

CORONA-KRISE OG PANDEMIER: PROBLEMER, KONSEKVENSER, LØSNINGER OG ERFARINGER FOR LANDBRUGS- OG FØDEVARESEKTOREN

Henning Otte Hansen, Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet

Landbruget og fødevareindustrien kan umiddelbart forventes at være relativt lidt påvirket af corona-krisen, idet forbruget af basale nødvendighedsvarer totalt set ikke bliver væsentligt reduceret. Dele af fødevareværdikæden bliver dog markant forstyrret, og såfremt hele fødevareproduktionen ved en senere pandemi bliver væsentligt påvirket, vil konsekvenserne være negative.

Tre forskellige scenarier opstilles for at kunne identificere mulige problemer og konsekvenser. Det vurderes, at der ikke er nogen risiko for, at corona-krisen vil medføre en fødevarekrise.

En række problemer og udfordringer for fødevareværdikæden direkte eller indirekte afledt af corona-krisen er identificeret. Især virksomheder længere nede i værdikæden (restauranter, cafeer, food service, catering m.m.) samt deres leverandører har fået problemer. Eksempler på virksomheder afhængig af leverancer til corona-ramte kunder understreger dette. Virksomheder afhængig af åbne markeder, udenlandske sæsonarbejdere, afsætning på meget udsatte markeder m.m. har også haft vanskeligheder, og der har også været infrastruktur-problemer. Det er næppe muligt at forudsige eller fuldt ud gardere sig mod en fremtidig mulig pandemi. Der er samtidig en risiko for, at man foretager tilpasninger og opbygger beredskaber, som dels ikke kan tage fuldt ud højde for virkninger af en fremtidig krise, dels skaber en kunstig og ikke-optimal situation i alle årene uden pandemier. Det vurderes, at erfaringerne fra tidligere kriser har meget lille værdi i denne sammenhæng.

På baggrund af de forudgående analyser opstilles en række erfaringer, vurderinger og anbefalinger, som i vid udstrækning antages at gælde for hele det europæiske landbrug: Man bør tage med i betragtning, at europæisk landbrug i fællesskab står over for andre store udfordringer og forandringer, hvilket gør håndtering af corona-krisen endnu mere kompleks. På lang sigt vil corona-krisen ikke ændre på den landbrugs- og fødevarepolitiske dagsorden. Tilpasninger i landbruget i hele fødevaresystemet er nødvendige for at imødegå de udfordringer, som landbruget både i Europa og globalt set står overfor. Corona-tiltag kan dog risikere at medføre mere nationalisme og protektionisme – både indenfor EU og i forhold til omverdenen.

Indledning

Verden står midt i en corona-krise, hvor ingen kender omfang, varighed eller konsekvenser. Landbruget og fødevareindustrien kan umiddelbart forventes at være mindre påvirket af corona-krisen end andre sektorer: Forbruget af basale nødvendighedsvarer bliver totalt set ikke væsentligt reduceret under krisen. Både udbud og efterspørgsel forbliver relativt konstant. Infrastrukturen er relativt

veludbygget, og flaskehalse, mangel-situationer m.m. vil ikke opstå i større omfang. Manglende adgang til fødevarer er ikke noget kritisk punkt i krisen. Særlige sektorer, som er afhængig af udenlandsk arbejdskraft, åbne markeder m.m. er på kort sigt sårbare. Dele af værdikæden fra landmand til forbruger bliver dog markant forstyrret (restauranter, cafeer m.m.), mens andre dele (detailhandel, e-handel m.m.) kan opleve positive effekter.

Dertil kommer, at hvis der senere opstår en alvorlig pandemi, som er mere direkte knyttet til landbruget og fødevareindustrien (fødevarebåren epidemi m.m.), kan konsekvenserne for både virksomheder, befolkning og samfund være meget store. Risikoen er lille, men konsekvenserne vil være meget negative.

Endeligt er det også vigtigt, at samtidig med corona-krisen står europæisk landbrug i fællesskab over for andre store udfordringer og forandringer, herunder klimaforandringer, som også skal løses. Problemmøjskompleksiteten er stor, og det er vigtigt, at problemer, konsekvenser og løsninger ses i sammenhæng.

Denne artikel tager udgangspunkt i corona-krisen, men det er ambitionen, at analyserne og konklusionerne kan anvendes, næste gang en pandemi af betydning for fødevareværdikæden opstår. Selv om pandemier kan være meget forskellige og skyldes forskellige årsager, kan corona-krisen give nyttige erfaringer på et mere overordnet niveau.

Artiklen er skrevet primo april 2020, og det vil sige stadig i corona-krisens tidlige fase.

Mulige forløb af en corona-krise

En eksakt vurdering af langsigtede effekter af en epidemi - som er relativt ukendt, som sandsynligvis kun er i startfasen, og som kan påvirkes af økonomiske og politiske initiativer - er i sigens natur umulig. Forskellige scenarier kan dog afdække mulige konsekvenser, som kan anvendes til at begrænse effekterne af krisen. Selv om pandemier kan være meget forskellige af natur, er de viste scenarier i en vis grad generiske og kan anvendes både på corona-krisen og på andre pandemier.

Scenarie 1: Kortvarig krise

I dette scenarie er krisen midlertidig og relativt kortvarig. Vaccine bliver eventuelt udviklet og fjerner frygten for tilbagevending. Både nationalt og internationalt afhjælper støtteordninger, forbrugsstimulerende tiltag m.m. den negative økonomiske udvikling. Krisen var ikke strukturelt betinget, hvorfor den relativt hurtigt overvindes.

Efter krisens ophør er der en hurtig tilbagevenden til normale tilstande, og udskudt forbrug og investeringer vil stimulere økonomien yderligere. Krisen gav samtidig et større erfaringsgrundlag, som kan udnyttes ved fremtidige kriser.

De hidtidige landbrugs- og bæredygtighedsdagsordener bliver gradvist genskabt. Den internationale handel med landbrugs- og fødevarer fortsætter med at stige, idet adgang til et internationalt marked vurderes at øge forsyningssikkerheden. Landbruget og fødevareindustrien bliver ikke væsentligt påvirket af krisen: Efterspørgslen efter fødevarer var næsten upåvirket, infrastrukturen sikrede stabile forsyninger og leverancer. Markedsforstyrrelser i nogle af de sidste led i værdikæden (restauranter, cafeer m.m.) blev ikke ført tilbage i værdikæden til landmændene.

Kriser kan også have positive konsekvenser på lang sigt: den *disruption*, som denne krise i større eller mindre omfang vil skabe, kan også medføre positive forandringer – politisk, økonomisk, markeds-mæssigt m.m. Brudflader skaber ofte nye teknologier og nye markeds- og handelsformer, og de kan også styrke samarbejds-mulighederne på sigt.

Scenarie 2: Krise af medium varighed og omfang

I dette scenarie vil betydelige statslige indgreb og støtteforanstaltninger reducere skadevirkningerne, og krisens længde og omfang bliver begrænset. Foranstaltningerne er dog ikke tilstrækkelige til at hindre en tilbagegang i økonomierne, og landene står tilbage med betydelige offentlige gældsbyrder, som begrænser det fremtidige økonomiske og politiske råderum. Klimapolitik, bæredygtighed og grøn omstilling får mindre politisk opmærksomhed.

Landbrugs- og fødevareproduktionen er fortsat relativt upåvirket, men den økonomiske og politiske uro skaber mere usikre betingelser.

Scenarie 3: Langvarig og vidtrækkende krise

Det er naturligvis især vanskeligt at vurdere et langsigtet scenarie for en corona-krise,

som kun er i sin startfase, og som ikke har sammenlignelige fortilfælde.

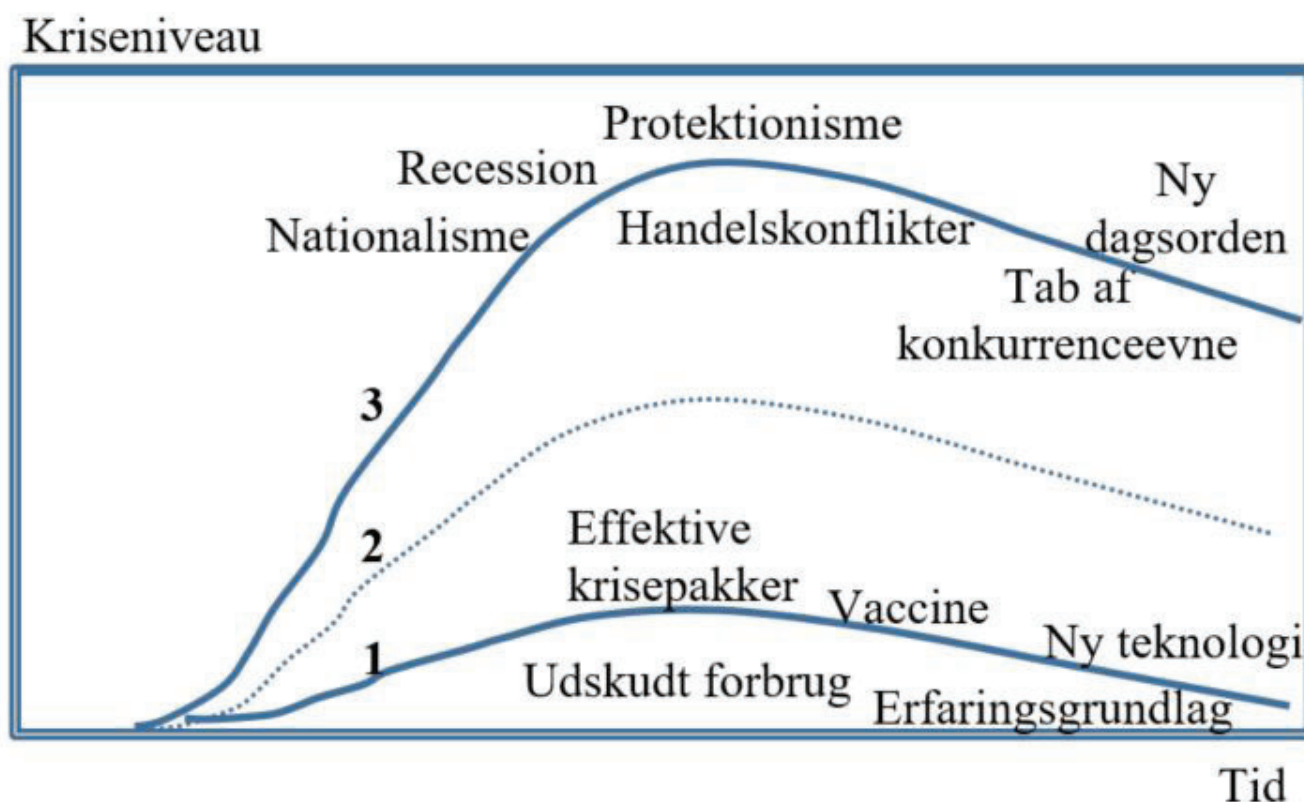
Der er dog en alvorlig risiko for, at krisen bliver langvarig og udvikler sig til en global økonomisk og politisk krise. Hjælpepakker m.m. er ikke tilstrækkelige, og en række lande kommer herefter i alvorlige gælds-kriser. Renterne i de særligt gældsramte lande stiger, og de påvirker renterne internationalt. BNP-væksten falder på grund af nedgang i industriproduktion, servicefag m.m., og international handel og investeringer falder også. Lande begynder at opbygge protektionistiske barrierer, og national støtte og lokal-støttede værdikæder får en dominerende betydning. Globaliseringsudviklingen sættes på standby, og nationalisme i flere afskygninger viser sig (Legrain, 2020, Bloomberg, 2020). EU taber konkurrencekraft og position over for Kina, som langt hurtigere og mere effektivt fik bugt med krisen. Krisen bliver brugt som argument eller undskyldning for en

række politiske tiltag, som har en anden dagsorden, og som reelt ikke har noget med corona-krisen at gøre.

Som følge af de dårlige økonomiske konjunkturer forværrer de offentlige finanser, og midler til klimapolitik, bæredygtighedsinitiativer, grøn omstilling m.m. reduceres ligesom den politiske interesse for området nedprioriteres. Medlemslandenes villighed til at finansiere EU-initiativer begrænses, og nationale særinteresser – både i og uden for EU – bliver vigtigere. Eksportorienterede landbrugssektorer bliver derfor ramt relativt hårdt.

Recessionen i hele økonomien og i landbruget medfører umiddelbart en mindre klimabelastning i EU. Det samlede forbrug af fødevarer ændres dog ikke tilsvarende, så den manglende produktion flytter til lande med en større klimabelastning, så effekten er negativ.

Figur 1 Scenarie 1 og 3: Udvikling samt udvalgte drivkræfter og konsekvenser



Kilde: Egen fremstilling

Betydning for landbruget og fødevarerforsyningen

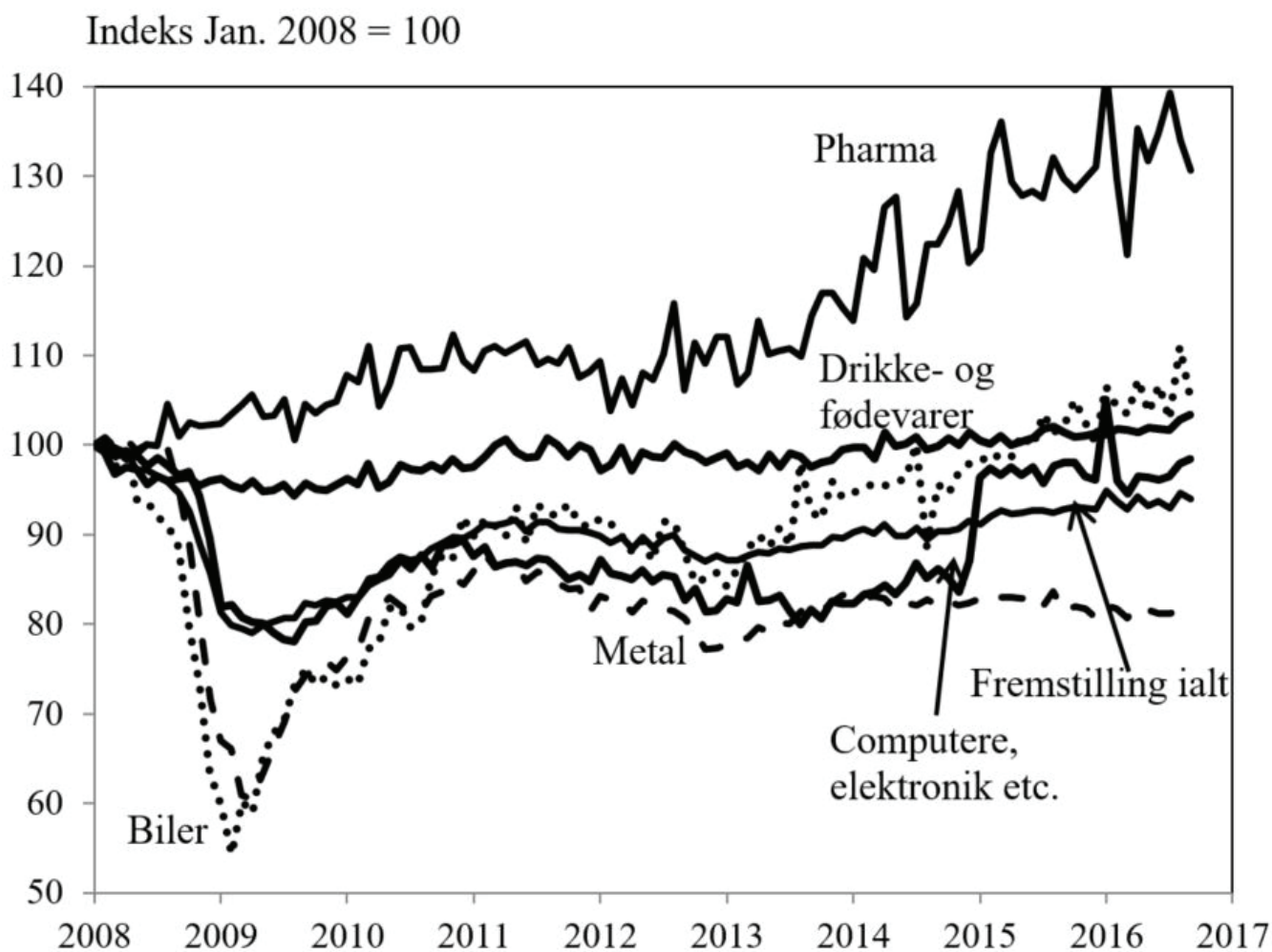
Det gælder generelt for EU under ét, at fødevarerindustrien har en relativt stabil produktionsudvikling over tid sammenlignet med andre sektorer, jf. figur 2.

Som det ses af figuren, er produktionen af føde- og drikkevarer relativt stabil. Sektoren har dermed en stabiliserende effekt på konjunkturudviklingen.

Landbruget og fødevarerindustrien kan umiddelbart forventes at være mindre påvirket af corona-krisen end andre sektorer. Som producent af basale nødvendighedsvarer er afsætningen og markedet

forholdsvist konstant, fordi forbruget totalt set ikke bliver væsentligt reduceret (FAO, 2020). Både udbud og efterspørgsel forbliver relativt konstant. Infrastrukturen er relativt veludbygget, og flaskehalse, mangelsituationer m.m. vil ikke opstå i større omfang. Manglende adgang til fødevarer er ikke noget kritisk punkt i krisen. Særlige sektorer, som er afhængig af udenlandsk arbejdskraft, åbne markeder m.m., er på kort sigt sårbare. Dele af værdikæden fra landmand til forbruger bliver dog markant forstyrret (restauranter, cafeer m.m.), mens andre dele (detailhandel, e-handel m.m.) kan opleve positive effekter.

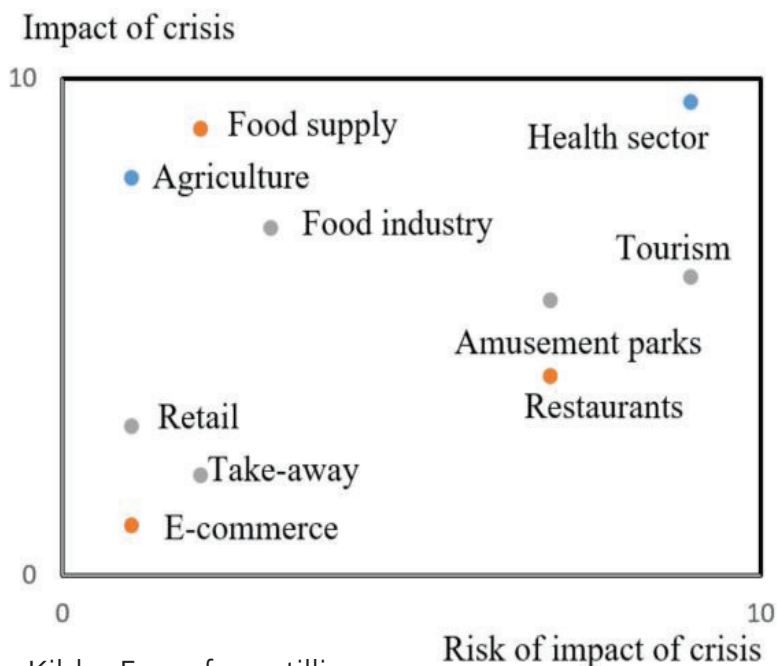
Figur 2 Produktionsudvikling (mængder) i føde- og drikkevarersektoren og andre sektorer i EU28



Kilde: Egne beregninger på grundlag af Eurostat (2020)

Generelt: Risikoen for at landbruget og fødevarerindustrien bliver negativt påvirket af en pandemi som corona er relativt lille. Pandemien påvirker primært mobiliteten af mennesker, mens mobiliteten af varer, herunder fødevarer, er langt mindre berørt. Omvendt, hvis der opstår en alvorlig pandemi, som er direkte knyttet til landbruget og fødevarerindustrien (fødevarerbåren epidemi m.m.), kan konsekvenserne for både virksomheder, befolkning og samfund være meget store. Denne position for landbrug og fødevarerindustrien samt for andre sektorer er søgt illustreret i figur 3.

Figur 3 Risiko for og mulig effekt af krisepåvirkning af corona-krisen eller lignende fremtidige kriser



Kilde: Egen fremstilling

Risiko for krisepåvirkning: Hvor stor er risikoen for, at den pågældende sektor bliver påvirket af krisen? Høj værdi (10) er størst risiko, lav værdi (0) er ingen risiko.

Effekt af krisepåvirkning: Hvor stor er den negative effekt, hvis sektoren påvirkes af krisen? Høj værdi (10) er størst risiko, lav værdi (0) er ingen risiko. Effekt på sektoren og afledt effekt på samfundsøkonomien.

Figuren viser kun en mulig skematisk intern position og er af gode grunde ikke empirisk underbygget, da de fulde effekter langt fra er konstateret endnu. Det vurderes, at risikoen for en krisepåvirkning af landbruget og fødevarerindustrien er lille, fordi sammenhængen og interaktionen er begrænset. Hvis der omvendt opstår en pandemi, hvor risikoen for landbruget og fødevarerindustrien er stor, vil de mulige skadevirkninger også være store.

Det skyldes primært fødevarernes betydning som basal nødvendighedsvarer. Til sammenligning vil restauranter og

udespisning være mere sårbar og vil have en større risiko for krisepåvirkning. Omvendt vil effekter af krisepåvirkningen samlet set være mindre, fordi der er substitutionsmuligheder i forhold til restaurantbesøg.

Figuren illustrerer også forskellen i risikoen for krisepåvirkning i henholdsvis detailhandel og i restaurationsbranchen: Mens restauranter stort set er lukkede, er detailhandlen/dagligvarehandlen næsten ikke påvirket. En undersøgelse (Dansk Handelsblad, 2020) viser endda en stigning i fødevarer salget i detailbutikkerne på 20 procent under corona-krisen.

En anden undersøgelse foretaget i anden halvdel af marts 2020 (Dansk Industri, 2020) viser, at netop fødevarer virksomhederne generelt er mindre pessimistiske om fremtiden end Dansk Industris medlemskreds generelt.

Corona-krise og fødevarekrise

Muligheden eller risikoen for, at corona-krisen vil medføre en fødevarekrise, er kommet på dagsordenen flere steder, jf. FAO (2020a,b), USDA (2020a), IFPRI (2020), Agrilinks (2020) og Future Directions (2020). Det er ikke overraskende, at fødevarekrise bliver nævnt i forlængelse af corona-krisen, og der var også en markant prisstigning i kornpriserne på de internationale børser i anden halvdel af marts 2020, jf. figur 4.

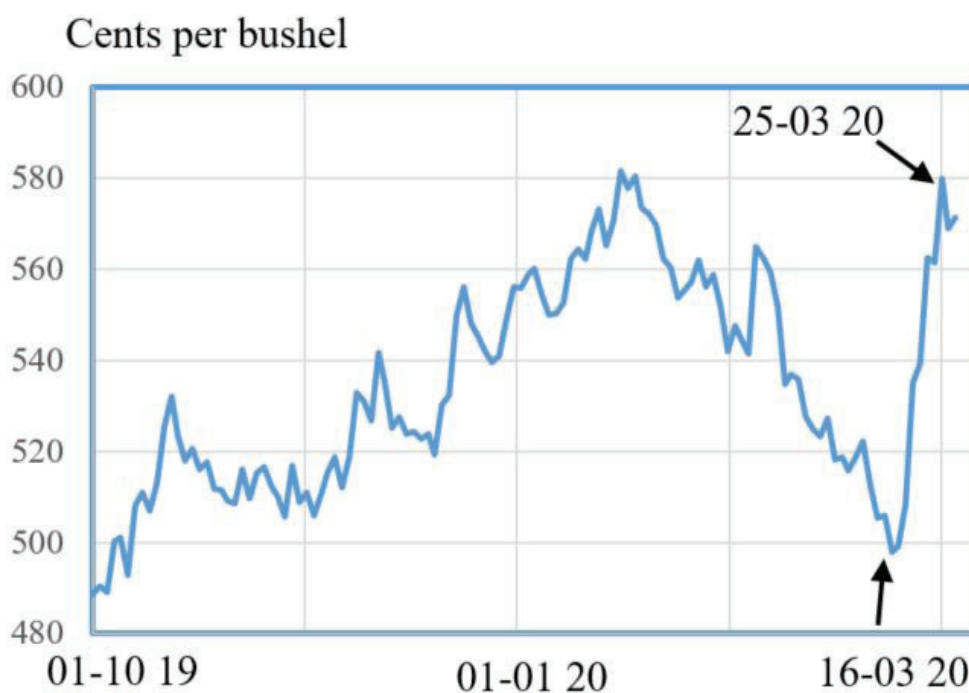
Selv om kornpriserne ofte er volatile og påvirkes af mange forskellige faktorer (Hansen, 2013), er prisstigningen i slutningen af marts 2020 bemærkelsesværdig, og corona-krisen er den eneste væsentlige forklaring i disse to uger. I betragtning af corona-krisens begyndende stadium og sandsynlige langvarighed bliver en fortsat og længerevarende prisstigning derfor ofte nævnt som en mulighed – svarende

til fødevarekriser 10-15 år tidligere.

Verden oplevede således fødevarekriser i 2007-08 og igen 2010-11. Den første fødevarekrise opstod på grund af meget små lagre, dårlig høst flere steder i verden samt stigende anvendelse af korn til energiformål. Den anden krise opstod på grund af brande i store kornområder i Rusland og Ukraine, som medførte et faldende kornudbud på verdensmarkedet. I begge tilfælde var der tydelige markedsmæssige forklaringer i form af faldende udbud eller stigende efterspørgsel.

Samme markedsmæssige forklaringer findes ikke i dag under corona-krisen. Verdens kornlagre er historisk høje (jf. figur 5), der er ikke tegn dårlig høst i verden under ét, og oliepriserne er lave og kan ikke få efterspørgslen efter energiafgrøder til at stige.

Figur 4 Hvedepris på Chicagos kornbørs (dagsobservationer) primo oktober 2019-ultimo marts 2020

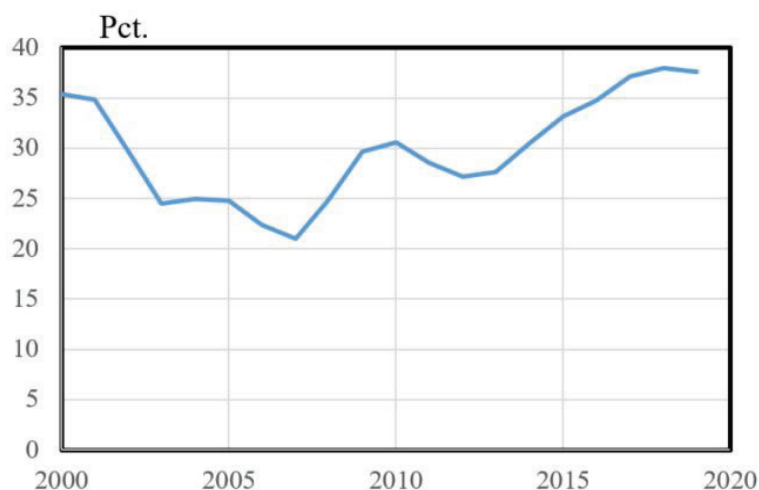


Kilde: Egen fremstilling på grundlag af Nasdaq (2020)

Som figuren viser, er verdens hvedelagre store, særligt set i forhold til 2007-08 og 2010-11, hvor vi havde de sidste fødevarekriser.

Lagrene virker som en stødpude på de internationale markeder. Når lagrene er små stiger frygten for, at det fremtidige udbud ikke kan opfylde efterspørgslen. Store lagre giver mere ro i markedet, og forventningerne til det fremtidige udbud er mere positive, og det holder priserne nede. Selv om billedet er komplekst, er det alligevel påfaldende, at alene lagrenes størrelse er en meget afgørende forklaring på prisudviklingen på korn. Man kan i vid udstrækning forklare og til dels også forudsige de fremtidige kornpriser ud fra den aktuelle og kommende lagerstørrelse.

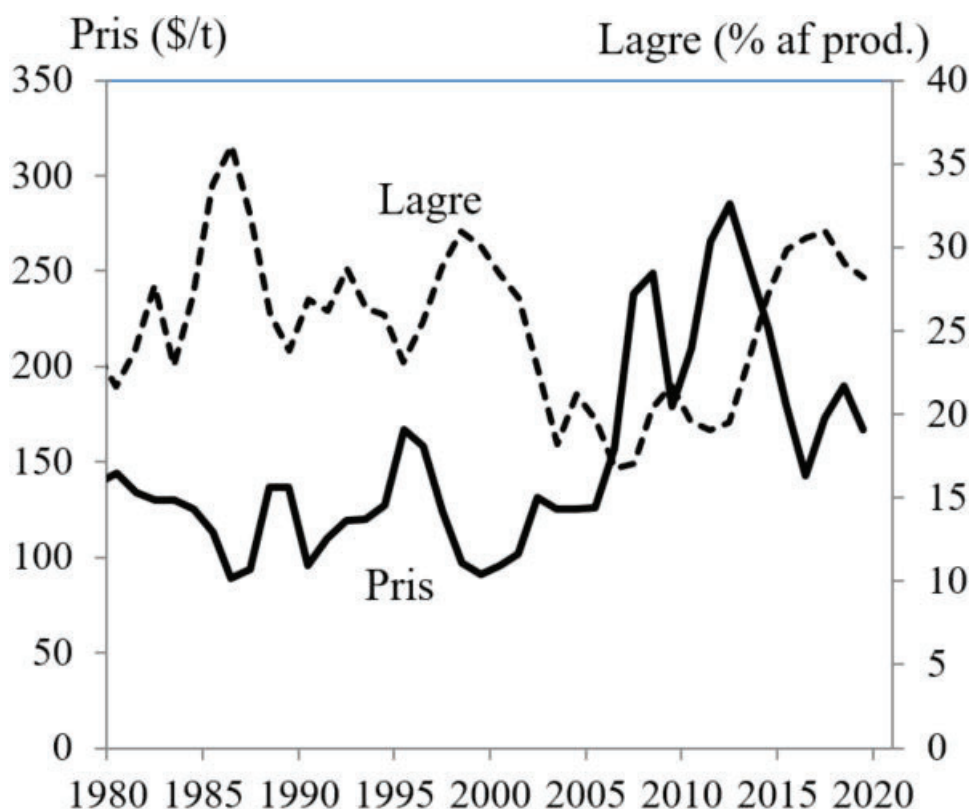
Figur 5 Verdens samlede hvedelagre – i pct. af verdens samlede produktion



Kilde: USDA (2020b)

Over de sidste 30 år er der således en klar korrelation mellem på den ene side størrelsen på kornlagrene og på den anden side de internationale kornpriser, jf. figur 6.

Figur 6 Udvikling i hhv. størrelsen på kornlagrene og de internationale kornpriser



Kilde: Egne beregninger på grundlag af USDA (2020c+d).

Lagrene er verdens samlede kornlagre i procent af produktionen. Prisen er en sammenvejet gennemsnitspris i USA. Som det ses af figuren, havde vi under fødevare-krisen meget små lagre (stiplet linje). Kornprisen er typisk høj, når lagrene er små.

Det er ikke sandsynligt, at corona-krisen skaber en ny fødevarekrise. Corona-krisen berører ikke direkte fødevaremarkederne, og der er ikke tegn i markedet på, at vi kommer til at mangle fødevarer foreløbigt. Når der alligevel har været eksempler på stigende priser på landbrugs- og råvarer i de seneste uger, kan det bedst forklares med en panikreaktion og ikke nogen rationel adfærd. Det samme gælder den hamstring af fødevarer, som vi så nogle steder i Europa, da corona-krisen blev alvor. Ustabilitet og uforudsigelighed kan medføre prisstigninger på helt kort sigt, men det bliver ikke en tendens.

Store lagre er ikke nødvendigvis tilstrækkeligt, såfremt adgangen til og udnyttelse af lagrene er for dårlig. Her gælder det dog, at infrastrukturen og transportmulighederne for landbrugs- og fødevareprodukter kun i begrænset omfang er påvirket af corona-krisen. Corona-krisen er eskaleret, fordi mennesker bevæger sig meget og over landegrænser. Derimod er handel med varer, herunder også international handel, ikke problemet. Der er derfor ikke reelle grunde til at frygte store prisstigninger, endsige en fødevarekrise.

Problemer og udfordringer for landbrug og fødevarekæden skabt af corona-krisen I en problemanalyse som denne er det vigtigt at fokusere udelukkende på problemer skabt direkte eller indirekte af corona-krisen. Sektoren har løbende en

række udfordringer og problemer, som optræder, corona-krise eller ej, men det er vigtigt at adskille corona-relaterede problemer fra andre problemer. Specifikke problemer skal vurderes i forhold til specifikke løsninger.

Der har været flere eksempler på, at corona-krisen er blevet brugt som argument eller undskyldning for en række forhold, som reelt ikke har noget med corona-krisen at gøre. Der lanceres politiske tiltag og løsninger, som har en anden dagsorden, og som ikke bidrager til at løse corona-krisen, men som kan have andre formål. Corona-krisen bruges som eksempel på, at globaliseringen og internationalt samarbejde er gået for vidt, og at vi skal beskytte os mere og fokusere mere på lokale, nære områder. Det er legitimt at argumentere for mindre globalisering, men begrænsninger i den internationale handel og handelsprotektionisme er ikke rationelle løsninger, når det gælder corona-krisen (Armstrong, 2020; Drezner, 2020 og Pazarbasioglu, 2020).

Nationalisme kan for nogle lade til at være ét af svarene på problemet, men når det netop gælder bekæmpelse af pandemier og globale kriser, er internationale koordinerede indgreb særdeles vigtige. Koblingen mellem problemer og mulige løsninger er også vigtig, når der skal drages erfaringer fra corona-krisen: Erfaringer kan ikke gøres uden at de specifikke problemer er identificeret. Erfaringer har også mindre værdi i fremtidige situationer, hvis løsningerne ikke specifikt relaterer sig til de reelle problemer.

Løsninger eller afhjælpning af corona-krisen skal dog ses i forhold til sektorens

øvrige udfordringer og problemer, så på denne måde skal både analyse og løsninger ses i et bredere perspektiv. Løsninger på corona-krisen bør således ikke skabe andre store problemer, som det vil være vanskeligt at løse. Omvendt vil det være gavnligt, hvis løsninger på corona-krisen bidrager positivt til at løse andre problemer i sektoren.

På denne baggrund er der identificeret følgende problemer og udfordringer for fødevareværdikæden direkte eller indirekte afledt af corona-krisen:

- Virksomheder længere nede i værdikæden (restauranter, cafeer, food service, catering m.m.) har mistet stor omsætning på grund af især lukninger og dermed bortfald af kundegrundlag med kort varsel.
- Leverandører med udelukkende eller overvejende afsætning til ovenstående har også fået problemer. Problemerne er i sagens natur størst, hvis leverandørerne ikke har tilgængelige alternativer på kort sigt. Se boks 1.
- Transport af levende dyr samt landbrugs- og fødevarer på tværs af landegrænser har været generet på grund af grænselukning. Problemerne er størst for levende dyr samt friske fødevarer (herunder frugt og grønt med kort holdbarhed).
- Lokale flaskehalse og infrastrukturproblemer. I de hårdest ramte områder er transport af fødevarer fra producenter til aftagere besværliggjort, hvilket har medført forsyningsproblemer.
- Adgang til kritisk og akut udenlandsk arbejdskraft i fødevareindustrien er begrænset på grund af grænselukning og karantæner i hjemlandet. Det kan det for første være udenlandsk arbejdskraft

i for eksempel kødindustrien, hvor den udenlandske arbejdskraft i forarbejdningen kan være meget stor (>50 %) og på kort sigt helt afgørende for virksomhederne. Det kan for det andet også være specifik udenlandsk kernekompetence inden for teknologi og procesindustri, som er helt afgørende for fortsat produktion i tilfælde af akut produktionsnedbrud (Jørgensen, 2020).

- Adgang til udenlandske sæsonarbejdere kan blive besværliggjort. Det gælder især for frugt- og bærproduktionen, som kan være meget afhængig af udenlandsk arbejdskraft til plukning. Lukning af grænser eller områder kan være store barrierer for disse sektorer, som ikke har reelle alternativer til udenlandsk arbejdskraft.
- Aktiviteter i og handel med udsatte lande (herunder Kina) er besværliggjort. Dette gælder for alle sektorer og ikke udelukkende landbrugs- og fødevaresektoren. Landbrugs- og fødevarers begrænsede holdbarhed giver dog særlige problemer, når adgang til sådanne store markeder begrænses.
- Åbne markeder (hvor købere og sælgere mødes fysisk) er meget sårbare. Det gælder på flere niveauer: Det gælder på små lokale markeder, hvor producenter (landmænd) og forbrugere mødes. Det gælder også på større og mere organiserede markedspladser, hvor producenter og/eller opkøbere mødes fysisk. Endeligt gælder det også de store internationale auktioner, hvor der også er fysisk tilstedeværelse.

Problemerkernes antal og betydning vil naturligt variere fra branche til branche og fra land til land. På samme måde kan en ny fremtidig pandemi være anderledes og dermed skabe anderledes problemer.

Boks 1 Eksempler på virksomheder afhængig af leverancer til corona-ramte kunder

Saftproducent bukker under for coronakrisen

Søgaard Saft i Tønder er blevet direkte offer for coronakrisen og drejer nu nøglen efter at have eksisteret i bare 10 måneder. Vi havde håbet, at det hele var ved at vende for os på vores lille fabrik, men det satte lige pludselig en stopper for det med alt det corona. Vi er meget afhængige af restaurationsbranchen - 99 procent af vore kunder kommer derfra. Søgaard Saft (2020)

Små bryggerier finder nye corona-veje

Små bryggerier, der som følge af coronakrisen har mistet store bidder af deres normale forretningsgrundlag hos restauranter og caféer, er godt i gang med at finde nye måder at afsætte deres produkter på. Hos Krenkerup Bryggeri på Lolland plejer 70-80 procent af omsætningen at komme fra salg til barer og restauranter. Et salg, som lige nu er ikke-eksisterende.

Krenkerup Bryggeri (2020)

Danske mejerier: Corona koster - men vi hælder ikke mælk ud

Naturmælk producerer blandt andet skolemælk og små yoghurt-portioner til fly og andre produkter til catering, restauranter og kantiner. Med forsamlingsforbuddet forsvandt en stor del af mejeriets afsætningskanaler, men mejeridirektøren har indtil nu kunne finde andre købere af de 44 tilknyttede landmænds mælk. "Vi er gået ned i omsætning, men vi har foreløbig kunne finde alternativ afsætning af mælken og har solgt mælken hver dag", fortæller Leif Friss Jørgensen.

Naturmælk (2020)

Fødevaredirektør i milliardkoncern ved godt mod: - Vi er vant til at håndtere kriser

Mens ordrerne fra hoteller og restauranter udebliver, er efterspørgsel fra supermarkederne til gengæld vokset. Med andre ord er der sket en forskydning af forbruget.

- Selvfølgelig er situationen anderledes denne gang, fordi det er en pandemi. Men folk skal stadigvæk have mad. Vores markeder er egentlig ikke påvirket i kraft af deres forbrug, det er mere nogle ydre omstændigheder vi skal holde øje med. Om folk kommer på arbejde, om vi kan få varerne distribueret som normalt.

Nowaco (2020)

Restauranter og barer er lukket over hele landet som følge af coronakrisen

Det går også ud over leverandørerne til disse steder og i særlig grad de små bryggerier. Op mod 80 procent af mikrobryggeriernes øl bliver nemlig leveret uden for detailhandelen. Det har tvunget en række af disse bryggerier til at tænke i alternative veje, hvis de skal have afsat deres øl. Vi er i gang med at sætte en webshop op, så interesserede uden for området også har mulighed for at få leveret.

Bad Seed Brewing (2020)

Easyfood lægger produktionen om: En ekstremt uheldig situation

Der er ingen tvivl om, at vi lige nu er i en ekstremt uheldig situation. Vi lever jo i bund og grund af folk, der er på farten - på tankstationer, i caféer, på gaden. Og lige præcis de steder er rigtig hårdt ramt, både i Danmark og så sandelig også på vores eksportmarkeder. . . . Vores salg til detail udgør under 10 procent af omsætningen, men det er det eneste sted, der lige nu er lidt vækst.

Fra den ene dag til den anden lukkede nærmest hele foodservice branchen ned; restauranter blev lukket, hoteller stod tomme, skoleelever blev sendt hjem og flere virksomheder har enten lukket midlertidigt ned, eller sendt medarbejdere på hjemmearbejde. De lukkede madsteder og kantiner har med ét slag fjernet næsten al afsætning til hele denne sektor, hvor der ellers har været et forholdsvis forudseeligt aftræk, grundet længerevarende kontrakter. . . .

Easyfood (2020)

Hvordan håndterer fødevareproducenter og -distributører en sådan forandring?

Ja, man kan i hvert fald ikke basere beslutningerne på historiske data, da vi står i en ganske enestående situation. Ingen nogensinde har oplevet magen til, og den har været umulig at forudsige for alle parter.

Det drejer sig således om at være omstillingsparat og lynhurtig kunne reagere på et så pludseligt skifte i efterspørgslen.

Columbus (2020)

Kan agro- og fødevareindustrien foregribe ulemper ved fremtidige pandemier?

Corona-krisen er allerede udnævnt til den værste globale krise siden 2. verdenskrig (Guterres, 2020). Samtidig står hele verden over for store klimaudfordringer, mens der stadig er alvorlige sultproblemer flere steder i verden. Mange virksomheder forventes at gå konkurs, og mange arbejdspladser bliver nedlagt. I dette problemkompleks er det en vigtig overvejelse, hvordan hele fødevaresektoren kan både udvikle sig og ikke mindst håndtere sådanne eksterne chok, som en fremtidig pandemi vil medføre.

Man kan spørge sig selv, om det overhovedet er muligt at forudsige eller gardere sig mod det uforudsigelige, som en

fremtidig mulig pandemi vil være. Der er en risiko for, at man foretager tilpasninger og opbygger beredskaber, som dels ikke kan tage fuldt ud højde for virkninger af en fremtidig krise, dels skaber en kunstig og ikke-optimal situation i alle årene uden pandemier.

Som fødevareproducent kan man for eksempel sprede sin afsætning på flere forskellige kundetyper. Dermed er man mindre sårbar, hvis den ene kundetype forsvinder. Omvendt kan denne spredning også indebære manglende fokus, manglende udnyttelse af stordriftsfordele og lignende, og disse ulemper kan indfinde sig i alle perioder uden pandemi.

En anden fødevareproducent kunne insource aktiviteter og begrænse

international handel i et forsøg på at reducere risiko ved en muligt fremtidig pandemi. Denne strategi ville sandsynligvis også medføre en løbende svagere international konkurrenceevne uden nogen særlig fordel under en pandemi.

Som en del af branchen selv vurderer:

”Ja, hvad kan vi lære af denne situation...? Der er næppe nogen, der har haft fantasi til at forestille sig, at alle restauranter, cafeer m.v. kunne blive lukket fra den ene dag til den anden, at kantiner ville ligge øde hen, og at alle offentlige arrangementer, herunder koncerter og sportsstævner, ville blive aflyst. Og måske sker det aldrig igen. Men de virksomheder, som har målrettet deres produktion og/eller salg til disse typer aftagere, har i den grad erfaret risikoen i at ”lægge alle æggene i én kurv” (cater). Vi har medlemmer, der af den grund brat har mistet ca. 90 procent af omsætningen. Og hvem burde have vidst, at alle private fester, herunder påskefrokoster, konfirmationer og bryllupper, pludselig kunne blive aflyst – med store tab på ”mad ud af huset” til følge? Og bør butikkerne derfor nu nedtone denne forretningsdel, også når det hele åbner igen? Måske, men det vil ikke være mit råd. Burde slagterierne have været klar over, at de polske slagteriarbejdere kunne blive spærret ind i hjemlandet? Næppe – og igen: måske sker det aldrig mere. Men de er da blevet opmærksomme på en sårbarhed, som de ikke vidste, at de havde, og som de måske kan tage højde for.” (FødevareDanmark, 2020).

Historiske eksempler på kriser med påvirkning af fødevareværdikæden

Spørgsmålet er, om der har eksisteret tidligere kriser, som kan bruges som

sammenligningsgrundlag til at vurdere konsekvenserne af corona-krisen. Hvis der er paralleller, sammenlignelige forløb eller konsekvenser, kan man sandsynligvis overføre nogle af erfaringerne herfra.

I de følgende beskrives kort nogle af de seneste globale kriser, som i større eller mindre omfang har påvirket fødevareværdikæden.

Fødevarekriser

Som beskrevet tidligere er det ikke sandsynligt, at corona-krisen udvikler sig til en fødevarekrise.

Fødevarekriser er dog blevet nævnt som reference og erfaringsgrundlag i sammenhæng med corona-krisen:

Gennem de seneste årtier har der været flere alvorlige globale fødevarekriser med betydelige menneskelige, økonomiske, politiske og markeds-mæssige konsekvenser. Senest har der i 2007-08 og igen i 2010-11 været fødevarekriser i form af kraftigt stigende fødevarepriser.

Der findes flere forskellige slags fødevarekriser, og man skelner ofte mellem lokale og globale fødevarekriser. Lokale fødevarekriser opstår typisk i ulande, hvor der på grund af misvækst og dårlige forsyninger ikke kan skaffes tilstrækkelig med fødevarer. Fødevarekrisen er her normalt begrænset til det område, hvor der er misvækst.

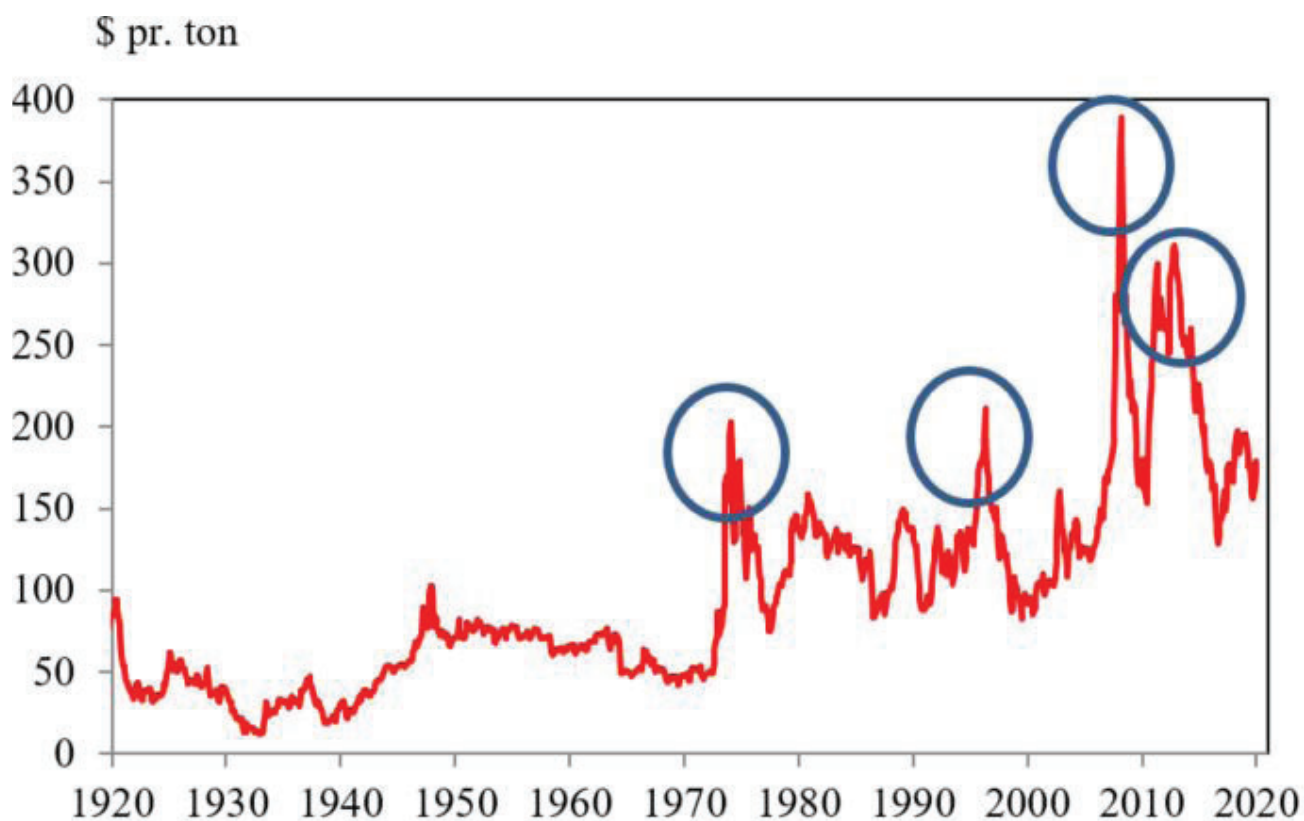
Globale fødevarekriser indebærer, at også de internationale priser og markedsforhold bliver påvirket. Der er en række karakteristika og kendetegn og konsekvenser ved de globale fødevarekriser, som har fundet sted i de seneste årtier:

- Prisstigninger på blandt andet korn og andre vigtige landbrugsprodukter.
- Store prisfluktuationer og stor prisvolatilitet.
- Stigende fødevarepriser, som især blev en belastning for de fattigste dele af befolkningen i ulandene.
- Forværret fødevareforsyning, stigende sult og hungersnød.
- Politisk og social uro flere steder i verden som følge af dyrere fødevarer eller decideret fødevaremangel.
- Landbrugs- og handelspolitiske indgreb med henblik på at sikre den indenlandske fødevareforsyning og begrænse de indenlandske prisstigninger på fødevarer.

Fødevarekriser i form af kraftigt stigende priser på landbrugs- og fødevarer er ikke noget nyt fænomen. Udviklingen på for eksempel de store internationale kornbørser viser, at de internationale kornpriser kan være ustabile gennem en lang periode, men udviklingen i de seneste årtier har været meget markant set i forhold til udviklingen det seneste århundrede, jf. figur 7.

Figuren viser prisen på hvede, som er et af de vigtigste landbrugsprodukter, når det gælder både international produktion og international handel. Figuren viser, at der har været 4-5 dramatiske prisstigninger - fødevarekriser - i det seneste århundrede. Hidtil har prisstigningerne været relativt

Figur 7 Hvedepriser i USA, 1920-2020



Note: Vejet gennemsnit af al slags hvede. Vist som månedsgennemsnit i løbende priser frem til og med januar 2020.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af USDA (2020c)

kortvarige - ofte maksimalt 1-2 år - hvorefter markederne igen har stabiliseret sig. Der har således ikke været tale om vedvarende niveauskift. Man kan derfor med god grund karakterisere de hidtidige fødevarekriser som prisbobler.

Man kan ikke i væsentligt omfang bruge fødevarekriser som erfaringsgrundlag for corona-krisen eller fremtidige pandemier. Det skyldes, at hverken årsager, konsekvenser, løsninger eller målgruppe kan sammenlignes med corona-krisen.

Finanskriser

Corona-krisen kan i værste fald udvikle sig til en finanskris og en efterfølgende økonomisk krise. Finanskriser og økonomiske krise vil også typisk være globale og dermed ramme alle lande og sektorer i større eller mindre omfang.

En finanskris kan opstå på de finansielle markeder, når en prisboble på aktier, ejendomme eller andre aktiver brister. Herefter kan der opstå en økonomisk krise med recession, stigende arbejdsløshed, gældskrises m.m.

På den ene side kan erfaringer fra finanskriser være nyttige som erfaringsgrundlag, i det omfang corona-krisen udvikler sig til en finanskris.

På den anden side kan erfaringerne fra finanskriser ikke sammenlignes med de direkte effekter af corona-krisen: Et centralt punkt i corona-krisen er menneskers mobilitet, både nationalt og internationalt. Ved at begrænse mobiliteten, lukke steder hvor mennesker mødes, begrænse transportmuligheder m.m., kan de direkte konsekvenser af corona-krisen reduceres.

Disse vigtige foranstaltninger er ikke relevante i en finanskris, og erfaringerne fra en finanskris er derfor ikke anvendelige i en vurdering af de direkte konsekvenser af corona-krisen.

Handelspolitiske krise

Handelspolitik på den ene side og landbrugs- og fødevaremarkeder på den anden side er ofte forbundet. Beskyttelse af landbrugs- og fødevaremarkeder i den vestlige verden er reduceret i de seneste årtier, men markedets adgang er ofte begrænset af handelspolitiske foranstaltninger, veterinære eller sundhedsmæssige barrierer, fødevaresikkerhed, selvforsyningsmålsætninger m.m. Handelsembargo i forhold til Rusland er et eksempel, hvor netop fødevare- og landbrugsprodukter er ramt.

Handelspolitiske krise kan imidlertid heller ikke bruges som sammenligningsgrundlag for corona-krisen. Corona-krisen vil primært begrænse menneskers mobilitet over landegrænser, mens international varehandel ikke er særskilt udsat, hvilket vil være tilfældet i en handelspolitisk krise.

Krise på grund af husdyrsygdomme

I de senere år har en række husdyrsygdomme som Mund- og Klovesyge, Afrikansk Svinepest og Fugleinfluenza skabt både sundheds- og handelskrise. Afrikansk svinepest (ASF) findes nu i cirka 30 lande, og mere end 60 procent af verdens svineproduktion findes i lande med afrikansk svinepest. Forekomst af disse sygdomme medfører normalt importforbud. Som for corona er det virus, der er smitsomt.

Disse krise har stor betydning for fødevareværdikæderne, men erfaringerne herfra har kun lille værdi ved en vurdering

af konsekvenserne af en corona-krise: Husdyrsygdomme begrænser den internationale varehandel, og konsekvenserne for øvrige erhverv, for samfundsøkonomien m.m. er yderst begrænsede.

Tidligere pandemier som SARS, MERS

Bekæmpelse af SARS og MERS har utvivlsomt givet en række lande en værdifuld erfaring, som er nyttig ved bekæmpelse af corona, så på dette område er der et værdifuldt erfaringsgrundlag. Når der gælder erfaringer med hensyn til konsekvenser, er der dog store forskelle: SARS og MERS blev aldrig nogen global krise, og smitte blev begrænset til relativt få lande. Store forskelle med hensyn til smitte, dødelighed, spredningshastighed m.m. betyder også, at erfaringerne fra SARS og MERS har meget lille værdi i denne sammenhæng.

Erfaringer, vurderinger og anbefalinger

På baggrund af de forudgående analyser kan en række erfaringer, vurderinger og anbefalinger opstilles:

- Små virksomheder med få kunder er sårbare (leverandører til restauranter, cafeer, food service, catering m.m.). En bredere salgsorganisation er fordelagtig, og den har et bedre grundlag for at kunne om dirigere fra næsten lukkede salgskanaler til ekspanderende aftagere.
- Det totale fødevarerforbrug er næsten uforandret, men mere detailhandel, mere e-handel og mindre udespisning.
- I en normal markedssituation skaber corona-kriser ikke fødevarerkrise. Fødevareresikkerheden (tilstrækkelige fødevarer) er dermed ikke truet.
- Alternativer til åbne markeder skal udvikles. Nogle markeder kan integreres

i eksisterende salgsorganisation. Andre markeder kan udvikles til elektroniske markedspladser. Incitament til at udvikle fælles salgsorganisationer, producentorganisationer i særligt udsatte sektorer (for eksempel frugt- og grøntsektoren) bør overvejes.

- Corona-krisen kan skabe både stigende arbejdsløshed og samtidig mangel på arbejdskraft, især i fødevarer værdikæden. Dette paradoksale problem kan de enkelte lande delvist selv løse via lokale arbejdsmarkedsaftaler. Et konkret beredskab (screening eller lignende) på europæisk niveau kan dog også organiseres eller aftales på forhånd.
- Producenter, som mister markedskanaler under krisen, eksperimenterer med nye salgsformer og nye salgskanaler, som kan være fordelagtige også i efterfølgende normale perioder.
- Omstillingsparathed og fleksibilitet nævnes selv af virksomheder som mulige strategier for at reducere ulemperne ved fremtidige pandemier. Der er imidlertid en potentiel ulempe ved denne strategi i form af manglende fokus, mangel på stordriftsfordele og konkurrenceevne samt for svag forhandlingskraft over for kunder.
- Pandemier er vanskelige for fødevarer værdikæden at forudsige og foregribe. Pandemiens form, udbredelse og smitteveje vil ofte være forskellige, og derfor vil de mulige forholdsregler også være forskellige. Det betyder også, at fordelene ved forebyggelse kan være begrænsede, når det gælder fødevarer værdikæden.
- Ensidige tiltag med henblik på at foregribe eventuelle fremtidige pandemier risikerer at skabe andre problemer i form af handelskonflikter, reduceret konkurrenceevne, mindre effektivitet m.m. Både

positive og negative effekter af forebyggelse skal således vurderes samlet.

- Tiltag med henblik på at foregribe fremtidige pandemier bør på den ene side have klare problemløsningssammenhænge: Andre politiske dagsordener skal ikke forstyrre problemkomplekset og hindre optimale løsninger. På den anden side skal corona-problemerne og mulige løsninger ses i sammenhæng med andre problemer og udfordringer i sektoren: Der skal vælges løsninger, som dels har den bedste cost-benefit-placering (hvad koster indgrebet, og i hvilket omfang imødegår det de negative corona-effekter?), dels bidrager til at nå andre ønskede mål eller i det mindste ikke skabe andre væsentlige problemer.

Corona-krisen og europæisk landbrugsforandring

De ovenfor nævnte problemer, erfaringer, løsninger og anbefalinger kan i vid udstrækning antages at gælde for hele det europæiske landbrug: De samme typer problemer er opstået eller vil sandsynligvis opstå overalt, omend af forskellig omfang og længde.

Man bør dog tage med i betragtning, at europæisk landbrug i fællesskab står over for andre store udfordringer og forandringer – transformationer om man vil – som især vedrører følgende forhold:

- Klimatilpasning
- Bæredygtighed
- Landdistriktsudvikling
- International konkurrenceevne
- Forsyningssikkerhed
- Fødevarerikkerhed
- Biodiversitet

- International handelspolitik
- Liberalisering og faldende støtte

Disse forskellige og undertiden modsatte forhold gør håndtering af corona-krisen endnu mere kompleks. Alle forhold er vigtige, og ingen kan reelt ignoreres eller udelades. Oven i disse forandringer og krav om tilpasninger er der uforudset og med kort varsel kommet en corona-krise, som på kort sigt tager hele dagsordenen.

På kort sigt er det naturligt, at den politiske dagsorden ændres, og at corona-krisen får større fokus end andre forhold. Akutte problemer af betydning for borgernes sundhed og helbred bør løses før for eksempel biodiversitetsproblemer.

På lang sigt vil corona-krisen næppe afgørende ændre på den nævnte politiske dagsorden. Tilpasninger i landbruget i hele fødevarsystemet er nødvendige for at imødegå de udfordringer, som landbruget både i Europa men også globalt set står overfor. Corona-tiltag kan dog risikere at medføre mere nationalisme og protektionisme, både inden for EU og i forhold til omverdenen. Denne form for suboptimering i en global krise er uheldig, gavner ikke helheden og kan medføre andre negative konsekvenser.

Behov for yderligere analyser

Corona-krisen udvikler sig dag for dag og uge for uge. Det betyder, at identifikationen af både problemer og mulige løsninger også forandres. Det er derfor nødvendigt med både løbende opdaterede analyser og mere detaljerede sektor- og virksomhedsanalyser:

- En bredere og mere præcis kortlægning af de opståede problemer. Alle led i hele værdikæden skal nærmere analyseres ved hjælp af virksomhedscases, interviews, brancheinformationer m.m.
- En udspecificering af mulige foranstaltninger fordelt på følgende interessenter:
 - Den erhvervspolitiske dimension
 - Virksomheder
 - Erhvervsorganisationer
 - Forskningsverdenen
- En samlet vurdering af problemkomplekset og mulige løsninger set i forhold til andre klimamæssige, økonomiske, strukturelle, handelsmæssige og politiske udfordringer.

Kilder

Agrilinks (2020) Preventing Global Food Security Crisis under COVID-19

<https://www.agrilinks.org/post/preventing-global-food-security-crisis-under-covid-19-emergency>

Armstrong, Robert (2020) Coronavirus is a global crisis, not a crisis of globalisation. I: Financial Times, March 11.

<https://www.ft.com/content/5e933fce-62bb-11ea-b3f3-fe4680ea68b5>

Bad Seed Brewing (2020) Mikrobryggerier er hårdt ramt: Sådan kommer Fredrik igennem krisen. I: Food Supply. 24. marts 2020

https://www.food-supply.dk/article/view/709308/mikrobryggerier_er_hardt_ramt_sadan_kommer_fredrik_igennem_krisen

Bloomberg (2020) The Coronavirus Might Kill Globalization: Bloomberg New Economy. 21. March.

<https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2020-03-21/the-coronavirus-might-kill-globalization-bloomberg-new-economy>

Columbus (2020) Fødevareafsætningen i akut forandring

https://www.food-supply.dk/announcement/view/122933/fodevareafsaetningen_i_akut_forandring

Cullen, Maximo Torero (2020) Coronavirus. Food Supply Chain Under Strain. What to do? Chief Economist, FAO. 24 March 2020

Dansk Handelsblad (2020) Dagligvarer

holder hånden under forbruget. 1. april 2020
<https://dhblad.dk/dagligvarer-holder-haanden-under-forbruget-01/04-2020>

Dansk Industri (2020) DIs konjunkturindikator – ekstraordinær 2. kvartal 2020. 4 p.

Drezner, Daniel A. (2020) Does the coronavirus require a rethink of globalization? I: Washington Post, March 18
<https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/03/18/does-coronavirus-require-rethink-globalization/>

Easyfood (2020) Easyfood lægger produktionen om: En ekstremt uheldig situation. I: Food Supply. 17. marts 2020
https://www.food-supply.dk/article/view/707909/easyfood_laegger_produktionen_om_en_ekstremt_uheldig_situation

Eurostat (2020) Production in industry. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=sts_inpr_m&lang=EN

FAO (2020a) COVID-19 and the risk to food supply chains: How to respond? <http://www.fao.org/3/ca8388en/CA8388EN.pdf>

FAO (2020b) A battle plan for ensuring global food supplies during the COVID-19 crisis
<http://www.fao.org/news/story/en/item/1268059/icode/>

Future Directions (2020) Global Food Insecurity Likely to Increase Due to COVID-19 Pandemic
<http://www.futuredirections.org.au/publication/global-food-insecurity-likely-to-increase-due-to-covid-19-pandemic/>

FødevarerDanmark (2020) Interview med Torsten Buhl, direktør i FødevarerDanmark. 2. april 2020.

Guterres, Antonio (2020) The worst global crisis since World War II
<https://www.straitstimes.com/world/united-states/coronavirus-the-worst-global-crisis-since-wwii-says-un-chief-guterres>

Hansen, Henning Otte (2013) Food Economics – Industry and Markets. Routledge. London & New York 448 p.

IFPRI (2020) COVID-19: Trade restrictions are worst possible response to safeguard food security
<https://www.ifpri.org/blog/covid-19-trade-restrictions-are-worst-possible-response-safeguard-food-security>

Krenkerup Bryggeri (2020) Små bryggerier finder nye corona-veje. I: Food Supply. 30. marts 2020
https://www.food-supply.dk/article/view/710688/sma_bryggerier_finder_nye_coronaveje

Legrain, Philippe (2020) The Coronavirus Is Killing Globalization as We Know It. I: Foreign Policy. March 12
<https://foreignpolicy.com/2020/03/12/coronavirus-killing-globalization-nationalism-protectionism-trump/>

Nasdaq (2020) CBOT Wheat Future (ZW)
<https://www.nasdaq.com/market-activity/commodities/zw/historical>

Naturmælk (2020) Danske mejerier: Corona koster - men vi hælder ikke mælk ud
<https://landbrugsavisen.dk/>

danske-mejerier-corona-koster-men-vi-h%C3%A6lder-ikke-m%C3%A6lk-ud

Agricultural Service
<https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/downloads>

Nowaco (2020) Fødevaredirektør i milliardkoncern ved godt mod: - Vi er vant til at håndtere kriser. I: Food Supply. 26. marts 2020
https://www.food-supply.dk/article/view/710001/fodevaredirektor_i_milliardkoncern_ved_godt_mod_vi_er_vant_til_at_handtere_kriser

Pazarbasioglu, Ceyla (2020) Swift action can help developing countries limit economic harm of coronavirus. I: World Bank Blogs
<https://blogs.worldbank.org/voices/swift-action-can-help-developing-countries-limit-economic-harm-coronavirus>

Søgaard Saft (2020) Saftproducent bukker under for coronakrisen
I: Food Supply. 1. april 2020
https://www.food-supply.dk/article/view/711280/saftproducent_bukker_under_for_coronakrisen

USDA (2020a) Will there be food shortages?
<https://www.usda.gov/coronavirus>

USDA (2020b) Table 4--World and U.S. wheat production, exports, and ending stocks
<https://www.ers.usda.gov/data-products/wheat-data.aspx>

USDA (2020c) Wheat data all years
<https://www.ers.usda.gov/data-products/wheat-data.aspx>

USDA (2020d) Total Wheat and Coarse Grains: Supply and Demand. Foreign

