

Udviklingslinier i de internationale råvareaftaler for sukker og kaffe

Gustav Kristensen

En international råvareaftale er en aftale mellem producent- og forbrugerlande om en bestemt råvare. Aftalen er baseret på de principper, der blev diskuteret på Havanna konferencen i 1947/48 i forbindelse med ITO-aftalen (International Trade Organization), som dog aldrig blev ratificeret, men som gradvist alligevel har opnået almindelig anerkendelse. Hovedformålet med indgåelsen af en international råvareaftale er at opnå stabile og rimelige verdensmarkedspriser for den pågældende råvare. Dette opnås primært ved at regulere eksporten.

Et grundprincip for internationale råvareaftaler er, at producent- og forbrugerinteresser er ligeligt repræsenteret. Efter Anden Verdenskrig har der været seks internationale råvareaftaler i kraft (hvedeaftalen, sukkeaftalen, tinaftalen, kaffeaftalen, kakaoaftalen og olivenolieaftalen).

I modsætning til de internationale råvareaftaler omfatter de internationale råvarekarteller alene enten producenter eller forbrugere. Der er ialt 15 mere eller mindre fungerende kartelaftaler for råvarer. Mest kendt blandt disse er nok OPEC (råolie) og CIPEC (kobber). Det internationale Energiagentur (IEA) er reelt et forbrugerkartel for råolie. I perioder, hvor de internationale råvareaftaler har været ude af kraft, har producenterne i aftalen undertiden samarbejdet i et reelt producentkartel.

I det følgende skal alene de internationale råvareaftaler omtales. Betragter vi udviklingen i principperne for disse efter Anden Verdenskrig, er der to hovedlinier, der især er interessante.

For det første afløses mestbegunstigelsesprincippet af et system, der stiller i-landene lige indbyrdes, men giver u-landene særlige fordele.¹⁾

For det andet gælder det for råvareaftalerne, at de specielle præferencer til små lande udbygges. Dette bekræfter Cournots (1838) model, der viser, at der i oligopoltilfældet vil være en tendens til, at alle producenter bliver lige store og M. Olson (1965), der siger, at der ved tilvejebringelsen af et kollektivt gode²⁾ vil være »en systematisk tendens i retning af at de store udnyttes af de små« (p. 29).

1) Dette sker desuden ved »the General System of Preferences (GSP)«, der giver toldfrihed for u-landenes industrivarer til i-lande, sideløbende med, at OECD-landene indbyrdes fastholder mestbegunstigelsesprincippet.

2) Som her er en prisstabilisering eller en prishævning.

Disse to udviklingslinier kan spores i råvareaftalernes tekst og de forhandlinger, der har været om råvareaftaler f. eks. på UNCTAD-konferencerne.

1. Udviklingslinier

»Enhver udbudseksansion skal komme fra de mest effektive producenter«. (Rowe (1965) p. 160).

Havanna Charteret (ITO) anfører vedrørende oprettelse af en varekontrolplan (råvareaftale), at det må være en betingelse ved indgåelsen af en sådan, at et stigende udbud skal komme fra de mest effektive. En sådan regel er ofte i den økonomiske teori blevet betragtet som en selvfølgelighed.

Råvareaftalernes tekst indeholder ingen direkte bestemmelser, der siger, at stigende udbud skal komme fra de mest effektive. Dette anføres højest indirekte ved at sige, at priserne skal være »lønnende og retfærdige over for forbrugerne«. I Commonwealth Sukkeraftalen (i funktion i perioden 1951–1974, dets priser lå oftest over verdensmarkedspriserne) anføres det dog, at priserne skal være »rimeligt lønnende for effektive producenter«.

De afgørende ændringer i de principper, der gjaldt for de internationale råvareaftaler i efterkrigsårene, tager deres begyndelse omkring 1960, hvor mange tidligere kolonier opnår selvstændighed.

På UNCTAD konferencen 1964 markeres ændringen, idet hensigten med konferencen er bl. a.:

- a. at øge markedsmulighederne for effektive producenter i u-landene.
- b. at gøre små udviklingslande og lande der går fra natural- til penge-økonomi istand til at opnå et økonomisk produktionsniveau til fremme af den økonomiske vækst.
- c. at fjerne hindringer for adgangen til verdensmarkedet for potentielle producenter fra udviklingslandene.

I målsætningen for det integrerede råvareprogram (UNCTAD IV 1976) nævnes der ikke noget om, at de u-lande, der skal levere det stigende udbud, skal være effektive.

Hensigtserklæringen fra 1948, om at stigende udbud skal komme fra de mest effektive, synes altså at være ændret til, at »stigende tilbud skal komme fra u-lande«, og »stigende udbud skal komme fra små lande«. Hvor u-landene ikke nødvendigvis behøver at være effektive producenter, og som det vil fremgå af det følgende, hvor de små lande ikke nødvendigvis behøver at være hverken effektive eller u-lande. Dette skal nærmere belyses med udviklingen inden for sukker- og kaffeaftalerne.

II. Udviklingslinier i Sukkeraftalen

Der har efter 1945 fungeret ialt fire internationale sukkeraftaler (1953-58, 1959-61, 1968-71, 1977-80).

I sukkeraftalerne 1953-61 sondres der ikke mellem u-lande og andre lande. I formålsparagraffen anføres, at aftalen skal »medvirke til opretholdelse af producerende landes eller områders købekraft på verdensmarkedet specielt for lande og områder, hvis økonomi i væsentlig grad er afhængig af produktion eller eksport af sukker«. Denne formulering svarer til formuleringen i Hvedeaftalen, der er domineret af industrilande.

I 1968-aftalen tilstræbes en begunstiggelse af u-landene, idet Sukkeraftalens formål iflg. pkt. (a) og (g) er: (a) at øge den internationale handel med sukker, især med henblik på at forøge eksporterende udviklingslandes eksportindtægter, (g) at drage omsorg for, at sukker fra udviklingslandene får en passende andel i og stigende adgang til de udviklede landes markeder.

Disse to punkter er fastholdt i 1977-aftalen.

Udviklingen i eksporterende u-landes og små landes præferencer viser sig i aftalernes øvrige tekst især på tre områder, nemlig:

1. Pligten til at holde lagre.
2. Kvotatildeling og kvotaomfordeling.
3. Bidrag til lagerfinansieringsfond.

1. Pligten til at holde lagre. I 1953-61 aftalerne har alle eksportlande pligt til på en bestemt (af Rådet³) fastsat) dato højst at have et lager, der svarer til 20 % af landets årlige produktion og mindst skal udgøre 12½ % af landets basiseksporttonnage.⁴) Minimumslageret skal stå til rådighed for det frie marked efter Rådets anvisninger til dækning af forøget efterspørgsel. I 1968-aftalen lettes lagerforpligtelserne noget for u-landene. Overgrænsen på 20 % af landets årlige produktion fastholdes. For minimumslagrene sker der imidlertid en opspaltning på u-lande og i-lande, idet u-landene kun er forpligtet til at holde et minimumslager på 10 % af basiseksporttonnagen, mens de udviklede lande skal have et minimumslager på 15 %.

I 1977 aftalen er overgrænsen på 20 % af landets årlige produktion stadig fastholdt. Minimumslagrene benævnes nu som specielle lagre. Disse lagre skal fuldt udbygget nå op på 2.5 mill. tons og skal i princippet fordeles blandt eksporterende medlemmer i forhold til basiseksporttonnagen. Undtagelsen herfor er, at u-lande med en basiseksporttonnage på mindre end 180.000 t får udmålt deres lagerforpligtelser efter et fradrag på 70.000 t. D. v. s. at de mindst ekspor-

3) Det internationale Sukkerråd, Sukkeraftalens øverste myndighed.

4) Den mængde, som deltagerlandet principielt ifølge Sukkeraftalen må eksportere, og ud fra hvilken reguleringer af eksporten foretages ved eksportkvoter.

tører blandt u-landene helt fritages for lagerforpligtelser. (Blandt u-landene har kun 8 lande en basiseksporttonnage på over 180.000 t, 15 en basiseksporttonnage på mellem 180.000 t og 70.000 t og 20 en basiseksporttonnage under 70.000 t). Da de store eksportørlande blandt u-landene i 1977-aftalen har lagerforpligtelser på linie med de udviklede lande, synes forskydningen her primært at være sket blandt u-landene indbyrdes, idet de små lande har fået mindre byrder, mens de store u-lande har fået relativt større byrder.

Til delvis finansiering af de specielle lagre oprettes et lagerfinansieringsfond.

2.1. Kvotatildeling og eksportregulering. I 1953-61 aftalerne tildeles fem små eksportører ikke nogen basiseksporttonnage. Disse fem kan derefter frit eksportere op til 5.000 t (art. 14.3). De øvrige landes eksport reguleres ved eksportkvoter.⁵⁾ Ifølge art. 23.1 kan den effektive eksportkvote ikke nedsættes til under 80 % af basiseksporttonnagen. For lande med en basiseksportkvote på 50.000 t eller derunder kan eksportkvoten ikke nedsættes til under 90 % af basiskvoten. Tidsbestemte begrænsninger af salget kan ikke indenfor en del af kvoteåret omfatte lande med en basiskvote på under 75.000 tons.

I 1968-aftalen er hovedreglen, at et land frit kan eksportere op til 10.000 tons. Herudover er nogle mindre eksportører (Indonesien 81.000 t, Phillipinerne 60.000 t og Venezuela 17.000 t) fritaget for eksportindskrænkninger.

Til vurderingen af overholdelsen af de i aftalen fastsatte mål er der en tolerance på 10.000 t eller 5 % af basiseksporttonnagen, alt efter hvilken mængde der er den største.

Denne tolerance er mere fordelagtig, jo mindre landet er.

I 1977-aftalen tildeles lande med en eksport på mindre end 70.000 t ikke nogen basiseksporttonnage. Disse kan derfor frit ekspandere inden for en grænse af 70.000 t og er ikke underlagt eksportreguleringer. Art. 34.2 giver endvidere u-lande med en basiseksportkvote på mindre end 300.000 t, som har et registreret ekspansionsprojekt, ret til kvoteudvidelse på 80 % af ikke-eksporterbare lagre opstået på grund af et sådant projekt.

2.2. Kvotefordeling. I 1953-61 aftalerne deltager alle medlemslande på lige fod i omfordelingen af andre medlemslandes ikke anvendte eksportkvote. Med 1968 aftalen (art. 47.5) gælder at: (a) uudnyttede kvoter skal først omfordeles blandt alle eksporterende medlemmer i forhold til disses basiseksporttonnage, når deres effektive kvoter udgør mindre end 100 % af deres respektive basiseksporttonnage, indtil disse når op på dette niveau, og (b) derefter skal 20 % af enhver uudnyttet kvote, der skal omfordeles, udelukkende tildeles eksporterende udviklingsmedlemmer i forhold til deres basiseksporttonnage, og

5) Der angives hvor stor en del af basiseksporttonnagen, der må eksporteres.

de resterende 80 % skal på ny omfordeles blandt alle eksporterende medlemmer i forhold til deres basiseksporttonnager.

Denne bestemmelse fastholdes i 1977-aftalen, men skærpes til fordel for små u-lande ved en tilføjelse, der siger, at hvis det er et u-land med en basiseksporttonnage på mindre end 180.000 t, der ikke kan leveres, skal omfordelingen først ske blandt medlemmer af denne kategori (art. 43.3). I det omfang disse ikke kan levere, sker den videre fordeling som ovenfor.

2.3. Ekstra kvotefordeling. I 1953-61 aftalerne (art. 18.6) hedder det at: »Rådet skal være bemyndiget til efter særlig afstemning i hvert kvoteår at holde op til 40.000 t af det frie markeds nettoimportbehov som en reserve, af hvilken det kan tildele tillægskvoter til imødegåelse af dokumenterede særlige nødstilfælde«. Der sondres her ikke mellem u- og i-lande.

I 1968-aftalen (art. 44.1) indføjes en bestemmelse om en krisefond på 150.000 t »som efter Rådets skøn skal anvendes til aflastning i særlige nødsituationer blandt udviklingsmedlemmer, der har sukker disponibelt til eksport udover deres i henhold til overenskomsten tilladte eksport.« I art. 44.2 specificeres det nærmere at »ved fordelingen til fonden skal små udviklingslande, hvis eksportindtægter er stærkt afhængig af sukkereksport, have en fortrinsstilling . . . «

I 1977-aftalen udvides krisefonden (art. 39.1-7) til at udgøre 200.000 t det første år og 300.000 t det følgende år. Som grænse for, hvem der kan få disse tildelinger, nævnes u-lande med en eksport på 300.000 t eller mindre. Størrelsen af de eksportører, der kan få hjælp, er altså her præciseret.

3. Bidrag til lagerfinansieringsfond. I 1977-aftalen (art. 51.1) indgår et element, som kan blive et led i en effektiv privhævningspolitik, idet der pålægges en afgift på 0.28 cent pr. lb sukker, der importeres i et medlemsland eller eksporteres fra et medlemsland. Afgiften opkræves kun en gang, hvilket kontrolleres ved et certifikat, der følger det enkelte sukkerparti. Afgiften indgår i en lagerfinansieringsfond. Fonden udlåner rentefrit til nedbringelse af omkostningerne ved de specielle lagre opsamlet i perioder med overskudsproduktion og beregnet til beskyttelse af maksimumsprisen.

Forudsat at efterspørgselselasticiteten for sukker inden for det af aftalen omfattede område er mindre end én (numerisk) repræsenterer en sådan afgift (i forhold til tidligere aftaler hvor eksportlandene også holdt minimumslagre) en indkomstoverførsel fra forbrugere til producenter (lagrene under sidste aftale er dog noget større og mere skævt fordelte end tidligere).

Sukkerimporterende u-lande, der er medlem af aftalen, er fritaget (51.4) for at betale afgiften på sukker til eget forbrug.

III. Udviklingslinier i Kaffeaftalen

Siden 1945 har der fungeret ialt tre internationale kaffeaftaler (1962-67, 1968-73, 1976-1982).

Kaffeaftalen sonderer ikke mellem udviklings- og andre lande, men alene mellem importerende og eksporterende lande. Dette skyldes antagelig, at alle eksportører er u-lande. Begrebet u-land nævnes dog i 1976-aftalen i forbindelse med forarbejdede produkter. Aftalen diskriminerer klart til fordel for små producenter dels ved tildeling af eksportkvoter og dels ved betaling af afgifter til diversifikationsfond og promotionsfond.

1. *Tildeling af eksportkvoter.* I 1962-aftalen tildeles de enkelte eksportørlande basiskvoter med udgangspunkt i eksporten i perioden 1961-63 eller 1959-63 efter frit valg for eksportøren. Ifølge (art. 39.1) fritages ethvert medlem med en eksport på mindre end 25.000 sække for kvotebestemmelse. (For territorium under formynderskab er grænsen 100.000).⁶⁾ Metoden for kvotetildeling undergår visse ændringer i den første aftaleperiode, som ikke her skal omtales.

I 1968-aftalen tildeles deltagerlandene en basiseksportkvote ud fra hvilken Rådet⁷⁾ fastsætter eksportkvoten (samt den kvartalsvise eksport). Lande med en eksport på mindre end 100.000 sække årligt tildeles ikke en basiskvote (art. 31.1) men kun en eksportkvote, der årligt øges med 10 % af den oprindelige kvote, indtil 100.000 sække er nået. Disse eksportkvoter kan ikke reguleres. For store såvel som små eksportører fastsættes kvartalseksportkvoter.

I 1976-aftalen tildeles de enkelte eksportlande basiskvoter på grundlag af deres eksport til importerende medlemslande i årene 1968/69 til 1971/72. Eksportkvoten findes ved at opdele verdensimportbehovet i en fast del (mindst 70 %), der fordeles efter basiskvoten og en variabel del, der fordeles efter dokumenterede lagre.

For små eksportører gælder det igen, at disse ikke får tildelt basiskvoter, men kun eksportkvoter. For lande med en eksport på mindre end 100.000 sække årligt øges eksportkvoten med 10 % årligt af den oprindelige kvote (indtil 100.000 sække). Hertil kommer, at disse lande i 1976-aftalen ikke længere er underlagt kvartalsvise kvoter (art. 31.6). Lande med en eksport på mere end 100.000 sække, men mindre end 400.000 sække, får ligeledes kun tildelt eksportkvoter, der dog kun øges med 5 % årligt.

1.2. *Omfordeling af kvoter.* 1962- og 1968-aftalen indeholder ikke egentlige bestemmelser om kvoteomfordeling. I 1976-aftaler gælder det, at hvis et med-

6) Hertil kommer, at de store landes basiskvoter kom til at udgøre en lavere andel af eksporten, end det var tilfældet med de mindre landes basiskvoter. P. E. D. Kristensen (1976 s. 44).

7) Det internationale Kafferåd, Kaffeaftalens øverste myndighed.

lemsland ikke kan opfylde sin eksportkvote, sker der en omfordeling, således at lande, der eksporterer samme type kaffe, får 70 % af den manglende kvote, mens andre typer får 30 %.

1.3. Tildeling af ekstra kvoter. Både i 1962 (art. 57), 1968 (art. 60) aftalen har alle lande lige ret til i dokumenterede nødsituationer at blive fritaget for kvotebestemmelser.

2. Bidrag til diversifikationsfond og promotionsfond. 1962 aftalen indeholder ingen specifikke bestemmelser egnet til prishævning. Indirekte er der dog et element af prishævning i (art. 27.2), der siger: »... medlemmerne (er) enige om nødvendigheden af at sikre, at det almindelige kaffeprisniveau ikke falder under det almindelige niveau for sådanne priser i 1962.«

I 1968 aftalen indføres et nyt element, som er egnet til prishævning og indkomstoverførsler til producenterne. Art. 54 omhandler oprettelsen af en »diversifikationsfond«, en fond hvis midler skal bruges til omlægning af kaffeproduktion til anden produktion.

Bidrag til fonden opnåes ved en afgift på 0.60 \$ pr. sæk. Såvel selve bidraget som omlægningen af produktionen er egnet til at øge producenternes (u-landenes) indtjening. Afgiften virker som en eksportskat. Da efterspørgselselastisiteten for kaffe er mindre end én (numerisk), betyder det, at den samlede indtægt til de kaffeeksporterende lande stiger. Tilskud fra fonden indskrænker udbudet via produktionsomlægningen, hvilket også tenderer mod at hæve prisen.

Bidragssatsen kan øges ved to trediedels flertal, dog højst til \$ 1 pr. sæk.

De små kaffeproducenter begunstiges i forhold til de store, idet afgiften kun betales af eksport udover 100.000 sække. De små lande får imidlertid ikke andel i diversifikationsafgiftens provenu, idet denne anvendes inden for det land, der har foretaget opkrævningen. Den samlede virkning heraf bliver en tendens i retning af øget markedsandel for de små lande. I 1976-aftalen er der udbredt mangel på kaffe på grund af frostår i Brasilien. 1976-aftalen indeholder derfor ikke bestemmelser om at omlægge kaffeproduktionen til anden produktion. Afgifter på kaffe eksport er imidlertid medtaget under to former, nemlig som en »promotion fund« og en »special fund«.

Også i 1968 omtales promotion af kaffeforbrug. Udgifterne til kampagnerne herfor dækkes af eksporterende medlemmer. Om promotion fondet anføres der i 1976-aftalen (art. 46.3): »Fondet skal finansieres i kaffeårene 1976/77 og 1977/78 ved en obligatorisk afgift på kaffeeksportmærker eller tilsvarende eksporttilladelser betalt af eksportmedlemmer med virkning fra 1. okt. 1976. Afgiften skal være 5 U.S. cent pr. sæk for medlemmer anført i Annex 1, der har en begyndelses årlig eksportkvote på mindre end 100.000 sække; 10 U.S. cent pr. sæk for medlemmer anført i Annex 1 med en begyndelses årlig eksportkvote på 100.000 sække eller mere, men mindre end 400.000 sække, og 25

U.S. cent pr. sæk for alle andre eksporterende medlemmer. Fondet kan også finansieres ved frivillige bidrag fra andre medlemmer på vilkår tiltrådt af komiteen.» Fondets midler skal anvendes til forbrugskampagner i importlandene samt forskning i områder med relation til kaffeforbrug.

Den specielle fonds midler indkommer ved en afgift på 2 cent pr. sæk. Disse midler bruges til dækning af omkostninger ved eksportkontrol, kontrol af lagre samt forbedringer m. h. t. indsamling af statistiske data. Afgiften betales af *alle* eksportører. Eksportafgifterne i 1976 aftalen virker ikke så stærkt indkomstoverførende som 1968 aftalens. Dels fordi de opkrævede beløb er væsentlig mindre end tidligere, og dels fordi de anvendes i importlandene. Det er imidlertid interessant at se, hvordan systemet med præferencer til de mindste lande udvikles fra 1968-aftalen til 1976-aftalen.

IV. Konklusion

Parallelt med en bevidst politik i retning af at give u-lande en præferencestilling via internationale råvareaftaler, sker der en stadig mere systematisk hensyntagen til de små udbydere. Denne tendens er forholdsvis ubemærket i den offentlige debat, men følger Cournots model i en overraskende grad. Det synes derfor rimeligt at fastslå, at Cournot-modellen endnu engang har fået fornyet aktualitet. Aftalernes udformning bekræfter desuden i et vist omfang M. Olsons teorier.

Litteraturhenvisninger

International Coffee Organization, 1976: International Coffee Agreement 1976.

International Sugar Organization, 1977: International Sugar Agreement, 1977 as prepared by the United Nations Sugar Conference, 1977.

Cournot A., 1838: Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses. (Calmann-Levy, 1974, France).

Kristensen, G., 1978: Markedsandelens og byrdefordelingen ved producent- og råvareaftaler. (Nationaløkonomisk tidsskrift 2/1978 pp. 208-216).

Kristensen, P. E. D., 1976: Producentalliancer og internationale råvareaftaler. (Århus, duplikeret).

- Lovtidende C*, 1959: Bekendtgørelse af Den internationale Sukkeroverenskomst af 1958 (pp. 301–349).
- Lovtidende C*, 1964: Bekendtgørelse af Den internationale Kaffeoverenskomst af 28. sep. 1962 (pp. 383–460).
- Lovtidende C*, 1969: Bekendtgørelse af Den internationale Kaffeoverenskomst 1968 (pp. 470–550).
- Lovtidende C*, 1970: Bekendtgørelse af Den internationale Sukkeroverenskomst af 1968 (pp. 220–278).
- Olson, M.*, 1965: *The Logic of Collective Action*. (Cambridge, Mass., 5. ed. 1975).
- Rowe, J. W. F.*, 1965: *Primary Commodities in International Trade*. (Cambridge).
- UNCTAD*: (Geneva, 23rd March to 15th June, 1964). *Final Act with Related Documents*. (London).
- UNCTAD*: Beretning fra den danske delegation til De Forenede Nationers Tredie Konference om Handel og Udvikling UNCTAD III. (Kbh. 1972).
- UNCTAD*: *An Integrated Programme for Commodities. Measures for individual commodities*. (TD/B/C. 1/194 Oct. 1975).
- UNCTAD*: Resolution adopted by the Conference. 93 (IV). *Integrated Programme for Commodities*. (TD/RES/93 (IV)).
- UNCTAE*: United Nations Conference on Trade and Employment 1947/48. *Final Act and Related Documents* (indeholdende: Havana Charter for an International Trade Organization). (Havanna 1948).