

Landbruget og de økonomiske handelsblokke

Henning Otte Hansen, Økonomisk Konsulent, Landbrugsraadet

1. Indledning

Udviklingen i den internationale landbrugs-politik i det kommende årti vil i høj grad være påvirket af de aktuelle GATT-forhandlinger i Uruguay-runden. Her er der enighed om, at der skal bringes mere disciplin og forudsigelighed ind i verdenshandlen med landbrugsvarer ved bl.a. at forhindre begrænsninger i den internationale handel. Desuden er der enighed om en målsætning, som bl.a. indeholder en væsentlig og progressiv reduktion af støtten.

GATT-forhandlingerne vil derfor – afhængig af forhandlingernes endelige resultat – begrænse frihedsgraderne i de enkelte landes landbrugspolitik.

Parallelt med disse liberaliseringsbestræbelser sker der en opbygning af regionale handelsblokke. Hermed skabes der et frihandelsområde mellem flere lande, mens handlen med omverdenen stadig begrænses. Afhængig af størrelsen på handelsblokkens eksterne beskyttelse kan resultatet være både gunstigt og ugunstigt for den samlede internationale handel.

De regionale handelsblokke vil dog indeholde en begunstigelse af visse lande, og dermed vil der ske en forvridning af den internationale handel. Ud fra en velfærdsøkonomisk

synsvinkel kan regionale handelsblokke kun betragtes som »second best«.

I de seneste regionale handelsblokdannelser spiller landbruget tilsyneladende kun en mindre rolle, idet landbrugs- og fødevarer i vidt omfang er undtaget fra aftalerne.

Grader af økonomisk integration

Det økonomiske og handelsmæssige samarbejde på tværs af grænser kan være mere eller mindre integreret. Den mest løse form består af bi- eller multilaterale handelsaftaler, hvor særlige produkter er begunstiget i form af en fri eller friere markedsadgang.

Et mere udbygget samarbejde findes i et egentligt frihandelsområde, hvor der principielt er fri varebevægelighed over grænserne. I forhold til tredjelande kan landene i et frihandelsområde opretholde deres individuelle handelsbarrierer.

I en toldunion er den økonomiske integration større, idet der i forhold til omverdenen opretholdes en fælles ydre told. Også her har varerne fri bevægelighed over de interne grænser. Der vil dog ikke på den baggrund kunne undgås handelsforvridninger og dermed en inoptimal ressourceallokering, idet de enkelte medlemslandes økonomiske politik, erhvervspolitik, lovgivning m.v. kan favorisere den indenlandske produktion. Så-

fremt målet er fuldkommen konkurrence med lige økonomiske vilkår i alle medlemslande, må der ske en koordinering af de økonomiske og politiske forhold. Hermed er vi ovre i en økonomisk og politisk union, som er den tætteste integrationsform mellem uafhængige nationer.

Når man undersøger forekomsten af økonomiske handelsblokke forekommer hele spektret af forskellige integrationsformer. I EF er processen nået langt, idet den oprindelige toldunion nu bevæger sig i retning af en økonomisk og politisk union. I EFTA er udviklingen ikke gået videre end til et frihandelsområde, hvori endda landbrugsvarer er undtaget. Også de nye frihandelsområder i Nordamerika og i Sydøstasien er primært begrænset til industriprodukter.

Trods de forskellige integrationsniveauer er der tale om samme principielle betydning: Den interne handel skal være fri, således at der sker en begunstiggelse af medlemslandene. Omvendt diskrimineres de lande, som står uden for samarbejdet.

2. Virkninger af regionale handelsblokke

Frihandelsområder og toldunioner er tilladte handelsarrangementer i henhold til GATT-bestemmelserne, såfremt visse bestemmelser følges. Ifølge artikel 24 er frihandelsområder og toldunioner friholdt fra bestemmelserne om ikke-diskriminering, såfremt der ved etableringen af handelsblokken fastlægges en lavere gennemsnitlig grænsebeskyttelse end tidligere. For frihandelsområder gælder det specielt, at al væsentlig handel skal omfattes af aftalen. Især den sidste forudsætning synes ikke opfyldt i alle tilfælde. Det viser sig, at landbrugsvarer ofte helt eller delvist er udeladt i frihandelsaftalerne.

Trods denne svaghed er der en helt klar hensigt med at tillade etablering af regionale handelsblokke: Målet er at skabe en friere international handel med færre handelsbegrænsninger.

Oprettelse af regionale handelsblokke påvirker på flere områder økonomierne i både de deltagende lande og i tredielande. De relative prisforhold ændres, og dermed påvirkes konkurrencesituationen i hele området. Resourceallokering, velfærdsøkonomi, international handel samt økonomiske overførsler mellem forskellige samfundssektorer er nogle af de forhold, som påvirkes i større eller mindre omfang. Lipsey (1960) gav her den første grundlæggende analyse af konsekvenserne af regionale handelsblokke.

Etableringen af en regional handelsblok kan umiddelbart have en negativ eller en positiv effekt på landenes økonomiske velfærd.

På den ene side kan det forekomme, at fjernelse af den interne told betyder, at forbrugerne kan købe varer billigere i et af de andre lande i stedet for de dyrere indenlandsk producerede varer, som de tidligere var henvist til at købe. Der bliver således produceret og handlet flere varer, som er fremstillet med lavere omkostninger. Denne positive effekt benævnes normalt *trade creation*, jfr. f.eks. Viner (1950).

På den anden side er det muligt, at forbrugerne hidtil har efterspurgt billige varer fra et tredjeland, men at denne mulighed fjernes pga. handelsblokkens beskyttelse mod omverdenen. I stedet rettes efterspørgslen mod et af samhandelslandene, hvor produktionsomkostningerne er større, men hvor frihandelen selektivt begunstiger den interne handel. Resultatet bliver, at den interne handel stiger, men at det sker med større omkostninger for forbrugerne. Denne negative effekt kaldes *trade diversion*.

Etablering af en handelsblok vil således have en positiv velfærdsøkonomisk virkning, såfremt *trade creation* er større end *trade diversion*.

På lidt længere sigt vil etablering af en handelsblok medføre ændrede bytteforhold samt en stigende indkomst, som begge kan være til fordel for tredielande. F.eks. er det forudsat, at skabelsen af EF's Indre Marked vil medføre en betydelig velfærdsforøgelse blandt medlemslandene. Denne stigende vækst, som er betinget af det tættere samarbejde i EF, vil i høj grad også være til fordel for tredielande. Denne virkning kaldes *external trade creation* (OECD 1992 a). Det er derfor for snævert blot at betragte *trade creation* og *trade diversion* ved en vurdering af handelsblokkens konsekvenser.

Kvantitative vurderinger af handelsblokkens betydning er selvsagt vanskelige at foretage. Selv på kort sigt påvirkes mange prisrelationer, og disse nye relationer skal sammenlignes med hidtidige forhold eller sættes i forhold til en situation med frihandel. Alene disse alt-andet-lige betragtninger giver en betydelig usikkerhed. Dertil kommer, at de mere dynamiske og langtrækkende virkninger er vanskelige at estimere.

Trods disse usikkerheder er der foretaget empiriske studier over EF's betydning som handelsblok. I en analyse omfattende forarbejdede produkter konkluderer Robson (1984), at EF har haft en positiv nettovirkning, at *external trade creation* har været betydelig, og at EF har bidraget til at skabe en bedre resourceallokering på globalt niveau.

Der er dog generel enighed om, at EF's landbrugspolitik har været skadelig for tredielandes eksportmuligheder og indtjening.

3. EF

Den første store handelsblok, der blev etableret i henhold til GATT-bestemmelserne, var EF, der fra starten var en toldunion med en fælles ydre told.

Landbruget spillede en central rolle i etableringen af EF, idet det på et tidligt tidspunkt stod klart, at dette erhverv ikke kunne holdes udenfor. Frankrig havde en stor eksport af landbrugsvarer og frygtede, at det franske marked blev oversvømmet med tyske industrivarer uden at få nogen fordel til gengæld. Derfor stillede Frankrig krav om ikke blot et fælles marked for landbrugsvarer, men også om en traktat-reguleret fælles landbrugspolitik baseret på garanterede mindstepriser (Lehmann Sørensen, 1978).

Lige siden har landbruget haft en relativt stor betydning for EF-samarbejdet. Omkostningerne ved landbrugspolitikken har således været meget store i forhold til EF's samlede budgetudgifter. Først med etableringen af det indre marked og arbejdet for en økonomisk, monetær og politisk union er der lagt betydelig vægt på andre integrationsområder.

Omvendt er det givet, at skabelsen af EF's fælles landbrugspolitik har været en essentiel hjørnesteen i EF-samarbejdet, hvilket har kunnet danne basis for en fastholdelse og udvidelse af integrationsprocessen.

4. EFTA og samarbejdet med EF

EFTA blev oprettet i 1960 som et modstykke til EF. Frihandelsområdet EFTA bestod fra begyndelsen af 7 lande, Østrig, Danmark, Norge, Portugal, Sverige, Schweiz og U.K. Landbrugsvarer blev udeladt af aftalen, bl.a. fordi de enkelte lande i forvejen havde et omfattende støttesystem, som ikke kunne afvikles uden betydelige problemer. I stedet blev

der indført bilaterale aftaler, som bl.a. gav den danske landbrugseksport en fordel på andre EFTA-markeder. Dette blev gjort i forventning om, at EFTA kun var en midlertidig løsning, inden der kunne skabes et større frihandelsområde i Europa.

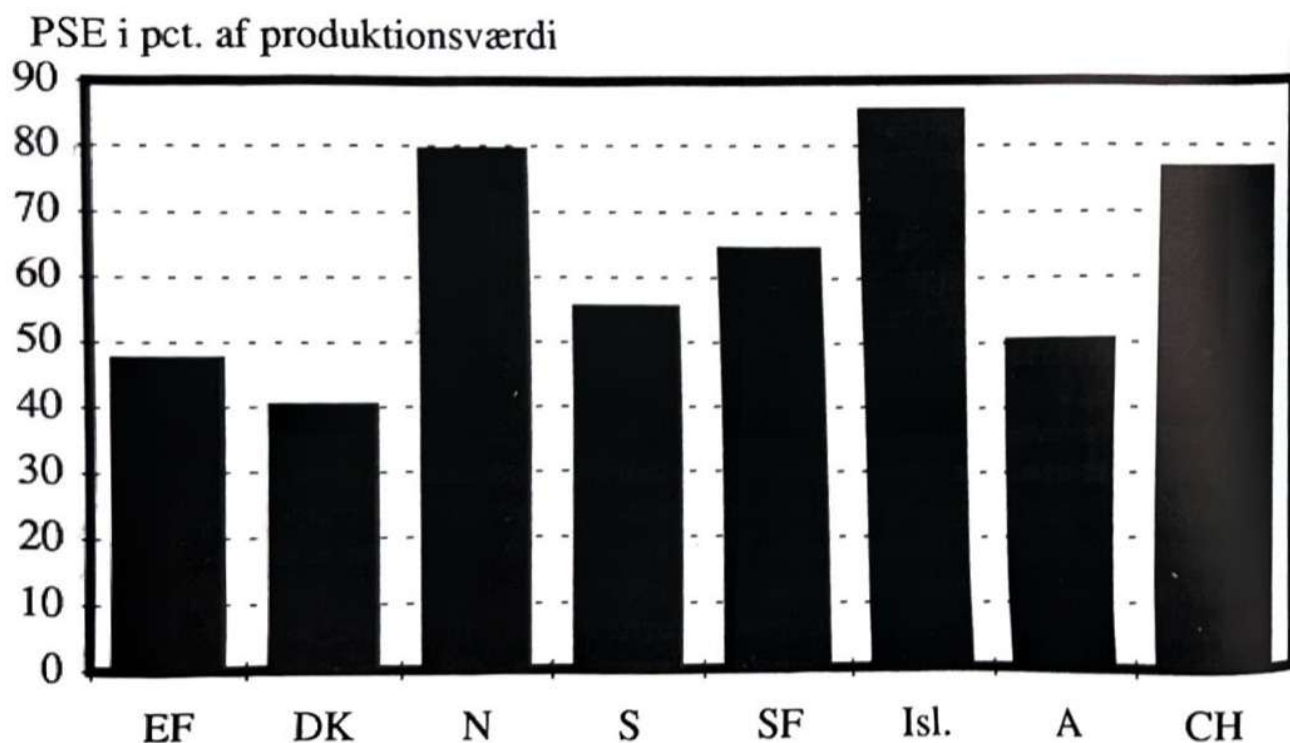
I februar 1993 blev der endeligt indgået en aftale mellem EF og EFTA (minus Schweiz) om et europæisk økonomisk samarbejdsområde, EØS. Baggrunden for EØS-aftalen er EFTA-landenes ønske om bedre konkurrencemuligheder efter dannelsen af Det indre Marked. EFTA-landene ønskede en aftale, hvor de kunne få adgang til Det indre Marked, men uden at det skulle betyde en politisk integration. EØS-aftalen er dog mere end handel og økonomi, idet den også omfatter samarbejde om udvikling, uddannelse, forbrugerspørgsmål, miljø og socialpolitik (Nordisk Råd, 1993).

Aftalen betyder udvidet frihandel, men der bliver ikke tale om en udvidelse af EF's toldunion, så den også omfatter EFTA-landene, idet EF's forhold til tredielande ikke er omfattet af aftalen. Ligeledes var man fra starten af enige om, at aftalen ikke skulle omfatte landbrugs- og fiskeripolitik.

På landbrugsområdet blev der vedtaget bilaterale aftaler mellem de enkelte EFTA-lande og EF. Disse aftaler må dog formodes mest at have symbolsk værdi, idet der er tale om forholdsvis begrænsede mængder.

Der er dog også vedtaget en hensigtserklæring, hvor målet er at opnå en gradvis liberalisering af handlen med landbrugsvarer. Dette skal ske inden for rammerne af deres nationale lovgivning, men samtidig tage hensyn til de igangværende GATT-forhandlinger i Uruguay-runden.

Figur 1. Landbrugsstøtte (PSE i pct. af produktionsværdien) i EFTA-landene, EF og Danmark (1992)



Kilde: OECD (1992 b) samt egne beregninger.

Det er i høj grad efter pres fra EFTA-landene, at landbruget mere eller mindre er udeladt af EØS-aftalen. Landbruget i EFTA er generelt karakteriseret ved et meget højt støtteniveau, en dårlig struktur og en lav produktivitet. Som det ses af figur 1, er støtteniveauet i EFTA-landenes landbrug betydeligt højere end i EF.

På den ene side betyder det, at der ville blive lagt et meget stort pres på EFTA's landbrug, såfremt det skulle konkurrere med landbruget i EF på de samme vilkår. Resultatet ville sandsynligvis blive, at landbruget og landbrugsproduktionen i EFTA ville udvikle sig meget i modstrid med deres målsætninger m.h.t. landbrugs-, social- og regionalpolitik.

På den anden side ville inddragelse af landbrug i EØS-aftalen have givet en betydelig velfærdsøkonomisk gevinst. Den samlede landbrugsstøtte ville være reduceret, og der ville være skabt en positiv forøgelse af den internationale handel både i og uden for EF.

EØS-aftalen forekommer reelt at være startskuddet til de egentlige forhandlinger mellem EF og EFTA om optagelse i EF. Alle EFTA-lande med undtagelse af Liechtenstein og Island har allerede søgt om optagelse i EF. Selv om Sverige, Finland, Østrig og måske Norge i bedste fald kan blive optaget i EF fra 1995, er EØS-aftalen ikke overflødig, da den skal ses som en overgangsordning for EFTA-landene for specielt sårbare sektorer, herunder også landbruget.

Det er dog langt fra givet, at landene i sidste ende ratificerer aftalen, og det er givet, at landbruget spiller en væsentlig rolle i EFTA-landenes overvejelser. Især i Norge og Finland er der i landbruget stor modstand mod indtræden i EF, idet man frygter, at en indtræden i EF's landbrugspolitik vil medføre betydelige pris- og indkomstnedgange.

5. NAFTA

I 1988 oprettede USA og Canada et fælles frihandelsområde. Landbrugsvarerne var fra starten dog i vidt omfang undtaget fra aftalen, idet ikke-toldmæssige barrierer og herunder nationale produktionssubsidier kunne opretholdes (Lipsey and York, 1988). Hovedparten af omkostningerne ved USA's landbrugspolitik kan netop henføres til denne kategori. Dette skal dog også ses i lyset af de parallelle GATT-forhandlingerne i Uruguay-runden, som gjorde det oplagt at udskyde problemet m.h.t. landbrugshandlen.

I 1993 forventes det, at en aftale om et udvidet frihandelsområde mellem USA, Canada og Mexico bliver ratificeret. NAFTA – North American Free Trade Agreement – berører primært handelsforholdene mellem USA og Mexico, idet der på mange områder er tale om en udvidelse af frihandelsaftalen mellem USA og Canada. Derudover er aftalerne mellem Canada og Mexico på de forskellige vareområder ofte kendetegnet ved en del undtagelser, som primært canadierne har ønsket for at beskytte deres erhvervsliv. Endeligt har samhandlen mellem Canada og Mexico ikke været særligt omfattende.

Dette gælder også på landbrugsområdet, hvor aftalerne mellem USA og Mexico er mere omfattende end aftalerne mellem Canada og Mexico.

Al handel med landbrugsvarer mellem USA og Mexico er omfattet af aftalen. Essensen i aftalen er, at alle handelsbarrierer gøres sammenlignelige i de to lande ved kun at tillade toldsatser som handelsrestriktion (tariffikation). Disse toldsatser vil herefter blive fjernet i løbet af fem, ti eller femten år, afhængig af hvor importfølsomme de enkelte landes produkter er. Derved opnår man i princippet i løbet af en årrække et fuldkommen frit handelsområde.

Det gælder dog også her, at kun de direkte handelsbarrierer skal fjernes, og dermed er der langt fra tale om et frit marked med fuldkommen konkurrence. Reelt er der tale om, at sandsynligvis under halvdelen af landbrugsprotektionismen fjernes.

Her er der således et eksempel på, at en frihandelsaftale er utilstrækkelig til at skabe fri landbrugshandel under fuldkommen konkurrence. Når landbrugspolitikken hovedsageligt reguleres via ikke-handelsmæssige instrumenter - hvilket den typisk gør i USA - opnås der kun begrænsede fordele ved at fjerne de direkte handelsbarrierer. I USA bliver landbrugsstøtten især givet som direkte tilskud, mens producentpriserne normalt ligger tæt på verdensmarkedspriserne. På denne måde er der ikke noget stort behov for indgreb i udenrigshandlen, men der sker alligevel en betydelig favorisering af den indenlandske produktion.

En fjernelse af direkte tilskud i en frihandelsaftale vil endvidere være meget vanskeligt. Når tilskuddene gives som en støtte pr. areal, eller når der er tale om egentlige til lægsbetalinger, og når samtidig producentpriserne ligger på verdensmarkedsniveau, er det umuligt at skabe fri markedsøkonomi ved at fjerne de toldmæssige handelshindringer.

I en sådan situation er det nødvendigt at gå et skridt videre, såfremt der ønskes reel frihandel under fuldkommen konkurrence. Der kan være flere løsninger. Frihandelsområdet kan kombineres med en fælles landbrugspolitik, hvorigennem markedsordninger skaber ensartede økonomiske og handelsmæssige betingelser i hele regionen. En anden løsning kan være at udvikle området til en økonomisk union, hvorved der også kan ske en harmonisering af landbrugspolitikken og -støtten i de enkelte lande.

Proceduren i skabelsen af frihandelsområdet i NAFTA ligner meget de tiltag, som er sket i de aktuelle GATT-forhandlinger. I GATT fokuseres der også meget på den direkte handelsforvridende støtte, mens produktionssubsidier behandles mere lempeligt. Også tariffikation genkendes fra GATT-forhandlingerne.

Den største kritik af aftalen er opstået i USA, hvor især flere fagforeninger er bekymret for deres medlemmers jobmuligheder. De mener, at en frihandelsaftale med Mexico kan betyde, at flere amerikanske virksomheder på længere sigt vil flytte deres produktion til Mexico pga. den billigere arbejdskraft.

Derimod har de amerikanske erhvervsorganisationer været positive over for aftalen. Det fremhæves, at NAFTA vil sikre udviklingen i det amerikanske erhvervsliv og skabe øget vækst og beskæftigelse i alle tre lande.

Det amerikanske landbrugs hovedorganisation, American Farm Bureau, er ligeledes positiv over for aftalen. Der henvises her til frihandelsaftalen mellem USA og Canada, som i løbet af de fire første år betød, at den amerikanske landbrugseksport til Canada blev fordoblet. Der har dog også i landbruget været kritiske røster fra især frugt- og grønsagsproducenter i Californien. De er nervøse for den øgede konkurrence fra Mexico, hvis handelsrestriktionerne fjernes på frugt og grønsager fra Mexico. Forklaringen er, at Mexico har klart lavere lønomkostninger end amerikanerne.

Der er dermed en frygt for, at visse amerikanske brancher kan komme under konkurrencepres fra Mexico pga. NAFTA-aftalen. Når det samtidig tages med i betragtning, at den nyudnævnte præsident Bill Clinton er mindre liberalistisk end sin forgænger, er det ikke usandsynligt, at aftalen skal revideres,

før den kan ratificeres i de tre landes lovgivende forsamlinger.

6. Integration i Østasien

Der findes flere eksempler på økonomisk og handelsmæssig integration i Østasien. Der er tale om både faste samarbejdsaftaler og mere løse og uformelle aftaler. De fleste må dog betegnes som samarbejdsorganisationer frem for direkte integrationsbestræbelser, jfr. Yamazawa (1992). Der har således ikke været tiltag i retning af en fuld regional integration, hvorimod der er mindre subregionale grupperinger. En undtagelse herfor er dog ASEAN, Association of Southeast Asian Nations.

I 1967 indgik fem lande, Indonesien, Malaysia, Philippinerne, Singapore og Thailand, en formel aftale om økonomisk samarbejde, og senere blev gruppen udvidet til også at omfatte Brunei. ASEAN-aftalen blev dog aldrig den succes, som landene forventede, fordi ingen af dem ville give tilstrækkelige indrømmelser over for de andre. Organisationen havde dog succes i forhandlingerne med i-lande uden for regionen.

I januar 1992 blev der indført en ny aftale på ASEAN-topmødet, hvor man forsøgte at realisere integrationsbestræbelserne. I den forbindelse dannedes AFTA, ASEAN Free Trade Arrangement. Der var enighed om at udvide frihandelsaftalen, hvorved den interne told skal fjernes over 15 år. Aftalen omfatter industrivarer, forarbejdede landbrugsprodukter og kapitalprodukter. Det betyder, at de deciderede landbrugsråvarer ikke er medtaget.

Øget hensyn til de fattigste lande i regionen kan dog betyde, at der på længere sigt også gennemføres ordninger på landbrugsområdet.

Udover ASEAN/AFTA findes der andre mindre formelle samarbejdsorganer eller vækstcentre. Siden midten af 1980'erne er der sket en hurtig udvikling af samarbejdet i følgende tre regioner:

- 1) The Growth Triangle, med centrum i Singapore men omfatter også Johar i Malaysia og Batam-øen i Indonesien.
- 2) BATH-zonen i grænseområdet mellem Thailand, Laos, Cambodia og Vietnam.
- 3) Den Sydkinesiske økonomiske zone, der er centreret omkring Hong Kong, men omfatter også Gwandong og Fuchen provinserne i Kina samt Taiwan.

Efter de strandede GATT-forhandlinger blev der i december 1990 dannet en organisation, der skulle opsamle subregionerne i området, nemlig EAEG (East Asian Economic Group). USA og Australien advarede dog mod at danne en organisation, hvor de to lande ikke var med (Yamazawa, 1992). Organisationen blev herefter omdannet til kun at have en rådgivende funktion. Japan og enkelte AESAN-lande trak senere i land pga. kritikken fra USA og Australien. I januar 1992 blev organisationen opløst, og dannelsen af AFTA blev sat i gang, og dermed var ASEAN-landene igen centrale i områdets integrationsproces.

Integrationsprocessen i Østasien er interessant set i lyset af den enorme økonomiske vækst, der har været i området de seneste årtier. Samtidig kan regionen tænkes udvidet med seks nye lande i fremtiden: Kina, Vietnam, Laos, Cambodia, Mongoliet og Nordkorea. Alle lande har i et vist omfang forberedt økonomiske reformer (Wong, 1992). Spørgsmålet er imidlertid, om der i et så heterogent område kan dannes en integreret økonomisk enhed.

7. Øvrige handelsblokke

I årene fra 1947 til 1990 er mere end 80 regionale handelsarrangementer blevet notificeret i GATT. Blandt de væsentligste, som ikke tidligere er omtalt, kan nævnes aftalerne mellem New Zealand og Australien. I 1965 oprettede de et frihandelsområde, som blev udbygget i 1965 til et nærmere økonomisk samarbejde. Sammen med EF hører dette samarbejde til de tætteste økonomiske og handelsmæssige integrationsformer.

I Sydamerika blev der i 1960'erne og 1970'erne oprettet to regionale handelsblokke, nemlig Andean Pact (Bolivia, Columbia, Ecuador og Venezuela) samt Latin American Integration Association (Argentina, Bolivia, Brasilien, Chile, Columbia, Ecuador, Mexico, Paraguay, Peru, Uruguay og Venezuela).

Desuden er landene Argentina, Brasilien, Paraguay og Uruguay i forhandlinger om dannelse af et fælles marked, Mercosul.

Mexico og Chile har fra januar 1992 haft en frihandelsaftale, og Mexico forhandler med flere centralamerikanske lande samt Columbia og Venezuela om en lignende aftale.

USA er helt central på det amerikanske kontinent, idet landet har en eller anden form for

bilaterale aftaler med alle lande undtagen Cuba, Haiti og Surinam (OECD, 1992 c). NAFTA i nord samt Mercosul-aftalen i syd er derfor to centrale handelsblokke.

Af andre aktuelle aftaler bør nævnes frihandelsaftalen mellem Tyrkiet og EFTA, der trådte i kraft 1. april 1992. Forarbejdede landbrugsvarer er medtaget, mens den mere væsentlige gruppe af landbrugsråvarer er holdt uden for aftalen.

8. Handelsblokkenes betydning i globalt perspektiv

Der tegner sig efterhånden et tripolært handelssystem med tre centre om henholdsvis EF/EFTA, NAFTA og Østasien/Japan. Disse tre centre er meget dominerende i den internationale økonomi og handel, idet de repræsenterer knapt 90 pct. af al international handel og 75 pct. af hele verdens produktion (BNP), jfr. tabel 1.

75 pct. af den internationale fødevarerhandel finder sted inden for de tre centre, og heraf står EF for over halvdelen. Dette understreger klart den betydning, EF har for dansk landbrug.

ASEAN's betydning ses især ved befolkningstallet og den økonomiske vækstrate.

Tabel 1. Nøgletal for de største internationale handelsblokke

Region	Befolkning	BNP ----- I pct. af verden	Handel	Fødevarerhandel		Øk. vækst Pct. pr. år 1986-90	---- intra handel i pct. ----		
				Eksport	Import		1980	1986	1990
EF	6,5	25,7	41,8	44,7	44,6	3,1	52,4	57,5	63,4
EFTA	0,6	3,6	7,0	1,7	3,9	2,2	14,0	14,0	13,6
NAFTA	6,9	27,9	18,4	17,6	11,0	2,8	31,5	33,0	37,3
ASEAN	6,0	1,4	8,9	4,9	2,9	6,9	19,2	18,9	18,5
Østasien	9,6	17,4	18,5	6,8	14,1	5,4	34,5	34,5	39,1
Østasien + Kina	52,6	19,3	20,4	9,8	16,8	5,7	35,2	36,1	40,3

Kilder: Egne beregninger på grundlag af World Bank (flere årgange), FAO (1992), Yamazawa (1992) og Danmarks Statistik (1992).

For hele den østasiatiske økonomi under ét gælder det, at med den nuværende vækstrate vil den overhale den amerikanske og den vesteuropæiske økonomi i årene 2011 og 2016 (Yamazawa, 1992). Set i det perspektiv er muligheden for en østasiatisk handelsblok af stor betydning for hele verdensøkonomien.

Omvendt kan der argumenteres for, at en formel etablering af en handelsaftale dækkende det meste af Sydøstasien ikke er alt-afgørende. Den økonomiske vækst og handel i området er i dag så stærk, at der automatisk skabes en stadig mere betydende handelsblok.

9. Regionalisering af verdensøkonomien?

Som det fremgår af tabel 1, er den interne handel i EF, NAFTA og Østasien steget gennem 1980'erne. Dette kan umiddelbart tyde på, at regionaliseringen har favoriseret den interne handel på bekostning af handel ud af regionen, og at der dermed er skabt en forvridning af handelsmønsteret.

Hertil skal dog pointeres, at mange andre forhold kan påvirke handelstrømmene, og at bl.a. udvidelse af handelsblokkene vil kunne påvirke tallene.

En analyse fra OECD (OECD, 1992 a) undersøger udviklingen i intra-handel i EF, EF-TA samt i frihandelsområderne i USA-Canada og i Australien-New Zealand. Det konkluderes, at med undtagelse af landbrugsprodukter har den stigende regionalisering ikke ført til stigende intra-handel på bekostning af handel ud af regionen. Grunden til at handelsblokkene tegner sig for en stadig større del af verdenshandlen er, at blokkene er blevet udvidet, og at de deltagende lande har fået en stadig større betydning for verdenshandlen. Med hensyn til varegruppen »fødevarer« i EF og New Zealand-Australien er der

tegn på signifikant stigende intra-handel skabt via handelsblokken.

10. Landbrugsmarkeder og handelsblokke

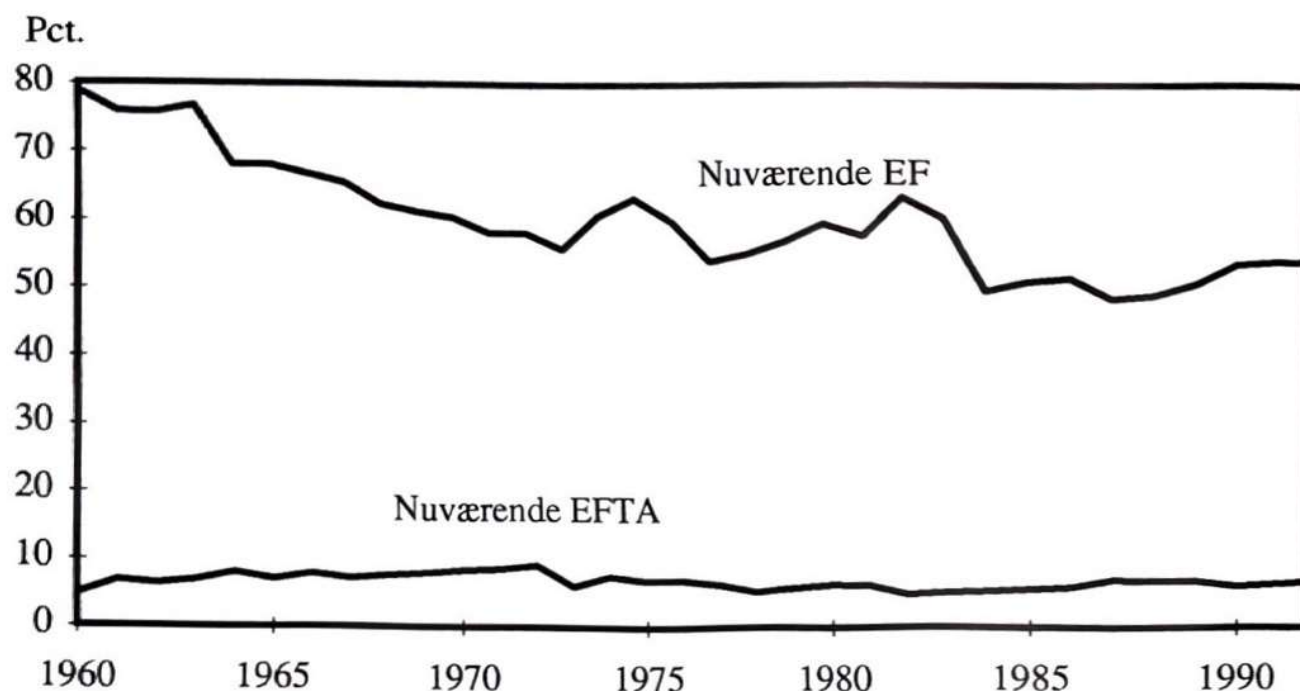
Landbrugsvarer spiller tilsyneladende en meget begrænset rolle i de fleste regionale handelsblokke. Enten er landbrugsvarer undtaget eller stærkt begrænset i aftalerne, eller også er landbrugspolitikken udformet på en sådan måde, at en fjernelse af de direkte handelsbarrierer ikke får den store betydning for landbruget. »Kun« i EF og i New Zealand-Australien er der tæt på at være reel fri konkurrence. Det er derfor også naturligt, at det netop er her, at der kan konstateres en signifikant stigende intra-handel med fødevarer.

Selv om netop disse to handelsblokke står for en betydelig del af den internationale handel med landbrugs- og fødevarer, kan det konstateres, at landbruget generelt spiller en beskeden rolle i den stigende regionalisering. Dette illustrerer meget vel de problemer, der er med at liberalisere den internationale landbrugspolitik. På grund af særlige landbrugspolitiske målsætninger, landbrugets fastlåste ressourcer samt vedvarende indkomstmæssige problemer er den internationale handel med landbrugsvarer stærkt reguleret, og støtteniveauet er højt, idet det i gennemsnit for OECD ligger på 45 pct. af produktionsværdien. Dermed er det vanskeligt at inddrage landbrugsvarer fuldt ud i det internationale handelssamarbejde.

11. Dansk landbrug og de økonomiske handelsblokke

Dansk landbrug eksporterer $\frac{3}{4}$ af produktionen. Dette illustrerer tydeligt, hvor vigtigt international handel og landbrugspolitik er for erhvervet. EF-medlemskabet og EF's landbrugspolitik er derfor også af overor-

Figur 2. Udviklingen i den danske landbrugseksport til EF og til EFTA, 1960-92



Kilde: Egne beregninger på grundlag af Landbrugsraadet (flere årgange).

dentligt stor betydning, især i betragtning af de dårlige vilkår, der i dag findes på verdensmarkedet for landbrugsvarer.

Set i forhold til et alternativ med afsætning på verdensmarkedsvilkår, indebærer EF's landbrugspolitik på kort sigt en årlig gevinst på ca. 20 mia. kr. for dansk landbrug (Landbrugsraadet, 1992).

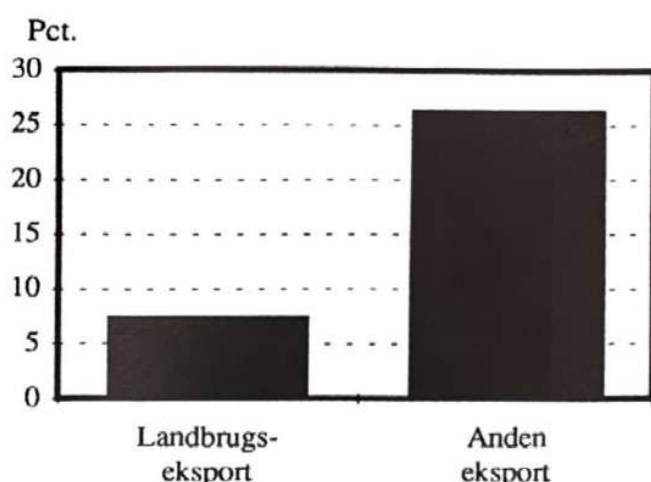
Det er samtidigt værd at bemærke, at den danske indtræden i EF i 1973 ikke afgørende har ændret markedssammensætningen for landbrugseksporten. Siden midten af 1970'erne har der været en relativt faldende landbrugseksport til landene i EF, jfr. figur 2.

En væsentlig forklaring herpå er, at EF's landbrugspolitik ikke udelukkende favoriserer afsætning på det interne marked. Via eksportstøtteordninger gives der i princippet

mulighed for at afsætte varerne på tredjelandsmarkeder på samme økonomiske vilkår som inden for EF. Dette kan være med til at reducere den forvridding, som en toldunion ellers kan skabe i den internationale handel og specialisering.

Opdelingen i Europa i EF og EFTA samt landbrugets udeladelse i EØS-aftalen er i høj grad med til at forvride den danske landbrugseksports markedssammensætning. Mens industrihandlen mellem EF og EFTA er meget liberal, er landbrugshandlen især beskyttet fra EFTA's side, jfr. figur 1. Det betyder, at nærmekeder som f.eks. Norge og Sverige på det nærmeste er lukket for danske eksportører af landbrugsvarer. Derfor udgør EFTA et beskedent marked for dansk landbrug, mens det for industrien er af stor betydning, jfr. figur 3.

Figur 3. Dansk eksportandel til EFTA (1992)



Kilde: Egne beregninger på grundlag af Landbrugsraadet (1993).

Som det ses af figuren, er den danske landbrugseksport til EFTA relativt meget lille. Den væsentligste forklaring er den manglende sammenhæng mellem de to handelsblokke, EF og EFTA.

12. Perspektiver for nyregionalismen

Der er stor uenighed om, hvorvidt nyregionalismen og dannelsen af et tripolært handelssystem vil være til gavn eller skade for en multilateral handelsaftale.

Et tripolært system med tre store handelsblokke er principielt dårligt, for hvis det ikke lykkes at samarbejde, vil det lede til et handelssystem med tre »forter«, hvor der eksisterer frihandel mellem blokkene, men hvor der er høje barrierer udadtil. I praksis er det ikke sådan, fordi de lande, der går sammen i en blok, alligevel er de lande, der har den største samhandel. Dermed er størstedelen af verdenshandlen sikret frihandel. Samtidig er der en udvikling henimod flere og flere deltagerlande i handelsblokkene, som gør de interne markeder større og større.

Handelsblokke vurderes dog i dag at være et reelt alternativ og ikke et supplement til et internationalt frihandelsregime (Melo and Panagariya, 1992). Mens USA tidligere var garant for et stabilt internationalt handelssystem, har amerikanerne opbygget en mere protektionistisk politik, der indebærer, at deres pionerrolle er forsvundet. Dertil kommer, at handelsblokke integreres langsommere og er mindre effektive end multinationale aftaler. Landbrugspolitikken vil derfor blive mindre liberal i et tripolært system end i et multilateralt system.

Spørgsmålet er imidlertid, om en global liberalisering og en reel fjernelse af alle handelsbarrierer i landbruget er politisk muligt. Udviklingen de seneste årtier peger på, at der står så mange politiske og økonomiske interesser på spil, at der højst kan blive tale om en global omlægning og ingen væsentlig støtte-reduktion i den internationale landbrugspolitik. En global liberalisering på landbrugsområdet er således utopi, og derfor vil det være gavnligt at styrke den regionale integration, så længe den sker koordineret og under hensyn til GATT's bestemmelser.

Litteratur

- Bhagwati, Jagdish (1992): Regionalism versus Multilateralism. I: The World Economy. Vol. 15. No 5. September 1992. pp.535-555
- Danmarks Statistik (1992): Statistisk Årbog 1992.
- FAO (flere årgange): Production Yearbook
- Landbrugsraadet (1992): Betydningen af EF's landbrugspolitik for dansk landbrug og den danske samfundsøkonomi. 51 p.
- Landbrugsraadet (flere årgange): Landbrugseksporten
- Landbrugsraadet (1993): Landbrugseksporten 1990-92.
- Lehmann Sørensen, Carsten (1978): Danmark og EF i 70'erne

- Lipsey, R. G. (1960): »The theory of customs unions: a general survey«. I: *Economic Journal*, 70 (September), pp. 496-513.
- Lipsey, Richard G. and Robert C. York (1988): *Evaluating the Free Trade Deal*, C. D. Howe Institute, Toronto.
- de Melo, Jaime and Arvind Panagariya (1992): *The New Regionalism. I: Finance & Development*. December 1992. pp. 37-40.
- Nordisk Råd (1993): *Kontakt. Nr. 1. Temanummer om Norden i EES*. Stockholm.
- OECD (1992 a): *OECD Economic Studies*. No. 18/Spring 1992. Paris
- OECD (1992 b): *Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook 1993. Annex III – Assistance to OECD Agriculture*. Paris
- OECD (1992 c): *Recent Developments in Trade and Trade Policy*. (Covering the period October 1991 to mid-March 1992). Paris
- Viner, J. (1950): *The Customs Union Issue*. New York.
- Wong, Steven (1992): *The Asia-Pacific Region in the 1990s. I: Long-term prospects for the World Economy*. OECD. 1992.
- World Bank (flere årgange): *Annual Report*
- Yamazawa, Ippei (1992): *On Pacific Economic Integration. I: The Economic Journal*, 102. (November 1992). pp. 1519-1529.