

LANDBRUGETS STRUKTURPROBLEMER

Af J. VIBE-PEDERSEN*

Selv om emnet for mit foredrag i dag er landbrugets strukturproblemer, vil jeg gerne lægge hovedvægten på produktionsstrukturen og støttepolitikken frem for ejendomsstrukturen. Der er naturligvis en nøje sammenhæng mellem disse to aspekter af strukturproblemerne, og da produktionsproblemerne er de mest påtrængende, og mine synspunkter på landbrugslovgivningen og ejendomsstruktur-problemerne findes offentliggjort i Landbokommisionens betænkninger, har jeg fundet det naturligt at foretage denne drejning af foredragets emne.

Som udgangspunkt og sammenligningsgrundlag for en samfundsøkonomisk analyse af landbrugets strukturproblemer i denne bredere betydning kan det være hensigtsmæssigt at tage de elementære principper, som må være gældende for ethvert erhverv, hvis en samfundsøkonomisk optimal produktionstilpasning skal opnås.

Disse principper er enkle og velkendte og går i hovedtræk ud på følgende:

1° at erhvervet skal producere sine varer med en sådan kombination af produktionsmidler, at produktionen bliver billigst mulig, når produktionsmidlerne ansættes til deres skyggepriser, d.v.s. til den værdi, de ville have i alternativ anvendelse, og 2° at produktionsomfanget ikke må være større, end at den dårligst betalte del af produktionsmidlerne i erhvervet uden tilskud eller anden støtte kan opnå samme aflønning, som de kan opnå ved bedst mulig anvendelse inden for andre erhverv. Det er naturligvis væsentligt i relation til netop landbrugets problemer at fremhæve, at den samfunds-mæssige omkostning ved produktionen er produktionsmidlernes værdi i alternativ anvendelse.

Da den marginale rentabilitet i landbruget beregnet ud fra eksportpriserne er endog meget ringe sammenlignet med vilkårene i andre erhverv som følge af de herskende afsætningsvilkår, følger det af disse grundprincipper, at

* Professor ved Aarhus Universitet. Bortset fra fodnoterne og nogle mindre rettelser er artiklen trykt efter manuskriptet til et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 27. februar 1968.

LANDBRUGETS STRUKTURPROBLEMER

Af J. VIBE-PEDERSEN*

Selv om emnet for mit foredrag i dag er landbrugets strukturproblemer, vil jeg gerne lægge hovedvægten på produktionsstrukturen og støttepolitikken frem for ejendomsstrukturen. Der er naturligvis en nøje sammenhæng mellem disse to aspekter af strukturproblemerne, og da produktionsproblemerne er de mest påtrængende, og mine synspunkter på landbrugslovgivningen og ejendomsstruktur-problemerne findes offentliggjort i Landbokommisionens betænkninger, har jeg fundet det naturligt at foretage denne drejning af foredragets emne.

Som udgangspunkt og sammenligningsgrundlag for en samfundsøkonomisk analyse af landbrugets strukturproblemer i denne bredere betydning kan det være hensigtsmæssigt at tage de elementære principper, som må være gældende for ethvert erhverv, hvis en samfundsøkonomisk optimal produktionstilpasning skal opnås.

Disse principper er enkle og velkendte og går i hovedtræk ud på følgende:

1° at erhvervet skal producere sine varer med en sådan kombination af produktionsmidler, at produktionen bliver billigst mulig, når produktionsmidlerne ansættes til deres skyggepriser, d.v.s. til den værdi, de ville have i alternativ anvendelse, og 2° at produktionsomfanget ikke må være større, end at den dårligst betalte del af produktionsmidlerne i erhvervet uden tilskud eller anden støtte kan opnå samme aflønning, som de kan opnå ved bedst mulig anvendelse inden for andre erhverv. Det er naturligvis væsentligt i relation til netop landbrugets problemer at fremhæve, at den samfunds-mæssige omkostning ved produktionen er produktionsmidlernes værdi i alternativ anvendelse.

Da den marginale rentabilitet i landbruget beregnet ud fra eksportpriserne er endog meget ringe sammenlignet med vilkårene i andre erhverv som følge af de herskende afsætningsvilkår, følger det af disse grundprincipper, at

* Professor ved Aarhus Universitet. Bortset fra fodnoterne og nogle mindre rettelser er artiklen trykt efter manuskriptet til et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 27. februar 1968.

arbejdskraft eller kapital eller begge dele skal overføres til andre erhverv i betydeligt omfang¹. Der er næppe tvivl om, at landbrugets afgivelse af arbejdskraft i en periode, hvor andre erhverv har haft mere rentable ekspansionsmuligheder, har været særdeles fremmende for den økonomiske vækst, men denne proces kunne med fordel være gået længere og hurtigere og være kombineret med en endnu hurtigere strukturændring i landbruget. Dette har man ved landbrugspolitiske foranstaltninger bevidst søgt at undgå bl.a. under hensyntagen til muligheden for snarligt medlemsskab af Fællesmarkedet. Jeg skal ikke her foretage nogen bedømmelse af, om denne politik ville have været økonomisk rationel, såfremt forhandlingerne om medlemskab var lykkedes i løbet af få år, men blot fremhæve, at på dette punkt er forudsætningerne for den hidtidige landbrugspolitik åbenbart radikalt ændrede i dag. Såfremt medlemsskab af Fællesmarkedet ikke kan forventes med fuld virkning for dansk landbrugseksport før tidligst en gang langt ind i 1970'erne og til den tid på vilkår, som vanskeligt kan forudses i dag, må det være samfundsøkonomisk rationelt at indrette landbrugspolitikken og dermed produktionen efter de aktuelle afsætningsvilkår.

Det er i denne forbindelse næppe rigtigt at hævde, at samfundet ikke kan undvære den del af landbrugets nettovalutaindtjening, som derved falder bort. Det ville selvfølgelig give store problemer, hvis en drastisk nedgang skulle modvirkes på kort sigt. Men ved en gradvis udvikling er det rimeligt at antage, at nedgangen i landbrugets valutaindtjening vil blive kompenseret ved at den frigjorte arbejdskraft og kapital fra landbruget overføres til andre eksporterhverv eller inddrages i hjemmemarkedserhverv, der direkte eller indirekte konkurrerer med importen.

Ganske vist kan man måske argumentere for det synspunkt, at den danske krone fortsat er svagt overvurderet, i hvert fald hvis den vurderes ud fra målsætningen fuld beskæftigelse og betalingsbalanceligevægt uden låntagning i udlandet. Der kan i så fald siges at være argumenter for at støtte eller beskytte eksporterhverv og importkonkurrerende produktion, hvis man ikke fuldtud kan og vil gøre det mere rationelle at bringe ligevægt mellem løn- og omkostningsniveau på den ene side og valutakurserne på den anden side. Men sådanne argumenter for støtte og beskyttelse til eksporterhverv og importkonkurrerende erhverv kan næppe anvendes i relation til landbruget, som allerede i forvejen eksporterer til priser, der ligger væsentligt under omkostningerne. Der må derfor være en stærk forhåndsformodning for, at andre erhverv med mindre samfundsmæssige omkostninger kan forøge deres valutaindtjening eller valutabesparende produktion.

Det er imidlertid karakteristisk for landbruget, at der anvendes en be-

1. Som det vil fremgå af det følgende, er der betydelige forskelle mellem rentabiliteten i landbrugets forskellige produktionsgrene, når beregningerne foretages ud fra eksportpriserne.

tydelig mængde af produktionsmidler, som ikke har nogen særlig høj værdi i alternativ anvendelse i andre erhverv. Det gælder først og fremmest for jorden, som de fleste steder ikke har anden alternativ anvendelse end skovbrug. Ganske vist har jorden nogle steder en alternativ anvendelse til bebyggelse og rekreative formål m.v., men i sådanne tilfælde er der som regel tale om helt specifikke jordstykker, der i forhold til den samlede mængde af landbrugsjord er af beskeden betydning. Som bekendt er der stor interesse i landbrugskredse for dette spørgsmål, og derfor kan der måske være grund til at fremhæve, at den jord, der beslaglægges til byerhvervene, til boliger, veje, flyvepladser o.s.v. som regel har så langt større værdi i disse anvendelser, at det ingen mening har at være bekymret på landbrugets vegne, fordi denne jord udgår af landbrugsproduktionen. Såfremt man ikke anser landbrug for et formål i sig selv, er der intet, der tyder på, at landbrugsjordens værdi er højere end dens pris. Tværtimod er de priser, jorden handles til i dag, væsentlig højere end jordens samfundsmæssige værdi, som må være den kapitaliserede værdi af den jordrente, der kunne opnås ved verdensmarkedspriserne på korn og andre landbrugsprodukter.

I denne forbindelse kan det tilføjes, at tendensen til overgang af landbrugsjord til anden anvendelse åbenbart har været overvurderet. I de første år af 60'erne skete ifølge landbrugsstatistikken en ekstraordinær stor overgang af landbrugsjord til anden anvendelse. Denne tendens er i de seneste år igen stærkt afsvækket, og det forekommer plausibelt at antage, at der har været tale om en engangsvirkning af den stærke forøgelse i den økonomiske aktivitet, en slags accelerationsvirkning.

Det er en naturlig konsekvens af det her anlagte synspunkt, at hele landvindingsideologien må afvises. Kun hvis den kapitaliserede værdi af den jordrente, der kunne opnås af den indvundne jord ved verdensmarkedspriserne på landbrugsprodukter svarer til en pris, der dækker alle omkostninger ved landvinding inklusive risikopræmie, vil landvinding være samfundsøkonomisk rationel. Også landbrugslovens forhåndsformodning for, at landbrugsjord fortsat skal anvendes som landbrugsjord, såfremt ikke stærke hensyn taler for en anden anvendelse, må ud fra dette synspunkt forekomme umotiveret. Dermed være ikke sagt, at der ikke ud fra andre hensyn kan findes gode begrundelser for begrænsninger i anvendelsen af jorden, men disse hensyn må antages primært at være af en karakter, som hører hjemme i en almindelig planlægnings- og fredningslovgivning.

Også for store dele af landbrugets bygninger og maskiner gælder det, at de ikke har nogen særlig høj værdi i alternativ anvendelse i andre erhverv, navnlig ikke på kort sigt. For maskinernes vedkommende er dette korte sigt naturligvis meget kort, idet deres fulde værdi er relevant, når man blot betragter en så lang periode, at maskinerne skal udskiftes. Bygningerne derimod kan naturligvis ofte stå meget længe, og eksistensen af bygninger

kan være et stærkt økonomisk argument for at fortsætte produktionen i landbrug, som man ud fra økonomiske kriterier aldrig burde genopføre, hvis de f.eks. nedbrænder. Som regel har disse bygninger en lav værdi i alternativ anvendelse.

Af særlig interesse er den arbejdskraft i landbruget, som vanskeligt kan overføres til andre erhverv, og som derfor i en vis forstand har en meget lav alternativ-pris. Ganske vist vil det som regel gælde, at hvis en selvstændig landmand er ved normalt helbred, vil han mindst kunne tjene en arbejdsmandsløn i andre erhverv, og det skulle altså sætte undergrænsen for hans alternative værdi. Men mennesker er jo nu engang ikke slaver, som er til for produktionens og den økonomiske væksts skyld, og mange landmænd vil fortsætte med at være selvstændige landmænd, så længe de overhovedet kan klare sig igennem, selv om de kunne tjene mere i andre erhverv. Dertil kommer, at det nok ikke er politisk acceptabelt at tvinge de selvstændige landbrugere over i andre erhverv til f.eks. arbejdsmandsarbejde i større omfang, og derfor er denne del af arbejdskraften ikke mobil, den er fixeret og specialiseret i landbruget. Denne gruppe omfatter en betydelig del af landbrugets nuværende selvstændige.

Som følge af landbrugets omfattende anvendelse af produktionsmidler, som teknisk eller af politiske grunde er fixerede til landbruget, eller som ikke har nogen synderlig værdi i alternative anvendelser i sammenligning med deres produktionsevne i landbruget, er der grund til at understrege, at begrænsningen i landbrugets produktion især bør ske gennem en begrænsning af landbrugets anvendelse af de produktionsfaktorer, der har en relativt høj værdi i alternativ anvendelse. For arbejdskraften må det derfor være mest rationelt at fjerne de støtteforanstaltninger, der hæmmer nedgangen i indsatsen af medhjælpere og unge selvstændige. For kapitalen vil det være rationelt at undgå støtte, som fremmer nyinvesteringerne og erstatningsinvesteringerne.

Den hidtidige landbrugspolitik må på baggrund af de ændrede vilkår m.h.t. markedspolitikken og ud fra de afsætningsmuligheder, der kan imødeses i de nærmeste år, anses for moden til en gennemgribende revision. Ikke mindst hjemmemarkedsordningernes og støttepolitikkenes virkninger i retning af at hæmme landbrugets tilpasning til de økonomiske vilkår har jo givet anledning til alvorlige betænkeligheder, som jeg i det følgende skal diskutere lidt nærmere.

Derimod skal jeg ikke gå ind på spørgsmålet om hjemmemarkedsordningernes virkning for pristallet, da dette aktuelle spørgsmål næppe kan siges primært at være af egentlig landbrugspolitisk karakter.

Hjemmemarkedsordningernes virkninger er flere gange blevet skarpt kritiseret, til og med inden de i sin tid blev indført. Erfaringerne fra de senere

år har da også vist, at disse ordninger har haft virkninger, der efter mit skøn på nogle områder fuldt ud berettiger en skarp kritik og på andre områder i det mindste må give anledning til alvorlige betænkeligheder.

Navnlig for æg og fjerkræ har hjemmemarkedsordningernes irrationelle virkninger været iøjnefaldende.

Eksportmarkederne for *fjerkræ* har i flere år været så dårlige, at f.eks. eksportpriserne for slagtekyllinger ikke har kunnet betale foderet og de daggamle kyllinger, således at der intet er blevet til dækning af husleje og arbejdsomkostninger, endsige fortjeneste. Dette synes ifølge de offentliggjorte regnskaber endda at gælde for producenter, som må antages at være blandt de mest effektive. Når der alligevel år efter år kan opretholdes en eksport af fjerkræ på omkring 2/3 af de markedsførte mængder med en eksportværdi på omkring to hundrede millioner kroner, skyldes det udelukkende hjemmemarkedsordningen. De højere priser på hjemmemarkedet indbringer så store beløb, at når de udbetales som afregningstillæg til producenterne, bringes eksportprisen op til en afregningspris, der har været tilstrækkelig rentabel til at produktionen stort set er blevet opretholdt.

Systemet er altså indrettet således, at det kan betale sig for producenterne at producere store mængder til eksport, selv om man taber det meste af *det* på eksporten, som man tjener på hjemmemarkedsordningen.

Omkostningsreguleringen af hjemmemarkedsordningen for kød, æg og fjerkræ er udformet således, at den godkendte hjemmemarkedspris ændres med samme ørebeløb pr. kg for alle de varer, der indgår i ordningen. Dette indebærer, at hjemmemarkedsafgiften bliver størst for de varer, hvor prisudviklingen på eksportmarkederne har været stærkest nedadgående. Det kan naturligvis let føre til, at man især opmuntrer til fortsat produktion af de varer, der er stærkest samfundsøkonomisk indikation for at indskrænke, og for fjerkræ *har* det åbenbart været konsekvensen.

For *æg* er forholdene næsten lige så ekstreme som for fjerkræ. Ganske vist udgør eksporten af æg en mindre andel af produktionen, men eksportpriserne er så dårlige, at man på denne lille eksport er i stand til at tabe en betydelig del af de overordentlig høje hjemmemarkedsafgifter på æg.

Både landbruget og forbrugerne kunne tjene på, at man afskaffede eller dog radikalt ændrede dette system for æg og fjerkræ, hvor producenternes indsats af arbejde og bygningskapital stort set ikke modsvares af nogen værditilvækst, f.s.v. angår eksportproduktionen. De vanskeligheder, der er forbundet med en ophævelse eller ændring af systemet, beror på, at producenterne har opbygget deres produktionsapparat i tillid til, at systemet opretholdes. Disse producenter vil naturligvis blive ramt, såfremt man afskaffer hjemmemarkedsordningerne for æg og fjerkræ, selv om hjemmemarkedsforbruget ville blive forøget en del på grund af prisnedsættelsen. Men selv om man gav fuld erstatning for egentlige kapitaltab til de produ-

center, der bliver nødt til at nedlægge produktionen, ville dette være en overmåde god forretning for forbrugerne.

Det er indlysende, at den nettovalutaindtjening, der er forbundet med eksporten af æg og fjerkræ, er endog meget ringe i forhold til de store beløb, den koster forbrugerne. I perioder har nettovalutaindtjeningen endda været negativ.

De beskrevne forhold for æg og fjerkræ er de mest afskrækkende eksempler på virkningerne af hjemmemarkedsordningerne. Det er vanskeligt at se, at andre end de udenlandske forbrugere og fællesmarkedets landbrugsfond kan have glæde af en ordning, der indebærer, at de danske forbrugere betaler høje priser for æg og fjerkræ, hvorefter landbruget lader størsteparten af det ekstra hjemmemarkedsprodukt gå videre som tilskud til en eksport, hvor priserne næppe kan dække foderudgifter og andre direkte kontante udgifter.

For *svinekød og flæsk* er der i et vist omfang tale om tilsvarende uheldige virkninger. Ganske vist kan man hævde, at kornordningen mere end neutraliserer fordelene fra hjemmemarkedsordningen, så der ikke er tale om nogen netto-støtte til svineproduktionen. Imidlertid er det nok mere naturligt at modregne kornordningen i Englandsprisen for flæsk, således som denne er bestemt bl.a. af kontingenteringen af den engelske import. Men uanset hvilken betragtning man vil anlægge, kan det formentlig fastslås, at hjemmemarkedsordningen er medvirkende til at betale for tabet på den marginale eksport af svinekød, bl.a. i form af konserves. Der er derfor også for svinekød en tendens til, at noget af fordelene på hjemmemarkedet sættes til på den marginale eksport, der opretholdes på grund af hjemmemarkedsproduktets udbetaling som højere afregningspriser. Dette kan også udtrykkes på den måde, at kornpriserne har været en smule for lave til at sikre mod tabgivende marginal eksport af svinekød¹.

Hjemmemarkedsordningen for *mejeriprodukter* kan med fordel diskuteres sammen med mælketilskuddet. Situationen er her den ret alvorlige, at mælketilskud plus afregningstillæg fra hjemmemarkedsordningen sætter producentprisen for mælk op med over 25 % i forhold til eksportprisen. Dette tal reduceres noget, hvis man tager hensyn til, at kornordningen ved at forhøje jordrenten gør grovfoderproduktionen og dermed kvægbrugsproduktionen mindre konkurrencedygtig, således at en del af beskyttelsen så at sige er kompensation for kornordningen og derfor kan anses for en beskyttelse af den vegetabiliske produktion, der ikke skal medregnes i netto-beskyttelsen af mælkeproduktionen. Såfremt man imidlertid opdeler omkostningerne

1. Den offentliggjorte statistik giver ikke et helt tilstrækkeligt grundlag for at skønne over, hvor stor en del af den marginale eksport der er tabgivende. Tallene tyder dog ikke umiddelbart på, at der er tale om væsentlige tab.

ved at producere mælk ifølge regnskaberne fra de såkaldte B-brug, kan det beregnes, at selv efter denne korrektion udgør mælketilskud plus hjemmemarkedstillæg ca. halvdelen af mælkeproduktionens dækningsbidrag til arbejdsomkostninger, husleje og driftslederløn, idet der i mælkeproduktionen også er medtaget produktionen af grovfoder til denne produktion. For ejendomme, der er mindre effektive end B-brugene, må andelen naturligvis antages at være højere.

Denne korrektion for kornordningen er imidlertid ikke fuldstændig. Som jeg skal vende tilbage til om et øjeblik, er der en negativ beskyttelse for produktionen af okse- og kalvekød, og denne negative beskyttelse må antages at belaste mælkeproduktionen, fordi den bliver nedvæltet i priserne for spædekælve. Selv når man også korrigerer for dette forhold, synes netto-beskyttelsen af mælkeproduktionen dog stadig at være over en tredjedel af denne produktions dækningsbidrag til arbejdsomkostninger, husleje og driftslederløn.

Det forekommer derfor indlysende, at næsten alt, hvad der bygges af nye stalde til produktion af mælk med anvendelse af fodermester eller anden lejet arbejdskraft, må være samfundsøkonomiske fejlanvendelser. Selv i eksisterende stalde, hvor staldens alternative værdi er meget lav, men hvor man anvender lejet arbejdskraft, må det antages, at produktionen i de fleste tilfælde er urentabel ud fra en kalkule, der reducerer for alle positive såvel som negative beskyttelselementer. Derimod er der åbenbart stadig en vis samfundsmæssig rentabilitet i produktionen i de tilfælde, hvor stalden ikke har nogen alternativ værdi og hvor arbejdskraften må anses for fixeret i landbruget (og ikke har bedre indtjeningsmuligheder ved produktion af andre landbrugsprodukter).

Et forsvar for mælketilskud og hjemmemarkedsordning for mejeriprodukter kunne måske forsøges bygget op netop ud fra den betragtning, at denne produktion særlig ofte foregår med udnyttelse af den arbejdskraft, som kun er til rådighed for landbruget. Når samtidig erindres, at der åbenbart i landbruget er en stærk præference for prisstøtte i stedet for f.eks. kontantstøtte, kunne det argumenteres, at netop mælkeproduktionen er uelastisk over for prisvariationer inden for et vist spillerum, og at prisstøtte inden for dette spillerum derfor kan forsvares. Imidlertid er forudsætningen om uelastisk udbud ikke holdbar inden for det relevante spillerum, og derfor kan det ikke undgås, at sådanne tilskud medfører, at lejet arbejdskraft fastholdes eller tiltrækkes, og at der bliver bygget nye stalde, som kun er rentable på grund af disse ordninger. Der bliver også fastholdt selvstændige landbrugere i mælkeproduktionen, som ville have bedre alternativer, hvis prisstrukturen ikke på denne måde blev forvredet.

Nogenlunde tilsvarende argumentation kan anlægges over for kotilskuddene.

For okse- og kalvekød er der som sagt en negativ netto-beskyttelse, fordi kornordningen har gjort det sværere for grovfoderproduktionen at konkurrere, og fordi eksportpriserne indtil 1967 det meste af tiden var højere end de godkendte hjemmemarkedspriser. Man har således direkte stillet kødproduktionen ugunstigt i konkurrencen med andre produktionsgrene.

At man gennem kombinationen af hjemmemarkedsordning og kornordning har formindsket landmændenes fordel ved at benytte sig af de gunstige afsætningsforhold for kød, kan naturligvis være lige så uheldigt som det modsatte fænomen. I 1967 har der været en vis brutto-beskyttelse af produktionen og eksporten af okse- og kalvekød, dels fordi hjemmemarkedsordningen har været i kraft, dels fordi dispositionsfonden i særlig grad er blevet anvendt til støtte for kød-eksporten, men selv i 1967 taget som helhed synes netto-beskyttelsen at have været svagt negativ.

Denne negative beskyttelse har jeg allerede berørt i forbindelse med mælkeproduktionen, men derudover er den af selvstændig betydning for produktionen af okse- og kalvekød, idet variationsmulighederne i forholdet mellem mælke- og kødproduktionen er meget betydelige. Da husleje- og arbejdsomkostninger (herunder omkostningerne ved grovfoderproduktionen) indgår med større vægt for mælk end for kød¹, kan der ganske vist ud fra de hensyn, jeg før omtalte, findes visse argumenter for at støtte mælkeproduktionen mere end kødproduktionen. Dertil kommer, at afsætningsvanskelighederne i nogle perioder måske er mere absolutte for kød end for mejeriprodukter, således at der er større afstand mellem pris og grænseindtægt. Jeg har ikke haft materiale til at bedømme dette spørgsmål. Men det forekommer vanskeligt at finde sund fornuft i ligefrem at diskriminere mod kødproduktionen, i perioder med gode kødpriser endda ret kraftigt. Denne virkning må antages at have medført tab for landbruget og for samfundet.

Alt i alt er landbrugets hjemmemarkedsordninger såvel som nogle af de andre støtteordninger udformet på en sådan måde, at de ikke blot i betydelig grad hæmmer landbrugets samlede tilpasning, men derudover hæmmer specielt tilpasningen af produktionens *struktur* til afsætningsvilkårene. Så vidt man har kunnet se af dagspressens referater, vil også den permanente kompensation for devalueringstab blive en sådan priskompensation til de varer, der er blevet ramt, lige som tilfældet har været for den midlertidige devalueringsskompensation. Den engelske devaluering må tendere til at gøre en relativ omlægning af eksporten bort fra England og dermed bort fra landbrugsvarer økonomisk fordelagtig, helt uanset den danske devaluering og dens størrelse. Der synes således med devalueringsskompensationen at være tale om en fortsættelse af den form for støtte og kompensation, der hæmmer eller hindrer en tilpasning til ændrede vilkår.

1. Navnlig indgår de med beskeden vægt i produktionen af stude og fedekalve.

Selv om man næppe kan forestille sig en fuldstændig tilpasning af produktionens omfang og sammensætning på kortere sigt, må det give anledning til store betænkeligheder at fortsætte denne kompensationspolitik vare for vare i stigende omfang.

I forbindelse med støtten til kvægbrugssektoren er det naturligt at diskutere det stærkest fremførte argument for støtten specielt til denne sektor, nemlig hensynet til vor stilling ved eventuel indtræden i Fællesmarkedet. Det synes hævet over enhver tvivl, at hvis Danmark i dag blev medlem af Fællesmarkedet på de nugældende vilkår, ville der være en meget betydelig årlig gevinst at hente hjem specielt for køerne. Når man beregner denne gevinst efter korrektion af grovfoderproduktionsomkostningerne for den stærkt forøgede jordrente, som Fællesmarkedets kornordning indebærer, kommer man til et tal omkring 1.000 kr. pr. år pr. ko, idet der dog her er tale om B-brugs-køer, der er lidt bedre end gennemsnittet.

Man har derfor stillet det spørgsmål, om det ikke vil være en god investering at støtte opretholdelsen af kvægbestanden for at udnytte denne gevinstchance fra starten af et medlemskab af Fællesmarkedet. Navnlig hvis man kan frygte for en kontingentering af mælkeproduktionen f.eks. på grundlag af produktionen lidt før indtrædelses-tidspunktet til sin tid, kan der måske siges at være et argument for en sådan speciel støtte til kvægbruget allerede nu. Hvis en sådan kontingentering *ikke* indføres, vil kvægbesætningerne ret hurtigt kunne retableres og udvides, når og hvis engang medlemskabet bliver en realitet, idet de biologiske og tekniske grænser synes at tillade meget betydelige årlige stigninger i ko-antallet, måske navnlig på kort sigt hvor udsætterprocenten kan ændres noget.

En sådan investering i opretholdelse af kvægbestanden synes imidlertid at være en kostbar og risikabel spekulationsinvestering. Det er næppe muligt at forudse, hvilke vilkår dansk kvægbrug vil møde ved eventuelt medlemskab af Fællesmarkedet, når dette påny måtte blive aktuelt. En vis begrænsning af kvægbrugets gevinst ved at indtræde i sammenligning med de nugældende vilkår må i hvert fald forekomme sandsynlig, men spekulation over disse vilkår forekommer temmelig frugtesløs. Heroverfor står de ligeledes usikre samfundsøkonomiske omkostninger ved at fastholde køerne i en periode af uvis længde. Disse omkostninger kan man dog søge at skønne over. I denne forbindelse kan det nævnes, at den beregnede netto-beskyttelse pr. ko med tilhørende opdræt ved de nuværende hjemmemarkeds- og støtteordninger efter reduktion for kornordningens virkning for jordrenten og dermed for grovfoderomkostningerne, er ca. 250-300 kr. pr. ko for de køer, som får kotilskud og ca. 200 kr. pr. ko for køerne på de større brug, som ikke får kotilskud. Hvis vi afskriver allerede afholdte omkostninger som irrelevante, indebærer dette, at hver ekstra malkeko, som fastholdes gennem denne politik, om f.eks. 7 år (hvis vi tænker os medlemskab i 1975) vil stå

samfundet i dels den nuværende slagteværdi, dels 1.400-2.100 kr. i støtte, dels rente og rentes rente af de således gennem perioden investerede beløb. En fortsættelse af principperne for den nuværende støtte vil formentlig yderligere indebære en forøgelse af denne nettobeskyttelse pr. ko. Det bliver nogle særdeles dyre køer for samfundet.

Jeg skal derefter vende mig til et andet centralt led i det nuværende landbrugsstøttesystem, nemlig kornordningen. Såfremt grundprincipperne i det samlede støttesystem opretholdes, må det anses for en logisk konsekvens, at også kornordningen fortsættes, bl.a. for at undgå, at hjemmemarkedsordningen for svinekød og flæsk sammen med den engelske kontingentering fører til for stort et produktionsomfang af disse produkter.

Der kan imidlertid være grund til at fremhæve, at selv inden for rammerne af dette samlede system, hvor kornordningen har en naturlig plads, er den økonomisk-tekniske udformning af kornordningen uheldig i flere henseender.

Først og fremmest er kombinationen af afgifter på kornimporten og afgiftsfri import af oliekgær alt andet end hensigtsmæssig, idet dog devalueringen nu vil formindske diskriminationen mellem korn og oliekgær¹. Resultatet af denne forskel i behandlingen af korn og oliekgær er, at det for landbrugerne bliver for lidt rentabelt at dyrke de afgrøder, der konkurrerer med oliekgær, i stedet for at dyrke korn. Bortset fra produktionen af raps, som er beskyttet gennem rapsordningen, gælder dette for olieholdige frø, for hestebønner og for de proteinrige grovfoderafgrøder. En for stor produktion af korn virker naturligvis i retning af at fremme tendensen til at Danmark bliver korneksporterende, således at den nuværende kornordning hurtigere vil bryde sammen. Mere alvorligt er det, at denne forvridning af såvel den vegetabiliske produktions sammensætning som fodersammensætningen betyder en fordyrelse af den samlede landbrugsproduktion og et større valutaforbrug.

Der kan også være grund til forundring over, at der i de senere år har været samme basispriser for de forskellige slags korn, uanset hvad de koster i udlandet. Det må virke i retning af, at vi selv producerer for meget og bruger for lidt af de kornsorter, der er billige i udlandet. Hvis man skal betale den samme basispris, hvorfor skulle man så ikke købe de dyreste kornsorter, selv om man måske kun anser dem for ganske lidt bedre, samtidig med at de måske er væsentlig dyrere i udlandet.

I det lange løb må endvidere kombinationen af kornordningen og gødningstilskud føre til tendenser til overforbrug af kunstgødning og altså for stor produktionsintensitet, selv om grænseproduktkurverne er ret stejlt faldende omkring optimumspunktet for gødningsanvendelse.

1. Devalueringens virkninger for kornpriserne opfanges af kornafgifterne.

Disse uheldige sider af den nuværende kornordning kunne formindskes ved en ganske enkel revision, f.eks. ved at lægge ensartede procent-afgifter på importen af alle fodermidler, altså også oliekgær, og helst også på kunstgødning i stedet for at give kunstgødningstilskud som nu. En yderligere forbedring kunne opnås ved at indføre ensartede eksporttilskud til vegetabiliske produkter med den samme procent. I så fald ville det heller ikke medføre problemer, om Danmark blev netto-korneksporterende, idet man i så fald blot gik over fra importafgifter til eksporttilskud til korn, hvorved de indenlandske kornpriser kunne holdes uændrede.

Man kan tvivle på, at et sådant system kan indføres uden konflikt med Danmarks internationale forpligtelser. Jeg er ikke sagkyndig på dette område, men det er måske til dels et spørgsmål om, hvor stærkt regeringen går ind for sin sag i de internationale organisationer. Vi behøver vel næppe være alt for tilbageholdende i internationalt selskab, når det drejer sig om landbrugspolitikken, navnlig da det næppe kan anses for at skade den internationale arbejdsdeling, at vi indfører et afbalanceret system, der ikke diskriminerer mellem f.eks. korn og oliekgær.

Det er klart, at en sådan ændring af landbrugsbeskyttelsen ville forringe rentabiliteten af kvægholdet, og hvis dette ikke er acceptabelt, uanset at denne rentabilitet i stort omfang er kunstigt forhøjet, kan det naturligvis afbødes på anden måde.

Selv om der kan opnås store fordele ved en ret beskeden revision af det nuværende støtte- og beskyttelsessystem for dansk landbrug, er der dog større fordele at hente ved en hel eller delvis omlægning til nye støtteformer.

Blandt de muligheder, der har været nævnt, er en mere generel overgang til ensartede importafgifter og eksporttilskud for *alle* landbrugsprodukter. En sådan omlægning kunne forøvrigt særlig enkelt ske derved, at landbruget fik lov til at beholde momsindbetalingerne selv, herunder også momsen på eksporten, som naturligvis fortsat skulle refunderes landbrugets eksportvirksomheder, således at dette bliver ækvivalent med et eksporttilskud af statskassen. Et sådan system har adskillige fordele frem for det nuværende, men det har fortsat den ulempe, at støtten eller beskyttelsen er en prisstøtte, og den er ikke produktionsneutral.

Den ud fra økonomiske synspunkter mest acceptable støtteform er naturligvis kontante persontilskud til de nuværende landmænd, f.eks. udformet således at tilskuddene følger personen og ikke ejendommen. Sådanne persontilskud er neutrale over for produktionens sammensætning, og selv om de formentlig i et vist omfang vil bidrage til opretholdelse af det samlede produktionsomfang, er det næppe muligt at finde andre støtteformer, der har svagere virkning i denne henseende. Persontilskud vil endvidere være neutrale m.h.t. landbrugsstrukturen på længere sigt.

Ejendomspriserne vil blive presset nedad ved en hel eller delvis overgang til personstøtte. Den lavere ejendomspris modsvarer for sælgeren i betydeligt omfang derved, at han bevarer persontilskuddet efter salget. Det er klart, at de lavere ejendomspriser også betyder mindre finansieringsbehov ved ejendoms køb såvel ved generationsskifte som ved køb til sammenlægning og samdrift, og dette vil vel blive anset for en fordel, selv om det nok er tvivlsomt, om dette forhold i sig selv har større realøkonomisk betydning¹.

Desværre er der en betydelig modvilje mod kontantstøtte, som ofte sammenlignes med gammeldags socialhjælp. At prisstøtten² ikke opfattes på samme måde, beror vel navnlig på den illusion, at prisstøtte blot sikrer en retfærdig pris og en rimelig betaling for produktionsindsats. Denne illusion er naturligvis alt andet end uskyldig og kan blandt andet medføre, at prisstøtte opfattes som betaling for en produktiv indsats selv i tilfælde, hvor den samfundsøkonomiske værditilvækst fra indsatsen af arbejdskraft og kapital er nul eller negativ som for æg og fjerkræ.

Ved en samlet opgørelse må det konstateres, at det nuværende støttesystem koster forbrugerne og skatteyderne meget større beløb end svarende til den indkomstforbedring, systemet giver landbruget. Om man er villig til at bære denne ekstrabyrde for at opretholde støttens karakter af prisstøtte, må naturligvis være en politisk afgørelse³.

Tanken om andre støtteformer i landbrugsstøtten har imidlertid i de senere måneder vakt betydelig interesse. Blandt nye støtteformer har bl.a. været nævnt direkte støtte og rådgivning til de selvstændige landbrugere, der ønsker at forlade erhvervet, f.eks. fordi de er kørt fast på en ejendom, som vanskeligt kan give tilstrækkelig produktion og fortjeneste, og uden at de har mulighed for eller lyst til at finde en anden og bedre landbrugsejendom. En sådan støtte og rådgivning kan naturligvis motiveres ud fra samme synspunkter som andre mobilitetsfremmende foranstaltninger. Man kan endda

1. Også ved en omlægning til andre produktions- og struktur-neutrale støtteformer kan man derfor opnå omtrent de samme fordele, og ejendomstilskud af en eller anden form (evt. midlertidige og med en fastlagt aftrappingsperiode) er måske en politisk mere nærliggende støtteform end personstøtte. Såfremt sådanne ejendomstilskud skal være strukturneutrale, må de naturligvis ikke gøres afhængige af ejendommens oprettholdelse.

Valget mellem de forskellige mulige former for produktions- og strukturneutral støtte kan næppe i praksis løsrives fra spørgsmålet om kriterier for fordelingen af en sådan støtte.

2. Da hjemmemarkedstillæggene udbetales som afregningstillæg for hele produktionen, kan hjemmemarkedsordningerne i denne sammenhæng opfattes som en prisstøtte til eksportproduktionen, betalt af landmændene selv (jfr. dog den følgende fodnote).
3. Det kan næppe afgøres, i hvor stort omfang denne ekstra byrde bæres af landbrugerne eller af forbrugerne og skatteyderne. Såfremt en omlægning af støtten til produktions- og strukturneutrale støtteformer ikke ville medføre nogen reduktion af forbrugernes og skatteydernes udgift til støtten i forhold til hvad den ellers ville være, bæres byrden åbenbart af landbrugerne selv.

komme til det helt paradoksale resultat, at hvis prisstøttesystemet af politiske og psykologiske grunde opretholdes, vil det være rationelt at give endog meget betydelig støtte til at fremme afvandringen, som hæmmes af prisstøtten. (Selv om speederen sidder fast, er det jo alligevel rationelt at trykke på bremsen, ja, endda at trykke særlig hårdt).

Et andet forslag, som har vakt stor interesse, er en pensionering af ældre landmænd, som endnu ikke kan opnå folkepension, altså en førpensionering. Denne tanke kan naturligvis udbygges på forskellig måde. I denne forbindelse skal jeg kun knytte en kommentar til det forhold, at det tænkes opstillet som betingelse for en sådan førpensionering, at de pågældende landmænd skal forlade ejendommen og erhvervet. Det forekommer ikke velmotiveret at gøre dette til en betingelse. I praksis vil det i mange tilfælde føre til, at de pågældende helt ophører med erhvervsarbejde, og det indebærer jo, at deres arbejdskraft har en alternativ værdi på nul. Det forekommer derfor lidt *for* paradoksalt, at man gør det til en betingelse for førpensioneringen, at landmanden ophører med at gøre en indsats på det område, hvor han bedst kan bidrage til produktionen. I en række tilfælde vil det formentlig også indebære et øget behov for boliger, idet mange ældre landmænd på mere afsides beliggende ejendomme i en sådan situation vil sælge ejendommen til sammenlægning eller samdrift og flytte til en hymæsig bebyggelse, uden at det forladte stuehus kan finde anvendelse som beboelse for andre.

Der har været anvendt to forskellige argumenter for at opstille denne betingelse for førpensionering. Det ene argument er, at man derved kan begrænse de ældre landmænds produktion og således skaffe bedre afsætningsvilkår for de tilbageværende. Det samme argument har været anvendt som begrundelse for generelt at opfordre ældre landmænd til at begrænse produktionen.

I begge tilfælde er argumentet imidlertid irrelevant, fordi det ikke giver nogen begrundelse for, at specielt de ældre landmænds produktion skal begrænses. Det har været tilføjet, at de ældre landmænd bedre end de yngre kan klare sig med en begrænset produktion på grund af forskelle i afdrags- og rentebyrder, hvilket kan være rigtigt, men heller ikke forekommer relevant, idet det samfundsøkonomisk er klart, at der opnås større frisættelse af produktionsfaktorer til anden anvendelse, såfremt produktionen begrænses på ejendomme, hvor yngre arbejdskraft eller kapital eller begge dele derved frisættes.

Desværre er det nok også begrænset, i hvor høj grad en nedsættelse af produktionen og eksportmængderne muliggør en væsentlig højere pris på de resterende mængder. En sådan begrænsning kan ganske vist muliggøre, at man kan undgå de allerdårligste markeder, og det er naturligvis meget ønskeligt, men den kan på længere sigt næppe give meget højere priser på

hovedmarkederne. Den samfundsøkonomiske begrundelse for en begrænsning af produktionen og eksporten kan derfor kun delvis søges i en sådan sammenhæng mellem produktion og eksportpris, men må først og fremmest være, at produktionsbegrænsning muliggør overførsel af arbejdskraft og kapital til andre erhverv, hvor der kan opnås højere aflønning uden tilskud og støtte.

Det andet argument, som har været fremført, er at de ældre landmænd skal pensioneres ud af erhvervet, for at jorden kan blive til rådighed for strukturrationaliseringen. Det hævdes, at ineffektive landmænd ikke blot spilder deres egen arbejdskraft, men derudover har et uøkonomisk forbrug af andre produktionsmidler. Selv om det næppe kan benægtes, at dette *kan* være tilfældet, så må det dog fremhæves, at såfremt en ældre landmands alternative værdi sættes til nul, så skal han være særdeles ineffektiv, hvis der skal opnås samfundsøkonomiske fordele for resten af samfundet ved at give ham en sådan pension. I mange tilfælde har hans bygninger også en alternativ værdi på nul, og kort formuleret kan det kun betale sig at lokke disse landmænd ud af erhvervet, hvis de er så ineffektive, at man ved at trække dem ud af produktionen og overføre deres materielle produktionsressourcer til andre landmænd som led i en strukturrationalisering netto vil forøge produktionsresultatet regnet ud til verdensmarkedspriser.

Såfremt pensionen opfattes som en pris, der er nødvendig for at lokke landmanden bort fra erhvervet, således at hans afgang fra landbruget skal betragtes som en modydelse for pensionen, skal han være endnu mere ineffektiv, for at transaktionen er samfundsøkonomisk fordelagtig. I så fald skal man ved at overføre hans produktionsressourcer til andre landmænd opnå en nettoforøgelse af produktionsresultatet, der mindst er lig med pensionen. (Netto-forøgelse må her forstås som forøgelsen i produktionsresultatet regnet ud til verdensmarkedspriser med fradrag af udgiften til enhver forøget indsats af andre produktionsressourcer end dem, der frisættes ved hans afvandring). Det er trods alt nok kun få landmænd, der er så ineffektive, at der opnås et overskud i *det* regnestykke.

Ud fra samfundsøkonomiske synspunkter må man derfor komme til det resultat at hvis man ikke er villig til at lade udviklingen presse de ældre landmænd over i andet erhverv, skal man måske ikke have alt for travlt med at lokke disse ældre landmænd ud af de erhvervsaktives rækker. Men hvis man udelader den specielle betingelse, at pension kun gives til dem, der forlader landbruget, kan der utvivlsomt være mange fordele ved at muliggøre en sådan førpensionering, således at ældre landmænd, der er kommet i vanskeligheder, kan støttes særskilt, hvad enten de ønsker at forblive i landbruget eller forlade erhvervet.

Derimod må det som allerede fremhævet være vigtigt at undgå, at for mange unge landmænd bliver i landbruget eller at for mange nye kommer

til, så længe landbrugets afsætningsvilkår er så dårlige, at den sidste del af produktionen ikke kan betale samme pris for arbejdskraft og kapital, som andre eksporterhverv og importkonkurrerende erhverv er i stand til. På tilsvarende måde må man undgå, at ny investeringskapital tilføres landbruget i større omfang, end hvad der er rentabelt, når investeringskalkulen foretages ud fra verdensmarkedspriser¹.

Det er en naturlig konsekvens af dette synspunkt, at man må stille sig skeptisk til de hyppigt fremførte tanker om at omlægge eller supplere landbrugsstøtten med en støtte til fremme af rationalisering i landbruget. En omlægning fra prisstøtte til investeringsstøtte kan let komme til at indebære, at man i stedet for at støtte en urentabel eksportproduktion direkte støtter den indirekte ved at give tilskud til investeringer i denne produktion, og dette kan i hvert fald ikke uden videre anses for en rationel omlægning af landbrugsstøtten. Hvis en sådan såkaldt rationaliseringsfremmende støttepolitik tilmed lægges oven i den nuværende støttepolitik i form af rentenedsættelse og andre tilskud til investeringer i en produktion, som i forvejen er stærkt subsidieret direkte og indirekte gennem statsstøtte og hjemmemarkedsordninger, må resultatet næsten med nødvendighed blive et forøget kapitalspild.

Hvad angår støtte til investeringer i andelsbevægelsens forsynings- og forædlingsvirksomheder, må denne antages at blive overvæltet som prisstøtte, idet alternativet til statsstøtte til disse investeringer normalt må være, at andelshaverne betaler disse selv gennem lavere afregningspriser for færdigprodukterne (og højere priser for tilførslerne). Sådan investeringsstøtte må derfor stort set analyseres og bedømmes ud fra samme mønster som den øvrige prisstøtte-politik.

Der er grund til at fremhæve, at dansk landbrugs struktur med særdeles mange små og mellemstore ejendomme og en gennemsnitsstørrelse på knap 19 ha sætter snævre grænser for, hvor hurtigt en nedadgående tilpasning af produktionsomfanget *kan* foregå, såfremt man agter at forhindre en drastisk udvikling, hvor katastrofalt dårlige økonomiske vilkår og tvangsauktioner tvinger landmændene over i andet erhverv.

Selv en fortsat nedgang i antallet af ejendomme med 6-7.000 brug pr. år vil kun give en ret langsom nedgang i produktionsomfanget – om overhovedet nogen. Dette hænger sammen med udviklingen i arbejds effektiviteten i landbruget, som har været og fortsat er stærkt stigende, dels fordi totaleffektiviteten er stigende på grund af tekniske fremskridt, bedre organisation af produktionen, strukturrationalisering, biologisk-tekniske fremskridt og mere udbredt kendskab til de mest fordelagtige produktionsmetoder og produktionsmiddelkombinationer. Derudover er arbejds effektiviteten steget på

1. Ved verdensmarkedspriser må her forstås eksportpriser for den dårligst betalte del af eksporten og importpriser for importerede fodermidler.

grund af substitution af teknik og kapital for arbejdskraft, som specielt forøger den gennemsnitlige *arbejdseffektivitet*, og denne substitution er blevet fordelagtig på grund af det ændrede forhold mellem arbejds lønninger og prisen for realkapital-ydelser i forbindelse med den teknisk-økonomiske udvikling i andre erhverv. Endelig må nævnes flytningen af arbejdsopgaver fra landbrug til andre erhverv; denne fortsatte arbejdsdeling forøger naturligvis også brutto-arbejdsproduktiviteten i det egentlige landbrug.

Måler man arbejds effektiviteten ved produktionsværdi i faste priser pr. helårsarbejder i landbruget, er denne steget med ca. 8 % p.a. i den sidste halve snes år.

Selv hvis denne effektivitetsstigning afsvækkes lidt, og selv med en fortsat nedgang i antallet af selvstændige landmænd med 6-7.000 om året plus en nedgang i antallet af medhjælpere af omtrent samme omfang eller lidt mere, d.v.s. i alt en nedgang på omkring 6-8 % af arbejdsstyrken i landbruget, vil der derfor næppe ske andet end en beskeden nedgang i produktionsomfanget, med mindre investeringsomfanget begrænses stærkt.

Da en helt tilsvarende problematik findes i de fleste af de lande, som vi eksporterer landbrugsprodukter til, kan man næppe udelukke den mulighed, at vore vanskeligheder for landbrugseksporten kan blive endog meget langvarige.

I denne forbindelse kan der være grund til at fremhæve, at en politik, der sikrer fuld beskæftigelse og fornøden konkurrenceevne for erhvervslivet under eet, også har betydningsfulde landbrugspolitiske fordele. Selve motiveringen for en omfattende omlægning af landbrugspolitikken svækkes naturligvis, hvis den ikke kan baseres på en forudsætning om høj beskæftigelsesgrad i byerhvervene i de kommende år¹.

Som afslutning på foredraget vil jeg gerne ret kort trække yderligere et par linjer til strukturproblemerne i den mere traditionelle betydning af dette ord.

Selv hvis der under den kommende tids udvikling blev indført helt frie muligheder for sammenlægning og samdrift, vil der næppe af den grund komme nogen voldsom udvikling i retning af mange virkelig store gårde. Det vil i mange tilfælde være de mindre og mellemstore brug, der vil kunne

1. Det må dog bemærkes, at en omlægning til produktions-uafhængige tilskud vil kunne bidrage til at sikre, at afvandring fra landbruget så vidt muligt sker i takt med byerhvervenes ekspansionsmuligheder. Det er sandsynligt, at temmelig mange yngre landmænd efter en sådan omlægning ville foretrække hel- eller deltidsbeskæftigelse uden for landbruget, men tilskuddene vil bevirke, at de ikke vil optræde på arbejdsmarkedet, før beskæftigelsesmulighederne er tilstede.

Det må iøvrigt antages, at et sådant latent arbejdsudbud kombineret med omlægnings virkninger i retning af begrænsning af landbrugets investeringer vil have virkninger på henholdsvis lønudviklingen (lønledningen) og renteniveau og kreditrationering. Disse virkninger vil kunne bidrage til at forøge andre erhvervs internationale konkurrenceevne selv i en periode med nogen ledighed.

give mest for en naboejendom. Dette hænger blandt andet sammen med, at en udvidelse af kornarealet ofte er mest værd for den landmand, som i forvejen har en ret høj grovfoderprocent i sit sædskifte og således kan forøge kornprocenten uden alvorlige sædskifteproblemer. Den landmand, som i forvejen har stor kornprocent, vil i sammenligning hermed få en mindre høst pr. ha ud af et ekstra areal. Dertil kommer, at de fleste landbrug jo kun har mindre landbrug som naboer.

Selv om der måske kun i begrænset omfang ville foregå sammenlægninger og samdrift op til væsentlig højere grænser, end det i dag er muligt ved kombineret udnyttelse af sammenlægnings- og samdrifts-bestemmelserne, kan en friere lovgivning alligevel give adskillige fordele. Det bliver især de landmænd, der har initiativ og energi tilovers, der vil købe mere jord og derved søge at få udnyttet deres arbejdskraft, bygninger og maskiner bedre, og i en række tilfælde vil disse forudsætninger naturligvis være tilstede også i de større brug. Dertil kommer, at ejendommenes indbyrdes placering i en række specielle tilfælde kan gøre det besværligt at nedlægge urentable brug til sammenlægning eller samdrift inden for rammerne af den gældende lovgivning.

Der kan være grund til at frygte, at de nuværende struktur-restriktioner og ikke mindst støtten til sammenlægninger inden for den nedre sammenlægningsgrænse på 35 ha i form af billige lån kan føre til adskillige fejl-investeringer. Dette synspunkt understreges yderligere af hensynet til at undgå investeringer i staldbygninger og dermed udvidelse af den animalske produktion under de herskende afsætningsforhold.

I det hele taget er det vanskeligt at motivere opretholdelsen af disse restriktioner. I hvert fald i markbruget er stordriftsfordelene først udtømt ved meget store arealstørrelser. I mere specialiserede produktionsformer og i forbindelse med en vis ekstensivering kan der åbenbart opnås betydelige stordriftsfordele, hvortil kommer, at en forøget ejendomsstørrelse i adskillige tilfælde vil være en betingelse for, at en ekstensivering af produktionen er gennemførlig.

Det må derfor kunne fastslås, at driftsøkonomiske hensyn ikke kan tale for de nugældende restriktioner, og at ønsket om at fastholde den størst mulige animalske produktion også gennem strukturestriktionerne i dag er direkte i modstrid med samfundsøkonomiske hensyn.

Det er i denne forbindelse næppe relevant at indvende, at forholdene kan bedre sig i løbet af en kortere årrække. Uanset om noget sådant er sandsynligt, må det erindres, at større brug naturligvis udmærket kan intensivere produktionen, såfremt dette senere igen bliver fordelagtigt.

Heller ikke ønsket om at sikre tilstrækkelig mange brug til de unge, der ønsker at blive selvstændige, kan være en relevant argumentation for restriktionerne. I den henseende er der i hvert fald næppe grund til at frygte

problemer. Snarere kan man hæfte sig ved det modsatte, at strukturestriktionerne vil føre til, at der i et lidt mindre omfang opstår nye uddannelsessteder til erstatning for dem, der forsvinder, efterhånden som antallet af medhjælpere begrænses på de mellemstore og større brug. Jeg har tidligere lagt stor vægt på dette generationsskifte-argument for en friere lovgivning m.h.t. sammenlægning og samdrift, men er under de herskende vilkår tilbøjelig til at anse det for mindre tungtvejende, i hvert fald på kortere sigt. Dansk landbrugs struktur vil i løbet af en kort årrække udvikle sig i retning af, at kun en meget ringe andel af ejendommene har faste medhjælpere, og dette gælder naturligvis i særlig grad, hvis tilpasningen kommer til at foregå efter det mønster, som jeg har ridset op som det mest rationelle. Generationsskifte vil under disse forhold kun blive relevant for en beskedent del af de ejendomme, hvor ejeren lægger op, idet langt den overvejende del må indgå i sammenlægninger og samdrift. Selv om vi forudsatte, at der overhovedet ikke kom nogen tilgang af unge, ville det næppe accelerere udviklingen med mere end en yderligere årlig nedgang på ca. 1-2.000 brug, altså f.eks. op imod 7-8.000 brug pr. år i stedet for omkring 6.000, som vel ellers må forventes, og det er jo en meget drastisk forudsætning, at tilgangen af unge helt skulle ophøre¹.

Selv helt fri sammenlægning og samdrift vil næppe på kort sigt kunne bremse nedgangen i antallet af uddannelsessteder væsentligt, men på længere sigt vil en mindre restriktiv lovgivning kunne bidrage til en bedre balance mellem antallet af selvstændige og antallet af uddannelsespladser.

Som oplæg til diskussionen kan der være grund til at sammenfatte og gentage synspunkterne i nogle få hovedpunkter:

1° at det afgørende problem for dansk landbrugspolitik er at undgå at fremme og støtte opretholdelsen af en større produktion end rentabelt. Sam-

1. En omlægning af hjemmemarkedsordningerne og statsstøtten til produktions- og struktureneutrale tilskud må under de nuværende forhold antages at medføre en noget hurtigere afvandring af medhjælpere og dermed en noget hurtigere formindskelse af rekrutteringsgrundlaget for fremtidens selvstændige landmænd. En sådan omlægning vil endvidere mindske tilbøjeligheden til at etablere sig på mindre ejendomme. Derimod kan det næppe antages, at en sådan omlægning generelt skulle forringe de unge medhjælperes muligheder for at blive selvstændige, idet en omlægning til persontilskud må antages at blive kompenseret ved en nedgang i ejendomspriserne, mens en eventuel omlægning til ejendomstilskud kun skulle få virkninger for ejendomspriserne, såfremt tilskuddet til de enkelte ejendomme afviger fra indkomstvirkningen af de nuværende ordninger. Da en omlægning til produktionsneutrale tilskud som anført må forventes at give landbruget en væsentlig netto-indkomstforbedring, måtte omlægning til ejendomstilskud alt andet lige antages at medføre højere ejendomspriser. (Da forventningerne om den fremtidige markedspolitiske udvikling er ændret, er alt-andet-lige-forudsætningen næppe opfyldt).

Såfremt omlægning til person- eller ejendomstilskud medfører en hurtigere afvandring af selvstændige landmænd og dermed et øget udbud af ejendomme, vil dette naturligvis gøre det lettere for de unge at etablere sig som selvstændige landbrugere.

tidig er det nødvendigt af hensyn til de selvstændige landmænd, navnlig de ældre iblandt dem, som ikke kan eller vil gå over i andet erhverv, at tage menneskelige hensyn i landbrugspolitikken.

2° at den nuværende støttepolitik og strukturpolitik er langt fra at fremme denne målsætning, men tværtimod forvrider produktionsstrukturen og fastholder og tiltrækker produktionsmidler til en produktion, der i hvert fald for den sidste del af produktionens vedkommende ikke kan afsættes rentabelt. Denne støttepolitik er derfor meget bekostelig i forhold til dens betydning for landbrugernes indkomster.

3° at hensynet til vor stilling ved eventuel indtræden i Fællesmarkedet næppe fortsat kan tjene som argument for støtte til opretholdelse af produktionen specielt i kvægbrugssektoren.

4° at tilpasning bør ske derved, at de store og mellemstore ejendomme især indskrænker produktionen og forbruget af arbejdskraft og kapital, mens de mindre ejendomme med ældre ejere kun skal gøre det samme i takt med, at de nuværende ejere må lægge op. Landbrugsstøtten må udformes ud fra dette hensyn. Men tilpasningen bør også gives friere løb gennem en lempelse eller ophævelse af strukturrestriktionerne, således at de mindre ejendomme, der ikke skal drives videre, kan sammenlægges med større og store ejendomme. Dette er næppe betænkeligt, heller ikke under hensyn til evt. senere medlemskab af Fællesmarkedet, idet forskellen mellem små og større landbrugs tilpasningsevne især er den, at de større landbrug kan tilpasse intensiteten såvel opad som nedad, mens ejeren af et mindre landbrug kun har mulighed for heltidsbeskæftigelse ved stadig mere intensiv produktion, efterhånden som den teknisk-økonomiske udvikling inducerer forøget arbejdsproduktivitet.

Som afslutning vil jeg gerne tilføje, at det naturligvis ikke har været muligt i dette foredrag at behandle alle de væsentlige aspekter af landbrugspolitikens problematik. Disse problemer rækker langt ind i andre erhverv, deriblandt især landbrugets forsynings- og forædlingsvirksomheder, men hensynet til disse erhverv kan næppe motivere en ændring af konklusionerne.

Det er en besk og bitter problemstilling, dansk landbrugspolitik står over for i de kommende år, men det er næppe muligt at finde tilstrækkeligt tungtvejende argumenter af hverken økonomisk eller ikke-økonomisk karakter for at undlade en omfattende tilpasning af landbrugets produktion og struktur til de vilkår, som afsætningsforholdene og den økonomisk-tekniske udvikling frembyder.

Hvor hurtigt og hvor langt så denne tilpasning skal gå og hvilke midler, der i de kommende år skal anvendes i landbrugspolitikken, må naturligvis bero på en politisk afvejning af argumenter og hensyn.