

Økonomi & Politik 1993

66. årgang nr. 2. Maj 1993

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsefeltet mellem økonomi og politik. Økonomi & Politik udkommer 4 gange årligt.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand: Professor Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet.

Ansvarshavende redaktør:

Peter Nedergaard, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København, Nansensgade 19, 1366 København K. Telefon 38 15 25 15.

Anmeldelsesredaktion:

Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut for Samtidshistorie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København
- Professor Niels Kærgaard, Økonomisk Institut, Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet (Bestyrelsesformand for Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi).
- Lektor Christian Thune, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Produktion, administration og markedsføring:

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothersgade 133
1123 København K
Telefon 33 14 29 20
Telefax 33 32 58 05

Abonnement for 1993:

- Privatpersoner: kr. 310,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 360,00
- Priserne er incl. moms.

Tryk: Gentofte Tryk, Charlottenlund

ISSN 030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 3

TEMA: LANDBRUGSPOLITIKKEN i OPBRUD

Landbrugets udvikling og de politiske valgmuligheder i 90'erne 4

Bjørn Westh

Om EF's landbrugspolitik og presset mod den 13

Villy Søgaard

Landbrugspolitikken i opbrud 23

Søren Kjeldsen-Kragh

Miljøkravene og landbruget: Fra entreprenørregulering til klientregulering 33

Mikael Skou Andersen

Gensyn med landbrugets trædemølle 39

Jan Holm Ingemann

GENERELT

Økonomisk kronik, 2. halvår 1992 47

Henrik Fænø

Anmeldelser 54

- Det danske Socialdemokratis Europapolitik 1945-1949
- Privat Politik
- Forvaltning og stat
- Andelsorganisering - En analyse af dansk andelsorganisationers udviklingsprocesser
- Det blev et nej
- Valg af informationsteknologi på virksomhedens vilkår. Edb som udviklingsressource, konkurrencemiddel og organisatorisk infrastruktur

Redaktionelt forord

Økonomi & Politik nr. 2 1993 har temaet »Landbrugspolitikken i opbrud«. Årsagen er den store debat, der har været om erhvervet, dets placering i dansk økonomi og i verdenshandelen og den politik, EF bør føre på området.

Bjørn Westh analyserer, hvordan vilkårene for produktion og afsætning ændres fundamentalt her i begyndelsen af 1990'erne. Der er eller kommer et pres på erhvervet på grund af EF's landbrugsreform og GATT-forhandlingerne. Men også internt i Danmark er der behov for en integration af landbrugspolitikken med miljøpolitikken, energipolitikken og regional politikken. Alt i alt skal grunden lægges til en ny national landbrugspolitik.

Villy Søgaard ridser baggrunden for EF's landbrugsreform op. Det står hermed klart, at landbrugsreformen fra 1992 ikke bliver den sidste i rækken af reformer. Årsagen her til er også, at landbrugspolitikken som kit i EF-samarbejdet er ved at forsvinde.

Søren Kjeldsen-Kragh analyserer selve EF's landbrugsreform og ser den som et bidrag til

at sikre en løsning af de internationale handelsproblemer med landbrugsprodukter. Derfor har man erkendt, at EF's højprispolitik ikke længere er en farbar vej.

Mikael Skou Andersen skitserer, hvordan reguleringen af landbrugets miljøforhold er gået fra at være et krav fra politiske »outsidere« og til at være et område, som erhvervet selv stiller krav om. Tendensen er, at miljøreguleringen bliver en stadig mere integreret del af landbrugspolitikken.

Jan Holm Ingemann analyserer, hvordan den udbredte forestilling om indretningen af landbrugspolitikken med henblik på det effektive landbrug overskygger perspektivrige og dynamiske potentialer ved den danske landbrugssektor. En anden model for »det rimelige landbrug« kunne danne grundlag for en revitalisering af erhvervet.

Uden for tema bringer vi en oversigt over den økonomiske udvikling og en række anmeldelser.

Peter Nedergaard
Redaktør

Landbrugets udvikling og de politiske valgmuligheder i 90'erne

Bjørn Westh, landbrugsminister

1. Indledning

Dansk landbrug står her i begyndelsen af 90'erne i en situation, hvor vilkårene for produktion og afsætning fundamentalt bliver ændret. Den vedtagne reform af EF's landbrugspolitik og den foreliggende skitse til en GATT-aftale viser, at vi på politisk niveau ikke alene har erkendt behovet for global koordinering og ændringer i landbrugspolitikken, men også viser vilje til at handle derefter.

Det kan også forventes, at man i stigende grad vil erkende behovet for integrering af landbrugspolitikken med miljøpolitikken, energipolitikken og regionalpolitikken. Ændringer i EF's landbrugspolitik understreger behovet for samordning. Denne udvikling vil medføre, at produktionsvilkårene for danske landmænd i 90'erne vil blive udformet på basis af en langt bredere vifte af politiske målsætninger, end det hidtil har været tilfældet. Umiddelbart kan det sikkert vække bekymring i erhvervet. Dette kan dog undgås, hvis vi fra politisk side i god tid fastlægger en samordnet politik, som gør det muligt for den enkelte bedrift at indarbejde de langsigtede overordnede mål i konkrete investerings- og udviklingsplaner.

Det er heri udfordringerne ligger for os på Christiansborg, og jeg vil i det følgende give mit bud på, hvordan vi skal løse denne opgave. Det er dog hensigtsmæssigt først at skitsere udgangssituationen, som dansk landbrug befinder sig i for tiden, og de forhold der vil være afgørende for fremtidsmulighederne.

2. Udviklingen i de sidste 50 år

Der er i Danmark næppe et andet erhverv end landbruget, som siden slutningen af 2. verdenskrig har været igennem så store sociale og økonomiske omstillinger. I 1945 var der ved landbruget beskæftiget omkring 300.000 medhjælpere. Antallet af medhjælpere faldt til omkring 30.000 i 1972 og har nu stabiliseret sig på knap 25.000.

Afvandringen var i første omgang koncentreret på medhjælpergruppen. Mange bedrifter blev enmandsbedrifter med færre muligheder for sociale kontakter. Det er således nu kun hver sjette bedrift, som har medhjælp. Herefter blev afvandringen koncentreret om de selvstændige, samtidig med at mange bedrifter blev drevet som deltidsbedrifter. Antallet af selvstændige bedrifter faldt fra omkring 200.000 i efterkrigsperioden til ca. 125.000 ved Danmarks indtræden

i EF. Siden 1972 er antallet faldet til 75.000, hvoraf omkring 30.000 er heltidsbedrifter. I de senere år er der opstået en tendens, således at især svinebedrifter har udviklet sig til bedrifter med en eller flere medhjælpere.

Udviklingen har medført, at livet på landet, som førhen var præget af varieret kulturel og social udfoldelse er blevet forarmet. Ensomhed er blevet et strukturproblem i bred forstand. Løsningen af dette problem fortjener mindst lige så stor opmærksomhed som løsningen af økonomiske og produktionsmæssige problemer. Vi kan kun løse dette problem, hvis vi ser det i en bredere sammenhæng med landdistrikternes udviklingsmuligheder og den politik, som der udformes på dette område.

Faldet i antallet af bedrifter har medført en stærk stigning i det gennemsnitlige areal pr. bedrift. Samtidig er delforpagtning blevet mere udbredt. Omtrent 20 pct. af det samlede landbrugsareal bliver i dag dyrket som forpagtede arealer. Det høje kornprisniveau, som har været gældende siden 1972, har medvirket hertil, fordi landmænd på mange planteavlsbedrifter har fundet det fordelagtigt ved dette prisniveau at forøge deres areal enten ved tilkøb eller tilforpagtning. På mange måder er bedriftssammenlægning og forpagtningsforhold gennemført med negative konsekvenser for arronderingen. Omkostningerne ved uhensigtsmæssig arrondering har været store, men har ofte været mindre synlige på grund af det høje kornprisniveau. Det har medført, at den vegetabiliske produktion finder sted på et omkostningsniveau, som er højere end ved en fornuftig arrondering.

Der fokuseres ofte på strukturændringernes økonomiske virkninger. Mindst lige så vigtig er strukturændringens påvirkning af landmandens sociale stilling i samfundet og hans egen opfattelse af relationerne mellem land

og by. Overgangen fra bedrifter, hvor der er et arbejdsfællesskab, til enmandsbedrifter har forarmet de sociale arbejdsbetingelser for mange landmænd.

3. Produktivitetsfremgang og forringelse af bytteforhold

Landbrugserhvervet har under denne omstilling kunnet fremvise en imponerende produktivitetsfremgang. Vækst i totalproduktiviteten og arbejdsproduktiviteten er af Statens Jordbrugsøkonomiske Institut beregnet til at være henholdsvis 2,24 og 6,4 pct. i gennemsnit om året i perioden 73/74 til 87/88.¹

Produktivitetsfremgangen på over 2 pct. om året i de senere år er imidlertid ikke kommet erhvervet tilgode, idet bytteforholdet i samme periode gennemsnitlig er faldet med 2,22 pct. om året. Produktivitetsstigningen er derimod kommet forbrugerne tilgode.

Produktionen af alle landbrugsprodukter under et er steget med 30 pct. siden 1980. Der har været et fald i mælkeproduktionen med 12 pct. og en stigning i svineproduktionen med 22 pct. i samme periode.

Såfremt produktionens omfang fremover bliver stærkere reguleret som følge af EF-reformen og en GATT-aftale, kan samme stigningsrate for arbejdsproduktiviteten kun realiseres ved forstærket afvandring fra landbrugserhvervet, medmindre der bliver plads for alternative ikke EF-regulerede produktioner både til føde og non-food eller nye opgaver til landmænd såsom f.eks. samfundsfinansieret landskabspleje.

Den alsidige produktionsform er i de sidste 30 år blevet afløst af en specialiseret driftsform. For planteavlsbedrifter har det medført ujævn arbejdsbelastning set over et driftsår. På mange bedrifter er det ikke længere muligt at finde tilstrækkelig beskæfti-

gelse, og de bliver derfor drevet som deltidslandbrug, eller jorden bliver bortforpagtet.

Heltidsbedrifter har udviklet sig til kapitalintensive bedrifter, som ofte har en betydelig og ved svingende konjunkturer belastende fremmedfinansiering. Den personligt ejede driftsform er derfor blevet mere sårbar, og det er tvivlsomt, om den i sin nuværende form kan overleve.

Omstillingen i landbrugserhvervet har i langt de fleste andre OECD-lande fundet sted på et kunstigt højt prisniveau. Det har medført en allokering af kapitalgoder, som overstiger rimelige aflønningsmuligheder af den investerede kapital ved et normalt markedsprisniveau. Ved prisfald på produkterne, som nødvendiggør produktionsindskrænkning, kan det være vanskeligt at finde alternativ anvendelse for den investerede kapital. Arbejdskraften kan ofte nemmere finde alternativ anvendelse. De lande, som har været i stand til at reagere hurtigt efter etablering af et højprissystem, vil have anvendt mest kapital og have forøget produktionen mest. Samme lande vil ved sænkning af prisniveauet have den største tilpasningsbyrde. Det samme forhold gør, at tilpasningsprocessen er svær og må ske over en årrække.

4. Sporskift i EF's landbrugspolitik

Siden Danmarks tiltrædelse til EF har dansk landbrug haft ret stabile afsætningsforhold. EF's landbrugspolitik har dog gradvis ændret karakter. Ved EF's etablering var der for mange varer tale om en lav selvforsyningsgrad inden for fællesskabet. EF's højprispolitik har medført en stigende selvforsyningsgrad. EF har for mange produkter i det sidste årti skiftet fra at være nettoimportør til nettoeksportør. Dette har medført, at en del af produktionen er blevet solgt på verdensmarkedet med tilskud fra EF's garantifond.

De stigende udgifter til landbrugspolitikken førte i 1988 til en tilpasning af den fælles landbrugspolitik, således at stigende produktion automatisk udløste faldende garanti-priser. Incitamentet til produktionsformindskelse var dog for svagt og behovet for mere vidtgående reformer åbenbart. Landbrugspolitikken, som hidtil er blevet finansieret over forbrugerpriserne, bliver nu i stigende grad finansieret af mere synlige udgifter på EF's budget.

5. Fra prisstøtte til støtte på produktionsfaktorerne

I løbet af 80'erne har prispolitikens betydning været aftagende, og nye elementer som hektarstøtte og indkomststøtte er blevet tilføjet. Med vedtagelsen af landbrugsreformen har disse elementer samt produktionsbegrænsninger fået en dominerende rolle. Strukturpolitikken, som oprindeligt var orienteret mod produktionsfremmende tilskudsordninger, er blevet rettet mod ordninger, som fremmer udviklingen i ugunstigt stillede områder. Samtidig har miljøhensynet spillet en tiltagende rolle i strukturpolitikken.

Ændringen i EF's landbrugspolitik er ledsaget af en implementering, som i højere grad bliver direkte rettet mod producerende enheder. Førhen blev indgreb i de fleste tilfælde foretaget i handelsledet. Mange af de reguleringerne, som er indeholdt i reformen, finder sted på bedriftsniveau, f.eks. ved udbetaling af dyrepræmier eller arealstøtte. Det medfører en større administration. Reformen medfører en mindre fleksibel ressourceallokering, da incitamentet til effektivitet mindskes og ineffektive bedrifter holdes i live som konsekvens af støtten, der gives til produktionsfaktorerne på disse bedrifter.

Dette forhold har kun været lidt fremme i debatten, men er en meget fundamental svag-

hed ved reformen og vil påvirke produktivtetsudviklingen negativt. På længere sigt må det nødvendigvis føre til en lavere aflønning af de ressourcer, som er knyttet til produktionen. For europæisk landbrug vil det medføre en alvorlig risiko for at tabe evnen til at konkurrere på verdensmarkedet.

6. Den globale overproduktion

Den stigende produktion har ikke været begrænset til EF. I flere traditionelt fødevare-importerende lande har produktionen også været stigende. Den teknologiske udvikling har muliggjort produktionsforøgelser i de traditionelle eksportlande, som har øget udbudet på verdensmarkedet, og i de traditionelle importlande, som har reduceret efterspørgslen på importerede varer. Dette har bevirket, at verdensmarkedet har fungeret som et marked, hvor overskudsproduktion er blevet solgt til dumpingpriser.

Behovet for en verdensomspændende aftale på landbrugsområdet er blevet åbenlyst. Den af EF og USA udarbejdede skitse til en sådan aftale indeholder både elementer til støttebegrænsning, men også elementer til produktionsbegrænsning og markedsdeling.

Selvom udkastet til en GATT-aftale åbner op for nye markeder vil den ikke medføre en vidtgående liberalisering af verdenshandelen. Aftalen skal snarere ses som et forsøg på at styre udbudet af landbrugsvarer på verdensmarkedet, der er bestemt af andre end produktionsøkonomiske forhold. Begrænsning af direkte produkttilknyttet støtte er et centralt element i aftalen. På verdensplan kan det medføre en inoptimal allokering af ressourcerne, hvilket vil være til ugunst for den globale vækst, og som tillige kan begrænse Danmarks eksportmuligheder på de områder, hvor vi i kraft af et højt teknisk produktionsniveau er konkurrencedygtige.

7. Nationale støtteordninger

Ud over den støtte, som landbruget får over EF's landbrugspolitik, gives der i alle EF-lande væsentlig supplerende national støtte. Igennem 1980'erne har der i alle EF-lande været gennemført en række tidsbegrænsede støtteordninger i landbruget. Derudover er der en række mere permanente støtteordninger som f.eks. tilskud til konsulentvirksomhed.

Danmark har været blandt de lande, hvor den nationale støtte er forholdsvis begrænset. Det er nærliggende at antage, at forskelle i niveau for nationalstøtte i forskellige medlemslande kan virke konkurrenceforvridende. Virkningen af national støtte på produktion og konkurrenceforhold er afhængig af, i hvilken form og i hvilket produktionsled støtten gives.

Såfremt støtten gives som f.eks. forsknings- og produktudviklingsstøtte, vil den kunne bidrage til en fremadrettet landbrugspolitik. Hvis man derimod giver støtten til de enkelte bedrifter, kan den medvirke til, at forældede produktionsformer og landbrugsstrukturer bliver opretholdt, og at støtten kapitaliseres.

Erhvervsstøtteordninger kan i så fald på længere sigt snarere forringe end forbedre erhvervets konkurrenceforhold. Der er derfor behov for at være kritisk overfor den form, hvorefter dele af den nationale støtte gives i Danmark. Det vigtigste aspekt er imidlertid, at støtteordninger, som får en permanent karakter, bliver kapitaliseret og derfor vanskeliggør generationsskifte.

8. Forskelle i indkomstudviklingen

For at vurdere landbrugserhvervets muligheder i 90'erne kan det være nyttigt at se, hvilke produktionsgrene, der har klaret sig bedst gennem 80'erne. Som udtryk herfor kan man

se på indkomstudviklingen for heltidsbedrifter inden for forskellige driftsgrene. For alle heltidslandbrug under et, er realindkomsten, som kommer fra landbrugsdriften, steget med 0,6 pct. om året i perioden 1981/82 til 1991/92. For den samlede indkomst har der været en fremgang på 2,8 pct. om året, hvilket kan tilskrives, at heltidsbrug i stigende omfang har supplerende lønindtægt udefra. Det viser sig, at der er store variationer i indkomstfremgangen mellem forskellige driftsformer.

For svinebrug steg realindkomsten fra landbrugsdriften med 4,3 pct. om året, for kvægbrug med 2,9 pct. om året, mens der for plantebrug var tale om et fald på 7,1 pct. om året. Det skal bemærkes, at der fra år til år er meget store udsving i indkomsterne. Det høje EF-prisniveau for planteprodukter i 70'erne og begyndelsen af 80'erne blev i midten af 80'erne afløst af betydelige realprisfald for planteprodukter, som er den væsentligste forklaring på indkomstfaldet på disse bedrifter. Det må forventes, at plantebedrifternes indkomst vil blive mest påvirket af EF-reformen og en eventuel GATT-aftale.

Det høje prisniveau har stimuleret til overinvestering og medført for store kapacitetsomkostninger. En ny undersøgelse fra Statens Jordbrugsøkonomiske Institut² viser, at kapacitetsomkostningerne i gennemsnit kan reduceres mellem 17 og 25 pct. pr. heltidsbedrift, afhængigt af driftsformen. For planteavlsbedrifter, der har de største tilpasningsmuligheder, svarer dette til op imod 250.000 kr. i gennemsnit pr. bedrift.

9. Samfundets ønsker og forbrugernes holdninger

Indtil nu har jeg fokuseret på markeds- og produktionsmæssige forhold. Samfundets syn på landbruget og dets produktionsformer samt forbrugernes præferencer for fø-

devarer er mindst lige så vigtig. Indtil for få årtier siden var samfundets syn på landbruget præget af en romantisk forestilling om harmonisk balance mellem natur og landbrugsproduktion. Efter at intensivering og specialisering af landbrugsproduktionen har medført en større belastning af miljøet, har samfundets syn på erhvervet ændret sig. For nogle grupper er det blevet præget af en opfattelse af, at landbrugsproduktionen foregår i konflikt med naturinteresser. Samtidig har forbrugerne vist en mere kritisk holdning til de forhold, under hvilke husdyr bliver holdt.

Fra landbrugets side har der i de senere år været en voksende forståelse for, at der ved produktionen må tages hensyn til forbrugernes kritiske holdninger. Der er imidlertid behov for, at der lægges en mere langsigtet strategi, som gør, at produktionsmetoderne og produkternes kvalitet tager hensyn til forbrugernes skiftende præferencer og krav til etisk forsvarlige produktionsforhold. Danmark har på baggrund af et højt uddannelsesniveau og veterinært stade forudsætningerne for at opfylde disse krav.

10. Politiske valg for de kommende år

I de foregående afsnit er gjort rede for landbrugets udvikling i de sidste årtier samt de forventede ændringer i produktions- og afsætningsforhold og ændringer i samfundets krav til erhvervet. Landbruget kan udvikle sig i mange retninger, og det afhænger bl.a. af politiske valg, hvilken mulighed, der bliver realiseret. For mig at se er det vigtigste, at vi gør op med at føre kassepolitik, hvor landbrugspolitikken, miljøpolitikken, energipolitikken og politikken vedrørende landdistrikterne bliver udformet med for ringe opmærksomhed på den indbyrdes påvirkning. Det gælder den danske politik, men ikke i mindre grad EF-politikken.

Det må være et overordnet mål at samordne politikken fremfor at skulle bruge kræfterne på at reparere på de uhensigtsmæssige følger, som politikken på et område kan have på et andet område. Ud fra det overordnede mål vil jeg kort skitsere regeringens prioriteter på den nationale landbrugspolitik, på EF's landbrugspolitik og på den internationale landbrugspolitik, dvs. først og fremmest GATT-forhandlingerne, men også FAO og landbrugsudviklingen i Østeuropa og u-landene. De tre områder griber ind i hinanden. Jeg vil starte med det internationale område.

11. Internationale landbrugspolitiske forhold

Enigheden mellem EF-kommissionen og USA om skitsen om til en GATT-aftale er et vigtigt skridt hen mod en international regulering. Det positive ved skitsen, som nu foreligger, er, at det overhovedet er lykket at få en aftale i stand. De problemer, som EF-landene har ved at acceptere aftalen, og fortolkningsforskellene om indholdet i aftalen, viser, hvor skrøbelig den er. Der mangler stadig at få afsluttet forhandlingerne i et bredere forum.

Jeg mener, at det er overordentligt vigtigt, at vi får en international regulering af rammerne for nationale landbrugspolitikker. Den hidtidige situation har ført til, at konkurrencen på verdensmarkedet finder sted ved hjælp af nationale budgetter fremfor forskelle i produktionseffektiviteten. Det er uholdbart udfra et budgetmæssigt synspunkt, men også udfra et ønske om global optimering af ressourceallokeringen.

Det negative ved skitsen er, at den ikke giver tilstrækkelig plads for en voksende handel med landbrugsprodukter og skiftende sammensætning af de varer, som indgår i handlen. Dette har især betydning for Danmark, hvor eksportsammensætningen af land-

brugsprodukterne har ændret sig i forhold til den referenceperiode, som er udgangspunkt for aftalen. En større fleksibilitet i aftalen er et af de punkter, som prioriteres højt fra dansk side.

En GATT-aftale vil stille os overfor spørgsmålet, om det ikke på længere sigt vil være i dansk landbrugs interesse, at vi tilnærmer os verdensmarkedsprisniveauet. Et sådant prisniveau vil frigøre os fra kvantitative eksportbegrænsninger. Effekten vil imidlertid være forskellig for forskellige produktionsgrene. For svineproduktionen er afstanden til verdensmarkedet i forvejen lille, mens den for mejeriprodukter og sukker er forholdsvis stor. En mulig overgangsløsning kan derfor også være en differentieret politik.

For at fremme den økonomiske udvikling i Østeuropa er det nærliggende at give dem eksportmuligheder for landbrugsområdet. De østeuropæiske lande samt u-landene har på længere sigt et enormt potentiale på både produktions- og forbrugssiden. Dansk landbrug kan her med fordel finde samarbejdspartnere på det udviklingsmæssige, produktionsmæssige og markeds-mæssige område. Sådanne initiativer kan realiseres gennem systemeksport. Derfor bør vi styrke vores indsats, således at vi er i stand til at tilbyde disse lande individuelle integrerede løsninger. Jeg er ikke bange for den konkurrence, som det også kan give dansk landbrug, men tror, at det snarere vil stimulere til intensivering af produktudviklingen herhjemme. Hvis vi ikke indleder et sådant samarbejde, vil andre gøre det og konkurrere med vores landbrugs-eksport.

På længere sigt er der et stort forbrugspotentiale i u-landene og lande, hvor industrialiseringen er ved at slå igennem. Eksempelvis har Kina i de senere år i ubemærkethed realiseret en imponerende økonomisk vækst. Vi har etableret os i Japan, er ved at gøre det på

andre markeder i Østen og kan også få succes på det kinesiske marked, som omfatter en fjerdedel af verdens befolkning. Det vil være en forudsætning at følge den landbrugs-mæssige udvikling i disse lande, og derfor er det naturligt, at vi fastholder vores stærke engagement i FAO.

12. EF's landbrugspolitik

På EF-området må vi med omhu vælge vores vigtigste prioriteter. EF's landbrugspolitik bliver bestemmende for de muligheder og det spillerum, som vi har for vores nationale landbrugspolitik. Derfor vil jeg gøre en indsats for, at der i EF-politikken udformning i højere grad bliver indbygget fleksibilitet og subsidiaritet. Det er netop ved den konkrete udformning af politikken, at vi kan give subsidiaritetsbegrebet indhold og dermed leve op til intentionerne i Edinburgh-aftalen.

Landbrugsreformen bør tilpasses for at udnytte mulighederne til at kombinere miljøpolitikken og landbrugspolitikken. Fra dansk side vil vi derfor prioritere en tilpasning af EF's landbrugsreform, således at vi får etableret et fornuftigt samspil mellem EF's landbrugspolitik og vores nationale prioriteter på miljøområdet. Vi må blive i stand til at lave en differentieret anvendelse af landbrugsarealet alt efter, om vi for bestemte områder prioriterer produktionen, reduktion af nitratudvaskningen eller naturbevarelse. Det kan vi kun gøre med en større fleksibilitet med hensyn til, hvor og hvornår vi lægger jord brak -vel at mærke med bibeholdelse af produktionsreduktionsmålet.

Implementeringen af EF-politikken er ofte gennemført ved regler, som af landmænd bliver opfattet som meget bureaukratiske. Jeg har derfor taget initiativer til en undersøgelse af, hvordan mælkekvoteringsordningen kan forenkles. Det samme gælder oksekødsordningen og braklægningsordningen.

Mere principielt rejser sig det spørgsmål, om den fælles landbrugspolitik snarere skulle hvile på generelle virkemidler, som f.eks. fastsættelse af prisniveau og afgifter på produktionsfaktorerne, end ved regulering på bedriftsniveau. Jeg mener, at EF's landbrugspolitik i højere grad bør udformes ved generelle virkemidler. Mælkekvoteringsordningen har på mange måder virket for stift, og braklægningsordningen medfører også for store administrative byrder.

Såfremt det viser sig, at en gruppe af EF-lande ikke er i stand til at etablere det administrative apparat til detailregulering, vil alternativet være at anvende mere generelle virkemidler.

13. En ny national landbrugspolitik

På det nationale landbrugspolitiske område er der stadig på mange punkter mulighed for at påvirke udviklingen. På enkelte punkter vil denne påvirkning være væsentlig forskellig fra den politik, som er ført i de sidste 10 år.

Forskning og produktudvikling er efter min overbevisning to af de mest oplagte områder for en ekstra indsats. Netop ved at gøre den nationale støtte fremadrettet kan vi sikre udviklingsmuligheder for landbrugssektoren. Vi må samtidig udvikle et samspil mellem forsknings- og produktudviklingsaktiviteter. Forskningsindsatsen skal bidrage til at udvikle potentialet for non-food produktion i landbruget. På længere sigt har landbruget mulighed for at genvinde sin tidligere rolle som leverandør af varer til bl.a. den kemiske industri og sin rolle som energiproducent.

Der skal også sættes mere på tiltrækning af udenlandske gæsteforskere for at højne niveauet i den danske forskning. Resultaterne af et højt kvalitetsniveau i forskningen kan samtidig blive basis for systemeksport til

f.eks. østeuropæiske lande. Dermed bygges videre på traditionen for en gensidig gunstig påvirkning af landbrugsindustrien og landbruget.

Strukturudviklingen vil også i de kommende år fortsætte. Den er først og fremmest betinget af produktivitsudviklingen, og det ville være halsløs gerning at bremse den. Derimod kan der være mange gode grunde til at påvirke den retning, som udviklingen går i. På dette område har der været store forsømmelser i de sidste 10 år. Mange bedrifter har udvidet deres areal uden samtidigt at søge at opnå en hensigtsmæssig arrondering, og de har nu en spredt struktur med mange jordlodder, som ligger forholdsvis langt fra bygningerne.

Især for husdyrbedrifter kan det betyde uforholdsmæssigt store omkostninger ved at anvende husdyrgødningen miljømæssigt forsvarligt. Der er presserende behov for at skabe muligheder inden for landbrugslovens rammer, som dels sikrer bedre arrondering ved den fortsatte strukturudvikling, dels skaber bedre fortrinsregler for især mindre husdyrbedrifter med henblik på at muliggøre udviklingen henimod harmoniske bedrifter. For at fremme bedre arrondering mest muligt, må der samtidig med, at landbrugsloven ændres, skabes bedre vilkår for jordfordeling.

Det vil fortsat være nødvendigt med en afvandring fra landbrugserhvervet. De indførte kvoteringer i produktionen gør, at mange landbrug får et for lille produktionsgrundlag. Inden for mælkeproduktionen er dette mest presserende. Det bør overvejes, om en ophørsordning kan bidrage til at formindske kvoteringspændetrøjen for yngre landmænd. En sådan ophørsordning griber ind i andre ordninger på arbejdsmarkedet, og derfor er en afvejning af forskellige hensyn

nødvendig, inden beslutning om en sådan ordning træffes.

Afvandringsproblematikken og førtidspensionering er igen et område, hvor der i høj grad skal koordineres med politikken på andre områder. I dette tilfælde er det nært knyttet til landdistrikternes vilkår. Jeg er fast overbevist om, at det er muligt med en strukturudvikling, uden at livet på landet samtidig forarmes. Det er vigtigt at bryde landmandens ensomhed og kroniske frygt for ikke at kunne passe bedriften i tilfælde af sygdom. Der må derfor åbnes op for flere aktiviteter i vikarloven. Aktive landmænd skal hyppigere deltage i efteruddannelse. Det vil styrke både deres faglige kunnen og deres sociale kontakter. Det må ikke være sådan, at kun de ældre bliver tilbage i landdistrikterne. Jeg tror, at der er mange muligheder for aktiviteter, som unge vil interessere sig for, f.eks. landskabspleje eller miljøopretningsprojekter. Varierende kulturelle aktiviteter er nødvendige for at opretholde tiltrækningen til livet på landet, og derfor må der også sættes ind her.

Der er gode grunde for at stimulere landdistrikternes udvikling. Turisme vil få stigende betydning. Bondegårdsferien er et naturligt led heri. Alternative ferieformer er i mange europæiske lande ved at overtage en stigende del af den traditionelle charterturisme til Middelhavet. Danmark har et stort potentiale her, som vi aktivt må udvikle.

Tilpasningsproblemet vil i de kommende år være særlig stort for planteavlsbedrifter, der som førnævnt i mange tilfælde har for høje kapacitetsomkostninger. Med den varierende bedriftsstruktur, som dansk landbrug er præget af, og som af forskellige hensyn ønskes bevaret, er det vigtigt at få udviklet modeller for maskinfællesskab. Der er kun begrænset tradition herfor i dansk landbrug. Jeg mener, det er en af de måder, hvorved

planteavlsbedrifter kan forbedre økonomien. Samtidig kan det give basis for bedre social kontakt mellem landmænd.

14. Landbrugets finansiering og generationsskifte

Jeg har med vilje endnu ikke nævnt landbrugets finansiering. Principielt mener jeg, at landbruget skal finansieres på lige vilkår med andre erhverv. Der ligger ikke en samfundsopgave her ud over den, som er indeholdt i den økonomiske politik, og som har til hensigt at sikre finansieringsforhold og et realrenteniveau, som ikke stiller dansk landbrug ringere end andre landes landbrug. Anvendelse af nye lånetyper, hvor den løbende forrentning er lav, mod at der gives afkald på kapitalgevinster, kan bidrage til at forbedre landbrugets løbende indkomst. En generel finansieringsstøtte ville blive kapitaliseret og derfor kun have en midlertidig gunstigt effekt. Samtidigt ville det have en meget skadelig langsigtet effekt ved at vanskeliggøre generationsskifte. Af samme grund har afskaffelse af jordskatter heller ikke en længerevarende gunstig effekt.

På trods af denne principielle holdning mener jeg, at der i øjeblikket foreligger en situation, hvor landbruget i forbindelse med ændringerne i EF's landbrugspolitik skal igennem en krævende omstillingsproces, som gør en lettelse af landbrugets gældsbyrde berettiget. Staten skal formidle en gældsomlægning, som er baseret på selvfinansiering og statsgaranti, og hvori der kun er et begrænset støtteelement. Regeringen kan herved aktivt medvirke til, at omstillingsprocessen i landbrugserhvervet forløber bedst muligt.

Finansieringsproblematikken må ses i sammenhæng med den personlige ejerform og generationsskifte. I øjeblikket svækkes egenkapitalgrundlaget for bedrifterne i forbin-

delse med generationsskifte. Den kapitalintensive landbrugsproduktion, som tillige er undergivet kraftige konjunkturudsving kræver en høj grad af egenfinansiering. Det vil nødvendiggøre at få udviklet mere robuste finansieringsformer for landbrugserhvervet.

15. Afslutning

Landbrugserhvervet behøver ikke at frygte at blive degraderet til et andenrangserhverv. Omstillingsprocessen, som følge af EF-reformen og GATT-aftalen, vil blive krævende. Erhvervet har i 80'erne med den store produktivitsfremgang vist, at det kan mobilisere reserver for at komme igennem krisen. Regeringen og erhvervet må hver for sig påtage sig et ansvar. På kort sigt ved at finde en løsning for gældsbyrden og på længere sigt ved at udforme en strategi, som er baseret på en høj grad af produktudvikling og tilpasning til varierende og skiftende forbrugerpreferencer.

Strukturudviklingen skal målrettes mod prioritering af harmoniske, velarrangerede bedrifter. EF-politikken skal rettes mod integrering af miljø- og landbrugshensyn og en gradvis tilpasning henimod reelle verdensmarkedspriser. Konkurrencebetingelserne i international sammenhæng må forbedres ved frigørelse af kvantitative eksportbegrænsninger. Det er ikke et spørgsmål, om dansk landbrug har en fremtid, men et spørgsmål om hvordan vi bedst forener kræfterne for at sikre dansk landbrugs fremtid.

Noter

1. Hansen, Jens. Udviklingen i produktivitet og bytteforhold i landbruget 1973-74-87/88, Statens Jordbrugsøkonomiske Institut.
2. Lund, M. og Hansen, L.C.E. Analyse af landbrugets kapacitetsomkostninger, Statens Jordbrugsøkonomiske Institut, 1993.

Om EF's landbrugspolitik og presset mod den

Villy Søgaard, lektor, Sydjysk Universitetscenter i Esbjerg

1. Indledning

Det har gennem adskillige år stået klart, at der er behov for en gennemgribende reform af EF's landbrugspolitik, dvs. en reform, som ikke blot handler om priser, men også om principper. Det seneste bud på en løsning er den såkaldte MacSharry-plan (Kommissionen, 1991), med navn efter den nu forhenværende irske landbrugskommissær, Ray MacSharry. Han pegede i forordet til sin plan for EF's fremtidige landbrugspolitik på:

- at et stort antal landbrugere, på trods af den fælles landbrugspolitik har måttet forlade deres gårde,
- at selv en budgetstigning på 30% fra 1990 til 91 ikke ville være nok til at hindre landbrugernes indkomster i at falde yderligere,
- at 80% af landbrugsstøtten går til 20% af landmændene,
- at offentligheden er blevet mere kritisk over for de miljømæssige problemer ved en intensiv landbrugsproduktion,
- at der var oplagret 20 mio. tons korn på interventionslagrene, og tallet ventedes at stige til 30 mio. tons,
- at der lå 750.000 tons oksekød på interventionslagrene, et tal, der steg med 15-20.000 tons om ugen, og endelig
- at der var næsten 1 mio. tons mejeriprodukter oplagret.

På baggrund af alle disse forhold konkluderede han, at det hverken fysisk eller moralsk ville være muligt at videreføre den hidtidige politik, som han i øvrigt anså for en væsentlig, selvstændig årsag til de nævnte problemer. På længere sigt ville det være nødvendigt, hævdede han, at bevæge sig i retning af internationalt konkurrencedygtige priser og at tilskynde til mindre intensive produktionsmetoder af hensyn til miljøet.

Planen blev fremlagt som Kommissionens udspil i juli 1991, men blev igen taget af bordet på et møde i Ministerrådet i februar året efter. I slutningen af maj 1992 blev en stærkt reduceret udgave af reformen dog vedtaget. Det er herefter meningen, at planen skal gennemføres over en treårig periode fra 1. juli 1993 til 1. juli 1996.

En vurdering af fremtiden for EF's landbrugspolitik bør imidlertid ikke bygge på MacSharry-planen alene. Tværtimod er det hovedsynspunktet i denne artikel, at planen næppe bliver den sidste i rækken af reformer. Set i et mere langsigtet perspektiv må MacSharry-planen primært opfattes som en strømpil for den retning, landbrugspolitikken må formodes at tage. Derfor handler det følgende ikke specielt om MacSharry-planen, men mere generelt om udsigterne for den fælles landbrugspolitik i EF.

Som baggrund for denne vurdering vil der i de følgende afsnit blive set nærmere på landbrugspolitikens funktionsmåde (afsnit 2), dens historiske udvikling (afsnit 3), de hidtidige reformforsøg (afsnit 4) og ikke mindst forholdet mellem landbrugspolitikken og den politiske beslutningsproces i EF (afsnit 5).

2. Landbrugspolitikens funktionsmåde

Den fælles landbrugspolitik blev fra starten en hovedhjørnesteen i EF-samarbejdet. Faktisk kan 'byttehandelen' mellem franske landbrugsinteresser på den ene side og vesttyske industriinteresser på den anden opfattes som kernen i det oprindelige samarbejde (Lehman Sørensen, 1978). Denne handel var nødvendig for at opnå fransk tilslutning og dermed i sidste ende afgørende for hele samarbejdets eksistens. EF-konstruktionen blev allerede i slutningen af 50'erne opfattet som udgangspunkt for en føderativ eller konføderativ udvikling i Europa – en udvikling, som bl. a. amerikanerne ønskede at støtte i skyggen af Anden Verdenskrig (Bonanno, 1990; Larsen, 1986), også selvom dette havde sin pris på landbrugsområdet. Der er da heller ingen tvivl om, at landbrugspolitikens videre skæbne vil være tæt sammenvævet med EF's udvikling i det hele taget.

Arkitekten bag den praktiske udformning af EF's landbrugspolitik var hollænderen Sicco Mansholt, dengang vicepræsident for Kommissionen med landbruget som hovedansvarsområde. Hans ideer blev udmøntet i den 1. Mansholt-plan fra 1959. Planen indeholdt to elementer, nemlig en *prispolitik* og en *strukturpolitik*. Prispolitikken skulle hurtigt vise sig at blive det helt dominerende element pga. modstand mod strukturpolitikken.

Prispolitikken er i hovedsagen et trestrengt system, der sikrer, at prisniveauet på EF-markedet er højere end udenfor. Ved *import* til EF pålægges fødevarer en told, som tilfalder FEOGA, den fælles landbrugsfond. *Internt* har FEOGA udgifter til støtteopkøb og oplagring af fødevarer mhp. at sikre de fastsatte mindstepriser. Og ved *eksport* til tredje-lande har fonden udgifter til eksportstøtten. Udover importprovenuet har FEOGA faste indtægter fra medlemslandene i form af en fast procentdel af momsgrundlaget i det enkelte land.

I forhold til verdensmarkedet bør EF ikke opfattes som en ø i det store verdenshav. Mere dækkende vil det være at opfatte 'verdensmarkedet' som en slags voldgrav omkring Fællesmarkedets handelspolitiske borgmure. Verdensmarkedet refererer nemlig ikke, som man kunne tro, til det globale marked for landbrugsprodukter, men derimod til det marked, der ligger mellem de store handelsblokke.

Netop på grund af verdensmarkedets ringe størrelse medvirker stabiliseringspolitikken indadtil ofte til en betydelig destabilisering af verdensmarkedspriserne. Dette har givet sig udslag i voldsomme svingninger i verdensmarkedspriserne for f. eks. kornprodukter og sukker, et forhold som selvsagt har vanskeliggjort produktionsforholdene i en række tredjelande.

Det beskrevne system har især ydet beskyttelse til produktionen af korn- og mælkeprodukter i EF. For producenter af svine- og fjerkrækød samt æg er systemet isoleret set en ulempe, fordi den højere kornpris jo betyder højere omkostninger, når man fodrer med korn. Derfor er prisniveauet for svine- og fjerkræproducenter beregnet, så der i princippet kompenseres for den højere kornpris på EF-markedet end på verdensmarkedet. Som følge heraf har produktionen af

svine- og fjerkrækød reelt ikke været beskyttet i samme udstrækning som plante- og mælkeproduktionen. Det er da også de sidstnævnte områder, der især vil blive ramt af en liberalisering af landbrugspolitikken.

3. Landbrugspolitikens udvikling

Den fælles landbrugspolitik har i mange år været opfattet som EF's flagskib. Siden søsættelsen i begyndelsen af tresserne har det været langt den tungeste del af EF's apparat med op mod 70% af budgettet. Ikke mindst på grund af veto retten har det imidlertid vist sig svært at ændre kursen væsentligt. Flagskibet har flere gange truet med at sejle på grund, som det f. eks. skete i midten af 80'erne, hvor budgetvanskeligheder gjorde det nødvendigt at trække det flot igen, så det kunne sejle videre i en lidt anden retning end tidligere. Mere fundamentale justeringer har været næsten umulige at gennemføre, også i forbindelse med MacSharry-planen.

Hovedproblemet ved den førte politik har været, at vægten i så høj grad har ligget på prispolitikken, mens strukturpolitikken har været stærkt nedtonet. Landbrugspolitikken har som et af sine hovedmål (jf. Romtraktatens artikel 39), at sikre landbefolkningen rimelige indtægter. Forsøget på at indfri denne målsætning alene ved hjælp af prispolitikken har ført til kroniske overskudsproblemer og store budgetvanskeligheder, samtidig med at indkomstmålsætningen helt åbenlyst ikke har kunnet opfyldes.

Når prispolitikken ikke har formået at opretholde landmændenes indkomster og alligevel har genereret en stadig overproduktion med de budgetmæssige følger heraf, så må det imidlertid også ses i lyset af den teknologisk betingede 'trædemølle', som landbruget har været fanget i i denne periode. Indkomstelasticiteten for fødevarer i de fleste højt udviklede lande er meget lav, især i de mest vel-

havende lande: fødevarebehovet er generelt mættet i denne del af verden.

Derimod har landbrugets produktionsevne været stærkt stigende, ikke blot som følge af prispolitikken, men også som følge af en hastig teknisk udvikling, der har medført, at stadig færre kan dække behovet for fødevarer.

Samtidig har mobiliteten ud af landbrugserhvervet traditionelt været ringe. De landmænd, der har forladt erhvervet, har med få undtagelser gjort det af nød mere end af lyst – et forhold, som utvivlsomt forklarer den modstand mod strukturpolitikken, der har været fra landbrugsside.

Den teknologiske dynamik har derfor haft en indbygget tendens til at skabe overproduktion, hvilket igen har medført et pres på afsætningspriserne. Den enkelte landmands mulighed for at overleve har i denne situation været at rationalisere og øge produktiviteten yderligere. Og hermed har trædemøllen fået en ny omdrejning. Resultatet har været et kronisk pres på indtjeningen – et pres, som prispolitikken ikke har kunnet dæmme op for.

Ud fra sædvanlig økonomisk tankegang ville det politisk relevante indgreb over for dette problem netop være en strukturpolitik, som skulle hjælpe landmænd over i andre erhverv, f. eks. gennem støtte til omskoling og udvikling af andre beskæftigelsesmuligheder, specielt i landdistrikterne, som foreslået af Mansholt. Det er imidlertid ikke det, man har gjort.

Ulemperne ved systemet er langt fra af ny dato, men blev erkendt allerede i slutningen af tresserne, altså inden Danmark kom ind i Fællesmarkedet. I den såkaldte Mansholt-plan (dvs. Mansholts 2. plan) fra 1968 blev det således fremhævet, at prispolitikken var

ved at være overbelastet. Produktionen af en række landbrugsvarer steg hurtigt, selvom landmændene i flere EF-lande ikke havde udsigt til nogen indkomstfremgang. På baggrund af denne analyse foreslog rapporten en forstærket strukturpolitisk indsats, hvor afvandringen fra landbruget og udviklingen af andre erhverv i landdistrikterne blev støttet mhp. at opnå økonomisk bæredygtige bedriftsstørrelser og varige indkomstforbedringer i landbruget.

Strukturpolitikken støttede imidlertid på stærk modstand, og i praksis vedblev prispolitikken derfor at være det helt dominerende element i landbrugspolitikken. Til sikring af landmændenes indkomster indførtes fra 1972-73 den såkaldte 'objektive metode' i prisfastsættelsen, hvorefter priserne blev fastsat ud fra omkostningsudviklingen således, at indkomsterne i landbruget ville holde trit med indkomsterne i andre erhverv. Landbrugspolitikken forblev derfor primært et middel til at forhale strukturforandringer, og de forudsigelige budgetmæssige konsekvenser heraf udeblev da heller ikke.

Eksempelvis argumenterede Kommissionen i sin statusrapport fra 1975 for nødvendigheden af en mere tilbageholdende prispolitik og for indførelse af medansvarsafgifter på mælkeområdet. Det var der ikke umiddelbart tilslutning til, men allerede i 1976 begyndte problemerne at blive så alvorlige, at noget måtte gøres. Mælkeoverskuddet svarede da til ca. 10 pct. af den indvejede mælkemængde i EF! Dette var baggrunden for, at der i 1977/78 indførtes en medansvarsafgift på mælkeproduktionen og gennemførtes præmieringsordninger for ophør med mælkeproduktionen. Medansvarsafgiften blev en forløber for de mælkekvoter, vi nu har haft i snart 9 år.

Det var imidlertid først i 80'erne, landbrugspolitikken for alvor kom i vanskeligheder,

især som følge af den budgetmæssige belastning. Budgetproblemet havde to sider, nemlig dels spørgsmålet om at få budgettet til at holde, dels spørgsmålet om hvem, der skulle betale. For at øge indtægterne blev det nødvendigt at tilføre flere ressourcer ude fra, og det gjorde man ved i 1984 at hæve den del af momsgrundlaget, de enkelte medlemslande skulle betale til FEOGA fra 1 til 1,4%.

De budgetmæssige problemer førte samme år til indførelse af et krav om budgetdisciplin (Fontainebleau-forliget). Dette krav indebærer, at den årlige stigning i landbrugsudgifterne højst må svare til 0,74 pct. af stigningen i Bruttonationalindkomsten i EF (hvilket i praksis betyder, at udgifterne til garantisektionen skal stige mindre end den årlige stigning i finansieringsgrundlaget). Baggrunden var, at landbrugsudgifternes andel af bruttonationalproduktet i EF var blevet næsten fordoblet i perioden fra 1974-1985. Indførelsen af budgetdisciplin har imidlertid ikke bremset udgiftsstigningerne, dels fordi det har været muligt 'under ganske særlige omstændigheder' at fravige kravet, dels fordi Ministerrådet har haft mulighed for at flytte udgifterne til det følgende regnskabsår uden modregning (Nedergaard, 1988. pp. 109-110).

Den anden side af budgetproblemerne vedrører fordelingen af fordele og ulemper. Storbritannien havde svært ved at forstå, at det tredje fattigste land i Fællesmarkedet skulle være den største *netto bidragyder* via landbrugspolitikken. Hermed angreb briterne i virkeligheden et af grundprincipperne bag politikken, nemlig princippet om finansiel solidaritet, dvs. princippet om, at man skulle deles om udgifterne med en fast procentdel af momsgrundlaget, uanset om man havde fordel eller ulempe af den fælles landbrugspolitik.

Opsummerende er landbrugspolitikken historie kendetegnet ved en helt utilstrækkelig strukturpolitisk indsats, som har været søgt kompenseret ved hjælp af prispolitikken. Dette har ikke ført til nogen løsning af indkomstproblemerne i landbruget, men har i realiteten blot forhalet strukturtilpasningen.

4. De hidtidige reformforsøg – en vurdering

Forsøgene på at reformere landbrugspolitikken har, som Moyer and Josling (1990, pp. 59-60) anfører, primært haft til formål at redde politikken fra dens egne budgetmæssige og administrative konsekvenser. Dette er også et væsentligt sigte med MacSharry-planen. For at afbøde disse problemer har man i årenes løb forsøgt sig med midler som medansvarsafgifter, produktionskvoter, braklægning og ophørsordninger.

Den traditionelle økonomiske kritik af såvel landbrugsstøtten som de nævnte 'afværgeforanstaltninger' mod konsekvenserne af denne politik er efterhånden velkendt. Hvad selve landbrugsstøtten angår, så har økonomer såvel herhjemme som i øvrige EF-lande gentagne gange henvist til den fejlallokering af ressourcerne, der følger af den kraftige subsidiering; man har peget på det uholdbare i at bruge pristøtten som middel til at hæve landmændenes indkomster, fordi støtten jo kapitaliseres og dermed kun kommer første generation af landmænd til gavn, og endelig har man naturligvis fremhævet konsekvenserne for den internationale handel. Et hovedargument har været, at man ikke bør støtte selve produktionen, hvis det er andre formål, såsom landbrugernes indkomster eller opretholdelsen af livet på landet, man ønsker at støtte.

Over for f. eks. mælkekvoterne har indvendingerne været, at de fører til en konservering af den bestående produktionsstruktur,

specielt hvis kvoterne ikke er omsættelige; at produktionen ikke nødvendigvis kommer til at foregå der, hvor det er mest rationelt; at produktionsrettighederne kapitaliseres, således at fremtidige producenter ikke har glæde af dem; at kvotesystemet ikke vil give den tilpasning omkostningsmæssigt, som en pristilpasning ville, osv., jf. f. eks. DØR (1984) og Kjeldsen-Kragh (1991).

Stort set alle de forudsagte problemer og forvridninger kan faktisk iagttages i praksis. Det forhold, at kritikken fra økonomisk hold er velkendt, betyder altså ikke, at den er forkert. Hvis man skal forklare, hvorfor politikken alligevel er blevet fastholdt, er det derfor nødvendigt at se nærmere på de politiske og økonomiske strukturer, der ligger bag den. Disse forhold er selvsagt også højst relevante for en vurdering af dens fremtid.

5. Landbrugspolitikken og den politiske struktur

Når landbrugspolitikken har udviklet sig som beskrevet, er det nærliggende at tilskrive det den politiske beslutningsproces i EF. *Vetoretten* fremdrages således ofte som forklaring på, at specielt mere dybtgående ændringer af politikken er vanskelige at foretage. Den seneste udvikling omkring GATT-forhandlingerne, hvor Frankrig har truet med om nødvendigt at nedlægge veto for at hindre EF's tilslutning til den indgåede aftale med USA støtter umiddelbart denne vurdering. En ensidig fokusering på vetoretten forekommer imidlertid forfejlet.

Veto-afstemning blev i princippet forladt med vedtagelsen af den Europæiske Fællesakt ('pakken'). I stedet for den kombination af vetoet og simple flertals-afgørelser, der tyve år tidligere var blevet en følge af Luxembourg-forliget, indførtes i 1986 afstemninger med kvalificeret flertal. Uanset de formelle spilleregler er det imidlertid klart, at presset

for at nå til enighed generelt er stort i et samarbejde som EF-samarbejdet. I praksis vil ét – eller måske to – medlemslande således ofte kunne blokere for gennemførelsen af et forslag.¹ Derfor vil det formentlig altid være vanskeligt at komme igennem med en gennemgribende reform, som uvægerligt vil påvirke landene forskelligt.

En anden vigtig forklaring er den såkaldte *asymmetri*, hvorefter de politiske kræfter, der 'støtter offentlige udgifter, eller modsætter sig deres reduktion, er systematisk stærkere end de kræfter, der modarbejder vækst i de offentlige udgifter.' (Nedergaard, 1988, p. 40).

Årsagen til asymmetrien er, at de fordele, der er forbundet med udgifterne til landbrugspolitikken, er væsentligt mere koncentrerede end omkostningerne. En reduktion af landbrugsbudgettet vil ramme den enkelte producent mærkbart, uden at den enkelte forbruger vil opleve en tilnærmelsesvis tilsvarende forbedring af sin situation, af den simple grund, at der er langt flere forbrugere og skatteydere end der er fødevareproducenter. Forbrugerinteressen varetages derfor ikke med nær samme styrke som producentinteressen.

Når denne tese synes at passe så godt på netop landbrugspolitikken, så hænger det imidlertid sammen med, at den i EF forstærkes af en række institutionelle forhold, så som:

- segmenteringen af det politiske system, hvor beslutningskompetencen ligger hos fagministrene i Ministerrådet.
- en svagt formuleret 'almeninteresse', især p.g.a. det svage EF-parlament.
- Kommissionens stærke placering i beslutningsprocessen.
- stærke lobbyorganisationer.

Segmenteringen af det politiske system hænger naturligvis sammen med, at det er Ministerrådet, der har beslutningskompetencen. Meget tyder på, at dette i praksis fører til et manglende modspil til de koncentrerede landbrugsinteresser. Som Larsen skriver 'fastsættes landbrugspriserne ... af landbrugsministrene, hvis nære kontakt til erhvervet utvivlsomt vil spille en rolle i vægtningen. Dette bliver af særlig betydning i Landbrugsministerrådet, hvor enighed blandt fagministrene let kommer til at spille en større rolle end afstemning af landbrugspolitikken i forhold til andre samfundsøkonomiske forhold.' (Larsen, 1988 p. 33). Det er i denne forbindelse vigtigt at holde sig for øje, at landbrugsinteresserne for f. eks. Danmarks vedkommende er sammenfaldende med den nationale interesse i de størst mulige overførsler.

Parlamentets rolle som varetager af mere almenne interesser har generelt været beskeden. Ganske vist foreslog den socialistiske gruppe i parlamentet f. eks. i 1989 en reform, hvorefter al landbrugsstøtte blev omlagt fra pris- til indkomststøtte; men parlamentet har hverken haft mulighed for eller styrke til effektivt at gøre noget ved landbrugspolitikken.

Som ethvert ordentlig bureaukrati har også Kommissionen naturligvis sine interesser i landbrugspolitikken. Organisationsforskere har ofte peget på tendenserne til inden for et bureaukrati (hvadenten det er privat eller offentligt) at stræbe efter en større magtbase med de heraf følgende advancementsmuligheder. Med landbrugspolitikken omfang og rolle i EF, kan der ikke herske tvivl om, at meget betydelige 'apparatinteresser' står på spil. Som Nedergård skriver, opfyldes 'disse mål ... bedst, jo mere kompleks og teknisk præget landbrugspolitikken er, jo mere betydningsfuld landbruget er som erhvervssektor, jo mere landbruget er politisk styret i forhold til markedsstyret, og jo mere de bu-

reaukratisk-tekniske beslutninger legitimeres via landbrugsorganisationernes inddragelse i den løbende beslutningsproces' (Nedergaard, 1988, p. 42).

Disse forhold omkring den politiske struktur i EF bidrager utvivlsomt til at øge påvirkningsmulighederne for en stærk lobbyorganisation som f. eks. COPA (Committee of Professional Agricultural Associations), hvis meget forskellige medlemsorganisationer kan forenes i kravet om højere priser. COPA havde sine velmagtsdage i midten af 70'erne, hvilket f. eks. kom til udtryk, da organisationen i 1974 – efter Ministerrådets godkendelse af betydelige prisstigninger – fik gennemtvunget yderligere stigninger på ca. 4 pct. Skønt reglerne egentlig ikke giver mulighed for at ændre prisbeslutninger i perioden, lykkedes det COPA ved at organisere en række protester at tvinge Kommissionen til at acceptere resultaterne af den objektive metode i prisforhandlingerne (Phillips, 1990, p. 55). COPA er dog blevet svækket i 80'erne, dels som følge af specialiseringen inden for landbruget, dels som følge af det større antal medlemsstater.

De politiske strukturer bag politikken er altså i høj grad befordrende for asymmetrien mellem landbrugsinteresser på den ene side og forbruger- og skatteyderinteresser på den anden. Disse politiske strukturer er imidlertid selv et resultat af EF-samarbejdets karakter: medlemslandene har været tilbageholdende med f. eks. at give Europaparlamentet mere magt eller med at fraskrive sig retten til at nedlægge veto.

6. Landbrugspolitikens fremtid

Som det er fremgået, har den hidtidige landbrugspolitik hvilet på varetagelsen af økonomiske og politiske interesser inden for institutionelle rammer, som i enestående grad har understøttet asymmetrien mellem koncen-

trerede erhvervsinteresser på den ene side og diffuse forbruger- og skatteyderinteresser på den anden. En mere langsigtet vurdering af politikens fremtid må derfor tage udgangspunkt i såvel styrken af dette fundament som trykket mod det. I denne forbindelse forekommer det hensigtsmæssigt at skelne mellem det pres, der udgår fra øvrige interesser i og uden for EF, som strider mod den eksisterende landbrugspolitik, og presset mod de institutionelle rammer inden for hvilken politikken hidtil er blevet til.

Presset fra øvrige interesser kommer både inde fra i EF og fra verden udenfor. Det interne pres skyldes ikke blot budgetbelastningen og de administrative problemer, som historisk set har været de væsentligste drivkræfter bag ønskerne om reform. Disse problemer er så at sige 'gamle kendinge' og behøver ikke i sig selv at føre til voldsomme forandringer. Det forekommer imidlertid sandsynligt, at den budgetmæssige side af sagen vil få voksende betydning i takt med EF's stigende behov for ressourcer til andre formål. Der er således et klart misforhold mellem planerne om en økonomisk og monetær union på den ene side, og på den anden side et forholdsvis begrænset budget, som tilmed i stor udstrækning beslaglægges af ét politikområde – og oven i købet på en måde, der favoriserer de i forvejen velstående, nordlige dele af Fællesmarkedet.

Også de miljømæssige konsekvenser af en intensiv landbrugsproduktion har fået stigende opmærksomhed i den politiske debat, ikke blot i Danmark, men generelt i EF. Ja, selv i GATT-sammenhæng er miljøpolitikken så småt kommet ind i billedet.

De klassiske, økonomiske argumenter omkring alternativ-omkostningerne ved at fastholde flere ressourcer end nødvendigt i landbrugssektoren er ikke nye og synes ikke at have den store politiske gennemslagskraft,

måske især på baggrund af den høje ledighed. Heller ikke de højere fødevarerpriser har givet anledning til nogen nævneværdig politisk reaktion. Årsagen er, at der for den enkelte forbruger er tale om en meget begrænset merudgift, som ikke 'batter ret meget'.²

MacSharry-planen forholder sig da også primært til de budgetmæssige problemer og – som noget nyt i forhold til tidligere reformer – til miljøproblemerne. Miljøhensyn udnyttes her som argument for tiltag (især braklægning), der samtidig tjener til at begrænse overskudsproduktionen.

Det ydre pres mod landbrugspolitikken kommer primært til udtryk inden for rammerne af GATT. Selvom GATT er en forholdsvis svag organisation, der bygger på et konsensus-princip, så forstærkes presset her af, at en løsning på landbrugsområdet er kædet sammen med et længe ventet resultat på en række andre områder, hvor der efterhånden er opnået enighed.

Det ydre pres vedrører imidlertid ikke alene forholdet mellem USA og EF inden for GATT, men også forholdet til tidligere kommunistiske lande i Østeuropa, som i høj grad ville have glæde af en mere uhindret adgang til EF-markedet, ikke mindst på fødevarerområdet. EF's nuværende landbrugspolitik er i forhold til disse lande blevet betegnet som en slags negativ Marshall-hjælp, netop fordi den fratager dem eksportmuligheder, der ellers kunne være med til at trække de svage økonomier igang.

Øvrige interesser både inden for og uden for EF synes altså i stigende grad at kolliderer med EF's hidtidige landbrugspolitik.

Samtidig svækkes interesserne *bag* politikken på nationalt niveau. Det faldende antal landbrugere og vælgere med tilknytning til landbrugserhvervet er selvfølgelig en under-

liggende årsag til dette. Hertil kommer, at ikke mindst miljøinteresser i de senere år har kunnet anfægte landbrugets traditionelle monopol på den nationale landbrugspolitik. Både herhjemme og f. eks. i Holland har landbruget og dets organisationer traditionelt haft en helt afgørende indflydelse på landbrugspolitikken.

Sammenfattende synes 'interessebalancen' omkring politikken altså at udvikle sig til ugunst for en videreførelse af den hidtidige politik.

Landbrugspolitikken videre skæbne må som nævnt også antages at være tæt sammentvævet med den generelle udvikling i EF-samarbejdet, herunder ikke mindst udviklingen i de institutionelle rammer. Denne udvikling vil for eksempel få betydning for, om landbrugsinteresser vil blive til noget der handles med i takt med at samarbejdet udvides til nye områder, eller om asymmetrien i interessevaretagelsen blot vil blive gentaget på nye områder med de konsekvenser dette har for kvaliteten af beslutningsprocessen.

Ligesom det her er forsøgt at se 'bagom' MacSharry-planen, er der meget der tyder på, at det er fornuftigt at se 'bagom' Maastrichtprocessen. Fundamentet under samarbejdet er i sidste ende stadig medlemslandenes interesser i det, behovet for samarbejde på den ene side og ønsket om at bevare national suverænitet på den anden.

Ud fra en sådan betragtning er Maastrichttraktatens fremkomst først og fremmest en afspejling af, at samarbejdsbehovet er øget på væsentlige områder som f. eks. miljø- og økonomisk politik, hvor internationaliseringen af økonomierne er en vigtig drivkraft, ligesom usikkerheden i Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen har øget behovet for et udvidet politisk samarbejde. Disse forhold kan opfattes som det materielle fundament

under Maastrichttraktatens søjler – et fundament, der ikke forsvinder, selvom processen skulle løbe ind i nye vanskeligheder.

Ud fra denne opfattelse må man forvente, at landbrugspolitikken oprindelige, fundamentale, rolle som kit i EF-samarbejdet vil blive reduceret i takt med inddragelsen og udvidelsen af nye politikområder. Den seneste tids udvikling omkring landbrugsforhandlingerne mellem EF og USA inden for GATT er imidlertid sigende både i forhold til Maastricht-processen og i forhold til landbrugspolitikken.

Efter landbrugsaftalen mellem EF og USA opstod der den principielt meget interessante situation, at Frankrig truede med at nedlægge veto og dermed blokere for en vedtagelse i Ministerrådet. I valgkampens hede op til det franske parlamentsvalg har gaullistpartiets mangeårige leder, Jacques Chirac, endog sagt, at landet om nødvendigt ville vende tilbage til 'den tomme stols politik' – altså den politik, som under de Gaulle i tresserne førte til vetorettens indførelse med indgåelsen af Luxemburg-forliget.

For det første viser forløbet, at landbrugspolitikken for Frankrigs vedkommende fortsat berører vitale interesser. Landbruget er stadig i høj grad af afgørende betydning for landet, såvel politisk som økonomisk. Frankrig tegner sig for hovedparten af EF's fødevarer-eksport til tredjelande, og EF-støtten til denne eksport vejer tungt på den franske handelsbalance. Landbrugspolitikken må derfor ses som et vigtigt bidrag til opretholdelsen af francens værdi, som i forvejen må forsvares med et meget højt renteniveau.

For det andet er forløbet principielt interessant i forhold til EF's overordnede udvikling, fordi det markerer samarbejdets (nuværende) grænser. På trods af det officielle Frankrigs indsats for Maastrichttraktatens

mere forpligtende samarbejde, var landet tilsyneladende ikke indstillet på at afskrive sig brugen af veto retten på dette følsomme område.

Selvom der således fortsat er knyttet så stærke interesser til politikken både på nationalt niveau og på EF-plan, at en egentlig liberalisering må anses for udelukket, så er der næppe nogen tvivl om, at landbrugets politiske rolle gradvist men sikkert vil blive reduceret på begge niveauer. De historiske erfaringer viser, at en sådan proces kan tage lang tid. Hvis MacSharry-planen vil blive stående, bliver det formentlig som det første reelle skridt på vejen.

Noter

1. Public choice-teoretikere (f.eks. Buchanan & Tullock, 1962) har argumenteret for veto-afstemninger (eller kvalificerede flertalsafstemninger) med henvisning til, at sådanne afstemninger vil tendere mod at være pareto-optimale, dvs. man kan ikke stille nogen deltager ringere uden compensation. Forudsætningen er imidlertid, at der er et velfungerende marked for 'studehandler' (log-rolling), hvilket langt fra er tilfældet i et system, hvor beslutningskompetencen er fordelt på de enkelte ministerråd. Her vil denne afstemningsform derfor tendere mod at bevare status quo. I takt med, at andre områder får større vægt i EF-samarbejdet, er det dog tænkeligt, at 'handlemulighederne' bliver større.
2. Jf. f. eks. afdelingsleder i Forbrugerrådet, Søren Geckler, i Landsbladet, d. 29.5.1992.

Litteratur

- Bonanno, A., ed. (1990): *Agrarian Policies & Agricultural Systems*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Buchanan, J. and G. Tullock (1962): *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Det Økonomiske Råd (1984): *Dansk Økonomi, maj 1984*. København: Akademisk forlag.
- Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (1991): *Den fælles landbrugspolitik udvikling og fremtid - Kommissionens forslag*. Det Grønne Europa. Bruxelles.
- Kjeldsen-Kragh, S. (1991). Det amerikanske og EF's GATT-udspil. Konflikter, tilpasningsmuligheder og overgangsordninger. I: Kallehauge, L. og K.E. Christensen, red. (1991): *Vilkårene for landbrugets udviklingsmuligheder - en artikelsamling*. Statens Jordbrugsøkonomiske Institut, rapport nr. 61. København.
- Larsen, A. (1986): 'Agricultural Policy Confrontation between the EC and the US.' i *Økonomi og Landbrug. Festskrift til Holger Gad*. Skrifter fra Aarhus Universitets Økonomiske Institut nr. 30. Århus: Århus Universitetsforlag.
- Larsen, A. (1988): Landbrugsprotektionismens omkostninger. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1988, vol. 126, bd. 1.
- Lehman Sørensen, C. (1978): *Danmark og EF i 70'erne*. København.
- Moyer, H.W. and T.E. Josling (1990): *Agricultural Policy Reform. Politics and Process in the EC and the USA*. Ames: Iowa State University Press.
- Nedergaard, P. (1988): *EF's landbrugspolitik under omstilling*, København.
- Phillips, P.W.B. (1990): *Wheat, Europe and the GATT - A political economy analysis*. London: Pinter Publishers.

Landbrugspolitikken i opbrud

Søren Kjeldsen-Kragh, professor, Økonomisk Institut, KVL

1. Principperne bag EF's landbrugspolitik

En af hovedhjørnestenene i etableringen af EF var den fælles landbrugspolitik. Udformningen af landbrugspolitikken var baseret på tre principper nemlig markedets enhed, fællesskabspræference og fælles finansiering.

a. Markedets enhed

Inden EF's landbrugsordninger blev etableret, havde hvert land deres egen landbrugspolitik, som indebar beskyttelse gennem handelsbarrierer. Ideen var nu den, at alle interne handelsbarrierer skulle fjernes for at etablere et samlet marked, hvor landbrugsprodukter frit kunne handles.

b. Fællesskabspræference

Samtidig skulle der føres en fælles landbrugspolitik, som sikrede landmændene en højere afregningspris end den, man havde på verdensmarkedet. Det skete ved at etablere fælles handelsbarrierer over for omverdenen i form af *variable importafgifter*, hvis størrelse er lig forskellen imellem den tilsligtede pris (den retningsgivende pris), som er politisk bestemt og verdensmarkedsprisen. Det skete gennem en *interventionsordning*, som indebærer, at hvis prisen på det indre marked falder under en given politisk bestemt interventionspris, træder EF til som opkøber. Det betyder, at markedsprisen aldrig kan falde under interventionsprisen. Endelig ydes der *subsidier til eksport* ud af EF. Det er de såkaldte eksportrestitutioner, som er lig mar-

kedsprisen i EF minus verdensmarkedsprisen. Markedsordningerne, selv om de varierer i den konkrete udformning for de enkelte produkter, er baseret i al væsentlighed på disse mekanismer. Formålet er at skabe en fortrinsstilling for afsætningen af EF's egne produkter.

c. Fælles finansiering

EF's markedsordninger er udtryk for en prisstøttepolitik, som først og fremmest betales af forbrugerne gennem høje forbrugerpriser. Forbrugerpriserne er højere end dem, man ville have på et frit marked.

Samtidig indebærer prisstøttepolitikken en række »offentlige« omkostninger. Der er omkostninger forbundet med opkøb af varer til interventionslagre. Der er omkostninger forbundet med at holde lagrene. Der er omkostninger i forbindelse med ydelse af eksportsubsidier. Der er omkostninger forbundet med »forbrugertilskud« til oliefrøafgrøder (soya-, raps-, solsikkefrø m.v.) og til proteinafgrøder (ærter og bønner). Det er »forbrugertilskud«, som man har udbetalt til den forarbejdende industri.

Disse udgifter finansieres over EF's fælles budget. EF's landbrugspolitik består dels af en prisstøttepolitik og dels en strukturpolitik, der har til hensigt at skabe effektive landbrug. Indtil nu har udgifterne til prisstøttepolitikken udgjort 95 pct. af de samlede landbrugsudbytter, og de resterende 5 pct. er gået til strukturpolitik.

EF's landbrugsudgifter har udgjort ca. $\frac{2}{3}$ af EF's samlede budgetudgifter.

d. Ligheder og forskelle imellem

EF's toldunion og EF's landbrugspolitik
Der er principielle ligheder imellem EF's toldunion for industrivarer og EF's landbrugspolitik.

I begge arrangementer er målsætningen at eliminere alle interne handelshindringer for at sikre, at varerne kan bevæge sig frit inden for EF, uden at der eksisterer konkurrenceforvridning.

Der er desuden i begge arrangementer tale om, at EF skaber en fællesskabspræference, der betyder, at EF-landene giver hinandens producenter en præference i forhold til producenter uden for EF.

Endelig har begge arrangementer relation til EF's budget. Det toldprovenu, som opkræves ved import af industrivarer fra lande uden for EF, tilfalder EF-budgettet som indtægt. Det samme gælder for provenuet af de variable importafgifter, som opkræves ved import af landbrugsvarer fra tredielande.

I praksis er der imidlertid tale om væsentlige forskelle.

For det første har vi i lange perioder ikke haft et enhedsmarked for landbrugsvarer. Vi har haft forskellige prisniveauer for landbrugsvarer for forskellige lande. Det hænger sammen med de »grønne« valutakurser, man har indført for handelen med landbrugsprodukter. De »grønne« valutakurser, som afviger fra de officielle valutakurser, er opstået i forbindelse med de valutakursjusteringer, som har fundet sted imellem EF-landene.

For det andet har fællesskabspræferencen været langt højere for landbrugsvarer end for industrivarer. Samtidig har fællesskabs-

præferencen været stigende for landbrugsvarer og faldende for industrivarer. Det hænger sammen med, at industrivarerne har været underlagt handelsliberaliseringen under GATT. Det har handelen med landbrugsvarer derimod ikke været før den igangværende Uruguay-runde.

For det tredje er der meget væsentlige forskelle med hensyn til EF-budget. Den fælles landbrugspolitik påfører EF-budgettet store omkostninger. Det gør industriproduktionen ikke, idet industripolitik inden for de rammer, der er tilladt af EF, er et nationalt anliggende, som finansieres nationalt.

2. Problemerne med EF's landbrugspolitik

EF's landbrugspolitik har skabt problemer både med hensyn til de mål, man sætter og med hensyn til de midler, man har valgt at anvende for at nå målene.

Målsætningen for EF's landbrugspolitik har været meget ensidig. Det helt centrale mål har været at løse landbrugssektorens indkomstproblem. Formålet har været at opnå et rimeligt indkomstniveau og at skabe stabile markedsforhold, som skulle gøre det lettere for producenterne at disponere. Resultatet er blevet, at en række andre hensyn enten er blevet modarbejdet eller er blevet til-sidesat. Der er tale om sociale hensyn, effektivitetshensyn herunder forbrugerhensyn, regionale hensyn og miljøhensyn. Flere af disse hensyn indgik ikke oprindeligt i målsætningen for EF's landbrugspolitik, sådan som den fremgår af Romtraktatens art. 39. Efterhånden, som problemerne har vist sig, er den manglende hensyntagen til disse mål blevet mere iøjnefaldende.

Ved valget af midler for at opnå målet har man ligeledes været ensidig. Man har forsøgt at løse landbrugets indkomstproblem gen-

nem en højprispolitik. Man har søgt at skabe stabile afregningspriser for landmændene i EF gennem en meget stiv beskyttelsespolitik.

Lad os først se på midlerne og dernæst på målene.

3. EF har satset ensidigt på højprispolitik

a. Manglende international disciplin

vedrørende handel med landbrugsvarer

EF er ikke det eneste område i verden, som giver omfattende subsidier. Det gælder også USA, Japan og de øvrige vesteuropæiske lande uden for EF. Selv store eksportører af landbrugsvarer, som Canada og Australien, som har en interesse i at opnå så meget frihandel med landbrugsvarer som muligt, yder en ikke uvæsentlig støtte.

Der har specielt i 1970'erne og til henimod slutningen af 1980'erne været en generel tendens til øgning i landbrugsstøtten. Problemet er, at der ikke har været et regelsæt internationalt, som har formået at standse den tiltagende indenlandske subsidiering, som realiseres gennem intern støtte, handelsbarrierer og eksportsubsidier. Frem for et internationalt sæt spilleregler, som dem der gælder for industrivarer, og som hindrer en national landbrugspolitik, der vælter problemerne om på omverdenen, har landene ønsket at bibeholde deres autonomi på det landbrugspolitiske område. Resultatet heraf er blevet en gensidig optrapning af støtten. Når først et land sætter støtten i vejret, rammer det andre lande, som så føler, at de af hensyn til deres landbrugsproducenter må sætte støtten i vejret.

b. EF er blevet nettoeksportør af landbrugsprodukter

Den manglende internationale disciplin har gjort det muligt for EF at forsøge at løse landbrugets indkomstproblem gennem en ensidig højprispolitik.

Det er ikke det forhold, at der ydes landbrugsstøtte, der i sig selv giver problemer. At give et erhverv, som er ude i betydelige indkomstproblemer, indkomststøtte, kan der gives mange gode begrundelser for. Problemet er, at støtten så ensidigt gives over højere afregningspriser til landmændene. Det betyder, at landbrugspolitikken ud over at give indirekte indkomststøtte også foranlediger en »kunstig« overskudsproduktion i i-landene.

Problemet var for det første, at det interne afregningspriseniveau, som etableredes i løbet af 1960'erne, hvor EF's landbrugsordninger konkret udformedes, var ganske højt. For det andet var prisstigningerne på landbrugsvarer i 1960'erne og 1970'erne på niveau med den generelle prisudvikling. Det var først fra omkring midten af 1980'erne, at EF begyndte at føre en mere restriktiv prispolitik.

Denne højprispolitik kombineret med store produktivitetstgevinster har betydet, at produktionen af landbrugsvarer er steget stærkt i EF. Efterspørgselsstigningen har været væsentlig mindre. Resultatet er blevet, at selvforsyningsgraden i EF er steget stærkt.

Den stigende produktion har betydet, at EF fra at være et nettoimportørområde for de fleste landbrugsvarer er blevet et nettoeksportørområde. EF er blevet nettoeksportør for alle produktgrupper bortset fra frugt og oliefrøprodukter. For de sidste produkters vedkommende er selvforsyningsgraden steget ganske markant.

Denne udvikling har skabt problemer for EF både ind- og udadtil.

c. Budgetproblemer

Indadtil har den stigende overskudsproduktion betydet større budgetudgifter til landbrugsområdet. Det har betydet, at EF's bud-

Tabel 1. Selvforsyningsgraden for de vigtigste landbrugsprodukter. Produktion i pct. af forbrug

	De seks ¹ 1956-60 1973-74		De ti ² 1983	De tolv ³ 1990
Korn	85	97	109	120
Sukker	92	98	141	131
Vin	89	117	102	119
Frisk frugt	90	86	84	85
Koncentreret mælk .	156	157	177	162 ⁴
Smør	101	116	147	126
Oksekød	92	96	105	108
Svinekød	100	99	102	104
Vegetabiliske olier ...	19	27	45	70

1) De seks er Vesttyskland, Frankrig, Italien og de 3 Beneluxlande.

2) De ti er de seks plus Storbritannien, Danmark og Irland, som indtrådte i 1973 og Grækenland, som indtrådte i 1981.

3) De tolv er de ti plus Spanien og Portugal, som indtrådte i 1986.

4) Tal fra 1988.

Kilde: Landbrugets Stilling i Fællesskabet, diverse årgange samt Eurostat.

get har måttet udvides. At landbrugsudgifterne – til trods for budgetudvidelsen – udgør ca. $\frac{2}{3}$ bliver betragtet som et problem af dem, som gerne ser, at EF indfører fællesskabspolitikker på stadig flere områder. Landbrugsudgifternes store andel af budgettet betragtes som en hæmsko for fællesskabernes yderligere udvikling. Samtidig har de stigende landbrugsudgifter skabt interessekonflikter imellem medlemslandene. Visse lande er nettobidragsgivere til EF's budget, andre er nettobidragmodtagere. Storbritannien er et eksempel på det første, og Danmark har hidtil været et eksempel på det sidste. Som nettobidragsgiver til EF har specielt Storbritannien været stærk kritisk over for de stigende landbrugsudgifter.

d. Internationale problemer

Også udadtil har den stigende selvforsyningsgrad for landbrugsprodukter skabt pro-

blemer. EF's eksport er steget, og EF's import er faldet. De traditionelle storeeksportører af landbrugsprodukter, som USA, Canada, Australien og Argentina får mindsket deres afsætningsmuligheder ikke alene i EF men også på tredielandsmarkeder, hvor EF har vundet indpas takket være EF's betydelige eksportsubsidier.

Hertil kommer, at de priser, som disse eksportører kan afsætte til, har været faldende. EF's overskudsproduktion betyder, at verdensmarkedspriseniveauet bliver lavere, og at verdensmarkedspriserne svinger mere end på et frit marked.

EF's landbrugspolitik har været indadvendt i den forstand, at den alene har forsøgt at løse interne problemer for landbruget i EF. Man har set stort på de konsekvenser, EF's landbrugspolitik har fået for omverdenen. EF's landbrugspolitik har været med til at skabe internationale konflikter, fordi de øvrige landes eksportmuligheder begrænses.

4. EF har ensidigt lagt vægt på indkomstproblemet

At EF har satset på at løse indkomstproblemet, og at det er forsøgt realiseret gennem en højprispolitik, har betydet, at en række andre mål enten er blevet modarbejdet eller ikke er blevet tilgodeset.

a. EF's landbrugspolitik

har ikke løst indkomstproblemet

En højprispolitik bliver let en skrue uden ende. Det hænger sammen med, at højere afregningspriser giver sig udslag i højere jord- og ejendomspriser. Når nye ejere overtager ejendommene til de højere ejendomspriser, er man lige vidt. De højere afregningspriser giver sig udslag i højere rente – og afdragsbetalinger. Det er kun de landmænd, som ejer ejendommene på det tidspunkt, hvor støtten øges, der får glæde af den.

fordelingsmæssigt er højprispolitikken heller ikke hensigtsmæssig. Den favoriserer de store producenter på de små producenters bekostning. Det hænger sammen med, at landbrugsstøtten er knyttet til produktionsens omfang. I EF i dag er det sådan, at 20 pct. af producenterne – og det er de store producenter – får 80 pct. af landbrugsstøtten.

Man kan dele landbrugsproducenterne op i tre kategorier. Små fritids- og deltidslandbrug, små heltidslandbrug og store heltidslandbrug. Ud fra en indkomstsynsvinkel er det de små heltidsbrug, som er i klemme. Det betyder, at en vigtig del af den socialpolitiske målsætning ikke tilgodeses.

b. Samfundsøkonomiske

effektivitetshensyn tilgodeses ikke

Mange har regnet på det velfærdstab, som højprispolitikken giver anledning til. OECD's beregninger viser, at hvis man afskaffede landbrugspolitikken, sådan som den fungerede inden landbrugsreformen i 1992, ville forbrugerne i EF spare 110 mia. \$. Til gengæld ville producenterne få et tab på 88 mia. \$. Netto ville EF spare 22 mia. \$. Ud af forbrugernes gevinst på 110 mia. \$, kan de betale 88 mia. \$ til producenterne gennem skatter, hvorved de ville blive holdt skadesløse samtidig med, at der netto ville blive 22 mia. \$ tilovers. Ifølge disse beregninger er effektivitetstab 25 pct. En manglende hensyntagen til de samfundsøkonomiske effektivitetshensyn er en manglende hensyntagen til forbrugerhensyn, forstået som ønsket om at fremskaffe fødevarer til så lav en pris som muligt.

Højprispolitikken sammenholdt med støtte til investeringer er med til at øge investeringerne og dermed binde flere ressourcer i landbruget, end man ellers ville se. Landbrugspolitikken har været med til at sikre ubegrænsede afsætningsmuligheder. Kan

produkterne ikke afsættes til forbrugerne, vil en interventionsopkøbsordning træde i funktion. Det sker til en i forvejen kendt mindstepris. Denne afsætningsmæssige sikkerhed har givet større investeringer, fordi investeringsrisiciene betragtes som mindre. De politiske risici, som ligger i, at man i EF kan bestemme, at priserne skal sænkes, tages der ikke højde for.

Højprispolitikken har betydet, at landbruget har satset ensidigt på tekniske effektivitetsforbedringer gennem investeringer og satset på udvidelse af bedriftenes størrelse. Til gengæld har det hindret interessen for at producere nye produkter eller anvende de traditionelle produkter på en ny måde. Når kornprisen har været så høj, er det ikke driftsøkonomisk fornuftigt at tage nye produktioner ind, herunder de såkaldte non-food-afgrøder, dvs. afgrøder, som anvendes til industrielle formål. Det udelukker initiativer i retning af at anvende de traditionelle produkter til andre formål f.eks. korn til ethanol fremstilling, strå til cellulose fremstilling m.v. Interessen for produktudvikling og produkttilpasning svækkes.

c. EF's landbrugspolitik tilgodeser ikke regionalpolitiske mål

De regionalpolitiske mål kan være af to forskellige slags. For det første kan man have som mål, at de forskellige landbrugsregioner inden for EF alle tilgodeses på en rimelig måde. For det andet kan man som mål sætte sig, at landdistrikterne i det enkelte land tilgodeses på rimelig vis.

Det første spørgsmål har at gøre med, at de forskellige landbrugsregioner i Europa har ulige vilkår. Forenklet kan man konstatere, at i de bjergrige områder i Sydeuropa er mulighederne for at drive landbrug på større enheder langt mere begrænset end i Nordeuropa. Det betyder, at højprispolitikken favoriserer Nordeuropa. Hertil kommer, at den

støtte, som ydes til nordeuropæiske produkter såsom korn og mejeriprodukter, er større end den, der ydes til sydeuropæiske produkter såsom grønsager, frugt og vin.

Ved at omlægge landbrugspolitikken bort fra prisstøtte og over til strukturstøtte, vil man i øget grad støtte landbruget i de områder, som har mindre gunstige vilkår.

Om strukturstøtte skal være et fællesskabsanliggende eller et nationalt anliggende kan diskuteres. Men det forhold, at prispolitikken er et fællesskabsanliggende, vil betyde, at der også er et politisk pres i retning af, at strukturformål og regionale formål løses af fællesskabet.

Det andet regionalpolitiske formål har til hensigt at sikre landdistrikternes fremtid. Denne målsætning tilgodeses, såfremt man sikrer befolkningsgrundlaget i landdistrikterne.

Det er svært at påstå, at højprispolitikken sikrer dette mål. Prispolitikken har fremmet de mere kapitalintensive produktioner såsom korndyrkning, og den har fremmet anvendelsen af en kapitalintensiv produktionsform bl.a. som følge af den kraftige produkt-specialisering på det enkelte brug, som er blevet resultatet.

Hvis man skal sikre befolkningsgrundlaget i landdistrikterne, skulle man i landbrugspolitikken specielt favorisere fritids- og deltidslandbrug.

I øvrigt viser erfaringer fra Danmark, at erhvervsudviklingen i landdistrikterne ikke er knyttet til landbrugserhvervet. Den er knyttet til håndværk, industri og serviceerhverv herunder turisme.

Landdistrikternes fremtid tilgodeses altså ikke gennem den traditionelle landbrugspo-

litik men gennem generelle regionalpolitiske tiltag, som kompenserer for de »problemer«, der måtte være i forbindelse med erhvervsaktivitet og bosætning i landdistrikterne.

At tilgodeses regionalpolitiske mål er således ikke et argument for at bibeholde højprispolitikken. I øvrigt bør regionalpolitiske hensyn i videst mulig udstrækning løses uafhængigt af landbrugspolitikken.

d. EF's landbrugspolitik tilgodeser ikke miljøpolitiske hensyn

De miljøpolitiske hensyn vedrørende landbruget er af forskellig karakter. For det første skal man sikre, at hele befolkningen har adgang til de »naturværdier«, der er knyttet til landskabet. Det drejer sig om at sikre et varieret og velplejet landskab, som bybefolkningen har adgang til at nyde. Heri indgår bevarelse af enge, moser, heder, naturlige hegn, åer, søer skove m.v. Et sådant varieret landskab vil også give muligheder for et rigere dyre- og planteliv.

Højprispolitikken, som er et incitament til at inddrage så store arealer som muligt i en intensiv produktion, går imod ønsket om at bevare »naturværdierne«. »Naturværdierne« er offentlige goder, som samfundet må betale for at opnå. Det taler for, at man særskilt betaler landmændene for sikring og pasning af disse naturgoder. Landmandens rolle som naturforvalter skal opprioriteres og aflønnes. At der kan være administrative problemer med sådanne ordninger må ikke blokere for sådanne tiltag.

For det andet er det vigtigt at bibeholde jordens dyrkningsmuligheder i fremtiden. En inddragelse af »følsomme« jorder i produktionen kan give erosionsproblemer, og en intensiv anvendelse af jorden kan betyde, at jordens fertilitet på længere sigt lider skade.

I Danmark har den stærke specialisering i bygdyrkning haft en tendens til at give mindre udbytte efter en periode. Man har forsøgt at kompensere herfor gennem kraftigere gødskning, som så fører til større forureningsproblemer.

For det tredje skal man undgå forureningsproblemet. Problemerne har her været den stærkt stigende anvendelse af gødning og af kemikalier i landbrugsproduktionen. Højprispolitikken har bidraget hertil.

Såfremt en lavprispolitik med mere ekstensive dyrkningsformer ikke kan løse miljøproblemerne, må man ved hjælp af miljøpolitiske indgreb i form af administrative regler eller gennem miljøafgifter løse disse.

5. Udviklingen i EF's landbrugspolitik

Påbegyndelsen af EF's landbrugspolitik skete i 1960'erne. Den blev færdigudbygget i løbet af 1960'erne.

Man kan dele udviklingen op i to perioder. Den første periode går fra 1960 og frem til 1983. Den anden periode er fra 1984 og frem til i dag. I den første periode har man prisstigninger på landbrugsvarer, som ikke afviger væsentlig fra den generelle prisudvikling. I den anden periode har man ført en tilbageholdende prispolitik samtidig med, at man har gennemført en række reformer af landbrugspolitikken.

I tabel 2 ses de årlige prisstigninger for landbrugets salgspriser sammenholdt med de generelle prisstigninger i Danmark.

Fra 1960 og frem til 1978 anvendte man en »objektiv« metode til udregning af prisjusteringerne. Man øgede priserne i takt med udviklingen i omkostningerne. Man lagde særlig vægt på, at de små landbrug kunne opnå en rimelig indtjening.

Tabel 2. Gennemsnitlige årlige prisstigninger i Danmark 1973-91 i pct.

	Landbrugets salgspriser	Forbruger- priserne
1973-83	10,4	9,9
1984-91	+0,5	4,0

Kilde: Danmarks Statistik.

Resultatet blev, at produktionen voksede med 2-2,5 pct. om året, medens efterspørgslen kun voksede med 1 pct. Det betød, at EF's selvforsyningsgrad øgedes stærkt. Samtidig øgedes EF's udgifter til landbrugspolitikken med ca. 20 pct. pr. år.

Henimod slutningen af 1970'erne gik det op for mange, specielt EF-kommissionen, at den hidtidige udvikling med de store årlige prisstigninger ikke kunne fortsætte. EF-kommissionen kom i slutningen af 1970'erne med forslag til moderate prisstigninger. Men de små prisstigninger i slutningen af 1970'erne blev afløst af ganske betydelige prisstigninger i 1980-82. Årsagen hertil var, at EF's budgetsituation blev lettet betydelig som følge af prisudviklingen på verdensmarkedet og dollarens revaluering.

Indkomsterne i landbruget udviklede sig uheldigt. Det skyldtes ikke prisudviklingen på landbrugsprodukter. Det skyldtes derimod, at højprispolitikken havde omsat sig i højere ejendomspriser samtidig med, at renten var høj, og at afvandringen fra landbruget blev reduceret som følge af den europæiske lavkonjunktur.

Fra 1984 træder EF's landbrugspolitik ind i en ny fase. For det første sker der fra 1984 og frem til i dag et prisfald på landbrugsprodukter under ét. Virkningerne af dette prisfald er blevet begrænset, fordi landbrugets input-priser er faldet tilsvarende.

For det andet er der sket en række afgørende reformer af EF's landbrugspolitik. I 1984 indførtes et kvotesystem for mælkeproduktionen. I 1988 indførtes to nydannelser. Den ene var indførelsen af et loft over hvor meget, EF's budgetudgifter til landbruget må stige årligt. Stigningstakten må ikke overstige 74 pct. af vækstraten for EF-landenes bruttonationalprodukt (BNP). Der er lagt loft over, hvor stort EF's samlede budget må være i forhold til BNP. Det betyder, at EF's budget maksimalt kan stige i takt med BNP, og da EF's landbrugsudgifter kun må stige mindre, er der lagt op til, at EF's landbrugsudgifter skal udgøre en faldende del af EF-budgettet. Den anden nydannelse var indførelsen af stabilisatorer for planteavl. Hvis produktionen i et givet år overstiger en given mængde, vil det automatisk medføre en prisreduktion det efterfølgende år. Samtidig med stabilisatorsystemet indførte EF en braklægningsordning.

Den hidtidige slutsten på ændringer i landbrugspolitikken skete med EF's landbrugsreform i maj 1992. Det afgørende nye her er, at man tilstræber, at EF's markedspris for korn nærmer sig verdensmarkedsprisen. Landmændene får compensation herfor gennem ha-støtte. Samme tilpasningsmåde gennemførtes for oksekød. Prisen på oksekød sættes ned, og til gengæld får producenterne øget støtte til dyr, som opfodres til slagtning.

Det blev desuden vedtaget i 1988, at strukturfondene inden for landbrugsområdet skulle fordobles over de følgende fem år med henblik på at styrke indsatsen i Fællesskabets tilbagestående regioner.

6. Vurdering af tilpasningen af EF's landbrugspolitik

Den tilpasning, som er sket i EF's landbrugspolitik siden 1984, indeholder såvel positive som negative elementer.

For det første kan man konstatere, at der er sket en ikke uvæsentlig ændring i EF's prispolitik. For alle produkter under ét har der pr. år været et prisfald i Danmark på ½ pct. Med en årlig inflation på 4,5 pct., betyder det et realprisfald på 5 pct. årligt.

Med EF's nye reform, som blev vedtaget i 1992, sker der desuden en omlægning af støtten væk fra prisstøtten og over til støtte knyttet til produktionsmidlerne. Prisen på korn skal gradvis nærme sig det forventede verdensmarkedsprisniveau, og der ydes compensation for dette prisfald gennem ha-støtte til producenterne. På tilsvarende måde sættes prisen på oksekød ned, og man kompenserer producenterne herfor ved at give støtte til ammekøer og handyr.

Dette er tiltag, som betyder, at priserne vil blive dannet under vilkår, der svarer til en friere prisdannelse dikteret af markedsforholdene.

På længere sigt vil den budgetdisciplin, som blev indført i 1988 også betyde, at det vil være vanskeligt at sætte landbrugsstøtten i vejret f.eks. gennem øget ha-støtte.

For det andet bibeholdes den mængdestyring af mælkeproduktionen, som indførtes med kvotesystemet i 1984. Med den betydelige overskudsproduktion af mælk, som man havde i begyndelsen af 1980'erne, var kvotesystemet det eneste middel, der hurtigt kunne sikre en nedbringelse af mælkeproduktionen.

Problemet med kvotesystemet er, at det kunstigt holder mælkeprisen oppe. Det virker strukturkonserverende i den forstand, at effektive producenter og effektive producentlande ikke får mulighed for at ekspandere deres produktion. Endelig bliver værdien af rettigheden til at producere en given mængde mælk kapitaliseret i form af højere ejendomspriser.

Ideen om mængdestyring har bredt sig til kornområdet i form af den braklægningsordning, som er en betingelse for, at man kan få ha-støtte i forbindelse med dyrkning af korn og oliefrøafgrøder. Problemet med braklægningsordningen er, at man giver afkald på at benytte en samfundsøkonomisk gratis produktionsfaktor. I stedet for at producere en given mængde korn på et mindre areal ved hjælp af relativt stort forbrug af kunstgødning og pesticider, er det mindre kostbart at anvende et større areal på en mindre intensiv måde. Det er billigere, og det skaber også færre miljøproblemer.

For det tredje tages der også visse miljømæssige hensyn i den nye EF-reform. De arealer, som udlægges til brak, skal tilsåes med græs for at mindske forureningen af grundvandet. Der er knyttet betingelser til de dyrepræmier, som ydes til oksekødproduktionen. Der skal være tale om harmoni i bedriften, dvs. et vist forhold imellem areal og antal husdyr, for at støtten kan opnås.

For det fjerde er der sket en vis hensyntagen til de regionale problemer. Det viser sig ved, at de midler, som afsættes til landbrugets strukturfonde, og som skal tilgodese de regioner, hvor landbrugsvilkårene er svære, og landbruget spiller en samfundsøkonomisk central rolle, er blevet kraftigt forøget. Det ændrer dog ikke ved, at strukturfondenes andel af de samlede landbrugsudgifter fortsat er lille.

I øvrigt må man sige, at regionale hensyn ikke spiller nogen nævneværdig rolle i landbrugspolitikken. Den ha-støtte, som gives til korn- og oliefrøproducenterne som kompensation for prisnedsættelserne, er regionalt graderet. De regioner, som i gennemsnit har lave udbytter pr. ha, får lavere ha-støtte end de regioner, som har høje udbytter pr. ha. Inden for den enkelte region sker der dog en mindre omfordeling til ugunst for de produ-

center, der har de gode jorder og til fordel for producenter, der har dårligere jorder.

Det må betragtes som noget positivt, at landbrugs- og regionalpolitik forsøges adskilt. Man bør arbejde for, at landbrugspolitik kun er erhvervspolitik.

Det afgørende nye i EF's landbrugspolitik er, at man i stigende grad erkender, at ved udformningen af EF's landbrugspolitik skal der ikke alene tages hensyn til landbrugsektorens indkomstproblem. Der skal tages hensyn til en lang række andre mål. For det første må landbrugspolitikken ikke modarbejde disse mål, og for det andet kræver disse mål en række instrumenter, som ligger uden for landbrugspolitikens rammer.

Desuden har man erkendt, at EF's højprispolitik ikke længere er en farbar vej. Man er gået i retning af at yde indkomststøtte, som er mere uafhængig af produktionsomfanget.

7. Den aktuelle situation

EF's landbrugsreform kan ses som et bidrag til at sikre en løsning af de internationale handelsproblemer med landbrugsprodukter. Disse problemer forhandles som bekendt inden for GATT. De har deres udspring i, at alle i-lande i så stor udstrækning beskytter og subsidierer deres landbrugsproduktion.

GATT fremkom i december 1991 med et kompromisforslag vedrørende de regler, som skal gælde for reduktionen af landenes landbrugsstøtte. Det er meget vigtigt, at alle lande bidrager til denne tilpasning på en afbalanceret måde. Derved reduceres det enkelte landeområdes problemer med hensyn til de konsekvenser som afviklingen af støtten får.

I november 1992 blev EF-kommissionen og den amerikanske regering enig om et kompromis med hensyn til GATT-aftalen, som ligger meget tæt på GATT's forslag af 1991.

EF's landbrugsreform og EF-USA-aftalen af november 1992 vil ikke på fundamental måde influere på dansk landbrugs indtjening.

Det tab, som dansk landbrug får gennem EF-reformen, er marginalt. Samtidig kan man konstatere af EF-USA-aftalen ikke er i strid med EF's landbrugsreform i den forstand, at den næppe kræver en ændring af den vedtagne EF-reform på kort sigt. Den øgede internationale handel med landbrugsvarer, som bliver resultatet af den GATT-aftale, som forhåbentlig snart kommer i hus, burde give et konkurrencedygtigt dansk landbrug øgede afsætningsmuligheder på verdensmarkedet.

Alt efter temperament kan man mene, at den globale handelsliberalisering enten går for langsom eller for hurtig. Men at den liberalisering, der tegner sig, er et skridt i den rigtige retning, burde der være enighed om.

Litteratur

EF, *Landbrugets Stilling i Fællesskabet*, diverse årgange.

Søren Kjeldsen-Kragh (1989), »GATT og industrilandenenes landbrugspolitik« i Birte Rask (red.) *Landbrug og Samfund*, København.

Søren Kjeldsen-Kragh (1991), »Det amerikanske og EF's GATT-udspil – konflikter, tilpasningsmuligheder og overgangsændringer« i L. Kallehauge og Knud Erik Christensen (red.), *Vilkårene for landbrugets udviklingsmuligheder*, København.

John Marsh (eds.) (1991), *The Changing Role of the Common Agricultural Policy: The Future of Farming in Europe*, London.

W.M. Miner and D.E. Hathaway (eds.) (1988), *World Agricultural Trade: Building a Consensus*, Canada.

OECD (1992), *Agricultural Policies, Markets and Trade, Monitoring and Outlook, 1992*, Paris.

Miljøkravene og landbruget: Fra entreprenørregulering til klientregulering

Mikael Skou Andersen, forskningsstipendiat,
CeSam (Center for Samfundsvidenskabelig Miljøforskning),
Aarhus Universitet

1. Indledning

Det er nu godt 10 år siden, at der første gang blev sat fokus på landbrugets forurening. I 1984 kom den såkaldte NPO-redegørelse, der udpegede landbruget som en hovedbidragsyder til forureningen med kvælstof, og som dokumenterede, at landbrugets bidrag var væsentligt større end byernes og industriens forurening tilsammen. I de forgangne 10 år er der næppe gået en uge, uden at landbruget og landbrugets forurening har været i mediernes søgelys; enten i forbindelse med de politiske handlingsplaner eller i forbindelse med omtale af lokale forureningssager med gylleudslip m.v.

Landbruget reagerede oprindeligt meget tøvende og afvisende over for de nye miljøkrav. Det kom tilsyneladende fuldstændigt bag på de fleste inden for erhvervet, at landbruget var en overset storforurener, og at det stadigt mere intensive landbrug havde en bagside i form af forøgede udvaskninger med kvælstof og pesticider. Da Ritt Bjerregård erklærede, at landbruget var nogle »miljøsvin«, rejste et helt erhverv sig i protest, og så sent som i 1985 erklærede H.O.A.

Kjeldsen, at al snak om landbrugets forurening udsprang af »marxistisk tankegang«.

Landbruget var dog klar over, at miljøkravene var alvorligt ment, og gik ind i forhandlingerne om de politiske handlingsplaner, bl.a. med det formål at undgå afgifter. Landbrugets organisationer var med i forhandlingerne om NPO-handlingsplanen i 1985 og tilsluttede sig både Vandmiljøplanen i 1987 og Handlingsplanen for et Bæredygtigt Landbrug i 1992, der skridt for skridt strammede kravene til erhvervets forurening.

Mens landbrugsorganisationerne i starten kun modvilligt lod sig trække til forhandlingsbordet, er der meget der tyder på, at miljøproblemerne efterhånden har opnået en ny placering, og at de i den aktuelle situation, hvor hele erhvervet er udsat for et vældigt pres som følge af EFs landbrugsreform, i stigende grad vil finde anvendelse som en løftestang for nye økonomiske kompensationer til erhvervet. I denne artikel vil der med udgangspunkt i Wilsons reguleringsteori blive argumenteret for, at miljøreguleringen fra at blive båret frem af politiske entreprenører

uden for erhvervet fremover mere aktivt vil blive efterspurgt af landbrugssektoren selv.

2. Wilsons reguleringsteori

Ifølge Wilsons reguleringsteori (se figur 1) sondres der mellem 4 hovedkategorier af offentlig regulering. Grundtanken i modellen er, at forskellige typer af offentlige reguleringer har forskellige typer af fordele og ulemper, idet disse enten kan være spredte eller koncentrerede. Der tænkes hermed ikke alene på snævert økonomiske fordele eller ulemper, men også på de lidt bredere politiske fordele eller ulemper.

Figur 1. Wilsons reguleringsteori

		FORDELE	
		Spredte	Koncentrerede
ULEMPER	Spredte	Majoritetsregulering	Klientregulering (Landbrug)
	Koncentrerede	Entrepreneurregulering (Miljø)	Interessegruppe-regulering

Når fordelene ved en reguleringspolitik er koncentrerede på en mindre, veldefineret samfundsgruppe, mens omkostningerne er spredte, tales der ifølge modellen om såkaldt '*klient-regulering*'. Der er her tale om reguleringer, hvor staten, ofte ud fra betragtninger om den 'almene interesse', yder tilskud eller andre former for begunstigelser til mindre, men veldefinerede grupper. Ifølge Wilson er klientregulering kendetegnet ved at blive udformet i et tæt samspil mellem det offentlige bureaukrati og den pågældende sektor, og ofte er beslutningsprocessen lukket, og de formelle politiske godkendelser træffes gerne hurtigt, uden den store offentlige debat. Reguleringens 'klienter' har stærke tilskyn-

delser til at optræde velorganiseret og til at foretage lobbyarbejde for at pleje deres interesser, mens de, der skal bære omkostningerne, ofte skatteyderne som helhed, ikke har nogen særlig interesse eller indsigt i det pågældende udgiftsområde. Landbrugsreguleringen er et klassisk eksempel på klientregulering, idet der her er tale om, at en veldefineret erhvervsgruppe modtager subsidier finansieret af skatteyderne som helhed. Men størsteparten af erhvervsreguleringen falder i realiteten ind under denne kategori, også selvom reguleringen i stedet for subsidier yder beskyttelse til erhvervet, for eksempel gennem autorisationsordninger.

Når derimod fordelene ved en reguleringspolitik er spredte, mens omkostningerne er koncentrerede på en veldefineret samfundsgruppe, tales der om '*entreprenør-regulering*', fordi det ofte kræver tilstedeværelsen af stærke politiske entreprenører, før der opstår offentlig regulering. De, der skal bære omkostningerne ved en sådan politik, vil have stærke tilskyndelser til at modsætte sig reguleringen, mens den lidt vage almene interesse ikke altid har velorganiserede fortalere. Miljøregulering er typisk et område, hvor hele samfundet nok har en generel interesse i for eksempel rent grundvand, men hvor det kræver tilstedeværelsen af politiske 'vagthunde', der kan fremføre kravet politisk og påføre de ofte mere velorganiserede forurenere omkostningerne.

Tilblivelsen af Vandmiljøplanen er et godt eksempel på tilblivelsen af entreprenørpolitik. Landbrugets miljøproblemer havde været kendte igennem nogle år, uden at der var formuleret afgørende målsætninger omkring deres regulering, da David Rehling i anledning af nogle døde hummere og med en bemærkelsesværdig politisk timing fik skabt et gennembrud for kravet om en halvering af landbrugets forurening. På mindre end 4 uger lykkedes det med velgennemført lobby-

arbejde at forpligte Folketinget på denne, dansk miljøpolitikks mest vidtgående målsætning.

De to sidste kategorier har mindre interesse i denne sammenhæng og skal kun omtales kort. Ved *interessegrupperegulering* er både fordele og ulemper koncentreret; her står to veldefinerede interessegrupper over for hinanden og forsøger at handle reguleringen af med færrest mulige omkostninger, mens offentligheden stort set er uinteresset (eksempel: kommunale havne versus statshavne i spørgsmålet om Havneloven). Ved *majoritetsregulering* forventer alle derimod både at skulle yde noget og at opnå noget. Her er ofte tale om store reformer, der kræver længere tids opbygning af konsensus mellem aktørerne (eksempel: socialreformen/Kanslergade-forliget i 1933).

3. Miljømålsætningerne på landbrugsområdet

Som nævnt var det yderst modstræbende, at landbruget accepterede tilblivelsen af Vandmiljøplanen. I sidste instans blev Vandmiljøplanen imidlertid ikke vedtaget af det såkaldte »grønne flertal« i Folketinget, men af den daværende firklover-regering og det Radikale Venstre. Under de afgørende forhandlinger om Vandmiljøplanen lykkedes det især partiet Venstre at undgå forpligtende indgreb over for landbruget. Beslutningsprocessen var ikke blot politisk turbulent, men også langstrakt. Fra de døde hummere dukkede frem i Kattegat (og på landets TV-skærme) i oktober 1986, gik der 9 måneder, før Folketinget endeligt godkendte Vandmiljøplanen. I denne lange beslutningsproces mistede Naturfredningsforeningen gradvis indflydelse og fik ikke nogen særlig indflydelse på planens endelige udformning. Det overordnede mål om at reducere kvælstofudvaskningen med 50 pct. var nok Naturfredningsforeningens fortjeneste, men det var de

politiske styringsmidler til opfyldelse af målet imidlertid ikke.

Spørgsmålet om, hvilket ministerielt ressortområde Vandmiljøplanen skulle henhøre under, var et af de mange stridspunkter. Som bekendt besluttede statsminister Poul Schlüter egenhændigt og ved kongelig resolution at overføre implementeringen af Vandmiljøplanen fra Miljøministeriet til Landbrugsministeriet. Overflytningen skete trods misbilligelse fra de Radikale, og den skulle senere vise sig at få stor betydning for den måde, hvorpå Vandmiljøplanen blev implementeret. Hermed var forvaltningen af landbrugs-miljøpolitikken blevet flyttet fra de idealistiske embedsmænd i Miljøministeriet og over til et Landbrugsministerium, der igennem mange år havde stået som forvalter af klientreguleringen af landbruget, og som af mange blev betragtet som endnu mere modvillig over for miljøkravene end landbrugserhvervet selv.

Landbruget havde tidligere forstået at få det bedst mulige ud af situationen, når der blev rejst miljøkrav over for erhvervet. Den første strid om landbrug og miljø havde stået allerede i slutningen af 1970'erne i den såkaldte Okkersag. Selvom miljøbeskyttelsesloven normalt anvendte et forurener-ansvar, kom landbrugets udledning af okker i forbindelse med dræninger til at udgøre et særligt tilfælde. Efter et langvarigt udvalgsarbejde konkluderede et tvær-ministerielt udvalg, at dræning og dermed okkerudledning var i samfundets interesse, og at landbruget derfor burde have tilskud til at mindske generne fra okkeret. Resultatet blev okkerstøtteloven.

Når det gjaldt Vandmiljøplanen, var de økonomiske støttemuligheder stort set defineret i Folketingets vedtagelser. Derimod resterede der et kompliceret teknisk spil bl.a. omkring frivillig gødningsplanlægning og de såkaldte

grønne marker. Et af hovedelementerne i Vandmiljøplanen var etableringen af et grønt vinterdække på markederne, der kunne opsuge det oveflødige kvælstof. Under beslutningsprocessen havde man især talt om elefantgræs, men da Landbrugsministeriet skulle udarbejde en bekendtgørelse omkring grønne marker, blev definitionen væsentligt bredere. Ifølge bekendtgørelsen kunne også dyrkning af vinterhvede omfattes af begrebet grønne marker. Dyrkning af vinterhvede kræver imidlertid tilførsel af ekstra kunstgødning, og efter mange fagfolks mening burde dyrkning af vinterhvede ikke have været anerkendt som »grønne marker«. Landbruget havde da heller ikke det store besvær med at opfylde kravet om 65 procents dækning af arealet med grønne marker, men da man i årene efter Vandmiljøplanens vedtagelse kunne iagttage et voksende forbrug af kunstgødning, var landbruget de første til selv at pege på de grønne marker som forklaringen. Af forskellige grunde havde dansk landbrug ikke fulgt den samme udvikling som landbruget i de øvrige EF-lande, der allerede år tidligere var overgået til grønt plantedække om vinteren af rent driftsøkonomiske årsager. Så »miljøindgrebet« kom i stedet til at betyde en opdatering af landbrugets produktionsmetoder.

Overflytningen af landbrugsmiljøpolitikken til Landbrugsministeriet medvirkede til, at der lød nye toner fra landbrugsorganisationerne. Den 30.4.1990, kun 3 år efter at H.O.A. Kjeldsen havde samlet 15.000 vrede landmænd til protestmøde i Herning, erklærede han, at miljø-syndere inden for erhvervet burde meldes til politiet. Denne markante udtalelse var dels udtryk for, at landbrugsorganisationerne nu anså miljøkravene som en politisk realitet, som det ikke var til at komme udenom, dels afspejlede den formentlig en forventning om, at landbruget ved at deltage aktivt i udformningen af landbrugsmiljøpolitikken ville være i stand

til at opnå både politiske og økonomiske fordele for erhvervet. Set i denne sammenhæng var landbrugstoppen mindre opsat på at gå planken ud for de 10 procent af erhvervet, der ikke havde set, hvor det bar henad.

4. EFs miljøstøtte

På EF-niveau er der sket en gradvis indfletning af miljøhensyn i landbrugsstøtteordningerne, ikke mindst under indtryk af overskudsproduktionen og EFs budgetproblemer. Efter den såkaldte grønbog om landbrugspolitikken i 1985 indførte EF de første støtteordninger til braklægning af såkaldte miljøfølsomme områder. Da der første gang blev gjort status over Vandmiljøplanen ved konsensuskonferencen i januar 1991, undgik landbrugserhvervet stort set nye indgreb, selvom det ikke gik alt for godt med at opfylde planens krav. Den forbedrede grundvandsovervågning viste stigende nitratindhold i grundvandet i de midt- og vestjyske områder, men takket være EF-støtteordningerne til miljøfølsomme områder kunne der afsættes midler til at braklægge 50.000 ha. landbrugsjord i Århus og Viborg amter. Dette tiltag blev også et af hovedelementerne i den plan for et bæredygtigt landbrug, som Landbrugsministeriet præsenterede senere i 1991.

Siden da er antallet af ny støtteordninger med et islæt af miljøbeskyttelse vokset hurtigt. Der gives EF-tilskud til skovrejsning, til 5-årig braklægning, til 1-årig braklægning og til miljøfølsomme områder, for nu at nævne de vigtigste støtteordninger, der også kan komme miljøet til gode. Senest er også EF landbrugsreformens krav om, at 15 procent af landbrugsjorden braklægges, blevet markedsført politisk som et hensyn til miljøet. Problemet med de fleste af disse braklægnings- og marginaliseringsordninger er imidlertid, at de ikke antaster frivillighedsprincippet. Landbruget klager med rette over, at

de hektarpræmier, der ydes, er for lave til, at braklægningen kan svare sig ud fra et driftsøkonomisk synspunkt. Alligevel er de fleste af disse støtteordninger bedre end ingenting i en tid, hvor landbrugserhvervet er under et voldsomt pres for at reducere den samlede produktion. Med EFs landbrugsreform er det relativt effektive danske landbrug kommet i klemme, fordi støtten ikke længere ydes på priserne, men som en hektarstøtte. Det samlede tab for dansk landbrug er beregnet til ca. 1 mia. kr. på årsbasis, men det fordeler sig forskelligt, således at tabene især koncentrerer på kornbrug drevet på god jord. Braklægningsordningens krav om, at de 15 pct. af jorden, der tages ud, skal veksle fra år til år er formuleret for at sikre et stabilt fald i landbrugsproduktionen, men rummer ikke nogen særlige miljøfordele, eftersom kun en permanent braklægning af arealer vil kunne få betydning for grundvand, vådområder og vandløb. Set fra et miljømæssigt synspunkt kan værdien af denne nye type landbrugsstøtte derfor være tvivlsom.

Hvis de sårbare grundvandsmagasiner eller de sjældne biotoper skal bevares, er det for det første nødvendigt med permanent braklægning og for det andet med en selektiv prioritering. Det er ikke alle landbrugsarealer, der er lige interessante rent miljømæssigt. Viborg amt har udpeget særlige miljøfølsomme områder, men det er langt fra altid, at landbrugets tilbud om braklægning harmonerer med amtskommunens ønskeliste. En opgørelse fra 1992 viste, at kun 4 procent af de prioriterede miljøfølsomme grundvandsområder var blevet braklagt. Hvis man vil udbetale landbrugsstøtte, findes der derfor formentlig enklere og billigere metoder end at sende pengene via de amtskommunale miljøforvaltninger.

Problemet med at få landbrugsstøtten og miljøhensynene til at gå op i en højere enhed er, at det betyder indgreb i landbrugets, og

den enkelte landmands, dispositionsfrihed. Selvom EF-landbrugsreformens erklærede formål er at føre social- og regionalpolitik via landbrugsstøtten, har man indtil videre været varsom med at antaste dispositionsfriheden. Kravet om 15 procents braklægning har i realiteten spændt landbrugets tålmodighed til bristepunktet, og det er næppe tænkeligt, at man vover at udfordre erhvervet yderligere. Braklægningen under miljøstøtteordningerne vil derfor først og fremmest ske der, hvor den enkelte landmand kan se driftsøkonomiske fordele derved, og ikke der, hvor samfundet får mest miljø for pengene.

5. Klienterne og miljøet

Hvor det for 10 år siden var politiske »outsidere«, der krævede regulering af landbrugets miljøforhold, vil tendenserne til, at erhvervet selv efterspørger forskellige former for miljøregulering (primært subsidier), formentlig blive forstærket i de kommende år. Det forhold, at miljøhensyn i højere grad søges integreret i landbrugspolitikken, er klart positivt. Risikoen er blot, at miljøet bliver et påskud for at udforme nye sindrige subsidiesystemer, uden særlig sikkerhed for, at miljøeffekterne rent faktisk opnås.

Ifølge Wilson kendetegner det netop klientreguleringen, at beslutningsprocessen er relativ lukket i forhold til offentligheden, og at kun få har indsigt i de ofte specialiserede problemer, der er til afgørelse. I modsætning til miljøorganisationernes krav om afgifter på kunstgødning og pesticider, så bæres udgifterne ved den klientprægede landbrugsmiljøpolitik af den brede offentlighed, mens fordelene er koncentreret på en afgrænset erhvervsgruppe. I klientreguleringen er det med Chicago-økonomens Coases ord »offret-betaler-princippet« og ikke »forureneren-betaler-princippet«, der bringes i anvendelse. For at blive i Coases terminologi, så

kan miljøstøtten til landbruget anskues som en såkaldt »bestikkelsesbetaling«, som samfundet yder for at undgå forureningen. Som Coase i øvrigt beviste, så kan en sådan bestikkelsesbetaling under visse omstændigheder godt være den billigste og mest effektive løsning for samfundet. Det paradoksale er imidlertid, at i tilfældet landbruget er produktionen først blevet forceret gennem produktivitetsfremmende støtteordninger, hvorefter nye støtteordninger skal til for at sikre en nedtrapning.

Indarbejdelsen af miljødimensionen i klientreguleringen inden for landbrugssektoren kommer i øvrigt næppe til at foregå smertefrit. Der er stadig stærke kræfter inden for erhvervet, der har svært ved at acceptere landbrugsstøtteordningernes nye karakter af socialstøtte, og som også vil se med skepsis på nye miljøstøtteordninger. Kendsgerningen er imidlertid, at for det omgivende samfund er miljøhensynet et af de få virkeligt legitime hensyn for at fortsætte subsidiepolitikken til landbruget. Vel at mærke under den forudsætning, at miljøgevinsten rent faktisk kommer til »udbetaling«.

Litteratur

- Coase, Ronald H., 1960, »The Problem of Social Cost«, *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, pp. 1-44.
- De danske Landboforeninger/Danske Husmandsforeninger, 1990, *Miljøindsatsen i Landbruget*, Kbh.
- Groes, Nils, 1991, *Landets brug og misbrug*, Kbh.: AKF-forlaget.
- Landbrugsministeriet, 1992, *Bæredygtigt Landbrug*, Kbh.
- Skou Andersen, Mikael og Michael W. Hansen, 1991, *Vandmiljøplanen: Fra forhandling til symbol*, Århus: Niche.
- Wilson, James Q., 1980, *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books.

Gensyn med landbrugets trædemølle

Jan Holm Ingemann, lektor,
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitetscenter

1. Indledning

De seneste års debat om EF's og den nationale, danske landbrugspolitik kunne nære forventninger om en effektiv nyorientering på grundlag af en bevidstgørelse omkring landbrugserhvervets specifikke problemer og potentialer. Således indeholdt den såkaldte »MacSharry-Plan« flere tilløb til en nødvendig helhedsforståelse af erhvervet og dets samspil med omgivelserne, hvorved den antydningssvis kunne lægge op til valget af en ny vej. Men de seneste udspil fra EF såvel som fra den nye, danske regering peger nærmere frem mod den konklusion, at man i vide kredse betragter primærlandbruget som et historisk nødvendigt onde, der i størst muligt omfang skal afvikles, fremfor som et erhverv der besidder dynamiske potentialer for økonomisk og kulturel vækst samt løsning af flere økologiske problemer.

På grundlag af et kort gensyn med teorien om landbrugets trædemølle, og en vurdering af de konturer, der tegner sig for en landbrugsreform, vil jeg i denne artikel hævde, at den landbrugspolitiske debat har overset, at der implicit er foretaget et valg til fordel for »det effektive landbrug«, og at man herved – for visse beslutningstagere givetvis bevidst – på længere sigt tendentielt afvikler store dele af landbrugssektoren og flytter primærproduktion til Øst-landene. Jeg vil ligeledes

hævde, at man herved har negligeret, at der samfundsøkonomisk, menneskeligt, kulturelt og miljømæssigt eksisterer et attraktivt alternativ til det effektive landbrug. Dette alternativ vil jeg benævne »det rimelige landbrug«. Det skal understreges, at artiklens vurderinger baseres på et dansk perspektiv.

De etiske, æstetiske og økonomiske problemer ved de seneste årtiers landbrugspolitik forudsættes ligesom de seneste årtiers udvikling af den primære sektor bekendt.

2. Trædemøllen¹

Ræsonnementerne bag den landbrugsøkonomiske teori, jeg betjener mig af, baserer sig på basal, mikroøkonomisk teori, hvortil føjes særegne karakteristika ved landbrugsproduktionen. Når det er nødvendigt at trække denne teori frem, skyldes det, at de afledte pointer hidtil er overset – sågar af indflydelsesrige eksperter. I almindelighed betragtes landbrugets indkomstproblemer som midlertidige. Den her skitserede landbrugsøkonomiske teori påpeger derimod, at landbrugets indkomstproblemer tendentielt er kroniske. Når man i den politisk bestemte regulering af sektoren overser – bevidst eller ubevidst – det reale problem, nemlig den kroniske indkomstklemme, bliver reguleringen ineffektiv.

Lad os først introducere efterspørgsels-siden. Vi antager en lukket økonomi uden befolkningstilvækst og ser på den aggregerede efterspørgsel, hvilket skal forstås som en sum af efterspørgsel fra delmarkeder for fødevarer – den kan således betragtes som efterspørgslen efter en standard-fødevarer. Den efterspørgsel, der derfor møder nationens primære landbrugssektor, er da tendentielt uelastisk. Anderledes ser det ud på delmarkeder, hvor nogle kan foretrække ét produkt frem for et andet, men aggregeret er efterspørgslen tendentielt uelastisk. Det skyldes primært tre forhold:

- *det marginalistiske princip*, hvorved grænsenyttens af et stk. ekstra fødevarer er aftagende – man kan med andre ord kun spise sig mæt et begrænset antal gange pr. dag, og spiser man for meget, er grænsenyttens negativ
- *indkomsteffekten* er forårsaget af ønsket om en forbrugssammensætning, hvor andre forbrugsgoder end fødevarer indgår med stadig større vægt
- *substitutionseffekten*, der kan afledes af indkomsteffekten medfører, at et relativt prisfald på en fødevarer giver et økonomisk incitament til at lade denne indgå med større vægt, hvorved den reale indkomst får større værdi

Hvis vi indfører befolkningstilvækst vil efterspørgslen kunne stige med en faktor i samme størrelsesorden som befolkningstilvæksten, men i konkret, historisk sammenhæng er befolkningstilvæksten særdeles begrænset i den udviklede del af verden. I EF under ét steg forbruget således med 0,5%/år mellem 1973 og 1988.

Hvis vi gør økonomien åben er sult-problemer og befolkningsekspllosion i den underudviklede del af verden åbenbar, men set fra udbyder-side er denne efterspørgsel uinteressant,

idet den ikke er effektiv i betydningen 'med økonomisk købekraft bag'.

I.f.t. udviklede lande har åbning af økonomien ingen særlig betydning, idet efterspørgslen her er mættet. Konkurrence om markedsandele er således tendentielt et 0-sum spil, undtaget f.s.v.a. økonomier, hvor en igangværende eller forestående velstandsstigning fra et forholdsvis lavt niveau medfører ønsker om forbrug af fødevarer, hvori der er lagt tiltagende værditilvækst.

Med udbuds-siden skal det gøres eksplicit, at der opereres med en landbrugssektor i et udviklet, vestligt land som Danmark. Endvidere skal det understreges, at udbudskurven forstås som en aggregering af bedrifternes udbud af fødevarer, således at den omhandlende udbudskurve gælder for en standard-fødevarer.

Udbudskurven er temmelig uelastisk på kort sigt. Produktionsfaktorerne jord og arbejde er for en stor del givne. For jordens vedkommende er mulighederne for landvinding stort set udtømte – den enkelte bedrift kan udvides ved tilkøb, men aggregeret set ligger omfanget af faktoren i det store og hele fast. Arbejdskraften er primært ejers/families arbejdskraft, der må betragtes som en stort set given faktor i den forstand, at de marginale omkostninger ved en øget anvendelse af faktoren er meget små. For den ansatte arbejdskrafts vedkommende kan der naturligvis ændres på indsatsen, men her spiller faktorens udelelighed og den store capital-labour ratio en stor rolle som følge af det begrænsede folkehold. Således havde kun 15% af de danske bedrifter fast medhjælp i 1989 og knap tre fjerdedele af disse havde kun én medhjælp. Hertil kommer det reale kapitalapparats infleksibilitet (man kan ikke producere computere v.h.a. en malkemaskine). Muligheden for reaktion på længere sigt ligger derfor i:

- variable inputs (indkøbt foder, kemikalier, energi etc.)
- kapitaldannelse eller kapitaldestruktion

På det lange sigt vil udbudskurven være mere elastisk, men stadig begrænset af arbejdskraft-siden og jord-siden.

Det typiske mål for bedrifterne er således indkomstmaksimering eller tabsminimering med de givne ressourcer (herunder arbejdskraft). De marginale justeringer er herved begrænset til variable inputs og udnyttelse af (egen) arbejdskraft, hvorved reaktionen er intensivering eller ekstensivering. På længere sigt er målet omkostningsminimering (som forsøg på indkomstmaksimering) forstået som omkostning pr. produceret enhed. Herved får den teknologiske udvikling central betydning for den enkelte bedrifts muligheder for maksimering i.f.t. de øvrige bedrifter. Omkostningsminimering er på længere sigt eneste mulighed for at stabilisere eller forøge indkomsten som følge af efterspørgslens manglende elasticitet. Her er det karakteristisk, at de danske landmænd i mere end 100 år har formået staten til at påtage sig en stor del af det økonomiske ansvar for teknologiudvikling og -spredning.

Den teknologiske udvikling er typisk karakteriseret ved faktorsubstitution – i praksis, at kapital substituerer arbejde – således, at der med samme samlede udtryk for faktorindsats kan produceres større output, men output/labour ratio stiger samtidigt med kapital/labour ratio.

Vi foretager herefter – i overensstemmelse med W.W. Cochrane – en kategorisering af bedrifterne i:

1. pionererne
2. gennemsnitslandmændene
3. efternølerne

Pionererne er på fortsat udkig efter ny teknologi, der kan minimere deres gennemsnitlige omkostninger primært gennem produktivtetsforøgelser. Ved applicering af ny teknologi stiger deres revenue, idet den forøgede produktionsmængde ikke er tilstrækkelig til at priserne falder.

Når *gennemsnitslandmændene* ser, at pionererne har appliceret ny teknologi, og med godt udbytte, ønsker førstnævnte også at introducere samme teknologi m.h.p. forøgelse af revenue. Efterhånden som gennemsnitslandmændene introducerer denne teknologi stiger udbuddet forholdsvis meget i.f.t. da pionererne indførte samme teknologi. Som følge af efterspørgslens manglende priselasticitet, vil prisen hermed falde væsentligt. Resultatet er, at gennemsnitslandmændene øger deres produktivitet, men indkomstmæssigt er de typisk blevet stillet ringere, fordi det forøgede udbud medfører et væsentligt pres på prisen.

Efternølerne, der i forvejen antages at producere med forældet teknologi og heraf følgende lav produktivitet, vil blive stillet endnu ringere, idet deres teknologi bliver relativt ældre. De skal producere med omkostninger baseret på forældet teknologi, men til afsætningspriser bestemt af gennemsnitsomkostningerne under anvendelse af moderne teknologi.

Denne udvikling, hvor landmændene fortsat jagter omkostningsminimerende teknik, men for gennemsnittets vedkommende med det resultat at revenue er faldende, er benævnt landbrugets trædemølle.

3. Kannibalismen

Trædemøllen udgør én side af det kroniske indkomstproblem, mens kannibalismen udgør den anden. Kannibalismen følger af trædemøllens fordelings-effekt, idet pionererne

- i det omfang de producerer til lavere stk.-omkostninger i perioden, hvor prisen fortsat er bestemt af gennemsnitslandmændenes teknologi - får lejlighed til at indkassere en kvasi-profit. Et ønske om at forøge profitmassen kan kun realiseres ved adgang til flere produktionsfaktorer, herunder jord. På samme tid er efternølerne stadig mere klemte økonomisk set - herunder kan gennemsnitslandmændene også latent være klemte - og herved kan de blive nødsaget til at sælge ejendommen til en blandt pionererne. Denne proces forstærkes endvidere af, at den forøgede efterspørgsel efter den knappe produktionsfaktor, jord, får prisen herpå til at stige. Når prisen på jord stiger, stiger omkostningerne, og landmændene er på vej mod samme gennemsnitsomkostninger, som var udgangspunktet. Forskellen er blot, at produktionsvolumen er forøget og afsætningspriserne herved presset, hvorved profiteten er væk. Trædemøllen og kannibalismen har herved givet indkomstklemmen en tak til.

Indføres nu statsligt garanterede mindstepriser, hvilket hidtil har været et centralt element i EF's landbrugspolitik, bliver efterspørgslen ændret fra lodret til vandret stilling inden for et politisk acceptabelt område. Trædemøllen fungerer stadig, idet primært pionererne og sekundært gennemsnitslandmændene vil jage produktivitetsgevinster, og søge at udvide dem ved adgang til yderligere jord. Forskellen er nu, at afsætningspriserne ikke vil falde, og primært pionererne og sekundært gennemsnitslandmændene derfor kan score en profit. For at opnå samme profitmasse som pionererne vil også gennemsnitslandmændene søge at få adgang til flere produktionsmidler, og prisen på jord, og sandsynligvis også på realkapital, vil tendentielt stige. Således stiger omkostningerne og profitmassen minimeres, mens jordejerne potentielt er blevet mere velhavende gennem en kapitalisering af de garanterede mindste-

priser. Fordelingsaspektet er åbenbart: Pionererne, der har mindst brug for offentlig støtte, har en vis hjælp af den, mens efternølerne, der har størst behov for hjælp, bliver opslugt af pionerer. Generelt kan forbrugerne, jordejerne, finanskapitalen og producenterne af realkapital nyde frugterne, mens hovedparten af landmændene skal løbe hurtigere i jagten på omkostninger og på hinanden.

Hermed er også vist, hvorledes de statsligt garanterede mindstepriser fremmer koncentration. På samme tid fjerner de det driftsøkonomiske argument for diversificering, nemlig risiko-spredning.

4. Trædemøllen i funktion

Et empirisk udtryk for, at trædemøllen er i funktion i dansk landbrug kunne være det stadigt forringede bytte-forhold i.f.t. øvrige sektorer. Dette bytte-forhold har en entydigt faldende trend over de seneste årtier. Det er i denne forbindelse interessant, at det ikke så meget er de relative priser mellem primærlandbruget og øvrige sektorer, der forårsager bytte-forholdsforringelsen gennem perioden, men nærmere mængdeindekset for indkøbte rå- og hjælpestoffer. En tidligere gennemført input-output analyse, viser da også, at primærbedrifterne fra 1966 til 1981 gradvist bliver mere afhængige af industrielle inputs, og at disse især kommer fra foderstofindustrien, den kemiske industri og kunstgødningindustrien med et meget stort importindhold, således importmultiplikatoren i perioden stiger fra 0,23 til 0,30. Af tallene ses således også en tiltagende mangel på harmoni mellem animalsk og vegetabilsk produktion.

Trædemøllen illustreres endvidere af udviklingen i den andel af indkomsten som i Danmark anvendes til fødevarer. I 1956 var andelen 28%, mens den i 1990 var halveret til 14%.

Empirien underbygger således, at den teknologiske udvikling har medført stigende industrielt input og en vis stigning i produktionsmængde, men de relative priser har kun været berørt i begrænset omfang, hvilket må formodes at være en følge af de politiske interventioner.

F.s.v.a. kannibalsmen kan udviklingen illustreres ved, at der i de seneste år er nedlagt 6-8 landbrug pr. dag. Hertil kommer de landbrug, der i realiteten ophører som selvstændige enheder gennem bortforpagtning af jordtilliggendet.

5. Forestillingen om det effektive landbrug

Svaret på landbrugets indkomstproblemer har været omkostningsminimering forstået som faldende stykomkostninger gennem teknologisk betingede produktivitets- og output-forøgelser og heraf følgende koncentration. Gennem et institutionaliseret samarbejde med den offentlige sektor blev teknologi-udvikling og -spredning gjort effektiv m.h.p. at sætte de enkelte bedrifter i stand til at kompensere for indtægtstab ved at forøge produktionen især ved at substituere arbejdskraft med kapital. Denne proces med udvikling af forestillingen om »det effektive landbrug« tog i al væsentlighed sin begyndelse i 1950'erne, hvor dansk landbrug mødte alvorlige problemer som følge af tiltagende protektionisme. Fra 1954 begyndte Landbo- og Husmandsforeningerne en fælles indsats m.h.p. tættere samarbejde omkring afsætning m.v. og inddragelse af staten m.h.p. økonomisk støtte og sikring af legale rammer. Resultatet blev fra 1958 landbrugets »overenskomstforhandlinger« og en række initiativer i såvel privat som statsligt regi m.h.p. overordnet afsætningsplanlægning. Det vil sige, at forestillingen om det effektive landbrug ikke udelukkende knyttedes til primær-landbruget, men også indebar forestil-

linger om stram koordinering og tæt kontakt til forarbejdningsvirksomhederne.

Med landets indtræden i EF blev forestillingen om det effektive landbrug forsimplet, ikke mindst muliggjort af prisgarantiernes sikkerhedsnet for specialisering og – som det er vist ovenfor – acceleration af kannibalsmen. På samme tid udvikledes koncentrationen i forarbejdningsvirksomhederne så hastigt, at de fælles markedsmæssige initiativer gled i baggrunden til fordel for de enkelte virksomheders selvstændige profilering, mens produktionen samtidigt tendentielt gled bort fra unikke kvalitetsprodukter over mod bulkvarer. EF's landbrugspolitik kom i praksis til at fungere som en latent sovepude for erhvervets organisationer, der herved blev tilskyndet til at koncentrere sig om politiske forhandlinger fremfor helhedsorienteret, strategisk planlægning i.f.t. eksisterende og potentielle markeder.

At forestillingen om det effektive landbrug blev anvendt som rettesnor for den nationale og EF-bestemte landbrugspolitik medførte således, at de kroniske indkomstproblemer blev forstærket fremfor mildnet, idet den koncentrerede sig om hurtig teknologispredning, støtte til nyinvesteringer, hvortil kommer prisgarantiernes egen forstærkning, jfr. afsnit 3.

6. EF's landbrugsreform

Med MacSharry-Planen var – som nævnt i indledningen – en erkendelse af trædemøllen og det effektive landbrugs ulemper for samfundsøkonomi, miljø og kultur så småt ved at udkrystallisere sig. I planen blev der fremsat nogle betragtninger om udviklingen af EF's landbrugspolitik, der kunne tolkes som konturer til valg af en ny vej. Udgangspunktet var, at den hidtidige politik fremmer en produktionsstigning, som der ikke er efterspørgsel efter med heraf følgende økonomi-

ske og miljømæssige omkostninger. Herunder påpegedes, at de største og mest intensive bedrifter modtager hovedparten af den økonomiske støtte. Der er indkomstproblemer i sektoren, og EF-støtten tager ikke hensyn til de små og mellemstore familiebrugs indkomster.

Man fandt, at fremtidige kriser kun kan undgås ved en »grundlæggende ændring af mekanismerne«. I forlængelse heraf fremgik, at opretholdelse af status quo er den eneste ubrugelige løsning.

Som mål for EF's fremtidige landbrugspolitik anførtes:

- Tilstrækkeligt antal landmænd a.h.t. natur, kultur og landdistrikter
- Styre produktionen for at nå ligevægt på markederne
- Ekstensivering i retning af højere kvalitet og mere miljøvenlighed
- Fortsat effektivitet og konkurrencedygtighed
- Bedre fordeling af støtten under hensyn til producenternes indkomst og miljøet

Midlerne til at realisere disse mål blev angivet som:

- Prisen på korn sænkes. Der gives hektarstøtte som kompensation, men støtten aftrappes med stigende brugsstørrelse
- Direkte indkomststøtte f.eks. forudsat en grænse for antal dyreenheder/ha
- Fortsat kvotering for visse produkter
- Forbedret førtidspensionering

Hertil føjedes så nogle overvejelser af mere luftig karakter omkring økonomisk tilskyndelse til miljøvenlige metoder, jordudtagning til skov, kraftig reduktion i brug af forurenende stoffer m.m.

Det perspektiv, der p.t. tegner sig for konkretisering og realisering af EF-reformen, ses på flere felter i skarp kontrast til analysen i MacSharry-Planen. Reformen er groft taget reduceret til et krav om braklægning af 15% af arealet, et fald i de garanterede mindstepriser for korn kompenseret af en direkte arealstøtte, hvortil der ikke knyttes miljømæssige begrænsninger. De selektive foranstaltninger, herunder foranstaltninger vedrørende den animalske produktion, hvor direkte indkomststøtte skulle ledsages af krav om harmoni i forholdet mellem animalsk og vegetabilsk produktion samt volumen-mæssige begrænsninger, er gledet bort. Til gengæld opbygges et bureaukratisk kontrolsystem, hvor det nyligt er hævdet, at der i Danmark fremover vil være ansat én administrator pr. bedrift.²

En sænkning af prisniveauet for vegetabilier vil ganske vist medføre, at optimum for anvendelse af kunstgødning og sprøjtemidler vil bevæge sig i nedadgående retning, hvorved der tendentielt kan vise sig en vis miljøeffekt. Men omvendt medfører kravet om braklægning en række uheldige bivirkninger, der kan lede i modsat retning. For det første medfører braklægningen, at harmoniske bedrifter, hvor man i videst muligt omfang producerer eget foder, tendentielt kan motiveres til en yderligere intensiveret udnyttelse af de ikke-braklagte arealer for herved at kompensere for de arealer, der ikke nås dyrkes. For det andet medfører braklægningskravet, at harmoniske bedrifter, via ændringen i de relative priser mellem animalske og vegetabilier, får forringet deres økonomiske stilling i.f.t. specialiserede, animalske bedrifter med begrænset jordtilliggenhed. For det tredje må det antages, at den kompenserende hektarstøtte vil blive kapitaliseret i jordpriserne, så længe der ikke fastsættes øvre grænser for hvor store arealer pr. bedrift, der kan oppebære støtte, hvilket jf. teorien om trædemølle og kannibalisme vil

medvirke til at forstærke det kroniske indkomstproblem.

Sammenlagt tegner de nuværende perspektiver sig således, at det stadig er forestillingen om det effektive landbrug, der anvendes som grundlag for landbrugspolitikken, mens MacSharry-Planens spæde forsøg på at anvise en ny vej er gledet ud i glemselen. Det må imødeses, at konsekvensen heraf vil være, at primærlandbruget på lidt længere sigt vil få neddroset sin produktion og samfundsøkonomiske betydning i takt med den økonomiske trædemølles acceleration og kannibalis-mens tiltagende styrke. Set fra dansk landbrugs synsvinkel kan det befrygtes, at primærproduktionen herefter, f.eks. som led i politiske aftaler m.h.p. integration af Østeuropa, vil blive overtaget af det østeuropæiske landbrug. Et sådant scenarie vil i øvrigt falde i tråd med de danske forarbejdning-sindustriers internationaliseringsstrategi.³

7. Det effektive og det rimelige landbrug

Jeg har ovenfor søgt at vise, hvorledes forestillingen om det effektive landbrug er udviklet og bl.a. har stillet sig i vejen for en forståelse af landbrugets trædemølle. Jeg vil endvidere hævde, at det effektive landbrug, og dermed den landbrugspolitik, der har medvirket til at skabe det, overskygger perspektivrige og dynamiske potentialer ved den danske landbrugssektor. Den alternative forestilling vil jeg benævne »det rimelige landbrug«, som jeg kort og idealtypisk skal karakterisere nedenfor.

Strategien »det rimelige landbrug« ligger lige for og er i princippet ganske simpel. Den indebærer, at der satses på en videreudvikling af dansk landbrugs specielle styrkepositioner, således som de oprindeligt er udviklet siden kornsalgskrisen i 1870'erne, det vil bl.a. sige fleksibilitet og omstillingsevne,

højt udviklet kvalitetskontrol, samarbejde mellem primær-landbrug og forarbejd-ningsled, udvikling af specialprodukter til niche-markeder, katalysator-effekter i lokal- og regionalsamfund o.s.v. Det vil m.a.o. medføre, at der fremover (igen) fokuseres på højprismarkeder, der i fremtiden må antages at være i vækst, fremfor markeder for bulk-varer. Det er således i al væsentlighed landbruget selv, der ved hjælp af en højvækst-strategi løser sine fundamentale problemer, hvorved der også kan ydes et væsentligt samfundsøkonomisk bidrag. Den offentlige sektor vil da primært skulle sikre de legale rammer samt visse forsknings- og uddannelses-faciliteter. Blandt de legale rammer vil en revideret landbrugslov være påkrævet – en lovgivning, der sikrer dynamik ved at muliggøre fælles drift af flere ejendomme, men som samtidigt neddæmper kannibalisme og letter generationsskifter ved at forhindre nedlæggelse – d.v.s., at ejendomme fremover kan samdrives og adskilles igen efter behov, lyst og evner. For at sikre tilstrækkelig miljø-effekt og medvirke til deceleration af træde-møllen kan den offentlige sektor fastlægge ekstensiveringskrav i retning af færre indu-strielle inputs og større arbejdsintensitet mod f.eks. at stille ledig arbejdskraft veder-lagsfrit til rådighed, hvilket i samfundsøko-nomisk forstand ville være udgiftsneutralt.

Noter

1. Afsnittene 2, 3 og 4 er baseret på licentiataf-handlingen Jan Holm Ingemann: »Det øko-nomiske og politiske råderum i relation til den danske landbrugssektors udvikling 1880-1980«, Aalborg 1990 stencil, samt på Jan Holm Ingemann: »Den bærbare træde-mølle«, Aalborg 1991.

2. Jyllands Posten 12-3-1993. Landbrugsministeren har 13-3 og 21-3 i samme blad afvist opgørelsen som falsk. Bladets redaktion har dog fastholdt opgørelsens rigtighed.
3. Se J.H. Ingemann: »Efter korsvejen«, i Socialøkonomisk Rapport nr. 5, København 1989, s. 145 ff.

Litteratur

- W.W. Cochrane: »Conceptualising the Supply Relation in Agriculture«, Journal of Farm Economics december 1955.
- W.W. Cochrane: »Farm Prices – Myth and Reality«. Minnesota 1958.
- W.W. Cochrane: »The Development of American Agriculture«. Minneapolis 1981.

J.H. Ingemann: »Skal vi så komme i gang«. Landbrugsmagasinet nr. 5, 1993.

Erik Juul Jørgensen: »En højvækststrategi for dansk landbrug, agro- og fødevarerindustri til år 2010«, Hørsholm 1992.

S. Kjeldsen-Kragh: »Hvilken bedriftsstørrelse skal landbruget satse på«, Odense 1988.

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber: »Den fælles landbrugspolitik udvikling og fremtid – Kommissionens betragtninger«. Bruxelles 1991.

Landbrugsministeriet: »Handlingsplan for en bæredygtig udvikling i landbruget«. Teknisk redegørelse, København 1991.

W.W. Wilcox m.fl.: »Economics of American Agriculture«. 3. ed. New Jersey 1974.

Økonomisk kronik

2. halvår 1992

Henrik Fænøe, Lønmodtagernes Dyrtdsfond

1. Sammenfatning

Udviklingen siden efterårets økonomiske kronik har i store træk bekræftet forventningerne. Aktiviteten i Europa har udviklet sig meget svagt, og det samme har været tilfældet i Japan, men det forventede opsving i USA er blevet realiseret.

Der er ikke længere megen tvivl om, at Tyskland og flere andre europæiske lande vil have negativ vækst i 1993, og at man nu befinder sig i et konjunkturtilbageslag som tåler sammenligning med situationen under oliekriserne i 70'erne og 80'erne.

Dette tilbageslag må også forventes at ramme Danmark, hvor der nu er udsigt til nulvækst i år. Dette vil resultere i en arbejdsløshed på omkring 350.000, et fastholdt betalingsbalanceoverskud i størrelsesordenen 25 mia kr, og en fortsat lav inflation på 1-2 pct.

Trods de dystre udsigter er der langt fra de aktuelle økonomiske problemer til krisen i 30'erne. Kun hvis de igangværende GATT forhandlinger bryder sammen, og frihandelen forsvinder i en handelskrig, er der grund til at frygte en krise som i 30'erne. Desværre er der tegn på, at politisk pres fra særlige interessegrupper i Europa, ikke mindst fra landbruget, vil kunne resultere i en sådan udvikling.

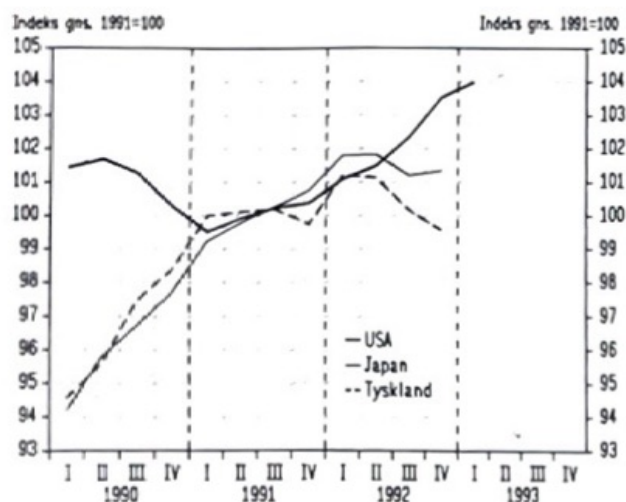
2. Den internationale konjunktursituation

Igennem 2. halvår 1992 accelererede væksten i USA og år til år vækstraten blev på godt 2 pct., hvilket er i overkanten af forventningerne i sidste økonomiske kronik. Væksten er båret af en betydelig fremgang i investeringerne, men også privatforbruget har bidraget til væksten. Det har vakt bekymring at en del af væksten i forbruget har været finansieret af faldende opsparing, hvilket i længden er uholdbart. Såvel de foreløbige nationalregnskabstal, som andre indikatorer for den økonomiske udvikling i 1. kvartal 1993 tyder da også på, at væksttempoet er aftaget, omend stadig positivt, jf. figur 1. På baggrund af den stærke vækst i 4. kvartal 1992 er forventningerne til væksten i år nu opjusteret fra en 2 til godt 3 pct.

Under alle omstændigheder er væksten i USA desværre næppe tilstrækkelig til at sætte skub i resten af verdensøkonomien. Den økonomiske integration mellem USA og Vesteuropa er ikke større, end at en forøgelse af væksten i USA med 1 pct. point umiddelbart kun forøger væksten i Europa med 0,1 til 0,2 pct.

Frem til midten af 1992 var væksten i Japan fortsat positiv, men i 2. halvår var der tale om direkte fald i aktiviteten jf. figur 1. Væksten i 1992 som helhed blev på 1,5 pct., hvilket er

Figur 1. BNP/BNI. USA (BNP), Japan (BNI) og Tyskland (BNI)



Anm.: Sæsonkorrigerede data, faste priser.

lavere end de fleste havde forventet. Forventningerne til væksten i år er ligeledes blevet nedjusteret fra ca. 2 pct. i efteråret til nu 1,5 pct. Med mindre den nuværende udvikling vender er dette formodentligt et overkantskøn.

Japan er det eneste større land, som ikke har statsfinansielle problemer, og mange forventer, at en lempeligere finanspolitik før eller siden vil blive anvendt til at vende udviklingen.

I Europa og specielt Tyskland, tegner udviklingen stadig mere dystert. Igennem 2. halvår 1992 faldt aktiviteten i (Vest) Tyskland og for året som helhed steg aktiviteten med 0,3 pct. i forhold til 1991. Som det fremgår af figur 1 var aktiviteten i 4. kvartal det laveste den har været i de sidste 2 år, og indikatorerne for starten af 1993 tyder på en fortsat meget svag aktivitetsudvikling. Hvor der i efteråret var forventninger om en positiv vækst i Tyskland i år forventer de fleste nu et fald i aktiviteten på ca. 1 pct. Dette er formodentlig stadig et

for optimistisk skøn og et aktivitetsfald på 1 til 2 pct. er nok mere sandsynligt.

Mens krisen i den angelsaksiske verden og Skandinavien har været præget af store finansielle ubalancer hos såvel forbrugerne som virksomhederne, så er det igangværende tilbageslag i Tyskland i højere grad udslag af en traditionel acceleratormekanisme. Efterspørgselsvæksten i forbindelse med genforeningen udløste et behov for store investeringer som i sig selv bidrog til den voksende efterspørgsel. Nu er kapacitetstilpasningen gennemført og kapacitetsudnyttelsen stærkt aftagende, hvorfor investeringerne falder.

Samtidig er eksportefterspørgslen blevet svækket af den generelle internationale lavkonjunktur og opskrivningen af DM'en i forhold til de lande, hvis valuta er blevet devalueret. Det er derfor også primært den kapitalgodeproducerende og eksporterende tyske industri der er ramt af tilbageslaget, mens aktiviteten indenfor de mere beskyttede service erhverv og boligbyggeriet klarer sig bedre.

Den med tilbageslaget følgende arbejdsløshed og lave vækst i indkomsterne vil naturligvis lægge en dæmper på forbruget, og lavkonjunktoren vil formodentlig blive både dybere og længerevarende end de fleste i dag forventer. Forbrugernes og virksomhedernes sunde balanceposition, vil dog betyde, at tilbageslaget vil blive af kortere varighed, end i de angelsaksiske lande samt Sverige og Finland.

Som følge af momsforhøjelsen er inflationen i Tyskland forøget til over 4 pct. i starten af i år, jf. figur 3. Selvom en meget svag prisstigningstakt i den vareproducerende sektor trækker nedad, er der stadigvæk en betydelig inflation i de beskyttede serviceerhverv. Det forekommer derfor ikke sandsynligt at inflationsraten i Tyskland foreløbig skulle nå ned

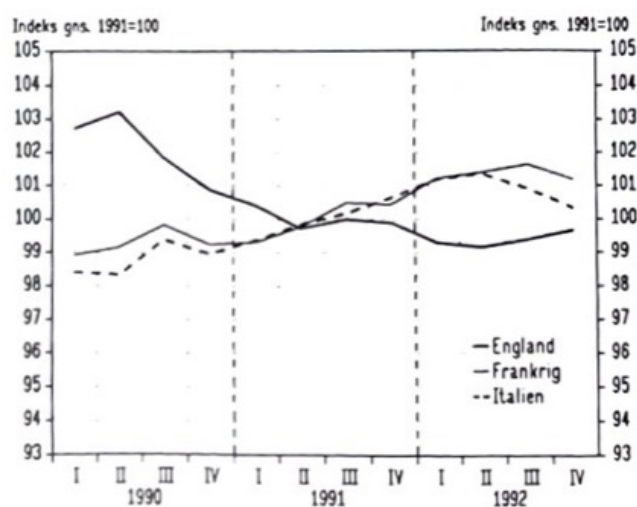
under Bundesbanks officielle mål på maksimum 2 pct. p.a., selvom den fortsat svage aktivitetsudvikling før eller siden må lægge en dæmper på inflationstakten. De overenskomstmæssigt aftalte lønstigninger på ca. 3 pct. og opskrivningen af DM'en i forhold til flere europæiske valutaer, taler endvidere for en behersket inflationsudvikling på længere sigt.

Udviklingen i pengemængden, som på det seneste har udvist direkte fald målt som år til år vækstrate, er ikke længere noget argument imod et rentefald i Tyskland. Den største forhindring for det længe ventede rentefald lader nu til at være udviklingen i de tyske statsfinanser.

Aktivitetsafmatningen forøger underskuddet yderligere, samtidig med at politikerne tilsyneladende ikke er villige til at foretage den finanspolitiske opstramning som Bundesbank finder nødvendig. Der er ganske vist indgået en såkaldt solidaritetsaftale mellem regeringen og socialdemokraterne, men den afklarer kun delvist, hvorledes den fortsatte subsidiering af Østtyskland og betalingen af den akkumulerede gæld skal klares fremover.

Den økonomiske afmatning vil dog nok alligevel resultere i en betydelig reduktion af de korte tyske rentesatser i løbet af i år, hvilket vil give mulighed for korte renter i resten af Europa, og bidrage til at reducere spændingerne i det europæiske valutasamarbejde. De lange renter i Tyskland er imidlertid allerede faldet betydeligt, og de fortsatte problemer med statsfinanser vil formodentlig forhindre væsentlige yderligere fald i de lange renter. Derfor vil det i høj grad være en indsnævring af rentespændet til Tyskland, der skal bidrage til det rentefald, som de fleste europæiske lande sukker efter.

Figur 2: BNP. England, Frankrig og Italien



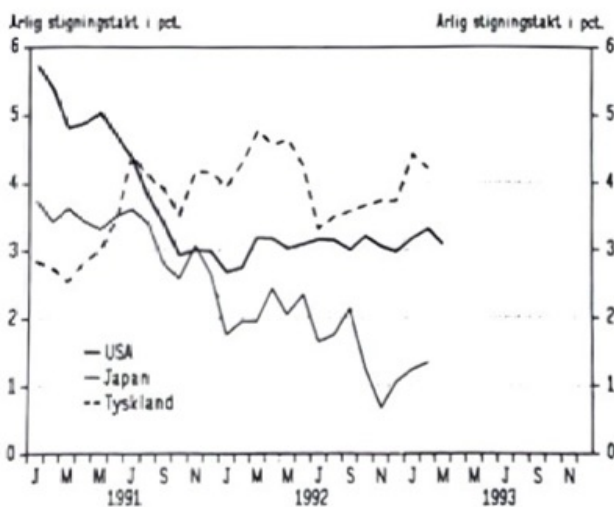
Anm.: Sæsonkorrigerede data, faste priser.

I Frankrig og Italien er aktiviteten også begyndt at falde i løbet af 2. halvår 92, jf. figur 2, og for begge disse lande er vækstforventningerne til 1993 blevet nedjusteret siden efteråret. I Frankrig og i Italien forventes nu nulvækst og det er sandsynligt at det ender med negative vækstrater. Det længe ventede opsving i England ser ud til så småt at være på vej i 2. halvår 92, og indikatorerne for starten af 1993 bekræfter denne tendens. Noget stærkt opsving er der dog næppe tale om, bl.a. fordi resten af Europa trækker i nedadgående retning. År til år vækstraten i BNP for 1993 forventes kun at blive på godt 1 pct.

Bortset fra Tyskland er der ingen af de større lande som har problemer på inflationsfronten, jf. figur 3 og 4.

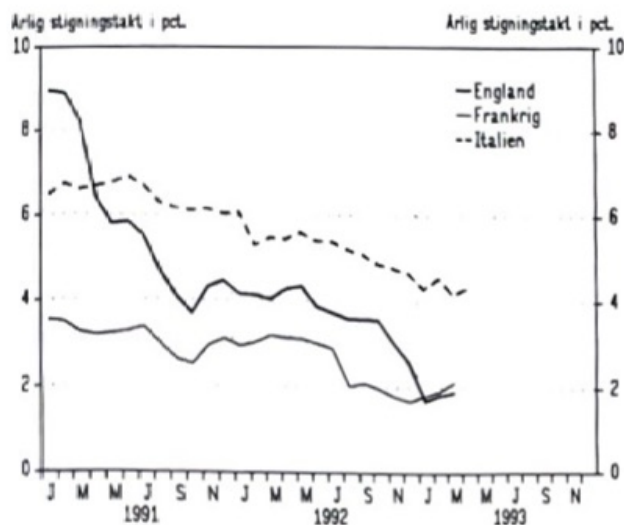
Alt i alt tegner 1993 til at blive et stagnationsår for Europa med faldende aktivitet eller i bedste fald svag positiv vækst. Som i efterårets økonomiske kronik bør det dog understreges, at der stadig langt fra er tale om en krise af samme omfang som i 30'erne. Til gengæld ses der nu tendenser til en udvik-

Figur 3. Forbrugerpriser.
USA, Japan og Tyskland



Anm.: Sæsonkorrigerede data for USA og Japan.

Figur 4. Forbrugerpriser.
England, Frankrig og Italien



ling, som vil kunne resultere i en situation som er langt værre end idag.

Meget tyder på, at den velstandsstigning der har præget OECD landene siden 2. verdenskrig, i høj grad skyldes liberaliseringen af handelen mellem landene. Det er derfor

altafgørende for den fremtidige økonomiske vækst, at der kommer en afslutning på de igangværende GATT forhandlinger om en udvidelse af frihandelen. Som følge af konjunkturtilbageslaget og store strukturelle problemer, er der imidlertid en fare for at politisk pres fra specielle interessegrupper, herunder ikke mindst landbruget, vil kunne blokere for en ny GATT aftale, og måske istedet fremprovokere en international handelskrig.

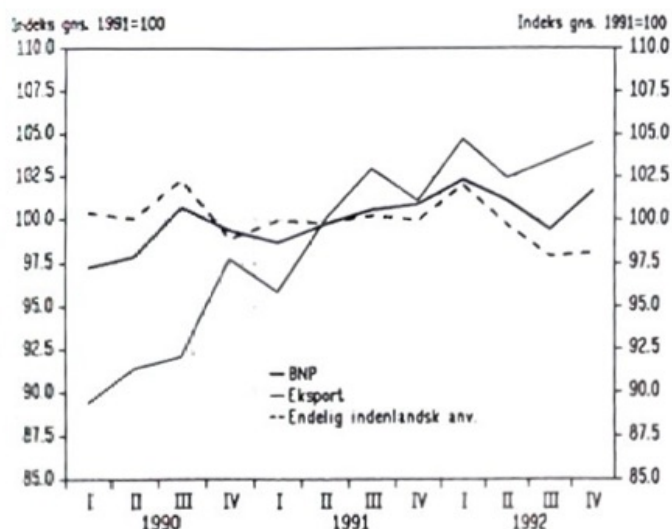
Hvis tendensen til stigende samhandel – som trods krisen stadig gør sig gældende – skulle blive afløst af stigende protektionisme som i 30'erne, vil det sandsynligvis få helt uoverskuelige økonomiske konsekvenser. Arbejdsløsheden vil for alvor stige og alle vil lide under betydelige fald i realindkomsterne. I sammenligning hermed er den politiske ustabilitet i Rusland, usikkerheden om formen og omfanget af det fremtidige samarbejde i EF og gnidningerne i det europæiske valutakurssamarbejde små problemer. Dette forhindrer dog ikke disse problemer i også at bidrage til det generelt dårlige økonomiske klima i Europa.

3. Den danske økonomi

Den svækkelse af aktiviteten i Danmark som forekom i 2. kvartal af 1992 fortsatte i 3. kvartal, jf. figur 5, og i 4. kvartal har der kun været tale om en begrænset genopretning af aktivitetsniveauet. For året som helhed blev væksten på 1,4 pct. Det længe ventede opsving i dansk økonomi er dermed atter udeblevet. De foreliggende oplysninger tyder ikke på at denne situation vil ændres, snarere tværtimod.

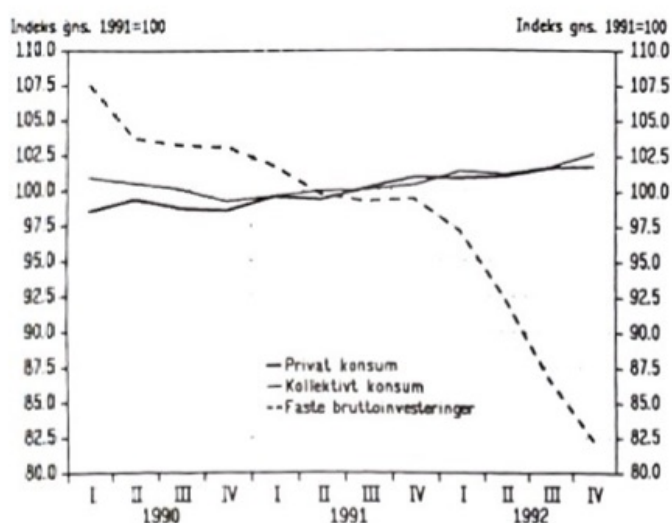
Den kraftige vækst som prægede eksporten igennem 1990 og 1. halvdel af 1991 er siden vendt til stagnation, og samtidig er den indenlandske efterspørgsel nu begyndt direkte at falde, frem for som hidtil at være nogenlunde konstant, jf. figur 5.

Figur 5. ENP, endelig indenlandsk anvendelse samt eksport



Anm.: Sæsonkorrigerede data, 1980-priser.

Figur 6. Endelig indenlandsk anvendelse fordelt på komponenter



Anm.: Sæsonkorrigerede data, 1980-priser.

Det er et fortsat kraftigt fald i investeringerne der er årsagen til faldet i den samlede indenlandske efterspørgsel, jf. figur 6. Erhvervsinvesteringerne falder, som følge af den manglende vækst i såvel eksporten som

den indenlandske efterspørgsel, og boligbyggeriet ser også ud til at være svækket yderligere. Antallet af påbegyndte byggede m² er faldet med 20 til 30 pct. i 4. kvartal 92 sammenlignet med niveauet i 1. halvår.

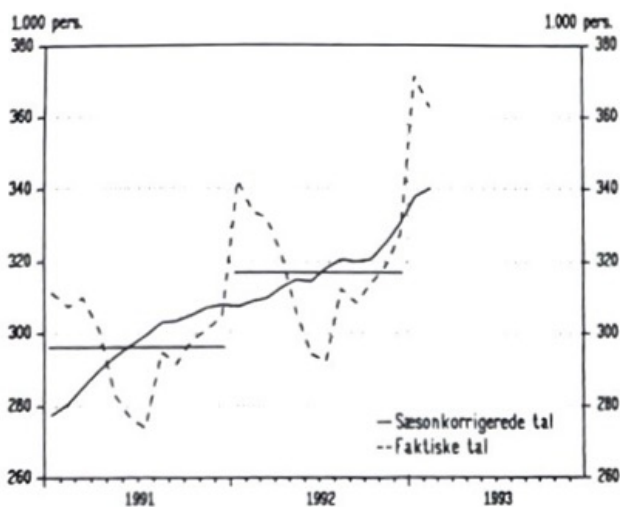
Indtil fornylig har de fleste prognoser for dansk økonomi forventet en vækst i 1993 på ca. 2 pct., men i en prognose fra Den Danske Bank fra marts forventes der nulvækst. Dette må beklageligvis betragtes som den mest realistiske prognose for dansk økonomi på nuværende tidspunkt.

Det er ikke mindst en mere realistisk vurdering af den internationale konjunktursituation, der fører til Den Danske Banks mere pessimistiske vurdering af den økonomiske udvikling. Mens regeringsøkonomerne så sent som i februar kalkulerede med nulvækst i Tyskland i år, baserer Den Danske Bank sin prognose på en forventning om et fald i aktiviteten i (Vest)Tyskland på et par procent.

Det er dog langt fra kun den lavere eksportvækst i sig selv der er årsag til den svage vækst, men i lige så høj grad de heraf afledte negative effekter på erhvervsinvesteringerne og privatforbruget. Dertil kommer en betydelig usikkerhed vedrørende forbrugeradfærden. Opsparingskvoten har været voksende i Danmark igennem flere år, og det er formodentlig også forskellige vurderinger af hvornår denne tendens vender, der ligger bag de forskellige skøn for væksten i Danmark i år.

Den svage aktivitetsudvikling har givet sig udslag i en fortsat stigning i arbejdsløsheden. Det sæsonkorrigerede antal ledige nåede i februar op på 340.000, jf. figur 7, og realiseres de dyste udsigter om nulvækst, er det sandsynligt at ledigheden i 1993 i gennemsnit bliver i størrelsesordenen 350.000.

Figur 7. Arbejdsløshed.
Gennemsnitligt antal fuldtidsledige



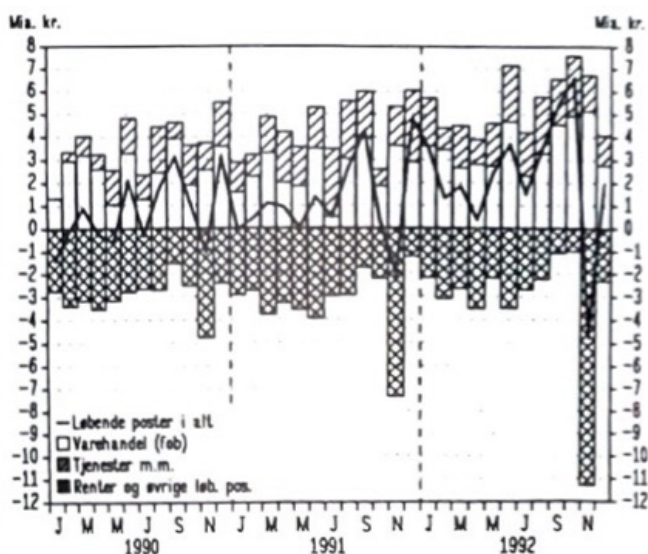
Anm.: Sæsonkorrigerede data korrigeret for forsinkede indberetninger m.v.

Overskudet på betalingsbalancen blev til gengæld på ikke mindre end 27,4 mia. kr. i 1992, og i år forventes et betalingsbalanceoverskud af nogenlunde samme størrelse. Betalingsbalancen var knapt så pæn i de sidste par måneder af 1992, men det skyldes i vid udstrækning en forskydning af rentebetalingerne til udlandet, således at disse i endnu højere grad end tidligere er koncentreret i november og december, jf figur 8.

Også tjenesteposterne er dog blevet forværret på det seneste, og den svage vækst på Danmarks eksportmarkeder og forringelsen af konkurrenceevnen som følge af opskrivningen af kronekursen må forventes at påvirke eksporten negativt i den kommende tid.

I efterårets økonomiske kronik blev der udtrykt frygt for, at dette skulle lede til en forværring af betalingsbalancen. Såfremt den indenlandske aktivitet udvikler sig så svagt som det nu må forventes, er denne frygt formodentlig ubegrundet. Hertil kommer, at en reduktion af eksporten automatisk reducerer importen og dermed under alle omstæn-

Figur 8. Betalingsbalance



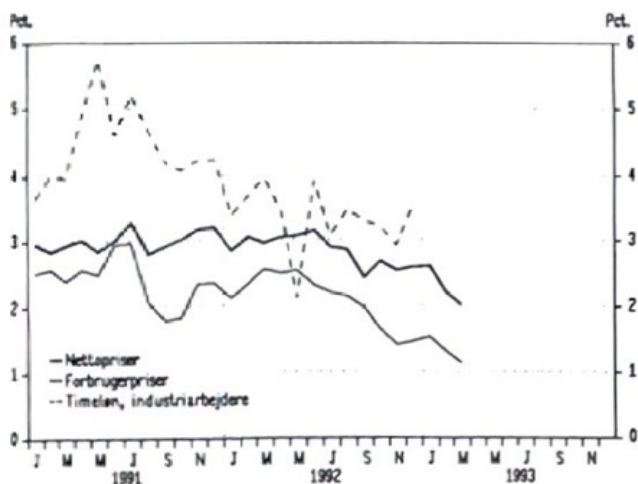
digheder i højere grad rammer beskæftigelsen end betalingsbalancen.

Mens betalingsbalanceudviklingen næppe vil give anledning til problemer, er der voksende fare for en mærkbar forværring af statsfinanserne. I forbindelse med regerings-skiftet blev de officielle skøn for statens DAU-underskud forøget til 50 mia kr og dette skøn er baseret på relativt optimistiske forventninger til aktiviteten. Der må forventes fortsatte opjusteringer af statens underskud hvis den svage aktivitetsudvikling fortsætter, og dette kan i værste fald resultere i en højere rente.

Stigningstakten i forbrugerpriserne er nu nået under 1 ½ pct., jf figur 9, og opskrivningen af kronen samt de indgåede overenskomster taler for en fortsat lav inflation.

Opsummerende må det konstateres, at Danmark står overfor stadigt større beskæftigelsesmæssige og statsfinansielle problemer, samtidig med at der er opbygget et komfortabelt overskud på betalingsbalancen.

Figur 9. Inflation. Årsvækstrater



Anm.: Nettoprisindekset er excl. energi, fødevarer og bolig.

De danske forbrugere har nu i flere år forbedret deres finansielle balance og må før eller siden begynde at anvende en større del af væksten i indkomsten på forbrug. På kort sigt bremser den stigende arbejdsløshed, høje realrente og usikkerheden om rentefradragsretten denne vending, men før eller siden må den komme. Dette vil automatisk indebære, at en del af betalingsbalanceover-

skudet byttes til en lavere arbejdsløshed, samtidig med at statsfinancerne forbedres. Hvad der er behov for mens vi venter på vendingen i privatforbruget er foranstaltninger som forøger beskæftigelsen uden samtidig at forværre statsfinanserne. Den sidste bibetaling udelukker en traditionel ekspansiv finanspolitik.

Lånefinansierede investeringer i byggeri og anlæg forekommer at være de mest oplagte eksempler på foranstaltninger, som vil være gavnlige i den nuværende situation. Ikke mindst vejbyggeri har et meget højt beskæftigelsesindhold og kun en mindre afledt negativ betalingsbalanceeffekt. Hvis man kunne finde frem til finansieringsordninger som ikke umiddelbart belaster statsfinanserne, vil det være oplagt at imødekomme alle ønsker om motorvejsbyggerier i disse år. Ligeledes er tidspunktet ideelt for lånefinansierede bro- og tunnelbyggerier.

Endelig er det en nødvendig, men ikke tilstrækkelig, betingelse for et højere investeringsniveau, at Danmark stemmer Ja til den nye EF afstemning.

Anmeldelser

Holger Willumsen:

**»Det danske Socialdemokratis
Europapolitik 1945-1949«**

Odense Universitetsforlag, 1991, 115 sider, 150 kr.

Det er påfaldende, at begrebet 'Europapolitik' som et led i dansk udenrigspolitik først siden slutningen af 1980'erne har vundet indpas i den offentlige debat og i de politiske partiers programmerklæringer. Intensiveringen af EF-samarbejdet og omvæltningerne i Central- og Østeuropa har gjort det påkrævet at beskæftige sig med Danmarks relationer til det øvrige Europa i en langt bredere sammenhæng, end det tidligere var almindeligt. I de foregående 30 år talte man om 'markeds politik', når det drejede sig om Danmarks forhold til Europa. Det var en afspejling af, at hverken idépolitiske eller sikkerhedspolitiske sider af udenrigspolitikken i nogen synderlig udstrækning blev set i sammenhæng med det specifikt europæiske. Det idépolitiske hørte til inden for FN – og til en vis grad inden for det nordiske samarbejde; det sikkerhedspolitiske inden for NATO, hvor amerikanerne 'heldigvis' var dominerende.

Begrebet 'markeds politik' var en rimelig betegnelse for den linie en småstat som Danmark – uden større udenrigspolitiske ambitioner – måtte anlægge i slutningen af 1950'erne, da landet skulle finde ud af at placere sig mellem, eller inden for, de markedspolitiske blokke, der på det tidspunkt var ved at opstå i Vesteuropa. Og det har siden været en velkommen betegnelse for de toneangivende kredse, der har villet reducere vores forhold til EF til et spørgsmål om flæskepriser. Først de senere års voldsomme omvæltninger på den europæiske scene har ført til en gradvis ændring i sprogbrugen – dog med mange reminiscenser fra tidligere. Folketingets *markedsudvalg* har stadig samme navn – omend det i dag beskæftiger sig med alt andet end flæskepriser.

Det forhold, at vi i dag for alvor skal til at føre Europapolitik, giver emnet for Holger Willumsens historiske afhandling en vigtig aktuel dimension. I de første år efter krigen, var der mulighed for at formulere en samlet politik over for de udfordringer den europæiske udvikling stillede Danmark over for. Før krigen var dansk Europapolitik nærmest lig med Tysklandspolitik, og fra midten af 1950'erne – og indtil de allerseneste år bliver Europapolitikken i udpræget grad knyttet sammen med rent udenrigsøkonomiske relationer. Relativt frigjort fra disse snævre bindinger – men naturligvis med afsæt i grundlæggende overvejelser af både politisk og økonomisk art vedrørende landets internationale placering – skulle der i de første efterkrigsår tages stilling til en række væsentlige udenrigspolitiske spørgsmål; først og fremmest vedrørende Europatankens nye gennemslagskraft, integrationsudviklingen på kontinentet, Europas opdeling mellem øst og vest kombineret med de to nye supermagters dominerende indflydelse, samt de internationale muligheder for Danmarks omstilling fra et landbrugs- til et industri-samfund. Europa var i opbrud – ligesom tilfældet har været siden slutningen af 1980'erne.

Bogen er oprindeligt skrevet i 1989 som en specialafhandling ved Odense Universitet. Heraf måske den lidt overhalede formulering i forordet om at, »formålet med denne bog er at yde et bidrag til belysning af Danmarks forhold til Europatanken, og det er forfatterens håb, at den kan fremme interessen for andre sider af EF end de snævert økonomiske.« Denne interesse er i sandhed blevet fremmet gennem den seneste europæiske udvikling. Men det gør ikke bogens tema mindre relevant ud fra en aktuel synsvinkel, snarere tværtimod. Noget tilsvarende kan siges om begrundelsen for at vælge Socialdemokratiet som afhandlingens genstandsfelt, hvor det vel stadig – trods udviklingen inden for SF – er rigtigt at hævde (jvf. forordet), at hovedskillelinien mellem tilhængere og modstandere af EF's integration går inden for dette parti.

Det er vel også i bevidstheden om, at temaet har mere end rent historisk relevans, når Willumsen i indledningen forsøger at præcisere indholdet i begrebet 'Europapolitik'. Han lægger tre aspekter ind i det: spørgsmålet om Danmarks rolle i Europa, om Europas rolle i forhold til den øvrige verden, og endelig om hvorledes fred, demokrati og menneskerettigheder skal sikres i Europa. Det nye i situationen efter 1945 er netop de to sidste aspekter, der for en småstat som Danmark spillede en helt inferior rolle inden krigen. Og i dag er det ikke mindst det andet aspekt om Europas – eller i det mindste EF's – rolle i verden, der er kommet i fokus, og som ændrer præmisserne for traditionel udenrigspolitisk tænkning herhjemme.

Desværre forholder Willumsen sig ikke klart til disse tre aspekter i Europapolitikken. Han følger præsentationen af dem op med at sige, at fremstillingen – ud over at belyse Socialdemokratiets forhold til Europatanken – har til at formål at »fremdrage ... den udenrigspolitik, partiet havde udarbejdet som forberedelse til efterkrigstiden.« Herved udvander han den skitserede opdeling, der ikke får nogen styrende indflydelse på den efterfølgende analyse.

I det hele er fremstillingen ikke præget af nogen imponerende systematik, og heller ikke af noget forsøg på at koncentrere sig om overordnede sammenhænge eller dyberegående forklaringsfaktorer, når lige bortses fra nogle ret tvivlsomme betragtninger i afslutningskapitlet om ur-europæerne og nordisk egenart. Afhandlingens værdi ligger i det omhyggelige arbejde, der er gjort med at gennemgå internt socialdemokratisk materiale fra perioden 1945-49, herunder materiale om partiets deltagelse i internationale socialistmøder (også under besættelsen), og herigennem bidrage med mange enkeltoplysninger, der kan indgå i en forklaring på Socialdemokratiets holdning til europæiske spørgsmål i den pågældende periode.

Man føler sig ikke altid lige overbevist af de udledninger forfatteren foretager på grundlag af de fremdragne oplysninger, men visse linier fremstår dog relativt klart efter gennemlæsningen. Det bliver således overbevisende påvist, at den socialdemokratiske udenrigspolitiske tænkning i årene omkring befrielsen var centreret omkring, hvad

der benævnes en Norden-FN linie – og at der inden for denne linie ikke var levnet plads til et specifikt europæisk perspektiv. »Socialdemokraterne havde med andre ord ingen Europapolitik«, siges det ligefrem s.13. Af de senere nok så bekendte fire søjler i dansk udenrigspolitik var den atlantiske endnu ikke opfundet (til forskel fra situationen i Norge), og den europæiske endnu ikke trængt ind i bevidstheden – hvilket nok også var mere eller mindre sandt for de øvrige partiers vedkommende.

Mere tvivlsomt forekommer det så, når Willumsen til sidst i sin afhandling hævder, at vejen til Europa fremstår »som det overordnede tema i det danske Socialdemokratis udenrigspolitik 1945-1949«. Det sker, bl.a. efter at Willumsen et par sider før – under omtalen af partiets tilslutning til Europarådet – kategorisk skriver, at »partiet besluttede sig for at få en Europapolitik« (s.85). Her savnes fastholdelsen af den indledende præcisering af begrebet Europapolitik – og hvad var det egentlig for en vej frem mod det europæiske Socialdemokratiet havde tilbagelagt, da vi var nået frem til 1949? Var der ikke snarere tale om en mistet tro på FN-linien, en kun halvvejs opslutning omkring det atlantiske, og et stædigt forsøg på fastholdelse af det nordiske – samtidig med at det specifikt europæiske stadig ikke havde fået nogen fremtrædende plads? (jvf. i øvrigt hertil to kommende publikationer; dels Poul Villaumes disputats om dansk NATO-politik i 50'erne, dels Thorsten Borring Olesens analyse af Socialdemokratiets sikkerhedspolitik 1948-49 i »Brændpunkter i dansk politik«). Om nogen egentlig socialdemokratisk Europapolitik var der næppe tale i 1949 – til trods for tilslutningen til Marshall-planen, Atlantpagten, Europarådet og Den danske Europakomité (s.88).

Man savner her en diskussion af nogle mere grundlæggende determinanter bag partiets holdning til perspektiverne i det europæiske samarbejde. Bogen yder helt klart et bidrag til forståelsen af disse determinanter. Den indeholder således en spændende fremlæggelse af Socialdemokratiets stærke nordiske engagement omkring 1945, hvor partiet går langt i retning af at foreslå en regulær nordisk føderation. Forslagene afvises af de øvrige nordiske partier under henvisning til Sovjet-

unionens magtstilling og konsekvenserne for Finland. Bekendelsen til den nordiske føderalisme ses af Willumsen som en dansk variant af det samtidige kontinentaleuropæiske opgør med nationalstatstankegangen. Også i forbindelse med gennemgangen af Socialdemokratiets deltagelse i det internationale socialist-samarbejde efter krigen kommer der elementer frem, der kan bruges til en mere dybtgående motivanalyse, således omkring spørgsmålet om Europa som en tredje kraft og om holdningen til det supranationale. Endelig fremlægger Willumsen ganske detaljeret uoverensstemmelserne inden for partiet forud for Haag-kongressen i maj 1948, hvor der efter langvarige diskussioner gives Frode Jakobsen tilladelse til at deltage som privatperson.

Altsammen kunne det have været brugt til en afsluttende og væsentlig diskussion om de nævnte determinanter. Om den stærke binding til Norden siger han selv til slut, at »nærværende undersøgelse muliggør ikke en forklaring af de dybere årsager til dette forhold« (s.89). Alligevel vover han sig ud i en ejendommelig forklaring af mytologisk art. I stedet burde han have taget fat i det oplagte interessesammenfald mellem de nordiske lande omkring centrale socialdemokratiske værdier, og de parallelle erfaringer partierne havde gjort i regeringsposition; f.eks. troen på at en keynesiansk inspireret økonomisk politik på nationalstatsligt grundlag havde fremtiden for sig (jvf. hertil Vibeke Sørensens Ph.d.-afhandling fra 1988: »Social Democratic Government in Denmark under the Marshall Plan 1947-50« og efterfølgende arbejder). Årsagerne til den nordiske binding indgår samtidig i forklaringen af en række andre elementer i den socialdemokratiske Europapolitik – eller mangel på samme.

Set i lyset af de aktuelle perspektiver i bogens tema er der således alt i alt ikke meget at hente i Willumsens bog. Men han sætter fokus på forhold, der i en mere analytisk bearbejdning, kunne have givet større inspiration til dagens debat om dansk Europapolitik. Samtidig er bogen en nyttig fremlæggelse og analyse af hidtil ubenyttet partiinternt kildemateriale. Den giver herigennem ny indsigt i Socialdemokratiets deltagelse i og hold-

ning til europæisk og nordisk samarbejde i de første år efter 2.verdenskrig.

Hans Branner,
Forskningsstipendiat,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

O.K. Pedersen, N.Å. Andersen, P. Kjær, og J. Elberg: »Privat Politik, Projekt forhandlingsøkonomi«

København, Samfundslitteratur, 1992,
216 sider, 195 kr.

Denne bog søger at videreudvikle teorien om »forhandlingsøkonomi«, således som den præsenteredes fra midten af 80'erne. Der er altså tale om et forsøg på at analysere og forklare overgange og spring i økonomi og politik i Danmark i primært dette århundrede. Selv om der i fremstillingen også trækkes nogle historiske linjer, er det imidlertid udviklingen efter krigen, og i særdeleshed udviklingen de sidste 20 år, der står i centrum.

Forhandlingsøkonomien (ca. 1975-) søges som i tidligere fremstillinger indplaceret i forhold til såvel markedsøkonomien (ca. 1900-ca. 1930) som blandingsøkonomien (ca. 1930-1975). De betragtes som en slags forstadier, men på den anden side set hævdes ikke, at træk fra tidligere faser aldeles er forsvundet. Hvilken rolle de idag spiller fremgår dog ikke helt klart. At forhandlingsøkonomi skulle være udviklet fra omkring midten af 70'erne bruges også som afsæt til at undersøge fænomenet »privat politik«, som vi ikke tidligere er blevet præsenteret for som begreb indenfor denne teoridannelse.

Til at løse denne opgave præsenteres vi såvel for en teoretisk ramme samt nogle studier af dansk erhvervspolitik, hvor hovedvægten er lagt på strukturpolitiske aspekter. Det er dog ikke alle sider af erhvervspolitikken, der belyses. Man savner i denne forbindelse klart studier eller i det mindste visse udblik til bl.a. landbruget. De empiriske studier beskæftiger sig navnlig med den del

af erhvervspolitikken, der har adresse til industri og håndværk. Udviklingen indenfor den finansielle sektor samt visse selskabsretlige problemer behandles også, ligesom dele af egnsudviklingen og teknologipolitikken berøres. Dermed bliver bogens empiriske base noget bredere end industripolitikken.

Forhandlingsøkonomien diskuteres ud fra mange perspektiver. Den karakteriseres bl.a. af den såkaldt centerløse statsform, hvor nye hybridorganisationer er skabt, således at samfunds- og resourcestyringen ikke er et spørgsmål om marked eller stat. En lang række private og offentlige aktører indgår i konkrete forhandlinger på baggrund af fælles forståelser, og her udvikles nye styringsmekanismer. De fælles forståelser betyder, at virksomhederne som noget nyt må inkorporere samfundsmæssige hensyn og krav i deres dispositioner. På denne måde præges driftsøkonomiske overvejelser nu i høj grad af samfundsoekonomiske succeskriterier. Dette sker efter sigende såvel på nationalt som på lokalt plan, og sammenfattes under begrebet privat politik.

Bogen har efter min mening her fat i en vigtig pointe. Vi har i de senere år set tendenser til, at der stilles andre og nye krav til virksomhederne, og en blandet kreds af private og offentlige aktører synes at præge ikke alene dansk erhvervspolitik, men også virksomhedernes handlen. Spørgsmålet er imidlertid om bogen ikke strammer skruen på dette punkt. Det er rigtigt set, at private virksomheder må tage hensyn, der måske ikke ligger i umiddelbar forlængelse af, eller ligefrem krydser rene driftsøkonomiske hensyn. Men det er tvivlsomt, om disse fælles forståelser er så stærke, som det hævdes. Det er min formodning, at der snarere er tale om en begyndelse end en cementering for slet ikke at tale om en afslutning af denne proces, og at der er mange usikkerhedsmomenter knyttet hertil. Efter de store kriser, som en række store danske virksomheder løb ind i sidste år, er man således begyndt at tale om, at der nu er brug for de sikre »bogholdere«, som det i 80'erne ikke var god latin at tale om. At driftsøkonomiske hensyn således skulle være en saga blot, er der ikke meget der taler for. Sagen er vel snarere, at nye lokal- og samfundsøkonomiske hensyn i virksomhederne idag

søges indordnet under den gamle driftsøkonomiske kalkyle – og ikke omvendt.

Forhandlingsøkonomiens start dateres til midten af 70'erne. Men også midten af 80'erne betragtes som et skæringspunkt, hvor privat politik udfolder sig. Her har strategier som »lokomotiver«, netværksdannelse og iværksættere været på den erhvervspolitiske dagsorden, og nye aktører som f.eks. Forum for industriel udvikling så dagens lys.

I disse tre politiske initiativer tillægges virksomhederne i følge den forhandlingsøkonomiske forståelse nye roller, der implicerer et samfundsmæssigt ansvar. Det er rigtigt, at man kan finde sådanne forventninger, og det er også rigtigt, at der er tale om en meget offensiv lancering af disse initiativer. Spørgsmålet er imidlertid, hvilken status initiativerne har, og i hvilket omfang der i det hele taget er udviklet en strukturpolitik. Det er min vurdering, at bogen tillægger dem altfor stor betydning i udviklingen og reformeringen af dansk erhvervspolitik. Dels fordi der trods alt er opnået relativt beskedne resultater, dels fordi disse temaer i selve den erhvervspolitiske diskussion ikke har fæstnet sig så meget. Her synes jeg, at forhandlingsøkonomien altfor let bliver fanget ind af den megen teatertorden i strukturpolitikken og erhvervspolitikken i det hele taget. Nu er interessen for disse initiativer blegnet, og Forum for industriel udvikling er nedlagt, hvilket viser såvel initiativernes som visse af aktørernes manglende stabilitet.

Hvis man skal vurdere denne bog som et bidrag til forhandlingsøkonomisk teori, må man sige, at den har fået flere ben at gå på. Oprindelig beskæftigede den sig med arbejdsmarkedet, men nye empiriske felter er føjet til og er i et vist omfang også søgt historisk forankret. På den teoretiske side er der også sket en udvikling, men det er undertiden vanskeligt at se, hvordan tidligere begreber og inspirationskilder følges op. F.eks. syntes Habermas' teorier om »kommunikativ handlen« at spille en relativ central rolle i tidligere fremstillinger, mens det er mindre tydeligt her. Tidligere blev der også lagt et betydeligt arbejde i at typologisere en række institutioner, men begreber som policy-institutioner, kampagne-institutioner o.s.v. hører vi

ikke meget om. Dette gør det utvivlsomt vanskeligt for læsere, der ikke har erhvervet et forudgående kendskab til forhandlingsøkonomisk teori at følge med.

Denne teoriudvikling har imidlertid også sin pris. Man får undertiden det indtryk, at der absolut skal udvikles et nyt begreb, hvis chancen byder sig. Og den byder sig ofte. Problemet er i denne forbindelse jo ikke selve præsentationen af begreber, men derimod at disse ikke operationaliseres i tilstrækkelig grad, og at der ikke bliver lejlighed til at diskutere og efterprøve begreberne i de empiriske studier. For at blive i bogens eget sprog, må forskere indenfor den forhandlingsøkonomiske tradition derfor overveje, om ikke deres »bygning« var lettere at rejse med mere enkle, men dog solide konstruktioner.

Karsten Ronit,
undervisningsassistent,
Center for offentlig organisation og styring,
Handelshøjskolen i København

Peter Bogason: »Forvaltning og stat«

Herning, Systime, 1992

Mens andre dele af det politiske system i Danmark ikke har været genstand for stor interesse, har forvaltningen i det sidste tiår påkaldt sig umådelig stor interesse. Mange forskere findes på dette felt, og publikationerne er talrige. Dette er ovennævnte bog også et udtryk for. Den indgår i en lærebogsserie om »offentlig forvaltning i Danmark« på ialt fem bind, som nok skal finde anvendelse i undervisningen.

Alt om dansk forvaltning kan af denne grund ikke blive behandlet i denne bog alene. Den rummer udover kapitler om statsteori, og kapitler om centraladministrationens struktur og historiske udvikling, samt den kommunale forvaltning også kapitler om forholdet mellem politikere og embedsmænd samt administrationens forhold til

borgerne. Den dækker dermed et bredt spektrum af genstande og problemstillinger.

Det er et klart plus, at vi i dele af bogen også får en historisk orientering af dansk centraladministrations udvikling. Ofte har dette været et stærkt forsømt område i politologien, og til studerende har været formidlet et noget amputeret og ahistorisk syn på en snart sagt hvilken som helst administrationsgrens rolle. Det er også et plus, at den politologiske tilgang diskuteres i relation til forfatningen, som ellers hyppigt overlades til andre fag.

I kraft af de mange spørgsmål, der tages op får vi udmærket overblik over forskellige sider af den offentlige forvaltning. På den anden side set giver dette også anledning til et par kritiske bemærkninger. Det er ikke ganske klart, hvad kriterierne for bogens opbygning er. Undertiden må forfatteren da også henvise den interesserede læser til nogle af de andre bind i serien, hvor spørgsmålet skulle være mere indgående behandlet. Det viser imidlertid, at der ikke bliver tilstrækkelig plads til at fordybe sig i et bestemt spørgsmål. Det bliver her og der til smagsprøver, men fluks springes videre til et nyt emne. F.eks. behandles den kommunale forvaltning i et enkelt kapitel, men hvorfor ikke afse en selvstændig bog i serien til denne? Vi præsenteres også for administrationens forhold til borgerne – altså en faktor i dens omgivelser – men et andet bind i serien handler netop om omgivelserne og kunne fint rumme denne dimension. Også samspillet med interesseorganisationerne berettes der om, men igen kommer forfatteren først lige igang, før der igen gås videre.

Bogen har en i mange henseender deskriptiv karakter. De mest spændende afsnit er så afgjort det første og sidste, hvor forfatteren får mulighed for at sammenholde de mange tråde. Her kommer også tydeligt til udtryk, at forvaltningen betragtes udfra et struktureringsperspektiv, d.v.s. forvaltningens udvikling og opgaver forsøges anskuet udfra det samspil, der er etableret internt i staten som f.eks. i forholdet til amter og kommuner, og de eksterne relationer til navnlig interesseorganisationerne. Der er her tale om et interorganisatorisk perspektiv eller en form for netværksperspektiv, om man vil. Staten og forvaltningen ses altså som én blandt flere aktører i det politiske sy-

stem. Der er ikke tale om en ultimativ magt i sig selv eller om noget, der kan instrumentaliseres af bestemte interesser. Dette synspunkt findes der klart nok også belæg for undervejs i kapitlerne, men læseren må have det i erindringen og mindes for sjældent om dette i sig selv fornuftige perspektiv.

Karsten Ronit,
undervisningsassistent,
Center for offentlig organisation og styring,
Handelshøjskolen i København

Torben Bager: »Andelsorganisering – En analyse af danske andelsorganisationers udviklingsprocesser«

Esbjerg, Sydjysk Universitetsforlag, 1992,
457 sider, 280 kr.

Andelsorganisering er tæt forbundet med udviklingen af den politiske kultur i Danmark. Det gælder både i andelsbevægelsens pionertid i slutningen af forrige århundrede, og det gælder i forhold til de senere årtiers rød-grønne kollektiver mv. Det er derfor særdeles velvalgt, når en af de mest fremtrædende andelsforskere her i landet, institutleder Torben Bager, SUC, retter søgelyset netop mod denne særlige organisationsform og betingelserne for dens udvikling. Myterne er mange og de andelsromantiske forestillinger stærke, og det er derfor i sig selv forfriskende med en kritisk og afbalanceret samfundsvidenskabelig analyse, der forsøger at placere andelsorganisering som fænomen i det rette perspektiv.

Torben Bager går særdeles grundigt til værkt, og der kan ikke herske tvivl om, at der her er tale om en analyse, som man ikke kan komme uden om, hvis man vil forstå danske andelsselskabers og den danske andelsbevægelses baggrund og udvikling. Samtidig leveres der en særdeles omfattende og kvalificeret teoretisk diskussion af sociale bevægelses udvikling især med udgangspunkt i den nyeste organisations-teoretiske diskussion omkring organisation-omgivelsesbetragtningens

»populations-økologiske« indfaldsvinkel og ny-institutionalismens tilpasningsteori og udviklingsdynamik.

Hovedtesen er, at udviklingen af andelsorganisationer i Danmark og mange andre lande er foregået i bølger, og at der er en nær sammenhæng mellem samfundsmæssige brud, opblomstringen af sociale og folkelige bevægelser og organisationsdannelser. Spørgsmålet er desuden, om de oprindelige andelsorganisationer mister deres medlemsorientering – og hvorfor? Endelig diskuteres perspektiverne i den nye vækstbølge.

Men netop analysens grundighed synes også at være dens svaghed. Den teoretiske diskussion og opstillingen af en analytisk model er af selvstændig værdi. Det samme er den meget grundige behandling af andelsorganiseringens konkrete udvikling. Problemet er imidlertid, at de to i sammenhæng ikke nødvendigvis letter forståelsen, men snarere komplicerer fremstillingen. Og det forstærkes yderligere af, at et af bogens temaer er, hvorvidt der i den konkrete analyse overhovedet er tale om sammenlignelige størrelser, samtidig med at der løbende stilles spørgsmålstejn ved, hvad selve indholdet i andelsorganiseringen er. Er det andet og mere end økonomi?

Torben Bager slår fast, at det er en forvrængning af de virkelige forhold at påstå, at andelsorganisationer først og fremmest oprettes for nogle princippers skyld. Oprettelsen af andelsorganisationer er først og fremmest betinget af eksistensen af økonomiske og konkrete problemer i almindelig menneskers hverdagsliv (s. 175). Derfor er andelsorganisationernes udvikling og medlemmernes forventninger også uløseligt knyttet hertil. Dynamikken knytter sig derfor også primært til »markedets« udvikling, og ikke så meget til det interne demokrati. Det er helt tydeligt, når man ser på udviklingen i landbrugets andelsselskaber og det forhold, at med den tiltagende produktionsspecialisering hos den enkelte landmand knyttes hans interesser mere og mere direkte til netop hans selskab, og ikke til andre. Egeninteressen vil i denne forbindelse kunne forklare meget af udviklingen.

Den centrale tese er altså, at en væsentlig del af andelsorganisationerne er opstået i sammenhæng med sociale bevægelser og samfundsmæssige nybrud, og at dette forhold i betydeligt omfang forklarer begge de to vækstbølger, både den voldsomme vækstbølge omkring århundredeskiftet, hvor det industrielt-kapitalistiske samfund brød igennem og arbejder- og bondebevægelserne tog form, og den mere beskedne vækstbølge siden 1970, hvor nye sociale bevægelser af rød-grøn observans har vundet frem og konturerne af et post-industrielt samfund er blevet synligt. Men meget betegnende sættes der samtidig et stort spørgsmålstegn ved, om der faktisk var to eller flere vækstbølger – et særdeles relevant spørgsmålstegn. Og det slås desuden fast, at der slet ikke er tale om den samme ideologi, idet der ikke findes en særlig andelsideologi, der er den samme i alle sociale grupperinger og uforandret i tidens løb.

Sammenhængen mellem andelsorganisering og sociale bevægelser udvikling bidrager også til at forklare det sociale og folkelige tomrum, som andelsorganisationerne tilsyneladende er havnet i. Og Torben Bager konkluderer således, at mange andelsorganisationer i tidens løb har bevæget sig langt væk fra deres oprindelige udgangspunkt: medlemmerne. Medlemmernes interesse for og greb om andelsorganisationerne er svækket, foreningen er svækket i forhold til forretningen, og medlemsorienteringen er i nogen grad erstattet af profitorientering (s. 405). Men hvis udgangspunktet er, at andelsorganiseringen fra starten primært var baseret på klare økonomiske og meget konkrete interesser, er det vel ikke så mærkeligt?

Selve de grundlæggende begreber bag andelsorganiseringen er altså tvetydige og det samme er de ideologiske holdninger. Denne flertydighed er i høj grad målet for analysen, men den efterlader også læseren med et lidt forvirret indtryk og en underlig uforløst følelse af, hvad andelsorganisering egentlig er, og om det i det hele taget er relevant at stille dette spørgsmål.

Derfor giver Torben Bagers bog stof til eftertanke, men med en masse løse ender. Således slutter han med at fremhæve, at andelsorganisering er et bud på økonomisk demokrati, der fortjener at indgå i

debatten om økonomiens demokratisering som andet og mere end en museumsgenstand.

Men denne udgangsreplik – hvor relevant den ganske rigtigt er – kunne måske have været inddraget specielt i analysen, så det kunne belyses, hvorfor det netop har været så svært at få gennemført medarbejderindflydelse i de landbrugs-ejede andelselskaber? – Måske hænger det sammen med noget meget fundamentalt i selve andelsorganiseringen, nemlig at der først og fremmest er tale om en særlig ejerform i et kapitalistisk markedssystem, og ikke om et bevidst forsøg på at udbrede ejendomsretten til flest mulige?

Jacob Buksti,
konsulent,
Dansk Magisterforening

Karen Siune, Palle Svensson og Ole Tonsgaard: »– det blev et nej«

Aarhus, Politica, 138 sider

Det blev et Nej er en imponerende hurtig bog. Det er også en bog, der så vidt det ses, rammer rimeligt tæt. Og endelig er det en let læst bog.

Udgangspunktet er dels undersøgelser af indholdet i medierne før og under kampagnen om Maastricht i foråret 1992, dels AIM-interviews med vælgere i marts, maj og juni 1992.

Stoffet spænder vidt. Der er analyser af, hvor megen debat og hvor megen information, der var i tv, radio og forskellige aviser. Man forsøger vælgerens viden kortlagt. Og man analyserer hvem, der stemte hvordan. Endelig er der en del mere principielle overvejelser om direkte og indirekte demokrati, men med disse fjerner man sig dog i praksis en del fra problemerne omkring den 2.juni.

Det meste i bogen er godt og solidt. Men på visse punkter har bogen nok været lidt for hurtig. Det gælder dele af medieanalysen, hvor BT og Ekstra-Bladet kun medtages alene fra begyndelsen af april, medens fem andre aviser tages med allerede fra begyndelsen eller midten af januar. Hvorfor

denne forskel? Kan Karen Siune, der står for den del af undersøgelsen, ikke holde ud at læse formiddagsblade? Som det er nu, gør forskellen i analyseperiode resultaterne ret usammenlignelige. Der er for eksempel intet mærkeligt i, at de to formiddagsblade har en speciel høj andel af debat- og læserstof. For analysen er netop indsnævet til den periode, hvor debatten spidsede til.

Dubios er også analysen af vælgeres vidensniveau. Forfatterne har nærlæst Folketingets informationsavis, og ud fra dette stillet otte spørgsmål af typen: »Er det rigtigt eller forkert at...«. Kun 40 procent af vælgerne svarer rigtigt på mindst halvdelen af de otte vidensspørgsmål. Ved rent gæt skulle halvdelen af vælgerne ellers komme op på mindst fire rigtige, og med bare lidt viden oveni, skulle man snarest vente 60-70 procent med fire rigtige.

En del af forklaringen er ligetil. Det er altid et problem ved vidensspørgsmål, hvad man stiller op med vælgere, der ikke vil svare. Man kan udelade dem af analysen. Så får man et for højt vidensniveau. En del nægter sikkert at svare, fordi de opdager, de ikke ved noget. Man kan også tage nægterne med i analysen. Så får man for lavt et vidensniveau. En del vil givet ikke svare af helt andre grunde end uvidenhed. For eksempel, fordi de er trætte af at blive eksamineret

Hertil kommer imidlertid, at kodningen af svar som rigtige eller forkerte i flere tilfælde er noget ulden. Det regnes for forkert at mene, at Den europæiske Union indebærer en fælles europæisk valuta. Men det gør den faktisk, selvom Danmark skulle have en særskilt afstemning. Tilsvarende er det helt rimeligt, hvis vælgerne siger, at de er »i tvivl« om flertalsafgørelser om udenrigspolitik og sikkerhedspolitik, og om regulering af retslige forhold. For nok fremhæver informationsavisen enstemmighed som grundlæggende princip, men nævner også et par muligheder for flertalsafgørelser. »I tvivl« rubriceres imidlertid på linje med et forkert svar.

På positivlisten står til gengæld analysen af vælgeres begrundelse for et ja- eller nej. Det vises overbevisende, at vælgerne er for økonomisk samarbejde i EF, men siger nej til det politiske

samarbejde. Videre fremgår det, at vælgerne især forstår EF som et økonomisk samarbejde. Maastricht derimod ses i udstrakt grad som politisk samarbejde. Og mens økonomi havde en betydelig plads blandt vælgeres begrundelser for at stemme ja til Maastricht, var nej'et i høj grad præget af politiske begrundelser, nemlig tab af selvstændigheden.

Den analyse er næsten i sig selv nok til at bære bogen.

Hans Jørgen Nielsen,
lektor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Preben Melander (red.) »Valg af informationsteknologi på virksomhedens vilkår. Edb som udviklingsressource, konkurrencemiddel og organisatorisk infrastruktur«

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1992,
162 sider, 210 kr.

Forfattere: Niels Bjørn-Andersen, Finn Carstens, Johan Christiansen, Peter Dorby, Berit Döhl, Svend Aage Filtenborg, Preben Melander, Jan Mouritzen, Jacob Christian Møller, Steen Nygaard-Andersen, Jens Schou Christensen og Thomas Skousen

»Diskussionerne af en egentlig informationsteknologisk strategi (er) hovedsageligt baseret på »common-sense« betragtninger over en række – ofte endnu ikke realiserede – mulige spændende opgaver, teknologien kunne bidrage til løsning af. Der er kun meget få analyser af, på hvilken måde informationsteknologi er signifikant (i.e. har selvstændig betydning). Det vil sige, at den oftere ses i sammenhæng med formodede fordele end i sammenhæng med dens beskrevne betydning i organisationer, som den giver sig til kende gennem empiriske observationer«.

Således skriver John Christiansen og Jan Mouritzen i deres kritiske gennemgang af »SVIR-konceptet« i deres bidrag til »Valg af informationsteknologi på virksomhedens vilkår«. SVIR står for »Styring af Virksomhedens Informations Resourcer«, og dette emne er i den ene eller den anden form det gennemgående tema i antologien. Den kritik, som rejses i Christiansens og Mouritzens grundige diskussion af idéer, indhold, teoretisk underbygning og empirisk dokumentation bag den nævnte »koncept« kan i større eller mindre grad rettes mod hver af de artikler, antologien i øvrigt indeholder.

Bogen skal, i følge forordet, hente sin berettigelse i et »akut behov for nyere litteratur inden for feltet informatikvalg, informatikstrategi og teknologivurdering«, der »konkret tager fat på problemerne med at vurdere og vælge en specifik teknologi ud fra en given virksomhed behov.« I forhold til denne målsætning er de fleste af artiklerne i antologien bemærkelsesværdigt rensset for *konkrete*, empirisk dokumenterede, overvejelser. Dens artikler er præget af det, som Christiansen og Mouritzen kalder »common sense betragtninger« med mange, for at bruge deres begreb, »checkliste-teorier« uden egentlig teoretisk underbygning af de opstillede huskesedler. Som Christiansen og Mouritzen anfører, er en »checkliste« jo blot »en dosmerseddel, som ikke giver nogen forklaring på koblingerne mellem elementerne«. Sådanne huskesedler »underspecificerer den dokumentation, der skal til for en given konklusion, og de antyder dermed en »videnskabelighed«, de ikke kan bære«.

Retfærdigvis skal nævnes, at nogle af bidragene til antologien faktisk henviser til empiri. Således bygger Andersen og Nygaard-Andersens artikel på en interviewundersøgelse gennemført blandt 29 informatikchefer. Kriterierne for udvælgelse af respondenterne beskrives kun nødtørftigt. Til gengæld er artiklen rig på tabeller og diagrammer med procentfordelinger over de 29 interview-personers svar. I Skousens artikel om datakommunikationsstrategi refereres til en noget større spørgeskemaundersøgelse. Men de anbefalinger, artiklen munder ud i, synes ikke at have megen sammenhæng til den empiriske undersøgelse. Møllers artikel argumenterer for succesfuld anvendelse af

ekspertsystemer til forbedring af en virksomheds konkurrenceevne med henvisning til indførelse af ekspertsystemer i Hafnia (hvilket i sig selv burde give stof til eftertanke), dog uden at en egentlig systematisk opsamling af erfaringerne fra denne case anvendes til dokumentation af ekspertsystemernes påståede fordele, eller af den check-liste, som også dette bidrag indeholder.

Blandt de hovedproblemer, som antologiens artikler tager afsæt i, er den angiveligt *mangelfulde anvendelse af informationsteknologi*: administrativ informationsteknologi har »indbygget langt større anvendelsesmuligheder, end vore virksomheder er i stand til at udnytte«, som påpeget af Melander og Dorby i deres artikler. En grund til denne mangelfulde anvendelse ses hos Carstens og hos Dorby i *ledelsens konservatisme* i forhold til anvendelse af teknologien. For at give ledelsen en aktiv og innovativ rolle skal det der kaldes »IT-strategien« integreres i virksomhedens overordnede strategi: »Strategiprocessen skal (...) skabe den nødvendige ramme, der giver os mod til at hoppe i vandet, og ikke mindst at komme op igen«, skriver Carstens. Denne *strategiske* placering af informationsteknologien fremhæves af de fleste af bogens forfattere, hvad enten man påpeger nødvendigheden af en »datakommunikationsstrategi« (Skousen), en strategi for »styret downsizing« (Dorby), strategiske overvejelser over lokalnetteknologi (Schou-Christiansen), anvendelse af ekspertsystemer til styrkelse af konkurrence-evnen (Møller), eller brug af CASE værktøjer i sammenhæng med de forretningsmæssige mål (Filtenborg).

Nødvendigheden af strategiske overvejelser, »opmærksomhedsskabende« planlægning og bestandig vurdering på basis af check-lister mv. ses samtidig som udløst af det *anarki*, som decentral udvikling af PC-løsninger har medført. Dette problem tages specielt op i Dorbys og i Skousens bidrag. På den ene side har disse anarkiske processer godt nok medført opblomstring af kreativitet hos brugerne, men på den anden side gjort såvel edb-afdeling som ledelse utrygge ved ustyrligheden. Dorby fremhæver at »brugernes kortsigtede behov« meget vel kan være i modsætning til »virksomhedens behov«. Den ustyrlige udvikling skal gøres styrbar, hos Dorby igennem imple-

mentering af »organiseret anarki« og hos Skousen igennem etablering af »en ny orden« via en datakommunikationsstrategi. Kreativiteten skal bevares, og udnyttes, men samtidig styres.

Den centrale *strategiske* placering af informationsteknologien nødvendiggør en ændret *organisatorisk* status for de mennesker, som er i stand til at rådgive om og varetage en strategisk IT-udvikling, informatik-folkene. Som integreret led i virksomhedens forretningsstrategi skal IT-strategien flyttes fra en underordnet edb-afdeling til forretningsorganisationen. Men som påpeget af bl.a. Melander, betyder det ikke, at den ikke skal varetages af *professionelle*: »Det er informatik-folkenes opgave at give 'politikerne' en viden, som sætter dem i stand til at« vurdere samspillet mellem de mange dimensioner i de informations-teknologiske muligheder. Det handler, som Christiansen og Mouritzen anfører, måske om en »organisatorisk forankring af informatikfunktionen som selvstændigt organisatorisk element«, hvor der opnås en »professionalisering af informa-

tionsformidling og -fortolkning«, hvormed man har banet vejen for »et fag, hvis udøvere bør tages med på råd og gives plads ved direktionsbordet«. Med andre ord: »Informatik-folket ønsker en platform for at komme ind i virksomhedernes direktioner og bestyrelser. SVIR er et af svarene til at opnå dette«.

Måske kan nærværende antologi *også* ses i denne sammenhæng, eller for at vende tilbage til Christiansen og Mouritzen, som en »oprustning af informatik-folkenes virksomhedspolitiske argumentation«. Bidrager den i øvrigt ikke med megen ny, veldokumenteret og teoretisk underbygget viden, så er dens berettigelse måske netop at medvirke til en sådan oprustning, via forsøg på at forsyne teknologisk snusfornuft med en aura af selvstændig videnskabelighed og professionalisme.

Bolette M. Christensen,
lektor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Nr. 2 - 1993
66. årgang

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Øko no mi Poli tik