

# Landbrugspolitikken økonomisk-teoretiske fundament

Af Karsten Kyed, Niels Kærgård og Henrik Zobbe  
Institut for økonomi, skov og landskab,  
Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole

## 1. Indledning

Op igennem hele det 20. århundrede blev landbruget i mange OECD-lande massivt støttet og reguleret. På trods af, at der har været GATT-forlig og EU-reformer, er dette billede uændret i EU og en række andre lande. Landbrugsstøtten kan begrundes på mange måder; der findes både økonomiske og politologiske forklaringer. Denne artikel skal koncentreres om de økonomiske, og ikke behandle de politologiske<sup>1)</sup>. Dette betyder ikke, at de politologiske teorier afvises. Det er f.eks. en udbredt antagelse, at landbrugerne er en mindre, men yderst velorganiseret gruppe, der har klare interesser i støtten, medens modspillet skal komme fra forbrugere og skatteydere, der er store diffuse grupper med en beskeden interesse på spil (befolkningens totale fødevareforbrug i de industrialiserede lande er så lille, at det ikke er særlig afgørende for forbrugerne, om fødevarepriserne er lidt højere).

Emnet for denne artikel er imidlertid spørgsmålet, om der kan findes rationelle økonomiske argumenter for at støtte erhvervet. Det er

velkendt, at en liberalisering af landbruget vil give betragtelige samfundsøkonomiske gevinster, jvf. f.eks. SJFI (1999) og Det Økonomiske Råds formandskab (1993). Men der er også økonomiske argumenter for at støtte landbruget. Disse kan kort sammenfattes i to hovedargumenter, nemlig et traditionelt argument, der tager udgangspunkt i landbrugets indkomstproblem (the farm problem), og et relativt nyt argument, der bygger på eksternalitetshensyn og landbrugets immaterielle produktion. Det er disse to argumenter, der skal diskuteres i det følgende, bl.a. for at afgøre om disse argumenter kun er alibier til legitimering af de fordelingspolitiske kompromiser, eller om de kan tillægges en reel økonomisk vægt.

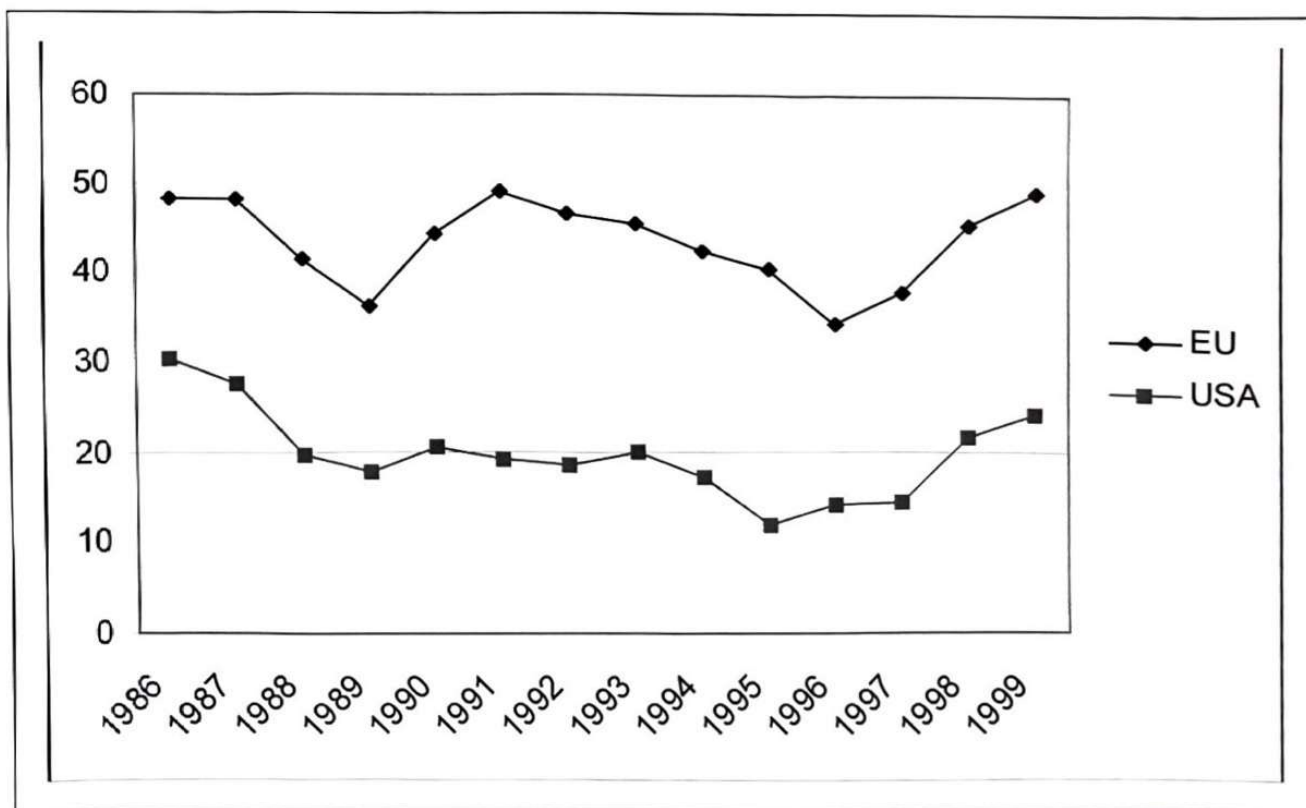
Afsnit 2 indledes med en kort beskrivelse af størrelsen og betydningen af landbrugsstøtten i de industrialiserede lande, og det diskuteres, hvad der vil ske ved at afvikle den. 3. afsnit præsenterer og diskuterer det indkomstfordelingsmæssige argument for støtten. I afsnit 4 ses på landbrugets immaterielle produktion og positive eksternaliteter som

argument for støtte, og endelig afsluttes artiklen med en kort konklusion i afsnit 5.

## 2. Landbrugsstøtten og dens betydning

Den europæiske landbrugsstøtte kan føres helt tilbage til beskyttelsen af de små, og mindre effektive, europæiske producenter mod det billige amerikanske korn, der kom til Europa med jernbanernes og dampskibenes udbredelse i 1870'erne og 1880'erne (Tracy, 1982). Denne beskyttelse gled i mange lande over i 1930'ernes krisehjælp, der så i 1958 blev afløst af EF's fælles landbrugspolitik. Her i landet havde vi en noget mere liberal landbrugspolitik (Friedmann, 1975), der bl.a. dannede basis for skiftet fra produktion af korn til produktion af smør, bacon og æg i de sidste årtier af det 19. århundrede (Henriksen, 1993). Men alt dette er nu historie. Siden 1973 har Danmark været en del af EUs fælles landbrugspolitik.

Figur 1 viser landbrugsstøttens omfang målt ved Producer Support Estimates (PSE) for USA og EU i perioden 1986-99<sup>2)</sup>. I EU har der på trods af reformer af landbrugspolitikken været et nogenlunde stabilt støtteniveau svarende til, at, omkring 45 procent af produktionsværdien er en eller anden form for støtte. Den traditionelle prisstøtte udgør stadigvæk omkring 2/3 af den totale støtte i EU (Walter-Jørgensen & Jensen, 2001 side 4<sup>2)</sup>). I USA har der været en faldende tendens i støtteniveauet frem til 1997, hvorefter der på trods af en relativ liberal landbrugslov er sket en øgning af ad hoc støtten (Zobbe, 2000a s. 44-46). En oversigt over den aktuelle landbrugspolitiske debat i EU og USA findes i Zobbe (2000b). Hvor udviklingen over tid er meget stabil, er der store forskelle mellem landene, jvf. tabel 1. EU's støtteniveau er internationalt set relativt højt, selv om lande som Norge, Japan og Svejts ligger en hel del



Kilde: OECD (1999) og (2000)

Figur. 1 Landbrugsstøtten i EU og USA, procent af produktionsværdien



højere. I Australien og New Zealand er støtten stort set afskaffet.

Der er ingen tvivl om, at en liberalisering vil give gevinster for landenes samfundsøkonomier. Det Økonomiske Råds formandskab regnede f.eks. på virkningen for Danmark af en fuld international liberalisering i forbindelse med GATT-forhandlingerne først i 1990'erne. Beregningerne, der blev foretaget ved hjælp af den anvendte generelle ligevægtsmodel, GESMEC, giver stadig et indtryk af størrelsesordenen af de effekter, der må ventes, se også Frandsen m.fl. (1994). Da Danmark har en betydelig nettoeksport af landbrugsvarer, betyder en støtteafvikling med faldende priser på landbrugsvarer til følge en forværring af Danmarks bytteforhold overfor udlandet. Men de forvridninger, landbrugsstøtten har medført, er så store, at der alligevel bliver plads til større indkomster og større realforbrug her i landet, hvis støtten

afvikles. Realforbruget ville ved en international landbrugsliberalisering stige godt 1,5 procent her i landet. Der bliver også flere beskæftigede. Samlet set ser det ud til at resultatet altså alt i alt er en forbedring for dansk økonomi. Men der bliver – selvfølgelig – et betragteligt tab for de nuværende jordejere i form af et jordprisfald på omkring 46 procent (de nuværende jordpriser indeholder et betydeligt element af kapitaliserede subsidier) (Det Økonomiske Råds formandskab, 1993 side 93-116). Der er dog ingen grund til at lade sig skræmme, selv om man er jordejer – en total liberalisering er ikke en realistisk mulighed hverken på kort eller mellemlangt sigt. Det er i bedste fald et langsigtet pejlemærke. Derudover har en kompensation i form af eventuelt grønne obligationer til nuværende jordejere spillet en stor rolle i både den teoretiske og generelle debat om liberalisering af landbrugspolitikken, jvf. f. eks. Beard & Swinbank (2001).

|             | 1986-88 | 1991-93 | 1996-98 | 1999 |
|-------------|---------|---------|---------|------|
| Norge       | 76      | 69      | 66      | 69   |
| Japan       | 65      | 58      | 63      | 65   |
| Svejs       | 74      | 71      | 69      | 73   |
| EU          | 46      | 47      | 39      | 49   |
| USA         | 26      | 19      | 17      | 24   |
| New Zealand | 11      | 2       | 1       | 2    |
| Australien  | 7       | 8       | 6       | 6    |
| OECD ialt   | 41      | 39      | 33      | 40   |

Kilde: OECD (1999) og (2000)

*Tabel 1. Landbrugsstøtten i udvalgte OECD-lande, PSE i procent*



Indenfor landbrugssektoren må man vente, at støtteafvikling vil betyde nogle forskydninger fra de produktionsgrene, der nu er mest beskyttede, til de i øjeblikket mindst beskyttede. Det vil være at vente, at planteproduktion og kvægbruget vil miste terræn til fordel for svine- og fjerkræavl. Svine- og fjerkræavlen vil nok få lidt lavere priser, men modelberegningerne viser at deres prisfald vil mere end kompenseres af større fald i deres foderpriser. Også nærings- og nydelsesmiddelindustrien vil få en nettogevinst (Det Økonomiske Råds formandskab, 1993 side 93-116). Selv om man skal tage sådanne modelberegninger med alle mulige forbehold, er det givetvis en korrekt prognose, at liberaliseringer vil betyde skift i de relative priser, som vil medføre forskydninger mellem produktionsgrenene. Om de vil ligne de modelberegnedes forskydninger i GESMEC vil bl.a. afhænge af, hvilke miljø- og harmonikrav der bliver stillet til en evt. udvidet svineproduktion. I en betænkning om landbrugets strukturudvikling fra 1998 blev der foretaget forskellige konsekvensberegninger af restriktioner på dansk landbrugs strukturudvikling. Disse beregninger antyder at en fastlåsning af strukturudviklingen kan medføre betydelige samfundsøkonomiske tab. Beregningerne viser derudover, at det ved hjælp af fleksible miljø- og harmonikrav er muligt at sikre erhvervet reelle muligheder for strukturtilpasning til gavn for samfundsøkonomien (Ministeriet for Fødevarer, 1998 side 175-210).

Modelundersøgelser af liberaliseringer præsenteret i Gardner (1986), Anderson & Tyers (1991), OECD (1993), SJFI (1999) og USDA (2001) bekræfter de ovennævnte resultater på international plan. Sammenfattet vil en liberalisering af landbrugspolitikken for det første betyde stigende og mere stabile priser for fødevarer på verdensmarkedet. På det indre marked i EU vil priserne nok falde. For det andet vil den samlede landbrugsproduktion stort set forblive på det nuværende niveau, men med store forskydninger mellem

lande, regioner og sektorer. Indenfor den industrialiserede verden vil produktionen flytte fra lande med et højt støtteniveau til lande med et lavt støtteniveau med andre ord fra f. eks. EU til Australien og New Zealand. For det tredje er der meget, der tyder på, at den samlede verdenshandel vil vokse på grund af en øget arbejdsdeling og specialisering. For det fjerde og sidste vil den globale velfærd vokse, fordi verdens knappe ressourcer fordeles mere optimalt.

### 3. Indkomstfordelingsargumentet

Selv om landbrugsstøtten har givet kraftige forvridninger og inefficiencer, eksisterer den altså i bedste velgående bl.a. i EU, og der kan være grund til at analysere argumenterne herfor. Det »klassiske« argument er begrundet i det, der er blevet kaldt landbrugets indkomstproblem (the farm problem). Teoridannelsen omkring dette indkomstproblem er formuleret af amerikanske økonomer med baggrund i udviklingen af amerikansk landbrug i første halvdel af det 20. århundrede. Disse empiriske studier viser, at landbrugets indkomster over tid er faldende og relativt ustabile sammenlignet med andre sektorer. Hvis det spiller en central rolle i politikernes og samfundets nyttefunktion, at alle grupper har nogenlunde samme velstandsniveau, kan dette begrunde landbrugsstøtte. Det indgår derfor eksplicit i Rom-traktatens mål for landbrugspolitikken i EU, at landmændene skal have en »rimelig« indkomst. I Norge har man eksplicit en Stortingsbeslutning om, at det skal tilstræbes, at en landmand og en byarbejder i gennemsnit har samme indkomst. Udover EU og Norge har en lang række andre lande også eksplicitte og implicitte indkomstmålsætninger for landbruget jvf. Winters (1990).

Indkomstproblemet forklares med særlige landbrugsmæssige forhold på både efterspørgsels- og udbudssiden. Den første årsag til problemet er, at fødevarer er et nødvendigheds gode og underkastet Engels lov. Det betyder, at indkomstfremgang og prisfald kun i



begrænset omfang resulterer i en større mængdemæssig efterspørgsel. Hvis produktiviteten, som det har været tilfældet, stiger kraftigt i landbruget, så vil et frit marked generere et tilsvarende prisfald. Når dette sker i f.eks. computerbranchen, betyder det et kraftigt løft i den efterspurgte mængde, men noget tilsvarende vil ikke gælde fødevarer. Produktivitetstigninger vil derfor automatisk slå over i prisfald og faldende efterspørgsel efter produktionsfaktorer.

Den anden side af »the farm problem« er, at landbrugets produktionsfaktorer er vanskelige at flytte. Jorden er næsten per definition en given mængde, og arbejdskraften er hovedsagelig ejere, der har deres bolig på bedriften. Produktionsfaktorerne kan således vanskeligt komme væk fra erhvervet, og resultatet bliver derfor et indkomstfald, der uden en aktiv landbrugspolitik vil resultere i betragtelige indkomstproblemer, jvf. Willard W. Cochranes klassiske monografi om landbrugets trædemølle (Cochrane, 1958). Løsningen på indkomstproblemet er ifølge den klassiske litteratur en landbrugspolitik der kombinerer prisstøtte med strukturpolitiske foranstaltninger, der øger produktionsfaktorenes mobilitet (Johnson, 1947; Cochrane, 1958). Den nyere litteratur på områder afviser prisstøtte som en del af løsningen og argumenterer udelukkende for en politik, der øger mobiliteten af produktionsfaktorerne (Tweeten, 1989; Gardner, 1996). For en oversigt over den samlede teoridannelse omkring landbrugets indkomstproblem kan der henvises til Brandow (1977) og Gardner (1992).

Spørgsmålet er altså, hvordan man mest rationelt reparerer på en skæv indkomstfordeling. Dette spørgsmål er relevant i EU sammenhæng, fordi en strukturpolitik på landbrugsområdet, der øger mobiliteten af produktionsfaktorerne og derved afvandringen fra landet, er i strid med andre (f.eks. regionalpolitiske) målsætninger (Fennell, 1997; European Commission, 1999). Den økono-

miske teori siger, at man skal give en direkte støtte, der er dekoblet produktionen, d.v.s. er uafhængig af produktionsstørrelsen og dermed uden indflydelse på produktionsbeslutningerne, jvf OECD (1995). Det er et af hovedresultaterne fra den teoretiske velfærdsøkonomi, at enhver Paretooptimal situation kan nås ved en omfordeling af initialressourcerne kombineret med en fri markeds mekanisme. Dette er en simplificeret udgave af argumenterne for 1992-reformen i EU. Man ville løsne forbindelsen fra landbrugsstøtten til produktionsbeslutningerne ved at gå fra kunstigt høje priser til priser, der lå nærmere frie markedspriser, men så til gengæld kompensere ved direkte støtte i form af hektar- og dyrepræmier. Det var også hovedargumenterne i EU-ekspertudvalgets betænkning fra 1994, jvf. European Commission (1994). En sådan støtte vil ikke forvride produktionen og ikke påvirke konkurrencen, men kun indkomstfordelingen<sup>3)</sup>. Der er derfor intet i vejen for, at en dekoblet landbrugsstøtte kan være forskellig fra land til land. Renationalisering blev derfor et slagord i den landbrugspolitiske debat først i 1990'erne, jvf. f.eks. Kjeldahl & Tracy (1994). Med udgangspunkt i den ovennævnte diskussion af løsningen på indkomstproblemet vil en renationalisering af landbrugspolitikken gøre det muligt for lande som f.eks. Danmark og Holland at føre en produktionsorienteret politik for landbruget og lande som f.eks. Grækenland og Tyskland at tilrettelægge en mere blød landbrugspolitik.

Problemet med en dekoblet støtte er, at den ikke vil have langsigtede virkninger på landmændenes indkomster. En direkte permanent støtte pr. ha vil blive kapitaliseret i jordprisen, og således være en kapitalgevinst for dem, der ejer jorden på det tidspunkt, hvor den bliver indført. Men fremtidige ejere vil komme til at betale i form af højere jordpriser, og dermed vil deres stilling ikke blive ændret, se f.eks. Kærgård (1996).



Direkte støtte er derfor bedst til at kompensere de nuværende ejere for et konkret prisfald. Det var også ideen i 1992; priserne skulle ned, og så skulle ejerne kompenseres med en direkte støtte, der gradvis kunne afvikles. De seneste landbrugsforhandlinger i EU i forbindelse med Agenda 2000 lagde op til, at kompensationen for prisfaldet i 1992 samt for det yderligere prisfald under Agenda 2000 skulle udfases over en årrække. Den politiske vilje til at gennemtvinge denne udfasning har dog ikke været til stede, jvf. figur 1 ovenfor.

#### 4. Eksternalitetsargumenter

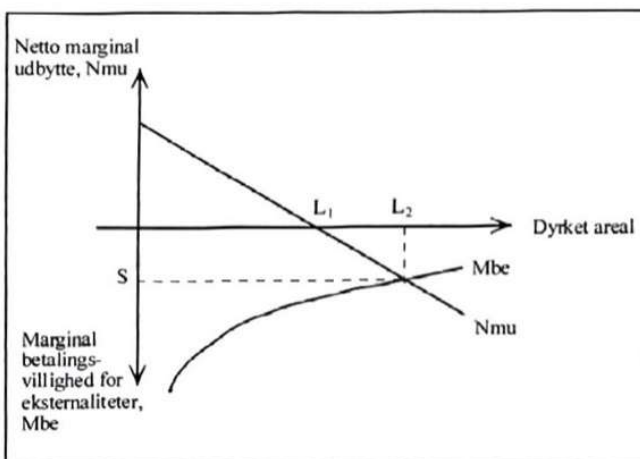
Der er imidlertid en alternativ begrundelse for landbrugspolitikken, der spiller en større og større rolle i debatten – omend i en noget upræcis form. Det er blevet moderne at tale om et »multifunktionelt« landbrug. Landbruget producerer ikke kun fødevarer, men også en række andre mindre håndgribelige ting som eksempelvis landskabspleje, forsyningssikkerhed for fødevarer, aktivitet i yderdistrikter, dyrevelfærd o.s.v. Det er samfundsmæssige benefit, som markedet ikke honorerer, og som samfundet kan blive nødt til at betale for, hvis det vil have dem produceret. En tidlig landbrugspolitisk diskussion af disse såkaldte ikke-økonomiske forhold findes i Winters (1990). Det er det, den økonomiske teori i hvert fald siden 1920'erne har analyseret som eksterne effekter<sup>4)</sup>. Når der ofte ret upræcist argumenteres for, at landbruget skal have betaling for alle de funktioner, det leverer til samfundet, så er det i overensstemmelse med økonomisk teori, der tilsiger, at eksternaliteter kan begrunde både tilskud og »grønne« afgifter; de sidste ofte kaldet Pigou-skatter efter pioner-arbejdet, Pigou (1920).

Det er karakteristisk, at sådanne argumenter har spillet en stor rolle i nogle af de lande, der har den største landbrugsstøtte, jvf. f.eks. Brunstad m.fl. (1995), men også i EU er det en almindelig argumentation i dag, jvf. European Commission (1999) og Bladford &

Fulponi (1999). Multifunktionalitetsbegrebet bruges som argumentation for en særlig europæisk landbrugsmodel. Denne europæiske landbrugsmodel adskiller sig ifølge EU væsentlig fra andre landes landbrugsmodeller:

»The fundamental difference between the European model and that of our major competitors lies in the multifunctional nature of Europe's agriculture and the part it plays in the economy and the environment, in society and in preserving the landscape, whence the need to maintain farming throughout Europe and to safeguard farmer's incomes« (European Commission, 1998 cf. Swinbank, 1999 side 403-404).

Denne argumentation er blevet brugt i forbindelse med forhandlingerne omkring Agenda 2000 og benyttes i øjeblikket i stor stil af EU i de igangværende WTO-forhandlinger. Fronterne er trukket skarpt op mellem EU, Norge og Japan på den ene side og USA, Australien, New Zealand m.fl. på den anden, idet de sidste fremfører, at multifunktionalitet blot er en ny indpakning af protektionisme, jvf. Rabinowicz (1999) og Bohman m.fl. (1999).



Figur 2. Samfundsøkonomisk ligevægt for landbrugsproduktionen

Kilde: Brunstad m.fl., 1999

Note: Marginaludbyttet og den marginale betalingsvillighed skal naturligvis måles i samme enheder. Det kan være penge eller i en én-vare-korn-model i kg korn.



I den videnskabelige litteratur har Brunstad m.fl. (1999) begrundet landbrugsstøtten ud fra figur 2., hvor landbrugets nettogrænseudbytte ved at udvide det dyrkede areal er tegnet som den faldende kurve. Simplest kan man forestille sig en model, hvor der kun bruges to produktionsfaktorer, jord og korn, og kun produceres et produkt, korn. Netto-grænseudbyttet er således høsten minus forbruget af sædekorn, og den marginale betalingsvillighed kan måles i kg korn. Er der flere produktionsfaktorer, f.eks. også arbejdskraft, må nettoudbyttet defineres mere kompliceret, og begge kurver måles i kroner, hvilket dog ikke ændrer ræsonnementet. Et ustøttet landbrug vil producere så længe nettoudbyttet er positivt og således ende i L1. Men hvis der er en samfundsmæssig gevinst i form af landskabspleje og forsyningssikkerhed jvf. Mbe-kurven, vil det samfundsøkonomisk optimale være L2, og det kræver støtten S pr. arealenhed. Det vil sige, at man er villig til at acceptere et negativt grænseudbytte for at se på bølgede kornmarker<sup>5)</sup>. Brunstad m.fl. regner på værdien af landskabelige værdier og forsyningssikkerhed; de finder ikke, at det høje støtteniveau i Norge kan forsvares ud fra sådanne eksternalitetsargumenter.

Set fra et dansk synspunkt er det ikke oplagt, at landskabsforvaltningsværdien for landbruget er positiv. Modsat Norge har vi kun lidt natur og meget landbrugsjord – biodiversiteten kan således meget vel stige ved øget landbrugsproduktion i Norge og falde ved øget landbrugsproduktion i Danmark. I Norge glæder man sig over synet af en kornmark mellem alle klipperne og skoven, i Danmark over synet af en stump natur eller skov midt i alle de dyrkede marker.

Man kan generalisere Brunstands argument ud fra optimering af velfærdsfunktionen

$$U = U(C, L, N) \quad (1)$$

hvor samfundsnyttens  $U$  afhænger af forbruget af fødevarer  $C$  (andet forbrug er antaget uændret, og derfor ikke medtaget), landbrugsarealet  $L$  og naturarealet  $N$ . Maksimeringen foregår under bibetingelserne

$$L + N = A \quad (2)$$

Hvor  $A$  er det samlede areal, og

$$C = C(L) \quad (3)$$

hvor  $C(L)$  er produktionsfunktionen. Igen er det simplest at tænke i en ren kornmodel. En fuld specificeret 2-sektormodel med arbejdskraft vil blive væsentlig mere kompliceret, og ikke ændre ræsonnementet.

Optimalitetsbetingelsen bliver

$$U_N = U_L + U_C C_L \quad (4)$$

hvor  $U_N$  og  $U_L$  er grænsenytten af h.h.v. natur og landbrugsjord,  $U_C$  er grænsenytten af forbrug og  $C_L$  grænseproduktiviteten. (4) siger altså, at i optimum skal grænsenytten af en arealenhed mere uberørt natur være lig med den landskabelige værdi af en enhed ekstra landbrugsjord plus grænsenytten af de fødevarer, der kan produceres på denne enhed landbrugsjord. Denne sidste nytte er lig  $U_C C_L$ , d.v.s. grænseproduktet  $C_L$  multipliceret med grænsenytten af fødevarer  $U_C$ .

Ligning (4) kan bedst illustreres, hvis der flyttes lidt rundt:

$$U_N - U_L = U_C C_L \quad (5)$$

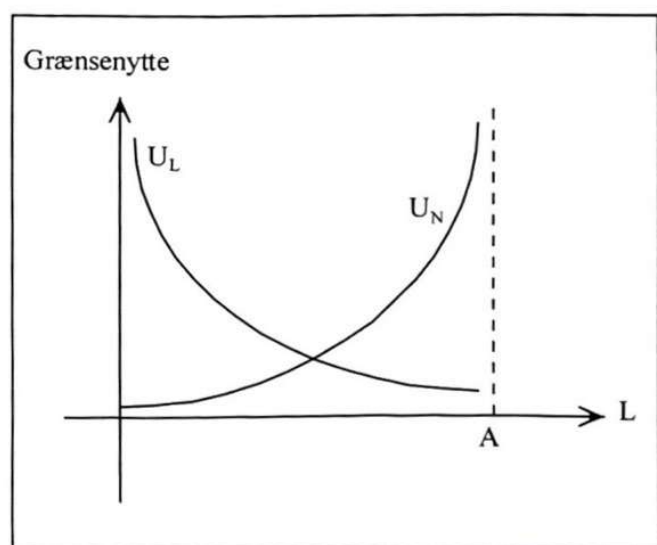
Hvis landbrugsarealet er meget lille, vil grænsenytten  $U_L$  af at se på en bølgede kornmark ekstra være meget stor. Omvendt hvis det meste af arealet er landbrugsjord, så vil grænsenytten af et stykke natur ekstra være stor.  $U_N$  og  $U_L$  er tegnet på fig. 3. Jo større en del af det samlede areal  $A$ , der er landbrugsjord, jo lavere grænsenytte  $U_L$ .



Modsat jo mere landbrugsjord, jo mindre natur og jo højere  $U_N$ .

Venstresiden i ligning (5), der er forskellen mellem de to kurver, er derfor stor og negativ, når landbrugsarealet er tæt ved nul, og stor og positiv når næsten hele arealet er dækket med dyrkede arealer.  $U_N - U_L$  er tegnet som den S-formede kurve i fig. 4.

Højresiden i (5) er grænsenyttens af den fysiske produktion. Den er det fysiske grænseprodukt af marginaljorden  $C_L$  ganget med grænsenyttens af et øget forbrug  $U_C$ <sup>6)</sup>.

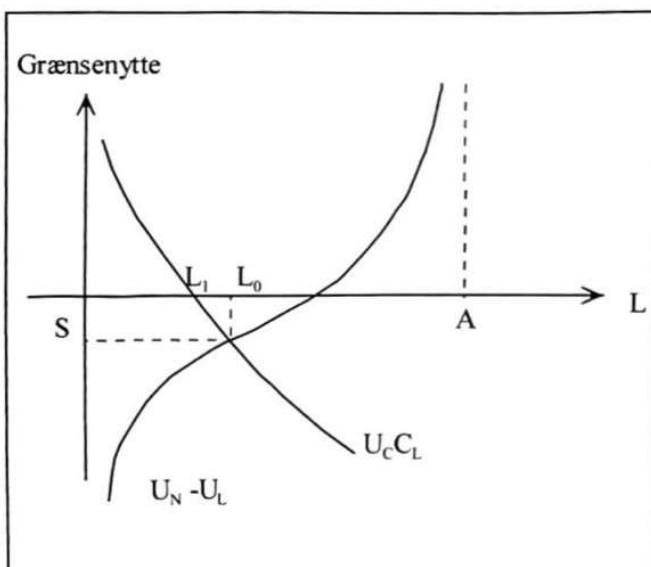


Figur 3. Grænsenyttens af eksterne effekter for landbrugsjord og naturarealer

Ved øget landbrugsareal vil både grænseproduktet  $C_L$  og grænsenyttens  $U_C$  af korn være faldende. Som vist på fig. 4 vil  $U_C C_L$  derfor altid være aftagende fra venstre mod højre. På figuren vil det samfundsøkonomiske optimum være ved dyrkning af arealet  $L_0$ . Dette nås ved at give landbrugsstøtten  $S$ , da man ellers vil stoppe med produktion ved punktet, hvor  $U_C C_L$  er lig 0, d.v.s. ved  $L_1$ .

Men om det samfundsøkonomiske optimum skal nås ved støtte til landbrugsdrift eller til naturbevarelse er helt afhængigt af kurvernes beliggenhed. Hvis  $L_1$  ligger til højre for  $L_0$

skal man ikke støtte landbruget, men tværtimod enten belægge landbrugsdrift med grønne afgifter eller støtte naturbevarelse. Kurvernes beliggenhed afhænger bl.a. af jordens beskaffenhed. Velegnet landbrugsjord vil give en høj værdi af  $C_L$  og dermed en højt beliggende  $U_C C_L$ -kurve og alt andet lige et højt  $L/A$  forhold, medens en stenet, bjergrig jord vil give en lavt liggende  $U_C C_L$ -kurve og dermed et lavt  $L/A$  forhold. Dette trækker isoleret set i retning af landbrugsstøtte i lande med lille andel dyrket jord. Grænsenyttens af korn  $U_C$  må antages at være lav for rige lande og høj for fattige ud fra et simpelt aftagende grænsenyttensargument.<sup>7)</sup> Det tilsiger derfor isoleret set, at rige lande vil have højere landbrugsstøtte end fattige lande.



Figur 4. Samfundsøkonomisk optimal fordeling af dyrkede og natur arealer

De norske argumenter for landbrugsstøtte er derfor meget tvivlsomme for Danmark. Vi har ikke knaphed på landbrugsarealer i vore landskaber, og en landbrugsproduktion, der ikke kan sikre fødevarerforsyningerne til den danske befolkning, ligger uden for alle realistiske forestillingsmuligheder; selv uden landbrugsstøtte vil vi være nettoeksportører af fødevarer.

Problemet med det multifunktionelle argu-



ment for landbrugsstøtte er, at dets styrke afhænger af landenes karakter, og der er store forskelle fra land til land, jvf. tabel 2. Det ses, at landbrugsarealets andel af det samlede areal svinger fra 59,1 pct. for Danmark til 2,7 pct. for Norge; af EU-landene ligger Sverige lavest med 6,2 pct.. Dette giver problemer med den fælles landbrugspolitik i EU, for det optimale støtteniveau vil svinge kraftigt fra land til land.

Der er desuden ikke tale om en produktionsneutral landbrugsstøtte. Den multifunktionelt begrundede landbrugsstøtte skal netop påvirke produktionens størrelse og dermed gribe ind i konkurrencen, hvilket er i direkte strid med ideerne om et indre marked, der fungerer uden statsstøtte. Det er derfor vanskeligt at forestille sig en omfattende påvirkning af allokeringen mellem landbrugsjord og naturhenlæggelser indenfor den europæiske landbrugspolitik rammer. Man kan bedre forestille sig, at det er et argument, der kun bruges for specielle niches – polarlandbrug,

bjergbønder og lignende – uden større betydning for den samlede landbrugsproduktion.

## 5. Konklusion

Der er en række argumenter, der kan bruges for støtte til landbruget, men ingen af dem er u-problematiske, og ingen af dem synes at kunne give begrundelse for et støtteniveau så højt og generelt som den nuværende EU-støtte. Det er muligt, at der eksisterer en speciel europæisk landbrugsmodel, og det er muligt, at den skal understøttes af en aktiv landbrugspolitik. Men selv om de teoretiske argumenter for støtte i visse lande og regioner kan være holdbare, har støtte som anført problematiske træk, og de få kvantificeringer, der er, indikerer, at en støtte af den nuværende størrelsesorden vanskeligt kan begrundes. Både med hensyn til løsningen af landbrugets indkomstproblemer og med hensyn til en støtte til landbrugets produktion af positive eksternaliteter viser teori og empiri, at de europæiske lande har behov for differentierede foranstaltninger.

|          | Landbrugsareal | Samlet areal | Landbrugsarealets andel |
|----------|----------------|--------------|-------------------------|
| Danmark  | 2.545          | 4.309        | 59,1 pct.               |
| Norge    | 883            | 32.390       | 2,7 pct.                |
| Sverige  | 2.768          | 44.996       | 6,2 pct.                |
| Tyskland | 11.467         | 35.691       | 32,1 pct.               |
| Holland  | 894            | 3.733        | 24,0 pct.               |
| UK       | 6.544          | 24.448       | 26,8 pct.               |
| Spanien  | 15.207         | 50.478       | 30,1 pct.               |
| Belgien  | 767            | 3.310        | 23,2 pct.               |

*Tabel 2: Landbrugsarealets andel af det samlede areal for udvalgte lande*

*Kilde:* Statistisk Årbog, 1995. I tabellen er vedvarende græsarealer ikke medtaget i landbrugsarealet. Var de taget med, ville f.eks. UK ligge betragteligt højere.



Specielt vedrørende Danmark er det vanskeligt at argumentere for støtte overhovedet. Hverken vore store effektive heltidsbedrifter eller byboernes deltidsbedrifter synes at kunne komme på tale til støtte ud fra indkomstfordelingsmæssige hensyn. Og i et land, hvor omkring 60 pct. af arealet er dyrket landbrugsjord, kan det næppe siges, at landskabets værdi automatisk falder, hvis det dyrkede areal falder lidt. Det betyder ikke, at man skal udelukke af eksternalitetsgrunde at give støtte til specielle dyrkningsformer eller specielle bedriftstyper for at understøtte en eller anden form for immateriel produktion. Dette kunne for Danmarks vedkommende f.eks. være økologisk dyrkning af specielle arealtyper. Men en generel landbrugsstøtte af eksternalitetsgrunde forekommer ubegrundet.

Det må derfor være i dansk landbrugs interesse, at andre lande ikke misbruger teoretisk korrekte, men ikke kvantificerede, støtteargumenter til at legitimere en landbrugsstøtte, der går ud over de danske landmænds konkurrenceposition.

## Noter

1. For en oversigt over politologiske tilgange til landbrugspolitiske problemstillinger kan der henvises til Nello (1984), Swinnen & van der Zee (1992) og Nedergaard et al. (1993)
2. Producer Support Estimate (PSE) udtrykker den betaling, der skal til for at kompensere landmanden for det indkomsttab, han ville få ved en fuldstændig liberalisering af landbrugspolitikken. %PSE opfattes som den procentdel af landbrugsproduktionsværdi, der er støtte. Dette tal er selvfølgelig et estimat, idet det f.eks. kræver beregning af en hypotetisk ureguleret ligevægtspris. PSE-begrebet blev udviklet af den amerikanske økonom T. Josling til brug for et arbejde under FAO i 1973. OECD har siden overtaget begrebet og videreudviklet metoden (Cahill & Legg, 1990). I slutningen af 1990'erne er der sket en omfattende udvidelse af begrebet på baggrund af de landbrugspolitiske reformer, der i dette årti er

blevet indført i en række OECD-lande, jvf. OECD (1999).

3. I den form, støtten fik i 1992-reformen, var den ikke helt uafhængig af produktionsbeslutningerne, idet ha-præmierne afhang af afgrødevalget og af det dyrkede areal. Men den var uafhængig af, hvor intensiv dyrkningen af jorden foregik. Forskellen i ha-præmier mellem de forskellige støtteberettigede afgrøder er nu afskaffet, og der er loft over dette støtteberettigede areal.
4. De behøver ikke at være positive. Miljøproblemerne er eksempler på negative eksternaliteter.
5. For simpelhedens skyld er de »multifunktionelle eksternaliteter« i det følgende alene repræsenteret ved landskabelige værdier og forsyningssikkerhed, d.v.s. eksternaliteter der afhænger af produktionens størrelse, hvilket ikke nødvendigvis er tilfældet for f.eks. dyrevelfærd.
6. I en lidt mere kompliceret model med en åben økonomi med et frit verdensmarked vil grænse-nyttens  $U_C$  være lig med verdensmarkedsprisen på korn.
7. Dette argument falder strengt taget uden for den rene kornmodel. Men man kan f.eks. tænke sig en industriproduktion, der giver mulighed for et større fødevarerforbrug baseret på importerede varer. Ved fri handel bliver  $U_C$  jvf. fodnote 5 lig verdensmarkedsprisen på korn. Nyttens af denne pris er faldende med pengenes grænse nytte.

## Litteratur

- Anderson, Kym & Rodney Tyers (1991). *Global Effects of Liberalizing Trade in Farm Products*. Harvester Wheatsheaf. New York.
- Beard, N. & A. Swinbank (2001). *Decoupled payments to facilitate CAP reform*. Food Policy, 26, 121-145.
- Blandford, David & Linda Fulponi. (1999). *Emerging public concerns in agriculture: Domestic policies and international trade commitments*, European Review of Agricultural Economics, vol. 26, side 409-424.
- Bohman, M. & J. Cooper, D. Mullarkey, M. A. Normile, D. Skully, S. Vogel, E. Young. (1999). *The Use and Abuse of Multifunctionality*, Economic Research Service, USDA, November, Washington D.C.



- Brandow, G. E. (1977). Policy for Commercial Agriculture, 1945-71. I L.R. Martin (red), *A Survey of Agricultural Economics Literature*, Vol. 1, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Brunstad, R.J., I. Gaasland og E. Vårdal. (1995). *Agriculture as a Provider of Public Goods: A case study for Norway*, Agricultural Economics, vol. 13, side 39-49.
- Brunstad, R.J., I. Gaasland og E. Vårdal. (1999). *Agricultural Production and the Optimal Level of Landscape Preservation*, Land Economics, vol. 75, side 538-546.
- Cahill, Carmel & Wilfrid Legg. (1990). *Estimation of Agricultural assistance using Producer and Consumer Subsidy Equivalents: Theory and Practice*, OECD Economic Studies, Nr. 13, side 13-43.
- Cochrane, W.W. (1958). *Farm Prices, Myth and Reality*, University of Minnesota Press.
- Det Økonomiske Råds formandskab (1993). *Dansk Økonomi November 1993*, København (Specielt kap. 3 »Dansk landbrug og liberaliseringer i GATT-regi«)
- European Commission (1999). *The CAP Reform – A Policy for the future*. Bruxelles.
- European Commission (1998). *Explanatory Memorandum. The future for European Agriculture*, Bruxelles.
- European Commission (1994). *EC Agricultural Policy for the 21st Century*, European Economy, nr. 4, Bruxelles.
- Fennell, Rosemary (1997). *The Common Agricultural Policy – Continuity and Change*. Clarendon Press, Oxford.
- Frandsen, Søren E., Jan V. Hansen & Peter Trier (1994). A General Equilibrium model for Denmark with two Applications, *Economic & Financial Modelling*, side 1-34.
- Friedmann, K. J. (1975). *Danish Agricultural Policy, 1870-1970: The flowering and Decline of a Liberal Policy*. Food Research Institute Studies, Vol. XIII, No. 3, Stanford University. Stanford.
- Gardner, Bruce L. (1988). *Recent Studies of Agricultural Trade Liberalization, Proceedings of the Twentieth International Conference of Agricultural Economics*, Dartmouth. Aldershot
- Gardner, Bruce L. (1992). *Changing Economic Perspectives on the Farm Problem*, Journal of Economic Literature, Vol. XXX, side 62-101.
- Gardner, Bruce L. (1996). *Why Experts on the Economics of Agriculture Have Changed Their Policy Tune*. In Antle & Sumner (red.) *Papers in Honor of D. Gale Johnson*. The University of Chicago Press. Chicago.
- Henriksen, Ingrid (1993). *The Transformation of Danish Agriculture 1870-1914*, i K.G. Persson, (red), *The Economic Development of Denmark and Norway since 1870*, E. Elgar.
- Johnson, D. G. (1947). *Forward Prices for Agriculture*. The University of Chicago Press 1947. Chicago
- Kjeldahl, Rasmus og Michael Tracy (red.) (1994). *Renationalisation of the Common Agricultural Policy?*, Institute of Agricultural Economics, Copenhagen.
- Kærgård, Niels (1996). *Landbruget og Økonome*, Nationaløkonomisk Tidsskrift, Tillæg Festskrift til Anders Ølgaard, bind 134, side 512-521.
- Kærgård, Niels (2000). *Dansk landbrug, subsidiene og samfundsøkonomien*, Tidsskrift for Landøkonomi, 187. årgang nr. 1, side 24-29.
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (1998). *Landbrugets strukturudvikling – Betænkning fra udvalget vedrørende landbrugets strukturudvikling*, Betænkning nr. 1351. København.
- Nedergaard, P. & H. O. Hansen, P. Mikkelsen (1993). *EF's landbrugspolitik og Danmark – Udviklingen frem til 2000*. Handelshøjskolens Forlag. København.
- Nello, S. S. (1984). *An application of Public Choice Theory to the question of CAP reform*. European Review of Agricultural Economics 11, 261-283.
- OECD (1993). *Trade Liberalization: Global Economic Implications*. OECD. Paris
- OECD (1995). *Adjustment in OECD Agriculture – Issues and Policy Responses*, Paris.
- OECD (1999). *Agricultural Policies in OECD Countries – Monitoring and Evaluation*, Paris
- OECD (2000). *Agricultural Policies in OECD Countries – Monitoring and Evaluation*, Paris.
- Pigou, Arthur C. (1920). *The Economics of Welfare*, London.
- Rabinowicz, Ewa (1999). *Redesigning the CAP: What can agricultural economic research contribute?* European Review of Agricultural Economics, vol. 26, side 265-281.
- SJFI (1999). *Landbrugets økonomi, Efteråret 1999*. Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut 1999. København
- Swinbank, A. (1999). *CAP Reform and the WTO Compatibility and Development*. European Re-



- view of *Agricultural Economics*, Vol. 26 No. 3, side 389-407.
- Swinnen, J. & F. A. van der ZEE (1992). *The New Political Economy of Agricultural Policies – a study with special references to the EC's Common Agricultural Policy*.
- Tracy, Michael (1982). *Agriculture in Western Europe – Challenge and Response 1880-1980*. Granada, London.
- Tweeten, Luther (1989). *Farm Policy Analysis*. Westview Press. Boulder
- USDA (2001). *The Road Ahead Agricultural Policy Reform in the WTO*, Summary Report. USDA Economic Research Service, *Agriculture Economic Report Number 797*. Washington D. C.
- Walter-Jørgensenm Aage & Trine Vig Jensen (2001). *The CAP and the international trade negotiations*. SJFI Report nr. 123. København.
- Winters, L.A. (1990). *The so-called »non-economic« objectives of agricultural support*. I OECD Economic Studies, nr. 13, side 237-266.
- Zobbe, Henrik (2000a). *Amerikansk landbrugspolitik – Teori og praksis i et historisk perspektiv*. Økonomi og politik, nr. 3, side 31-47
- Zobbe, Henrik (2000b). *Landbrugspolitikken i USA og Europa: Påvirkning og udvikling i en GATT/WTO kontekst*. Tidsskrift for Landøkonomi, 187. årgang, side 259- 275.