

DET ØKONOMISKE RÅD
FORMANDSKABET

STRUKTURPROBLEMER I DANSK LANDBRUG

*En redegørelse til regeringen med
særligt henblik på udformningen af en langsigtet landbrugspolitik
Maj 1964*

STATENS TRYKNINGSKONTOR
KØBENHAVN 1964

FOTOGRAFISK OPTRYK 1973
SAMFUNDSLITTERATUR

Fotografisk optryk

STATENS TRYKNINGSKONTOR

Pi272

Til regeringen.

På en række møder i Det økonomiske Råd har man drøftet forskellige problemer i forbindelse med landbrugets strukturtilpasning og udformningen af en langsigtet landbrugspolitik. Formandskabet har herefter i medfør af § 3, stk. 3 i lov om økonomisk samordning udarbejdet medfølgende redegørelse for disse problemer og har truffet bestemmelse om, at redegørelsen offentliggøres.

Til redegørelsen, hvortil knytter sig et bilag vedrørende betydningen af landbrugets nettovalutaindtjening og en oversigt over de foranstaltninger, der er gennemført til forbedring af landbrugets indkomstforhold, skal formandskabet knytte følgende bemærkninger:

Baggrunden for, at der har været et almindeligt ønske om at tage landbrugets strukturproblemer op til drøftelse i Det økonomiske Råd, er, at strukturtilpasningen er af betydning for det økonomiske væksttempo i samfundet som helhed og navnlig for, hvor hurtigt landbrugernes indtjening på ny kan bringes i niveau med indtjeningen i byerhvervene. Strukturproblemerne i landbruget har herved også sammenhæng med problemerne omkring udformningen af en indkomspolitik.

De faktorer, der i de senere år har ført til en begyndende ændring af den hidtil ret stabile produktions- og ejendomsstruktur i landbruget, er dels den ugunstige prisudvikling for landbrugseksporten, dels nedgangen i landbrugets arbejdsstyrke og endelig den almindelige teknisk-økonomiske udvikling i retning af voksende økonomiske enheder også i landbruget. Af disse faktorer, som har en indbyrdes sammenhæng, vil i hvert fald de to sidste gøre fortsatte strukturændringer i form af voksende bedriftsstørrelse og en forenkling af driftsformen for de enkelte bedrifter påkrævede. Det er derimod ikke muligt med sikkerhed at bedømme, om udviklingen i de fremtidige afsætningsvilkår vil forstærke eller afsvække behovet for tilpasning. Det vil imidlertid ikke være realistisk at søge at holde igen på strukturtilpasningen i forventning om en senere indtrædende betydelig ekspansion i landbrugets afsætningsmuligheder.

Gennem landbrugspolitikken – herunder navnlig jordlovgivningen og støtteordningerne – påvirker staten forløbet af strukturtilpasningen. Jordlovgivningen fastlægger rammerne for en frivillig tilpasning, medens man gennem støtteforanstaltningerne påvirker tilskyndelsen til at gennemføre forandringer inden for de givne rammer. Det er redegørelsens konklusion, at man på begge områder i

højere grad end hidtil må orientere landbrugspolitikken i retning af en formindskelse af antallet af brug, således at man dels skaber større muligheder for en frivillig sammenlægning af landbrugsejendomme, dels i højere grad indretter støttopolitikken på aktivt at fremme strukturtilpasningen.

Det er ikke muligt at forudsige, hvorledes ejendoms- og produktionsstrukturen vil ændre sig inden for rammerne af en ændret landbrugspolitik. Under alle omstændigheder kan man dog gå ud fra, at der også fremover vil være plads for landbrugsejendomme af vidt forskellig størrelse; men man må for alle ejendomsstørrelser regne med, at en væsentlig forøgelse af omsætningen pr. bedrift og pr. beskæftiget vil være en forudsætning for, at der i landbruget kan opnås indkomster på linie med aflønningen i byerhvervene.

Det centrale indhold i *jordlovgivningen* er regler, der begrænser adgangen til nedlægning og sammenlægning af landbrugsejendomme. Målsætningen bag denne lovgivning, som har en meget lang tradition i Danmark, har været at sikre opretholdelsen af det størst mulige antal selvstændige familiebrug. Den samme målsætning har præget udstykningslovgivningen, hvorigennem man har søgt at skabe erhvervs muligheder for landbrugets befolkningsoverskud. De ændrede tekniske og økonomiske vilkår har imidlertid haft til følge, at udstykningen i de senere år praktisk taget er ophørt, og der er i 1962 og 1963 gennemført forskellige ændringer i jordlovgivningen med det formål at tilade en udvikling i retning af færre brug.

Omend disse ændringer er udtryk for en væsentlig liberalisering, er mulighederne for en frivillig strukturtilpasning i form af nedlægning og sammenlægning dog fremdeles ret begrænsede i forhold til det foreliggende behov. I redegørelsen er der derfor stillet forslag om at tillade en mere vidtgående sammenlægning, hvilket vil forbedre den enkelte producents muligheder for at opnå den brugsstørrelse, der ud fra hans forudsætninger vil være den mest hensigtsmæssige, og samtidig medføre, at det bliver lettere for ældre landmænd at afhænde deres bedrifter.

Selv om jordlovgivningen indeholder visse dispensationsbestemmelser, må man efter de i rådet stedfundne drøftelser stille sig tvivlende over for muligheden af en så liberal udnyttelse af dispensationsbeføjelserne, at der i betragteligt omfang vil kunne gennemføres sammenlægninger af brug op igennem alle størrelsesgrupper. Lovændringer vil derfor formentlig være påkrævede.

Såvel under rådets drøftelser som i den offentlige debat omkring strukturproblemerne er det blevet gjort gældende, at tilladelse til sammenlægning inden for videre grænser vil kunne føre til omfattende og socialt uønskede ændringer i jordfordelingen. Som fremhævet i redegørelsen kan der imidlertid ikke i landbruget påvises sådanne stordriftsfordele, at der af produktionsmæssige årsager kan ventes en tendens til stærk koncentration af jordbesiddelsen. Såfremt der af andre grunde skulle vise sig tendenser hertil og det offentlige ønsker at imødegå en sådan

udvikling, vil dette teknisk kunne ske bl. a. gennem en udvidelse af statens allerede eksisterende forkøbsret til ejendomme over en vis størrelse med henblik på efterfølgende salg.

Medmindre der skulle indtræde en yderligere og varig forbedring i eksportpriserne, må en afvikling af *den særlige indkomststøtte* for landbruget være betinget af, at der gennem strukturforbedringer skabes forudsætninger for en fortsat væsentlig forøgelse af omsætningen pr. beskæftiget, en bedre udnyttelse af kapitalapparatet og dermed en fortsat omkostningsreduktion i landbruget.

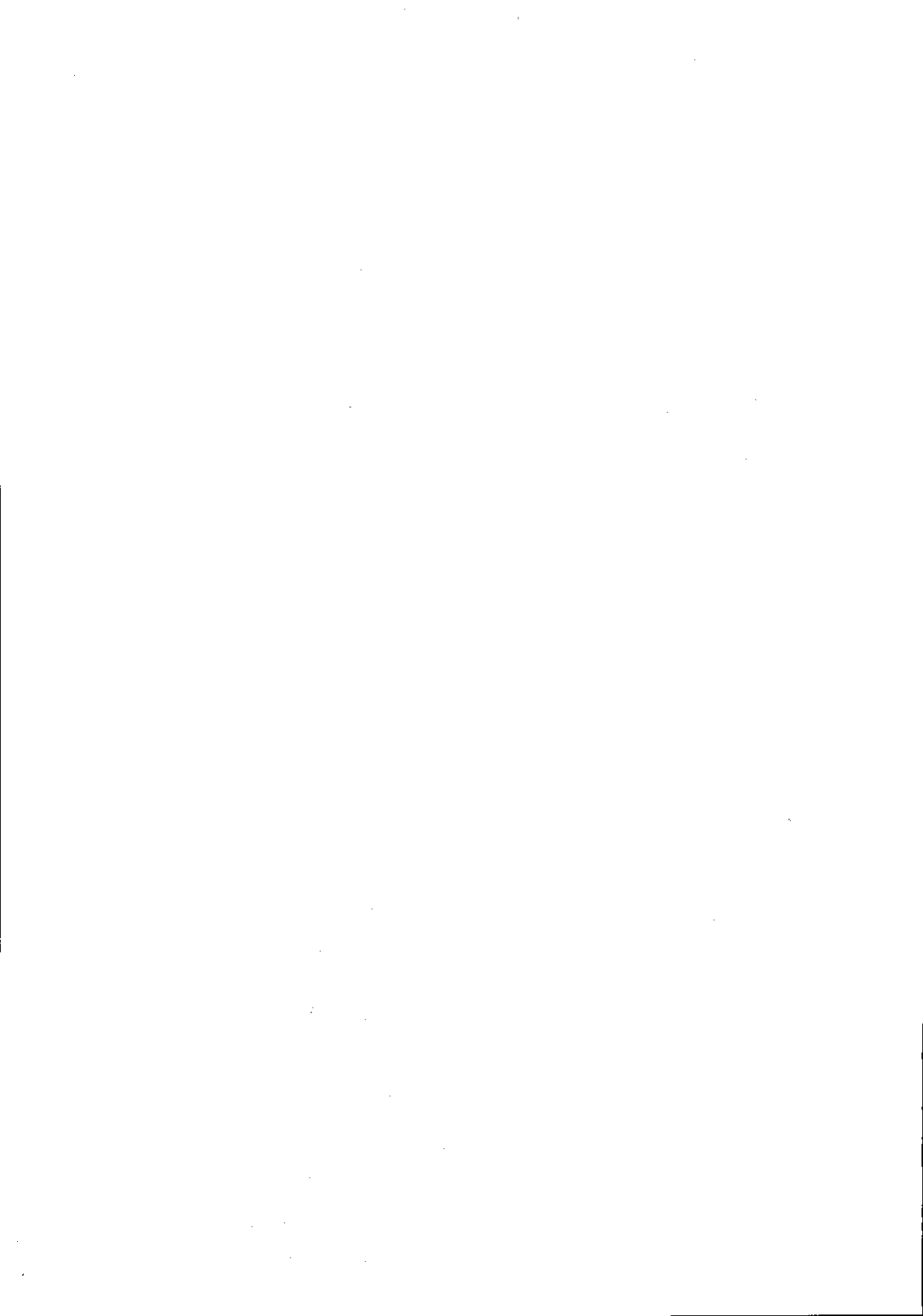
I redegørelsen er der givet udtryk for, at man næppe kan vente strukturforbedringer gennemført så hurtigt og med sådanne resultater, at indkomststøtten helt vil kunne afvikles i de nærmeste år. Under landbrugets nuværende, forbedrede indtjeningsforhold skulle der dog være mulighed for at inddrage en betydelig del af den direkte indkomststøtte til anvendelse til formål, der aktivt fremmer strukturtilpasningen. Der er i redegørelsen peget på forskellige muligheder i denne henseende, hvoraf navnlig skal fremhæves en væsentlig forøgelse af støtten til fremskyndelse af mejerirationaliseringen og til uddannelse og forskning samt støtte til finansiering af investeringer, der knytter sig direkte til gennemførelse af strukturforbedringer.

København, maj 1964.

Søren Gammelgård

Erik Hoffmeyer

Carl Iversen
Formand



STRUKTURPROBLEMER I DANSK LANDBRUG

INDHOLDSFORTEGNELSE

I. <i>Indledning</i>	9
II. <i>Baggrunden for strukturproblemerne.</i>	
2- 4: Generelle udviklingstendenser i vesteuropæisk landbrug	10
5- 7: Udviklingen i eksportmulighederne for danske landbrugsvarer	11
8-11: De produktionstekniske forhold	14
12: Afvandringens betydning for strukturtilpasningen	17
III. <i>Landbrugspolitikken og strukturtilpasningen.</i>	
13: Indledende bemærkninger	19
14-15: Jordlovgivningen	19
16-20: Støtteforanstaltninger, prisordninger m. v.	24
Bilag 1: Bemærkninger vedrørende landbrugets nettovalutaindtjening set i relation til strukturproblemerne	29
Bilag 2: Oversigt over de siden 1958 gennemførte foranstaltninger til støtte for landbruget	33



I. INDLEDNING

1. Til de senere års mest diskuterede økonomiske problemer i Danmark hører spørgsmålet om den fremtidige strukturudvikling i landbruget, hvorved navnlig tænkes på udviklingen i antallet af landejendomme, i disses størrelsesfordeling samt i produktionens tilrettelæggelse. Den betydelige interesse for disse spørgsmål skyldes, at landbruget – efter gennem en meget lang årrække at have været præget af en relativt stabil ejendoms- og produktionsstruktur – er blevet stillet over for store tilpasningsproblemer, hvis løsning vil være af væsentlig betydning ikke blot for udviklingen i landbrugets indtjeningsforhold, men også for produktionsudviklingen i de øvrige erhverv og dermed for velstandsstigningen i samfundet som helhed.

Strukturproblemerne har været drøftet på en række møder i Det økonomiske Råd med særligt henblik på spørgsmålet om, hvorledes landbrugspolitikken mest hensigtsmæssigt kan tilrettelægges under de ændrede økonomiske vilkår. I rådets møder har deltaget en række særligt indbudte repræsentanter for myndigheder og organisationer. Efter de stedfundne drøftelser ønsker formandskabet at fremlægge nærværende redegørelse for strukturproblemerne. Ved redegørelsens udarbejdelse har man, foruden på de synspunkter, der er fremsat under rådets drøftelser, støttet sig på betragtninger og materiale, som er fremkommet under forhandlinger mellem Det økonomiske Råds sekretariat og landbo- og husmandsforeningernes sekretariater, Det landøkonomiske Driftsbureau og Landbrugets Realkreditfond. Som forudsat i lov om økonomisk samordning afgives redegørelsen imidlertid alene på formandskabets ansvar.

I et bilag til redegørelsen er behandlet de mulige valutariske konsekvenser af en fortsat forskydning i erhvervsstrukturen fra landbrug til byerhverv. Dette spørgsmål har været stærkt fremme i debatten om strukturproblemerne, idet det er gjort gældende, at det ud fra valutariske hensyn må være samfundsmæssigt nødvendigt at opretholde den størst mulige landbrugsekspert, og at dette i sig selv begrunder en støtte til landbrugserhvervet og en fastholdelse, så vidt det er muligt, af den nuværende struktur. Det fremgår af bilaget, at et erhvervs nettovalutaindtjening ikke i almindelighed kan tillægges en sådan samfundsøkonomisk betydning, at den bør indgå i vurderingen af, om en strukturændring bør finde sted.

Som bilag til redegørelsen er endvidere udarbejdet en oversigt over de i de senere år ved lovgivning gennemførte foranstaltninger til støtte for landbrugets indtjening. Til disse foranstaltninger knytter sig den af mejeribrugget gennemførte frivillige hjemmemarkedsprisorndning for mejeriprodukter.

II. BAGGRUNDEN FOR STRUKTURPROBLEMERNE

Generelle udviklingstendenser i vesteuropæisk landbrug.

2. Inden for landbrugserhvervet har der i de vestlige lande ikke mindst i årene efter den anden verdenskrig fundet en meget betydelig produktivitetsforbedring sted. Denne stigning, som kan konstateres såvel inden for den vegetabiliske som inden for den animalske produktion, og som herhjemme er resulteret i en fordobling af produktionsmængden pr. helårsarbejder siden 1950, er det samlede resultat af en række faktorer. Fremgangen kan vel i første række henføres til den omfattende mekanisering, men er i øvrigt fremkommet gennem driftsforbedringer på forskellige felter såsom bedre jordbehandling, øget anvendelse af kunstgødning, nye plan-teskyttelsesmidler, mere ydedygtige plantesoorter og i husdyrbruget ved bedre besætninger og højere fodringseffektivitet.

Den nævnte forøgelse af produktionsmulighederne er imidlertid ikke fulgt af en tilsvarende stigning i levnedsmiddelefterspørgslen, idet forbrugsekspansionen under den stigende velstand i højere grad har rettet sig mod andre varer og tjenester. Med en stigning i efterspørgslen, der stort set kun har svaret til befolkningstilvæksten, har den stærkere produktionsstigning ført til et pres i nedadgående retning på priserne for landbrugsvarer og til en stagnation i landbrugs indkomster.

Denne udvikling har nødvendiggjort en tilpasning af landbrugsproduktionen, bestående såvel i en formindskelse af den samlede indsats af produktive ressourcer som i en samtidig forskydning i forholdet mellem de anvendte ressourcer – jord, kapital og arbejde. Tilpasningen må først og fremmest indebære en reduktion af den andel af befolkningen i de vesteuropæiske lande, der er beskæftiget ved den primære produktion af landbrugsprodukter. En tilpasning i denne retning vil være forudsætningen for, at der kan opnås en sådan balance mellem priser og omkostninger, at de i landbruget beskæftigede opnår indkomster på linie med beskæftigede i andre erhverv. Tilpasningen er i gang i alle de vesteuropæiske lande, men forhales i nogen grad gennem den førte støttepolitik for landbruget.

3. I de enkelte vesteuropæiske lande såvel som i U.S.A. har man – navnlig siden verdenskrigen i trediverne, men for nogle landes vedkommende meget længere tilbage i tiden – ud fra forskellige økonomisk-politiske synspunkter ført en politik til støtte for de nationale landbrug. De fleste af landene har ligeledes indtil årene efter den anden verdenskrig haft en omfattende industribeskyttelse, men medens

denne side har været under afvikling, er støtteforanstaltningerne til landbruget snarest blevet forstærkede. Siden slutningen af 50'erne er der inden for fællesmarkedet søgt etableret overstatslige landbrugsordninger for medlemslandene, byggende på udtalte selvforsyningsbestræbelser for fællesmarkedet som helhed.

For Danmark som storeksporthør af landbrugsvarer bevirker de udenlandske støtteforanstaltninger, at vi ikke blot skal deltage i den almindelige tilpasningsproces, som beskrevet ovenfor, men er stillet over for forøgede krav om tilpasning af landbrugsproduktionen som følge af den gennem beskyttelsespolitikken fremkaldte forringelse af afsætningsvilkårene på vore hovedmarkeder.

Disse forhold har ført til en forcering af den bedriftsrationalisering og den omlægning af driftsformerne, som den tekniske og landbrugsvidenskabelige udvikling i sig selv ville have fremkaldt i retning af mekanisering og produktionsforenkling (specialisering) i den enkelte bedrift. Under denne udvikling har det oplysningsarbejde, som udføres af landbrugsorganisationer, landbrugskonsulenter og landbrugsskoler, fået stedse større betydning.

Udviklingen i landbrugets indtjeningsforhold og den samtidige ekspansion i byerhvervene har, som det måtte ventes, ført til en afvandring fra landbruget. Denne overflytning, som er et væsentligt led i tilpasningsprocessen, har imidlertid helt overvejende været koncentreret om den fremmede medhjælp, medens antallet af selvstændige landbrugere kun har vist et mindre fald. Nedgangen i medhjælpsstyrken har til gengæld fundet sted i så hurtigt tempo og været så omfattende, at det kan forudses, at der fremover ikke vil være afløserne for hele det nuværende antal selvstændige landbrugere. I stedet for blot at være et led i tilpasningen til de ændrede produktions- og markedsvilkår, er afvandringen herved blevet en faktor, der i sig selv vil nødvendiggøre en ændring af ejendomsstrukturen i landbruget.

4. Som det vil fremgå af det anførte, er de foreliggende problemer knyttet til forløbet af tilpasningsprocessen såvel i udlandet som herhjemme. I de følgende afsnit vil de tre spørgsmål: a) de fremtidige muligheder for den danske landbrugs-eksport, b) den tekniske udviklings betydning for driftsform og ejendomsstruktur samt c) afvandringen (rekrutteringsmulighederne) blive gjort til genstand for nærmere omtale med henblik på en vurdering såvel af tilpasningsproblemets størrelse for dansk landbrug som af tilpasningsprocessens karakter.

Udviklingen i eksportmulighederne for danske landbrugsvarer.

5. Vilkårene for den danske landbrugseksport er siden midten af 1950'erne i stigende grad blevet vanskeliggjort gennem aftagerlandenes støtteforanstaltninger for de indenlandske producenter.

I fællesmarkedslandene såvel som i Sverige, Norge, Schweiz, Østrig med flere lande har tyngdepunktet i støtteforanstaltningerne ligget i told, variable importafgifter og direkte importrestriktioner, som har begrænset konkurrencen udefra.

I mange tilfælde har beskyttelsen mod udenlandsk konkurrence haft en sådan udformning, at import kun kunne finde sted i det omfang, forbruget ikke kunne dækkes ved det pågældende lands egen produktion. Fællesmarkedsordningerne med slusepriser og variable importafgifter vil, efterhånden som afgifterne i fællesmarkedslandenes indbyrdes samhandel afvikles, kunne medføre, at leverancer fra tredielande ikke kan finde sted, før alle producenter i fællesmarkedet har afsat deres produktion enten i hjemlandet eller til andre lande inden for fællesmarkedet.

I Storbritannien har importen, bortset fra en vis toldbeskyttelse, tidligere kunnet foregå uhindret, men prisdannelsen på det engelske marked har dels været præget af den produktionsudvidelse, som den meget omfattende kontantstøtte til engelsk landbrug har givet anledning til, dels af, at landbrugene i andre lande med statsstøtte til ulempe for de traditionelle leverandørlande har søgt afsætning på det britiske marked for deres af beskyttelsesforanstaltninger og prisordninger fremkaldte overskudsproduktion. Den engelske landbrugspolitik synes imidlertid nu at være under omlægning, hvad der bl. a. er kommet til udtryk gennem de internationale markedsdelingsaftaler, der er blevet truffet vedrørende smør- og baconmarkedet i Storbritannien. Herved indføres visse mængdemæssige begrænsninger for den danske landbrugseksport, men til gengæld rummer disse aftaler en vis garanti mod kunstigt lave priser på det engelske marked i fremtiden. Baconaftalen sikrer tillige Danmark andel i et forventeligt voksende engelsk forbrug.

6. En vurdering af de fremtidige eksportmuligheder for danske landbrugsprodukter må i øvrigt selv på kort sigt indeholde mange usikkerhedsmomenter.

Ikke mindst med hensyn til landbrugsvarer har afsætningsvilkårene ofte udviklet sig anderledes end ventet. Det er således kendt, at udviklingen i 1963 på væsentlige punkter har formet sig anderledes end forudsat i en række både danske og udenlandske prognoser, hvorefter bl. a. fællesmarkedets landbrugsordninger for svin, fjerkræ og æg samt tendenser til overfyldning af smørmarkedet måtte frygtes at medføre forstærkede afsætningsvanskeligheder for dansk landbrugseksport. Dette har kun holdt stik for æg og – i mindre udtalt grad – for fjerkræ, medens dansk landbrug i øvrigt i 1963 har oplevet en overraskende eksportkonjunktur. Det er på denne baggrund åbenbart, at der må tages stærke forbehold over for bedømmelser af fremtidige eksportvilkår.

Til forklaring af den indtrufne eksportkonjunktur er bl. a. henvist til, at den animalske produktion i vore aftagerlande er blevet hæmmet af en dårlig høst i 1962 og den hårde vinter i 1962-63; men det er tillige muligt, at den hidtidige stigningstakt i nogle landes produktion er blevet mindsket som følge af en forholdsmæssigt endnu kraftigere afvandring fra landbruget end her i landet. Dette synes således at have været tilfældet i Tyskland. Reduktionen af landbrugets arbejdskraft vil i alle tilfælde lægge en dæmper på produktionen af mejeriprodukter og okse- og kalvekød, idet kvægholdet er den mest arbejdskrævende driftsgren.

I det omfang, afvandringen er en medvirkende årsag til den øjeblikkelige

eksportsituation, må udsigterne for landbrugseksporten til fællesmarkedet bedømmes noget lysere, end man tidligere har forventet i betragtning af landbrugsordningernes stigende forskelsbehandling.

Det må imidlertid erindres, at den danske eksport af landbrugsvarer til fællesmarkedet kun udgør en beskedent andel af områdets samlede forsyning, således at selv en ringe ændring i forholdet mellem fællesmarkedslandenes produktion og konsum kan udløse betydelige forskydninger i afsætningsvilkårene for den danske eksport. I 1963 har der været en beskedent nedgang i fællesmarkedets selvforsyningsgrad, som bortset fra fjerkræ og æg har opvejet de skadelige virkninger for dansk eksport af den særlige fællesmarkedsbeskyttelse; omvendt kan eksportmulighederne for danske landbrugsprodukter hurtigt blive kraftigt indsnævrede ved en forskydning i modsat retning i forholdet mellem produktion og konsum i fællesmarkedet. Medens en hastig udvidelse af fællesmarkedets kødproduktion vanskeligt kan tænkes, er der større muligheder for en kraftig vækst i flæskeproduktionen, således at det navnlig må forekomme usikkert, hvor længe de nuværende gunstige flæskepriser vil kunne opretholdes.

7. Ved et forsøg på en vurdering af afsætningsforholdene på længere sigt må der tages endnu stærkere forbehold med hensyn til vurderingens usikkerhed. Dette gælder dog ikke i så høj grad forbrugsudviklingen som spørgsmålet om, hvorledes produktionen i vore hovedaftagerlande vil udvikle sig over en længere årrække, og hvordan udfaldet vil blive af bestræbelserne på at nedbryde den nuværende markedsopdeling i Europa.

Hvad angår forbrugsudviklingen for fødevarer er der næppe megen tvivl om, at stigningstakten fortsat vil være væsentligt lavere end for varige forbrugsgoder, andre industrivarer, tjenesteydelser m. v. Der må dog regnes med en noget forskellig udvikling for de forskellige grupper af landbrugsprodukter, og det er en almindelig vurdering, at efterspørgslen efter okse- og kalvekød samt fjerkrækød vil udvikle sig noget gunstigere end for smør og flæsk. Endvidere må det antages, at efterspørgslen efter mere forarbejdede landbrugsvarer som f. eks. konserves vil vokse stærkere end efterspørgslen efter de traditionelle landbrugsprodukter.

Med hensyn til den fremtidige produktionsudvikling gør to modsat rettede tendenser sig gældende. På den ene side må man regne med, at der foreligger muligheder for en betydelig stigning i produktiviteten inden for vesteuropæisk landbrug. På den anden side må det afhænge af tempoet i den fortsatte afvandring, i hvilket omfang denne produktivetsreserve vil omsætte sig i forøget produktion. Her må der igen regnes med en forskellig udvikling for forskellige grupper af landbrugsprodukter. Produktionen af flæsk, fjerkrækød og æg lader sig forholdsvis let »industrialisere« og er derfor ikke så følsom for afvandringen. I modsætning hertil er kvægholdet – særlig malkekvægholdet – stærkt arbejdskrævende, hvorfor produktionen af kød og mælk i højere grad vil blive påvirket af tempoet i arbejdskraftens overgang til byerhvervene.

Tempoet i afvandringen fra landbrugserhvervet vil i høj grad være bestemt af styrken i den industrielle ekspansion. Afsvækkes den økonomiske vækst i Vesteuropa, må man regne med en forsinkelse af tilpasningsprocessen til skade for dansk landbrugseksport.

Om udsigterne for en løsning af de europæiske markedsproblemer er det ikke muligt at udtale sig i øjeblikket. Som følge af de udtalte selvforsyningsbestrebelse i fællesmarkedet og faren for en overskudsproduktion, i første række af æg, men måske også af flæsk og mejeriprodukter, må det – hvis markedsproblemerne forbliver uløst igennem en længere periode – forudses, at de øjeblikkelige relativt gunstige afsætningsvilkår for andre varer end æg og fjerkræ på ny undergår en forringelse, som vil forstærke behovet for en strukturtilpasning i dansk landbrug.

I tilfælde af en for dansk landbrug gunstig udvikling i markedsspørgsmålet – en løsning, hvorved Danmark sammen med Storbritannien og andre E.F.T.A.-lande under den ene eller den anden form tilknyttes Det europæiske økonomiske Fællesskab – er det vanskeligere at vurdere, hvor stærkt et pres for strukturændringer der vil udgå fra afsætningssiden. Ved en fortsættelse af den prispolitik, som nu føres i fællesmarkedsløst, kan man dog ikke se bort fra, at det på nogle områder kan blive nødvendigt at gennemføre en produktionsregulering, således at det er tvivlsomt, om dansk landbrug selv i et udvidet fællesmarked får mulighed for fuldt ud at udnytte sin konkurrenceevne på kvalitet og pris.

Til de mange usikre træk i billedet af de fremtidige afsætningsvilkår for danske landbrugsprodukter hører endelig udfaldet af de igangværende GATT-forhandlinger om toldnedsættelser m. v. (Kennedy-runden), mulighederne for en udvidelse af eksporten til Øst-landene samt de i øjeblikket uvisse muligheder for gennem fødevarer-hjælpeprogrammer under FN/FAO at skabe en ikke kommerciel eksport til udviklingslandene.

Sammenfattende kan det om de fremtidige afsætningsvilkår for dansk landbrugs eksport siges, at der gør sig så mange og store usikkerhedsmomenter gældende, at det ikke er muligt at bedømme styrken i det pres for strukturtilpasning, der fremover vil udgå fra afsætningssiden. Som det skal omtales i de nærmest følgende afsnit, tilsiger imidlertid både den teknisk-økonomiske udvikling og nedgangen i landbrugets arbejdskraftforsyning en ændring af den hidtidige produktions- og ejendomsstruktur.

De produktionstekniske forhold.

8. Antallet af landbrug har siden den anden verdenskrig været fortsat faldende – fra 208.000 i 1946 til 192.000 i 1962. Tallet skal formentlig yderligere reduceres med 20-25.000 for at få et udtryk for, hvor mange ejendomme der i øjeblikket reelt udgør selvstændige brugsenheder, eftersom et antal brug i den mellemliggende tid er overgået til samdrift med andre ejendomme, og det samtidig er blevet ret almindeligt, at ejere af helt små brug har arbejde uden for landbruget og driver deres ejendomme som deltidsbrug.

Selv om der således er en udvikling i gang i retning af ændring i ejendomsstrukturen, har den tekniske udvikling hidtil i det store og hele ladet landbrugets ejendomsstruktur upåvirket, idet rationaliseringen inden for landbruget helt overvejende har haft karakter af en rationalisering af arbejdet i de enkelte bedrifter. Med de voksende investeringskrav, som følger bl. a. af den tekniske udvikling, bliver en rimelig udnyttelsesgrad for investeringer i materiel og bygninger imidlertid af stedse større betydning for de økonomiske resultater, der kan opnås. Da samtidig både den maskintekniske og den bygningstekniske udvikling går i retning af voksende enheder,¹ vil mulighederne for en fortsat nedbringelse af produktionsomkostningerne gennem rationalisering og mekanisering inden for det enkelte brug blive afhængige af, at der skabes forudsætninger for den nødvendige forøgelse af den enkelte bedrifts omsætning. Hvis landbruget som helhed kun har begrænsede muligheder for at udvide sin afsætning, må en sådan størrelsesrationalisering føre til en kraftigere reduktion af det samlede antal landbrugsbedrifter end ellers påkrævet.

I et vist omfang har man gennem maskinstationer og andre former for fællesmekanisering kunnet drage fordel af den tekniske udvikling inden for den hidtidige landbrugsstruktur. Bortset herfra består der imidlertid som lige nævnt en nær sammenhæng mellem fortsat bedriftsrationalisering og en strukturrationalisering, hvorved der sker en udbygning af den gennemsnitlige bedriftsstørrelse.

Almindeligvis bedømmes bedriftsstørrelsen i landbruget ud fra arealtilligendet og jordens bonitet, og det skal derfor fremhæves, at der her er tænkt på den samlede indsats af jord og kapital som mål for bedriftens størrelse. En ejendoms omsætning kan i nogle henseender siges at give udtryk herfor.

Her i landet har den gennemsnitlige omsætning pr. ejendom i de senere år ligget omkring 40-50.000 kr. om året. Omend dette gennemsnit dækker over betydelige variationer, er der næppe tvivl om, at landbruget hidtil har været karakteriseret ved forholdsvis beskedne omsætningstal for den enkelte ejendom, og en væsentlig forøgelse heraf må efter det foran anførte være en forudsætning for, at der kan drages fuld nytte af nye tekniske fremskridt. Det skal i denne forbindelse anføres, at en svensk undersøgelse viser, at der kræves en mindsteomsætning på 100.000-150.000 sv.kr. som forudsætning for opnåelse af rentabel drift, når arbejdsindsatsen tænkes aflønnet på linie med industriarbejdere, og den investerede kapital opgøres efter aktuelle anskaffelsespriser.²

9. I forbindelse med omtalen af ændringerne i produktionsteknikken skal der endelig peges på, at de senere års omfattende maskininvesteringer i landbruget

1. Se f. eks. *Sigurd Pedersen*: »Landbruget i dag og i morgen«, Kbhvn. 1963, p. 62 ff, og »Driftsøkonomiske undersøgelser vedrørende malkekvægholdet«, rapport nr. 1 fra landbrugsorganisationernes udvalg for teknisk-økonomiske undersøgelser, Kbhvn. 1963, kap. 1-2.

2. »Det svenska lantbrukets effektiviseringsvägar«, S.O.U. 1963, p. 148 ff og p. 196.

ikke blot er foretaget som følge af fremkomsten af nye tekniske hjælpemidler, men for en stor del er gennemført som følge af, at lønstigningerne har gjort det fordelagtigt at erstatte arbejdskraft med kapital. Det synes væsentligt at hæfte sig ved dette forhold, fordi man ved opretholdelse af den fulde beskæftigelse og stærke økonomiske vækst må regne med, at udviklingen fremdeles vil gå i retning af en relativ fordyrelse af arbejdskraften sammenlignet med kapital og landbrugsjord. Skal landbruget undgå efterslæbning i indkomstudviklingen, er det derfor også fremover nødvendigt, at arbejdskraftanvendelsen mindskes i forhold til anvendelsen af kapital og landbrugsjord, d. v. s. at der må ske en udbygning af den enkelte bedrift med hensyn til jordtilliggende og/eller kapitalapparat.

10. Om mulighederne for omkostningsbesparelser ved stordrift skal anføres følgende:

Med hensyn til malkekvægholdet foreligger der en ret indgående undersøgelse af spørgsmålet om stordriftsfordele i den foran nævnte rapport fra landbrugsorganisationernes udvalg for teknisk-økonomiske undersøgelser. Undersøgelsen viser, at med den nuværende bygnings- og maskinteknik må det økonomiske resultat af kohold i nyanlæg forventes at være stigende med voksende besætningsstørrelse op til ca. 40 køer, medens der for besætninger over denne størrelse ikke opnås yderligere besparelser i arbejdsforbrug og kun en beskedent yderligere nedgang i anlægsudgifterne pr. ko.

Tilsvarende undersøgelser er under udarbejdelse for svine- og fjerkræholdet. Besparelserne i anlægsomkostninger og arbejdsforbrug pr. produceret enhed ved produktion i stor skala menes her at være mere udtalte end i kvægholdet. Da fodringsomkostningerne i disse produktioner er den dominerende omkostningspost, er det imidlertid navnlig fodringseffektiviteten, der er afgørende for rentabiliteten, hvilket i reglen sætter en grænse for de stordriftsfordele, der kan opnås også i disse driftsgrene.

Markbruget – særlig kornproduktion – antages at være det område, hvor stordriftsfordelene – ved den bedre udnyttelse af materiellet – slår stærkest igennem. Der er dog også her en grænse for stordriftsfordelene, som bl. a. sættes af, at der ikke er afgørende fordele ved at anvende flere enheder af samme maskine på den enkelte ejendom.

Selv om man ud fra de foran givne oplysninger om »størrelsesøkonomien« i malkekvægholdet må komme til den opfattelse, at en betydelig forøgelse af den i øjeblikket fremherskende besætningsstørrelse i dansk landbrug vil være nødvendig for at muliggøre en rationel udnyttelse af de foreliggende tekniske hjælpemidler, synes der efter alt foreliggende ikke at være udtalte fordele ved produktion i meget stor skala inden for landbruget. På linie hermed udtales det i den foran omtalte svenske rapport, at de i Sverige foretagne undersøgelser ikke giver grundlag for at antage, at meget store bedrifter skulle give væsentlig bedre økonomiske resultater end det rationelle familiebrug.

11. Mulighederne for i den enkelte bedrift at nå op på den mindsteproduktion, som rationel teknik i dag forudsætter, er nært sammenhængende med mulighederne for at gennemføre en driftsforenkling.

Alsidig drift har hidtil været det karakteristiske for dansk landbrug, og der kan peges på en række produktionstekniske årsager hertil, såsom grovfoderproduktionens betydning i sædskiftet, de begrænsede muligheder for omsætning af grovfoderprodukterne landbrugsbedrifterne imellem og den udligning af arbejdsforbruget året igennem, som opnås i det alsidigt producerende brug. Endvidere må nævnes den større økonomiske risiko, der følger med specialiseret drift, og som er knyttet såvel til variationer i salgspriserne som til variationer i produktionsmængderne på grund af svingende høstudbytte, besætnings sygdom m. m.

På trods af disse forhold har der gennem nogle år været en udvikling igang i retning af en forenkling af driftsformen. Dette har navnlig været tilfældet inden for de små og de helt store bedriftsstørrelser. Med henblik på at gøre det muligt for den enkelte bedrift at nå op på den nødvendige mindsteproduktion og at udnytte eventuelle størrelsesfordele herudover må det være vigtigt, at denne udviklingslinje videreføres.

Adskillelsen af produktioner, der hidtil kun har været mulige i samproduktion, er bl. a. blevet muliggjort ved dyrkning af nye afgrøder som f. eks. raps, der på de kvægløse brug har kunnet erstatte grovfoderproduktionen i sædskiftet. I øvrigt arbejdes der for tiden med udviklingen af metoder til kunsttørring af grovfoder, hvorved dette gøres til en salgsvare, som muligvis samtidig i et vist omfang vil kunne erstatte kraftfoder i foderblandinger. Giver disse undersøgelser positivt resultat, er der herigennem åbnet nye veje for en yderligere arbejdsdeling bedrifterne imellem. Det må dog stadig erindres, at hensynet til en udligning af arbejdsforbruget året igennem på den enkelte bedrift vejer så stærkt til, at der næppe i almindelighed vil blive tale om en vidtdreven specialisering af produktionen på de enkelte bedrifter.

Afvandringens betydning for strukturtilpasningen.

12. Den stærkt mindskede tilgang af unge til landbrugserhvervet og den forøgede bortvandring af landbrugsmedhjælpere vil i de kommende år have til følge, at der ikke vil være afløserne for hele det nuværende antal selvstændige brugere. Dette forhold vil umiddelbart gøre en tilpasning af ejendomsstrukturen påkrævet.

Den samlede arbejdsstyrke i landbruget inklusive brugerne og deres familie er siden anden verdenskrig næsten blevet halveret. Antallet af medhjælpere er reduceret med over to trediedele, hvorimod antallet af selvstændige kun er gået tilbage med 10-15 %. Der er således tale om en udpræget forskel i afvandringen inden for forskellige aldersgrupper – som udtryk for, at de unge har foregrebet udviklingen – og dette forhold bevirker, at andre led i strukturtilpasningen i de kommende år må forceres frem for at skabe balance mellem ejendomsstruktur og bemandingsmuligheder.

Den hidtidige landbrugsstruktur har bl. a. været betinget af en stor landbrugsbefolkning, der bevirkede, at generations- og ejerskiftet i landbruget foregik under pres af et betydeligt befolkningsoverskud, som under de givne erhvervsvilkår skulle finde beskæftigelse i landbruget. Dette var ligeledes et hovedmotiv bag oprettelsen af nye brug i henhold til udstykningslovgivningen. Udviklingen efter den anden verdenskrig har afgørende ændret disse forudsætninger. Blandt andet i kraft af en forlængelse af brugertiden for de nuværende ejere og den allerede stedfundne nedgang i antallet af ejendomme, har der dog indtil nu kunnet opretholdes ontrentlig balance i generationsskiftet, d. v. s. mellem antallet af landbrugere, der årligt lægger op eller dør, og antallet af landbrugsuddannede afløsere for disse. Det lave medhjælperantal, man nu er kommet ned på, og den forhøjelse af gennemsnitsalderen for de nuværende indehavere, der er sket gennem de senere år, bevirker imidlertid, at det fremover vil støde på stigende vanskeligheder at løse landbrugets generationsskifteproblem.

Der kan opstilles forskellige skøn over den tilbagegang i antallet af selvstændige landmænd og landbrug, som reduktionen i antallet af landbrugsmedhjælpere efterhånden vil medføre, afhængigt af de forudsætninger, der bygges på bl. a. med hensyn til gennemsnitlig brugertid, den fremtidige tilgang til erhvervet og den del heraf, der ønsker at blive selvstændige landmænd.¹ Her skal kun til belysning af størrelsesordenen af generationsskifteproblemet nævnes, at yderpunkterne for det årlige antal bemandingsmuligheder (rekrutteringsgrundlaget) ifølge beregningerne ligger omkring henholdsvis ca. 2.000 og ca. 3.500, hvilket med en gennemsnitlig brugertid på 35 år svarer til henholdsvis ca. 70.000 og ca. 120.000 landbrugs-ejendomme. Selv ud fra en optimistisk bedømmelse af bemandingsmulighederne når man således til, at der må ske en kraftig reduktion af det nuværende antal selvstændigt drevne ejendomme.

Det må understreges, at begge de beregninger, der her er nævnt som yderpunkter, har som forudsætning, at der sker en stabilisering af medhjælperantallet omkring det nuværende niveau. Fortsætter afvandringen af medhjælpere fra landbruget i samme forstærkede takt som i de senere år, vil en drastisk og måske på langt sigt uønsket strukturændring hurtigt tvinge sig igennem i forbindelse med prisfald på landejendomme. Også ud fra det synspunkt, at det må være af betydning at forhindre, at udviklingen på dette punkt løber for langt, må der derfor lægges vægt på, at staten gennem den førte landbrugspolitik medvirker til at fremme udviklingen henimod rationelle brugsenheder og derigennem til, at landbruget kan konkurrere med byerhvervene om den unge arbejdskraft.

1. Der henvises navnlig til følgende kilder: *Holger Gad*: »Landbrugsbefolkningens tilpasning til erhvervets ændrede vilkår«. - Tidsskrift for landøkonomi nr. 3, 1963. - *Erik Krogsrup*: »Struktur- og finansieringsproblemer i dansk landbrug«. - Tolvmandsbladet nr. 8, 1963. - *K. K. Skovgård*: »Ændringer i landbrugets struktur«. - Dansk Landbrug, nr. 12, 1962.

III. LANDBRUGSPOLITIKKEN OG STRUKTURTILPASNINGEN

Indledende bemærkninger.

13. Det fremgår af det foran anførte, at der ikke kan peges på nogen bestemt arealstørrelse eller en bestemt driftsform som den mest hensigtsmæssige under de fremtidige produktions- og afsætningsforhold. Efter alt foreliggende må man også fremover regne med en stærkt differentieret ejendomsstruktur. Der er imidlertid ikke tvivl om, at der må ske en forøgelse af den gennemsnitlige arealstørrelse, ligesom der må finde en forøgelse sted af den typiske besætningstørrelse og som hovedregel tillige en forenkling af driftsformen på den enkelte bedrift.

Det følger heraf, at spørgsmålet om strukturtilpasning ikke alene er et spørgsmål om nedlæggelse og sammenlægning af arealmæssigt små brug, men at problemet også i høj grad vedrører de mellemstore bedrifter, d. v. s. de typiske bønderbrug. I arbejdsmæssig henseende kan det være disse brug, der tidligere har været drevet som to- eller tremandsbedrifter, men under de nuværende forhold i stort omfang må drives uden fremmed medhjælp, som er stillet over for de største tilpasningsproblemer.

I en markedsøkonomi som den danske foregår strukturtilpasningen på frivillig basis. Det afgørende bliver derfor den enkeltes skøn over, hvilken brugsstørrelse og driftsform han finder mest fordelagtig. Det offentlige mulighed for at påvirke strukturtilpasningen ligger først og fremmest i jordlovgivningens udformning og i statslige støtteforanstaltninger, hjemmemarkedsprisordninger m. v.

I de følgende afsnit undersøges først jordlovgivningens og dernæst støttepolitikens indflydelse på strukturtilpasningens omfang og hastighed.

I videre forstand kan også statens støtte til uddannelse og forskning siges at høre med til strukturpolitikken. Det samme gælder egnsudvikling og landsplanlægning, hvorigennem der øves indflydelse på landbrugernes muligheder for overgang til andet erhverv.

Jordlovgivningen.

14. Med henblik på at sikre opretholdelsen af et stort antal selvstændige familiebrug har der langt tilbage i tiden i landbrugslovgivningen været fastsat begrænsninger i dispositionsretten over landbrugsejendomme samtidig med, at udstykningslovgivningen – også ud fra beskæftigelsesmæssige hensyn – har sigtet på fremskaffelse af jord til oprettelse af nye, selvstændige brug og til supplerung af

bestående, mindre brug. De ændrede økonomiske vilkår har medført, at udstykningen af jord til nye brug i en årrække har været så godt som standset, og samtidig er der i 1962 og 1963 gennemført lempelser af de bestående strukturestriktioner derved, at der er skabt øgede muligheder for sammenlægning af landbrugsejendomme og adgang til samdrift, d. v. s. at flere ejendomme drives af den samme landmand, uden at de i ejendomsretlig henseende behøver at udgøre en enhed.

Uanset de således gennemførte ændringer sætter jordlovgivningen fremdeles ret snævre grænser for den frie strukturtilpasning. Den vigtigste begrænsning i den frie dispositionsret udgøres af den såkaldte *landbrugsforpligtelse*, d. v. s. en forpligtelse til at opretholde en bestående landejendom som selvstændigt brug, medmindre der af landbrugsministeriet meddeles tilladelse til anden anvendelse. Bestemmelserne herom er indeholdt i *lov om landbrugsejendomme (landbrugsloven)* af 1949 med senere ændringer.

Bestemmelserne omfatter enhver landejendom med et jordtilliggende af mindst 1 ha og en jordværdi ved 10. almindelige vurdering i 1950 – det såkaldte grundbeløb – på mindst 2.000 kr.

Bortset fra, at der kunne dispenseres fra landbrugsforpligtelsen – forbudet mod nedlæggelse – med henblik på overgang til anden anvendelse og i meget begrænset omfang med henblik på sammenlægning, var forpligtelsen indtil 1962 ubetinget. Efter indstilling fra landbokommissionen af 1960 gennemførtes imidlertid ved lov nr. 219 af 16. juni 1962 den ændring, at ejere af ejendomme under 5 ha af bedste jord har *ret til at nedlægge* disse, dersom jorden *sammenlægges* med ejendomme, som ikke herved kommer op over 12 ha af bedste jord. Det er dog en betingelse, at de pågældende arealer er bekvemt beliggende for samlet drift. Om denne betingelse er opfyldt, afgøres af landbrugsministeriet efter forudgående høring af vedkommende kommunalbestyrelse og af statens jordlovsudvalg. For middelgod jord ligger grænserne for sammenlægningsretten omkring 7 og 17 ha og for dårligste jord omkring 8 og 20 ha. Teknisk er reglerne bygget op omkring en med jordboniteten varierende skala for hovedparcellers mindstestørrelse, d. v. s. regler for, hvor langt en landbrugsejendom ved udstykning kan nedbringes i jordtilliggende uden dispensation. Grænsen for den frie sammenlægningsret ligger ved $\frac{4}{5}$ hovedparcelstørrelse svarende til de lige nævnte 12 ha af bedste jord, 17 ha middelgod jord og 20 ha af dårligste jord.

Under iagttagelse af samme procedure kan der, når ikke særlige forhold taler der imod, opnås *tilladelse til sammenlægninger*, der bringer en »ny« ejendoms jordtilliggende op over den nævnte grænse. En sådan tilladelse *skal* i almindelighed meddeles, hvis den »nye« ejendom ligger i intervallet mellem $\frac{4}{5}$ og fuld hovedparcelstørrelse, jfr. landbrugslovens § 25, stk. 2. Sammenlægninger, der bringer en ejendom op over den fastsatte mindstestørrelse for hovedparceller (15 ha af bedste jord, 26 ha af dårligste jord), *kan* – jfr. § 25, stk. 3 – tillades, såfremt den fremkomne nye ejendom ikke herved kommer op over et grundbeløb (jordværdi

ved 10. alm. vurdering) på 65.000 kr. Tilladelsen kan i sidstnævnte tilfælde gøres betinget af, at der afstås tillægsjord til mindre ejendomme.

Grænsen på de 65.000 kr.'s grundbeløb danner tillige i princippet overgrænse for den størrelse, en landejendom kan bringes op på ved *tilkøb af jord* uden forbindelse med nedlægning af andre brug. Fra denne regel gælder dog forskellige undtagelsesbestemmelser. Til belysning af grænsen på 65.000 kr.'s grundværdi i 1950 kan nævnes, at kun ca. 5 % af samtlige landejendomme ved vurderingen i 1950 havde en højere grundværdi.

Da der ikke i bemyndigelsen til at tillade sammenlægninger inden for en samlet størrelse for det »nye« brug på 65.000 kr.'s grundbeløb er fastsat nogen begrænsning med hensyn til den eller de nedlagte ejendommers størrelse, afhænger virkningen af begrænsningerne i den frie sammenlægningsret helt af den *brug, der gøres af dispensationsadgangen*, herunder af, i hvor høj grad der som betingelse for at tillade sammenlægninger stilles krav om afståelse af tillægsjord til mindre ejendomme. Det er ganske vist i lovgivningen foreskrevet, at der ved afgørelsen af, om tilladelsen til sammenlægning bør meddeles, navnlig skal tages hensyn til, om der på stedet er et behov for tillægsjord til mindre ejendomme, men dispensationsadgangen er som nævnt ikke udtrykkeligt gjort betinget af, at der afstås tillægsjord.

Landbrugsloven indeholder yderligere i § 27, stk. 2, en bestemmelse, hvorefter landbrugsministeriet – eventuelt efter indhentet erklæring fra statens jordlovsudvalg – kan tillade *nedlægning* af en landbrugsejendom, når denne er uegnet til opretholdelse som selvstændigt brug, eller når andre særlige forhold taler derfor. Denne bestemmelse er endnu ikke benyttet i nævneværdigt omfang og kun, hvor der har været tale om ret forfaldne ejendomme med jord af ringe kvalitet.

Den frie adgang til sammenlægning inden for visse ret snævre arealgrænser gælder ikke for brug, der er oprettet i henhold til *statshusmandsloven* (lov om oprettelse og suppleret af mindre landbrug m. m.), eller som i øvrigt er omfattet af bestemmelserne i denne lov. Til sammenlægning af disse brug kræves der som hidtil samtykke fra landbrugsministeriet. Den administrative praksis er således også her afgørende for, hvorledes strukturtilpasning i form af sammenlægning bliver gennemført. Det er oplyst, at man følger samme retningslinier med hensyn til tilladelse af sammenlægning af statshusmandsbrug som for andre ejendomme.

I forbindelse med behandlingen af de af regeringen fremsatte jordlovsforslag af januar 1963 vedtoges en yderligere ændring af landbrugsloven, hvorved der er åbnet adgang for *samdrift* uden forudgående godkendelse i et tidsrum af indtil 8 år af to landbrugsejendomme, der er bekvemt beliggende for samlet rationel drift, på betingelse af, at begge ejendommers bygninger holdes forsvarligt vedlige og brandforsikret. Efter udløbet af en 8-års-periode kan landbrugsministeren tillade fortsat samdrift, når forholdene taler derfor. Under samme betingelser tillades samdrift af tre eller flere landejendomme, hvis samlede jordtilliggende ikke overstiger 15 ha af bedste jord eller et dertil svarende areal af ringere jord.

Indtil gennemførelsen af denne lovændring i juni 1963 bestod der et principielt forbud mod samdrift af landejendomme, men dog som for sammenlægningers vedkommende med adgang for landbrugsministeriet til at dispensere. Den vidtgående lempelse, der således er indført med hensyn til samdrift, tilsigter at skabe mulighed for en *midlertidig* løsning af landbrugets strukturproblemer, uden at der sker ændringer i selve de ejendomsretlige forhold. For statshusmandsbrug m. v. gælder der fremdeles særlige begrænsninger, således at samdrift i alle tilfælde kræver landbrugsministeriets tilladelse.

I praksis var lempelsen med hensyn til samdrift i nogen grad foruddiskonteret af landbruget derved, at et betydeligt antal landejendomme allerede forud for 1963 var overgået til samdrift med andre ejendomme.

Forud for den seneste revision indeholdt landbrugsloven tillige visse krav til driftsformen på de bestående brug, idet loven bl. a. forudsatte, at der fra den enkelte ejendoms jordtilliggende skulle ske indavling til ejendommens bygninger. Denne bestemmelse er nu ophævet.

Det skal endelig nævnes, at også andre sider af de jordpolitiske love end de foran nævnte kan påvirke mulighederne for en strukturtilpasning i landbruget. Især gælder dette reglerne om *adkomsthvervelse til landejendomme*. For personer indeholder landbrugsloven siden 1949 den begrænsning, at ingen fremtidig kan erhverve adkomst på en landejendom, hvis den pågældende, hans ægtefælle eller umyndige børn efter erhvervelsen ville være ejer af mere end to ejendomme. Loven åbner dog mulighed for, at man kan frigøre sig fra denne regel mod at overlade staten et udstykningsareal. For erhvervelse ved arv eller familieoverdragelse gælder der videregående undtagelsesbestemmelser, især for de mindre og middelstore ejendomme.

Sammenslutningers og institutioners (selskabers) adgang til at erhverve landbrugsjord er reguleret ved en særlig lov af 1957. Omend loven indeholder visse dispensationsbestemmelser, kan det kort siges, at den udelukker ejendomsbesiddelse under aktieselskabsform inden for det almindelige landbrug.

15. Ved en sammenfattende vurdering af den gældende jordlovgivning er der grund til at fremhæve, at mulighederne for en fri strukturtilpasning på anden måde end ved samdrift er ret begrænsede, men at lovgivningen på den anden side indeholder forskellige dispensationsbestemmelser, hvorfor det beror på den administrative praksis i hvor høj grad de – væsentligt ud fra andre end rent økonomiske hensyn – fastsatte indskrænkninger i dispositionsretten over landbrugsejendomme hindrer hensigtsmæssige sammenlægninger. Det er med henvisning til dispensationsbestemmelserne blevet gjort gældende, at strukturproblemet i alt væsentligt vil kunne løses inden for rammerne af den nugældende lovgivning.

Det må imidlertid erkendes, at en så vidtgående dispensationspraksis, som vil være nødvendig for at muliggøre sammenlægninger op gennem alle brugsstørrelser, reelt vil være ensbetydende med en ændring af formålet i den gældende lovgivning,

som i hovedsagen kun tager sigte på at muliggøre sammenlægninger af små ejendomme. En liberalisering af jordpolitikken kan derfor antagelig i praksis kun gennemføres ved en yderligere lempelse af bestemmelserne om nedlægning og sammenlægning i lov om landbrugsejendomme.

Imod indførelse af en vidtgående adgang til nedlægning og sammenlægning indvendes det ofte, at dette må frygtes at føre til en bl. a. af sociale grunde uønsket koncentration af jordbesiddelsen. Selv om der som foran nævnt ikke i landbruget kan påvises sådanne stordriftsfordele, at der af produktionsmæssige årsager skulle være grund til at vente en sådan udvikling, er det formentlig realistisk at regne med, at der af andre grunde kan opstå tendenser til en vis koncentration af jordbesiddelsen efter en eventuel lempelse af jordlovgivningen. Såfremt man ønsker at imødegå en sådan udvikling, kan dette imidlertid ske ved midler, der ikke som de her omhandlede bestemmelser begrænser mulighederne for oprettelse af mere rationelle brug. Man vil f. eks. kunne gennemføre en udvidelse af statens forkøbsret til landejendomme, der udbydes til salg. Efter de gældende, i statshusmandsloven indeholdte regler har staten forkøbsret til landejendomme, hvis grundbeløb (jordværdien ved 10. almindelige vurdering i 1950, jvfr. ovenfor) andrager 56.000 kr. og derover. Ved en udvidelse af forkøbsretten til også at omfatte brug under denne størrelsesgrænse kan man dels forhindre opkøb af jord, hvor formålet ikke klart er skabelse af brugsenheder, der vil være rationelle under de fremtidige teknisk-økonomiske vilkår, dels positivt medvirke til oprettelse af rationelle brugsstørrelser ved den opkøbte jords videresalg.

Det skal tilføjes, at en lempelse af adgangen til fri sammenlægning teknisk kan gennemføres ved en forhøjelse af overgrænsen for sammenlagte ejendommers størrelse, respektive af mindstestørrelsen for hovedparceller, jfr. ovenfor. Endvidere kunne man tænke sig, at grænsen for de ejendomme, der er underkastet landbrugsforpligtelse og dermed omfattet af de nuværende restriktioner, blev hævet fra de nuværende 1 ha og 2.000 kr.'s grundværdi.

I det omfang, ejendomsrestriktionerne bevares, må det formentlig være ønskeligt, at bemyndigelserne til at tillade sammenlægning administreres særlig lempeligt for ejendomme, der allerede drives i samdrift. Tilladelse til sammenlægning af samdrejvne ejendomme vil skabe mulighed for at sælge bygninger fra de pågældende ejendomme til ikke-landmænd og herved lette finansieringen af de omfattende investeringer, som må påregnes at skulle gennemføres i de kommende år til sikring af en rentabel produktion.

Som nævnt udelukker loven om sammenslutningers og institutioners adgang til at erhverve landbrugsjord i almindelighed ejendomsbesiddelse under aktieselskabsform inden for det almindelige landbrug. Herved udelukkes også den form for integrering mellem landbrugsproduktion og efterfølgende produktions- og omsætningstrin, der består i, at aktieselskaber m. v. inden for industri og handel erhverver landbrugsjord for selv at producere de varer, der omsættes i deres virksomheder. Denne såkaldt vertikale integration, der repræsenterer en vigtig side

af strukturtilpasningen, kan dog bl. a. gennemføres i form af kontraktproduktion, men der er fra industriens side givet udtryk for, at dette ikke i alle tilfælde er tilstrækkeligt til sikring af industriens råvareforsyning. Ved en vurdering af den her omtalte lovgivning må det tillige tages i betragtning, at muligheden for at drive landbrug under selskabsform antagelig i mange tilfælde ville betyde en lettelse af finansieringsproblemerne i forbindelse med generationsskiftet.

Det vil formentlig være ønskeligt, at offentligheden løbende kan følge udviklingen i landbrugets ejendomsstruktur. Dette vil kunne ske gennem udarbejdelsen af årlige beretninger, der giver oplysning om f. eks. antallet af sammenlægninger og disses størrelsesfordeling, antallet af dispensationsansøgninger og disses behandling samt omfanget af offentlige opkøb og bortsalg af landbrugsjord.

Støtteforanstaltninger, prisordninger m. v.

16. Med henblik på at udjævne den indkomstkluft, der er opstået mellem landbrug og byerhverv som følge af de i indledningsafsnittene beskrevne forhold, er der siden 1958 gennemført en række foranstaltninger, omfattende kontante tilskud, lempelser i ejendomsbeskatningen, foderkorns- og brødkornsordning og prisordninger for flæsk, okse- og kalvekød, fjerkræ og æg samt endelig statens overtagelse af omkostninger til konsulentordninger, kvalitetskontrol m. v. Til de ved lovgivning etablerede prisordninger knytter sig den af mejeribrugget gennemførte frivillige hjemmemarkedsordning. Der henvises herom til bilag 2.

Importen af landbrugsvarer er med visse undtagelser toldfri; men de fleste af varerne er fremdeles på bunden importliste. Dette – eller anden form for importbeskyttelse – er en forudsætning for opretholdelsen af hjemmemarkedspriser, der overstiger priserne ved eksport.

Spørgsmålet om den samlede værdi af de gennemførte landbrugsordninger har været ret omdiskuteret, idet der kan anlægges forskellige synspunkter med hensyn til, om prisordningerne indeholder en egentlig støtte til landbruget, eller om de blot tjener til at forhindre kunstigt lave priser på hjemmemarkedet som følge af de udenlandske afspærringsforanstaltninger og statstilskud. Dernæst kan lempelser i landbrugets ejendomsbeskatning opfattes enten som støtteordning eller som afvikling af en særbeskatning. Fra landbrugets side er endvidere fremhævet, at der ved en vurdering af de forskellige landbrugsordninger bør tages hensyn til den beskyttelse, andre erhverv nyder eller tidligere har nydt gennem importregulering, told m. v.

Uanset betragtningens måde er der enighed om, at landbrugsordningerne er af væsentlig betydning for erhvervets indtjeningsforhold. Det, der har interesse i forbindelse med nærværende drøftelse, er de virkninger, som støtten i sig selv eller ved sin udformning måtte have på forløbet af strukturtilpasningen. Herudover må det erindres, at prisordningerne øver indflydelse på pris- og lønniveauets højde og derigennem i nogen grad påvirker konkurrenceevnen over for udlandet,

17. Enhver ordning, hvorved der sker indkomstoverførsel til et erhverv fra andre, vil virke i retning af at mindske incitamentet til gennemførelse af en tilpasning af produktionsstrukturen til ændrede forhold. Det er klart, at denne virkning vil være mere udtalt i jo højere grad indkomstoverførslen bidrager til at udjævne forskelle i indkomstniveau mellem de forskellige erhverv. Under de indtjeningsforhold, landbruget har haft indtil sommeren 1963, kan det dog vistnok antages, at presset for en strukturtilpasning har gjort sig gældende med så stor styrke, at indgrebene til bedring af erhvervets indtjeningsforhold ikke som helhed har ført til nogen nævneværdig forhaling af tilpasningen.

I denne forbindelse må det erindres, at prisordningerne for animalske produkter kun omfatter den trediedel af den samlede animalske produktion, som afsættes på hjemmemarkedet, og at disse ordninger er tilrettelagt således, at pristillæggene på hjemmemarkedet varierer omvendt med eksportpriserne. Hjemmemarkedsordningerne likviderer følgelig helt eller delvis sig selv under en opgang i eksportpriserne. I modsætning hertil er størrelsen af kontantstøtten upåvirket af udviklingen i eksportvilkårene, og man kan formentlig ikke se bort fra, at ydelse af kontantstøtte under de siden sommeren 1963 gældende, relativt gunstige eksportvilkår kan virke forhalende på strukturtilpasningen.

18. Med hensyn til de enkelte sider af de gennemførte landbrugsordninger skal følgende anføres:

Ved gennemførelsen af hjemmemarkedsprisordningerne for animalske produkter måtte der næres en vis frygt for, at de forhøjede hjemmemarkedspriser – når provenuet heraf tilbageførtes direkte til de enkelte landmænd gennem forhøjet afregning – ville stimulere til øget produktion samtidig med, at der ville ske nogen reduktion af hjemmemarkedsalgets størrelse. Resultatet kunne blive et forøget udbud til eksport og et deraf følgende pres på eksportpriserne, der ville mindske landbrugets fordel af ordningerne.

Om sådanne virkninger er indtrådt, er vanskeligt at afgøre, idet man ikke med større sikkerhed kan udtale sig om, hvordan produktion og afsætning til hjemmemarkedet og eksport ville have udviklet sig, såfremt hjemmemarkedsprisordningerne ikke var blevet gennemført, ligesom man ikke kan udskille virkningerne af variationer i eksportpriserne. Selv om det relevante sammenligningsgrundlag for en sikker bedømmelse af ordningerne således savnes, synes man dog for hovedvaregruppernes vedkommende at kunne konstatere, at der ikke hidtil er indtruffet større forskydninger som følge af ordningerne. Der er fortsat en risiko for, at der på længere sigt kan blive tale om sådanne forskydninger; men det må dog erindres, at ordningernes produktionsstimulerende virkninger begrænses af, at de højere hjemmemarkedspriser kun opnås på omkring en trediedel af produktionen. Med hensyn til flæske- og fjerkræproduktionen, hvor man især kunne have frygtet en stærk udbudsreaktion, kan der videre peges på, at prisordningernes virkninger på udbudet er blevet modvirket gennem den prisforhøjelse, der gen-

nem importafgifter er tilvejebragt for foderkorn. Inden for mejerisektoren er den stimulan, hjemmemarkedsordningen giver til øget produktion, blevet modvirket af, at afvandringen fra landbruget har skabt særligt presserende arbejdsmæssige problemer for malkekvægholdet.

I modsætning til de foran omtalte prisordninger for de vigtigste animalske produkter har brødkornsordningen haft klart uheldige konsekvenser. Som følge af de garanterede priser for brødkorn blev brødkornarealerne fra 1958, da ordningen blev indført, til 1962 forøget med ca. 60 % og brødkornproduktionen fordoblet, således at der uanset reglerne om indmalingspligt fremkom et overskuds-kvantum, som med et betydeligt tab for staten (for finansåret 1963/64 ca. 82 mill. kr.) har måttet afsættes fortrinsvis som foderkorn til landmændene. Efter den siden skete tilnærmelse mellem foderkorns- og brødkornspriser er brødkornarealerne blevet formindsket og statens tab ved brødkornsordningen skønnes for indeværende finansår at blive halveret i forhold til 1963/64. Statens tab ved opkøb og tilbagesalg af brødkorn er ikke udtryk for en tilsvarende indkomst-overførsel til landbruget, idet ordningen medfører betydelige omkostninger til transport, oplagring, handelsavance m. v.

De kontante tilskud, der af statskassen er udbetalt landbruget, omfatter ejendomstilskud, tilskud efter koantal, tilskud til nedbringelse af kunstgødningspriserne samt endelig tilskud til iværksættelse af afsætningsfremmende foranstaltninger. Medens hensigten med det sidstnævnte tilskud er at bidrage til at skabe løsninger på afsætningsproblemerne, er de øvrige kriterier for tilskud fra statskassen først og fremmest valgt, fordi de har udgjort et bekvemt grundlag for fordeling af kontanttilskuddene til de enkelte landmænd. Det har derimod ikke været hensigten at stimulere til øget kvæghold, en udvidelse af den vegetabiliske produktion gennem øget kunstgødningsforbrug eller en fastholdelse af ejendomsstrukturen gennem ejendomstilskuddene. Man kan dog næppe ganske se bort fra, at de nævnte tilskudsformer kan have haft virkninger i retning af at stimulere produktionen og hæmme en tilpasning i produktions- og ejendomsstrukturen.

Som ovenfor nævnt er det i praksis vanskeligt at efterspore støtteordningernes virkninger på strukturtilpasningen, da dette ville forudsætte kendskab til den udvikling, som ville have fundet sted uden disse ordninger. Selv om støtteforanstaltningerne ikke måtte have virket afsvækkende på strukturtilpasningen, vil der dog kunne rettes den indvending mod tilskudsordningernes udformning – som også mod anvendelsen af provenuet af hjemmemarkedsordningerne – at der ikke positivt sigtes mod fremme af såvel strukturrationalisering som rationalisering af den enkelte bedrift.

19. Til belysning af de muligheder for en forbedring af indtjeningsforholdene, der foreligger gennem fortsat rationalisering, skal anføres, at de brug, der indgår i Landøkonomisk Driftsbureaus regnskabsstatistik, viser en meget betydelig variation i de opnåede driftsresultater, og at denne variation kun delvis kan forklares

ved forskel i ejendomsstørrelse og jordbonitet og ved klimatiske forhold. Foretagne undersøgelser viser, at variationen for en væsentlig del kan henføres til forskelle i brugernes tilrettelæggelse af produktionen. Den effektive udnyttelse af produktionsapparatets samtlige led har således større indflydelse på driftsresultatet end mindre prisvariationer og valget af driftsform.¹

Forholdet illustrerer betydningen af, at der finder en intensivering sted af driftsvejledning og anden teknisk-økonomisk rådgivning i landbruget gennem en udvidelse af konsulenttjeneste m. v. Ved en eventuel videreførelse af støtten til landbruget kan effektivitetssynspunktet i øvrigt tilgodeses derigennem, at man reserverer en del af støtten til fremme af forskning. Der er fra landbrugets side blevet peget på, at strukturrationaliseringen i sig selv skaber en række nye forskningsproblemer ud over dem, der indgår i det mere faste forskningsprogram. Eksempelvis er der et stort behov for systematiske undersøgelser vedrørende mulighederne for yderligere besparelser i arbejdsforbruget, for gennemførelse af staldtypeforsøg og for nedbringelse af byggeomkostningerne gennem industrialisering af landbrugsbyggeri samt for undersøgelse af sædskifteproblemer i forbindelse med driftsforenklingen.

20. Med henvisning til landbrugets store investeringsbehov og til finansieringsproblemerne i forbindelse med sammenlægninger m. v. er det under forhandlingerne i Det økonomiske Råd blevet bragt i forslag, at en del af en fremtidig statsstøtte til landbruget anvendes til direkte finansieringsbistand. Selv om finansieringsmulighederne formentlig i dag er bedre end på noget tidligere tidspunkt, synes der at foreligge et behov for en yderligere forbedring af kreditmulighederne. Især vil det være ønskeligt, om der kan findes muligheder for at disponere over en del af et givet støttebeløb til finansieringsbistand på en sådan måde, at bistanden kædes direkte sammen med gennemførelsen af strukturforbedringer, idet der netop ved strukturændringer vil kunne opnås en reduktion af det samlede investeringsbehov. Samtidig vil der ved en mere rationel produktionsstruktur være større sikkerhed for rentabiliteten af givne investeringsbeløb.²

I denne forbindelse kan der peges på, at rationaliseringsforanstaltninger inden for fællesforetagender som f. eks. mejerier og slagterier vil have stor betydning for en forbedring af landbrugets samlede driftsresultat. Driftsstatistikken for mejerierne viser således klart, at omkostningerne pr. kg ved oparbejdningen af den indvejede mælk er faldende med stigende mælkemængde pr. mejeri. En sammenlutning af mejerier og en gennemgribende effektivisering i øvrigt af mejeribrug må derfor tillægges stor betydning. Ved forlængelsen af indkomststøtteordningerne i 1963 blev der reserveret midler til en rationalisering af mejerierne, men

1. *Knud Rasmussen*: »Variance and Production Function Analysis of Farm Accounts«. Oxford 1961. *Johs. Ridder*: »Landbrugets Driftsøkonomi«. Kbhvn. 1963, p. 103.

2. Dette problem er bl. a. søgt belyst af *G. Thorlund Jepsen* i: »Strukturændringer i dansk landbrug«. Skrifter fra Aarhus Universitets Økonomiske Institut, 1964, p. 19 og p. 25ff.

kun indenfor en beløbsramme på 20 mill. kr. ialt for finansårene 1963/64 og 1964/65, hvilket beløb er forudsat anvendt inden 31. marts 1970. En virkelig strukturalisering af mejerierne vil kræve langt større beløb, og en forhøjelse af den andel af den samlede støtte, der afsættes til dette formål, må forekomme velbegrundet.

Vanskelighederne ved at finde frem til egnede former for finansieringsbistand iøvrigt er meget betydelige, samtidig med at der netop ved denne form for støtte er en særlig stor risiko for, at støtten fører til forhøjede ejendomspriser. Som nævnt må det dog være ønskeligt, om der kunne disponeres over en del af et givet støttebeløb til fremme af projekter, der indebærer strukturforbedringer i landbruget. Dette forudsætter en vurdering i hvert enkelt tilfælde. En sådan finansieringsbistand ville formentlig bedst kunne formidles gennem Dansk Landbrugs Realkreditfond, som allerede ved sin hidtidige långivning har bidraget til løsning af strukturproblemerne.

Blandt foreliggende muligheder for *generel* finansieringsbistand kan der peges på støtte til finansiering af materielanskaffelse samt en udvidelse af adgangen til at foretage skattefri afskrivninger. Under rådets drøftelser af dette spørgsmål er der endvidere fremsat forslag om ydelse af statsgaranti for den sidste del af belåningen og for nyetablerede eventuelt en udvidet adgang til skattefradrag for afdrag på lån i en vis årrække.

Det anførte om større hensyntagen til effektivitetssynspunktet ved udformningen af fremtidige landbrugsordninger tager først og fremmest sigte på fordelingen af den kontante statsstøtte, men det skal bemærkes, at man principielt også kunne reservere en del af proventet af hjemmemarkedsprisordningerne til effektivitetsfremmende formål. Herved ville man samtidig afsvække mulige uheldige virkninger af hjemmemarkedsordningerne på omfanget af produktionen inden for de enkelte sektorer.

Der skal endelig henvises til, at mulighederne for ekspansion af afsætningen må forventes at ville stille sig gunstigst for mere forarbejdede landbrugsvarer som f. eks. konserves, jvf. side 13. I dette perspektiv må arbejdet med produktudvikling og markedsforskning tillægges en stadig voksende betydning.

Det er næppe realistisk at regne med, at der på den ene side skulle indtræde en sådan væsentlig forbedring af eksportvilkårene, eller at der på den anden side kan gennemføres strukturforbedringer i landbruget i et så hurtigt tempo og med sådanne resultater, at den direkte og indirekte indkomststøtte til landbruget helt vil kunne afvikles i de nærmeste år. Det må imidlertid være et af landbrugspolitikens formål at arbejde hen imod en afvikling af indkomststøtten. Dette forudsætter, at landbrugspolitikken indrettes med henblik på en sådan effektivisering af landbrugets produktions-, forædlings- og afsætningsvirksomhed, at den arbejdsstyrke, der bliver tilbage i erhvervet, kan opnå indkomster på linie med befolkningen i de øvrige erhverv.

Bemærkninger vedrørende landbrugets nettovalutaindtjening set i relation til strukturproblemerne.

1. I beskrivelser af erhvervsstrukturen og af erhvervenes indbyrdes placering henvises der hyppigt til de enkelte erhvervs nettovalutaindtjening. Også i drøftelser af erhvervspolitikken har dette begreb spillet en betydelig rolle, og eksporterhvervene, i første række landbruget, men også skibsfarten, er herunder betegnet som bærende erhverv i den forstand, at deres nettovalutaindtjening skulle være en forudsætning for de øvrige erhvervs produktion ved at skabe det valutagrundlag, som de andre erhverv bygger på. Denne tanke er eksempelvis udtrykt på den måde, at landbrugets valutaoverskud stilles til rådighed for det danske samfund, og der er talt om, at landbruget i kraft af valutaindtjeningen skaber beskæftigelse i andre erhverv.

2. I almindelighed opgøres et erhvervs nettovalutaindtjening som værdien af erhvervets eksport med fradrag af den import af råvarer og brændsel, som direkte kan henføres til anvendelse i erhvervets produktion. En sådan beregning kan bedst foretages for årene 1953 og 1958 på grundlag af de specificerede nationalindkomstberegninger, der foreligger for disse to år. Beregningerne er vist i nedenstående tabel 1, idet der er anvendt en tredelt erhvervsopdeling på landbrug, industri og øvrige erhverv. »Øvrige erhverv« omfatter også transporterhvervene, forsikring m. v., således at betegnelserne im- og eksport må opfattes i vid betydning, d.v.s. at de foruden den egentlige varehandel også omfatter tjenesteydelser.

Ialt-tallene for nettovalutaindtjeningen i tabellen angiver det beløb, som har været til

TABEL 1

	Eksport	Direkte råvareim- port til erhvervet	Direkte netto- valutaindtjening
	mill. kr.	mill. kr.	mill. kr.
<i>1953</i>			
Landbrug	3.608	674	2.934
Industri	2.163	2.772	÷ 609
Øvrige erhverv	2.237	1.702	535
I alt	8.008	5.148	2.860
<i>1958</i>			
Landbrug	3.524	912	2.612
Industri	4.292	3.738	554
Øvrige erhverv	3.751	2.400	1.351
I alt	11.567	7.050	4.517

disposition til import af forbrugs- og investeringsvarer, og tabellen viser, hvorledes disse beløb fordeler sig på erhvervshovedgrupper. Den samlede nettovalutaindtjening og dens fordeling på erhvervene vil selvsagt fra år til år variere med pris- og øvrige afsætningsvilkår for eksporten, med importbehovet og med de priser, der betales for råvareimporten.

Den ovenfor opstillede beregning, der som nævnt svarer til den måde, hvorpå man traditionelt opgør erhvervenes nettovalutaindtjening, medtager på den ene side hele den råstofimport, der finder sted til det enkelte erhverv, uanset at det kun er en del af denne import, der finder anvendelse i eksportproduktionen, medens der på den anden side ikke er taget hensyn til importindholdet i de rå- og hjælpestoffer, som det pågældende erhverv køber i indlandet. Hvis man vil søge at belyse en eventuel strukturforskel i valutarisk henseende mellem de forskellige erhverv, er det nødvendigt at tage hensyn til disse forhold.

I nedenstående tabel 2 er vist resultatet af en sådan korrektion. Tallene i kolonne 2 viser importindholdet i eksportproduktionen, og til yderligere forskel fra tabel 1 inkluderer de både det direkte og indirekte råvareimportindhold.

Ved vurderingen af denne beregning må stadig erindres, at den er baseret på prisforholdene henholdsvis i 1953 og i 1958, således at tallene ikke umiddelbart kan overføres på aktuelle forhold. Endvidere skal det fremhæves, at de beregnede procenttal for importindholdet er gennemsnitstal for hele det pågældende erhvervs eksport, og at det er tvivlsomt, i hvilket omfang disse gennemsnitsprocenter kan lægges til grund for en vurdering af nettovalutaindtjeningen ved en forøgelse af landbrugs- eller industrieksporten, respektive eksporten fra de øvrige erhverv.¹ Med disse forbehold viser beregningerne en klar forskel mellem landbrugserhvervet og industrien som helhed, idet det direkte og indirekte importindhold i en krones eksport taget som gennemsnit er mindre i landbruget end i industrien. En vurdering af erhvervenes relative betydning kan imidlertid ikke baseres på dette forhold.

3. Enhver eksport vil, medmindre den finder sted til tabgivende priser, skabe sit eget valutagrundlag derigennem, at eksportværdien giver dækning for udgiften til direkte og indirekte forbrugte udenlandske varer. Det provenu, eksporten hjembringer herudover, tilfalder de ved eksportproduktionen beslaglagte indenlandske produktive ressourcer som betaling for den præsterede forædlingsvirksomhed. Den reelle eksportydelse består i denne forædlingsvirksomhed, og det afgørende er ikke, om der skal importeres en større eller mindre mængde råvarer til en vis eksport, men hvor stor en betaling der ved eksporten af de forarbejdede varer opnås for den produktive indsats, der har fundet sted her i landet.

1. Det er således ikke utænkeligt, at en formindskelse af landbrugsproduktionen, eksempelvis ved at overflødigøre foderstofimport, kunne forøge den gennemsnitlige nettovalutaindtjening pr. krones eksport af landbrugsvarer, medens det formentlig er mindre sandsynligt, at en forøgelse af industrieksporten ville kræve stigende direkte og indirekte import pr. krones eksportforøgelse og således mindske den gennemsnitlige nettovalutaindtjening pr. krones eksport. Forsøg på at anstille beregninger herover vil dog næppe lønne sig, idet de måtte bygge på så mange specielle forudsætninger, at de ville have meget ringe praktisk værdi. Der kan derfor ikke siges noget sikkert om, hvorledes disse »marginale importprocenter« vil stille sig ved ændringer i den samlede landbrugs- eller industrieksport.

TABEL 2

	Eksport mill. kr.	Direkte og indirekte råvare- importindhold i eksporten mill. kr.	pct.	Nettovaluta- indtjening mill. kr.
<i>1953</i>				
Landbrug	3.608	451	12,5	3.157
Industri	2.163	554	25,6	1.609
Øvrige erhverv	2.237	346	15,5	1.891
I alt	8.008	1.351	16,9	6.657
<i>1958</i>				
Landbrug	3.524	564	16,0	2.960
Industri	4.292	1.082	25,2	3.210
Øvrige erhverv	3.751	568	15,1	3.183
I alt	11.567	2.214	19,1	9.353

Forskellen i nettovalutaindtjeningsprocent mellem landbrugseksport og industrieksport er alene udtryk for, at en større del af en given eksportværdi tilfalder indenlandske produktionsressourcer som indkomst, når der er tale om landbrugseksport, end når der er tale om industrieksport, men der gives herved ikke nogen belysning af, hvilken aflønning af arbejdskraft og andre indenlandske ressourcer, der muliggøres gennem eksporten fra de to erhverv. Byerhvervenes evne til at tiltrække arbejdskraft ved at yde den en højere aflønning er udtryk for, at disses produktion kan afsættes til priser, som ud over at dække omkostningerne til importerede varer giver de anvendte indenlandske produktionsressourcer en bedre betaling. Hvis der kan skabes afsætningsmuligheder i udlandet for den større industriproduktion, som muliggøres ved tilgangen til byerhvervene, vil forskydningen i erhvervsstrukturen kunne medføre en forøgelse af den samlede nettovalutaindtjening, uanset om nettovalutaindtjeningen pr. kroners forøgelse af industrieksporten måtte være mindre end den nettovalutaindtjening pr. kroners landbrugseksport, som kunne være realiseret ved bibeholdelse af arbejdsstyrken i landbruget.¹

4. De nettoindtægter, som det enkelte erhverv indtjener ved eksport, anvendes af erhvervet – i det omfang der ikke finder en nettoopsparing sted – til indkøb af investeringsvarer og forbrugsvarer enten i udlandet eller på hjemmemarkedet. I det omfang eksporterhvervenes indtægter anvendes til køb i indlandet, er dette under frie importforhold udtryk for, at hjemmemarkedserhvervenes produkter er konkurrencedygtige med hensyn til pris og kvalitet i forhold til importerede varer.

Tænkte man sig, at hjemmemarkedserhvervene ikke eksisterede, måtte eksport-erhvervene foretage alle deres indkøb i udlandet. Det er netop det forhold, at eksport-
1. Der er herved ikke taget hensyn til mulige ændringer i eksportpriserne som følge af en formindskelse af landbrugseksportens og en forøgelse af industrieksportens omfang. Det er imidlertid sandsynligt, at den prisforskydning, som en sådan udvikling eventuelt ville resultere i, ville føre til en yderligere forøgelse af den samlede nettovalutaindtjening.

erhvervene kan dække en større eller mindre del af deres vareforbrug m. m. ved køb på hjemmemarkedet, der medfører, at de kan fremvise et valutaoverskud. Hjemmemarkedsproduktionen træder i stedet for import, og sparet import må valutamæssigt sidestilles med eksport.

Den vidtdrevne specialisering og arbejdsdeling knytter erhvervene sammen i et stærkt indbyrdes afhængighedsforhold. Nogle erhverv specialiserer sig i produktion af eksportvarer, andre i produktion af varer, der sælges på hjemmemarkedet. Den arbejdsdeling, der ytrer sig ved udspecialisering af hjemmemarkedserhverv, er principielt lige så betydningsfuld som den internationale arbejdsdeling, der giver sig udslag i import og eksport. Arbejdsdelingen er en forudsætning for det høje levestandardniveau, og en yderligere udvikling af arbejdsdelingen er en af vejene til at sikre fortsat økonomisk vækst.

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

Det skal afsluttende fremhæves, at der selvsagt ikke i det her anførte ligger nogen underkendelse af eksporterhvervenes betydning. Tværtimod vil det for Danmark være en forudsætning for en fortsat forøgelse af velstandsniveauet, at der sker en stadig mere intensiv deltagelse i den internationale arbejdsdeling. Medmindre der er tale om afsætningsvanskeligheder af midlertidig karakter, vil der dog ikke heri ligge nogen begrundelse – ej heller ud fra valutariske hensyn – for, at man, bl. a. ved støtteforanstaltninger, søger at opretholde en eksport til priser, som ikke er tilstrækkelige til at sikre de anvendte produktive ressourcer samme aflønning som i andre erhverv.

Oversigt over de siden 1958 gennemførte foranstaltninger til støtte for landbruget

Foranstaltningerne kan registreres under følgende 6 hovedgrupper:

- A: Skattelettelse
- B: Kornordning
- C: Rapsordning
- D: Kontantstøtte
- E: Hjemmemarkedsprisordninger
- F: Eksportkontrol og konsulentordning

ad A: SKATTELETTEELSE

1. Amtskommunal grundskyld

- a. Ved lov nr. 85 af 31. marts 1958 ændredes de hidtidige regler for statstilskud til nedsættelse af den landbrugsejendomme påhvilende amtskommunale grundskyld således, at staten herefter (jfr. lov nr. 358 af 27. december 1958 og lov nr. 34 af 18. februar 1961) yder et årligt tilskud til amtskommunerne på 1,2 mill. kr. for hver promille landbrugets forrentning i det nærmest forudgående kalenderår har ligget under 4,5 % af handelsværdien. Tilskuddet kan dog ikke overstige 54 mill. kr.
- b. Ved landbrugsforliget i forsommeren 1961 blev det aftalt, at staten også skulle udrede resten af de på landbrugsejendommene hvilende amtskommunale skatter. Af det ved lov nr. 195 af 16. juni 1961 fastsatte tilskud til »landbrugets rationaliseringsfond« på 250 mill. kr. årligt i 2 år anvendtes i skatteårene 1961/62 og 1962/63 henholdsvis 38 og 27 mill. kr. til dækning af restbeløbet. Siden finansåret 1963/64 dækkes den del af landbrugets amtskommunale grundskyld, som ikke refunderes i henhold til de under a. nævnte bestemmelser, ved en årlig bevilling på finansloven.

2. Grundskyld og grundstigningsskyld til staten

Ved omsforliget blev det aftalt, at grundskyld til staten på landbrugsjord skulle bortfalde, samt at normalt udnyttet landbrugsjord ikke behæftes med grundstigningsskyld. Aftalen blev gennemført ved lov nr. 148 af 24. april 1963 med virkning for skatteåret 1963/64 og ved lov nr. 410 af 18. december 1963 for skatteåret 1964/65. Lempelsen er skønsmæssigt opgjort til ca. 40 mill. kr.

Ved lov nr. 134 af 1. maj 1964 har fritagelsen for grundstigningsskyld fået tilbagevirkende kraft for skatteårene 1961/62 og 1962/63.

ad B: KORNORDNING

Første kornordning gennemførtes ved lov nr. 205 af 16. juni 1958 for høståret 1958/59. Derefter er gennemført love for de følgende høstår, senest lov nr. 98 af 20. marts 1963.

1. Priser for brødkorn (hvede og rug)

Hvede: 49 kr. pr. 100 kg (128 ₤ hollandsk vægt)

Rug: 47 " " 100 " (118 ₤ " ")

(de oprindelige priser var henholdsvis 48 og 45 kr.)

Lagertillæg på 45 øre pr. 100 kg for hver halve måned i alt 6½ måned.

Avlerne er, forudsat at kornet opfylder visse kvalitetskrav, berettigede til (indtil udgangen af marts) at sælge korn til de autoriserede kornhandlere til de fastsatte priser. Såfremt der måtte være behov herfor, kan landbrugsministeren midlertidigt af statskassen finansiere oplagring af brødkorn.

2. For at sikre markedet for dansk brødkorn er der pålagt møllerne pligt til at anvende dansk brødkorn efter nærmere i loven fastsatte regler (indmalingsprocenter).

3. Importafgifter for foderkorn

Efter ordningen opkræves der sådanne afgifter ved import af korn, at priserne for importeret korn cif (inklusive afgift) bliver følgende:

Byg og majs m. m.	46 kr. pr. 100 kg
Havre	43 " " 100 "
Milokorn og hirse	45 " " 100 "

Priserne forhøjedes til ovennævnte fra og med høståret 1962/63. Priserne var oprindeligt henholdsvis 42, 37 og 37 kr. pr. 100 kg, senere ændret til 40, 39 og 37 kr. pr. 100 kg.

For høståret 1962/63 var yderligere fastsat et *lagertillæg* på 50 øre pr. 100 kg. pr. måned for i alt 8 måneder. Dette lagertillæg er bortfaldet for høståret 1963/64.

Importafgifterne nedsættes i tilfælde af, at flæskepriserne (andelsslagteriernes landsnotering for 1. kl.) falder under visse prisgrænser. Denne bestemmelse har i perioder medført en ikke uvæsentlig nedsættelse af afgiften og dermed af foderkornprisen. Prisgrænserne er ikke forhøjet samtidig med forhøjelsen i 1962 af basispriserne med 6 kr. pr. 100 kg.

4. Kornudligningsfonden

Importafgifterne indgår i denne fond. Afgiftsprovenuet har været stærkt svingende (1960/61: 34,8 mill. kr., 1961/62: 7,3 mill. kr. og 1962/63: 48,7 mill. kr.).

Ifølge kornloven for 1962/63 blev fonden suppleret med et *statstilskud* på 20 mill. kr. Dette tilskud er for høståret 1963/64 forhøjet til 30 mill. kr.

Af kornudligningsfonden er ydet refusion i forbindelse med eksport af maltbyg, malt og såsæd og udbetalt visse beløb til fjerkrævlen. Hovedparten af fondens midler er *tilbageført til landbruget som kotilskud*. Reglerne herfor har været udformet således at kun ejendomme under visse størrelsesgrænser fik del i tilskuddet.

5. Importafgifter for skummetmælkspulver

Bestemmelserne herom går ud på at sikre, at prisen for importeret pulver bliver 145 kr. pr. 100 kg (inklusive afgift). For tidligere høstår har prisen afvejet lidt herfra, såvel i opad- som nedadgående retning.

Afgiftsprovenuet anvendes til nedsættelse af prisen for dansk produceret pulver, således at dette kan sælges til samme pris som importeret skummetmælkspulver.

ad C: RAPSORDNING

For høstårene 1958/59–1960/61 tilvejebragtes med myndighedernes mellemkomst frivillige rapsordninger ved aftaler mellem margarineindustrien og landbruget.

I forlængelse heraf gennemførtes en rapsordning for 1961/62 og 1962/63 ved lov nr. 337 af 29. november 1961. Ordningen er videreført for 1963/64 og 1964/65 ved lov nr. 96 af 20. marts 1963.

Ifølge loven

1. pålægges margarineindustrien en *aftagningspligt* for rapsfrø svarende til 10 % af fedtstofforbruget,
2. *fastsættes de priser* for raps, som margarinefabrikkerne skal betale,
3. pålægges det margarineindustrien at indbetale 42 øre pr. kg frø til en *rapsfond*,
4. fordeles rapsfondens midler til samtlige rapsdyrkere som efterbetaling.

Ordningens udgifter for margarineindustrien indkalkuleres i margarineprisen.

ad D: KONTANTSTØTTE

Som resultat af landbrugsforliget gennemførtes – ved § 4 i lov nr. 195 af 16. juni 1961 – følgende statstilskud:

1. 250 mill. kr. i hvert af årene 1961/62 og 1962/63 til »Landbrugets Rationaliseringsfond« at fordele til landbrugerne som ejendomstilskud, kotilskud og refusion af restbeløbet af amtskommunale skatter (jfr. foran under pkt. A. 1. b.).
2. 150 mill. kr. i alt for finansårene 1961/62 og 1962/63 til afsætningsfremmende foranstaltninger.
3. 50 mill. kr. i hvert af årene til nedsættelse af priserne for kunstgødning.

Kontantstøtten videreførtes for de to følgende år 1963/64 og 1964/65, jfr. § 6 i lov nr. 97 af 20. marts 1963. Herefter ydes:

1. 150 mill. kr. i hvert af årene til »Landbrugets Rationaliseringsfond«.
2. 100 mill. kr. i hvert af årene til »Landbrugets Dispositionsfond« (afsætningsfremmende foranstaltninger).
3. 20 mill. kr. i alt til en mejerirationaliseringsfond (at anvende inden 31. marts 1970).
4. 50 mill. kr. i hvert af årene til nedsættelse af priserne for kunstgødning.

ad E: HJEMMEMARKEDSPRISORDNINGER

Indgreb i den almindelige markedsmekanisme, hvorefter hjemmemarkedspriserne for landbrugsvarer følger eksportpriserne, forudsætter, at hjemmemarked og eksportmarked kan holdes adskilt. Dette har været muligt i kraft af de gældende importbegrænsninger for landbrugsvarer.

Ved lov nr. 183 af 10. juni 1959 blev der givet landbrugsministeren bemyndigelse til

gennem en afgiftsordning at sikre en mindstepris på hjemmemarkedet på 6 kr. pr. kg smør (ab mejeri) og hertil svarende priser for andre mejeriprodukter, dog med undtagelse af ost. Denne prisstøtteordning afløstes af den af mejeribruget på frivilligt grundlag etablerede og fra begyndelsen af januar 1961 iværksatte hjemmemarkedsprisordning for smør m. m., i henhold til hvilken der af aftaledeltagerne skal indbetales afgifter af hjemmemarkedsalget til sikring af en indenlandsk smørpris på oprindelig 7 kr., nu 8 kr. pr. kg ab mejeri og hertil svarende priser for mejeriprodukter i øvrigt. Herudover er der ved lov gennemført følgende hjemmemarkedsordninger for animalske produkter:

1. Ved § 2 i lov nr. 195 af 16. juni 1961 bemyndigedes landbrugsministeren til at opkræve afgift ved slagtning af svin til hjemmemarkedet, således at hjemmemarkedsprisen for flæsk (i gennemsnit i lovens gyldighedsperiode) forhøjes med indtil 50 øre pr. kg i forhold til eksportprisen. Bestemmelsen er videreført ved § 4, stk. 2, i lov nr. 97 af 20. marts 1963.
2. Ved lov nr. 301 af 5. september 1962, videreført ved § 4, stk. 1 i lov nr. 97 af 20. marts 1963, bemyndigedes landbrugsministeren til at opkræve afgifter med det formål at forhøje hjemmemarkedspriserne for flæsk, oksekød, kalvekød, fjerkrækød og æg.

Ved fastsættelse af hjemmemarkedspriserne og dermed af afgifterne blev det ved de oprindeligt fastsatte bestemmelser lagt til grund, at landbruget – i forhold til indtjeningen i driftsåret 1961/62 – skulle opnå en merindtægt af salget på hjemmemarkedet på 200 mill. kr. i perioden indtil 30. juni 1963. De herved bestemte priser er siden videreført med regulering for omkostningsstigninger.

ad F: EKSPORTKONTROL OG KONSULENTORDNING

I overensstemmelse med det mellem regeringen og landbruget efter landbrugskonflikten i maj 1961 sluttede forlig gennemførtes:

1. ved lov nr. 346 af 6. december 1961, at udgifterne ved eksportkontrollen med landbrugsprodukter afholdes af statskassen.
Bestemmelserne er gennemført med virkning fra 1. januar 1962,
2. en udvidelse af statskonsulenttjenesten i udlandet med 6 konsulenter,
3. med virkning fra 1. april 1961 en forhøjelse af statstilskuddet til de landøkonomiske foreningers konsulentvirksomhed.