

Europæisk landbrugspolitik i det 20. århundrede

Af Arne Larsen, fhv. direktør for
Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut

1. Indledning

Grundlaget for Den Fælles landbrugspolitik i EU er hovedsagelig opstået gennem knop-skydning i de enkelte medlemslandes land-brugspolitik før dannelsen af EU(EF).

Den Fælles Landbrugspolitik er i dag den væsentligste barriere for en friere international handel med landbrugsvarer. Ganske vist har enkelte mindre industrilande samt Japan større landbrugsbeskyttelse end EU, men tyngden af EU i international landbrugsvare-handel er langt større. Hovedparten af om-kostningerne ved denne politik bæres af eu-ro-pæiske forbrugere og skatteydere.

I det følgende beskrives baggrunden for ud-
viklingen af denne politik, som er helt ude af
takt med de markedsmæssige strømninger,
der i dag gør sig gældende internationalt.
Ved dannelsen af EU (EF) var landbruget en
betydelig hæmsko, og for at komme over
denne barriere endte man med at acceptere
beskyttelsesniveauet i de mest protektionisti-
ske lande. Beskyttelsesniveauet i disse lande
havde udspring i nationalistiske strømninger
og politisk magtudøvelse fra de større land-
brugs side.

Industrilandene har generelt tyet til beskyt-
telse af landbruget, når omlægningen af pro-
duktionskapaciteten fra landbrug til industri

og service medførte sociale problemer. Der
har imidlertid været store problemer med at
justere landbrugspolitikken i overensstem-
melse med EU's stigende betydning på de in-
ternational landbrugsmarkeder i forbindelse
med den stigende medlemskreds. Udvidelsen
mod øst vil understrege denne mangel på til-
pasning.

EU er således på landbrugspolitikområdet
dårligt forberedt på udvidelsen. Det samme
gælder de internationale handelsforhandlin-
ger, hvor landbruget som opfølgning på Uru-
guay-Runden er blandt de væsentligste em-
ner.

2. Udviklingen i Støttepolitikken før EF 1880-1910

Landbrugsdepressionen i Europa i de sidste
årtier af det 19. århundrede var nært forbun-
det med den stærkt forøgede import af billig
korn fra Nordamerika. Før den tid medførte
balancen på kornmarkedet en høj kornpris,
og bl. a. de indflydelsesrige tyske junkere gik
i front som forsvarere af frihandel. Da den
teknologiske udvikling, ikke mindst på trans-
portområdet både til lands og til vands, gjor-
de det muligt at sende store mængder norda-
merikansk korn på markedet i Europa, faldt
kornprisen drastisk. Generelt var der således
nominelle prisfald på 30-40 pct. fra 1870 til

1895 (se Tracy, 1982, som er den væsentligste kilde til dette afsnit).

Udviklingen tilsagde en strukturudvikling i europæisk landbrug præget af småbrug, der mange steder endnu ikke var rigtigt frigjort fra feudalismen. En hurtig strukturudvikling ville have kunnet give et konkurrencedygtigt europæisk landbrug, men sådan kom det ikke til at gå. De politisk indflydelsesrige tyske junkere vendte på en tallerken fra at være frihandelsorienterede til at være stærkt protektionistiske, og grundlagde derved en tendens i tysk landbrugspolitik der har været gældende siden, måske med lidt opblødning på det allerseneste. Der blev sat toldmure op for at undgå importen af det billige korn. Det meste af Central- og Sydeuropa fulgte trop. Det samme skete i Sverige og Finland.

UK holdt fast i frihandelslinien, selv om landmændene der var lige så hårdt ramt som i resten af Europa. Senere udviklede der sig et præferencesystem for Commonwealth, der dog ikke var møntet på specielt at hjælpe landmændene i UK. Danmark og Holland ændrede derimod fundamentalt på deres landbrug ved at reorganisere til husdyrproduktion, og for Hollands vedkommende også til frugt og grøntsager.

Økonomerne synes at have noget medansvar for den forskellige udvikling i de europæiske lande. I Tyskland var protektionismen allerede undervejs, idet der i 1879 var etableret mindre toldsatser for en række industri- og landbrugsprodukter. Inspirationen og rationalet for dette kom fra Friderich Lists nationalistisk-økonomiske skole, med vægt på udvikling gennem beskyttelse (bl.a. infant industries argumentet). I UK var det derimod Adam Smith og Ricardo der gav rationalet for frihandel. Ikke desto mindre har Kindleberger beskrevet det således:

It might be fair to say that the economists of Britain and the national economists of Germany provided the

rationale for the action taken rather than its impetus. And the relative unimportance of this function may be indicated by the action of France and Italy, taken in the absence of any distinctive rationale. (Kindleberger, 1961).

Med dets tidlige start på den industrielle revolution havde UK klart en fordel i så meget frihandel som muligt. Danmark og Holland med få naturlige ressourcer var stærkt afhængige af international handel, en god begrundelse for at være frihandelsorienteret. Samtidig tog en veluddannet bondestand i Danmark sagen i egen hånd og udviklede andelsbevægelsen uden for megen modstand fra, men tværtimod en del hjælp fra en forudseende elite.

Den forskellige udvikling i landene kan således i høj grad siges at være forudbestemt. Imidlertid var det ikke forudsigeligt, at tilpasningen til nye økonomiske forhold i størstedelen af Europa var så ringe som tilfældet blev. Der kunne naturligvis forventes modtræk mod de drastisk ændrede forhold i form af nogen midlertidig beskyttelse, men at indgrebene skulle være begyndelsen på at adskille de nationale markeder helt fra de internationalt gældende priser var absolut ikke forudsigeligt.

Krisen i 30-erne

Under 1. Verdenskrig medførte manglen på fødevarer stigende priser og en suspendering af de væsentligste toldbarrierer. Efter krigen steg fødevarereproduktionen igen og toldbeskyttelse vendte hurtigt tilbage. Efter børskrakket i 1929 og de efterfølgende depressive forhold forværredes situationen afgørende, da USA med Hawley-Smith akten i 1930 omfavnede protektionismen, hvorefter der var frit slag for en »beggart-hy-neighbor« politik med gensidige toldforhøjelser landene imellem, ledende til den dybe depression sådanne handlinger kan forventes at medføre.

På landbrugsområdet havde de Central – og Sydeuropæiske lande systemerne klar til hurtige toldforhøjelser, der i en række tilfælde medførte toldsats på flere gange verdensmarkedsprisen. Efterhånden som situationen forværredes – også for husdyrproduktion – måtte frihandelslandene også iværksætte beskyttelsesforanstaltninger.

Nye protektionistiske foranstaltninger kom til. Således blev indmalingsforpligtelse ved melproduktion udbredt, d.v.s. møllerierne skulle anvende en høj andel af nationalt produceret korn i produktionen. Systemet blev opfundet af Norge allerede i 1927, og i 1929 fulgte Tyskland og Frankrig efter. Senere kom UK, Holland og Danmark (1938) med i dets anvendelse. Forskellige lignende systemer dukkede op. Således skulle der i en del lande blandes smør i margarinen. Også i Danmark skulle der bruges hjemmeproduceret fedtstof ved margarinefremstillingen. Mens importkvoter tidligere havde været brugt til at sikre eksportlandene en vis toldfri adgang, blev de nu anvendt direkte til beskyttelse.

Markedsintervention blev ligeledes taget i brug. Der oprettedes »marketing boards« til regulering af forsyning og priser, og i UK blev »deficiency payments« (produkttilskud til egne landmænd) taget i brug, hvorved man fortsat kunne have åbne grænser for Commonwealth. Også i Danmark og Holland inter-venerede man, men da man var eksportør af de fleste landbrugsprodukter, var importregulering ikke brugbar. I stedet pålagdes i Danmark skatter på hjemligt forbrug (en tidlig form for hjemmemarkedsordning), som anvendtes til forøgelse af producentpriserne, mens der i Holland i højere grad var tale om egentlige produktpristilskud til landbruget. I Holland blev der efterhånden indført en omfattende styring af alle produkter, herunder anvendelse af offentlig markedsintervention. Danmark har den tvivlsomme ære at være formentlig det første land, der indførte en

omfattende produktionskvote (i form af svinekort).

Under facismen i Tyskland og Italien blev landbruget stærkt reguleret, og navnlig politikken under Nazi-regimet i Tyskland var præget af politiske overtoner vedrørende landbefolkningens sociale og racemæssige betydning. Reguleringen tog udgangspunkt i rimelige priser på landbrugsprodukter, og i Tyskland blev udbud og priser gennemreguleret ved fuld kontrol med importen og mulighed for direkte intervention. Det lykkedes da også fuldt ud at hæve priserne til niveauet før krisen. Hitler måtte imidlertid give køb på de såkaldte rimelige priser, da det blev nødvendigt at holde omkostningerne til fødevarer nede. Selvforsyning var et væsentligt element i politikken, men det lykkedes ikke før udbruddet af 2. Verdenskrig.

Også i Italien var selvforsyning et væsentligt element i en stærkt centraliseret politik, der dog var igangsat over en længere periode og ikke så gennemført som i Tyskland. Politiken var tiltænkt at skulle give et betydeligt løft til fattige landbrugsområder i Italien. En ret ensidig satsning på hvedeforsyningen var imidlertid navnlig til gavn for det større landbrug og jordbesidderne.

Mens størsteparten af beskyttelsesforanstaltningerne under krisen var tænkt som midlertidige, så kom det til at gå anderledes. Den store adskillelse mellem nationale og internationale priser varede ved gennem 30-erne og fortsatte i stort omfang efter 2. verdenskrig.

Efter 2. Verdenskrig

Under krigen var der generelt mangel på fødevarer i Europa, og prisniveauet var højt. Der var lukket for internationale forsyninger, og manglen på proteiner og kunstgødning samt nedslidning af produktionsapparatet medførte faldende produktion. Tysklands behov faldt i tråd med den franske Vichy regerings »retour à la terre« filosofi, og den fran-

ske regeringsleder Pétain fik tilnavnet »Le Maréchal Paysan«, men produktionen i Frankrig faldt dog med en trediedel under krigen.

Med forsyninger udefra og med store teknologiske ændringer, hjulpet af Marshall Planen fra 1948, steg produktionen hurtigt efter krigen og førkrigsniveauet var nået omkring 1950. Derefter begyndte prispresset igen - med lidt afbrydelse under Koreakrigen - idet reduktionen i ressourceanvendelsen ikke holdt trit med produktivitetsstigningerne. Samtidig skulle der tages hensyn til en del overleveringer fra krigstiden. I Tyskland blev landbruget tilgodeset med ordninger der mindede om Nazi-tidens interventioner. Bag denne støtte til landbruget lå også en frygt for en ny stærkt højre orienteret agitation blandt landbefolkningen, som det var tilfældet under Hitler-tiden. Landbrugsloven fra 1955 giver således grundlaget for støtten til landbruget:

- a. At sikre en rimelig levestandard for landbrugere på veldrevne brug
- b. At forøge landbrugets produktivitet
- c. At stabilisere landbrugets priser
- d. At sikre fødevareforsyningen til priser der kan sikre de lavere indkomstgrupper tilstrækkelige mængder

Disse punkter er stort set identiske med § 39 i Romtraktaten, og lige som i denne var der heller ikke i den tyske generelle lovgivning nogen klar indikation af, hvordan disse ret så modstridende elementer skulle fortolkes. Den tyske fortolkning var imidlertid en omfattende støtte til landbruget.

I Frankrig var man noget bundet af tidligere tilsagn til landbruget, og resultatet blev en centralt detailreguleret landbrugspolitik. Dog spillede det ind, at Frankrig var et eksportland, hvorfor man ikke gik til de samme ekstremer som i Tyskland.

Ved krigens udbrud var man i UK klar med

en håndfast styring af landbrugsproduktionen, herunder motivation for landbruget til en større indsats, hvilket lykkedes rimeligt godt. Allerede under krigen søgte de engelske landbrugsorganisationer løfte om fortsat at blive tilgodeset, når fødevaresituationen efter krigen atter ville ændres. Der hvilede således et moralsk ansvar på efterkrigstidens regeringer. Dette resulterede i genindførelse af »deficiency payments«, som også anvendtes under krisen i 30-erne.

Danmark afskaffede krigstidens reguleringer, men havde som eksportør store problemer med de efterhånden lukkede markeder i Europa. Langtidskontrakter med UK sikrede dog indtil 1956 en betydelig eksport, men til moderate priser. På grund af UK's større selvforsyning og hensynet til Commonwealth-landene, forværredes Danmarks problemer, resulterende i nye landbrugsinterventioner: skat på hjemligt forbrug af mælkeprodukter (1959) til fordel for producenterne, minimum smørpris (1961), indmalingkrav (1958), minimum importpriser for foderkorn (1958). Landbrugets Rationaliseringsfond fra 1961 gav bl.a. subsidier til kunstgødning og kunstig forøgelse af hjemmemarkedsprisen for svinekød.

Holland genoptog førkrigstidens interventionspolitik for landbruget, især med landbrugsloven fra 1957.

Sverige, Norge, Svejts og Italien fulgte den interventionistiske linie med omfattende landbrugsstøtte.

Den europæiske landbrugspolitik var således ingen hjælp for de anstrengelser, der efter krigen blev gjort for at undgå en gentagelse af 30-ernes morads med alles kamp mod alle. Det var imidlertid en hjælp, at landbrugssektorens andel af økonomien faldt stærkt, således at man med en hurtig afvikling af industrieskyttelsen kunne udnytte de store fordele ved en international arbejdsdeling for en

stadig stigende andel af den internationale samhandel. Blandt den række af institutioner, der efter krigen blev oprettet for at undgå store internationale kriser, lykkedes det hurtigt i GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), nu WTO (World Trade Organisation), at få en gennemsnitlig industrivaretolde på 45-50 pct. bragt væsentlig ned (nu er den 3-4 pct.). Til sammenligning har landbrugsbeskyttelsen (Producer Subsidy Equivalents) i EU hele tiden ligget på 40-50 pct.

3. Den Fælles Europæiske Landbrugs-politik

Det voldte meget besvær, at nå til enighed om den fælles landbrugspolitik. Tyskland ville helst lave et fælles marked uden landbruget, mens Frankrig kun ville acceptere et fælles marked for de hovedsagelig tyske industriprodukter såfremt landbruget fuldt ud var med. Frankrig ønskede et system med præferencer for EF's landbrug, mens det mere internationalt orienterede Holland ønskede et system, der over tid kunne tilpasses til udviklingen på verdensmarkedet. Tyskland ønskede først og fremmest støtte til korn og andre afgrøder, mens Frankrig i højere grad ønskede at tilgodese husdyrbruget.

Man var under pres for at få en afklaring også på landbrugsområdet, og resultatet blev en stærkt interventionistisk politik omfattende stort set alle landbrugsprodukter. Hovedinspirationen kom fra det tyske system, som var en aflægger af det centraldirigerede system under nationalsocialisterne i 30-erne. Priserne, som generelt lå langt over verdensmarkedspriserne, blev holdt på plads gennem importafgifter, markedsintervention og eksporttilskud. Selv om en sådan politik var til stor gene for lande med landbrugsvareeksport, var problemet begrænset i begyndelsen, hvor der ikke var nogen væsentlig eksport af de subsidierede landbrugsvarer. Det var dengang som nu hovedsagelig de europæiske forbrugere, der måtte betale omkostningerne,

ved det ressourcemisbrug politikken medførte.

Det blev da også hurtigt klart for EF-Kommissionen, at systemet ville give problemer. Allerede midt i 60-erne blev der lavet notater om et stigende mælkeoverskud, der måtte eksporteres i form af mælkeprodukter med tilskud. Den hollandske landbrugskommissær Sicco Mansholt var også på det rene med, at der måtte ske en ressourcetilpasning i landbruget. Sidst i 60-erne fremsatte han derfor forslag om, at prisudviklingen skulle tilpasses således, at det gav en rimelig indkomst på (større) moderne bedrifter. Dette skulle ske ved at give investeringsstøtte til udvidelse og modernisering, støtte til førtidspensionering af landmænd og støtte til uddannelse. Det var ideen at reducere antallet af landmænd væsentligt. Da forslagene blev gennemført var det imidlertid i en udvandet form, således at investeringstilskuddet blev det væsentligste, hvilket blot øgede produktionen, med en yderligere stigning i subsidieret eksport til følge. Senere har Kommissionen udarbejdet en endeløs række af papirer vedrørende landbrugspolitikens problemer (for eksempel Commission, 1975).

Som følge af de politiske spændinger på området fik EF's Landbrugsministerråd ret frie hænder ved prisfastsættelsen, hvor tyskerne fortsat krævede højere priser for korn, hvorefter Frankrig forlangte mere for husdyrprodukter. Priserne blev sat på et niveau, der medførte større og større produktion. Den voldsomme internationale stigning i råvarepriserne i 1973-74, hvor verdensmarkedspriserne på en række landbrugsvarer kom over EF niveauet, gjorde det ikke nemmere for de, der i Kommissionen og Ministerrådet ønskede mere moderate prisstigninger.

For dog at få et vist styr på prisstigningerne, prøvede man sig med »den objektive metode«, en paritetsmetode hvor prisstigninger tilpassedes gennemsnitslandmandens omkost-

ningsstigninger med fradrag for produktivitetstigninger. Metoden har været anvendt mange steder, bl.a. Tyskland, USA og delvist i Danmark (hjemmemarkedordningen), men den har overalt måttet opgives, fordi produktionsstigningerne fortsatte udover det ønskelige niveau med store omkostninger til følge. Grunden til metodens fiasko er ret åbenbar: dels vil produktivitetstigningen i beregningerne af politiske grunde blive sat lavt i forhold til den reelle produktivitetstigning, dels er anvendelse af gennemsnitstal uegnede. Det sidste skyldes, at de dygtigste landmænd har en væsentlig højere produktivitetstigning end gennemsnittet, og det er hos de dygtigste produktionsstigningen foregår. Efter nogle års eksperimenter med paritetsmetoden måtte den da også opgives i den fælles landbrugspolitik.

Danmark før indtræden i EF

De nationalistiske tendenser i landbrugspolitikken i Europa i 50-erne, var som nævnt til stor gene for Danmark. Problemerne blev ikke mindre efter dannelsen af EF, hvor beskyttelsen af landbruget generelt blev større end den havde været før. Danmark blev således stærkt afhængig af markedet i UK, som samtidig skulle tage vidtgående hensyn til Commonwealth-landene. Mindre hensyn til landbruget i EFTA (European Free Trade Association) gav kun små lettelser. Trods betydelige produktivitetstigninger var dansk landbrug generelt økonomisk trængt igennem 60-erne.

De allerede nævnte støttetiltag for landbruget i 50-erne blev udbygget i 60-erne. Den væsentligste nyordning var hjemmemarkedsortningen, som var en omkostningsbestemt regulering af landbrugspriserne på hjemmemarkedet. Eksportpriserne og hjemmemarkedspriserne blev således adskilt, hvorefter landmændenes pris afhang af omfanget af henholdsvis hjemmemarked- og eksport salg. Der var en række andre tiltag, bl.a. letelse af landbrugets ejendomsskatter.

Baggrunden for støtten var dels landbrugets store politiske indflydelse, til trods for industriens fremstormen i 60-erne, dels en forventning om et senere EF-medlemskab. Med et kronisk betalingsbalanceunderskud var der også usikkerhed om virkningen af en stærkt faldende landbrugseksport. Det sidste gav anledning til undertiden groteske tilstande, hvor eksempelvis eksporten af æg rent faktisk medførte et valutatab. Når landmændene alligevel producerede, skyldes det, at hjemmemarkedsortningen gav dem en afregningspris der lå væsentlig over eksportprisen (Larsen, 1968-a).

Et eksempel på problemerne ved »paritetspriser« (hjemmemarkedsortningen) viste sig i Danmark i produktivitetsestimatet, der indgik i beregningerne. Det var blevet beregnet til 1,3 pct./år. En ny beregning viste imidlertid en stigning på 1,8 pct. Forskellen skyldtes anvendelsen af en uheldig metode i beregningen af de 1,3 pct., hvor resultatet alene var afhængig af begyndelses- og slutåret i en tallsérie, hvor begyndelsesåret var påvirket af en god høst, mens det omvendte var tilfældet for slutåret. Dette gav en lav produktivitetstigning, og dermed højere prisstigninger (Larsen, 1968-b). I beregningerne af hjemmemarkedspriserne blev den anvendte produktivitetstigning derefter forhøjet til i underkanten af det nye tal. Eksemplet understreger vanskelighederne ved en interventionsøkonomi. Lignende problemer viste sig da også for priskontrollen med andre erhverv, hvor der dog generelt var tale om at hindre monopolistisk prisdannelse, men hvor det kunne vise sig opportunt med statsfastsatte priser.

Ved Danmarks indtræden i EF i 1973 blev prisstøtten afløst af ordningerne i den fælles landbrugspolitik, som for dansk landbrug var meget attraktive. Samtidig blev støtten til bl.a. ejendomsskattelettelser fjernet.

UK før EF-medlemsskabet

I 1959 blev EFTA, med UK som hovedkraf-

ten, dannet som modpol til de »føderale« intentioner i EF. UK skiftede imidlertid hurtigt intentioner, og allerede i 1961 ansøgte UK om optagelse EF. Det samme gjorde Danmark og Irland. Senere kom også Norge til, mens andre hovedsagelig EFTA-lande søgte om associering.

Det største problem for UK var, at opnå præferencer for Commonwealth-landene, men alt tydede på, at der kunne opnås enighed. Det hele sluttede imidlertid brat med den franske præsident de Gaulle's pressekonference den 14. januar 1963, hvor han gav udtryk for at UK, med sin insulære holdning, ikke var rede til medlemskab, og at UK's medlemskab ville medføre dannelsen af et »Atlantic Community«, der under USA's ledelse ville opsluge Europa. Forhandlingerne blev derefter straks afbrudt for både UK, Danmark og Norge, mens forhandlingerne med Irland endnu ikke var begyndt.

UK's problemer med medlemskab vedrørte som nævnt navnlig landbrugsproduktionen i Commonwealth-landene, mens industrien havde brug for Europa. I 1967 søgte UK igen medlemskab, men først efter det franske præsidentskifte i 1969, kom der i 1970 atter gang i forhandlingerne. I 1972 havde forhandlingerne banet vej for optagelse af UK, Danmark, Norge og Irland fra 1973, men den norske folkeafstemning resulterede som bekendt i et nej.

Commonwealth-landene fik en række præferencer for især smør, ost og sukker.

Problemerne tårner sig op for EF's landbrugspolitik

Mens EF i 70-erne var præget af udvidelsen og de høje internationale råvarepriser i midten af årtiet, hvilket i nogen grad trængte ubalancen i landbrugspriserne i baggrunden, blev produktionsstigningerne og dermed udgifterne til landbrugspolitikken i 80-erne

uholdbare, og en reform trængte sig stærkere på.

Monetære problemer, generelt med devalueringer overfor D-marken, forstærkede problemerne, idet priserne til de tyske landmænd generelt ikke måtte sænkes, således at prisstigningerne for de andre landes landmænd blev desto højere. Udvidelsen med UK, Danmark og Irland forøgede EF's landbrugsareal med 50 pct., mens antallet af landbrug kun øgedes med 15 pct. Det betød en stigning i den gennemsnitlige brugsstørrelse på 30 pct. Denne betydelige strukturændring burde tilsi overvejelser om ændringer i politikken, ikke mindst fordi EF samtidig blev en langt større medspiller på de internationale landbrugsmarkeder.

Prispolitikken fortsatte imidlertid stort set uændret, og den med prisstigninger følgende stærke produktionsudvidelse medførte en eksplosiv udvikling i omkostningerne til landbrugspolitikken. Kun når der var dårlig høst i USA, blev der tale om en kortvarig lettelse. Den øgede produktion måtte eksporteres med subsidier. Opbevaringsomkostningerne for intervernerede produkter mangedobledes, og i mange tilfælde lå produkterne så længe på lager, at de var usælgelige, idet russisk misvækst dog undertiden gav mulighed for forære en del af lagrene væk.

Selv om hovedparten af omkostningerne ved landbrugspolitikken betales af de europæiske forbrugere gennem det højere prisniveau, var det åbenbart aldrig et problem for politikerne. Det var derimod de budgetmæssige konsekvenser af subsidieret oplagring og eksport, og det blev klart, at noget måtte gøres. Den mest effektive måde at klare problemet på var naturligvis at regulere priserne eller i hvert fald undlade at forhøje dem. Det skete ikke. I stedet indlod man sig på en række halvhjertede indgreb, som f. eks. medansvarsafgift på mælk og senere på korn. En væsentlig virkning var, at de europæiske for-

brugere direkte kom til at betale en del af budgetomkostningerne.

For en række planteprodukter indførtes der produktionstærskler, således at en tærskeloverskridelse medførte lavere støttepriser i det følgende år. Landbrugsministerrådet var imidlertid meget storsindet med tærsklerne, ligesom der kunne være stor uenighed om produktionsstørrelsen. Forsøg på at stimulere forbruget gennem tilskud medførte større udgifter bl.a. som følge af svindel og administrative omkostninger.

Lidt mere effektiv var mælkekvoteringen fra 1984, som lagde låg på produktionen og dermed reducerede eksportbehovet. Overpriserne til europæiske forbrugere blev ikke sænket, snarere tværtimod. Et højt kvoteniveau begrænsede dog virkningen, og senere er kvoterne da også sænket yderligere. Kvoterne modvirkede strukturrationaliseringer, især i lande, der som Danmark, først sent fik om sættelige kvoter indført.

1992-reformen og Uruguay-Runden

I GATT's Uruguay-Runde, som startede i 1986, blev landbruget for første gang fuldt omfattet af de internationale handelsforhandlinger. Men før disse forhandlinger blev afsluttet, blev en første reel reform af EF's landbrugspolitik gennemført. Presset fra Uruguay-forhandlingerne var utvivlsomt medvirkende hertil, men mindst ligeså vigtigt var det, at omkostningerne til landbrugspolitikken måtte bremses.

Det centrale i reformen var en omlægning af prisstøtte til direkte støtte, hvorved landbrugspolitikken omkostninger blev mere synlige. Prisstøtten til korn blev således sænket væsentligt, og prisreduktionen blev kompenseret med en direkte støtte per hektar. Støtten til oliefrø og proteinafgrøder blev ligeledes afløst af en hektarstøtte. Kødpriserne blev sænket lidt mod compensation i form af direkte tilskud per ko og kødkvæg. Samtidig

blev interventionsmuligheden for oksekød reduceret væsentligt.

Selv om omlægningerne var begrænsede, var der tale om en afgørende retningsændring for landbrugspolitikken. En umiddelbar virkning var dog, at omkostningerne steg, idet en del af de hidtidige forbrugerbetalte subsidier nu skulle betales over budgettet i form af direkte støtte. Heroverfor stod imidlertid mindre incitamenter til produktionsforøgelse, og med fastholdelse af niveauet for den direkte støtte samt loft over landbrugsudgifterne vil le virkningen vise sig efterhånden. Derfor kunne den umiddelbare budgetforøgelse accepteres.

I 1993 afsluttedes forhandlingerne i Uruguay-Runden, med aftale om at grænsebeskyttelse skulle omlægges til told, og beskyttelsen skulle sænkes med 36 pct. over 6 år. Der skulle som minimum være mulighed for, at 3 pct. (senere 5 pct.) af forbruget blev tilgode-set gennem import. Den samlede støtte til landbruget skulle reduceres med 20 pct. i den aftalte periode (den direkte støtte undtaget). Eksportsubsidier skulle reduceres med 36 pct. på produktbasis, og 21 pct. på den samlede eksport over 6 år.

I aftalen blev der givet »credit« for politikændringer efter basisperioden 1986-90, og i modstrid med handelspolitikken retningslinier blev der indtil videre givet tilladelse til produktionsforvridende direkte støtte. Der var således tale om et typisk landbrugsforlig, hvor man på forskellig vis på forhånd havde trukket »tænderne« ud af forligets virkninger. Det var imidlertid afgørende, at man fik fastsat nogle tærskelværdier til brug i senere internationale handelsforhandlinger.

Tilsammen fik 1992-reformen og Uruguay-Runden dog en afgørende virkning, idet den eksplosive udvikling i landbrugspolitikken omkostninger blev bremset. En bremse på prisudviklingen for at opfylde aftalerne og en

afgørende nedgang i interventionen af landbrugsprodukter gjorde administrationen af politikken langt lettere. Et mere restriktivt loft over udgifterne ville dog nok have medført flere samfundsøkonomiske fornuftige tiltag.

Den seneste udvikling – og udvidelsen mod øst

En stor del af 90-erne gik med tilpasninger til reformen og Uruguay-Runden. Der var udpræget pristilbageholdenhed. Samtidig har inflationen imidlertid ligget på et niveau, der har medført, at omkostningsstigninger generelt let har kunnet absorberes af produktivitetstigninger. De direkte tilskud har også generelt ligget fast, hvilket har medført en mindre inflationær udhuling af realværdien.

Agenda 2000, som egentlig skulle være en opfølgende reform til klargørelse af EU udvidelsen mod øst, blev stort set kun en videreførelse af 92-reformens princip med omlægning fra prisstøtte til direkte støtte. Det har dog medført, at priserne på planteprodukter stort set ligger på verdensmarkedsniveauet. For en lang række andre produkter, herunder mælk, oksekød, sukker mv. er der fortsat stor afstand til det internationale prisniveau. Der er blevet talt meget om miljøtiltag og landdistriktudvikling, hvilket har medført en vis reorientering af direkte investeringstilskud mv.

Opfølgningen af de internationale handelsforhandlinger skulle påbegyndes i 1999 med landbrug og service som hovedemner. Et indledende møde i Seattle brød imidlertid sammen. Udadtil er det hovedsageligt blevet forklaret med de store antiglobalistiske demonstrationer, der fandt sted, men det står dog klart, at på landbrugsområdet var forhandlingsdelegationerne nået til stor enighed om målet. I Bryssel blev EU's forhandler imidlertid underkendt af Ministerrådet (Landbrugsministerrådet), men demonstranterne fik skylden. Selv om der er en række lande, bl.a. Norge, Svejs og Japan, der har højere

landbrugsstøtte end EU, er det EU, der med dets store vægt i international landbrugshandel giver langt de største handelsforvridninger. Det må dog tilføjes, at selv om USA's støtte er væsentlig mindre end EU's, har USA ingenlunde »rene hænder« på landbrugsstøtteområdet. Endvidere har USA's »fodslæbning« på tekstil området haft en stor negativ virkning på forhandlingerne. I efteråret 2001 blev den næste runde af handelsforhandlinger startet, og intentionerne ser lovende ud. Som følge af terroraktionen den 11. sept. var forhandlerne imidlertid under stort pres for at opnå et resultat, hvorfor vi må vente og se, om det endelige resultat vil leve op til forventningerne.

Demonstrationerne mod globalisering ser ud til at være en besynderlig alliance mellem idealister, der vil gøre noget for udviklingslandene, og protektionistiske/nationalistiske fraktioner. Der kan være god grund til i langt større omfang at tilgodese udviklingslandene i handelsforhandlingerne. Derimod tages der forhåbentlig afstand fra nynationalistiske tendenser, hvor bl.a. et af arnestederne synes tæt knyttet til franske landbrugsprotektionister.

Stilstanden i EU's landbrugspolitik efter 92-reformen og Uruguay-Runden betyder, at EU er dårlig forberedt til både udvidelse og handelsforhandlinger. Det er da også fuldt ud erkendt i Kommissionen, hvor man åbent har talt om en ny reform før udvidelsen. Problemerne vedrører både de høje priser for en række produkter, kvoteringen og den direkte støtte.

I en række af ansøgerlandene er produktionen faldet betydeligt efter bortfaldet af Sovjetunionens store subsidier til landbruget. Produktionspotentialet er derfor ikke udnyttet – selv til verdensmarkedspriser. Ved anvendelse af EU's nuværende politik vil det være væsentligt for EU, at mælkekvoter og referencerammen for hektartilskud sættes

lavt, hvilket kan ske ved at bruge midt-90-erne som reference. Herved gennemtvinger man imidlertid en yderligere forvridning af ressourceanvendelsen til skade for fattige nye medlemslande. Tildeling af kvoter, som er mere i balance med situationen i de nuværende medlemslande, vil give en eksplosiv omkostningsstigning. Det vil under alle omstændigheder være uheldigt at overføre de direkte tilskud til de nye medlemslande, idet det først og fremmest vil give en voldsom jordprisstigning, alene til fordel for nuværende jordejere. Da de internationale handelsforhandlinger endvidere tilsiger en kraftig bevægelse mod det internationale prisniveau uden støtte, vil en overførsel af EU's landbrugspolitik medføre investeringer som på blot lidt længere sigt vil være irrationelle, ikke blot for samfundet, men også for den enkelte investor.

Måske kan reform i forbindelse med udvidelsen rette lidt op på problemerne, men man må nok forudse, at en væsentlig del af de forvridninger i ressourceanvendelsen, der ligger i EU's landbrugspolitik, overføres til de nye medlemslande.

4. Hvorfor gik det så galt?

Vi står da med en fælles landbrugspolitik, som er helt ude af takt med de markedsøkonomiske bestræbelser, der ellers globalt gør sig gældende. En landbrugspolitik der er i konflikt med det stærke politiske ønske om en udvidelse af EU mod øst. En landbrugspolitik der gennem markedsforvridninger koster EU's borgere 0,6 pct. af nationalproduktet, eller 3-400 mia. kr. årligt i velfærdstab (se f.eks. SJFI, 1999), så man kan vist roligt sige, at den repræsenterer det 20. århundredes »største røveri«.

Der har været mange spekulationer og analyser af hvordan det kunne få lov at udarte sig på denne måde. Der er næppe nogen klar konklusion, men i det følgende skal peges på

nogle af de forhold, der har påvirket udviklingen.

Sociale forhold i landbruget fremhæves ofte som en væsentlig grund. Det samme gør fødevaremanglen i krigstider. Indledningen til den europæiske landbrugsprotektionisme var imidlertid anvendelse af rå politisk magt fra det større landbrug i Centraleuropa (især de tyske junkere) blandet med en god portion nationalisme. Nationalismen slog også stærkt igennem i 30-erne, hvor handelspolitikken generelt udviklede sig til alles kamp mod alle, med depressionen til følge. I årene efter både 1. og 2. verdenskrig var der grund til at stimulere fødevareproduktionen, men fødevaremanglen ændrede sig hurtigt til et overskud. Mens det utvivlsomt i de fleste tilfælde var meningen at beskyttelsen skulle være midlertidig, manglede det politiske mod til atter at ophæve handelsrestriktionerne og støtten. Efterhånden som landbrugsorganisationerne udviklede sig til stærke lobby-grupper, ofte med stor politisk indflydelse, blev afviklingen af beskyttelsen endnu vanskeligere.

Det sociale element, landbrugets indtægtsforhold, er ofte, ikke mindst af det større landbrug, skubbet foran som begrundelse for beskyttelsen. I forbindelse med industrialisering er landbrugets produktivitet da også generelt steget hurtigt med væsentlige ressource- og sociale problemer til følge. Dette har generelt ført til landbrugsbeskyttelse i industrialiserede lande, dog således at beskyttelsen aftager med omfanget af eksporten. Der har således været en vis rationalitet til stede. En række andre primære erhverv (kul, stål mv.) fik tilsvarende støtte. For landbruget kan det observeres, at indtægtsniveauet i forhold til andre erhverv er dårligere desto højere støtten er. Grunden hertil er formentlig, at støtten gør presset for strukturændringer og produktivitetstigninger mindre, efterladende et landbrug ude af takt med tiden. (Et argument der nu bruges overfor

ansøgerlandene for at spare penge. Argumentet kan imidlertid lige såvel anvendes overfor det nuværende EU's landbrug).

Støtten har naturligvis aldrig kunne løse problemet med tilpasning af ressourcerne, men har derimod vedvarende udsat en del af tilpasningsproblemet. Støtten er stort set kun til gavn for de eksisterende landmænd på tidspunktet, hvor støtten indføres. Fremtidige landmænd får lov at betale den kapitaliserede værdi af støtten, og må leve med risikoen for støttereduktion. Havde man derimod løst problemet med en direkte social støtte, ville man have undgået udsættelsen af ressource-tilpasningen. Produktionsstøtten gør derimod den fremtidige tilpasning vanskeligere. Det skal dog tilføjes, at administrationen af social støtte er vanskeligere end grænsebeskyttelse, hvilket utvivlsomt tidligere har spillet en rolle. De eventuelle administrative besparelser overskyggedes dog hurtigt af grænsebeskyttelsens meget uheldige følger.

Tankegangen med indtægtsparitet har, som tidligere nævnt, spillet en vis rolle. Deri ligger vel, at landbruget nærmest skulle betragtes som en offentlig sektor. I så fald skulle det offentlige vel også fastsætte omfanget af beskæftigelse og investeringer i sektoren. Det skal i den forbindelse nævnes, at selv uafhængige landbrugsøkonomer ofte har haft vanskeligheder med at vurdere landbrugsstøtten ud fra objektive kriterier (se f.eks. Hanf, 1988).

Med de store samfundsøkonomiske tab som landbrugsstøtten medfører, kan man undre sig over, at politikerne ikke for længst har grebet ind. Landbrugets politiske indflydelse har været stærkt aftagende, hvilket skulle gøre det lettere for politikerne. Politikerne er imidlertid ikke under noget stort pres fra forbrugere og skatteydere. De store samlede fordele ved fjernelse af støtten, giver kun små forbedringer for den enkelte. Derimod er tabene umiddelbart mere tydelige. Det er den

samme situation som i de internationale handelsforhandlinger. Selv om der gives fuld kompensation til dem, der taber, vil der være en stor nettogevinst for hele samfundet. Det er således overfor vælgerne muligt, at slippe af sted med en betydelig vankelmodighed, hvilket dog ingenlunde bør være en undskyldning for europæiske politikere.

5. Afslutning

Niveauet for protektionismen i europæiske landbrugspolitik har tidligere, uanset de store samfundsmæssige omkostninger, ligget på linie med beskyttelsesniveauet i tilsvarende industrialiserede områder med tilsvarende landbrugseksport. Dette billede begyndte at forrykke sig, da UK, Danmark og Irland blev medlemmer, og EF blev en langt større international handelspartner for landbrugsprodukter. Udvidelsen mod øst vil atter forøge EU's relative landbrugspotentiale, og eksportomfanget vil være ude af trit med EU's beskyttelsesniveau, selv med den høje beskyttelse der i dag stadig gør sig gældende i industri-landene. Dette giver et selvstændigt pres på EU's landbrugspolitik. Dertil kommer presset fra de internationale handelsforhandlinger, hvor nedtrapning af landbrugsbeskyttelse står højt på dagsordenen.

De senere års stilstand i EU's landbrugspolitik betyder, at man ikke er rede til hverken udvidelse eller handelsforhandlinger. En ny reform af landbrugspolitikken er nødvendig senest samtidig med de øvrige forhandlinger. Det synes da også erkendt i EU, men handlingen lader vente på sig. En vedvarende temmelig mudret situation må forudses, hvilket også er kommet til udtryk i den af Kommissionen foreslåede lange overgangsperiode for de nye ansøgerlande

Referencer

Commission (1975): Stocktaking of the Common Agricultural Policy, Report to Parliament and Council

Commissionen (1994): EC Agricultural Policy for the 21st Century, European Economy, Report no. 4

Hanf, C. H. (1988): Adjustment necessities in European agricultural economics research, European Review of Agricultural Economics, 15(2/3)

Kindleberger, C. P. (1961): Group behavior and international trade, Journal of Political Economy

Larsen, A. (1968-a): Landbrugets valutair-jug, Tolvmandsbladet, no. 7

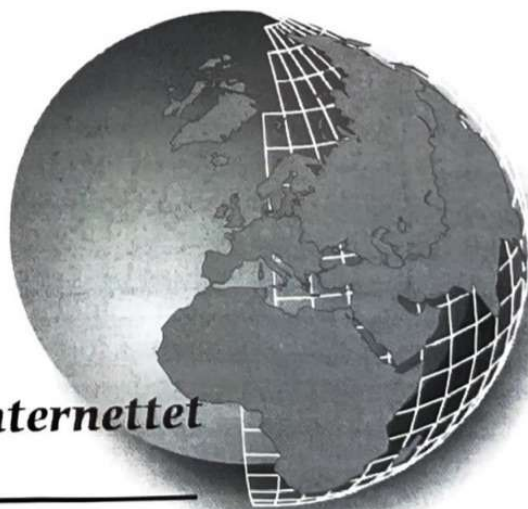
Larsen, A. (1968-b): Produktiviteten i landbruget 1927-66, Memorandum no. 2, Det landøkonomiske Driftsbureau

SJFI (1999): »Den næste runde af internationale handelsforhandlinger i WTO-regi«, Landbrugets Økonomi, Efteråret 1999 (Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomisk Institut)

Tracy, M. (1982): Agriculture in Western Europe, Challenge and Response, 1880-1980, Granada

**Øko
no
mi
&
Poli
tik**

*Se tidsskriftets
hjemmeside på Internettet*



<http://www.djoef.dk/forlag/oekpol/>