

RAMMER FOR DEN FREMTIDIGE STRUKTURUDVIKLING

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

Den fremtidige strukturudvikling i landbruget vil være påvirket af en række forhold. Både politiske, økonomiske og markedsmæssige forhold kan ændre sig i de kommende år, og dermed kan det påvirke den fremtidige strukturudvikling. Overordnet set vil rammerne for landbrugets fremtidige udvikling dog næppe ændre sig markant. Det betyder også, at strukturudviklingen i landbruget i store træk vil fortsætte i samme retning fremover, som vi har oplevet gennem de seneste årtier.

Den fremtidige strukturudvikling vil være et resultat af et komplekst samspil mellem mange forskellige – og ofte uforudsigelige – forhold. Samtidig vil både økonomiske, markedsmæssige, juridiske og politiske forhold spille ind.

Den umiddelbare vurdering er, at de seneste årtiers udvikling sandsynligvis vil fortsætte. Der er ikke udsigt til, at »kurven knækker«, fordi der ikke er tegn på nye, væsentlige økonomiske, politiske eller markedsmæssige forandringer, som afgørende kan forandre den hidtidige strukturudvikling.

Det er dog i sagens natur umuligt at give noget entydigt billede af den fremtidige strukturudvikling, men en række forhold og mulige påvirkninger kan dog anføres.

Landbrugslovgivning

Landbrugsloven har som formål at fremme en hensigtsmæssig strukturudvikling i landbruget. Samtidig har der i loven været et ønske om, at hver enkelt ejendom opretholdes som et selvstændigt landbrug, og at ejer og bruger i så stort omfang som muligt bør være samme person. Der har endvidere været lagt vægt på at bevare selvejet som det bærende i dansk landbrug.

Så længe disse overordnede hensigter fastholdes, vil det lægge en dæmper på strukturudviklingen.

Med de seneste ændringer af landbrugsloven er der på flere områder sket en liberalisering og et delvist kursskifte set i forhold til de fore-

gående årtiers målsætninger og retningslinjer. Landbruget bliver i stigende grad betragtet som et erhverv på linje med andre erhverv, hvorfor der i mindre grad er brug for særordninger på landbrugsområdet.

Det er sandsynligt, at denne tendens vil fortsætte fremover, og der kan derfor forventes løbende lempelser og liberaliseringer af landbrugslovens bestemmelser på strukturområdet fremover.

Liberalisering

Når man i denne forbindelse taler om liberalisering, menes i første omgang handelsliberalisering.

Handelsliberalisering medfører dog ikke automatisk, at andre forhold bliver liberaliseret. Landbrugsloven m.m. har i en lang periode været relativt upåvirket af en handelsliberalisering. Handelsliberalisering vil dermed ikke direkte have nogen betydning for landbrugets strukturudvikling.

Indirekte vil der dog være en betydning.

For det første vil der kunne argumenteres for, at handelsliberalisering må føre til, at også landbrugslovens begrænsninger i strukturudvikling m.m. må liberaliseres yderligere.

For et andet vil en handelsliberalisering medføre prisændringer, større markedsustabilitet m.m. Prisændringerne vil være forskellige fra sektor til sektor, og der vil sandsynligvis opstå både positive og negative ændringer i indtjening som følge af liberaliseringen. Dermed vil også strukturudviklingen blive påvirket.

Der vil sandsynligvis opstå større indtjeningsforskelle mellem de forskellige driftsgrene i landbruget, hvilket vil tale for en stigende specialisering.

Den større prisustabilitet vil sandsynligvis være med til at fremme den vertikale integra-

tion og evt. også begrænse udviklingen i retning af stigende specialisering.

Generelt gælder det dog, at konsekvenserne af en handelsliberalisering vil være meget forskellige fra driftsgren til driftsgren, og der kan ikke tales om noget ensartet mønster for påvirkningen af strukturudviklingen.

EU's landbrugspolitik

EU's landbrugspolitik har gennem årtier været baseret på markedsordninger, hvor man via prisgarantier m.m. har understøttet produktionen. Der har været tale om en meget produktionskøbt støtte, som har givet et incitament til øget produktion og stordrift. Prisstabiliseringen, som også har været et væsentligt element i markedsordningerne, har ligeledes medvirket til en øget specialisering og sandsynligvis også en øget koncentration.

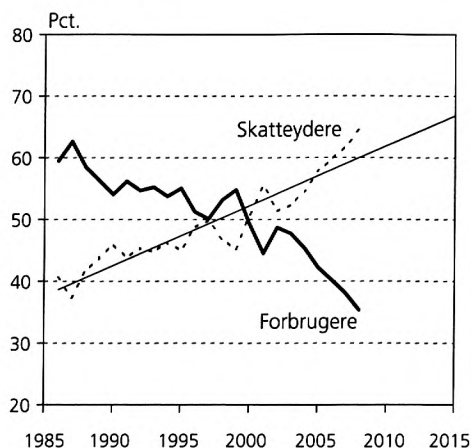
Ændringerne i EU's landbrugspolitik i disse år går i retning af mere afkoblet støtte, hvor støtten i højere grad gives pr. areal, pr. husdyr m.m.

Dersker således stadigvæk en betydelig omlægning af støtteformerne i i-landenes landbrugspolitik, og fordelingen mellem prispolitik (betalt af forbrugerne) og direkte tilskud til landmændene (betalt af skatteyderne) ændrer sig markant, jfr. figur 1.

De direkte tilskud – herunder især de mindst produktionspåvirkende tilskud – vil således få en større betydning fremover, både nominelt og relativt. Den mindst produktionspåvirkende støtte vil således stige, selv om det sker i en periode med en generel liberalisering i landbruget.

På lidt længere sigt vil støtten sandsynligvis blive mere eller mindre afkoblet fra både produktion og indsatsfaktor (areal, husdyr m.m.). Samtidig er det sandsynligt, at denne afkob-

Figur 1. S sammensætningen af landbrugsstøtte i i-landene, 1986-2008



Anm: Tendenslinier er indsat

Kilde: OECD (2010) og egne beregninger.

lede støtte vil blive tildelt degressivt. Det betyder, at de store bedrifter får en relativt lavere støtte end under prisstøtten, og at der sandsynligvis bliver et øvre loft for støtte pr. ejendom.

Udmeldingerne fra landbrugs-kommissæren om den fremtidige fordeling – og omfordeling – af landbrugsstøtten indikerer, at støtten til de højproduktive og effektive landbrugsområder vil falde relativt meget i de kommende år, jfr. boks 1.

Alle disse ændringer vil sandsynligvis medføre, at strukturudviklingen dæmpes i forhold til tidligere.

Også inddragelse af miljø, multifunktionalitet, landdistriktspolitik m.m. i EU's landbrugs-politik medfører, at stordrift og størrelsesøkonomi får en mindre rolle end tidligere.

Udviklingen i retning af mere afkoblet landbrugsstøtte ses af, at en stigende del af landbrugsstøtten ikke forpligter landmændene til at producere nogen råvare for at modtage støtten. Dette gælder både i EU og i OECD-området som helhed.

Boks 1 Landmænd kan miste EU-milliarder

Omfordeling kan give danske landmænd et samlet tab på 2,5 mia. kr. årligt i landbrugsstøtte. Stærke kræfter i EU - anført af den kommende landbrugs-kommissær - vil kæmpe for at gennemføre en fuldstændig omfordeling af landbrugsstøtten. Omfordelingen vil medføre milliardtab for dansk landbrug og tilsvarende store gevinster for landmænd i Øst- og Centraleuropa

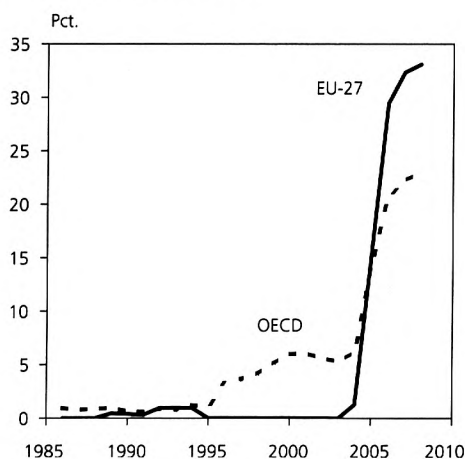
EU's kommende landbrugs-kommissær, rumæneren Dacian Ciolos, har netop gennemgået det obligatoriske krydsforhør i EU-parlamentet, hvorefter han kan tiltræde 1. februar. Under høringen understregede Dacian Ciolos, at han vil arbejde for en „mere fair og afbalanceret“ landbrugsstøtte. Det er startskuddet til kampen om, hvordan EUs årlige landbrugsstøtte på 300 mia. kr. skal fordeles i fremtiden.

De danske landmænd modtager i dag i gennemsnit 394 euro i støtte pr. hektar, mens gennemsnittet af landmænd i EU kun modtager 264 euro. Den nye landbrugs-kommissær - støttet af en lang række medlemslande - vil udjævne støtten, så alle landmænd i EU modtager omkring 264 euro pr. hektar. Dette princip betegnes „flat rate“, og vil koste danske landmænd omkring 2,5 mia. kr. om året.

Jyllandsposten og Landbrugsavisen 19. januar 2010.

Som det ses af figur 2, udgør støtte uden krav om produktion ca. 25 pct. af den samlede støtte i OECD og ca. 33 pct. i EU, og der er en klar stigende tendens.

Figur 2. Omfang af støtte uden krav om produktion (pct. af samlet støtte)



Kilde: OECD (2010) og egne beregninger.

Som det fremgår af figuren, har EU via de seneste reformer omlagt landbrugspolitikken, så en betydelig del af støtten nu gives uden krav om produktion. Dette har medført, at hele OECD-gennemsnittet er steget, men også andre lande uden for EU har betydelige støtteordninger uden krav om produktion

Miljø-, landdistrikts- og landskabspolitik

I de senere år har miljøforbedringer været et gennemgående træk i landbrugspolitikken. Langt de fleste i-lande har således i de senere år gennemført væsentlige landbrugspolitiske initiativer på netop miljøområdet i form af nye tilskud, afgifter, reguleringer m.m.

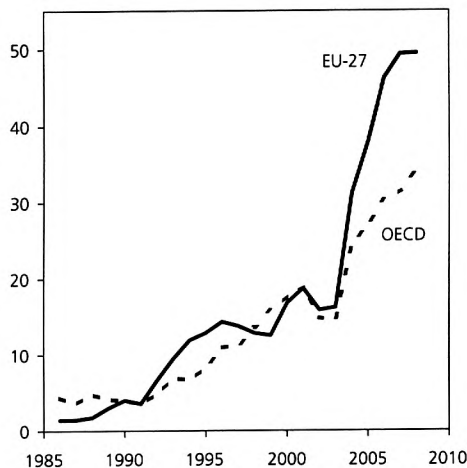
I mange tilfælde ses det også, at direkte tilskud gøres afhængig af, at der tages miljømæssige hensyn (OECD, 2009). Støtten bliver således mere og mere betinget af, at producenterne følger visse produktionsmetoder inden for rammerne af bredere målsætninger, såsom miljøbeskyttelse, beskyttelse af dyrenes velfærd eller fødevarer sikkerhed. Betalinger, som indebar opfyldelse af sådanne krav, omfattede 4 pct. af OECD's samlede PSE i 1986-88, en andel der er blevet øget til 32 pct. i 2006-08, jfr. figur 3.

Som det ses af figuren, er omfanget af den miljøbetingede støtte steget markant i både USA og EU i perioden 1986 til 2008.

Blandt OECD-landene yder EU, USA og Schweiz den højeste andel (tæt ved 50 pct.) af den samlede producentstøtte med en vis type restriktioner af råstoffer og hjælpestoffer.

Der er også stigende grad af fokus på udvikling af landdistrikterne, jfr. f.eks. OECD (2009). Det viser sig, at landbrugspolitikken i den nuværende udformning ikke alene er i stand til at sikre en ønsket aktivitet i landdistrikterne. Der er derfor en tendens til at inddrage mere specifikke

Figur 3. Miljøbetinget* støtte: Andel af samlet støtte



Kilde: Egen fremstilling på grundlag af OECD (2009)

* Støtte betinget af at producenterne følger visse produktionsmetoder inden for rammerne af bredere målsætninger, såsom miljøbeskyttelse, beskyttelse af dyrenes velfærd eller fødevarer sikkerhed.

tiltag, hvor det primære formål netop er at stimulere beskæftigelse og produktion i landområderne. En øget grad af decentralisering af de landbrugspolitiske tiltag er et eksempel på ønske om at styrke den regionale udvikling.

Det kan af flere forskellige grunde være problematisk at stimulere aktiviteten i land-distrikterne, idet det er en afvejning af dels politiske ønsker om at favorisere særlige områder, dels økonomiske omkostningsvurderinger m.h.t. optimal ressourceallokering. Alligevel går udviklingen i retning af, at man ønsker at betale for en bedre regional udvikling og herunder en øget vækst i landdistrikterne.

Der er en stigende forståelse for, at der eksisterer offentlige goder i form af kulturlandskabsbevarelse m.m., som ikke kan opnås under frihandel og uden offentlig indgreb. Land-

bruget kan således siges også at producere immaterielle ydelser som f.eks. at sikre resten af befolkningen et varieret kulturlandskab med de værdier, som samfundet prioriterer højest.

Der kan være tale om mange forskellige tiltag i denne landskabspolitik. Der kan helt grundlæggende være tale om rådighedsindskrænkninger, som følger den normale lovgivning, og som ikke umiddelbart kan kompenseres i forhold til landmændene. Der kan også være tale om mere vidtgående tiltag som f.eks. adgang for offentligheden, genetablering af læhegn og vandhuller, genetablering af overdrev, men med pligt til pasning og afgræsning etc.

Denne form for landskabspolitik vil ofte medføre, at landbruget påtager sig ekstra omkostninger eller opnår et mindre indtjeningsgrundlag. Derfor må det offentlige betale for at nå disse landskabspolitiske målsætninger.

På den måde er der ikke tale om egentlig landbrugs- eller miljøstøtte, men derimod om betaling for immaterielle ydelser, som samfundet værdisætter. Det forudsætter i sagens natur, dels at landmændene har et reelt tab ved disse tiltag, dels at man med en vis rimelighed kan værdisætte de offentlige goder, som landskabspolitikken indebærer.

For alle tre typer af tiltag gælder det, at den hidtidige eneste rolle som landbrugs- og fødevareproducent nu bliver suppleret med andre roller. Disse nye opgaver er mindre produktivtets- og stordriftsafhængige, og der er til dels nærmere tale om en negativ sammenhæng.

Derfor vil de landbrug, som vælger at gøre stor brug af disse landbrugspolitiske instrumenter, få et mindre incitament til at øge produktivitet og stordrift. Alt i alt vil disse nye tiltag bidrage til en langsommere strukturudvikling.

Kapitalbehov

Det er sandsynligt, at den udprægede familie- og selvejerform kommer under pres i de kommende år – især som følge af den fortsatte strukturudvikling. Med stadig større bedrifter stiger kravet til egenkapital til kommende landmænd, og selv med et velfungerende kreditsystem og ejendomsmarked er det tvivlsomt, om det er tilstrækkeligt til at sikre kapitalfremskaffelse under selveje.

På den ene side vil ejendomspriserne og dermed også købernes kapitalbehov ikke blive højere, end hvad udbydere og efterspørgere på markedet kan blive enige om. Priserne på landbrugsejendomme bør derfor – ideelt set – udelukkende afspejle, hvad køberne forventer at kunne forrente og afdrage på langt sigt.

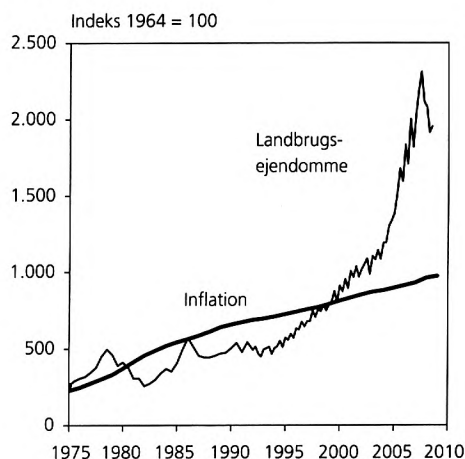
Dette forudsætter, dels at kommende gård- ejere udelukkende etablerer sig ud fra rent driftsøkonomiske overvejelser, dels at de har fuld viden om de fremtidige pris- og indtjeningsforhold. De senere års udvikling illustrerer, at priserne på landbrugsejendomme ikke afspejler en normal udbuds- og efterspørgselsbalance, jfr. figur 3.

Som det ses af figuren, har priserne på landbrugsejendomme været helt ude af takt med den generelle prisudvikling (inflation) i samfundet, og det kan ikke forklares med gode konjunkturer i landbruget.

Udviklingen har været drevet af dels forventninger om fortsatte prisstigninger, dels af arealkrav i husdyrproduktionen, dels af et behov for vedvarende at vokse for at udnytte de nødvendige stordriftsfordele.

På langt sigt kan det forventes, at priserne på landbrugsejendomme og den generelle inflation i samfundet i store træk følger hinanden. Priserne på landbrugsejendomme vil ganske naturligt svinge betydeligt fra år til år – af-

Figur 4. Priser på landbrugsejendomme og inflation i Danmark



Egne beregninger på grundlag af Danmarks Statistik (2010) og Told og Skattestyrelsen (flere årgange)

hængig af konjunkturerne i landbruget, rente, forventninger til fremtiden, landbrugslovgivning m.m. – men på langt sigt vil tendensen være den samme.

Derfor vil udbud og efterspørgsel på ejendomsmarkedet sikre, at ejendomspriser, ejendomsstørrelser, kapitalbehov, fremmedfinansiering ikke bliver større, end hvad markedet på langt sigt kan bære. Og så længe efterspørgslen er reguleret i lovgivningen, vil det begrænse udviklingen.

På den anden side vil også stordriftsfordele vedvarende lægge et pres på strukturudviklingen, hvilket igen øger kapitalbehovet for landmændene. Det er næppe muligt, at kapitalmangel vil stoppe strukturudviklingen.

Udviklingen i retning af større bedrifter og færre landmænd betyder, at kapitalbehovet pr. landmand stiger.

Med den seneste liberalisering af landbrugsloven har man til dels forsøgt at løse kapitalproblemet ved at tillade større ekstern finansiering og medejerskab af landbrugene.

Konkurrenceevne og indtjening

Selv om landbrugets økonomiske og markedsmæssige rammebetingelser er under forandring i disse år – bl.a. som følge af ændringer i EU's landbrugspolitik, WTO-aftaler, prispres som følge af den økonomiske lavkonjunktur m.m. – vurderes de ikke at have en væsentlig påvirkning af landbrugets indtjening og konkurrenceevne på længere sigt.

Set over en meget lang periode går udviklingen i retning af faldende realpriser og et faldende bytteforhold i landbruget. Denne udvikling forventes i store træk at fortsætte – på trods en række forhold:

- Der forventes en stigende efterspørgsel efter fødevarer fra en stadigt voksende befolkning i Verden,
- Stigende behov for landbrugsprodukter til energianvendelse m.m.
- Stigende behov for landbrugsprodukter til husdyrfoder, da forbruget af animalske fødevarer forventes at stige i takt med stigende velstand
- Verden har lige oplevet en fødevarerkrise med kraftigt stigende priser. Selv om der var tale om en prisbølge, var det et signal om, at markedet er ustabil.

Forventningerne til fortsat faldende bytteforhold skal også ses på baggrund af især tre påvirkninger:

For det første vil antagelserne om vedvarende produktivitetsforbedringer lægge et nedadgående pres på bytteforholdet.

For det andet er der ikke umiddelbart udsigt til kroniske globale mangelsituationer, som kan medføre markant stigende priser på landbrugsvarer. Der er stadig et betydeligt potentiale til

at kunne udvide verdens samlede landbrugsproduktion væsentligt.

For det tredje vil stigende priser meget hurtigt medføre et stigende udbud, som igen vil lægge en dæmper på prisudviklingen. Der er dermed indbygget en automatisk stabilisator, som begrænser spændet for den fremtidige pris- og bytteforholdsudvikling.

Øget kontraktproduktion

Kontraktproduktion og anden form for vertikal integration har været stigende de senere år, og flere bagvedliggende forhold tyder på, at tendensen vil fortsætte fremover. Såvel landbruget som fødevarerindustrien – som de to mest almindelige deltagere i kontraktproduktion – vil fremover kunne opnå fordele ved kontraktproduktion. Det skal dog tilføjes, at nogle af fordelene kan opnås ved anden form for vertikal integration, og at kontraktproduktion også kan have ulemper.

Fra landbrugspolitisk side bliver kontraktproduktion fremmet. I EU er der eksempler på, at kontraktproduktion er en forudsætning for at få støtte (sukker, non-food m.m.), og også i USA er der eksempler på, at staten går ind og fremmer kontraktproduktion.

For u-landene gælder det særlige forhold, at flere væsentlige bistandsorganisationer ofte betragter kontraktproduktion som et væsentligt element i landbrugets udvikling i u-landene.

For landmændene kan kontraktproduktion være én ud af flere måder, hvorpå pris- og afsætningsrisici kan begrænses. Med stigende omsætning og specialisering på de enkelte bedrifter bliver landmændene endnu mere sårbare over for prisfluktuationer eller andre former for afsætningsproblemer. Derfor kan indgåelse af en længerevarende kontrakt – evt.

inden en større investering i et produktionsanlæg – være en fordel.

Desuden kan også udnyttelse af stordrifts- og specialiseringsfordele tale for en kontraktproduktion, hvor landmænd afgrænser sig til en mindre del af produktionskæden, f.eks. smågriseproduktion.

Endelig kan også fødevarerindustrien forbedre sin forsyningssikkerhed ved på forhånd at indgå aftaler om mængder, kvalitet, pris, leveringstid m.m.

Teknologi og management

Udviklingen i landbrugets teknologianvendelse forventes at fortsætte i de kommende år, om end flere forhold trækker i hver sin retning.

På den ene side vil en øget fokusering på miljø- og landområdespolitik medføre, at høj produktion og teknologi bliver nedprioriteret. Samtidig vil landbrugspolitikken i stigende grad betyde en fjernelse af den produktionsafhængige støtte, hvilket også vil reducere incitamentet til teknologianvendelse.

På den anden side er perspektiverne for udnyttelse af bioteknologi inden for landbruget store. Bedre og hurtigere avlsarbejde og planterforædling kan således medføre betydelige »spring« i produktiviteten. Det afgørende i denne sammenhæng er, hvor stort potentialet er, og i hvor høj grad det bliver tilladt at udnytte det.

Uddannelse, management og rådgivning forventes at stige i takt med behovet. Dermed vil flere og flere stordriftsfordele kunne udnyttes, og den driftsøkonomisk optimale bedriftsstørrelse vil blive forøget.

Strukturpolitik

Strukturpolitik adskiller sig væsentligt fra de egentlige markedsindgreb under landbrugs-

politikken. Strukturpolitik kan defineres som foranstaltninger, der tager sigte på at øge produktionsfaktorernes mobilitet for derigennem at fremme tilpasningen til den tekniske og økonomiske udvikling.

Strukturpolitik virker dermed på langt sigt, og formålet er at angribe årsagerne til landbrugets problemer frem for blot at imødegå symptomerne.

Behovet for strukturpolitik skal ses på baggrund af, at mange ressourcer ofte er mere eller mindre fastlåste i landbruget. Store dele af produktionsanlægget har en meget lav værdi i andre erhverv, og det betyder, at tilpasningen kun sker meget langsomt.

Gennem de seneste år har alle lande i OECD indført landbrugspolitiske tiltag med henblik på at fremme strukturtilpasningen i landbru-

get. Arbejdsmarkedsforanstaltninger, herunder uddannelse og efteruddannelse, er vigtige elementer i mange landes strukturpolitik. Andre instrumenter har været ophørs- og tilbage-trækningsordninger for ældre landmænd, støtteordninger for nye landmænd, og ordninger som sikrer, at levedygtige bedrifter kan udvides med de arealer, som bliver tilovers i strukturudviklingen, jfr. OECD (2008 og 2009).

Det må forventes, at strukturpolitik får en endnu større betydning i de kommende år. Med forventning om en stigende liberalisering og ændrede målsætninger og instrumenter i landbrugspolitikken, vil behovet for tilpasning og forandring stige. Samtidig vil netop strukturpolitik normalt være blandt de tilladte støtteordninger i forhold til WTO.

Kilder

Danmarks Statistik (2010): Statistikbanken. www.statistikbanken.dk

OECD (2008): Agricultural Policies in OECD Countries: At a Glance 2008

OECD (2009): Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2009

OECD (2010): Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2008

Told og Skattestyrelsen (flere årgange): Udviklingen i ejendomspriserne.