

STRUKTURUDVIKLING: INTERESSER OG POLITIK

Af Ph.D., Henning Otte Hansen, Fødevareøkonomisk Institut

Der er mange forskellige interesser på spil, når det gælder landbrugets strukturudvikling. Internt i landbruget er der forskellige interesser, men også uden for landbrugserhvervet er der forskellige holdninger og ønsker til den fremtidige strukturudvikling. Disse forskellige interesser kan indgå i en strukturpolitik, som netop har til formål at styrke erhvervets konkurrenceevne og effektivitet på langt sigt. Set ud fra en langsigtet og strategisk synsvinkel er strukturpolitik et vigtigt middel, men den fremtidige strukturpolitik skal opfylde en række kriterier for at være effektiv.

Indledning

Der er mange holdninger til landbrugets strukturudvikling. Landbrugets strukturudvikling – især landbrugenenes størrelse, placering og koncentration – har en naturlig interesse for mange mennesker både inden for og uden for landbruget.

Til illustration indeholder boks 1 en række aktuelle eksempler på debatten om landbrugets strukturudvikling, og den viser også, hvor forskelligartede holdninger og vurderinger, der findes.

Samtidig er det også værd at bemærke, at strukturudvikling, strukturpolitik og strukturforbedrende støtte har fået en langt større betydning i mange lande. Både liberaliseringen og globaliseringen vil medføre øget fokus på landbrugets strukturudvikling og behovet for

at fremme en sund og afbalanceret struktur i landbruget.

Interesser på spil

Landbrugets strukturudvikling er tit og ofte på dagsordenen. Strukturudviklingen har mange påvirkninger, og der er i mange tilfælde en synlig effekt på landskabsudviklingen m.m. Samtidig er der mange forskellige holdninger og interesser («stakeholders») i denne sag.

Blandt de væsentligste stakeholders kan nævnes:

Ekspanderende landmænd kan ønske sig så få begrænsninger i strukturudviklingen som muligt. Jo lempeligere reglerne er, desto nemmere får de adgang til at kunne erhverve yderligere landbrug og landbrugsjord.

Boks 1. Landbrugets strukturudvikling: Aktuelle eksempler på debat og på de forskelligartede vurderinger og interesser

I de vesteuropæiske lande resulterer den ringe produktionsøkonomi alene i forstærket strukturudvikling og produktivitetstigninger.

Landbrugsavisen den 19. juni 2009

Eftersom danske mælkeproducenter er i front i Europa, hvad angår strukturudvikling ... er det danske marked ekstremt vigtigt ...

Adm. dir. i Lely Scandinavia, Jan Brøgger Rasmussen, Landbrugsavisen den 25. september 2009

The size of agricultural enterprises needs to be increased further, as has been done in Sweden and Denmark.
Finlands Landbrugsministerium, 2007

Strukturudviklingen er sat i stå, så der er ingen løsning i en afvikling, som der var tidligere.

Formand for Dansk Kvæg, Peder Philipp, Landbrugsavisen den 7. august 2009

Det er svært at imødegå udviklingen rent politisk. Det er markedet, der styrer. Strukturudviklingen gør, at de mellemstore gårde går tilbage, mens de små og de store går frem, og der skal færre til at overtage de store.

Venstres landbrugspolitiske ordfører, Henrik Høegh, Landbrugsavisen den 24. juli 2009

Strukturudviklingen i landbruget er gået hurtigere, end selv de bedste prognoser har forudsagt, og at den kan forventes at fortsætte med uformindsket styrke. »Vi vil se, at en del landbrug vil vokse sig meget store, men vi vil også opleve en mangfoldighed af deltidsbrug... og opfordre til selvansagelse i erhvervet: Vi bør måske overveje det rigtige i evig ekspansion«.

Formand for Søhøjlandets Landboforening, Frede Lundgaard Madsen, Landbrugsavisen den 27. marts 2009

Baggrunden er forventningen om en kraftig strukturudvikling i de kommende år, blandt andet på grund af landmændenes høje gennemsnitsalder på 54 år.

Dansk Landbrugsrådgivning, Landbrugsavisen den 17. juli 2009

Uden fortrinsstillingen vil det alene være kammerateri der afgør, hvem der kan erhverve jord og altså udvikle sin bedrift. Det vil bare sætte yderligere gang i strukturudviklingen, som allerede har rigelig fart på.

Antoni Stenger, formand for Haderslev Vester Amts Familielandbrug, Landbrugsavisen den 7. august 2009

Mindre landbrug kan ønske et værn mod store landbrugs fortsatte vækst – for at sikre deres egen eksistens – og derfor vil de arbejde for begrænsninger og særordninger med hensyn til den fremtidige strukturudvikling.

»Samfundet« ønsker på den ene side at give landbrugserhvervet så effektive strukturforhold, at erhvervet kan klare sig i den internationale konkurrence og samtidig skabe gevinster i form af eksport, værdiskabelse og beskæftigelse uden at offentlig støtte er nødvendig. Samtidig har »samfundet« også andre hensyn at tage. Det kan være m.h.t. indkomst- og for-

muefordeling, infrastruktur, fødevareforsyning m.m. Disse særlige hensyn kan ofte være med til at begrænse strukturudviklingen.

Natur- og miljøorganisationer vil ofte arbejde for en styret strukturudvikling, hvor der også er begrænsninger i ressourceanvendelsen.

Endeligt kan særlige *bolig- og byinteresser* arbejde for, at en del af landbrugsproduktionen fjernes fra de områder tæt på byerne. Dermed kan byerne fortsætte deres vækst, og potentielle lugtgener fra landbruget vil blive mindre skadelige.

Strukturpolitik

Landbrugets strukturudvikling er så vigtig, at flere politiske tiltag bruges til at styre og regulere udviklingen. Landbrugsloven er et tydeligt eksempel på, at landbrugets strukturudvikling styres, men også miljø- og planlovgivningen påvirker landbrugets strukturudvikling.

Generelt kan man sige, at der er en række strukturpolitiske instrumenter, som er med til at påvirke og styre landbrugets strukturudvikling.

Strukturpolitik dækker dermed over en række forskellige landbrugspolitiske tiltag, som på væsentlige områder adskiller sig fra f.eks. pris- og markedspolitik, som ellers er de dominerende politikker i EU's landbrugspolitik. Hvor pris- og markedspolitikken har som overordnet formål at forbedre indtjening, handelsbalance, m.m. på kort sigt, virker strukturpolitikken på længere sigt og har dermed også en mere indirekte og afkoblet (produktionsneutral) effekt.

Strukturpolitik kan imidlertid også bruges som et middel til at sikre landbrugets udvikling i områder, hvor de generelle landbrugspolitiske indgreb ikke er tilstrækkelige. Hvis der samtidig af f.eks. regionalpolitiske årsager er et ønske om at bevare landbefolkningen i området, må der gennemføres specifikke ordninger for disse grupper.

Strukturpolitik omfatter dermed indgreb med henblik på at øge produktionsfaktorenes mobilitet for derigennem at fremme tilpasningen til den tekniske, økonomiske og miljømæssige udvikling.

Strukturpolitik kan således betragtes som et langsigtet indgreb, hvor landbrugets konkurrenceevne forstærkes. Dermed bliver det mindre nødvendigt at gennemføre egentlige markedsindgreb, fordi erhvervet gennem effektiv-

isering og strukturtilpasning kan producere til en væsentligt lavere pris.

I strukturpolitikken kan især følgende forhold påvirkes:

Strukturen kan påvirkes (fremmes eller begrænses) via landbrugslovgivningens bestemmelser vedr. sammenlægning, køb, samdrift, forpagtning m.m.

Effektiviteten kan fremmes via forskning, forsøg, rådgivning, undervisning, afsætningsfremme m.m.

Tilpasningsevnen kan forbedres ved at forøge ressourcemobiliteten inden for landbruget og i forhold til andre sektorer. Inden for landbruget kan en styrkelse af undervisning og rådgivning samt et effektivt kapitalmarked medvirke til, at både landmænd og investeringer hurtigere kan tilpasse sig nye produktionsvilkår. I forhold til andre sektorer vil styrkelse af det almengyldige indhold i landbrugsuddannelsen, etableringsstøtte til nye landmænd, ophørsordninger m.m. være relevante instrumenter. I begge tilfælde er det afgørende, at landmænd er i stand til at tilpasse produktionen til de områder, som er mest fordelagtige.

Den langsigtede konkurrenceevne vil i vid udstrækning blive forbedret som følge af, at struktur, effektivitet og tilpasningsevne forbedres.

Som det ses, er strukturpolitikken med til at afhjælpe nogle af de grundlæggende særlige forhold, som er karakteristiske for landbruget. Strukturpolitik fokuserer dermed på de basale problemer og deres årsager, frem for at udbedre symptomerne på kort sigt.

Modsat markedspolitikken virker strukturpolitikken som nævnt på længere sigt og har dermed også en mere indirekte effekt. Dermed er også instrumenterne til at nå de strukturpo-

litiske mål anderledes end de markedspolitiske instrumenter.

De strukturpolitiske instrumenter vedrører områder som ejendoms-, arbejdsmarkeds-, kapitalmarkeds- og afsætningsstruktur samt områderne forskning, udvikling, forsøg, uddannelse m.m. Instrumenterne skal således bruges til at effektivisere strukturen, således at tilpasningsevne, konkurrenceevne m.m. styrkes.

Strukturpolitik i EU

Strukturpolitik er også en væsentlig del af EU's økonomiske og politiske samarbejde. Strukturpolitik forventes også at få en stigende betydning fremover, fordi der er et pres på strukturudviklingen, og fordi strukturpolitik ofte er et bedre, mere langsigtet og mere legitimt instrument til at løse grundlæggende problemer i landbruget.

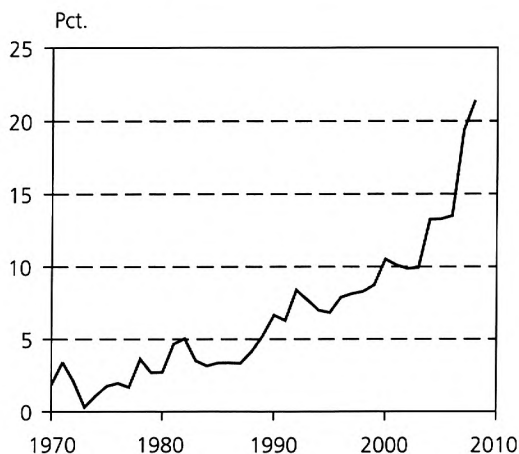
I EU's landbrugspolitik sker en betydelig del af de strukturpolitiske tiltag via udviklingssektionen, som er en strukturfond, der har til formål at fremme regional udvikling og mindske forskellene mellem de forskellige områder i EU.

Udviklingssektionen bidrager til struktureformer i landbruget og udvikling af landdistrikterne (f.eks. investering i nyt udstyr og ny teknologi).

IEU har strukturpolitikken tidligere spillet en meget lille rolle i forhold til den gængse markeds- og prispolitik.

Frem til midten af 1980'erne udgjorde udgifterne til udviklingssektionen således en meget lille del af de samlede budgetudgifter, mens der i de senere år er sket en betydelig vækst, jf. figur 1.

Figur 1. EU's udgifter til udviklingssektionen i pct. af alle landbrugsudgifter



Kilde: Egen fremstilling på grundlag af Europa-Kommis-sionen (flere årgange).

I 1980 udgjorde udgifterne i udviklingssektionen knapt 2 pct. af de samlede landbrugsudgifter. Andelen er siden mere end ti-doblet og udgør nu over 20 pct. af de samlede landbrugsudgifter

Strukturpolitikken fremover

Set ud fra en langsigtet og strategisk synsvinkel er strukturpolitik et vigtigt middel. I sig selv er det åbenlyst fordelagtigt at satse på en politik, som gør erhvervet rationelt og effektivt, således at det kan klare sig i den internationale konkurrence uden betydelige markedsindgreb.

Det er dog tvivlsomt, om selv en effektiv strukturpolitik kan overflødiggøre anden landbrugsstøtte fremover. Selv skabelse af meget rationelle bedrifter er næppe tilstrækkeligt til at gøre afsætning til verdensmarkedspriser rentabel for alle landbrugsbedrifter, og derfor

vil der – berettiget eller uberettiget – være et vedvarende krav fra landbruget om støtte.

En fremtidig strukturpolitik bør være yderst selektiv.

For det *første* bør der ofres relativt flere ressourcer på at forbedre bedrifternes effektivitet og konkurrenceevne. Støtte via kunstigt høje salgspriser, eksportstøtte og importtold gavner ikke konkurrenceevnen ret meget på langt sigt – og er også ude af trit med de internationale liberaliserings-tiltag – så derfor må landbrugspolitikken og -støtten i stigende grad fokusere på strukturstøtte.

For det *andet* må det ikke resultere i en uhæmmet produktionsudvidelse, hvorfor der i sammenhæng hermed skal gennemføres op-hørsordninger m.v. for at få de nødvendige ressourcer ud af landbruget – eller i det mindste ud af landbrugsproduktionen.

For det *tredie* bør strukturpolitikken tage miljøhensyn, således at landbrugsproduktionen fremmes mest de steder, hvor det miljømæssigt og samfundsøkonomisk er mest fordelagtigt.

For det *fjerde* bør EU's strukturpolitik nøje tilpasses både den fremtidige fødevareresituation og en naturlig arbejdsdeling mellem i- og u-lande og de fremtidige forhandlinger i WTO om en yderligere liberalisering af landbrugs-handelen.

For det *femte* bør strukturpolitikken også sikre, at ressourcerne i landbruget – herunder arbejdskraft, kapital, viden og teknologi – ikke er unødigt fastlåste i landbruget. Landbruget

vil under alle omstændigheder også fremover være udsat for en betydelig »pull- og push-påvirkning«. Det vil sige, at andre erhverv hele tiden vil trække arbejdskraft og andre ressourcer ud af landbruget – fordi andre erhverv ofte kan tilbyde en højere forrentning eller aflønning. Samtidigt vil landbruget også skubbe ressourcer (især arbejdskraft) ud af erhvervet. Ny teknologi, produktivitetsstigninger, udnyttelse af stordriftsfordele medfører, at behovet for arbejdskraft falder. Færre personer i landbruget kan hele tiden producere en stigende mængde landbrugs- og fødevarer.

Der er således tale om en markedsbestemt flytning af ressourcer, som er med til at optimere det samfundsøkonomiske afkast.

Det er dog en forudsætning, at disse ressourcer nemt kan flyttes, ikke er fastlåste og er mobile, for ellers sker der ikke en optimal resourceallokering. Det betyder i praksis, at strukturpolitikken skal sikre, at ressourcerne i landbruget (især arbejdskraft, kapital, viden og teknologi) også kan anvendes i andre erhverv, hvis det på et tidspunkt er mere fordelagtigt.

For det *sjette* skal det også løbende vurderes, hvad samfundsøkonomien opnår ved en forstærket strukturpolitik i landbruget – sammenlignet med at bruge ressourcerne på andre områder og i andre sektorer. Vækstpotentialer i landbrugs- og fødevarersektoren har hidtil vist sig at være relativt begrænset – set i et globalt perspektiv – og derfor kan investeringer i strukturpolitik i andre sektorer i mange tilfælde være en bedre samfundsøkonomisk løsning.

Kilder

Europa-Kommissionen (flere årgange): Landbrugets stilling i den europæiske union.

