

Landbrugsprotektionismens omkostninger

Arne Larsen

Statens Jordbrugsøkonomiske Institut

SUMMARY: Agricultural protectionism of industrial countries has failed to achieve its major purpose, namely to maintain agricultural incomes. The costs of protectionism, however, has become politically unacceptable and simultaneous difficulties in a number of industrial countries of funding their agricultural policies should provide the background for changes. The social and political facts and feelings in relation to agricultural policies, however, makes it uncertain whether substantial changes will occur. In the EC, further budgetary savings must be deemed necessary, but a large and lasting correction seems far off. To the extent that the costs of protectionism become more nationalized (e.g. through set aside), the Danish interest in the EC agricultural policy should tilt towards market access rather than price level.

Industrilanden landbrugsprotektionisme har en lang historie bag sig. På det europæiske kontinent tog protektionismen i landbruget for alvor fat i slutningen af forrige århundrede, da den teknologiske udvikling på landbrugs- og transportområdet gjorde det muligt at markedsføre billigere korn fra Nordamerika. Tyske junkere med stor politisk indflydelse ledte vejen med protektionistiske tiltag, som bredte sig til de omliggende lande med undtagelse af Holland og Danmark, hvor en liberalistisk politik varede ved stort set indtil dannelsen af EF. Den stærkeste protektionisme skabtes i Tyskland, som var fødevarieimportør, og det var den tyske protektionismes niveau, der blev basis for EF's landbrugspolitik, således at EF's protektionisme i dag kun overgås af Japan og en række EFTA-lande.

Protektionismen ender som regel med at blive politisk uholdbar som følge af dens omkostninger, idet det politiske system åbenbart ikke er i stand til i tide at lægge de nødvendige begrænsninger ind. Det skete i USA allerede i 1950'erne, hvor man med forskellige begrænsninger og ved hjælp af udviklingen på verdensmarkedet stort set fjernede omkostningerne ved landbrugspolitikken i begyndelsen af 1970'erne. Dette kunne imidlertid ikke fastholdes, og ligesom EF har USA nu også politisk uacceptable omkostninger til landbrugspolitikken. I andre protektionistiske lande, som bl.a. Sverige,

Landbrugsprotektionismens omkostninger

Arne Larsen

Statens Jordbrugsøkonomiske Institut

SUMMARY: Agricultural protectionism of industrial countries has failed to achieve its major purpose, namely to maintain agricultural incomes. The costs of protectionism, however, has become politically unacceptable and simultaneous difficulties in a number of industrial countries of funding their agricultural policies should provide the background for changes. The social and political facts and feelings in relation to agricultural policies, however, makes it uncertain whether substantial changes will occur. In the EC, further budgetary savings must be deemed necessary, but a large and lasting correction seems far off. To the extent that the costs of protectionism become more nationalized (e.g. through set aside), the Danish interest in the EC agricultural policy should tilt towards market access rather than price level.

Industrilanden landbrugsprotektionisme har en lang historie bag sig. På det europæiske kontinent tog protektionismen i landbruget for alvor fat i slutningen af forrige århundrede, da den teknologiske udvikling på landbrugs- og transportområdet gjorde det muligt at markedsføre billigere korn fra Nordamerika. Tyske junkere med stor politisk indflydelse ledte vejen med protektionistiske tiltag, som bredte sig til de omliggende lande med undtagelse af Holland og Danmark, hvor en liberalistisk politik varede ved stort set indtil dannelsen af EF. Den stærkeste protektionisme skabtes i Tyskland, som var fødevarerimportør, og det var den tyske protektionismes niveau, der blev basis for EF's landbrugspolitik, således at EF's protektionisme i dag kun overgås af Japan og en række EFTA-lande.

Protektionismen ender som regel med at blive politisk uholdbar som følge af dens omkostninger, idet det politiske system åbenbart ikke er i stand til i tide at lægge de nødvendige begrænsninger ind. Det skete i USA allerede i 1950'erne, hvor man med forskellige begrænsninger og ved hjælp af udviklingen på verdensmarkedet stort set fjernede omkostningerne ved landbrugspolitikken i begyndelsen af 1970'erne. Dette kunne imidlertid ikke fastholdes, og ligesom EF har USA nu også politisk uacceptable omkostninger til landbrugspolitikken. I andre protektionistiske lande, som bl.a. Sverige,

har man også med jævne mellemrum måttet gribe drastisk ind overfor protektionismens følger.

For EF's vedkommende er det, bortset fra et aborteret forsøg sidst i 70'erne, første gang man i større omfang må gribe ind over for protektionismens følger, og det volder unægtelig betydelige kvaler. Samtidig står man i dag i en situation, hvor stort set samtlige industrilande erkender, at den landbrugsprotektionistiske udvikling er uholdbar. Dette har bl.a. ledt til en større forskningsmæssig indsats vedrørende de velfærdsgevinster, der kunne opnås ved en international liberalisering på landbrugsområdet. Nogle af de væsentligste forskningsresultater skal diskuteres i det følgende. Ved i hvert fald en delvis liberalisering af landbrugspolitikken skulle man ikke blot kunne opnå en velfærdsgevinst, men også kunne etablere et mere langtidsholdbart system, hvor chokvirkningerne af politiske omkalfatringer skulle blive mindre.

Baggrunden for landbrugsprotektionismen

Den generelle begrundelse for landbrugsprotektionisme og støttepolitik er landbrugets indkomstproblem. Andre anførte grunde er bl.a. at sikre fødevarerforsyningen, at stabilisere priserne, at øge produktiviteten, og at sikre rimelige priser til forbrugerne.

Bortset fra en rent midlertidig virkning er det aldrig lykkedes at sikre landbrugets indkomster ved hjælp af protektionisme. Virkningen af støtten kapitaliseres generelt til fordel alene for de etablerede. Internationale analyser viser tværtimod, at forholdet imellem de løbende indkomster i landbruget og andre erhverv er mest utilfredsstillende i de mest protektionistiske lande. Derudover er det klart, at de højere produktpriser, protektionismen sikrer, har en meget skæv indkomstvirkning landbrugene imellem. OECD anslår således, at 75 pct. af landbrugsstøtten tilfalder 25 pct. af landmændene. Forøgelsen af priserne ved protektionisme vil endvidere være i konflikt med sikring af rimelige forbrugspriser.

I visse områder er det forståeligt, at sikring af fødevarerforsyningen i visse perioder har spillet en rolle. Dette argument er imidlertid absurd, når selvforsyningsgraden er over 70-80 pct. Endvidere er den eksisterende fødevarerproduktion så afhængig af international samhandel (fx forsyning med proteiner og gødning), at selvforsyningsniveauet under alle omstændigheder er et noget abstrakt begreb. Skulle der opstå forsyningsproblemer, er det næppe de rige industrilande, der vil lide nød. Derimod kunne man med god grund forvente, at industrilandene sørgede for de nødvendige lagre til at undgå temporære forsyningsproblemer, i stedet for, som i EF, at lade lagrene være afhængige af den protektionistiske politiks luner.

En stabilisering af landbrugspriserne i et afgrænset område vil medføre »eksport« af den normale prisvariation til omverdenen, som derved får større prisudsving. Endvidere vil stabile priser ikke give stabile indtægter i landbruget, hvor produktionsomfan-

get er underlagt klimatiske forhold. Imidlertid vil stabile(re) priser mindske risikoen og derved forøge produktionen. De burde således indebære lavere priser.

I EF er det målsætningen at tilgodese alle de nævnte mål for støttepolitikken. Her ved opstår ikke mindst konflikten imellem indkomstmålet og konsumentpriserne (samt budgetomkostningerne), og det afgørende bliver derfor vægtningen af de forskellige mål. Her er beslutningsproceduren uden tvivl af betydning. Under normale omstændigheder fastsættes landbrugspriserne således af landbrugsministrene, hvis nære kontakt til erhvervet utvivlsomt vil spille en rolle i vægtningen. Dette bliver af særlig betydning i Landbrugsministerrådet, hvor enighed blandt fagministrene let kommer til at spille en større rolle end afstemning af landbrugspolitikken i forhold til andre samfundsøkonomiske forhold. Den særlige EF virkning er således skønnet at være årsag til ca. 25 pct. af EF's protektionisme (Honma og Hayami 1986).

Med de særdeles beskedne resultater, der er nået med hensyn til at forbedre landbrugets indkomster, som er hovedmålet for protektionismen, må der være andre grunde til protektionismens vedholdenhed. Således er landbrugets interesseorganisationer som regel velorganiserede og slagkraftige. Udover at repræsentere først og fremmest etablerede landmænd, repræsenterer de ofte en betydelig og ofte marginal vigtig vælgergruppe. Endvidere har landbrugets interesseorganisationer ofte et meget snævert samspil med bureaukratiet i landbrugsministerierne og i EF's generaldirektorat for landbrug, et bureaukрати der ofte har en egeninteresse i administrationen af protektionismen.

Disse forhold vil naturligvis også påvirke den politiske beslutningsproces, hvor ubehagelighederne ved at acceptere hurtige strukturændringer kan medføre en tendens til forsøg på at bevare status quo, eller i hvert fald udskyde ubehagelighederne til senere. Sker dette vedvarende, bliver omkostningerne imidlertid uacceptable. Dette er af Winters formuleret som følger: »At the most fundamental level, agricultural policy is determined by the interaction of a social welfare function that abhors change and entertains some notion of fairness with an economic system that constantly induces changes in both tastes and technology« (Winters 1987). Ved at udskyde strukturtilpasningen som følge af produktivitsændringer formindskes de umiddelbare sociale omkostninger mod opgivelse af et vækstpotentiel. Da produktivitsændringerne imidlertid fortsætter med uformindsket styrke, bliver de samfundsmæssige omkostninger uacceptable. Man står derefter med det problem, at omkostningerne kun kan reduceres ved en ekstraordinær strukturtilpasning.

Det er naturligvis ikke alene i landbruget, man søger at undgå de sociale omkostninger ved strukturtilpasning, men landbruget i industrilandene har haft større »succes« end de fleste andre erhverv.

Finansiering af landbrugsstøtten

OECD er blandt de institutioner, der i de senere år har beskæftiget sig indgående med landbrugspolitikken, landbrugsstøtten og dens indflydelse på den internationale handel med landbrugsprodukter.

Landbrugsstøtten er af OECD beregnet som værdien af direkte og indirekte støtte. Den omfatter således ikke blot de omkostninger, der viser sig på de offentlige budgetter, men også de omkostninger der ligger i, at konsumentpriserne holdes på et kunstigt højt niveau. Omkostningerne, der fremgår direkte af de offentlige regnskaber, omfatter pristilskud, direkte indkomststøtte, tilskud til produktivitets- og strukturfremmende foranstaltninger, konsumenttilskud og omkostninger til veterinærkontrol m.v. Blandt de nævnte er pris- og indkomstilskud den største post i OECD-landene, men som det vil fremgå neden for, varierer vægten for de enkelte lande alt efter om landbrugspolitikken hovedsagelig er baseret på direkte offentligt betalte subsidier eller på konsumentfinansieret støtte.

Den beregnede direkte støtte omfatter ikke udgifterne til landmænd gennem de sociale sikkerhedssystemer, som i en række lande er fælles for landmænd og andre grupper i samfundet. Endvidere er landbrugets skattemæssige fordele ikke medtaget, selv om disse er ganske betydelige i en række lande. Det var imidlertid ikke muligt at etablere rimeligt sammenlignelige data på dette område.

De anførte direkte omkostninger omfatter imidlertid ikke den landbrugsstøtte, der ligger i, at konsumenterne ofte må betale en væsentlig højere pris end den, der gør sig gældende ved international samhandel. I EF holdes den interne pris på de fleste produkter således på et højt niveau ved hjælp af intervention og importafgifter. Den støtte landbruget får gennem højere konsumentpriser, viser sig ikke i EF's landbrugsudgifter. Udgifterne påvirkes imidlertid, når produktionen overstiger forbruget, og den overskydende produktion må afsættes med subsidier. Mens sådanne subsidier fremgår af de direkte omkostninger, beregnes de indirekte omkostninger for konsumenterne som forskellen imellem den interne pris og den internationale pris. Beregningen er foretaget for hovedprodukterne med ekstrapolation til øvrige produkter. Ligesom for de direkte har der for de indirekte omkostninger været behov for en række skøn, således at de beregnede støtteomkostninger indebærer en betydelig usikkerhed. Imidlertid er der næppe megen tvivl om niveauet for disse omkostninger, selv om der kan være sket en del ændringer siden 1979-81, som er den periode, skønnene omfatter.

Nogle af de væsentligste tal for støttens omfang og fordeling imellem direkte og indirekte støtte for en række OECD lande og områder er vist i tabel 1. Det ses, at de traditionelle eksportlande øverst i tabellen hovedsagelig har skattefinansierede støtteordninger. Det kan være i form af prissubsidier til landmændene (deficiency payments) eller eksport subsidier. USA har også betydelige konsument subsidier, som er med til at for-

Tabel 1. Finansiering af landbrugspolitikken og støtteniveauet, 1979-81

	Finansiering					Støtteniveau Pct. af værdi- tilvækst i primær- landbruget
	Skattefinansieret		Konsumentfinansieret		I alt Mia. ECU	
	Mia. ECU	Pct.	Mia. ECU	Pct.		
USA	19,4	73,5	7,0	26,5	26,4	42,1
Canada	1,6	64,0	0,9	36,0	2,5	42,6
Australien	0,5	71,4	0,2	28,6	0,7	9,2
New Zealand	0,2	100,0	0,0	0,0	0,2	13,7
Japan	10,2	37,9	16,7	62,1	26,9	104,3
Østrig	0,5	35,7	0,9	64,3	1,4	60,4
EEC	21,1	37,1	35,8	62,9	56,9	93,2

Kilde: OECD, 1987.

øge den skattefinansierede og formindske den konsumentfinansierede andel af støtten. Landbrugspolitikken i disse lande er generelt baseret på et lavprisniveau, det vil sige et niveau, der ligger nær ved det internationale prisniveau. Der er imidlertid undtagelser, som først og fremmest gælder mælkesektoren, der internationalt set er den mest beskyttede sektor. Japan, Østrig og EF er højprisområder, hvor konsumentpriserne for de fleste produkter ligger væsentligt over de internationale priser. Omkostningerne ved landbrugspolitikken ses derfor kun i ringe grad i de offentlige regnskaber, idet størsteparten betales direkte af konsumenterne gennem højprisniveauet. Mens USA og EF har skattefinansierede omkostninger af stort set samme omfang, er EF's samlede omkostninger til støttepolitikken langt større end USA's. Dette gælder fortsat, selv om USA i de seneste år har forøget omkostningerne relativt mere end EF, navnlig gennem »deficiency payments« til producenter, der samtidig reducerer arealet dyrket med vegetabiliske salgsprodukter.

I Japan overstiger støtten værditilvæksten i primærlandbruget, og i EF ligger den kun lidt under, mens den i USA udgør knap halvdelen af værditilvæksten. Selv om disse tal ikke umiddelbart kan bruges som effektivitetsudtryk, idet en del af støtten utvivlsomt ender i forsynings- og forædlingsindustrierne, er de udtryk for store forvriddninger i ressourceanvendelsen, som der ikke længere synes at være politisk belæg for. Så meget desto mere fordi transfereringerne har givet store markeds- og budgetproblemer uden at have afhjulpet landbrugets indkomst- og gældsproblemer.

Protektionismens omkostninger

Den viste finansiering af landbrugspolitikken tager udgangspunkt i de eksisterende internationale priser, og kan derfor ikke umiddelbart bruges som et mål for denne politiks omkostninger. Således er de internationale priser ikke uafhængige af landbrugs-

Tabel 2. Effektivitetsgevinster ved liberalisering af landbrugspolitikken^(a) i de industrielle markedsøkonomier, 1985

	Mia. 1980 US-dollars			Dollars pr. indbygger
	Samlet ^(b)	Producenter	Konsumenter	
<i>Industrielle markedsøkonomier i alt</i>	48,5	-55,6	101,9	64
heraf:				
Japan	23,5	-11,7	39,6	196
EFTA-5	3,6	-5,0	7,5	115
EF-10	22,3	-22,7	42,6	82
Spanien og Portugal	1,5	-0,9	3,1	32
Canada	0,2	-1,8	1,0	10
USA	-3,2	-14,6	8,5	-14
Australien	0,3	-0,2	0,6	20
New Zealand	0,3	0,5	-0,2	87
<i>Østeuropa (især USSR)</i>	-11,1	26,8	-24,1	-26
<i>Udviklingslande</i>	-11,8	27,8	-29,9	-3

Noter: ^(a) Liberaliseringen omfatter korn, kød, mejeriprodukter og sukker, og er baseret på fjernelse af beskyttelsesniveauet, som det fremtrådte i 1980-82. ^(b) Den samlede effektivitetsgevinst inkluderer ændringer på de offentlige budgetter.

Kilde: Tyers og Anderson, 1986.

støtten, og man må forvente, at en reduktion i støtten vil medføre en stigning i disse. Reduktion af støtten vil således medføre en produktionsnedgang i de mest protektionistiske områder, hvorved de internationale priser stiger, og medfører produktionsstigning i områder med ingen eller ringe protektionisme. Produktionen bliver mere i overensstemmelse med de komparative fordele, således at en mere effektiv produktion vil lede til betydelige faktorbesparelser. I de mest protektionistiske områder vil der således frigøres produktionsfaktorer fra landbruget til en mere lønnende beskæftigelse.

Flere modelstudier har estimeret omkostningerne ved landbrugspolitikken under hensyn til de pris- og produktionsforskydninger, der ville ske ved en liberalisering. Skønnene fra et af disse studier er vist i tabel 2. Der er naturligvis en ret stor usikkerhed i disse resultater, bl.a. fordi de i modellerne anvendte elasticiteter indebærer en vis usikkerhed, som ikke bliver mindre af, at de anvendes for ret store produktionsændringer. Selv om der således vil kunne sættes spørgsmålstegn ved skønnenes absolutte størrelse, er de forskellige studier ret enige om det generelle størrelsesniveau samt fordelingen af omkostningerne på forskellige områder.

Den bag tabellen liggende model skønner således, at i forhold til en liberalisering af landbrugspolitikken i de industrialiserede lande medfører protektionismen et velfærdstab i industrilandene på 48,5 mia. dollars. Tabene er størst i Japan og i EF. Sættes tabene ved protektionismen i relation til indbyggerantallet er de størst i Japan og EF-

Tabel 3. Effektivitetsgevinster ved liberalisering af landbrugspolitikken^(a), 1985 (mia. 1980-dollars)

Landegruppe	Liberalisering i		
	Industrilande	Udviklingslande	Industri- og udviklingslande
Industrielle markedsøkonomier	48,5	-10,2	45,9
Udviklingslande	-11,5	28,2	18,3
Østeuropa	-11,1	-13,1	-23,1
I alt	25,6	4,9	41,1

Note: ^(a) Liberaliseringen omfatter korn, kød, mejeriprodukter og sukker, baseret på fjernelsen af beskyttelsesniveauet, som det fremtrådte i 1980-82.

Kilde: Verdensbanken, 1986.

TA-landene, mens de er af samme omfang i EF og i New Zealand. Baggrunden for tabene i New Zealand er imidlertid, at produktionen holdes nede som følge af lave verdensmarkedspriser forårsaget af dumping fra de protektionistiske områder. En mere rationel international arbejdsdeling ville således lede til anvendelse af flere ressourcer i landbruget i New Zealand, men færre i bl.a. EF. Det ses også, at producenterne i New Zealand ville opnå en velfærdsgevinst, mens der ville være tab for producenterne i de øvrige industrilande. Det er ikke vanskeligt for en dansker at sætte sig ind i New Zealands problemer, idet vi stod med den samme problemstilling, før vi kom ind under EF's landbrugsprotektionisme.

Det skønnede tab for USA ved liberaliseringen er næppe helt troværdigt. Imidlertid er der grund til at tro at USA's vinding vil være beskeden, dels fordi en liberalisering vil frigøre USA for omfattende udbudsbegrænsende foranstaltninger i kornsektoren, dels fordi adskillige konsumentpriser vil stige (dog er der betydelige fald for mælkeprodukter og sukker). Som tidligere nævnt er ikke mindst USA's omkostninger til landbrugspolitikken steget stærkt i de senere år, og en beregning baseret på nyere data vil sandsynligvis give et noget andet resultat.

Vinderne af industrilandenenes protektionisme er især Rusland og udviklingslandene. Ruslands fordele af den førte politik bliver vi jævnlig mindet om, bl.a. når de fra EF modtager store portioner landbrugsvarer til en fraktion af fremstillingsprisen. Det er imidlertid paradoksalt, at protektionismen, som ikke har kunnet løse landbrugets problemer, medfører »indkomstekспорт« i stor stil til Rusland.

Det er nok lettere at acceptere »indkomstekспорт« til udviklingslandene. Men en betydelig del af gevinsten går dog til OPEC-landene. I vurderingen af udviklingslandenes gevinst skal det imidlertid erindres, at det kun drejer sig om liberalisering af produkter, der dominerer i de tempererede klimaer. Endvidere viser det sig, at såfremt udviklingslandene også indgår i liberaliseringen, vil deres tab ændre sig til gevinst (tabel 3). Så-

fremt produktudvalget øgedes til at omfatte flere af de i udviklingslandene dominerende landbrugsprodukter ville gevinsten uden tvivl øges. Tabel 3 viser endvidere, at såfremt udviklingslandene liberaliserer alene for de i tabel 2 nævnte produkter, vil industrilandenenes gevinst være stort set uændret, mens Østeuropa vil få langt større tab.

Problemet ved liberaliseringen består naturligvis i, at producenterne i de protektionistiske lande vil få betydelige tab, først og fremmest kapitaltab ved faldende jordpriser. Det er imidlertid således, at selv om producenterne skulle have fuldstændig indkomstkompensation, ville der fortsat være en betydelig nettogevinst som følge af en bedre international faktorallokering samt besparelser ved interventionspolitikken og bureaukratiet i øvrigt. Det er således skønnet, at overførsel af 1 kr. til landbruget koster 3,21 kr. i Japan, 1,88 kr. i EF og 1,21 kr. i Canada (Tyers og Anderson, 1986). Generelt stiger overførselsomkostningerne med protektionismens niveau.

Kan protektionismen demonteres?

Som allerede nævnt, har landbrugsprotektionismen en tendens til at føre en slingrekurs, således at uacceptable budgetomkostninger leder til indgreb og omkostningsreduktion en vis periode, hvorefter de protektionistiske kræfter atter får overtaget, osv. På denne baggrund må man stille spørgsmålet, om der i øjeblikket skulle være faktorer, der kunne pege i retning af mere bærende løsninger i form af en væsentlig reduktion i protektionismens omfang. Der er utvivlsomt visse faktorer, der peger i den retning.

Der er således for tiden politisk uacceptable direkte omkostninger til landbrugspolitikken i såvel EF som USA. Dette er afgørende forskelligt fra forholdene under Tokyo GATT-runden, hvor de temporære prisstigninger på navnlig vegetabiliske produkter gav en noget mudret baggrund for at diskutere reduktion i protektionismen. USA og EF er hovedaktørerne på området, og der sker næppe noget væsentligt på landbrugsområdet i GATT-forhandlingerne, medmindre disse parter ser en fordel i det. Såfremt de alligevel skal reducere omkostningerne ved landbrugspolitikken, vil det være fordelagtigt, at det sker i GATT regie, idet andre lande vil kunne inddrages i tilpasningen. Dette gælder for eksempel Japan, som nok har store omkostninger på landbrugsområdet, men som importland ikke har samme påtrængende interesse i en tilpasning, idet omkostningerne næsten alene er en intern omfordeling. I GATT vil Cairns gruppen, omfattende lavprotektionistiske eksportlande som bl.a. Australien, Argentina og New Zealand, også presse på for en tilpasning.

En tilpasning bliver lettere desto flere deltagere den har, idet de medfølgende internationale prisstigninger, bliver desto større jo større omfang protektionismens afvikling får. USA har foreslået en fuldstændig afvikling af landbrugsinterventionen over en 10-årig periode. Umiddelbart har man svært ved at tro, at USA ville kunne leve op til dette, såfremt man tog dem på ordet. En sådan afvikling skulle også omfatte mælke-

sektoren, hvor USA's protektionistiske niveau minder om EF's (afhængig af dollarkursen). Der er stærke landbrugsprotektionistiske kræfter i den amerikanske kongres, men troværdigheden af det amerikanske forslag bliver næppe afprøvet. Således stiller EF sig afvisende over for så omfattende ændringer, mens Cairns gruppen naturligvis støtter forslaget.

Alt i alt må man sige, at baggrunden for en vis reduktion i den internationale landbrugsprotektionisme er til stede under de nuværende GATT forhandlinger, men om det vil udmønte sig i konkrete tiltag er meget usikkert. I den forbindelse skal man heller ikke overse, at GATT ofte er blevet anvendt som et forum, der sanktionerer protektionistiske tiltag i landbruget.

EF's tilpasning

EF's budgetproblemer på landbrugsområdet er af gammel dato, og et stort antal rapporter er udarbejdet af EF-kommissionen om emnet og mulighederne for at rette op på situationen. Det er dog først på det seneste, der er foretaget indgreb af mærkbart omfang. Et tidligere tilløb til en pristilpasning sidst i 70'erne, afløstes i begyndelsen af 80'erne af en fornyet laden stå til. En væsentlig ændring i denne udvikling indtrådte i 1984 med indførelsen af kvoteordningen for mælk.

Ved at anvende en kvoteordning i stedet for pristilpasning, blev den umiddelbare byrde mindre for landbruget. Samtidig begrænsedes velfærdsgevinsten ved tilpasningen til budgetbesparelserne som følge af, at eksportoverskuddet, der skal afsættes med store subsidier, bliver mindre. EF konsumenternes gevinst vedrører således ikke prisniveauet, men alene skattebesparelsen som følge af de reducerede eksportsubsidier. Fordelen for landbruget ved kvoteringen, som ligger i opretholdelsen af prisniveauet, vil tilfalde de etablerede, idet nye producenter utvivlsomt må betale for de kapitaliserede kvoterettigheder. Kvotesystemet kan endvidere besværliggøre strukturtilpasningen og dermed give effektivitetstab.

Såfremt prisrelationerne sammen med produktivitetsudviklingen gør mælkeproduktionen mere profitabel, vil værdien af kvoterettigheden stige. Det er set i Canada, hvor kvoterettigheden til at levere mælk fra en ko let kan koste 20-30.000 kr. Ligeledes koster det over 100 kr. for rettigheden til at levere æg fra en høne. Da man aldrig kan være sikker på, at de politisk bestemte priser, der ligger bag kvoteværdierne, vil vare ved, stiller et sådant system de, der går ind i erhvervet i en meget risikobetonet situation. Faren for, at det skal udvikle sig tilsvarende i EF, er naturligvis i høj grad til stede.

Den væsentligste baggrund bag kvoteordninger er generelt den samme som for pristøtteordninger. Det vil sige, man søger at modvirke konsekvenserne af den økonomiske udvikling. Ved omsættelige kvoter får man gennem kvoteværdien umiddelbart et udtryk for ordningens værdi for de etablerede landmænd. Det samme sker naturligvis

ved andre støttesystemer, men kapitaliseringen, som oftest kommer til udtryk i jordprisen, kan ikke, som ved kvoteordningerne, umiddelbart identificeres.

Da EF's eksportoverskud af mælkeprodukter efter kvotetilpasningen i 1988 synes at ligge inden for 10-15 pct. af produktionen, er der næppe på dette område umiddelbart flere initiativer på vej. Mælkekvoteringen sætter samtidig en bremse på kødproduktionen. Da svine- og fjerkrækød samt æg inden for kornordningens rammer er underlagt frie markedsvilkår, vil rentabiliteten for disse produkter næppe ændres væsentligt, selv om produktpriserne vil falde i takt med kornprisen.

Det er således på det vegetabiliske område, at EF's væsentligste problemer ligger. Der er sket en vis tilpasning, men priserne på korn ligger stadig langt over de internationale priser. Således koster byg i Nordamerika under 40 kr./100 kg, det vil sige den internationale pris, mens mindsteprisen i EF ligger på ca. 125 kr./100 kg. Det skal dog tilføjes, at USA's landmænd kan få et pristillæg til bygprisen på omkring 30 kr./100 kg såfremt de indvilliger i at skære kornarealet 20-30 pct. ned. Selv om den internationale pris som følge af overskud og dollarkurs er usædvanlig lav, er der et langt spring op til EF-prisen. Det er dette spring, der er afgørende for EF's landbrugsudgifter, ikke alene for den vegetabiliske sektor, men også for husdyrbrugssektoren, hvor de vegetabiliske produkter indgår som fodermidler.

Et fald i prisen på de vegetabiliske produkter vil påvirke jordprisen, og det er det centrale problem i diskussionen, om produktionen skal reguleres igennem prisen eller ved betaling for braklægning. Braklægningen vil medvirke til at holde jordprisen oppe, men der skal en meget stor indsats til for at reducere kornoverskudsproblemet væsentligt. Et braklægningsprogram vil således næppe gøre andet end atter at udskyde tilpasningsproblemet, mens en prisregulering med tilnærmelse til de internationale priser vil gøre det langt billigere og dermed mere politisk acceptabelt at afsætte overskudsproduktionen til omverdenen. Et braklægningsprogram af større dimensioner må således anses for at være en ny afsporing af EF's landbrugspolitik.

Dansk tilpasning

Den stærke danske interesse i EF's landbrugspolitik hænger nøje sammen med, at den danske andel af EF's landbrugsproduktion er ca. dobbelt så stor som budgetandelen, således at de øvrige EF-lande betaler en væsentlig del af omkostningerne til opretholdelse af protektionismen for dansk landbrug. Dette udtrykkes ofte populært ved, at vi får 2 kr. tilbage hver gang vi betaler 1 kr. Det er dog en sandhed med modifikationer. Således har for eksempel refusionen til UK af en del af budgetbidraget medført en vis ændring i ovennævnte forhold. Endvidere ser det også lidt anderledes ud ved en produktionsforøgelse, som ofte må afsættes med et tilskud på 50 pct. eller mere. Det ville jo være noget mere fordelagtigt at producere en vare, der ikke behøvede tilskud til afsætningen.

Det kan naturligvis ikke hjælpe at reducere produktionen ensidigt, men ved en samlet produktionsreduktion, som ved mælkekvoteringen, er der næppe tvivl om, at det også medfører en dansk besparelse, også selv om ikke alle de frigivne produktionsfaktorer finder anvendelse i anden og som regel mere lønnende produktion. Langt mere profitabel er denne tilpasning imidlertid for EF's importlande.

Selv om EF's pristilpasning er forholdsvis dyr for Danmark (og andre eksportorienterede EF-lande, som Holland og Irland), så er det væsentlige spørgsmål imidlertid at sikre en fælles landbrugspolitik og dermed sikre uhindret adgang til hele EF-markedet.

Vedrørende tilpasningen i den vegetabiliske sektor har man også kunnet konstatere, at den danske holdning ikke har hældet stærkt til den tyske side, det vil sige produktionsregulering ved braklægning fremfor pristilpasning. Dette er meget forståeligt, idet udgifterne til braklægning i stor udstrækning skal betales nationalt, hvilket godt kan kølne interessen en del.

Tendenserne til at protektionismens omkostninger i højere grad skal betales nationalt, øger i høj grad Danmarks interesse i en pristilpasning. Det vil imidlertid medføre en reduktion i de prismæssige fordele dansk landbrug fik ved EF-tilslutningen. Der må således i et vist omfang forventes en dekapitalisering af gevinsten ved EF-tilslutningen.

Afslutning

Industrilandenes landbrugsprotektionisme har aldrig kunnet opfylde dens formål, som primært har været at sikre landmændenes indkomster. Protektionismen har ved udskydelse af landbrugets strukturelle tilpasning udsat de sociale omkostninger, som enhver strukturel tilpasning indebærer. Udskydelsen indebærer imidlertid væsentlige velfærdstab gennem såvel direkte som indirekte omkostninger. De direkte omkostninger forøges væsentligt gennem den dumping af overskydende produktion, der sker på de internationale markeder. Når omkostningerne bliver politisk uacceptable foretages der visse korrektioner i protektionismen, hvilket dog som regel er af midlertidig karakter. Der bliver således i reglen tale om slingrekurs, som har påført landmændene en politisk risiko, der langt overstiger risikoen af klimatiske udsving.

På baggrund af de vanskeligheder en række industrilande nu samtidig har med den førte landbrugspolitik, skulle der være mulighed for en korrektion af mere varende virkning. De politiske og sociale følelser og kendsgerninger gør det umiddelbart tvivlsomt, om dette vil ske. Der er således stærkt belæg for at antage, at slingrekursen vil fortsætte. Forhåbentlig vil udviklingen gøre denne antagelse til skamme.

Med udsigten til at EF's omkostninger ved protektionismen i højere grad kan blive et nationalt anliggende, ændres den danske interesse i EF's landbrugsprotektionisme betydeligt. Den uhindrede adgang til EF-markedet for landbrugsprodukter bliver således mere afgørende end opretholdelsen af prisniveauet.

Litteratur

- OECD. 1987. *National Policies and Agricultural trade*. Paris.
- Honma, M. og Y. Hayami. 1986. Structure of Agricultural Protection in Industrial Countries. *Journal of International Economics*, 20.
- Tyers, Rodney og Kym Anderson. 1986. Distortions in World Food Markets: A Quantitative Assessment. Baggrundspapir.
- Verdensbanken. 1986. *World Development Report*. Oxford.
- Winters, L. Allan. 1987. The political economy of the agricultural policy of industrial countries. *European Review of Agricultural Economics*, 14-3.