

De internationale rammer for dansk landbrug

Niels Kærgård, professor, Den Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole

1. Indledning

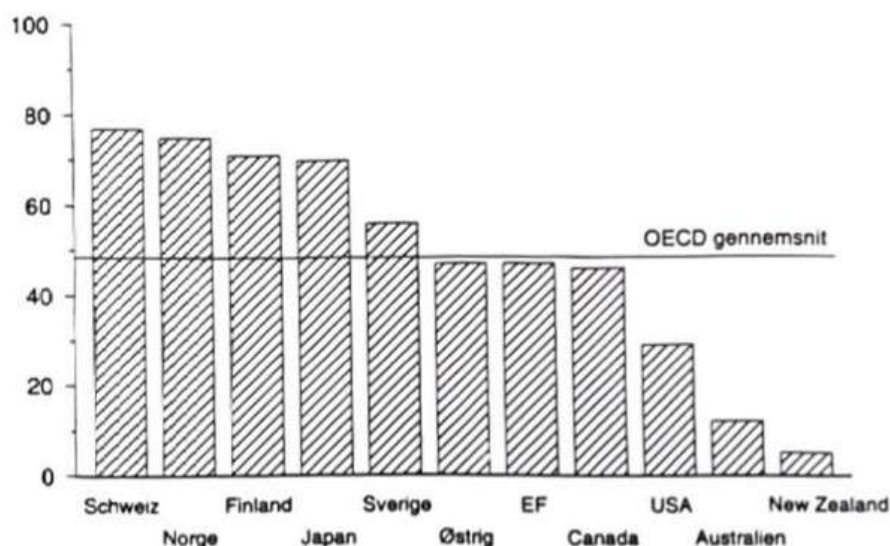
Dansk landbrug er et typisk eksporterhverv, og som sådant afhængigt af de internationale forhold. Omkring to trediedele af produktionen går til eksport, og erhvervet leverer stadigvæk omkring 15% af den samlede danske eksport.

De internationale forhold, der påvirker erhvervet, er af meget forskellig karakter. Der er jo ikke tale om et frit verdensmarked for fødevarer, så påvirkningerne er en kompliceret blanding af markedsforhold, reguleringer og støtteordninger.

På disse områder er der her i første halvdel af 1990'erne sket tre afgørende ændringer: EU's landbrugspolitik er fundamentalt ændret fra et højprissystem til et system med direkte areal- og dyrestøtte, der er indgået et GATT-forlig, og endelig må omvæltningerne i Østeuropa tænkes at ændre de europæiske fødevaremarkeder afgørende.

Virkningen af disse ændringer er langt fra slået fuldt igennem endnu, og det er derfor ikke muligt at belyse den nye situation med pålidelige tal, og det kan derfor være naturligt at starte med en kort status over situationen

Figur 1. Landbrugsstøtten i forskellige OECD-lande 1988-92 i pct. af produktionsværdien.



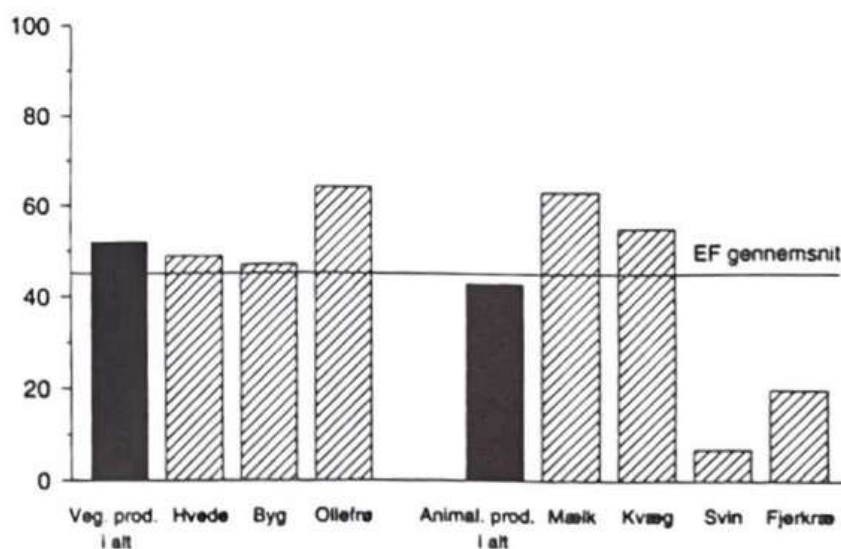
Kilde: OECD (1993) og Det økonomiske Råds formandskab, november 1993, side 89.

Tabel 1. Overførsler til landbruget i udvalgte OECD-lande; 1992.

	I alt mia. kr.	Pr. fuldtidslandmand, kr.	Pr. hektar landbrugsjord, kr.
Australien	9,7	25,360	20
Canada	54,9	123,180	740
EF	941,3	106,870	6,760
Finland	27,2	188,990	10,750
Japan	446,8	144,910	85,260
New Zealand	0,6	2,420	20
Norge	24,8	239,100	25,600
Schweiz	35,0	99,020	17,210
Sverige	19,3	233,070	5,740
Østrig	25,4	176,910	7,310
USA	550,1	217,970	1,270
OECD ialt	2.135,1	132,230	1,870

Kilde: OECD (1993) og Det økonomiske Råds formandsskab, november 1993, side 91.

Figur 2. EU's landbrugsstøtte i pct. af produktionsværdien for forskellige produkter, gennemsnit for 1988-92.



Kilde: OECD (1993) og Det økonomiske Råds formandsskab, november 1993, side 90.

før ændringerne begyndte. Dernæst ses på virke, så diskuteres de tre ændringer, og til
 hvorledes en fuld liberalisering må antages at sidst skal der så drages en slags konklusion.

2. Udgangspunktet

Langt de fleste lande har en betydelig støtte til landbruget. Støtten i EU ligger faktisk omkring OECD-gennemsnittet jvf. fig. 1.

Da brugsstørrelserne er meget forskellige i de forskellige lande, ser støtteniveauet pr. landmand og pr. ha helt forskellig ud, jvf. tabel 1. Der er ikke noget at sige til, at amerikanerne bedst kan lide at måle støtten pr. ha, medens EU-økonomer bedre kan lide at se på støtten pr. landmand.

Det er også velkendt, at støtten i EU er relativt høj for plante- og kvægprodukter og relativt lav for svin og fjerkræ, jvf. fig. 2.

3. En total liberalisering

Hvad der vil ske, hvis man afskaffede al støtte på landbrugsvarer, kan man selvfølgelig ikke vide. Det er en situation, man stort set aldrig har set. Den store importør af landbrugsvarer i 1800-tallet var Storbritannien, og de havde »kornlove«, der forbød eller ihvertfald regulerede indførsel af korn fra før 1815 til 1846. Da det billige korn fra USA og Rusland kom i 1870'erne og 1880'erne reagerede de fleste kontinentaleuropæiske lande med told og beskyttelse af deres eget landbrug, og mange af disse landes landbrugsprotektionisme gik via 1930'ernes reguleringer lige over i EF's landbrugspolitik.

Man har altså ikke set, hvordan et liberalt verdensmarked for landbrugsvarer virker. Men man kan prøve at regne på det ved hjælp af økonomiske modeller, d.v.s. en samling af antagelser baseret på fortidens erfaringer om, hvordan de forskellige grupper af beslutningstagere reagerer på f.eks. ændrede priser. Sådanne modelberegninger skal selvfølgelig tolkes med fornuft og besindighed, men adskillige årtiers brug af økonomiske EDB-modeller viser, at de er en god støtte i mange sammenhænge, og i det mindste giver ret sikre pejlemærker, størrelsesordner og ændringsretninger.

Bl.a. Statens Jordbrugsøkonomiske Institut har udført sådanne modelberegninger over ændringerne i priserne på det danske marked og på verdensmarkedet ved en fuld liberalisering. Resultaterne er vist i tabel 2.

Tabel 2. Virkningen af en fuld liberalisering af landbrugspolitikken, prisændringer i forhold til 1986-89 i pct.

	Priserne på det danske marked	Priserne på verdens- markedet
Salgsafgrøder	- 37,0	21,5
Mælk, kvæg mv.	- 23,0	71,8
Svin, fjerkræ mv.	- 14,8	12,7

Kilde: Det økonomiske Råds Formandsskab, november 1993, side 96.

Hvordan sådanne ændringer vil virke på det danske landbrug har Det økonomiske Råds formandsskab regnet på under forskellige forudsætninger. Det antages bl.a., at den nominelle løn holdes uændret og betalingsbalancen i ligevægt. Derved vil den samlede velfærdsgevinst for det danske samfund først og fremmest vise sig i øget forbrug og øget beskæftigelse. Nogle af resultaterne af beregningerne er vist i tabel 3 og 4.

Tabel 3. Virkningen af en multilateral og fuldstændig liberalisering af landbrugspolitikken og af en generel liberalisering, ændringer i forhold til 1987 i pct.

	Landbrugs- liberalisering	Generelle li- beraliseringer
Real privatforbrug	1,7	2,6
Bytteforhold	- 1,5	- 1,5
Jordpris	- 46,2	- 45,4
Beskæftigelse 1000 personer	16,0	28,0

Kilde: Det Økonomisk Råds formandsskab, november 1993, side 99.

Tabel 4. Virkningen på udvalgte sektorer af en global liberalisering, afvigelser i forhold til 1987 i pct.

	Produk- tion	Beskæf- tigelse	Færdig- varepris
Salgsafgrøder	- 14,9	- 1,6	- 33,4
Mælk og kvæg	- 2,1	- 0,3	- 14,4
Svin og fjerkræ	3,2	0,9	- 7,8
Næringsmidd.industri	1,9	0,3	- 2,8
Nydelsesmidd.industri	2,3	0,3	- 4,1

Kilde: Det økonomiske Råds formandsskab, november 1993, side 121

Det er oplagt, at selv om bytteforholdet forværres med 1,5 pct (fordi vi får mere i landbrugsstøtte af EU, end vi betaler til EU's kasser), så giver liberaliseringer plads til større forbrug og beskæftigelse. Men til gengæld må et betragteligt jordprisfald ventes. Dette tal er dog ret usikkert og er iøvrigt mindre end de svingninger i jordprisen, man så i 1970'erne.

Ser man på de enkelte sektorer, vil priserne i Danmark for alle landbrugssektorer falde, men det er jo de relative priser der er afgørende, og her fremgår det af tabel 4, at medens de stærkt støttede plante- og kvægsektorer vil gå ned i produktion og beskæftigelse, så mere end opvejer råvare- og foderstofprisfald de andre sektors prisfald, og produktion og beskæftigelse i svin- og fjerkræsektoren og i nærings- og nydelsesmiddelindustrien vil gå op.

Konklusionen må være, at fri handel ikke er nogen katastrofe for dansk landbrug. Billedet er meget komplekst. Planteavlere og kvægbrugere vil tabe, medens svin- og fjerkræavlere vil få gevinst. De nuværende ejere kan lide et tab, idet de må afskrive de i jordpriserne kapitaliserede landbrugsstøtter, men det vil ikke gå ud over de fremtidige landmænd. Og så må man jvf de følgende afsnit huske, at liberalisering ikke er noget aktuelt alternativ. Det er et fjernt mål, som det i bedste fald vil

tage årtier at nå. De fleste af de effekter, der her er beregnet, vil fordelt ud over et så langt åremål være tendenser, der stort set vil blive overdøvet af korttidsbevægelser. Hvor store tab, der vil komme i de ramte sektorer ved en liberalisering, vil iøvrigt i høj grad afhænge af, i hvor høj grad landbruget er i stand til at tilpasse produktionen til det med de nye prisforhold mest givtige.

4. EU-reformen

EU-reformen, der blev gennemført i maj 1992, betød i det store hele prisnedsættelser navnlig på korn med kompensation i form af dyre- og arealpræmier, der dog forudsatte bl.a. braklægning.

Pristilpasningen betød specielt for korn en næsten fuld tilpasning til liberaliserede priser jvf. tabel 5.

Tabel 5. Tilpasningsbehov i Danmark i forhold til fuld liberalisering i pct.

	Før EF- reform	Effekt af EF-reform	Efter EF- reform
Korn	- 39	- 30	- 9
Mælk	- 20	- 2	- 18
Oksekød	- 29	- 13	- 16
Svinekød	- 14	- 12	- 2

Kilde: Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1992) og Det økonomiske Råds formandsskab, november 1993, side 112.

Det er således navnlig på mælke- og oksekødsområdet, der er behov for yderligere pristilpasning.

Der har været nogen diskussion om, i hvilken grad ha-præmierne m.v. kompenserer for tabene ved prisfaldene. Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1993) har beregnet virkningen til nærmest at være overkompensation, medens Landbrugsrådet regner med et betydeligt tab. Landbrugsrådet forudsætter imidlertid, at landbruget ikke tilpasser sig til de

ændrede relative priser. Det er altså først og fremmest en diskussion af, hvor tilpasningsdygtigt dansk landbrug er. Den store diskrepans i beregningerne er således mest af alt et skøn over effekten af en effektiv tilpasning til de ændrede vilkår. Gevinsterne ved en effektiv tilpasning er store, og fortidens erfaringer taget i betragtning må man tro (og håbe), at Jordbrugsøkonomisk Institut får ret.

Ser man på år 2000 eller længere frem, må hovedproblemet være om arealtilskuddene er kommet for at blive, og om de vil kunne bevare deres realværdi. Det er det ganske svært at tro på. Landbrugsstøtte bliver givet af mange grunde, bl.a. sociale, og det er med arealstøtte helt synligt, at der sker store overførsler til de største landbrug. Dette kan forklares og forsvares som kompensation for prisfaldene, men i en fremtid hvor det gamle prissystem er glemt, kan en fastholdelse af denne støtte godt blive vanskelig at forsvare. Der er næppe grund til at vente dramatiske ændringer, både prissystemet og arealkompensationen afspejler jo den politiske balance i EU for nærværende – men ad åre, når EU skal spare eller hvis tilskuddene skal prisreguleres, kan man let forestille sig en gradvis udhuling. Mulighederne for mere drastiske ændringer er diskuteret i afsnit 6.

5. GATT-forliget

GATT-forliget, der kom i stand efter det såkaldte Blair House forlig fra december 1992, er ganske kompliceret. Al grænsebeskyttelse konverteres til told og reduceres med 36 pct i gennemsnit og med mindst 15 pct for de enkelte produkter. Importmulighederne skal øges med 5 pct af forbruget. Den interne støtte skal reduceres med 20 pct. Eksportsubsidierne skal reduceres med 36 pct og den mængdemæssige eksport af subsidierede varer skal reduceres med 21 pct.

På det generelle område giver dette næppe store problemer for dansk landbrug. Produk-

tionsuafhængig støtte, ha- og dyrepræmier er fortsat tilladt.

For en række enkeltprodukter kan det imidlertid give vanskeligheder; det gælder specielt kravene om reduktion af støttet eksport, der vil ramme f.eks. vores osteeksport til 3. lande.

GATT-forliget skal imidlertid ikke ses som en endelig løsning på landbrugsproblemerne. Det er et ufuldstændigt og måske sine steder noget kluntet skridt på vej mod liberalisering. Et skridt der peger i den rigtige retning, og alternativet kunne meget vel være blevet handelskrig eller i hvert fald øget protektionisme.

Hovedkravet fra GATT-forliget til dansk landbrug er igen tilpasningsevne. Det afgørende er, om man kan finde nye markeder for de tabte, f.eks. om man kan sælge den ost, der ikke længere kan sælges med støtte til 3. lande på EU-markederne. Det kræver i hvert fald andre typer af produkter, men det sidste års omstilling fra fetaproduktion til produktion af Mozzarella ost tyder på, at sådanne omstillinger er mulige. Nogle mener også, at man kan tjene penge på at sælge uden eksportstøtte, jvf. debatten om den såkaldte B-mælk (mælk der produceres udenfor støttesystemets kvoter). Det er oplagt, at man uden tilpasning taber penge, men det er meget mindre klart, hvad der sker, hvis man forstår at tilpasse sig.

Hvad der sker på længere sigt er uklart. Dette GATT-forlig er ikke det sidste. På den anden side skal man ikke have overdrevne forestillinger om den fart, hvormed udviklingen sker. Forhandlingerne om det nuværende forlig startede i Uruguay for 7 år siden (se Det økonomiske Råds formandsskab, maj 1992 kap. 4), og aftalen regner med en tilpasningstid på 6 år. Og lignende tidshorisonter må ventes af fremtidige runder.

6. Et ændret Europa

Det Europa-kort vi kender er i hastig forandring. Og det er endnu svært at sige, hvad det betyder. De gamle østeuropæiske lande er meget forskellige, og de er gået ind i reformprocessen på meget forskellig vis. I tabel 6 er deres udgangspunkt før reformprocessen vist.

Tabel 6. Indkomstniveau og folketal for udvalgte lande i 1990.

	BNP pr. indb. PPP-1990-S	Folketal Mil. pers
Bulgarien	5430	9,0
Polen	3910	38,0
Rumænien	2950	23,0
Tjekkosllovakiet	7940	15,6
Ungarn	5920	10,6
SNG-staterne	5060	286,4
Grækenland	7403	10,0
Portugal	7514	10,3
Spanien	11075	38,8
Tyrkiet	4957	54,0
Danmark	15462	5,1
EF	13314	326,0

Kilde: Det økonomiske Råds formandsskab, maj 1992, side 105.

Sammenligner man deres indkomstniveau med vores, er det ikke ekstremt lavt. Nu hvor deres løn- og prissystemer er i uligevægt, og hvor de prøver at komme ind på markederne, kan fantastisk lave lønninger forekomme. Men hvis reformerne skal blive en succes, må man forestille sig et niveau, der i hvert fald svarer til indkomsterne i tabel 6, d.v.s. nærmest et niveau der svarer f.eks. til Tyrkiets eller for nogle endda Grækenlands.

Hvis man ser på deres landbrug med masser af hestetrukne vogne, forsyningsnet der er brudt sammen og utilpassede brugsstørrelser, er det også klart, at de skal have lave lønninger for at kunne konkurrere.

Det er imidlertid helt afgørende for et stabilt Europa, at vi støtter deres reformproces mest

muligt, og den bedste støtte, vi kan give dem, er at give dem adgang til vore markeder, vel at mærke på de områder, hvor de kan levere, og det vil desværre sige for os politisk uhensigtsmæssige ting som landbrugsvarer, tekstiler og stål. Det er imidlertid oplagt, at de gennem hele deres omstillingsproces, delvist må klare sig på lån, d.v.s. deres samlede import vil (og bør) være større end deres eksport, d.v.s. de markeder vi får hos dem, er større end dem de får hos os. Det må også blive en fordel for de vesteuropæiske lande. Men fordelene kan blive ulige fordelt på lande og befolkningsgrupper. Forbrugerne kan få billige østeuropæiske varer, nogle producenter nye markeder, medens andre – og det kan desværre meget nemt blive bl.a. landbruget – vil lide tab (se nærmere bl.a. Aage, 1994, Kærgård 1994 og 1994a).

En mindre dramatisk ændring i Europakortet, er udvidelsen af EU med de gamle EFTA-lande. Og det må entydigt være til fordel for EU's landbrug. Det er lande, der, jvf tabel 1 og figur 1, har meget beskyttede og støttede markeder, og her må EU-landenes landbrug få nye markeder. Dette gælder specielt Danmark, der ligger tæt ved de nye nordiske markeder.

Både EFTA-landenes optagelse og forberedelserne til nærmere kontakt mellem EU og Østeuropa kan imidlertid øge behovet for reformer af EU's landbrugspolitik. I et stærkt udvidet Europa kan de fælles kasser umuligt få råd til at give areal- og dyrepræmier i fuldt omfang til alle landene. Dette vil utvivlsomt øge presset mod enten afskaffelse eller renationalisering af landbrugsstøtten. Socialpolitikens støtte hører jo allerede, jvf. subsidiaritetsprincippet, under de nationale myndigheder. Betænkningen fra Arne Larsen-udvalget af europæiske landbrugsøkonomiske eksperter er et tydeligt tegn på denne udvikling (European Economy, 1994). Fra dansk landbrugs side må man se på denne udvikling

med betænkelighed, men der er næppe grund til at male fanden på væggen. For dyrket jord vil faste ha-præmier kapitaliseres i jordprisen, og vil dermed ikke påvirke produktionens omfang eller omkostningerne (her ses bort fra marginaljord, der kan gå ud og ind af produktionen). National betalt ha-støtte, der svinger fra land til land, vil således kun påvirke produktionsomfanget på marginaljorden, samt de nuværende ejeres formuer. Det store problem er selvfølgelig at hindre, at der ikke bliver tale om forvridende produktionsafhængig støtte. For en oversigt over debatten om dette emne se Kjeldahl & Tracy (1994).

7. Konklusion

Reformen af EU's landbrugspolitik i 1992, GATT-forliget fra 1993, og omvæltningerne i Østeuropa siden 1989 har ændret de internationale rammer indenfor hvilke dansk landbrug arbejder på afgørende vis. Ændringerne vil kræve betydelige tilpasninger på en række områder. En række af de gamle niches på 3-landsmarkedene kan blive ramt af GATT-forligets reduktion af støttet eksport, EU-reformen har ændret de relative priser, og Østeuropa kan ventes med stigende styrke at komme ind på markedene for mere simple standardprodukter.

Landbruget har imidlertid tidligere vist, at det kan tilpasse sig ændrede vilkår. Det klassiske eksempel er omstillingen fra kornproduktion til produktion af smør og bacon i 1880'erne. Skiftet fra arbejdskraft til kapital i efterkrigstiden er en anden radikal tilpasning til ændrede relative priser, og også den nyeste historie viser en række eksempler, som f.eks. udnyttelsen af den givtige feta-niche (hvor produktionen i 1984 var oppe på at udgøre 42% af dansk osteproduktion) og i øjeblikket produktionsskiftet fra fetaost til mozzarella.

Der er således gode indicier for, at erhvervet er i stand til at tilpasse sig de nye vilkår, og ingen af de ændringer landbruget står over

for, synes at stille erhvervet overfor uoverkommelige udfordringer. Men en række tilpasninger er nødvendige, så erhvervet får ingen muligheder for at falde i søvn på fortidens laurbær.

Referencer

- Aage, Hans (1994) Østeuropa og os, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 132. årgang, side 107-113.
- Det økonomiske Råds formandskab (1992) *Dansk Økonomi*, maj 1992 (specielt kapitel 3: Østeuropas integration i verdensøkonomien og kapitel 4: Krisen i international handelspolitik) København.
- Det økonomiske Råds formandskab (1993) *Dansk Økonomi*, november 1993 (specielt kapitel 3: Dansk landbrug og liberaliseringer i GATT-regi), København.
- European Economy (1994) Reports and Studies*, 1994 nr. 4, Bruxelles.
- Kjeldahl, R. & Michael Tracy (red.) (1994) *Renationalisation of the Common Agricultural Policy?* SJI, København.
- Kærgård, Niels (1994) Østeuropa, EF og Landbruget, i Jørgen D. Jensen (red.) *Den internationale udvikling og dansk landbrug*, Statens Jordbrugsøkonomiske Institut, Rapport nr. 78, side 71-85.
- Kærgård, Niels (1994a), Østeuropa: Vækst, udenrigshandel og reformer, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 132. årgang, side 103-106.
- Hansen, Henning Otte (1994) Dansk Landbrugs nuværende status, *Tidsskrift for Landøkonomi*, 181. årgang, side 22-39.
- Larsen, Arne (1994) Dansk Landbrugs fremtidige udfordringer, *Tidsskrift for Landøkonomi*, 181. årgang, side 40-47.
- OECD (1993) *Agricultural Policies, Markets and Trade*, Paris.
- Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1992) *Prisdannelsen på Landbrugsejendomme*, Rapport nr. 70, København.
- Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1993) *Dansk landbrugs økonomi og fremtidsudsigter*, København.