

# UDFORDRINGER FOR LANDBRUGET OG FØDEVAREINDUSTRIEN VED ØKONOMISK GLOBALISERING

Seniorrådgiver, ph.d. Henning Otte Hansen  
Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet  
hoh@foi.dk

Ph.d.-stipendiat Maria Skovager Østergaard  
Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet  
msj@life.ku.dk

Lektor, ph.d. Henrik Zobbe  
Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet  
hz@life.ku.dk

*Den øgede økonomiske globalisering giver udfordringer til den danske fødevaresektor. To vigtige dimensioner i globaliseringsprocessen er øget international handel og større internationale kapitalbevægelser. Den danske fødevaresektor er eksportorienteret, og dens indtjening er afhængig af eksportens størrelse og vilkår, heriblandt handelsliberalisering. Fødevaresektorens bidrag til investeringer i udlandet er stigende, og i så henseende er dens høje andelsorganisering en udfordring, da den kan give problemer, når der skal fremskaffes kapital til direkte udenlandske investeringer. De nuværende forhandlinger om handelsliberalisering i WTO går trægt og har øget interessen for bilaterale og regionale aftaler. Det er imidlertid vigtigt ikke at glemme det multilaterale spor, da det er det eneste spor, hvor landbrugsområdet med sikkerhed inddrages, og som derfor kan give liberaliseringsgevinster til den danske fødevaresektor.*

## 1. Indledning

Globalisering er i dag et ofte benyttet begreb og kan defineres på mange forskellige måder.

Der findes mange relevante og interessante kulturelle, politiske, miljømæssige, institutionelle, kommunikative og økonomiske aspek-

ter ved globalisering. Udgangspunktet i denne artikel er økonomisk globalisering.

Økonomisk globalisering er et udtryk for den stigende verdensøkonomiske integration gennem international specialisering og arbejdsdeling – primært ved handel og kapitalbevægelser samt ved bevægelser af arbejdskraft og teknologi (International Monetary Fund, 2006). Den økonomiske globalisering får større og større spillerum i takt med, at de nationale barrierer for faktorbevægelser mindskes eller nedbrydes. Det sker f.eks. gennem multilaterale handelspolitiske diskussioner og aftaler i WTO (World Trade Organization) eller frihandelsaftaler mellem enkelte lande eller grupper af lande.

Det betyder, at det er nødvendigt for en lang række virksomheders overlevelse, at de er konkurrencedygtige både lokalt, regionalt og globalt. Helt konkret udmøntes globaliseringen i øget handel, stigende eksport- og importandele i forhold til den samlede produktion, flere investeringer i udlandet, flere multinationale selskaber og stigende internationale kapitalbevægelser, f.eks. øget finansiering og opsparing i udenlandsk kapital. Den generelle tendens er, at en stigende andel af den økonomiske aktivitet sker mellem virksomheder i forskellige lande uafhængigt af landegrænser (World Bank, 2007, and OECD, 2005a).

Set fra et dansk perspektiv indeholder globaliseringen både muligheder og trusler. Den danske økonomi er en lille og åben økonomi. Danmark har en stor importafhængighed af varer, som der ikke er produktions- og råvaregrundlag for at fremstille nationalt. Samtidig er valutaindtjeningen ved eksport essentiel for at opretholde det høje importniveau og for at skabe indkomst til det danske samfund.

I 2005 udgjorde Danmarks import 29% af BNP (bruttonationalproduktet), mens Danmarks eksport udgjorde 32% af BNP (Danmarks Statistik, 2007). Et typisk mål for et lands åbenhed mht. international handel er den samlede import og eksport sat i forhold til BNP ((import + eksport) / BNP) – også kaldet åbenhedsgraden. I Danmarks tilfælde ligger åbenhedsgraden på 61%<sup>1</sup>.

Set fra en eksportsynsvinkel er det på den ene side vigtigt for Danmark at få fri adgang til nuværende og nye eksportmarkeder, så handelsbarrierer ikke sætter begrænsninger for eksporten. På den anden side kræver en reduktion af handelsbarriererne, at de danske virksomheder er konkurrencedygtige på det globale marked uden nogen form for beskyttelse i form af f.eks. eksportstøtte. På import-siden kan en reduktion af handelsbarriererne skabe risiko for, at danske virksomheder ud-konkurreres af billige importvarer, hvilket også stiller store krav til virksomhedernes konkurrencedygtighed. Generelt er det i globaliseringsprocessen vigtigt, at danske virksomheder forstår at udnytte deres komparative fordele i produktionen.

Med udgangspunkt i det ovennævnte er det naturligt at analysere, hvordan den økonomiske globalisering påvirker fødevarersektoren. Fødevarersektoren er i det efterfølgende defineret som landbrugets primærproduktion og fødevarerindustrien, herunder særligt de landmandsejede andelsselskaber. Analysen tager udgangspunkt i de særlige forhold, der gør sig gældende for fødevarersektoren. En vigtig del af den økonomiske globaliseringsproces er liberaliseringen af handlen med fø-

1) Til sammenligning har Storbritannien en åbenhedsgrad på ca. 42% (Baldwin and Wyplosz, 2004).

devarer og landbrugsvarer. Den nuværende stilstand i WTO-forhandlingerne har medført en øget debat om det hensigtsmæssige i at afprøve alternative handelsstrategier som f. eks. et øget fokus på bilaterale handelsaftaler. Derfor indeholder artiklen afsluttende en vurdering af netop den udvikling i relation til fødevaresektorens særlige karakteristika.

Afsnit 2 indeholder en gennemgang af de særlige forhold for landbruget og fødevareindustrien i den økonomiske globaliseringsproces, afsnit 3 vurderer fødevaresektorens situation under dels en multilateral, dels en bilateral eller regional handelspolitisk strategi, og endelig indeholder afsnit 4 en konklusion.

## **2. Særlige forhold for fødevaresektoren i globaliseringsprocessen**

Fødevaresektoren har en række særlige karakteristika:

*For det første* er produktionsprocessen meget afhængig af klimatiske og biologiske forhold. Det medfører bl.a. stor variabilitet i udbyttet. Svingningerne kan – afhængig af produkt og støtteordninger – have konsekvenser for priser og indkomst (Hansen, 2001).

*For det andet* er produktionstilpasningen i landbruget langsom, hvilket også påvirker indkomsten (Melgaard og Zobbe, 2002).

*For det tredje* er efterspørgslen efter fødevarer påvirket af andre forhold end for mange industrivarer. Det vigtigste er den lave indkomstelasticitet, der medfører, at fødevareefterspørgslen øges langsomt under økonomisk udvikling (Hansen, 2001).

*For det fjerde* er der en lang række forhold omkring fødevarekvalitet og -sikkerhed, der påvirker efterspørgslen.

*For det femte* er det ikke alle fødevarer, som er lige velegnede til lang transport, bl.a. pga. kort holdbarhed.

*For det sjette* er der en stor politisk interesse for landbrug og fødevareproduktion, hvilket har medført intervention i fødevaremarkederne.

*For det syvende* er den danske fødevaresektor stærkt eksportorienteret.

*For det ottende* findes der ressourcer til at producere fødevarer i alle lande – det er bare et spørgsmål om at udnytte dem.

Og endelig *for det niende* består en stor del af den danske fødevareindustri af landmandsejede andelsselskaber.

I det følgende ses nærmere på de sidste fire karakteristika – dvs. interventionen i fødevaremarkederne, den stærke eksportorientering, det primære landbrugs udnyttelse af råvaregrundlaget i andre lande og endelig de særlige forhold i den andelsejede fødevareindustri – da netop de sidste fire karakteristika har en stor betydning for den danske fødevaresektor i globaliseringsprocessen. De to første fokuserer på den del af globaliseringsprocessen, der omhandler frihandel, herunder eksport, og de to sidste fokuserer primært på den del af globaliseringsprocessen, der omhandler kapitalbevægelser.

### **2.1. Landbrugsprotektionisme**

Der er i mange lande en historisk tradition for landbrugsprotektionisme. Det udmønter sig primært i barrierer for handlen med landbrugs- og fødevarer. Landbrugsprotektionismen har udgangspunkt i en række politiske målsætninger, som varierer lidt fra land til land. De mest almindelige er sikringen af stabile og rimelige indkomster i landbruget samt sikringen af en national fødevareproduktion

ganske få EU-lande, at landbrugseksporten har en væsentlig betydning.

Samtidig går ca. 73% af EU-landenes landbrugseksport til andre EU-lande, så langt størstedelen af EU's landbrugsproduktion bliver inden for EU's grænser. For lande som Danmark, Holland og Spanien er niveauet dog langt lavere. Som det fremgår af figur 2, går 37% af landbrugseksporten i Danmark til lande uden for EU. Ni af EU's medlemmer har en ekstern landbrugseksport på mindre end 15%.

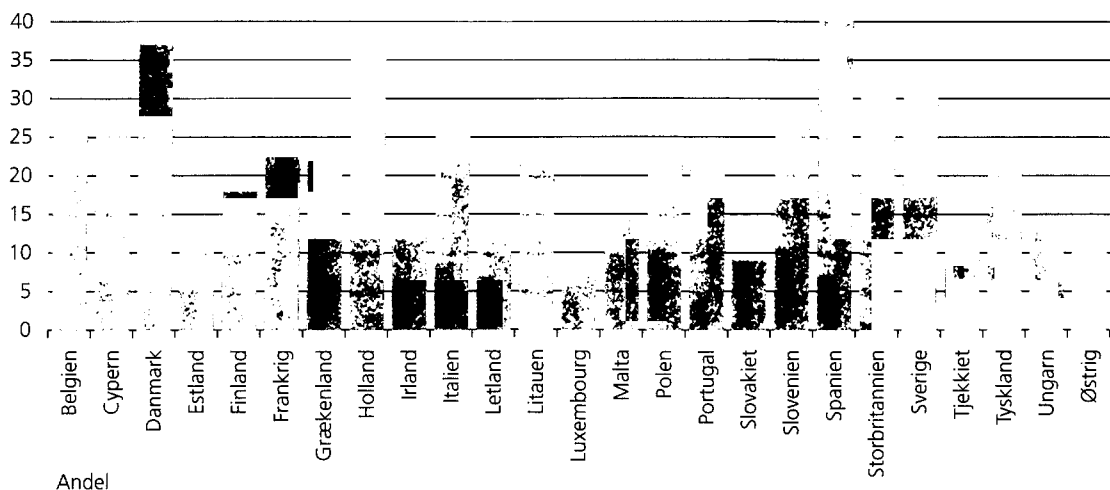
Den danske fødevarersektor har således meget stærke eksportinteresser. En stor del af fødevarersektorens indtjening kommer fra eksport, og landbrugseksporten udgør en vigtig del af Danmarks valuta-indtjening som helhed. Det indikerer, at den danske fødevarersektor er yderst konkurrencedygtig. I globaliseringspro-

cessen spiller eksporten fra fødevarersektoren derfor en væsentlig rolle. Da en stor del af eksporten går til lande uden for EU, er niveauet af landbrugsprotektionisme på Danmarks eksportmarkeder vigtig. Jo færre handelsbarrierer og jo mindre landbrugsstøtte, jo mere frit spil for dansk fødevarereksport.

Danmarks interesser i EU kan derfor være anderledes end flertallet i EU. Det stiller således store krav til den politiske dialog at forsvare de danske særinteresser. F.eks. i forbindelse med eksportstøtten. Det vil ikke være en ubetinget fordel for den danske fødevarersektor på kort sigt, hvis EU fjerner eksportstøtten unilateralt. Uden en tilsvarende reduktion af handelsbarriererne på fødevarersektorens eksportmarkeder og uden en fjernelse af eksportsubsidierne i de lande, som konkurrerer

**Figur 2.**

**Andel af EU-landenes landbrugseksport\*, der går til lande uden for EU i 2005 (angivet i %).**



Noter: \*) Landbrugsvarer er defineret som SITC-kategori nr. 0, dvs. "Food & Beverages". Kategorien inkluderer også fisk.

Kilde: Egne beregninger baseret på tal fra Eurostat (2007).

om de samme markeder, vil det forringe fødevaresektorens konkurrenceevne.

### 2.3. Globalisering og primær landbrugsproduktion

Ressourcerne til at producere fødevarer eksisterer i alle lande, men omkostningerne ved at udnytte dem varierer meget fra land til land. Gennem de senere år er mange danske landmænd begyndt at investere i jord og landbrugsproduktion i bl.a. Øst- og Centraleuropa. Det skyldes primært, at der forventes en værdistigning på produktionsfaktorerne i de områder i de kommende år, og at omkostningsniveauet ved landbrugsproduktion i Danmark er højt pga. høje lønninger, miljøregulering og høje jordpriser. De danske landmænd er således også begyndt at tage del i den del af globaliseringsprocessen, der omfatter investeringer i udlandet og medvirker til bevægelse af kapital over landegrænserne. Investeringsniveauet er dog stadig lavt sammenlignet med, hvad der er investeret i landbrugets produktionsfaktorer i Danmark.

Der er flere interessante aspekter i den nævnte udvikling:

*For det første* indbringer udviklingen ekstra indtjening til landbrugserhvervet.

*For det andet* oprettes der effektiv landbrugsproduktion i områder, hvor prisen på arbejdskraft og produktionsfaktorer er lavere end i Danmark.

Og endelig *for det tredje* kan det høje omkostningsniveau i Danmark på længere sigt betyde ændringer i den danske anvendelse af landbrugsjord og produktionsbygninger.

### 2.4. Globalisering og fødevareindustri

Vendes blikket specifikt mod den danske fødevareindustri, har den også nogle karakteristika, som det er vigtigt at påpege i forhold til globaliseringsprocessen. Som nævnt er eksportafhængigheden vigtig for fødevaresektoren som helhed og i særdeleshed for fødevareindustrien, da de fleste af de produkter, der sælges til udlandet, er forarbejdet i en eller anden grad. Der har dog de senere år været en stigende tendens til eksport af mindre forar-

**Tabel 2.**  
**Fakta om udvalgte selskaber i fødevareindustrien.**

| Selskab      | Omsætning<br>(mio. DKK) | Heraf omsætning på<br>udenlandske<br>markeder<br>(%) | Etableret i udlandet<br>(antal lande) | Antal<br>andelshavere |
|--------------|-------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|
| Danish Crown | 48.534,0                | 90                                                   | 24                                    | 8.210                 |
| Arla Foods*  | 46.351,0                | 60                                                   | 26                                    | 10.557                |
| DLG          | 15.052,7                | n.a.                                                 | 7                                     | 27.231                |

Noter: \*) For Arla Foods er de udenlandske markeder defineret som alle andre markeder end det svenske og danske. Af de 10.557 andelshavere er 5.360 svenske og 5.197 danske.

Kilde: De seneste årsrapporter fra hhv. Danish Crown, Arla Foods og DLG.

bejdede varer såsom levende dyr og andre råvarer, da det i nogle tilfælde kan være billigere at forarbejde dem i udlandet.

Svinekøds- og mejeriprodukter udgjorde i 2005 hhv. 41% og 21% af værdien af landbrugseksporten (Dansk Landbrug, 2005). Det fremgår også af tabel 2, hvor en række fakta om nogle af de store virksomheder i den danske fødevarerindustri er vist. Således skabes 90% af Danish Crowns omsætning ved afsætning på udenlandske markeder. Den tilsvarende andel for Arla Foods er 60%.

Størstedelen af den danske fødevarerindustri består af landmandsejede andelsselskaber. Markedsandelene for de danske andelsselskaber udgør mere end 50% for de fleste delsektorer, og for slagteri, mejeri og pelsdyr er markedsandelen over 80% (Hansen, 2001). Antallet af andelshavere er generelt faldet i takt med antallet af landbrugsbedrifter. Det nuværende antal fremgår af tabel 2<sup>2</sup>.

Andelsejerformen er på den ene side særdeles fordelagtig, når det gælder udnyttelse af globaliseringsprocessen i form af afsætning af danske varer på udenlandske markeder. Danske andelshavere har en stor interesse i at øge den internationale afsætning, da det skaber mulighed for øget vækst og indtjening. Andelsorganiseringen er netop en medvirkende årsag til Danmarks eksportsucces på fødevarerområdet. På den anden side er andelsejerformen ikke nødvendigvis den mest fordelagtige i globaliseringsøjemed, når det drejer sig om kapitalbevægelser. Det skyldes, at det er sværere at investere i udlandet, dels fordi det er sværere at rejse kapital, dels fordi andelsselskabets medlemmer kan være mindre villige til

at ændre organisationen og investeringsmønstrene (Regmi and Gehlhar, 2005).

Sammenlignes et andelsselskab med et aktieselskab har andelshaverne og aktionæerne grundlæggende de samme interesser i deres selskaber, nemlig at skabe den størst mulige profit, men kapitalgrundlaget for et andelsselskab er væsentligt anderledes end for et aktieselskab. Investeringer i udlandet er kapitalkrævende, men egenkapitalen i danske landmandsejede andelsselskaber er generelt lav. Samtidig er det sværere at fremskaffe ansvarlig kapital. Mens aktieselskabet kan fremskaffe ansvarlig egenkapital via bl.a. en aktieemission, kan andelsselskabet i realiteten "kun" skaffe egenkapital via en konsolidering, hvor en del af overskuddet beholdes i andelsselskabet. I et aktieselskab gør det ikke den helt store forskel, om overskuddet udloddes til aktionæerne, eller om det investeres f.eks. i udlandet, da den slags investeringer vil give en forventet aktiekurstigning. Udenlandske investeringer har typisk en lang tilbagebetalingsperiode. Aktionæerne i et aktieselskab laver ofte langsigtede investeringer f.eks. til pensionsformål. Derfor er aktionæerne også villige til at lave mere langsigtede udenlandske investeringer. I andelsselskabet er incitamentet til at lade overskuddet stå i selskabet mindre, da andelshaverne ikke får nogen umiddelbar gevinst af det. Hvis et andelsselskab laver en langsigtet investering i udlandet, vil en betydelig del af andelshaverne ikke nå at få en fordel af investeringen, da de vil være holdt op med at levere til selskabet – fordi de når pensionsalderen – inden investeringen når at bidrage til merindtjening for andelshaverne. Derfor kan det være sværere at overbevise andelshaverne om fordelene ved investering i udlandet (Hansen, 2005).

2) Se f.eks. Dansk Landbrug (2005) for oplysninger om udviklingen i antal landbrugsbedrifter.

Andelsselskaberne er historisk set lokalt forankrede små selskaber med kort afstand fra den enkelte andelshaver til beslutningstagere og aktiviteterne i selskaberne. Efterhånden som andelsselskaberne er vokset, er afstanden fra den enkelte andelshaver til de daglige beslutningstagere i selskaberne også vokset. Samtidig er selskabernes aktiviteter udvidet til også at omfatte aktiviteter i udlandet, der befinder sig endnu længere væk fra den enkelte andelshaver. Det kan derfor være en svær opgave for selskaberne at investere i udlandet og tilpasse sig det globaliserede produktionsmønster. Yderligere er selskaberne i høj grad bygget op omkring andelshavernes egen råvareforsyning af kød, mælk m.v., og det kan begrænse deres mulighed for at udnytte billigere råvarer fra udlandet.

Omvendt kan det også være en styrke, at andelsselskaberne har en stærkere forbindelse tilbage til leverandørerne end typiske aktieselskaber har. Årsagen er, at det kan være lettere at respondere på ændrede efterspørgselsmønstre fra forbrugerne, at differentiere produkter mellem forskellige markeder og at fokusere på kvalitet gennem hele produktionskæden fra jord til bord. F.eks. opdrættes der blandt Danish Crowns medlemmer grise specielt til det engelske marked, som har særlige krav til fødevarer sikkerhed og dyrevelfærd (Regmi and Gehlhar, 2005). Det bekræftes også af Hamann og Højkskov (2006), som pointerer, at kontrol over forsyningskæden er af afgørende betydning for svineslagteriers konkurrenceevne.

Det faktum, at Danish Crown og Arla Foods har etableret datterselskaber og/eller produktions- og/eller salgssteder i hhv. 24 og 26 lande verden over, som det fremgår af tabel 2, må lede til den konklusion, at de selskaber,

der står for størstedelen af den danske landbrugseksport, også forstår at håndtere nogle af de problemer, som andelsorganiseringen kan give. DLG er til sammenligning kun etableret i syv lande uden for Danmark. Til gengæld har DLG valgt en noget anderledes tilpasningsstrategi. De seneste år har DLG diversificeret produktionen væsentligt. F.eks. er DLG også begyndt at sælge mobiltelefoni, hvilket normalt ikke er et typisk produktområde for et grovvareselskab.

De stigende investeringer i den primære landbrugsproduktion i de øst- og centraleuropæiske lande samt de investeringer og udflytninger, der foretages af den danske fødevarerindustri, kan vurderes i et samlet perspektiv. Fordelene ved investeringerne og udflytningerne er mange. I forhold til Danmark er omkostningerne lave. Især udgifter til jord, bygninger og arbejdskraft er lave. En af de helt store fordele er adgangen til de respektive hjemmemarkeder. Investeringerne er altså nødvendige for, at virksomhederne fortsat kan tilpasse sig den generelle økonomiske og teknologiske udvikling og dermed overleve på langt sigt.

Samlet set er det stadig landbrugseksporten, der er vigtigst for fødevarersektoren i globaliseringsprocessen. Derfor er det særligt en reduktion af handelsbarriererne, der er vigtig for den danske fødevarerindustri fremtidige succes på eksportmarkederne.

### **3. Fødevarersektorens situation under forskellige handelsliberaliseringer**

Fødevarersektoren har i sin helhed store eksportinteresser. Den har derfor mulighed for at drage nytte af yderligere liberalisering af verdenshandlen. I øjeblikket går de multilaterale

forhandlinger om handelsliberalisering under Doha-udviklingsrunden i regi af WTO trængt. Det skyldes bl.a., at medlemslandene har svært ved at enes om en lang række forhold på landbrugsområdet. Lige siden forhandlingerne om liberalisering af verdenshandlen begyndte under den første GATT-runde i 1947, har landbrugsområdet været et særdeles følsomt område. Landbrugs- og fødevarerområdet er inddraget fuldt ud under GATT i 1986, og siden har diskussionen drejet sig om at disciplinere og reducere de direkte handelsforvridende instrumenter som importtold og eksportstøtte samt de mere indirekte handelsforvridende indenlandske landbrugsstøtteordninger.

Et alternativ til en multilateral handelsaftale er de bilaterale eller regionale frihandelsaftaler. Som følge af de stagnerende WTO-forhandlinger har mange lande øget deres fokus på den type aftaler. Den 15. september 2006 havde WTO registreret i alt 211 regionale handelsaftaler blandt WTO-landene, hvoraf de 13 trådte i kraft i 2006 (WTO, 2007). Gennemsnitligt er et land med i fire forskellige han-

delsaftaler. I 1980 var ca. 1/10 af verdenshandlen dækket af regionale handelsaftaler, og andelen var i 2002 steget til ca. 1/3 af verdenshandlen (World Bank, 2005). Det er en stigning på mere end 300%.

Begrebet regionale handelsaftaler dækker over to typer af aftaler, nemlig frihandelsaftaler og toldunioner.

Frihandelsaftaler skaber et frihandelsområde mellem de deltagende lande, og landene beholder deres egen handelspolitik over for lande, som ikke er med i frihandelsaftalen.

Toldunioner skaber også et frihandelsområde mellem de deltagende lande, og derudover har landene en fælles handelspolitik over for lande, som ikke er med i toldunionen (Baltzer et al., 2007).

Som hovedregel i WTO skal international handel foregå efter mestbegunstigelsesprincippet<sup>3</sup>, hvorefter alle samhandelslande skal behandles ens, dvs. lige så godt som det mest begunstigede land. En af de få undtagelser til princippet er, at det er tilladt at lave regionale

3) Most favoured nation principle.

**Tabel 3.**

**Velfærdsgevinsterne for landbrugs- og fødevarereproduktionen ved forskellige frihandelsaftaler (angivet i mio. USD).**

| Frihandelsaftale | Velfærdsgevinst |      |          |
|------------------|-----------------|------|----------|
|                  | Danmark         | EU   | Globalt* |
| EU og USA        | -40             | -902 | -2.700   |
| EU og Rusland    | 43              | 617  | 1.874    |
| EU og Kina       | 78              | 705  | 1.942    |
| Doha             | 22              | 700  | 87.027   |

Noter: \*) Kategorien inkluderer også ikke-landbrugsmæssige velfærdsgevinster ved frihandelsaftalerne.

Kilde: Baltzer et al. (2007).



handelsaftaler<sup>4</sup>, hvor de lande, som er med i aftalen, er mere begunstigede end de lande, som ikke er med i aftalen. En regional handelsaftale tillades dog kun, når en række særlige betingelser er opfyldt. Et par af de vigtigste er, at handelsbarriererne over for tredje-lande ikke må øges, og at handelsbarriererne skal elimineres for størstedelen af handlen mellem de deltagende lande. Dvs. at alle varegrupper i den interne handel skal omfattes.

I praksis er det ikke altid, at handelsbarriererne på de følsomme områder elimineres ved regionale handelsaftaler. Problemet med mange historiske og nutidige regionale handelsaftaler er, at følsomme områder som f.eks. landbrugsområdet enten ikke indgår eller kun indgår i et begrænset omfang (Kerr and Hobbs, 2006). WTO (2007) påpeger også, at reglerne vedrørende de regionale handelsaftaler er så brede, at de giver WTO-medlemmerne et betydeligt spillerum, når aftalerne skal designes. Derfor dækker aftalerne sjældent følsomme sektorer som landbrug. Der er ifølge WTO (2007) to faktorer, som gør det særligt svært at lave regionale handelsaftaler om landbrug: Dels er særlige områder – som f.eks. landbrugsstøtte – svært håndterbare pga. stærke nationale præferencer, dels vil nationale interesseorganisationer, som er imod multilateral liberalisering, også være imod bilateral eller regional liberalisering.

Hvis landbrugsstøtten betragtes et øjeblik igen, så består den som nævnt af importtold og eksportstøtte samt indenlandske støtteordninger. Det er relativt gennemskueligt at reducere de reelle handelsbarrierer, nemlig import-

told og eksportstøtte, som typisk er høje, hvis der gives prisstøtte til landbrugsprodukter. Men som nævnt indgår landbrugsområdet ofte kun i et begrænset omfang i de regionale handelsaftaler. Det er til gengæld langt mere kompliceret at reducere de handelsforvridende indenlandske støtteordninger, da de er dybt forankret i nationale økonomiske og politiske institutioner. Da indenlandsk landbrugsstøtte har været en integreret del af den multilaterale tilgang siden 1986, må den nødvendigvis diskuteres i WTO, og det er en helt afgørende forskel på de to spor af handelspolitiske forhandlinger og aftaler. Den økonomiske værdi for fødevarerektoren af regionale handelsaftaler afhænger altså af, i hvor høj grad den inddrages (Nielsen, 2003). Netop derfor er det særligt vigtigt for landbruget med en multilateral handelsaftale. Det er den eneste måde, hvorpå det sikres, at der også sker en liberalisering på landbrugsområdet.

Generelt har bilaterale og regionale frihandelsaftaler den ulempe, at de diskriminerer de lande, som ikke er med i aftalen, ligesom de medvirker til et mindre gennemslagsigt globalt handelssystem (Baltzer and Frandsen, 2007).

Der er for nylig lavet en empirisk analyse af tre mulige frihandelsaftaler for EU, og de tre alternativer er derefter sammenlignet med et muligt liberaliseringsscenarie i forbindelse med Doha-udviklingsrunden (Baltzer et al., 2007). Det fremgår af tabel 3, hvor nogle af de resultater, der omhandler landbrugs- og fødevarerproduktionen er gengivet, hvad de potentielle velfærdsgevinster for landbrugs- og fødevarerproduktionen er ved de tre frihandelsaftaler. Både Danmarks landbrugssektor og EU's landbrugssektor vil opnå en positiv velfærdsgevinst ved en frihandelsaftale med Rusland og Kina. Ligeledes vil en multilateral Doha-udviklings-

4) Artikel 24 i General Agreement on Tariffs and Trade for handel med varer samt artikel 5 i General Agreement on Trade in Services for handel med serviceydelser.

rundeaf tale potentielt give en positiv velfærdsgevinst. Når der fokuseres isoleret på landbrug i Danmark og EU, er de potentielle velfærdsgevinster størst ved en kinesisk frihandelsaftale. Det resultat afslører dog ikke, at en sådan frihandelsaftale vil medføre et velfærdstab i de lande, som diskrimineres ved ikke at være med i den. Derfor er det nødvendigt at se på den globale velfærd for at forstå en sådan frihandelsaftales samlede indflydelse på verdensøkonomien. Som det fremgår af tabel 3, er den potentielle globale velfærdsgevinst ved en kinesisk frihandelsaftale meget begrænset. I parentes bemærket indeholder den potentielle globale velfærdsgevinst også ikke-landbrugsmæssige velfærdsgevinster. Derimod er der til sammenligning en stor gevinst ved en aftale i forbindelse med Doha-udviklingsrunden. På det globale niveau er det således mest hensigtsmæssigt med en multilateral aftale.

For at forstå analysen til bunds er det imidlertid vigtigt at forstå, hvilke antagelser der er lagt til grund for den. De tre frihandelsaftaler er analyseret med udgangspunkt i en total liberalisering af handlen mellem de implicerede lande, dvs. at samtlige handelsbarrierer fjernes. Udgangspunktet for Doha-scenariet er til sammenligning ikke en total handelsliberalisering, men derimod kun en delvis liberalisering<sup>5</sup> med en reduktion af handelsbarriererne. Således sammenlignes en total liberalisering i en bilateral handelsaftale, som kun omfatter en lille del af verdenshandlen, med en delvis liberalisering i en multilateral handelsaftale, som omfatter en meget stor del af verdenshandlen. Var sammenligningsgrundlaget i stedet en total multilateral liberalisering af verdenshandlen ville velfærdsgevinsterne ved en multilate-

ral aftale sandsynligvis være langt større end gevinsterne ved en af de nævnte bilaterale aftaler.

En analyse som den nævnte har sine begrænsninger. Den kan f.eks. ikke fuldt ud måle den danske fødevaresektors strukturtilpasningsevne i globaliseringsprocessen i form af investeringer i udlandet, produktudvikling o.l., og det er i høj grad netop den tilpasningsevne, som har været med til at skabe den danske fødevaresektors succes. Hvis den danske fødevaresektor skal klare sig i globaliseringsprocessen, er det også tilpasningsevnen, som skal bære den fremad i fremtiden. Jo friere handel med landbrugsprodukter, jo friere spillerum får den danske fødevaresektor til at udvikle sig. Yderligere er det ikke sikkert, at de aktuelle lande i en konkret forhandlingssituation vil indgå frihandelsaftaler, der også dækker landbrug.

En globaliseret sektor som den danske fødevaresektor har en hovedinteresse i at fastholde en overordnet multilateral handelspolitisk strategi. WTO bygger på en traktat, der omfatter et kompliceret regelsæt for den samlede verdenshandel. Det unikke ved WTO er, at organisationen på den ene side har en domstolslignende proces, der sanktionerer de medlemslande, der overtræder regelsættet, og på den anden side har 150 medlemslande, der tilsyneladende overholder domstolens afgørelser. Forhåbentlig betyder det træge forløb af den nuværende Doha-udviklingsrunde ikke, at WTO's medlemslande i sidste ende nedprioriterer den multilaterale handelsstrategi og WTO som organisation. De bilaterale og regionale aftaler må og skal kun være et supplement til det multilaterale spor.

---

5) Se detaljerne i Baltzer et al. (2007).

#### 4. Konklusion

Overordnet set har den danske fødevarersektor meget store eksportinteresser. En stor del af den samlede produktion eksporteres. Det bevirker, at erhvervets indtjening er stærkt påvirket af eksportens størrelse og vilkår. Derudover udgør landbrugseksporten en vigtig del af Danmarks totale eksport og valuta-indtjening.

Sammenlignes Danmark med de øvrige EU-lande, er der især tre forhold, der gør sig gældende:

*For det første* er den danske økonomi meget åben med en åbningsgrad på 61%.

*For det andet* udgør landbrugseksporten stadigvæk en stor del af den samlede danske eksport. I EU er niveauet kun overgået af Grækenland.

Og endelig *for det tredje* går 37% af den danske landbrugseksport til lande uden for EU. Kun i Holland og Spanien går en større andel til lande uden for EU.

Markedet for landbrugs- og fødevarer har en række karakteristika, som er vigtige i globaliseringsprocessen. Der er i mange lande en historisk tradition for landbrugsprotektionisme. Det udmønter sig primært i barrierer for handlen. Landbrugsprotektionismen har udgangspunkt i en række politiske målsætninger omkring indkomstsikring og national selvforsyning af fødevarer. Det har resulteret i, at OECD-landene har et højt støtteniveau. Mere end halvdelen af den samlede OECD-støtte er pris- og markedsstøtte, der – i kombination med importtold og/eller eksportstøtte – er ekstremt produktions- og handelsforvridende. Det er også karakteristisk for landbrugs- og fødevaremarkedet, at den samlede handel på verdensmarkedet er relativt lille sammenlignet med verdenshandlen med industrivarer og med hjemmemarkedshandlen med fødevarer i

de fleste lande. Årsagen er – udover landbrugsprotektionismen – det forhold, at mange forbrugere har stærke nationale præferencer for lokalt producerede fødevarer, samt at der pga. mange fødevarers lette fordærvelighed kan være ekstra omkostninger og besværligheder forbundet med handel.

En vigtig del af den økonomiske globalisering er kapitalbevægelser og investeringer i udlandet. Både de danske landmænd og fødevarerindustrien bidrager mere og mere i den forbindelse gennem etablering af produktions-, forarbejdnings- og afsætningsvirksomheder i udlandet. Investeringerne er et vigtigt led i strukturaljusteringsprocessen i de omkostningstunge erhverv. En af de store udfordringer for fødevarerindustrien ved netop den strategi er den høje grad af andelsorganisering og de problemer, det kan medføre vedrørende f.eks. kapitalfremskaffelse og direkte udenlandske investeringer.

De nuværende multilaterale forhandlinger om yderligere handelsliberaliseringer under Doha-udviklingsrunden i regi af WTO går trægt, og det ser ud til, at resultaterne på landbrugs- og fødevarerområdet bliver relativt beskedne. Det har fået mange lande og regioner til at fokusere på det, der kaldes "det andet spor", nemlig bilaterale eller regionale handelsaftaler. Set i fødevarersektorens perspektiv er det problematisk. Værdien af aftalerne afhænger af, om landbrugsområdet og andre følsomme handelsområder er inddraget. Historisk har det vist sig, at fødevarersektoren enten ikke har været med eller kun har været med i et begrænset omfang. Det er et væsentligt argument for at bevare fokus på WTO og Doha-udviklingsrunden, hvor landbruget og fødevarerindustrien indgår fuldt ud i forhandlingerne.

## Litteratur

- Aksoy, M.A. (2005), *Global Agricultural Trade Policies* in Aksoy, M.A. and J.C. Beghin (ed.) (2005), *Global Agricultural Trade and Developing Countries*, The World Bank.
- Baldwin, R. and C. Wyplosz (2004), *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill Education, Berkshire.
- Baltzer, K. and S.E. Frandsen (2007), *Free Trade Agreements as an Alternative to Doha, Policy Brief January 2007*, Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet.
- Baltzer, K., S.E. Frandsen and H.G. Jensen (2007), *European Free Trade Areas as an Alternative to Doha – Impacts of US, Russian and Chinese FTAs, Working Paper 2/2007*, Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet.
- Danmarks Statistik (2007), *Statistikbanken*, on-line på [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk).
- Dansk Landbrug (2005), *Dansk landbrug i tal 2005, Landøkonomisk Oversigt*, Dansk Landbrug.
- Dansk Landbrug (2006), *Dansk landbrug i tal 2006, Landøkonomisk Oversigt*, Dansk Landbrug.
- European Commission (2005), *Agriculture in the European Union – Statistical and Economic Information 2005*, on-line at [http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/index_en.htm).
- Eurostat (2007), *COMEXT External Trade Database*, on-line at [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=0,1136217,0\\_45571467&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136217,0_45571467&_dad=portal&_schema=PORTAL).
- Hamann, K. og P. Højskov (2006), *Konkurrenceevnen i den globale svineslagteriindustri. Sammendrag*, Institut for Fødevarestudier og Agroindustriel Udvikling.
- Hansen, H.O. (2001), *Landbrug i et moderne samfund – Landbrugets placering, udvikling og omverden i et velfærdssamfund*, 1. udgave, Handelshøjskolens Forlag, København.
- Hansen, H.O. (2005), *Globaliseringen og andelsvirksomhederne, Jord og Viden – moMentum*, nr. 4.
- International Monetary Fund (2006), *Globalization: Threat or Opportunity?*, on-line at [www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/041200to.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/041200to.htm).
- Kerr, W.A. and J.E. Hobbs (2006), *Bilateralism – A Radical Shift in US Trade Policy: What Will It Mean for Agricultural Trade?*, *Journal of World Trade*, no. 6, vol. 40, p. 1049-1058.
- Melgaard, P. P. og H. Zobbe (2002), *Landbrugets indkomstproblem – Dogme eller realitet?*, *Working Paper 5/2002*, Unit of Economics, The Royal Veterinary and Agricultural University.

Nielsen, C.P. (2003), *Regional and Preferential Trade Agreements: A Literature Review and Identification of Future Steps*, Report 155/2003, Fødevareøkonomisk Institut.

OECD (2005a), *Measuring Globalisation. OECD Handbook on Economic Globalisation Indicators*, OECD, on-line at [www.oecd.org/document/58/0,3343,en\\_2649\\_34863\\_35794687\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/58/0,3343,en_2649_34863_35794687_1_1_1_1,00.html).

OECD (2005b), *Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2004*, OECD, on-line at [www.oecd.org/document/54/0,3343,en\\_2649\\_33773\\_35009718\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en_2649_33773_35009718_1_1_1_1,00.html).

OECD (2006), *Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2005*, OECD, on-line at [/www.oecd.org/document/55/0,3343,en\\_2649\\_33797\\_36956855\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/55/0,3343,en_2649_33797_36956855_1_1_1_1,00.html).

Regmi, A. and M. Gehlhar (2005), *New Directions in Global Food Markets*, *Agriculture Information Bulletin*, no. 794, Economic Research Service, United States Department of Agriculture, on-line at [www.ers.usda.gov/publications/aib794/aib794.pdf](http://www.ers.usda.gov/publications/aib794/aib794.pdf).

WTO (2007), *Regional Trade Agreements*, on-line at [www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm).

World Bank (2005), *Global Economic Prospects: Trade, Regionalism, and Development*, World Bank Annual Report.

World Bank (2007), *Assessing Globalization. Part 1: What is Globalization?*, World Bank Briefing Papers.

