LANDBRUGSINTERVENTIONEN I DANMARK

GUNNAR THORLUND JEPSEN

1. INDLEDNING

Formålet er at belyse hovedtrækkene i den offentlige intervention over for landbruget og knytte visse kritiske kommentarer dertil.

Inden for en tidsskriftartikels rammer må behandlingen af et så omfattende problemkompleks naturligvis blive af summarisk karakter. I afsnit 2 behandles pris- og indkomstinterventionen, i afsnit 3 strukturrestriktionerne og i afsnit 4 landbrugspolitikkens problematik som helhed.

2. PRIS- OG INDKOMSTINTERVENTIONEN

De vigtigste ordninger findes i Lov om afsætning af danske landbrugsvarer[1]) (bemyndigelsesloven), Lov om kornordning[2]), Lov om rapsordning[3]) samt på Finansloven. Dertil kommer forskellige love, der er nødvendige for at gennemføre minimalpriser på hjemmemarkedet. Eksempler er ægloven[4]) og fjerkrælovenen[5]), der bestemmer, at al handel med disse produkter – undtagen handel ved stalddøren – skal foregå gennem autoriserede forhandlere. Dertil kommer visse mindre betydende tilskudsordninger. De fleste prisordninger ville ikke have været mulige uden omfattende importrestriktioner på næsten alle landbrugsvarer.

Der må skelnes mellem 1) kontante tilskud (incl. skatterefusioner), 2) prisordninger, 3) andre ordninger.

1) *Kontante tilskud*

I tabel 1 er de årlige kontante tilskud for perioden 1963–64 anført.

Til de enkelte ordninger skal gives følgende oplysninger:

Kotilskud fra »Rationaliseringsfonden«. – De 70 mill. kr. fordeles med ca. 50 kr. pr. ko på de i alt ca. 1,5 mill. køer.

---

1) Lov nr. 97 af 20. marts 1963.
2) Lov nr. 98 af 20. marts 1963 jvf. Bek. nr. 276 af 26. juni 1963.
3) Lov nr. 96 af 20. marts 1963 jvf. Bek. nr. 282 af 3. juni 1963.
4) Lov nr. 137 af 27. marts 1963 jvf. Bek. nr. 139, 141 og 142 af 19. april 1963.
5) Lov nr. 111 af 27. marts 1963 jvf. Bek. nr. 281 af 3. juni 1963.

Kotilskud fra kornfonden uddeles til landbrugere med brug under 14 ha eller under 30.000 kr. grundværdi. Sommeren 1963 uddeltes således 65 kr. pr. ko, men kun til maksimalt 8 køer pr. besætning. Der blev ydet tilskud til ca. 650.000 køer eller ca. 2/5 af samtlige køer.

TABEL 1

Kontante tilskud i alt og pr. gennemsnitsbruger på forskellige brugsstørrelser 1963–64 (afrundede beløb)

	I alt	pr. gennemsnitsbruger[1])			
	mill. kr.	0–10 ha kr./landbr. ca.	10–30 ha kr./landbr. ca.	over 60 ha kr./landbr. ca.	I alt kr./landbr. ca.
Kotilskud fra »Rationaliseringsfonden«	70	150	500	2000	350
Statstilskud til kornfonden (udbetalt som ko-tilskud) ..	30	200	100	0	150
Ejendomstilskud fra »Rationaliseringsfonden«	80	500	300	0	400
Ejendomsskatterefusioner for landbrugere	85	100	600	4000	425
Tilsammen	265	950	1500	6000	1325

[1]) Udregnet ved at fordele de anførte totalsummer efter de i lov og ved overenskomst fastlagte retningslinier.

Ejendomstilskud fra »Rationaliseringsfonden«. Beløbet fordeles på ca. 154.000 ejendomme således:

grundværdi kr.	fast tilskud kr.	grundværdi kr.	fast tilskud kr.
0–2.499	0	6.500–18.499	800
2.500–4.999	200	18.500–24.999	600
5.000–5.499	400	25.000–49.999	400
5.500–6.499	600	50.000 og mere	0

Landbrugere med indkomst uden for erhvervet på over 2/3 af den samlede indkomst, dog mindst 7000 kr., udelukkes fra dette tilskud. Samme regel gælder for ejerne af flere landbrugsejendomme. Ifølge landbrugsministeriets opgørelse udelukkes herved ca. 25.000 landbrugere.

Ejendomsskatterefusionerne er afsat på finansloven: 40 mill. kr. til afskaffelsen af statsgrundskyld på landbrugsejendomme og 35 mill. kr. til refusion af landbrugernes amtskommunale grundskyld.

Ud over beløbsstørrelserne er i tabel 1 angivet en summarisk oversigt over deres fordeling på husmanden, den mindre gårdejer og den mindre proprietær. Disse gennemsnitstal viser, at støtten er stigende med brugsstørrelse og dermed også med formue- og indkomststørrelse.

Kontante tilskud og skattelettelser er produktionsøkonomisk forholdsvis uskadelige. De påvirker ikke pris- og omkostningsstrukturen og må derfor ikke formodes at virke produktionsforvridende. De gennemførte ordninger er dog i så henseende ikke helt neutrale. De tilgodeser således i høj grad det traditionelle landbrug. Især ejendoms- og kotilskuddene modvirker sikkert en udvikling i retning af en eventuel økonomisk hensigtsmæssig overgang til ikke-traditionelle driftsformer (f. eks. kvægløst landbrug). Ud fra hensynet til i mindst mulig udstrækning at hæmme bortvandringen af kapital og arbejdskraft fra landbruget er det også lidet rationelt at fratage personer med større indtægter uden for landbruget, eller ejere af flere ejendomme, ejendomstilskud.

2) *Prisstøtteordninger*

Disse har til formål at forhøje afregningspriserne og/eller billiggøre landbrugernes indkøb af råvarer og andre produktionsmidler.

De kan opdeles i a) direkte statsopkøb til garanterede priser eller påbud om garanterede afregningspriser, b) hjemmemarkedsprisordninger – enten direkte eller ved hjælp af hjemmemarkedsafgifter – c) statsovertagelse af udgifter ved salg og distribution, d) tilskud til indkøb af kunstgødning, e) prisstøtteordninger for landbrugsfremstillede råprodukter (foderkorn og skummetmælkspulver).

a) Statsgaranterede priser

x) Brødkornsordningen. Denne bestemmer, at enhver producent er berettiget til at sælge brødkorn til autoriserede forhandlere til kontant afregning til 47 kr. for rug og 49 kr. for hvede[6]). Ved senere salg end 15. september ydes lagertillæg, der er stigende for hver halve måned efter 1. september. Dertil er knyttet regler om indmalingspligt for dansk brødkorn ved mel- og brødfremstilling. Indmalingsregler og den tilladte spirings-

[6]) Gælder for hollandsk vægt henholdsvis 118 og 128 pd. Priserne varieres i øvrigt under hensyn til hollandsk vægt.

evne fastsættes hvert år under hensyntagen til høstens størrelse og kvalitet – således at eksempelvis den tilladte spiringsevne rent faktisk har været positivt korreleret med den danske kornhøsts fugtighedsgrad. Staten betaler udgifterne ved oplagring og salg af det tiloversblevne brødkorn – fortrinsvis tilbagesalg til foderkornspris til landmændene. Omkostningerne varierer med verdensmarkedskornprisen, men ligger i niveauet 50–100 mill. kr. pr. år. For samfundet består ulemperne derudover i en dyrere og dårligere mel- og brødkvalitet end nødvendigt.

γ) Rapsordningen. Heri er bestemt, at magarinefabrikkerne *skal* aftage 10 % af deres fedtstofforbrug i form af danskavlet raps til henholdsvis 80 øre pr. kg vinterraps og 70 øre pr. kg sommerraps. Dertil skal de yde et tilskud på 42 øre pr. kg raps, der afleveres til margarinefabrikkerne. Dette tilskud fordeles ligeligt til alle rapsavlere i Danmark. Ordningen medvirker også til at fordyre margarinen og dermed fremme afsætningen af smør.

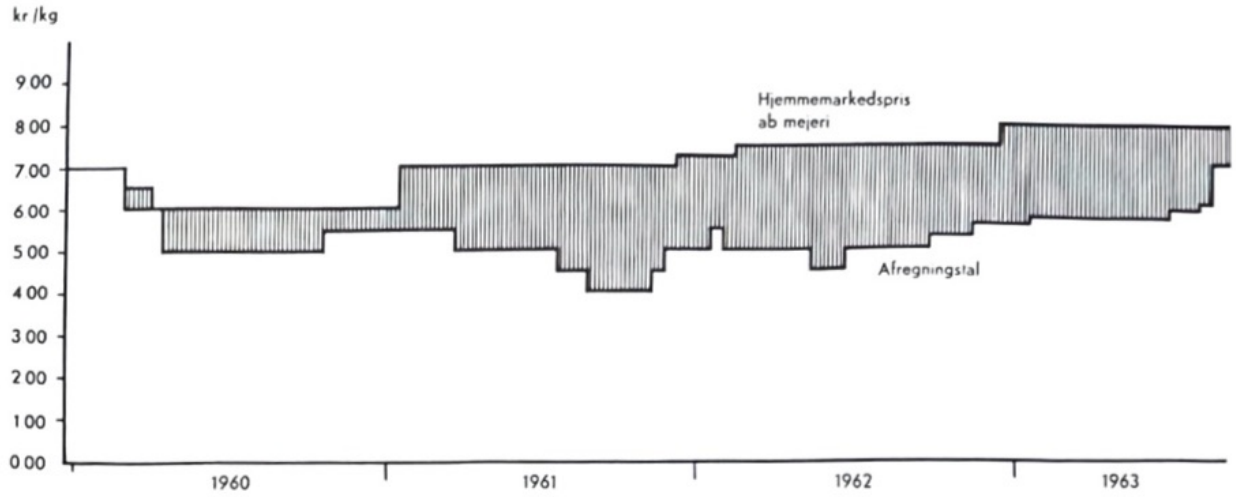
b) Minimalpriser på hjemmemarkedet

Ved hjælp af stærke importrestriktioner for landbrugsvarer muliggøres sådanne ordninger.

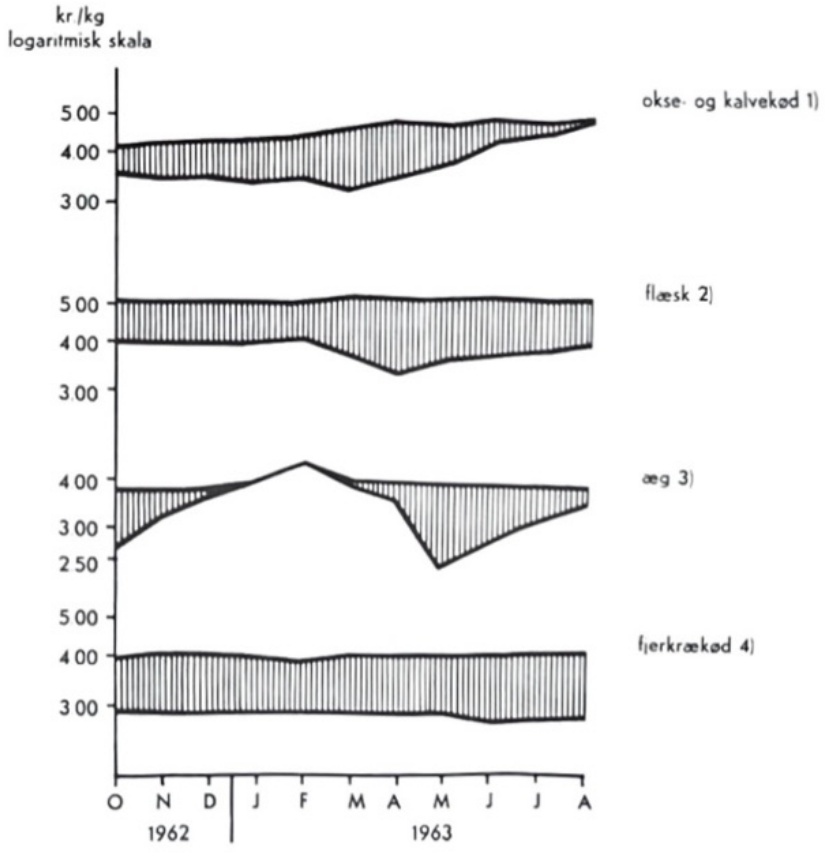
Før indførelsen af egentlige hjemmemarkedsordninger lå der heri kun den støtte, at den gennemsnitlige eksportpris, hvortil varerne solgtes her i landet, for det meste var lidt højere end den pris, hvortil de kunne købes på det billigste udenlandske marked.

Landbruget har imidlertid i de senere år udnyttet sin faktiske monopolstilling på hjemmemarkedet. Dette er sket gennem de forskellige eksport- og salgsorganer. Derved drages monopoltilsynet – mere eller mindre under politisk pres – ind i prisfastsættelsen på hjemmemarkedet. For mejeriprodukter er afsætningen så centraliseret, at hjemmemarkedsordningen ikke kræver lovgivningsmæssige foranstaltninger, men kan baseres udelukkende på monopolrådets hjemmemarkedsprisfastsættelse. Denne fastsættes under hensyntagen til prisudviklingen på landbrugets udgiftsside; men uden hensyntagen til prisudviklingen på landbrugets øvrige salgsprodukter uanset dette erhvervs karakter af sammensat produktion. Denne prisfastsættelse volder yderligere vanskeligheder, fordi landbruget består af så mange vidt forskellige produktionsenheder. Principielt er det ikke muligt at finde et objektivt grundlag herfor.

For de øvrige produkter har lovgivningsmagtens medvirken været nødvendig. I bemyndigelsesloven findes bestemmelser om minimalpriser og dertil svarende variable hjemmemarkedsafgifter på flæsk, okse- og kalvekød samt fjerkrækød og æg. Minimalprisen skal godkendes af monopoltilsynet. På trods heraf er det bestemt, at landbruget altid kan opnå den gennemsnitlige eksportpris på hjemmemarkedet, uanset om denne altså til tider ligger over de af monopoltilsynet godkendte »rimelige produktionspriser«.



Figur 1.
Hjemmemarkedspris ab mejeri- og afregningstal for smør.



Fiugr 2.
Notering incl. og excl. hjemmemarkedsafgifter.

[1]) Kvier og stude – 1. kval. (Kbhvn. Kød og flæskehal).
[2]) Slagterisvin – 1. klasse (Andelsslagteriernes landsnotering).
[3]) (Dansk andels ægeksports noteringer).
[4]) Kyllinger – ekstra klasse (Andelsfjerkræslagteriernes noteringer).

Kilde: Landbrugsstatistik 1962, tabel 22, 27, 31 og 33. Stat. Efterretn. 1963 Tillæg XIII, s. 4–5.

Hjemmemarkedsafgiften udgør forskellen mellem den godkendte minimalpris og den gennemsnitlige eksportpris og varierer derfor med dennes højde.

Foruden de nævnte ordninger er der en ekstra slagteafgift på flæsk på gnsn. 50 øre pr. kg for de på hjemmemarkedet solgte mængder.

Som nævnt varierer forbrugernes omkostninger ved ordningerne med landbrugets eksportpriser. I figur 1 er vist smørprisen ab mejeri incl. og eksklusive hjemmemarkedstillægget indtil sept. 1963. Tilsvarende er i figur 2 vist afgifternes betydning for de øvrige produkter okt. 1962–aug. 1963 incl.

Det må nævnes, at disse ordninger er forbundet med en del administrativ besvær, samt at de – for at undgå omgåelser – har ført til statsautorisation af handelen med visse produkter og derudover kan medføre en del juridiske problemer ved behandlingen af omgåelserne og kontrol med disse.

c) Betaling af salgs- og distributionsomkostninger

Staten yder årligt et tilskud på 100 mill. kr. til »salgsfremmende foranstaltninger«. En væsentlig del går til overtagelse af landbrugernes udgifter til ydelse af kvantumrabatter ved salg i udlandet, resten til reklame, salgsfremstød m. v. Da disse penge – rigtigt anvendt – kun aflaster producenterne for disse udgifter, er det rigtigst at opfatte dem som et tillæg til afregningspriserne. Midlerne administreres af et såkaldt »Landbrugets Dispensationsfond« på 8 medlemmer (6 fra landbrugsorganisationerne og 2 fra landbrugsindustri og -handel).

d) Tilskud til prisnedsættelse på vareindkøb

Til nedsættelse af landbrugernes kunstgødningsudgifter ydes 50 mill. kr. af statskassen, svarende til 10% af den samlede udgift til kunstgødning.

e) Foderkornsordningen

Denne er baseret på en fastsat pris cif dansk havn pr. 100 kg på 43 kr. for havre, 45 kr. for milokorn og hirse, 46 kr. for byg, majs, foderrug og -hvede. Disse priser opretholdes ved hjælp af variable importafgifter og nedsættes med 1 kr. for hver 10 øre landsnoteringen for 1. klasses svin i de foregående 8 uger har ligget under 3,80 kr.

Importafgifterne indgår i en kornfond, der derudover, som allerede anført, modtager et statstilskud på 30 mill. kr. En mindre del af midlerne tilfalder fjerkræavlerne – størsteparten uddeles til ejere af mindre landbrugsejendomme med mindre kobesætninger efter de foran anførte regler.

Foderkornsordningen spiller i øvrigt en rolle for brødkornsordningens omkostninger for statskassen, idet en betydelig mængde brødkorn tilbagesælges til landmændene som foderkorn, og desuden fordi en for høj brød-

kornspris i forhold til foderkornsprisen forøger overproduktionen af brødkorn i Danmark.

I tilknytning til foderkornsordningen må nævnes ordningen for skummetmælkspulver med en basispris på 145 kr. pr. 100 kg og udligningsafgifter ved import, der direkte anvendes til nedsættelse af prisen på skummetmælkspulver til foderbrug.

Det samlede tilskud via de anførte prisstøtteordninger er vanskelige at opgøre. Det varierer bl. a. med eksportpriserne. På grundlag af forholdene okt. 1962–aug. 1963 og de enkelte produkters hjemmemarkedsandel kan skønnes, at disse ordninger koster forbrugerne ca. 600 mill. kr. årligt[7]). Dette svarer til ca. 3000 kr. pr. landmand fordelt med ca. 2000 kr. til gennemsnitshusmanden (0–10 ha), 5–6000 kr. til den mindre gårdejer (10–30 ha) og ca. 30–40.000 kr. til den mindre proprietær (ca. 80 ha).

Én af virkningerne af højere hjemmemarkedspriser er en mindre efterspørgsel på hjemmemarkedet. Når ordningen omfatter alle produkter, er denne virkning formentlig ikke stor på grund af den relativt ringe priselasticitet for forbruget af landbrugsvarer. Udbetales imidlertid hjemmemarkedsafgifterne i form af højere afregningspriser til landmændene, vil produktionen udvides. Begge forhold vil føre til et forøget udbud på eksportmarkederne, hvor priserne er lavere og evt. yderligere vil trykkes som følge af det forøgede udbud. Dette medfører et samfundsmæssigt tab, idet eksportprisen ikke dækker produktionsomkostningerne for produktionsudvidelsen som følge af hjemmemarkedsordningerne.

En enkel løsning på dette problem ville være at fordele provenuet af hjemmemarkedsordningerne til landmændene på anden måde end via forhøjede afregningspriser, d. v. s. uafhængig af den enkelte bedrifts produktionsomfang.

Vil man ikke dette, må man på én eller anden måde sørge for, at landbrugets produktion, og dermed eksporten, ikke på grund af hjemmemarkedspristillæggene forceres ud over, hvad der samfundsøkonomisk er forsvarligt.

En sådan produktionsregulering kan selvfølgelig foretages direkte (ved svinekort o. lign.). Dette volder imidlertid administrativt besvær og vilkårlighed og kan der ud over misbruges til at tilgodese andre formål, f. eks. til at diskriminere imod ikke-traditionelle produktionsformer (svinefabrikker).

Bedre er det at foranledige en forhøjelse af priserne på landbrugets indkøb af korn- og foderstoffer, der opvejer virkningen af den »kunstige« afregningsprisforhøjelse som følge af hjemmemarkedsprisforhøjelserne.

---

[7]) For tiden – oktober 1963 – er tilskuddet lavere end forudset på grund af de ekstraordinært høje priser på verdensmarkedet.

Heri ligger den fornuftige – men formentlig ikke den faktiske – begrundelse for foderkornsordningen. En foderkornsordning er imidlertid ikke tilstrækkelig i så henseende, selv om den betyder en tilsvarende prisforhøjelse på det substituerende grovfoder. Landbruget benytter nemlig også oliekager og andre importerede rå- og foderstoffer, der *ikke* er pålagt afgifter. Kunstgødning billiggøres endda ved tilskud. De produktioner, der i størst udstrækning anvender disse produkter, bliver derfor kunstig stimuleret både som følge af det tilskud, der ligger i ordningen og som følge af substitutionen bort fra andre produktionsgrene. Når der ud over ydes tilbagevendende ko-tilskud (jvf. foran) må de faktiske ordninger f. eks indebære en ganske særlig stimulans til mejeriproduktionen[8]).

En bedømmelse af den eventuelle pris- og produktionsforvridning kræver imidlertid også en dyberegående undersøgelse af de uheldige virkninger af brødkornsordningen på landbrugets arealanvendelse og produktionsstruktur. Herunder må tages hensyn til virkningerne af kunstgødningstilskuddene og foderkornsordningen.

Et langt mindre pris- og produktionsforvridende system ville være professor dr. polit. Jørgen Pedersens forslag om at indføre en eksportpræmie på alle landbrugets produkter kombineret med en procentvis tilsvarende relativ importafgift på importen af korn og andre fodermidler[9]). Er direkte eksportpræmiering ikke mulig eller ønskelig, kan samme fordele opnås ved at indføre hjemmemarkedsafgifter af en sådan højde, at disse på ethvert tidspunkt betyder samme procentvise forhøjelse af afregningsprisen på alle produkter og kombinere dette med en importafgift på landbrugets råvareimport af samme relative højde som den relative afregningsprisforhøjelse.

En sådan ordning måtte alt andet lige anses for at være den mindst produktionsforvridende hjemmemarkedsordning.

Ulempen herved ville indskrænkes til hovedsagelig at være af samme art som enhver subsidiering af de eksisterende landbrugere: for meget landbrug i relation til dette erhvervs indkomstmuligheder.

3) *Forskellige tilskud*

Ud over det anførte ydes der tilskud til konsulentordninger, kvalitetskontrol, mejerirationalisering m. v. samt til oprettelse af husmandsbrug og ydelse af tillægsjord. Den samlede udgift ved disse ordninger ligger på ca. 100 mill. kr. Ordningerne skal ikke nærmere omtales. Det skal dog anføres, at på trods af meget omfattende rentelettelser og tilskud, er der en så ringe

[8]) Dette harmonerer i øvrigt dårligt med de meget pessimistiske prognoser over de fremtidige afsætningsmuligheder for mejeriprodukter.

[9]) Svarer til en partiel devaluering for landbrugsvarer.

efterspørgsel efter nye statshusmandsbrug, at denne tilskudsform i praksis er afskaffet[10]).

På grundlag af de foranstående beregninger og skøn kan den samlede pris- og indkomststøtte til landbrugerne anslås til 1–1½ mldr. kr., svarende til 5–8000 kr. pr. driftsleder. Skønsmæssigt fordelt – uden hensyntagen til foderkornsordningen – svarer udgiften til ca. 3–5000 kr. til husmanden (0–10 ha), 7–8000 kr. til gårdejeren (10–30 ha) og 25–40.000 kr. til den mindre proprietær (på ca. 80 ha). Disse beløb varierer selvfølgelig meget stærkt alt efter produktionsform, koantal m. v. Tages hensyn til foderkornsordningen bliver variationerne endnu større; formentlig bliver tilskuddene negative for en del kornkøbende brug.

En summarisk økonomisk bedømmelse må give til resultat, at de 1) bidrager til at fastholde arbejdskraft og kapital i landbruget, 2) i stor udstrækning favoriserer det traditionelle landbrug og 3) medfører en ikke ubetydelig produktions-, omkostnings- og prisforvridning. Heri ligger formentlig årsagen til, at tilskuddene ikke kan spores i landmændenes indkomster.

Dertil kommer, at subsidiepolitikken efterhånden har fået en så permanent karakter, at den deri liggende garanti må formodes at spille en rolle for efterspørgslen efter landbrugsejendomme. Derved kapitaliseres støtten ved salg. Dette medfører, at den vanskeligt kan afskaffes, uden at dette virker som en konfiskation. Det er bl. a. af denne grund vanskeligt at tro på dens midlertidige karakter. Er den permanent, er imidlertid de økonomiske skadevirkninger af endnu mere alvorlig og uoverskuelig karakter.

3. STRUKTURINTERVENTIONEN

Indgribende restriktioner for landbruget er også nedfældet i struktur- og jordlovgivningen. Lov om landbrugsejendomme af 1949 med senere ændringer omfatter alle ejendomme med over 1 ha landbrugsareal eller en 1950-grundværdi på 2000 kr. Den bestemmer, at kun ejendomme under 5 ha af bedste jord, 7 ha af middelgod jord og 9 ha af dårligste jord kan nedlægges, og kun når jorden tillægges ejendomme, der ikke derved kommer til at overstige henholdsvis 12 ha god jord, 17 ha middelgod jord og 21 ha af dårligste jord. Landbrugsministeriet *skal* dog i almindelighed tillade

[10]) Se lov nr. 104 af 27. marts 1963. – Der stilles fra jordfond og statskasse ca. 20 mill. kr. til rådighed herfor. Subsidieringen ligger i den lave rente (2¼ %), at ⅕ er rente- og afdragsfrit i ejerens levetid, og at ydelsen de to første år nedsættes med 37,5 % og de næste tre år med 15 %.

sammenlægninger indtil en maksimalstørrelse svarende til ca. 15 ha god jord, 20 ha middelgod jord og 26 ha af dårligste jord. Derudover kan der kun gives tilladelse til sammenlægninger for ejendomme over denne størrelse såfremt både jordlovsudvalg og kommunalbestyrelse kan anbefale – og landbrugsministeriet i øvrigt acceptere det. En sådan sammenlægning kan gøres betinget af, at der afstås tillægsjord til mindre ejendomme og af visse jordarronderinger. Den nævnte dispenseringsmulighed gælder kun indtil en 1950-grundværdi på 65.000 kr. og synes i praksis at være en ret langvarig og kompliceret proces.

Der er fri mulighed for samdrift af to landbrugsejendomme i indtil 8 år, når disse er bekvemt liggende derfor; men kun når begge ejendomme bevares som selvstændige enheder, og både avls- og stuehuse vedligeholdes og brandforsikres. Samme bestemmelser findes for samdrift af tre og flere ejendomme, når disse sammenlagt ikke overstiger 15 ha (af bedste jord).

En bedømmelse af de økonomiske virkninger af de gældende restriktioner kan kun blive af summarisk form – på grund af ukendskab til alternativerne. Den må nødvendigvis bygge på en sammenligning af de økonomiske forhold på store og små brug – målt efter ha-størrelse, fordi de gældende restriktioner virker særligt hæmmende m. h. t. en nedlæggelse eller udvidelse af brug med et beskedent ha-tilliggende[11]).

Tabel 2 viser således, at forrentningen af den investerede kapital efter Det Landøkonomiske Driftsbureaus materiale var to til tre gange så stor på brugene over 10 ha som på de mindre brug. Den faktiske aflønning til indsatsen af arbejdskraft og kapital = det samfundsmæssige udbytte er der udover for de enkelte brugsstørrelser sat i relation til et beregnet normalt »aflønningskrav« for disse produktionsfaktorer = det beregnede arbejdsvederlag + 5 % af den investerede kapital. Denne udbyttekvotient var kun 84 % på brug under 10 ha, men 90–100 % på brugene over 20 ha. De ha-mæssigt små brug har altså – gennemsnitligt betragtet – vanskeligere ved at give en tilstrækkelig aflønning af den indsatte kapital og arbejdskraft end de større brug.

At der er betydelige gevinster ved en frigivelse af strukturrestriktionerne er også resultatet af en endnu ikke publiceret undersøgelse, jeg har foretaget. Heri er netop forsøgt at sammenligne den *mulige* strukturændring inden for den nugældende lovgivning med *mulighederne* ved en evt. ophævelse af overgrænsen for sammenlagte brug samt med *mulighederne* ved en fuldstændig ophævelse af strukturrestriktionerne.

[11]) Herover må ikke glemmes, at restriktionerne udelukker sammenlægninger af større brug, hvilket også kan have uheldige økonomiske virkninger. Rentabel kornproduktion kræver således betydelige arealer.

TABEL 2

Landbrugets økonomiske resultater 1961/62 fordelt på brugsstørrelser. kr./ha

	Rentekrav (5 % af inv. kapital)	Beregn. vederlag til arbkr.	Samfundsmæssigt udbytte	Udbyttekvotient $\frac{III}{I + II}$	Indeks for kap. forrentning
	I kr./ha	II kr./ha	III kr./ha	IV %	V indeks
10 ha	413	1628	1721	84	100
10– 20 »	321	1218	1364	88	203
20– 30 »	300	1054	1236	91	256
30– 50 »	276	938	1114	92	262
50–100 »	247	839	1013	93	290
100 ha	232	753	950	97	352

Kilde: Det landøkonomiske Driftsbureau: »Undersøgelser over landbrugets driftsforhold« 1961/62, nov. 1962.

Både struktur – og subsidieinterventionen – medfører utvivlsomt store landbrugs- og samfundsøkonomiske tab.

Alt taget i betragtning er der f. eks. ikke tvivl om, at de gældende restriktioner på ejendomsstrukturen begrænser landbrugets indkomstmuligheder. Derved bevares én af de vigtigste socialpolitiske argumenter for en fortsat bekostelig subsidiering af landbrugerne.

Paradoksalt nok ligger den eneste relevante økonomiske argumentation for at bevare visse restriktioner på ændringer i ejendomsstørrelsen netop i subsidiepolitikken. For eksempelvis at undgå at hele landet eventuelt bliver lagt ud til brødkornsfarme, bør således kornordningen ophæves samtidig med en frigivelse af landbrugets strukturtilpasning. Det samme gælder den øvrige prisintervention over for landbruget.

Et andet spørgsmål er naturligvis, hvorledes landbrugets fremtidige struktur under sådanne forhold rent *faktisk* vil blive ændret.

Hvorvidt og hvordan en eventuel yderligere industrialisering og specialisering i landbruget vil finde sted kan således ikke besvares på grundlag af undersøgelser over ændringer udelukkende i ejendommenes gennemsnitlige jordtilliggende. Der er netop en tendens til, at de animalsk-producerende landbrugsbedrifter bliver mere og mere afhængige af bygningsstørrelse og kvalitet i modsætning til korn- og planteproduktionen, der bliver mere og mere afhængig af store arealer.

Det må derfor understreges, at restriktioner på ændringer i ha-tilliggendet netop ved en evt. overgang til ikke ikke-traditionelle driftsformer vil hæmme landbrugserhvervets tilpasningsproces endnu mere end ved bibeholdelse af den traditionelle produktionsform.

Man kan undre sig over, at man stædigt fastholder restriktioner, der i

allergunstigste fald er overflødige, men ganske givet i realiteten vil medvirke stærkt til at hæmme landbrugets tilpasning til ændrede erhvervsvilkår. At udviklingen løber hastigere end den menneskelige og politiske tilpasningsevne er imidlertid kendt også på andre felter[12]).

4. LANDBRUGSPOLITIKKENS PROBLEMATIK

Landbrugspolitikkens problematik beror i første række på, at i samfund i økonomisk vækst er landbrugets rolle den utaknemmelige delvis at overflødiggøre sig selv. Når velstandsstigningen i stigende grad drejer efterspørgslen i retning af klæder, bolig, transport, komfort m. v., må landbrugsvarerne beslaglægge en stærkt aftagende andel af produktion, arbejdskraft og kapital. Samtidigt må også denne produktionsgren i stigende grad industrialiseres, og arbejdskraft erstattes med mekanisering og anden kapitalindsats.

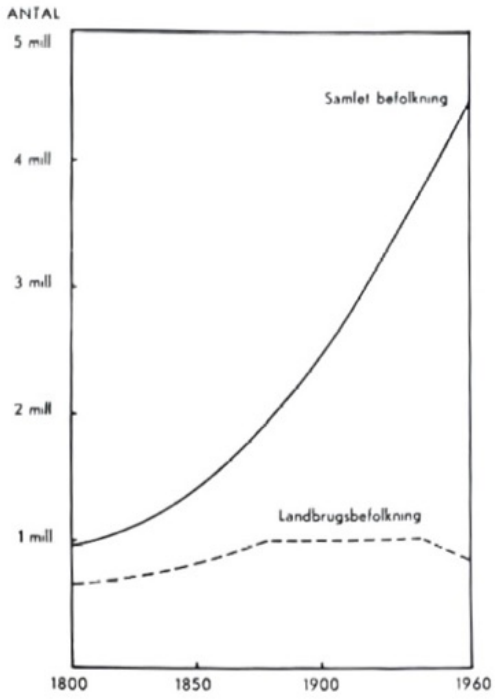
Tendensen til indkomstulighed i aflønningen af kapital og arbejdskraft mellem landbrug og andre produktionsgrene er en vigtig stimulans i den nødvendige overflytning af produktionsresourcer fra landbruget til andre erhverv.

Indkomstulighedstendensen synes imidlertid ikke at være tilstrækkelig i så henseende. Træghedsfaktorer af sociologisk, geografisk, historisk-traditionel og anden karakter hæmmer denne tilpasning. Arbejdsstyrke og kapitalindsats bliver derved nemt permanent – og i stigende grad – for stor i forhold til indkomstmulighederne i landbruget.

Et middel til at modvirke denne indkomstulighed – som i sig selv er et symptom på en inoptimal økonomisering med produktionsresourcerne – måtte ligge i gennem en konsekvent landbrugspolitik at stimulere bortvandringen af kapital og arbejdskraft. I stedet har man valgt alle steder at gennemføre en omfattende intervention – specielt i form af subsidier – til fordel for de eksisterende landbrugere. Derved hæmmes overflytningen af produktionsresourcer til mere lønnende erhverv; dette forøger indkomstuligheden; subsidieinterventionen må udvides ... en ond cirkel er sat i gang.

Denne politik medfører dertil en stadig indskrænkning af den internationale arbejdsdeling på landbrugsvareområdet, idet den i de fleste lande

[12]) Husmændenes interesse i denne lovgivning er således vanskelig at se. Mulighederne for at slippe af med små urentable brug med dårlige bygninger til nogenlunde rimelige priser må hæmmes deraf. Dertil kan føjes, at en del husmænd har gennemført en næsten fabriksmæssig animalsk produktion på basis af indkøbte fodermidler. En samtidig ophævelse af struktur-, pris- og indkomstinterventionen – herunder kornordningerne – ville kun være en fordel for disse husmænd. Andre, der er gået over til mere gartneripræget drift eller anden specialdrift, vil formentlig slet ikke blive berørt heraf.



Figur 3.
Udviklingen i samlet befolkning og i landbrugsbefolkning i Danmark.

kombineres med stærke restriktioner på importen[13]). Dette accentuerer tilpasningsproblemet for de traditionelt landbrugseksporterende lande f. eks. Danmark. Subsidiepolitik og andre indgreb, der hæmmer overflytningen af kapital og arbejdskraft til andre erhverv, bliver derfor her i landet endnu mere problematiske end i de lande, der højst tilstræber en selvforsyning med disse varer.

Landbrugsinterventionen synes desuden at lede til fejlinvesteringer, produktionsforvridning og konservering af utidssvarende produktionsformer. Når subsidierne derudover på længere sigt bundfælder sig i højere ejendomspriser og forpagtningsafgifter, kan det ikke undre, at resultatet alle steder bliver det modsatte af det tilsigtede.

På trods af de dårlige erfaringer i udlandet har vi altså også i Danmark forladt den traditionelt mere liberale landbrugspolitik[14]) og – næsten udelukkende i løbet af de sidste 5 år – opbygget en omfattende subsidiering af landbrugerne.

Baggrunden herfor er af politisk art, hvilket klart fremgår af udviklingen. I 1958 blev det korndyrkende landbrug »kompenseret« for en overenskomststigning i landarbejderlønningerne. I 1961 blev denne politik vide-

[13]) Undtagelsen er her England.

[14]) I grunden er det beundringsværdigt, hvor godt de danske landmænd har kunnet hævde sig sammenlignet med de subsidierede landmænd i udlandet.

reført, og *alle* landbrugere blev i forbindelse med et stort lønforlig subsidieret ved hjælp af de store kontante udbetalinger fra statskassen, de specielle ejendomsskattelettelser for landbrugsejendomme og indførelse af hjemmemarkedsafgifter på flæsk og svinekød (i forvejen var indført en hjemmemarkedsordning for mejeriprodukter). I 1962 blev hjemmemarkedsordningerne udvidet til at omfatte alle landbrugets hovedprodukter[15]), og i 1963 blev alle ejendomsskatter, undtagen de kommunale, midlertidigt afskaffet for landbrugsejendomme. Omfanget af subsidieringen er svingende, men ligger som foran påvist i et niveau omkring 1 milliard kroner – dvs. over halvdelen af den samlede skattepligtige indkomst for gårdejere, husmænd, proprietærer og godsejere og ca. halvdelen af bruttoindkomsten.

Argumentationen for denne politik har hovedsagelig bygget på forestillingen om, at det er statsmagtens opgave at sikre lighed mellem bruttoindkomsterne for forskellige erhvervspersoner. På grund af det problematiske i at anvende indkomsten som et velfærdskriterium og vanskeligheden ved at sammenligne den absolutte indkomsthøjde for forskellige erhvervspersoner, har man hæftet sig ved indkomst*udviklingen*. Et eksempel herpå kan hentes fra: »Hovedtendenser i indkomstudviklingen for de vigtigste samfundsgrupper 1955–62« fra Det Økonomiske Råds formandsskab:

TABEL 3

Procentvis indkomststigning 1955–62

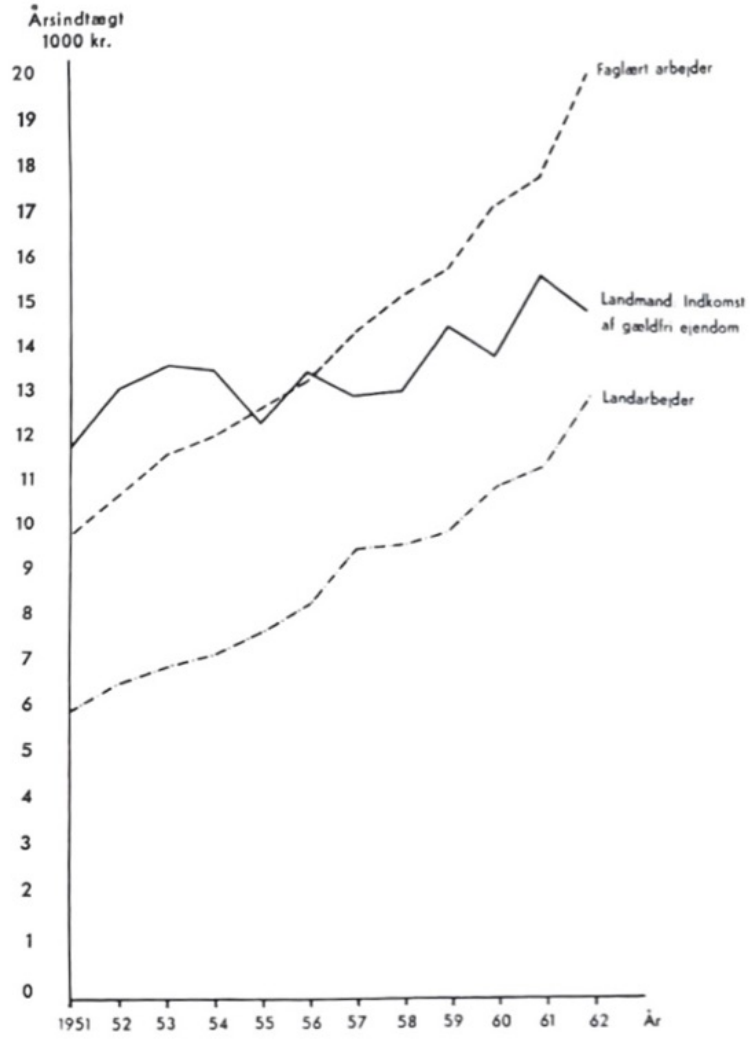
	indkomststigning 1955–62 %
Selvstændig i industrien	
»Restsum pr. arbejdstime«	70
Selvstændige i landbrug	
Bruttooverskud pr. ha	27[1])
Arbejdere i industri og håndværk	
timeløn for faglærte	70
– - ufaglærte	66
– - kvinder	71
Funktionærer årsløn	60

Kilde, »Hovedtendenser i indkomstudviklingen for de vigtigste samfundsgrupper 1955–62«, Kbh. 1963, s. 6.
[1]) pr. capita vil procenten være noget større.

I den udvalgte periode er de selvstændige landmænds bruttoprofit trods indførelsen af omfattende subsidier kun steget 27 %, medens indkomststigningen for andre erhvervsgrupper har ligget på 60–70 %.

At indkomstudviklingen siden begyndelsen af 50-erne har været til ugunst for landbrugerne ses også af figur 4, der viser udviklingen i ind-

[15]) Der er rejst krav om et dansk prisniveau for hjemmemarkedsprodukter på samme høje subsidieringsniveau som i EWG-området i gennemsnit.



Figur 4.
Indkomstudvikling for faglært arbejder – landbruger (15 ha) og landarbejder 1951–62.

Kilde: Det Landøkonomiske Driftsbureaus årlige beretninger samt Dansk Arbejdsgiverforenings lønstatistik.

komst af gældfri ejendom for landmænd og i årslønnen for faglærte arbejdere og for landarbejdere.

Om den førte landbrugspolitik samtidigt tilsigter at opretholde antallet af selvstændige landbrug – på trods af de betydelige indkomstuligheds- og subsidieringsproblemer, der er forbundet hermed – er vanskelig at bedømme. Man har i hvert fald undladt at lade den omfattende subsidiering af landbrugerne ledsage af en ophævelse af de eksisterende restriktioner på adgangen til nedlæggelse og sammenlægning af landbrugsejendomme.

Også derved bidrager man til bevarelsen af flere landbrugere, end der er basis for. Disses mulighed for at kunne opnå et acceptabelt indkomstniveau må derved forringes.

Denne uheldige virkning af strukturlovgivningen modvirkes selvføl-

gelig af den derved skabte indkomstulighed og dennes virkninger. Et meget betydeligt antal landbrugere tager således arbejde i andre erhverv og lejer jorden ud eller driver såkaldt »deltidslandbrug«. Samtidigt overtager ikke-landbrugere i stigende udstrækning landbrugsejendomme. Kun ved ca. 160.000 af de 192.000 ejendomme registrerede som selvstændige landbrugsbedrifter har ejerne hovedindtægten ved landbrugsvirksomheden. Af det resterende antal er ca. 12.000 brug reelt nedlagte.

Heller ikke det økonomisk rationelle erhvervsvalg ophæves helt af indkomst- og strukturinterventionen. Der er således stigende vanskeligheder med at løse landbrugets generationsskifteproblem. Ifølge nedenstående tabel 4 er der for øjeblikket kun omkring 3500 landbrugsuddannede afløsere for de 6000 permanente landbrugere, der årligt lægger op eller dør.

TABEL 4

Afrundede tal for en enkelt årgang mænd i landbruget

	Permanente landmænd (Selvstændige landmænd + faste landarbejdere)	Medhjælpere incl. børn og slægtninge over 14 år	Landmandssønner under 14 år
1930....	7.000	14.000	10.000
1940....	7.000	12.500	9.000
1950....	7.000	9.000	9.000
1963....	6.000	3.500	8.000

Det kan tilføjes, at en årgang i aldersgruppen 21–25-årige ugifte faste mandlige medhjælpere 1963 kun var på ca. 2000. Hvis dette tal holder sig, rækker det kun til en rekruttering af godt 60.000 landbrug. Generationsskifteproblemet vil i de kommende år forstærkes yderligere på grund af forskydningen i de selvstændige landbrugeres aldersfordeling. Andelen af selvstændige landbrugere over 55 år er steget fra ca. 30 % til godt 35 % i løbet af de sidste 10 år.

Den offentlige intervention over for landbruget ophæver altså tilsyneladende ikke fuldt ud dettes tilpasningsevne over for ændrede erhvervsvilkår; men indebærer dog som påpeget en alvorlig risiko for at medvirke til en økonomisk inoptimal fordeling af samfundets produktionsresourcer.

Dette harmonerer dårligt med den almindelige samfundsøkonomiske målsætning i Danmark, der er den størst mulige velstand for befolkningen som helhed.

Forsøgene på at skabe det bedst mulige klima for en kraftig økonomisk vækst viser dette klart. Samme hensyn ligger bag de senere års bestræbelser for at holde løn-, pris- og indkomstudviklingen inden for de rammer, hensynet til den almindelige økonomiske fremgangstakt betinger.

Landbrugspolitikken er den vigtigste – men ikke den eneste – undtagelse fra denne målsætning. Struktur- og subsidiepolitikken medvirker til en ineffektiv produktionsstruktur i landbruget og hæmmer overflytningen af

produktionsresourcer til mere lønnende erhverv. Begge forhold formindsker den økonomiske vækst i samfundet.

En alternativ landbrugspolitik – indpasset under den anførte generelle samfundsøkonomiske målsætning – er imidlertid mulig; også uden en etablering af en uacceptabel indkomstulighed i de nuværende landmænds disfavør.

Det er muligt – samtidigt med en ophævelse af alle eksisterende former for landbrugsintervention – at tage tilbørlig hensyn til de nuværende landbrugeres interesse ved at konvertere den eksisterende landbrugsstøtte til en personlig – løbende eller kapitaliseret – indkomststøtte. Denne støtte skal kun omfatte de eksisterende – og ikke de fremtidige – landbrugere. Den må være helt personlig og produktionsuafhængig for at undgå en forvridning af produktionsstrukturen og en overdimensionering af produktionsomfanget. Samtidigt må den naturligvis ikke bortfalde – men bør snarere forøges – for de landmænd, der vælger at søge over i mere lønnende erhverv for derved at modvirke tendensen til for mange erhvervsudøvere i landbruget i forhold til indkomstmulighederne. Denne politik kunne passende udbygges med forskellige foranstaltninger til fremme af overførslen af arbejdskraft fra landbruget f. eks. i form af uddannelses- og overflytningshjælp for de yngre landmænd, der vil søge beskæftigelse i byerhvervene.

En sådan politik vil i tilstrækkeligt omfang tilgodese de nuværende landbrugeres interesse. Den vil give mulighed for en etablering af den i økonomisk henseende mest effektive landbrugsstruktur. Den er i alle tilfælde den eneste mulighed for en etablering af mere acceptable indkomstforhold i landbruget. Derved fjernes også det fremtidige subsidieringsbehov. Den indebærer også en billiggørelse af befolkningens fødevareforbrug, og den vil øge landbrugets konkurrenceevne. Ved en evt. etablering af større frihandel med landbrugsvarer er dette særdeles vigtig for konkurrenceforholdene både for industri og landbrug.

En landbrugspolitik som den anførte ligger muligvis uden for de politiske muligheders grænse. I Danmark – som i andre lande – er landbrugspolitikken naturligvis først og fremmest et led i den almindelige politisk-sociale interessekamp. I denne forbindelse må det imidlertid være af værdi at understrege, at landbrugspolitikkens egentlige dilemma netop *ikke* ligger i spørgsmålet om evt. at kompensere de nuværende landbrugere for en indkomstmæssig uheldig udvikling. Problematikken ligger først og fremmest i de helt uoverskuelige skadevirkninger, den herskende landbrugsintervention kan få for landbrugets strukturelle og økonomiske tilpasning til ændrede erhvervsvilkår – og for hele det danske samfunds økonomiske fremgangstakt.