Udviklingen i landbrugets struktur - og virkningen af restriktioner

Af *Arne Larsen*

Indledning

Landbrugets strukturudvikling gør sig gældende internationalt. Over de sidste ca. 25 år har der således været en væsentlig reduktion i antallet af landbrugsbedrifter i stort set alle vestlige lande. For en række EU-lande er udviklingen vist i tabel 1. For Danmark, Tyskland

Tabel 1. Antal landbrugsbedrifter

1000 stk.	1970	1993
Danmark	147	74
Tyskland	1075	606
Frankrig	1588	801
Holland	185	120
England	327	244

Kilde: Eurostat: Agricultural Statistical Yearbook, 1997

og Frankrig har der stort set været tale om en halvering af antallet af bedrifter i perioden 1970-1993. I store træk er gennemsnitsstørrelsen steget tilsvarende. For Holland og England har nedgangen i antal bedrifter været noget mindre, hvilket for Hollands vedkommende hænger sammen med mange gartnerbedrifter samt en stærk intensivering af husdyrholdet. De engelske bedrifter er væsentlig større end i de andre lande, således at mange størrelsesøkonomiske fordele kunne udnyttes uden tilsvarende forøgelse af bedriftsstørrelsen.

I USA er den gennemsnitlige bedrift nu på 190 ha, hvilket er ca. 5 gange den danske bedriftsstørrelse (37,1 ha i l993) og knap 3 gange den engelske bedriftsstørrelse (67,3 ha i 1993). Udviklingen mod større bedrifter går meget langsommere i USA end i Europa, hvilket må antages at afspejle færre størrelsesøkonomiske fordele ved bedriftsforøgelse. Det er således også et tegn på, at den stærke strukturudvikling ikke nødvendigvis fortsætter med samme styrke som set i Europa i de seneste ti år.

Samtidig med udvidelsen af bedriftsstørrelsen er der sket en stærk specialisering i landbruget internationalt. Således er andelen af landbrug med henholdsvis malkekvæg og svin reduceret stærkt. For Danmarks vedkommende faldt andelen af bedrifter med malkekvæg fra

66 pct. i 1970 til 24 pct. i 1993. De tilsvarende tal for bedrifter med svin var henholdsvis 81 og 36 pct., samtidig med at produktionen er steget betydeligt.

De omtalte fald i antallet af bedrifter dækker over en uensartet udvikling for heltids- og deltidsbedrifter. I 1973 var der i Danmark over dobbelt så mange heltids- som deltidsbedrifter, mens der nu er flest deltidsbedrifter. Den procentiske reduktion i antallet af heltidsbedrifter er således væsentlig større end reduktionen i det samlede antal bedrifter. I 1997 var der 27.700 heltidsbedrifter, som producerede 88 pct. af den samlede landbrugsproduktion. 33.900 deltidsbedrifter producerede de sidste 12 pct. af landbrugsproduktionen, og generelt hentede de deres indkomst uden for landbruget. Den reelle strukturudvikling er således gået noget hurtigere end vist ved udviklingen i det samlede antal bedrifter. En tilsvarende udvikling gør sig gældende i andre europæiske lande.

Strukturudviklingen har i Danmark traditionelt været underlagt lovgivningsmæssige restriktioner. De væsentligste grund hertil er vel, at samfundet har en betydelig interesse i, hvordan en begrænset ressource som jord udnyttes, og hvordan naturen præsenterer sig. Dertil kommer, som for mange andre primære erhverv, socialpolitiske hensyn, som kan fremme ønsket om at bevare mange selvstændige bedrifter.

Strukturudviklingen og landbrugsloven har gennem årene været genstand for omfattende udvalgsarbejder. Det seneste i rækken var "Udvalget vedrørende landbrugets strukturudvikling", som blev nedsat i april 1997 og afgav betænkning i januar 1998. Essensen af udvalgets kommissorium var:

- at analysere strukturudviklingen i dansk landbrug de sidste 25 år samt årsagerne til denne udvikling, herunder også de skattemæssige årsager. Endvidere at analysere udviklingen i relation til landbrugsloven.
- at analysere den mulige strukturudvikling i de kommende 10-15 år under hensyn til liberalisering af landbrugspolitikken, mulige miljøpolitiske og dyreetiske foranstaltninger, øget økologisk produktion og en eventuel integreret landdistriktpolitik.
- at vurdere virkningen af lovgivningsmæssige restriktioner for strukturudviklingen og deres indflydelse på landbrugets produktionsvilkår og konkurrenceevne. I den forbindelse opstilles udviklingsalternativer, og de samfundsøkonomiske konsekvenser belyses.

Det følgende er hovedsagelig baseret på dette udvalgs arbejde.

Baggrunden for strukturudviklingen

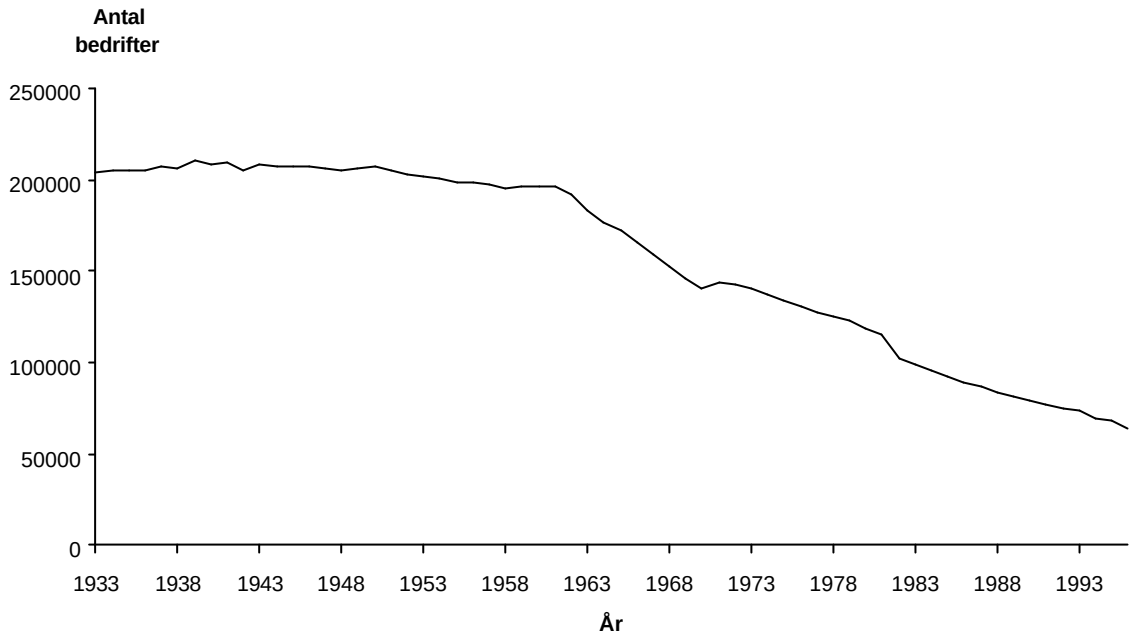
Indtil omkring 1960 lå antallet af landbrugsbedrifter i Danmark på ca. 200.000 (figur 1). Derefter har det været jævnt faldende, idet ujævnhederne på kurven i 1971 og 1983 skyldes definitionsændringer hos Danmarks Statistik. I 1971 øgedes antallet ved at inkludere flere små bedrifter, mens det i 1983 reduceredes ved at undlade en række små bedrifter. Der er således tale om et meget jævnt forløb, hvor politiske indgreb i form af landbrugslov, miljøtiltag m.v. blot har vist sig som mindre krusninger, der ikke har påvirket kurvens forløb afgørende. Det tyder således på, at det er de bagved liggende teknologiske og økonomiske faktorer, der er hovedårsagen til udviklingen.

Med den tiltagende mekanisering (traktorer m.v.) efter krigen begyndte den *teknologiske udvikling* for alvor at påvirke strukturen i landbruget. I første omgang skete der en reduktion i omfanget af medhjælp, men efterhånden som den tilstedeværende arbejdskraft kunne passe større og større arealer, mistede stadig flere ejendomme deres økonomiske bæredygtighed. Reduktionen i landbrugets arbejdskraft måtte derfor ske ved afgang af selvstændige. Dette blev hjulpet på vej af en tiltagende industrialisering, hvor den ledige arbejdskraft kunne finde beskæftigelse i andre og mere vellønnede job. Det var således en udvikling mod en højere levestandard.

Den teknologiske udvikling fortsætter med tiltagende mekanisering (mejetærskere, markvandingsanlæg) suppleret med ændringer såvel af kemisk (sprøjtning) som biologisk art, samt gennem nye planter med en kombineret virkning af disse ændringer.

Mekaniseringen af husdyrbruget tog fart i slutningen af 70-erne gennem bl.a. løsdriftstalde, grovfoderhåndtering, rørmalkning, automatiske fodringsanlæg og edb-værktøjer. Samtidig blev husdyrenes produktionsegenskaber forbedret gennem avlsstrategier, nye husdyrracer, krydsningsproduktion m.v.

Figur 1: Antal landbrugsbedrifter, 1933-1996.



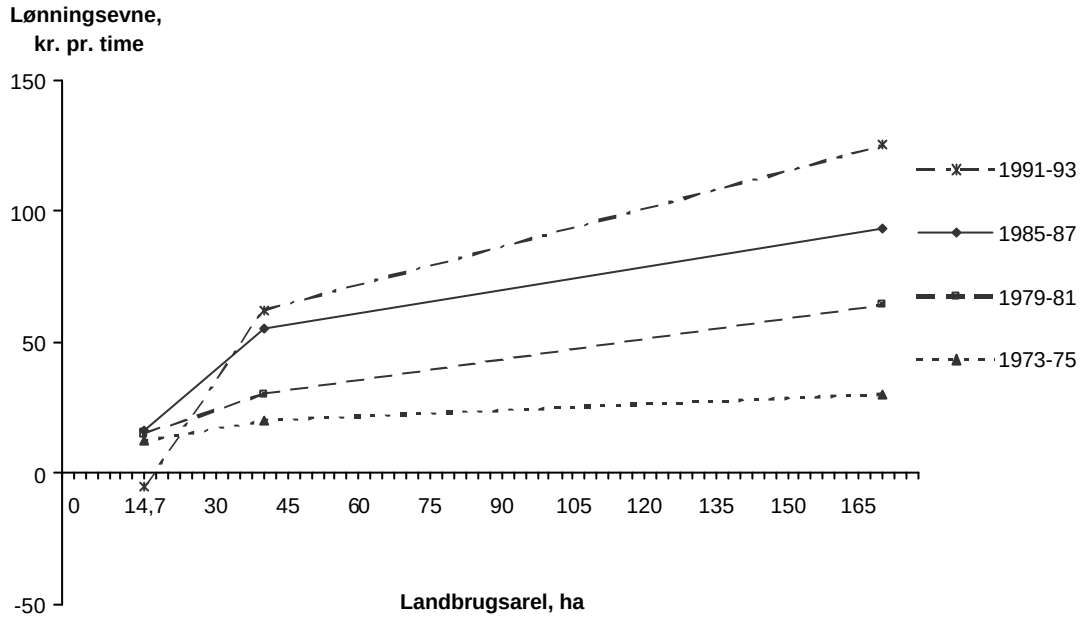
Note:
Indtil 1960 findes antallet af bedrifter kun angivet i hele tusinde bedrifter - undtaget for årene 1933, 1937, 1946, 1951, 1955, 1956 og 1959. Efter 1960 er antallet af landbrugsbedrifter angivet fra Danmarks Statistiks landbrugsstatistik. Fra 1971 omfatter tællingen landbrugs- og gartneribedrifter med mindst 0,5 ha dyrket areal eller en produktion, der svarer til mindst 0,5 ha med byg. Fra 1983 omfatter Danmarks Statistiks tælling kun bedrifter med mindst 5 ha dyrket areal eller med en landbrugsproduktion, der mindst svarer hertil.
Kilde:
Danmarks Statistik: "Statistisk Tabelværk", "Statistiske Meddelelser", "Statistisk Årbog" og "Landbrugsstatistik", diverse årgange. Erik Helmer Pedersen m.fl.: "Det danske landbrugs historie IV - 1914-1988", 1989.

En stor del af de nævnte innovationer er arbejdskraftbesparende og vil gøre større enheder økonomisk mere rentable. Denne proces er næppe kørt til ende i danske landbrug, og samtidig vil der komme nye innovationer til. En del af især de biologiske innovationer er mere neutrale med hensyn til størrelse, og det kan naturligvis ikke afvises, at fremtidige innovationer kunne være mere størrelsesneutrale.

Produktivitetsudviklingen, som måler produktionsstørrelsen i forhold til anvendte ressourcer, er udtryk for den samlede virkning af de nævnte innovationer. Produktivitetsstigningen i landbruget har i perioden siden krigen været accelererende. Dette har forskudt rentabiliteten i landbruget til fordel for de større brug (fig. 2). Rentabiliteten er her målt ved løn-

ningsevnen. I 50-erne (ikke vist) var der stort set samme rentabilitet for forskellige ejendomsstørrelser, men i løbet af de sidste 20 år har rentabiliteten på de større brug været stedse stigende i forhold til de mindre brug.

Figur 2: Udviklingen i lønningsevnen i størrelsesgrupper, 1973-1993.



Kilde:
Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut: "Landbrugsregnskabsstatistik 1973/74-1993/94", 1996.

Der er især to grunde til dette. Den ene er, at større brug langt bedre end små brug har været i stand til at udnytte de teknologiske fremskridt, der ofte forudsætter en produktion af en vis mindstestørrelse. Den anden er, at større brug har et relativt mindre forbrug af arbejdskraft, og at arbejdslønnen er steget væsentligt mere end prisen på andre produktionsfaktorer. Løn og prisudviklingen har således givet mindre stigninger i enhedsomkostningerne for større bedrifter end for mindre.

Det skal dog tilføjes, at inden for de enkelte størrelsesgrupper er der en stor spredning i rentabiliteten, således at der i en gruppe mindre brug godt kan være enkelte, der har bedre rentabilitet end en del større brug. Dette kan bl.a. afspejle driftslederegenskaber. Generelt er tendensen imidlertid klar. Når der alligevel fortsat eksisterer mange mindre brug, kan det være udtryk for varierende ambitionsniveau med hensyn til indtjening, ligesom det i mange tilfælde er udtryk for en livscyklus, hvor gælden er nedbragt, indtjeningen rimelig og

alternativerne begrænsede. For den unge landmand med gode alternativer er det imidlertid af stor betydning, at indtjeningen i landbruget er konkurrencedygtig. Den forskellige indtjeningsmulighed i forskellige størrelsesgrupper spiller her en afgørende rolle.

Der er ikke noget, der tyder på, at teknologiudviklingens indflydelse på størrelsesøkonomien vil aftage i de kommende år, og der må regnes med en underliggende tendens til en fortsat stærk strukturudvikling.

Landbrugslovens restriktioner med hensyn til sammenlægning, samdrift m.v. styrer i en vis grad strukturudviklingen, men tilpasninger i loven må generelt siges at have tilgodeset en langsigtet sikring af erhvervets produktivitet og konkurrenceevne. Uden lovens restriktioner ville strukturudviklingen dog nok være sket i et lidt stærkere tempo, end tilfældet har været.

Miljølovgivningen kan på visse områder (miljøgodkendelse) have hæmmet strukturudviklingen, mens den på andre områder har fremmet strukturtilpasningen. Det sidste har været tilfældet i forbindelse med krav om miljøinvesteringer samt med harmoni- og arealkravene.

Skattelovgivningen tilsigter gennem afskrivningsreglerne at give investeringsincitamenter. Dette kan fremme strukturudviklingen, men incitamenternes relative betydning synes dog ikke at være meget forskellige mellem bedriftsstørrelserne. Endvidere er subsidierne i forbindelse med skattereglerne reduceret væsentligt i de senere år. Der er ikke generelt noget skattemæssigt incitament til "gårdslagtning", idet helsalg normalt vil være fordelagtigt fremfor delsalg.

Landbrugsstøtte kan have en vis konserverende virkning på strukturen, især hvor den er knyttet til produktionskvoteringer. På den anden side kan støtten også stimulere til hurtigere anvendelse af teknologiske fremskridt. En fremtidig liberalisering vil indebære en tendens til øget strukturudvikling. Inden for en overskuelig fremtid må liberaliseringstiltag imidlertid skønnes at medføre overgangsordninger, således at strukturudviklingen næppe påvirkes mærkbart.

Økologisk jordbrug vil med et lavere udbytte kræve større bedrifter for samme produktion. Økologisk mælkeproduktion sker da også på bedrifter, der er større end det, der gør sig gældende for konventionel mælkeproduktion, En større udbredelse af økologisk produktion må således i højere grad forventes at påvirke andre forhold en selve landbrugsstrukturen.

Med hensyn til ***landdistriktpolitik*** vil den formentlig i lige så høj grad påvirke den generelle erhvervsudvikling, og ikke specielt landbrugserhvervet.

Restriktioner på strukturudviklingen

En væsentlig opgave for strukturudviklingsudvalget var at vurdere virkningen af restriktioner på strukturudviklingen. Det væsentligste udgangspunkt for denne analyse er at vurdere, hvordan restriktioner påvirker produktivitetsudviklingen og dermed konkurrenceevnen. Dette skal ses i forbindelse med, at de øvrige undersøgte faktorers indflydelse på strukturudviklingen er ret uklar.

Sammenhængen mellem strukturudvikling og produktivitet er beregnet for perioden 1973-96. Beregningen viser, at strukturudviklingen i den nævnte periode har medført en reduktion i landbrugets enhedsomkostninger på 10 pct. Med andre ord ville produktionen med samme ressourceforbrug i dag have været 10 pct. mindre, såfremt strukturen i landbruget havde været uændret i forhold til 1973.

På baggrund af udviklingen i de senere år er strukturudviklingen fremskrevet til år 2008. Dette medfører et fald i det samlede antal landbrugsbedrifter (incl. gartnerier) fra 64.400 i 1996 til 41.100 i 2008. Af disse bedrifter skønnes ca. 23.500 at være deltidsbedrifter og de resterende ca. 17.500 at være heltidsbedrifter. Tilsvarende fremskrives antallet af kvæg-, svine- og planteavlsbedrifter. Endvidere fremskrives erhvervsstrukturen og udviklingen i den samlede danske økonomi over en 13-årig periode. Gennem fremskrivningen ønskes etableret et grundforløb, der kan sammenlignes med forløb baseret på forskellige strukturelle restriktioner. Fremskrivningen er baseret på den forventede udvikling i befolkning, faktorudrustning og produktivitet samt i handels- og landbrugspolitikken. Der er taget højde for den forventede globale indkomstudvikling og den som følge af en stigende befolkning afledte efterspørgsel. Landbrugspolitikken afspejler EF-reformen og Uruguay-runden.

Fremskrivningen viser en stigning i BNP på 31 pct. (realt). De fleste industrier viser en tilsvarende stigning. For landbruget varierer billedet derimod i overensstemmelse med de prisændringer og kvoterestriktioner, der ligger i landbrugspolitikken. I den stort set ikke regulerede svinesektor stiger produktionen med 32,5 pct. (lavere kornpriser), mens mælkeproduktionen (og dermed oksekødproduktionen) som følge af kvoterne kun stiger med en forudsat kvoteforøgelse på 4,6 pct.

En sådan ret mekanisk fremskrivning på basis af udviklingen i de senere år kan naturligvis kritiseres, men kritikerne er ikke i stand til at anvise relevante alternativer. Det har været fremført, at produktionen kunne lægges om til produkter med større værditilvækst, hvilket måske ville resultere i anden strukturudvikling. Det er imidlertid en diskussion, der har stået på i mands minde, og en forudsætning om, at den ville kunne realiseres i de nærmest

kommende år, ville være et slag i den blå luft. Selv om en sådan udvikling måtte vise sig mere realistisk i fremtiden, vil den næppe få afgørende betydning i analyserede periode

Til sammenligning med den etablerede fremskrivning opstilles der 4 scenarier med restriktive indgreb i strukturudviklingen:

1. Fastlåsning af bedriftsstrukturen
2. Begrænsning af den samlede svineproduktion
3. Begrænsning af antal dyreenheder pr. bedrift
4. Begrænsning af den direkte støtte pr. bedrift

De første tre scenarier er opstillet som ensidige danske tiltag, mens det fjerde scenario er et EU-tiltag.

På baggrund af strukturudviklingens indflydelse på produktivitet og konkurrenceevne analyseres virkningen af de opstillede restriktioner på strukturudviklingen.

Scenario 1, hvor bedriftsstrukturen fastlåses, er næppe en realistisk mulighed, men anvendes til at give en afgrænsning af de tab, der kunne opstå, såfremt de latente størrelsesøkonomiske fordele ikke bliver udnyttet i Danmark, men fortsat udnyttes i udlandet. Dansk landbrugs konkurrenceevne svækkes, og produktionen falder. Over en 13-årig periode reduceres værditilvæksten i primærlandbruget og de tilknyttede forarbejdningsindustrier med ca. 25 pct., og beskæftigelsen i disse erhverv reduceres med 12-13.000 personer.

Svinesektoren rammes hårdest med en halvering af eksporten i forhold til en fortsættelse af den nuværende udvikling, mens eksporten af mejeriprodukter reduceres med en tredjedel. Betalingsbalancen forringes umiddelbart med knap 8 mia. 1992-kr. Under forudsætning af, at finanspolitikken strammes tilstrækkeligt til bevarelse af status quo på betalingsbalancen, udgør faldet i det reale forbrug 1,3 pct., idet produktion og eksport stiger i andre sektorer som følge af et lavere lønniveau. Set i forhold til landbrugets begrænsede samfundsøkonomiske betydning er dette forbrugstab markant.

Scenario 2 er et miljøpolitisk scenario, hvor den samlede svineproduktion fastholdes i modsætning til en forventet stigning på 32,5 pct. over en 13-årig periode. Produktionen reguleres ved omsættelige kvoter, og der er således ingen (udover eksisterende) størrelsesmæssige restriktioner på bedriftsstørrelsen, idet restriktionen alene lægges på den samlede produktion af svin. Eksporten af svinekød reduceres med 44 pct. i forhold til grundforløbet. Reduktionen i svineproduktionen medfører mindre efterspørgsel efter foder, hvilket resulterer i en stigende eksport af vegetabilske produkter. Værditilvæksten i landbruget og tilknyttede forarbejdningsindustrier reduceres med knap 10 pct., og beskæftigelsen reduceres med ca.

9.000 personer. Under forudsætning af, at betalingsbalancen holdes uændret ved en stramning af finanspolitikken, udgør faldet i det reale forbrug 0,4 pct., idet et lavere lønniveau giver stigende produktion i andre sektorer.

Scenario 3 beskriver virkningen af et loft på 250 dyreenheder for fremtidige bedriftsudvidelser, mens bedrifter, der allerede overskrider loftet, ikke må udvide yderligere. I 1996 var der 855 svine- og kvægbedrifter, der overskred loftet, og dette antal forudsættes således opretholdt uændret i dette scenario. Uden indgreb ville der i 2008 kunne forventes at være henholdsvis ca. 1.900 svinebrug og ca. 500 kvægbrug med mere end 250 dyreenheder. Et loft vil medføre tab af størrelsesøkonomiske fordele, men da disse fordele fortsat vil kunne udnyttes op til loftet, vil den samfundsøkonomiske påvirkning være begrænset for den anskuede tidshorisont. For de enkelte producenter, der støder mod loftet, kan der derimod være tale om væsentlig forringelse af deres muligheder for en dynamisk produktionsudvikling. Der må i givet fald forventes en betydelig kreativitet for at udnytte de størrelsesøkonomiske fordele uden at komme i konflikt med loftet.

Scenario 4 er det i EU fremførte forslag om begrænsning af den direkte støtte, der kan udbetales til en enkelt bedrift. I 1996 ville knap 2.500 danske landbrugsbedrifter blive begrænset af et loft på 400.000 kr. og 4.700 af et loft på 300.000 kr. forudsat gennemførelsen af en yderligere omlægning af prisstøtte til direkte støtte i henhold til Agenda 2000. Støtteloftet kan generelt ses som en understregning af landbrugspolitikkens socialpolitiske intentioner og som et led i liberaliseringstendenserne. Et indgreb af denne karakter vil påvirke producenternes incitamenter i to retninger. For det første vil de producenter på bedrifter, hvor støtten begrænses af loftet, få et forøget incitament til at producere produkter, der ikke modtager direkte støtte, dvs. frø, kartofler og sukkerroer samt svin og fjerkræ, hvis der på bedriften er tilstrækkelig jord til denne produktion. For det andet kan der opstå interesse for proformaopdeling af bedrifterne på flere producenter/driftsledere og ændring af forpagtningsaftaler til f.eks. dyrkningskontrakter. (Efterfølgende har EU-Kommissionen foreslået begyndende aftrapning af støtten ved beløb over ca. 750.00 kr.).

Diskussion

Strukturudviklingen i landbruget er af international karakter. Strukturudviklingen øger produktiviteten og konkurrenceevnen. Restriktioner på strukturudviklingen vil således have omkostninger i form af lavere produktivitet og svækket konkurrenceevne.

Selv om der er en betydelig usikkerhed i de anførte scenario beregninger, er der ingen tvivl om retning og størrelsesorden. Dertil kommer, at desto længere restriktionerne er i

kraft, jo større vil den negative økonomiske virkning på levestandarden være. Endvidere vil de kunne påvirke dynamikken i landbruget.

På den anden side set viser beregningerne også, at landbruget efterhånden er blevet så beskeden en sektor, at selv kraftige indgreb i landbrugets udvikling vil kunne bæres af den samlede økonomi. Sådanne indgreb bør dog ikke foretages, med mindre man er sikker på, at værdien heraf overstiger omkostningerne. Er dette ikke tilfældet, vil man blot ødsle ressourcer bort.

De anførte scenarier skal ikke ses som forslag til struktur- eller miljøpolitiske indgreb, idet det ikke var udvalgets opgave at vurdere, hvorvidt de anførte tiltag har den ønskede virkning endsige vurdere værdien af virkningen. De ret betydelige økonomiske konsekvenser, som nogle af de anførte tiltag kan få selv på kort sigt, understreger behovet for at vurdere, om miljøpolitiske eller andre mål bedre kan nås med en mere målrettet indsats mod kilderne til problemerne frem for ved indgreb i landbrugets struktur.