

# EF's landbrugspolitik – tilpasning efter globale hensyn

S. Kjeldsen-Kragh

Økonomisk Institut, Den kgl. Veterinær- og Landbohøjskole

*SUMMARY: The developing countries are no longer as important food exporters as before. Instead they have increased their share of the world trade in industrial products. There are good reasons to believe that this pattern will continue if there is a high rate of growth in the developing countries. A high growth rate in the agricultural sector in the LDC's will create bigger import needs. Therefore the EC should help in the realization of this growth strategy by food assistance, advisory assistance in relation to a proper price policy, reforms to stabilize the world market and a more liberal trade policy.*

---

## 1. Problemstillingen

EF's landbrugspolitik har haft til formål – ligesom andre i-landes landbrugspolitik – at sikre landmændene højere og mere stabile afregningspriser.

Samtidig har EF's landbrugspolitik i de første 10-15 år af EF's eksistens været et samlingspunkt for den europæiske integration.

Den optrapning af landbrugsstøtten, som man har set i de sidste 10 år – i så godt som alle industrilande – kan betragtes som en kompensation for de problemer, som er blevet påført jordbrugssektoren i i-landene.

Den lavere globale vækst i 1980'erne har været et væsentligt problem. Den lavere vækst i u-landene har været årsagen til en stagnerende eksport af fødevarer fra i-lande til u-lande.

I USA har en stram pengepolitik og en ekspansiv finanspolitik medført en høj rente og en stærkt overvurderet valuta. Resultatet har været, at landbruget ikke har kunnet konkurrere på de udenlandske markeder samtidig med, at omkostningerne er steget.

For EF har den overvurderede dollar betydet en lettelse af EF's finansielle udgifter til landbrugspolitikken. Det har muliggjort højere landbrugspriser, end man ellers ville have fundet acceptabelt.

Den økonomiske politik i flere europæiske lande med en øget offentlig sektor og højere rente har klemmt indtjeningen i landbrugserhvervet. Dette har bidraget til at skabe et pres for øget landbrugsstøtte.

I 1984-85 blev det klart, at en fortsættelse af øget prisstøtte uden begrænsning ikke var mulig. Det skyldtes den øgede finansieringsbyrde og de internationale handelsproblemer, som et øget produktionsoverskud ville medføre.

# EF's landbrugspolitik – tilpasning efter globale hensyn

S. Kjeldsen-Kragh

Økonomisk Institut, Den kgl. Veterinær- og Landbohøjskole

*SUMMARY: The developing countries are no longer as important food exporters as before. Instead they have increased their share of the world trade in industrial products. There are good reasons to believe that this pattern will continue if there is a high rate of growth in the developing countries. A high growth rate in the agricultural sector in the LDC's will create bigger import needs. Therefore the EC should help in the realization of this growth strategy by food assistance, advisory assistance in relation to a proper price policy, reforms to stabilize the world market and a more liberal trade policy.*

---

## 1. Problemstillingen

EF's landbrugspolitik har haft til formål – ligesom andre i-landes landbrugspolitik – at sikre landmændene højere og mere stabile afregningspriser.

Samtidig har EF's landbrugspolitik i de første 10-15 år af EF's eksistens været et samlingspunkt for den europæiske integration.

Den optrapning af landbrugsstøtten, som man har set i de sidste 10 år – i så godt som alle industrilande – kan betragtes som en kompensation for de problemer, som er blevet påført jordbrugssektoren i i-landene.

Den lavere globale vækst i 1980'erne har været et væsentligt problem. Den lavere vækst i u-landene har været årsagen til en stagnerende eksport af fødevarer fra i-lande til u-lande.

I USA har en stram pengepolitik og en ekspansiv finanspolitik medført en høj rente og en stærkt overvurderet valuta. Resultatet har været, at landbruget ikke har kunnet konkurrere på de udenlandske markeder samtidig med, at omkostningerne er steget.

For EF har den overvurderede dollar betydet en lettelse af EF's finansielle udgifter til landbrugspolitikken. Det har muliggjort højere landbrugspriser, end man ellers ville have fundet acceptabelt.

Den økonomiske politik i flere europæiske lande med en øget offentlig sektor og højere rente har klemmt indtjeningen i landbrugserhvervet. Dette har bidraget til at skabe et pres for øget landbrugsstøtte.

I 1984-85 blev det klart, at en fortsættelse af øget prisstøtte uden begrænsning ikke var mulig. Det skyldtes den øgede finansieringsbyrde og de internationale handelsproblemer, som et øget produktionsoverskud ville medføre.

Den tilpasning, som er foregået, har i høj grad tilgodeset de kortsigtede interesser, som er fremført af landbrugserhvervet. EF er startet på en udvikling, som mere og mere går i retning af mængdestyring. På længere sigt er der en række meget uheldige konsekvenser af en mængdestyring. Prisforvridninger eksisterer stadig, strukturer låses fast, og man får ikke en mere fundamental løsning af de internationale handelsproblemer.

Som supplement til de kortsigtede løsninger må EF gå ind i en dialog om mere grundlæggende ændringer af landbrugsordningerne. Det ligger i sagens natur, at en sådan tilpasning i markedsorienteret retning skal ske over en længere årrække.

Det er min opfattelse, at det er muligt at vinde gehør for sådanne reformer i landbrugserhvervet. Det kræver imidlertid, at landbrugspolitikken bliver tilpasset på en sådan måde, at erhvervet med rimelig sikkerhed føler, at man ikke risikerer at komme ud i problemer af samme art, som dem vi har set i de sidste 10 år.

Det kræver for det første, at den generelle økonomiske politik ikke skaber problemer for erhvervslivet. Hvis valutakurserne eksempelvis ikke er i rimelig ligevægt, vil en undervurderet valuta gavne landbruget og en overvurderet valuta skade erhvervet. For at sikre sig imod noget sådant kunne man i landbrugsordningerne indbygge elementer, som sikrer imod dette.

For det andet kræves det, at landbruget er sikret rimelige afsætningsmuligheder internationalt til realpriser, som ikke er stærkt faldende, og som ikke er stærkt svingende. Her er det helt centralt at se landbrugspolitikken i i-landene i sammenhæng med den økonomiske vækst i u-landene og den stærkt stigende potentielle efterspørgsel på disse markeder i de kommende årtier.

Europaparlamentet har i en betænkning berørt relationerne imellem landbrugspolitikken og udviklingsbistanden. (European Parliament 1988)

Det er hensigten med denne artikel at vise, hvordan en snævrere sammenkobling imellem landbrugspolitik og udviklingsbistand burde kunne fremme en mere åben holdning til ændringer af landbrugspolitikken i f.eks. EF i mere markedsorienteret retning.

## **2. Ændringer i verdensøkonomien**

Der er sket ændringer i verdensøkonomien, som gør det mere påkrævet end tidligere at inddrage internationale forhold og makroøkonomisk politik i analyserne.

For det første er det en kendt sag, at i-landenes økonomier er blevet langt stærkere integreret. Efter at udviklingslandene fra slutningen af 1960'erne har forladt en udviklingsstrategi baseret på importsubstitution, er disse ligeledes blevet stærkere integreret i verdensøkonomien. Resultatet er blevet, at handelen er steget væsentlig stærkere end produktionen. På trods af den omfattende landbrugssubsidiering i i-landene, er dette også tilfældet for landbrugsprodukter, omend i mindre grad end for industriprodukternes vedkommende.

For det andet er landbrugssektoren blevet stærkere integreret i de enkelte landes økonomier. Det viser sig ved en kraftig stigning i anvendelsen af produktionsmidler købt uden for landbrugssektoren, og det viser sig ved en stigende grad af videreforarbejdning af primærprodukterne.

For det tredje er der sket institutionelle ændringer i verdensøkonomien. I 1973 forlod man Bretton Woods-systemet med pegged valutakurser til fordel for frie valutakurser. Samtidig er der fra slutningen af 1960'erne sket en liberalisering af de internationale kapitalbevægelser.

Det har bidraget til, at vi har fået større og hurtigere udsving i centrale makroøkonomiske størrelser som inflation, valutakurser og renteforhold.

Kombinationen af større internationalisering, landbrugets stærkere integration i økonomierne samt større og hurtigere ændringer i de makroøkonomiske størrelser gør det mere påkrævet at inddrage internationale forhold og makroøkonomisk politik i den landbrugspolitiske diskussion.

### **3. Øget landbrugsproduktion i u-landene skaber øget fødevarerimport**

I-landene har en overskudsproduktion. U-landene har en potentiel mangel på fødevarer. Derfor må man ikke glemme u-landene, når vi drøfter landbrugspolitik i EF.

At u-landenes rolle i fødevarerammenhæng er helt afgørende, følger alene af den enkle kendsgerning, at u-landenes befolkning udgør 85 pct. af hele jordens befolkning.

Efterspørgsels- og udbudsforholdene for landbrugsprodukter i u-landene er helt anderledes end forholdene i i-landene. På efterspørgselssiden er indkomstelasticiteten endog meget stor. Det gælder ikke alene den fattigste del af befolkningen, men også mellemindkomsterne, hvor efterspørgslen retter sig imod animalske produkter. Samtidig er priselasticiteten væsentlig større end i i-landene (Alderman 1986 og Pinstrup-Andersen 1984). Udbuddet derimod er mindre priselastisk. Det hænger også sammen med den manglende infrastrukturelle udbygning af samfundene.

Udviklingstendenserne har været ret forskellige i lav-, mellem- og højindkomstlande i efterkrigsperioden frem til 1980.

I lavindkomstlandene har man haft en betydelig befolkningstilvækst, men en mindre vækst pr. indbygger. Indkomstelasticiteten for fødevarer er høj. Man kan have en vis fødevarerimport finansieret gennem bistand. Derimod er kommerciel import begrænset. Øges væksten i jordbrugssektoren, vil den øgede produktion blive efterspurgt indenlands. Behovet for fødevarerbistand udefra reduceres. Til gengæld kan importen af fødevarer stige som følge af øget efterspørgsel og som følge af en omlægning af kostvanerne i retning af det amerikanske og vesteuropæiske mønster. Alt i alt vil nettofødevarerimporten ikke blive nævneværdigt påvirket. Det gælder specielt, hvis der føres en stram økonomisk politik, som lægger stærk vægt på betalingsbalanceudviklingen.

Tabel 1. *Vækst og produktion. Årlig procentuel stigning i BNP.*

	1965-80	1980-87
Lavindkomstlande	5,4	6,1
Kina og Indien	5,3	8,5
Andre lavindkomstlande	5,5	1,7
Middelindkomstlande	6,2	2,8
Lavmiddelindkomstlande	5,7	2,1
Højmiddelindkomstlande	6,7	3,4
Højindkomstlande	3,7	2,6

Kilde: IBRD, World Development Report 1989.

I mellemindkomstlandene har befolkningsvæksten været højere. Disse lande har haft en ganske betydelig vækst pr. indbygger. Indkomstelastiteten for fødevarer er høj ikke mindst for animalske fødevarer. I disse lande har fødevarerproduktionen ikke været i stand til at stige i takt med fødevarerefterspørgslen. Derfor er importen af fødevarer steget.

I højindkomstlandene er befolkningsvæksten lav, væksten pr. indbygger er relativt høj, men indkomstelastiteten er meget lav. Det betyder, at fødevarerproduktionen stiger stærkere end efterspørgslen.

I tabel 1 vises væksten i bruttonationalproduktet i de tre forskellige landegrupper i 1960'erne og 1970'erne samt i 1980'erne.

Den stærke vækst i mellemindkomstlandene i 1960'erne og 1970'erne gav en meget stærk stigning i fødevarerefterspørgslen. I 1980'erne er der sket et markant fald i væksten og dermed i fødevarerefterspørgslen.

Stigningen i fødevarerproduktionen i u-lande med markedsøkonomier steg med 3,0 pct. pr. år i perioden 1960-80. Siden er væksten faldet til 2,7 pct. pr. år.

Den forskelligartede udvikling i efterspørgsel efter og udbud af fødevarer i de forskellige landegrupper påvirker den internationale handel.

Fra slutningen af 1950'erne og frem til begyndelsen af 1980'erne var u-landenes efterspørgsel efter fødevarer stærkere stigende end udbuddet. Det gav sig udslag i en kraftig faldende nettoeksport til u-landene. Samme mønster, omend i langt mindre udtalt grad, ses i de socialistiske lande. Udviklingen fremgår af tabel 2.

I 1980'erne sker der et brud på denne udvikling. Fra at være nettoeksportør bliver i-landene omtrent selvforsynende, hvorimod u-landene i tiltagende grad bliver nettoeksportører. En væsentlig faktor til forklaring heraf er den faldende efterspørgsel efter fødevarer som følge af den faldende vækst i u-landene.

Den krise, vi har haft på de internationale fødevaremarkeder i 1980'erne, kan således tilskrives det kraftige fald, u-landene har haft i deres økonomiske vækst.

Tabel 2. Nettoeksport af fødevarer for i-, u-lande og socialistiske lande i pct. af verdens samlede eksport af fødevarer.

	1955	1960	1970	1980	1985
I-lande	-24.0	-17.4	-13.4	3.0	-1.6
Vest-Europa	-24.5	-23.0	-17.1	-7.5	-4.1
USA	-3.9	-1.2	1.8	9.4	3.5
U-lande	23.5	16.5	14.5	2.5	5.9
Socialistiske lande	0.5	1.1	-1.1	-5.5	-4.3
Øst-Europa	-2.4	-1.2	-1.1	-6.5	-5.8
Asien	2.9	2.4	0.0	0.5	1.5

Kilde: Udregnet på grundlag af UNCTAD, *Handbook of international Trade and Development Statistics*, diverse numre.

Analyser viser, at en stærk stigning i landbrugsproduktionen falder sammen med en stigende fødevarerimport (Backman and Paulino 1979, Houck 1986, de Janvy and Sadoulet 1986).

Der er en klar tendens i retning af, at de lande, som har høj vækst, har høj vækst både inden for industri- og jordbrugssektoren. Tilsvarende har lande med lav vækst også lav vækst inden for begge sektorer.

En udvikling i landbrugssektoren spiller en central rolle for hele samfundets udvikling. Hirschman var en af de økonomer, som i 1950'erne mente, at det offentlige indsats skulle koncentreres om at hjælpe udviklingen af industrien (Hirschman 1959). Der var efter Hirschmans opfattelse kun få koblinger imellem landbrugsudvikling og udvikling af det øvrige samfund. Landbrugets produktionsmæssige koblinger var svage.

Hirschmans opfattelse er ikke rigtig. Vælger man at satse på en egalitær udvikling, som hjælper de mindre landmænd, får man væsentlige produktionsmæssige koblinger. Det gælder specielt, hvis man satser på den såkaldte biologiske pakke, hvilket vil sige produktivitetsstigninger gennem anvendelse af bedre såsæd, kunstgødning og kemikalier. Det samme gælder, hvis man satser på arbejdskraftintensiv teknologi, dvs. relativ simpel teknologi.

Hertil kommer, at Hirschman så bort fra den ganske betydelige indkomstdannelse, som er den afledte følge af det øgede forbrug, som en økonomisk udvikling i de brede folkemasser fører med sig (Rangarajan 1982, Bell et.al. 1982).

Ved at satse på en udvikling af landbrugssektoren får man en gennemgribende udvikling af landdistrikterne. Herved bidrager man til at holde befolkningen i landdistrikterne og bremse vandringen til byerne med alle de kolossale problemer, det fører med sig. Rural industrialisation vil virke stadig mere betydningsfuld.

Tabel 3. I- og u-landenes andel af verdenseksporten for forskellige produktgrupper<sup>(a)</sup>.

	Industrilande				Udviklingslande			
	1955	1970	1980	1985	1955	1979	1980	1985
Fødevarer	48,7	59,2	64,7	61,4	42,6	31,8	28,5	31,6
Råvarer fra landbruget	49,4	58,5	61,5	63,8	40,4	30,2	26,8	25,1
Industri- produkter	85,1	85,2	82,5	79,6	4,8	5,2	9,5	13,6
Alle pro- dukter	64,7	71,9	63,2	65,4	25,4	17,6	28,0	24,0

Note: (\*) Den tredje landegruppe består af de socialistiske lande.

Kilde: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, diverse numre.

Ved at satse på udvikling af jordbrugssektoren får man en stor økonomisk vækst som en direkte afledet effekt. Det giver en så kraftig stigning i efterspørgslen, at der opstår behov for en øget nettoimport af fødevarer.

Får man ikke denne import, vil der opstå realprisstigninger på fødevarer, som betyder lønstigninger i byrhvervene, hvilket vil bidrage til at bremse væksten ikke mindst i industrisektoren, som eksporterer.

Fødevareimport er derfor et nødvendigt supplement til den indenlandske produktionsstigning, for at landet kan udnytte sit vækstpotentiale.

#### 4. U-landene har stigende industrieksport

Den stigende fødevareimport til u-landene skal betales gennem øget eksport af industriprodukter.

Specialiseringsmønsteret udvikler sig i retning af, at industrilandene i større udstrækning har specialiseret sig i landbrugsprodukter, se tabel 3. Til gengæld er udviklingslandenes andel af verdenshandelen for disse produkter faldet mærkbart.

Udviklingslandenes andel af handelen med industriprodukter er til gengæld steget. Ser man nærmere på tallene, vil man se, at det er en mindre gruppe af u-lande, nemlig de såkaldt nyindustrialiserede lande, som har øget deres industrieksport.

Der er ingen tvivl om, at økonomisk-politiske indgreb har haft en betydelig indflydelse på denne udvikling. Det gælder både sektorpolitikken og den generelle økonomiske politik.

Den betydelige landbrugsstøtte i i-landene har været med til at øge produktionen, og den har besværliggjort import af fødevarer fra u-landene. Til gengæld er der sket en handelsliberalisering for industrivarer bortset fra enkelte vigtige områder som f.eks. tekstiler og beklædning.

I modsætning hertil har u-landene i vid udstrækning beskyttet industrisektoren. Indtil slutningen af 1960'erne var importsubstitution den mest anvendte udviklingsstrategi. Resultatet heraf bliver, dels direkte men også indirekte som følge af højere inflation, en overvurderet valuta, som har hæmmet udviklingen af landbrugssektoren. Man har desuden lagt eksportafgifter på, som har givet landmændene lavere afregningspriser.

Der er næppe tvivl om, at mindre beskyttelse af landbrugssektoren i i-landene og en mere sektoral afbalanceret politik i u-landene ville have modificeret det specialiseringsmønster, vi rent faktisk har set.

Det interessante spørgsmål er imidlertid, om ikke udviklingstendenserne – blot i modificeret form – ville have været de samme.

### **5. Fødevareproduktionen kan blive udsat for pres i de kommende årtier**

Hvad vil langtidstendenser være i de kommende årtier? Her vil den økonomiske vækst i u-landene være helt afgørende.

Lad os foretage en enkel beregning over fødevarerbehovet om 40 år. Til den tid vil befolkningen ifølge Verdensbankens prognoser være fordoblet. Lad os yderligere antage, at kalorieforbruget pr. indbygger skal øges med 25 pct. Forbruget af vegetabilsk føde antages at blive øget med 10 pct. pr. indbygger. Resten af øgningen i kalorieforbruget sker inden for de animalske produkter. Det betyder, at om 40 år vil 20 pct. af den samlede kaloriemængde stamme fra animalske produkter mod 8 pct. i dag. I i-lande indtager vi 1/3 af kalorier i form af animalske produkter.

For at tilgodese dette fødevarerbehov skal den vegetabilske produktion øges til 3½ gange produktionen i dag. Den animalske produktion skal øges til 7 gange produktionen i dag.

Regnet i gennemsnitlig årlig vækst er det 3,2 pct. for den vegetabilske produktion. Den årlige vækst i den animalske produktion skal være 5 pct.

I de senere år har u-landenes gennemsnitlige årlige produktionsstigning ligget på ca. 3 pct. Det er måske tvivlsomt, om man fremover i så lang en periode kan opretholde en tilsvarende produktionsstigning. I den forbindelse må man være opmærksom på de miljømæssige konsekvenser, som den stærkt intensiverede drift vil få i u-landene. I Asien er det ikke muligt at øge det dyrkbare areal. Produktionsstigninger kan kun ske ved øget produktivitet pr. ha.

Dette regnestykke er en rent teknisk beskrivelse af det ganske betydelige pres, der vil opstå.

Vil dette pres blive realiseret, vil vi få en ganske betydelig øgning af landbrugseksporten fra i- til u-lande. Flere analyser peger på, at u-landenes fødevarerimport vil stige væsentligt.



I den model, som Roningen et al. (1989) arbejder ud fra, vil man få stigende realpriser på fødevarer, hvis enten i-landene liberaliserer handelen med landbrugsvarer f.eks. i forbindelse med Uruguay-runden, eller u-landene får en vækst svarende til den, man så i første halvdel af 1970'erne.

Prognosen udarbejdet af Sarma og Jenny (1985) viser, at u-landene vil få en ganske betydelig vækst i importen af animalske produkter, såfremt den fremtidige vækst svarer til niveauet for perioden 1966-77.

Til trods for Kinas produktionsstigning i 1980'erne på 4,3 pct. årlig viser en prognose af Kym Anderson (1989), at Kina i 1990'erne bliver en betydelig fødevarieimportør, såfremt Kina fortsat kan realisere en høj vækst i deres økonomi.

Den konklusion, man kan drage, er derfor, at det langtfra er givet, at tendensen til faldende realpriser for fødevarer vil fortsætte i de kommende årtier.

Om dette pres vil blive realiseret, afhænger imidlertid af den økonomiske vækst. Jo større væksten bliver, og jo mere de fattigere grupper i u-landene, dvs. landbefolkningen bl.a., deltager i udviklingen, jo stærkere bliver presset.

#### **6. Landbrugspolitik og udviklingsbistand skal ses i en sammenhæng**

En økonomisk udvikling i landbrugssektoren er nødvendig, hvis man skal reducere fattigdomsproblemet. Fødevarerproblemet er et indkomstproblem (Sen 1985). Størstedelen af de fattige befinder sig i landdistrikterne. En vækst i landbrugsproduktion vil bidrage til en større vækst i hele samfundet, som igen vil kræve øget fødevarieimport.

I-landene og herunder EF har et betydeligt overskudsproblem. Dette søger man løst gennem realprisfald på landbrugsprodukter, kvotaordninger og braklægningsordninger.

Meget ville være nået, såfremt man politisk kunne sammenkoble landbrugspolitikken og u-landsbistanden på en rimelig måde (Mellor 1989).

Der er fire områder, hvor i-landene kan bidrage til økonomisk vækst, og herigennem medvirke til øget eksport af landbrugsvarer fra i-landene.

Det drejer sig om bistand til landbrugsudviklingen, rådgivning med hensyn til prispolitikken, sikring af fødevarerleverancer til relativt stabile priser og bedre adgangsmuligheder for u-landenes landbrugs- og industriprodukter i i-landene.

#### *Bistand til landbrugsudvikling*

Teknisk bistand til forbedring af produktionsmetoder – herunder udbygning af forskningscentre og etablering af konsulenttjenester – er vigtige.

Derudover skal der ydes bistand til etablering af tilfredsstillende infrastrukturelle forhold. Det drejer sig om en række offentlige arbejder som transportnet og vandingsanlæg. Det drejer sig om etablering af en række institutionelle forhold såsom kreditvæsen, afsætningskanaler og markeder.

For at landbrugssektoren kan bidrage til den økonomiske udvikling i de fattigste lande, skal der tilføres sektoren betydelige ressourcer (Timmer 1988).

Etableringen af den nødvendige infrastruktur – f.eks. gennem en række offentlige arbejder, – kræver planlægning og finansiering. En vigtig del af bistanden kunne i-landene – og herunder EF – påtage sig i form af fødevarerbistand. Medens de pågældende arbejder står på, er den nødvendige arbejdskraft ikke disponibel i fødevarerproduktionen.

En sådan fødevarerbistand skal naturligvis ses ud fra u-landenes behov, og det kræver en nøje langsigtet planlægning både med hensyn til omfang, valg af leverandør- og modtagerlande.

### *Prispolitik*

Den prispolitik, som vælges i u-landene, er ganske betydningsfuld (FAO 1979). IMF og IBRD har som betingelser for deres medvirken ofte krævet betydelige prisstigninger på fødevarer. Hensigten har naturligvis været at øge incitamentet med hensyn til at forbedre produktiviteten gennem nye produktionsmetoder og øge produktionen.

Det er klart, at en kraftig diskriminering imod landbrugssektoren i form af en overvurderet valutakurs, i form af store eksportafgifter på landbrugseksport og stærk beskyttelse af industrien skal undgås.

En generel højprispolitik må man stærkt advare imod. For det første er det et spørgsmål, om den virker efter hensigten. Udbudselasticiteten i u-landene er ofte meget lille. Når den infrastrukturelle og institutionelle udbygning ikke er til stede, vil udbudselasticiteten være lille. Først når disse forhold er i orden, vil udbudselasticiteten blive større.

For det andet vil det ikke være politisk muligt at føre en højprispolitik af hensyn til bybefolkningen. Det vil give betydelige sociale problemer, som kun kan løses ved omfattende fødevaresubsidier.

Mindst lige så vigtigt som prisniveauet er prisstrukturen. Prisen på importeret korn, hvor priselasticiteten i efterspørgslen er meget stor, bør være relativt lav. Den må imidlertid ikke være så lav, at den fremmer en voldsom forbrugsomlægning i kosten bort fra de lokale kornsorter og over til importeret korn. Derimod kan priserne på animalske produkter sættes relativt højt. Priselasticiteter for disse varer, som efterspørges af de højere indkomslag, er langt mindre. Hertil kommer, at høje priser vil bidrage til at øge produktionen af disse produkter. Det er en arbejdskraftintensiv produktion med begrænsede stordriftsfordele.

Ønsket om på én gang at opnå lave forbrugerpriser og høje afregningspriser er naturligvis en vanskelig opgave. Etablering af velfungerende markeder med effektive distributions- og transportsystemer kan bidrage til, at producentens andel af forbruger-kronen øges.

Hvis u-landene satser på selvforsyning med fødevarer, får u-landene højere fødevarerpriser og en lavere økonomisk vækst, end hvis de accepterer det specialiseringsmønster i handelen, som er illustreret foran. Fødevarerprisniveauet i disse lande er ganske afgørende for lønniveauet. Et højere lønniveau vil mindske mulighederne for at øge beskæftigelsen.

Etablering af et rimeligt prisniveau og en rimelig prisstruktur for fødevarer, som ikke undergraves gennem den generelle økonomiske politik, kræver et omfattende analysearbejde. På internationalt plan kunne man bidrage til, at sådanne analyser foretages som basis for en rådgivningsindsats, som kunne danne baggrund for landenes politiske beslutninger.

#### *Rimelig prisstabilitet*

En accept af øget fødevarerimport til en rimelig lav pris vil øge u-landenes vækstmuligheder. Spørgsmålet er, om u-landene vil acceptere en sådan strategi. Et fortsat overskudsudbud af »tilstrækkelig« størrelse vil naturligvis bidrage til »rimelige« verdensmarkedspriser.

Et mere centralt spørgsmål er det, om u-landene kan føle sig sikre på at opnå de ønskede importmængder til et stabilt prisniveau. I knaphedssituationer, hvor u-landene ønsker større importmængder, sker det til krattigt stigende priser. Det forhold, at EF's landbrugsordninger helt isolerer EF's udbud og efterspørgsel fra verdensmarkedet, bidrager stærkt til større prissvingninger på verdensmarkedet.

U-landenes accept af at importere større mængder af fødevarer kunne således fremmes ved, at verdensmarkedet i mindre grad var et residualt marked. Det kræver en tilpasning af i-landenes landbrugspolitik i mere markedsorienteret retning.

Det kræver desuden, at EF's lagerpolitik sammen med lagerpolitikken i andre lande tilpasses på en sådan måde, at man sikrer større prisstabilitet. Med den moderne teknik kan man bedre på et tidligere tidspunkt forudse, hvordan høsten af forskellige afgrøder bliver. Opgaven er derfor i høj grad at få et politisk samarbejde i gang om den lagerpolitik, der skal føres.

#### *I-landenes handelspolitik*

Endelig spiller u-landenes eksportmuligheder til i-landene en afgørende rolle for deres valutaindtjening, som bl.a. skal gå til finansiering af den øgede fødevarerimport. I-landenes generelle økonomiske politik – herunder valutakurspolitik samt handelspolitik – kan vanskeliggøre u-landenes afsætning af eksportvarer.

En mindre protektionistisk politik både med hensyn til landbrugs- og industriprodukter vil lette tilpasningen til det specialiseringsmønster, som er vist foran, og som der er grund til at tro vil fortsætte under en høj, stabil vækst i verdensøkonomien.

### 7. I-landenes tilpasning af deres landbrugspolitik gøres lettere ved at relatere den til u-landenes problem

Det stigende overskudsudbud af fødevarer i i-landene har skabt finansielle problemer og internationale handelsproblemer.

Den stigende landbrugsprotektionisme er medvirkende årsag hertil. Den tilpasning, som er foretaget for EF's vedkommende, har - ud fra ønsket om at tilgodese landbrugsinteresser - fulgt den mindste modstands lov. Resultatet er blevet, at man i stigende grad er gået over til mængdestyring.

Problemerne ved dette er, at prisniveauet let bliver for højt. Forvridninger af prisrelationerne imellem forskellige landbrugsvarer både på efterspørgsels- og udbudssiden vil fortsat eksistere. Kvoter fastlåser strukturen. Braklægningsprogrammer, som iværksættes ud fra ønsket om produktionsbegrænsninger, skaber en inoptimal ressourceanvendelse, idet jord, som er et samfundsøkonomisk frit gode, erstattes med andre inputs. Desuden kan den mere intensive drift på det mindre, dyrkede areal give større miljøproblemer. På grund af de fortsatte barrierer for den internationale handel får man ikke et specialiseringsmønster, som er i overensstemmelse med de komparative fordele i forskellige regioner.

De internationale handelsproblemer imellem EF og USA er fortsat helt centralt placeret i de internationale toldforhandlinger i Uruguay-runden. Aftaler imellem EF og USA, som søger at løse disse problemer, kan frygtes at ske på bekostning af andre interessenter - herunder de fødevareeksporterende u-lande.

Det ville være i EF's egen interesse at se i-landenes overskudsproblemer i en global sammenhæng, hvor u-landene også er med.

EF-bistand til en økonomisk udvikling koncentreret om jordbrugssektoren i u-landene vil have en så stor indkomsteffekt, at dette i sig selv vil bidrage til en endnu større stigning i fødevareefterspørgslen. Gennem udviklingsbistand vil man være med til at skabe de fremtidige markeder for sin egen produktion.

Ved at følge en sådan strategi får i-landene større afsætningsmuligheder, hvilket igen burde gøre det lettere at afvikle de sider af i-landenes støttepolitik, som skaber vanskeligheder for u-landene.

Der vil i de kommende årtier være en ganske betydelig potentiel efterspørgsel efter fødevarer i u-landene. Vores opgave må være gennem bistand og tilpasninger af vores egen politik at bidrage til den høje økonomiske vækst i u-landene, som vil realisere denne efterspørgsel.

#### Litteratur

Alderman, H. 1986. *The effects of Food Price and Income Changes on the Acquisition of Food by Low-Income Households*. Washington.

Anderson, K. 1989. Agriculture and Economic Growth in China: An Intersectoral and International Perspective. I Longworth J.W., red.:

### 7. I-landenes tilpasning af deres landbrugspolitik gøres lettere ved at relatere den til u-landenes problem

Det stigende overskudsudbud af fødevarer i i-landene har skabt finansielle problemer og internationale handelsproblemer.

Den stigende landbrugsprotektionisme er medvirkende årsag hertil. Den tilpasning, som er foretaget for EF's vedkommende, har - ud fra ønsket om at tilgodese landbrugsinteresser - fulgt den mindste modstands lov. Resultatet er blevet, at man i stigende grad er gået over til mængdestyring.

Problemerne ved dette er, at prisniveauet let bliver for højt. Forvridninger af prisrelationerne imellem forskellige landbrugsvarer både på efterspørgsels- og udbudssiden vil fortsat eksistere. Kvoter fastlåser strukturen. Braklægningsprogrammer, som iværksættes ud fra ønsket om produktionsbegrænsninger, skaber en inoptimal ressourceanvendelse, idet jord, som er et samfundsøkonomisk frit gode, erstattes med andre inputs. Desuden kan den mere intensive drift på det mindre, dyrkede areal give større miljøproblemer. På grund af de fortsatte barrierer for den internationale handel får man ikke et specialiseringsmønster, som er i overensstemmelse med de komparative fordele i forskellige regioner.

De internationale handelsproblemer imellem EF og USA er fortsat helt centralt placeret i de internationale toldforhandlinger i Uruguay-runden. Aftaler imellem EF og USA, som søger at løse disse problemer, kan frygtes at ske på bekostning af andre interessenter - herunder de fødevareeksporterende u-lande.

Det ville være i EF's egen interesse at se i-landenes overskudsproblemer i en global sammenhæng, hvor u-landene også er med.

EF-bistand til en økonomisk udvikling koncentreret om jordbrugssektoren i u-landene vil have en så stor indkomsteffekt, at dette i sig selv vil bidrage til en endnu større stigning i fødevareefterspørgslen. Gennem udviklingsbistand vil man være med til at skabe de fremtidige markeder for sin egen produktion.

Ved at følge en sådan strategi får i-landene større afsætningsmuligheder, hvilket igen burde gøre det lettere at afvikle de sider af i-landenes støttepolitik, som skaber vanskeligheder for u-landene.

Der vil i de kommende årtier være en ganske betydelig potentiel efterspørgsel efter fødevarer i u-landene. Vores opgave må være gennem bistand og tilpasninger af vores egen politik at bidrage til den høje økonomiske vækst i u-landene, som vil realisere denne efterspørgsel.

#### Litteratur

Alderman, H. 1986. *The effects of Food Price and Income Changes on the Acquisition of Food by Low-Income Households*. Washington.

Anderson, K. 1989. *Agriculture and Economic Growth in China: An Intersectoral and International Perspective*. I Longworth J.W., red.:

- China's Rural Development Miracle*. Queensland.
- Bachman, K.L. and Paulino, L.A. 1979. *Rapid Food Production Growth in Selected Developing Countries: A Comparative Analysis of Underlying Trends, 1961-76*. Washington.
- Bell, C., P. Hazell and R. Slade. 1982. *Project Evaluation in Regional Perspective*. Baltimore.
- de Janvry, A. and E. Sadoulet. 1986. The Conditions for Harmony between Third World Agricultural Development and U.S. Farm Experts. *American Journal of Agricultural Economics*. 68 (5).
- European Parliament. 1988. Document A 2 - 0359/88.
- FAO. 1987. *Agricultural Price Policies*. Rom.
- Hirschman, A.O. 1959. *The Strategy of Economic Development*. New Haven.
- Houck, J.P. 1986. *A Note on the Link between Agricultural Development and Agricultural Imports*. Staff Paper No.86, Minneapolis, University of Minnesota, Department of Agricultural and Applied Economics.
- Mellor, J.W. 1989. Food Demand in Developing Countries and Transition of World Agriculture. *European Review of Agricultural Economics*. 15-4.
- Pinstrup-Andersen, P. 1985. The Impact of the Green Revolution and Prospects for the Future. *Food Review International*. 1.
- Rangarajan, C. 1982. *Agricultural Growth and Industrial Performance in India*. Washington.
- Roningen, V.O., P.M. Dixit and R. Seeley. 1989. Agricultural Out-look for the Year 2000: Some Alternatives. I Maunder, A.H. and A. Valdes, red.: *Agriculture and Governments in an Interdependent World*. IAAE, Proceedings of the Twentieth International Conference of Agricultural Economists in Buenos Aires, Argentina.
- Sarma, J.S. and P. Yeung. 1985. *Livestock Products in the Third World: Past Trends and projections to 1990 and 2000*. Washington.
- Sen, A. 1986. Food, Economics and Entitlements. I Maunder A. and U. Renborg red.: *Agricultural in a Turbulent World Economy*. Proceedings of the Nineteenth International Conference of Agricultural Economists in Malaga, Spain.
- Timmer, C.P. 1988. The Agricultural Transformation. I Chenery, H. and T.N. Scrinivasan, red.: *Handbook of Development Economics*, Volume 1.