

Landbrugets økonomi og fremtidsudsigter

Arne Larsen

Statens Jordbrugsøkonomiske Institut

SUMMARY: In spite of the net transfer of resources to Denmark under the mechanisms of the Common Agricultural Policy (CAP), it is indicated that due to the inherent inefficient resource allocation of this policy there is no welfare improvement as compared to a global liberalization. For a number of products the reform of the CAP leads to price reductions well beyond the requirements of a GATT-agreement. However, the factor-tied compensations reduce the potential improvements in resource allocation. By maintaining an intervention price for grain slightly above the international price, the EC has created a double cumbersome support system demanding huge administrative resources. Furthermore, retaining the intervention system may in relation to GATT give problems with respect to subsidized exports.

Indledning

Da landbrugsprotektionismen i slutningen af forrige århundrede for alvor gjorde sit indtog i Europa, holdt Danmark, Holland og England sig i mange år fri af de protektionistiske tendenser. Protektionismen havde baggrund i kornprisfaldet som følge af de amerikanske (og russiske!) produktionsmuligheder kombineret med transportteknologiske fremskridt. I modsætning til de fleste europæiske lande, herunder i udpræget grad Tyskland, som reagerede med handelspolitiske restriktioner til bevarelse af et højt kornprisindeau, valgte Danmark og Holland at udvikle en forædlet landbrugsproduktion baseret på de lavere kornpriser.

Ses der bort fra forholdene under verdenskrigene samt krisen i 30-erne, holdt den danske frihandelslinie på landbrugsområdet i store træk til op i begyndelsen af 60-erne, hvor forholdene som følge af tiltagende international landbrugsprotektionisme blev meget vanskelige. Mens dette i sig selv ikke var nogen god grund til at etablere støtteforanstaltninger, medførte forventningerne om et EF-medlemskab – og dermed tilslutning til EF's protektionistiske landbrugspolitik, at man ønskede at undgå en for stærk kontraktion af den danske landbrugsproduktion. I løbet af 60-erne indførtes der følgelig en betydelig dansk landbrugsstøtte, som ved Danmarks indtræden i EF i 1973 afløstes af reglerne i EF's fælles landbrugspolitik.

Landbrugets økonomi og fremtidsudsigter

Arne Larsen

Statens Jordbrugsøkonomiske Institut

SUMMARY: In spite of the net transfer of resources to Denmark under the mechanisms of the Common Agricultural Policy (CAP), it is indicated that due to the inherent inefficient resource allocation of this policy there is no welfare improvement as compared to a global liberalization. For a number of products the reform of the CAP leads to price reductions well beyond the requirements of a GATT-agreement. However, the factor-tied compensations reduce the potential improvements in resource allocation. By maintaining an intervention price for grain slightly above the international price, the EC has created a double cumbersome support system demanding huge administrative resources. Furthermore, retaining the intervention system may in relation to GATT give problems with respect to subsidized exports.

Indledning

Da landbrugsprotektionismen i slutningen af forrige århundrede for alvor gjorde sit indtog i Europa, holdt Danmark, Holland og England sig i mange år fri af de protektionistiske tendenser. Protektionismen havde baggrund i kornprisfaldet som følge af de amerikanske (og russiske!) produktionsmuligheder kombineret med transportteknologiske fremskridt. I modsætning til de fleste europæiske lande, herunder i udpræget grad Tyskland, som reagerede med handelspolitiske restriktioner til bevarelse af et højt kornprisindeau, valgte Danmark og Holland at udvikle en forædlet landbrugsproduktion baseret på de lavere kornpriser.

Ses der bort fra forholdene under verdenskrigene samt krisen i 30-erne, holdt den danske frihandelslinie på landbrugsområdet i store træk til op i begyndelsen af 60-erne, hvor forholdene som følge af tiltagende international landbrugsprotektionisme blev meget vanskelige. Mens dette i sig selv ikke var nogen god grund til at etablere støtteforanstaltninger, medførte forventningerne om et EF-medlemskab – og dermed tilslutning til EF's protektionistiske landbrugspolitik, at man ønskede at undgå en for stærk kontraktion af den danske landbrugsproduktion. I løbet af 60-erne indførtes der følgelig en betydelig dansk landbrugsstøtte, som ved Danmarks indtræden i EF i 1973 afløstes af reglerne i EF's fælles landbrugspolitik.

Den i historisk perspektiv traditionelle danske liberale landbrugspolitik har således i en længere årrække været brudt af en interventionistisk landbrugspolitik. Vejen tilbage, som er påbegyndt, ser foreløbig ud til at blive et forhindringsløb med mange landbrugspolitiske vildskud, som besværliggør processen. Dette er utvivlsomt i høj grad en følge af manglende enighed blandt de mange europæiske og internationale aktører om endemålet.

EF's landbrugspolitik

Det centrale element i EF's landbrugspolitik er prispolitikken, der for hovedparten af landbrugets produkter gennem grænsebeskyttelse og intervention opretholder et politisk fastsat prisniveau. For visse produkter anvendes der alternativt »deficiency payments« som tilskud til verdensmarkedsprisen for at bringe den samlede pris op på det tilstræbte niveau. Prisen har været fastsat på et niveau, der har medført stigende produktion og eksport for EF som helhed. Den medfølgende stigning i de synlige omkostninger ved politikken, som omfatter eksportsubsidier, direkte støtte, intervention m.v., har medført stigende krav om ændringer i politikken.

Det skal dog understreges, at i EF's landbrugspolitik sker hovedparten af overførslerne indirekte fra forbrugerne til landbruget gennem det fastsatte prisniveau. Sådanne overførsler optræder ikke i EF's regnskab. De på regnskabet synlige udgifter udgør således kun ca. 1/3 af de samlede omkostninger (OECD, 1991).

Det særligt attraktive for Danmark ved EF's landbrugspolitik er, at omkostningerne ved denne fordeles på medlemslandene i henhold til indkomst-/forbrugsandel i EF, mens støtten tilfalder medlemslandene i henhold til landbrugsproduktionens størrelse. Da Danmarks andel af EF's landbrugsproduktion er op imod det dobbelte af omkostningsandelen, betyder det, at en væsentlig del af omkostningerne ved støtte til dansk landbrug betales af forbrugere og skatteydere i de andre EF-lande. Noget tilsvarende gør sig gældende for Holland og Irland.

Mens protektionismen for EF som helhed medfører betydelige velfærdstab som følge af den med de kunstige priser forbundne forvridding af ressourceanvendelsen (f.eks. Brown, 1988), er dette ikke tilfældet for alle de enkelte medlemslande. For Danmark er der således beregnet en nettogevinst fra landbrugspolitikken på godt 2 mia. kr. om året i begyndelsen af 80-erne, idet producenternes gevinster oversteg forbrugernes og skatteydernes tab (SJI, 1988), da overførslerne fra andre EF-lande mere end kompenserede for tabet ved ressourceforvridding og administration i Danmark. Som følge af øgede danske budgetbidrag til EF faldt nettogevinsten hen imod slutningen af 80-erne. De anførte beregninger er baseret på sammenligning med en ensidig EF-liberalisering af landbrugspolitikken. I sammenligning med en international liberalisering indebærer EF's landbrugspolitik ikke nogen nettofordel for Danmark, idet producentgevinster opvejes af forbruger- og skatteydertab, herunder administrationsomkostninger (SJI, 1992).

Hovedelementer i EF-reformen

<i>Foderkorn (pr. 100 kg)</i>	1992	1995
Opkøbspris, kr.	131	90
Arealstøtte svarer til kr. (referenceudbytniveau)	0	40

Oliefrø og protein

Prisen sænkes til verdensmarkedsprisen. Der gives en arealstøtte til oliefrø på 3688 kr./ha og for protein-afgrøder på 3046 kr./ha.

Braklægning

Der braklægges 15% af arealet med reformafgrøder, såfremt dette overstiger 17,6 ha. Braklægningen kompenseres i Danmark med kr. 2.109 pr. ha, svarende til arealkompensationen for korndyrkning efter reformens fulde gennemførelse i 1995.

Oksekød

Prisen sænkes 15 pct. Prissænkningen modvirkes af lavere kornpriser og en større præmie pr. dyr. De samlede udbetalinger begrænses af en kvote og udbetales til højst 2 storkreaturer pr. ha. (ekstensivingskrav).

Selv med den usikkerhed, sådanne beregninger indebærer, er der ud fra generelle velfærdsovervejelser næppe nogen grund til fra dansk side at tøve med deltagelse i en international liberalisering af landbrugspolitikken. Tværtimod vil det indebære en række fordele, såsom mindre risiko for politiske interventioner internt og eksternt og afskaffelse af meget besværligt bureaukrati og administration, bl.a. i forbindelse med kvantitative restriktioner (kvoter, braklægning m.v.).

EF-reformen

Det centrale element i EF's landbrugspolitik er kornprispolitikken. Det høje kornprisniveau påvirker omkostningerne for den animalske produktion. For svin og fjerkræ er EF-støtten således alene en kompensation for det høje kornprisniveau. Også for mælk og oksekød betyder kornprisniveauet forøgede produktionsomkostninger og en yderligere forøgelse af støtten. For andre planteavlsprodukter tilpasses støtten også i vid udstrækning efter støtten til kornproduktionen.

Et hovedelement i EF-reformen fra 1992 er da også en væsentlig reduktion af korn- (ca. 30 pct.) og planteproduktpriserne (se ramme). Prisnedsættelsen kompenseres med arealstøtte. Det er endvidere en forudsætning for arealstøtten, at 15 pct. af arealet udover 17,6 ha braklægges. Der gives støtte til det braklagte areal som kompensation for tabt jordrente. For oksekød sænkes prisen med 15 pct., som kompenseres af faldende kornpriser og forhøjede tilskud pr. dyr inden for visse kvotemæssige begrænsninger. For mælk reduceres prisen med ca. 2,5 pct., hvilket modvirkes af faldende kornpriser. Endvidere forudses en fortsat kvotereduktion.

Omlægningen indebærer, at landbrugspolitikens omkostninger som følge af den direkte støtte bliver langt mere gennemslagskraftige. Da der sker en omlægning fra forbruger- til skattebetalt støtte, stiger EF's direkte omkostninger til landbrugspolitikken, til trods for besparelser ved produktionsbegrænsningen. De samlede omkostninger, direkte som indirekte, må dog forventes at blive lavere. Da høje priser på basale forbrugsvarer vender »den tunge ende nedad«, har faldet i forbrugspriserne også en socialpolitisk virkning.

Gennemførelsen af reformen indebærer en lettelse i de internationale handelsforhandlinger, og den har banet vejen for et GATT-forlig.

Reformen har også negative sider. Den direkte støtte er bundet til produktionsfaktorerne, således at forbedringer i ressourceanvendelsen er mindre end ved helt produktionsuafhængig støtte. For eksempel vil en del jord, som på baggrund af prisniveauet ville give negativ jordrente, blive dyrket alene for at få del i arealkompensationen. Den tvungne braklægning i dyrkningsrotationen er heller ikke hensigtsmæssig, hverken ud fra et ressourceudnyttelses- eller et miljømæssigt synspunkt. Ekstensiveringskravet relateret til dyrestøtten kan medføre u hensigtsmæssig efterspørgsel efter dårlig jord for at opfylde ekstensiveringsbetingelserne.

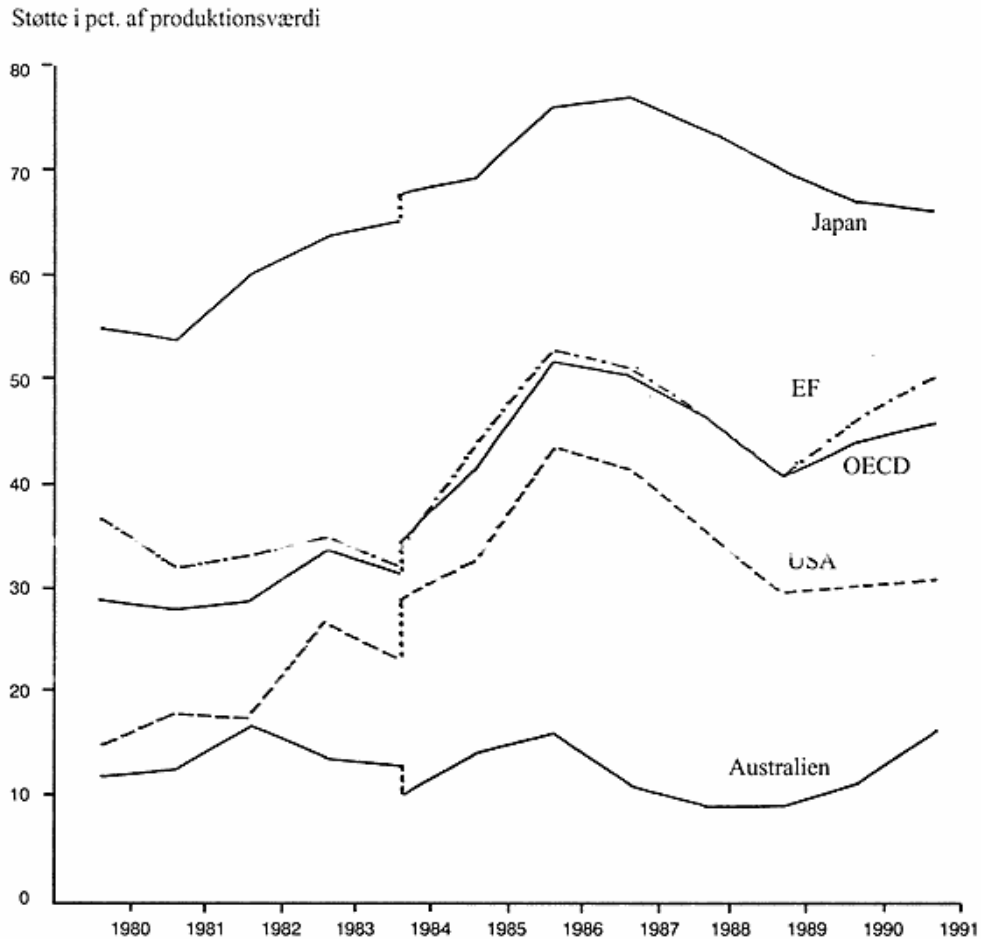
Arealstøtten er regionaliseret i EF under hensyn til høstudbytteforskelle. Indtil videre er det i Danmark besluttet at betragte hele landet som en region, hvilket medfører overkompensation på dårlig jord og tab på god jord.

Et afgørende vildskud i reformen er opretholdelsen af interventionssystemet for korn samtidig med, at man kreerer et administrativt byrdefuldt system for direkte støtte. Samtidig bliver afstanden mellem interventionspriserne og verdensmarkedspriserne begrænset til formentlig under 10 pct. Med lidt højere direkte støtte kunne man således afskaffe interventionssystemet og overflødig gøre braklægningen – ihvertfald for så vidt angår EF-interne begrundelser for braklægningen. Eksterne krav om et udbudsmedansvar kunne opfyldes ved at gøre den direkte støtte personrelateret. Prisrelationerne ville derefter være afgørende for, hvor braklægningen ville finde sted. På længere sigt kunne dette give anledning til, at husdyrenes vandringsret mod vest her i landet ville vende.

Alt i alt er reformen et skridt på vejen mod en mindre protektionistisk landbrugspolitik, selv om kompensationsniveauet for korn medfører en vis opbremsning i den tilpasning af kornpriserne, der under stabilisatorsystemet er sket siden midten af 80-erne. Dette kan betragtes som en politisk omkostning for at få reformen accepteret. Det omfattende administrative system i forbindelse med arealstøtten er et vildskud, og det er et spørgsmål, om det overhovedet kan realiseres i alle EF-lande.

GATT-forligsskitzen

De langvarige forhandlinger i Uruguay-runden medførte i december enighed mellem USA og EF om en forligsskitse på landbrugsområdet. Der er dog endnu ikke umiddel-



Figur 1. Landbrugsstøtte i OECD-landene

Note: Støtten er målt ved producer subsidy equivalens (PSE). Bruddet i tidsserierne i 1984 skyldes ændret støtteopgørelse.

Kilde: OECD, Agricultural Policies, Markets and Trade, 1988-91-udgaver.

bart udsigt til et endeligt GATT-forlig, men der er dog rimelige forhåbninger om en aftale, der også omfatter landbruget.

Det kan være på sin plads her er erindre, at toldskrankerne for industrivarer ret hurtigt efter 2. verdenskrig reduceredes betydeligt fra et niveau på 45-50 pct., og at den gennemsnitlige industritold i dag udgør ca. 5 pct. Derimod er en aftale for landbrugsvarer først for alvor kommet på tale i Uruguay-runden.

Landbrugsprotektionisme er udbredt i de vestlige industrilande. OECD opgør årligt omfanget af støtten i relation til produktionsværdien (figur 1). Det ses, at EF stort set ligger på OECD gennemsnittet, hvad protektionisme angår. Såfremt Norge og Finland var med, ville de ligge højere end Japan, mens Sverige har været placeret lidt over EF. Det

Hovedelementerne i GATT-forligsskitsen

1. Grænsebeskyttelse ændres til told og reduceres gennemsnitlig med 36 pct. over 6 år. Minimumreduktion for de enkelte produkter er 15 pct. over 6 år. Basisperiode 1986-88.
2. Beskyttelsesklausele mod voldsomme prisfald.
3. Minimumsindgang (eventuelt med reduceret toldsats) stigende over 6 år til 5 pct. af forbrugsniveauet i basisperioden.
4. Intern støtte reduceret med 20 pct.; dog ikke areal og dyrestøtte i EF og kornstøtte i USA. Støtte i den »grønne box« (produktionsuafhængig støtte) skal heller ikke reduceres.
5. Eksportsubsidier reduceres pr. produkt med 36 pct. over 6 år. Subsidieret eksportmængde reduceres pr. produkt med 21 pct. over 6 år.

fremgår også, at USA har et betydeligt støtteniveau, som dog ligger væsentligt under EF's niveau. Helt i bund ville man finde New Zealand, som i midten af 80-erne afskaffede stort set hele landbrugsstøtten.

I mange af de viste regioner faldt støtteniveauet i 1989 som følge af tørken i USA, der medførte stigende verdensmarkedspriser for korn og andre planteprodukter. Til trods for en senere reaktion på disse prisstigninger har USA stort set fastholdt 1989-støtteniveauet, mens der i EF har været en fornyet stigning.

Den høje støtteandel, som figuren viser for de fleste områder, skal ses i lyset af, at de nuværende verdensmarkedspriser bruges som sammenligningsgrundlag. For mange produkter er disse priser imidlertid resultatet af omfattende dumpning på verdensmarkedet. De hermed forbundne »krigsomkostninger« har landbruget ingen gavn af, og de tegner sig for en stor del af den samlede støtte og er alene en reaktion på virkningen af den gensidige dumpning. Ved en liberalisering forventes verdensmarkedspriserne for en række produkter alene af den grund at stige markant som følge af ret beskedne produktionstilpasninger. I relation til figuren vil dette betyde, at 0-punktet vil rykke opad, således at tilpasningen vil blive mindre end antydnet, og områderne nederst i figuren vil få stigende priser.

De betydelige »krigsomkostninger« er en væsentlig faktor i ønsket om gensidige aftaler. Når USA og EF er hovedaktørerne, skyldes det deres store betydning på de internationale landbrugsmarkeder, hvor problemerne gennem eksportstøtte synliggøres. Ud fra en velfærdsmæssig betragtning er tabet naturligvis relativt større i Japan, men da der her først og fremmest er tale om en intern omfordeling mellem forbrugere og producenter samt om import af subsidierede produkter, er tilstanden åbenbart mere nationalt acceptabel. For en effektiv international ressourceallokering er det imidlertid ikke afgørende, om protektionismens problemer viser sig i form af subsidieret eksport eller ved reduceret import.

Hovedpunktet i GATT-forhandlingerne er ændringen i grænsebeskyttelsens form samt dens aftrapning. Endvidere skal der ske en reduktion i den samlede støtte (se ramme). Det er dog ikke disse punkter, der for EF's landbrug har givet anledning til betænkeligheder, idet EF-reformen stort set kan rumme disse ændringer, når de ses i sammenhæng med ændringer, der er sket siden referenceårene 1986-90, og at EF's areal- og dyrestøtte holdes uden for regnskabet – ihvertfald i de første 6 år. Hovedproblemet er derfor blevet de kvantitative begrænsninger i den subsidierede eksport samt den garanterede minimums adgang.

Nu er kvantitative begrænsninger i sig selv uheldige i forbindelse med aftaler om øget frihandel. De må imidlertid ses bl.a. i lyset af, at en stor del af den delvis produktionsbundne støtte i forligsskitsen ikke er omfattet af støttereduktionskravene. Denne begrænsning i aftrapningen af produktionsstøtten har utvivlsomt været medvirkende til stærke krav om andre begrænsninger. Ved en gradvis aftrapning af al produktionsbunden støtte skulle kvantitative begrænsninger derimod være unødvendige. Det kunne den gensidige accept og tillid ikke række til.

Spørgsmålet er imidlertid, om de kvantitative begrænsninger bliver et problem. Det er der stor uenighed om. For korn afhænger det i høj grad af udbyttestigningerne i de kommende år, og om hvordan produktivitetsstigninger fordeler sig på udbytteforøgelse/omkostningsbesparelser. Under alle omstændigheder vil problemerne navnlig vise sig hen imod år 2000, og de kan som nævnt løses ved en beskedent yderligere prissænkning/kompensationsforøgelse.

Den store danske eksport af Feta-ost synes at ville give problemer, og en omlægning af osteproduktionen kan komme på tale. Ligeledes må der nok forventes en fortsættelse af de jævnlige kvotereduktioner.

I det store og hele er der dog god grund til at regne med, at GATT-tilpasningerne stort set kan rummes inden for EF-reformen, og der er næppe grund til at tage eventuelle problemer på forskud. Det er således EF-reformen, der er den afgørende ændring i landbrugspolitikken. De foreslåede GATT-tilpasninger er imidlertid kun et skridt på vejen mod liberalisering, og der kan være grund til at se på de virkninger, der måtte komme fra yderligere GATT-runder.

Fuld liberalisering af landbrugspolitikken

En sammenligning af nettovirkningen for Danmark af en global liberalisering af landbrugspolitikken henholdsvis før og efter EF-reformen viser, at den væsentligste ændring er, at forbrugerne får en betydelig prisgevinst ved EF-reformen (tabel 1). Den fordel skal dog i vid udstrækning betales i form af øgede bidrag (skatter) til EF's landbrugspolitik. De øgede bidrag skyldes reformens omlægning af prisstøtte til direkte støtte.

Det kan dog diskuteres, om der blot er tale om en sådan omlægning, idet de større udgifter til landbrugspolitikken medfører, at EF's udgiftsloft bliver begrænsende. Dette kan

Tabel 1. Årlige danske tab og gevinster ved global liberalisering af landbrugspolitikken, mia. kr.

	Nettotab	Producenttab	Konsumentgevinst	Budgetgevinst
Før EF-reform	1,1	8,6	3,3	4,2
Efter EF-reform	0,8	8,1	1,6	5,7

Anm: Tallene i tabellen er baseret på modelkørsler. Det beregnede producenttab er forøget med direkte overførsler til landbruget, som før EF-reformen bestod af tilskud til frø, ærter, handyr m.v., og efter reformen endvidere til korn og raps. Budgetgevinsten er Danmarks andel af EF's landbrugsudgifter, som efter EF-reformen med betydelig usikkerhed er anslået til at stige med 1,5 mia. kr. Nettotabet er derefter summen af gevinster og tab.

Kilde: SJI, 1992.

således indebære en politisk stramning af landbrugsudgifterne, som ihvertfald synes at vanskeliggøre eventuelle stigninger i de i reformen aftalte nominelle interventionspriser og kompensationsbeløb.

Det danske nettotab ved liberaliseringen er stort set uændret og producenterne kompenseres generelt for prisfaldet. Det anførte nettotab skal yderligere reduceres med virkningen af sydeuropæiske produkter, som ikke er medtaget i beregningerne, samt nationale administrationsomkostninger (herunder intervention). Alene sidstnævnte blev i midten af 80-erne skønnet til knapt 1 mia. kr. årligt (SJI, 1988). Alt i alt må det således skønnes, at nettoeffekten vil være omkring nul.

Det skal dog tilføjes, at de anvendte modelberegninger indebærer en betydelig usikkerhed, bl.a. fordi de anvendte elasticiteter ikke er estimeret til anvendelse for så store prisudsving. Dette synes dog næppe at kunne anfægte de væsentligste konklusioner.

Mens EF-reformen således ikke har haft afgørende velfærds- og fordelingsmæssige virkninger, ser det helt anderledes ud med hensyn til pristilpasningen til det internationale niveau. Som nævnt forventes verdensmarkedspriserne for navnlig mælk og oksekød at stige kraftigt ved en global liberalisering (OECD, Tyers og Anderson, m.fl.).

Det fremgår, at efter EF-reformen skal der kun ske begrænsede yderligere prisfald for korn og kornbaserede produkter (svin m.fl.), for at disse svarer til verdensmarkedsprisen (tabel 2). I forhold til situationen før EF-reformen vil der imidlertid ske en væsentlig indskrænkning i kornproduktionen (ca. 20 pct.), og et betydeligt areal vil som følge af negativ jordrente ikke blive dyrket, ihvertfald ikke med traditionelle afgrøder. En del af produktionsfaldet vil dog være en følge af reduceret produktionsintensitet. Da det er de mindst produktive jorder, der vil gå ud af produktion, må der alligevel regnes med, at op imod 300.000 ha vil blive urentable med traditionel kornproduktion. Den med EF-reformen følgende indskrænkning i kornarealet, som medfører en fortsat forvriddning i ressourceanvendelsen, er imidlertid ude af takt med den regionale arealanvendelse, en egentlig liberalisering må forventes at medføre.

Den forventede kraftige stigning i mælke- og oksekødpriiserne på verdensmarkedet

Tabel 2. Pris- og produktionsændringer ved global liberalisering af landbrugspolitikken.

	Prisændring		Produktionsændring	
	Før EF-reform	Efter EF-reform	Før EF-reform	Efter EF-reform
Korn	-39	-9	-19	-6
Mælk	-20	-18	}	-4
Kvæg	-29	-16		-2
Svin	-14	-2		2

Kilde: SJI, 1992.

medfører ved liberalisering et relativt beskedent prisfald sammenlignet med eksisterende verdensmarkedspriser. For oksekød er omkring halvdelen af prisfaldet indeholdt i EF-reformen. Det beskedne produktionsfald for mælk og oksekød (der er en høj grad af komplementaritet) skyldes dels, at den første del af prisreduktionen for mælk modsvarer af kvoteværdien og således ikke påvirker mælkeproduktionen, dels at det generelle korn- og jordrentefald medfører lavere produktionsomkostninger. Dette er navnlig vigtigt i Danmark, hvor kvægproduktionen i modsætning til de fleste andre EF-lande i det væsentligste er baseret på jord, der indgår i rotationen. Et kraftigere produktionsfald må således forventes i de andre EF-lande. Det skal dog understreges, at de forudsatte store internationale prisstigninger for mælk og kød som følge af liberaliseringen indebærer en betydelig usikkerhed, men iøvrigt synes i overensstemmelse med de prisudsving, der har kunnet observeres ved beskedne produktionsudsving.

EF-reformen er således et stort skridt på vejen mod tilpasning af priserne til internationale forhold. Det gælder navnlig for planteprodukter og dermed kornbaserede husdyrprodukter samt for oksekød, hvor EF-reformen går væsentligt længere end GATT. EF-reformen har dog samtidig stort set givet producenterne fuld erstatning for pristilpasningerne gennem en kompensationsform, der begrænser forbedringen i ressourceudnyttelsen. På længere sigt må GATT-aftaler forventes at indebære, at støtte er produktionsuafhængig. Endvidere må en væsentlig del af støtten på længere sigt forventes afviklet.

Til trods for den nævnte pristilpasning, er landbrugsstøtten i EF-reformen i det væsentligste opretholdt, idet reduktionen i prisstøtten er afløst af direkte støtte. Den direkte støtte fremtræder for hovedpartens vedkommende som jordrentestøtte. Afviklingen af denne vil reducere jordens realværdi. Medmindre dette sker over en lang periode eller i forbindelse med produktionsuafhængig kompensation, kan det medføre betydelige problemer for landbruget og dets kreditgivere.

De umiddelbare problemer

EF-tilhørsforholdet

Til trods for Danmarks tidligere frihandelslinje i landbrugspolitikken og de begrænsede tab ved en global liberalisering vil en udtræden af EF's landbrugspolitik få alvorlige

konsekvenser for såvel landbrugets som landets økonomi. Dels er den internationale protektionisme for landbruget forøget, mens vi har været med i EF, dels har en fuldstændig global liberalisering lange udsigter.

Skulle det således ske, at Danmarks tilknytning til EF begrænses til en EØS-aftale, som for EFTA-landene, vil landbrug (og fiskeri) ikke være omfattet. For landbruget vil dette svare til en ensidig dansk liberalisering af landbrugspolitikken, som ikke ville medføre nævneværdige ændringer i verdensmarkedspriserne. Samtidig ville de andre landes tilskud til den danske del af landbrugsprotektionismen ophøre.

En tilpasning til de eksisterende verdensmarkedspriser skønnes således at medføre et fald i den danske landbrugsproduktion på 22 pct. Der ville navnlig ske et voldsomt fald i kvægproduktionen, som ikke ville kunne konkurrere på basis af dumpede verdensmarkedspriser. Det skønnes, at beskæftigelsen i det landbrugsindustrielle kompleks ville falde med ca. 40.000 personer, hvoraf godt halvdelen i primærlandbruget. Det ville medføre en forringelse af betalingsbalancen på ca. 18 mia. kr. efter modregning af Danmarks andel af EF's landbrugsomkostninger. Der kan naturligvis spares lidt mere på EF-bidraget, men i en EØS-aftale ville Danmark utvivlsomt, som EFTA-landene, være forpligtet til at bidrage til udviklingen af Sydeuropa (SJI, 1992).

Landbruget ville utvivlsomt få offentlig støtte i en sådan situation. Støtten kan i noget omfang, hentes gennem de opståede konsumentgevinster (lavere fødevarerpriser) og sparede EF-bidrag. Det formålstjenlige i prisstøtte under sådanne forhold ville dog være særdeles tvivlsomt, og der ville snarere blive tale om direkte støtte for at undgå finansielt sammenbrud.

Da fastholdelse af kronkursen i en sådan situation næppe er realistisk, vil de anførte konsekvenser blive noget mindre. Bytteforholdsforringelsen vil forbedre beskæftigelsen og fordele tabet i det danske samfund som helhed. Imidlertid ville det under alle omstændigheder på kort og mellemlangt sigt kræve en byrdefuld tilpasning i det danske samfund.

Landbrugets økonomiske problemer

Der har på det seneste været fokuseret på landbrugets økonomiske problemer. Udgangspunktet herfor er den dårlige høst i 1992, som må skønnes at have kostet landbruget 3-4 mia. kr. Dertil kommer et stort fald i svinepriserne, som dog kommer efter en længere periode med særdeles gode priser. Svineprisudviklingen må derfor anses for at udtrykke de sædvanlige cykliske udsving. Der er også iværksat en vis støtte i forbindelse med høsttabet, og samfundets forpligtelse i den anledning kan naturligvis diskuteres.

Ser man på udviklingen frem til 1992-høsten, er landbofamiliernes (heltidsbrug) forbrugsmuligheder igennem 80-erne steget i mindst samme omfang som for andre grupper i samfundet. Heltidslandbrugets gældsprocent er steget til 60 mod 52 for 10 år siden. Stigningen kommer fra plante- og kvægproduktionsbrug, mens svineproduktionsbruge-

ne, som i det store og hele fungere på markedsvilkår, i hele perioden har haft den højeste gennemsnitlige gældsprocent uden nogen synlig trend.

Gældsudviklingen må ses i forbindelse med den danske økonomis omlægning til en lavinflationsøkonomi og den usædvanligt høje realrente, som yderligere er præget af rentevirkningen af den tyske genforening og Danmarks uafklarede forhold til EF. Den høje realrente er utvivlsomt en væsentlig årsag til faldende realpriser på fast ejendom (Jens Hansen, 1992) og dermed til udviklingen i gældsprocenten. En afklaring af Danmarks EF-tilknytning indebærende en fortsat fast kronekurs må sammen med tyske rentefald forventes at reducere realrenten betydeligt og dermed i et vist omfang redressere udviklingen i gældsprocenten samt reducere renteudgifterne (bl.a. ved konverteringsmuligheder) og dermed behovet for låntagning.

Forventede indkomstfald som følge af EF-reform og GATT-aftale indgår også i diskussionen om landbrugets økonomiske situation. Statiske beregninger over EF-reformens påvirkning af landbrugets indkomster viser dog kun en beskedent forringelse, som må forventes modvirket af dynamiske tilpasninger (SJI, 1993). Som allerede nævnt forventes GATT-forliget i store træk at kunne rummes inden for EF-reformen. Der er dog en del usikkerhed om dette, men eventuelle alvorlige problemer vil navnlig vise sig hen mod år 2000. Det er således næppe hensigtsmæssigt på nuværende tidspunkt at iværksætte kompenserende foranstaltninger.

Mens det i høj grad er accepteret, at landbruget skal kompenseres for store negative virkninger af ændringer i landbrugspolitikken, er en sådan compensation sket i forbindelse med EF-reformen. Ved tidligere betydelige udsving i primærlandbrugets økonomi har der ikke kunnet konstateres afgørende produktions- og beskæftigelsesvirkninger, således at sådanne samfundsøkonomiske forhold næppe tilsiger generelle hjælpeforanstaltninger.

Der er næppe nogen tvivl om, at uroen i landbruget i høj grad hænger sammen med de kontrol- og administrative foranstaltninger braklægningen medfører oveni de i forvejen omfattende miljøkontroller. Dertil kommer, at overdrevent stramme kreditbetingelser, til dels en følge af de efter al sandsynlighed overvurderede negative forventninger til fremtiden, kan skabe problemer i forbindelse med det af høsttabet medførte finansieringsbehov.

Afslutning

Til trods for at Danmark gennem EF's landbrugspolitik og dens finansiering får overført betydelige ressourcer fra forbrugere og skatteydere i andre EF-lande, medfører politikens ressourceforvridning og administrative omkostninger, at nettovirkningen for Danmark i forhold til en globalt liberaliseret landbrugspolitik er ubetydelig. En ensidig dansk liberalisering af landbrugspolitikken (uden for EF's landbrugspolitik), uden den positive virkning på verdensmarkedspriserne af en global liberalisering, vil derimod

påføre det danske landbrug og samfund betydelige og langvarige økonomiske byrder.

EF-reformen går med hensyn til pristilpasningen for en række produkter væsentlig længere end den foreliggende GATT-forligsskitse, som i store træk drejer sig om at afvikle ca. 1/3 af prisstøtten over 6 år. EF-reformen kompenserer landbruget i form af faktorbundne tilskud, hvilket reducerer den potentielle mulighed for en forbedret ressourcenyttelse og samtidig baner vejen for opretholdelse af lignende subsidier i andre lande. Ved at fastholde en interventionspris for korn lidt over verdensmarkedsprisen har EF kreeret et dobbelt besværligt støttesystem, som i højere grad stiller krav om udbudsregulering og dermed yderligere administration og kontrol. Endvidere er det alene denne fastholdelse af en subsidieret interventionspris, der i forhold til GATT kan give problemer med de eksporterede mængder.

Det næste skridt bør derfor være at fuldføre pristilpasningen for korn og frigøre støtten helt fra produktionen. Derefter må der forudses en gradvis afvikling af støtten over tid. Den samme model kunne anvendes (udbygges) for kvægproduktionen.

En global liberalisering indebærer produktionstilpasning og dermed stigende verdensmarkedspriser. Dansk landbrug må også forvente en produktionstilpasning. For planteavlens sker dette i vid udstrækning som følge af EF-reformen. For kvægprodukter synes produktionstilpasningen at blive begrænset, og vil formentlig ske i mindst samme omfang (gennem kvotenedsættelser) uden liberalisering. Liberaliseringen vil overflødig gøre alle kvantitative begrænsninger som følge af manglende markedsbalance og må efter en tilpasningsperiode atter forventes at give mulighed for stigende produktion. Samtidig vil usikkerheden med hensyn til politiske indgreb reduceres afgørende. Tilpasningen vil også reducere miljøproblemerne, men dog næppe tilstrækkeligt til at opfylde de i miljøpolitikken stillede mål.

Realisering af GATT-forligsskitzen forventes stort set at kunne rummes inden for EF-reformen. De eventuelle problemer, der måtte opstå, kan utvivlsomt i det væsentligste løses gennem de nævnte og under alle omstændigheder ønskværdige ændringer i EF-reformen. Gennemføres GATT-forliget ikke, vil man derimod afskære sig fra den produktionstilpasning, aftalen vil medføre i andre lande, og yderligere restriktive indgreb vil aktualiseres i EF.

Litteratur

- Brown, C. 1988. *Price Policies of the CAP: Retrospect and Prospect. Rapport nr. 41*, Statens Jordbrugsøkonomiske Institut. Kbhv.
- Hansen, Jens. 1992. *Prisdannelsen på landbrugsejendomme. Rapport nr. 70*, Statens Jordbrugsøkonomiske Institut. Kbhv.
- OECD. 1991. *Agricultural Policies, Markets and Trade, Monitoring and Outlook*. Paris
- SJI. 1988. *Landbrugets økonomi – efteråret 1988*. Kbhv.
- SJI. 1992. *Landbrugets økonomi – efteråret 1992*. Kbhv.
- SJI. 1993. *Dansk landbrugs økonomi og fremtidsudsigter*. Notat udarbejdet for Landbrugsministeriet, februar 1993. Kbhv.
- Tyers, R. og K. Anderson. 1988. Liberalizing OECD Agricultural Policies in the Uruguay Round: Effects on Trade and Welfare. *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 39, No. 2.

påføre det danske landbrug og samfund betydelige og langvarige økonomiske byrder.

EF-reformen går med hensyn til pristilpasningen for en række produkter væsentlig længere end den foreliggende GATT-forligsskitse, som i store træk drejer sig om at afvikle ca. 1/3 af prisstøtten over 6 år. EF-reformen kompenserer landbruget i form af faktorbundne tilskud, hvilket reducerer den potentielle mulighed for en forbedret ressourcenyttelse og samtidig baner vejen for opretholdelse af lignende subsidier i andre lande. Ved at fastholde en interventionspris for korn lidt over verdensmarkedsprisen har EF kreeret et dobbelt besværligt støttesystem, som i højere grad stiller krav om udbudsregulering og dermed yderligere administration og kontrol. Endvidere er det alene denne fastholdelse af en subsidieret interventionspris, der i forhold til GATT kan give problemer med de eksporterede mængder.

Det næste skridt bør derfor være at fuldføre pristilpasningen for korn og frigøre støtten helt fra produktionen. Derefter må der forudses en gradvis afvikling af støtten over tid. Den samme model kunne anvendes (udbygges) for kvægproduktionen.

En global liberalisering indebærer produktionstilpasning og dermed stigende verdensmarkedspriser. Dansk landbrug må også forvente en produktionstilpasning. For planteavlens sker dette i vid udstrækning som følge af EF-reformen. For kvægprodukter synes produktionstilpasningen at blive begrænset, og vil formentlig ske i mindst samme omfang (gennem kvotenedsættelser) uden liberalisering. Liberaliseringen vil overflødig gøre alle kvantitative begrænsninger som følge af manglende markedsbalance og må efter en tilpasningsperiode atter forventes at give mulighed for stigende produktion. Samtidig vil usikkerheden med hensyn til politiske indgreb reduceres afgørende. Tilpasningen vil også reducere miljøproblemerne, men dog næppe tilstrækkeligt til at opfylde de i miljøpolitikken stillede mål.

Realisering af GATT-forligsskitserne forventes stort set at kunne rummes inden for EF-reformen. De eventuelle problemer, der måtte opstå, kan utvivlsomt i det væsentligste løses gennem de nævnte og under alle omstændigheder ønskværdige ændringer i EF-reformen. Gennemføres GATT-forliget ikke, vil man derimod afskære sig fra den produktionstilpasning, aftalen vil medføre i andre lande, og yderligere restriktive indgreb vil aktualiseres i EF.

Litteratur

- Brown, C. 1988. *Price Policies of the CAP: Retrospect and Prospect. Rapport nr. 41*, Statens Jordbrugsøkonomiske Institut. Kbhv.
- Hansen, Jens. 1992. *Prisdannelsen på landbrugsejendomme. Rapport nr. 70*, Statens Jordbrugsøkonomiske Institut. Kbhv.
- OECD. 1991. *Agricultural Policies, Markets and Trade, Monitoring and Outlook*. Paris
- SJI. 1988. *Landbrugets økonomi – efteråret 1988*. Kbhv.
- SJI. 1992. *Landbrugets økonomi – efteråret 1992*. Kbhv.
- SJI. 1993. *Dansk landbrugs økonomi og fremtidsudsigter*. Notat udarbejdet for Landbrugsministeriet, februar 1993. Kbhv.
- Tyers, R. og K. Anderson. 1988. Liberalizing OECD Agricultural Policies in the Uruguay Round: Effects on Trade and Welfare. *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 39, No. 2.