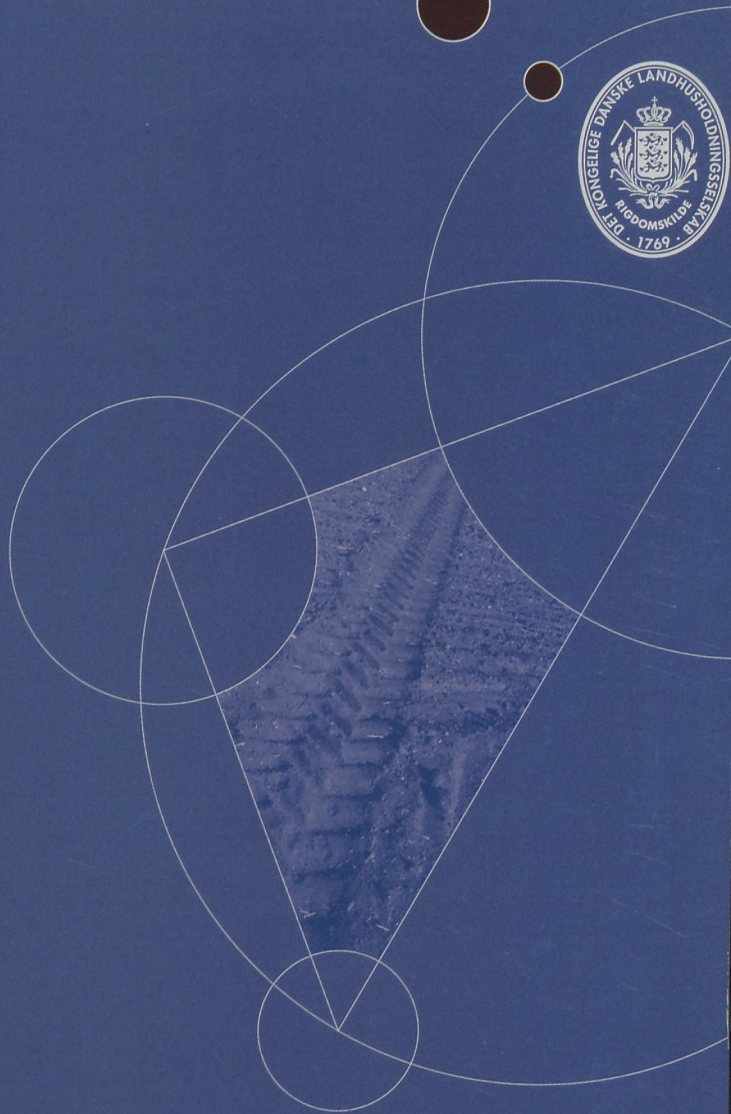


Tidsskrift for Landøkonomi



Nr. 1
Juli 2008
194. årgang

TIDSSKRIFT FOR LANDØKONOMI

NR. 1

JULI 2008

194. ÅRGANG

Ansvarshavende redaktør

- Seniorrådgiver Henning Otte Hansen
Fødevareøkonomisk Institut
Københavns Universitet

Redaktion

- Professor Carsten Daugbjerg
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet
- Kontorchef Niels Lindberg Madsen
Afdeling for Foreningsservice
Landbrugsraadet
- Professor Peter Nedergaard
International Center for Business and Politics
Copenhagen Business School
- Lektor Niels Strange
Skov & Landskab
Københavns Universitet
- Afdelingsleder Torben Wiborg
Jyske Bank
- Lektor Henrik Zobbe
Fødevareøkonomisk Institut
Københavns Universitet

Layout

- Direktionssekretær Loise Kjærsgaard
Fødevareøkonomisk Institut
Københavns Universitet

Oplag

- 1.200 stk.

Annoncepriser

- 1/2 side s/h. 2.400,- kr. ex. moms
- 1/1 side s/h. 3.900,- kr. ex. moms
- Annoncepriser for farvetillæg efter aftale

Abonnement

- 450,- kr. ex. moms per år
- Medlemmer af Det Kongelige Danske Landhusholdningsselskab modtager Tidsskrift for Landøkonomi gratis

Løssalg

- 125,- kr. ex. moms og forsendelse

Udgiver

- Fødevareøkonomisk Institut
Københavns Universitet
Rolighedsvej 25
1958 Frederiksberg C
Tlf 35 33 68 00
Fax 35 33 68 01
foi@foi.dk
www.foi.life.ku.dk
- Det Kongelige Danske Landhusholdningsselskab
c/o Landbrugsraadet
Axeltorv 3, 1.
1609 København V
Tlf 33 39 42 20
Fax 33 39 41 51
1769@1769.dk
www.1769.dk

Produktion og ekspedition

- Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Lyngbyvej 17
2100 København Ø
Tlf 39 13 55 00
Fax 39 13 55 55
forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

INDHOLD

Redaktionelt forord	5
Seniorrådgiver, ph.d. Henning Otte Hansen, Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet	
Scenarier for udviklingen af den fælles landbrugspolitik	7
Direktør Søren E. Frandsen, Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet og seniorforsker Jens Hansen, Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet	
EU og erhvervslivet:	
Hvad kan udviklingen af EU's landbrugspolitik fortælle os?	25
Professor Peter Nedergaard, International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School	
Fødevarekrisen: Udvikling, årsager og konsekvenser	35
Seniorrådgiver, ph.d. Henning Otte Hansen, Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet	
Får Malthus ret?	49
Seniorrådgiver, ph.d. Henning Otte Hansen, Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet og lektor Henrik Zobbe, Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet	

REDAKTIONELT FORORD

Landbrugets aktuelle situation: Paradigmeskifte eller boble?

Landbruget i næsten hele verden oplever i disse måneder markante forandringer. Vi står midt i en fødevarekrise, hvor markedet er kommet ind i en voldsom ubalance, og hvor prisstigninger og fødevaremangel i fattige u-lande er blevet aktuelle problemer.

FN's fødevareprogram (WFP) vurderer, at den aktuelle fødevarekrise er den største udfordring, organisationen har stået over for i de 45 år, den har eksisteret.

Spørgsmålet er, om vi oplever et paradigmeskifte – en helt ny måde at opfatte fødevaremarkeder på – eller om vi blot ser en kraftig men kortvarig boble, som er væk om få år.

Kun fremtiden kan svare på det spørgsmål. Ét er dog givet: Fødevarekrisen har vendt op og ned på mange forhold, og nye dagsordener er blevet sat:

Fødevarelagre blev for nogle år siden blev opfattet som synonym for markedsubalance og overproduktion, resultatet af forfejlet landbrugspolitik og overdreven landbrugsstøtte. Siden er lagrene reduceret, og nu er netop de for små lagre en væsentlig årsag til fødevarekrisen. Lagre er blevet efterspurgt og er en mangelvare.

Priserne på landbrugsvarer har gennem flere årtier fulgt en sikker tendens i retning af realfald og faldende bytteforhold. Kurven er dramatisk knækket i det seneste halve år, og især priserne på korn og mejeriprodukter er steget markant.

Landbruget kommet i fokus og på avisernes forside. Fødevarekrisen har skabt et meget nærværende og synligt problem, som har konsekvenser langt uden for landbrugets rækker.

Landbrugsstøttens berettigelse og afvikling er også kommet i fokus i forlængelse af fødevarekrisen. På den ene side finder nogen, at fødevarekrisen netop viser behovet for vedvarende landbrugspolitikens styring af landbrugsmarkederne. På den anden side mener andre, at de stigende priser har overflødiggjort støtte til landmændene. Derfor er det et godt tidspunkt nu, at få fjernet den sidste rest af landbrugsstøtte.

Netop landbrugspolitikken og landbrugsstøttens fremtid bliver analyseret i den første artikel, *Scenarier for udviklingen af den fælles landbrugspolitik* – af Søren E. Frandsen og Jens Hansen fra Fødevarøkonomisk Institut. Baggrunden for artiklen er, at Folketinget i 2007 besluttede, at der skal udarbejdes en strategi for, hvorledes regeringen aktivt vil arbejde for at afvikle EU's landbrugsstøtte. I artiklen konstateres det, at på trods af at landbrugspolitikken har bevæget sig i en samfundsøkonomisk fornuftig retning de seneste 10-15 år, er der fortsat en række udfordringer eller problemer tilbage. På den baggrund opstilles der 6 mulige scenarier for udviklingen af EU's landbrugspolitik.

Den anden artikel af Peter Nedergaard, *EU og erhvervslivet: Hvad kan udviklingen af EU's landbrugspolitik fortælle os*, omhandler også udviklingen i landbrugspolitikken, men i et mere historisk og reflekterende perspektiv. EU's landbrugspolitik betegnes som et »politisk super-eksperiment« og bruges til at illustrere og uddybe en socialkonstruktivistisk rational choice-teori med henblik på at forklare de politiske resultater.

Den tredje artikel, *Fødevarøkrisen: Udvikling, årsager og konsekvenser*, analyserer nærmere fødevarøkrisen. Der findes flere enten midlertidige eller mere strukturelle forklaringer på de høje landbrugspriser, og fødevarøkrisen skyldes til dels et sammenfald af flere uheldige omstændigheder på én gang. Som det vises, indeholder fødevarøkrisen og dens løsning række dilemmaer. Der advares dog mod »panikløsninger«, da det er sandsynligt, at fødevarøkrisen løser sig selv inden for 1-2 år.

Den fjerde artikel hedder slet og ret: *Får Maltus ret?* Den engelske økonom, Thomas Robert Malthus forudsagde for mere end 200 år siden, at fødevarøproduktionen på et tidspunkt ikke mere vil kunne følge med befolkningsudviklingen. Den aktuelle fødevarøkrise har medført, at Malthus igen er blevet meget aktuel. Er vi nået til det sted, hvor de to kurver, fødevarøproduktionen og befolkningsudviklingen, krydser hinanden? Vil fødevarøproduktionen fremover være en begrænsende faktor for befolkningsudviklingen?

Seniorrådgiver, ph.d. Henning Otte Hansen (ansvarshavende redaktør)
Fødevarøkonomisk Institut, Københavns Universitet

SCENARIER FOR UDVIKLINGEN AF DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK

Direktør Søren E. Frandsen
Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet¹
soren@foi.dk

Seniorforsker Jens Hansen
Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet
jens_h@foi.dk

EU's fælles landbrugspolitik omfatter en række markedsordninger, der navnlig frem til begyndelsen af 1990'erne bidrog til at opretholde høje og relativt stabile priser for en række vigtige landbrugsprodukter. Prisniveauet opretholdes primært ved hjælp af told, variabel eksportstøtte og støtteopkøb. For en række produkter er markedsordningerne suppleret med kvoteordninger, der lægger loft over – eller bidrager til at begrænse – produktionen.

Efter tre store reformer af landbrugspolitikken (MacSharry reformen i 1992, Agenda 2000 og Midtvejsreformen i 2003) samt nogle mindre ændringer er politikken blevet gradvis mere markedsorienteret med betydelig lavere garanterede priser. Som kompensati-

on herfor er der givet direkte tilskud, hvoraf langt størstedelen med 2003-reformen (enkeltbetalingsordningen) blev uafhængig af (afkoblet fra) produktionen.

Mens landbrugsstøtten således tidligere fortrinsvis betaltes af forbrugerne i form af høje fødevarepriser, betales støtten efter reformerne i overvejende grad af skatteyderne. Landbrugsstøtten medfører derfor færre forvridninger i forbruget af fødevarer end tidligere. Imidlertid indebærer skatteyderfinansie-

1) Nærværende artikel bygger på en analyse, der er udarbejdet i forbindelse med Fødevareministeriets (FVM) arbejde med opfølgning på Folketingets beslutning af 30. maj 2007 om udarbejdelsen af en strategi for, hvorledes regeringen aktivt vil arbejde for afvikling af EU's landbrugsstøtte. For en mere detaljeret beskrivelse se Frandsen og Hansen (2008), www.foi.dk

ringen andre forvridninger både i produktion og forbrug generelt.

Som følge af afkoblingen af størstedelen af den direkte støtte medfører støtten også langt færre forvridninger i landbrugsproduktionen end tidligere. Støtten bidrager – med andre ord – i langt mindre grad end tidligere til at opretholde en landbrugsproduktion, der ikke er konkurrencedygtig på markedsvilkår.

Selv om man med de omfattende reformer af landbrugspolitikken er nået et godt stykke på vej mod en samfundsøkonomisk mere forsvarelig landbrugspolitik, er der fortsat problemer, der kræver tilpasninger af den fælles landbrugspolitik.

Den fælles landbrugspolitik efter 2003-reformen

EU's landbrugspolitik består af to såkaldte søjler:

- Søjle 1: Den generelle landbrugsstøtte (de fælles markedsordninger og enkeltbetalingsordningen)
- Søjle 2: De specielle tilskudsordninger (landdistriktpolitikken)

Søjle 1

Efter 2003-reformen omfatter den generelle landbrugsstøtte to hovedelementer. Det ene består af enkeltbetalingsordningen, der udover selve enkeltbetalingen (den afkoblede støtte) indeholder koblet støtte i form af tilbageværende areal- og husdyrpræmier samt visse tilbageværende pristilskud. Det andet hovedelement omfatter et antal markedsordninger – et for hver af de fleste hovedkategorier af landbrugsprodukter. Markedsordningerne bidrager fortsat til at stabilisere og hæve priserne for landbrugsprodukter – om

end i væsentlig mindre grad end tidligere – da de garanterede mindstepriser er blevet sænket markant gennem de senere år.

Den generelle landbrugsstøtte udgør 85 pct. af EU's samlede landbrugsbudget, og mere end 80 pct. af denne støtte vedrører den direkte støtte.

Det er karakteristisk for støtte inden for søjle 1, at den gives til alle – eller langt de fleste – som det er tilfældet med fx enkeltbetalingen – eller den gives til hele den pågældende produktion. Støtten betales fuldt ud af EU.

Søjle 2

Budgettet afsat til søjle 2 har været voksende og udgør nu 15 pct. af EU's landbrugsbudget. Det kan forventes, at den udvikling vil fortsætte. Det er inden for denne søjle, at EU-kommissionen ønsker at finansiere initiativer, der bidrager til udvikling og omstilling af den økonomiske aktivitet i landdistrikterne både den aktivitet, som er landbrugsrelevant og nye aktiviteter, der kan bidrage til at fastholde et økonomisk aktivitetsniveau og indkomstudvikling og befolkningsgrundlag i landdistrikterne. Udviklingsstøtten fokuseres på tre indsatsområder (akser):

- Forbedring af landbrugets og skovbrugets konkurrenceevne.
- Forbedring af miljø og landskabet.
- Forbedring af livskvaliteten i landdistrikterne og diversificering.

Danmarks tildeling af EU midler i perioden 2007-2013 udgør godt 3,3 mia. kr., der som følge af krav om national medfinansiering giver en samlet budgetramme på godt 6 mia. kr. Disse midler udmøntes i to tempi. Første periode dækker 2007-2008, mens anden

periode omfatter årene 2009-2013. Den nationale finansiering for de enkelte programaktiviteter kan være statslig, kommunal eller komme fra andre offentlige midler.

Hovedparten af midlerne vil blive brugt til natur- og miljørettede indsatser, som kan være inden for alle tre indsatsområder eller akser. Størstedelen af budgettet er således målrettet jordbrug og fødevarerindustri, og lang den største del under akse 2 udbetales som kompensation til landmænd for ændret driftsform.

Under ét modtog Danmark i 2006 ca. 8,7 mia. kr. i landbrugsstøtte, svarende til 2,3 pct. af den samlede europæiske landbrugsstøtte.

Hvorfor er der fortsat et reformbehov?

På trods af at landbrugspolitikken har bevæget sig i en samfundsøkonomisk fornuftig retning de seneste 10-15 år, er der fortsat en række udfordringer eller problemer tilbage, som skal håndteres de kommende år.

For det første er der et bredt politisk ønske om at reducere den betydelige skattebetalte landbrugsstøtte, primært i form af enkeltbetalingerne. Opbakning til at fortsætte kompensationerne for historiske prisfald synes svækket. Hertil kommer ønsker om skattebesparelser og stigende pres på offentlige udgifter i alle EU's medlemslande med heraf følgende ønsker om besparelser på områder, hvor dette er muligt. Samfundsøkonomisk er problemet med den skatteyderbetalte landbrugsstøtte, at den forøger behovet for beskattning med forvridninger i produktion og forbrug til følge.

For det andet tilbagestår der fortsat en del produktionsafhængig (koblet) støtte i form af markedsprisstøtte og direkte tilskud. Både markedsprisstøtten og de direkte, produk-

tionsafhængige tilskud medfører forvridninger i produktionen, mens markedsprisstøtten også medvirker til at forøge priserne på fødevarer i EU i forhold til verdensmarkedet med forvridninger i forbruget til følge. Hertil kommer, at dele af landbrugsproduktionen fortsat er underlagt en række kvantitative reguleringer mv., som ligeledes påvirker og forvrider produktionen.

For det tredje påvirker landbrugsproduktionen det omgivende miljø på forskellig vis både negativt og positivt. Og trods væsentlige fremskridt på dette område, bl.a. i form af en betydelig reduktion i landbrugets udledning af kvælstof til miljøet, er det fortsat ønskeligt at reducere landbrugets negative miljø- og naturmæssige konsekvenser og at fremme de positive påvirkninger. Da dele af landbrugsstøtten påvirker landbrugets produktion og ressourceforbrug og derfor også øver indflydelse på miljøet er det nyttigt at se på, i hvilket omfang og hvordan landbrugsstøtten med fordel kan anvendes som et miljøpolitisk instrument. Dette gælder, selv om landbrugets miljømæssige forhold primært reguleres af miljølovgivningen.

Endelig er det også af betydning, at landbrugspolitikken er i harmoni med udviklings- og bistandspolitikken.

Udover ovennævnte argumenter for yderligere ændringer af landbrugsstøtten kan der være grund til at nævne, at landbrugsstøtte ikke er en permanent løsning på landbrugets indkomstproblemer. Langt størstedelen af støtten er kapitaliseret i priserne på landbrugsjord, hvorfor de nuværende landmænd har betalt for støtten i form af højere ejendomspriser ved etablering og ved eventuelle yderligere køb af fast ejendom med større gæld og større renteudgifter til følge. Kapi-

taliseringen betyder således, at de positive indkomstmæssige effekter af landbrugsstøtten udhules over tid.

Scenarier for udviklingen af landbrugspolitikken

I denne artikel ser vi på 6 scenarier for udviklingen af den fælles europæiske landbrugspolitik, nemlig

Status quo (S1)

- uændret fælles landbrugspolitik men inkl. sundhedstjek

Budgetreduktion (S2)

- status quo med reducerede enkeltbetalinger

Direkte støtte (S3)

- støtten målrettes miljø, landskabspleje, økologi mv. (søjle 1)

Fuld graduering (S4)

- støttes målrettes miljø, landskabspleje, økologi mv. (søjle 2)

Fuld liberalisering (S5)

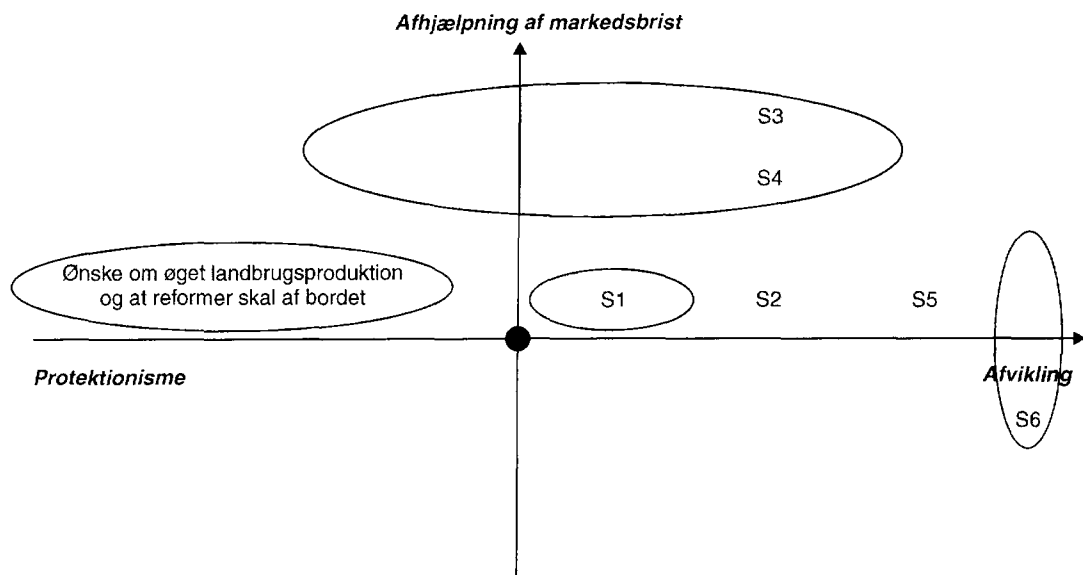
- landbrugsstøtten i søjle 1 afvikles helt

Fuld liberalisering (S6)

- landbrugsstøtten i søjle 1 og 2 afvikles helt

Scenarierne indbyrdes placering i forhold til to akser, akserne fra protektionisme til fuld liberalisering og akserne fra ingen til fuldt hensyntagen til de såkaldte markedsbrist² er vist i

Figur 1.
Scenariers indbyrdes placering – afvikling/protektionisme og afhjælpning af markedsbrist



2) En effektiv markeds mekanisme er en forudsætning for at markedsøkonomien resulterer i den bedst mulige udnyttelse af ressourcerne. Men markedsmekanismen resulterer ikke uden særlige foranstaltninger i optimale løsninger, når der er tale om »fælles goder« eller manglende

ejendomsret som fx i tilfældet med belastning af miljøet, søer, åer, havmiljø, grundvand, natur, luftforurening, støj, udnyttelse af havets fiskeribestande, landskabspleje mv. I disse tilfælde taler økonomer om »markedsbrist«.

figur 1. De grå områder, illustrerer at placeringen af et givet reformskenario i høj grad vil afhænge af den præcise implementering af reformerne.

Scenario 1:

Status quo og sundhedstjek

Beskrivelse

En mulig udvikling af den fælles landbrugs-politik er at følge de spor som er lagt ud siden reformerne i begyndelsen af 1990'erne – karakteriseret af øget markedsorientering og mindre tilpasninger i niveauet og grundlaget for de direkte betalinger. Dette spor omfatter således de allerede trufne beslutninger og de elementer, som er under overvejelse i forbindelse med sundhedstjekket.

»Sundhedstjekket« af EU's fælles landbrugs-politik i 2008 har til formål at sikre, at politikken tilfredsstiller dens målsætninger på en effektiv og enkelt vis. Ved afslutningen af sundhedstjekket er det forventningen, at der vil være tale om ændringer, der indebærer forenklinger, justeringer og harmoniseringer på en række områder. Det er også intentionen at sikre en stabil overgang fra perioden før 2013/14 til den efterfølgende periode.

Sundhedstjekket indeholder en række justeringer, der har til formål:

- at gøre enkeltbetalingsordningen mere effektiv og enkelt
- at tilpasse og forenkle krydsoverensstemmelsesordningen
- at afkoble den fortsat koblede støtte på de relevante områder
- at indføre øvre og nedre støttegrænser for den enkelte landmand og
- at øge den obligatoriske graduering med

henblik på at overføre flere midler til land-distriktspolitikken

Endvidere vil man se nærmere på en række markedsstøtteinstrumenter – intervention, kvoter, eksportstøtte, braklægningskrav mv. Det synes f.eks. at ligge fast, at mælkekvotesystemet udfases frem til 2014/15, hvor det udløber. Det ligger også fast, at eksportstøtten helt bortfalder.

Hertil kommer tilpasninger i landbrugspolitikken som følge af eventuel indgåelse af en international handelsaftale i regi af WTO. Indholdet af en sådan aftale er i skrivende stund ukendt – og det er endda særdeles usikkert, om en aftale kan komme på plads i det kommende 1-2 år. Som det tegner sig, synes en WTO aftale bl.a. at kunne betyde:

- at eksportstøtten relativt hurtigt må aftrappes
- at der indføres et loft over ikke bundne toldsatter
- at forskellen mellem faktiske og bundne toldsatter elimineres
- at der bliver mere disciplin i forbindelse med den indenlandske støtte

Det indebærer bl.a. for EU:

- at eksportstøtten bortfalder
- at der ikke bliver krav om ændringer i den nuværende direkte støtte –
- selv med et krav om 70-75 pct. reduktion i den bundne direkte støtte
- at der kun vil være krav om en øget markedsadgang for enkelte produkter som følge af vedtagne reduktioner i de bundne toldsatter

Alt i alt forholdsvis begrænsede (negative) konsekvenser for den europæiske og danske landbrugsproduktion.

Scenario 1, der primært omfatter ventede tilpasninger i regi af sundhedstjekket og WTO, er karakteriseret af, at markedsordningerne harmoniseres, og at markedsprisstøtten reduceres for enkelte produkter i lyset af allerede vedtagne reformer.

Mere præcis medtages følgende ændringer i scenariet:

- Afskaffelse af udtagningskrav og kvoteordning for mælk.
- Afskaffelse af alle tilbageværende husdyr- og arealpræmier samt af de resterende direkte tilskud til stivelseskartofler, grøntfoder, proteinafgrøder og energiafgrøder.
- Kompensation til landmændene i form af tillæg til enkeltbetalingen for afskaffelsen af husdyrpræmier samt for afskaffelsen af tilskud til stivelseskartofler.
- Afskaffelse af eksportstøtte samt yderligere tilpasninger af markedsordninger i det omfang eksportstøttens afskaffelse gør det nødvendigt.
- Implementering af reformerne vedr. sukker, vin, frugt og grønt.
- Nedsættelse af enkeltbetalingen i form af en forøgelse af gradueringen fra 5 til 10 pct. (beløbet overføres til søjle 2).

Der er store forskelle mellem EU-landene med hensyn til den del af den direkte støtte, der fortsat er koblet. Eksempelvis var over 20 pct. af den direkte støtte i 2006 koblet i Frankrig, Portugal, Holland og Spanien. I Danmark drejer det sig om 3,3 pct., mens der i Irland og Luxemburg slet ikke er nogen koblet direkte

støtte. Oksekød hører til blandt de områder, hvor der stadig er en betydelig direkte koblet støtte i form af kvægpræmier, men med stor variation landene imellem.

Krydsoverensstemmelse fastholdes med mindre forenklinger, jf. eventuelle beslutninger i forlængelse af sundhedstjekket.

Fokus på länddistriktsudviklingen styrkes i takt med de stigende overførsler fra søjle 1, men uden væsentlige ændringer i instrumentdesign.

Scenario 1 indeholder ikke reduktioner i tolden for landbrugsvarer, bl.a. fordi resultatet af den eventuel kommende WTO-aftale er behæftet med stor usikkerhed, når det gælder toldnedsættelser – herunder ikke mindst udpegningen af såkaldte følsomme produkter.

EU's landbrugsbudget (søjle 1 og 2), der udgør ca. 45 pct. af det samlede EU-budget, reduceres gradvist til ca. 40 pct. i 2013. Det oprindelige budgetloft, som besluttet af Rådet i 2005, fastholdes, og de ekstra udgifter, der følger af udvidelserne, holdes inden for dette loft. Rabatordninger og medlemslandenes finansiering af EU-budgettet fastholdes uændret.

Scenario 1 er således karakteriseret ved, at de nuværende landbrugsordninger, inkl. de seneste besluttede reformer plus de tilpasninger, som sundhedstjekket og en eventuel WTO aftale måtte afstedkomme, bevares i perioden frem til 2013. I perioden derefter (2013-2020) fastholdes landbrugspolitikken /støtten uændret.

Konsekvenser

Konsekvensen af de ændringer i den produktionsafhængige landbrugsstøtte, der indgår i de forskellige scenarier, afhænger generelt af

de fremtidige verdensmarkedspriser for landbrugsvarer. Notatets vurderinger er derfor foretaget under to alternative forudsætninger – den ene med høje fremtidige verdensmarkedspriser, nogenlunde svarende til det i efteråret 2007 gældende niveau – og den anden med væsentligt lavere fremtidige verdensmarkedspriser, men dog noget over niveauet før 2006, jf. nedenfor.

Under forudsætning af et højt fremtidigt prisniveau er det vurderingen, at politikken i scenario 1 vil have følgende virkninger – set i forhold til en uændret forlængelse af den gældende landbrugsstøtte:

- En vis vækst i mælkeproduktionen i EU-landene under ét som følge af kvoteordningens afskaffelse og det forudsatte høje prisniveau.
- En vis omfordeling af mælkeproduktionen som følge af kvotens afskaffelse fra regioner, hvor malkekvægholdets konkurrenceevne er forringet siden kvotens indførelse i 1984, til regioner, hvor konkurrenceevnen er forbedret i denne årrække. Forskelle EU-landene imellem med hensyn til kvotepriser og kvoteudnyttelse i de seneste år tyder på, at bl.a. Holland og Danmark står til at vinde produktionsandele.
- En betydelig nedgang i produktionen af handyr (ungtyre mv.) fra malkekvægsektoren samt i produktionen fra kødkvægsektoren – begge dele som følge af afskaffelsen af de tilbageværende kvægpræmier.
- En begrænset vækst i planteproduktionen som følge af udtagningskravets afskaffelse.
- En nogenlunde uændret indtjening, da negative effekter af afskaffelsen af eksportstøtten samt af forøgelsen af gradueringen

nogenlunde opvejes af færre dødsvægtstab som følge af omlægningen af de tilbageværende husdyrpræmier til enkeltbetaling.

I tilfælde af lave fremtidige verdensmarkedspriser for landbrugsvarer vurderes landbrugsstøtten i scenario 1 at have følgende virkninger set i forhold til en uændret forlængelse af den gældende støtte:

- En mindre nedgang i produktionen af mælk i EU-området som resultat af en lavere pris på mælk affødt af eksportstøttens afskaffelse samt – som i højprissituationen – visse omfordelinger af produktion mellem lande og regioner som følge af kvoteordningens afskaffelse.
- En formodentlig betydelig nedgang i produktionen af handyr fra malkekvægsektoren samt i produktionen fra kødkvægsektoren primært som følge af kvægpræmierens afskaffelse.
- En mindre nedgang i det primære landbrugs indtjening hovedsageligt som konsekvens både af forøgelsen af gradueringen og af lavere priser for mælk affødt af eksportstøttens afskaffelse.

Effekten af scenario 1 vil således navnlig for mælkeproduktionen afhænge af de fremtidige verdensmarkedspriser.

Herudover er verdensmarkedspriserne i sig selv (dvs. uanset ændringer i landbrugspolitikken) af stor betydning for europæisk landbrug. Et fald i produktpriserne fra et relativt højt niveau (nogenlunde svarende til de gældende priser ultimo 2007) til et noget lavere niveau vil således resultere i en betragtelig nedgang både i landbrugets indtjening og i

priserne for landbrugsejendomme. Herudover vil prisfaldet have en vis negativ effekt på landbrugsproduktionen og på beskæftigelsen i landbrugssektoren.

Til belysning af de fremtidige produktprisers betydning for indtjeningen i dansk landbrug kan nævnes, at en nedgang i produktpriserne fra et højpris- til lavprisiniveau umiddelbart vil reducere nettoafkastet med omkring 3.000 kr. pr. ha. Dette svarer til en nedgang i indtjeningen for heltidslandmænd på omkring 264.000 kr. i gennemsnit pr. bedrift og for deltidslandmænd på 81.000 kr. pr. bedrift. Der er i disse tal taget højde for, at nedgangen i arealafkastet må antages at medføre en reduktion af samme størrelse i forpagtningsafgiften, jf. tabel 1.

Under forudsætning af en real kalkulationsrente på 4 pct. svarer ovennævnte nedgang i arealafkastet på 3.000 kr. pr. ha til et fald i ejendomspriserne på 75.000 kr. pr. ha., hvilket svarer til ca. 37 pct. af prisen på landbrugsejendomme i fri omsætning.

Som ovenstående tal indikerer, er verdensmarkedspriserne for landbrugsprodukter af overordentlig stor betydning både for land-

brugets indtjening og for ejendomspriserne, hvilket hænger sammen med, at EU's landbrugspolitik er blevet væsentlig mere markedsorienteret, og priserne på landbrugsprodukter inden for EU derfor langt mere afhængig af verdensmarkedspriserne.

Scenario 2:

Status quo med reduceret EU-budget

Beskrivelse

De budgetmæssige omkostninger ved den gældende landbrugspolitik er betydelige, samtidig med at villigheden til at fortsætte disse betalinger for de historiske prisfald synes svækket. Ønsker om at gennemføre offentlige besparelse via begrænsninger i overførslerne til det fælles europæiske budget motiverer scenario 2.

Scenario 2 er identisk med scenario 1 – bortset fra at enkeltbetalingen i alle medlemslandene gradvist reduceres til 1/3 over 6 år fra 2015 til 2020. Dette betyder, at enkeltbetalingen for danske heltidsbedrifter i gennemsnit reduceres fra ca. 2.700 kr. pr. ha til ca. 900 kr. pr. ha i 2020. Den direkte støtte

Tabel 1.

Konsekvenser af forskellige niveauer for verdensmarkedspriser

Pris, ab landmand	Lav	Høj	Aktuelt
Korn, kr./hkg.	100	150	170
Konventionel mælk, kr./kg.	2,00	2,50	2,93
Konsekvenser af et fald fra høje til lave verdensmarkedspriser			
Nettokast pr. ha	3.000 kr.		
Samlet indtjening i dansk landbrug	8,1 mia. kr.		
Pr. heltidsbedrift	264.000 kr.		
Pr. deltidsbedrift	81.000 kr.		
Ejendomspris pr. ha.	75.000 kr.		

reduceres således ikke blot reelt, men også mærkbart i nominelle størrelser.

Nedsættelsen af enkeltbetalingerne vil sammen med en reduktion i eksport-, lager- og anden støtte på i alt 8 mia. € indebære, at landbrugsbudgettet reduceres med ca. 30 mia. € fra 49,8 mia. € i 2006 til ca. 20 mia. € i 2020. Dette betyder groft taget, at landbrugsbudgettets andel på 45 pct. af det fælles EU-budget i 2006 på 97,4 mia. kr. formindskes til 30 pct. i 2020 ($20,0 / (97,4 - 30,0) = 0,297$). Det er her forudsat, at reduktionen i landbrugsbudgettet resulterer i en nedgang af samme størrelse i det samlede budget. Forbliver det samlede budgets uændret, formindskes landbrugsbudgettets andel til godt 20 pct. ($20,0 / 97,4 = 0,205$).

Konsekvenser

Konsekvenserne for landbruget af scenario 2 er udover effekten af scenario 1 en stigende negativ påvirkning af indtjeningen i årene 2015-20 samt en negativ påvirkning af ejendomspriserne begyndende fra det tidspunkt, hvor landmændenes ændrer deres forventninger fra uændrede fremtidige enkeltbetalinger til den beskrevne reduktion.

Til illustration af enkeltbetalingens betydning for indtjeningen i dansk landbrug kan nævnes, at enkeltbetalingen for store plantebrug (2 helårsarbejdere og derover) oversteg resultatet efter finansielle poster i årene 2005-07, og at det samme gjaldt for svinebrugene i 2007.

For de store plante-, malkekvæg- og svinebrug kan den negative effekt af nedsættelsen af enkeltbetalingen på bedrifternes resultat efter finansielle poster opgøres til henholdsvis 335.000 kr., 324.000 kr. og 195.000 kr. i gennemsnit pr. bedrift. Dette svarer til ca. 30-

40 pct. af de pågældende bedrifteres forventede resultat efter finansielle poster i 2008. Der er her taget højde for, at nedsættelsen af enkeltbetalingen vedrørende forpagtede rettigheder må antages at resultere i en nedgang af samme størrelse i forpagtningsafgiften.

For ejendomspriserne anslås en negativ påvirkning på omkring 30.000 kr. pr. ha, svarende til et fald på ca. 15 pct. Falder verdensmarkedspriserne for landbrugsprodukter tilbage til et lavere niveau påvirkes ejendomspriserne, yderligere negativt, jf. beskrivelsen i scenario 1.

Generelt gælder, at negative effekter på indtjening og ejendomspriser af nedsættelser af enkeltbetalingerne, vil ramme de nuværende ejere af landbrugsejendomme – eller mere præcist – de nuværende ejere af landbrugsjord. For fremtidige købere vil en nedsættelse blive opvejet af lavere ejendomspriser og hermed mindre gæld og færre rentudgifter.

Nedsættelsen af enkeltbetalingen vil næppe påvirke landbrugets produktion og ressourceforbrug nævneværdigt, da enkeltbetalingen er uafhængig af bedrifternes løbende produktion og indtjeningen fra produktionen derfor upåvirket af nedsættelsen. Den begrænsede effekt på produktionen forudsætter dog, at nedsættelsen sker over en længere årrække, idet en pludselig eller forholdsvis hurtig nedsættelse vil kunne resultere i en finansiell krise med negative påvirkninger af erhvervets investeringer og produktion til følge.

Med mindre de sparede midler i det fælles EU budget anvendes til særlige miljømæssige, regionale eller andre formål, vil reduktionen i

enkeltbetalingen ikke nævneværdigt påvirke miljø eller regionaludviklingen mv.

Den samlede EU besparelse kan med udgangspunkt i tallene for 2006 anslås til at udgøre i størrelsesordenen 30 mia. €, hvoraf Danmark vil opnå en besparelse i overførsler til det fælles EU budget i størrelsesordenen 640 mio. € eller ca. 4,8 mia. kr.

Overførslerne til dansk landbrug (og fødevarereindustri) vil samtidig reduceres med 4,8 mia. kr. Langt størsteparten af denne reduktion kan tilskrives nedgangen i enkeltbetalingen.³

Scenario 3:

Direkte støtte målrettes offentlige serviceydelser, miljø mv. i regi af søjle 1

Beskrivelse

Mens scenario 1 omfatter en nogenlunde uændret fortsættelse af den fælles europæiske landbrugspolitik – i såvel målsætning som i design af politikken – er scenario 2 udtryk for en tilsvarende politik, men med en markant nedsættelse af enkeltbetalingen. Målsætningen for brugen af de fælles europæiske midler anvendt på landbrugsområdet og politikken fortsætter uændret i begge scenarier.

Scenario 3 tager derimod udgangspunkt i behovet for på den ene side at styrke markedsorienteringen og på den anden side at tilgodese de ønsker, det omgivende samfund stiller til europæisk landbrug samt til anven-

delse af offentlige midler, herunder fx et højt niveau af fødevarerikkerhed, differentierede fødevarerprodukter med vægt på kvalitet, smag og sundhed, miljøvenlig produktion, økologi og agro-turisme, regional udvikling og dyrevelfærd mv.

Scenario 3 afviger fra scenario 1 på følgende vis:

- al told på landbrugsvarer sænkes til gennemsnittet af industritolden, dvs. til et niveau på 2-3 pct., mens al anden markedsprisstøtte samt alle kvoteordninger afvikles.
- enkeltbetalingen erstattes af en ny støtte inden for søjle 1, hvoraf dele målrettes aktiviteter med karakter af offentlig gode eller positive eksternaliteter, såsom bevarelse af miljø, landskabsforvaltning, dyrevelfærd, fødevarerikkerhed, regional udvikling mv.

Den nye direkte betaling kunne eksempelvis opdeles i tre dele, nemlig i:

- En basisstøtte, som alle landmænd modtager som betaling for godt landmandskab og for overholdelse af krydsoverensstemmelse.
- En støtte, som knyttes direkte til landmandens tilvejebringelse af specifikke offentlige goder eller positive eksternaliteter – aktiviteter, som ikke allerede er reguleret, og som har et fælles europæisk perspektiv (som f.eks. tiltag, som forhindrer tab af biodiversitet, landskab, skovbrænde, erosion eller betaling for ikke at lade jord/områder ligge øde hen med henblik på at bevare særlige dyre- eller plantearter

3) Danmark modtog i 2006 ca. 8,1 mia. kr. i landbrugsstøtte, heraf ca. 6,9 mia. kr. i direkte støtte og godt 1,2 mia. kr. i eksportstøtte, lagerstøtte og anden form for støtte. Reduceres de direkte betalinger til 30 pct., formindskes overførslerne med 4,8 mia. kr. (6,9*0,7).

eller initiativer, som sikrer en given vandkvalitet eller mængde m.m.).

- En »top-op« støtte til de landmænd, som gør noget ekstra i forhold til disse målsætninger.

Det skal bemærkes, at nedsættelsen af tolden på landbrugsvarer til et niveau på 2-3 pct. er tænkt som en ensidig EU-foranstaltning, og at nedsættelsen er langt større end det forventede resultat af den eventuelt kommende WTO-aftale.

Det er tanken, at den nye støtte inden for søjle 1 – eller rettere de to sidstnævnte dele heraf – skal bestå af frivillige, kontraktbetingede tilskud, ligesom det gælder for de fleste tilskud inden for søjle 2 (landdistriktspolitikken). Til forskel fra enkeltbetalingen vil de nye tilskud således være betinget af, at de enkelte landmænd indgår kontrakter, ifølge hvilke de skal opfylde visse nærmere fastsatte krav til produktionens gennemførelse mv.

For ordningerne inden for søjle 1 er der – i modsætning til ordningerne under landdistriktspolitikken – intet krav om national medfinansiering. Endvidere er der generelt færre valgmuligheder for ordninger inden for søjle 1 og hermed mindre forskelle landene imellem end for ordninger inden for søjle 2.

Landmændenes interesse for at indgå sådanne miljø- og naturrettede kontrakter vil naturligvis afhænge af ordningernes præcise udformning – herunder især tilskuddets størrelse i forhold til de meromkostninger (eller tab af bruttoindtægt), der er forbundet med opfyldelsen af de pågældende krav.

I scenariet forudsættes, at det samlede EU-budget forbliver nogenlunde uændret, og at dette også gælder de eksisterende finansieringsmodeller og rabatordninger. Afhængig

af den nye politiks målretning, design og omfang kan der blive tale om betydelige ændringer i medlemslandenes »netto-budgetbidrag«. Eventuelle ledige midler i regi af søjle 1 overføres til søjle 2.

Konsekvenser af ændringer i markedsordninger

Ifølge begge alternative forudsætninger om de fremtidige priser for landbrugsvarer forbliver priserne for korn inden for EU over de for tiden gældende interventionspriser. Ændringen af markedsordningen for korn i form af afskaffelsen af eksportrestitutioner og den kraftige nedsættelse af tolden vil derfor ikke få nævneværdige produktions- og indkomstmæssige konsekvenser, med mindre verdensmarkedspriserne for korn – mod forventning – atter kommer ned på et meget lavt niveau.

For smør og skummetmælkspulver forbliver de fremtidige priser inden for EU ifølge forudsætningen om høje fremtidige priser over de for tiden gældende interventionspriser. Virkningen af de nævnte ændringer af markedsordningen for mejeriprodukter samt af kvoteordningens afskaffelse vil under denne forudsætning være sammenfaldende med effekten af scenario 1 og 2 trods den markante toldnedsættelse.

I tilfælde af lave fremtidige verdensmarkedspriser for landbrugsvarer forventes ændringen i markedsordningen for mejeriprodukter at resultere i en nedgang i den samlede europæiske mælkeproduktion – lidt større end i scenario 1 og 2 – som følge af toldnedsættelsen.

For oksekød vil ændringen i markedsordningen – herunder især nedsættelsen af tolden og afkoblingen af kvægpræmierne – indebære en markant nedgang i produktio-

nen. Således forventes både produktionen af kødkvæg og produktionen af handyr fra malkekvægsektoren stort set indstillet, med mindre der under den nye støtteordning inden for søjle 1 og/eller under landdistriktspolitikken gives betydelige tilskud fx til afgræsning (landskabspleje).

Nedsættelsen af tolden samt afviklingen af eksportstøtten forventes at medføre lidt lavere forbrugerpriser for mejeriprodukter i tilfælde af lave verdensmarkedspriser samt noget lavere forbrugerpriser for okse- og kalvekød under begge prisforudsætninger.

Konsekvenser af den nye støtte

Konsekvenserne for produktion, indtjening og miljøet mv. af at erstatte enkeltbetalingen med de nye tilskud vil bl.a. afhænge af fordelingen af støtten på de tre komponenter samt de konkrete miljø- og naturfremmende krav, der knyttes til tilskuddene.

Generelt gælder, at sådanne frivillige, miljørettede tilskudsordninger bidrager til at fremme mere miljøvenlige (mindre miljøbelastende) produktionsformer – eventuelt på bekostning af de tilsvarende konventionelle. Herudover medvirker sådanne ordninger almindeligvis til at forøge indtjeningen. Forklaringen er, at der almindeligvis er forskelle mellem landbrug med hensyn til de meromkostninger (eller tab af bruttoindtægt) pr. dyr/ha, der er forbundet med at opfylde miljørettede krav, og at det udelukkende er landbrug, hvor tilskuddet vil overstige – eller være på niveau med – meromkostningerne, der kan forventes at gøre brug af en given ordning. Bedrifter, hvor det potentielle tilskud er mindre end meromkostningerne, og hvor brug af ordningen derfor ville give et økonomiske tab, må forventes at afstå herfra.⁴

I hvilket omfang en given miljørettet tilskudsordning vil bidrage til at forøge indtjeningen, og i hvilket omfang ordningen vil forbedre miljøet, afhænger såvel af skuddets størrelse som af de konkrete miljømæssige krav. Jo større tilskud, og jo lempeligere krav, desto større forøgelse af indtjening.

Det kan dog fastslås, at afløsningen af enkeltbetaling med de nye tilskud vil bidrage til at formindske landbrugets indtjening, idet enkeltbetalingen – i modsætning til de nye tilskud – stort set er uden meromkostninger. Imidlertid er det ikke muligt at vurdere hverken de miljømæssige eller de indtjeningsmæssige konsekvenser af omlægningen, før der foreligger nærmere præciseringer af den nye støtte.

I forbindelsen med en nærmere fastlæggelse af en »ny landbrugspolitik« motiveret i et ønske om at korrigere for markedsbrist, er det vigtigt, at størrelsen af tilskuddene svarer til – og altså ikke overstiger – den samfunds-mæssige værdi (samfundets betalingsvillighed) af de pågældende goder i form af miljøforbedringer, smukkere natur mv. Man bør – med andre ord – undgå, at miljøargumenter bruges som skalkeskjul for tilskudsordninger, hvis egentlige formål er at opretholde en produktion, der ikke er konkurrencedygtig set fra en bred samfundsøkonomisk synsvinkel.

Herudover er det vigtigt, at miljø- og na-

4) Et givet miljørettet tilskud kunne principielt fastsættes for hvert landbrug for sig, sådan at tilskuddet netop dækkede de affødte meromkostninger. I så fald ville hele tilskuddet medgå til at frembringe det pågældende miljømæssige gode, mens landmandens indtjening ville forblive upåvirket. Imidlertid er en sådan individuel fastsættelse af miljørettede tilskud næppe muligt i praksis inden for landbrugsområdet, bl.a. fordi det ville forudsætte opgørelser af de forventede meromkostninger for hver potentiel støttemodtagende bedrift. Dette vil være uoverkommeligt i betragtning af det store antal landbrug.

turrettede krav udformes sådan, at de pågældende goder tilvejebringes til lavest mulige samfundsøkonomiske omkostninger i form meromkostninger i selve produktionen og administrationsomkostninger mv. Dette stiller naturligvis skrappe krav til instrumentdesign og implementering i alle medlemslande.

Endeligt er det vigtigt, at nye ordninger og instrumenter er i overensstemmelse med WTO regelsættet og falder inden for EU's generelle konkurrenceregler.

Scenario 4:

Fuld obligatorisk graduering. Direkte støtte målrettes offentlige serviceydelser, miljø mv. i regi af søjle 2

Beskrivelse

Scenario 4 er identisk med scenario 3, bortset fra at enkeltbetalingen ikke erstattes af en ny støtteordning inden for søjle 1, men udfases fuldstændigt fra 2015 til 2020, samtidig med at halvdelen af de frigjorte midler overføres til søjle 2, mens den anden halvdel tilbageføres til medlemslandene.

I begge scenarier – 3 og 4 – gøres landbrugspolitikken mere markeds- og mere miljøorienteret. Forskellen består primært i, at samtlige kontraktbetingede tilskudsordninger kommer til at ligge inden for søjle 2 i scenario 4, mens nogle af disse tilskud bliver inden for søjle 1 og andre inden for søjle 2 i scenario 3. Såfremt forskellen mellem søjle-1 og søjle-2 ordningerne opretholdes, bliver der således større valgfrihed for medlemslandene og hermed antagelig større forskelle i den landbrugsrelaterede natur- og miljøpolitik i scenario 4 end i scenario 3.

Med en så markant forøgelse af søjle-2 midlerne, er der behov for udvidelse og præ-

cisering af søjle-2 politikken og dens udmøntning.

Instrumenterne inden for søjle 2 designes således, at de målrettes de behov og krav, som det omgivende samfund stiller til dansk og europæisk landbrug, herunder ønsker om et højt niveau af fødevarer sikkerhed, differentierede fødevarerprodukter med vægt på kvalitet, smag og sundhed, miljøvenlig produktion, økologi, agro-turisme, regional udvikling, dyrevelfærd, bevarelse af naturlandskaber mv. (svarende til formålene i scenario 3). Hertil kommer, at særlige initiativer kan iværksettes med henblik på at fremme en konkurrencedygtig landbrugs- og fødevarer sektor.

Fælles for disse instrumenter og nye initiativer er, at de fortsat er målrettet europæisk landbrug og fødevarerindustri – altså en sektororienteret politik – i modsætning til en generel erhvervspolitik målrettet eksempelvis udvikling af den europæiske infrastruktur, forskning og udvikling samt uddannelse mv.

Konsekvenser

De produktions- og indkomstmæssige konsekvenser af scenario 4 svarer i store træk til konsekvenserne af scenario 3, idet der i begge scenarier er tale om at indføre forskellige natur- og miljøbegrundede tilskud til afløsning af enkeltbetalingen.

Sammenlignet med scenario 3, hvor størstedelen af støtten er fælles og mere ensartet på tværs af medlemslande og regioner, giver støtten under landdistriktspolitikken mere plads til at tage højde for forskelle medlemslandene og regionerne imellem. Dette har en række fordele begrundet i de ofte store forskelle landene imellem med hensyn til lokale udfordringer, præferencer og strukturer i øvrigt. Modstykket til denne fleksibilitet er

risici for, at implementeringen af nye støtteordninger kan virke konkurrenceforvridende landene imellem.

En særlig økonomisk overvejelse vedrører graden af centralisering/decentralisering i relation til forvaltningen af midlerne til disse særlige formål. Tages nærhedsprincippet (det såkaldte subsidiaritetsprincip) og ønsket om en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig regulering alvorligt, skal beslutninger om støtte og finansieringen heraf decentraliseres netop til det niveau, hvor alle eksternaliteter er internaliseret, og stordriftsfordele i reguleringen udnyttes.

Det betyder eksempelvis, at hvor der ikke er grænseoverskridende virkninger, kan reguleringen og finansieringen med fordel ske på nationalt, regional eller lokalt niveau med udgangspunkt i nationale/regionale/lokale præference, betalingsvillighed og omkostningsstrukturer mv. Et eksempel på dette kunne være støtte til forhindring af erosion i et afgrænset område, beskyttelse af miljøfølsomme områder af særlig lokal værdi eller lokalt motiveret landskabspleje.

For at imødegå at nye tilskud kobles til landbrugsproduktionen uden særlig begrundelse (markedsbrist) med konkurrenceforvridninger til følge, kan en styrkelse af de centrale europæiske konkurrencemyndigheder, godkendelsesprocedurer, overvågning og håndhævelse være nødvendig.

Scenario 5:

Fuld liberalisering, søjle 1

Beskrivelse

Mens scenario 1-4 kan betragtes som fortsættelse af de hidtidige tendenser i den fælles landbrugspolitik, repræsenterer scenario 5 en fuld liberalisering af markederne for land-

brugsvarer samt en afviklingen af al landbrugsstøtte inden for søjle 1.

Landdistriktsprogrammet styrkes i begrænset omfang med overførsel af midler, der frigøres som resultat af forøgelsen af gradueringen fra 5 pct. til 10 pct.

Sammenlignet med scenario 4, som omfatter en betydelig liberalisering, tages skridt fuldt ud, idet told og toldkontingenter afvikles i løbet af 3-5 år (2014-2019), eksportrestitutioner afvikles senest i 2013, og enkeltbetalingerne elimineres over en 7-10-årig periode (2013-2020). Braklægningskrav bortfalder, og det samme gælder mælke-, sukker- og kartoffelkvoter og krydsoverensstemmelser.

De frigjorte midler forudsættes tilbageført til medlemslandene i form af mindre bidrag til det fælles europæiske budget. I scenariet tillades større frihedsgrader for medlemslandene til at støtte landbrug gennem ikke-forvridende og målrettede instrumenter på det nationale, regionale eller lokale niveau. Scenariet muliggør også, at de frigjorte midler kan anvendes til fælles europæiske formål f.eks. til at styrke europæisk forskning og udvikling eller til investeringer i europæisk infrastruktur.

Konsekvenser

Scenario 5 afviger fra scenario 4 ved, at den tilbageværende (begrænsede) toldbeskyttelse bortfalder helt, samt ved en langt mindre forøgelse af landdistriktsstøtten med visse yderligere negative konsekvenser for landbrugsproduktionen, indtjeningen og jordpriserne.

I forhold til de bredere miljømålsætninger bortfalder kravene om krydsoverensstemmelse, og i det omfang dette måtte påvirke mil-

jøet i en uønsket retning, kan der være tale om mindre negative effekter på miljø mv.

Scenariet er ligesom de foregående i overensstemmelse med de politiske ønsker om en øget markedsorientering af den europæiske landbrugsproduktion samt med det langsigtede mål for handelsforhandlingerne i WTO. Afviklingen af den generelle landbrugsstøtte vil af forhandlingspartnere i WTO ses som en håndsækning i bestræbelserne på at få afsluttet forhandlingerne. Dette indebærer også, at eventuelle modsætninger mellem EU's landbrugspolitik og fx udviklings- og bi-standspolitik elimineres.

Konsekvenser i forhold til de bilaterale handelsaftaler, som EU indgår i disse år, er forholdsvis begrænsede, og vigtigst er nok, at værdien af eventuelle præferencer, som EU's handelspartnere opnår, udhules i takt med liberaliseringen af EU's fælles landbrugspolitik. Tilsvarende udhules det diskriminatoriske indhold i forhold til de lande og regioner, der ikke deltager i disse aftaler. De præcise konsekvenser afhænger naturligvis af de bilaterale handelsaftalers indhold og omfang.

Konsekvenserne for indtjening og ejendomspriser er – såfremt støtten afvikles gradvist over en længere årrække – håndterbare, under forudsætning af at de aktuelle forholdsvis høje verdensmarkedspriser fortsætter.

For plante-, malkekvæg- og svinebrug med 2 helårsarbejdere og derover kan den negative effekt af enkeltbetalingens afvikling på bedriftenes resultat efter finansielle poster opgøres til henholdsvis 489.000 kr., 473.000 kr. og 284.000 kr. i gennemsnit pr. bedrift. Dette svarer til ca. 40-55 pct. af de pågældende bedrifters forventede resultat efter finansielle poster i 2008. Der er i denne sammenhæng taget højde for, at afviklingen af ordningen må

forventes at medføre en reduktion i forpagtningsskatten, svarende til enkeltbetalingen fra de forpagtede rettigheder.

Den negative påvirkning af priserne for landbrugsejendomme anslås at udgøre i størrelsesordenen 43.500 kr. pr. hektar, svarende til et fald på ca. 22 pct. Falder verdensmarkedspriserne tilbage til et lavere niveau, påvirkes jord- og ejendomspriserne yderligere negativt, jf. beskrivelsen i scenario 1.

Den samlede EU besparelse anslås med udgangspunkt i tallene for 2006 til at udgøre i størrelsesordenen 40 mia. €, hvoraf Danmark vil opnå en besparelse i overførsler til det fælles EU budget på 6-6,5 mia. kr.

Overførslerne til dansk landbrug (og fødevarerindustri) vil samtidig reduceres med 7-8 mia. kr., hvoraf langt størstedelen kan tilskrives bortfaldet af enkeltbetalingen.

Konsekvenser for miljø og andre målsætninger vil være forholdsvis begrænsede, med mindre de tilbageførte midler anvendes målrettet til sådanne formål med forventelige positive virkninger til følge.

Scenario 6:

Fuld liberalisering, søjle 1 og 2

Beskrivelse

Foruden liberaliseringerne i scenario 5, omfatter dette afviklingsscenario også, at de resterende ca. 15 pct. af EU's landbrugsbudget afvikles fuldt og helt. Der vil således ikke længere være støtteordninger, som målrettes jordbrugserhvervet. Støtteordningerne inden for søjle 2 vil som de øvrige støtteordninger også kunne afvikles over en kortere årrække.

De frigjorte midler forudsættes, som i scenario 5, tilbageført til medlemslandene i form af mindre bidrag til det fælles europæiske budget. I scenariet tillades større frihedsgra-

der for medlemslandene til at støtte landbrug gennem nationale ikke-forvridende og målrettede instrumenter på det nationale, regionale eller lokale niveau. Som i scenario 5 kan de frigjorte midler fx anvendes i en generel og ikke produktionsforvridende enten europæisk eller national erhvervspolitik.

Konsekvenser

Konsekvenser i scenario 6 svarer i store træk til konsekvenser i det foregående scenario 5, idet den nu også reducerede indsats på landdistriktsområdet betyder, at de gunstige virk-

ninger af den nuværende politik på miljø og landdistriktsudvikling bortfalder.

Diskussion og anbefalinger

De præsenterede scenarier spænder alene rummet ud for mulige reformer af den fælles landbrugspolitik, og der eksisterer naturligvis en række kombinationsmuligheder af de elementer, som er beskrevet i denne artikel.

Tabel 2 og 3 giver et overblik over konsekvenserne for produktion, indkomst og indtjening, samt jordrenten i hvert af scenarierne. Disse konsekvenser skal naturligvis sam-

Tabel 2.

Skøn for reformkonsekvenser, højprinsniveau, Danmark, pct.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5/6
Landbrugsproduktion					
... planteproduktion	1 - 2	1 - 2	1 - 2	1 - 2	1 - 2
... svineproduktion	0	0	0	0	1 - 5
... mælkeproduktion	3 - 5	5 - 10	5 - 10	5 - 10	5 - 10
... oksekødsproduktion	-50	-50	-60	-60	-65
Indkomst fra produktion	0	0	0 → -1	0 → -1	-1
Indtjening efter f. poster	0 < -2	-30 → -40	-20 → -40	-30 → -50	-35 → -55
Jordrente	< -5	-15 → -20	-15 → -20	-20 → -25	-25 → -30

Tabel 3.

Skøn for konsekvenser af reform og fald i priser fra høj- til lavprinsniveau, Danmark, pct.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5/6
Landbrugsproduktion					
... planteproduktion	1 - 2	1 - 2	1 - 2	1 - 2	1 - 2
... svineproduktion	0	0	0	0	1 - 5
... mælkeproduktion	3 - 5	5 - 10	5 - 10	5 - 10	5 - 10
... oksekødsproduktion	-50	-50	-60	-60	-65
Indkomst fra produktion	-45	-45	-45 → -46	-45 → -46	-46
Indtjening efter f. poster	-43 → -45	-73 → -83	-63 → -83	-73 → -93	-78 → -98
Jordrente	-69 → -74	-84 → -89	-84 → -89	-89 → -94	-94 → -99

menholdes med de positive konsekvenser for miljø og samfundsøkonomi scenarierne formentlig også vil resultere i.

Som det fremgår af analysen, skyldes den største udfordring i forbindelse med en afvikling af den fælles landbrugspolitik, at landbrugsstøtten er kapitaliseret i ejendomspriserne, og at en hurtig afvikling af støtten derfor ville få mærkbare negative konsekvenser ikke blot for indtjeningen, men også for solvensen i dansk og europæisk landbrug. Hvis afviklingen sker over en længere årrække, og hvis verdensmarkedspriser på landbrugsprodukter forbliver på et relativt højt niveau, vurderes afviklingen at kunne ske uden dramatiske negative konsekvenser.

Det anbefales derfor i bestræbelserne på at afvikle den fælles europæiske landbrugsstøtte, at søge en *gradvis tilpasningsstrategi*, hvor det er mere afgørende at få de langsigtede mål samt principperne for afvikling og omlægning på plads end at opnå hurtige resultater.

Som en integreret del af en sådan strategi er det vigtig med en *tidlig og troværdig annoncering* af, at den direkte støtte vil blive mærkbart reduceret over en lidt længere årrække fx fra og med udløbet af den nuværende budgetperiode. En sådan tidlig annoncering vil uden tvivl begrænse – eller måske endog forhindre – yderligere prisstigninger på landbrugsejendommene – prisstigninger der blot bidrager til at gøre en afvikling af landbrugsstøtten endnu vanskeligere.

Inden for den nuværende budgetperiode kan de resterende koblede tilskud og kvantitative restriktioner afvikles og eventuelt erstattes af tillæg til enkeltbetalingen. Øvrige reduktioner, effektiviseringer og harmoniseringer af landbrugsordningerne kan samtidig gennemføres indenfor en kortere årrække.

Udover de samfundsøkonomiske gevinster ved en sådan afvikling kan det for enkelte produktionsgrene betyde, at produktionen reduceres betydeligt som følge af manglende rentabilitet. Eksempelvis vil produktionen af oksekød formodentlig falde væsentligt med det resultat, at daggamle tyrekalve må aflives ellert slagtes. Herudover vil afskaffelsen af kvoteordningen for mælk, sukkerroer og stivelseskartofler uden tvivl indebære en vis omfordeling af produktionen af de pågældende produkter mellem de enkelte lande i overensstemmelse med landenes konkurrenceevne.

Det er forventeligt, at der trods en voksende interesse for at nedbringe landbrugsstøtten vil være modstand mod dele af sådanne tilpasninger. Det er derfor forventeligt, at der som en integreret del af reformdrøftelserne bl.a. vil blive en diskussion af behovet for:

- at søge visse trade-offs og indførelse af midlertidige kompensationer i forsøget på at begrænse de negative konsekvenser af tilpasningerne
- at indføre ny støtte til fremme af miljø, økologi, dyrevelfærd og landskabspleje eller andre tiltag rettet mod markedsbrist og udbud af offentlige ydelser, hvor europæisk landbrug spiller en særlig rolle

I den forbindelse anbefales det, at fastholde en række generelle økonomiske principper for sådanne reformer og omlægninger, nemlig:

- at tilskud til landbruget kun bør anvendes i forbindelse med korrektion for markedsbrist
- at tilskud til landbruget skal svare til den samfundsøkonomiske værdi (betalingsvillighed) af de pågældende goder

- at miljø- og naturmæssige forbedringer tilvejebringes til de lavest mulige samfundsøkonomiske omkostninger i form af transaktions-, administrations- samt meromkostninger ved produktionen af dem
- at eventuelle tilskud i en overgangsperiode motiveret i hensynet til landbrugets indtjening er fuldt afkoblet fra produktionsbeslutningen
- at generelle erhvervspolitiske tiltag vælges frem for sektorspecifikke tiltag, med mindre der er særlige forhold som taler for det modsatte – eksempelvis landbrugets særlige rolle i forhold til det åbne landskab
- at politikken (mål, instrumentdesign og finansiering) på relevante områder decentraliseres til det »optimale niveau«. Dvs. fælles EU regulering skal vedrøre fælles ordninger og markedsbrist, der har tværnationale spilovers, der kræver fælles initiativer og koordination
- at de fælles konkurrenceregler styrkes, og at overvågning og håndhævelse sker centralt på EU niveau
- at brede sociale målsætninger, som fx lighed, håndteres med generelle politikker og ikke af sektorspecifikke tiltag

Sluttelig kan der være behov for at overveje om de nuværende bevillingsmekanismer, som fx gradueringen og kravet om national medfinansiering, er økonomisk hensigtsmæssige. Udtrykker eksempelvis automatikken mellem reduktionen af enkeltbetalingen og væksten i landdistriktsmidlerne et reelt behov, og kan væksten i landdistriktsmidlerne udnyttes samfundsøkonomiske effektivt? Og er væksten i den samlede landbrugsstøtte, som kravet om nationale medfinansiering resulterer i, udtryk for en ønsket udvikling?

Tilsvarende kan der være brug for at overveje, om de besparelser, der gennemføres i den generelle landbrugsstøtte skal overføres til (andre) fælles europæiske initiativer motiveret i problemer, som har klare tværnationale karakteristika, som fx klimaudfordringen, andre grænseoverskridende miljøproblemer, eller til fælles europæiske satsninger vedrørende europæisk infrastruktur, forskning og udvikling? Og om dele af besparelserne i den generelle landbrugsstøtte skal overføres til medlemslandene, hvor det bliver medlemslandenes ansvar at anvende midler mest hensigtsmæssigt i nationalt regi i relation til landbrugets aktiviteter eller til helt andre formål?

EU OG ERHVERSLIVET: HVAD KAN UDVIKLINGEN AF EU'S LANDBRUGSPOLITIK FORTÆLLE OS?

Professor Peter Nedergaard

International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School

pne.cbp@cbs.dk

EU's økonomisk-politiske regulering står i dag for mere end 80 pct. af reglerne vedrørende produktion, distribution, handel med varer, tjenester og kapital i EU's medlemsstater fastlægges på EU-niveau (Hix, 2005: 3). Kemikalielovgivning, produktstandarder, regler om virksomhedsetablering, informationer om bankrenter osv. fastlægges på EU-niveau. Samtidig er harmoniseringen af lovgivningen vedrørende produktion, distribution og udveksling af varer, tjenesteydelser og kapital i EU foregået hurtigere og med en langt højere grad af centralisme end i USA.

Indledning

EU's særlige karakter af at være et selvstændigt politisk system, for så vidt angår politikker af relevans for virksomhederne, hænger tæt sammen med, at EU er en overnational organisation og ikke en mellemstatslig organisation som alle andre internationale organisationer (Nedergaard, 2007a).

EU's overnationale karakter kommer til udtryk i EU-institutionernes magtpositioner: Kommissionen har en udøvende magt og monopol på at tage politiske initiativer. På langt de fleste virksomhedsrelevante områder stemmer medlemsstaterne desuden med kvalificeret flertal i Ministerrådet, og Europa-

Parlamentet er som regel også integreret i beslutningsprocessen på disse områder. Endelig har Domstolen fuld selvstændig kompetence til at sikre overholdelsen af de vedtagne økonomisk-politiske reguleringer (Nedergaard, 2007a).

Ikke mindst Kommissionens og Domstolens selvstændige og uafhængige position har været genstand for en del forskning. Jeg vil senere vende tilbage til, hvad det betyder for ikke blot medlemsstaterne, men også for virksomhederne og borgerne, at man i EU har oprettet institutioner, som bl.a. har til opgave at gå ind for at korrekse, presse og dømme medlemsstater, virksomheder og borgere.

Sammenlagt er EU's institutioner naturligvis sat i verden for at producere politiske resultater i form af vedtagelsen af politiske beslutninger, som bl.a. skal accelerere den økonomisk-politiske integration. Udover EU's formelle institutioner findes der institutionelle strukturer i form af mere eller mindre organiserede interesser, som fungerer mere i det skjulte, men med mindst samme kraft som de formelle institutioner. Ikke mindst erhvervslivet har fra EU's dannelse været ihærdig for at organisere sig på europæisk plan, fordi man så, hvad den fælleseuropæiske økonomisk-politiske regulering betød.

Institutionerne i EU er som hovedregel temmelig stabile. I den forbindelse opfatter jeg institutioner som kanaler, hvor igennem den politiske proces løber. Grundlæggende normer er f.eks. ikke med i min definition af institutioner, som det ellers er tilfældet i dele af den institutionelle teori (Campbell, 2004: 4).

Som nævnt ovenfor er et af EU's fremmeste karakteristikon imidlertid, at politikken ændrer sig så hurtigt. Ændringer i EU's politik eller gennemførelsen af nye EU-politiske initiativer behøver imidlertid ikke at bero på ændringer af EU's institutioner. Også beslutningstagernes og offentlighedens ændrede præferencer spiller i høj grad ind, når den hurtige EU-politiske udvikling skal analyseres. Med præferencer mener jeg de mere eller mindre foranderlige værdier og hensyn, som individer, der ofte er organiseret i grupper, mener, at EU grundlæggende skal tilgodese via sine initiativer. For eksempel kan gennemførelsen af det indre marked ikke forstås, medmindre vi inddrager ændringer af præferencerne i løbet af 1980'erne i retning af et langt bredere ønske om, at markedsme-

men skulle kunne anvendes for at øge samfundets velstand på trods af de omstillingsomkostninger, som det måtte give.

Vi kan samle den hidtidige argumentation i følgende fundamentale politologiske ligning (Hix, 2005: 13; Hinich og Munger, 1997: 17):

$$\text{Præferencer} + \text{institutioner} = \text{resultater}$$

Det politiske resultat kan således ændres, hvis de politiske præferencer ændres, og de politiske institutioner er konstante. Det politiske resultat kan også ændres, hvis de politiske præferencer er konstante, og de politiske institutioner ændres. Eller det politiske resultat kan ændres, hvis både de politiske præferencer og de politiske institutioner ændres.

Af analytiske og teoretiske årsager vil man ofte i konkret forskning holde enten præferencerne eller institutionerne konstante. I EU-forskningen har undersøgelsen af de politiske institutioner ofte været dominerende i forhold til forskningen i præferencer og ændringerne heri. I de senere år har etableringen af den nye samarbejdsform, den åbne koordinationsmetode, imidlertid ændret noget ved billedet.

Modifikationer af rational choice-teorien

Rational choice-teorien tilhører en teoretisk skole, som i dag står stærkt inden for politologien. Nu er udbredelse jo ikke noget kriterium for, om en teori er god eller ej. Der har da også været mange kritikere af rational choice-teorien. I et internationalt perspektiv kan politologisk teoriudvikling i et vist omfang reduceres til et spørgsmål om, hvordan rational choice-teorien skal modificeres.

Et af de vigtigste kritikpunkter af teorien

er, at den ikke tager hensyn til ideer og ideologier, at mennesket opfattes som værende en størrelse med ahistoriske og selviske kendetegn, at individet og kun individet er teoriens fundamentale grundlag via den metodologiske individualisme, og at mennesket ifølge teorien anses for at være så helt overvejende rationelt (Blyth, 2003).

På én *helt* bestemt måde synes jeg, at kritikken er berettiget. Når det drejer sig om politiske præferencer, har jeg netop tidligere argumenteret for, at de bør betragtes som socialt konstruerede i en bestemt historisk kontekst, at præferencerne samtidig dannes i et sprog, som er resultatet af en kollektiv proces, og at idéer kan være bestemmende for præferencedannelsen.

Samtidig holder jeg fast i, at rational choice-teorien er mest velegnet til at forklare politiske resultater på den korte bane, dvs. inden for nogle få år. Rational choice-teorien bliver dermed en teori, som kan udfolde sig i det korte perspektiv, hvor rammebetingelserne i form af de politiske præferencer er nogenlunde konstante. Sammenlagt ser min tidligere fundamentale politologiske ligning derfor ud som følger, når man tilføjer de to relevante teorier med henblik på analysen og forklaringen af EU's politiske resultater:

Præferencer (socialkonstruktivisme)

+ institutioner (rational choice) = resultater

Præferencestrukturerne angiver således rammebetingelserne inden for hvilke, institutionerne kan agere. Præferencestrukturerne flytter sig samtidig over tid, og dermed flyttes også institutionernes »aktionsradius«, hvor institutionerne som nævnt består af kanaler, hvor igennem de politiske proces løber.

Idéen med en sådan socialkonstruktivistisk rational choice-teori med henblik på forklaringen af politiske resultater er med andre ord, at nok er præferencerne socialt konstruerede, men når de først er konstruerede, er de også forholdsvis »fastfrosne« eller fikserede, således at der sagtens kan kalkuleres og optimeres på baggrund af dem. »Fastfrosenheden« eller fikseringen gælder i hvert fald i den politiske proces i nogle år, hvorefter der kan ske en optøning, som efterfølgende igen danner grundlag for nye »fastfrosne« præferencestrukturer.

Idéen med den socialkonstruktivistiske rational choice-teori er videre, at læring godt nok er kollektivt opstået via sproglige begrebsdannelsesprocesser, men når først dette er sket, er det individer sammen med andre individer, som handler på baggrund af det lærte og på baggrund af de hermed konstruerede eller indsocialiserede præferencer.

Jeg vil i det følgende illustrere og uddybe teorien ved hjælp af EU's landbrugspolitik. Hvis EU som sådan er et socialt eksperiment, hvor politikken udvikler sig med stor hastighed, er EU's landbrugspolitik et politisk supereksperiment, hvor prisstøtteordninger, internationale aftaler, miljøforanstaltninger, dyrevelfærdsordninger osv. er gennemført de seneste 30 år med få års mellemrum. Jeg vil i den forbindelse slå ned på de seneste tre årtiers vigtigste og største reformer af EU's landbrugspolitik, nemlig gennemførelsen af mælkekvotereformen i 1984, MacSharry-reformen fra 1992 og Fischler-reformen fra 2003.

Mælkekvotereformen i 1984

Fra begyndelsen af 1970'erne var mælkeproduktionen i EU gradvis kommet mere og mere ud af kontrol, idet produktionen var

langt større og steg langt mere end forbrugt. Resultatet var smørbjerge og bugnende lagre af skummetmælkspulver, hvoraf meget senere solgtes med støtte ud af EU.

Kommissionen fremlagde forskellige forslag om at pålægge mejerier eller producenter afgifter, når de modtog eller afsatte øgede mælkeleverancer. Forslagene blev imidlertid afvist med, at de enten var politisk eller administrativt uigennemførlige. Det fik Kommissionen til i begyndelsen af 1983 at konkludere, at kun to løsninger var mulige, når det drejede sig om overskudsproduktionen af mælk i EU, prismekanismen eller en kvoteordning (Nedergaard, 1985).

Problemet med prismekanismen set fra beslutningstagernes side var, at der skulle en forholdsvis stor prissænkning til, hvis mælkeproduktionen skulle begrænses som ønsket. Det skyldes grundlæggende, at landbrugserhvervet er karakteriseret ved, at de faste omkostninger udgør en forholdsvis stor del af de samlede omkostninger, og at landmanden jo har disse omkostninger uanset hvad. Derfor vil han fortsætte en produktion trods underskud i længere tid end i andre erhverv.

De fleste rapporter skønnede, at der var brug for en prissænkning på 10-20 pct. på den indvejede mælk (Nedergaard, 1985). En prisreduktion af denne størrelse ville i høj grad gå ud over mange mindre producenters indkomster og levestandard. Derfor ville det efter Kommissionens mening blive nødvendigt på EU-niveau at indføre mange særordninger for denne producentgruppe, hvis ikke konsekvensen af prissænkningen skulle risikere at blive en opblomstring af nationale støtteordninger. Tilbage var indførelsen af en kvoteordning for mælk, som Kommissionen derfor gik ind for (Nedergaard, 1988).

Kommissionens første forslag om en mælkekvoteordning blev behandlet på flere Ministerrådsmøder i løbet af efteråret 1983, uden at der kom et resultat. Medlemsstaterne var dybt uenige om gennemførelsen af mælkekvoteordningen. Storbritannien ville have en lavere samlet kvote. Belgien ville have en hensyntagen til små producenter. Holland ville have et andet referenceår som udgangspunkt for kvoteordningen. Irland ville have særlige undtagelser og truede med veto, hvis det ikke skete. Frankrig ville også have begrænset importen af foder, da man anså den som årsagen til overproduktionen. Luxembourg ville tage hensyn til defavoriserede områder. Det samme gjaldt Italien, mens Grækenland også ville have et andet referenceår, som stillede landet bedre (Nedergaard, 1985).

Herefter ændrede Kommissionen strategi og fremlagde et forslag, som uden kvoteordning indebar en nedsættelse af mælkeprisen med 12 pct. Det ville føre til en indkomstnedgang for størstedelen af EU's mælkeproducenter, som samtidig især ville ramme de små producenter. Hermed lagde Kommissionen direkte pres på medlemsstaterne for at få dem til at acceptere en kvoteordning. Kun EU's uafhængige og selvstændigt dagsordenssættende Kommission kunne finde på den slags ud af samtlige internationale organer.

Kommissionens pres lykkedes. I marts 1984 blev landbrugsministrene efter flere møder enige om indførelsen af en mælkekvoteordning. Den indebar en større grad af administrativ fleksibilitet i forhold til Kommissionens oprindelige forslag, således at medlemsstaterne kunne vælge mellem kvoter på bedriftsniveau og på mejeriniveau. Der

kom også i det endelige forlig en mindre hævning af EU's samlede mælkekvote samtidig med, at Irland fik en ekstra kvotetildeling (Nedergaard, 1985).

Som det fremgår, beroede den grundlæggende præferencestruktur, som lå til grund for mælkekvoteordningen fra 1984, alene på sociale hensyn til mindre mælkeproducenter og til landmænd i defavoriserede områder. I forlængelse heraf diskuterer man alene teknikaliteter som baggrund for gennemførelsen af mælkekvoteordningen: hvad skulle være referenceåret, på hvilket niveau skulle kvoten placeres, skulle bestemte lande have særstatus osv. Samtidig var reformløsningen som taget ud af rational choice-teoriens forventninger: når en politik kommer under pres for at blive reformeret, vil reformen på grund af den politiske asymmetri sikre de velorganiserede interesser på bekostning af de ikke så velorganiserede interesser, det vil sige forbrugere, som ikke fik den prisnedsættelse på mælken, som overskudsproduktionen på markedet gav mulighed for.

MacSharry-reformen i 1992

Problemerne i EU's landbrugspolitik var imidlertid ikke løst med mælkekvoteordningen. EU's landbrugspolitik kom under stigende pres i forbindelse med den såkaldte Uruguay-runde i begyndelse af 1990'erne, hvor det var lykkedes USA at få landbrugsvarerhandelen med som en del af forhandlingsdagsordenen (Nedergaard, 1995).

USA påvirkede desuden på det idémæssige eller præferencemæssige plan EU's landbrugspolitik fra begyndelsen af 1990'erne og frem. Det skyldes, at den amerikanske måde at give landbrugsstøtte på – via direkte tilskud og ikke via priserne – blandt økonomer

og i GATT og WTO blev anerkendt som en betydeligt mindre økonomisk forvridende og mindre velfærdsforringende måde at give landbrugsstøtte på. USA's lavprismodel kombineret med direkte tilskud blev opfattet som langt mere velfærdsøkonomisk optimal end EU's højprismodel. Det fik betydning for både MacSharry-reformen i 1992 og Fischler-reformen i 2003.

Allerede året før reformen af EU's landbrugspolitik i 1992 havde Kommissionen fremlagt retningslinier for, hvilke nye præferencestrukturer, reformen skulle tage hensyn til. EU's fremtidige landbrugspolitik skulle tage hensyn til opretholdelsen af den sociale struktur i landdistrikterne og det kulturskabte landskab. Landmændene skulle spille en rolle som både producenter og beskyttere af miljøet via gennemførelsen af mindre skadelige produktionsmetoder i landbruget (Nedergaard, 1995).

Det skulle også være et selvstændigt mål i EU's landbrugspolitik at fremme en mindre intensiv landbrugsproduktion. Landbrugsstøtten skulle endvidere fordeles bedre på tværs af landmændene og regionerne i EU. Endelig skulle landbrugspolitikken have mere direkte effekt på landmændenes indkomster.

MacSharry-reformen, der kom ud af presset indefra og især udefra, og som opkaldtes efter landbrugskommissæren, indebar først og fremmest et betydeligt fald i kornpriserne, som imidlertid blev kompenseret via direkte arealtilskud, uanset om man producerede eller ej. Samtidig skulle 15-20 pct. af landbrugsjorden lægges brak, men kravet gjaldt kun for de store kornproducenter. Også for mælke- og oksekødsproducenterne blev der foretaget prissænkninger under hensyntagen til de mindre effektive landmænd.

Som det fremgår, var miljøhensyn langt stærkere fremme i MacSharry-reformen i 1992 end i forbindelse med indførelsen af mælkekvoteordningen otte år tidligere. Miljøhensyn kunne sagtens have været en del af mælkekvoteordningen. Man kunne f.eks. have stillet miljøkrav ved tildelingen af mælkekvoter eller i hvert fald ved tildelingen af supplerende mælkekvoter. Miljøhensyn udgjorde imidlertid ikke så stærk en præference i 1984 som i 1992, hvor de indgik som en del af de nye landbrugspolitiske instrumenter. Nye præferencer var med andre ord blevet dannet eller konstrueret i mellemtiden som en del af den gradvise udvikling af mere såkaldte postmoderne præferencer (Hay, 2002: 216-250).

Det vigtigste instrument i MacSharry-reformen var arealpræmier, som kompenserede landmændene på en måde, som gav incitament til en mindre intensiv dyrkning af jorden. Hermed bevaredes landbrugsstøtten på det hidtidige niveau, således som de velorganiserede landbrugsinteresser havde ønsket, men betalingen herfor overgik delvis fra én svagt organiseret gruppe (nemlig forbrugerne) til en anden svagt organiseret gruppe (nemlig skatteyderne). Samtidig var transformationen af EU's landbrugspolitik sat i gang fra at være et højprissystem og til at være et lavprissystem efter amerikansk model som resultat af ændrede præferencestrukturer, for så vidt angår EU's beslutningstagere.

Fishler-reformen i 2003

I forbindelse med reformen af EU's landbrugspolitik i 2003 var miljøhensynene endnu mere med i reformen end i 1992 sammen med andre hensyn som f.eks. dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed. Anledningen til Fischler-

reformen var først og fremmest ligesom i 1992 et ydre pres på EU via WTO-forhandlingerne, men også kogalskabskrisen spillede en rolle som delegitimerende faktor i forhold til det industrialiserede landbrug (Nedergaard, 2006a), som yderligere satte skub i udviklingen af postmoderne præferencer blandt forbrugerne

Kommissionen foreslog derfor i 2002 en plan for reformen af EU's landbrugspolitik, som for det første indebar en fuld afkobling af støtten til landmændene, dvs., at der ikke længere var nogen pligt til at producere nogen form for landbrugsprodukter for at få direkte støtte på områder som f.eks. korn, hvor ordningen blev foreslået at skulle gælde.

For det andet skulle 20 pct. af al landbrugsstøtte gå til generel udvikling af landdistrikterne. Planen indebar for det tredje pris-sænkninger for mælk og korn. Endelig for det fjerde introducerede Kommissionen begrebet »cross-compliance«, som betyder, at støtten til landmændene gives på betingelse af opfyldelsen af bestemte krav til miljøbeskyttelse, dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed. Den endelige reform blev som altid mindre radikal end foreslået af Kommissionen. Bl.a. blev landbrugsstøtten ikke fuldstændig afkoblet, og kornprisen blev ikke sænket. Endvidere fik medlemsstaterne større administrativ fleksibilitet med hensyn til gennemførelsen af reformen. Hvor alting er, var konsekvensen en ændring af EU's landbrugspolitik fra, at landbrugsstøtten blev betalt af forbrugerne og til, at støtten blev betalt af skatteyderne i endnu højere grad end i 1992 (Nedergaard, 2006a).

Sammenligning af de landbrugspolitiske reformer i EU

Som det er fremgået, reflekterer reformerne

af EU's landbrugspolitik fra 1980'erne og frem tydeligt det dramatiske skifte, der er sket med hensyn til, hvordan centrale beslutningstagere og offentligheden tænker om landbrugsstøtten. Præferencestrukturen på det landbrugspolitiske område var således ganske anderledes i EU i begyndelsen af 2000-årene end i begyndelsen af 1980'erne. I løbet af de tyve år havde præferencestrukturen bevæget sig kraftigt i retning af postmoderne værdier.

Derimod var de institutionelle rammer i form af de organiserede interesser på området, EU-institutionerne og deres interesser og medlemsstaternes interessevaretagelse i langt højere grad uforandret. Landbrugsinteresserne svækkedes noget i løbet af perioden, men er stadig langt mere magtfulde end dem, der

er mulige betalere af landbrugsstøtten, nemlig forbrugerne og skatteyderne. Den politiske asymmetri er med andre grundlæggende intakt.

De tre nævnte reformer af EU's landbrugspolitik er således alle udtryk for ændrede præferencestrukturer på området. Aktørernes præferencer er således i høj grad skiftet set over hele perioden, og er resultatet af den skiftende italesættelse, der er sket med hensyn til EU's landbrugspolitiske problemer. Skiftende omstændigheder har medført skiftende konstruktioner af, hvilket landbrugspolitisk problemkompleks, der skulle løses ved hjælp af hvilke instrumenter. I tabellen har jeg samlet ændringerne med hensyn til præferencer og institutioner i de tre reformer af EU's landbrugspolitik.

Tabel 1.

Tre reformer af EU's landbrugspolitik: Ændringer af præferencer og institutioner

Reform	Præferencer	Institutioner
Mælkekvotereformen i 1984	* Hensyn til mindre producenter. * Hensyn til diskvalificerede områder. * Ønske om at bevare højprissystemet.	* Meget velorganiserede landbrugsinteresser. * Stærk uafhængig Kommission, som fremmer langsigtede interesser. * Ministerrådet, som lægger op til, at medlemsstaterne fremmer egne kortsigtede interesser.
MacSharry-reformen i 1992	* Hensyn til mindre producenter. * Hensyn til miljøet. * Ønske om en begyndende bevægelse mod et lavprissystem.	* Velorganiserede landbrugsinteresser. * Vis organisering af miljøinteresserne. * Stærk uafhængig Kommission, som fremmer langsigtede interesser. * Ministerrådet, som lægger op til, at medlemsstaterne fremmer egne kortsigtede interesser.
Fischler-reformen i 2003	* Hensyn til mindre, ikke-industrialiserede producenter. * Hensyn til miljøet. * Hensyn til fødevarekvaliteten. * Ønske om en betydelig bevægelse mod et lavprissystem.	* Velorganiserede landbrugsinteresser. * Vis organisering af miljøinteresser. * Stærk uafhængig Kommission, som fremmer langsigtede interesser. * Ministerrådet, som lægger op til, at medlemsstaterne fremmer egne kortsigtede interesser.

Kilde: Egen fremstilling.

Når så disse problemkomplekser er færdigt italesatte og præferencerne på området er blevet foreløbigt fikserede og »frosset fast«, kan indholdet i reformerne kun forklares med udgangspunkt i den politiske asymmetri, som hersker på det politiske marked mellem velorganiserede erhvervsinteresser med klare mål på den ene side og dårligt organiserede forbruger- og skatteyderinteresser på den anden. Samtidig er Kommissionens uafhængighed og særlige position i EU-systemet, der som nævnt også bedst kan forklares ud fra rational choice-teorien, i alle tre reformer en væsentlig selvstændig forklaring på, at reformerne så verden.

Konklusioner

EU's økonomisk-politiske reguleringer og øvrige politiske initiativer er i dag den vigtigste ramme om virksomhederne i EU, som tilmed ofte undergår forandringer, der er langt større end dem på nationalt plan. EU-samarbejdet på dette felt bliver dermed en slags socialt eksperiment, som udover også bør være af generelt interesse for testningen af og frembringelsen af samfundsvidenskabelige hypoteser.

På det økonomisk-politiske område kan EU på det nærmeste karakteriseres som et politisk system, men ikke som en stat. Baggrunden herfor er ikke mindst EU's karakter af at være en overnational organisation, som bl.a. kommer til udtryk i EU-institutionernes magtpositioner og beslutningsprocedurer, hvori enkeltlande kan nedstemmes.

Hvis man tager udgangspunkt i den fundamentale politologiske ligning, hvor præferencer + institutioner = resultater, har det mest af EU-forskningen hidtil beskæftiget sig

med institutioner defineret som kanaler, hvor igennem den politiske proces løber.

I den forbindelse har rational choice-teorien været et vigtigt teoretisk bidrag, som jeg har argumenteret for også bør spille en rolle ved analysen af EU's institutioner. Det sker både ved, at et nøglebegreb heri i form af politisk asymmetri kan bidrage til at forklare det EU-politiske systems politiske resultater og ved, at det EU-politiske systems formelle institutioners selvstændige initiativforpligtelse og uafhængighed kan forklares rationelt som medvirkende til en mere optimal ligevægtssituation.

Samtidig accepterer jeg kritikken af rational choice-teorien for at overse de socialt konstruerede præferencestrukturers rolle. Disse præferencestrukturer angiver således rammebetingelserne inden for hvilke, institutionerne kan agere. Præferencestrukturerne flytter sig samtidig, og dermed flyttes også institutionernes »aktionsradius«.

Ideen med den foreslåede social konstruktivistiske rational choice-teori med henblik på forklaringen af de politiske resultater i EU er med andre ord, at præferencerne nok er socialt konstruerede, men herefter er de også forholdsvis »fastfrosne«, således at der kan kalkuleres og optimeres på baggrund af dem. Rational choice-teorien bliver således en teori, som er meget velegnet til at forklare politiske resultater inden for nogle år.

Jeg anvender og uddyber den socialkonstruktivistiske rational choice-teori via en analyse af de tre vigtigste reformer af EU's landbrugspolitik: mælkekvotereformen fra 1984, MacSharry-reformen fra 1992 og Fischler-reformen fra 2003.

Analysen viser, at de tre reformer i betydelig grad reflekterer de ændrede præference-

strukturer i postmoderne retning, som er sket på området, idet miljøhensyn, ønsket om et lavprissystem kombineret med direkte tilskud, hensynet til fødevarekvaliteten og de ikke-industrialiserede landbrug gradvist er blevet stadigt mere fremtrædende i reformernes politiske resultater. Derimod er de institutionelle rammer i form af de organiserede interesser på området og EU-institutionernes med

medlemsstaternes interessevaretagelse i langt højere grad uforandret i perioden, selv om landbrugerinteresserne i nogen grad er svækket og miljøinteresserne er blevet bedre organiseret. De ændrede præferencestrukturer kombineret med den fortsatte politiske asymmetri forklarer dermed sammenlagt de politiske resultater af reformerne.

Litteratur

- Blyth, Mark (2003). »Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas and Progress in Political Science.« *Perspectives on Politics*, Vol. 1, No. 4, ss. 695-706.
- Bouwen, Pieter (2004). »Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions.« *European Journal of Political Research*, Vol. 43, No. 3, pp. 337-369.
- Campbell, John L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton/ Oxford: Princeton University Press.
- Easton, David (1957). »An approach to the Analysis of Political Systems.« *World Politics*, Vol. 9, pp. 383-400.
- Eising, Rainer (2004). »Multilevel Governance and Business Interests in the European Union.« *Governance*, Vol. 17, No. 2, pp. 211-245.
- Haas Ernst B. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. London: Stevens and Sons.
- Hinich, H.J. og M.C. Munger (1997). *Analytical Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hix, Simon (2005). *The Political System of the European Union*. 2. ed. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Hoffmann, Stanley (1966). *Obstinate or Obsolete? The Fate of the National State and the Case of Western Europe*.« *Daedalus*, Vol. 95, No. 4, pp. 862-915.
- Moravcsik, Andrew (1993). »Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach«, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, pp. 603-634.
- Nedergaard, Peter (2007a). *European Union Administration: Legitimacy and Efficiency*. Nijhoff Law Special series, No. 69. Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff Publ.

- Nedergaard, Peter (2007b). »Maximizing Policy Learning in International Committees: An Analysis of the European OMC Committees.« Forthcoming in *Scandinavian Political Studies* (No. 4).
- Nedergaard, Peter (2006a). »The 2003 Reform of the Common Agricultural Policy: Against all Odds or Rational Explanations?« *Journal of European Integration*, Vol. 28, No. 3, pp. 203-223.
- Nedergaard, Peter (2006b). »Market Failures and Government Failures: A Theoretical Model of The Common Agricultural Policy.« *Public Choice*, Vol. 127, No. 3, pp. 385-405.
- Nedergaard, Peter (2006c). »Policy learning in the European Union: The case of the European Employment Strategy.« *Policy Studies*, Vol. 27, No. 4, pp. 311-323.
- Nedergaard, Peter (2006d). »Which Countries Learn From Which? A Comparative Analysis of the Direction of Mutual Learning Processes within the Open Method of Co-ordination Committees of the European Union and among the Nordic Countries.« *Cooperation and Conflict*, Vol. 41, No. 4, pp. 427-447.
- Nedergaard, Peter (2005). »Mutual Learning Processes of the European Employment Strategy: Theoretical Approaches and Methodologies.« I: Thomas Bredgaard & Flemming Larsen (eds.), *Employment Policy from Different Angles*. København: Djoef Publ.
- Nedergaard, Peter (1995). »The Political Economy of the EC Agricultural Reform«, In: Finn Laursen (ed.), *The Political Economy of European Integration*. Leiden/ Boston: Martinus Nijhof Publ.
- Nedergaard, Peter (1990). *EF's markedintegration. En politisk økonomisk analyse*. København: DJØF's forlag/ DUPI.
- Nedergaard, Peter (1988). *EF's landbrugspolitik under omstilling*. København: DJØF's forlag/ DUPI.
- Nedergaard, Peter (1985). *EF og mælken. En analyse af landbrugspolitikens etablering, udvikling, problemer og tilpasning som baggrund for indførelsen af en mælkekvoteordning i EF*. Specialeopgave ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Rasmussen, Erik (1971). *Komparativ Politik 1*. København: Gyldendal.
- Tranholm-Mikkelsen, Jeppe (1991). »Neo-functionalism: Obsolete or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC«, *Journal of International Studies*, Vol. 20, No. 1, pp. 1-22.
- Weber, Max (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl. Tübingen.
- Wittgenstein, Ludwig (2003). *Philosophische Untersuchungen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

»FØDEVAREKRISEN«:

UDVIKLING, ÅRSAGER OG

KONSEKVENSER

Seniorrådgiver, ph.d. Henning Otte Hansen
Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet

Kornpriserne er historisk høje i disse måneder, og der tales nu om en egentlig fødevarekrise. Set i et langt perspektiv er der dog stadig tale om faldende realpriser og faldende bytteforhold. Der er både midlertidige og mere strukturelle og længerevarende forklaringer på de aktuelle høje kornpriser. De meget små lagre – som er opstået af flere forskellige årsager – kan i høj grad forklare de meget høje kornpriser. De høje kornpriser medfører også stigende fødevarepriser, omend stigningen i detailpriserne er forholdsvis beskeden. De negative effekter er størst i u-landenes fattige befolkning, hvor fødevarer udgør op til 80 pct. af forbruget mod 10-20 pct. i Vesten. Fødevarekrisen og dens løsning indeholder en række dilemmaer i valget mellem billige fødevarer, klimapolitik og miljøforbedringer. Det er dog også sandsynligt, at markedet selv – og landmændene – løser den nuværende ubalance ved at øge produktionen på selv kort sigt. Dermed kan den alvorlige fødevarekrise være overstået inden for 1-2 år.

1. Udvikling

Udviklingen i priserne på landbrugsvarer er påvirket af en lang række både kort- og langsigtede forhold. Både markedsøkonomiske, politiske og teknologiske forhold og andre forhold har en afgørende betydning for prisudviklingen. Når man betragter prisudviklingen i et langt perspektiv, kan man konstatere, at »fødevarekriser« og perioder med meget kraftige prisstigninger og -fald har eksisteret

tidligere. Årsager, reaktioner og forløb kan i vid udstrækning genkendes fra tidligere forløb.

1.1 Prisudvikling i historisk perspektiv

Kornpriserne på både de danske og internationale markeder er steget historisk meget det seneste halve år. Situationen overgår på flere måder de tidligere fødevarekriser, som vi oplevede i midten af 1970'erne, hvor der også var en dramatisk prisstigning.

Udviklingen i USA – hvor de store internationale kornbørser findes, og hvor markedet er relativt frit – viser, at de internationale kornpriser har været ustabile de seneste årtier, men at den seneste tids udvikling er meget markant set i forhold til udviklingen i hele 1900-tallet, jfr. figur 1.

Figuren viser, at der har været 3-4 andre dramatiske prisstigninger i det seneste århundrede. Hidtil har prisstigningerne været relativt kortvarige – ofte maksimalt 1-2 år, hvorefter markederne igen har stabiliseret sig.

Hvis der korrigeres for inflationsudviklingen, ser man, at der over hele perioden har været et realprisfald på hvede. Korn – og i

øvrigt også andre landbrugsvarer – stiger mindre i pris end andre varer i samfundet. Der er her en klar global tendens, som man ikke må glemme i denne umiddelbare situation med kraftigt stigende kornpriser.

Det er et generelt og globalt fænomen, at landbrugets salgspriser stiger mindre end inflationen i samfundet.

Den moderate prisudvikling ses også af, at landbrugets bytteforhold (forhold mellem salgs- og faktorpriser) som hovedregel er udvikler sig negativt. Set over en længere periode er der en klar tendens til, at landbrugets bytteforhold falder, jfr. figur 2.

I EU-landene kan der også generelt kon-

Figur 1.
Hvedepriser i USA, 1908-2008



Anm: Vejet gennemsnit af al slags hvede. Vist som månedsgennemsnit i løbende priser frem til og med februar 2008
Kilde: Egne beregninger på grundlag af USDA (2008)

Boks 1. Aspekter og dilemmaer ved fødevarekrisen

Knapheden på korn og de stigende fødevarepriser har mange vidtforregnede aspekter, dilemmaer og nye problemstillinger. På nogle områder kan fødevarekrisen forårsage betydelige ændringer og paradigmeskift. Denne boks illustrerer nogle af disse forhold, som indgår i debatten.

Landbrugspolitikken: Fjernelse af sidste prisstøtteordninger og udbudsbegrænsninger

Med de nuværende høje priser på korn kan landbrugsstøtte forekomme overflødig. På samme måde kan udbudsbegrænsning i form af kvoter og braklægning virke malplacerede i denne situation. Dette kan således være grundstenen til en endelig afvikling af den traditionelle landbrugsstøtte.

Landbrugspolitikken: Den indenlandske produktion skal understøttes yderligere

Manglen på fødevarer og de meget ustabile priser kan også medføre ønske om at genindføre den markedspolitik, som var et grundelement i EU's landbrugspolitik frem til starten af 1990'erne. Markedsordninger med importafgifter, eksportstøtte, intervention m.m. sikrede netop EU stabile priser og en høj produktion på det indre marked.

Kan markedet ikke selv skabe nok balance? Fungerer markeds-mekanismerne ikke godt nok?

Den store pristurbulens på de både internationale og nationale kornmarkeder viser måske, at markedet ikke selv kan skabe nok stødpude og forudsigelighed. Også den betydelige spekulation fra store internationale kapital- og hedgefonde kan give en fornemmelse af, at markedsmekanismerne ikke fungerer optimalt, og at der ikke kan skabes en stabil markedsligevægt.

Er der (igen) brug for internationale initiativer til at opbygge fødevarelagre, som kan stabilisere markederne ?

Fødevarelagre betragtes ikke mere udelukkende som et problem eller et resultat af en fejlagtig landbrugspolitik. I dag kan lagre mere betragtes som en mangelvare, som kan være med til at sikre stabile priser, og som kan forebygge midlertidig sult i de fattige lande. Derfor kan det igen komme på tale at opbygge strategiske kornlagre, som kan virke som en effektiv stødpude til at udligne internationale prisudsving

Er prisstigningerne blot en kortvarig boble – bl.a. forårsaget af spekulation i kornpriser, hysteri – og vil boblen være væk om et år ?

Ingen ved, hvor længe fødevarekrisen vil vare ved. Det er f.eks. sandsynligt, at de stigende priser blot er en »boble«, som er væk i løbet af kort tid. Ræsonnementet er, at markedet vil tilpasse sig, og at der vil komme et stærkt stigende udbud af korn som reaktion på de høje priser. Landmænd vil øge produktionen af korn, øge udbuddet og dermed få priserne til at falde. Så snart der igen kommer mere korn på lager, vil priserne igen falde. Det er i den sammenhæng vigtigt, at man ikke foretager forhastede langsigtede indgreb, hvis problemerne er midlertidige og endda bliver løst automatisk af markedet selv.

Dyrere fødevarer har en social slagside

Dyrere fødevarer giver større ulighed mellem rige og fattige, da de fattige bruger en relativt stor andel på fødevarer. Jo mindre indkomst, jo større andel af forbruget går til basale varer, herunder især fødevarer.

Dyrere fødevarer giver ændrede spisevaner

Stigende fødevarepriser vil i større eller mindre omfang påvirke forbrugernes valg af fødevarer. Forbrugere bliver mere prisbevidste, når fødevarerne bliver dyrere. Nogle forbrugere vil givetvis fravælge de dyrere (og sundere) varer, og økologiske varer kan også komme til at opleve en faldende efterspørgsel. Det er sandsynligt, at forbrugerne vil efterspørge mere discount og flere lavkvalitetsvarer.

Fødevaremangel kan destabilisere områder, lande eller regioner.

De dyrere fødevarer rammer især lande, som er relativt fattige, som har en stor befolkning, og som måske især er importører af fødevarer. Fødevaremangel i disse områder kan få alvorlige konsekvenser i form af hungersnød, økonomisk og politisk ustabilitet, folkevandringer m.m. På den måde kan andre lande også blive indirekte påvirket af fødevarekrisen.

Får de lokale bønder i u-landene overhovedet gavn af de stigende priser ?

Stigende landbrugs- og fødevarepriser på de internationale markeder vil som udgangspunkt være til fordel for landmændene. Da en meget stor del af befolkningen i u-landene er landmænd, kan man umiddelbart forvente, at højere priser på landbrugsvarer under ét er til fordel for u-landene.

Realiteten er imidlertid, at markedssignalerne ikke nødvendigvis når helt ud til de fjerntliggende landbrug i u-landene. Ofte handles landbrugsvarerne ikke på et egentligt marked og er kun til familiens eget forbrug. I andre tilfælde forsvinder de stigende priser i andres lommer i kæden fra landmand til forbruger.

Bioenergi – blot en ny form for landbrugsstøtte?

Man er i gang med at fjerne landbrugsstøtten – nogle føler måske at det går for hurtigt – og så kan man i stedet støtte landmænd ved at få dem til at producere korn til bioenergi-formål. Bioenergi-spørgsmålet har mange dagsordener og mange mål: Miljø, begrænsning af CO_2 , mindre afhængighed af energiimport, alternative afgrøder for landbruget, videnopbygning til efterfølgende 2. generations-bioenergi m.m.

Dilemma: Fødevarer vs. energi

Den stigende anvendelse af landbrugsvarer til energiformål lægger beslag på en betydelig del af den samlede landbrugs- og fødevarerproduktion. Derfor opstår der et dilemma mellem »food versus fuel«: Kan man tillade sig at bruge fødevarer til energiformål, når mennesker sulter? Hvad er vigtigst at bekæmpe: Sult eller CO_2 ?

Behovet for stigende fødevarerproduktion kan ske på bekostning af miljøet. Inddragelse af nye miljøfølsomme arealer til landbrugsproduktion, mere intensivt landbrug med større anvendelse af pesticider og gødning m.m. kan blive nødvendig, hvis fødevarerproduktionen skal stige mærkbart. Det kan blive vigtigere at producere flere fødevarer end at gøre det miljømæssigt optimalt.

Dilemma: Fødevarer vs. ny teknologi

Man må udnytte nye metoder og teknikker til at hæve udbyttet i landbruget. I den forbindelse dukker spørgsmålet om GMO naturligt op. Hvis GMO-afgrøder kan være med til at hæve udbyttet så meget, at fødevarerpriserne igen falder, og slut og hungersnød i u-landene kan bekæmpes – ja, så har GMO-sagen fået et væsentligt argument i debatten.

Tilbageslag for globaliseringen?

Den internationale fødevarerkrise kan i værste fald resultere i øget protektionisme, nye handelsbarrierer samt mindre international handel og arbejdsdeling. Dermed er der også i yderste konsekvens en risiko for et tilbageslag i verdensøkonomien.

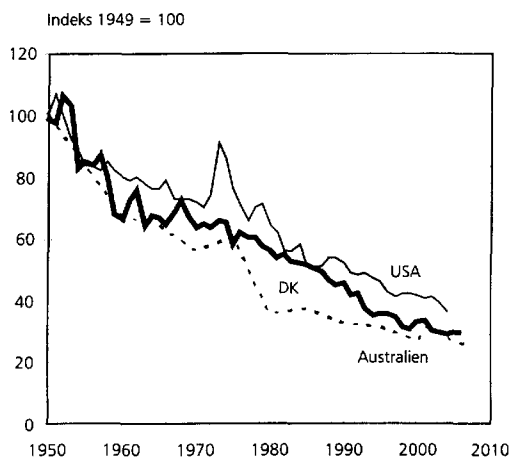
stateres faldende bytteforhold. I forhold til 1973 er landbrugets bytteforhold i de daværende medlemslande nu faldet med ca. 30 pct. i gennemsnit jfr. Europa-Kommissionen (flere årgange), og der har været en faldende tendens i alle lande.

1.2 De internationale kornpriser – nu og fremover

Udviklingen i de internationale priser på foderkorn og hvede ses i figur 3, hvor der også er vist en prognose over udviklingen frem til 2016.

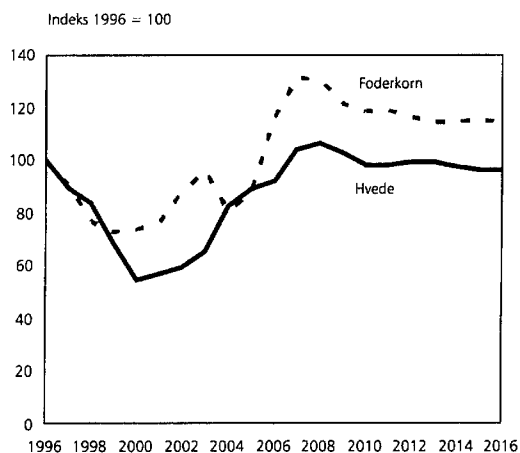
Prognosen, som er foretaget af OECD og FAO i 2007, viser, at kornpriserne ser ud til at toppe i år, hvorefter de gradvis vil aftage. Priserne vil dog stadig ligge betydeligt over niveauet frem til 2006.

Figur 2.
Udviklingen i landbrugets bytteforhold i USA, Danmark og Australien



Kilde: Egne beregninger på grundlag af Danmarks Statistik (flere årgange a), RIRDC (1997), ABARE (2008), USDA (2008) m.m.

Figur 3.
Verdens kornpriser 1996-2016



Kilde: OECD-FAO (2007)

Der er i sagens natur mange usikkerheder forbundet med at lave prognoser over de internationale kornpriser 8-10 år frem i tiden – især når udgangspunktet er præget af betydelig turbulens med både midlertidige og strukturelle markedstilpasninger.

2. Årsager

Der er flere forskellige forklaringer på de stigende kornpriser.

Nogle årsager er midlertidige eller tilfældige, og deres virkning vil sandsynligvis snart forsvinde.

Andre årsager er mere længerevarende og strukturelle, og de vil sandsynligvis have virkning i lang tid fremover – og vil derved være med til at hæve kornpriserne også på længere sigt.

Blandt de væsentligste årsager er:

Midlertidige/tilfældige årsager

- Dårlig høst flere steder i verden. I 2006/07

var kornhøsten i Australien under 50 pct. af et normalt år, og også USA og EU havde betydelige produktionsnedgange.

- Meget små lagre. Små lagre viser sig altid at betyde højere priser, og store lagre betyder små priser.
- Højkonjunkturer i mange lande – bl.a. i mellemindkomstlande – øger efterspørgslen efter fødevarer, herunder især animalske fødevarer.

Strukturelle/længerevarende årsager

- Bioenergi betyder stigende efterspørgsel efter bl.a. korn. Alene USA brugte ca. 14 mio. tons majs til bioenergi i 2006, og i 2007 blev omkring 20 pct. af deres majsproduktionen brugt på bioenergi.
- Vedvarende vækst og forbrugsstigning i bl.a. Asien og Central- og Østeuropa. Den bedre levestandard øger også efterspørgslen af fødevarer – herunder især animalske fødevarer – næsten uanset landenes kulturelle baggrund m.m.
- Højere energipriser påvirker også landbrugspriserne i opadgående retning. Fremover kan det forventes, at energi- og kornpriserne vil udvikle sig endnu mere i samme retning
- Liberalisering af landbrugspolitikken påvirker på flere områder verdensmarkedspriserne på landbrugs- og fødevarer i opadgående retning. Samtidig med begrænsningerne i den produktionsafhængige landbrugsstøtte, reduceres udbuddet, og det medfører højere priser på verdensmarkedet. Samtidig bliver overskudsdumping på verdensmarkedet mindre, og det vil også medføre stigende verdensmarkedspriser. Modelberegninger forudser generelt betydelige prisstigninger på verdensmarke-

det som følge af en liberalisering af landbrugspolitikken

Der anføres således mange forklaringer på den seneste udvikling på kornmarkedet. Det er tilsyneladende et komplekst billede, hvor mange faktorer spiller ind. Samtidig er nogle af faktorerne sammenhængende: En dårlig høst medfører f.eks. mindre lagre. Høje energipriser øger kornpriserne via både dyrere kunstgødning, og via større bioenergiproduktion.

Samtidig er der også et vist element af »sammenfald af flere tilfældige uheldige omstændigheder« på én gang. F.eks. kommer opprioriteringen af bioenergi netop på et tidspunkt, hvor kornlagrene i forvejen er små.

Der er samtidig mange vidt forskellige aspekter, problemstillinger, dilemmaer og dagsordener i den aktuelle fødevarekrise. Boks 1 indeholder en liste over nogle af disse særlige dimensioner i debatten om fødevarekrisens problemer og mulige løsninger.

2.1 Lagrenes betydning

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.

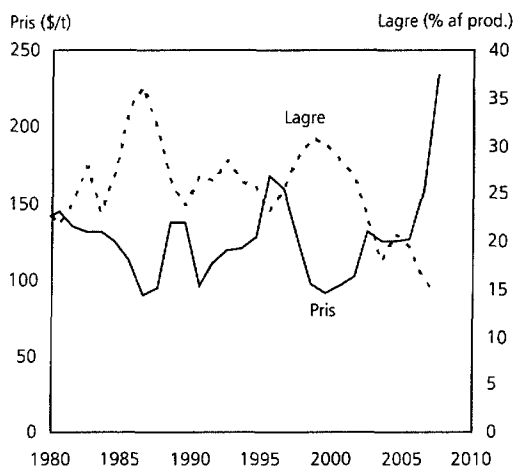
Over de sidste 25 år er der således en klar sammenhæng mellem på den ene side størrelsen på kornlagrene og på den anden side de internationale kornpriser, jfr. figur 4.

Lagrene er verdens samlede kornlagre i pct. af produktionen. Prisen er en sammenvejet gennemsnitspris i USA.

Som det ses af figuren, har vi for tiden de mindste lagre gennem mange på (stiplet

Figur 4.

Udvikling i hhv. størrelsen på kornlagrene og de internationale kornpriser



Kilde: Egne beregninger på grundlag af USDA (2008).

linie). Kornlagrene udgør under 15 pct. af verdens samlede produktion – svarende til forbruget i ca. 50 dage.

Kornprisen er typisk høj, når lagrene er små – som de er i dag – og som de var i en periode i midten af 1990'erne.

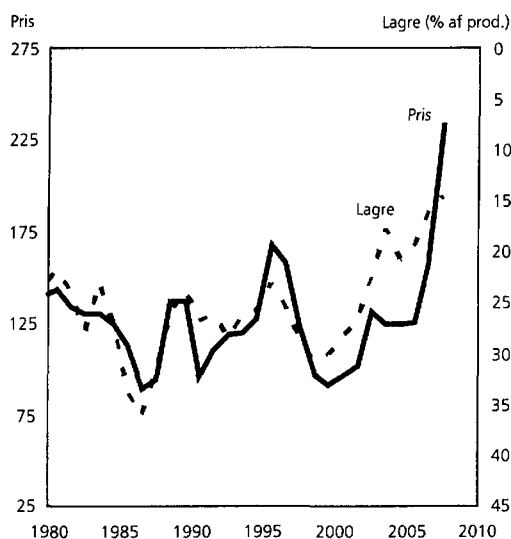
Det er også kendetegnende, at en lille lagernedgang ikke er så afgørende, hvis lagrene i forvejen er store. Derimod er en lagernedgang på i forvejen små lagre med til at presse priserne meget i vejret.

Sammenhængen mellem lagre og priser ses tydeligere, hvis vi »vender lager-grafen om«, som det er gjort i figur 5.

Som det ses af figuren, har de to kurver en meget sammenfaldende udvikling over hele perioden.

Lagrene fungerer således som en effektiv stødpude og er dermed med til at stabilisere markedet. Når lagrene er tilpas store, vil år med store udsving i produktionen ikke med-

Figur 5.
Udvikling i hhv. størrelsen på kornlagrene og de internationale kornpriser



Anm: Akse med lagre er med faldende værdi
Kilde: Egne beregninger på grundlag af USDA (2008).

føre samme udsving i priserne. Det giver mere forudsigelige markeder, og vi undgår de »chok«, som store kornprisstigninger giver i hele værdikæden.

Figur 4-5 viser også, at blot en mindre lageropbygning tilsyneladende er tilstrækkeligt til at få priserne ned på et normalt niveau.

Hvis lagrene igen øges fra de nuværende 15 pct. af produktionen til 25 pct., vil der igen være balance. En sådan lageropbygning svarer den mængde korn, der anvendes på bioenergi på godt to år.

Sammenhængen mellem lager og priser ses også på andre områder end blot korn. Markfrø-priserne svinger også betydeligt fra år til år, men også her er der en klar sammenhæng med lagrenes størrelse.

Også for de enkelte kornarter kan der ses en sammenhæng. Prisen på hvede svinger

også i takt med størrelsen på de internationale hvedelagre – og her er sammenhængen tydelig helt tilbage til 1960'erne.

På denne baggrund bør lagre ikke nødvendigvis betragtes som »overskudslagre« og »overproduktion« – emner, som prægede debatten for nogle år siden. Lagre af en vis størrelse er effektive stødpuder, som gavner markedet, og som giver en bedre stabilitet.

Lagrenes størrelse afhænger af dels produktionen, dels forbruget. Hvis der er et år med en særligt god høst og dermed høj produktion, vil man typisk øge lagrene. Forbruget af korn er relativt stabilt fra år til år, idet der er en næsten konstant årlig stigning. Det er derfor især produktionen og udsving i produktionen, som bidrager til ændringer i lagrene.

Som det ses af figur 6, har der over de seneste årtier været betydelig udsving i den årlige internationale kornproduktion, mens forbruget har udviklet sig langt mere stabilt.

Forbruget ser dermed også ud til at være relativt uafhængigt af priserne.

Som det også ses af figuren, har forbruget i flere af de senere år været større end produktionen, hvilket kun har været muligt ved at tære på lagrene.

2.2 Bioenergi

Bioenergi er en af de væsentlige forklaringer på kornprisernes stigninger i de seneste år. Bioenergi kan også være en årsag til, at kornprisen også fremover vil ligge på et relativt højt niveau.

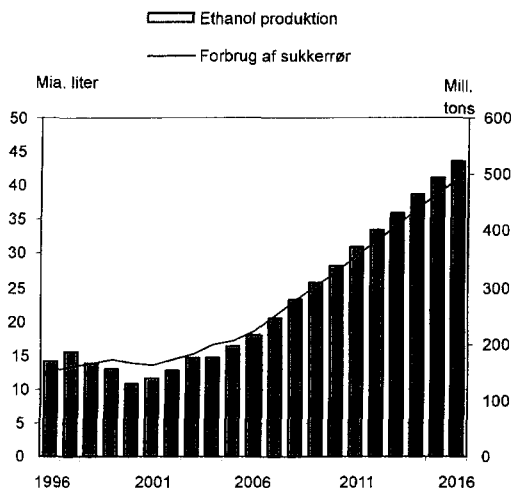
På den ene side har der de seneste år været en stærk fokus på bioenergi og andre former for CO₂-neutrale energikilder. Som figur 7 og 8 viser, har lande som USA og Brasilien opbygget en stor produktion af etha-

Figur 6.
Verdens samlede forbrug og produktion af korn, 1980/81-2007/08



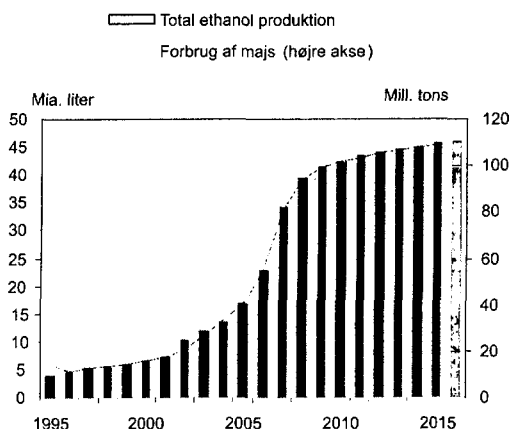
Kilde: Egen fremstilling på grundlag af USDA (2008).

Figur 8.
Brasiliens produktion af ethanol og tilhørende forbrug af sukkerrør



Kilde: OECD-FAO (2007).

Figur 7.
USAs ethanol-produktion og tilhørende majsforbrug



Kilde: OECD-FAO (2007)

nol, og udviklingen forventes at fortsættes fremover.

Mens Brasilien anvender sukkerrør som råvarer i ethanol-produktionen, bruger man især majs i USA. Omkring 20 pct. af majsproduktionen i USA vil blive brugt på bioenergi i 2007.

En række andre lande har også investeret i ethanol-produktion baseret på landbrugsvarer. I EU skal forbruget af bioenergi stige med 170 pct. i perioden 2006-2010, og væksten forventes at fortsætte i årene fremefter.

Også lande som Kina og Canada planlægger en yderligere stigning i bioenergiproduktionen.

Dertil kommer, at mange lande har stærke ønsker om at blive mindre afhængige af import af olie fra »usikre regimer« som Mellemøst-lande og Rusland. Derfor er der mange steder et betydeligt politisk pres for at fremme bioenergiudviklingen.

På den anden side er det givet, at med stigende kornpriser bliver det mindre og mindre fordelagtigt at producere bioenergi. Nogle bioenergi-anlæg bliver derfor opgivet – og samtidig stiger behovet for yderligere offentlig støtte for at gøre anlæggene økonomisk

rentable. Endeligt bliver der løbende rejst tvivl om den miljømæssige værdi af ethanol-produktionen.

Boks 2 viser aktuelle eksempler på den debat og usikkerhed, som der er omkring hele bioenergi-spørgsmålet.

Boks 2. Aktuelle eksempler på debat og usikkerhed omkring bioenergi-spørgsmålet.

Bil sluger et kvart ton korn

Det kræver lige så meget korn at producere en tank biobenzin til en amerikansk firehjulstrækker, som et menneske kan nå at fortære på et år. Der er rift om kornet i USA. Netop nu går en tredjedel af USA's kornproduktion til bioethanol. Januar 2008

Svenska Foder opgiver biodiesel-fabrik

Svenska Foder dropper nu planerne for en ny biodiesel-fabrik. De høje kornpriser kom i vejen. 31. august 2007

Afviser ethanol som løsning

Det vil koste Australien flere hundrede mio. kr. og samtidig gøre landet mere sårbart over for tørke, hvis den australske regering fastholder sit mål om en produktion på 3.5 mia. liter 1. generations bioethanol. Det konkluderer en ny rapport udarbejdet for det australske parlament. Februar 2008

Med de nuværende teknologier er det ikke økonomisk bæredygtigt at producere ethanol og biodiesel uden offentlig støtte i de fleste lande i den tempererede zone. (OECD-FAO, juni 2007)

Biobrændstoffer kan skade landbruget

Verden står over for en dyster kamp mellem biobrændstoffer og fødevarer. En kamp der vil ramme EU hårdt, mener førende tysk ekspert. 24/8 2007

Storbritannien skeptisk over for bioethanol

Premierminister Gordon Brown modsætter sig EUs krav om, at alle medlemslande i 2010 skal bruge mindst 10 procent biobrændstof. Marts 2008

Bioethanol-fabrikker må lukke

Prisen på korn er nu så høj, at flere fabrikker må lukke, forudser direktør for en af Europas førende producenter. Med en hvedepris på 180-190 euro (1.350-1.400 kr.) pr. ton vil bioethanol-industrien dø langsomt

Forskere: Biobrændstof en historisk fejl

En gruppe forskere advarer EU om, at en markant satsning på biobrændstoffer vil skade miljøet mere, end det vil gavne. Derfor advarer forskerne nu EU mod at begå en historisk fejltagelse ved at satse for stort på biobrændstoffer.

Forskerne mener blandt andet, at EU's målsætning om, at biobrændstoffer i år 2020 skal udgøre ti procent af brændstofforbruget i transportsektoren, er en alvorlig fejl. 21. august 2007

Brød til benzin: Et eventyr i Texas er en tragedie i Afrika

Dyrkningen af majs til brug til bio-ethanol er blevet et stort hit. Ikke mindst hos verdens største majsproducent, USA, hvor 20 procent af landets majs går til ethanol. Det er en tiltrængt udvikling for de amerikanske landmænd ... Men det er ikke et eventyr i en anden ende af verden, at de rige lande laver brød til benzin. 36 lande er på randen af en madopstand.

April 2008

Alt i alt kan det konkluderes, at der er både politiske/forsyningsmæssige, miljømæssige og landbrugsmæssige interesser på spil, når det drejer sig om den fremtidige udvikling i bioenergiproduktionen. Fordele og ulemper ændrer sig løbende i takt med udvikling af nye teknologier, ændrede priser på korn og energi, samt den internationale økonomiske og politiske situation. Uanset alle disse usikkerheder er det givet, at bioenergiproduktion vil lægge et opadgående pres på kornpriserne på både kort og langt sigt. Bioenergiproduktionen beslaglægger i dag knap 5 pct. af verdens samlede kornproduktion. Set i forhold til lagrenes størrelse og hele det globale kornmarkeds følsomhed over for ændringer i udbud og efterspørgsel er bioenergi dermed en væsentlig faktor, som påvirker priserne.

3. Konsekvenser

Fødevarerkrisen kan få stor økonomisk, politisk og humanitær betydning rundt omkring i hele verden. Omfanget afhænger selvsagt af, om der er tale om en midlertidig boble, som hurtigt og uddramatisk bliver løst via øget landbrugsproduktion som en respons på de højere priser, eller om der er tale om en længevarende og strukturelt betinget krise.

En række af de forskellige mulige konsekvenser af fødevarerkrisen er allerede vist i boks 1. Dette afsnit går lidt mere i dybden med udvalgte konsekvenser og perspektiver i relation til fødevarerkrisen.

3.1 Prisuro fører til stigende avancer

Når der forekommer betydelige prisudsving på markedet, og når markedet for en periode bliver uforudsigeligt og måske uigennemskueligt, er der ofte en tendens til, at man i de

forskellige led i fødevarekæden finder, at der er en god anledning til at hæve avancerne. Når markedet og priserne er i ro, fungerer konkurrencen bedre, men når der er uro, kan man nemmere skjule eller retfærdiggøre ekstraordinære prisstigninger – udover det normale.

3.2 Øget prisstabilitet

EU's landbrugspolitik har gennem mange år sikret højere og mere stabile priser på EU's indre marked end på verdensmarkedet – mere for nogle vareområder og mindre for andre. Dette er snart historie, for med liberalisering af landbrugsstøtten ikke bare i EU men i alle WTO-lande, kan man ikke mere i samme grad regulere markedet.

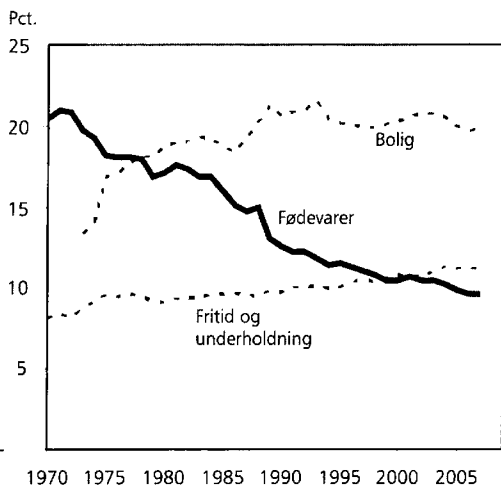
Man kan ikke mere gå ind på markedet og reducere prisudsvingene gennem oplagring og udlagring eller gennem styring af import og eksport. Derfor vil vi med al sandsynlighed også komme til at opleve store prisudsving i de kommende år. Den aktuelle fødevarerkrise har netop vist, at markedet er sårbart, og at ustabiliteten slår igennem på alle markeder.

Det er baggrunden for, at der må nye tiltag til, såfremt markederne skal stabiliseres. Forsikringsordninger, terminshandler, futures m.m. bliver således fremtidige instrumenter, som den enkelte landmand skal overveje. Disse nye ordninger kan tænkes at blive tilbudt med hjælp fra EU, fra fødevareindustrien, fra den finansielle sektor eller lignende. Det er dog mest sandsynligt, at EU kun vil bidrage med etablering og organisering af ordningerne – men uden subsidier eller andre former for økonomisk støtte.

3.3 Fødevarerforbrugets betydning

De stigende fødevarerpriser får direkte negativ

Figur 9.
Fødevarer og andre varers andele af
det samlede forbrug i Danmark



Kilde: Egne beregninger på grundlag af Danmarks Statistik (flere årgange b).

betydning for forbrugerne, idet deres købekraft forringes.

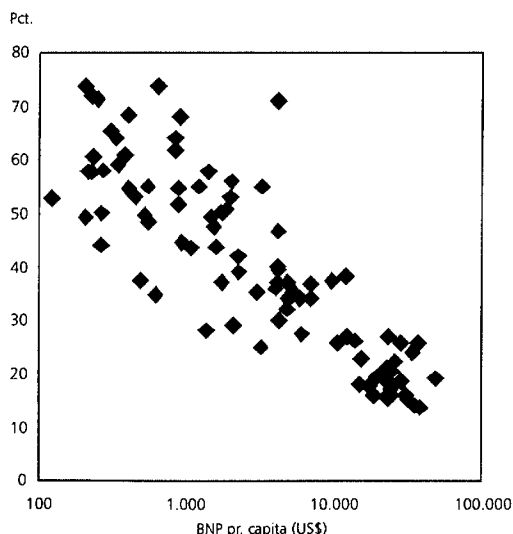
Konsekvenserne er dog største i de fattige befolkningsgrupper, som bruger en relativt stor andel af deres indkomst på fødevarer. I Danmark udgør fødevarer ca. 10 pct. af det samlede privatforbrug, og andelen har været faldende i de sidste mange årtier, jfr. figur 9.

Som det ses af figuren, falder fødevarernes andel af det samlede forbrug støt og vedvarende. I dag bruger en dansker flere penge på fritid og underholdning end på fødevarer. Fødevarernes betydning i husholdningsbudgettet er mere end halveret i de seneste 35 år.

De seneste prisstigninger på fødevarer vil ikke ændre den overordnede tendens væsentligt.

Billedet af, at fødevarer får en faldende betydning i forbruget i takt med stigende velfærd, kan også ses på globalt niveau. Der er

Figur 10.
Fødevarernes andel af det samlede
forbrug som funktion af landenes
BNP pr. indbygger (2004)



Anm: X-aksen er logaritmisk. Hver prik markerer et land.
Kilde: Egne beregninger på grundlag af World Bank (2008) og FAO (2008).

et klar sammenhæng mellem på den ene side landenes økonomiske udvikling og velfærd og på den anden side landenes forbrug af fødevarer i forhold til deres samlede forbrug. I de fattigste u-lande går i gennemsnit op til 80 pct. af forbruget til fødevarer, mens andelen falder i takt med stigende BNP pr. indbygger, jfr. figur 10.

Figur 10 illustrerer, at fødevarekrisen især rammer de fattigste u-lande, mens dyrere fødevarer generelt ikke påvirker de rige i-lande væsentligt – omend der inden for selv de rigere i-lande er befolkningsgrupper, som bruger en relativt stor del af indkomsten på fødevarer.

Figur 10 er således også en illustration af Engels lov, som netop siger, at med stigende

velfærd i samfundet, falder fødevarernes andel af det samlede forbrug.

3.4 Landbrugsprisernes betydning for forbrugerpriserne

Landbrugsprodukterne som råvarer udgør en relativt begrænset og faldende andel af de færdige produkter, som sælges til forbrugerne. Det betyder dermed også, at stigende priser på landbrugsråvarerne ikke slår igennem med samme procentstigning i detaileddet og ud til forbrugerne. Hvis f.eks. 25 pct. af prisen på en fødevarer solgt i en detailforretning skyldes omkostninger til landbrugsråvarer, vil der

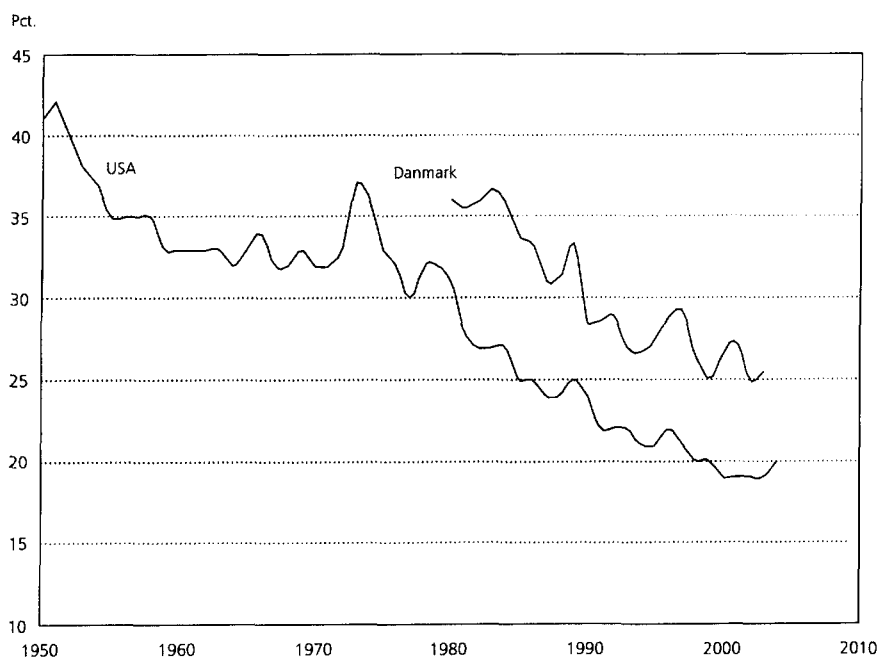
kun ske en tilsvarende begrænset prisafsmittning.

I Danmark udgør omkostningerne til landbrugsråvarer i gennemsnit ca. 25 pct. af prisen på de færdige fødevarer i detaileddet. Andelen er faldende, hvilket også er tilfældet i bl.a. USA, jfr. figur 11.

Landmandens faldende andel af forbruger-kronen – i takt med stigende økonomisk udvikling – understreger endnu mere, at fødevarerpris-stigningerne får en relativt begrænset effekt på forbrugsmulighederne i i-landene, og at hovedproblemet findes i u-landene.

Figur 11.

Udviklingen i landmandens andel af fødevarernes endelige salgsværdi (»forbrugerkronen«)



Anm: Der anvendes forskellige målemetoder og afgrænsninger i analyserne fra hhv. Danmark og USA, hvorfor der vil være forskelle i niveauerne for de to kurver. Sammenligningen skal derfor primært illustrere, at tendensen er ens i de to lande. Kilde: USDA (2008), Landbrugsrådet (2008) og Dansk Landbrug (flere årgange)

3.5 Automatisk stabilisering

Det er som nævnt tidligere sandsynligt, at markedsmekanismernes vil løse de umiddelbare balanceproblemer og helt eller delvist løse fødevarekrisen. Udbuddet vil helt givet tilpasse sig de nye højere kornpriser.

Det gælder generelt i landbruget, at udbuddet på længere sigt reagerer relativt kraftigt på prisændringer. Blot en ganske lille stigning i f.eks. kornprisen vil få udbuddet til at stige på lidt længere sigt. Omvendt vil en lille stigning i udbuddet ikke medføre samme stigning i efterspørgslen, og derfor vil der komme et forholdsvist stort prisfald.

Der skal derfor en relativt lille udbudsstigning til, for at få priserne til at falde igen.

På kortere eller længere sigt kan man hæve udbuddet ved at reducere lagrene, hæve produktiviteten, arealerne og dermed produktionen.

Som et eksempel på dette viser figur 12 for USA meget klart, at højere hvedepriser fører til stigning i det tilsåede hvedeareal året efter.

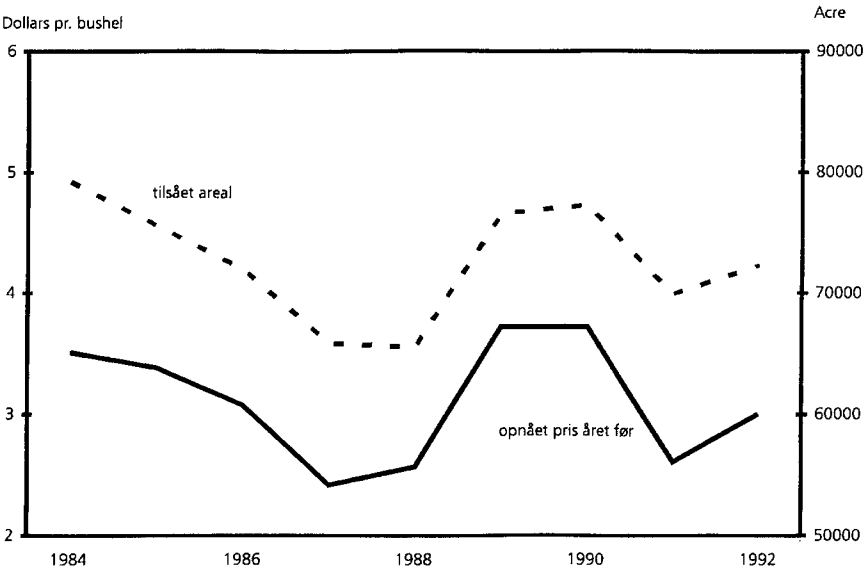
Tilsvarende er der for USA også en meget klar sammenhæng mellem gødningsforbruget og prisforholdet mellem afgrøder og gødningsforbruget i den efterfølgende vækstsæson.

Konklusionen er derfor, at midlertidige, høje kornpriser historisk set resulterer i en intensiveret produktion. Resultatet bliver derfor stigende udbud og dermed faldende priser efter en kortere periode. En verdensmarkedspris væsentlig over ligevægtsprisen (som vi har for tiden) er derfor ikke holdbar på lang sigt.

4. Løsninger og fremtidsperspektiver

Hvis der er økonomisk og politisk vilje, vil det

Figur 12.
Sammenhæng mellem hvedepriser og tilsået areal den efterfølgende vækstsæson



Kilde: USDA (2008).

være relativt nemt at løse den nuværende fødevarekrise, og måske løser markedsmekanismernes problem selv uden behov for eksterne indgreb.

En politisk løsning af fødevareproblemet kan ske på flere måder med både kort- og langsigtede indgreb:

- Fjernelse af kvoter, brak og anden udbudsbegrænsning
- Incitament til øgede udbytter og bedre produktivitet
- Udvikling og anvendelse af ny teknologi
- Opbygning af stødpudeagere

- Færre incitament til at anvende landbrugs- og fødevarer i bioenergiproduktionen.

Der opstår flere dilemmaer i den forbindelse: Hvis man politisk ønsker at stimulere landbrugsproduktionen, kan det meget nemt komme i modstrid med den hidtidige miljø-, energi eller teknologi-politik. Der skal derfor ske en nøje vurdering af fordele og ulemper – og ikke mindst skal man undgå at handle i panik og ødelægge flere års langsigtet politik på disse områder for at løse nogle – måske både kortsigtede og »selvløsende« – problemer.

Kilder

ABARE (2008): http://www.abareconomics.com/interactive/ac_dec07/excel/table_2.xls

Danmarks Statistik (flere årgange a): Landbrugsstatistik

Danmarks Statistik (flere årgange b): Statistisk Årbog

Dansk Landbrug: Landøkonomisk Oversigt (flere årgange)

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

FAO (2008): www.fao.org

Hansen, Henning Otte (2001): Landbrug i et moderne samfund. Handelshøjskolens Forlag

OECD-FAO (2007): Agricultural Outlook. 2007-2016.

RIRDC (1997): Sustainability Indicators for Agriculture. (Rural Industries Research & Development Corporation). Farm Management 500.

Landbrugsraadet (2008): Personlig meddelelse

USDA (2008): ers.usda.gov

World Bank (2008): www.worldbank.org

FÅR MALTHUS RET?

Seniorrådgiver Henning Otte Hansen

Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet

Lektor Henrik Zobbe

Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet

Ifølge Malthus er fødevaremængden bestemmende for befolkningsvæksten. Det var Malthus' antagelse, at fødevareproduktionen vokser lineært, mens befolkningen vokser eksponentielt, når fødevarer ikke er en begrænsende faktor. Er vi nået til den grænse, hvor fødevareproduktionen ikke mere kan følge med befolkningstilvæksten? Den aktuelle fødevarekrise med kraftigt stigende priser på især korn gør spørgsmålet relevant. Malthus tog dog ikke højde for den kraftige effektivitetsstigning, der har været i landbruget over hele verden. Kunstgødning, pesticider, planteforædling, stor-drift, rådgivning, undervisning m.m. har været væsentlige drivkræfter for at øge produktionen. Det er sandsynligt, at Malthus aldrig helt får ret, men det kræver en vedvarende indsats for at finde og udvikle effektive og bæredygtige teknologier, som kan øge verdens samlede landbrugs- og fødevareproduktion.

Indledning

De seneste årtiers udvikling har generelt været præget af, at landbruget – i verden under ét – har kunnet følge med befolkningsudviklingen, idet landbrugsproduktionen er steget mere end befolkningstallet.

Der eksisterer dog stadig store forskelle mellem verdensdelene, mellem landene og også inden for hvert enkelt land kan der være

store forskelle. Her er det dog mest tale om et politisk fordelingsspørgsmål – og ikke om landbrugets evne til at producere i takt med befolkningsudviklingen.

Så længe landbrugsproduktionen pr. person er stigende, forbedres fødevaresituationen under ét, og landbrugsmarkederne kommer ikke under pres. Spørgsmålet er imidlertid, om denne udvikling er stabil, eller om der kan for-

udses forandringer i fremtiden. De seneste måneders udvikling antyder, at den udbudte fødevaremængde ikke kan følge med, at priserne generelt er stigende, og at der er områder med alvorlig fødevaremangel og sult.

Malthus' antagelse

Thomas Robert Malthus (1766-1834) var en engelsk økonom og var mest kendt for sit pessimistiske syn på forholdet mellem befolkningsudviklingen og fødevareforsyningen.

Ifølge Malthus er fødevaremængden bestemmende for befolkningsvæksten. Befolkningen vil altid måtte leve på et eksistensminimum, fordi hvis de fik mere end dette, ville befolkningsvæksten bare tiltage, helt til man var tilbage på eksistensminimum.

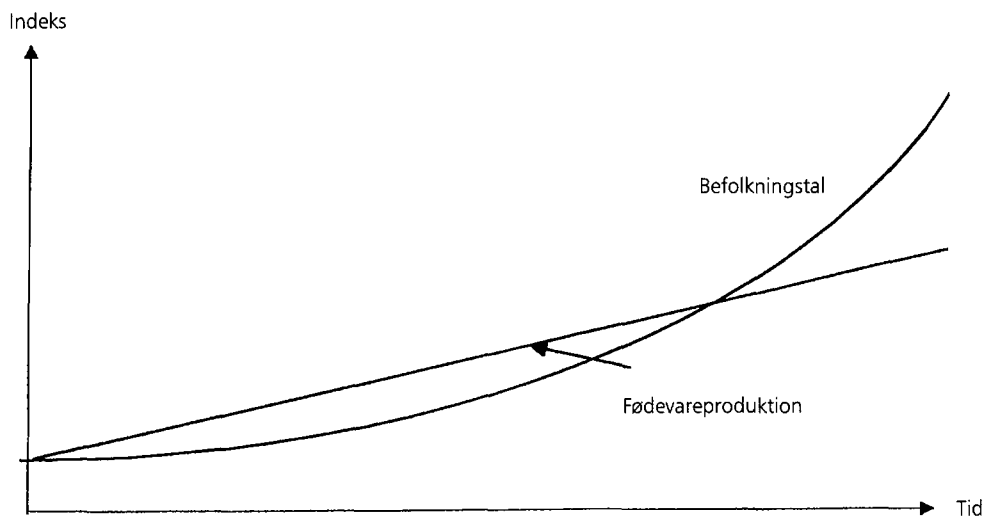
Det var Malthus' antagelse, at fødevareproduktionen vokser lineært, mens befolkningen vokser eksponentielt, når fødevarer ikke er en begrænsende faktor, jfr. figur 1.

Ifølge Malthus var befolkningsvæksten og fødevareproduktionen på kollisionskurs, og en ligevægt ville opstå på et niveau, hvor fødevareproduktionens størrelse bestemte befolkningens størrelse. Fødevareproduktionen pr. indbygger vil dermed blive konstant, og befolkningen vil leve på et eksistensminimum.

Malthus' teori bygger på det den grundantagelse, at det ikke er økonomiske eller politiske forhold, men naturen selv, der sætter grænser for vækst. På ét eller andet tidspunkt vil naturen sætte grænser og begrænse vækst, og der vil komme mangel på fødevarer.

Figur 1.

Malthus' antagelse om udvikling i fødevareproduktion og befolkningstal



Kilde: Egen fremstilling.

- A. Ethvert individ må have føde for at kunne eksistere – d.v.s. en vis fødemængde pr. tidsenhed pr. individ
- B. Enhver art vil – alt andet lige – formere sig eksponentielt
- C. Fødevaremængden kan højst vokse med samme absolutte størrelse fra år til år – altså lineært.

De to drivkræfter bage antagelse A og B er selvopholdelsesdriften og kønsdriften, som Malthus vurderede ikke var fornuftsbestemte. Man kunne således ikke sætte sig ud over disse grundlæggende naturprincipper. Den eksponentielle befolkningsudvikling – antagelse B – ses flere steder i naturen, og Malthus vurderede, at mennesket er en naturhistorisk bestemt art, som er underkastet de

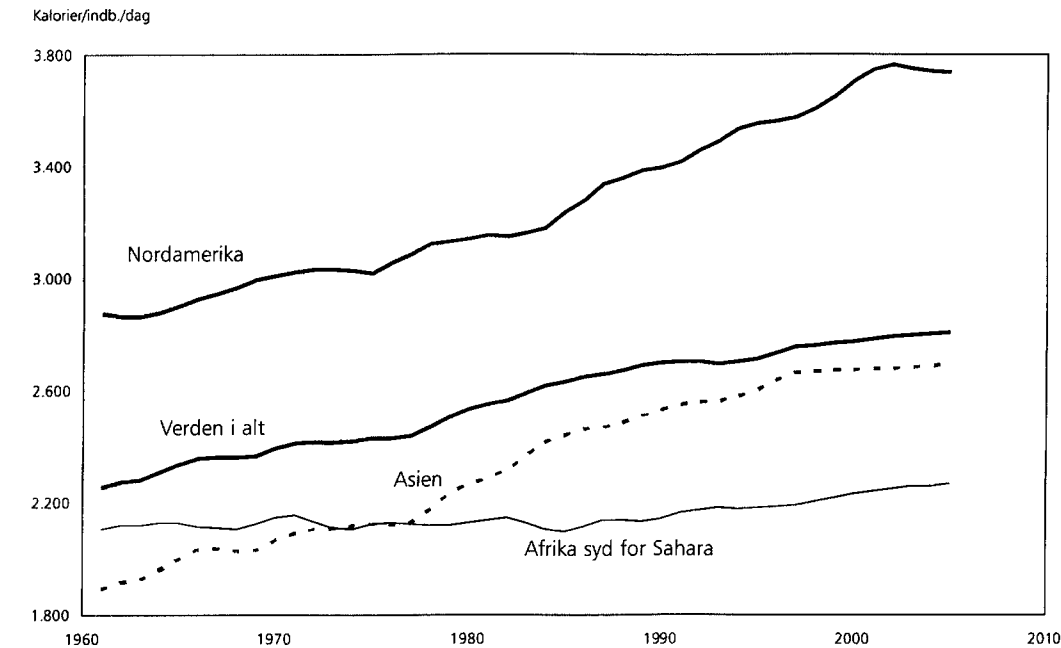
samme betingelser som enhver anden af naturens dyrearter.

Antagelse C er i sagens natur kritisk. Fødevareproduktionen kan ikke forventes at »gå mod uendeligt«, da f.eks. sollys og vand er nødvendige i fødevareproduktion og begge dele er begrænsede ressourcer. Omvendt ligger den øvre grænse – den potentielle fødevareproduktion – meget højt og vil ikke blive nået lige med det samme.

Antagelse A, B og C vil tilsammen udelukke evig vækst. På et eller andet tidspunkt vil befolkningstallet blive så stort i forhold til fødevaremængden, at der ikke er fødevarer nok.

Malthus' teori blev formuleret i bogen *An Essay on the Principle of Population* fra 1798. Malthus' antagelse er stadig aktuel – mere end 200 år senere, jfr. boks 1.

Figur 2.
Kalorier pr. person 1961-2005 i udvalgte områder i verden. 3 års løbende gns.



Kilde: Egne beregninger på grundlag af FAO (2008)

Fik Malthus ret?

I dag er det konklusionen, at Malthus ikke havde ret – i hvert fald ikke endnu. Fødevarerproduktionen har på globalt plan, indtil videre, kunnet følge med befolkningsudviklingen. Verden har aldrig før produceret så meget føde pr. menneske, som den gør i disse år. Over de sidste 40-50 år er menneskenes gennemsnitlige forsyning med fødevarer steget fra 2.250 kalorier pr. dag til over 2.800 kalorier pr. dag, jfr. figur 2.

Som figuren viser, har fødevarerproduktionen sagtens kunnet følge med befolkningsudviklingen i de sidste 40-50 år. Det er især bemærkelsesværdigt, at Asien har haft en så

kraftig stigning, mens »problembarnet« – Afrika syd for Sahara – har haft en meget svag stigning i fødevarerforsyningen i perioden og først fra midten af 1980'erne har haft en reel stigning.

Nordamerika har haft den største stigning – og det er fra et i forvejen højt niveau.

Fødevarerforsyningen i 1961 og 2003 i forskellige regioner fremgår af tabel 1.

Som tabel 1 viser, har der været positiv vækst i næsten alle områder, men den laveste vækst forekommer i områder, som allerede i starten af 1960'erne havde en dårlig fødevarerforsyning.

Tabel 1.

Antal kalorier pr. person i 1961 og 2003 samt vækst i pct. i perioden

	2003	1961	Vækst (%) 1961-2003
Nordamerika	3.739	2.877	30
I-lande	3.463	2.876	20
OECD	3.426	2.853	20
Europa	3.353	3.028	11
Udviklingslande	3.331	2.949	13
Afrika, udviklede lande	2.962	2.630	13
Fjernøsten	2.910	2.189	33
Sydamerika	2.884	2.322	24
Verden	2.808	2.254	25
Asien, udviklede lande	2.806	2.476	13
Asien	2.695	1.891	42
Asien, udviklingslande	2.694	1.856	45
Udviklede lande	2.669	1.927	39
Netto-fødevarerimporterende u-lande	2.624	2.006	31
Afrika, udviklingslande	2.407	2.053	17
Lavindkomst-lande	2.370	2.035	16
Afrika syd for Sahara	2.266	2.103	8
Mindst udviklede lande	2.148	1.988	8
Sydafrikanske udviklingsområder	2.136	2.179	-2

Kilde: Egne beregninger på grundlag af FAO (2008)

Årsager til Malthus' teoris manglende forklaringsevne

Årsagen til Malthus' teoris manglende forklaringsevne skal findes i hans to grundantagelser.

Først og fremmest har det vist sig, at befolkningsvæksten ikke er eksponentiel, hvilket er et resultat af, at der er sammenhæng mellem økonomisk vækst og væksten i befolkningen. På kort sigt giver øget velstand en accelererende befolkningsvækst, grundet bedre sygdomsbekæmpelse og dermed nedsat dødelighed. Men på længere sigt vil øget velstand reducere børnetallet, hvilket giver et markant fald i befolkningsvæksten.

Som det ses af figur 3, falder antallet af fødsler i takt med stigende økonomisk udvikling.

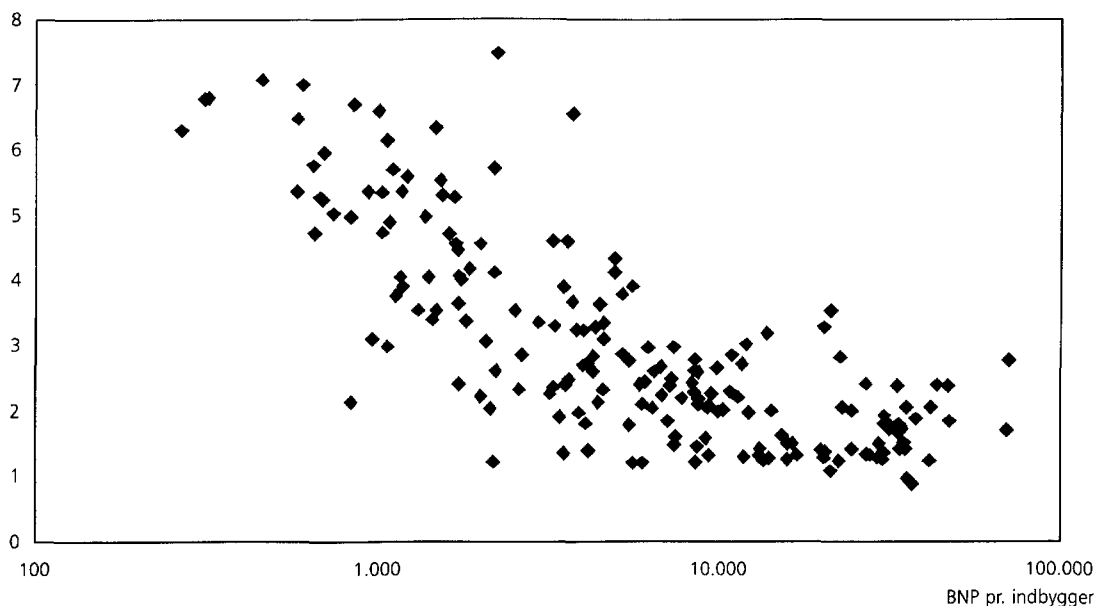
Figur 3 viser sammenhænge mellem fødselsraten (antal fødsler pr. kvinde) og landets økonomiske udviklingsniveau (BNP pr. indbygger). Som det tydeligt ses, er der en klar sammenhæng, hvor antal fødsler – og dermed befolkningstilvæksten – falder, jo rigere og mere økonomisk udviklet, landene bliver.

En anden faktor, som Malthus ikke tog højde for, er den teknologiske udvikling, der har kunnet muliggøre en kraftig vækst i landbrugets produktivitet. Da Malthus levede, kunne en person skaffe sig tilstrækkelig føde fra et areal på ca. 20.000 m². I dag er 2.000 m² tilstrækkeligt (Evans, L. T., 1998), og det illustrerer udmærket den teknologiske udvikling i landbruget i denne periode.

Den forbedrede fødevareresituation gennem

Figur 3.
Fødselsrate og økonomisk velstand

Antal fødsler pr. kvinde



Anm: Logaritmisk X-akse. Hver prik markerer ét land.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af World Bank (2008).

de senere årtier er således i høj grad skabt via stigende produktivitet. Siden 1960 er verdens samlede hvedeproduktion steget med 150 pct. I samme periode er hvedearealet steget med kun 8 pct. Det betyder, at produktivitetsstigningen (målt som produktion pr. areal) har været på ialt 130 pct. produktivitsstigningen har dog været aftagende de seneste år, jfr. figur 4.

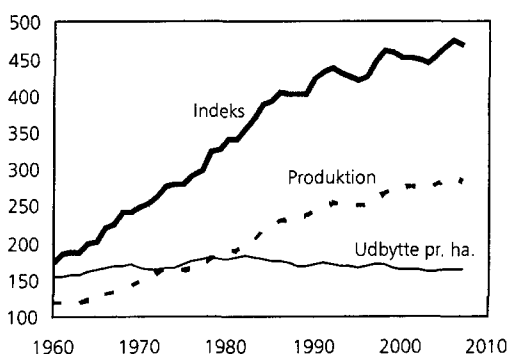
Som det fremgår, har produktivitet været helt afgørende for de seneste årtiers evne til at brødføde en kraftigt stigende befolkning.

Får Malthus ret på et tidspunkt?

Der er generelt stor uenighed om den fremtidige globale fødevarer-situation. Mere eller mindre autoriserede eksperter strides om, hvorvidt Malthus' teori snart vil blive opfyldt.

Der er især uenighed på udbudssiden, d.v.s. i vurderingen af landbrugsproduktionens vækst de kommende år. Omvendt er man ret enige m.h.t. efterspørgslen, d.v.s. hvor mange munde der skal mættes de næste årtier.

Figur 4.
**Udvikling i verdens samlede hvede-
produktion, -areal og -produktivitet**



Kilde: Egne beregninger på grundlag af FAO (2008) og USDA (2008).

Befolkningstallet har vist en meget kraftig stigning gennem de seneste årtier. Befolkningsvæksten i de kommende 25 år frem til år 2020 er i høj grad forudsigelig, fordi et drastisk fald i fødselsraten ikke vil slå igennem på befolkningstallet de første 10 til 15 år. Der er derfor udbredt enighed om, at verdens befolkning vil stige fra omkring 5,5 milliarder i dag til mellem 7,5 og 8,5 milliarder i år 2020, svarende til en årlig vækst i verdens befolkning på mellem 1,3 og 1,8 pct. pr. år.

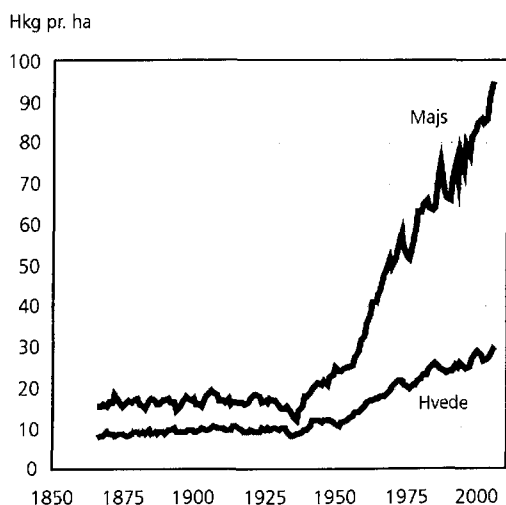
Den fremtidige fødevarerproduktion – og herunder produktionskapaciteten og effekten af teknologiske fremskridt – er der derimod større uenighed om.

Jord er som bekendt en begrænset ressource. Selv om der stadig findes uudnyttet landbrugsjord i verden, er der teknisk, økonomisk og miljømæssigt set grænser for, hvor meget man kan opnå ved at udvide landbrugsarealet. Samtidig vil byudvikling m.m. være med til at begrænse det landbrugsmæssige areal. Derfor er produktivitsudvikling et nøgleord i vurderingen af, hvilke muligheder der er for at brødføde en stadigt stigende befolkning på jorden.

Ser man på produktivitsudviklingen i kornproduktionen over en meget lang periode for derved at tage højde for perioder med tilfældige udsving, er der intet, der tyder på, at vi er ved at nærme os en markant aftagende produktivitsudvikling. Figur 5 viser således udviklingen i kornudbytter pr. ha i USA.

Produktivitsstigninger vil på et eller andet tidspunkt aftage, idet der er en vis øvre grænse for, hvor mange landbrugsvarer der kan produceres på jorden. Der er imidlertid fortsat en række muligheder for at øge fødevarerproduktionen gennem:

Figur 5.
Kornudbytter i USA 1865-2006



Kilde: USDA (2008) og FAO (2008).

Bioteknologi. Der er fortsat gode muligheder for at øge produktiviteten gennem genteknologi og planteforædling. Fra mange sider nævnes netop bioteknologien som et meget vigtigt instrument til at sikre og forbedre u-landenes fødevarerforsyning, jfr. f.eks. Pinstруп-Andersen, P. (2001 a+b), Shoemaker, R. et al. (2001) m.fl.

Overførsel af know-how til u-lande. En forbedring af dyrkningsmetoderne i u-landene vil give mulighed for produktivitetsstigning.

På den anden side er der forhold, der kan/vil begrænse produktivitetsudviklingen for f.eks. korn, såsom:

Høje priser på inputs (gødning, pesticider, vand m.m.). Dette vil ligeledes medføre en mindre indsats af disse ressourcer og dermed en lavere produktivitet målt som udbytte pr. ha.

Tekniske begrænsninger. Mangel på vand

eller lys, jorderosion eller anden ødelæggelse af jord eller grundvand vil i sidste instans være de forhold, som begrænser yderligere produktivitetsstigninger.

Lovgivning. Lovgivning m.h.t. anvendelse af gødning, pesticider, genteknologi m.m. vil også virke begrænsende på produktiviteten.

Der er således tale om tre forskellige former for produktivitetsbegrænsninger: De økonomiske, de tekniske og de lovgivningsmæssige forhold.

Tidligere i historien har det været muligt at udvide verdens landbrugsproduktion ved at udvide det samlede opdyrkede areal. Dette er ikke længere tilfældet. Befolkningstilvæksten i verden har i de sidste mange årtier været betydeligt større end væksten i det opdyrkede areal. Dette medfører, at det opdyrkede land pr. indbygger er faldende, jfr. figur 6.

Specielt u-landene har relativt markant mindre opdyrket areal pr. indbygger end tidligere. Den primære årsag til dette drastiske fald er befolkningsekspllosionen i en lang række u-lande, og der er ikke umiddelbart tegn på nogen ændring i denne udvikling.

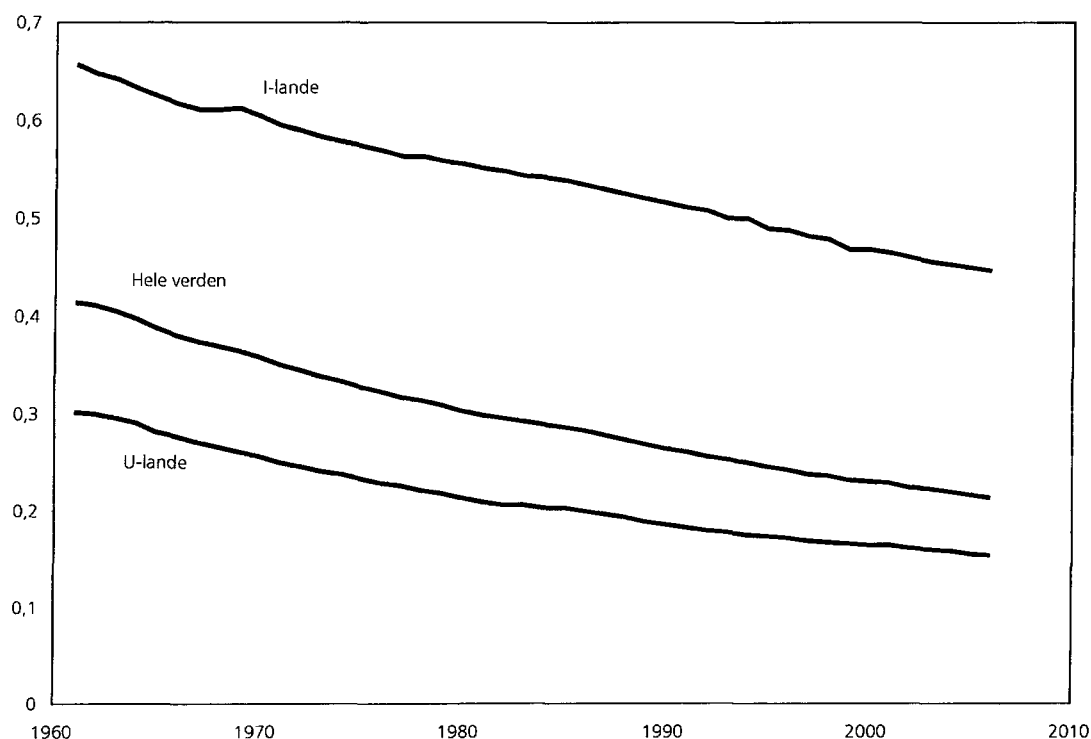
Jord bliver således en stadig mere sparsom ressource, fordi befolkningsantallet stiger, fordi anvendelsen til andre formål stiger, og fordi der flere steder i verden sker en alvorlig ødelæggelse af landbrugsjorden.

Ved ødelæggelse skal forstås forhold, der reducerer jordens frugtbarhed og dermed dens udbyttepotentiale. Men med ødelæggelse menes ikke, at det i alle tilfælde er umuligt at genoprette jorden; der er med andre ord tale om flere grader af ødelæggelse.

Igennem de sidste 50 år er mere end 2 mia. ha landbrugsjord og skovarealer blevet ødelagt. Af de 2 mia. ha vil 750 mill. ha

Figur 6.

Areal med landbrugsjord pr. indbygger i forskellige regioner



Kilde: Egne beregninger på grundlag af FAO (2008).

kunne genskabes som frugtbare arealer, ved godt landmandskab. Yderligere 900 mill. ha vil kunne reddes, hvis der foretages omfattende investeringer på de enkelte landbrugsbedrifter i de ramte områder. De resterende 300 mill. ha er ødelagt i en sådan grad, at det ikke er realistisk at føre dem tilbage til normal landbrugsdrift. Hvert år øges de sidstnævnte arealer med 5-10 mill. ha. Dette svarer til 2-5 gange Danmarks landbrugsareal.

Ødelæggelsen af landbrugsjordene sker for hovedpartens vedkommende i Asien og Afrika. En af de hyppigst forekommende ødelæggelser er jorderosion, der er et resultat af intensive og til tider forkerte dyrkningsmetoder.

Konklusion

Konklusionen er, at Malthus endnu ikke har fået ret, og sandsynligvis – og forhåbentligvis – får han det heller ikke i den nærmeste fremtid.

Gennem de seneste år er fødevarer-situationen blevet forbedret, idet den gennemsnitlige fødevarerproduktion pr. person i hele verden er steget

Forudsætningerne for, at den gennemsnitlige fødevarerproduktion pr. indbygger vil stige i de kommende år, er også til stede. En fortsat udvikling – og ikke mindst spredning – af viden inden for planteforædling, husdyravl, produktivetsfremme m.m. vil kunne bidrage

til en stigende landbrugsproduktion, som overstiger befolkningstilvæksten.

Også på dette område er der forhold, som taler for eller imod udviklingen.

På den *ene side* har udviklingen gennem de seneste årtier været gunstig, idet der produceres flere fødevarer pr. indbygger i u-landene, og fødevarer bliver stadig billigere – set på længere sigt. Der er samtidig et stort potentiale for yderligere stigning i fødevareproduktionen som følge af nye teknologier samt ikke mindst spredning af viden til u-landenes landmænd.

På den *anden side* taler mere og mere i retning af, at der er grænser for den hidtidige udvikling:

- Vedvarende reduktion i landbrugsarealet
- Vand og vanding bliver en mere knap ressource
- Klimaforandringer og mere ustabil vej
- Stigende konkurrence om landbrugsråvarer fra energiområdet

Under alle omstændigheder kan det være muligt at holde sig ude af Malthus' skygge, men det kræver en vedvarende indsats for at finde og udvikle effektive og bæredygtige teknologier, som kan øge verdens samlede landbrugs- og fødevareproduktion.

Boks 1. Malthus er stadig aktuel – 200 år efter hans teori blev lanceret

Thomas Malthus and the Global Food Crisis

I am almost afraid to say so, but Thomas Robert Malthus, the English economist, is coming back into fashion.
Dan Denning, 18. april 2008

Får Malthus ret?

Måske. Indtil videre har denne engelske økonom selvfølgelig ikke haft ret ... men med ekstra 3 mia. mennesker på Jorden i løbet af de næste 50 år – en stigning på 50 pct. – nærmer vi os måske grænserne for, hvad Jorden kan præstere.
Time.com, 2008

Malthus foiled again and again

Agriculture has repeatedly met malthusian watersheds – and has overcome them.
Antony Trewavas, i Nature, 2002.

Could Malthus be right after all?

Will Land Degradation Prove Malthus Right After All?
USDA, 2003

200 Years Since Malthus and We Still Haven't Proved Him Wrong

World Watch, 1998

Havde Malthus ret? På en måde, ja!

Jesús Fernández-Villaverde University of Pennsylvania 2001

Fødevarer, profetier og Malthus' skygge

Jeg vil ikke sige, at vi er på en ensrettet vej ind i Malthus' skygge, men noget synes at blokere for solen i disse dage. Og at tro, at det bare er en forbipasserende sky, kan være en meget farlig antagelse. Wallacegsmith.
Februar 2008

Kilder

Brown, Lester R., Gary Gardner and Brian Halweil (1998): »Beyond Malthus: Sixteen Dimensions of the Population Problem«. Worldwatch Institute.

Denning, Dan (2008): Thomas Malthus and the global Food Crisis. I: The Daily Reckoning. 19.april 2008.
<http://www.dailyreckoning.com.au/thomas-malthus/2008/04/18/>

Eldredge, Niles (2008): Will Malthus be Right?
http://www.time.com/time/reports/v21/health/malthus_mag.html

Estrup, Hector (1991): Nogle grundtræk af den økonomiske teoris udvikling. Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Evans, L. T. (1998): Feeding the Ten Billion-Plants and Population Growth (Cambridge Univ. Press, Cambridge).

Fernández-Villaverde, Jesús (2001): Was Malthus Right? Economic Growth and Population Dynamics«
University of Pennsylvania. <http://www.econ.upenn.edu/~jesusfv/pennversion.pdf>

Hansen, Henning Otte (2001): Landbrug i et moderne samfund. Samfundslitteratur

Malthus, T.R. (1982 ed.). An Essay on the Principle of Population. London: J.M. Dent & Sons Ltd. (Reprinted from the seventh edition of 1872; first edition published in 1798.)

Pinstrup-Andersen, Per (2001a): Balancing the benefits of biotechnology: I: The Australian.
<http://ink.news.com.au/theaustralian/issues/gene/bio1.htm>.

Pinstrup-Andersen, Per (2001b): Modern Biotechnology and Small Farmers in Developing Countries
<http://warp.nal.usda.gov/bic/PINSTRUP.htm>

Shoemaker, Robbin et al. (2001): Economic issues in Agricultural Biotechnology. USDA. ERS Agriculture Information Bulletin No. 762. 64 pp, March 2001

Trewavas, Antony (2002): Malthus foiled again and again
Nature 418, 668-670 (8. August 2002)

USDA (2003): Will Land Degradation Prove Malthus Right After All?. Amber Waves. June 2003
<http://www.ers.usda.gov/amberwaves/june03/pdf/awjune2003resources&environmentfinding2.pdf>

wallacegsmith (2008): Food, Prophecy, and Shades of Thomas Malthus.
<http://wallacegsmith.wordpress.com/2008/02/27/food-prophecy-and-shades-of-thomas-malthus/>



POST

B

PP

DANMARK

TIDSSKRIFT FOR LANDØKONOMI
UDGIVES I SAMARBEJDE MELLEM:

FØDEVAREØKONOMISK INSTITUT
KØBENHAVNS UNIVERSITET
ROLIGHEDSVEJ 25
1958 FREDERIKSBERG C

TLF 35 33 68 00
FAX 35 33 68 01
FOI@FOI.DK
WWW.FOI.LIFE.KU.DK

DET KONGELIGE DANSKE LANDHUSHOLDNINGSSKAB
C/O LANDBRUGSRAADET
AXELTORV 3, 1.
1609 KØBENHAVN V

TLF 33 39 42 20
FAX 33 39 41 51
1769@1769.DK
WWW.1769.DK

ISSN 0040-7119