

LANDBRUGETS STRUKTURPROBLEMER

Landbrugets strukturproblemer har i de senere år præget den offentlige debat i alle vestlige lande og i de internationale organisationer, hvor økonomiske vækstbetingelser analyseres. Strukturproblemerne i landbruget omfatter ikke blot jordfordeling og ejendomsstørrelse, men driftsformer, serviceorganisation, indkøbs- og salgsorganisation samt finansieringsforhold. De opståede problemer er en følge af efterkrigsårenes hastige økonomiske ekspansion, der som følge af den lavere indkomstelasticitet for fødevarer har medført en stærkere forbrugsudvidelse på andre områder og dermed en stadig stigende beskæftigelse i industri, handel og serviceerhverv. Der er således indtrådt en fortsat ændring i befolkningens erhvervsfordeling, ikke blot relativt, men absolut, idet lønstigninger og kortere arbejdstid uden for landbruget har medført en betydelig afvandring, særligt af den unge arbejdskraft. Selv i lande med traditionel høj landbrugsbeskyttelse har landbruget ikke været i stand til at fastholde arbejdskraften. Mekanisering og tekniske fremskridt i såvel planteavl som husdyrbrug har dog gjort det muligt at opretholde eller udvide produktionen, trods den stærke afvandring. Det har medført en produktivitetsstigning og forbedret indtjeningsmulighed for de tilbageblevne. Den »paritet« eller »ligestilling«, som landbruget i alle vestlige lande har krævet lige siden den første verdenskrig, men som ingen nok så høj eller vidt-forgrenet støttepolitik hidtil har formået at sikre, synes nu muliggjort i et samfund med fuld beskæftigelse, forudsat at erhvervet indstiller sig på kun at anvende de produktive ressourcer, det kan aflønne til markedspriser. Omfanget heraf beror naturligvis i første række på udviklingen af landbrugets produktivitet. Strukturtilpasningen er i hovedsagen et spørgsmål om gennemførelse af størst mulig effektivitet i produktionen med forøget anvendelse af realkapital pr. beskæftiget indenfor den grænse, der bestemmes af priser på produktionsfaktorer og produkter.

Ændring af et erhvervs struktur er imidlertid en tidkrævende proces, særligt hvor mobiliteten af visse faktorer er ringe. Hertil kommer usikkerheden med hensyn til fremtidige pris- og afsætningsforhold, ikke mindst for et eksportland, og træghed som følge af politikeres, organisationslederes og embedsmænds ofte temmeligt konventionelle indstilling. Der er iøvrigt også i Danmark forskellige interessegrupper, der hver for sig gennem bestemte former for støtte søger særlige produktionsgrene eller særlige driftsformer favoriseret, selv om dette vil medføre en anvendelse af produktionsfaktorer, der af hensyn til den samlede økonomiske vækst måtte ønskes overført til andre erhverv. Hertil kommer, at målsætningen for landbrugspolitikken ikke sker ud fra økonomiske synspunkter alene.

Da landbrugets strukturproblemer er både mangesidige og komplicerede, er det værdifuldt, at økonomer uden for den store landbokommissions medlemskreds – men måske som incitament for denne – har givet bidrag til en analyse af disse problemer. Her skal kun omtales to i året 1964 offentliggjorte publikationer, begge beskedne i omfang, men koncentrerede i indhold¹.

Gunnar Thorlund Jepsen's skrift bærer undertitlen: »Økonomiske virkninger

1. Gunnar Thorlund Jepsen: *Strukturændringer i dansk landbrug*. Skrifter fra Aarhus universitets økonomiske institut, nr. 16. Universitetsforlaget i Aarhus, 1964, 48 sider.

Det økonomiske råd, formandsskabet: *Strukturproblemer i dansk landbrug*. En redegørelse til regeringen med særligt henblik på udformningen af en langsigtet landbrugs-politik. Maj 1964. Statens trykningskontor, København 1964. 36 sider.

LANDBRUGETS STRUKTURPROBLEMER

Landbrugets strukturproblemer har i de senere år præget den offentlige debat i alle vestlige lande og i de internationale organisationer, hvor økonomiske vækstbetingelser analyseres. Strukturproblemerne i landbruget omfatter ikke blot jordfordeling og ejendomsstørrelse, men driftsformer, serviceorganisation, indkøbs- og salgsorganisation samt finansieringsforhold. De opståede problemer er en følge af efterkrigsårenes hastige økonomiske ekspansion, der som følge af den lavere indkomstelasticitet for fødevarer har medført en stærkere forbrugsudvidelse på andre områder og dermed en stadig stigende beskæftigelse i industri, handel og serviceerhverv. Der er således indtrådt en fortsat ændring i befolkningens erhvervsfordeling, ikke blot relativt, men absolut, idet lønstigninger og kortere arbejdstid uden for landbruget har medført en betydelig afvandring, særligt af den unge arbejdskraft. Selv i lande med traditionel høj landbrugsbeskyttelse har landbruget ikke været i stand til at fastholde arbejdskraften. Mekanisering og tekniske fremskridt i såvel planteavl som husdyrbrug har dog gjort det muligt at opretholde eller udvide produktionen, trods den stærke afvandring. Det har medført en produktivitetstigning og forbedret indtjeningsmulighed for de tilbageblevne. Den »paritet« eller »ligestilling«, som landbruget i alle vestlige lande har krævet lige siden den første verdenskrig, men som ingen nok så høj eller vidt-forgrenet støttepolitik hidtil har formået at sikre, synes nu muliggjort i et samfund med fuld beskæftigelse, forudsat at erhvervet indstiller sig på kun at anvende de produktive ressourcer, det kan aflønne til markedspriser. Omfanget heraf beror naturligvis i første række på udviklingen af landbrugets produktivitet. Strukturtilpasningen er i hovedsagen et spørgsmål om gennemførelse af størst mulig effektivitet i produktionen med forøget anvendelse af realkapital pr. beskæftiget indenfor den grænse, der bestemmes af priser på produktionsfaktorer og produkter.

Ændring af et erhvervs struktur er imidlertid en tidkrævende proces, særligt hvor mobiliteten af visse faktorer er ringe. Hertil kommer usikkerheden med hensyn til fremtidige pris- og afsætningsforhold, ikke mindst for et eksportland, og træghed som følge af politikeres, organisationslederes og embedsmænds ofte temmeligt konventionelle indstilling. Der er iøvrigt også i Danmark forskellige interessegrupper, der hver for sig gennem bestemte former for støtte søger særlige produktionsgrene eller særlige driftsformer favoriseret, selv om dette vil medføre en anvendelse af produktionsfaktorer, der af hensyn til den samlede økonomiske vækst måtte ønskes overført til andre erhverv. Hertil kommer, at målsætningen for landbrugspolitikken ikke sker ud fra økonomiske synspunkter alene.

Da landbrugets strukturproblemer er både mangesidige og komplicerede, er det værdifuldt, at økonomer uden for den store landbokommissions medlemskreds – men måske som incitament for denne – har givet bidrag til en analyse af disse problemer. Her skal kun omtales to i året 1964 offentliggjorte publikationer, begge beskedne i omfang, men koncentrerede i indhold¹.

Gunnar Thorlund Jepsen's skrift bærer undertitlen: »Økonomiske virkninger

1. Gunnar Thorlund Jepsen: *Strukturændringer i dansk landbrug*. Skrifter fra Aarhus universitets økonomiske institut, nr. 16. Universitetsforlaget i Aarhus, 1964, 48 sider.

Det økonomiske råd, formandsskabet: *Strukturproblemer i dansk landbrug*. En redegørelse til regeringen med særligt henblik på udformningen af en langsigtet landbrugs-politik. Maj 1964. Statens trykningskontor, København 1964. 36 sider.

af den gældende jordlovgivning og alternativer hertil, belyst ved beregninger over forskellige ejendomsstrukturer i dansk landbrug. Forfatteren fremhæver i sit forord, at det ikke er hensigten at forsøge at angive landbrugets eventuelle fremtidige strukturelle udvikling, og han tilføjer, at dette vel med det øjeblikkelige kendskab til den fremtidige udvikling i de afsætnings- og produktionsmæssige forhold ikke er muligt.

Skriftets afsnit I-III giver en kort redegørelse for undersøgelsen, dens formål og det benyttede materiale. Baggrunden er den gældende lovgivning om landbrugspligt og grænser for sammenlægning og samdrift, der kan vanskeliggøre den af tekniske og økonomiske forhold betingede forskydning i retning af mere jord og mere fast realkapital pr. beskæftiget i landbruget. Der peges på den stærke nedgang i antallet af »helårsarbejdere«, hvis fortsættelse i stigende grad må medføre en nedgang i antallet af selvstændige landmænd og et faldende antal selvstændigt drevne heltidslandbrug. Om vanskelighederne med at finde unge landmænd nok til at overtage ledigtblevne brug henviser forfatteren til Holger Gad's beregninger over generationsskiftet.

Materialet for undersøgelsen er hentet fra det landøkonomiske driftsbureaus beretninger, der belyser forholdene i de enkelte brugsstørrelser, målt i ha landbrugsareal. Forfatteren fremhæver, at ha-inddelingen kun er én strukturparameter, og at f.eks. bygninger, beliggenhed og bonitet givetvis spiller en lige så stor rolle ved bedømmelsen af, om nedlægning eller sammenlægning er fordelagtig, eller om overgang til specialdrift eller deltidslandbrug er mulig.

I afsnit IV, lovgivnings- og strukturalternativer, opstilles tre modeller for analysen:

1. Tilpasning efter gældende lovgivning med tilhørende dispensationer, hvor *teoretisk* alle arealer i størrelsesgrupperne 0-10 ha tænkes overført til brug, der derefter udgør 10-20 ha; en konsekvent gennemførelse af det såkaldte familiebrugsprincip.
2. Tilpasning efter ophævelse af gældende *maksimumsgrænse* for sammenlagte brugs totalareal, hvor brugene under 10 ha som under pkt. 1 teoretisk tænkes nedlagt, men fordelt over samtlige størrelsesgrupper i forhold til den eksisterende arealfordeling.
3. Tilpasning efter ophævelse af alle restriktioner vedrørende nedlæggelse og sammenlægning, hvor forfatteren som hypotese tænker sig samtlige brug under 20 ha nedlagt og overført til de større grupper som under pkt. 2.

Disse tre hypotetiske modeller, der repræsenterer en nedgang i antallet af brug på 30-60 pct. i forhold til 1960, anvendes til en vurdering af mulige ændringer i investeringsbehov (afsnit V) og økonomiske virkninger iøvrigt (afsnit VI).

Hver af de tre modeller vil give et mindre investeringsbehov i det lange løb, da den investerede kapital pr. ha er faldende med stigende brugsstørrelse, men forfatteren peger på, at selve etableringen af en anden struktur kan medføre et nyt investeringsbehov. Ud fra forfatterens materiale, væsentligst driftsbureauets tal for 1960/61, kan konklusionen ikke anfægtes. Der kunne dog være anledning til at pege på, at nedgangen i investeringsbehov, beregnet på det historiske materiale, forudsætter en forskydning fra husdyrbrug til planteavl, delvis støttet af korn- og rapsordning. Man kunne også spørge om, hvilken kapitalinvestering i det tilbageblevne antal brug, der vil være nødvendig for med mindre arbejdskraft at frembringe en given produktion, således også den animalske, der vel fremdeles er den sektor i landbruget, hvor vore komparative fordele er størst. Kapitalinve-

steringen vil i så fald ikke aftage i samme omfang som ved ensidig overgang til øget korn-, frø- og rapsavl, og betydelige nyinvesteringer i mekaniserede stald-anlæg m.v. må forudses.

En del af den beregnede nedgang i landbrugets investeringsbehov som følge af afvandring af arbejdskraft og sammenlægning af ejendomme skyldes formindskede investeringer i landbrugets boligbyggeri. Ser man på driftsbureauets tal for beregnet husleje pr. ha, kan det vist fastslås, at de på driftsregnskaberne indtægtsside opførte beløb ikke svarer til markedsværdi og ikke har bidraget til at højne forrentningsprocenten, hvad naturligvis i særlig grad har været mærkbart for de mindre brug, hvor boliginvesteringen er relativt størst. Er denne antagelse rigtig, vil en nedgang i landbrugets boligmasse ikke blot medføre en nedgang i landbrugets investeringer, men tillige en regnskabsmæssig forbedring.

Kan de bestående stuehuse ved nedlagte brug ikke fortsat udnyttes, opstår der iøvrigt et investeringsbehov udenfor landbruget ved tilvejebringelse af bolig til den afvandrede arbejdskraft. Selv om boligen betragtes som et varigt *forbrugsgode*, må ekstra investering i boligbyggeri naturligvis indgå i en opgørelse over det samlede kapitalbudget ved en strukturændring. Amerikanske tal tyder på, at den investerede kapital pr. beskæftiget i landbruget er større end i industrien. Om det også gælder Danmark med et fortsat langt mere arbejdsintensivt landbrug, er måske tvivlsomt, men hvor samfundet med en mindre samlet investering andet sted kan skaffe arbejdskraften samme eller bedre indtjeningsforhold, kan det kun tilskynde til at stimulere afvandringen fra landbruget.

Strukturrationaliseringens virkning på produktion og vareindkøb (afsnit VIa) belyser Thorlund Jepsen som foran nævnt på basis af driftsbureauets tal fra 1960/61, og forfatteren konkluderer, at selv en væsentlig anden ejendomsstruktur ikke medfører et væsentligt andet omfang af landbrugets samlede produktion og vareindkøb m.v., heller ikke efter art, og han tilføjer, at dette er i modstrid med den herskende tendens til at tillægge de produktionsmæssige virkninger af en ændret struktur stor betydning. Forfatteren peger på, at de fremtidige produktions- og afsætningsforhold er mere afgørende for landbrugsproduktionens omfang og sammensætning end de isolerede virkninger af ændringer i ejendomsstrukturen, og heri har han utvivlsomt ret. Han fremhæver i denne forbindelse, at bl.a. fjerkræ- og svineproduktionen er ret uafhængig af jordtilliggendets størrelse, et forhold, der, som fremhævet senere under konklusionerne, kan begrunde udvikling af egentlige, specialiserede storbedrifter. Hertil kunne bemærkes, at de kredse, der ønsker ophævelse af alle restriktioner på jordlovgivningens område, dog i reglen ikke er særligt liberalt indstillede over for udviklingen af sådanne bedriftstyper, uanset deres produktivitet og rentabilitet.

Strukturændringsgevinsten beregner forfatteren (afsnit VIb) for hver af de tre modeller ved at trække den forventede nedgang i nettofaktorindkomsten fra sparede arbejdsomkostninger. De af forfatteren beregnede mindstebeløb for 1960 udgør for de tre strukturer henholdsvis 25, 74 og 226 mill. kr. Disse beløb sammenholdes med en beregnet maksimal strukturændringsinvestering (i bygninger alene), på henholdsvis 1100, 1400 og 2800 mill. kr. De førstnævnte tre tal, målt som procent af de tre sidstnævnte, betegnes som minimal strukturændringsforrentning. Afrundet er procenterne henholdsvis 2, 5 og 7. Anmelderen betvivler, at investeringsbehovet – udenfor traditionelle bygninger – er tilstrækkelig belyst ved anvendelsen af 1960-materialet.

I afsnit VIc drøftes sammenhængen mellem strukturændringer og afsætningsmuligheder. Der peges på vanskeligheden ved at bedømme fremtidige afsætnings-

vilkår, især fordi de beror på den nationale og den internationale landbrugspolitik. Ud fra bl.a. fællesmarkedskommissionens prognoser over forbrugs- og produktionsudvikling med relativt gunstige afsætningsmuligheder for korn og kød finder forfatteren, at de produktionsforskydninger, der kan tænkes at følge med de i afhandlingen opstillede tre hypotetiske ejendomsstrukturer, er i god harmoni med den forventede markedsudvikling, også ved eventuelt dansk medlemskab af fællesmarkedet.

Da forfatteren analyserer på grundlag af regnskabsmateriale fra 1960/61, det sidste år med ensidig støtte til planteavl, kunne man have ønsket en supplerende analyse af bl.a. de senere indførte hjemmemarkedsordningers og øvrige støtteforanstaltningers virkninger og – som alternativ – virkningen af, at alle støtteforanstaltninger afvikledes, eller af at vi tilsluttede os fællesmarkedet med formentlig ca. 30 pct.s stigning i producentpriserne, samtidig med at indvandring af arbejdskraft fra de andre medlemslande og ejendomserhvervelse for statsborgere i fællesskabet blev fri. Disse politiske alternativer ville næppe forblive uden virkning på ejendomsstrukturen ved fri bevægelighed.

Forfatterens forventninger om en vis indskrænkning i afsætningsmulighederne i fællesmarkedet – også for medlemslandene – har næppe støtte i de hidtil gennemførte markedsordninger med fuld eksportstøtte (restitution) ved salg til tredjeland, og selv om det høje beskyttelsesniveau i fremtiden skulle blive sænket, vil et effektivt husdyrbrug i lande som Holland og Danmark vel have en komparativ fordel.

Hertil kommer, at industrilandenes befolkning forventes forøget med 50 pct. fra 1960 til år 2000 og den samlede verdensbefolkning mere end fordoblet. Mere usikkert er det måske, om planteproduktionen kan forøges i samme tempo eller endog så stærkt, at den animalske produktion kan udvides i takt med befolkningsstigning og velstandsforøgelse. Man kan vel også spørge, om det er sandsynligt, at jordværdien i industrilandet Danmark om 35 år gør det sandsynligt, at det til den tid vil være rentabelt at dyrke korn her i landet, eller om den strukturændring, vi skønner fornøden i 1965, vil være den samme i 1975 og i år 2000. Nogle vil mene, at disse usikkerhedsmomenter taler for helt fri jordhandel (med sikker gevinst for øje), andre, at en vis offentlig regulering eller måske endda nationalisering med efterfølgende langtidsforpagtning til brugerne var at foretrække. Det er i hvert fald nødvendigt at tænke på længere sigt.

At Thorlund Jepsen selv har øje for langtidsperspektiverne, fremgår af afsnit VI d om strukturændringerne og produktivitetsudviklingen. I afsnit VI e om generationsskifteproblemet fremhæver han som et plus ved strukturændringer efter de opstillede hypoteser, at de vil føre til en stærkere sortering af landbrugets driftsledere efter evne, og i VI d foretager han en beregning af de tre skitserede strukturændringers samfundsøkonomiske betydning, idet nedgangen i landbrugets nettofaktorindkomst sammenholdes med nettofaktorindkomstforøgelsen uden for landbruget ved overflytning af arbejdskraft og kapital.

Hovedkonklusionen i afsnit VII er, »at der er betydelige økonomiske fordele forbundet med en fjernelse af de eksisterende restriktioner på adgangen til nedlæggelse og sammenlægning af landbrugsejendomme«. Forfatteren understreger her endnu en gang, at det på grund af de landbrugspolitiske indgreb, nationalt og internationalt, ikke er muligt at vurdere, hvor omfattende eller hvorledes den faktiske strukturtilpasning vil blive.

Thorlund Jepsen's afhandling bør læses af alle, der har interesse i disse problemer, og man må ønske, at han vil videreføre sine studier af problemerne, bl.a.

på basis af det stadigt voksende materiale fra andre lande, hvor problemet er lige så brændende. At jordlovgivningen i det 20. århundrede skulle blive den eneste enklave for en renavlet laissez-faire politik, vil anmelderen betvivle.

Den af *det økonomiske råds formandsskab* (professorerne Carl Iversen, Erik Hoffmeyer og Søren Gammelgård) udsendte publikation om strukturproblemer i landbruget betegnes i undertitlen som en redegørelse til regeringen med særligt henblik på udformningen af en langsigtet landbrugspolitik.

Den indeholder den hidtil bedste og klareste fremstilling af strukturproblemerne her i landet, set i relation til usikre afsætningsmuligheder, den tekniske udvikling og afvandring med deraf følgende nedgang i rekrutteringsmulighederne. Endvidere indeholder den en særdeles koncis fremstilling af den gældende jordlovgivning med tilhørende dispensationsmuligheder. Den gør intet forsøg på at beregne gevinsten ved forskellige strukturtyper som Thorlund Jepsen's for nævnte skrift, men vil måske af den grund forekomme læsere uden forudgående kendskab til landbrugsproblemerne lettere tilgængelig. Fremstillingen afspejler på en række punkter velkendte organisationssynspunkter, der er fremført over for formandsskabet under de forudgående forhandlinger. Indholdet kan sammenlignes med en velaffattet dom, baseret på modstående partsforklaringer, men med en klar kendelse: »Tilpasningen er i gang i alle vesteuropæiske lande, men forhales i nogen grad af den førte støttepolitik for landbruget«.

Redegørelsens sigte er at overbevise regering, politikere og organisationer om nødvendigheden af at »liberalisere« jordlovgivningen og bringe harmoni mellem støttepolitikken og en både ønskelig og uafviselig strukturtilpasning, om end sidstnævntes konturer ikke lader sig tegne skarpt på grund af en række ubestemte faktorer. Forfatterne erkender, at det ikke kan siges med sikkerhed, hvad der er den »rigtige« strukturændring, og at man under påvirkning af øjeblikkelige forhold, herunder også politiske foranstaltninger, kan fremkalde en »måske på langt sigt uønsket strukturændring«. Medens tendensen i udviklingen er klar, er der således usikkerhed om tilpasningens art, omfang og hastighed. Nogen afgørende gravitet i retning af en bestemt brugsstørrelse forventer forfatterne ikke. Politikerne vil derfor alle kunne tilslutte sig redegørelsens hovedsynspunkter og alligevel forblive uenige om den praktiske politik.

På et punkt afviger redegørelsen utvivlsomt fra de synspunkter, der har været organisationernes bidrag til emnets belysning. Det vedrører landbrugets nettovaluta-indtjening, set i relation til strukturproblemerne. Her har professorerne gennemført en analyse, der fra et nationaløkonomisk synspunkt er af blivende værdi, og som vil sikre redegørelsen en plads i den økonomiske litteratur. Dette afsnit, der forefindes i bilag 1, afviser den udbredte opfattelse, »at det af valutariske hensyn må være samfundsmæssigt nødvendigt at opretholde den størst mulige landbrugseksport, og at dette i sig selv begrunder en støtte til landbrugserhvervet og en fastholdelse, så vidt det er muligt, af den nuværende struktur.« Bilagets fire koncentrerede sider kan vanskeligt resumeres yderligere. Til læserorientering skal blot citeres følgende:

»De nettoindtægter, som det enkelte erhverv indtjener ved eksport, anvendes af erhvervet – i det omfang der ikke finder en nettoopsparing sted – til indkøb af investeringsvarer og forbrugsvarer enten i udlandet eller på hjemmemarkedet. I det omfang eksporterhvervenes indtægter anvendes til køb i indlandet, er dette under frie importforhold udtryk for,

at hjemmemarkedserhvervenes produkter er konkurrencedygtige med hensyn til pris og kvalitet i forhold til importerede varer.

Tænkte man sig, at hjemmemarkedserhvervene ikke eksisterede, måtte eksporterhvervene foretage alle deres indkøb i udlandet. Det er netop det forhold, at eksporterhvervene kan dække en større eller mindre del af deres vareforbrug m.m. ved køb på hjemmemarkedet, der medfører, at de kan fremvise et valutaoverskud. Hjemmemarkedsproduktionen træder i stedet for import, og sparet import må valutamæssigt sidestilles med eksport.«

Endvidere fremhæves det, at det er »fejlagligt at sige, at landbrugets eksport er en nødvendig forudsætning for, at byerhvervene kan eksistere. Hvis landbrugets eksport faldt væk, måtte byerhvervene tilpasse sig, således at industrieksporten blev væsentlig større – således som det gælder for den lange række af lande, der ikke eksporterer landbrugsvarer. Efterkrigstiden har været præget af en gradvis tilpasning i denne retning, og denne udviklingslinje må antages at fortsætte. En pludselig og omfattende reduktion af landbrugseksporten vil dog i en overgangsperiode kunne medføre betydelige vanskeligheder i form af arbejdsløshed og nedsat økonomisk vækst, idet omstillingen af erhvervsstrukturen vil kræve tid.«

Til disse vigtige betragtninger skal anmelderen alene bemærke, at landbrugs-eksportens betydning for den økonomiske vækst ofte overdrives, fordi fattige lande i udvikling tvinges til at finansiere bl.a. import af realkapital ved en forceret eksport af *primary products*¹.

For at undgå gentagelse af synspunkter fremført foran, bl.a. i forbindelse med omtale af Thorlund Jepsen's publikation, skal anmelderen afstå fra at kommentere enkeltheder i fremstillingen af strukturproblemernes baggrund samt af den gældende jordlovgivning.

Med risiko for vilkårligt udvalg af enkelte synspunkter vil anmelderen dog pege på forfatternes fremhævelse (side 15) af den samlede indsats af jord og kapital som mål for bedriftens størrelse i modsætning til den traditionelle målestok: areal og bonitet. »En ejendoms omsætning kan i nogle henseender siges at give udtryk herfor,« tilføjes det. Hertil skal bemærkes, at USA netop fortrinsvis

1. W. W. Rostow: *The Stages of Economic Growth*, Cambridge 1960, chapter 3 »The Preconditions for Take-off«, s. 22-23.

»More specifically, the attempt simultaneously to expand fixed capital – of long gestation period – and to feed an expanding population requires both increased food output at home and/or increased imports from abroad. Capital imports can help, of course, but in the end loans must be serviced; and the servicing of loans requires enlarged exports.« . . . »And, in most cases, increased agricultural supplies are needed as well to help meet the foreign exchange bill for capital development: . . . by earning foreign exchange, as in the United States, Russia, Canada, and several other nations which generated and maintained agricultural surpluses while their populations were growing (and their urban populations growing faster than the population as a whole)«; . . . »Population increases, urbanization, and increased foreign exchange requirements for fixed and working capital are all thus likely to conspire to exert a peculiar pressure on the agricultural sector in the transitional process. Put another way, the rate of increase in output in agriculture may set the limit within which the transition to modernization proceeds.«

klassificerer landbrug efter »scale of operations, measured in terms of value of products produced«. Heri indgår således resultatet af den samlede indsats af jord, kapital og arbejde. Det er klart, at en landbrugsejendom ikke bør betragtes som stor, fordi dens beliggenhed eventuelt giver den en høj jordværdi, der snarere måtte gøre den egnet til anden anvendelse, eller fordi bygninger efter frasalg af jord står i misforhold til den opnåede omsætning. På den anden side kan visse lidet mekaniserbare specialproduktioner give stor omsætning, også pr. beskæftiget. Forfatterne fremhæver i øvrigt selv på samme side betydningen af, at netop bedrifternes omsætning forøges, og ingen vil bestride, at dette normalt forudsætter en øget kapitalinvestering.

Som baggrund for en drøftelse af støttepolitikken bør læserne bemærke sig betragtningerne s. 16 om de begrænsede muligheder for omkostningsbesparelser ved stordrift, »selv om både den maskintekniske og den bygningstekniske udvikling går i retning af voksende enheder.« På linie med landboforeningernes undersøgelser udtales det, at der efter alt foreliggende ikke synes at være udtalte fordele ved produktion i meget stor skala inden for landbruget. Selv i kornproduktionen er der en grænse for stordriftsfordele. Kvægbesætningerne siges gennemgående at være under optimal størrelse, men økonomien forbedres kun lidt ved forøgelse over 40 køer i nyanlæg. Stordriftsfordele menes større ved svine- og fjerkræhold. Antagelsen bekræftes af meddelelser¹ om stordriftsplaner i britisk ægproduktion, hvorefter et produktionsanlæg for 182.000 æglæggende høns er klar til indvielse, medens ejeren sigter mod en serie af anlæg med tilsammen 12 millioner æglæggere; andre koncerner har planer om lignende anlæg. Dette tyder på strukturperspektiver ud over de sædvanligt iagttagne.

Redegørelsens sidste afsnit omhandler de siden 1958 gennemførte støtteforanstaltninger, prisordninger m.v., jvf. en klar og fuldstændig oversigt i bilag 2. Det er særligt ordningernes sandsynlige virkninger på strukturtilpasningen, der søges belyst, og i de afsluttende underafsnit 19 og 20 peger formandsskabet på områder, hvor støttepolitikken kunne omlægges i en mere strukturfremmende retning.

Som indledning til den kritiske vurdering af støtteordningerne fastslås det bl.a., at enhver ordning, hvorved der sker indkomstoverførsel til et erhverv fra andre, vil virke i retning af at mindske incitamentet til gennemførelse af en tilpasning af produktionsstrukturen til ændrede forhold. Denne betragtning er neutral i forhold til såvel driftsgrene som brugsstørrelser.

Brødkornsordningen kritiseres for dens »klart uheldige konsekvenser«, en irrational overproduktion af brødkorn, der har kostet statskassen betydelige beløb ved salg af overskudslagre til foderbrug (eller eksport). Statens tab, siges det, er ikke udtryk for en tilsvarende indkomstoverførsel til landbruget, idet ordningen medfører betydelige omkostninger til transport, oplagring, handelsavance m.v. Importafgifterne på foderkorn nævnes kun som en dæmpende faktor på flæske- og fjerkræproduktionen uden drøftelse af deres produktions- og indkomstmæssige virkninger. Ikke mindst under hensyn til de overvejelser, der må følge af kritikken af brødkornsordningen, kunne man have ventet formandsskabets vurdering af alternative målsætninger for kornpolitikken som helhed, bl.a. i relation til de af formandsskabet fremsatte betragtninger om velstandsforøgelse gennem øget deltagelse i international arbejdsdeling og om det hensigtsmæssige i at arbejde hen imod en afvikling af indkomststøtten. En talsmand for fællesmarkeds-

1. *Financial Times*, 15. oktober 1964.

kommissionen i Bryssel har nyligt tilkendegivet den opfattelse, at kun verdensmarkedets hvedepris (og endnu mere hvedemelsprisen) er præget af dumpingforhold, medens eksportpriserne på foderkorn fra de ledende eksportlande afspejler høj produktivitet og lave omkostninger. En kornprispolitik med høj beskyttelse kan i et eksportland for animalske produkter blive hæmmende for strukturændringer i retning af specialisering og tvinge til ydelse af betydelige eksportsubsidier.

Rapsordningen drøftes ikke, skønt den har svagheder i lighed med brødkornsordningen. Den koster utvivlsomt margarineforbrugerne en del mere, end den tilfører landbruget.

Hjemmemarkedsordningernes risiko for at fremkalde uheldig produktionsstimulans og øget eksportudbud nævnes, men for hovedvarernes vedkommende mener formandsskabet ikke, at ordningerne har medført større forskydninger. Kritikken rettes særligt mod kontantstøtten i form af ejendomstilskud, tilskud efter koantal og gødningstilskud, der – ligesom anvendelsen af provenuet af hjemmemarkedsordningerne – ikke tager positivt sigte på rationalisering. Begrebsforfuskningen ved afsætningslovens anvendelse af betegnelsen: »Landbrugets rationaliseringsfond« er således indirekte fremhævet.

I de egentlige rekommandationer har formandsskabet lagt vægten på en rationalisering af støttepolitikken inden for rammer, der kan tænkes omfattet af det næste landbrugsforlig.

Med henvisning til den stærke spredning af regnskabsresultaterne efter bedriftsledernes kvalifikationer tilråder formandsskabet bl.a. mere støtte til driftsvejledning og teknisk-økonomisk konsulenttjeneste. Endvidere foreslås en del af støtten reserveret til forskning, såvel med hensyn til produktion som afsætning og rationelt landbrugsbyggeri. Under henvisning til landbrugets store investeringsbehov findes det ønskeligt at foretage en delvis omlægning af statsstøtten til direkte finansieringsbistand med sigte på gennemførelse af strukturforbedringer. I samme forbindelse peges på rationaliseringsforanstaltninger inden for fællesforetagender som f.eks. mejerier og slagterier.

Mejerirationaliseringen får en særlig velvillig omtale uden nogen kritik af den ved afsætningsloven af 20. marts 1963 allerede gennemførte ordning, der mere har karakter af tilskud til karteldannelse end støtte til en konkret, teknisk og distributionsmæssig rationalisering, og som næppe svarer til formandsskabets berettigede forventninger ud fra selve lovteksten. Før yderligere bevillinger foreslås på uændrede vilkår, bør formandsskabet utvivlsomt se lidt nærmere på principperne for de offentlige midlers anvendelse.

Når der tales om finansieringsbistand, er det ikke altid klart, om der fortrinsvis tænkes på tilskud eller på lån. Det sidste må formentlig foretrækkes som garanti for omhyggeligt overvejede dispositioner, og målestokken for en forstandig rationalisering må vel være evnen til at amortisere og forrente investeringen. Formandsskabets tanke om at bringe Dansk Landbrugs Rationaliseringsfond ind i billedet ved administration af statsmidler kan formentlig tages som udtryk for, at der er tænkt på långivning. Støtten vil i så fald kunne ligge såvel i rentevilkår som i en afdragsfri periode.

Principperne for anvendelsen af de afsætningsfremmende midler kunne formentlig også være indgået i formandsskabets overvejelser, særligt betingelserne for ydelse af eksportpræmier.

Redegørelsen slutter med at fastslå, at det må være et af landbrugspolitikens formål at arbejde henimod en afvikling af indkomststøtten, og at »dette forud-

sætter, at landbrugspolitikken indrettes med henblik på en sådan effektivisering af landbrugets produktions-, forædlings- og afsætningsvirksomhed, at den arbejdsstyrke, der bliver tilbage i erhvervet, kan opnå indkomster på linie med befolkningen i de øvrige erhverv.«

Formandsskabets initiativ på det landbrugspolitiske område vil forhåbentlig bidrage til formulering af en mere konstruktiv landbrugspolitik. Det er naturligvis ikke formandsskabets opgave at opstille et politisk program, men den kortlægning af problemerne og den kritik af hidtidig politik, der er fremsat, må give anledning til overvejelser i landbokommissionen og i de politiske partier.

Der er vel grund til at vente, at formandsskabet fortsat vil beskæftige sig med landbrugspolitikken og ikke blot som et fragment i den aktuelle indkomstpøolitik. Det indbyrdes forhold mellem struktur- og prispolitik, der er genstand for økonomisk forskning i andre lande¹, trænger til en kritisk analyse også her. Usikkerheden med hensyn til de store markedsdannelsers videre udvikling gør det naturligvis vanskeligt for tiden at opstille en klar og realistisk målsætning på begge områder. Formandsskabet har selv peget på markedsspørgsmålet som en faktor, der vil kunne påvirke strukturændringerne mere eller mindre stærkt. Måske ligger den stærkeste hæmning for en strukturtilpasning i forventningen om en tilslutning til det stærkt protektionistiske fællesmarked. Mange urentable ejendomme vil utvivlsomt blive opretholdt med en ventet salgsgevinst for øje, idet usikkerheden om en eventuel tilslutning vel hidtil har forhindret en kapitalisering af den forventede indtægtsstigning. På denne baggrund må det synes naturligt at rejse spørgsmålet om betimeligheden af at forberede indgreb, der i givet fald kunne inddrage den formuegevinst, som de kapitaliserede, ogede fortjenstmuligheder i fællesmarkedet vil medføre. Disse gevinster kunne f.eks. indgå i en virkelig rationaliseringsfond i stedet for blot at blive en gældsbyrde for næste ejergeneration. Er der ikke mulighed for en politik i denne retning, vil usikkerheden om den markedspolitiske løsning måske i lang tid forblive en lige så stærk eller måske stærkere bremse på strukturtilpasningen end den gældende jordlovgivning.

*Erik Mortensen**

INDEKSREGULEREDE LÅN — EN SVENSK BETÆNKNING

Som fra Danmark, Finland og Norge foreligger der nu også fra Sverige en betænkning om indexregulerede lån². At Sverige er kommet sidst, betyder ikke, at problemet der er opstået senest, men vel snarere traditionen for grundigt og derfor også tidkrævende kommissionsarbejde.

Problemerne omkring pengenes faldende værdi har siden krigen beskæftiget en række svenske komiteer, således »1951 års penningværdesutredning«, hvortil *Palander* i 1955 bidrog med et omtalt PM om »Indexregleringar på lånemarknaden«, og »stabiliseringsutredningen«, som har afgivet en betænkning om *Mål och medel i stabiliseringspolitiken* (SOU 1961:42). *Palander* fortsatte sit arbejde ved i 1957 at udgive bogen *Värdebeständighet, ett problem vid sparande, livför-*

1. Se eksempelvis: »Agrarpreispolitik und Agrarstrukturpolitik — Gegensatz oder Einheit?« af Dr. H. G. Schlotter, Göttingen, i *Agrarwirtschaft*, juli 1964.

* Kontorchef i Landbrugsministeriet, cand. polit.

2. *Indexlån. Betänkande avgivet av värdesäkringskommittén*. Del I og II. Statens offentliga utredningar 1964: 1 og 2, Stockholm 1964. 96 + 528 sider.