

Landbrugspolitikken i opbrud

Søren Kjeldsen-Kragh, professor, Økonomisk Institut, KVL

1. Principperne bag EF's landbrugspolitik

En af hovedhjørnestenene i etableringen af EF var den fælles landbrugspolitik. Udformningen af landbrugspolitikken var baseret på tre principper nemlig markedets enhed, fællesskabspræference og fælles finansiering.

a. Markedets enhed

Inden EF's landbrugsordninger blev etableret, havde hvert land deres egen landbrugspolitik, som indebar beskyttelse gennem handelsbarrierer. Ideen var nu den, at alle interne handelsbarrierer skulle fjernes for at etablere et samlet marked, hvor landbrugsprodukter frit kunne handles.

b. Fællesskabspræference

Samtidig skulle der føres en fælles landbrugspolitik, som sikrede landmændene en højere afregningspris end den, man havde på verdensmarkedet. Det skete ved at etablere fælles handelsbarrierer over for omverdenen i form af *variable importafgifter*, hvis størrelse er lig forskellen imellem den tilsigtede pris (den retningsgivende pris), som er politisk bestemt og verdensmarkedsprisen. Det skete gennem en *interventionsordning*, som indebærer, at hvis prisen på det indre marked falder under en given politisk bestemt interventionspris, træder EF til som opkøber. Det betyder, at markedsprisen aldrig kan falde under interventionsprisen. Endelig ydes der *subsidier til eksport* ud af EF. Det er de såkaldte eksportrestitutioner, som er lig mar-

kedsprisen i EF minus verdensmarkedsprisen. Markedsordningerne, selv om de varierer i den konkrete udformning for de enkelte produkter, er baseret i al væsentlighed på disse mekanismer. Formålet er at skabe en fortrinsstilling for afsætningen af EF's egne produkter.

c. Fælles finansiering

EF's markedsordninger er udtryk for en prisstøttepolitik, som først og fremmest betales af forbrugerne gennem høje forbrugerpriser. Forbrugerpriserne er højere end dem, man ville have på et frit marked.

Samtidig indebærer prisstøttepolitikken en række »offentlige« omkostninger. Der er omkostninger forbundet med opkøb af varer til interventionslagre. Der er omkostninger forbundet med at holde lagrene. Der er omkostninger i forbindelse med ydelse af eksportsubsidier. Der er omkostninger forbundet med »forbrugertilskud« til oliefrøafgrøder (soya-, raps-, solsikkefrø m.v.) og til proteinafgrøder (ærter og bønner). Det er »forbrugertilskud«, som man har udbetalt til den forarbejdende industri.

Disse udgifter finansieres over EF's fælles budget. EF's landbrugspolitik består dels af en prisstøttepolitik og dels en strukturpolitik, der har til hensigt at skabe effektive landbrug. Indtil nu har udgifterne til prisstøttepolitikken udgjort 95 pct. af de samlede landbrugsudbytter, og de resterende 5 pct. er gået til strukturpolitik.

EF's landbrugsudgifter har udgjort ca. $\frac{2}{3}$ af EF's samlede budgetudgifter.

d. Ligheder og forskelle imellem

EF's toldunion og EF's landbrugspolitik
Der er principielle ligheder imellem EF's toldunion for industrivarer og EF's landbrugspolitik.

I begge arrangementer er målsætningen at eliminere alle interne handelshindringer for at sikre, at varerne kan bevæge sig frit inden for EF, uden at der eksisterer konkurrenceforvridning.

Der er desuden i begge arrangementer tale om, at EF skaber en fællesskabspræference, der betyder, at EF-landene giver hinandens producenter en præference i forhold til producenter uden for EF.

Endelig har begge arrangementer relation til EF's budget. Det toldprovenu, som opkræves ved import af industrivarer fra lande uden for EF, tilfalder EF-budgettet som indtægt. Det samme gælder for provenuet af de variable importafgifter, som opkræves ved import af landbrugsvarer fra tredielande.

I praksis er der imidlertid tale om væsentlige forskelle.

For det første har vi i lange perioder ikke haft et enhedsmarked for landbrugsvarer. Vi har haft forskellige prisniveauer for landbrugsvarer for forskellige lande. Det hænger sammen med de »grønne« valutakurser, man har indført for handelen med landbrugsprodukter. De »grønne« valutakurser, som afviger fra de officielle valutakurser, er opstået i forbindelse med de valutakursjusteringer, som har fundet sted imellem EF-landene.

For det andet har fællesskabspræferencen været langt højere for landbrugsvarer end for industrivarer. Samtidig har fællesskabs-

præferencen været stigende for landbrugsvarer og faldende for industrivarer. Det hænger sammen med, at industrivarerne har været underlagt handelsliberaliseringen under GATT. Det har handelen med landbrugsvarer derimod ikke været før den igangværende Uruguay-runde.

For det tredje er der meget væsentlige forskelle med hensyn til EF-budget. Den fælles landbrugspolitik påfører EF-budgettet store omkostninger. Det gør industriproduktionen ikke, idet industripolitik inden for de rammer, der er tilladt af EF, er et nationalt anliggende, som finansieres nationalt.

2. Problemerne med EF's landbrugspolitik

EF's landbrugspolitik har skabt problemer både med hensyn til de mål, man sætter og med hensyn til de midler, man har valgt at anvende for at nå målene.

Målsætningen for EF's landbrugspolitik har været meget ensidig. Det helt centrale mål har været at løse landbrugssektorens indkomstproblem. Formålet har været at opnå et rimeligt indkomstniveau og at skabe stabile markedsforhold, som skulle gøre det lettere for producenterne at disponere. Resultatet er blevet, at en række andre hensyn enten er blevet modarbejdet eller er blevet til-sidesat. Der er tale om sociale hensyn, effektivitetshensyn herunder forbrugerhensyn, regionale hensyn og miljøhensyn. Flere af disse hensyn indgik ikke oprindeligt i målsætningen for EF's landbrugspolitik, sådan som den fremgår af Romtraktatens art. 39. Efterhånden, som problemerne har vist sig, er den manglende hensyntagen til disse mål blevet mere iøjnefaldende.

Ved valget af midler for at opnå målet har man ligeledes været ensidig. Man har forsøgt at løse landbrugssektorens indkomstproblem gen-

nem en højprispolitik. Man har søgt at skabe stabile afregningspriser for landmændene i EF gennem en meget stiv beskyttelsespolitik.

Lad os først se på midlerne og dernæst på målene.

3. EF har satset ensidigt på højprispolitik

a. Manglende international disciplin

vedrørende handel med landbrugsvarer

EF er ikke det eneste område i verden, som giver omfattende subsidier. Det gælder også USA, Japan og de øvrige vesteuropæiske lande uden for EF. Selv store eksportører af landbrugsvarer, som Canada og Australien, som har en interesse i at opnå så meget frihandel med landbrugsvarer som muligt, yder en ikke uvæsentlig støtte.

Der har specielt i 1970'erne og til henimod slutningen af 1980erne været en generel tendens til øgning i landbrugsstøtten. Problemet er, at der ikke har været et regelsæt internationalt, som har formået at standse den tiltagende indenlandske subsidiering, som realiseres gennem intern støtte, handelsbarrierer og eksportsubsidier. Frem for et internationalt sæt spilleregler, som dem der gælder for industrivarer, og som hindrer en national landbrugspolitik, der vælter problemerne om på omverdenen, har landene ønsket at bibeholde deres autonomi på det landbrugspolitiske område. Resultatet heraf er blevet en gensidig optrapning af støtten. Når først et land sætter støtten i vejret, rammer det andre lande, som så føler, at de af hensyn til deres landbrugsproducenter må sætte støtten i vejret.

b. EF er blevet nettoeksportør af landbrugsprodukter

Den manglende internationale disciplin har gjort det muligt for EF at forsøge at løse landbrugets indkomstproblem gennem en ensidig højprispolitik.

Det er ikke det forhold, at der ydes landbrugsstøtte, der i sig selv giver problemer. At give et erhverv, som er ude i betydelige indkomstproblemer, indkomststøtte, kan der gives mange gode begrundelser for. Problemet er, at støtten så ensidigt gives over højere afregningspriser til landmændene. Det betyder, at landbrugspolitikken ud over at give indirekte indkomststøtte også foranlediger en »kunstig« overskudsproduktion i i-landene.

Problemet var for det første, at det interne afregningspriseniveau, som etableredes i løbet af 1960'erne, hvor EF's landbrugsordninger konkret udformedes, var ganske højt. For det andet var prisstigningerne på landbrugsvarer i 1960'erne og 1970'erne på niveau med den generelle prisudvikling. Det var først fra omkring midten af 1980'erne, at EF begyndte at føre en mere restriktiv prispolitik.

Denne højprispolitik kombineret med store produktivitetsgevinster har betydet, at produktionen af landbrugsvarer er steget stærkt i EF. Efterspørgselsstigningen har været væsentlig mindre. Resultatet er blevet, at selvforsyningsgraden i EF er steget stærkt.

Den stigende produktion har betydet, at EF fra at være et nettoimportørområde for de fleste landbrugsvarer er blevet et nettoeksportørområde. EF er blevet nettoeksportør for alle produktgrupper bortset fra frugt og oliefrøprodukter. For de sidste produkters vedkommende er selvforsyningsgraden steget ganske markant.

Denne udvikling har skabt problemer for EF både ind- og udadtil.

c. Budgetproblemer

Indadtil har den stigende overskudsproduktion betydet større budgetudgifter til landbrugsområdet. Det har betydet, at EF's bud-

Tabel 1. Selvforsyningsgraden for de vigtigste landbrugsprodukter. Produktion i pct. af forbrug

	De seks ¹ 1956-60 1973-74		De ti ² 1983	De tolv ³ 1990
Korn	85	97	109	120
Sukker	92	98	141	131
Vin	89	117	102	119
Frisk frugt	90	86	84	85
Koncentreret mælk .	156	157	177	162 ⁴
Smør	101	116	147	126
Oksekød	92	96	105	108
Svinekød	100	99	102	104
Vegetabiliske olier ...	19	27	45	70

1) De seks er Vesttyskland, Frankrig, Italien og de 3 Beneluxlande.

2) De ti er de seks plus Storbritannien, Danmark og Irland, som indtrådte i 1973 og Grækenland, som indtrådte i 1981.

3) De tolv er de ti plus Spanien og Portugal, som indtrådte i 1986.

4) Tal fra 1988.

Kilde: Landbrugets Stilling i Fællesskabet, diverse årgange samt Eurostat.

get har måttet udvides. At landbrugsudgifterne – til trods for budgetudvidelsen – udgør ca. $\frac{2}{3}$ bliver betragtet som et problem af dem, som gerne ser, at EF indfører fællesskabspolitikker på stadig flere områder. Landbrugsudgifternes store andel af budgettet betragtes som en hæmsko for fællesskabernes yderligere udvikling. Samtidig har de stigende landbrugsudgifter skabt interessekonflikter imellem medlemslandene. Visse lande er nettobidragssydere til EF's budget, andre er nettobidragssmodtagere. Storbritannien er et eksempel på det første, og Danmark har hidtil været et eksempel på det sidste. Som nettobidragssyder til EF har specielt Storbritannien været stærk kritisk over for de stigende landbrugsudgifter.

d. Internationale problemer

Også udadtil har den stigende selvforsyningsgrad for landbrugsprodukter skabt pro-

blemer. EF's eksport er steget, og EF's import er faldet. De traditionelle storeksportører af landbrugsprodukter, som USA, Canada, Australien og Argentina får mindsket deres afsætningsmuligheder ikke alene i EF men også på tredielandsmarkeder, hvor EF har vundet indpas takket være EF's betydelige eksportsubsidier.

Hertil kommer, at de priser, som disse eksportører kan afsætte til, har været faldende. EF's overskudsproduktion betyder, at verdensmarkedspriseniveauet bliver lavere, og at verdensmarkedspriserne svinger mere end på et frit marked.

EF's landbrugspolitik har været indadvendt i den forstand, at den alene har forsøgt at løse interne problemer for landbruget i EF. Man har set stort på de konsekvenser, EF's landbrugspolitik har fået for omverdenen. EF's landbrugspolitik har været med til at skabe internationale konflikter, fordi de øvrige landes eksportmuligheder begrænses.

4. EF har ensidigt lagt vægt på indkomstproblemet

At EF har satset på at løse indkomstproblemet, og at det er forsøgt realiseret gennem en højprispolitik, har betydet, at en række andre mål enten er blevet modarbejdet eller ikke er blevet tilgodeset.

a. EF's landbrugspolitik

har ikke løst indkomstproblemet

En højprispolitik bliver let en skrue uden ende. Det hænger sammen med, at højere afregningspriser giver sig udslag i højere jord- og ejendomspriser. Når nye ejere overtager ejendommene til de højere ejendomspriser, er man lige vidt. De højere afregningspriser giver sig udslag i højere rente – og afdragsbetalinger. Det er kun de landmænd, som ejer ejendommene på det tidspunkt, hvor støtten øges, der får glæde af den.

Fordelingsmæssigt er højprispolitikken heller ikke hensigtsmæssig. Den favoriserer de store producenter på de små producenters bekostning. Det hænger sammen med, at landbrugsstøtten er knyttet til produktionsens omfang. I EF i dag er det sådan, at 20 pct. af producenterne – og det er de store producenter – får 80 pct. af landbrugsstøtten.

Man kan dele landbrugsproducenterne op i tre kategorier. Små fritids- og deltidslandbrug, små heltidslandbrug og store heltidslandbrug. Ud fra en indkomstsynsvinkel er det de små heltidsbrug, som er i klemme. Det betyder, at en vigtig del af den socialpolitiske målsætning ikke tilgodeses.

b. Samfundsøkonomiske

effektivitetshensyn tilgodeses ikke

Mange har regnet på det velfærdstab, som højprispolitikken giver anledning til. OECD's beregninger viser, at hvis man afskaffede landbrugspolitikken, sådan som den fungerede inden landbrugsreformen i 1992, ville forbrugerne i EF spare 110 mia. \$. Til gengæld ville producenterne få et tab på 88 mia. \$. Netto ville EF spare 22 mia. \$. Ud af forbrugernes gevinst på 110 mia. \$, kan de betale 88 mia. \$ til producenterne gennem skatter, hvorved de ville blive holdt skadesløse samtidig med, at der netto ville blive 22 mia. \$ tilovers. Ifølge disse beregninger er effektivitetstab 25 pct. En manglende hensyntagen til de samfundsøkonomiske effektivitetshensyn er en manglende hensyntagen til forbrugerhensyn, forstået som ønsket om at fremskaffe fødevarer til så lav en pris som muligt.

Højprispolitikken sammenholdt med støtte til investeringer er med til at øge investeringerne og dermed binde flere ressourcer i landbruget, end man ellers ville se. Landbrugspolitikken har været med til at sikre ubegrænsede afsætningsmuligheder. Kan

produkterne ikke afsættes til forbrugerne, vil en interventionsopkøbsordning træde i funktion. Det sker til en i forvejen kendt mindstepris. Denne afsætningsmæssige sikkerhed har givet større investeringer, fordi investeringsrisiciene betragtes som mindre. De politiske risici, som ligger i, at man i EF kan bestemme, at priserne skal sænkes, tages der ikke højde for.

Højprispolitikken har betydet, at landbruget har satset ensidigt på tekniske effektivitetsforbedringer gennem investeringer og satset på udvidelse af bedriftenes størrelse. Til gengæld har det hindret interessen for at producere nye produkter eller anvende de traditionelle produkter på en ny måde. Når kornprisen har været så høj, er det ikke driftsøkonomisk fornuftigt at tage nye produktioner ind, herunder de såkaldte non-food-afgrøder, dvs. afgrøder, som anvendes til industrielle formål. Det udelukker initiativer i retning af at anvende de traditionelle produkter til andre formål f.eks. korn til ethanol fremstilling, strå til cellulose fremstilling m.v. Interessen for produktudvikling og produkttilpasning svækkes.

c. EF's landbrugspolitik tilgodeser ikke regionalpolitiske mål

De regionalpolitiske mål kan være af to forskellige slags. For det første kan man have som mål, at de forskellige landbrugsregioner inden for EF alle tilgodeses på en rimelig måde. For det andet kan man som mål sætte sig, at landdistrikterne i det enkelte land tilgodeses på rimelig vis.

Det første spørgsmål har at gøre med, at de forskellige landbrugsregioner i Europa har ulige vilkår. Forenklet kan man konstatere, at i de bjergrige områder i Sydeuropa er mulighederne for at drive landbrug på større enheder langt mere begrænset end i Nordeuropa. Det betyder, at højprispolitikken favoriserer Nordeuropa. Hertil kommer, at den

støtte, som ydes til nordeuropæiske produkter såsom korn og mejeriprodukter, er større end den, der ydes til sydeuropæiske produkter såsom grønsager, frugt og vin.

Ved at omlægge landbrugspolitikken bort fra prisstøtte og over til strukturstøtte, vil man i øget grad støtte landbruget i de områder, som har mindre gunstige vilkår.

Om strukturstøtte skal være et fællesskabsanliggende eller et nationalt anliggende kan diskuteres. Men det forhold, at prispolitikken er et fællesskabsanliggende, vil betyde, at der også er et politisk pres i retning af, at strukturformål og regionale formål løses af fællesskabet.

Det andet regionalpolitiske formål har til hensigt at sikre landdistrikternes fremtid. Denne målsætning tilgodeses, såfremt man sikrer befolkningsgrundlaget i landdistrikterne.

Det er svært at påstå, at højprispolitikken sikrer dette mål. Prispolitikken har fremmet de mere kapitalintensive produktioner såsom korndyrkning, og den har fremmet anvendelsen af en kapitalintensiv produktionsform bl.a. som følge af den kraftige produkt-specialisering på det enkelte brug, som er blevet resultatet.

Hvis man skal sikre befolkningsgrundlaget i landdistrikterne, skulle man i landbrugspolitikken specielt favorisere fritids- og deltidslandbrug.

I øvrigt viser erfaringer fra Danmark, at erhvervsudviklingen i landdistrikterne ikke er knyttet til landbrugserhvervet. Den er knyttet til håndværk, industri og serviceerhverv herunder turisme.

Landdistrikternes fremtid tilgodeses altså ikke gennem den traditionelle landbrugspo-

litik men gennem generelle regionalpolitiske tiltag, som kompenserer for de »problemer«, der måtte være i forbindelse med erhvervsaktivitet og bosætning i landdistrikterne.

At tilgodeses regionalpolitiske mål er således ikke et argument for at bibeholde højprispolitikken. I øvrigt bør regionalpolitiske hensyn i videst mulig udstrækning løses uafhængigt af landbrugspolitikken.

d. EF's landbrugspolitik tilgodeser ikke miljøpolitiske hensyn

De miljøpolitiske hensyn vedrørende landbruget er af forskellig karakter. For det første skal man sikre, at hele befolkningen har adgang til de »naturværdier«, der er knyttet til landskabet. Det drejer sig om at sikre et varieret og velplejet landskab, som bybefolkningen har adgang til at nyde. Heri indgår bevarelse af enge, moser, heder, naturlige hegn, åer, søer skove m.v. Et sådant varieret landskab vil også give muligheder for et rigere dyre- og planteliv.

Højprispolitikken, som er et incitament til at inddrage så store arealer som muligt i en intensiv produktion, går imod ønsket om at bevare »naturværdierne«. »Naturværdierne« er offentlige goder, som samfundet må betale for at opnå. Det taler for, at man særskilt betaler landmændene for sikring og pasning af disse naturgoder. Landmandens rolle som naturforvalter skal opprioriteres og aflønnes. At der kan være administrative problemer med sådanne ordninger må ikke blokere for sådanne tiltag.

For det andet er det vigtigt at bibeholde jordens dyrkningsmuligheder i fremtiden. En inddragelse af »følsomme« jorder i produktionen kan give erosionsproblemer, og en intensiv anvendelse af jorden kan betyde, at jordens fertilitet på længere sigt lider skade.

I Danmark har den stærke specialisering i bygdyrkning haft en tendens til at give mindre udbytte efter en periode. Man har forsøgt at kompensere herfor gennem kraftigere gødskning, som så fører til større forureningsproblemer.

For det tredje skal man undgå forureningsproblemet. Problemerne har her været den stærkt stigende anvendelse af gødning og af kemikalier i landbrugsproduktionen. Højprispolitikken har bidraget hertil.

Såfremt en lavprispolitik med mere ekstensive dyrkningsformer ikke kan løse miljøproblemerne, må man ved hjælp af miljøpolitiske indgreb i form af administrative regler eller gennem miljøafgifter løse disse.

5. Udviklingen i EF's landbrugspolitik

Påbegyndelsen af EF's landbrugspolitik skete i 1960'erne. Den blev færdigudbygget i løbet af 1960'erne.

Man kan dele udviklingen op i to perioder. Den første periode går fra 1960 og frem til 1983. Den anden periode er fra 1984 og frem til i dag. I den første periode har man prisstigninger på landbrugsvarer, som ikke afviger væsentlig fra den generelle prisudvikling. I den anden periode har man ført en tilbageholdende prispolitik samtidig med, at man har gennemført en række reformer af landbrugspolitikken.

I tabel 2 ses de årlige prisstigninger for landbrugets salgspriser sammenholdt med de generelle prisstigninger i Danmark.

Fra 1960 og frem til 1978 anvendte man en »objektiv« metode til udregning af prisjusteringerne. Man øgede priserne i takt med udviklingen i omkostningerne. Man lagde særlig vægt på, at de små landbrug kunne opnå en rimelig indtjening.

Tabel 2. Gennemsnitlige årlige prisstigninger i Danmark 1973-91 i pct.

	Landbrugets salgspriser	Forbruger- priserne
1973-83	10,4	9,9
1984-91	+0,5	4,0

Kilde: Danmarks Statistik.

Resultatet blev, at produktionen voksede med 2-2,5 pct. om året, medens efterspørgslen kun voksede med 1 pct. Det betød, at EF's selvforsyningsgrad øgedes stærkt. Samtidig øgedes EF's udgifter til landbrugspolitikken med ca. 20 pct. pr. år.

Henimod slutningen af 1970'erne gik det op for mange, specielt EF-kommissionen, at den hidtidige udvikling med de store årlige prisstigninger ikke kunne fortsætte. EF-kommissionen kom i slutningen af 1970'erne med forslag til moderate prisstigninger. Men de små prisstigninger i slutningen af 1970'erne blev afløst af ganske betydelige prisstigninger i 1980-82. Årsagen hertil var, at EF's budgetsituation blev lettet betydelig som følge af prisudviklingen på verdensmarkedet og dollarens revaluering.

Indkomsterne i landbruget udviklede sig uheldigt. Det skyldtes ikke prisudviklingen på landbrugsprodukter. Det skyldtes derimod, at højprispolitikken havde omsat sig i højere ejendomspriser samtidig med, at renten var høj, og at afvandringen fra landbruget blev reduceret som følge af den europæiske lavkonjunktur.

Fra 1984 træder EF's landbrugspolitik ind i en ny fase. For det første sker der fra 1984 og frem til i dag et prisfald på landbrugsprodukter under ét. Virkningerne af dette prisfald er blevet begrænset, fordi landbrugets input-priser er faldet tilsvarende.

For det andet er der sket en række afgørende reformer af EF's landbrugspolitik. I 1984 indførtes et kvotesystem for mælkeproduktionen. I 1988 indførtes to nydannelser. Den ene var indførelsen af et loft over hvor meget, EF's budgetudgifter til landbruget må stige årligt. Stigningstakten må ikke overstige 74 pct. af vækstraten for EF-landenes bruttonationalprodukt (BNP). Der er lagt loft over, hvor stort EF's samlede budget må være i forhold til BNP. Det betyder, at EF's budget maksimalt kan stige i takt med BNP, og da EF's landbrugsudgifter kun må stige mindre, er der lagt op til, at EF's landbrugsudgifter skal udgøre en faldende del af EF-budgettet. Den anden nydannelse var indførelsen af stabilisatorer for planteavl. Hvis produktionen i et givet år overstiger en given mængde, vil det automatisk medføre en prisreduktion det efterfølgende år. Samtidig med stabilisatorsystemet indførte EF en braklægningsordning.

Den hidtidige slutsten på ændringer i landbrugspolitikken skete med EF's landbrugsreform i maj 1992. Det afgørende nye her er, at man tilstræber, at EF's markedspris for korn nærmer sig verdensmarkedsprisen. Landmændene får compensation herfor gennem ha-støtte. Samme tilpasningsmåde gennemførtes for oksekød. Prisen på oksekød sættes ned, og til gengæld får producenterne øget støtte til dyr, som opfodres til slagtning.

Det blev desuden vedtaget i 1988, at strukturfondene inden for landbrugsområdet skulle fordobles over de følgende fem år med henblik på at styrke indsatsen i Fællesskabets tilbagestående regioner.

6. Vurdering af tilpasningen af EF's landbrugspolitik

Den tilpasning, som er sket i EF's landbrugspolitik siden 1984, indeholder såvel positive som negative elementer.

For det første kan man konstatere, at der er sket en ikke uvæsentlig ændring i EF's prispolitik. For alle produkter under ét har der pr. år været et prisfald i Danmark på ½ pct. Med en årlig inflation på 4,5 pct., betyder det et realprisfald på 5 pct. årligt.

Med EF's nye reform, som blev vedtaget i 1992, sker der desuden en omlægning af støtten væk fra prisstøtten og over til støtte knyttet til produktionsmidlerne. Prisen på korn skal gradvis nærme sig det forventede verdensmarkedsprisniveau, og der ydes compensation for dette prisfald gennem ha-støtte til producenterne. På tilsvarende måde sættes prisen på oksekød ned, og man kompenserer producenterne herfor ved at give støtte til ammekøer og handyr.

Dette er tiltag, som betyder, at priserne vil blive dannet under vilkår, der svarer til en friere prisdannelse dikteret af markedsforholdene.

På længere sigt vil den budgetdisciplin, som blev indført i 1988 også betyde, at det vil være vanskeligt at sætte landbrugsstøtten i vejret f.eks. gennem øget ha-støtte.

For det andet bibeholdes den mængdestyring af mælkeproduktionen, som indførtes med kvotesystemet i 1984. Med den betydelige overskudsproduktion af mælk, som man havde i begyndelsen af 1980'erne, var kvotesystemet det eneste middel, der hurtigt kunne sikre en nedbringelse af mælkeproduktionen.

Problemet med kvotesystemet er, at det kun stigt holder mælkeprisen oppe. Det virker strukturkonserverende i den forstand, at effektive producenter og effektive producentlande ikke får mulighed for at ekspandere deres produktion. Endelig bliver værdien af rettigheden til at producere en given mængde mælk kapitaliseret i form af højere ejendomspriser.

Ideen om mængdestyring har bredt sig til kornområdet i form af den braklægningsordning, som er en betingelse for, at man kan få ha-støtte i forbindelse med dyrkning af korn og oliefrøafgrøder. Problemet med braklægningsordningen er, at man giver afkald på at benytte en samfundsøkonomisk gratis produktionsfaktor. I stedet for at producere en given mængde korn på et mindre areal ved hjælp af relativt stort forbrug af kunstgødning og pesticider, er det mindre kostbart at anvende et større areal på en mindre intensiv måde. Det er billigere, og det skaber også færre miljøproblemer.

For det tredje tages der også visse miljømæssige hensyn i den nye EF-reform. De arealer, som udlægges til brak, skal tilsåes med græs for at mindske forureningen af grundvandet. Der er knyttet betingelser til de dyrepræmier, som ydes til oksekødproduktionen. Der skal være tale om harmoni i bedriften, dvs. et vist forhold imellem areal og antal husdyr, for at støtten kan opnås.

For det fjerde er der sket en vis hensyntagen til de regionale problemer. Det viser sig ved, at de midler, som afsættes til landbrugets strukturfonde, og som skal tilgodese de regioner, hvor landbrugsvilkårene er svære, og landbruget spiller en samfundsøkonomisk central rolle, er blevet kraftigt forøget. Det ændrer dog ikke ved, at strukturfondenes andel af de samlede landbrugsudgifter fortsat er lille.

I øvrigt må man sige, at regionale hensyn ikke spiller nogen nævneværdig rolle i landbrugspolitikken. Den ha-støtte, som gives til korn- og oliefrøproducenterne som kompensation for prisnedsættelserne, er regionalt graderet. De regioner, som i gennemsnit har lave udbytter pr. ha, får lavere ha-støtte end de regioner, som har høje udbytter pr. ha. Inden for den enkelte region sker der dog en mindre omfordeling til ugunst for de produ-

center, der har de gode jorder og til fordel for producenter, der har dårligere jorder.

Det må betragtes som noget positivt, at landbrugs- og regionalpolitik forsøges adskilt. Man bør arbejde for, at landbrugspolitik kun er erhvervspolitik.

Det afgørende nye i EF's landbrugspolitik er, at man i stigende grad erkender, at ved udformningen af EF's landbrugspolitik skal der ikke alene tages hensyn til landbrugsektorens indkomstproblem. Der skal tages hensyn til en lang række andre mål. For det første må landbrugspolitikken ikke modarbejde disse mål, og for det andet kræver disse mål en række instrumenter, som ligger uden for landbrugspolitikens rammer.

Desuden har man erkendt, at EF's højprispolitik ikke længere er en farbar vej. Man er gået i retning af at yde indkomststøtte, som er mere uafhængig af produktionsomfanget.

7. Den aktuelle situation

EF's landbrugsreform kan ses som et bidrag til at sikre en løsning af de internationale handelsproblemer med landbrugsprodukter. Disse problemer forhandles som bekendt inden for GATT. De har deres udspring i, at alle i-lande i så stor udstrækning beskytter og subsidierer deres landbrugsproduktion.

GATT fremkom i december 1991 med et kompromisforslag vedrørende de regler, som skal gælde for reduktionen af landenes landbrugsstøtte. Det er meget vigtigt, at alle lande bidrager til denne tilpasning på en afbalanceret måde. Derved reduceres det enkelte landeområdes problemer med hensyn til de konsekvenser som afviklingen af støtten får.

I november 1992 blev EF-kommissionen og den amerikanske regering enig om et kompromis med hensyn til GATT-aftalen, som ligger meget tæt på GATT's forslag af 1991.

EF's landbrugsreform og EF-USA-aftalen af november 1992 vil ikke på fundamental måde influere på dansk landbrugs indtjening.

Det tab, som dansk landbrug får gennem EF-reformen, er marginalt. Samtidig kan man konstatere af EF-USA-aftalen ikke er i strid med EF's landbrugsreform i den forstand, at den næppe kræver en ændring af den vedtagne EF-reform på kort sigt. Den øgede internationale handel med landbrugsvarer, som bliver resultatet af den GATT-aftale, som forhåbentlig snart kommer i hus, burde give et konkurrencedygtigt dansk landbrug øgede afsætningsmuligheder på verdensmarkedet.

Alt efter temperament kan man mene, at den globale handelsliberalisering enten går for langsom eller for hurtig. Men at den liberalisering, der tegner sig, er et skridt i den rigtige retning, burde der være enighed om.

Litteratur

- EF, *Landbrugets Stilling i Fællesskabet*, diverse årgange.
- Søren Kjeldsen-Kragh (1989), »GATT og industrilandenenes landbrugspolitik« i Birte Rask (red.) *Landbrug og Samfund*, København.
- Søren Kjeldsen-Kragh (1991), »Det amerikanske og EF's GATT-udspil – konflikter, tilpasningsmuligheder og overgangsændringer« i L. Kallehauge og Knud Erik Christensen (red.), *Vilkårene for landbrugets udviklingsmuligheder*, København.
- John Marsh (eds.) (1991), *The Changing Role of the Common Agricultural Policy: The Future of Farming in Europe*, London.
- W.M. Miner and D.E. Hathaway (eds.) (1988), *World Agricultural Trade: Building a Consensus*, Canada.
- OECD (1992), *Agricultural Policies, Markets and Trade, Monitoring and Outlook, 1992*, Paris.