

December 2001
188. årgang

Tidsskrift for Landøkonomi

4 / 2001

Tema

Landbruget i den
samfundsøkonomiske udvikling

Det Kgl. Danske Landhusholdningsselskab

Ny fleksibilitet?



Vi hjælper dig med en finansiering, der tilpasser sig renten

Et Nykredit Tilpasningslån giver flere muligheder. Lånet fås ikke kun i danske kroner, men kan også tages som et eurolån. På den måde kan du udnytte den lavere rente, der har været gældende, siden euroen blev indført - og spare renteudgifter. Et Tilpasningslån giver også fleksibilitet med hensyn til løbetid og afdragsprofil.

Nu også med rentesikring

Tilpasningslån skal refinansieres undervejs i låneforløbet, og derfor er renten kun kendt for en periode ad gangen.

Du kan optage et Tilpasningslån i alle ejendomstyper, og du bestemmer selv, om du vil bruge lånet til nybyggeri, ombygning, ejerskifte, nye maskiner eller noget helt andet. Kontakt dit lokale Nykredit landbrugscenter og hør mere.

Nykredit

www.nykredit.dk/landbrug

Haderslev	Horsens	København	Nykøbing F	Odense	Randers	Ringkøbing	Roskilde	Slagelse	Thisted	Vejle	Viborg	Aalborg	Århus
73 22 57 20	76 25 48 70	33 77 24 44	54 84 03 84	63 12 30 40	87 10 08 30	99 75 42 40	46 38 02 50	58 58 08 01	96 17 07 80	76 40 58 60	87 25 65 70	96 30 40 80	87 31 60 20

4/2001

188. årgang
December 2001

Redaktion:
Ansvarshavende redaktør:
Direktør Hans P. Dam
Sekretær: Inge Lerche Karlsson

Årsabonnement:
4 numre årligt kr. 325,- ekskl. moms
Løssalg:
kr. 95,- ekskl. moms og forsendelse
Abonnementsbestilling: tlf. 4341 1769

NB! Medlemmer af Det Kgl. Danske
Landhusholdningsselskab modtager
gratis Tidsskrift for Landøkonomi

Annoncepriser:
Bagside inkl. (højdexbredde)
grøn farve 190x142: kr. 5.200
1/1 side sort/hvid 210x142: kr. 3.900
1/2 side sort/hvid 101x142: kr. 2.400
2. omslagsside 210x142: kr. 4.250
3. omslagsside 210x142: kr. 4.050
Farvetillæg efter nærmere aftale.

Redaktion, ekspedition og udgiver:
Det Kgl. Danske
Landhusholdningsselskab
Grevevej 20, Tune, 2670 Greve
Tlf. 4341 1769 – Fax 4341 0210
e-mail: LHS@1769.dk
homepage: www.1769.dk

Grafisk produktion:
Knud Grøphic Consult, Odense
e-mail: kgc@mail.dk

ISSN 0040-7119

Redaktionen afsluttet 30.11.2001

Tidsskrift for LAND ØKONOMI

Indhold

Fra redaktionen 249

Landbruget i den samfundsøkonomiske udvikling:

Multifunktionelt landbrug

Karsten Kyed, Niels Kærgaard og Henrik Zobbe:
Landbrugsstøtten, indkomstfordelingen
og landbrugets immaterielle produktion ... 251

Lars-Bo Jacobsen:

Perspektiver for økologisk jordbrug 256

Alex Dubgaard: Landbruget og miljøet 265

Nils Groes: Det er ikke til at se det 276

Landbrugspolitikken

Søren E. Frandsen: Tendenser og perspektiver
for dansk jordbrug og fødevareindustri ... 284

Internationale udfordringer for landbrugspolitikken

Søren Kjeldsen-Kragh:

EU's landbrugspolitik og Østeuropa 297

Ole K. Kristensen: Globale udfordringer for
fødevarepolitikken og fødevareforskning 312

Forskningen og landbruget

Henrik Zobbe: Vil liberaliseringen af amerikansk
landbrugspolitik fortsætte efter 2002 319

Landbrugets virksomheder

Niels Peter Skrubbeltrang:

Fremtidens landbrugsbedrifter 329

Lars Gregersen: Landbrugets organisationer
– et resultat af strukturudvikling,
omverden og magt 334

Fra redaktionen

ved direktør *Hans P. Dam*

Det er efterhånden blevet en fast tradition, at der hvert år i august holdes et kursus på 3–5 dage på Agroforum med det overordnede tema »Samfundsøkonomien og jordbruget«.

Kurset arrangeres skiftevis af henholdsvis Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut og Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole.

I år har det været Landbohøjskolen, der stod for arrangementet med temaet »Landbruget i den samfundsøkonomiske udvikling«. Temaet er meget aktuelt set i lyset af blandt andet rapporten om »Fremtidens natur i Danmark«, EU's Østudvidelse, de globale udfordringer, som landbruget står overfor og strukturudviklingen i landbruget m.m. Selve temaet er opdelt i 4 hoved-

afsnit, der bærer overskrifterne: Multifunktionelt landbrug, Landbrugspolitikken, Internationale udfordringer for landbrugspolitikken, Forskningen og landbruget og Landbrugets virksomheder.

Som det fremgår af de forskellige indlæg fra kurset, er det landets førende eksperter, der på hver deres område har bidraget med interessante og oplysende artikler. Vi vil her takke indlederne, fordi de har taget sig tid til at nedskrive deres foredrag i artikelform, således at vi har fået mulighed for at bringe de forskellige indlæg her i Tidsskrift for Landøkonomi.

Tak til forfatterne og rigtig god fornøjelse til læserne.

Hermed ønsker vi alle vore medlemmer, læsere og samarbejdspartnere en rigtig Glædelig Jul og et Godt Nytår. Samtidig vil gerne benytte lejligheden til at takke alle, der i årets løb har bidraget med indlæg til Tidsskrift for Landøkonomi.

Multifunktionelt landbrug: Landbrugsstøtten, indkomstfordelingen og landbrugets immaterielle produktion

af Karsten Kyed, Niels Kærgård og Henrik Zobbe, Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole, Institut for Økonomi, Skov og Landskab



Landbrugsstøtten

Op igennem hele det 20. århundrede blev landbruget i mange europæiske lande massivt støttet og reguleret. På trods af, at der har været GATT-forlig og EU-reformer, er dette billede uændret i EU og en række andre lande.

Den europæiske landbrugsstøtte kan føres helt tilbage til beskyttelsen af de mindre og mindre effektive europæiske producenter mod det billige amerikanske korn, der kom til Europa med jernbanernes og dampskibenes udbredelse i 1870'erne og 1880'erne. Denne beskyttelse gled i mange lande over i 1930'ernes krisehjælp, der så i 1958 blev afløst af EF's fælles landbrugspolitik.

Her i landet havde vi derimod en liberal landbrugspolitik, der bl.a. tvang bønderne til at skifte fra produktion af korn til produktion af smør, bacon og æg i de sidste årtier af det 19. århundrede. Selv om regulering også her i landet har været anvendt, bl.a. i 1930'erne, har vi i Danmark ført en relativ liberal politik. Siden 1973 har Danmark imidlertid været en del af EUs fælles landbrugspolitik, og dermed er det slut med den relativt liberale danske politik.

I EU har der på trods af reformer af landbrugspolitikken i de sidste 15 år været et nogenlunde stabilt støtteniveau, svarende til, at omkring 45 procent af produktionsværdien er en eller anden form for støtte. Derimod har der i USA været en faldende tendens i støtteniveauet frem til 1997, hvorefter der på trods af en relativt liberal landbrugslov er sket en øgning af

Tabel 1. Landbrugsstøtten i udvalgte OECD-lande, støtte i procent af produktionsværdi

	1986-88	1999
Norge	76	69
Japan	65	65
Svejs	74	73
EU	46	49
USA	26	24
New Zealand	11	2
Australien	7	6
OECD ialt	41	40

Kilde: OECD (1999) og (2000)

ad hoc støtten (Zobbe, 2000). En oversigt over den aktuelle landbrugspolitiske debat i EU og USA findes i Zobbe (2000a). Hvor udviklingen over tid er meget stabil, er der store forskelle mellem landene, jvf. tabel 1. EU's støtteniveau er internationalt relativt højt, selv om lande som Norge, Japan og Svejs ligger en hel del højere. I Australien og New Zealand er støtten stort set afskaffet.

Støtten og indkomstfordelingen

Selv om landbrugsstøtten har givet kraftige forvridninger, eksisterer den altså i bedste velgående bl.a. i EU, og der kan være grund til at analysere argumenterne herfor. Det »klassiske« argument er begrundet i det, der er blevet kaldt landbrugets indkomstproblem. Dette indkomstproblem er diskuteret af amerikanske økonomer med baggrund i udviklingen i USAs landbrug i første halvdel af det 20. århundrede. Disse studier viser, at landbrugets indkomster over tid er faldende og relativt ustabile sammenlignet med andre sektorer. Hvis det spiller en central rolle ved politikernes og samfundets prioriteringer, at alle grupper har nogenlunde samme velstandsniveau, kan dette begrundes reguleringer og landbrugsstøtte. Det indgår derfor eksplicit i Rom-traktatens mål for landbrugspolitikken i EU, at

landmændene skal have en rimelig indkomst. Udover EU har en lang række andre lande også eksplicitte og implicitte indkomstmålsætninger for landbruget jvf. Winters (1990).

Indkomstproblemet forklares med særlige landbrugsmæssige forhold på både efterspørgsels- og udbudssiden. Den første årsag til problemet er, at fødevarer er et nødvendighedsgode. Det betyder, at indkomstfremgang og prisfald kun i begrænset omfang resulterer i en større mængdemæssig efterspørgsel. Hvis produktiviteten, som det har været tilfældet, stiger kraftigt i landbruget, så vil et frit marked resultere i et tilsvarende prisfald. Når dette sker i f.eks. computerbranchen, betyder det et kraftigt løft i den efterspurgte mængde, men noget tilsvarende vil ikke gælde fødevarer. Produktivitetsstigninger vil derfor automatisk slå over i prisfald og faldende efterspørgsel efter bl.a. jord og arbejdskraft.

Den anden side af indkomstproblemer er, at landbrugets produktionsfaktorer er vanskelige at flytte. Jorden er næsten per definition en given mængde, og arbejdskraften er hovedsagelig ejere, der har deres bolig på bedriften. Produktionsfaktorerne kan således vanskeligt komme væk fra erhvervet, og resultatet bliver derfor et indkomstfald, der uden en aktiv landbrugspolitik vil resultere i betragtelige indkomstproblemer. Alternativet til landbrugsstøtten er strukturpolitiske foranstaltninger, der øger produktionsfaktorerens mobilitet.

Spørgsmålet er altså, hvordan man mest rationelt reparerer på en skæv indkomstfordeling. I EU sammenhæng er en strukturpolitik på landbrugsområdet, der øger mobiliteten af produktionsfaktorerne og derved afvandringen fra landet, i strid med andre (f.eks. regionalpolitiske) målsætninger. Man har derfor følt det nødvendigt at give støtte. Den økonomiske teori anbefaler så, at man giver en direkte støtte, der er uafhængig af produktionsstørrelsen

og dermed uden indflydelse på produktionsbeslutningerne. Dette er argumenterne for 1992-reformen i EU. Man ville løse forbindelsen fra landbrugsstøtten til produktionsbeslutningerne ved at gå fra kunstigt høje priser til priser, der lå nærmere frie markedspriser, men så til gengæld kompensere ved direkte støtte i form af hektar- og dyrepræmier. Det var også hovedargumenterne i EU-ekspertudvalgets betænkning fra 1994, jvf. European Commission (1994). En sådan støtte vil ikke forvride produktionen og ikke påvirke konkurrencen, men kun indkomstfordelingen.¹⁾ Der er intet i vejen for, at en sådan dekoblet landbrugsstøtte kan være forskellig fra land til land. Renationalisering blev derfor et slagord i den landbrugspolitiske debat først i 1990'erne, jvf. f.eks. Kjeldahl & Tracy (1994).

Problemet med en sådan støtte i dens rene form er, at den ikke vil have langsigtede virkninger på landmændenes indkomster. En direkte permanent støtte pr. ha vil blive kapitaliseret i jordprisen, og således være en kapitalgevinst for dem, der ejer jorden på det tidspunkt, hvor den bliver indført. Men fremtidige ejere vil komme til at betale i form af højere jordpriser, og dermed vil deres stilling ikke blive ændret, se f.eks. Kærgård (1996).

Direkte støtte er derfor bedst til at kompensere de nuværende ejere for et konkret prisfald. Det var også ideen i 1992; priserne skulle ned, og så skulle ejerne kompenseres med en direkte støtte, der gradvis kunne afvikles. De seneste landbrugsforhandlinger i EU i forbindelse med

Agenda 2000 lagde op til, at kompensationen for prisfaldet i 1992 samt for det yderligere prisfald under Agenda 2000 skulle udfases over en årrække. Den politiske vilje til denne udfasning synes dog ikke at have været til stede.

Støtten og landbrugets immaterielle produktion

Der er imidlertid en alternativ begrundelse for landbrugspolitikken, der spiller en større og større rolle i debatten – omend ofte i en noget upræcis form. Det er blevet moderne at tale om et »multifunktionelt« landbrug. Landbruget producerer ikke kun fødevarer, men også en række andre mindre håndgribelige ting som eksempelvis landskabspleje, forsyningssikkerhed for fødevarer, aktivitet i yderdistrikterne, dyrevelfærd o.s.v. Det er samfundsmæssige benefit, som markedet ikke honorerer, og som samfundet kan blive nødt til at betale for, hvis det vil have dem produceret. En tidlig diskussion af disse såkaldte ikke-økonomiske forhold findes i Winters (1990). Når der argumenteres for, at landbruget skal have betaling for alle de funktioner, det leverer til samfundet, så er det i overensstemmelse med økonomisk teori, der tilsiger, at sådanne mindre håndgribelige (og ihvertfald ikke markedsomsatte) »produkter« kan begrunde både tilskud og »grønne« afgifter.

Det er karakteristisk, at sådanne argumenter har spillet en stor rolle i nogle af de lande f.eks. Norge, der har den største landbrugsstøtte, men også i EU er det en almindelig argumentation i dag. Multifunktionalitetsbegrebet bruges som argumentation for en særlig europæisk landbrugsmodel. Denne europæiske landbrugsmodel adskiller sig ifølge EU væsentlig fra andre landes landbrugsmodeller:

»The fundamental difference between the

1. I den form, støtten fik i 1992-reformen, var den ikke helt uafhængig af produktionsbeslutningerne, idet ha-præmierne afhang af afgrødevalget og af det dyrkede areal. Men den var uafhængig af, hvor intensiv dyrkningen af jorden foregik. Forskellen i ha-præmier mellem de forskellige støtteberettigede afgrøder er nu afskaffet, og der er loft over dette støtteberettigede areal.

Tabel 2: Landbrugsarealets andel af det samlede areal for udvalgte lande

	Landbrugsareal	Samlet areal	Landbrugsarealets andel
Danmark	2.545	4.309	59,1 pct.
Norge	883	32.390	2,7 pct.
Sverige	2.768	44.996	6,2 pct.
Tyskland	11.467	35.691	32,1 pct.
Holland	894	3.733	24,0 pct.
UK	6.544	24.448	26,8 pct.
Spanien	15.207	50.478	30,1 pct.
Belgien	767	3.310	23,2 pct.

Kilde: Statistisk Årbog, 1995. I tabellen er vedvarende græsarealer ikke medtaget i landbrugsarealet. Var de taget med, ville f.eks. UK ligge betragteligt højere.

European model and that of our major competitors lies in the multifunctional nature of Europe's agriculture and the part it plays in the economy and the environment, in society and in preserving the landscape, whence the need to maintain farming throughout Europe and to safeguard farmer's incomes» (European Commission, 1998, og. Swinbank, 1999 side 403–404).

Denne argumentation er blevet brugt i forbindelse med forhandlingerne omkring Agenda 2000 og benyttes i øjeblikket i stor stil af EU i de igangværende WTO-forhandlinger. Fronterne er trukket skarpt op mellem EU, Norge og Japan på den ene side og USA, Australien, New Zealand m.fl. på den anden, idet de sidste fremfører, at multifunktionalitet blot er en ny indpakning af protektionisme.

Selv om man tager multifunktionalitetsargumentet alvorligt, er det ikke oplagt, at det tæller lige stærkt i alle lande. Det må afhænge af, hvordan landenes struktur ser ud. I nogle lande dækker naturlandskaber det meste af arealet, og der er landbrugsarealer et attraktivt bidrag til øget biodiversitet. I andre lande er landbruget dominerende, og der er det øgede naturarealer, der forøger biodiversiteten. Biodiversiteten kan således meget vel stige ved øget landbrugsproduktion i Norge og falde ved øget landbrugspro-

duktion i Danmark. I Norge glæder man sig over synet af en kornmark mellem alle klipperne og skoven, i Danmark over synet af en stump natur eller skov midt i alle de dyrkede marker.

Problemet med det multifunktionelle argument for landbrugsstøtte er altså, at dets styrke afhænger af landenes karakter, og der er store forskelle fra land til land, jvf. tabel 2. Det ses, at landbrugsarealets andel af det samlede areal svinger fra 59 pct. for Danmark til 2,7 pct. for Norge; af EU-landene ligger Sverige lavest med 6,2 pct.. Dette giver problemer med den fælles landbrugspolitik i EU, for det optimale støtteniveau vil svinge kraftigt fra land til land.

Det er desuden vigtigt at huske, at der ikke er tale om en produktionsneutral landbrugsstøtte. Den multifunktionelt begrundede landbrugsstøtte skal netop påvirke produktionens størrelse og dermed gribe ind i konkurrencen, hvilket er i direkte strid med ideerne om et indre marked, der fungerer uden statsstøtte. Det er derfor vanskeligt at forestille sig en omfattende påvirkning af allokeringen mellem landbrugsjord og naturhenlæggelser indenfor den fælles europæiske landbrugspolitik's rammer. Man kan bedre forestille sig, at det er et argument, der bruges for specielle nicher – polarlandbrug, bjergbønder og lignende – uden

større betydning for den samlede landbrugsproduktion.

Sammenfatning

Det er muligt, at der eksisterer en speciel europæisk landbrugsmodel, og det er muligt, at den skal understøttes af en aktiv landbrugspolitik. Men selv om argumenterne for støtte i visse lande kan være holdbare, har støtten problematiske træk.

Specielt for Danmark er det vanskeligt at argumentere for støtte overhovedet. Hverken vore store effektive heltidsbedrifter eller byboernes deltidsbedrifter synes at kunne komme på tale til støtte ud fra indkomstfordelingsmæssige hensyn. Og i et land, hvor omkring 60 pct. af arealet er dyrket landbrugsjord falder landskabets værdi næppe, snarere tværtimod, hvis det dyrkede areal falder lidt. Det betyder ikke, at man skal udelukke at give støtte til specielle dyrkningsformer eller specielle bedriftstyper for at understøtte en eller anden form for immateriel produktion. Dette kunne for Danmarks vedkommende f.eks. være økologisk dyrkning af specielle arealtyper. Men en generel landbrugsstøtte forekommer ubegrundet.

Det må derfor være i dansk landbrugs interesse, at andre lande ikke misbruger teoretisk korrekte, men ikke kvantificerede, støtteargumenterne til at legitimere en landbrugsstøtte, der går ud over de danske landmænds konkurrenceposition.

Litteratur

- European Commission. 1994. EC Agricultural Policy for the 21st Century, *European Economy*, nr. 4, Bruxelles.
- Kjeldahl, Rasmus og Michael Tracy (red.). 1994. *Renationalisation of the Common Agricultural Policy?*, Institute of Agricultural Economics, Copenhagen.
- Kærgård, Niels. 1996. Landbruget og Økono-

merne, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Tillæg Festskrift til Anders Ølgaard, bind 134, side 512-521.

- OECD. 1999. *Agricultural Policies in OECD Countries – Monitoring and Evaluation*, Paris.
- OECD. 2000. *Agricultural Policies in OECD Countries – Monitoring and Evaluation*, Paris.
- Winters, L.A. 1990. The so-called »non-economic« objectives af agricultural support. I *OECD Economic Studies*, nr. 13, side 237-266.
- Zobbe, Henrik. 2000. Amerikansk landbrugspolitik – Teori og praksis i et historisk perspektiv. *Økonomi og politik*, nr. 3, side.
- Zobbe, Henrik. 2000a. Landbrugspolitikken i USA og Europa: Påvirkning og udvikling i en GATT/WTO kontekst. *Tidsskrift for Landøkonomi*, 187. årgang, side 259-275.

Multifunktionelt landbrug: Perspektiver for økologisk jordbrug

af Seniorforsker *Lars-Bo Jacobsen*, Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut



Indledning

Denne artikel er skrevet med udgangspunkt i rapporten »Potentialet for økologisk jordbrug – Sektor- og samfundsøkonomiske beregninger« Jacobsen (2001). Rapporten blev udarbejdet i forbindelse med udførelsen af forskningsprojektet »Økologisk jordbrugs potentiale i en bæredygtig udvikling«.

Formålet med analyserne har været at analysere det fremtidige potentiale for økologisk jordbrug i en samfundsøkonomisk ramme. Dvs. en ramme, hvor påvirkninger af landbruget fra den øvrige økonomi og udland samt landbrugets påvirkning af den øvrige økonomi, herunder husholdningerne, inddrages.

Det anvendte analyseredskab er Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Instituts generelle ligevægtsmodel AAGE (Agricultural Applied General Equilibrium Model for the Danish Economy).

Økologisk jordbrug i et samfundsmæssigt perspektiv

Arealmæssigt udgør det godkendte økologiske landbrugsareal i år 2000 92.000 hektar, svarende til omkring 3,5 pct. af det samlede areal. Den dominerende produktionsform er mælkeproduktionen, som står for omkring 80 pct. af den samlede økologiske produktion.

Opstilling af nationalregnskabet med en detaljeret beskrivelse af den økologiske produktion og afsætning i form af input-output tabeller tillader beregning af en række indikatorer for den økologiske produktions relative størrelse. Den økologiske produktionsværdi kan opgøres til knap 2 mia. 1995-kr.¹ eller 3,4 pct. af værdien af den samlede landbrugsproduktion. Aktiviteten i det økologiske jordbrug skaber aktivitet i de erhverv, der leverer rå- og hjælpestoffer til erhvervet. Ligeledes skabes aktivitet i de erhverv, der forarbejder den økologiske primærproduktion. Medtages disse bagud- og fremadrettede effekter, kan den økologiske produktions samlede aktivitetsskabende effekt opgøres til godt 5 mia. 1995-kr., svarende til 3,2 pct. af det samlede landbrugs aktivitetsskabende effekt. I tabel 2.1 fremgår ligeledes indkomstdannelsen i det økologiske jordbrug opgjort på den di-

1. Værdierne opgøres i 1995-kr., idet dette er det seneste år, der foreligger en officiel input-output tabel fra Danmarks Statistik. Den økologiske produktion er derimod karakteriseret ved situationen/niveauerne omkring 1998/99.

Tabel 2.1 Den økologiske produktion samt dens afledte effekter, mio. 1995-kr

	Korn	Raps	Kar- tofler	Sukker- roer	Grov- foder	Kvæg	Svin	Fjer- kræ	Gart- neri	I alt
Produktion	95,3	8,0	16,5	1,4	294,4	1282,5	26,9	92,4	180,7	1998,2
Inkl. afledt effekt	285,0	11,6	22,4	6,3	508,7	3296,1	95,2	342,3	476,4	5144,0
BFI	98,1	4,8	12,0	0,9	156,2	459,5	5,3	30,6	113,4	880,8
Inkl. afledt effekt	166,9	6,7	15,1	3,1	264,7	984,4	21,5	114,7	218,8	1795,8
-----Antal fuldtidspersoner-----										
Beskæftigelse	265	17	24	4	333	1606	30	85	474	2837
Inkl. afledt effekt	466	23	33	8	670	3091	74	320	749	5434

Kilde: Jacobsen (2001).

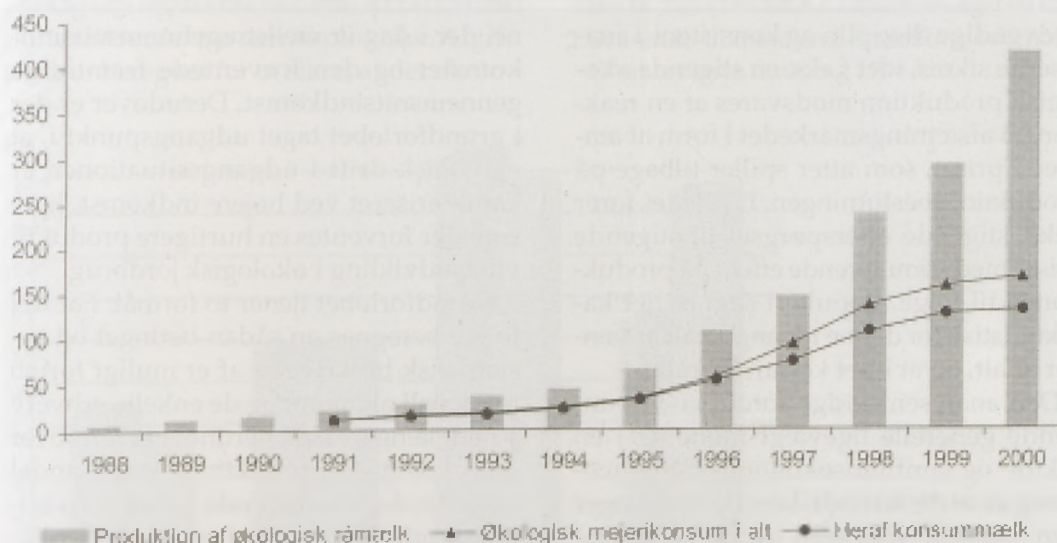
rette indkomst i landbrug samt den indkomstskabende effekt i den resterende økonomi, ligesom beskæftigelseseffekterne fremgår.

Der er en betydelig variation mellem de enkelte driftsgrene, men det fremgår, at mælkeproduktionen er den størrelsesmæssigt mest betydningsfulde.

Det er også karakteristisk for økologisk jordbrug, at det økologiske marked i en periode har været præget af gode afsætningsvilkår samt gunstige støtteordninger. Dette har haft en betydelig effekt på til-

gangen af økologer, således at situationen i dag er præget af overproduktion på en række produkter, eksempelvis er produktionen af mælk aktuelt karakteriseret ved, at op mod 2/3 af den økologiske mælkeproduktion bliver oparbejdet til konventionelle produkter. Udviklingen i produktion og forbrug af økologisk mælk, frem til 2000, er vist i figur 2.1

Samlet set må den økologiske sektor i dag betragtes som en nicheproduktion i dansk landbrug. Mælkeproduktionen udgør dog en betragtelig del af den samlede



Figur 2.1. Indvejede mælkemængder og økologisk konsum i mælkeækvivalenter, mio. kg.

Kilde: Jacobsen (2001).

mælkeproduktion, om end en anseelig andel af produktionen ikke afsættes økologisk.

Data- og modelgrundlag

Datagrundlaget, der er anvendt i analyserne, består af en økologi- og landbrugs-specifik input-output tabel for dansk økonomi. Input-output tabellen beskriver det samlede nationalregnskab samt den gensidige afhængighed, der er mellem de enkelte erhverv i dansk økonomi samt forbrug, udenrigshandel, investeringer og offentligt forbrug. Derudover består datagrundlaget af en lang række parametre, der beskriver prisfølsomheden i anvendelsen af de enkelte varer i økonomien (herunder forbrugernes prisfølsomhed i valget mellem konventionelle og økologiske varer).

Analyserne er udarbejdet med en til formålet udviklet økologispecifik generel ligevægtsmodel for dansk økonomi. Fordelen ved denne modeltilgang er, at den netop inddrager alle de førnævnte sammenhænge mellem økologisk jordbrug og den øvrige økonomi. Dette betyder, at den nødvendige disciplin og konsistens i analyserne sikres, idet f.eks. en stigende økologisk produktion modsvares af en reaktion på afsætningsmarkedet i form af ændrede priser, som atter spiller tilbage på produktionsbeslutningen. Ligeledes fører f.eks. stigende efterspørgsel til stigende priser med stimulerende effekt på produktionen til følge. Populært sagt er det karakteristisk for denne tilgang, at alt afhænger af alt, og at intet kommer gratis.

Den analyse-mæssige fordel ved at anvende generelle ligevægtsmodeller i en sektor- og samfundsøkonomisk sammenhæng er, at dette modelkoncept inddrager den samlede økonomi og de gensidige interaktioner mellem erhvervene, mellem erhverv og forbrugere samt mellem de indenlandske aktører og udland. Modellen

omfatter dermed den samlede danske økonomi og er karakteriseret ved et krav om, at alle markeder er i ligevægt i kraft af en forudsætning om en fleksibel pris- og løntilpasning. Dette betyder, at modellen i sin karakter er langsigtet.

Økologisk jordbrug i fremtiden

De økonomiske analyser gennemføres først og fremmest ved beregning af et såkaldt *grundforløb*, som er en betinget fremskrivning af dansk økonomi og dansk landbrug, herunder økologisk frem til 2010. Dernæst gennemregnes et par scenarier, som viser effekten af alternative forudsætninger omkring centrale variable.

Grundforløbet medtager aktuel viden om produktivitetsudvikling, nationale og internationale politikændringer og udenrigshandel. I grundforløbet er der flere tiltag, der virker fremmende for omfanget af økologisk produktion. Det antages således, at den generelle indkomstudvikling fører til, at forbrugerne øger andelen af økologi i det private forbrug i et omfang, der svarer til den forskel i økologiandelen, der i dag er mellem gennemsnitsindkomster og den forventede fremtidige gennemsnitsindkomst. Derudover er der i grundforløbet taget udgangspunkt i, at økologisk drift i udgangssituationen er karakteriseret ved højere indkomst, ligesom der forventes en hurtigere produktivitetsudvikling i økologisk jordbrug.

Grundforløbet tjener to formål. For det første beregnes en sådan betinget og systematisk beskrivelse af et muligt forløb for dansk økonomi og de enkelte erhverv på lidt længere sigt, herunder et forløb for den økologiske produktion. For det andet benyttes det resulterende forløb som udgangspunkt og dermed som sammenligningsgrundlag for de alternative analyser til illustration af betydningen af ændrede rammevilkår for økologisk produktion.

De to alternative scenarier, der analyseres, er:

- Ændret forbrugeradfærd i ind- og udland (Præferencescenariet)
- Miljøafgifter på input i konventionelt jordbrug (Afgiftsscenariet)

I præferencescenariet antages betydelige skift i forbrugernes betalingsvillighed over for økologiske produkter, bl.a. antages at den økologiske konsumandel af mejeriprodukter når op på omkring 27 pct., for brød, kød og andre produkter antages konsumandelene at stige fra henholdsvis 5, 5 og 9 pct. til henholdsvis 13, 14 og 16 pct. af det samlede forbrug i de respektive grupper. I eksporten antages ligeledes nogle betydelige stigninger, således antages bl.a. at 20 pct. af den samlede værdi af mejeriek eksporten vil være af økologisk oprindelse.

Afgiftsscenariet er specificeret ved afgifter, der fører til knap en firedobling af priserne på det konventionelle landbrugs forbrug af kunstgødning, pesticider samt øvrige agrokemiske produkter. Det er således tanken, at disse afgifter vil føre til, at den relative konkurrence mellem den økologiske og konventionelle produktion skifter til fordel for den økologiske. Afgifterne er beregnet for at sikre, at det økolo-

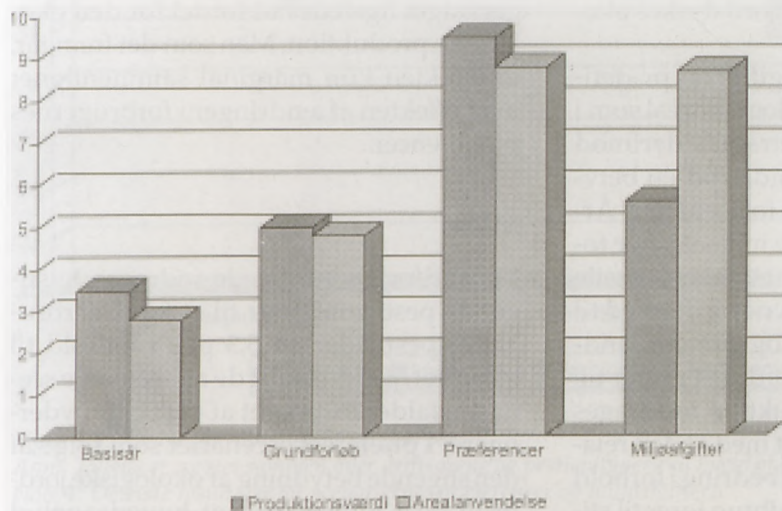
giske areal i scenariet bliver af samme størrelsesorden som i præferencescenariet.

Produktionsudvikling

I grundforløbet beregnes en gennemsnitlig årlig stigningstakt i økologisk produktion på 5 pct., således at den økologiske jordbrugssektor i 2010 vil udgøre ca. 5 pct.² af den samlede landbrugssektor, jf. figur 4.1. Det godkendte økologiske areal vil i 2010 være på knap 5 pct. af det samlede areal, svarende til 118.000 hektar. Det er karakteristisk, at grundforløbet beregner et omfang af økologisk produktion, der ikke er i overensstemmelse med det aktuelle omlægningsniveau, dvs. at beregningerne indikerer, at medmindre der sker noget ekstraordinært, vil de kommende år være karakteriseret af et stigende antal bedrifter, derophører med økologisk produktion.

Baggrunden for dette resultat er, at beslutning om at lægge om til (eller vedblive med) økologisk produktion i praksis træffes for en periode på fem år, dvs. at der for nærværende er en række bedrifter, der stadig er bundet af kontraktperioden, og

2. Svarende til mere end fordobling i forhold til situationen omkring 1998/99.



Figur 4.1. Resulterende økologiandele i grundforløb og de fire scenarier, pct.

Kilde: Jacobsen (2001).

som har truffet denne beslutning på et tidspunkt, hvor de aktuelle og forventede afsætningspriser og støtteordninger virkede gunstigt på beslutningen. Beslutning om at vedblive med økologisk produktion (indgå en ny femårskontrakt) træffes først, når kontraktperioden er afsluttet. Denne beslutning er afhængig af de forventede og aktuelle priser på dette tidspunkt. Det beregnede grundforløb viser således, at det voksende udbud af økologiske varer ikke har et tilstrækkelig afsætningsgrundlag til sikring af prisniveauet på økologiske varer, hvorfor der vil ske en tilpasning af det økologiske produktionsomfang. Beregningen indikerer dermed, at økologisk jordbrug også i 2010 vil være af niche-karakter. Set i et miljøperspektiv betyder dette, at der ikke kan forventes større miljøgevinster som følge af udviklingen i økologisk jordbrug.

Af figur 4.1 fremgår endvidere effekten af to alternative scenarier for en øget udbredelse af økologisk produktion.

Det fremgår af figuren, at et præferenceskift hos danske og udenlandske forbrugere fører til en betydelig større økologisk produktion, svarende til ca. en fordobling af økologiandelen sammenlignet med grundforløbet. Andelen af jord under økologisk produktion udgør 8,8 pct. af det samlede landbrugsareal, svarende til at 215.000 hektar landbrugsjord dyrkes økologisk.

I scenariet med miljøafgifter fås pr. definition et tilsvarende økologisk areal som i præferencescenariet. Betragtes derimod produktionen, er der imidlertid en betydelig forskel mellem de to scenarier. Årsagen er, at de betydelige miljøafgifter fører til en forringelse af det konventionelle jordbrugs konkurrenceevne og dermed til fald i både produktion og pris på landbrugsjord. De faldende jordpriser fører til, at der i økologisk produktion inddrages mere jord, men samtidigt med at den relative konkurrenceevneforbedring i forhold til det konventionelle jordbrug fører til sti-

gende økologisk produktion. Da der imidlertid ikke sker egentlige præferenceskift hos forbrugerne resulterer scenariet også i en ekstensivering af den økologisk produktion.

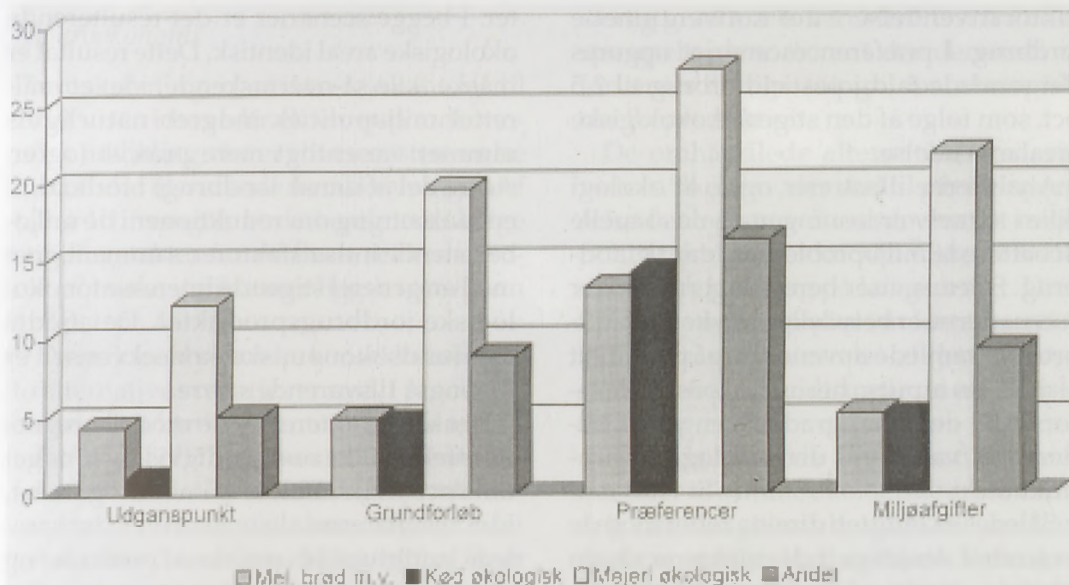
Udvikling i det private konsum

Det forventes, at andelen af det samlede fødevareforbrug, der består af økologiske produkter, vil stige frem til 2010. Således forventes det økologiske mejeriforbrug at nå op på knap 20 pct. af det samlede mejeriforbrug, mens der kan forventes knap en femdobling af den økologiske forbrugsandel af kød.

Andelen af økologi i det private konsum fremgår for alle scenarierne af figur 4.2. For præferencescenariet ses andele, der er betinget af det antagne præferenceskift. Præferenceskiftet fører til en økologiandel på hhv. 13, 14, 27 og 16 pct. for de fire fødevaregrupper. Sammenlignet med grundforløbet ses også voksende økologiandele, når det konventionelle landbrug pålægges miljøafgifter. Forklaringen er, at der sker en forbedring af økologisk jordbrugs konkurrenceevne (miljøafgifter fører til større enhedsomkostninger i konventionelt jordbrug). Dette betyder, at de relative priser påvirkes til fordel for økologisk produktion, og dermed påvirkes forbrugervalget ligeledes til fordel for den økologiske produktion. Men som det fremgår, er effekten kun marginal sammenlignet med effekten af ændringer i forbrugernes præferencer.

Miljø

I grundforløbet fører de indregnede stigende pesticidafgifter til et fald i forbruget af pesticider på 5,3 pct. i forhold til basisåret, jf. figur 4.3. I de analyserede scenarier falder forbruget af pesticider yderligere. I præferencescenariet som følge af den stigende betydning af økologiske jordbrug og i miljøscenariet hovedsageligt



Figur 4.2 Økologiandele i det private konsum, andel af den samlede mængde, pct.

Kilde: Jacobsen (2001).

som følge af, at det konventionelle jordbrug mærkbart reducerer brugen af pesticider som konsekvens af de pålagte afgifter.

Således beregnes den samlede ændring

i pesticidindsatsen til et fald på 26,6 pct. sammenlignet med situationen efter grundforløbet. Denne effekt opnås dels ved et øget omfang af økologisk produktion, men også som følge af en ændret



Figur 4.3. Ændringer i pesticidforbruget, pct.

Anm: Tallene er vægtet sammen over driftsgrene og pesticidtyper ved hjælp af omkostningsandele

Note 1: De viste resultater for scenarierne (præferencer og miljøafgifter).

Kilde: Jacobsen (2001).

faktoranvendelse i det konventionelle jordbrug. I præferencescenariet opgøres det samlede fald i pesticidforbrug til 2,5 pct. som følge af den stigende økologiske arealanvendelse.

Analyserne illustrerer også, at økologi ikke i sig selv er løsningen på de aktuelle debatterede miljøproblemer i dansk landbrug. Således viser beregningerne, at der i scenarierne er betydelige forskelle i landbrugets samlede anvendelse af potentielt skadelige inputs, herunder pesticider – forskelle der i høj grad afhænger af kilderne til væksten i den økologiske produktion.

Således er indgreb direkte rettet mod de potentielt skadelige indsatsfaktorer såsom afgifter på pesticider og kvælstof væsentligt mere effektfulde mht. en reduceret anvendelse af disse indsatsfaktorer sammenlignet med en situation, hvor økologisk jordbrug vokser som reaktion på en stigende interesse for økologiske produk-

ter. I begge scenarier er det resulterende økologiske areal identisk. Dette resultat er måske ikke så overraskende, idet et målrettet miljøpolitisk indgreb naturligvis rammer væsentligt mere præcist (og en større del af dansk landbrug) i forhold til en målsætning om reduktioner i de miljøbelastende indsatsfaktorer, sammenlignet med en generel stigende interesse for økologiske jordbrugsprodukter. De afledte samfundsøkonomiske konsekvenser er dog også tilsvarende større.

Det skal pointeres, at de modelberegne- de effekter ikke nødvendigvis siger noget om specifikke effekter på natur og fauna, idet resultaterne alene vedrører det samlede landbrugs anvendelse af pesticider og kvælstof. Modelberegningerne tager således ikke højde for den geografiske spredning og jordbundsforhold i øvrigt.

Tabel 4.1 Makroøkonomiske indikatorer i grundforløbet

	1995 niveau Mia. kr.	Mia. 1995-kr.	Grundforløb Pct. Procent		Præferenceskift Mio. 1995-kr.	Procent	Miljøafgifter Mio. 1995-kr.	Procent
Reale BNP	1037,7	388,4	37,4	2,1	-728	-0,07	-1321	-0,13
Reale privatkonsum	511,1	183,7	35,9	2,1	-740	-0,14	-252	-0,05
Reale offentlige konsum	260,3	93,5	35,9	2,1	-360	-0,14	-122	-0,05
Reale investeringer	189,3	63,8	33,7	2,0	82	0,04	-281	-0,15
Reale lagerændringer	39,3	0,0	0,0	0,0	0	0,00	0	0,00
Reale eksport	296,0	116,9	39,5	2,2	320	0,11	-813	-0,27
Reale import	258,3	61,1	23,7	1,4	-22	-0,01	-101	-0,04
BNP deflator			-29,0	-2,3		-0,13	-0,24	-0,24
Forbrugerpriser			-26,4	-2,0		-0,08	-0,16	-0,16
Pengeløn			1,3	0,1		-0,25	-0,72	-0,72
Jordpris			28,9	1,7		0,34	-49,27	-49,27

Anm: Der optræder mindre forskelle i niveauerne i forhold til det officielle nationalregnskab, som følge af en række mindre justeringer af det officielle nationalregnskab til brug for AAGE-modellen, bl.a. medtages reeksporten ikke i AAGE-databasen, hvorfor både import og eksport er tilsvarende mindre.

Kilde: Jacobsen (2001).

Makroøkonomi

Fremskrivningen af dansk økonomi til 2010 viser i hovedtræk en makroøkonomisk udvikling, der er i overensstemmelse med andre tilsvarende fremskrivninger. Af tabel 4.1 fremgår, at de beregnede årlige stigningstakter for de fleste reale makroøkonomiske indikatorer ligger i omegnen af 2 pct. pr. år.

De makroøkonomiske konsekvenser i de to alternative scenarier er små. I præferencescenariet kan der ventes et mindre fald i det reale BNP og konsum. Da denne effekt skyldes ændrede forbrugerpræferencer, kan der ikke konkluderes noget om det generelle nytteniveau. Miljøafgifter fører til nogle noget større tab i BNP samt et mindre fald i det private konsum. Disse negative konsekvenser skal i øvrigt vejes op mod de eventuelle fordele, der måtte være for miljøet. Samlet giver de makroøkonomiske konsekvenser i de to scenarier ikke belæg for nogen entydig konklusion, om end det dog hører med til billedet, at der er betydelige sektorøkonomiske konsekvenser i afgiftsscenariet eksemplificeret ved knap en halvering af landbrugssektorens aflønning af jorden, jf. tabel 4.1.

Afrunding

Det analyserede grundforløb viser, at den økologiske sektor under de givne forudsætninger også i fremtiden vil være af niche-karakter. Analysen viser, at økologisk jordbrug kan forvente pæne årlige vækstrater på gennemsnitligt 5 pct., således at det økologiske jordbrug vil vokse fra en andel på omkring 3,5 pct. i 1998/99 til i år 2010 at udgøre omkring 5 pct. af den samlede landbrugssektor, med et godkendt økologisk areal i omegnen af 118.000 hektar. Til trods for denne vækst er der dog ikke noget, der tyder på, at den øjeblikkelige situation med overproduktion af i

særlig grad mælk kan blive løst fra efterspørgselssiden, men at der derimod må forventes en tilpasning i den økologiske mælkeproduktion.

De omhandlede alternative scenarier viste hvilke krav, der skal til på efterspørgselssiden og størrelsesordenen af et miljøpolitisk indgreb, som kan sikre et større økologisk jordbrug på længere sigt. Disse to alternative scenarier var konstrueret til at opnå samme størrelse af den økologiske sektor for så vidt angår de økologiske arealer.

Til trods for at de to alternative scenarier fører til samme økologiske areal, er der dog betydelige resultatforskelle imellem de to scenarier. Ved ændrede forbrugerpræferencer trækkes den økologiske produktion frem af forbrugernes betalingsvillighed. Miljøafgifter, der belaster det konventionelle jordbrug, medfører en relativ forbedring af konkurrenceevnen i det økologiske jordbrug, men også en samlet ekstensivering af landbrugsproduktionen. Sammenholdes dette med, at der i miljøscenariet ikke forekommer egentlige præferenceskift hos forbrugerne, betyder det, at der kun ses en begrænset stigning i produktionen af økologiske produkter.

De miljømæssige konsekvenser af de enkelte scenarier er her eksemplificeret ved pesticidindsatsen. Det fremgik, at det betydelige præferenceskift kun har en lille betydning i landbrugets anvendelse af pesticider, idet reduktionen kun finder sted som følge af den stigende økologiske produktion. Miljøafgifter, der rammer det konventionelle jordbrug, har derimod betydelige konsekvenser for anvendelsen af pesticider i dansk landbrug, hvilket er en konsekvens af, at de konventionelle landbrug ændrer adfærd i forhold til deres anvendelse af pesticider. Disse resultater indebærer, at et ønske om at begrænse anvendelse af miljøskadelige stoffer bør føre til tiltag rettet mod de produktionsformer, der anvender disse stoffer.

De makroøkonomiske konsekvenser er

i alle tre alternative scenarier små og på et niveau, hvor der ikke er belæg for nogen entydig konklusion. Således fremgik det, at i præferencescenariet kan der ventes et mindre fald i det reale BNP og konsum. Da denne effekt skyldes ændrede forbrugerpræferencer, kan der ikke konkluderes noget om det generelle nytteniveau. Miljøafgifter fører til nogle noget større tab i BNP samt et mindre fald i det private konsum. Disse negative konsekvenser skal i øvrigt vejes op mod de eventuelle fordele, der måtte være for miljøet.

Litteratur

Jacobsen, Lars-Bo (2001). *Potentialet for økologisk jordbrug – Sektor- og samfundsøkonomiske beregninger*. Rapport nr. 121, Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut.

Multifunktionelt landbrug: Landbruget og miljøet

Af Alex Dubgaard, Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole,
Institut for økonomi, skov og landskab, Sektion for økonomi



Indledning

Et emne som »landbruget og miljøet« spænder vidt. For vidt til at man inden for de her givne rammer kan komme tilnærmelsesvis rundt om hele emnet. For blot et par årtier siden ville meget få have betragtet miljø som en relevant problemstilling på et kursus om landbruget i den samfundsøkonomiske udvikling – eller i nogen som helst anden sammenhæng for den sags skyld. Forurening var noget, de fleste forbandt med industri og byer. Intensivering af arealanvendelsen i form af dræning (og vanding) blev kritiseret af fredningsfolk, men samfundet fremmede disse aktiviteter med betydelige tilskud. I midten af 1980'erne kom landbrugets forurening med næringsstoffer og pesticider på den politiske dagsorden. Det resulterer i vandmiljøplanerne, der skal nedbringe landbrugets udledning af kvælstof og reducere pesticidanvendelsen. I løbet af 90'erne kom landskabelige værdier og biodiversitet i fokus. Wilhjelmudvalgets rapport er den foreløbige kulmination på denne del af diskussionen om landbrug og

miljø. Jeg har valgt at fokusere på denne del af diskussionen om landbrug og miljø. Mere specifikt drejer det sig om økonomiske metoder til afvejning af fordele og omkostningerne ved inddragelse af landbrugsjord til naturgenopretning og ekstensiv udnyttelse. Her gennemførte Landbohøjskolens Institut for økonomi, skov og landskab en række case-studier for Wilhjelmudvalget.

I det følgende resumeres resultaterne af en cost-benefit analyse af Skjernåprojektet. Formålet med cost-benefit analysen er at sammenholde de samfundsmæssige fordele (benefits) med de samfundsmæssige omkostninger ved projektet. Analysen omfatter markedsgoder såvel som ikke-markedsgoder opgjort i monetære enheder. Værdien af ikke-markedsomsatte benefits er opgjort ved anvendelse af økonomiske værdisætningsmetoder eller ved overførsel af værdisætningsestimater fra udenlandske undersøgelser. På benefitsiden inddrager analysen eksistensværdien af øget biodiversitet, brugsværdien af forbedrede muligheder for friluftsliv samt miljøforbedringer i form af okker- og næringsstoftilbageholdelse m.m. Omkostningssiden omfatter jordrentetabet ved inddragelse om omlægning af landbrugsjord samt anlægs- og driftsomkostninger.

Økonomisk værdisætning og cost-benefit analyse

Som regel træffes miljøpolitiske beslutninger på grundlag af fysisk-biologiske analyser – suppleret – evt. med skøn over de

samfundsmæssige omkostninger som diverse miljøindgreb og foranstaltninger vil medføre. Dette er ifølge velfærdsøkonomisk tankegang et politisk *short-cut*. Naturvidenskaben kan levere oplysninger om effekten af menneskelige aktiviteter på luft, vand økosystemer osv. Men naturvidenskabelige resultater fortæller ikke, hvordan man bør afveje miljømæssige benefits over for andre goder. Selvom miljøpolitikens omkostninger (som regel) inddrages i beslutningsprocessen, er der ikke noget økonomisk mål for værdien af de miljøforbedringer, som indsatsen giver anledning til. Så det, man sammenligner, er inkommensurable størrelser, dvs. fysisk-biologiske variable på den ene side og økonomiske størrelser opgjort i monetære enheder på den anden. Man kan derfor ikke afgøre, om man samfundsmæssigt ville have været bedre stillet ved en større eller en mindre ressourceindsats på miljøområdet.

De miljømæssige tilstandsændringer, som forurening m.v. giver anledning til, er økonomisk relevante, fordi de påvirker velfærden i samfundet. Det sker indirekte gennem påvirkning af omkostningerne i produktionen, og direkte i form af bl.a. ændringer i sundhedstilstand, velbefindende og mulighederne for æstetiske og kulturelle oplevelser. Økonomisk værdisætning måler disse velfærdseffekter i monetære enheder. Herefter er det muligt at gennemføre en cost-benefit analyse, der viser om et givet projekt vil øge den samfundsmæssige velfærd. Er de samlede benefits større end de samlede omkostninger, bør projektet gennemføres – ellers ikke.

Historisk udvikling

Værdisætning af miljøgoder er blevet praktiseret siden 1950'erne. Gennem de sidste to årtier har der været en omfattende metodeudvikling på dette område, og der er efterhånden gennemført en lang

række empiriske undersøgelser. Det er ikke mindst stigende krav om økonomiske efficiensanalyser i den amerikanske miljølovgivning, der har været drivkraften bag denne udvikling. Den amerikanske miljølovgivning kræver, at økonomisk værdisætning indgår som en del af det miljøpolitiske beslutningsgrundlag (se U.S. EPA, 2000). Også i en række europæiske lande som UK, Holland, Norge og Sverige arbejdes der i betydeligt omfang med økonomisk værdisætning. I UK indgår forskellige værdisætningsmetoder blandt de analyseværktøjer, der anbefales af miljømyndighederne. Hidtil har værdisætning af miljøgoder ikke spillet nogen større rolle for tilrettelæggelsen af Danmarks miljøpolitik. Der kan dog spores en voksende interesse for området. Både Det Økonomiske Råd (2000) og Finansministeriet (2001) har anbefalet, at økonomisk værdisætning inddrages ved tilrettelæggelsen af miljø- og naturpolitikken, og flere ministerier og styrelser er for tiden i gang med at undersøge mulighederne for at anvende økonomisk værdisætning.

Teoretisk baggrund

I velfærdsøkonomisk forstand bunder værdi i *individuelle* præferencer for diverse goder, markedsomsatte såvel som ikke-markedsomsatte, og viljen til at substituere mellem disse (se f.eks. Freeman, 1993). Man måler værdien af en enhed af et givet gode som den mængde af et andet (universelt) gode, individet er parat til at opgive til gengæld for en (ekstra) enhed af det betragtede gode. Det universelle gode, der benyttes som værdimåler, er som regel penge. Det skyldes ikke, at penge har værdi i sig selv, men at penge som generelt transaktionsmiddel er en måleenhed for værdien af de mange forskellige reale goder, der indgår i forbruget. Formålet med økonomisk værdisætning er derfor heller ikke at tildele alle goder, der i dag er gratis, en pris, som folk

skal betale. Værdien af en ændring i et (ikke-markeds)godes mængde eller kvalitet opgøres i velfærdsmaal, dvs. *konsumentoverskud* eller *producentoverskud*.

Begrebet *konsumentoverskud* tager udgangspunkt i det forhold, at man som forbruger ofte ville have været villig til at betale et større beløb for den forbrugte mængde af et bestemt gode, end det beløb man faktisk betaler, snarere end at undvære det pågældende forbrug. Konsumentoverskuddet svarer til det beløb, man maksimalt ville have betalt, minus det beløb, man faktisk betaler. Velfærdsøkonomisk kan værdi derfor ikke (i almindelighed) opgøres som prisen gange den omsatte mængde. Vi kan som eksempel tag en bro, hvor trafikanterne betaler for at passere og derved skaber en omsætning af en vis størrelse. Beløbet, som brokonsortiet på den måde indtjener, vil typisk være mindre end den samfundsmæssige værdi af broens ydelser i velfærdsøkonomisk forstand. Det skyldes, at trafikanternes marginalnytte ved en hel del af de passager, der foretages, overstiger brotaksten. Betaler man f.eks. 200 kr. for at passere en bro, men først ville have fravalgt passage ved 250 kr., så har transaktionen givet et konsumentoverskud på 50 kr. I en cost-benefit analyse opgøres værdien af de samlede benefits ved broen som indtægterne i form af bropenge plus summen af de enkelte trafikanters konsumentoverskud. Det er dette beløb – og ikke indbetalingerne – der skal sammenholdes med de samfundsmæssige omkostninger ved at frembringe godet.

Betragter vi et skovrejsningsprojekt, er tankegangen principielt den samme. Her betaler publikum ikke for adgang, så benefits i forbindelse med friluftsliv udgøres alene af brugernes konsumentoverskud. Ideen med værdisætning er derfor at »afsløre«, hvad hver enkelt bruger maksimalt ville have været indstillet på at betale for at få mulighed for at bruge den nye skov, snarere end at undvære skov-

rejsningsprojektet. De samlede benefits i forbindelse med friluftsliv i skoven opgøres som summen af brugernes konsumentoverskud.

Parallelt til begrebet konsumentoverskud findes der velfærdsmaal i form af *producentoverskud*. I nærværende sammenhæng er de mest relevante producentoverskudsmål ressourcerente og jordrente. Ressourcerenten er det beløb, der er tilbage, når salgsværdien af det producerede fratrækkes alle omkostninger i forbindelse med udnyttelsen af ressourcen. Den ressourcerente, der opnås ved udnyttelse af jord til landbrug og skovbrug m.v., betegnes normalt som jordrenten. Jordrenten udgøres af differencen mellem afgrødens værdi og de samlede omkostninger ved dyrkning af jorden – dvs. udsæd, gødning og kemikalier m.v. samt arbejdsaf lønning, afskrivninger og forrentning af maskiner og udstyr.

Det er almindeligt at anse den beskæftigelse, der skabes ved gennemførelse af et projekt, som et gode i sig selv. Inden for velfærdsøkonomien betragtes øget beskæftigelse eller øget økonomisk aktivitet imidlertid ikke som goder i sig selv. Grundsynspunktet er, at disse produktionsfaktorer normalt har alternative anvendelser. Kun i det omfang, et projekt reducerer arbejdsløsheden, kan man i en cost-benefit analyse tillade sig at betragte arbejdskraft som gratis i samfundsoekonomisk forstand.

Værdisætnings- og prissætningsmetoder

Værdisætningsmetoder opdeles i direkte og indirekte metoder. For begge kategorier er der tale om estimation af efterspørgselsrelationer, som kan danne grundlag for beregning af velfærdsmaal/konsumentoverskud. De vigtigste *indirekte metoder* er rejseomkostningsmetoden og den hedoniske værdisætningsmetode. *Rejseomkostningsmetoden* er blevet benyttet siden 1950'erne. Ved at sammenholde den rela-

tive besøgshyppighed med de besøgendes transportafstand/-omkostninger til et rekreativt område estimeres efterspørgselsfunktion og konsumentoverskud for de rekreative muligheder, som området tilbyder. Den *hedoniske værdisætningsmetode* fokuserer på sammenhængen mellem miljøkvalitet og markedspriser. Den mest udbredte variant er *husprismetoden*, der måler betalingsviljen for miljøgoder ved at sammenholde husprisdifferens med variationen i diverse miljøvariable – så som afstand til rekreative områder, udsigt, støjbelastning osv.

Direkte værdisætningsmetoder opstiller *hypotetiske markeder* for tilvejebringelse af ikke-markedsgoder. Den *betingede værdisætningsmetode* (*Contingent Valuation Method*) er i dag den hyppigst anvendte direkte værdisætningsmetode – og formentlig den hyppigst anvendte værdisætningsmetode i det hele taget. Efter at tilvejebringelse og finansieringsmåde m.m. er forklaret, udspørges repræsentativt udvalgte respondenter om deres betalingsvilje, f.eks. for en nærmere specificeret forøgelse af biodiversiteten i et bestemt område. At den betingede værdisætningsmetode har vundet så stor udbredelse skyldes ikke mindst, at den kan benyttes til værdisætning af alle værdikategorier, herunder ikke-brugsværdier. Men den manglende forankring i faktiske markedstransaktioner betyder, at resultaterne har hypotetisk karakter. Af samme grund har metoden mødt betydelig modstand – inden for såvel som uden for det økonomiske fagområde.

Ud over præferencebaseret værdisætning anvendes en række monetariseringsmetoder, der kan betegnes som *prissætning* (af ikke-markedsgoder). Prissætningsmetoder tager ikke udgangspunkt i individernes økonomiske adfærd, men typisk i omkostningsrelationer. En meget anvendt prissætningsmetode er *alternativomkostningsmetoden*, der monetariserer en ikke-markedsmæssig miljøressource

ved at sikre tilsvarende goder gennem alternative foranstaltninger. F.eks. kan »prisen« på rent grundvand til drikkevandsforsyning opgøres som omkostningerne ved at rense forurenat grundvand for nitrat og div. kemikalier. Metoden fortæller imidlertid ikke, om forbrugernes præferencer/betalingsvilje i relation til drikkevandets renhedsgrad er større eller mindre end omkostninger ved at overholde den givne standard.

Prissætningsmetoder er som regel lettere at anvende end præferencebaserede værdisætningsmetoder, men som omtalt giver prissætning ikke nødvendigvis et velfærdsøkonomisk korrekt mål for den samfundsmæssige *værdi* af benefits ved miljøpolitiske tiltag.

Cost-benefit analyse af Skjern-Å-projektet

I det følgende resumeres resultaterne af værdisætningsberegninger og en cost-benefit analyse (CBA) af Skjernåprojektet – udført som led i Wilhjelmudvalgets arbejde. Formålet med Skjernåprojektet er at genskabe et stort sammenhængende naturområde i Skjernådalene. Ifølge Skov- og Naturstyrelsen (1998) omfatter projektområdet 2.200 ha, hvor følgende foranstaltninger gennemføres:

- De nederste 20 km af Skjern Å genslynges
- Der etableres en sø på ca. 160 ha i det lavtliggende Hestholmområde
- Åen anlægges med flere udløb i fjorden, så der med tiden vil kunne udvikle sig et delta på 220 ha
- Kontakten mellem åen og de vandløbsnære arealer genskabes, ved at periodevis oversvømmelser tillades på 290 ha rørsump
- 1.550 ha intensivt udnyttede landbrugsarealer overgår til ekstensiv græsning.

I cost-benefit analysen er år 2000 er valgt som basisår. Det betyder, at de benefits og omkostninger, der optræder inden basisåret, inflateres (med engrosprisindekset) og rentebelastes, mens de fremtidige konsekvenser tilbagediskonteres. Da miljømæssige ydelser oftest ikke er aftagende over tid, men fortsætter i det uendelige, baseres de primære beregninger på en uendelig tidshorisont. Der er langt fra enighed om, hvad der kan betragtes som det relevante niveau for den samfundsmæssige diskonteringsrate. I nærværende CBA foretages diskontering med kalkulationsrenter inden for det spænd, der er bragt i forslag her i landet – henholdsvis 3%, 5% og 7%.

Samtlige benefit- og omkostningskomponenter opgøres i *markedspriser* (inklusive afgifter). Det skyldes, at det er markedspriser, der ligger til grund for forbrugernes afvejninger mellem diverse alternativer, herunder betalingsviljen for miljøgoder. De fleste projektomkostninger er imidlertid i *faktorpriser* (eksklusive afgifter). Derfor er en forhøjelse med den såkaldte nettoafgiftsfaktor nødvendig for at få værdier, der er ækvivalente med markedspriseniveauet. *Nettoafgiftsfaktoren* er et udtryk for det generelle afgiftsniveau i samfundet og udregnes som forholdet mellem bruttonationalproduktet og bruttofaktorindkomsten. Den har værdien 1,17 for den relevante periode. For internationalt handlede goder er korrektionsfaktoren 1,25.

Der er foretaget en national afgrænsning af samfundet. Det betyder at EU-tilskud til landbruget m.m. opfattes som valutastrømme på linje med eksportindtægter. De indgår derfor, efter forhøjelse med nettoafgiftsfaktoren for internationalt handlede goder, i cost-benefit analysen.

Værdisætning af benefits

Jagt: Det forventes, at jagtværdien, på de

arealer hvor jagt tillades (1.080 ha), vil være betydeligt større efter projektets gennemførelse. Der har ikke været mulighed for at gennemføre – eller benytte – egentlige værdisætningsundersøgelser, som viser jægerne (maksimale) betalingsvilje for jagtforbedring. I stedet opgøres jagtværdien ved prissætning på grundlag af erstatninger for jagtforbud i områder med karakteristika svarende til den naturgenoprettede Skjernådals. Det forventes, at jagtværdien vil være 400 kr./ha/år for de *statsejede arealer*, hvor der vil være restriktioner på jagtudøvelsen; og 600 kr./ha/år på de *privatejede jorde*, hvor der ikke vil være sådanne begrænsninger. På grundlag af oplysninger fra bl.a. Skov- og Naturstyrelsen vurderes det, at den tidligere jagtværdi i området var ca. 200 kr./ha/år i snit. Den forventede værdiforøgelse er altså 200 kr./ha/år for de statsejede arealer og 400 kr./ha/år for de privatejede. Projektet forventes at reducere det tilgængelige jagtareal med 1.045 ha. Det forventes, at den vildtforøgelse, der skyldes arealet med jagtforbud, vil kunne høstes af jægere i randområderne. Forøgelsen af jagtværdien i randområderne er skønsmæssigt sat til et beløb, der svarer til 200 kr./ha/år for det jagtfrie område – i alt 209.000 kr./år.¹ Som det fremgår af tabel 1 udgør den beregnede forøgelse i jagtværdien 473.000 kr. årligt – svarende til en nutidsværdi på 15–16 mill. kr. – ved 3% kalkulationsrente og uendelig tidshorisont.

1. Da den tidligere jagtværdi på 200 kr./ha bortfalder ved jagtfredningen af de 1.045 ha, indebærer forudsætningen om en (netto)forøgelse af jagtværdien på 200 kr./ha en antagelse om, at bruttoforøgelsen af jagtværdien som følge af randområdeeffekten svarer til 400 kr./ha – dvs. samme stigning som på de privatejede arealer i projektområdet. Et sådant skøn er naturligvis forbundet med betydelig usikkerhed – og muligvis for optimistisk.

Lystfiskeri: Projektet forventes at give væsentlige forbedringer af mulighederne for lystfiskeri i hele åsystemet. Af særlig interesse er de forventede forbedringer af fiskeriet efter laks og havørred. Før projektets gennemførelse blev åsystemet ifølge COWI (1998) benyttet af ca. 5.000 lystfiskere på årsbasis. Dette skøn er baseret på oplysninger fra lokale lystfiskerforeninger.

Der findes (forfatteren bekendt) kun en værdisætningsundersøgelse af betalingsviljen for adgang til lystfiskeri i Danmark. Den indgår i et projekt gennemført for Nordisk Råd af Toivonen et al. (2000). Undersøgelsen anvender forskellige varianter af den *betingede værdisætningsmetode*. Toivonen et al. nåede frem til, at danske lystfiskeres betalingsvilje for et nyt laksevand ligger i intervallet 550 til 921 kr. pr. fisker på årsbasis. I nærværende analyse antages det, at de 5.000 lystfiskere, der benytter Skjern Å, i snit vil betale fra 550 kr./år *ekstra* for adgang til fiskeri i åen efter projektets gennemførelse. Det giver en værdiforøgelse af lystfiskeriet på 2,8 mill. kr. på årsbasis for åen som helhed. Ved en kalkulationsrente på 3% over en uendelig tidshorisont svarer det til nutidsværdier i størrelsesordenen 90.

Det skal bemærkes, at betalingsviljeskønnet ikke er en prognose for den fremtidige merbetaling til bredejerne (herunder staten) for adgang til fiskeri i Skjern Å. Der er tale om et velfærdsøkonomisk estimat af stigningen i det potentielle konsumentoverskud ved lystfiskeri. I hvilket omfang dette konsumentoverskud vil blive »inddraget« af bredejerne (som resourcerente) gennem lejeafgifter afhænger af vilkårene for udlejning af fiskerettigheder, herunder ikke mindst hvilke restriktioner der vil være på udlejningen af fiskeretten på statsejede arealer.

Værdi af adgang til friluftsliv: Områdets størrelse giver plads til forskellige fritidsaktiviteter, herunder vandre- og cykelture, sejlsads og primitiv overnatning m.m. Ad-

gangsforholdene vil blive væsentligt forbedret, bl.a. gennem anlæggelse af stier, tilladelse til færdsel i græssede områder og etablering af faciliteter for friluftslivet. Udgangspunktet for værdisætningen af adgangen til friluftsliv er en antagelse om, at Skjernådalens med tiden vil få status af »nationalt naturområde« – på niveau med f.eks. Gudenåen og Mols Bjerger.

På grund af den større afstand til tætbefolkede områder kan man næppe regne med samme besøgstal i de to områder. Til estimation af det forventede besøgstal i Skjernådalens bør derfor også benyttes publikumstællinger fra lignende områder i Vestjylland. Et beslægtet område er Tipperhalvøen i den sydlige del af Ringkøbing Fjord. Tipperhalvøen består af det privatejede sydlige område Værnengene og det statsejede Tipperne i den nordlige del. Tipperne er et reservat, hvor der kun er adgang for publikum på guidede ture et begrænset antal timer i ugens løb. I Værnengene er der offentlig adgang på veje og stier. Ifølge Gregersen (2001) er det samlede årlige besøgstal i Værnengene omkring 60.000. Besøgssomfanget på Tipperhalvøen er givetvis mindre, end det ville være, såfremt der havde været fri adgang til reservatet. Skjernådalens vil formentlig få naturkvaliteter og fugleliv på linje med Tipperhalvøen, men dertil en større variation i oplevelses- og aktivitetsmuligheder takket være åen og flere publikumsfaciliteter. Besøgstallet på Tipperhalvøen må derfor betragtes som et underkantskøn over det forventede antal besøg i Skjernådalens, når området er fuldt reableret. I Mols Bjerger er det årlige antal besøg opgjort til 160–170.000 (Dubgaard, 1996). Som nævnt ligger Mols Bjerger i et tættere befolkede område, og besøgstallet her må antagelig betragtes som et overkantskøn for det forventede besøgsomfang i Skjernådalens. Et årligt antal besøg i størrelsesordenen 90–100.000 er formentlig et rimeligt (forsigtigt) skøn for Skjernådalens.

Som nævnt benyttes Mols Bjerger-uder-

søgelsen som grundlag for estimation af publikums (hypotetiske) betalingsvilje for adgang til Skjernområdet efter projektets gennemførelse. Den estimerede gennemsnitlige betalingsvilje *pr. besøg* i Mols Bjerger ligger i intervallet 30–50 kr. – alt efter spørgeformatet (se Dubgaard, 1996). Interviewene – og dermed prisniveauet – er fra perioden 1991–92. Inflateret til år 2000 bliver betalingsviljen 40–60 kr. *pr. besøg*. I denne analyse antages, at den hypotetiske betalingsvilje for adgang til Skjernå-dalen vil ligge på omkring 40 kr. *pr. besøg* i snit. Med et anslået årligt besøgstal på 90.000 bliver den forventede rekreative værdi af Skjernådalene i størrelsesordenen 3,5 kr. om året. Ved diskontering med 3% over en uendelig tidshorisont bliver nutidsværdien 120 mio. kr.

Eksistensværdi af biodiversitetsforøgelse: Det er relativt få arteres overlevelse, der afhænger af, hvad vi gør i Danmark. Men de fleste danskere tillægger det utvivlsomt værdi, at sjældne nationale arter bevares her i landet, f.eks. storken, odderen, selv-reproducerende laksestammer osv. Det gælder sandsynligvis også, selvom folk måske ikke regner med at kunne iagttage de pågældende arter – eller udnytte dem på anden vis. Man taler i den forbindelse om ikke-brugsværdi eller eksistensværdi af biodiversitet. Eksistensværdien af biodiversitetsforøgelsen som følge af Skjernåprojektet er opgjort ved overførsel af benefitestimater fra en engelsk værdisætningsundersøgelse for et lignende område, nærmere betegnet vådområdet Pevensey Levels (for en nærmere beskrivelse se Dubgaard et al., 2001a). Ved at benytte (korrigerede) betalingsviljeestimater for Pevensey Levels kan eksistensværdien af øget biodiversitet ved Skjernåprojektet opgøres til ca. 2,7 mio. kr. på årsbasis (op. cit.). Det giver en nutidsværdi på knap 90 mio. kr. ved 3% diskonteringsrate over en uendelig tidshorisont.

Næringsstoffer og okker: Omlægningen fra intensivt dyrket jord til sø- og græsarealer m.v. medfører en betydelig reduktion i udledningen af kvælstof, fosfor og okker. Reduktionen skyldes såvel mindre *udvaskning* fra de omlagte arealer som *tilbageholdelse* af næringsstoffer i åvandet ved gennemstrømning af oversvømmede områder m.m. Reduktionen i okker- og næringsstofbelastningen opgøres for *slutrecipienten* Ringkøbing Fjord (effekten af reduceret okker- og næringsstofbelastning i Skjern Å antages at være indeholdt i de miljøbenefits, der er værdisat for selve projektområdet). De samfundsmæssige benefits af okker- og næringsstofreduktionen bestemmes ud fra en alternativ omkostningsbetragtning, hvor værdien af reduktionen opgøres som de (sparede) samfundsmæssige omkostninger ved renseforanstaltninger af samme omfang et andet sted.

Ifølge Miljø- og Energiministeriet (2001) udgør *kvælstoftilbageholdelsen* i de vanddækkede områder ca. 180 tons N årligt. For arealer, der omlægges til ekstensiv drift, regnes med en reduktion i *kvælstofudvaskningen* svarende til 31 tons N årligt. Dvs. at projektet i alt medfører en kvælstoffjernelse på godt 240 tons N på årsbasis, som slutrecipienten Ringkøbing Fjord spares for. SJFI (2000) har beregnet, at etablering af våde enge er et af de samfundsmæssigt billigste alternativer, når det drejer sig om begrænsning af kvælstofudledningen til det marine miljø. Det gennemsnitlige jordrentetab ved omlægning af dyrket jord til våde enge er beregnet til knap 1.500 kr. *pr. ha* (korrigeret med nettoafgiftsfaktoren), mens anlægsmkostningerne ved etablering af vådområder er opgjort til 10.000 kr. *pr. ha* i snit. Etablering af våde enge antages at have en kvælstof-reducerende effekt i størrelsesordenen 350 kg N *per ha* om året. Omregnet til enhedspris bliver reduktionsomkostningerne ved etablering af våde enge godt 5 kr. *pr. kg*

N. Overført til Skjernåprojektet bliver den samlede værdi af N-reduktionen 1,1 mio. kr. årligt. Med en diskonteringsfaktor på 3% over en uendelig tidshorisont svarer det til en nutidsværdi på godt 35 mio. kr.

Den årlige fosfortilbageholdelse og -reduktion i projektområdet forventes at blive 14,5 tons, svarende til ca. 6 kg P/ha (Skov- og Naturstyrelsen, 1998). COWI værdisætter fosforreduktion til den gennemsnitlige pris for fjernelse af fosfor på renseanlæg, nærmere betegnet 80 kr. pr. kg. Dermed får fosforreduktionen en værdi på godt 1,3 mio. kr. om året (inkl. afgiftsfaktoren). Det giver en nutidsværdi på knap 44 mio. kr. ved anvendelse af 3% kalkulationsrente og en uendelig tidshorisont.

Ifølge Skov- og Naturstyrelsens VVM-redegørelse (1998) har okkerbelastningen siden afvandingen af Skjernådalens været et alvorligt miljøproblem i området. VVM-redegørelsen opgør den årlige reduktion i okkerudledningen til 635 tons. COWI (1998) har estimeret renseomkostninger ved etablering af okkerrensingsanlæg. Med dette som udgangspunkt er det i denne undersøgelse beregnet, at en tilsvarende okkerreduktion ville koste 1,3 mio. kr. årligt ved billigste alternative renseforanstaltning – svarende til 44 mio. kr. i nutidsværdi, ved en kalkulationsrente på 3% over en uendelig tidshorisont. CBA.

Værdi af græsning: I projektområdet vil 1550 ha (1350 ha offentligt ejet og 200 ha privatejet) blive benyttet til ekstensiv græsning. Jordrenten ved græsning er beregnet ud fra aktuelle indtægter og omkostninger ved lignende drift på Tipperne og Skallingen, hvor malkekvægproducenter betaler for at have kvier på græs om sommeren (Jensen 2001). På dette grundlag viser beregningerne, at det skulle være muligt at opnå en jordrente på omkring 250 kr. pr. ha for græsningsarealerne i projektområdet. Opgjort i nutidsværdi (ved 3% diskonteringsrate over en uende-

lig tidshorisont) svarer det til omkring 8 mio. kr. Denne indtægt er fratrasket posten (mistet) jordrente i oversigten over cost-benefit analysens resultatet i tabel 1 nedenfor.

Bedre arrondering: I forbindelse erhvervelse af arealer inden for projektområdet har staten opkøbt ca. 400 ha uden for projektområdet. Disse jorde er så vidt muligt indgået i bytte for afstået jord i projektområdet. Jordfordelingen har resulteret i en mere hensigtsmæssig arrondering for de involverede landbrug – og dermed årlige besparelser i transportomkostningerne. Ejerne af i alt ca. 1.000 ha har i gennemsnit reduceret afstanden til deres marker med 3 km. Baseret på COWIs beregninger er den årlige transportomkostningsbesparelse opgjort til 860.000 kr. Nutidsværdien bliver ca. 30 mio. kr. ved 3% kalkulationsrente over en uendelig tidshorisont.

Tagrørsproduktion: I projektforslaget for Skjern Å er det forudsat, at der opstår 3-400 ha. rørskov i projektområdet. Heraf vurderes ca. 250 ha. at kunne høstes årligt fra år 2005. Denne potentielle tagrørsproduktion tillægger COWI en samfunds-mæssig værdi svarende til 1.400 kr./ha årligt, i alt 350.000 kr. for projektområdet (i år 2000 priser og forhøjet med nettoafgiftsfaktoren). Tagrørsproduktionen bidrager til de samlede benefits med en nutidsværdi på 11,8 mio. kr. ved en uendelighedsbetragtning og med 3% diskontering.

Værdisætning af omkostninger

De samlede anlægsomkostninger er opgjort til godt 140 mill. i år 2000 priser, mens drift og vedligeholdelse er beregnet til en nutidsværdi på omkring 15 mio. kr., jfr. CBA-oversigten i tabel 1 nedenfor. Dertil

kommer alternativomkostninger i form af tabt jordrente ved opgivelse af intensiv dyrkning af landbrugsarealerne i projektområdet.

Jordrenteberegning for Skjernåprojektet: Af projektområdets 2.200 ha var omkring 1.750 ha dyrket jord før genslyngningen af åen. Beregningerne (i Dubgaard et al., 2001b) viste, at godt 500 ha af dette areal kunne betragtes som marginaliseret før projektets iværksættelse, yderligere godt 400 ha ville være blevet marginaliseret inden for de næste to årtier. For omkring 100 ha er restdyrkningstiden beregnet til 40 år, mens de resterende ca. 700 ha kunnet have været dyrket mange år endnu.

Ud fra en velfærdsøkonomisk betragtning bør de samfundsmæssige omkostninger ved ophør med (intensiv) landbrugsdrift i projektområdet opgøres som tab af jordrente. Nærværende opgørelse bygger på jordrenteberegninger foretaget af Schou et. al (2001). Her er der tale om gennemsnitlige jordrenter for de enkelte

jordtyper opgjort på grundlag af SJFIs Driftsgrenstatistik og Budgetkalkuler fra Landbrugets Rådgivningscenter. Når jord marginaliseres, antager man normalt, at dens jordrenteværdi er nul; men det er ikke nødvendigvis tilfældet under de nuværende regler for EU's arealtilskud (hektarstøtten), der indeholder en braklægningsforpligtelse. Arealtilskuddet kan betragtes som en jordrente, så længe den helt eller delvist marginaliserede jord kan indgå i hektarstøtteordningen. Værdien af marginaliseret jord inden for projektområdet opgøres ud fra den gennemsnitlige jordrente i Syd- og Vestjylland. Ved 3% diskonteringsrate over en uendelig tidshorisont bliver nutidsværdien af det samlede jordrentetab godt 100 mio. kr.

Sammenfatning af cost-benefit analysens resultater

Som det fremgår af nedenstående tabel er der anlagt forskellige forudsætninger mht. til diskonteringsrate (3%, 5% og 7%). Ikke

Tabel 1. Cost-benefit analyse af Skjernåprojektet

Tidshorisont	Uendelig, mio. kr.		
Kalkulationsrente	3%	5%	7%
Projektudgifter	143,7	143,0	142,2
Offentlig drift og vedligeholdelse	17,0	14,9	14,7
Jordrentetab	101,4	63,0	46,1
Nedlæggelse af dambrug	2,2	2,2	2,2
Omkostninger i alt	264,3	223,1	205,2
Udledningsophør, dambrug	6,1	3,9	3,0
Sparede pumpeudgifter	12,1	7,4	5,4
Bedre arrondering	29,7	19,4	15,2
Tagrørsproduktion	10,1	5,0	3,0
Reduceret oversvømmelsesrisiko	1,1	0,7	0,5
Kvælstofreduktion	35,8	23,7	18,5
Fosforreduktion	43,9	25,8	18,1
Okkerreduktion	40,5	27,0	21,3
Forbedret jagt	15,3	9,0	6,3
Forbedret lystfiskeri	89,0	52,4	36,7
Rekreativ værdi	120,1	70,7	49,6
Biodiversitet, eksistensværdi	85,9	50,6	35,5
Benefits i alt	489,6	295,6	213,1
Velfærdsændring, nutidsværdi	225	73	8

overraskende er resultatet meget følsomt over for valg af diskonteringsrate. Ved en diskonteringsrate på 3% og uendelig tids-horisont er Skjernåprojektet en god »for-retning« for samfundet – med en nutids-værdi af nettobenefits på 225 mill. kr. Øges diskonteringsraten til 7%, falder nutids-værdien af nettobenefits til nær nul, men den er stadig positiv, og projektet må der-for betegnes som samfundsmæssigt for-delagtigt også ved dette forrentningskrav.

I nærværende cost-benefit analyse af Skjernåprojektet er de benyttede *benefit-estimer* gennemgående taget fra den la-vere ende af de fundne værdiintervaller. På *omkostningssiden* er der formentlig tale om temmelig »optimistiske« antagelser om mulighederne for braklægningsstøtte i alternativsituationen – og dermed en overvurdering af jordrentetabet. Tilsam-men betyder disse skøn, at der er tale om en forsigtig vurdering af projektets netto-benefits. På den baggrund må det konkluder-es, at økonomien i Skjernåprojektet er ganske robust. Eller med andre ord, de ressourcer, der indgår i projektet, ser ud til at være godt anvendt fra en samfunds-mæssig synsvinkel.

Afsluttende bemærkninger

At Skjernåprojektet ser ud til at give et samfundsmæssigt overskud garanterer imidlertid ikke, at de *begrænsede midler*, der har været til rådighed for naturgenopret-ning, er blevet anvendt bedst muligt på netop dette projekt. Bedst muligt betyder i denne sammenhæng på de projekter, der ville give det største samfundsmæssige afkast pr. investeret krone. Vil man sikre sig, at denne efficiensbetingelse er opfyldt, må der *forud* for de politiske eller admini-strative beslutninger gennemføres værdisætningsundersøgelser og cost-benefit analyser af de relevante projekialternati-ver.

Økonomisk værdisætning af miljøgoder møder ofte modstand fra forskellige orga-nisationer og i offentligheden. En del af forklaringen skal formentlig findes i di-vergerende etisk-politiske opfattelser af, hvad der kan betragtes som økonomiske goder, og hvad der hører hjemme i andre værdikategorier. Hvad, der overordnet skal ofres på at frembringe/bevare miljø-goder, bestemmes naturligvis politisk. Formålet med økonomisk værdisætning og cost-benefit analyse er ikke at erstatte den politiske proces med modelberegning-er, men at levere information til de poli-tiske og administrative beslutningstagere. Fortalere for samfundsøkonomiske bereg-ningsmodeller (det vil først og fremmest sige økonomer) erkender, at økonomiske metoder og modeller ikke kan inkorpore-rer alle aspekter af virkeligheden. Men anvendelse af modeller i beslutningspro-cessen betyder, at de afvejninger, der lig-ger til grund for de trufne beslutninger, ikke er en *black box*, som kun de involve-rede beslutningstagere kender indholdet af. Indførelse af værdisætningsundersø-gelser og cost-benefit analyser i miljø-politikken vil betyde, at beslutnings-grundlaget vil blive klarere og de nødven-dige afvejninger vil fremstå eksplicit.

Litteratur

- COWI (1998): Skjern Å Naturprojekt, sam-fundsøkonomisk Analyse. April 1998.
- Det Økonomiske Råd (2000): Dansk Økonomi, efterår 2000, Kapitel II: Naturforvaltning og biologisk mangfoldighed.
<http://www.dors.dk/publ/>
- Dubgaard, A (1996): Economic Valuation of Recreation in Mols Bjerger. SØM publication no. 11 (research report). AKF Forlaget, Co-penhagen.
- Dubgaard, A., Kallesøe M., Petersen, M., Dam-gaard C. & Erichsen E. (2001a): Velfærd og økonomi i relation til biologisk mangfoldig-hed og naturbeskyttelse. Udredning til Wil-hjelmudvalget. Den kgl. Veterinær og Land-

- bohøjskole. Institut for økonomi, skov og landskab.
- Dubgaard, A., Kallesøe M., Petersen, M., Ladenburg, J. (2001b): Cost-benefit analyse af Skjernåprojektet. Udredning til Wilhjelmudvalget. Den kgl. Veterinær og Landbohøjskole. Institut for økonomi, skov og landskab.
- Finansministeriet (2001): Miljøpolitikens økonomiske fordele og omkostninger. <http://www.fm.dk/udgivelser/publikationer/miljoepol2001/forside.htm>
- Freeman, A.M. (1993): The Measurement of Environmental and Resource Values. Theory and Methods, Resources for the Future, Washington D.C.
- Gregersen, P. (2001): Personlig meddelelse. Naturvejleder i Ringkøbing Amt.
- Jensen, J. H (2001): Personlig meddelelse, Skov- og Naturstyrelsen.
- Miljø- og Energiministeriet (2001): Notat vedr. kvælstoftilbageholdelsen i Skjern Å-projektet. Januar 2001.
- Schou, J. S, F. Møller og K. Birr-Pedersen (2001): Omkostninger ved udvalgte landbrugstiltag til styrkelse af biodiversiteten i Danmark. Afdeling for systemanalyse, Danmarks Miljøundersøgelser.
- SJFI (2000): Vandmiljøplanen II, Økonomisk midtvejsevaluering. December 2000.
- Skov- og Naturstyrelsen (1998): Miljøvurdering af Skjern Å Naturprojekt, teknisk VVM-redegørelse.
- Toivonen, A.-L., Appelblad, H., Bengtsson, B., Geertz-Hansen, P., Gudbergsson, G., Kristofersson, D., Kyrkjebø, H., Navrud, S., Roth, E., Tuunainen, P. & Weissglas, G. (2000): Economic Value of Recreational Fisheries in the Nordic Countries, TemaNord 2000:604, Nordic Council of Ministers.
- U.S. EPA (Environmental Protection Agency), (2000): Guidelines for Preparing Economic Analysis, <http://www.epa.gov/economics>.

Multifunktionelt landbrug: Det er ikke til at se det

– noget om landbruget og regionaludviklingen i Danmark

Af direktør Nils Groes, AKF – Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut



Indledning

Den som kommer kørende over Lolland, på vej hjem fra Sydeuropa, har svært ved at tro, at han nu er i én af Danmarks fattigste dele – et udkantsområde med lave indkomster, høj arbejdsløshed og stor afvandring.

Nu har erhvervsudviklingen de seneste år bidraget til at give også Lolland et mere aktivt udseende. Men ikke desto mindre: alt ser så pænt og velholdt ud, at det er svært at få øje på forladte boliger, for ikke at tale om uddøde landsbyer, som man ser dem andetsteds i Europa. Og befolkningen ligner til forveksling øvrige danskere, både hvad angår højden, drøjden, hudfarven og påklædningen.

Sandheden er da også, at selv om indkomsterne på specielt Vestlolland ligger lavt, sammenlignet med det øvrige land, så er forskellene ikke himmelråbende. Faktisk er den disponible indkomst (efter skat) pr. indbygger kun lidt under landsgennemsnittet. Men erhvervsindkomsten ligger godt 20 pct. under landsplan (i 1998). Forklaringen er dels, at skatterne er

lavere på Vestlolland end i det øvrige land, dels at overførsler fra det offentlige ligger langt over landsgennemsnittet.

Så når levestandarden på Vestlolland, Ærø eller Samsø ikke virker afskrækkende lav, skyldes det bl.a. lavere skatter og større overførsler – betalt af det øvrige land. Det er en naturlig konsekvens af den danske velfærdspolitik, hvor de velbærgede hjælper de ringere stillede. De danske udkantsområder ville have et noget mere af-rakket udseende og langt færre beboere, hvis ikke de fik støtte fra resten af landet.

Konjunkturerne og regionaludviklingen

Konjunkturerne er altså med til at bestemme den regionaløkonomiske udvikling.

Fra 1972 til 1993 er BNP i Danmark reelt vokset med 1,8 pct. om året. Men i samme periode er de sociale overførsler reelt vokset mere end dobbelt så stærkt (4,4 pct. p.a.). Også skatterne er steget hurtigere end indkomsterne. Væksten i disse poster har påvirket den regionale indkomstfordeling.

I de sårbare landkommuner, fjernt fra centrene (udkantskommunerne (med ca. 400.000 indbyggere)) spiller overførslerne en større rolle end i resten af landet. Omvendt er skatterne mindre. Af samme grund er de disponible indkomster pr. indbygger i udkantsområderne steget mere end landsgennemsnittet frem til 1993. Antallet af indbyggere er dog faldet beskedent.

Siden da (fra 1993 til 2001) er beskæftigelsen på landsplan steget markant. Også i landkommunerne er beskæftigelsen generelt steget. Undtagelsen er nogle udkantkommuner, langt fra de økonomiske centre. Hvis vi alene ser på de kommuner, som har haft tilbagegang i folketal og beskæftigelse såvel i 1980-93 som i 1993-2000, hvor arbejdsløsheden var høj og der ikke var nye igangsættervirksomheder, så er der kun ni kommuner i Danmark, som opfylder alle betingelserne.

Der er tale om kommuner på øer: Bornholm, Lolland, Langeland, Samsø og Læsø. Transportomkostningerne for mennesker og varer synes at forhindre økonomisk dynamik.

Som vist i figur 1 er der 29 kommuner, som opfylder mange af de opstillede kriterier (og som minimum ét mål for befolknings- og ét for beskæftigelsesfald). Det er stadigvæk øerne, der fanger øjet: 20 ud af de 29 kommuner ligger på øerne: Bornholm, Lolland-Falster, Langeland, Ærø, Samsø og Læsø. Men også de øvrige kommuner ligger forholdsvis langt fra stærke centre: Det gælder Egebjerg, Gudme,

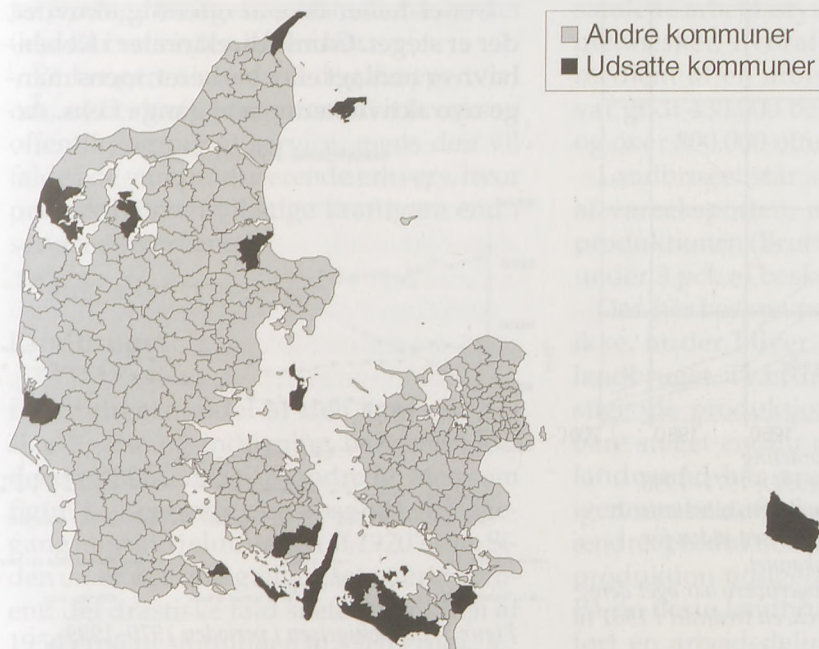
Augustenborg, Blåbjerg, Nørhald, Sundsø, Sydthy, Thyholm og Skagen. De 29 kommuner har tilsammen godt 200.000 indbyggere.

Slækker vi yderligere på kravene, kommer flere kommuner i kongerigets udkant til blandt de udsatte. I så fald er alle kommuner på Lolland-Falster med, foruden Møn og Langebæk. Og i Sønderjylland er Sydals, Sundevad, Højer og Gram kommet til, mens Ringkøbing Amt nu har fået Egvad og Lemvig med. I Århus Amt er Nørre Djurs og Rougsø kommet til, i Viborg Amt er Morsø inkluderet og i Nordjylland Løkken-Vrå.

Faktisk omfatter figur 1 syv ud af de ni kommuner med lav indkomstvækst i begge perioder. Højer og Højreby er de to yderligere kommuner med lav indkomstvækst i begge perioder. Var de også blevet inddraget i figur 1, ville den komme til at omfatte 31 kommuner med i alt ca. 210.000 indbyggere.

Hvad bestemmer udviklingen?

Den stigende velstand de sidste 50 år skyl-

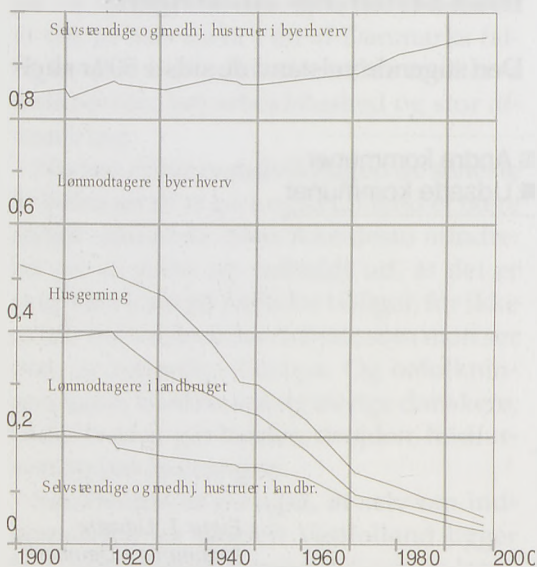


Figur 1. Udsatte kommuner i Danmark
Note: Der er tale om kommuner med tilbagegang i beskæftigelse og folketal samt relativ høj arbejdsløshed.

Kilde: Norstrand m.fl. 2001

des øget produktivitet i vort organiserede arbejde, bl.a. som følge af større kapitalindsats og ny teknologi på arbejdspladserne. Også produktiviteten i vort arbejde i hjemmet er steget, i takt med at vi har indført alskens teknologi og hårde hvidevarer i de parcelhuse, hvor de fleste af os nu bor.

Den stigende produktivitet og faldende beskæftigelse i landbruget har naturligvis haft særlig betydning for landdistrikternes økonomi og befolkningstal. Men også ændringer i erhvervsstrukturen i øvrigt (hen mod servicesamfundet) har påvirket udviklingen. Det samme har mænd og kvinders nye roller i hjem og på arbejdsmarkedet samt det stigende antal unge og midaldrende, som lever af offentlig støtte. Dertil kommer ændringerne i vores kommunikation, uddannelse, kultur og holdninger foruden mange andre faktorer. Det stigende antal lønmodtagere i byerhvervene spiller en stor rolle for det ændrede kulturmønster også i landdistrikterne.



Figur 2. Arbejdsstyrkens fordeling

Kilde: 1901–70: Kærgård (1991), 1971–1998: Danmarks Statistik, Nationalregnskabsstatistik.

Note: Udviklingen i beskæftigelsen inden for husgerning siden 1980 er skønnet.

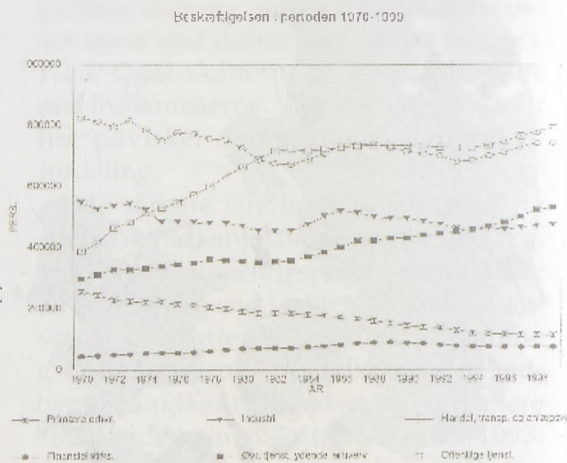
Det ses, at lønmodtagere i byerhverv har øget deres andel af arbejdsstyrken fra ca. en tredjedel i 1901 til over 90 pct i 1998.

På 5–10 års sigt spiller konjunkturerne og ændringer i den offentlige politik altså en stor rolle for den regionaløkonomiske udvikling. Men på langt sigt har ny teknologi og økonomisk vækst mere end noget andet ændret danskernes økonomi og levevilkår – og den regionale fordeling heri.

Erhvervsudviklingen

Uanset konjunkturerne, er visse træk i erhvervsudviklingen ret uændret siden 1970, jf. figur 3. De vareproducerende erhverv (landbrug og industri) har haft tilbagegang i beskæftigelsen, mens både private og offentlige serviceerhverv har haft vækst. Det er dog ikke al privat service, der har ekspanderet. Frisører, skærslibere og lappeskomagere kan ikke prale af den store succes. Det blev ikke håndværksfag, men forretningsservice, som kom i vælten: edb-firmaer, kommunikation, finansielle ydelser og alskens konsulentvirksomhed. Hertil kommer privatservice inden for sundhed, helse og fritidsområdet.

Det er heller ikke al offentlig aktivitet, der er steget. Gamle direktorater i København er nedlagt eller barberet, mens mange nye aktiviteter er sat i gang i f.eks. År-



Figur 3. Beskæftigelsen i perioden 1970–1999
Kilde: Danmarks Statistik.

hus, Holstebro og Herning. Alt i alt har statens aktivitet stort set været uændret gennem de sidste 30 år, mens beskæftigelsen i kommunerne er mere end fordoblet og i amterne tredoblet.

Den offentlige sektors vækst var særlig markant i 1970'erne, mens private serviceerhverv (især forretningsservice, herunder IT) er steget allermest i 1990'erne.

Der er i de seneste år talt meget om »den nye økonomi«, som omfatter bio- og edb-området, herunder medicinalproduktion og edb-udstyr, desuden IT- og anden forretningservice samt forskning og udvikling.

Fra 1993 til 1998 er den samlede beskæftigelse i Danmark vokset med 4,4 pct. I samme periode er beskæftigelsen i den nye økonomi steget med 11,6 pct. – altså en kraftigt voksende del af økonomien.

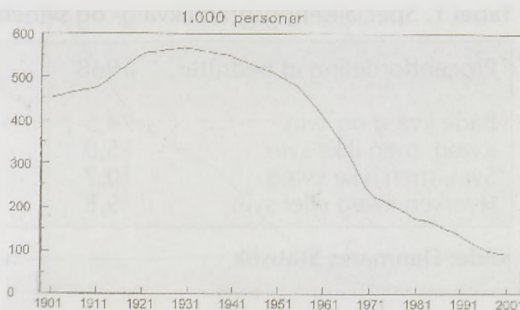
Væksten har været særlig stor i Hovedstadsregionen og Østjylland (mens der har været tilbagegang i en del udkantsområder). I forvejen (1993) havde Hovedstadsregionen over 50 pct. af beskæftigelsen inden for den nye økonomi.

Nu vokser træerne jo ikke ind i himlen, og den nye økonomi har i 2001 været ude for kraftige tilbageslag, som vi måske slet ikke har set enden på endnu.

På længere sigt er der dog næppe tvivl om, at beskæftigelsen fortsat vil vokse i offentlig og privat service, mens den vil falde i de vareproducerende erhverv, hvor produktiviteten vil stige kraftigere end i serviceerhvervene.

Landbruget

Landbrugets andel af den samlede beskæftigelse og indtjening har været fallende i mere end ét århundrede. Men som figur 4 viser, satte den absolutte tilbagegang først ind i slutningen af 1920'erne. Siden da er det unægtelig gået stærkt (omend det drastiske fald skete fra midten af 1950'erne til slutningen af 1960'erne).



Figur 4. Beskæftigelsen i landbruget 1901–2000
Kilde: 1901–70: Kærgård (1991) s. 590 tabel 7.
1971–2000: Danmarks Statistik: Nationalregnskabsstatistik.

I 1948 var der over 400.000 heltidsbeskæftigede i landbruget ud af en befolkning på godt 4 mio. mennesker. Landbruget var dermed stadig suverænt det største erhverv i kongeriget. Til sammenligning var der knap 275.000 beskæftiget i industrien og langt færre i den offentlige sektor. I alt 590.000 danskere var i en arbejdsløshedskasse. Landbruget stod for 59 pct. af Danmarks eksport af varer og 17 pct. af produktionen (BFI).

År 2000 var der 66.000 beskæftigede i landbruget (hvortil kommer 11.000 i gartneriet, jf. Landboforeningerne, 2001). Den samlede arbejdsstyrke var tæt på 2,7 mio. mennesker, hvoraf lige ved 2 mio. var medlem af en arbejdsløshedskasse. Der var godt 430.000 beskæftiget i industrien og over 800.000 offentligt ansatte.

Landbruget står stadig for godt 10 pct. af vareeksporten, men kun ca. 2 pct. af produktionen (Bruttoværditilvæksten) og under 3 pct. af beskæftigelsen.

Den her beskrevne udvikling skyldes jo ikke, at der bliver produceret mindre i landbruget. Tværtimod er der tale om en stigende produktion, produktiviteten er bare steget endnu mere, så stedse færre landmænd har produceret stedse mere igennem hele efterkrigstiden. Det har også ændret produktionsformerne, hvor alsidig produktion tidligere var fremherskende. På de fleste landbrug er der nu gennemført en arbejdsdeling, således at mange

Tabel 1. Specialiseringsgrad i kvæg- og svinehold

Procentfordeling af bedrifter	1968	1980	1990	2000
Både kvæg og svin	74,5	33,3	18,2	8,4
Kvæg, men ikke svin	5,0	18,1	27,7	33,8
Svin, men ikke kvæg	10,7	23,5	19,5	15,8
Hverken kvæg eller svin	9,8	25,1	34,6	42,0

Kilde: Danmarks Statistik.

bedrifter satser enten på kvæg eller svin eller rene kornbrug, jf. tabel 1. Denne for-
enkling er fulgt af stadig stigende besæt-
ningsstørrelser.

Antallet af landbrugsbedrifter var over 200.000 i 1948, og det holdt sig ret højt i temmelig mange år, mens medarbejdersta-
ben blev reduceret. År 2000 var der godt 50.000 tilbage. Heraf tegnede heltids-
brugene sig for knap 40 pct., men de stod for over 90 pct. af husdyrproduktionen.

Gennem de sidste 25 år er landbrugspro-
duktionen i Danmark mængdemæssigt steget med ca. 2½ pct. om året, medens anvendelsen af arbejdskraft samtidig er faldet. Alt tyder på, at der fortsat vil være mulighed for stigninger i arbejdsproduk-
tiviteten, men det kan være svært at øge produktionen som i de forgangne år. Der er dog åbenlyse uudnyttede stordriftsfor-
dele såvel i kornbruget som i svine- og i mælkeproduktionen.

Landbrugets økonomiske betydning svinger naturligvis landsdelene imellem; men spiller ikke samme rolle som indu-
strien, offentlig eller privat service i no-
gen region. Derfor kan man selvfølgelig godt kalde Danmark et landbrugsland, når 2/3 af Danmarks jord stadig dyrkes, når produktionen af danske landbrugsva-
rer stadig er væsentlig større end det hjem-
lige forbrug, og eksporten spiller en rolle for betalingsbalancen. Men sammenlignet med de fleste andre lande i verden tæller landbruget beskedent i Danmarks erh-
vervsfordeling. Selv i Vesteuropa har mange lande en relativt større landbrugs-
beskæftigelse end Danmark.

Flyttemønster og pendling

Med faldende beskæftigelse i både indu-
stri og landbrug kan det ikke undre, at folk flytter til byerne. Så meget desto mere, som en stigende andel af alle unge får en kompetencegivende uddannelse (i by-
erne).

Faktisk kan det undre, at byernes vækst har været faldende (og at den andel, som bor på landet, har været ret konstant de sidste 10-15 år, jf. figur 5. Det hænger sam-
men med

- at *indkomstforskellene* mellem regionerne er blevet mindre. Som vist af Dilling m.fl. (1994) sker der en stadig konver-
gens fra 1935 til 1990. Hovedstadens indkomstforspring bliver mindre i hele perioden. Årsagerne hertil er både erhvervsudviklingen (indkomstforde-
lingen blandt erhvervsaktive er blevet mindre skæv) og velfærdspolitikken. Alene betydningen af dagpenge og an-
dre overførsler er evident: Folk er ikke tvunget til at flytte, selv om de har mistet arbejdet.
- Desuden bliver bilismen og dermed *pendlingen* af stedse større betydning. I stedet for at flytte, når de får nyt job, kan folk vælge at pendle. Som påvist af Andersen (1998) kan de endog vælge at flytte længere væk fra arbejdet, hvis andre hensyn vejer tungere. Billigere boliger kan få mange børnefamilier til at flytte på landet (hvor de får mere miljø for pengene).
- *Kvindernes udearbejde* er også med til at forklare den stigende pendling. Når fa-

miliens økonomi er baseret på to arbejdsindkomster, bliver det sværere at flytte efter den enkeltes jobmuligheder. Dette er ikke stedet, hvor den ændrede arbejdsdeling i familierne skal analyseres, men det er værd at pege på, at den teknologiske udvikling også her spiller en vældig rolle. Dels har den stigende produktivitet på arbejdsmarkedet ført til stigende velstand og dermed mulighed for lavere arbejdstid for de erhvervsaktive. Dels har stigende produktivitet og alskens isenkram i hjemmene muliggjort kvindernes udearbejde (uden at overbelaste mændene!). Bilen og de hårde hvidevarer har også muliggjort et ændret indkøbsmønster med færre ugentlige indkøb og mindre afhængighed af lokale handlende. Alt dette har ført til stedse større handels- og arbejdsmarkedsoplande.

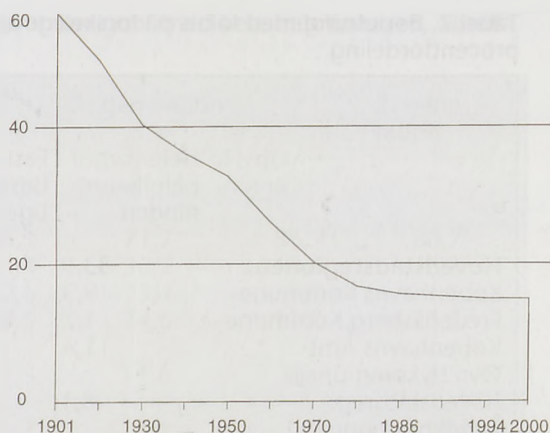
Endnu har den ny *IT-teknologi* næppe røkket væsentligt ved flytte- og bosætningsmønstret, men mulighederne for en rumlig adskillelse af arbejdstageres bopæl og arbejdsgiveres domicil bliver stedse mere indlysende, i takt med at folk arbejder hjemme stedse flere dage om ugen.

De sociale flyttemønstre

I nogle landkommuner har der været bekymring, fordi en del førtidspensionister flyttede dertil fra byerne. Bl.a. er familier fra hovedstaden flyttet til billige boliger på Lolland-Falster.

Sandt er det, at både førtidspensionister og efterlønsmodtagere flytter fra byerne til landkommunerne. Således flytter en del fra Københavns Kommune og Københavns Amt til landkommunerne i hovedstadsregionen. Der flytter også nogle fra Århus og Aalborg til landkommuner – især i udkanterne af Danmark.

Men omvendt flytter mange kontanthjælpsmodtagere fra landkommunerne til



Figur 5. Befolkning i landdistrikter. Procent af hele befolkningen

Kilde: Danmarks Statistik, Folketællingerne

Århus og København. Faktisk bor over 30 pct. af alle langtidsledige kontanthjælpsmodtagere i Københavns Kommune (hvor 9 pct. af befolkningen bor) og lige ved 60 pct. i Hovedstadsregionen (som huser en tredjedel af befolkningen). Resultatet af disse flyttemønstre illustreres i tabel 2, som viser, at landkommuner (og især dem i udkanterne) har overrepræsentation af førtidspensionister og efterlønsmodtagere. Det samme gælder dog ikke de centernære landkommuner – her er huspriserne nok for høje til den trafik. Når førtidspensionisternes bosætning på det seneste har tiltrukket sig en del opmærksomhed, hænger det bl.a. sammen med den ændrede finansiering. Statens refusion af kommunernes udgifter til førtidspension er blevet kraftigt barberet, mens efterlønningerne betales via et helt andet system (af staten via A-kasserne). Bl.a. derfor hører man ikke meget til efterlønnernes flyttemønstre. Omvendt er kontanthjælpsmodtagerne underrepræsenteret i landkommunerne – og det gælder ikke kun de langtidsledige.

Også de etniske minoriteter er koncentreret i Hovedstaden. Over 70 pct. af indvandrerne bor i Hovedstadsregionen, mens kun 10 pct. bor i landkommunerne

Tabel 2. Bosætning med fokus på forskellige arbejdsmarkedstilknyningsgrupper, 18-66-årige, procentfordeling

	Hele befolkningen	Fast beskæftigelse	Langtidsledige kontanthjælpsmodtagere ¹	Førtidspensionister	Efterlønsmodtagere
Hovedstadsregionen:	33,9	34,7	58,5	30,0	30,0
Københavns Kommune	9,3	8,0	30,8	9,3	6,0
Frederiksberg Kommune	1,7	1,7	5,6	1,3	1,7
Københavns Amt	11,4	12,2	13,6	10,0	11,8
Øvr. bykommuner i hovedstadsreg.	8,1	8,9	7,3	7,0	7,2
Landkommuner i hovedstadsreg.	3,4	3,9	1,2	2,4	3,4
Uden for hovedstadsreg.:	66,4	65,3	41,5	70,0	70,0
Odense	3,6	3,3	3,3	4,0	3,3
Århus	5,7	5,2	4,4	3,6	4,3
Aalborg	3,1	2,9	2,6	2,9	3,5
Esbjerg	1,6	1,5	–	1,8	1,5
Øvr. centerbykommuner	11,6	11,7	8,6	12,0	11,5
Øvr. bykommuner	10,0	9,7	8,4	11,4	10,9
Udkantslandkommuner	7,8	7,4	5,0	10,0	10,1
Øvr. landkommuner	9,4	9,4	3,7	11,0	10,6
Centernære landkommuner	13,6	14,3	5,5	13,3	14,2
I alt	100	100	100	100	100
I alt, antal personer	3.456.660	2.026.130	17.550	266.260	133.470

Kilde: Hummelgaard og Husted (2001).

Anm: På grund af afrundinger summerer tallene ikke nødvendigvis til 100.

¹ Mindst ledig 70% af året. I 1999 var der i alt 115.000 mennesker på kontanthjælp og revalidering.

(som tilsammen også huser en tredjedel af befolkningen), jf. tabel 3.

Og mange flygtninge, som af skiftende indenrigsministre er placeret vidt omkring i kongeriget, flytter, så hurtigt de kan, fra land til by og videre til Århus og København. Godt 60 pct. af alle flygtningene, der boede i en landkommune, da de fik opholdstilladelse, er flyttet væk ti år efter, de fleste af dem i løbet af de første tre-fire år.

Her skal ikke funderes længe over årsagerne til disse flyttemønstre, men henvises til Hummelgaard og Husted (2001) samt Norstrand og Groes (2001). En væsentlig del af forklaringen er dog at finde i dansk boligpolitik, idet en stor del af de etniske minoriteter samles i alment boligbyggeri i byerne.

Konklusion

Landbruget spiller ikke den store rolle i det danske samfund – heller ikke i landkommunerne.

Antallet af landmænd vil formentlig falde yderligere fremover, måske nok i aftagende takt. Beskæftigelsen i landbrugs-erhvervet har dog ikke længere den store betydning for landkommunernes trivsel. Langt vigtigere er udviklingen i industri og service, transportmuligheder og uddannelses tilbud samt velfærdsstatens indretning. Flyttemønstrene er i høj grad bestemt af disse faktorer.

Hidtil har landkommunernes problemer i Danmark været til at overse. Undtagelsen er udkantskommunerne – dem, der

Tabel 3. Flygtninge og indvandreres bosætning sammenlignet med hele befolkningen, 18-66-årige, 1997, procentfordeling

	Hele befolkningen		1. generation:		2. generation
	I alt		Indvandrere	Flygtninge	
Hovedstadsregionen:	33,9	56,1	71,7	36,7	80,7
Københavns Kommune	9,3	24,4	30,7	16,6	36,8
Frederiksberg Kommune	1,7	2,6	3,4	1,7	4,1
Københavns Amt	11,4	18,5	24,6	11,0	26,5
Øvrige bykomm. i hovedstadsreg.	8,1	9,3	11,6	6,5	12,5
Landkommuner i hovedstadsreg.	3,4	1,2	1,4	0,9	1,3
Uden for hovedstadsreg.:	66,4	43,9	28,2	63,5	19,3
Odense	3,6	5,2	3,5	7,3	5,0
Århus	5,7	8,4	5,7	11,7	3,7
Aalborg	3,1	2,4	1,1	4,2	0,6
Esbjerg	1,6	1,3	0,8	2,0	0,5
Øvr. centerbykommuner	11,6	8,9	6,2	12,2	3,9
Øvr. bykommuner	10,0	7,7	5,6	10,4	3,8
Udkantslandkommuner	7,8	2,9	1,4	4,7	0,7
Øvr. landkommuner	9,4	3,0	1,5	4,7	0,6
Centernære landkommuner	13,6	4,1	2,4	6,3	1,6
I alt	100	100	100	100	100
I alt, antal personer	3.456.660	118.089	65.455	52.634	4.281

Kilde: Hummelgaard og Husted (2001).

Anm.: På grund af afrundinger summerer tallene ikke nødvendigvis til 100. »2. generation«, der alle er født i Danmark, omfatter efterkommere af såvel flygtninge som indvandrere.

ligger langt fra de økonomiske centre og dermed muligheden for at pendle. Men de er ikke flere og deres befolkning ikke større, end at deres vanskeligheder hidtil har været til at overskue. Det danske samfund har større problemer end som så.

Referencer:

- Danmarks Statistik: *Statistisk Tiårsoversigt 2001 mv.*
Dilling-Hansen, M., K. Rask Petersen og V. Smith (1994): Growth and Convergence in Danish Regional Incomes. *Scandinavian Economic History Review*. Vol. XLII, Nr. 1:54-76.

Groes, Nils (2000): Strukturbrud i Kongeriget? – strejftog i den regionaløkonomiske udvikling. I: *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, nr. 138, side 54-68.

Hummelgaard, Hans og Leif Husted (2001): *Social og etnisk bestemt bosætning, årsager og konsekvenser*. AKF Forlaget.

Landboforeningerne (2001): *Landøkonomisk oversigt 2001*.

Norstrand, Rolf og Nils Groes (red.) (2001): *Kommunestyrets fremtid – en antologi*. AKF Forlaget.

Norstrand, Rolf; Anne Kaag Andersen og Karsten Bo Larsen (2001): *Regional udvikling af indkomst og beskæftigelse*. AKF Forlaget.

Landbrugspolitikken: Tendenser og perspektiver for dansk jordbrug og fødevarerindustri

Analysér for Fødevareministerens Idégruppe

Af Søren Elkjær Frandsen, Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut (SJFI), Afdeling for Jordbrugspolitik¹



Indledning

I marts 1999 inviterede den daværende fødevareminister Henrik Dam Kristensen centrale beslutningstagere fra dansk jordbrug, fødevarerindustrien, forbrugerorganisationer og arbejdsmarkedets parter m.fl. til en drøftelse af perspektiver for dansk landbrug og fiskeri. Gruppens ledelse blev senere overtaget af Ritt Bjerregaard i forbindelse med hendes tiltrædelse som fødevareminister.

Baggrunden for nedsættelsen af den så-

kaldte Idégruppe var et ønske om at få et forum, hvor der var mulighed for på et bredt grundlag at diskutere de fremtidige udviklingsmuligheder for fødevaresektoren. Formålet med indsatsen var gennem drøftelser i gruppen at få inspiration til såvel regering som erhvervsliv i de løbende overvejelser om nye initiativer på området med henblik på at forbedre perspektiverne og udviklingsmulighederne for den danske fødevaresektor.

Idégruppen mødtes jævnligt i de følgende 18 måneder, og gruppens diskussioner var primært koncentreret omkring følgende temaer:

- i) internationalisering, markeder og afsætning
- ii) etik og forbrugerkrav,
- iii) forskning og udvikling,
- iv) medarbejderforhold og
- v) økonomiske konsekvenser af krav om højere fødevarer kvalitet og -sikkerhed, dyrevelfærd samt miljøvenlig jordbrugsproduktion.

Med henblik på at kvalificere og kvantificere debatten blev SJFI bedt om at deltage i diskussionerne og at gennemføre udvalgte økonomiske beregninger.

I nærværende artikel præsenteres disse analyser og dele af den diskussion, som de gav anledning til. I næste afsnit præsenteres de analyserede scenarier efterfulgt af en præsentation af centrale resultater for dansk landbrug, fødevarerindustri og samfundsøkonomi. Artiklen afsluttes med en kortfattet konklusion.

1. Artikel bygger på et afholdt foredrag på Tune Landboskole, august 2001 og det arbejde, SJFI gennemførte for fødevareministerens såkaldte Idégruppe. De to rapporter, der blev udgivet i forlængelse af disse analyser, forefindes på SJFI's hjemmeside (<http://www.sjfi.dk/publ/Udredninger/Udredninger.htm>). Foruden denne artikels forfatter bidrog også Hans G. Jensen til gennemførelsen af analyserne til brug for Idégruppen.

Baggrund og design af analysens scenarier

Som en integreret del af de analyser, der blev gennemført i regi af Idégruppen, blev styrker, svagheder, muligheder og trusler for de enkelte industrier identificeret. Disse industrispecifikke analyser gav gruppen som helhed et indblik i den samlede fødevarerektors aktuelle muligheder og udfordringer, ligesom centrale data og information blev lagt frem for gruppen. Centralt i disse analyser var også omkostninger og konkurrenceevne, betydningen af de nationale relevante reguleringer, produktivitet og nye tendenser i efterspørgslen efter danske fødevarer. Det viste sig også, at flere af industrierne og det primære landbrug stod overfor nogle alvorlige udfordringer i relation til fastholdelse og rekruttering af arbejdskraft.

Analyserne og diskussionerne illustrerede bl.a. også de »sædvanlige« synspunkter vedr. de nødvendige løsninger på landbrugets og fødevarerindustriens problemer – med synspunkter, der varierede fra ønsket om at forbedre landbrugets generelle rammebetingelser til behovet for en styrket indsats vedr. hensynet til miljøet, dyrevelfærden og fødevarerets kvalitet og -sikkerhed.

På denne baggrund blev SJFI bedt om at udarbejde dels

- et konkret bud på et muligt udviklingsforløb for produktion og eksport af danske fødevarer under hensyntagen til den globale udvikling og de udfordringer, som dansk og europæisk landbrug står overfor (et såkaldt grundforløb).

og efter samråd med Idégruppens medlemmer dels

- 5 konkrete regneeksempler, der skulle belyse centrale faktoreres påvirkning af udviklingen af dansk produktion og eksport af fødevarer. Af særlig interesse

var de økonomiske konsekvenser for dansk landbrug og samfund af tiltag, der er motiveret af hensynet til miljø, dyrevelfærd og fødevarerets sikkerhed.

Grundforløbet havde til formål at stimulere en diskussion af dansk landbrug og fødevarerindustriens placering på de globale fødevaremarkeder de kommende år, idet udviklingsperspektiverne for den globale økonomi i perioden frem til år 2010 og de kommende års efterspørgselsudvikling på de globale fødevaremarkeder skulle indtage en central placering.

De udvalgte scenarier illustrerer derimod andre aspekter af Idégruppens diskussioner. Således belyser scenario 1 de økonomiske konsekvenser af en række tiltag overfor dansk landbrug motiveret af hensynet til miljø, dyrevelfærd og fødevarerets sikkerhed. Scenario 2 supplerer det foregående med efterspørgselsskift på udvalgte markeder til fordel for danske (kvalitets-) fødevarer. Scenario 3 beregner kravene til produktivitetsudviklingen for at imødegå de i scenario 1 belyste belastninger af dansk landbrug, mens scenario 4 og 5 belyser forskellige aspekter omkring udviklingen på det danske arbejdsmarked².

I tabel 1 er vist *grundforløbet*s centrale antagelser, der danner den makroøkonomiske ramme for fremskrivningen. Således ses relativt høje vækstrater i de asiatiske økonomier og i særdeleshed Kina samt en række udviklingslande (»catching up«). For Danmark og de fleste industrialiserede lande forventes vækstrater på 2–2,5% om året. Den sammenvejede globale vækst udgør i grundforløbet 3% pr. år.

De forudsatte vækstrater for arbejdsstyrken i de enkelte lande og regioner er også vigtige. Grundforløbet afspejler således en

2. Såvel grundforløb som scenarioanalyserne blev gennemført med brug af SJFI's såkaldte Globale generelle ligevægtsmodel. For en beskrivelse af denne type af modeller, se Frandsen (2001).

Tabel 1. Grundforløbets eksogene forudsætninger, udvalgte lande, årlige vækstrater, 1995–2010, %

	BNP	Befolkning	Totale arb. styrke	Arbejdsstyrke		Totalfaktorproduktivitet		
				Ufaglærte	Faglærte	Industri	Service og ressourcer	Primært landbrug
Australien	2,7	1,0	1,0	-1,0	5,2	0,75	0,38	1,05
Japan	1,9	0,1	0,0	-0,7	2,8	0,50	0,25	0,70
Korea	4,7	0,7	1,3	0,9	4,2	0,75	0,38	1,05
Kina	7,8	0,7	0,8	0,6	3,4	1,75	0,88	2,45
Taiwan	5,6	0,7	0,8	0,6	4,2	1,50	0,75	2,10
USA	2,6	0,8	0,9	-0,5	3,3	1,00	0,50	1,40
England	2,2	0,1	0,1	-1,2	2,6	1,00	0,50	1,40
Tyskland	2,3	0,1	0,1	-0,8	2,6	1,00	0,50	1,40
Danmark	2,4	0,1	-0,4	-1,9	2,6	1,00	0,50	1,40
Sverige	2,4	0,2	0,0	-1,6	2,6	1,00	0,50	1,40
Finland	3,0	0,2	-0,4	-1,6	2,6	1,00	0,50	1,40
Rest EU	2,6	0,1	0,1	-0,8	2,6	1,00	0,50	1,40
Østeuropa	4,0	-0,1	0,1	-2,1	5,4	1,25	0,63	1,75
Tidl. Sovjet	0,9	0,1	0,5	-1,4	5,4	0,25	0,13	0,35
Mellemøsten	4,0	2,2	3,1	2,9	5,4	0,50	0,25	0,70

Note: Analysen omfatter i princippet samtlige lande og regioner i verden, idet disse er samlet i 23 lande /regioner. Vareaggregeringen omfatter i alt 21 varekategorier, hvoraf 17 er landbrugsprodukter.

stort set uændret befolkning i de europæiske lande (og Japan), idet den danske arbejdsstyrke forventes at falde med 0,4% pr. år i den betragtede periode. Derimod ser de asiatiske økonomier frem til en årlig befolkningsvækst på mellem 0,6 til 1,3% om året. Australien, New Zealand, USA og Canada forventes at imødesee en befolkningsvækst på årligt omkring 0,7%.

Også arbejdsstyrkens sammensætning fremgår af tabellen, således udgør den ufaglærte del af arbejdsstyrken i Danmark og de vesteuropæiske lande en fortsat mindre del af den samlede arbejdsstyrke i takt med et fortsat stigende gennemsnitligt uddannelses- og kvalifikationsniveau. Endeligt er i tabellen vist de forudsatte produktivetsfremskridt i perioden – en struktur der på den ene side afspejler, at landbrugets produktivetsvækst overstiger væksten i resten af økonomierne og på den anden side, at en række af de asiatiske lande, herunder Kina, skønnes at få en produktivetsvækst, der er noget højere end i de rigere vestlige økonomier.

I *scenario 1*, der primært blev iværksat på foranledning af landbrugets repræsentanter, belyses de økonomiske konsekvenser af ensidige danske tiltag i perioden 1995–2000 motiveret i hensynet til miljø, dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed.

Den samlede belastning, som opgjort af De Danske Landboforeninger, opgøres til ca. 1,7 mia. kr. Heraf vedrører 665 mio. kr. markdriften, godt 190 mio. kr. kvægdriften og 800 mio. kr. produktionen af svin og fjerkræ. For sidstnævnte produktkategori forklares den samlede belastning af initiativer vedr. dyrevelfærd for i alt 325 mio. kr., 317 mio. kr. forklares af tiltag motiveret i fødevarer sikkerhed og de resterende 172 mio. kr. af tiltag på miljøområdet.

Opgjort som procent af produktionsværdien i 1995 svarer belastningerne for de primære landbrugsproduktioner til mellem 0,5 og 5%, hvor kornafgrøderne får forøget omkostningerne med 3–5%, mens produktionsomkostningerne for svin og fjerkræ forøges med 3,5%. I relation til den konkrete opgørelse af disse merbelastnin-

ger bemærkes det, at det ikke var SJFI's opgave i regi af dette arbejde at vurdere, hvorvidt niveauet for disse belastninger svarer til den reelle merbelastning af dansk landbrug i tilknytning til de angivne indgreb (for en uddybning af disse opgørelser, se rapportens appendiks).

På den ene side fører sådanne indgreb til en forværring af landbrugets konkurrenceevne med tab af markedsandele på såvel hjemmemarkedet som eksportmarkedet. På den anden side kan en øget indsats i f.eks. bekæmpelsen af sygdomme og salmonella, øget veterinærkontrol samt tiltag til fordel for dyrevelfærden evt. øge interessen og betalingsvilligheden for danske fødevarer på de internationale fødevaremarkeder. En sådan indsats kan derfor have positive virkninger for afsætningen af og/eller prisen på danske fødevarer.

Derfor belyses i *scenario 2*, med henblik på at stimulere en diskussion af netop disse aspekter, herunder størrelsen og villigheden for at betale for sådanne egenskaber, de økonomiske konsekvenser af en øget betalingsvillighed på de globale fødevaremarkeder. Konkret blev det forudsat i beregningen, at forbrugerne i OECD landene vil være villige til at betale 10% mere for den (samme mængdemæssige) danske eksport af svine- og fjerkrækød samt mejeriprodukter. Dermed illustrerer dette scenario den samlede effekt af på den ene side konsekvenserne af produktionsomkostningerne af initiativerne (*scenario 1*) og på den anden side konsekvenserne af en øget betalingsvillighed for de angivne varekategorier.

Samtidig kan en stigende produktivitet i landbrugserhvervet medvirke til at forbedre dansk landbrugs internationale konkurrenceevne. Derfor beregnes i *scenario 3* de sektorspecifikke produktivetsfremskridt, der netop neutraliserer de negative konsekvenser for produktionen af de i *scenario 1* analyserede belastninger. Scenariet havde til formål at stimulere diskussionen

af, hvorvidt dansk landbrug og fødevareindustri kunne bidrage til en generel højere dansk produktivetsudvikling, og på hvilke områder generelle initiativer (f.eks. forskning og udvikling) kunne medvirke til at understøtte produktivetsudviklingen.

Også tiltag på eksempelvis arbejdsmarkedets område kan medvirke til at forbedre dansk landbrug og fødevareindustri internationale konkurrenceevne. Som indikeret i grundforløbet står dansk industri og de fødevareproducerende erhverv under de aktuelle vilkår overfor et fortsat fald i arbejdsstyrken, der samtidig vil være karakteriseret af et stigende uddannelsesniveau med bl.a. øgede krav til jobindhold og karrieremuligheder som konsekvens.

En sådan udvikling påvirker naturligvis generelt dansk industri internationale konkurrenceevne og stiller derfor skærpede krav til ikke mindst udnyttelsen af den teknologiske udvikling og en effektiv udnyttelse af den tilgængelige arbejdskraft. Samtidig skærpes kravene til de generelle rammer for dansk produktion, hvor det også i fremtiden er særdeles vigtigt at sikre mulighed for tilpasning af erhvervsstrukturen og forbedre arbejdsmarkedets funktionsmåde bl.a. med henblik på at sikre et tilstrækkeligt udbud af arbejdstagere med et passende kvalifikationsniveau.

Derfor belyses i *scenario 4* og *5* betydningen af henholdsvis den generelt faldende arbejdsstyrke i den betragtede 15-årige periode og den generelle tendens til et gennemsnitligt højere uddannelsesniveau (relativt færre ufaglærte i forhold til faglærte). Førstnævnte forudsætning i grundforløbet indebærer, at den samlede arbejdsstyrke reduceres med i alt 190.000 personer i perioden 1995–2010 (0,4% om året), mens sidstnævnte forudsætning indebærer, at den faglærte del af arbejdsstyrken stiger med 2,6% om året, mens den ufaglærte del falder med 1,9%

Scenario 4 belyser derfor effekten af, at

arbejdsstyrken forudsættes konstant og lig det samlede udbud i 1995 i modsætning til grundforløbet forudsætning om en faldende arbejdsstyrke. Sammenlignet med grundforløbet illustrerer scenariet således de økonomiske virkninger af et væsentligt større arbejdsudbud, svarende til i alt 190.000 personer.

Scenario 5 belyser ikke alene de økonomiske virkninger af, at faldet i det samlede arbejdsudbud udelades (som *scenario 4*), men også fraværet af en strukturudvikling i retning af relativt færre uaglærede arbejdstagere. Sammenlignet med grundforløbet illustrerer scenariet den samlede effekt af fravær af såvel et generelt faldende arbejdsudbud og en udvikling karakteriseret af et fortsat højere uddannelsesniveau. Sammenlignes dette *scenario 5* med *scenario 4*, illustreres betydningen for erhvervene og samfundsøkonomien af den i grundforløbet forudsatte udvikling i retning af fortsat flere faglærede arbejdstagere.

I tilknytning til disse to scenarier blev der ikke taget stilling til konkrete initiativer, der eksempelvis kunne øge arbejdsudbuddet. Sådanne arbejdsmarkedspolitiske initiativer, der har til hensigt at øge arbejdsudbuddet, kunne eksempelvis omfatte initiativer til at fremme indvandring af medarbejdere med de rette kvalifikationer, styrkelse af rådighedsregler og ændringer i regelgrundlaget vedr. udbetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse, reduktioner i beskattningen af arbejdskraft og evt. at hæve pensionsalderen.

Udvalgte resultater

I det følgende præsenteres udvalgte resultater fra grundforløbet og de beskrevne scenarier. Grundforløbet gav Idégruppen et overblik over de generelle tendenser på de globale fødevaremarkeder og i Danmark, men også en konkret beskrivelse af

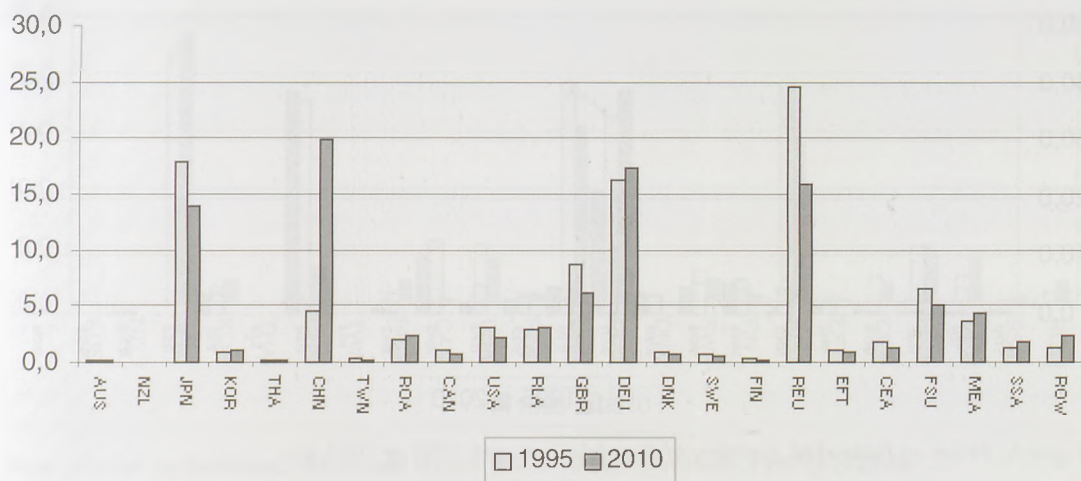
en (mulig) udvikling i de danske markedsandele for de enkelte landbrugsprodukter i de enkelte lande.

Grundforløbet: Udsigterne for produktion og eksport til 2010

Der er naturligvis en lang række forhold, der påvirker udviklingen i eksporten de kommende år. Centralt i den fremskrivning, der blev præsenteret for Idégruppens medlemmer, var betydningen af på den ene side væksten i de regionale indkomster og indbyggertallet og dermed efterspørgselsudviklingen på de globale fødevaremarkeder, og på den anden side udviklingen i dansk landbrugs og fødevareindustri konkurrenceevne. Konkurrenceevnen omfattede i analysen to dimensioner – for det første erhvervenes internationale konkurrenceevne (kvalitet og pris) og for det andet erhvervenes konkurrence med de øvrige danske erhverv i »kampen« om de knappe produktionsfaktorer (dvs. arbejdskraft, kapital og jord).

Dvs. analysen belyste samspillet mellem disse kræfter og deres indbyrdes styrkeforhold, idet der også blev taget højde for de ændringer i rammevilkårene for landbrug og fødevareindustri, der følger af reformen af den fælles landbrugspolitik (Agenda 2000) og implementeringen af Uruguay Runden. De øvrige rammevilkår for erhvervslivet i og udenfor Danmark antog man i øvrigt uændrede i perioden 1995–2010. Væksten i den danske fødevareeksport er således bestemt i et samspil mellem et generelt stigende fødevarebehov (bestemt af befolknings- og indkomstvækst) og erhvervets generelle konkurrenceevne (bestemt af udviklingen i erhvervets relative omkostningsudvikling, dvs. udviklingen i løn- og kapitalomkostninger samt produktiviteten).

I det følgende præsenteres forløbet forholdsvis kortfattet primært med udgangspunkt i udviklingen i markedssituationen



Figur 2. Svine- og fjerkrækød, fordeling af den globale import, 1995 og 2010, %

for »svine- og fjerkrækød«³. I den fulde rapport på SJFI's hjemmeside forefindes analysen for de øvrige produkter.

Dansk fødevarieeksport udgjorde i 1995 knap 21% af den samlede danske eksport, eksklusiv drikkevarer og tobak, og blandt de største eksportartikler er eksporten af svine- og fjerkrækød og mejeriprodukter, der henholdsvis udgør godt 6 og knap 4% af den samlede danske eksport. Blandt de vigtigste aftagere af dansk svine- og fjerkrækød kan nævnes Japan (24% af den samlede danske eksport af disse produkter afsætte i Japan), England (18%) og Tyskland (15%) og for mejeriprodukterne er det især Mellemøsten (27%) og Tyskland (17%), der er vigtige aftagerlande.

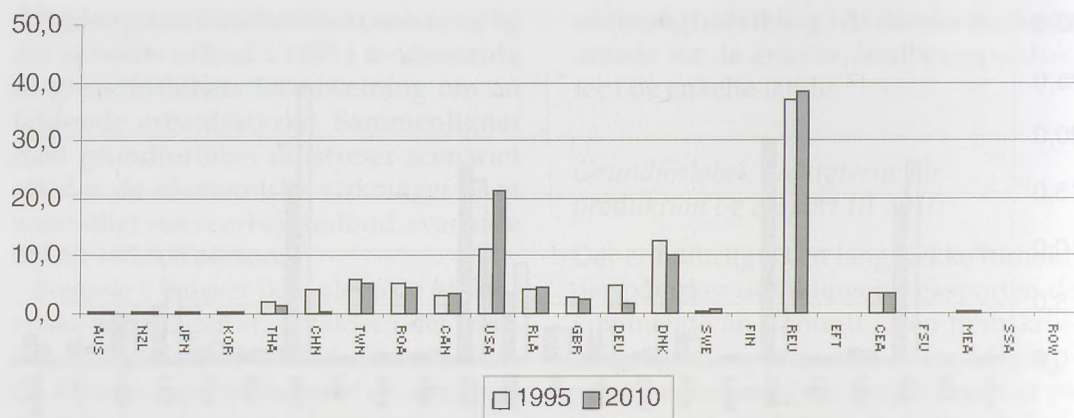
Dette mønster genfindes også i 2010 på trods af de relativt store ændringer, der forudsættes at finde sted i grundforløbet. Ikke desto mindre falder betydningen af den danske landbrugseksport fra at udgøre knap 21% til ca. 18% af den samlede danske eksport i 2010. Samtidig spiller

eksporten til lande udenfor Europa nu en stadig større rolle, hvilket primært forklares af en stigende betydning af de asiatiske økonomier, herunder også Japan og Kina.

Fremskrivningen illustrerer i øvrigt en udvikling karakteriseret af en generelt voksende real fødevarieeksport med undtagelse af de kvotebegrænsede produkter, dvs. mælk, sukker og fisk. Således vokser eksempelvis eksporten af svine- og fjerkrækød med 1,8% om året, men også eksporten af en række vegetabiliske produkter er stigende, jf. tabel 2, side 293.

Men hvem er de store importører af svine- og fjerkrækød? Betragtes efterspørgselsudviklingen på det globale marked for svine- og fjerkrækød, jf. figur 2, idet den samlede vækst er beregnet til 3,3% pr. år i den betragtede periode, fremgår det umiddelbart, at Resten af EU (REU), Japan (JPN), Tyskland (DEU), og England (GBR) i 1995 var blandt de største importører af disse produkter. Det fremgår imidlertid også, at de tre vigtigste danske eksportmarkeder – Japan, England og Resten af EU – i fremskrivningsperioden aftager en mindre andel af den globale eksport. Samtidig udgør de asiatiske økonomier en fortsat stigende andel af det globale marked, hvor Kina i løbet

3. Den benyttede database muliggør desværre ikke en sondring mellem svinekød og fjerkrækød, hvorfor analysen er gennemført for disse varegrupper under ét. For Danmarks vedkommende er svinekødet som bekendt langt den dominerende af de to produkter.



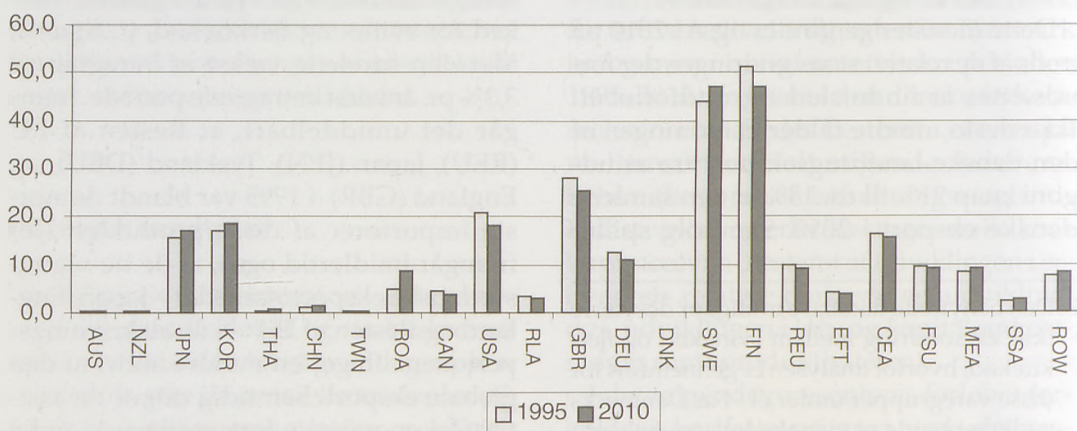
Figur 3. Svine- og fjerkrækød, fordeling af den globale eksport, 1995 og 2010, pct

af blot 15 år stiger fra at aftage knap 5% af den globale eksport i 1995 til i 2010 at aftage ca. 20% af den globale handel med svine- og fjerkrækød.

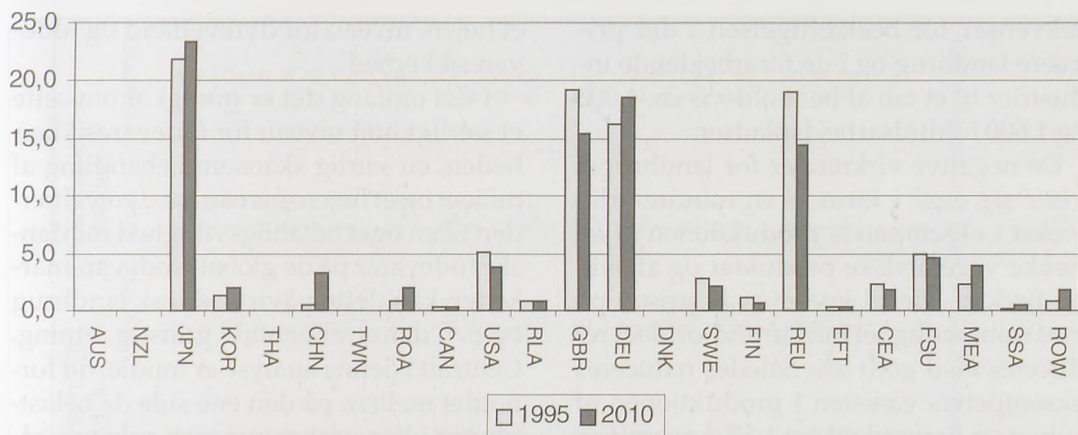
Hvem tilfredsstiller så dette importbehov? De tre største eksportører af svine- og fjerkrækød er »de øvrige EU-lande«, Danmark og USA, der i 1995 dækkede henholdsvis 37, 13 og 11% af den globale eksport, jf. figur 3. Som det også fremgår taber Danmark ca. 2,5% point af det globale marked i fremskrivningsperioden, mens USA forøger deres andel af det globale marked med ca. 10% point. Dermed tilfredsstiller de amerikanske producenter godt 21% af den samlede globale importefterspørgsel. En del af denne vækst for-

klares af en styrket amerikansk konkurrenceevne i den betragtede periode – en følge af bl.a. en væsentlig større tilvækst i arbejdsstyrken sammenlignet med en stagnerede eller faldende arbejdsstyrke i Europa og Danmark (mindre reallønstigninger i USA). Den amerikanske produktion af svin og fjerkrækød er beregnet til at vokse med ca. 1,8% om året i den betragtede periode.

I figur 4 er vist de danske markedsandele på de enkelte markeder (markedsandele blandt eksportører til de givne markeder) i 1995 og 2010. Figuren illustrerer, at de danske markedsandele vokser i bl.a. Japan, Korea (KOR), Resten af Asien (ROA) og Sverige (SWE), hvorimod dansk



Figur 4. Svine- og fjerkrækød, danske markedsandele, 1995 og 2010, %



Figur 5 Svine- og fjerkrækød, den danske eksport fordelt på modtagerlande, 1995 og 2010, %

eksport taber markedsandele på det amerikanske, finske, engelske og tyske marked.

Analysen illustrerer også, at den danske eksport fordelt på modtagerlande skifter fra de nære markeder (England, Sverige, Finland og »de øvrige EU-lande«) til de asiatiske markeder (Kina, Japan, Korea og de øvrige asiatiske lande) og Mellemøsten jf. figur 5. Tyskland udgør dog i den forbindelse en undtagelse, der forklares af et stigende importbehov bl.a. som følge af en forholdsvis begrænset vækst i de tyske investeringer med et mindre tab af konkurrenceevne til følge.

Således beregnes eksporten til Kina at vokse mærkbart de kommende år, således at den i 2010 forventes at udgøre knap 4% af den samlede danske eksport af svine- og fjerkrækød. Også en række lande og regioner udenfor Europa synes de kommende år at kunne aftage fortsat større eksportmængder. Eksempelvis aftager Japan nu knap 25% af eksporten af svine- og fjerkrækød, svarende til godt 1% point mere end i 1995. Eksporten af svine- og fjerkrækød til vore skandinaviske naboer og England falder derimod, og væksten i eksporten til Tyskland synes også relativt begrænset, hvilket forklares af både mere begrænsede vækstrater i indkomst og befolkning og generelt lavere indkomstelasticiteter i efterspørgslen efter svine- og

fjerkrækød i de rigere lande. Den samlede afledte effekt på produktionen af svine- og fjerkrækød opgøres til 1,6% om året, idet der også her er taget højde for en indenlandsk efterspørgselsstigning.

Sammenfattende illustrerer grundforløbet, at der under de eksisterende rammevilkår fortsat er udsigt til en stigende dansk produktion og eksport af fødevarer, svarende til en stigning på henholdsvis 1,3 og 2,1% om året. Hertil kommer, at en voksende kinesisk økonomi synes at spille en stadig større rolle på de globale fødevaremarkeder med en stigende efterspørgsel efter fødevarer. Fremskrivningen afspejler således en udvikling, der ikke synes dramatisk i sig selv, og analysen forrykker således ikke det billede, at Danmark også i en overskuelig fremtid vil placere sig blandt de 5–10 største eksportører af fødevarer.

Scenarierne: Konsekvenser for produktion, eksport og økonomisk velfærd

De i *scenario 1* forudsatte ensidige danske belastninger motiveret i hensynet til miljø, dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed påvirker landbrugets konkurrenceevne med negative konsekvenser for erhvervets produktion, eksport og beskæftigelse. Således opgøres de langsigtede økonomiske kon-

sekvenser for beskæftigelsen i det primære landbrug og i de forarbejdende industrier til et tab af henholdsvis ca. 4.000 og 1.600 fuldtidsarbejdspladser.

De negative virkninger for landbruget viser sig også i form af en mindre årlig vækst i eksempelvis produktionen af en række vegetabiliske produkter og af svin og fjerkræ. Hertil kommer, at prisen på jord sammenlignet med grundforløbet reduceres med godt 8%. Således reduceres eksempelvis væksten i produktionen af svine- og fjerkrækød fra 1,6% i grundforløbet til 1,0% pr. år, som følge af de forudsatte belastninger af dansk landbrug, jf. tabel 2. Væksten i eksporten af svine- og fjerkrækød falder tilsvarende med 0,7% point sammenlignet med væksten i grundforløbet. Konsekvenserne for de øvrige produkter fremgår også af tabellen.

Mens Fødevareministeriets repræsentanter påpegede, at de beregnede belastninger i nogen grad overvurderer den reelle belastning af dansk landbrug, fandt landbrugets repræsentanter generelt disse resultater relevante og interessante. De var derimod mere skeptiske overfor de beregnede samfundsøkonomiske konsekvenser, som bl.a. ministeriets repræsentanter derimod lagde mere vægt på.

Således illustrerede analysen nemlig, at de samfundsøkonomiske konsekvenser af de indførte ensidige belastninger modvirker en række af de eksisterende forvridende støtteordninger på landbrugsområdet med gavnlige samfundsøkonomiske konsekvenser til følge. Den samlede samfundsøkonomiske gevinst, som følge af de i scenariet forudsatte indgreb, udgør i alt godt 0,5 mia. 1995-kr., jf. tabel 3. Gevinsten forklares af, at den fra landbruget frigjorte arbejdskraft og kapital udnyttes mere effektivt i andre erhverv, hvortil kommer gevinsten af et forbedret bytteforhold som følge af lidt højere gennemsnitlige eksportpriser. Foruden denne samlede gevinst kommer eventuelle velfærdsgevinster i form af en forbedret miljøtilstand og

et højere niveau for dyrevelfærd og fødevareresikkerhed.

I det omfang det er muligt at omsætte et særligt højt niveau for fødevareresikkerheden, en særlig skånsom behandling af miljøet og et højere niveau for dyrevelfærd til en øget betalingsvillighed for danske fødevarer på de globale fødevaremarkeder, kan dette påvirke dansk landbrug og evt. dansk økonomi i gunstig retning. Centralt i denne analyse er imidlertid forholdet mellem på den ene side de belastninger eller omkostningsstigninger, sådanne tiltag indebærer og nødvendiggør, og på den anden side størrelsen af den ekstra betalingsvillighed udenlandske forbrugere har for sådanne fødevarer.

Antages det derfor, som gjort i *scenario 2*, at forbrugerne i OECD-landene er villige til at betale 10% mere for det danske svine- og fjerkrækød samt de danske mejeriprodukter, fører det isoleret set til at forøge aktiviteten og beskæftigelsen i landbruget med knap 3.000 fuldtidspersoner. Dermed reduceres beskæftigelsen i det primære landbrug og fødevareindustri nu 'kun' med godt 2.700 personer som følge af såvel de indførte belastninger som den forudsatte stigende betalingsvillighed. De højere afsætningspriser indebærer også, at det i *scenario 1* beregnede fald i prisen på jord halveres. Samfundsøkonomisk opgøres gevinsten for dansk økonomi til i alt knap 1 mia. 1995-kr. som følge af et mærkbart forbedret dansk bytteforhold, jf. tabel 3.

I lyset af disse beregninger udspandt der sig en diskussion i gruppen om mulighederne for at opnå højere afsætningspriser for danske landbrugsprodukter på de globale fødevaremarkeder som en direkte konsekvens af sådanne tiltag. Der synes enighed omkring bordet om, at det næppe var realistisk at tro på en merpris på 10% som følge af de såkaldte »bløde kvalitetsparametre« og at det derimod måske nok var mere realistisk at forvente en merpris på 1-2%. Der var også enighed om, at en

Tabel 2. Årlige ændringer i produktionen og eksportmængden i perioden 1995 - 2010, %

	Scenario 1		Scenario 2		Scenario 3		Scenario 4		Scenario 5	
	Grundbeløb Produktion	Eksport	Produktion	Eksport	Produktion	Eksport	Produktion	Eksport	Produktion	Eksport
Hvede	1,1	3,1	0,7	2,5	0,7	2,3	1,1	3,3	1,1	3,1
Andet korn	1,5	4,4	0,6	3,0	0,7	2,8	1,5	4,6	1,5	4,4
Frugt og grønt	3,0	8,9	3,0	9,0	3,0	8,9	3,1	8,9	3,7	10,7
Oliefrø	0,6	1,8	-0,1	0,5	-0,1	0,4	0,7	1,8	0,8	1,6
Sukkerroer	0,0	-4,0	0,0	-3,9	0,0	-3,9	0,0	-3,8	0,0	-5,4
Andre afgrøder	4,5	5,3	3,9	4,6	3,8	4,5	4,5	5,3	5,6	6,4
Kvæg og får m.v.	0,4	0,7	0,4	0,7	0,3	0,7	0,4	0,7	1,1	0,7
Svin og fjerkræ m.v.	0,8	1,8	0,4	1,8	0,8	1,8	0,8	1,8	1,5	1,8
Mælk ab producent	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Uld	5,9	8,0	6,2	8,3	6,1	8,2	6,0	8,1	7,1	9,3
Fiskeri	0,6	1,0	0,6	1,1	0,6	1,1	0,6	1,1	0,6	0,8
Naturressourcer	1,7	4,0	1,7	4,0	1,7	4,0	1,7	4,0	1,7	4,0
Okse- og fårekød m.v.	1,9	2,6	1,9	2,6	1,9	2,5	1,9	2,6	2,7	3,7
Svine- og fjerkrækød m.v.	1,6	1,8	1,0	1,1	1,6	1,9	1,6	1,8	2,5	2,9
Vegetabiliske olier	1,2	3,0	1,0	2,8	1,1	2,7	1,2	3,1	1,3	3,3
Mejeriprodukter	0,5	1,2	0,5	1,2	0,5	1,2	0,5	1,2	0,5	1,2
Sukker	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	-0,4
Andre fødevarer	0,8	1,1	0,8	1,1	0,8	1,0	0,8	1,1	1,2	1,6
Drikkevarer og tobak	3,2	5,1	3,3	5,2	3,3	5,1	3,3	5,1	3,4	5,3
Fremstillingssektor	1,9	2,3	2,0	2,4	1,9	2,4	1,9	2,3	1,9	2,4
Servicesektor	1,7	1,6	1,7	1,6	1,7	1,6	1,7	1,6	1,7	1,2

Note:

Scenario 1 = Belastninger af danske landbrug som opgjort af de danske landboforeninger

Scenario 2 = Belastninger som i scenario 1 samt 10 % efterspørgselsskrift til fordel for dansk eksport af svine- og fjerkrækød samt mejeriprodukter

Scenario 3 = Produktivitetsvækst, der netop neutraliserer de negative produktionskonsekvenser i scenario 1.

Scenario 4 = Stigende arbejdsudbud (0,4% pr. år)

Scenario 5 = Stigende arbejdsudbud (0,4% pr. år) med 1995-uddannelsesstruktur

Tabel 3. Velfærdsøkonomiske konsekvenser

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5
Forbrugernytte, pr. indbygger,%	0,051	0,092	0,139	4,650	-0,172
Indkomstgevinst (EV), mio. 1995-kr.	552	992	1496	49933	-1848
Heraf					
Efficiensgevinster	353	282	179	8628	-665
Bytteforhold	277	721	-49	-359	-773
Tekniske fremskridt	0	0	1404	0	0
Faktorbeholdning	0	0	0	42909	-442
Overførsler til EU	-71	4	-9	-259	15
Andet	-7	-15	-28	-985	17

satsning på de bløde kvalitetsparametre er en nødvendighed for den danske fødevarerektor – ikke alene for at styrke dansk landbrugs nuværende position, men også for at bevare de eksisterende markedsandele.

Med henblik på at imødegå de negative markeds-mæssige konsekvenser af de i scenario 1 analyserede belastninger vil øget produktivitetssvækst også understøtte den danske fødevarerektors position på det nationale marked som på en række af de vigtigste eksportdestinationer. I **scenario 3** analyseres således de nødvendige krav til produktiviteten for netop at neutralisere de negative produktionsmæssige konsekvenser af de i scenario 1 analyserede belastninger. De beregnede nødvendige produktivitetsskrav opgøres dermed til mellem 0,1 og 0,4 procent point pr. år, jf. tabel 4, hvoraf nogle af disse er relativt store. Som det også fremgår af tabel 3, vi-

ser sådanne produktivitetsskridt sig i en øget dansk velfærd, der indenfor modellens ramme kan opgøres til en velfærdsøkonomisk gevinst på knap 1,5 mia. 1995-kr., – en følge af en samlet mere effektiv udnyttelse af økonomiens knappe ressourcer.

Idégruppen diskuterede i lyset af bl.a. disse beregninger, hvilke initiativer der kunne medvirke til at forøge produktiviteten i såvel det primære landbrug som i de fødevarerforarbejdende industrier, og hvordan 'ansvarsfordelingen' skulle være mellem erhverv og de offentlige myndigheder. Som forventet var der også på dette punkt forskellige synspunkter til stede – men der synes enighed om, at såvel erhvervet selv som den offentlige sektor burde prioritere forskning og udvikling højt, fremme udvikling og ibrugtagning af ny teknologi samt fremme udvikling af moderne driftsledelsesværktøjer. Diskus-

Tabel 4. Krav til den årlige mervækst i produktiviteten, %

	Grundforløb	Scenario 3	Ændring	% ændring
Hvede	1,40	1,59	0,19	13,6
Andet korn	1,40	1,71	0,31	22,1
Frugt og grønt	1,40	1,42	0,02	1,4
Olie frø	1,40	1,76	0,35	25,0
Sukkerroer	1,40	1,48	0,08	5,7
Andre afgrøder	1,40	1,58	0,18	12,9
Kvæg og får	1,40	1,48	0,07	5,0
Svin og fjerkræ	1,40	1,64	0,24	17,1
Mælk	1,40	1,40	0,00	0,0

sionerne på dette punkt kan måske også siges at have sat sig spor i den senere vedtagne innovationslov.

I de to sidste scenarier illustreres betydningen af udviklingen på arbejdsmarkedet. Forøges som i *scenario 4*, den samlede tilgang til arbejdsmarkedet med 0,4% pr. år – eller med i alt 190.000 fuldtidspersoner i de 15 år – og forudsættes det samtidig, som gjort i beregningerne, at alle disse finder beskæftigelse, er dette til gavn ikke alene for dansk erhvervsliv generelt, men også for dansk økonomi, jf. tabel 3. Således forøges dansk økonomis forbrugsmuligheder med knap 50 mia. kr., svarende til ca. 4,5%. Set med dansk landbrugs øjne synes en sådan øget tilgang til arbejdsstyrken imidlertid ikke at føre til en vækst i eksport eller produktion sammenlignet med grundforløbet, jf. tabel 2. Dette forklares primært af, at de fødevarerproducerende erhverv er relativt intensive i brugen af ufaglært arbejdskraft, hvis udbud i dette scenario fortsat reduceres markant.

I *scenario 5* belyses de økonomiske virkninger af både et stigende samlet arbejdsudbud (som i *scenario 4*) og fravær af en strukturudvikling i retning af relativt færre ufaglært. Dvs. sammenlignet med grundforløbet (og *scenario 4*) er der således i dette scenario et langt større udbud af ufaglærte arbejdskraft med et mindre udbud af faglært arbejdskraft til følge. En sådan (ekstrem) udvikling vil på længere sigt vise sig i en mindre real lønstignings-takt for denne type arbejdskraft med gunstige effekter på erhvervenes konkurrenceevne. Det resulterende lønniveau for ufaglært arbejdskraft i 2010 beregnes til at være ca. 20% lavere end i grundforløbet, mens lønniveauet for den faglærte del af arbejdsstyrken forøges med godt 30%.

En sådan udvikling er derfor til gavn for bl.a. dansk landbrug og de fødevarerforarbejdende industrier, der forøger eksporten og produktionen af landbrugsvarer, jf. tabel 2, mens de industrier, der er relativt

intensive i faglært arbejdskraft, taber konkurrenceevne. Under ét reduceres imidlertid den økonomiske velfærd som følge af tab af uddannelse eller kvalitet i arbejdsstyrken (og den dertilhørende højere aflønning) med et mærkbart samfundsøkonomisk tab til følge. Hertil kommer et samfundsøkonomisk tab på godt 8,5 mia. kr. som følge af en fortsat høj beskæftigelse i de støttede landbrugserhverv. Dermed opgøres det samfundsøkonomiske tab i dette lidt ekstreme scenario til i alt 1,8 mia. kr., jf. tabel 3.

Opsamling

I kort form kan analyserne opsummeres som følger:

- Udsigterne de kommende år indikerer en forholdsvis »rolig« udvikling med vækst uden katastrofer eller markante tab af markedsandele (forudsat der f.eks. ikke opstår uventede fødevarerkriser eller sygdomsudbrud).
- Der er udsigt til en betydende stigende asiatisk efterspørgsel efter fødevarer.
- Danmark kan se frem til fortsat at være blandt de 5–10 største eksportører af fødevarer.
- Udviklingen på det europæiske og danske arbejdsmarked kan føre til større omkostningsstigninger sammenlignet med vigtige konkurrenter som f.eks. USA med tab af konkurrenceevne og markedsandele til følge.

Og videre:

- Ensidige danske belastninger som analyseret påvirker konkurrenceevnen og reducerer væksten i produktion og eksport af fødevarer bl.a. med tab af markedsandele til følge (i størrelsesordenen 1–3% point).
- Indgreb motiveret i hensynet til miljø, dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed kan være til gavn for samfundet, bl.a. fordi

de kan korrigere for eksisterende eksternaliteter eller modvirke en række af de forvridende effekter af den nuværende landbrugsstøtte.

- Der er brug for mere viden om forbrugernes ønsker og betalingsvillighed for fødevarer med særlige kvaliteter.
- Udvikling og ibrugtagning af nye teknologier er vigtig for både landbrug og samfund.
- Produktivitsfremskridt og en øget arbejdsstyrke, der finder beskæftigelse, er til gavn for såvel landbrug som samfundsøkonomien.

Som alle økonomiske analyser er også denne analyse og de konkrete resultater naturligvis behæftet med usikkerhed, og resultaterne skal naturligvis ses i lyset af de benyttede forudsætninger og beregningspræmisser i øvrigt. Analyserne gav ikke desto mindre Idégruppens medlemmer mulighed for at diskutere en række forhold af central betydning for dansk landbrug og fødevarerindustri og dansk økonomi under ét. Som det fastslås i rapporten fra Idégruppen, gav analyserne »... dog baggrund for en struktureret drøftelse af effekter og perspektiver af væsentlige strukturelle og økonomiske påvirkninger af samfundsøkonomien og dens sektorer« (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2000)).

Litteratur

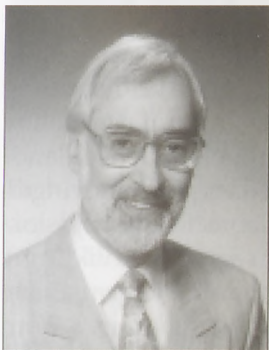
- Frandsen, Søren E. (2001), De input-output baserede AGL modeller. Eksempler fra det landbrugsøkonomiske og -politiske område, Samfundsøkonomen, Marts 2001:2.
- Frandsen, S. E. og Hans G. Jensen (2000a), Den globale udvikling og konsekvenser for dansk produktion og eksport af fødevarer, Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, Udredning for Fødevareministerens Idégruppe, <http://www.sjfi.dk/analyser/rap1.pdf>
- Frandsen, S. E. og Hans G. Jensen (2000b),

Scenarioanalyser for Fødevareministerens Idégruppe, Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, Udredning for Fødevareministerens Idégruppe, <http://www.sjfi.dk/analyser/rap2.pdf>

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2000), Refleksioner over fødevarersektorens fremtid – med baggrund i Idégruppens drøftelser.

Internationale udfordringer for landbrugspolitikken: EU's landbrugspolitik og Østeuropa

af Professor Søren Kjeldsen-Kragh, Sektion for Økonomi, KVL.



Formålet med denne artikel er at se problemerne ud fra EU's synsvinkel. Som baggrund for analysen gennemgås kort principperne bag EF's landbrugspolitik, som blev udformet 1958–1968. Dernæst vises en række situationer og forhold, som i perioden 1968–1992 indbød til overvejelser i retning af at reformere landbrugspolitikken. Endelig gennemgås kort landbrugsreformerne i perioden 1992–2000, hvis indhold vil være gældende frem til 2006.

De store problemer som EU's udvidelse stiller CØE-landenes landbrug over for, som det kort omtales i denne artikels første kapitel, er indgående behandlet af forfatteren professor Søren Kjeldsen-Kragh i artiklen »Jordbrugsøkonomiske problemer i forbindelse med EU's østudvidelse som vi bragte i Tidsskrift for Landøkonomi nr. 2, 2001.

Forhandlinger med 10 Central- og Østeuropæiske lande

I dag forhandler 10 central- og østeuropæiske lande (CØE-10) om optagelse i EU, som for nærværende består af 15 medlemslande (EU-15). De 10 lande består af

4 Visegradlande nemlig Polen, Tjekkiet, Slovakiet og Ungarn, som indførte et systemskifte i 1989; 2 balkanlande Rumænien og Bulgarien, hvor der også skete omvæltninger i 1989; 3 baltiske lande Estland, Letland og Litauen, som blev selvstændige i 1991 samt Slovenien, der ligeledes blev selvstændigt i 1991.

Forhandlinger foregår bilateralt d.v.s. mellem EU og hver af de 10 ansøgerlande. I 1998 påbegyndtes forhandlinger med Polen, Tjekkiet, Ungarn, Estland og Slovenien og i 2000 påbegyndtes forhandlingerne med de sidste fem lande.

Situationen i dag er derfor den, at man kan påregne, at de 10 CØE-lande inden for en kortere eller længere periode bliver medlemmer af EU. EU-15 har taget højde herfor gennem vedtagelsen af Nice-traktaten i december 1999, hvor Det europæiske Råd vedtog de nødvendige institutionelle ændringer inden for EU, som denne store udvidelse nødvendiggør.

Inden optagelse af de enkelte CØE-lande kan finde sted, skal de bilaterale forhandlinger imellem EU-15 og de enkelte lande være tilendebragt. Der er tale om forhandlinger, der emnemæssigt er meget omfattende, fordi de 10 CØE-lande skal indbygge den nuværende EU-lovgivning (*acquis communautaire*) i deres egen lovgivning. Derfor er forhandlingerne delt op i 30 emneområder, kaldet kapitler. Nogle kapitler er åbnet og under forhandling, andre kapitler er midlertidig lukket, og endelig er der kapitler, som ikke er åbnet. At der er lang vej, inden alle CØE-10 lande kan optages, fremgår af en oversigt over de forskellige typer kapitler (Europa-

Kommissionen 2001). Ultimo 2000 var landbrugskapitlet åbnet for de 5 lande, hvor man først startede forhandlinger. Derimod var landbrugskapitlet ikke åbnet for forhandling for de resterende ansøgerlande. Selve det forhold, at landbrugsforhandlingerne er åbnet for de første 5 lande siger ikke noget om, hvor langt man er kommet med hensyn til de store og meget komplicerede landbrugsspørgsmål.

På Det europæiske Råds møde i København 1993 blev det besluttet, at de CØE-lande, som ønskede optagelse, og som levede op til nogle givne kriterier, skulle kunne optages efter indgåelse af en tiltrædelsesaftale mellem EU-15 og det enkelte land.

CØE-landene skal leve op til følgende krav:

1. Udvikle stabile institutioner som garanterer demokrati, retssikkerhed og respekt for menneskerettighederne.
2. Udvikle en effektiv markedsøkonomi, som er i stand til at konkurrere på det integrerede marked.
3. Demonstrere evnen til at møde de krav, som EU medlemskab kræver, herunder gennemførelsen af politiske, økonomiske og monetære mål.

Næsten alle ansøgerlande lever op til det første krav, som er et politisk kriterium. Med hensyn til det andet krav, som er et økonomisk kriterium, har mange af landene gjort store fremskridt med hensyn til at udvikle markedsøkonomien, men der er stadig betydelige problemer med hensyn til, om økonomierne er så effektive, at de er konkurrencedygtige. Det gælder eksempelvis landbrugssektoren i Polen. Det tredje krav drejer sig om de forpligtelser, som et medlemskab indebærer vedrørende tilslutning til en politisk union og en økonomisk-monetær union.

Med hensyn til landbrugsområdet er der en række særlige problemer i CØE-landene, som skal løses (USDA, 1999). Det drejer sig om, at CØE-landene skal:

1. Tilpasse sig *EU's lovgivning*. Inden for landbrug og fødevarereproduktion skal CØE-landene tilpasse sig 20.000 love, som omfatter 80.000 sider. Hertil kommer, som en endnu større opgave, at CØE-landene skal etablere institutioner, der er i stand til at administrere EU's forordninger og regulativer.
2. Udvikle en *udviklingspolitik for landdistrikter og regioner*, hvor landbruget erhvervsmæssigt spiller en afgørende rolle. I alle ansøgerlande er der behov for at forbedre infrastrukturen og behov for at skabe beskæftigelse uden for landbrugssektoren, således at afvandringen fra landbruget ikke skaber arbejdsløshed eller en skæv regional udvikling.
3. Tilpasse sig de *sanitære, phytosanitære og dyrevelfærdsmæssige reguleringer*, som gælder inden for EU. Der er ikke alene tale om, at landene skal leve op til disse krav. Man skal også sikre sig, at man har administrative strukturer, som sikrer, at reglerne overholdes. Eksempelvis skal grænsekontrollen over for tredielande udbygges på en sådan måde, at man hindrer import af fødevarer til det udvidede EU, som ikke opfylder de stillede krav.
4. Tilpasse den *eksisterende landbrugspolitik* både med hensyn til instrumentvalg og markedsstøtteniveau til det, som gælder i EU.
5. Sikre at de nye *privatiserede selskaber*, som har erstattet de tidligere kollektive brug og statsbrug fungerer effektivt. Ejere af disse brug ansætter direktører til at lede disse selskaber, som i vid udstrækning anvender ansat arbejdskraft. De hidtidige erfaringer viser, at der let opstår konflikter mellem ejerne, ledelsen og lønmodtagerne.
6. Sikre at der er *effektive markeder* for jord- og landbrugsejendomme. Effektive markeder kræver bl.a., at der er en udbygget aftaleret, og at der er en officiel registrering af ejerskab. Der er stadig betydelige problemer med hensyn til at

etablere sådanne effektive markeder. Et specielt problem er udenlandsk ejerskab af jord. I de fleste CØE-lande er udenlandsk ejerskab i dag forbudt, hvilket strider imod EU's princip om nationalbehandling, d.v.s. at man ikke kan diskriminere til fordel for nationale borgere over for unionsborgere fra andre EU-lande.

7. Sikre udbygningen af *det statistiske datagrundlag*, som er nødvendigt for, at man kan tildele landbrugsstøtte og strukturstøtte.

De her nævnte punkter illustrerer klart, at der er store udfordringer, der skal løses, før CØE-landene kan optages som fulde medlemmer af EU.

På denne baggrund er der to centrale spørgsmål, som det er naturligt at analysere. Det første spørgsmål er, om CØE-10 landenes optagelse i sig selv på kortere sigt nødvendiggør en yderligere reform af EU's landbrugspolitik. Svaret er, at dette ikke er nødvendigt på kortere sigt. Samtidig fører analysen frem til, at CØE-landenes optagelse på længere sigt vil betyde, at de udviklingstendenser, man ser i EU's landbrugspolitik utvivlsomt vil blive forstærket. Det andet spørgsmål drejer sig om EU-landmændenes vilkår i et udvidet EU. På kortere sigt er der intet, der tyder på, at EU-landmændenes vilkår vil blive forringet. Tværtimod er der baggrund for at antage, at afsætningsmulighederne for de nuværende EU-landmænd totalt set vil blive forbedret.

Principperne bag EF's landbrugspolitik

EF's landbrugspolitik blev udformet i perioden 1958–1968. I perioden 1958–1962 vedtog man i hovedtræk de principielle retningslinier for udformningen af landbrugspolitikken. Principperne bag den fælles landbrugspolitik blev:

1. Etablering af et enhedsmarked for landbrugsprodukter uden interne handelsbarrierer.
2. Præferencebehandling af indenlandske producenter i forhold til producenter uden for EF¹⁾.
3. Fælles finansiering af EF's udgifter til landbrugspolitikken.

I perioden 1962–1968 blev de enkelte markedsordninger udformet, hvilket indebar en konkret stillingtagen til det prisniveau, der skulle gælde for de enkelte produkter. For korns vedkommende, som blev det centrale element i ordningerne, blev prisniveauet cirka det dobbelte af verdensmarkedspriserne.

Under landbrugspolitikken's udformning var der en diskussion om landbrugsstøttens form. Skulle det være en prisstøtte, eller skulle det være en støtte til udvikling af større brugsenheder, som så i stedet skulle sikre landmændenes indkomster. Der var et helt overvejende flertal for prisstøtte, og strukturstøtten blev meget lille, hvilket hurtigt kom til at afspejle sig i landbrugsfondens udgifter. Landbrugsfonden var delt op i en »guarantee section« (prisstøtte afdeling) og en »guidance section« (strukturstøtte afdeling). Lige fra starten af den fælles finansiering og op til landbrugsreformen i 1992 udgjorde prisstøtten budgetmæssigt omkring 95 procent af udgifterne og strukturstøtten kun 5 procent. Hertil kommer så den ikke-budgetære støtte, som lå i, at EF-borgerne betalte kunstigt høje priser for landbrugsvarer.

1. I det følgende vil betegnelsen EF (Det Europæiske Fællesskab) blive anvendt, når det drejer sig om forhold før 1993, da man som et resultat af Maastricht traktaten udviklede EF til EU (Den Europæiske Union).

Situationer, der kunne give anledning til reformtanker

EF's udvidelse

I 1973 blev EF udvidet med Storbritannien, Danmark og Irland, i 1981 med Grækenland og i 1986 med Spanien og Portugal.

Udvidelsen i 1973 var den største og fra et principielt synspunkt interessant. Storbritannien havde nemlig et andet støtte-system, det såkaldte »deficiency payment« system d.v.s. et system, hvor staten finansierer forskellen imellem en kunstig høj afregningspris til landmanden og en lave markedspris.

Udvidelsen i 1973 gav imidlertid ikke anledning til overvejelser om reformer af flere grunde. For det første var overskudsproblemer ikke på daværende tidspunkt så alvorlige, som de blev senere. For det andet var 1972–1974 en periode med høje verdensmarkedspriser, hvor EF i stedet for variable importafgifter anvendte variable eksportafgifter. For det tredje var Storbritannien en betydelig nettoimportør af landbrugsvarer, hvilket ville betyde en lettelse i markedssituationen for landbrugsvarer.

USA's modstand imod EF's landbrugsordninger

USA var lige fra starten modstander af EF's landbrugspolitik. På USA's initiativ indkaldte GATT til en international handelsrunde, Dillon-runden 1960–1961. USA's formål var dels at få reduceret EF's fælles toldmur for industrivarer, hvilket lykkedes, og dels at forhindre, at EF anvendte variable importafgifter i landbrugspolitikken, hvilket mislykkedes.

De næste GATT forhandlinger i Kennedy-runden 1964–67 udsprang igen fra et amerikansk ønske om at undgå handelsdiskrimination, herunder en sikring af USA's landbrugseksport til EF. På landbrugsområdet fastholdt EF sin ret til at udforme landbrugsordninger, som EF

selv ønskede det. USA fraveg derfor sine krav. USA stod nemlig i et dilemma. På den ene side talte de kommercielle interesser for at fastholde kravene om en ændring af EF's landbrugspolitik. Men på den anden side havde USA et politisk ønske om ikke at lægge hindringer i vejen for europæisk integration. EF's fælles landbrugspolitik var EF's første forsøg på at etablere en fælles politik, og realiseringen af en fælles landbrugspolitik blev tolket som en prøve på, om europæisk integration ville lykkes.

I perioden 1973–1979 afholdt GATT Tokio-runden. Igen forsøgte USA at opnå bedre markedsadgang for landbrugsprodukter i EF. Igen stod EF fast, og der skete intet nævneværdigt med hensyn til den internationale handel med landbrugsprodukter. Her spillede det utvivlsomt en stor rolle, at USA's muligheder for internationalt at afsætte sine landbrugsprodukter var gode på trods af EF's landbrugsordninger, selv om USA var bekymret for konkurrencen fra EF på tredielandsmarkeder på grund af EF's stigende overskudsproduktion.

Selv om USA permanent pressede på for at få den fælles landbrugspolitik ændret, gav det ikke anledning til, at EF tog politikken op til nyvurdering.

Voksende intern kritik i EF af landbrugsordningerne

EF's landbrug har siden 1950'erne været præget af store produktivitetsstigninger. Da EF blev oprettet var EF nettoimportør af landbrugsvarer. EF's højprispolitik bidrog på to måder til øget produktion. En høj afregningspris for landmændene er i sig selv et incitament til at øge produktionen. Samtidig muliggør de høje priser, at landmændene kan foretage investeringer, som er præget af ny kapitalintensiv teknologi, der igen øger presset på afvandrigen fra landbruget. Da efterspørgslen efter landbrugsvarer kun steg svagt, øgedes

EF's selvforsyningsgrad. Først elimineredes EF's import, og dernæst blev EF nettoeksportør.

Landbrugspolitikken gav anledning til en række interne problemer i EF, idet de forårsagede:

1. Højere fødevarepriser for forbrugerne.
2. Stigende udgifter på EF's budget.
3. Skæv indkomstfordeling mellem brug af forskellig størrelse.
4. Støtten gavner kun de nuværende ejere.
5. Skæv landemæssig fordeling af støtten.
6. Stigende miljøproblemer.
7. Problemer med hensyn til befolkningsunderlaget i landdistrikter og i regioner, der er stærkt afhængige af landbrug.

Specielt de årlige tilbagevendende budgetforhandlinger gav anledning til visse justeringer i EF's landbrugspolitik. Fra midten af 1980'erne skete der en justering af prispolitikken, som blev fastlagt årligt. Fra begyndelsen af 1970'erne og frem til 1983/84 var de institutionelle realpriser, d.v.s. nominelle priser renset for inflationen, konstante. Fra 1983/84 og frem til 1992 førte man en forsigtigere prispolitik, som indebar en reduktion i de institutionelle priser på 20-25 procent.

Desuden forsøgte man med »skjulte« prisnedsættelser i form af medansvarsafgifter, og man forsøgte en vis form for automatik i prisnedsættelserne, idet overskridelse af tærskelværdier for produktionsomfanget for korn eksempelvis automatisk medførte en efterfølgende prisreduktion. Derudover indførte man principet om mængdebegrænsninger dels i form af et kvotesystem for mælkeproduktionen, og dels i form af braklægningsordninger.

Der var ikke tale om nogle mere grundlæggende reformer men kun om en række ad hoc løsninger, som i høj grad var dikteret af de budgetproblemer på EF plan, som den øgede produktion gav anledning til.

Reformperioden 1992-2000

Mac Sherry-reformen og dens baggrund

I 1992 vedtog EF en reform af den fælles landbrugspolitik. Den vedrørte ikke alle markedsordninger, idet den var koncentreret om kornafgrøderne. Markedsordningerne for mælk og for sukker fortsatte således stort set uændret. Formålet med Mac Sherry-reformen var at mindske importbeskyttelsen, reducere den interne støtte og reducere eksportsubsidierne. Den samlede EU-støtte blev ikke reduceret, men der skete en omlægning væk fra prisstøtte over til direkte indkomststøtte i form af ha-støtte og dyrepræmier.

Mac Sherry-reformen var et resultat af USA's krav under Uruguay-runden 1986-1993. Under forhandlingerne blev EF stillet over for et ultimatum fra USA's side, idet USA ikke ville underskrive en ny samlet GATT-aftale, medmindre der kom en international landbrugsaftale.

Under tidligere GATT-runder havde USA givet efter over for EF, men denne gang stod USA fast. Forklaringen herpå ligger i de ændrede afsætningsforhold for USA's landbrugseksport, ikke mindst inden for kornområdet. I løbet af 1970'erne var USA's eksport af korn steget stærkt. Det hang dels sammen med en betydelig stigning i efterspørgslen efter korn på verdensmarkedet og dels sammen med den devaluering af dollaren, som fandt sted i begyndelsen af 1970'erne. Fastkurssystemet under Bretton Woods systemet blev opgivet, og dollaren blev en flydende valuta, som blev mærkbart devalueret.

USA's stigende afhængighed af eksport blev et stort problem for USA i 1980'erne, hvor forholdene på verdensmarkedet for korn blev stærkt forringet, og samtidig blev dollaren stærkt revalueret. Revalueringen betød, at USA's konkurrencesituation på verdensmarkedet blev stærkt forringet, hvorimod EF's konkurrencedygtighed blev øget. I første halvdel af 1980'erne faldt den amerikanske landbrugseksport,

hvorimod EF's landbrugseksport fortsatte med at stige.

Som følge af dette forløb blev det meget magtpåliggende for USA at arbejde for en international liberalisering af handelen med landbrugsprodukter.

Et andet forhold, som også har bidraget til USA's ændrede holdning var, at det ikke længere var nødvendigt at frede EF's landbrugsordninger, fordi de ikke længere var en hovedhjørnesten i EF-samarbejdet. Den Europæiske Fællesakt, som muliggjorde realiseringen af Det indre Marked, blev vedtaget i 1986, og i slutningen af 1980-erne var der planer om at supplere EF med en økonomisk og politisk union.

Endelig skal det nævnes, at under Uru-guay-runden spiller en række u-lande for første gang en central rolle i GATT-forhandlingerne. En række u-lande med en betydelig eksport af landbrugsvarer sluttede sig sammen med traditionelle eksportører af landbrugsvarer såsom Canada og Australien sammen i den såkaldte Cairns-gruppe, som ligeledes arbejdede aktivt for liberalisering af den internationale handel med landbrugsvarer.

På WTO's ministerrådsmøde i Qatar i november 2001 vil WTO's medlemslande sandsynligvis starte en ny international handelsrunde. USA samt en række i- og u-lande vil under disse forhandlinger presse på for at få en øget liberalisering af handelen med landbrugsvarer.

Dagsorden 2000

Som et led i forberedelserne til EU's udvidelse med de central- og østeuropæiske ansøgerlande vedtog EU i 1999 den såkaldte Dagsorden 2000 (Agenda 2000)¹⁾. Med hensyn til markedsordningernes opbygning er der ingen nyskabelser. De konkrete ændringer indebærer en fortsættelse af MacSherry reformen for 1992. Interventionsprismiveauet for korn reduceres, og der kompenseres helt eller delvis med øget ha-støtte. For oksekød reduceres pris-

støtten, og der kompenseres ved hjælp af dyrepræmier. For mælk sker der en mindre prisreduktion, og der ydes til gengæld dyrepræmier. Kvotesystemet inden for mælk og sukker opretholdes.

Med Dagsorden 2000 er EU's landbrugs-politik lagt fast frem til 2006. Heri ligger et signal fra EU's side med hensyn til, at den liberalisering af handelen med landbrugsprodukter, som måtte blive resultatet af de kommende WTO-forhandlinger, tidligst vil træde i kraft fra år 2007.

Dagsorden 2000 fastlægger også EU's budgetmæssige rammer frem til 2006. Den nu vedtagne landbrugspolitik og eventuelle optagelse af CØE-lande inden 2007 forventes at kunne finansieres inden for den nye fastlagte budgetramme. Heri ligger også et signal om, at der ikke på kortere sigt d.v.s. de næste 10 år, vil være et behov for at ændre landbrugspolitikken og budgetrammen af hensyn til optagelse af CØE-lande.

Med Dagsorden 2000 er der sket en reformulering af målsætningen for den fælles landbrugspolitik, som vist øverst på næste side.

Den formaliserede ændring af landbrugspolitikken målsætning kan heller ikke ses som et udslag af den forventede EU-udvidelse. Den ændrede målsætning kan derimod ses som et forsøg på at tage højde for nogle af de problemer, EU's landbrugspolitik har givet anledning til i fortiden, jvf. afsnit 3.

Hidtil har den nye målsætning ikke på afgørende måde afspejlet sig i den fakti-

1. I 1997 udgav Europa-Kommissionen en række rapporter med titlen Agenda 2000 (Europa-Kommissionen, 1997), som skulle danne basis for EU-udvidelsen. På Det europæiske Råds møde i Berlin i marts 1999 blev Agenda 2000 vedtaget. Den indebar en revision af EU's landbrugspolitik, som er blevet realiseret efterfølgende gennem en række forordninger. Samtidig blev de budgetmæssige rammer frem til 1. januar 2007 fastlagt.

Målsætningen for den fælles landbrugspolitik.

Målsætningen ifølge Rom-traktaten, Art. 39.

1. Forøge landbrugets produktivitet.
2. Rimelige indkomster til landbrugsbefolkningen.
3. Stabilisere markederne.
4. Sikre forsyningerne.
5. Rimelige forbrugerpriser.

Målsætningen ifølge Agenda 2000.

1. Øget konkurrenceevne internt og eksternt.
2. Fødevarsikkerhed og fødevarer kvalitet.
3. Rimelig levestandard for landbrugsbefolkningen og stabile landbrugsindkomster.
4. Integrering af miljømål.
5. Alternative beskæftigelses- og indkomstmuligheder for landbrugere.
6. Forenkling af EU-lovgivningen.

ske udformning af landbrugspolitikken, men det må forventes at ske i fremtiden.

EU's østudvidelse og EU's budget

Den historiske udvikling

I tabel 1 vises en oversigt over EF (EU)'s budget fra 1968 og frem til 2000, samt tal for EU's budgetramme i 2006 vedtaget i Dagsorden 2000.

Tabellen viser, at fra 1968 til 1985 steg det samlede budget med 26,4 mia. euro, hvoraf stigningen i udgifterne til EF's markedsordninger udgør 18,5 mia euro, d.v.s. 70 procent af stigningen skyldes landbrugsordningerne. Strukturstøtten til landbruget d.v.s. landbrugsfondens udviklingsdel udgør mindre end 4 procent af landbrugets prisstøtte i 1985. Budgetets andel af EF landenes samlede BNP blev mere end fordoblet fra 1968 til 1985. Dette var baggrunden for den forsigtigere prispolitik, som EF førte fra midten af 1980'erne, som nævnt tidligere.

Fra slutningen af 1980'erne falder den andel, som landbrugsordningernes garantidel udgør. Det skyldes ikke et absolut

fald i støtten, men det skyldes, at en kraftigt stigende andel af EF's udgifter går til strukturformål specielt uden for landbrugsområdet.

I 1988 bliver de tre strukturfonde nemlig landbrugsfondens udviklingsdel, den europæiske regionalfond og den europæiske socialfond sluttet sammen. Disse fondes samlede udgifter steg fra 3.7 mia euro i 1985 til 32,0 mia euro i 2000.

De budgetmæssige konsekvenser af EU's udvidelse på kortere sigt

Ifølge Dagsorden 2000 vil en udvidelse af EU frem til 2006 ikke skabe problemer. Det hænger sammen med, at de CØE-lande, som kan forventes optaget inden da stort set er selvforsynende med landbrugsvarer i den aktuelle situation. Bag Dagsorden 2000 ligger der desuden en antagelse om, at den nuværende ha-støtte, og de nuværende dyrepræmier ikke skal udbetales til landmænd i de nye medlemslande. Argumentationen har været den, at disse udbetalinger har været en kompensation til EU's landmænd, fordi deres prisstøtte er blevet reduceret. Når priserne i de nye ansøgerlande ikke falder, men tværtimod stiger, har EU ikke hidtil ment, at det var rimeligt, at ha-støtte og dyrepræmier skulle omfatte dem.

Hvis der alligevel bliver tale om udbetaling af ha-støtte og dyrepræmier til CØE-landenes landmænd, skulle det være muligt inden for den budgetrestriktion, som EU har vedtaget, og som indebærer, at det samlede budget maksimalt må udgøre 1,27 procent af landenes BNP. Som det fremgår af tabel 1 udgør de budgetterede udgifter i 2006 kun 1,12 procent. Der eksisterer med andre ord en margin på 0,15 procent eller ca. 14 mia euro til ekstra udgifter, før budgetloftet er overskredet. Direkte indkomststøtte til landmænd i CØE-landene vil kunne holdes inden for denne ramme.

Derimod kan der opstå problemer med

Tabel 1: EF(EU)'s budget 1968–2006. Mio Euro

	Land- brugs- fonden Garanti- delen	Strukturfonde Land- brugets struktur- fond	Øvrige fonde	Struktur- fonde ialt	Øvrige udgifter	Budget ialt	Budget i procent af BNP
1968	1.260	34	22	58	170	1.488	0,42
1975	4.327	77	298	375	1.115	5.817	0,43
1980	11.292	315	1.493	1.808	2.757	15.857	0,80
1985	19.728	685	3.018	3.703	4.436	27.867	9,92
1990	26.605	1.825	7.766	9.591	8.867	44.963	0,94
1995	34.490	2.531	16.692	19.223	12.834	66.547	1,04
2000	41.494	3.510	28.447	31.957	15.990	89.441	1,13
2006 ¹⁾	43.344			30.343	20.864	94.551	1,12

¹⁾ I 2000 priser

Kilde: Baseret på tal fra EC, *The Community Budget: The Facts in Figure*, Luxembourg 2000.

strukturfondene. De nye ansøgerlande skal have del i disse midler, som totalt set er budgetteret til at udvise et lille fald. Det betyder, at hvis de central- og østeuropæiske lande skal have del i disse, må de nuværende modtagerlande i EU være parat til at acceptere en reduktion i de strukturfondmidler, som de modtager.

Alt i alt er det en rimelig vurdering, at en EU-udvidelse med den landbrugspolitik, som er fastlagt i Dagsorden 2000, ikke vil skabe budgetproblemer i de første 10 år, såfremt EU er villig til at øge sit budget op til budgetgrænsen på 1,27 procent af BNP. EU's udvidelse nødvendiggør derfor ikke på kortere sigt en ny reform af EU's landbrugspolitik.

De budgetmæssige konsekvenser af EU's udvidelse på længere sigt

Når alle CØE-10 lande er medlemmer af EU, og når CØE-landenes produktion stiger, er det vanskeligt at forestille sig, at der ikke kommer budgetproblemer, medmindre der sker en betydelig reduktion i EU's landbrugsstøtte. Landbrugsproduktionen i CØE-landene er, som følge af vanskeligheder med overgang til markedsøkonomi, lavere i dag end den var i 1989 (Kjeldsen-Kragh, 1999). Det er imidlertid kun et

spørgsmål om tid, inden man når op på dette niveau. Hertil kommer, at produktiviteten i CØE-landenes landbrug i 1989 var væsentlig lavere end i EU-15. Man må på længere sigt forvente store produktivtetsstigninger, fordi CØE-landene har gode muligheder for at øge produktionen. I den forbindelse skal det også fremhæves, at de nuværende højere EU-priser vil stimulere til produktionsstigninger i CØE-landene, hvis de nuværende EU-priser også forventes at blive priserne i det udvidede EU.

Hvis Dagsorden 2000 derfor bliver det udvidede EU's fremtidige landbrugspolitik, må man forvente en stigende overskudsproduktion i det udvidede EU, hvilket ikke vil være holdbart. Hvis man derfor ikke ændrer Dagsorden 2000 i forbindelse med ansøgerlandenes optagelse, hvilket USA og andre lande vil kræve i forbindelse med de nye WTO forhandlinger, som snart må forventes igangsat, vil EU senere blive nødsaget til at ændre landbrugspolitikken. Det vil naturligvis skabe yderligere problemer for CØE-landene, idet de først tilpasser sig til det nuværende højere EU prisniveau, for så senere at skulle i gang med en tilpasning til lavere EU-priser.

Man kan naturligvis forestille sig, at

Dagsorden 2000 vil blive forsøgt fastholdt, idet man samtidig indfører produktionskvoter for CØE-landene eller forsøger at reducere støtten til CØE-landene ved ikke at give dem ha-støtte eller dyrepræmier. Om en sådan diskriminering over for CØE-landene er politisk mulig samtidig med, at støtten i EU-15 landene er uændret er vel i høj grad tvivlsomt.

Konklusionen må derfor være den, at EU's udvidelse på længere sigt nødvendiggør en revision af EU's landbrugspolitik. Hvis man ikke benytter den nuværende lejlighed til en revision, vil kravet til en revision senere dukke op med så meget desto større kraft.

Hvordan vil principperne for EU's landbrugspolitik blive påvirket af udvidelsen?

EU's udvidelse vil påvirke den fremtidige landbrugspolitik. For det første vil de vilkår, som CØE-landene optages på, få indflydelse på den fremtidige udvikling af EU's landbrugspolitik. For det andet vil CØE-landene, når de er optaget i EU, få stemmeret, og deres ønsker med hensyn til den fremtidige politik kan få stor betydning.

Vil de tre hovedprincipper bag EU's landbrugsordninger, som er gennemgået i afsnit 2 kunne overleve på længere sigt?

For det første har man hidtil haft et enhedsmarked uden handelsbarrierer med ens produktstandarder. Hvis de nuværende EU regler skal efterleves af de nye ansøgerlande uden lange overgangsordninger, vil ansøgerlandene få svært ved at leve op til kravene, hvilket naturligvis vil hæmme deres udvikling af landbrugssektoren. De vil have svært ved at afsætte deres varer i det nuværende EU-15, og på deres hjem-

memarkeder vil de blive udsat for øget konkurrence fra eksport fra EU-15. Dette kan naturligvis løses ved, at man laver nationale særordninger for de nye lande, men det vil indebære, at handelen ikke kan foregå frit inden for det udvidede EU. På kortere eller længere sigt kan man derfor forestille sig, at princippet om et enhedsmarked uden nationale særordninger, som indebærer grænsekontrol, ikke kan overholdes.

For det andet bygger landbrugspolitikken på princippet om præferencebehandling af EU's landmænd. Denne præference bliver til en vis grad reduceret, når man reducerer prisstøtten for i stedet at kompensere med ha-støtte og dyrepræmier. Hvis denne indkomststøtte knyttet til produktionsfaktorerne jord og dyr ikke er ens, inden for det udvidede EU, kommer der en diskriminering, som igen bryder med idéen om, at man skal have et fælles ensartet regelsæt for hele EU. Hvis man holder fast i, at landbrugsstøtten overalt skal være den samme, og hvis der ikke inden EU's udvidelse sker en betydelig reduktion i EU's støtteniveau, kan man forestille sig, at man indfører en række produktionskvoter specielt for de nye ansøgerlande for at hindre en for stor produktionsstigning i de nye medlemslande. Specielle stramme kvoter for de nye medlemslande, strider imod idéen om, at landbrugsproduktionen bør foregå, der hvor der er specielt gode muligheder for at producere.

Fællesskabsfinansiering er det tredje princip bag EU's landbrugsordninger. Med omlægningen fra prisstøtte til indkomststøtte er EU's budgetudgifter steget, hvilket har givet anledning til overvejelser om at renationalisere landbrugspolitikken d.v.s. lade medlemslandene selv finansiere en del af indkomststøtten. Der er allerede en udvikling i den retning for EU's strukturstøtte til landbruget, idet mange af ordningerne kræver en medfinansiering fra landene selv til iværksættelse af projekterne. Udvidelsen af EU kan

let betyde, at dette system vil blive anvendt i øget udstrækning.

Generelt set har strukturpolitikken fået stærkt øget betydning. De midler, der er tildelt sturkturfondene er steget stærkt, se tabel 1. Det gælder ikke så meget landbrugsfonden, men det gælder især regionalfonden og socialfonden (de øvrige fonde i tabel 1). Hensigten er at ophjælpe vanskeligt stillede relationer. Indirekte får det dog en betydning også for landbruget, idet landbruget relativt set ofte spiller en stor rolle i mange regioner, som er økonomisk svagt stillet. Landdistrikternes fremtid, herunder anstrengelserne for at sikre befolkningsgrundlaget og anstrengelserne for at sikre alternative beskæftigelsesmuligheder, har tiltrukket sig stigende opmærksomhed. Landdistriktspolitik er nu efter vedtagelsen af Dagsorden 2000 en del af målsætningen for landbrugspolitikken. Selv om man ikke konkret er kommet langt med realiseringen af denne målsætning, er der i dag et pres i retning af at ændre den traditionelle landbrugspolitik til en landdistriktspolitik. Der er næppe tvivl om, at EU's udvidelse vil styrke dette pres. Den primære landbrugssektors konkurrenceevne afhænger i høj grad af produktions- og afsætningsmulighederne for den forarbejdende fødevarerindustri. Hvis den samlede støtte til de nye EU-medlemslande ligger fast, kunne ansøgerlandene måske se en interesse i, at støtten bliver kanaliseret inde i fødevarerindustrien fremfor i primærlandbruget, hvor øget støtte omsætter sig i højere jord- og ejendomspriser.

Et udvidet EU vil være langt mere heterogent end EU-15. Dette kunne trække i retning af, at den nuværende landbrugspolitik, som stort set er baseret på et ensartet regelsæt med fællesskabsfinansiering i øget udstrækning blev smidiggjort, således at en mere differentieret politik ville være mere i overensstemmelse med forskellige nationale behov, samtidig med at finansieringen i øget udstrækning skete

nationalt. Et sådant system kunne kombineres med et fælles regelsæt, som sætter nogle rammer og kriterier for, hvor stor en landbrugsstøtte det enkelte land måtte yde.

Konkurrencesituationen i et udvidet EU

Vil en åbning af EU's marked for landbrugsprodukter betyde en øget konkurrence for landmændene i det nuværende EU? Det er et spørgsmål, som er meget centralt og som ofte stilles. Hidtil har landbrugsvarer for Central- og Østeuropa været holdt ude som følge af EU's betydelige beskyttelse af landbrugssektoren.

Central- og Østeuropa har et lavt omkostningsniveau samtidig med, at ansøgerlandene har betydelige muligheder for at øge deres landbrugsproduktion specielt på længere sigt.

Måling af konkurrenceevnen

Konkurrenceevnen kan måles på forskellig måde. Ofte tager man udgangspunkt i det rent faktiske handelsmønster. Hvis et land har en nettoeksport af landbrugsvarer, vil man sige, at det pågældende land har nogle specielt gunstige betingelser for at producere disse varer. Har et land en nettoeksport af landbrugsprodukter og en nettoimport af eksempelvis tekstilprodukter, vil man typisk sige, at landet har nogle komparative fordele i landbrugsproduktion og komparative ulemper i tekstilproduktion. Dette er rimeligt, hvis der er frihandel for alle produkter, og hvis der ikke er andre midlertidige problemer, der arbejder i modsat retning.

Problemet, når man ser på handelen mellem EU-15 og CØE-10 for landbrugsprodukter, er netop at der ikke har været frihandel. I løbet af 1990'erne indgik de nuværende CØE-lande, som søger om optagelse, en række såkaldte Europa-af-

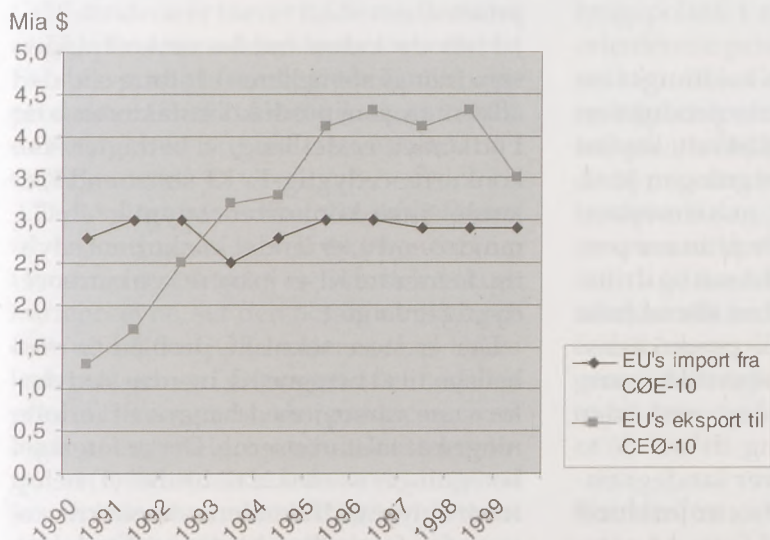
taler d.v.s. bilaterale handelsaftaler imellem EU-15 og de enkelte CØE-lande. På landbrugsområdet betød det, at der blev tildelt CØE-landene nogle kvoter for landbrugsvarer, som angav, hvor store kvanta CØE-landene kunne eksportere enten toldfrit eller typisk til en reduceret toldsats til EU. EU-landenes eksport til CØE-landene blev pålagt told svarende til de toldtariffer, som var gældende for landbrugsprodukter, men som typisk var lavere end EU's toldsatser. EU's landbrugs-eksport modtog desuden eksportstøtte.

Man skal derfor være meget påpasselig med ikke at tage udviklingen i handelsmønstret som udtryk for konkurrenceevnen. Hvis man alligevel ser på udviklingen i handelen med landbrugsprodukter siden 1990, som det fremgår af figur 1, vil man se, at EU i de første år var nettoimportør af landbrugsvarer fra CØE-landene. Denne situation har ændret sig således, at EU-15 i løbet af 1990'erne blev nettoeksportør til Central- og Østeuropa. Det er især EU's eksport af animalske produkter af høj kvalitet, som er steget. I mange tilfælde har CØE-landene ikke været i stand til at eksportere de kvanta, som deres kvoter ifølge Europa-aftalerne giver

mulighed for. Det hænger sammen med den betydelige nedgang i deres landbrugsproduktion, som følge af omlægningen fra planøkonomi til markedsøkonomi.

Når man diskuterer konkurrenceevne, er der to sæt forhold, som er meget betydningsfulde. For det første er det vigtigt, at varerne er af god kvalitet. Dels er der nogle produktstandarder, der skal være opfyldt, for at CØE-landenes eksport kan komme ind i EU. CØE-landene har i mange tilfælde vanskeligheder med hensyn til at leve op til disse krav. Dels skal varerne være forarbejdet på en sådan måde, at de efterspørges af forbrugerne i EU. Den forarbejdende fødevarerindustri i CØE-landene har haft store problemer. Deres kapitalapparat er nedslidt, og der har ikke været produktudvikling i samme omfang som inden for EU, hvilket har gjort, at det har været vanskeligt at producere de kvalitetsprodukter, som forbrugerne i EU ønsker. Muligheden for at producere differentierede forarbejdede fødevarer er et vigtigt konkurrenceelement, når man skal afsætte i EU.

For det andet spiller omkostningsforholdene en central rolle. Alt andet lige betyder de lavere lønninger i CØE-landene, at



Figur 1: EU's eksport og import af landbrugsvarer i Mia \$ til og fra CØE-10 landene.¹⁾

¹⁾ For 1990–1991 er der ikke tal for Slovenien og for perioden 1990–1992 er der ikke tal for de baltiske lande.

Kilde: OECD, Foreign trade by commodities Serie C. Diverse årgange.

varerne bliver billigere, men de lavere lønninger er samtidig udtryk for, at produktiviteten er meget lavere i CØE-landene sammenlignet med EU-15. Den lave produktivitet finder man i primærsektoren, hvor kornudbytte, mælkeydelserne og arbejdsproduktiviteten er lavere. Man finder også lav produktivitet i den forarbejdende industri, hvor arbejdsproduktiviteten er lav som følge af et forældet og nedslidt kapitalapparat. Hertil kommer, at kapacitetsudnyttelsen har været lav, hvilket giver højere priser, fordi de faste omkostninger skal fordeles på en lille produktionsmængde.

For at belyse omkostningsforholdene i et land kan man udregne en indikator for, hvor dyr den indenlandske produktion er i forhold til import. Der foretages en såkaldt »domestic resource cost« beregning, d.v.s. en indikator for de hjemlige produktionsomkostninger, som kan beskrives som en konkurrenceevneindikator (KI):

$$KI_i = \frac{\sum_{j=1}^k a_{ij} S_j}{P_i^G - \sum_{j=k+1}^n a_{ij} P_j^G} \quad (1)$$

Der produceres en given landbrugsvarer eksempelvis korn. I denne produktion indgår driftsledelse, arbejdskraft, kapital i form af maskiner og bygninger, jord, kunstgødning, pesticider, maskinreparationer, rådgivning m.v.. De primære produktionsfaktorer er arbejdskraft og driftsledelse, kapital og jord, som alle er faste omkostninger. De variable produktionsfaktorer, som indgår i den specifikke vareproduktion er kunstgødning, pesticider, reparationer og rådgivning, hvoraf de to første typisk handles over landegrænserne, hvorimod de to sidste er produceret på hjemmemarkedet. I formel 1 antages det, at der indgår k primære produktionsfaktorer og variable produktions-

faktorer, som kun leveres fra hjemmemarkedet. De resterende $n-k$ produktionsfaktorer handles internationalt.

KI_i er konkurrenceindikatoren for vare i , som er korn. a_{ij} er de tekniske produktionskoefficienter, som viser, hvor meget man skal bruge af produktionsfaktor j for at producere en enhed korn eksempelvis et hkg. S_j er priserne for disse produktionsfaktorer. Det er ikke markedspriser, men det er »skyggepriser« d.v.s. den pris som landmandens arbejdskraft har i den bedste alternative anvendelse eksempelvis ved beskæftigelse i industrien. Jordens pris er bestemt af den indtjening, som man kan opnå ved den bedste alternative anvendelse af jorden.

Tælleren i (1) viser derfor de samlede omkostninger til de indenlandske produktionsfaktorer, som medgår til produktionen af vare i nemlig korn.

I nævneren er P_i^G prisen på 1 hkg korn ved grænsen d.v.s. verdensmarkedsprisen. P_j^G er importprisen på produktionsfaktor j eksempelvis pesticider, som handles mellem landene. Nævneren viser derfor, hvad der bliver tilbage til aflønning af produktionsfaktorerne $j=1, 2, \dots, k$, hvis varen produceres i udlandet til verdensmarkedspriser.

Hvis de indenlandske omkostninger, som fremgår af tælleren er større end den aflønning, som produktionsfaktorerne får i udlandet, er det land, vi betragter ikke konkurrencedygtig. Er KI_i større end 1, er landet ikke konkurrencedygtig. Er KI_i mindre end 1, er landet konkurrencedygtig. Jo mindre KI_i er jo mere konkurrencedygtig er landet.

Der er store tekniske problemer med hensyn til at beregne KI , og man skal derfor være varsom med hensyn til fortolkningen af talstørrelserne. Der er foretaget beregninger svarende til formel (1) netop for at belyse CØE-landenes konkurrenceevne for forskellige landbrugsprodukter (Gorton and Davidova, 2001).

Den konklusion, man må drage er, at CØE-landene er internationalt konkurrencedygtige med hensyn til korn samt frugt og grønsager. I disse beregninger er der dog ikke taget højde for kvalitetsforskelle. Derimod er de ikke konkurrencedygtige med hensyn til mælkeprodukter og kødprodukter, selv uden at inddrage forskelle i kvalitet.

Analyserne, som der refereres til, er baseret på tal for årene 1994–1996. Det er en periode, hvor CØE-landene stadig havde betydelige problemer med hensyn til overgang til markedsøkonomi. Disse overgangsproblemer har været specielt vanskelige for landbruget, og inden for landbruget har den animalske produktion været hårdere ramt end den vegetabiliske. Konkurrenceindikatorer kan derfor kun give et øjebliksbillede.

De nuværende EU-landmænds konkurrenceevne på kort sigt

Det øjebliksbillede, som tegner sig nu, og som vil være gældende de kommende år, er, at EU's landmænd ikke i den nærmeste fremtid vil blive udsat for konkurrence fra CØE-landenes landbrug, selv efter at CØE-landene er blevet fulde medlemmer af EU. Tværtimod må man forvente, at EU's eksport af forarbejdede landbrugsprodukter af høj kvalitet vil stige i forbindelse med en stigende levestandard i CØE-landene.

De konkurrenceindikatorer, der refereres til, er landmændenes konkurrenceevne. Hvis man ser på fødevareindustriens konkurrenceevne, ser den her og nu ikke positiv ud set fra CØE-landenes side. Deres fødevareindustri er præget af et nedslidt produktionsapparat, der producerer ved hjælp af en forældet produktionsteknologi. Den forarbejdende fødevareindustri vil først blive konkurrencedygtig i forbindelse med nyinvesteringer.

De nuværende EU-landmænds konkurrenceevne på langt sigt

På længere sigt d.v.s. efter en periode på ca. 10 år kan situationen ændre sig. Der er ingen tvivl om, at der er store potentielle muligheder for at udvikle landbruget i CØE-landene. Produktionsniveauet i dag er ikke kommet op på produktionsniveauet i 1989, da omvæltningerne startede. Hertil kommer, at der er store muligheder for at øge produktiviteten i CØE-landenes landbrug. Den ligger stadig betydelig under EU-niveauet. En modernisering af produktionsmetoderne og strukturændringer bort fra helt små brug til mellemstore brug vil øge produktiviteten. Strukturændringer tager tid, og CØE-landene kan i mellemtiden drage fordel af øget samarbejde imellem de mindre brug. Gennem fællesskabsarrangementer i form af gruppe-landbrug kan man opnå nogle af de samme fordele, som er forbundet med etablering af større landbrug.

Hvis europæiske landmænd vil hindre et konkurrencepres i forbindelse med en for stor øgning i landbrugsproduktion i CØE-landene burde europæiske landmænd arbejde for en reform af EU's landbrugspolitik i retning af mere markedsorienterede priser og i retning af landdistriktspolitik. Gennem landdistriktspolitik og regionalpolitik vil der blive skabt alternative arbejdspladser for en stor del af de 10 mio. landmænd, som findes i CØE-landene i dag. Til sammenligning kan nævnes, at der i EU-15 kun findes ca. 7 mio. landmænd. En kraftig afvandring af arbejdskraft fra landbruget i CØE-landene er den eneste mulighed for, at man på længere sigt undgår øgede overskudsproblemer i det udvidede EU.

Konklusion

Udvidelsen af EU med 10 central- og øst-europæiske stater er en stor udfordring

med mange problemer ikke mindst inden for landbrugsområdet.

For det første stilles CØE-landene over for en række problemer, som er gennemgået i afsnit 1. For det andet rejser udvidelsen også nogle centrale spørgsmål for EU. Er det nødvendigt at reformere EU's landbrugspolitik af hensyn til udvidelse? Er det muligt for landmændene i det nuværende EU at konkurrere efter udvidelsen?

For at forstå den nuværende situation inden for landbrugsområdet er det nødvendigt med et kort historisk tilbageblik. EF's landbrugspolitik blev udformet i perioden 1958–1968. Til trods for at vilkårene for landbrugspolitikken har ændret sig fundamentalt, har principperne bag landbrugspolitikken været uændret i perioden 1968–1992. Der opstod flere situationer, hvor det kunne have været naturligt at tage landbrugspolitikken op til revurdering, men det skete ikke. Der er blot sket justeringer i landbrugspolitikken, specielt fra midten af 1980'erne fremkaldt af de budgetproblemer, som EF's landbrugspolitik førte med sig.

Spørgsmålet er nu om en udvidelse med 10 CØE-lande nødvendiggør en mere fundamental reform?

EU har i Dagsorden 2000, som er en fortsættelse af Mac Sherry reformen fra 1992 lagt EU's landbrugspolitik fast til og med 2006. Hermed signalerer EU, at en mere grundlæggende reform ikke er nødvendig i denne periode. På kortere sigt er det rigtigt at konstatere, at udvidelsen ikke kræver en mere grundlæggende reform.

Hvis en sådan reform kommer efter 2006, må det være fremkaldt af de nye WTO forhandlinger, som forventes igangsat i den nærmeste fremtid. Noget andet er, at selv uden de kommende WTO forhandlinger, burde EU overveje hvilke mere fundamentale ændringer, som udvidelse skal afstedkomme. På længere sigt er de nuværende EU-ordninger ikke forenelige med CØE-10's optagelse på lige

vilkår. Jo før EU erkender dette, jo bedre vil det være både for CØE-10 og EU-15. Når CØE-landene bliver optaget, kan det ikke undgås, at hovedprincipperne bag EU's landbrugsordninger kommer op til diskussion. De strukturpolitiske forhold vil få yderligere vægt i forhold til i dag, hvor udgifterne til strukturfondene allerede udgør ca. en tredjedel af EU's budget.

Kan EU's landmænd konkurrere med de central- og østeuropæiske landmænd efter udvidelsen? Indtil nu har EU's landmænd haft større glæde end CØE-landenes landmænd af det samarbejde, som er indledt. Det skyldes bl.a. CØE-landenes vanskeligheder med hensyn til at omlægge til markedsøkonomi, og det skyldes et forældet produktionsapparat i fødevaresektoren. På kortere sigt vil CØE-landenes optagelse mere gavne EU-landmændene end landmændene i CØE-landene. På længere sigt kan der derimod komme et betydeligt konkurrencepres, hvis EU's landbrugspolitik ikke ændres, og hvis man ikke gennem strukturpolitiske tiltag og gennem den økonomiske udvikling sikrer, at der kommer en kraftig afvandring fra landbrugssektoren i CØE-landene.

Referencer

- EC (2000), *The Community Budget: The Facts in Figure*, Luxembourg, 2000.
- Europa-Kommissionen (1997), *Agenda 2000*, KOM (97), Bruxelles, 1997.
- Europa-Kommissionen (2001), *Den Almindelige Beretning om Den Europæiske Unions Virksomhed 2000*, Bruxelles, 2001.
- Gorton, M. and Davidova S. (2001), »The International Competitiveness of CEEC Agriculture«, *The World Economy*, Vol 24. No. 2, 2001.
- Kjeldsen-Kragh, S. (1999), »Polsk jordbrug under omlægning«, *Tidsskrift for Landøkonomi*, Nr. 4, 1999.
- Kjeldsen-Kragh, S. (2001), »Jordbrugsøkonomi

miske problemer i forbindelse med EU's østudvidelse", *Tidsskrift for Landøkonomi*, nr. 2, 2001.

OECD (diverse årgang), *Foreign Trade by Commodities*, Paris

USDA (1999), *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change*, Washington D.C., 1999.

Internationale udfordringer for landbrugs- politikken: Globale udfordringer for fødevarepolitikken og fødevareforskningen

Af direktør Ole P. Kristensen, Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut (SJFI)



Indledning

Fødevarepolitikken står overfor store udfordringer. Der er stadig en alt for stor del af jordens befolkning, der er plaget af sult og underernæring. Det er en af de største og mest påtrængende udfordringer at få løst verdens sultproblemer.

I den rige del af verden er fødevareproduktionen præget af offentlige subsidier, protektionisme og andre forvridende politikker. Denne tilstand udfordres af den sunde fornuft og af de bestræbelser, der er på at udvide EU og liberalisere verdenshandlen med fødevarer.

Fødevareforskningen i sektorforskningsinstitutioner og på universiteter kan og skal bidrage til håndteringen af de politiske udfordringer. I den sammenhæng er biologisk, teknisk og anden naturvidenskabelig forskning naturligvis relevant. I det følgende vil jeg imidlertid have fokus på de bidrag, den økonomiske videnskab kan have i forbindelse med håndteringen af de lokale og globale fødevarepolitiske udfordringer.

De udfordringer, der vil være i fokus er:

- Globaliseringen/liberaliseringen af handlen med fødevarer.
- Fødevareforsyningen i u-landene.

Der er en tæt sammenhæng imellem de to sæt af udfordringer, som jeg vil vende tilbage til i det følgende.

Globalisering

Globalisering indebærer handelsliberalisering, liberalisering af kapitalbevægelser og deregulering. Globaliseringen understøttes af voldsomt forbedrede kommunikations- og transportmuligheder, som ikke blot forbedres m.h.t. tempo og kvalitet, men som også bliver billigere og billigere.

Globalisering er for så vidt ikke noget nyt fænomen. Den teknologiske udvikling på kommunikations- og transportområdet har udviklet sig voldsomt og tilfører vore dages globalisering et nyt element eller en ny dimension, men globaliseringen har historisk set haft sine højde- og lavpunkter på de til enhver tid gældende teknologiske præmisser.

Der var en lang »gylden« periode op imod 1. verdenskrig, præget af relativ liberal handel, relativt frie kapitalbevægelser samt et system med faste valutakurser baseret på guldmøntfod. Faste valutakurser er vigtige for etableringen af en global verden, fordi usikkerhed om valutakurserne fungerer som en »teknisk« handelshindring. Denne »gyldne« periode var, som man skulle forvente ifølge økonomisk teori, også »gylden« i den for-

stand, at den var præget af økonomisk vækst og velstandsstigning.

Perioden kom til en brat og ulykkelig ende ved udbruddet af 1. verdenskrig. Forsøgene på efter krigen at vende tilbage til de »gyldne« globale og liberale tider led hurtigt skibbrud på grund af 20'ernes og 30'ernes økonomiske krise. De europæiske lande og USA reagerede på krisen ved at indføre handelshindringer til beskyttelse af eget erhvervsliv, og man begyndte at devaluere »om kap« i en politik, der meget betegnende er blevet benævnt som en »beggar thy neighbour« politik. Denne politik førte til en ond cirkel, som blot forværrede krisen, og det hele endte i 2. verdenskrigs ragnarok.

Efter 2. verdenskrig, var der en klar politisk forståelse for, at en genliberalisering af verdenshandlen var en forudsætning for etablering af ny velstand og sikring af freden. På det globale plan udmøntede bestræbelserne sig i GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), som fik liberaliseret handlen med industrivarer og siden bestræbte sig på en liberalisering inden for serviceerhvervene. Liberaliseringen førte til en voldsom stigning i den internationale handel og en velstandsvækst uden sidestykke. Liberaliseringen af verdenshandlen er en af de vigtige forklaringer på den enorme velstandsvækst, der har præget verden efter 2. verdenskrig.

Globaliseringen efter 2. verdenskrig har således været en enorm økonomisk succes og har formentlig også bidraget til at etablere en klart mere fredelig verden, end den vi kendte i det tyvende århundredes første halvdel. Det er nok værd at have i erindring nu, hvor globaliseringen er kommet under »Attac«.

Globaliseringen af handlen med fødevarer

Fødevarerområdet er globalt præget af importrestriktioner (told og andet), eksportsubsidier og subsidier til de primære pro-

ducenter. Den offentlige politik på området virker stærkt forvridende på en måde, der hæmmer økonomisk efficiens, og er på alle måder en velfærdsøkonomisk katastrofe både i de rige lande og i ulandene. Det er dokumenteret i talrige undersøgelser.

Det er velkendt, at EU's fælles landbrugspolitik lider af næsten alle de skavanker, en økonom kunne drømme om selv i sit værste mareridt. Men det er ikke kun EU, der er skurk i den sammenhæng. Det er praktisk taget alle de rige lande. USA og lande som f. eks. Norge og Japan har deres egne skadelige og stærkt forvridende politikker på fødevareområdet.

Det er måske værd at erindre om, at EU's landbrugspolitik oprindeligt var udtryk for en liberaliseringsbestræbelse, idet handlen med fødevarer mellem EU-landene blev liberaliseret, hvad den bestemt ikke var før etableringen af EU.

Det er også værd at erindre om, at det ikke kun er de rige lande, der er »skurke« i relation til forvridende indgreb på fødevareområdet. Det gælder også mange u-lande, der fører en forvridende fødevarerpolitik, som er med til at forværre de alvorlige fødevarerforsyningsproblemer, der hersker i mange tredje-verdens-lande.

Der ligger således en stor udfordring i at få ryddet op i de forvridende indgreb i produktion af og handel med fødevarer. Denne udfordring blev først for alvor sat på den globale dagsorden i forbindelse med den såkaldte Uruguay-runde i 1994 (der foregik i GATT regi) og med den efterfølgende dannelse af WTO (Verdenshandelsorganisationen). Dannelsen af WTO indebar, at u-landene for alvor blev inddraget i forhandlingerne om den videre liberalisering af verdenshandlen, og at der blev etableret en permanent organisation med juridisk bindende regler og bindende konfliktløsningsmekanismer (bindende over for medlemslandene) på det internationale handelsområde.

På landbrugsområdet blev der lavet en

Tabel 1. Import protection in the EU, 1997

	Import tariffs, % of world market price ¹
<i>Primary agricultural products:</i>	
- Wheat	16.6 ²
- Other grains	38.6
- Vegetables, fruit, nuts	14.5
- Oil seeds	0.0
- Plant-based fibres	0.0
- Wool	0.0
<i>Processed agricultural products:</i>	
- Beef and veal, sheep meat	88.9
- Other meat	30.9
- Vegetable oils and fats	11.4
- Dairy products	87.7
- Processed rice	87.4
- Sugar	76.4

¹ Bound tariff rates for over-quota imports in per cent of world market price. The figures represent general protection coefficients not reflecting trade agreements between the EU and thirds countries.

² 61.4% adjusted to applied tariff by use of the over-quota bound and applied rate for wheat (cf. Table 9). For other products, bound tariffs are binding (see later).

Source: GTAP database version 5, prerelease 3: GTAP (2000b), AMAD-database (OECD, 2000b) and TRAINS-database (UNCTAD, 2000a).

Kilde: SJFI Rapport nr. 123

aftale URAA (Agreement on Agriculture), der indeholdt 3 elementer:

- Markedsadgang (importrestriktionerne skulle lettes)
- Eksportkonkurrence (eksportsubsidierne skulle reduceres)
- Landbrugsstøtte (landbrugsstøtten skulle reduceres og gøres mindre forvridende)

M.h.t. markedsadgang skulle importrestriktioner omlægges til told (»tarrification«) for at øge gennemskelighed og sammenlignelighed. Man benyttede den samme metode, da man i sin tid fjernede restriktionerne på handel med industriva-

rer. Toldsatserne skulle reduceres (mere i udviklede lande end i u-lande). Der blev opstillet mål for reduktionen i eksportsubsidierne igen med en differentiering mellem i- og u-lande.

I forbindelse med VTO-forhandlingerne blev landbrugsstøtteordningerne rubriceret i forskellige »bokse« efter, hvor forvridende de forskellige ordninger er. De mest forvridende ordninger blev anbragt i den »Gule boks« (f.eks. prisstøtte), mindre forvridende – men dog forvridende – ordninger blev anbragt i den »Blå boks« (f. eks. areal- og dyretilskud), mens de ikke forvridende ordninger blev anbragt i en såkaldt »Grøn boks« (f. eks. forskning og uddannelse, fødevarelagre begrundet i hensynet til forsyningssikkerhed og socialt betingede direkte betalinger til de primære producenter).

Der er meget langt igen før importrestriktionerne er afskaffet. Tabel 1 viser EU's beskyttelsesniveau i 1997 for en række udvalgte landbrugsvarer. Specielt for de forarbejdede fødevarer er beskyttelsesniveauet ofte prohibitivt højt.

Der er også lang vej igen til afskaffelse af landbrugsstøtten også den mest forvridende af slagsen (gul eller »amber« boks).

Tabel 2 indeholder en oversigt over den samlede landbrugsstøtte i EU i perioden 1995 til 2000 fordelt på de forskellige bokse. Målt i forhold til BNP er de udviklede landes landbrugsstøtte dog faldet fra midten af 80'erne frem til 2000 (jf. figur 1). Men det skyldes bl.a., at BNP er steget kraftigt i perioden, også målt reelt. Figuren viser dog, at EU fra at ligge på et meget højt niveau m.h.t. landbrugsstøtte i 2000 er kommet ned på OECD-gennemsnittet.

Der er således langt igen til en fuld liberalisering af produktion af og handel med fødevarer. De videre WTO-forhandlinger må sigte mod en fuldstændig fjernelse af importrestriktioner, eksportsubsidier og forvridende landbrugsstøtteordninger. Det skal ske af hensyn til i-landene, hvis

Tabel 2. Aggregate Measure of Support, domestic support, EU, 1995-99, Million ECU

	1995	1996	1997/98 ¹	1998/99 ¹	1999/00
Green box measures	18 779	22 139	18 167	19 168	
Blue box measures	20 846	21 521	20 443	20 504	
Amber box measures:					
Cereals	5 919	6 871	7 700	7 783	
Sugar	8 971	5 896	5 867	5 811	
Olive oil	1 380	1 873	2 268	1 798	
Dairy products	6 016	5 870	5 725	5 718	
Beef	13 962	13 787	13 525	13 375	
Pork	18	—	—	—	
Fruits and vegetables	11 100	10 826	10 036	7 423	
Wine	1 706	1 937	1 937	1 828	
Tobacco	1 040	1 086	870	910	
Others	3 488	3 332	2 266	2 037	
Total amber box	50 600	51 478	50 194	46 683	
Total AMS commitments					
level amber box	78 670	76 370	74 067	71 765	69 460

Note: Calculated as budgetary outlays and revenue foregone by governments or their agents at both the national and sub-national levels.

¹ Source: WTO, *Notification*, G/AG/N/EEC/26, 21 June 2000, and G/AG/N/EEC/30, 22 March 2001.

Source: WTO (2000k).

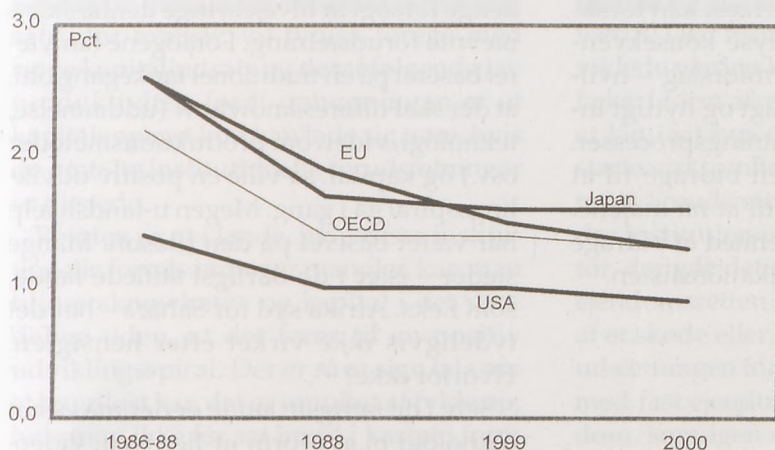
Kilde: SJFI Rapport nr.123

skatteborgere og forbrugere betaler en høj pris for den førte fødevarepolitik, men ikke mindst af hensyn til u-landene, hvis indbyggere i alle henseender betaler en endnu højere pris for den forvridende fødevarepolitik i-landene og u-landene selv fører.

Forhandlingerne kompliceres af, at de rige lande – herunder ikke mindst EU – ønsker at kæde en række andre spørgsmål

sammen med handelsforhandlingerne. Det gælder f. eks. spørgsmålet om landbrugets såkaldte multifunktionalitet. Problemet med multifunktionalitet er, at u-landene – ikke nødvendigvis med urette – mistænker i-landene for at indføre nye forvridende støtteordninger til landbruget blot nu begrundet i hensynet til multifunktionalitet.

Et andet tema er i-landenes krav om u-



Figur 1. Landbrugsstøtte i pct. af BNP i 1986-88, 1988, 1999 og 2000
Kilde: OECD (2001)

landenes produktion vedr. miljø og arbejdsmiljø. Det kan f. eks. være forbud mod børnearbejde. Den slags kan måske være smukt tænkt, men kan også være et skalkeskjul for tekniske handelshindringer, ligesom kravene kan tænkes gennemført på en måde, som vil være kontra-produktivt i u-landene.

Tag børnearbejde som eksempel. Ingen kan være tilhænger af børnearbejde, det er man heller ikke i u-landene. Når man alligevel har børnearbejde er det et fattigdomsproblem, som mest effektivt løses ved at skaffe økonomisk vækst og fremgang. Det bør haves i erindring, at for mindre end hundrede år siden var børnearbejde udbredt i Danmark. Det hørte op af sig selv i takt med velstandsudviklingen. Hvis man forbyder børnearbejde i u-landene og/eller forbyder import af varer, hvor der er medgået børnearbejde i produktionen, så risikerer man for det første at gøre situationen endnu værre for de børn, der er involveret, for det andet kan forbud mod børnearbejde sagtens tænkes gennemført på en måde, der hæmmer den økonomiske udvikling. Derfor skal man tænke sig om ved valget af midler til bekæmpelse af børnearbejde.

Hvad er udfordringen for den økonomiske fødevareforskning i relation til liberaliseringsbestrebelse? Det er ikke mindst igen og igen at påpege de skadelige virkninger, den førte politik har for den samlede velfærd. Dernæst kan forskningen bidrage til at belyse konsekvenserne af forskellige reformforslag – hvilket kan være et nødvendigt og nyttigt input til de politiske beslutningsprocesser. Endeligt kan forskningen bidrage til at vælge de bedste midler til at nå målene. SJFI forsøger i al beskedenhed at bidrage til alle disse mål, jf. publikationslisten.

Fødevareforsyningen i U-landene

Det er et sørgeligt paradoks, at fødevareforsyning stadig er et problem for en stor del af verdens befolkning. Det er et paradoks, fordi der ikke er tvivl om, at det er teknisk muligt at skaffe rigeligt med fødevarer, der kan dække behovet. Problemerne med mangel på fødevarer har ikke tekniske årsager herunder, at mulighederne for at producere flere fødevarer er udtømt – som mange ellers har spået og udtrykt frygt for i historiens løb. Årsagerne til fødevaremanglen er organisatoriske og økonomiske.

Løsningen på problemet er et spørgsmål om økonomisk udvikling i u-landene, som må tage sit udgangspunkt i de primære erhverv. Slutmålet må være, at de nuværende u-lande bringes til at indgå på lige fod i den globaliserede økonomi og den deraf følgende arbejdsdeling.

To væsentlige forudsætninger skal opfyldes for, at det kan ske. Den ene er den omtalte liberalisering af verdenshandlen ikke mindst med fødevarer, så u-landene får adgang til i-landenes markeder. Den manglende markedsadgang er uden tvivl det enkelttræk hos i-landene, som har været mest skadeligt for u-landene.

Den anden forudsætning er skabelse af forudsætningerne i u-landene for en økonomisk udvikling, der muliggør, at de kan deltage i den globale økonomi. Man har længe forsøgt at tilvejebringe denne sidstnævnte forudsætning. Forsøgene har været baseret på en traditionel tankegang om, at der skal tilføres knowhow (uddannelse, teknologi, viden om produktionsmetoder osv.) og kapital, så ville en positiv udviklingsspiral gå i gang. Megen u-landshjælp har været baseret på den filosofi. Mange steder – især i de dårligst stillede lande, som f.eks. Afrika syd for Sahara – har det tydeligvis ikke virket efter hensigten. Hvorfor ikke?

Selv i de fattigste lande er der masser af teknologi bl.a. i form af fjernsyn, video-

maskiner, pc'ere, biler osv. Befolkningerne i disse lande er hverken »dumme« eller teknologifremmede. Teknologien bliver bare ikke brugt produktivt. Tilsvarende »fosser« kapitalen hurtigere ud af landene, end den kan tilføres af donorer og investorer. Hvorfor det?

Det kan der være flere årsager til, men en af de vigtige og delvist oversete årsager er, at de institutionelle forudsætninger for, at kombinationen af »knowhow« og kapital fører til produktion i en stigende spiral, ikke er til stede eller er for svage.

De grundlæggende institutionelle forudsætninger, der ikke er til stede eller er for svagt udviklede, er f.eks. veldefinerede »ejendomsrettigheder« (property rights), dvs. rettigheder i relation til personers og virksomheders produktionsresultater og ejendom samt hele sættet af retsregler og retsinstitutioner, der kan håndhæve og administrere disse rettigheder. Det forudsætter bl.a. det, man nu kalder »good government« inklusive en retsstat med uafhængige domstole og nogenlunde ubestikkelige embedsmænd.

Man har måske overset betydningen af disse institutionelle forudsætninger, fordi det er noget, der tages for givet i den udviklede demokratiske og kapitalistiske del af verden.

Pointen er, at hvis disse institutionelle forudsætninger ikke er til stede, så er der manglende eller svage incitament for en produktiv indsats, og den produktive indsats, der foregår, vil typisk foregå med ringe kapitalindsats og deraf følgende lav produktivitet, fordi opbygningen af et kapitalapparat kun kan lade sig gøre, hvis de omtalte institutionelle forudsætninger er til stede.

Pointen er, at i lande, hvor disse institutionelle forudsætninger mangler, kan man tilføre »knowhow« og kapital i det uendelige uden, at det fører til en positiv udviklingsspiral. Der er så at sige tale om et bundløst kar, det er umuligt af fylde op, hvis man ikke får sat bund i karret i form

af etableringen af de institutionelle forudsætninger. De senere års historie i Zimbabwe udgør et ekstremt eksempel på, hvilke skadelige virkninger de manglende institutionelle forudsætninger kan have for den produktive indsats.

Denne forklaring på manglende udvikling har en helt anden karakter end mere traditionelle forklaringer på manglende udvikling. Der henviser man f. eks. til kulturelle forhold (mangel på igangsætterkultur og entrepreneurship), mangel på viden og uddannelse og mangel på kapital. Pointen er, at alle tre dele er til stede i selv de fattigste u-lande, måske i for beskeden omfang, men dog tilstrækkeligt til at igangsætte en positiv udviklingspiral. Når det alligevel ikke sker, skyldes det manglende institutionelle forudsætninger.

Dette aspekt af udviklingsproblematikken er i stigende grad i fokus i den økonomiske videnskab, specielt inden for den gren af økonomien, der benævnes institutionel økonomi, som i de senere år har bidraget med adskillige nobelpristagere.

I en bog skrevet af den sydamerikanske økonom Hernando de Soto med titlen »The mystery of Capital«, som udkom i år 2000 gives en illustration af et aspekt af problemet. De Soto påviser, at der selv i de fattigste u-lande er masser af kapital i form af »fast ejendom«. Da det er fattige u-lande, er meget af den »faste ejendom« temmelig ussel. Men den har klart en værdi. Den form for kapital vil i den udviklede verden kunne bruges produktivt, f.eks. i form af, at en iværksætter optager et lån i sit hus og bruger kapitalen til at starte virksomhed for. Det går let og smertefrit. Forudsætningen herfor er, at der findes institutioner som et tinglysningskontor, der gør det enkelt og billigt at bevise ejendomsretten til en fast ejendom i form af et skøde eller lignende. Det er igen forudsætningen for, at det er enkelt at handle med fast ejendom og pantsætte fast ejendom, som igen er forudsætningen for, at

kapitalen kan bruges »produktivt«. Disse forudsætninger mangler i mange u-lande, bl.a. derfor forbliver man fastlåst i en uproduktiv fattigdomsfælde.

Udfordringen består i at tilvejebringe de institutionelle forudsætninger for en økonomisk udvikling i de fattigste u-lande. Det er ikke let, fordi det kan opfattes, som om man udefra blander sig i disse landes indre forhold. Det har – i hvert fald indtil for nyligt – været tabu i dansk bistandspolitik. Men den stigende fokus på menneskerettigheder og »good government« i u-landene er et skridt i den rigtige retning. Fordi det er samme type institutioner, der kan sikre menneskerettigheder og »good government«, som kan sikre de institutionelle forudsætninger for økonomisk udvikling.

Udfordringen for forskningen – ikke mindst den økonomiske forskning – er at afdække og beskrive mere præcist, hvad det er for nogle institutionelle forudsætninger, der skal etableres for at sikre en økonomisk udvikling.

Afslutning

Udfordringen for fødevarepolitikken og den økonomiske fødevareforskning består således i at tackle liberaliseringen af handlen med fødevarer og sætte gang i en økonomisk udviklingsproces i u-landene startende i de primære erhverv med henblik på at løse problemet med den manglende fødevareforsyning i dele af verden.

De to projekter er meget vanskelige, fordi der er mange interesser i at opretholde status quo. Tacklingen af de to udfordringer vil være smertefuld, fordi den kræver omstilling. Omstilling går altid ud over nogen. Til gengæld vil de potentielle gevinster være store, og de vil langt overstige omkostningerne. Gevinsterne vil bestå af velfærdsøkonomiske forbedringer både i den rige og den fattige del af verden. I den fattige del af verden vil vel-

færdsforbedringerne være helt i særklasse, fordi de bl.a. vil omfatte en løsning af verdens sultproblemer.

Litteratur

- Hernando de Soto, *The Mystery of Capital*. Bantam Pres, London. 2000.
- Rapport nr. 106, Enlargement of the European Union, A Survey of Quantitative Analyses
- Rapport nr. 123, The CAP and the international trade negotiations
- Rapport nr. 126, Reform af EU's sukkerpolitik – Konsekvenser for EU og udviklingslandene
- WP 15/2000, Economic Impacts of the Enlargement of the European Union, Analysing the importance of direct payments
- WP 7/2001 EU Trade with Developing Countries
- WP 12/2001 En afviklingsstrategi for den direkte støtte i EU's fælles landbrugspolitik – muligheder og begrænsninger
- WP 14/2001 From Lomé to Cotonou. The new EU-ACP Agreement

Forskningen og landbruget: Vil liberaliseringen af amerikansk landbrugspolitik fortsætte efter 2002?

Af Henrik Zobbe, ph.d. studerende, Den kgl. Veterinær- og Landbohøjskole, Institut for økonomi, skov og landskab



Indledning

Året 1996 markerer noget særligt i amerikansk landbrugspolitik. En ny og på mange måder liberal landbrugslov træder i kraft. Den traditionelle landbrugspolitik, der i USA kan føres tilbage til den første landbrugslov fra 1933, der blev indført i forbindelse med *New Deal* politikken under Præsident Roosevelt, byggede på produktionsbegrænsninger og produktionsafhængig støtte. Denne politik blev afskaffet til fordel for en langt mere markedsorienteret landbrugspolitik med produktionsuafhængig støtte til den enkelte landmand. En støtteform der langt hen ad vejen passer fint ind i den landbrugspolitiske reformproces, der er igangsat af OECD og GATT/WTO. Den nuværende landbrugslov skal erstattes af en ny midt i 2002, og formålet med denne artikel er derfor at give et bud på en mulig udvikling af amerikansk landbrugspolitik efter 2002. Vil der ske en fortsat liberalisering, eller vil der ske en opbremsning af hele liberaliseringsprocessen. Afsnit 2 præsenterer de landbrugspolitiske mål og mid-

ler og sammenligner støtteniveauet i USA med EU. Afsnit 3 omhandler hovedlinierne i den nuværende landbrugslov. Afsnit 4 indeholder en analyse af mulige fremtidige udviklingstendenser, og afsnit 5 indeholder en konklusion.

Landbrugspolitikens mål, midler og størrelse

De landbrugspolitiske målsætninger kan udledes af de mange landbrugslove (*Farm Bill*), der er vedtaget med regelmæssige intervaller på fire til fem år igennem mange år. De politiske virkemidler har ændret sig meget igennem tiden, men hovedmålsætningen for landbrugspolitikken i de sidste 50 år kan ifølge OECD (1987) sammenfattes i tre forhold, nemlig at sikre pris- og indkomststabilitet samt et rimelig indkomstniveau for landmændene, sikre forbrugerne fødevarer til rimelige priser samt sikre fødevarerassistance til personer med lave indkomster og trange sociale kår i både USA og tredjelande. Udover de ovennævnte målsætninger, der for det meste er rettet mod indlandet, arbejder USA også med en række udadvendte internationale landbrugspolitiske målsætninger. Disse bygger på en effektiv allokering af de til rådighed værende ressourcer igennem princippet om det frie marked. Dette betyder, at USA igennem multilaterale aftaler vil acceptere og forsvare princippet om en markedsorienteret økonomi, forbedre den fri konkurrence indenfor international handel og arbejde for en international liberalisering af land-

brugspolitikken, så denne politik vil blive drevet af markedet og ikke af forskellige regerings lune (OECD, 1987 side 43).

For at kunne forstå nyorienteringen af amerikansk landbrugspolitik i 1996 vil de mest benyttede instrumenter blive gennemgået først, nemlig: markedslån (*Loan Rate*), direkte støtte (*Direct Payments*) og produktionsbegrænsning eksempelvis i form af braklægning (*Set-aside*). Et af de instrumenter, der har været benyttet siden 1930'erne, er *Loan Rate* mekanismen, der fungerer som en slags interventionspris, der sikrer de amerikanske landmænd en mindstepris for deres produktion. Det amerikanske landbrugsministerium (USDA) yder et lån til den enkelte landmand med pant i den kommende høst. Når landmanden har høstet og kender den aktuelle pris for den høstede afgrøde, kan han vælge at tilbagebetale lånet plus renter eller indlevere den netop høstede afgrøde som betaling. Det vil sige, at hvis markedsprisen for høsten er højere end *Loan Rate*, kan det bedst betale sig for landmanden at tilbagebetale lånet, og modsat hvis markedsprisen er lavere end *Loan Rate*, vil det optimale være at indlevere høsten som betaling. Netop den sidste situation viser ordningens funktion som garant for, at landmanden sikres en mindstepris.

Et andet centralt instrument i den amerikanske landbrugspolitik har været forskellige former for direkte støtteudbetalinger til landmanden. De to mest brugte former har været tillægsbetalinger (*Deficiency Payment*) og katastrofehjælp (*Disaster Payment*). Beregningen af tillægsbetalinger foregår ved, at staten fastsætter en såkaldt målpris (*Target Price*), som man ønsker, landmanden skal opnå for sine produkter. Efter høst kendes mængden, der er høstet og markedsprisen. Hvis markedsprisen er lavere end *Loan Rate*, udbetales forskellen mellem målprisen og *Loan Rate* til landmanden som *Deficiency Payment*. Hvis i stedet markedsprisen er højere end *Loan Rate*, udbetales forskellen

mellem målprisen og markedsprisen til landmanden som *Deficiency Payment*. Denne form for støtteordning varierer altså fra år til år afhængig af størrelsen af målprisen, størrelsen af *Loan Rate* og svingningerne i priserne på markedet samt produktionens størrelse. Målprisen er i mange år blevet fastsat ud fra landmandens produktionsomkostninger, og det helt store problem er, at denne ordning har en positiv indflydelse på udbudet, hvis prisen ligger højere end markedsprisen. *Target Price* og *Loan Rate* er derfor igen mange år blevet brugt i forbindelse med ordninger, der kunne begrænse produktionen.

En anden form for direkte støtte, der er blevet benyttet i den amerikanske landbrugspolitik, er katastrofehjælp. Denne form for hjælp er blevet ydet til landmænd i enkelte stater eller regioner, der berøres af en eller anden naturkatastrofe som for eksempel tørke, oversvømmelser eller andre naturskabte forhold. Udbetalingerne til katastrofehjælp har været relativt høje de seneste år (Landbrugsraadet, 1999a og 1999b; OECD, 2000). Den sidste form for direkte støtte, der skal nævnes, er den produktionsafkoblede støtte, der i 1996 afløste *Deficiency Payment* inden for hvede, foderkorn, ris og bomuld. Denne ordning, der hedder *Production Flexibility Contracts (PFC)*, er baseret på det historiske areal og udbyttelniveau samt en fastsat støtte per produktenhed. Den teoretiske fordel ved den produktionsafkoblede støtte er indlysende, idet den ikke virker stimulerende på produktionsomfanget, og dermed er medvirkende til at løse hele problemer med overproduktion og forvridninger af verdensmarkedsprisen. *PFC* er i øvrigt udformet på en sådan måde, at denne støtte falder inden for Uruguay-regelsættet med hensyn til direkte dekoblet støtte (GATT, 1993). I praksis er det mere tvetydigt, om de nye *PFC Payments* påvirker landbrugets udbud. Et af de mest

Tabel 1. Landbrugsstøtten i EU og USA fordelt på forskellige produkter i pct. af produktionsværdien

	EU			USA		
	1986-88	1999	2000	1986-88	1999	2000
Hvede	52	54	43	49	49	49
Majs	52	40	36	38	33	33
Andet korn	56	61	46	40	41	41
Ris	57	17	8	52	36	41
Oliefrø	59	28	30	8	23	23
Sukker	60	58	49	58	79	47
Mælk	57	48	43	60	56	50
Oksekød	59	77	75	6	4	4
Fårekød	70	59	52	6	15	16
Uld	—	—	—	49	4	5
Svinekød	7	39	25	4	4	4
Fjerkrækød	14	32	57	13	4	4
Æg	14	15	9	9	4	4
Øvrige produkter	40	30	28	20	23	19
Ialt	44	43	38	25	23	22

Kilde: OECD (2001)

benyttede instrumenter i kampen mod den overproduktion, der som nævnt tidligere stimuleres af de forskellige pris- og indkomststøtteordninger, der på den ene eller anden måde er bundet op på produktionen, har været forskellige former for produktionsbegrænsning. Igennem tiden har der eksisteret programmer med både frivillig og tvungen braklægning af produktionsjord, og der har ofte været direkte kvoter på de enkelte afgrøder. Problemet med støtteordninger, der sikrer landmanden en højere pris end markedsprisen, er at landmanden producerer efter støtteprisen. Dette medfører en overproduktion, som i visse tilfælde er problematisk at bortskaffe. Ideen med braklægning er, at landmanden skal sænke udbuddet, så mængden passer til den efterspørgsel der findes på markedet til markedsprisen. Dette lyder nemt teoretisk, men i praksis vil der være en række forhold, der gør det svært at ramme det rigtige braklægningsniveau. Landmændene kan for eksempel tage den dårlige jord ud af omdrift eller presse produktiviteten op ved at indføre ny teknologi.

For at give et overblik over støttens

omfang og størrelse er støtteniveauet for forskellige landbrugsprodukter udtrykt som procent af produktionsværdien (pris x mængde) vist i tabel 1. Til sammenligning er også vist støtteniveau for EU. Den samlede støtte i EU i de viste perioder har omtrent været dobbelt så stor som i USA. En samlet oversigt over den landbrugspolitiske udvikling i EU og USA findes i Zobbe (2000b). Det ses tydeligt i tabellen, at den amerikanske landbrugspolitik har været og er centreret omkring de forskellige kornafgrøder, sukker og mælkeområdet.

Systemskiftet i amerikansk landbrugspolitik i 1996

Den nuværende landbrugslov *Farm Bill 1996*, eller som loven rigtig hedder *Federal Agriculture Improvement and Reform Act (FAIR Act)*, gælder for perioden 1996-2002, hvilket er syv år, og ikke fire til fem år, som har været den normale løbetid for de amerikanske landbrugslove igennem tiden. Argumentet for dette har været et ønske om en sammenkædning af landbrugspo-

litikken og det fiskale budget, der arbejder med en rammeperiode på syv år. Udover denne sammenkædning har også et ønske om større frihed til de amerikanske landmænd, den nuværende GATT-aftale samt forventningerne til den nye WTO-runde spillet en afgørende rolle i forløbet omkring *Farm Bill 1996*. Set i forhold til den tidligere lov indeholder *Farm Bill 1996* ret radikale ændringer inden for salgsafgrøder, mælke- og mejeriprodukter samt miljøforhold (Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, 1996 side 75). For en detaljeret oversigt over amerikansk landbrugspolitik frem til 1996 kan der henvises til Zobbe (2000a).

Ordningen med *Target Price* og *Deficiency Payment* inden for salgsafgrøder afskaffes, og der indføres i stedet en direkte betaling til landmanden, der er uafhængig af produktionen. Denne støtteform, der omtales *Production Flexibility Contract (PFC) Payments* er baseret på det historiske areal og udbytt niveau samt en fastlagt støtte per produktenhed. De enkelte landmænd tegner en syvårig kontrakt med USDA, og en betingelse for dette er, at de tidligere har deltaget i støtteprogrammer. Den totale støtte er fastfrosset i de syv år, kontrakten løber, og den nedtrappes gradvist frem mod år 2002. Hvad der skal ske efter 2002, er stadigvæk et åbent spørgsmål. Der kan stadig opnås *Loan Rate* til salgsafgrøder, og disse er fastsat til 85 procent af gennemsnittet af de sidste fem års priser eksklusive højeste og laveste år. Med hensyn til produktionsbegrænsningerne i form af braklægning og areal- og afgrødekvote er disse ordninger afskaffet. Landmanden kan nu selv bestemme, hvilke afgrøder der skal dyrkes på basis af udviklingen af de relative priser på markedet. Den eneste undtagelse er frugt og grønsager. Dette er grunden til, at *Farm Bill 1996* også ofte betegnes som *Freedom to Farm*. Med hensyn til sukker holdes prisen oppe på det amerikanske marked ved hjælp af importtold og -kvote

(Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, 1996 side 76; OECD, 1996 side 109; OECD, 1997 side 80; OECD, 1998 side 96-100; OECD, 1999 side 148).

Med hensyn til den animalske produktion skete der også indenfor mælke- og mejeriprodukter radikale ændringer. Det nye i *Farm Bill 1996* er, at den enkelte landmand ikke længere vil blive straffet, hvis han producerer mere end hans kvote. Dette betyder i realiteten, at produktionen gives fri. Som en konsekvens af dette er prisstøtten på mælk gradvist blevet reduceret med 4,3 procent fra 1996 til 1999, hvorefter den traditionelle prisstøtte afløses af *Loan Rate* mekanismen, der skal baseres på 1999 prisniveauet. Frem til 1999 blev prisen på mælke- og mejeriprodukter holdt ved hjælp af statslig intervention, importkvoter og eksportstøtte. Efter 1999 vil staten ikke længere intervenere direkte. Indirekte vil der dog fortsat kunne forekomme intervention i tilfælde af, at *Loan Rate* er over markedsprisen. Det skal dog nævnes, at denne ændring der skulle have været trådt i kraft den 1. januar 1999 ifølge OECD (2000), er udskudt i foreløbig to år på baggrund af dårlige tider for mælkeproducenterne. Importkvoter og -told sammen med forskellige former for eksportstøtte vil fortsat benyttes. Indenfor okse-, svine- og fjerkrækød gives der fortsat ingen prisstøtte. Importkvoterne for oksekød samt eksportstøtte til oksekød, svinekød og fjerkrækød opretholdes inden for rammerne af GATT/WTO-regelsættet (OECD, 1996 side 109; OECD, 1997 side 80; OECD, 1998 side 96-100; OECD, 1999 side 150-151).

Med hensyn til miljødelen af den amerikanske landbrugspolitik indeholder *Farm Bill 1996* også flere interessante forhold. I modsætning til *Farm Bill 1985*, hvor miljøpolitikken mest gik i retning af en øget produktionskontrol, er politikken ændret i *Farm Bill 1990* og senere i *Farm Bill 1996* til nu direkte at været rettet mod bevaring og sikring af jord, naturområder,

vilde dyr og planter. De forskellige miljøprogrammer, der er implementeret igennem *Farm Bill 1990*, er opretholdt under mere eller mindre formelle former, og der er afsat omfattende midler til disse områder. Landmændene kan altså opnå en stigende støtte ved at deltage i disse miljøprogrammer efter 1996 (OECD, 1999 side 151). Ifølge Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut (1996) var næsten 10 procent af produktionsarealet (14,7 millioner hektarer) med i en af miljøordningerne i 1996 (Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, 1996 side 75).

Landbrugspolitikken efter 2002

Det er svært at spå, især om fremtiden, men i det efterfølgende skal der gøres et forsøg med hensyn til den fremtidige amerikanske landbrugspolitik, efter at *Farm Bill 1996* udløber i 2002. Som det er nævnt i afsnit 3 markerede *Farm Bill 1996* en nyorientering af amerikansk landbrugspolitik på flere områder. For det første blev de traditionelle braklægningsordninger og afgrødekvoter afskaffet for hovedafgrøderne. Disse ordninger havde mere eller mindre været i kraft siden starten på den aktive landbrugspolitik i USA i 1933. For det andet blev de traditionelle produktionskoblede tillægsbetalingerne (deficiency payments) for hovedafgrøderne afskaffet og erstattet med egentlige produktionsafkoblede betalinger til hver enkel landmand. Disse betalinger er lagt fast i hele lovens løbetid og aftagende i de sidste fem år. For det tredje blev det økonomiske sikkerhedsnet under landmændenes indkomster sænket til et lavere niveau ved at *Loan Rate* blev nedsat. Udgangspunktet er altså alt i alt en relativt liberal markedsbaseret landbrugspolitik, og spørgsmålet er, hvordan denne politik vil blive fulgt op efter 2002. Vil der ske yderligere liberaliseringer, eller vil der ske en tilbagevenden til en mere traditionel land-

brugspolitik? Den efterfølgende analyse bliver inddelt i tre dele. Hvordan har loven rent faktisk virket overfor de amerikanske landmænd? Hvilke konkrete udspil er der på nuværende tidspunkt kommet til en ny landbrugslov? Og hvordan vil de igangværende WTO-forhandlinger inden for landbrugsområdet øve indflydelse på den fremtidige politik?

For at kunne vurdere hvordan landbrugsloven har virket, skal den holdes op mod de centrale landbrugspolitiske målsætninger i USA. Økonomisk politik skal altid som udgangspunkt vurderes i forhold til de gældende målsætninger. Den altoverskyggende målsætning er at sikre landmændene rimelige indkomster sammenlignet med andre sektorer i den amerikanske økonomi. Ifølge OECD (1999), (2000) og (2001) er de store årlige produktionsafkoblede betalinger til landmændene, der hvert år reduceres som forudsat i loven, blevet suppleret med såkaldte *Market Loss Assistance Payments*, der er blevet begrundet med særdeles dårlige markedsforhold. Disse *ad hoc* betalinger udgjorde i 1998 2,9 mia. dollars, i 1999 5,5 mia. dollars og i 2000 5,5 mia. dollars. Disse beløb skal sammenlignes med, at de lovbestemte overførsler i 1998 var på 5,7 mia. dollars, i 1999 på 5,3 mia. dollars og i 2000 på 5 mia. dollars, altså alt i alt en kraftig forøgelse af den samlede støtte. Disse store *ad hoc* betalinger tyder på, at de amerikanske politikere ikke har været tilfredse med landbrugslovens sikring af erhvervets indkomster. En af de vigtigste årsager til indkomstproblemerne i amerikansk landbrug har været en faldende verdensmarkedspris for f.eks. hvede og andre kornafgrøder (Hansen, 2001 side 27).

Debatten i USA omkring *Farm Bill 1996* har gået på, at den udover ikke at beskytte landbrugets indkomster også omkostningsmæssigt har været en stor byrde for det amerikanske samfund sammenlignet med en mere traditionel landbrugslov (Harvey, 1998; Runge, 1998; Stuart & Run-

Tabel 2. Landbrugsstøttens velfærdsøkonomiske konsekvenser i milliarder dollars

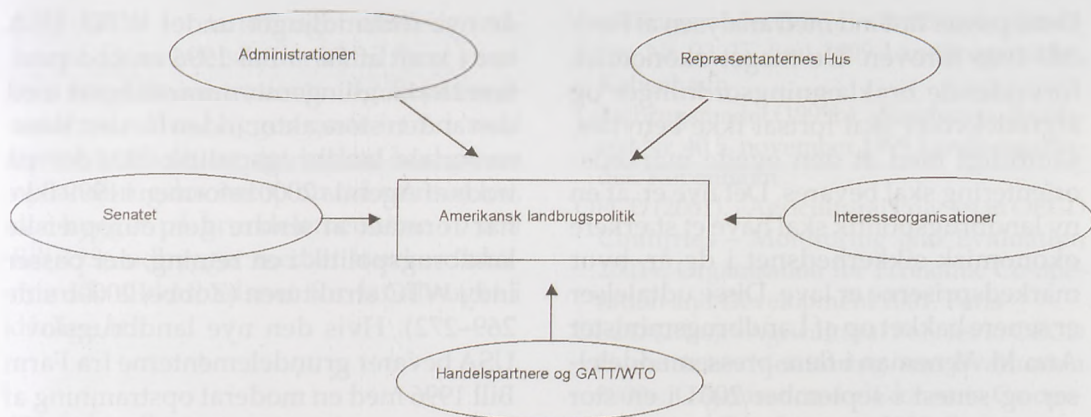
Produkter	Producentoverskud		Forbruger- og skatteyderoverskud		Velfærdsøkonomiske tab	
	1985	1999	1985	1999	1985	1999
Korn og oliefrø	11,8	15,5	-14,6	-15,6	-2,8	-0,1
Bomuld	0,9	1,8	-1,5	-0,6	-0,1	
Sukker	2,7	1,0	-3,1	-1,9	-0,4	-0,9
Mælk	1,3	0,2	-2,6	-0,2	-1,3	-0,0
Andet	0,8	0,6	-0,7	-0,6	0,1	-0,0
Total	17,5	19,1	-22,5	-20,2	-5,0	-1,1

Kilde: Gardner (1990) og (2001)

ge, 1997; Gardner, 2001). Tabel 2 modbeviser klart dette. Tabellen viser de velfærdsøkonomiske konsekvenser af henholdsvis en traditionel landbrugslov med produktionskoblet støtte og produktionsbegrænsninger sammenlignet med den nuværende lov uden produktionsbegrænsninger og med produktionsafkoblet støtte. På trods af *ad hoc* betalinger viser tabellen, at *Farm Bill 1996* er langt mere økonomisk effektiv end en traditionel landbrugslov. Skatteyderne skal betale mindre, landmændene får overført mere støtte, og det samlede velfærdsøkonomiske tab for det amerikanske samfund er samlet set omkring 4 mia. dollars mindre. En af de vigtigste forklaringer på det sidste er ifølge Gardner (2001), at braklægning og afgrødekvote er afskaffet i den nuværende landbrugslov. En tvungen styring af brugen af produktionsfaktorer er noget der virkelig giver et velfærdsøkonomisk tab. For en mere detaljeret gennemgang af beregningerne, se Gardner (1990) og (2001).

Det næste skridt i analysen er en vurdering af de udtalelser og dokumenter, der på nuværende tidspunkt er kommet frem i debatten om den kommende landbrugslov fra de instanser, der deltager i den politiske beslutningsproces. Figur 1 viser, hvem der påvirker amerikansk landbrugs-politik. I den landbrugspolitiske beslutningsproces er der to fundamentale for-

hold, der er vigtige at forstå, og som meget ofte overses eller ignoreres i den generelle danske debat om amerikanske forhold. For det første spiller landbruget og dermed landbrugspolitikken en relativt stor rolle i amerikansk politik sammenlignet med f. eks. et land som Danmark. Årsagen er Senatet, hvor alle stater uanset størrelse vælger to repræsentanter (Senatorer). Det vil sige at de traditionelle landbrugsstater ofte med lave indbyggertal dermed får en relativt stor politisk indflydelse, idet konkrete lovforslag som bekendt skal igennem alle tre kamre i det politiske system, nemlig Administrationen, Senatet og Repræsentanternes Hus. Det andet forhold, der skal nævnes, er de to store politiske blokke i amerikansk politik syn på statslig indblanding i landbrugssektoren. Demokraterne, der som bekendt gennemførte *New Deal* i 1933, har siden da været tilhængere af en interventionistisk politik overfor landbruget (Finegold, 1981). Partiet har gennem årene været præget af det, der ifølge Tweeten (1989) kaldes *Landbrugsfundamentalisme*. Dette er holdninger, der bygger på, at landbruget er specielt og derfor skal behandles som noget sådan. Det republikanske parti har traditionelt fulgt en mere markedsorienteret linie og ofte fremhævet, at landbruget blot var endnu en økonomisk sektor i USA på niveau med alle andre sektorer. Dette har betydet, at de traditionelt har



Figur 1. Amerikansk landbrugspolitik påvirkes af henholdsvis interne og eksterne forhold. Internt er der på den ene side regeringsapparatet bestående af administrationen, Repræsentanternes Hus og Senatet og på den anden side de relevante interesseorganisationer. Eksternt kommer påvirkningen fra handelspartnere og GATT/WTO samt internationale interesseorganisationer.

været tilhængere af en mere liberal landbrugspolitik (Finegold, 1981). Historisk set har det dog hørt til sjældenhederne, at det samme parti har haft kontrol over alle tre instanser, samtidig med at partidisciplinen i USA ikke er så udbredt som f. eks. i Danmark. Derfor er de politiske beslutninger i USA ofte udtryk for et kompromis..

Ifølge Bredahl & Luecker (2000) har George W. Bush ikke sagt særlig meget omkring landbrugspolitikken under valgkampen. Det han har sagt har han derimod ofte gentaget og må derfor tages rimelig seriøst. For det første har han sagt følgende.

»We need to open up markets. Exports are down. And every time an export number goes down, it hurts the farmer. I want the next president to have fast track negotiating authority to open up markets around the world« (George W. Bush cf. Bredahl & Luecker, 2001 side 9). (Det er nødvendigt, at vi åbner markederne. Eksporten er lav. Og hver gang eksporten falder, skader det landmanden. Jeg ønsker, at den næste præsident får direkte bemyndigelse til at åbne markeder over hele verden (Redaktionel oversættelse)).

Noget tilsvarende har han også sagt om andre sektorer, og der er meget der tyder på, at forhandlingerne i WTO (World Trade Organization) og NAFTA (North American Free Trade Agreement) er noget, der står højt på dagsordenen for den amerikanske administration. Det andet forhold, han ofte har omtalt, er.

»While the 1996 Farm Bill reversed decades of supply management, and unleashed US farmers to plant in response to market demand, a critical component is still missing – a way for farmers to manage the cyclical downturns in the farm economy – Moving towards a more market-based farm economy requires a strong safety net« (George W. Bush cf. Bredahl & Luecker, 2001 side 10). (Medens Farm Bill 1996 fuldstændigt forandrede årtiers udbudsstyring og satte landmændene i gang med at plante i overensstemmelse med efterspørgslen, mangler en vigtig bestanddel stadig - en mulighed for landmændene til at styre den tilbagevendende nedgang i landbrugsøkonomien. Det kræver et stærkt sikkerhedsnet at bevæge sig mod en mere markedsorienteret landbrugsøkonomi (Redaktionel oversættelse)).

Dette passer fint ind med analysen af *Farm Bill 1996* foroven. De meget økonomisk forvridende braklægningsordninger og afgrødekvote skal fortsat ikke benyttes, samtidigt med at den øgede markedsorientering skal bevares. Det nye er, at en ny landbrugspolitik skal have et stærkere økonomisk sikkerhedsnet i de år, hvor markedspriserne er lave. Disse udtalelser er senere bakket op af Landbrugsminister Ann M. Veneman i flere pressemeddelelser og senest i september 2001 i en stor rapport om amerikansk landbrugs- og fødevarepolitik, der skal danne baggrund for de kommende forhandlinger om en ny landbrugslov (USDA, 2001). Landbrugsudvalget i Repræsentanternes Hus, der har republikansk flertal kom med deres udspil tilbage i juli måned 2001. Dette forslag ligger meget tæt op ad de allerede nævnte forhold. De mener for det første, at den nye lov skal løbe over 10 år. For det andet at fleksibiliteten på planteområdet skal bevares. For det tredje at hovedparten af støtten skal være afkoblet produktionen og for det fjerde og sidste, at beskyttelsen af landmændenes indkomster forbedres, når markedet er nede (House Agricultural Committee, 2001). Det spændende punkt er Senatet, hvor demokraterne har fået flertal, efter at en republikaner er blevet løsgænger. Endnu er der ikke sluppet noget ud, men et forslag fra det magtfulde landbrugsudvalg i Senatet kan ventes snart.

Afslutningsvis skal der knyttes et par korte kommentarer til sammenhængen mellem amerikansk landbrugspolitik og de igangværende forhandlinger på landbrugsområdet under WTO. Landbruget blev inddraget fuldt ud i de internationale handelsforhandlinger første gang i Uruguay-runden under GATT, der foregik i perioden 1986-93. *Farm Bill 1996* skal vurderes i dette lys, idet de ændringer, der blev foretaget af politikken, ligger i forlængelse af den aftale, der blev indgået under GATT og nu danner baggrund for

de nye forhandlinger under WTO. USA har i kraft af *Farm Bill 1996* en god position i forhandlingerne, sammenlignet med den anden store aktør inden for den internationale landbrugspolitik EU, der på trods af Agenda 2000 reformen i 1999 ikke har formået at ændre den europæiske landbrugspolitik i en retning, der passer ind i WTO strukturen (Zobbe, 2000b side 269-272). Hvis den nye landbrugslov i USA bevarer grundelementerne fra *Farm Bill 1996* med en moderat opstramning af det økonomiske sikkerhedsnet under de amerikanske landmænd, må det vurderes på nuværende tidspunkt til at kunne udformes under de nuværende WTO regler. Hvad de igangværende forhandlinger ender med, må stå hen i det uvisse.

Konklusion

Emnet for denne artikel har været den mulige fremtidige udvikling for amerikansk landbrugspolitik. Dette spørgsmål er særdeles relevant set i lyset af systemskiftet i forbindelse med landbrugsloven fra 1996. Den traditionelle landbrugspolitik med udbredt produktionskontrol og produktionskoblet støtte, der mere eller mindre har været ført siden 1933 blev afløst af en langt mere fleksibel og markedsorienteret politik med produktionsafkoblet støtte. Velfærdsøkonomisk viser beregninger, at *Farm Bill 1996* har været langt mere økonomisk effektiv end tidligere mere traditionelle love. Skatteyderne har betalt mindre, landmændene har fået en højere støtte, samtidigt med at det samlede velfærdsøkonomiske tab har været noget mindre end tidligere. Dette skyldes især afskaffelsen af braklægning og afgrødekvote. Den største utilfredshed, der har været med loven, har været knyttet til landmændenes økonomiske sikkerhedsnet ved meget lave markedspriser. Det har været nødvendige med store *ad hoc* betalinger til landbruget for at sikre den af

politikerne for landbruget ønskede indkomst. De udtalelser, der indtil nu er kommet fra Administrationen og Repræsentanternes Hus, ligger godt i tråd med denne analyse, og det bedste bud på en ny landbrugslov netop nu må være en lov, der bygger på grundelementerne i *Farm Bill 1996* udbygget med et stærkere økonomisk sikkerhedsnet for landbruget i dårlige år.

Litteraturliste

- Bredahl, M.E. & K. Luecker (2001). »*Multifunctionality: A North American Perspective*«. I Vårdal (red.). »Multifunctionality of Agriculture«. Seminar Proceedings, Department of Economics, University of Bergen 2001. Norway.
- Finegold, Kenneth (1981). »From Agrarianism to Adjustment: The Political Origins of New Deal Agricultural Policy«. *Politics and Society* Vol. 11, No. 1. 1981.
- Gardner, Bruce L. (2001). »Agricultural Policy: Pre- and Post-FAIR Act Comparisons«. www.senate.gov/agriculture/briefs/gard.hum
- Gardner, Bruce L. (1990). »The United States«. I Sanderson, F. H. (red.). »Agricultural Protectionism in the industrialized world«. *Resources for the future* 1990. Washington D. C.
- GATT (1993). »Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations«. GATT Secretariat 1993. Geneva
- Hansen, Henning O. (2001). »Landbrug i et moderne samfund – landbrugets placering, udvikling og omverden i et velfærdssamfund«. Handelshøjskolens Forlag 2001. København.
- Harvey, David R. (1998). »The US Farm Act. "fair" or "foul"? An evolutionary perspective from east of the Atlantic«. *Food Policy* Vol. 23, No. 2 1998.
- House Agriculture Committee (2001). "Proposal for the new american farm bill 2002". www.house.gov/agriculture/farmbillsection.hum
- Landbrugsraadet (1999a). »Raadsnyt«. Raadsnyt Nr. 23 25. juni 1999 Landbrugsraadet. København
- Landbrugsraadet (1999b). »Raadsnyt«. Raadsnyt Nr. 40 5. november 1999 Landbrugsraadet. København
- OECD (2001). »Agricultural Policies in OECD Countries – Monitoring and Evaluation 2001«. Organisation for Economic Co-operation and Development 2001. Paris
- OECD (2000). »Agricultural Policies in OECD Countries – Monitoring and Evaluation 2000«. Organisation for Economic Co-operation and Development 2000. Paris
- OECD (1999). »Agricultural Policies in OECD Countries – Monitoring and Evaluation 1999«. Organisation for Economic Co-operation and Development 1999. Paris
- OECD (1998). »Agricultural Policies in OECD Countries – Monitoring and Evaluation 1998«. Organisation for Economic Co-operation and Development 1998. Paris
- OECD (1997). »Agricultural Policies, Markets and Trade – Monitoring and Outlook 1997«. Organisation for Economic Co-Operation and Development 1997. Paris
- OECD (1996). »Agricultural Policies in OECD Countries – Monitoring and Evaluation 1996«. Organisation for Economic Co-operation and Development 1996. Paris
- OECD (1987). »National policies and agricultural trade – Country Study United States«. Organisation for Economic Co-Operation and Development 1987. Paris
- Runge, C. F. (1998). »US Farm Policy: Can FAIR be Fixed?«. Staff Paper Series P98-10. Department of Applied Economics, University of Minnesota.
- Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut (1996). »Landbrugets økonomi Efterår 1996«. Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut 1996. København
- Stuart, K & C. F. Runge (1997). »Agricultural policy reform in the United States: an unfinished agenda«. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* No. 41. 1997.
- Tweeten, Luther (1989). »Farm Policy Analysis«. Westview Special Studies in Agriculture Science and Policy. Westview Press 1989. Boulder.

USDA (2001). »Food and Agricultural Policy - Taking Stock for the New Century«. USDA 2001. Washington D C.

Zobbe, Henrik (2000a). »Amerikansk landbrugspolitik – Teori og praksis i et historisk perspektiv«. Tidsskrift for Økonomi og Politik nr. 3, september. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag 2000. København.

Zobbe, Henrik (2000b). »Landbrugspolitikken i USA og Europa – udvikling og påvirkning i en GATT/WTO sammenhæng«. Tidsskrift for landøkonomi nr. 4, 187. årgang. Det Kgl. Danske Landhusholdningsselskab 2000. Frederiksberg.

Landbrugets virksomheder: Fremtidens landbrugsbedrifter

af chefkonsulent *Niels Peter Skrubbeltrang*, Landbrugets Rådgivningscenter

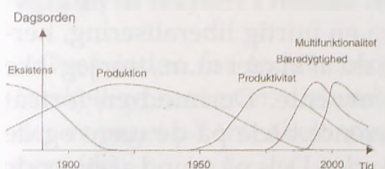


Indledning

Fremtidens landbrugsbedrifter skabes ud fra landmændenes ønsker og evner til at udvikle bedrifterne inden for de rammer som lovgivning, økonomi og det omgivende samfund stiller til rådighed. I artiklen forsøges både udgangssituationen og rammevilkårene beskrevet, og herudfra synliggøres nogle mulige udviklingsstrategier uden dermed at have dækket hele spektret. Et er givet – fremtidens landbrug bliver mangfoldigt, hvilket i sig selv er en styrke.

Rammevilkår

Ønskerne/kravet til landbruget skifter gennem tiderne.



Skiftende samfundsmæssige dagsordener i relation til landbruget.

Figur 1

Fra at skulle dække de grundlæggende behov for fødevarer for at opretholde livet til fokus på bæredygtighed og multifunktionalitet – hvad det så end er!

Samtidig er der nogle tendenser i omverdenen som både dagens og fremtidens landmænd må have med i beslutningsgrundlaget, ved etablering, eller når strategien for den fremtidige udvikling af bedriften skal fastlægges.

Tendens i omverdenen

- Følelser på bekostning af videnskab
- Fortsat liberalisering, øget konkurrence og øget international arbejdsdeling
- Omlægning/reduktion af støtte
- Udvidelse af EU
- Koncentration i fødevarer virksomheder og detailhandel
- Danmark vil arbejde for at hæve miljø-standarden i EU
- Fødevarer sikkerhed, sundhed og convenience i fokus

Kilde: Landbruget og omverdenen, Landbrugsrådet

Figur 2

Disse tendenser kan ofte trække i forskellige retninger, og pludseligt opståede holdninger kan via pressen ændre på forudsætningerne, hvilket gør billedet yderligere broget. Ikke desto mindre er det den virkelighed, man som landmand må agere i.

Krav om produktivitetsudvikling

Samtidig med at der i disse år sættes ekstra fokus på de bløde kvalitetsparametre, skal danske landmænd være konkurrencedygtige på verdensplan, når den største del af produktionen skal afsættes på markeder, som ikke nødvendigvis har de

samme kvalitetsparametre som danske forbrugere – i sandhed en udfordring.

En forudsætning for konkurrencedygtighed er en fortsat produktivitetsstigning.

Det har danske landmænd været i stand til, idet bruttoproduktiviteten i gennemsnit er steget 2,8 pct. pr. år fra først i 1970'erne!

Gns. mængdemæssig ændring pr. bedrift fra 1973/74 til 1999/2000, % pr. år

Bruttoudbytte i alt	4,9
heraf: Planterproduktion	5,7
Kvægproduktion	2,0
Svineproduktion	7,1
Faktorforbrug	2,0
heraf: Driftsmidler	3,6
Arbejdsindsats	-1,1
Kapitalindsats	2,9
Bruttoproduktiviteten	2,8

Kilde: Statistisk Nyt, juni 2001

Figur 3

En forudsætning for fortsat produktivitetsstigning er, at der er mulighed for strukturudvikling, og dermed udnyttelse af de størrelsesøkonomiske fordele. Selvom udviklingen er voldsom, og vi nu er nede på godt 20.000 heltidsbedrifter, vil udviklingen fortsætte og prognosen fra først i 90'erne på ca. 10.000 heltidsbedrifter i 2010 rammer ikke helt ved siden af.

Alle landbrug, heltids- og deltidsbedrifter 1975 -2010

	Faktisk		Forventet	
	1975	1995	2000	2010
Alle landbrug	113.100	65.400	56.500	41.600
Størrelse, ha	25	41	47	60
Heltidsbedrifter	71.600	28.500	19.500	10.000
Størrelse, ha	32	68	90	145
Deltidslandbrug	41.500	36.900	37.000	31.600
Størrelse, ha	14	20	23	33

Kilde: De danske Landbrugsforeninger

Figur 4

Samtidig bliver der forholdsvis flere deltids- og fritidsbrug, hvilket også er en forudsætning for at opretholde mangfoldigheden og »livet på landet«. Det er derfor vigtigt når vi diskuterer fremtidens landbrug, at vi også sikrer rammer og muligheder for denne gruppe af landmænd.

Fremtidens bedrifter

I det følgende vil jeg kort beskrive nogle af de forudsætninger, jeg tror kommer til at sætte rammerne for fremtidens landbrugsproduktion i Danmark, og herudfra prøve at synliggøre nogle mulige strategier for fremtidens landbrugsbedrifter.

Nogle af forudsætningerne er nævnt i figur 5.

Forudsætninger

- Mere kontrol
- Bløde værdier i fokus
- Mere liberalisering?
- Fortsat priskonkurrence
- "Utro" forbrugere

Figur 5

Fødevareresikkerhed – og dermed også kravet om dokumentation og sporbarhed er i fokus.

Danske landmænd har de bedste forudsætninger for at leve op til disse krav, og dermed få en konkurrencemæssig fordel. Derfor skal kravene til kontrol af produktionen betragtes som en udfordring og mulighed frem for det modsatte. Det samme kan siges om mere bløde værdier som dyrevelfærd og andre ikke målbare kvalitetsparametre.

Hvor lidt – eller måske snarere hvor hurtigt – vi skal forvente mere liberalisering er nok mere usikkert. Selvom alle taler om liberalisering og at vi skal agere i et frit verdensmarked, så er de politiske kræfter sådan i Europa, at en total liberalisering inden for en kortere årrække er urealistisk. Der vil ske tilpasninger i EU's landbrugspolitik, herunder en stigende afkobling af støtten i relation til produktionen, men en hurtig liberalisering, herunder bortfald af kvoter m.m., tror jeg ikke man skal forvente. Derimod en fortsat priskonkurrence både på de nære og de fjerne markeder. Dels på grund af stigende koncentration i detailhandelen, dels på

grund af øget konkurrence på verdensmarkedet.

Endelig som der står – »utro« forbrugere og skiftende madvaner. Fast food og convenience vil præge de markedsvilkår danske landmænd via deres virksomheder skal agere i.

Nogle af de mere specifikke rammer for hovedproduktionsgrenene er nævnt i figurerne 6, 7 og 8. Disse stikord kan i sig selv naturligvis ikke stå alene, hvis man skal forsøge at tegne billedet af fremtidens landbrug. Men de bør indgå i beslutningsgrundlaget for de mere strategiske overvejelser enhver landmand eller kommende landmand må gøre sig, når de konkrete udviklingsmuligheder for egen bedrift skal opstilles.

Hvad bringer fremtiden?

Planteavl

- Små marginaler (lave kap.omkostninger)
- Størrelsesøkonomi
- Økologi / specialprodukter
- Naturforvaltere

Figur 6

Hvad bringer fremtiden?

Mælkeproduktion

- Arbejdsbesparelse
- Foderforsyningsselskaber
- Økologi / specialprodukter
- Naturforvaltere

Figur 7

Hvad bringer fremtiden?

Svineproduktion

- "Svinecykler"
- Produktivitet (Multi-site)
- Samarbejde med planteavlere
- Specialproduktioner

Figur 8

Også inden for fødevarerindustrien er forskellige scenarier diskuteret, uden at der er peget på en enkelt som den dominerende.

Udviklingen vil givetvis også blive et

Fødevarerindustriens scenarier

- Naturen i højsædet
- Sund gennem teknologi
- Økonomi i højsædet

Figur 9

miks, men derfor kan det i en analyse være udbytterigt at fokusere på de enkelte scenarier, og hvordan en sådan udvikling vil påvirke ens egne muligheder. En nærmere beskrivelse af de enkelte scenarier kan findes hos MAPP-centret.

Hvad kan vi vente?

De politiske rammevilkår bliver af stigende betydning. Det er et faktum, at landbruget – selvom de ejer 70 pct. af landets areal, og dermed natur – kan udgøre et par procent af befolkningen. En forudsætning for fortsat udvikling af dansk landbrug er derfor, at det sker i harmoni med den øvrige befolknings ønsker og krav. Det vil også langt hen ad vejen være muligt med en åben og positiv dialog og gensidig respekt fra alle parter side.

Selvom disse synspunkter kan lyde »frelste« fra en funktionær, som ikke skal agere i praksis under lovgivningens og forbrugernes skærpede krav, er det min klare overbevisning, at det er vejen frem, og at det er muligt. Der er så mange positive eksempler herpå. Det skal vi udnytte, og samtidig reagere på de negative eksempler, som der desværre også er.

Den dynamiske og fremadrettede landmand enten han er produktionslandmand eller fritidslandmand, tager disse krav som en udfordring og udnytter dem som en mulighed frem for en begrænsning.

Nogle af de ting vi kan vente os på den nationale front er nævnt i figur 10.

Der vil skulle ske indskrænkning eller afvikling af produktionen på nogle bedrifter, som er uhensigtsmæssigt placeret i

Hvad kan vi vente?

- Afvikling af bynære brug
- Begrænsninger i arealanvendelse (Vilhelmudvalg)
- Indsats mod ammoniakfordampning, fosforbelastning etc.
- Pesticidhandlingsplan

Figur 10

forhold til naboer. Frem for at kæmpe mod dette, skal der kæmpes for at skabe andre muligheder, enten det hedder udflytning eller omlægning.

Det samme kan siges om de miljømæssige krav, som landbruget skal leve op til, og som givetvis vil blive skærpet fremover. Der skal selvfølgelig kæmpes mod urimelige og usaglige krav – og det lykkes faktisk i betydeligt omfang. Men når et flertal i Folketinget har vedtaget en lov, gælder det om at tilpasse sig de gældende vilkår. Der vil komme begrænsninger i arealanvendelsen. Udfordringen består i at vende disse begrænsninger til udfordringer. Hvis befolkningen ønsker landbruget skal producere naturoplevelser eller rent grundvand, så er udfordringen at få synliggjort hvad det koster, og at det skal betales, hvis det skal lykkes.

Der skal også satses yderligere på den teknologiske udvikling. Der ligger helt givet muligheder både i gylleseparering og begrænsning i ammoniakfordampning og fosforbelastning som endnu ikke er udviklet og udnyttet. En bedre udnyttelse af disse muligheder vil skabe grundlag for en fortsat stor landbrugsproduktion i Danmark. Og det er hvad langt hovedparten af den danske befolkning – og de danske politikere – ønsker. Dansk landbrug er – og vil fortsat være – en betydelig hjørnesten i dansk økonomi.

Mulige strategier

For den enkelte landmand kan situationen se betydelig mere broget ud.

Mulige strategier

- Vedligeholdelsesstrategi
- Nedslidningsstrategi
- Flytning af bygninger
- Overgang til planteavl + udearbejde
- Samarbejde med andre landmænd
- Salg + køb af ny ejendom

Figur 11

Afhængig af alder, interesser, økonomiske muligheder er det nødvendigt konkret at forholde sig til mulige strategier for ens egen bedrift, set i lyset af de rammevilkår som tegner sig. Skal der satses på fortsat udvikling af bedriften, eller er alternativet en nedslidningsstrategi med henblik på ophør som selvstændig bedrift. Der kan overvejes samarbejdsmodeller eller overgang til deltidsbrug. Det vigtigste er, at man sammen med sin familie får analyseret og diskuteret muligheder og ønsker, og herudfra lavet en strategi for ens fortsatte virke som landmand.

Der er for mig ingen tvivl om, at fremtidens landbrugsbedrifter i Danmark vil blive et mangfoldigt billede af forskellige bedriftstyper.

Fremtidens landbrugsbedrifter

- Industriproduktion
- Vertikal integration
- Gårdbutikker
- Naturforvaltere (multifunktionalitet)

Figur 12

Det gælder lige fra meget store produktionsenheder med anvendelse af den mest moderne teknologi, som sikrer både kvalitet, dyrevelfærd og en miljørigtig produktion, til gårdbutikker og former for nicheproduktion, hvor nærhed, oplevelser og andre »bløde« kvalitetsparametre er i fokus. Vi får en tættere integration mellem primærproduktion og forædling og salg, hvor kvalitetsproduktion og dokumentation vil komme i højsædet. Endelig vil der blive både behov for og plads til natur-

forvaltere og »produktion« af naturoplevelser eller naturbeskyttelse for det samfund vi er en integreret del af.

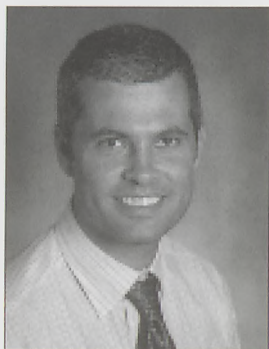
Min fremtidsversion for dansk landbrug er således en blandet palet af produktionslandbrug i traditionel forstand, niche-landbrug og naturforvaltere i et samspil med den øvrige del af befolkningen (som er de fleste) og som et værdifuld grundlag for et fortsat liv i landdistrikterne.

Kilder:

Landbruget og omverdenen, Landbruksrådet
Produktionsøkonomi Svin 2001, Landbrugets
Rådgivningscenter
Produktionsøkonomi Kvæg 2001, Landbru-
gets Rådgivningscenter
Statistik nyt, juni 2001, Landboforeningerne
MAPP-centret

Landbrugets virksomheder: Landbrugets organisationer – et resultat af strukturudvikling, omverden og magt

af Lars Gregersen, direktionssekretær, Landbrugsraadet



Indledning

Landbrugets organisationer eller under et: Landbrugets organisationssystem, har de seneste ca. 200 år haft en fremtrædende placering i det danske samfund. Organisationerne har fået æren – og skylden – for både at være medvirkende til demokratiseringen af landbefolkningen, at sikre den enkelte landmand indflydelse på egen produktion og afsætning og at have (u)-forholdsmæssig stor indflydelse på den til alle tider førte politik i Danmark.

Indledningsvist skal det præciseres, hvad der forstås ved landbrugets organisationer. Det er organisationer, som

- landmænd finansierer
- landmænd står i spidsen for

I alt drejer det sig om et organisations-system, der beskæftiger mellem 4000–5000 personer og brutto omsætter for omkring 4 mia.kr. årligt (*inkl. en række kommercielle aktiviteter og den lokale rådgivning* – Landbrugsraadet, 1996; s. 10).

Det er organisationssystemet, der er i

fokus. Dvs. at omgivelserne og eksempelvis de ofte beskrevne relationer mellem landbrugets organisationer og folketing, centraladministration kun vil blive beskrevet i det omfang, at dette vil sige noget om selve landbrugets organisationer.

Landbrugets andelsvirksomheder er *ikke* inkluderet i denne definition – da det i denne fremstilling lægges til grund, at andelsselskaberne har et overvejende kommercielt sigte (Bager, s. 63), og derfor mere meningsfuldt kan beskrives som erhvervsvirksomheder fremfor som en del af landbrugets organisationssystem.

Sondringen mellem »virksomhed« og »organisation« er ikke krystalklar. Det kan påpeges, at en række af aktiviteterne i landbrugets organisationer har et klart – og bevidst – kommercielt sigte. Det gælder eksempelvis de generelle (»landøkonomiske foreninger«) organisationers faglige rådgivning i relation til primærproduktionen, og en række af brancheorganisationernes forsknings- /udviklings- og afsætningsaktiviteter.

Litteraturen om landbrugets organisationer er omfattende. Oftest har interessen dog samlet sig om tiden, der er gået. Ligesom metoden har været historisk – dvs. med en forkærlighed for afgrænsede fænomener (Ronit, 1998).

I det følgende vil fokus være på *udvalgte* og generelle historiske trends, dels for at levere en beskrivelse og forståelse af organisationssystemet, som dette tager sig ud ved indgangen til det 21. århundrede, dels for at kunne pege på de udviklings-træk, som forventes at dominere den fremtidige udvikling. Der vil afslutningsvis

blive præsenteret tre forskellige scenarier for den fremtidige udvikling af landbrugets organisationer. Disse bud på udviklingstræk vil dog ikke være dækkende for hele det 21. århundrede (som overskriften kunne antyde)!

Den gennemgående antagelse, der i de følgende vil blive argumenteret for, er, at der overordnet set er *tre dimensioner*, som er afgørende for organisationssystemets udseende:

1. Organisationssystemets »opdragsgivere og finansieringskilder«. Det er landmænd og virksomheder, som dels er opdragsgivere for organisationerne, dels finansierer udgifterne til organisationerne.
2. Det omgivende samfund – forstået som de forhold, der ikke umiddelbart er en del af landbrugs- og fødevarerindustrien, men som påvirker erhvervet og dets organisationer. Dette er forhold, der udvikler sig mere eller mindre uafhængigt af udviklingen i landbruget og tilknyttede organisationer.
3. Samspillet internt i organisationssystemet. Organisationssystemet består af selvstændige organisationer. »Systemet« er derfor også en repræsentation af et sæt magtstrukturer og en balance mellem de enkelte organisationer inden for helheden – og en kamp for (politisk) indflydelse mellem enkeltorganisationerne.

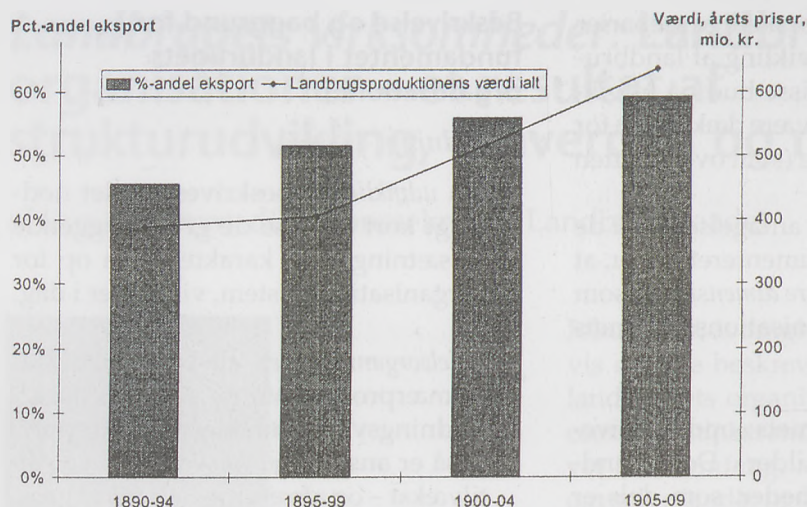
Ovennævnte tre dimensioner rummer naturligvis en reduktion af de mange forklaringer og faktorer, som historisk og fremover vil være afgørende for udviklingen i landbrugets organisationssystem. Samtidig er de tre dimensioner dog også begrebsmæssigt på et så overordnet niveau, at de ikke rummer *forklaringskraft*, men i højere grad danner en *forståelsesramme* for udviklingen i landbrugets organisationer.

Beskrivelse og baggrund for fundamentet i landbrugets organisationer

Indledning

Inden *udviklingen* beskrives, er det nødvendigt kort at ridse de grundlæggende forudsætninger og karakteristika op for det organisationssystem, vi kender i dag.

- *andelsorganiseringen*, altså det forhold, at primærproducenterne selv ejer forarbejdningsevne og dermed også er ansvarlige for varernes værditilvækst – og afsætning helt ud til grossist- og i stigende grad detailledet (Landbrugsraadet, 2001; s. 12). Det grundlæggende princip bag andelsorganiseringen er, at landmændene ikke skal konkurrere indbyrdes om afsætningen af varer i forhold til private forarbejdningsevner, men i stedet skal stå sammen om forarbejdning og afsætning og dermed også tage del i den tilknyttede værditilvækst (Hansen, 1994; s. 117).
- *den faglige rådgivning* til primærproduktionen ydes af landmændenes egne organisationer – de landøkonomiske (eller generelle) foreninger, og rådgivningen er dermed uafhængig i både faglig og økonomisk forstand. Princippet er, at en uafhængig rådgivning sikrer en uvildighed i forhold til den enkelte landmand, og at den enkelte landmand dermed får både den bedste og billigste rådgivning. Rådgiveren har eksempelvis ikke en skjult dagsorden i forhold til visse produkter eller virksomheder, og der er ej heller et direkte modsætningsforhold mellem rådgiver (som sælger af rådgivning) og landmænd (som køber af rådgivning) *qua* landmandens kontrol og indflydelse på rådgivningen gennem sin organisation (Mackintosh, 1993; s. 288).
- *Et formaliseret samarbejde mellem landmænd og virksomheder på tværs af produk-*



Figur 1: Landbrugsproduktionens værdi og eksportandel over årene 1890-1910 (Kilde: Hyldtoft 1999; s.224)

tionsretninger i regi af Landbrugsraadet og de generelle organisationer. Baggrunden for etableringen af Landbrugsraadet var resultatet af den meget omfattende regulering vedr. forsyningssituationen omkring 1. verdenskrig, og hvor en række udvalg med erhvervsrepræsentanter blev nedsat til at implementere de mange regler for import, eksport og prispolitik, som fulgte i kølvandet herpå. Landbrugsraadet blev dannet i 1919 med udgangspunkt i en konkret modstand mod den omfattende regulering (Hansgaard, 1976, s. 72) – altså som en reaktion på krav fra omverdenen. Grobunden for dannelsen var dog længere tids drøftelser og interesser i erhvervet i relation til en samlende repræsentation, jf. også nedenfor.

I dag er baggrunden – eller princippet for koordineringen mellem landbrugets organisationer i regi af Landbrugsraadet, at det på tværs af erhvervet klart bliver opfattet som et gode, at der er ét samlende organ inden for erhvervet, der kan virke som et koordinerende organ i forhold til omverdenen, og at »der ikke er tale om konkurrerende og adskilte organisationssystemer« (LOK, 2000, s. 31).

Det skal dog understreges, at samarbejdet i Landbrugsraadet er grundlagt af selvstændige organisationer med selvstændig juridisk og politisk suverænit.

I modsætning til de fleste andre landbrugslande og disses organisatoriske indretning har producentforeninger historisk set haft begrænset indflydelse, men har de senere år dog opnået større tilslutning i antallet af medlemmer. Deres finansieringsgrundlag er dog stadig forholdsvis spinkelt, og følgelig er organisationerne også (målt som omsætning, sekretariatsstørrelse) små sammenlignet med landbrugets organisationssystem i øvrigt (www.danskesvineproducenter.dk, Landbrugsårbogen 2000).

Tilgængelighed har brancheforeningerne stået stærkt i det danske organisatoriske billede. Den oplagte forklaring herpå er, at dansk landbrug allerede fra omkring 1900-tallet har haft en omfattende eksport, og at der i relation hertil var etableret en række eksportudvalg, som dannede grundlaget for de senere stærke brancheforeninger til at koordinere afsætningen for de mange mindre andelsvirksomheder (Hansgaard, 1976; s. 52).

De landmandsejede andelsvirksomheder

der dannede brancheforeningerne, hvis væsentligste opgave i datiden var koordination af afsætningen og en fælles afsætningsindsats i udlandet. At komme ind på de udenlandske markeder og få knyttet kontakten til grossist og detaillied var en uoverkommelig opgave for de daværende meget små andelsvirksomheder.

Det kan derfor – summarisk – konkluderes, at fundamentet for de danske landbrugsorganisationer: Andelsorganiseringen plus den efterfølgende etablering af brancheorganisationerne og den uafhængige faglige rådgivning var – og fortsat er – det rationelle svar på basale behov, som medlemmerne (*opdragsgivere og finansieringskilder*) har stået overfor i form af forbedring af hhv. produktions- og afsætningsvilkårene.

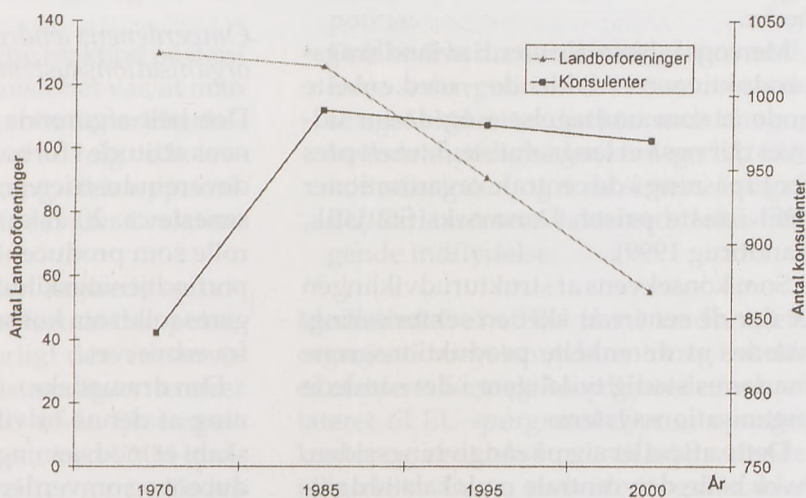
Fremkomsten af de centrale foreninger: Landboforeningerne, Dansk Familielandbrug og Landbrugsraadet og koordinationen mellem disse kan i højere grad henføres til de krav, der stilles fra *det omgivende samfund*. Krav som medfører, at landmænd lokalt og decentralt erkender, at der er behov for en styrket fælles indsats for at kunne indgå i en styrket dialog med omverdenen og virke som rådgiver for eksempelvis den danske regering (Hansgaard, 1975, kap. 4).

De centrale foreninger er ikke i første omgang etableret for at kunne yde en konkret individualiseret service overfor de enkelte medlemmer. De er etableret for at kunne tilvejebringe kollektive goder, og argumentationen for etableringen er, at man søger at forbedre de generelle vilkår, der fra omverdenens side stilles til erhvervet.

Endelig kan der peges på, at den konkrete udformning af organisationssystemet med eksempelvis de enkelte organisationers størrelse og repræsentativitet i nogen grad – udover at være rationel respons på krav fra medlemmer og omverden – også udtrykker *magtstrukturen* og forholdet mellem de enkelte organisationer (Analysegruppens Rapport om Landbrugets organisationsstruktur, 2000, afsnit 5.2 og 5.3).

Udviklingen i organisationssystemets opdragsgivere og finansieringskilder

Den strukturudvikling inden for erhvervet er forholdsvis entydig – og velkendt. Antallet af både landmænd og virksomheder er reduceret betydeligt inden for de seneste særligt 50 år. Dvs. *antallet* af opdragsgivere og finansieringskilder er reduceret.



Figur 2: Udviklingen i antallet af landboforeninger og antallet af konsulenter (agronomer o.lign.). Kilde: Landboforeningerne, 2001; Kyed, 2000

På lokalt plan har dette også de seneste 20 år udmøntet sig i tilpasninger med færre foreninger til følge, jf. figur 2.

De lokale landøkonomiske foreninger finansieres af kontingentbetaling, og strukturudviklingen har derfor øget presset for rationaliseringer og en reduktion af særligt udgifterne til foreningsdriften, da der er færre landmænd til at betale disse omkostninger.

Den lokale rådgivning er brugerfinansieret – dvs. efterspørgslen dybest set afhænger af, hvilken værdi landmændene tillægger rådgivningen. Og det kan konstateres, at et stadig faldende antal landmænd beskæftiger stort set samme antal rådgivere – med baggrund i den omfattende mekanisering, kapitalisering og specialisering, der samtidig er sket i primærproduktionen.

I de centrale organisationer (brancheorganisationer og de generelle organisationer) har der ikke været et tilsvarende pres fra finansieringskilderne om en tilpasning, som der har været lokalt. De centrale foreninger er overvejende finansieret af de såkaldte produktionsafgifter (afgift pr. produceret enhed), opsparet formue og midler fra Promilleafgiftsfonden (delvis tilbageførsel af pesticidafgift fra stat til landbrug). Dvs. disses finansiering afhænger i højere grad af produktionens værdi og ikke af antallet af landmænd/virksomheder.

Men også den reale værdi af landbrugsproduktionen er faldende – med enkelte gode år som undtagelse – og derfor udøves der også et langsomt strukturelt pres for tilpasning i de centrale organisationer (BFI i faste priser, Danmarks Statistik, Landbrug 1999).

Som konsekvens af strukturudviklingen er der de senere år sket en sektorisering, således at de enkelte produktionsgrene markeres stadig tydeligere i det samlede organisationssystem.

Dette afspejler sig på rådgivningssiden, hvor både den centrale og lokale rådgiv-

ning er yderst specialiseret i forhold til de enkelte produktionsretninger.

Det afspejler sig også i de generelle organisationer, hvor man i Landboforeningerne sidst i 90'erne etablerede særlige talsmandsordninger inden for svin, kvæg og planteavlsområdet. Og udviklingen er senest i 2001 forstærket med en ændring af Landboforeningernes bestyrelse, idet der nu er en direkte repræsentation af de tre produktionsretninger i bestyrelsen. Denne repræsentation, som også vil afspejle sig i Landbrugsraadet, bygger på, at der nu er etableret koordinerende fora inden for svine-, kvæg- og planteområdet (hhv. Landsudvalget for Svin, Dansk Kvæg og Dansk Planteforum).

På branchesiden har sektortankegangen altid – og helt naturligt – været dominerende, da brancheorganisationerne repræsenterer en sammenslutning af virksomheder inden for samme produktionsretning.

Konklusionen er, at den interne udvikling i erhvervet stiller krav om, at landbrugets organisationer professionaliseres og specialiseres. Samtidig medfører den interne udvikling i erhvervet, at finansieringskilderne langsomt sættes under pres – dels bliver antallet af landmænd reduceret, dels falder den reale værdi af landbrugsproduktionen.

Omverdenens ændrede krav til organisationssystemet

Den helt afgørende ændring i omverdens attitude i forhold til landbrug- og fødevareindustrien er, at fokus inden for de seneste ca. 20 år er flyttet fra erhvervets rolle som producent af fødevarer og eksportindtjeningskilde til et fokus på forbrugers rolle som konsument af produkterne fra erhvervet.

Den dramatiske – og defensive – udlægning af denne udvikling er, at der nu er skabt et modsætningsforhold mellem producent og omverden/forbruger, og at den

øgede opmærksomhed på forbrugers rolle sker på bekostning af nogle landmænds interesser.

Dette er dog en forsimplet konklusion:

»En *offensiv* og positiv udlægning af udviklingen vil hæfte sig ved, at den øgede fokus på forbruget af madvarer og fremkomsten af nye forbrugerorganisationer og grønne organisationer rummer mulighed for at få fødevareområdet politisk eksponeret, og har samtidig givet landbruget mulighed for at indgå i nye og alternative alliancer med de (nye) magtfulde aktører på fødevare- og landbrugsområdet.« (Analysegruppens Rapport om Landbrugets Organisationsstruktur, 2000, s. 24)

Denne overordnede udvikling har udmøntet sig på en lang række områder. De politiske prioriteringer er skiftet, der er kommet fokus på miljø og naturforvaltning, fødevare- og levnedsmiddelforhold, dyrevelfærd mv.

De ændrede politiske prioriteringer har resulteret i, at Landbrugs- og Fiskeriministeriet som midt i 90'erne – efter ønske fra bl.a. Landbrugsraadet – blev afløst af et Fødevareministerium (med levnedsmiddelkontrollen under sig), og at Folketingets Landbrugs- og fiskeriudvalg er afløst af et Fødevarer-, landbrugs- og fiskeriudvalg.

En meget håndgribelig reaktion på dannelsen af Fødevareministeriet var, at man også i landbrugets organisationer efterfølgende etablerede dels et udvalg vedr. levnedsmiddel og forskning, dels opprioriterede arbejdet med fødevarer i relation til forbrugeren.

Mere generelt har den ændrede og udvidede dagsorden medført, at den politiske dagsorden for særligt den erhvervspolitiske indsats fuldstændig er ændret inden for de seneste 10–15 år. Eksempelvis har miljøreguleringen med VVM-godkendelser, pesticidafgifter mm. således

direkte påvirket produktionsforholdene for den enkelte landmand og følgelig også optaget organisationssystemet. Endvidere er der også i organisationerne i stigende grad kommet fokus på øvrige erhvervsrelevante områder som skat, arbejds- og lønvilkår, uddannelse, energi mv. Emner som ikke konkret er relateret til landbrugs- og fødevareerhvervet, men som også danner rammevilkår for erhvervets udvikling, og derfor optager landbrugets organisationer.

Det øgede og ændrede fokus fra omverdenen på landbrugserhvervet har også gentagne gange fået markante repræsentanter for landbrugserhvervet til at konkludere, at det er nødvendigt med en mere entydig og koordineret dialog med omverdenen.

Et andet markant udviklingstræk er Danmarks indtræden i det Europæiske Fællesskab, der betyder, at væsentlige dele af landbrugspolitikken (produktionsforhold og prissætning) siden 1972 reelt afgøres i dette forum. Medlemskabet af EF, senere EU har medført, at der overordnet set er sket:

- Dels en tæt national koordinering mellem erhverv og myndigheder i forhold til fødevareministeren, som på Danmarks vegne er medbestemmende omkring den fælleseuropæiske landbrugspolitik.
- Dels en internationalisering, som medfører, at den politiske interessevaretagelse også skal rettes direkte mod de regulerende myndigheder, som særligt EU-kommissionen og i de senere år også EU-Parlamentet i takt med dettes stigende indflydelse.

Medlemskabet af EU har i landbrugets organisationssystem udmøntet sig i, at der er etableret formelt koordinerede fora relateret til EU-spørgsmål. Der er oprettet kontor og afsat ressourcer til lobbyarbejde i Bruxelles. Der er endvidere også etable-

ret et tæt fælleseuropæisk samarbejde mellem EU-landenes landbrugsorganisationer (i form af COPA/COGECA).

Udover EU-dimensionen skal det afslutningsvis påpeges, at trods dansk landbrugs traditionelt set meget betydelige eksport og brancheorganisationernes indsats omkring de afsætningsfremmende aktiviteter, så har disse aktiviteter også ændret karakter de senere år. I dag anvendes der forholdsvis flere ressourcer på kontakt til de politiske myndigheder og håndtering af de mere eller mindre tekniske handelshindringer, som i dag er en væsentlig barriere for afsætningen (Analysegruppens Rapport om Landbrugets Organisationsstruktur, 2000; s. 22.). Der anvendes færre ressourcer på kontakten til »markedet« (detailed og grossist). Denne kontakt varetages af virksomhederne.

Samspillet internt i erhvervet – og konklusion

Ændringerne i omverdenen, som de kort er skitseret ovenfor, har klart manifesteret sig i landbrugets organisationer. Der er sket en ændring i den interne organisering og arbejdsprioritering.

Spørgsmålet er om landbrugets organisationer i *tilstrækkelig* grad har reageret på ændringerne i erhvervet og på ændringerne i omverdenens syn på erhvervet.

Svaret herpå er i høj grad politisk.

Uanset hvilket organisationssystem der er tale om, så er et organisationssystem *også* en repræsentation af et sæt magtstrukturer (Perrow, 1986; s. 265). Og hidtidige forsøg på mere omsiggribende forandringer på centralt niveau mellem Landbrugsraadets medlemmer senest i 1996 og 2000 er stødt på en central problemstilling – nemlig, at den nuværende fintfølede balance mellem de enkelte produktionsgrene, mellem de generelle organisationer (Landboforeningerne og Dansk Familielandbrug) og fremfor alt

mellem brancheorganisationerne og de generelle organisationer ikke har kunnet ændres.

Fra ledelsen i landbrugets organisationer blev der senest i 2000 (og i 1996) givet udtryk for, at kravene fra omverdenen og i nogen grad kravene fra opdragsgivere og medlemmer tilsiger, at der skal ske en *yderligere* tilpasning af organisations-systemet – at det, set som en helhed, ville være rationelt for landbruget og fødevareindustrien.

Men samtidig blev det også påpeget fra organisationernes ledelse, at hvad der overordnet set kunne argumenteres for at være rationelt for organisationssystemet – som en helhed – ikke nødvendigvis ville være en fordel og rationelt for den *enkelte* organisation og dennes medlemmer (Rapport om Landbrugets Organisationsstruktur, 2000; afsnit 5.2).

Man var kort sagt bekymret for magtstrukturen i et nyt – i forhold til omgivelser og opdragsgivere »mere tilpasset« – organisationssystem.

For de lokale generelle organisationer har interne forhold som magtbalance-/struktur spillet en relativ mindre rolle, fordi presset fra finansieringskilderne har været så markant og entydigt, at en strukturtilpasning har været nødvendig. Denne tilpasning har dog ikke været »gratis« og har også været ledsaget af en debat om, at det lokale demokrati og engagement i foreningslivet bliver truet – ligesom heller ikke alle foreslåede rationaliseringer er blevet gennemført.

Tre scenarier for den fremtidige udvikling – på kort sigt

Status quo

Med status quo menes der en fastlåsning af den nuværende organisationsstruktur. Og det vil bl.a. sige, at de nuværende organisationer i al væsentlighed består uændret.

For dette scenarie taler argumentet om, at repræsentanterne for de enkelte organisationer ikke vil kunne nå til enighed om præmisserne for en samlet reform af organisationssystemet. Der vil være en udbredt bekymring for, om et nyt reformeret organisationssystem vil vende op og ned på de nuværende magtstrukturer, og om de enkelte interesser vil blive »sorteper« i en sådan reform med mindsket indflydelse som konsekvens.

En sådan »udvikling« vil dermed ske på trods af de markante ændringer internt i erhvervet – særligt den voldsomme strukturudvikling inden for både primærproduktion og følgevirksomhed.

Hertil kommer, at organisationssystemets mangfoldighed af meninger udfordres af en stadig mere hektisk mediedagsorden, hvor kravet er endnu klarere og tydeligere meldinger, hvis man som erhvervsorganisation skal »slå igennem«.

Og endelig at en stadig stærkere internationalisering af erhvervet afsætningsmæssigt, men også politisk i form af øget magt til EU og »nyere« globale aktører som WTO stiller krav om øget internationalt engagement.

Et »big bang« – eksempelvis i form af en enhedsorganisation på centralt/nationalt niveau

Argumenterne for en revolutionerende ændring af landbrugets organisationssystem vil ligge i forlængelse af ovenstående argumenter og en formodning om, at ændringerne fra både medlemmer og omverden vil stille krav om en totalt ændret organisation.

Problemet med ovenstående argumenter er, at de er abstrakte i deres karakter, og der kan kun meget vanskeligt påvises en direkte årsagssammenhæng mellem, at et ændret organisatorisk system også vil medføre en bedre interessevaretagelse for landbrugserhvervet.

Modstanden mod revolutionerende

ændringer kan derimod antage yderst konkret form. En revolutionerende ændring vil afstedkomme ny fordeling af repræsentation/bestyrelsesposter og politisk indflydelse for de enkelte organisationer. Disse omkostninger er håndgribelige og realiseres øjeblikkeligt, mens *eventuelle* gevinster ved en omlægning for erhvervet som helhed realiseres på langt sigt.

Gradvis tilpasning

Dette scenarie er det umiddelbart nemmeste at pege på – da det også rummer den største fleksibilitet.

Det er en udvikling, hvor landbrugets organisationer gradvist konkretiserer arbejdsdelingen og behovet for koordination mellem de forskellige organisationer og konkret fastlægger arbejds- og opgaveprioriteringen.

Dette scenarie vil med stor sandsynlighed være det mest realistiske scenarie – i hvert fald på kortere sigt (dvs. inden for de kommende 5 år).

Dette scenarie vil give mulighed for at tilfredsstille kravene fra både medlemmer (opdragsgivere og finansieringskilder) om fortsat tilpasning og målretning af aktiviteterne, og det vil kunne honorere en række af kravene fra omverdenen i form af gradvis omprioritering af arbejdsindsatsen, andre fokusområder, nye arbejdsmetoder mv. Endelig – og det er nok det væsentligste i politisk styrede organisationer – så vil en gradvis justering af organisationssystemet ikke repræsentere samme trussel mod de nuværende positioner for politisk indflydelse, som et »big-bang« udgør.

Konklusion

Den gennemgående antagelse, som der er argumenteret for, er, at der er tre væsentlige dimensioner, som er afgørende for udviklingen af landbrugets organisationer.

1. Krav fra og udviklingen hos opdragsgivere og finansieringskilder (medlemmerne, virksomhederne og erhvervet).
2. Krav fra omverdenen, udviklingen i omverdenen i form af politisk regulering, politisk organisering mv.
3. De interne magtstrukturer og magtfordeling, at enhver organisation og organisationssystem – udover at være rationelt indrettet – *også* er et forum for, og dermed påvirket af kampen om politisk indflydelse og varetægelse af delinteresser.

Ved at inddrage samtlige tre dimensioner er der søgt givet en bred forståelsesramme for udviklingen af landbrugets organisationer historisk set og frem til i dag.

Med baggrund i udviklingen og drivkræfterne bag denne er skitseret tre scenarier for landbrugets organisationer i fremtiden. Hverken status quo eller en revolution af organisationssystemet virker umiddelbart sandsynligt.

Det konkluderes derimod, at en gradvis tilpasning af organisationssystemet vil kunne honorere kravene om både en rationel tilpasning i forhold til udviklingen hos medlemmerne og i omverdenen. Og en gradvis tilpasning vil samtidig kunne realiseres uden at true og dermed ødelægge magtbalancen internt mellem landbrugets organisationer.

Litteratur

- Bager, Torben (1992): Andelsorganisering. Sydjysk Universitetsforlag.
- Hansen, Henning Otte (1994): Landbrugets Placering i Samfundet. Jordbrugsforlaget, København.
- Hansgaard, Torben (1976): Landbohistorisk Selskab, København.
- Hyldtoft, Ole (1999): Danmarks Økonomiske Historie 1840–1910. Forlaget Systime A/S, Århus.
- Kyed, Karsten (2000): Dansk jordbrug som erhverv. DSR Forlag, Frederiksberg.
- Mackintosh, Jette (1993): Landmanden og hans rådgivere. København.
- Perrow, Charles (1986): Complex Organizations, A Critical Essay. New York.
- Ronit, Karsten red. (1998): Interesseorganisationer i dansk Politik. Jurist- og økonomiforbundets forlag.

Tidsskrifter

- Landbrugsraadet (1996): Forslag til øget samarbejde mellem landbrugets organisationer og styrkelse af landbrugets gennemslagskraft.
- Landbrugsraadet, Landboforeningerne, Dansk Familielandbrug, Mejeriforeningen, Danske Slagterier (2000): Analysegruppens rapport om Landbrugets organisationsstruktur.
- Landbrugets Oplysnings- og Kursusvirksomhed (2000): Landbrugets Organisations-system.
- Landbrugsraadet (2001): Udviklingen i detailhandlen – og betydningen for landbrug og Fødevarerindustri.

Ny udgave!

Planteformering – gør det selv



Der er brug for planter i mange haver, og planter kan man købe...

– men man kan også selv lave mange af dem ved en »gør-det-selv« formering

Få viden og inspiration til formering af træer og buske i egen have i en ny udgave af bogen *Planteformering – gør det selv*.

2. reviderede oplag 2001. 84 sider

Pris kr. 119,20 excl. moms og forsendelse

Landhusholdningsselskabet

Grevevej 20 • 2670 Greve

Tlf. 4341 1769 • Fax 4341 0210

e-mail: LHS@1769.DK

www.1769.dk



Ny udgave!

Planteforplejning

- gør det selv

afholdt

Denne bog er en guide til planter og deres pleje. Den indeholder en række oplysninger om planter, der er populære i Danmark. Bogen er opdelt i seks dele, der handler om forskellige typer planter. Hver del indeholder en række oplysninger om planter, der er populære i Danmark. Bogen er en god guide til planter og deres pleje.

Denne bog er en guide til planter og deres pleje. Den indeholder en række oplysninger om planter, der er populære i Danmark. Bogen er opdelt i seks dele, der handler om forskellige typer planter. Hver del indeholder en række oplysninger om planter, der er populære i Danmark. Bogen er en god guide til planter og deres pleje.

2. udgave af 2001. 84 sider.
Pris kr. 49,90 excl. moms og forsendelse.

Landsholdningsbutikken
Grevvej 20 • 2870 Greve
Tlf. 4341 1789 - Fax 4341 0210
e-mail: lhb@lhb.dk
www.lhb.dk



Muligheder

Mulighederne i landbruget er mange
– de rigtige skal erkendes og udnyttes.

Også ved valg af finansiering

- rentetilpasningslån eller lån
med fast rente
- lån i euro eller kroner

Kontakt DLRs lokale repræsentant el-
ler DLR for at få belyst mulighederne i
finansieringen af din bedrift.



DLR Kredit A/s

Nyropsgade 21
1780 København V
Tlf. 70 10 00 90
Fax 33 93 95 00
www.dlr.dk
dlr@dlr.dk

09312 ARC

302409

000

KARSTEN KYED
SNOGEGARDSVEJ 48

2820 GENTOFTE

2820 6303/27 2

KONGELIGE DAN