbejderne for sig ved løfte om støtte til de første og i hvert fald en velvillig neutralitet over for de sidste.

### **Konstruktive forslag i forbindelse med kritikken af den hidtidige landbrugspolitik**

De positive forslag til formulering af en ny farmpolitik, der er fremsat under krigen og i de første efterkrigsår i forbindelse med kritikken af den hidtidige landbrugspolitik, er indbyrdes vidt forskellige, men man kan dog i det væsentlige sammenfatte dem i to hovedgrupper, hvoraf den første omfatter de mere moderate ændringsforslag, der tilsigter en afbødning af paritetspolitikens mangler, mens den anden omfatter mere radikale forslag med en ny målsætning for landbrugspolitikken. Det bør måske tilføjes, at nogle forfattere, der principielt støtter mere vidtgående ændringer, er villige til som overgangsforanstaltninger at acceptere en mere moderat revision.

Indtil 1938-loven var det i det væsentlige overladt til landbrugsministeren at skønne, i hvilket omfang støtteforanstaltninger skulde iværksættes. Vi finder i de første A.A.A.-love klausuler om, at støtte til opnåelse af paritet skal iværksættes for de i loven nævnte basisvarer så hurtigt, det lader sig gøre, og i det omfang det af ministeren skønnes muligt under hensyn til den almindelige økonomiske virkning. Med 1938-loven sker der, som tidligere anført en ændring derved, at den påbyder støtte til opretholdelse af priser på 52 til 75 pct. af pariteten, og i 1941 og 1942 ser vi, at bemyndigelsen indsnævres yderligere ved påbud om støtte til opretholdelse af først 85 pct. af pariteten, senere 90 pct. (bomuld 92½ pct.).

Hvis prisstøttepolitikken skal baseres på paritetsformler, er der imellem teoretikerne enighed om, at større smidighed er påkrævet, enten ved påny

at overlade støttens omfang for den enkelte vare til ministerens frie skøn eller ved gradvis sænkning af minimumsgrænsen f. eks. til 90 pct. første år efter Steagal-tillægslovens ophør, 80 pct. næste år og 60 pct. i tredje år. Minimumsgrænsen foreslås af nogle forfattere varieret modsat bevægelsen i det samlede udbud eller modsat bevægelserne i C.C.C.'s lagerbeholdninger.

Der er endvidere mellem teoretikerne enighed om at opgive basisperioden 1910—14 og at basere paritetsindeks for priser såvel som for indkomst på en mindre fjern periode enten fra slutningen af tyverne eller fra de sidste førkrigsår. Når en sådan ny paritet er fastslået for priserne som helhed eller for nettoindkomsten, er der i almindelighed enighed om, at prisrelationerne bør fastsættes i overensstemmelse med et glidende gennemsnit af de faktisk opnåede priser i den nærmest forudgående periode, f. eks. de sidste 3 eller de sidste 5 år, evt. med udskydelse af krigsårene.

Selve indeksene foreslås revideret således som anbefalet af landbrugsministeriet, jvf. foran om indeksberegningerne. De fleste forfattere tilråder, at indeksene over betalte priser bør inkludere lønningerne til landbrugets arbejdskraft, men at den vægt, der tillægges lønnen, kun bør baseres på lønsummen betalt til fremmed arbejdskraft.

Med få undtagelser anbefaler forfattere, der kan tiltræde den modificerede paritetspolitik, at støtten til opnåelse af de garanterede minimumspriser eller minimumsindkomster helt eller delvis ydes i kontanttilskud fra det offentlige<sup>1)</sup>. I stedet for fortrinsvis at hæve priser og indkomster ved betydelige offentlige opkøb og belåning af varer, foreslås det at begrænse støtteopkøbene, evt. opgive dem, og udligne differencen mellem den markedspris, der herefter dannes, og de garanterede priser eller indkomster ved kontanttilskud til den enkelte landbruger. De fleste tænker sig tilskudene ydet i forhold til den enkelte landbrugers dokumenterede salg, men der er ikke ubetinget enighed herom. For afgrøder som f. eks. majs, der i visse stater overvejende dyrkes som salgsafgrøde, i andre som foder til egen besætning, kan forholdet kompliceres, hvis der ikke ydes forholdsvis samme støtte til animalske produkter. Andre forfattere vil fordele de landbruget som helhed

<sup>1)</sup> Se f. eks:

1. Postwar-Agricultural policy, report of the Association of Land Grant Colleges and Universities, 1944, jvf. p. 143 i Agr. Readings.
2. Report of the Committee on Parity Concepts, Journ. of Farm. Econ. Febr. 1946, jvf. Agr. Read. p. 139.
3. Report on the redefinition of Parity Price and Parity Income, Journ. of Farm Econ. Nov. 47 jvf. Agr. Read. p. 206.
4. James F. Byrnes in second report by the Director of War Mobilisation and Reconversion, April 1945 jvf. Agr. Read. p. 133.

Fortilfælde for kontant-tilskud foreligger i de såkaldte parity-payments i 1930'erne. Også forfattere, som helt forkaster lovgivning på basis af paritetsdefinitioner, D. Gale Johnson, Theodore W. Schultz m. fl., anbefaler kontanttilskud i stedet for markedsoperationer.

i henhold til givne garantier tilkommende beløb efter helt andre kriterier, f. eks. som støtte til produktionsomlægning, til uddannelse og til laveste farmindkomster, eller til støtte af øget forbrug af landbrugsvarer, herunder ny anvendelse af »overskudsvarer«<sup>1)</sup>. Herved opnås, at landbrugets indkomst stabiliseres, uden at den af markedspriserne angivne tilpasning af produktionen modvirkes.

Den mest konstruktive kritik af den hidtidige paritetspolitik er fremsat af *Theodore W. Schultz*<sup>2)</sup> fra Chicago Universitet og en gruppe økonomer<sup>3)</sup>, der er stærkt påvirket af hans grundsyn. Schultz forkaster paritetsprincippet for indkomst såvel som for priser. Efter hans opfattelse bør det være farnipolitikens mål at modvirke konjunktursvingningernes indflydelse på landbrugets indkomst.

På grund af den træge tilpasning af landbrugets produktionsomfang til prisvariationer og på grund af den kraftige påvirkning fra industrikonjunktoren på den totale efterspørgsel efter forædlede landbrugsprodukter samt visse primære produkter som tobak og bomuld, er landbrugets indkomst meget følsom for konjunktursvingninger. På grundlag af de officielle beregninger af farm-indkomst og anden indkomst, defineret som foran anført i afsnittet om paritets-indkomstberegningerne, opstiller Schultz den i Tabel III gengivne oversigt over de procentvise ændringer i typiske op- og nedgangsperioder fra 1911—43, der tydeligt viser de langt stærkere svingninger i farmindkomsterne. Schultz lægger vægten på det offentliges almindelige konjunkturudlignende politik ved foranstaltninger til opretholdelse af høj produktion og beskæftigelse, men erkender nødvendigheden af særlige foranstaltninger til stabilisering af landbrugets nettoindkomst og foreslår her kontanttilskud, såkaldte »compensatory payments«. Disse foreslås ydet efter principer, der ikke forstyrrer ligevægten i produktion og omsætning, angivet ved frie markedspriser. Derfor forkastes en mekanisk paritetspolitik, baseret på pris-relationer i en fjern periode. Schultz ses ikke at diskutere muligheden af at opnå modifikation af indkomstsvingningerne ved at fastsætte kontant-tilskudene på basis af et moderniseret indkomstparitetsindeks, uanset at dette måtte være muligt. Dette skyldes muligvis, at han ønsker tilskud ydet, selv om indkomstparitet er tilstede som følge af lige store fald i farmpriser og andre priser, en situation, der dog sjældent vil foreligge.

<sup>1)</sup> Se John D. Black & Maxime E. Kiefer. *Future Food and Agriculture Policy; A program for the next 10 years*. Mc. Graw Hill N. Y. 1948, p. 233—34.

<sup>2)</sup> Theodore W. Schultz, *Agriculture in an unstable economy*. Mc. Graw Hill N.Y. 1945. Se navnlig kapitel X og XII, det sidste gengivet i *Agr. Readings*, og samme forfatters: *Production & Welfare of Agriculture*, Mac Millan Comp. N.Y. 1949, kap. 14—15.

<sup>3)</sup> Se f. eks. D. Gale Johnson, *Forward Prices for Agriculture*. Univ. of Chicago Press 1947, og samme forfatter i *Journ. of Political Economy*, Dec. 1947, sidste gengivet i *Agr. Readings*, kap. 22.

Tabel III. Variationer i den gennemsnitlige netto-indkomst pr. person i og udenfor landbruget.

Procentvis ændring fra første til sidste år i perioden			
	for		for
	personer på farme (excl. subsidier)		personer udenfor landbruget
1911—19....	+160	1911—20....	+ 88
1919—21....	— 62	1920—22....	— 18
1921—29....	+ 87	1922—29....	+ 22
1929—32....	— 67	1929—33....	— 52
1932—37....	+153	1933—37....	+ 59
1937—38....	— 19	1937—38....	— 7
1938—43....	+213	1938—43....	+101

Som målestok for tilskudenes størrelse foreslår han ca. 85 pct. af forskellen mellem øjeblikkelig markedspris og gennemsnitsprisen for det enkelte produkt i de sidste år før en depression. Modsat praksis i paritetspolitikens udformning ønsker han samtlige landbrugsvarer inkluderet, således at man ikke forrykker forholdet mellem dem. Når depressionen er ovre, skal støtten falde væk, og fri markedspriser skal igen regulere produktionen. Hver depression vil således have sin egen »basisperiode«, og man forhindrer ikke de strukturelle ændringer i at slå igennem.

Som målestok for konjunkturen foreslår han enten arbejdsløshedsprocenten i industrien eller bevægelserne i udbetalte lønninger. Han har i den oprindelige udformning af sine forslag foreslået at betragte enhver situation, i hvilken arbejdsløsheden overstiger 5 pct. af den samlede arbejdskraft, som depression og altså som anledning til iværksættelse af »compensatory payments«. I senere afhandlinger har han ikke gentaget dette forslag, der er blevet stærkt kritiseret, men fremhævet lønudbetalinger i industrien som bedste målestok og iøvrigt betonet, at det er et politisk spørgsmål, fra hvilket tidspunkt i depressionen tilskud skal ydes og atter ophøre.

Medens compensatory payments skal stabilisere landbrugets indkomst i en almindelig depression, foreslår Schultz, at man til enhver tid eliminerer korttidssvingningerne gennem et system af »forward prices«, kundgjort af landbrugsministeriet forud for produktionsperioden, normalt en etårig periode. Disse forud annoncerede priser skal ikke have til hensigt at ændre niveauet for markedspriserne; de skal repræsentere det bedst mulige skøn over, hvad de forventede udbuds- og efterspørgselsforhold i den kommende produktions- og markedsperiode vil medføre i prismæssig henseende på et frit marked. Det amerikanske landbrugsministerium har gennem mange år med stor sikkerhed forudsagt prisudviklingen i de årlige »outlook reports«, og det er Schultz opfattelse, at det offentlige uden store udgifter kunne

garantere disse forudsagte priser, evt. dog kun med en vis procent. Herefter vilde landbrugeren trygt kunne planlægge sin produktionstilpasning til udviklingen uden at vise tilbageholdenhed under hensyn til den begrænsede risiko, hans finansielle forhold tillader ham at påtage sig. Man vilde på denne måde etablere et prissystem, der nok søger at følge markedet, men som kun ændres ved overgangen fra en produktionsperiode til en anden. Går priserne op, får landmanden fordelene heraf. Ellers vilde udbudet formentlig også blive tilbageholdt til næste prisrevision, hvor muligt.

Det er ikke ganske klart, hvorledes Schultz tænker sig de to systemer forbundet<sup>1)</sup>. En fornuftig fortolkning må formentlig medføre, at »forward prices« garanteres i normale tider, mens i depressionsperioder en pris over markedsprisen, bestemt som f. eks. 85 pct. af førdepressionsprisen vil blive garanteret, og forskellen mellem markedspris og garanteret pris vil blive ydet som kontanttilskud<sup>2)</sup>. Forbehold<sup>3)</sup> angående nødvendigheden af ikke at forstyrre den »naturlige« tilpasning efter markedspriserne har medført den antagelse, at Schultz vilde fordele det beløb, der tilkom landbruget som compensatory payments, efter andre kriterier end solgte kvanta. Det er klart, at det er markedsprisen plus evt. tilskud til denne, der bestemmer produktionens omfang, men så længe støtteniveauet ikke overstiger 75—85 pct. af priserne før depressionen, er der næppe grund til at befrygte en uheldig påvirkning af produktionskræfternes anvendelse i strid med langtidstilpasningen. Forbehold må dog tages for så vidt angår langvarige depressionsperioder og vanskeligheden ved at skønne mellem depression og strukturændringer.

Vægtige indvendinger over for Schultz's forslag af 1945 findes i betænkningen fra: The Farm Econ Associations Committee: On the redefinition of parity price and parity income<sup>4)</sup>. Det anføres her, at 5 pct. arbejdsløshed er noget af det nærmeste fuld beskæftigelse man kan forvente, og at nulpunktet derfor må lægges et andet sted. Dernæst vises det for årene 1931—33, hvilke urimelige resultater Schultz's forslag vilde have medført, hvis det havde været realiseret i den pågældende periode.

Med 1927—29 som før-depressionsperiode vilde »compensatory payments« for 1931, 1932 og 1933 have beløbet sig til henholdsvis 3014, 4642

<sup>1)</sup> Se Geoffrey Shepherd i: »A rational System of Agricultural Price and Income Controls«, Journ. of Far Ec. 1946, jvf. Agr. Read, p. 154.

<sup>2)</sup> Dette svarer til systemet i Gale Johnsons foran citerede 1947 afhandling, dog at han foreslår priserne fastsat til den procent af før depressionspriserne, der vil sikre landbruget som helhed en netto-indkomst på 75 pct. af førdepressions-niveauet, se således pag. 217 i afhandlingen. Ved at sætte netto-indkomsten som mål undgås de urimelige virkninger, der kan følge af Schultz' formulering.

<sup>3)</sup> Pag. 270 i Agriculture in an unstable economy, conf. p. 225, i samme bog og p. 97 i Production & Welfare of Agriculture.

<sup>4)</sup> Journ. of Farm Econ. Nov. 1947, se Agr. Read. p. 208, 212 og p. 213.

og 4071 millioner dollars, mens garanti af paritets-indkomst med før-depressionsperioden 1925—29 som basis vilde have medført kontanttilskud i de tre samme kriseår på 854, 923 og 260 millioner dollars. Komiteen beregnede, hvor meget over parity landbrugets indtægt var blevet, hvis de store tilskud var ydet. Resultatet ses i nedenstående opstilling:

(..... indkomst-paritetsindeks.....)

År	uden tilskud	med tilskud (efter Schultz)
gns. 1927—29.....	94	94
1931.....	68	127
1932.....	61	182
1933.....	78	187

Dette er sikkert mere end farmblokken kunde få gennemført i kongressen. Det vilde betyde en overordentlig stor relativ forbedring af landbrugets økonomi i forhold til den øvrige depressionsramte sektor. Komiteen gør gældende, at så store midler muligvis kunde anvendes på andre områder med større konjunkturforbedrende virkning. Endvidere anfører den, at i en langvarig depression vil garanti af 85 pct. af før-depressionsprisen virke lige så uheldigt, som den kritiserede prisparitet. Komiteens konklusion er derfor, at en indkomstparitets garanti, indfriet ved kontant-tilskud, bliver at foretrække.

### Prisgaranti-lovene af 1948 og 1949, en fortsættelse af paritetspolitikken

På baggrund af den teoretiske kritik af den hidtidige prisstabiliseringspolitik, såvel i form som i omfang, kunde man have ventet mere vidtgående ændringer, da de ved Steagall-loven hjemlede garantier udløb ved udgangen af 1948. Politiske forhold har imidlertid bevirket, at kongressens flertal og vel endda et flertal i begge partier har været meget tøvende med at støtte reformkravene, der befrygtedes at savne støtte i farmbefolkningen.

De to love, der har dannet grundlaget for farmpolitikken siden udgangen af 1948 er *The Agricultural Act of 1948*<sup>1)</sup>, og *The Agricultural Act of 1949*<sup>2)</sup>. Begge er for de væsentlige afsnits vedkommende formuleret som tilføjelser til *The Agr. Adj. Act of 1938* og bygger på paritetsprincippet, men tilsikrer et højere støtte-niveau end 1938-loven. 1948-loven består af to hovedafsnit, hvoraf det første omhandler prisstabilisering i 1949, for basisvarer dog indtil 30. juni 1950, og det andet, der er kendt under betegnelsen *The Aiken Act*<sup>3)</sup>, fastlægger reglerne for tiden efter 1. jan. 1950. Med vedtagelsen af 1949-loven, der trådte i kraft ved udløbet af gyldigheden af afsnit I af 1948-loven, kom afsnit II af 1948-loven aldrig til at træde i funktion. 1949-loven, der er kendt under betegnelsen *The Anderson Act*<sup>4)</sup>

<sup>1)</sup> Public law 897, 80 th Congress, approved 3 Juli 1948.

<sup>2)</sup> Public law 439, 81 th Congress, approved 31 Okt. 1949.

<sup>3)</sup> Efter forslagsstilleren senator Aiken, (Republikaner).

<sup>4)</sup> » » » Clinton Anderson, (Demokrat). Tidligere Secretary of Agriculture i Trumans kabinet.



blev vedtaget som et kompromis mellem forskellige forslag vedtaget omtrent samtidigt i Repræsentanternes hus og Senatet og med det bevidste formål at forhindre den mere permanente del af 1948-loven i at træde i funktion. Afsnit II af 1948-loven har betydelig principiel interesse og omtales derfor her på lige fod med 1949-loven, der trådte i dets sted.

Ved den efterfølgende analyse vil betegnelsen 1948-loven udelukkende blive anvendt på lovens afsnit I, mens lovens afsnit II vil blive betegnet »Aiken-loven«, og som tredje objekt for sammenligning har vi 1949-loven. Vi vil nu se hvorledes de tre love afviger m. h. t. 1. paritetsbegreb og paritetsmålestok, 2. udstrækningen af prisgaranti m. h. t. varegrupper. 3. støtteniveau og dets eventuelle variation. 4. midler til gennemførelsen af prisgarantier, herunder kvantitative restriktioner samt C.C.C.'s virksomhed.

*Ad. 1. 1948-loven* ændrer intet ved paritetsformularen fra 1938-loven og fastholder således 1909-14 som basisperiode, med de i tidligere lovgivning anerkendte undtagelser<sup>1)</sup>. Den er udelukkende formuleret på basis af prisparitet, omtaler ikke indkomstparitet. Paritetsprisen for enhver vare er således prisen i basisperioden forøget med samme procent som indekset for de af farmeren betalte priser, heri medregnet ejendomsskatter og forrentning af pantegæld.

*Aiken-loven* foretager vigtige ændringer såvel m. h. t. pris- som indkomstparitet. For *prisparitet*, som afgjort er det dominerende begreb i loven, foretages en helt ny definition, der løsriver den enkelte vares paritetspris fra basisperioden<sup>2)</sup>. Der skal fremdeles beregnes et indeks for priser, betalt af farmeren, og et indeks for de priser farmeren har opnået. Beregningen af disse indeks foreskrives ganske som i 1938-loven, dog at kalenderårene 1910-14 nu gøres til basisår for begge indeks, mens sidstnævnte hidtil havde aug. 1909—juli 1914 til basis.

Målestokken for den »totale prisparitet« er således fremdeles forholdet mellem de to indeks. Men hvor 1938-loven definerede paritetsprisen for den *enkelte* vare som den pris, der vilde give varen samme købeevne over for de af farmeren købte varer som i basisperioden, definerer Aiken-loven paritetsprisen som en »tilpassede basispris« gange paritetsindekset, (indekset for betalte priser). Den »tilpassede basispris« er defineret som gennemsnittet af de af farmeren opnåede priser for den pågældende vare i det sidste 10-år, divideret med forholdet mellem det almindelige niveau for de af farmeren opnåede priser i samme ti-år og i perioden 1910—14, hvormed formentlig må menes gennemsnittet af indekset for opnåede priser i det omhandlede ti-år. Et eksempel vil gøre metoden lettere forståelig. Hvis gennemsnitsprisen for majs i det sidste ti-år har været \$ 1.00 pr. bushel, mens indekset for samtlige landbrugspriser gennemsnitlig har været 200 er den »tilpassede basispris« \$ 0.50, uanset hvad den faktiske pris i 1910—14 var. For at finde den til enhver tid gældende paritetspris multipliceres denne nye basispris med paritetsindekset (:100). Hvis dette er 240 får vi en paritetspris for majs på det pågældende tidspunkt af  $\frac{240}{100} \times 0.50 = \$ 1.20$ . Det havde været simp- lere at sige, at paritetsprisen for den enkelte vare til enhver tid er gennemsnitsprisen for sidste ti-år divideret med indekset for samtlige farmpriser i 10-året og multipliceret med det senest beregnede indeks for priser betalt af farmerne, (i eksemplet:  $\frac{\$1.00 \times 240}{200} = \$ 1.20$ ).

<sup>1)</sup> En yderligere undtagelse er gjort m. h. t. en speciel tobakstype, Maryland tobak, hvor basisperioden skiftes (fra aug. 1919—juli 1929) til aug. 1936—juli 1941.

<sup>2)</sup> Lovens Sec. 201, (a), (1).

Meningen med denne reform er at afhjælpe manglerne ved en fjern basisperiode, som kritikken særlig har fremhævet. Nu er basisperioden 1910—14 fastholdt som nulpunkt for såvel betalte som opnåede priser som helhed, men de faktisk indtrådte varige forskydninger i prisrelationerne mellem landbrugets varer indbyrdes vil herefter komme til udtryk i de enkelte varers paritetspris gennem den »tilpassede basispris«.

For at mildne overgangen til dette nye grundlag fastsættes dog, at den før 1948-lovens ikrafttræden beregnede paritetspris højst kan nedsættes 5 pct. pr. år.

For *indkomstparitet*<sup>1)</sup> giver Aiken-loven følgende definition: »Paritet m. h. t. indkomst er den brutto-indkomst fra landbruget, der vil sikre farmeren og hans familie en levestandard svarende til den, der er opnået af personer i andre erhverv. »Paritets-indkomst« for den enkelte vare i et hvilket som helst år er defineret som den pct. af den samlede paritets-indkomst, der svarer til varens andel i landbrugets brutto-indkomst i de sidste 10-år.

Det er første gang paritets-indkomst er set defineret som en *brutto*-indkomst, men dette er næppe af afgørende betydning, da den afledes fra en levestandard, som naturligvis i sidste instans må bero på en *netto*-indkomst. Denne reviderede definition synes upåagtet i den senere litteratur, men der må naturligvis være en hensigt med den udtrykkelige ophævelse af 1938-lovens definition og indførelsen af en ny definition. Af størst betydning synes det at være, at definitionen ikke bygger på indkomstrelationer i en basisperiode, men simpelthen sammenligner den forhåndenværende levestandard for farmfamilier og personer uden for landbruget (»dependant upon other gainful occupation«).

Hvis levestandarden i landbruget i den tidligere betragtede basisperiode, uanset dens relativt gunstige stilling, faktisk var lavere end i andre erhverv, kan definitionen i Aiken-loven opfattes som et videregående krav end 1938-lovens, men det kan også være udtryk for en erkendelse af, at bevarelsen af samme levestandard i de to befolkningsgrupper ikke nødvendigvis forudsætter samme *netto*-indkomst relation, udtrykt i penge. Med den store forskel i levestandarden for forskellige befolkningsgrupper både i og uden for landbruget er det ikke klart, hvad Aiken-loven egentlig tilsigter. Kan man beregne en gennemsnitlig levestandard for henholdsvis hele landbefolkningen og for hele den øvrige befolkning, d. v. s. en gennemsnitlig realindkomst, ganske som man kan beregne en gennemsnitlig pengeindkomst? Man kan naturligvis opstille et statistisk mål for *bevægelser* i de to gruppers realindkomst ved at sætte pengeindkomsten i relation til et leveomkostningsindeks, hvis et sådant lod sig beregne for hver af de to grupper som helhed, men dette er formentlig ikke muligt under hensyn til de store forskelle inden for hver af grupperne. Som bekendt er det statistiske udtryk for leveomkostninger knyttet til en vis homogen indkomstgruppe, så som lønarbejdere eller tjenestemænd i »sølvsnorenes« gruppe. Det kan ikke uden vidtgående reservation anvendes på andre indkomstgrupper. Man står her overfor et lige så vanskeligt problem som at finde et absolut mål for levestandarden i forskellige lande med vidt forskellige livsformer.

Når Aiken-loven indfører brutto-indkomstbegrebet er det muligvis i erkendelse af, at det er brutto-indkomsten, der påvirkes direkte af de fastsatte støttepriser, men at den af paritetspriserne fremkaldte brutto-indkomst nødvendigvis vil medføre en netto-indkomst og dermed levestandard »som i andre erhverv«, er ingen-

<sup>1)</sup> Sec. 201 (a), (2).

lunde indlysende. Afvigelser såvel over som under synes tænkelige under forskellige forudsætninger, bl. a. ved ændringer i teknik og produktionsomfang.

Hvorledes stiller da *1949-loven* sig til paritetsbegreber og paritetsmålestok? Den akcepterer Aiken-lovens moderniserede paritetsformel for beregning af paritetspris for det enkelte produkt, men tilføjer, at ved beregning af gennemsnitsprisen for sidste 10-år skal krigstidens subsidier, der blev ydet i henhold til pris-kontrolloven af 1942 for at fastholde visse maximumspriser, inkluderes i det enkelte års »pris«<sup>1)</sup>. Dernæst påbyder loven, at i beregningen af indeks for priser, betalt af farmeren, skal lønninger betalt fremmed arbejdskraft inkluderes. Dette er i overensstemmelse med den fremførte kritik af 1938-loven. 1948-lovens overgangsbestemmelse, hvorefter den hidtidige paritetspris højst kunde nedsættes 5 pct. pr. år, er opretholdt undtagen for basisvarerne, hvor 1949-loven fastsætter<sup>2)</sup>, at i fire år efter lovens ikrafttræden (1. januar 1950—31 december 1953) skal ingen paritetspris sættes lavere end beregnet efter de hidtidigt gældende regler, d. v. s. 38-lovens beregningsgrundlag. Dette bevirker, at hvor det nye beregningsgrundlag medfører højere paritetspris, bliver denne virksom, men hvor det gamle grundlag vilde give en højere pris, lægges denne til grund. Den nye beregningsmåde er gunstig for animalske produkter, mens korn og andre afgrøder vil få en lavere paritetspris. Virkningen af at krigstidssubsidier og farm-lønninger indgår i beregningen af paritetspriser, er af U.S.D.A. beregnet til en ca. 6 pct. stigning i samtlige prispariteter i forhold til de ved Aiken-lovens beregningsgrundlag kalkulerede priser.

Kompositionen af de foreskrevne indeks såvel som den endelige afgørelse m. h. t. udvælgelse af det prismateriale, de skal bygges på, er overladt til landbrugsministeren, og U.S.D.A. tog anledning til ved iværksættelse af den i lovgivningen foreskrevne revision tillige at gennemføre forskellige tekniske forbedringer i indeksberegningen i overensstemmelse med de af departementet udarbejdede forslag<sup>3)</sup>. Det er tidligere nævnt, at *basisperioden* for de to hovedindeks, priser betalt og priser opnået, nu er kalenderårene 1910—14. Mens indeks for betalte priser hidtil var konstrueret med *vægtfordeling* på basis af materiale fra 1924—29, og indeks for opnåede priser med vægtfordeling på basis af årene 1935—39, er begge indeks nu konstrueret med vægtfordeling baseret på samme perioder. Indekstallene for årene 1910—35 bygger på vægtfordeling mellem varerne i perioden 1924—29 og indekstallene for 1936 og følgende år på vægtfordeling i perioden 1937—41. Antallet af varer inkluderet i indeksene er udvidet, især for indekset over betalte priser, hvor vareposternes antal udvidedes fra 175 til 335, således at faktisk alle poster af betydning i et farmbudget nu er medregnet, dog undtagen udgifterne til lægehjælp, hvor oplysningerne er utilstrækkelige.

*ad. 2.* Vi vil derefter se på udstrækningen af prisgarantierne m. h. t. varekategorier. Alle tre love erklærer bomuld, majs, hvede, ris, tobak og jordnødder for basisvarer, og dermed genstand for obligatorisk prisstøtte, men alle påbyder støtte også til visse ikke-basisvarer, mens det så iøvrigt er overladt til ministeren at bestemme, hvorvidt også andre ikke-basisvarer skal støttes.

*1948-loven* påbyder således støtte til udgangen af 1949 for alle varer, hvis pro-

<sup>1)</sup> Section 409 (a), (b).

<sup>2)</sup> Section 409 (c).

<sup>3)</sup> For detalier m. h. t. statistisk metode samt vægtfordelingen for de enkelte varer ved indeksberegningerne kan henvises til Agr. Econ. Research, USDA, BAE, Vol. II nr. 2, april 1950.

duktion landbrugsministeren ved offentligt dekret krævede forøget i krigsårene. Dette er i realiteten et ekstra års forlængelse af de i Steagall-loven givne garantier.

*Aiken-loven* påbyder støtten (fra 1. jan. 1950) udvidet til kartofler og uld, men udelukker alle letfordærlige varer (undtagen kartofler), der ikke kan oplagres uden betydelige omkostninger og tab, fra støtte ved C.C.C.-lån eller opkøb. Støtte kan dog ydes ved andre foranstaltninger, der vil blive omtalt i afsnittet ad. 4.

1949-loven inddrager (fra 1. jan. 1950) foruden uld og kartofler endnu en række varer under obligatorisk støtte, hvoraf flere letfordærlige. De vigtigste er mælk, smørfedt og produkter heraf samt honning. Endvidere fastsættes, at ministeren såvidt gorligt skal udvide prisstøtten til enhver lagerdygtig vare udenfor basisgruppen, for hvilken markedskvota eller -aftale er godkendt af producenterne, men ministeren kan udvide støtten også til andre varer, for hvilke kvotaregulering ikke er gennemført.

Den vigtigste forskel mellem *Aiken-loven* og 1949-loven m. h. t. støttens udstrækning er således en udvidet pligt for administrationen under den gældende lov til at støtte de letfordærlige varer. Denne udstrækning af støtten imødekommer kritikken af førkrigslovgivningens begrænsning til basisvarerne, men angribes for de store omkostninger.

ad. 3. Som baggrund for en sammenligning af de tre loves regler angående prisstøttens højde, målt i pct. af den senest beregnede paritetspris, skal det endnu en gang fremhæves, at paritetspriserne ikke er de samme, regnet i dollars og cents, under de tre love, jvf. foran under 1. Tendensen har imidlertid været en fortsat forhøjelse af paritetspriserne som helhed, og en bibeholdelse af de gamle pariteter, hvor disse var højere. Med dette i erindring er en summarisk sammenligning af prisgarantireglerne forsvarlig. Man bør endvidere holde i erindring, at hvis ny lovgivning ikke var gennemført forinden Steagall-garantiernes ophør ved udgangen af 1948, vilde 1938-lovens bestemmelser igen være trådt i kraft, d. v. s. obligatorisk støtte til basisvarer på 52—75 pct. af den gamle paritet.

Ud fra det bærende synspunkt i *1948-loven*, der var fortsættelse af Steagall-garantierne, kan det ikke undre, at denne lov påbyder støtte til basisvarerne på 90 pct. af paritetsprisen. For de øvrige varer under obligatorisk støtte skal administrationen støtte priser ikke under 60 pct. af pariteten og ikke over den i 1948 støttede pris, dog at kartofler af høst 1948, samt mejeriprodukter, svin, kyllinger og æg støttes som basisvarerne.

*Aiken-loven* statuerer et helt nyt automatisk reguleringsprincip, hvorefter niveauet for støtte af basisvarernes priser varieres omvendt med forsyningsprocenten, d. v. s. årets totalforsyning i pct. af en normalforsyning, kalkuleret af U.S.D.A. efter nærmere i loven fastsatte regler. Hvis forsyningsprocenten er over 98, men ikke over 102, skal støtten være mindst 75 pct. af paritetsprisen, men for afvigelser i forsyningsprocenten herudover ændres den minimale støtteprocent med det halve i modsat retning. Lovens skala har ydergrænse ved forsyningsprocenterne 70 og 130, og de minimale støtteprocenter er således ved disse grænser henholdsvis 90 og 60 pct. af paritetsprisen. De 90 pct. er dog samtidig maksimum undtagen i situationer, hvor den nationale sikkerhed nødvendiggør højere støtte, og denne kan kun iværksættes efter offentlig »høring«. Dette er en indrømmelse til kritikken af den stive prisparitets-politik, der som tidligere anført kan medføre svingninger i indkomsten både over og under paritet, når høstudbyttet varierer, og det er samtidig en erkendelse af, at hvis lagrene og dermed

forsyningsprocenten vokser, bør støtte-niveauet kunne sænkes. Opstår der derimod knaphed, bør minimum for støtte hæves.

Den fastsatte støtteskalas anvendelse er underkastet enkelte modifikationer. Hvis areal- eller markedskvotaer er gennemført, skal den minimale støtte forhøjes med en femtedel, d. v. s. det absolutte minimum bliver 72 pct. af paritetsprisen, men maximum er fremdeles 90 pct. Hvis producenterne ved et referendum forkaster sådanne kvotaers indførelse eller bibeholdelse, skal støtten være 50 pct. af paritetsprisen. Skalaen finder ikke anvendelse på tobak, hvor støtten er konstant 90 pct., når kvotaer er iværksat.

For andre produkter end basisvarer finder skalaen ikke anvendelse. Her gælder kun, at støtten ikke må overstige 90 pct. af paritetsprisen ved markedsårets begyndelse, og iøvrigt er støttens omfang overladt til administrationens skøn, dog at støtteprocenten for uld og kartofler skal være mindst 60 pct. Ved afgørelse af, om støtte skal ydes og i hvilken grad, skal hensyn tages til forholdet mellem udbud og efterspørgsel, støtteniveauet for andre varer, disponible beløb til støtteforanstaltninger, varens lagringsdygtighed, dens betydning i landbrugets og den nationale økonomi, muligheden for at finde afsætning for de af C.C.C. erhvervede lagerbeholdninger, behovet for at afbøde midlertidige forstyrrelser fra tab af eksportmarkeder, og producenterens vilje til at tilpasse udbudet efter efterspørgselen. Produktionsrestriktioner kan gøres til en betingelse. Iøvrigt siges det, at det i alle tilfælde bør undersøges, om støtte kan ydes indirekte ved at forbedre markedsorganisationen i stedet for at yde direkte hjælp gennem belåning og opkøb.

*1949-loven's* hovedregel er at sikre et støtteniveau på 90 pct. af paritetsprisen, såvel for basisvarerne som for kvotaregulerede ikke-basisvarer, så længe forsyningsprocenten ikke overstiger 102, for bomuld og jordnødder endda 108. Ved højere forsyningsprocenter sænkes minimum for støtten gradvis. Ved en forsyningsprocent på over 130 skal minimum for støtten sænkes til 75 pct. af pariteten, og heri ligger en indrømmelse til Aiken-lovens elastiske princip. Der er den væsentlige forskel, at Aiken-loven satte minimum for støtten til 75 pct. af pariteten ved en normal forsyning og til gengæld regulerede for udsving i forsyningsprocenten til *begge* sider.

Forsvaret af den højere støtteprocent i 49-loven lævder, at når paritetsbegrebet og den nu reviderede paritetsformel akcepteres, må konsekvensen være, at en normal forsyning berettiger til fuld paritet, og at lavere støtte kun kan motiveres ved en overnormal forsyning, hvor lagrene er stadig voksende. Ved undernormal forsyning skulde markedet sikre tilstrækkelige priser uden offentlig garanti. Heroverfor kan indvendes, at når maximumstøtten dog sættes til kun 90 pct., er dette i sig selv en erkendelse af, at markedssituationen ved normalforsyning, som defineret i loven, kan motivere afvigelser under pariteten. Endvidere kan indvendes, at Aiken-lovens 75 pct. paritetsgaranti ved normal forsyning er tilstrækkelig til at sikre farmerne mod en krise, men ikke modvirker den af markedssituationen dikterede produktionstilpasning, hvilket i landbrugets egen interesse vil reducere det offentlige indgreb og de offentlige bevillinger. Tilhængere af den elastiske støttepolitik anser 1949-loven som et tilbageskridt, også fordi den indeholder vigtige undtagelsesbestemmelser m. h. t. anvendelsen af den opstillede skala.

ad. 4. I anvisning af metoder til støttens gennemførelse er der ingen større forskel mellem lovene. Det er fremdeles gennem C.C.C.'s belåning og opkøb samt

gennem iværksættelse af areal- eller markedskvotaer, at priserne søges stabiliseret på det foreskrevne niveau. Aiken-loven indeholdt desuden en bemyndigelse til at yde *kontant-tilskud* til producenterne, således som det har været anbefalet fra teoretisk side, men i 49-loven findes ingen hjemmel hertil. Derimod søger 49-loven at imødekomme kravene om *forudgående deklarerung* af det niveau, hvorpå stollen vil blive ydet. Ministeren skal, så vidt gør ligt, annoncere støttepriserne for markafgrødernes såtid og før markedssæson eller kalenderår for andre varer, baseret på de senest foreliggende oplysninger om produktion og markedsudvikling. Disse priser er bindende, selvom det, når alle data vedrørende forsyningssituationen er kendt, skulde vise sig, at de ligger over lovens maximum. Når denne annoncering af støtteprisen i bemærkninger fra kongressen og i oversigter fra U.S.D.A. betegnes »forward pricing«, må det fremhæves, at betegnelsen er brugt i en betydning vidt forskellig fra det i den teoretiske diskussion opstillede begreb.

Ud over de gennem C.C.C. iværksatte foranstaltninger kan støtte som hidtil ydes ved disposition over de 30 pct. af bruttotoldindtægterne, der stilles til U.S.D.A.'s rådighed i henhold til Section 32 i 1935-loven<sup>1)</sup>. Efter Aiken-loven kan disse midler anvendes til støtte af priser på let-fordærvelige varer, men efter 1949-loven skal de anvendes hertil, dog at mejeriprodukterne som anført skal støttes direkte af C.C.C. og på dens ordinære budget.

Ved en i juni 1950 vedtaget lov blev C.C.C. bemyndiget til at låne yderligere 2 milliarder dollars i finansministeriet ud over de 4,75 milliarder, der dannede den hidtidige lånegrænse. Dette ansås for nødvendigt som følge af den udvidede støtte, som 1949-loven pålagde C.C.C. at yde.

### Brannanplanen

De foregående afsnit har beskrevet udviklingen i det offentliges bestræbelser på at støtte landbrugets indkomster og priser, inklusiv den gældende lovgivning, og har endvidere redegjort for de principielle synspunkter, der lå til grund for denne lovgivning, samt for hovedpunkterne i kritikken af mål og midler. Som nævnt i indledningen ønsker den nuværende Truman-administration væsentlige ændringer i metoderne, og vi vil derfor vende os til den såkaldte Brannan-plan, det af landbrugsminister Brannan i en tale til kongressen d. 7. april 1949 fremsatte forslag.

Hvorledes forholder dette forslag sig til den hidtidige lovgivning, særligt til den af kongressen senest gennemførte 1949-lov og til de fra teoretisk side fremførte indvendinger mod den traditionelle politik?

1. Brannan-planen foreslår for alle andre varer end de lagringsdygtige basisvarer (hvæde, majs, bomuld, tobak etc.) at yde støtten i form af kontanttilskud til udligning af forskellen mellem faktisk opnåede markeds-

<sup>1)</sup> Public Law Nr. 320, 74. Congress as amended, jvf. foran under redegørelsen for tredivernes lovgivning.

priser og de tilsigtede »støttepriser«. Som det vil ses af den historiske redegørelse er ydelsen af kontanttilskud ikke nogen ny tanke. Den har været anvendt i begrænset omfang i tredivernes lovgivning og var også hjemlet i den republikansk dominerede Aiken-lov, ligesom vi har set den fremhævet i den mere teoretiske diskussion som en metode, der burde anvendes i udvidet omfang. Det nye ved Brannan-planen er derfor kun den langt større vægt, den lægger på tilskudsmetoden.

Ved den hidtil fulgte fremgangsmåde har man søgt markedsprisen drevet op til det af loven over for farmerne garanterede niveau ved at unddrage markedet en del af den løbende produktion gennem opkøb og belåning og ved for visse varer at indføre kvantitative begrænsninger i areal og omsætning.

Ved tilskudsmetoden lader man derimod markedsprisen udvikle sig frit, evt. dog fremdeles støttet af kvantitative restriktioner af udbudet, men be- kostelige oplagringsforanstaltninger undgås, fordi forbrugerne aftager større kvanta, end de ville købe, hvis priserne gennem offentlige opkøb blev drevet helt op til det tilsigtede støtteniveau. Landbrugeren holdes skadesløs gennem udbetaling af et tilskud svarende til forskellen mellem markedsnoteringen og den garanterede støttepris. Navnlig hvor efterspørgselen er relativ elastisk, d. v. s. at en lille prissænkning medfører relativ stor forbrugsudvidelse, er der åbenlyse fordele forbundet med tilskudsmetoden, idet opkøbs- og oplagringsforanstaltninger undgås for betydelige kvanta. Nu er det netop de letfordærlige varer, der selv ved kortvarig tilbageholdelse fra markedet beslaglægger kostbar kølehusplads (mejeriprodukter, kød, frugt og grønsager), som må antages at have en relativ elastisk efterspørgsel. Det er samtidig langt den vigtigste gruppe af landbrugets salgsvarer, idet den indbringer ca. 75 pct. af de samlede salgsindtægter, mens de lagerdygtige varer, inklusive de store basisvarer, bomuld, majs, hvede, tobak og jordnødder, kun indbringer ca. 25 pct. Indtil Steagall-loven var al støtte faktisk koncentreret om basisvarerne. Dette kan delvis forklares ud fra det praktiske hensyn til oplagringsmuligheden, men den væsentligste grund var dog antagelig, at man med førkrigslovgivningen i første række tilsigtede at beskytte landbruget mod stærke prisfald og kun gradvis søgte »prisparitet« gennemtvunget. Det vil erindres, at først 1938-loven bandt landbrugsministeren til at støtte bestemte priser, 52—75 pct. af pariteten. Så længe man holdt sig til et lavt støtteniveau, er det naturligt, at man overvejende interesserede sig for stabelvarerne, som netop i kraft af en mere uelastisk efterspørgsel var udsat for større prisfald. De var desuden eksportvarer, som under tredivernes depression og den kvantitative importbegrænsning i markedslandene mødte stigende afsætningsvanskeligheder i udlandet.

2. Også i metoden til fastsættelse af støtten betegner Brannan-planen en nydannelse. Den forkaster de hidtil anvendte paritetsformler, såvel for ind-

komstparitet som prisparitet, og opstiller et nyt begreb for indkomststøtte, en såkaldt *indkomst-standard*<sup>1)</sup>, der vil variere fra år til år. Den er defineret som »den salgsindtægt, der i købekraft svarer til den gennemsnitlige købekraft for landbrugets salgsindtægt i de 10 første af de 12 forudgående kalenderår. Købekraften i et hvilket som helst år skal måles ved et index for priser, betalt af farmeren for varer og tjenesteydelser, inclusive skatter af fast ejendom og renter af pantegæld«<sup>2)</sup>.

For 1950 vilde indkomst-standarden herefter blive baseret på salgsindtægterne i årene 1939—48, men for 1951 på basis af årene 1940—49 o. s. v. Den gennemsnitlige købekraft for landbrugets salgsindtægt i 1938—48 fremgår af følgende oversigt, hvor kolonne 1 viser den beregnede salgsindtægt i hvert af årene og kolonne 2 angiver det beregnede indeks for betalte priser i hvert af årene, når gennemsnittet af indekstallene for 1939—48 sættes = 100. Den i kolonne 1 anførte salgsindtægt divideres med det for samme år i kolonne 2 angivne prisindeks, og resultatet er anført i kolonne 3 som salgsindtægten omregnet til købekraft i såkaldte 1939—48 dollars. Den gennemsnitlige købeevne er herefter 18.218 millioner »1939—48 dollars« (basis-indkomststandard).

År	(1)	(2)	(3)
	Landbrugets salgsindtægt excl. off. tilskud. Millioner dollars	Indeks for priser betalt af farmere, 1939—48 gns. = 100	Salgsindtægternes beregnede købekraft i »1939—48 dollars« Millioner dollars
1939.....	7877	73	10790
1940.....	8364	73	11458
1941.....	11181	77	14521
1942.....	15372	88	17468
1943.....	19434	95	20457
1944.....	20360	99	20566
1945.....	21520	101	21307
1946.....	24864	113	22004
1947.....	30186	135	22360
1948.....	31019	146	21246
1939—48 gns.....	19018 <sup>3)</sup>	(100)	18218

<sup>1)</sup> »Income support standard«.

<sup>2)</sup> Hvorvidt U.S.D.A. vil fastholde denne definition eller i overensstemmelse med den senere vedtagne 1949-lov tilføje »lønninger betalt fremmed arbejdskraft« er ikke oplyst. Dette er uden principiel betydning.

<sup>3)</sup> Det vil ses, at mens den faktiske salgs indtægt fra 1939 til 1948 steg til et beløb 4 gange så stort, blev købeevnen kun fordoblet.



Indkomststandarden for 1950 findes herefter ved, som anført i definitionen, at multiplicere basis-indkomst-standarden 18.218 millioner med det senest foreliggende indekstal for betalte priser, når 1939—48 sættes = 100. Ved planens forelæggelse i april 1949 var det senest beregnede indeks (15. marts) for priser betalt af farmerne 144. Med de da gældende priser skulde landbruget derfor have en salgsindtægt 44 pct. større end de 18.218 millioner for at bevare samme købeevne, som i 1939—48, d. v. s. en salgsindtægt på \$ 26.234 millioner. Dette betegnes som indkomststandarden for 1950<sup>1)</sup>. For 1951 vilde indkomststandarden blive beregnet ud fra en basis-indkomst-standard for 1940—49 ved at multiplicere denne med indekset for betalte priser, når 1940—49 sættes til 100. Den vilde blive højere end for 1950, idet den nye basis-indkomst er større, som følge af at året 1939 er udskudt, og året 1949 indføjet i stedet.

Når indkomst-standarden for et år er beregnet, bliver næste skridt at omforme den til en pris-standard<sup>2)</sup> for det pågældende år. Dette sker ved at tage gennemsnitsprisen for hvert enkelt farmprodukt i de sidste 10 år og multiplicere den med en reguleringsfaktor, der bestemmes som forholdet mellem den givne indkomst-standard og den gennemsnitlige salgsindtægt for de *senest* foregående 10 år.

For 1950 vilde indkomststandardens som anført være \$ 26.234 millioner. Den sættes i relation til den gns. salgsindtægt i årene 1940—49, der er beregnet til \$ 20.980 millioner. Dette giver reguleringsfaktoren 1.25, og ved at multiplicere gennemsnitspriserne for 1940—49 med denne faktor, får man pris-standardens for hvert enkelt produkt. For 1951 vilde perioden 1941—50, for 1952 1942—51 o. s. v. danne grundlag for pris-standard kalkulationen.

De foretagne skridt er således med året 1950 som eksempel følgende:

A. Beregning af den gns. købekraft i 1939—48 dollars af landbrugets salgsindtægter i årene 1939—48: \$ 18.218 millioner. (Basis-indkomst-standard).

B. Omregning af de seneste indeks for betalte priser til basis 1939—48 = 100; i eksemplet 144.

C. Beregning af indkomststandard, d. v. s. den salgsindtægt, der med priser som i foråret 1949 vil give landbruget en købekraft som i 1939—48. \$ 18.218 mill.  $\times$  1.44 = \$ 26.234 mill.

D. Beregning af gennemsnitlig salgsindtægt for årene 1940—49 (for 1949 delvis baseret på skøn) \$ 20.980 mill.

<sup>1)</sup> I praksis ville indkomst-standardens for det følgende år formentlig blive beregnet på basis af et senere indeks end for marts i det foregående år, f. eks. juli eller august indekset. Standardens må imidlertid beregnes og offentliggøres før såtid.

<sup>2)</sup> Prince support standard.

E. Beregning af forholdet mellem pkt. C og pkt. D, reguleringsfaktoren for priserne: 1.25.

F. Multiplikation af de individuelle produkters gennemsnitspris for årene 1940—49 med reguleringsfaktoren.

Det tør siges, at beregningsmåden ikke ligefrem er simpel og heller ikke så let at forklare, som de gamle paritetsberegninger.

Tablet IV. Sammenligning for 1950 af Brannanplanens pris-standard og 1949-lovens paritetspriser efter paritetsindekset pr. 15. januar 1950 (udvalgte varer).

Vare	Enhed	Brannan- planens prisstandard for 1950 \$	.....1949-loven.....		
			efter nye paritets formel \$	efter gamle paritets formel \$	effektiv paritets- pris \$
Basisvarer:					
Hvede.....	bushel	1.82	1.84	2.13	2.13
Majs.....	bushel	1.42	1.43	1.55	1.55
Bomuld.....	lb.	0.2744	0.2771	0.2988	0.2988
Ris.....	bushel	2.20	2.22	1.96	2.22
Jordnoder.....	lb.	0.0921	0.0931	0.116	0.116
Tobak.....	lb. <sup>1)</sup>	0.482	0.488	0.463	0.488
Andre varer:					
Svin.....	cwt.	18.50	18.70	17.50	18.70
Æg.....	dozen	0.447	0.451	0.518	0.492 <sup>2)</sup>
Mælk.....	cwt.	4.10	4.31	3.86	4.31
Smørfedt.....	lb.	0.651	0.69	0.634	0.69
Kyllinger.....	lb.	0.282	0.28	0.275	0.284
Kartofler.....	bushel	1.51	1.53	1.76	1.67 <sup>2)</sup>
Uld.....	lb.	0.495	0.500	0.441	0.500
Slagtekvæg.....	cwt.	16.70	16.90	13.10	16.90
Lam.....	cwt.	18.20	18.60	14.20	18.60

<sup>1)</sup> Lyse Virginiatyper.

<sup>2)</sup> Overgangs-paritet, 5 pct. under gamle paritet.

Hvad betyder nu de komplicerede beregninger i penge? Til belysning heraf er i *table IV* for en gruppe af de vigtigste varer sammenstillet Brannanplanens prisstandards for 1950, de pr. 15. januar 1950 efter 1949-loven beregnede pariteter efter gammel og ny formel samt den effektive paritetspris, d. v. s. den højeste af de to. Det mest bemærkelsesværdige er den nære overensstemmelse mellem prisstandard og paritetspris efter den nye formel, uanset den helt forskellige beregningsmetode.

Fælles for begge metoder er dog, at de relative priser er kalkuleret på basis af gennemsnitspriserne i sidste 10-år, og dette forklarer prisforskydningen til gunst for de animalske produkter ved begge metoder. At ikke blot prisrelationerne, men de absolute priser falder så nær sammen for 1950 forklares derved, at Brannan-planen for 1950 tog udgangspunkt i indtægterne for årene 1939—48. Tager vi for denne periode det nye prisparitetsindeks og beregner et simpelt gennemsnit, får vi 102.3, altså kun 2,3 pct. over paritet (det ureviderede indeks vilde have givet 108,1 i gens.). Udgangspunktet er således ikke, som ofte antaget, valgt for en periode med gennemsnitspriser langt over paritet, således som denne er defineret i den gældende lov. Dette vil derimod blive tilfældet for de nærmest følgende år, hvor de relativt ugunstige år 1939 og 1940 vil blive erstattet med de gunstige år 1949 og 1950 ved kalkulationen af basis-indkomst-standarden. Det var navnlig for årene 1943—48, at paritets-indekset var over parity, og denne gruppe af år vil endnu i en årrække indgå i kalkulationerne af indkomst-standarden.

Den omstændighed, at beregningen af indkomststandarden sker under anvendelse af det ved de nuværende paritetskalkulationer anvendte indeks for betalte priser, der er beregnet med 1910—14 som grundlag, bevirker også, at bruddet med det gamle paritetsbegreb ikke er så fuldstændigt, som man kunde få indtryk af.

3. Af bemærkningerne til forslaget ved forelæggelsen for kongressen fremgår, at U.S.D.A. ikke forventer, at samtlige pris-standards kan få fuld virkning. Der opstilles en vareliste som skal have 1. prioritet m. h. t. disponible midler: majs, bomuld, hvede og tobak, sødmælk, æg, slagte kreaturer, svin samt kyllinger. For denne gruppe skal landbruget garanteres de fulde pris-standards, mens 1949-loven dog satte maximum ved 90 pct. af paritetsprisen, undtagen i ganske særlige situationer. De øvrige varer skal støttes i det omfang, midler står til rådighed, og det skal påses, at der bevares hensigtsmæssige prisrelationer. Prioritetslisten dækker ca. 75 pct. af landbrugets salgsindtægter, beregnet på grundlag af 1948-omsætningen<sup>1)</sup>, og dette er mere end ved de tidligere love. Svin, slagtekvæg, lam og kyllinger, der tilsammen repræsenterer over 32 pct. af salgssindkomsten i 1948, er ikke under obligatorisk støtte ved den gældende lov.

4. Prioritetslisten indeholder såvel lagringsdygtige varer som letfordærlige varer, og for de første skal støtte normalt ydes ved C.C.C.'s sædvanlige metoder, mens de andre skal støttes ved kontanttilskud. Betaling af tilskud

1) Bomuld 7.0 pct.	smør og mælk 14.5 pct.	slagtekvæg	17.1 pct.
majs 3.7 »	svin 12.2 »	lam	1.3 »
hvede 7.8 »	æg 6.1 »		
tobak 3.2 »	kyllinger 1.8 »		74.7 »

til den første gruppe skal dog kunne ske under særlige forhold, mens på den anden side opkøb af de letfordærlige varer skal kunne foretages under visse omstændigheder, f. eks., hvis markedet trues af en sæsonmæssig overbelastning. Landbrugsministeren har som eksempel nævnt frugt, der ganske vist ikke er på prioritetslisten, men som lejlighedsvis har været støttet af C.C.C.

Som betingelse for støtte opstiller Brannan-planen lignende regler som hidtil fulgt, bl. a. m. h. t. gennemførelsen af arealbegrænsning eller markedskvoter, men der foreslås udvidet hjemmel til anvendelse af disse midler. Det foreslås endvidere at gøre anvendelsen af produktivitetsbevarende dyrkningsmetoder (soil conservation) til en betingelse, og på grund af de direkte tilskud til den enkelte farmer kan dette blive en særdeles effektiv støtte til kenserveringsprogrammet.

Helt nyt er derimod planens forslag om at sætte et absolut maximum for støtten til den enkelte farm, en bestemmelse, der tilsigter at unddrage »industrialiserede stor-farme« støtte fra det offentlige. Kun 2 pct. af samtlige farme menes at blive påvirket heraf. Der beregnes en fællesnævner, farm-enheder<sup>1)</sup> for alle produkter, og ingen farm kan få tilskud til mere end 1800 farm-enheder, hvilket ved fuld prisstandard skal svare til ca. 26.000 dollars salgsindtægt fra en farm, en grænse, der hævdes at ligge tilstrækkeligt højt til at sikre selv store stærkt mekaniserede »familie-farme« fuld støtte.

5. Hvorledes stiller nu den teoretiske kritik sig til Brannan-planen? Som allerede nævnt er anvendelsen af tilskudsmetoden på linje med, hvad mange teoretikere har anbefalet. De fleste synes også at anerkende det rationelle i at udstrække prisstøtten til en større gruppe end basisvarerne. Derimod er såvel grundlaget for støttens fastsættelse (de definerede indkomst- og prisstandards) som selve støttens højde blevet mødt med kritik. Ved at basere de opstillede prisstandards på salgsindtægter i de 10 første af de senest forudgående 12 år og prisrelationerne på de sidste 10 års opnåede priser, binder man sig som ved paritetsformlerne til fortiden, uanset om fremtiden kræver en tilpasning, der afviger fra de historisk betingede relationer. Udgangspunktet er taget i perioden 1939—48, for hvilken forholdet mellem opnåede og betalte priser i gennemsnit kun oversteg paritet med få procent efter de nye indeksheregninger, men perioden omfatter alle de år, hvor hele den allierede verden var afhængig af U.S.A.'s eksportproduktion, såvel lendlease som UNRRA og andre hjælpeforanstaltninger. Det er lidet realistisk at tage denne periode som et normalt grundlag, og når denne periode som helhed giver nær »paritet«, kan der rejses begrundet tvivl om paritetsformlernes realisme. I det lange løb vil de opstillede indkomst- og prisstandards, beregnet på et glidende gennemsnit, ganske vist frigøres fra 1943—48 perio-

<sup>1)</sup> Svarende til salgsværdien af 10 bushels majs ved fuld prisstandard.

dens »højkonjunktur«, men i det omfang markedspriserne tvinges op til gældende prisstandards gennem C.C.C.'s virksomhed, som foreslået for de lagringsdygtige varer, eller gennem markedskvoter, som i nogen grad forudsat for de letfordærlige varer, vil det høje niveau for nævnte periode afspejles også i et glidende gennemsnit fremefter. Kun i det omfang frie markedspriser, suppleret med kontanttilskud, vinder udbredelse, vil de fremtidige standards sænkes, med mindre kontanttilskudene lægges til salgsindtægterne ved beregning af basisindkomststandarder. Om dette er hensigten, kan ikke ses af Brannans redegørelse, og planen er ikke fremsat i konkret form som lovforslag.

Der er i Brannanplanen ingen spor af det elastiske princip i 1948-loven, hvor det vil erindres, at minimum for støtte bevægede sig fra 75 pct. af paritet ned til 60 pct. ved stigende udbud og op til 90 pct. ved aftagende udbud, et princip der, om end stærkt afsvækket, dog har sat sig spor også i 1949-loven.

Med sin 100 pct.'s garanti for de på prioritetslisten optagne varer, omfattende  $\frac{3}{4}$  af salgsindtægterne i 1948, overstiger Brannanplanen alle hidtil gennemførte eller foreslåede prisordninger, og den vil kun gennem kvantitative indgreb kunne gennemtvinge en ønskelig produktionsomlægning, idet faldende markedspriser ikke vil stimulere til omlægning, når prisen suppleres op med kontanttilskud. I landmandens produktionsplaner vil det blive de garanterede prisstandards, der bestemmer produktionsgrænsen. Det må i denne forbindelse understreges, at teoretikernes anbefaling af kontanttilskud i reglen har været knyttet til forudsætning om begrænsning til depressionsperioder eller til udligning af forskel mellem forud-annonserede *ligevægtspriser* og *faktisk* opnåede priser, hvis disse er lavere.

Fordelen ved planen ligger i dens stimulanseffekt til forbruget af de mindre lagringsdygtige varer og til opretholdelse af U.S.A.'s konkurrenceevne for disse varer på verdensmarkedet, hvorved der spares omkostninger til kølehuslagring, og hvorved det nuværende incitament til en direkte dumping af ellers uafsættelige overskudsbeholdninger formindskes. Kontanttilskudene vil dog indirekte repræsentere en eksportpræmie, idet de muliggør en produktion til omkostninger, der ellers vilde gøre det umuligt at konkurrere med andre lande.

Den politiske modstand mod planen, bl. a. fra de ledende farmorganisationer, men også fra republikansk side og fra dele af det demokratiske parti, retter sig særligt mod kontanttilskudene og omkostningernes størrelse.

Farmorganisationernes uvilje beror antagelig i første række derpå, at Brannanplanens ydelse af støtte i kontantform gennem de nødvendige årlige bevillinger vil give andre befolkningsgrupper mulighed for at bedømme størrelsen af støtten til landbruget. Sålænge støtten som hidtil er ydet gennem C.C.C.'s støttekøb eller belåning til muliggørelse af tilbage-

holdelse af varer, ser forbrugerne kun disse direkte omkostninger, mens den støtte, der betales indirekte gennem de fremtvungne højere markedspriser, vanskeligt lader sig bedømme. Farmorganisationerne befrygter formentlig derfor, at der kan opstå modstand i kongressen mod år efter år at bevilge de nødvendige midler til ydelse af den overvejende hjælp i kontant form. Til frygten herfor kommer det mindre rationelle moment, at farmerne betragter støtte gennem kunstigt hævede priser som »naturligt«, mens kontanttilskud sidestilles med »almisse«, der i en yankee-farmers øre lyder endnu værre end for nogen europæisk landmand.

Andre samfundsgruppers stillingtagen til spørgsmålet kontanttilskud eller indirekte støtte beror i væsentlig grad på deres skatteinteresse. Vil besparelsen på husholdningsbudgettet være større eller mindre end deres andel i de af tilskuds-politiken nødvendiggjorte skatteforhøjelser? Her ligger en forklaring på det republikanske partis kategoriske afvisning af planen.

Hvad planen vil koste er kun genstand for gætning, idet U.S.D.A. ikke har offentliggjort beregninger af nogen art, og de fra anden side foretagne sporadiske forsøg på en omkostningskalkulation er foretaget under højst forskellige forudsætninger. Brannan har afvist kongressens henstilling om at fremkomme med et budget<sup>1)</sup>, idet han har henvist til, at det ikke har været praksis at forlange opstillet beregninger af denne art for støttelovene under det hidtil fulgte system. Her har kongressen simpelthen bevilget de årlige midler, der var nødvendige til dækning af C.C.C.'s tab. Heller ikke forinden vedtagelsen af 1948-loven, der gav hjemmel til ydelse af kontanttilskud, blev der forlangt nogen kalkule over de eventuelle omkostninger.

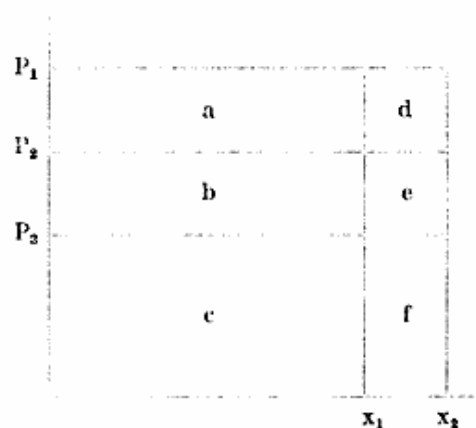
Vanskeligheden ved at skønne, hvor store beløb, der vil medgå, beror på manglende kendskab til elasticiteten i efterspørgselen efter de enkelte produkter. Vil et ringe fald i markedsprisen under de garanterede prisstandards medføre, at forbrugerne aflager hele den løbende produktion, eller vil markedets ligevægtspris ligge langt under prisstandarden? I første tilfælde vil kontanttilskudene udgøre relativt små beløb, i sidste tilfælde derimod relativt store beløb. For de varer der har været genstand for C.C.C.'s støtteforanstaltninger, vil den relative størrelse af C.C.C.'s opkøb eller overtagelse af varebeholdninger for at holde en bestemt markedspris, give et fingerpeg, men for de mindre lagerdygtige varer, der vil udgøre hovedparten af Brannan-planens vareliste, er erfaringerne begrænsede og præget af særlige forhold i enkelte år. Ikke blot pris-elasticitet, men indkomstelasticitet må tages i betragtning, men f. s. v. angår ændringer i indkomstniveauet og indkomstfordeling måtte kalkulationer kunne foretages under alternative forudsætninger, f. eks. høj beskæftigelse og en vis ringere beskæftigelse. For-

<sup>1)</sup> Udtalelse i landbrugskomiteen i Repræsentanternes hus, 25. april 1949, jvf. Congressional Records, 5. maj 1949.

udsætninger måtte også opstilles m. h. t. i hvilket omfang adgangen til at gennemføre kvantitative restriktioner af produktionen benyttes. For de lagringsdygtige varer, der fremdeles er underlagt C.C.C.'s støtteaktioner, vil omkostningerne stort set være de samme som ved den gældende lovgivning, dog med modifikation for forskelle i støtteniveauet. For eksportvarer inden for begge grupper måtte der opstilles forudsætninger om eksportens størrelse. Da de opstillede prisstandards er kalkuleret på basis af gennemsnitlige salgsindtægter og gennemsnitlige markedspriser for tiårige perioder, er de en funktion af gennemsnitlige afgrøde- eller produktionstal. Ved afvigelsen i den faktiske produktion fra gennemsnittet vil tilskudsbeløbene svinge tilsvarende fra år til år med uforandrede prisstandards.

De uofficielle skøn over omkostningerne, der er fremsat, er i nogle tilfælde baseret på helt urimelige antagelser, og indtil videre savnes der tilstrækkeligt grundlag for at ytre nogen begrundet mening om omkostningerne for det offentlige.

En simpel betragtning synes derimod at føre til den konklusion, at planen vil koste *samfundet* (forbrugerne + det offentlige) samme beløb som *tilsvarende* støtte gennem belåning og opkøb, men at forbrugerne vil opnå et merforbrug (højere real-indkomst) samtidig med at lagerkapacitet frigøres. Nedenstående diagram vedføjtes til anskuelighed.



Hvis den pris, der tilsikres producenten, antages at være den samme ( $P$ ) under den gældende ordning og under Brannan-planen, vil produktionen være den samme ( $x_2$ ), og den eneste forskel vil være, at C.C.C. i det ene tilfælde opkøber  $x_2 - x_1$  kvanta til prisen  $P_1$  for at forhindre prisen i at falde, mens der i det andet tilfælde udbetales producenterne et tilskud  $x_2$  ( $P_1 - P_2$ ), hvor  $P_2$  er den ligevægtspris, der indtræder på markedet, når støttekøb undlades. På diagrammet er C.C.C.'s merudgift ved kontanttilskud (*forudsat at varen ikke senere kunne være afsat*)  $a - (e + f)$ , men dette er samtidig forbrugernes besparelse, skønt de udvider forbruget fra  $x_1$  til  $x_2$ .

Tilsvarende vilde vi, hvis ligevægtsprisen faldt helt ned til  $P_3$  finde, at C.C.C. fik en merudgift på  $a+b-f$ , men dette vilde igen være forbrugernes besparelse, samtidig med at de forøgede forbruget fra  $x_1$  til  $x_2$ .

Det kan siges generelt, at jo mere prisen må falde (uelastisk efterspørgsel), for at forbrugerne vil aftage de kvanta, der ellers gik til C.C.C.'s lager, des dyrere er Brannan-planen for *det offentlige*. Eksempelvis vil ordningen — set gennem finansministerens briller — være mere egnet for æg end for kartofler.

Nu må det imidlertid erkendes, at den opstillede forudsætning om, at de af C.C.C. opkøbte varer ikke senere kan finde afsætning, og at købesum og senere påløbne omkostninger er tabt, kun er rigtig under visse betingelser. Den er mest realistisk, hvor varen er så let fordærvelig, at dens lagringstid er ganske kortvarig. De sidste års kartoffelopkøb, der har medført destruktion eller salg til en rent nominel pris, er eksempel på tab af hele den betalte købesum. Hvor letfordærvelige varer som æg og mælk er omformet til mere lagerdygtige varer som tøræg og tømælk, er forudsætningen kun delvis korrekt. De seneste erfaringer tyder dog på, at disse varer kun lader sig afsætte med meget store tab, selv bortset fra lagerudgifter og omkostninger ved omformningen. Efterhånden som udenlandske markeder svinder for disse varer, må udgifterne til opkøb faktisk betragtes som tabt.

Så længe støtten gennem C.C.C. har været begrænset til lagringsdygtige varer, har tabene faktisk været små i sammenligning med omfanget af virksomheden. Dette skyldes dog i nogen grad konjunkturgevinsten på de ved krigens udbrud foreliggende lagerbeholdninger.

Afgørende for bedømmelsen af det offentliges merudgifter ved Brannan-planen er den udvidede vareliste, for hvilken den fulde prisstandard skal garanteres. Hertil kommer, at for de varer, der støttes med kontanttilskud i stedet for gennem C.C.C.'s markedsoperationer vil støtten blive effektiv 100 pct., fordi kontanttilskudet vil kompensere for ethvert fald i markedsprisen under de garanterede prisstandards. Som påpeget i afsnittet om 1938-loven var det navnlig før krigen ikke ualmindeligt at de faktiske priser lå noget under det tilsigtede støtteniveau. Også i de seneste år finder man eksempler herpaa. Tager man farmpriserne umiddelbart før Koreakrigens udbrud, f. eks. pr. 15. juni 1950 vil man se, at Majs, Bomuld og Hvede, der som basisvarer er genstand for obligatorisk støtte, alle ligger meget nær 90 pct. af paritets prisen, Bomuld endda lidt over. Blandt de animalske varer er imidlertid æg nede på 59 pct. og kyllinger på 76 pct. og mælk på 78 pct. og smørfedt på 85 pct. af paritetsprisen. Disse er alle varer, der indtager en betydelig plads i landbrugets salgsindtægt og en effektiv 100 pct. støtte af prisstanden må derfor blive bekostelig.