NOGLE VIRKNINGER AF INTERNATIONALE VAREAFTALER FOR LANDBRUGSVARER

FREDE ANDERSEN

I. INDLEDNING

Den 2. verdenshandelskonference under FN (II. UNCTAD) blev afholdt i februar–marts 1968 i New Delhi, og der befattede man sig blandt mange andre problemer også med udviklingslandenes råvareeksport til de industrialiserede lande. Udviklingslandene var stærkt interesserede i at få etableret internationale vareaftaler for en række vigtige råvarer, og det er problemerne omkring aftaler af denne art, der vil blive omtalt i det følgende. Forinden kan der dog være grund til at se lidt på nogle af de vigtigste resultater eller tilløb til resultater fra denne konference. Til forskel fra den 1. verdenshandelskonference i Geneve i 1964 var II. UNCTAD blevet forberedt gennem længere tid i såvel UNCTAD's generalsekretariat som styrelsesrådet og de 4 faste komitéer for råvarer, industrivarer, finansiering og skibsfart. Endvidere havde nogle undergrupper af medlemslande forberedt deres forhandlingsoplæg, og dette var f. eks. tilfældet med udviklingslandene, der afholdt en forberedende konference i Algier i oktober 1967, men også inden for OECD foregik der forberedende drøftelser.

Konferencen var en art generalforsamling for FN's stående handelskonference, og den beskæftigede sig i det væsentlige med behovet for at fremme den økonomiske udvikling i u-landene og mulighederne for at fremme den dels via en direkte kapitaltilførsel til disse lande og dels via en indirekte kapitaltilførsel gennem en forøgelse af udviklingslandenes eksportindtægter fra eksporten til de industrialiserede lande. Udviklingslandene udfoldede stærke bestræbelser for at få industrilandene til at acceptere 1 pct. af bruttonationalproduktet som en generel målsætning for deres ydelser af finansiel bistand til udviklingslandene. Dette ville betyde en kraftig stigning i udviklingslandenes kapitaltilførsel, men industrilandene kunne højst gå med til at søge denne målsætning realiseret i løbet af 1970'erne, og hvorvidt dette vil lykkes, må tiden vise. Bestræbelserne fra u-landenes side for at opnå supplerende finansiel bistand til de råvareeksporterende lande ved svigtende eksportindtægter med påfølgende bremsning eller standsning af løbende udviklingsprojekter førte ikke til noget endeligt resultat. Forslaget fik dog nogen støtte fra industrilandenes side, og der var enighed om at fortsætte

drøftelserne efter konferencen. – Bag bestræbelserne for at øge kapitaltilførslen til udviklingslandene øjnes en udbredt opfattelse af, at øget kapitaltilgang automatisk medfører øget økonomisk vækst. Blandt giverlandene (industrilandene) spores der dog som følge af de senere års erfaringer en voksende erkendelse af, at øget kapitaltilførsel er en nødvendig, men ingenlunde tilstrækkelig betingelse for hastigere økonomisk vækst, eftersom kapitalen som vækstfaktor ikke kan betragtes uafhængigt af de mere fundamentale »vækstfaktorer« som *know how* og *politisk stabilitet*.

Med henblik på at øge deres eksportindtægter udfoldede udviklingslandene store anstrengelser for at få indført toldpræferencer for deres eksport af forarbejdede varer til industrilandene. I modsætning til 1. verdenshandelskonference var der blandt industrilandene en ret udbredt interesse for at få etableret præferenceordninger under én eller anden form, men der kunne ikke opnås enighed om arten og omfanget af sådanne ordninger. En stærkt medvirkende grund til, at forhandlingerne vanskeliggjordes, var, at udviklingslandene ønskede deres mere eller mindre forarbejdede landbrugsvarer medtaget under disse præferenceordninger, og dette kunne flertallet af industrilande ikke tiltræde. Drøftelserne skal genoptages i slutningen af indeværende år.

Råvareeksporten til industrilandene ønskede udviklingslandene for et større antal varers vedkommende at støtte ved at få etableret internationale vareaftaler, og der var også lagt op til en generel rammeaftale for internationale råvareaftaler. De industrialiserede lande var ikke helt så afvisende som på den 1. verdenshandelskonference, hvor især USA tog afstand fra at »yde u-landshjælp over råvarepriserne«. Det er dog fortsat således, at u-landene ønsker, at råvareaftalerne skal kunne medføre stigende priser og indkomster til producenterne, medens der blandt de industrialiserede lande ikke kan samles større tilslutning for andet end prisstabiliserende aftaler, selv om der ikke er taget helt afstand fra prishævende foranstaltninger. I forbindelse med råvareaftaler var der tænkt etableret stødpudelagre til sikring af det tilstræbte prisniveau, men forhandlingerne om disse strandede især på finansieringen af dem. Herved var der især uenighed mellem u-landene og industrilandene p. gr. a. disse landegruppers forskellige opfattelse af råvareaftalernes ønskelige virkninger på prisniveauet. Konferencen medførte ingen direkte resultater på råvareområdet, men forsøgene på at få etableret en kakaoaftale samt at få indgået en ny sukkeraftale fortsætter efter konferencen.

Der blev også drøftet mange andre ting af betydning for u-landenes økonomiske udvikling, ligesom der blev vedtaget en del resolutioner, som det ville føre for vidt at komme nærmere ind på her. Generelt må resultatet af den 2. verdenshandelskonference dog siges at være ret magert, men det er formentlig også tvivlsomt, om forsamlinger af denne art har nogen særlig

berettigelse, idet UNCTAD antagelig vil kunne opnå større resultater af de løbende bestræbelser, som den udfolder i kraft af at være en permanent institution under FN.

U-landenes bestræbelser på de to verdenshandelskonferencer for at få etableret internationale råvareaftaler, der fortrinsvis skulle have et prishævende sigte, stødte som nævnt på modstand hos de fleste industrialiserede lande. Det ville formentlig også være en tvivlsom foranstaltning at etablere internationale aftaler med det formål at hæve priserne på en række varer (råvarer), når der ikke samtidig blev indgået bindende aftaler angående de deltagende landes produktion og eksport (eller import) af disse varer, idet der i så fald næppe ville kunne opnås balance mellem udbud og efterspørgsel ved de aftalte priser, uden at der samtidig ville blive oparbejdet stadig stigende råvarelagre. Grundlaget for dette enkle ræsonnement er naturligvis den kendsgerning, at de råvarer, hvis prisforhold til tider er utilfredsstillende, og som de påtænkte aftaler skulle omfatte, for langt de flestes vedkommende udbydes under fuldkommen konkurrence. Uden produktionsregulering vil udbudet da i normaltilfældet stige ved stigende priser (ifølge aftale), men eftersom disse kunstigt hævede priser i bedste fald vil betyde uændret efterspørgsel og i normaltilfældet må antages at bevirke en reduktion af de efterspurgte mængder, må en oplagring (eller destruktion, hvis en sådan er mulig) blive det uundgåelige resultat, hvis de aftalte priser skal realiseres. Den internationale kaffeoverenskomst, der er en eksportkvotaordning med det formål at stabilisere verdensmarkedsprisen for kaffe på et højt niveau, er et slående eksempel på, at produktionen og dermed også overskudslagrene øges, når prisen hæves ved hjælp af en international aftale, der ikke indebærer produktionskontrol. Af de kaffeproducerende lande er det især Kenya og Uganda, der har øget produktionen, medens Brasilien, der har ca. 40 pct. af verdensproduktionen af kaffe, tegner sig for ca. 75 pct. af overskudslagrene (5, side 47 ff). Kaffeoverenskomsten kan derfor ikke siges at have været en ubetinget succes.

Prisstøtteforanstaltninger til fordel for u-landenes eksportvarer kan imidlertid også tænkes realiseret ved, at forskellen mellem u-landenes eksportindtægter til verdensmarkedspriser og eksportværdien ifølge prisstøtteaftalens priser udredes af de industrialiserede lande som finansiel bistand til de respektive eksportlande. Derved kan importlandene (de industrialiserede) vælge mellem at lade de indenlandske priser være direkte afhængige af verdensmarkedspriserne på de betragtede varer, eller importpriserne kan hæves til støtteprisniveauet ved opkrævning af variable importafgifter. Man kan da skelne mellem to tilfælde:

1) Støttebeløbet udbetales som direkte støtte til producenterne af de betragtede varer i forhold til deres produktion. Uden produktionsregulering må udbudet derfor stige, og oplagring bliver en nødvendighed, såfremt ordningen skal hindres i at bryde

sammen som følge af det øgede udbud, der ikke ville kunne finde afsætning ved de hidtil gældende verdensmarkedspriser og slet ikke til støtteprisniveauet. Når importlandene hæver deres importpriser til støtteprisniveauet ved opkrævning af variable importafgifter, vil efterspørgselen falde, og oplagringsbehovet vil dermed øges yderligere. Resultatet bliver da helt det samme som ved en direkte forhøjelse af verdensmarkedspriserne.

2) Støttebeløbet anvendes af importlandet til andre formål, og der er da nærmest tale om u-landshjælp efter en vedtagen, men ganske vist variabel fordelingsnøgle. Såfremt denne u-landshjælp skal have fuld virkning, kræves det dog, at importlandene lader importen foregå til verdensmarkedspriser, således at den mængdemæssige efterspørgsel kan forblive uændret.

Problemerne omkring internationale vareaftaler taget i videste forstand omfatter dog langt mere end de få aspekter, der er berørt her, men nogle af de for den internationale handel med landbrugsvarer mest aktuelle problemstillinger i forbindelse med vareaftaler vil blive berørt i de følgende afsnit. Derved skal der først søges givet en vurdering af de mulige virkninger af den nye internationale hvedeaftale, der blev et resultat af forhandlingerne under Kennedy-runden, som sluttede i sommeren 1967. Hvedeaftalen hører til de prishævende aftaler, og det er fortrinsvis dem, der skal omtales her, men der vil dog blive knyttet enkelte kommentarer også til prisstabiliserende aftaler. Sluttelig vil nogle af de mest åbenbare virkninger af prishævende aftaler på flerprodukterhverv blive omtalt mere generelt, men det ligger i sagens natur, at analysen kun kan tage hensyn til et meget ringe antal af de faktorer, der har virkninger på internationalt plan.

II. DEN NYE INTERNATIONALE HVEDEAFTALE

Kennedy-rundens resultater på landbrugsområdet blev ret sparsomme, men der forekom dog en vigtig undtagelse, idet der i samarbejde med det internationale hvederåd og UNCTAD blev indgået en aftale om et internationalt kornarrangement indeholdende en ny international hvedeaftale samt en aftale om fødevarebistand til u-landene. I forbindelse med Kennedy-runden var der nedsat en landbrugskomité, og under denne var der igen nedsat tre grupper, der skulle undersøge mulighederne for at nå frem til aftaler for henholdsvis korn, kød og mejeriprodukter. De to sidstnævnte grupper nåede aldrig frem til konkrete resultater, og korngruppen, der oprindelig stræbte efter at få etableret internationale aftaler også for foderkorn, måtte indskrænke sig til at udarbejde en overenskomstramme for en hvedeaftale (plus fødevarebistandsaftalen). Det var da også denne side af sagen, der fortrinsvis havde USA's interesse, og som derfor var en vigtig betingelse for Kennedy-rundens gennemførelse i det hele taget. Danmark blev medlem af korngruppen i 1966 som følge af, at landbruget over for regeringen

havde ytret en væsentlig interesse for at medvirke ved en international kornaftale, der også omfattede foderkorn. Landbrugets interesse i en kornaftale, der skulle have til formål at hæve verdensmarkedspriserne for foderkorn, var begrundet i to forhold. For det første beregnes Fællesmarkedets variable importafgifter for svinekød, æg og fjerkræ på grundlag af de laveste tilbudspriser for foderkorn på verdensmarkedet, og disse priser er p. gr. a. de danske kornordninger væsentlig lavere end de indenlandske priser på foderkorn i Danmark. Vurderet ud fra de danske landbrugsproducenters synsvinkel synes Fællesmarkedets importafgifter derfor urimelig høje, og en stigning i foderkornpriserne på verdensmarkedet ville kunne rette på dette forhold. For det andet regnede dansk landbrug med, at en stigning i foderkornpriserne ville føre til en stigning i priserne på animalske produkter. Resultatet af korngruppens arbejde blev som nævnt begrænset til en overenskomstramme for en ny international hvedeaftale (plus fødevarebistand), der også fik tilslutning fra Danmark, der ellers ikke har deltaget i de internationale hvedeaftaler siden 1959. Overenskomstrammen fra Kennedy-runden blev senere viderebehandlet i samarbejde med UNCTAD og det internationale hvederåd og resulterede i et internationalt kornarrangement, der består af den nye hvedeaftale tillige med en aftale om fødevarebistand til udviklingslandene. Hvedeaftalen fastsætter maksimumspriser og minimumspriser for hvede i den internationale handel, og for den amerikanske hvede Hard Red Winter nr. 2 er disse priser henholdsvis ca. 58 kr. pr. hkg og ca. 47 kr. pr. hkg, medens priserne på andre hvedetyper er ansat i forhold hertil. Dansk hvede er ikke nævnt direkte i aftalen, men må formentlig vurderes sammen med de noget billigere europæiske hvedetyper. Aftalen går i meget grove træk ud på, at medlemslandene forpligter sig til at overholde prisgrænserne ved eksport til såvel medlemmer af hvedeaftalen som til ikke-medlemmer, og inden for disse prisgrænser forpligter eksportlandene blandt medlemmerne sig til at forsyne *alle* importlande i tilstrækkeligt omfang. Ved hvedeimport er medlemslandene til gengæld forpligtede til at placere den størst mulige del af importen hos andre medlemslande, hvorved denne andel skal være accepteret af hvederådet. Endvidere er hvert medlemsland forpligtet til at overholde prisgrænserne ved hvedeimport fra såvel andre medlemslande som fra ikke-medlemmer. Det er herved værd at lægge mærke til, at de deltagende lande ikke har forpligtet sig til at deltage med faste mængder, således som det var tilfældet under de gamle internationale hvedeaftaler.

Kornaftalens anden del omhandler en samlet fødevarebistand til u-landene (medlemslande) på 4,5 mill. ton korn til menneskeføde (altså ikke nødvendigvis udelukkende hvede). Heraf har USA tegnet sig for 42 pct., Fællesmarkedet for 23 pct., Canada for 11 pct. og Australien, England og Japan for hver 5 pct. Resten fordeler sig på 6 mindre bidragydere, og af

disse har Danmark tegnet sig for 0,6 pct. eller 27.000 ton (Sverige 1,2 pct., Schweiz 0,7 pct., Argentina 0,5 pct., Finland 0,3 pct. og Norge 0,3 pct.), hvilket værdimæssigt svarer til ca. 13 mill. kroner regnet i hvedeaftalens minimumspris (3, side 623–625). De lande, der har tegnet sig som bidragydere (de nævnte lande udgjorde korngruppens medlemmer), kan frit vælge mellem at stille den aftalte mængde direkte til rådighed eller at yde et tilsvarende kontantbidrag, der da skal anvendes til køb af korn i et andet medlemsland. Ifølge aftalen stilles kornet til rådighed i eksportlandets havn, hvoraf følger, at modtagerlandet selv skal betale fragtomkostningerne, når der ikke foreligger andre aftaler. Af de kontantbidrag, der indkommer under aftalen, skal mindst 25 pct. anvendes til indkøb af korn fra medlemslandenes u-lande, såfremt disse er i stand til at levere de nødvendige mængder. Endvidere giver aftalen bidragyderne mulighed for at slippe for at yde direkte fødevarebistand (som gaver) ved at sælge de tilsvarende mængder mod betaling i modtagerlandets valuta, såfremt salgsprovenuet ikke kommer leverandørlandet tilgode. Heraf følger, at disse beløb almindeligvis må stilles til rådighed for modtagerlandet til bestemte udviklingsprojekter eller lignende hjælpeforanstaltninger. – Administrationen af denne fødevarehjælp står foreløbig hen i det uvisse, idet der er ret stor uenighed om, hvorvidt den skal varetages af en af de bestående internationale organisationer (f. eks. FAO) eller dertil knyttede institutioner, eller om bidragyderne alene skal have ret til at vælge modtagerlandet. Hvis aftalen skal fungere tilfredsstillende, bliver en eller anden form for »central« administration dog sikkert nødvendig. Kornarrangementet indeholdende hvedeaftalen og fødevarehjælpen skal, såfremt det tiltrædes af de lovgivende instanser i et tilstrækkeligt antal lande, træde i kraft fra 1. juli 1968 og have gyldighed i 3 år, hvorefter det vil blive taget op til fornyet overvejelse.

Samtidig med, at de vestlige industrilande gennem denne aftale om fødevarebistand har givet et bidrag til at bedre ernæringssituationen i udviklingslandene, har de også søgt at løse de korneksporterende landes afsætningsproblemer, der til tider har været ret store især for hvedens vedkommende. Ganske vist ligger der ikke for nærværende nævneværdige overskudslagre af hvede, men for det første er det ikke umuligt, at de atter kan fremkomme, og for det andet har ikke mindst USA ønske om at udvide hvedearealet og dermed hvedeeksporten. I øvrigt har USA gennem denne aftale om fødevarebistand fået realiseret den del af målsætningen med hensyn til indholdet af Kennedy-rundens vareaftaler, der gik ud på, at industrilandene skulle have fælles ansvar for at forsyne udviklingslandene i fornødent omfang. – Når dette er sagt, bør det dog straks tilføjes, at hvedeaftalen, for så vidt den som ventet vil bevirke højere priser på verdensmarkedet, end man ville have oplevet uden en sådan aftale, medfører, at u-landenes udgifter til dækning af deres kommercielle import alt andet lige vil øges,

eftersom u-landene som gruppe betragtet er en stor nettoimportør af brødkorn (i det væsentlige hvede) fra de vestlige industrilande (USA, Canada, Australien og i mindre grad Argentina og Frankrig). Den nye internationale hvedeaftale kan derfor siges at have øget behovet for aftalen om fødevarehjælp til udviklingslandene.

Hvedeaftalen må som nævnt antages at bevirke højere verdensmarkedspriser i de kommende år, hvis den da kommer til at virke efter sin hensigt, d. v. s., at den ikke bliver omgået i nævneværdigt omfang. Aftalen kan dog ikke betegnes som »ydelse af u-landshjælp over priserne«, idet nettoleverancerne af hvede går fra de vestlige industrilande til u-landene. Den har derfor snarere karakter af en »støtteforanstaltning« til fordel for den førte landbrugspolitik i industrilandene, hvorved denne »støtteforanstaltning« er kombineret med aftalen om fødevarebistand til u-landene.

I mange lande er producentpriserne for hvede som følge af den førte landbrugspolitik så høje, at hvedeaftalens minimumspriser ikke umiddelbart vil få prismæssige virkninger, og produktionsomfanget må da ligeledes antages at forblive uændret. Derimod er der en række lande, hvor hvedeaftalens minimumspriser, såfremt de som forventet får lov til at slå igennem på producentpriserne, vil bevirke højere producentpriser. Blandt de betydeligste hvedeproducerende lande kan der her især peges på USA, hvor de seneste års nyorientering i landbrugspolitikken har medført en snævrere forbindelse mellem producentpriserne og priserne på verdensmarkedet. Også i Canada, der så afgjort er det næstvigtigste eksportland, må hvedeaftalen forventes at bevirke stigende priser, eftersom de hidtil gældende producentpriser ligger betydeligt under hvedeaftalens minimumspriser. Der skal ikke her anstilles konkrete skøn over, hvor stor den mængdemæssige virkning af hvedeaftalens minimumspriser bliver, men alt andet lige må aftalen bevirke en tendens til øget udbud af hvede i hvert fald i nogle lande. Heraf følger, at udbudet for de hvedeproducerende lande som helhed må antages at stige noget, såfremt der ikke indføres produktionsbegrænsning, og et resultat af denne art må i øvrigt forventes af enhver prishævende foranstaltning, der virker til gavn for en gruppe producenter. Efterspørgselen efter hvede må derimod antages at falde lidt som følge af de stigende verdensmarkedspriser, der vil bevirke, at u-landenes kommercielle efterspørgsel vil mindskes, medens der næppe er grund til at forvente forbrugsnedgange i industrilandene. Begrundelsen for u-landenes mindskede kommercielle efterspørgsel må dels søges i de stigende forbrugerpriser i en del af disse lande og dels i deres ringe muligheder for at afholde øgede valutaudgifter, hvorved den sidstnævnte begrundelse direkte eller indirekte vil kunne forstærke virkningerne af den første. Ved en isoleret betragtning vil den nye hvedeaftale gennem sine prishævede foranstaltninger bidrage til at skabe overskudslagre af hvede, men til løsning af dette problem kommer kornarrangementets af-

tale om fødevarebistand (brødkorn) ind i billedet. Betydningen af denne aftale om fødevarebistand er vanskelig at overskue. For det *første* vil den (i hvert fald delvis) aflaste de amerikanske gaveleverancer (og salg i modtagerlandets valuta) af brødkorn til u-landene, hvorved den rent mængdemæssige betydning af aftalen reduceres stærkt. Den amerikanske fødevarehjælp taget i videste forstand har i de senere år haft en størrelsesorden af ca. 15 mill. ton årligt, men der tilstræbes en kraftig reduktion i de kommende år. For det *andet* er u-landenes behov for fødevarebistand forøget som følge af de højere priser, der må forventes at blive resultatet af hvedeaftalen. For det *tredie* tilstræbtes det oprindeligt, at fødevarehjælpen skulle omfatte 10 mill. ton brødkorn årligt, medens den endelige aftale kun kom til at omfatte 4,5 mill. ton. (Den aftalte mængde svarer til mindre end en trediedel af en normal dansk høst regnet i afgrødeenheder). Dette betyder, at der i hvert fald blandt nogle af deltagerlandene har hersket den opfattelse, at der skulle inddrages langt større mængder i aftalen om fødevarebistand, såfremt hvedelagrene skulle kunne holdes på et rimeligt niveau. En stigning i hvedelagrene (hvis en sådan viser sig) må imidlertid forventes at øge USA's og måske også andre landes interesse i at yde stigende fødevarebistand til u-landene uden for aftalen, idet bistandsydelser af den her nævnte art som regel tjener det dobbelte formål, at de skal fjerne et overskud af et givet produkt samtidig med, at de skal være til nytte i modtagerlandet. – Summen af alle disse virkninger af den internationale kornaftale (hvedeaftale og fødevarehjælp) ville vanskeligt kunne vurderes på forhånd, og hvorvidt den tendens til stigende hvedelagre, der kommer fra hvedeaftalen, kan ophæves af aftalen om fødevarebistand, må foreløbig stå hen i det uvisse.

III. PRISSTABILISERENDE AFTALER

De problemer, der rejser sig, når man ved internationale aftaler søger at hæve prisniveauet for primærvarer, der udbydes under (noget nær) fuldkommen konkurrence, er af lignende art, som dem man møder, når f. eks. landbrugsstøtten tager form af garanterede mindstepriser for produkterne. De består i, at prisdannelsesmekanismen i forbindelse med udbud under fuldkommen konkurrence helt eller delvis sættes ud af spil, medens konkurrenceformen som sådan lades uændret. Derved skabes der økonomisk basis for produktionsudvidelser, medens efterspørgselen vil være uændret eller faldende, og resultatet bliver overskudsproduktion. Sådanne problemer kan kun løses ved at indføre én eller anden form for produktionsregulering, der er ensbetydende med en ændring af konkurrenceformen. (Ved denne form for analogislutninger fra det nationale til det internationale plan må

man ved vurderingen af virkningerne af den nationale støttepolitik forudsætte et lukket marked).

Mulighederne for at undgå det nævnte pres på overskudslagrene som følge af internationale prisaftaler ligger formentlig i, at der fastsættes en prisramme, der ikke i sig selv bevirker en stigning i prisniveauet, men udelukkende bevirker en prisstabilisering. Ordninger af denne art kan styres ved, at et »vareråd« foretager støtteopkøb, når prisen tenderer ned under minimumsprisen, medens der sælges ud af lagrene, når prisen tenderer op over maksimumsprisen. Støtteopkøb og udsalg fra lagrene kan dog også administreres på anden vis, og f. eks. kan statslige organer i eksportlandene tænkes at varetage disse funktioner. En sådan prisaftale ville sandsynligvis bevirke en mindre stigning i det gennemsnitlige årlige udbud p. gr. a. den mindskede prisrisiko på kort sigt, men i dette tilfælde er der ingen grund til at antage, at efterspørgselen skulle gå tilbage, og måske vil den under stabilere prisforhold endog øges lidt (i gennemsnit). Fastsættelsen af prisgrænserne og den senere justering af disse, så priserne til stadighed varierer omkring det niveau, der giver balance mellem udbud og efterspørgsel, ville sandsynligvis volde ret betydelige vanskeligheder. – På internationalt plan (GATT og UNCTAD) er der nogen interesse for aftaler med henblik på *stabilisering* af priserne på primærvarer, men foreløbig er det kun den internationale tinoverenskomst (60 pct. af verdenshandelen), der i det væsentlige virker efter det netop skitserede princip.

IV. PRISHÆVENDE RÅVAREAFTALERS VIRKNINGER PÅ FLERPRODUKT-ERHVERV

Hidtil er kun omtalt de direkte virkninger af en prishævende (eller prisstabiliserende) international aftale, og såfremt en aftale indgås mellem lande, hvori der ikke i nævneværdigt omfang findes alternative produktionsmuligheder (i hvert fald på kort sigt) for de producenter, hvis produkt er berørt af aftalen, er de væsentligste problemer i forbindelse med en sådan aftale berørt ovenfor. Mange producenter og herunder især mange producenter af landbrugsvarer kan imidlertid ved substitution vælge mellem alternative kombinationer af flere produkter, hvorved produktvalget er mere eller mindre stærkt afhængigt af prisrelationerne mellem produkter og produktionsfaktorer. Hvis sådanne produktionsforhold er fremherskende i et større antal af de lande, der kunne tænkes at indgå en prishævende aftale for kun ét af disse produkter, vil aftalen nødvendigvis få såvel mængdemæssige som (deraf følgende) prismæssige konsekvenser også for de øvrige produkter. Sammenhængen kan lettest tydeliggøres ved i første omgang kun at betragte den vegetabilske produktion, og aftalen antages at bevirke (og ikke blot tilsigte) stigende priser f. eks. for en bestemt kornart. Der kan da

skelnes mellem det tilfælde, hvor aftalens prisniveau realiseres ved øget oplagring af varen, og det tilfælde, hvor aftalen også omfatter produktionsbegrænsning, hvorved overproduktion undgås.

Under de ovenfor præciserede forudsætninger vil der uden produktionsbegrænsning blive behov for stadig oplagring af den kornart (eller et andet vegetabilsk produkt), der er berørt af den prishævende aftale, hvorved lagrene vil vedblive at stige, såfremt der ikke skaffes udvejc for kornet ved at forære det bort som fødevarehjælp til dækning af ikke-kommerciel efterspørgsel. Grunden til produktionsstigningen ligger dels i, at der ved stigende priser må antages at forekomme i hvert fald nogen stigning i indsatsen af variable produktionsfaktorer (kunstgødning, bekæmpelse af ukrudt og skadedyr, etc.) per arealenhed. Endvidere vil arealet med den betragtede kornart givetvis øges betydeligt som følge af prisstigningen, og denne arealudvidelse vil i det store og hele ske på bekostning af de øvrige planteprodukter, eftersom det totale dyrkede areal næppe vil kunne øges nævneværdigt på kortere sigt. (Her udgør USA dog en undtagelse, idet arealer under jordbanken vil kunne inddrages i dyrkningen, såfremt det skulle skønnes nødvendigt). Heraf følger et mindsket udbud af de øvrige vegetabilske produkter, hvis priser derefter vil stige mere eller mindre. Derudover vil der kunne komme en tendens til prisstigning fra efterspørgselssiden, hvilket f. eks. kan være tilfældet for de forskellige arter af foderkorn, når den prishævende aftale tænkes at gælde for en enkelt foderkornart. Husdyrproducenterne vil da substituere i retning af de relativt billigere foderkornarter, og den deraf følgende øgede efterspørgsel vil føre til stigende priser på disse. (På lignende måde kan der via forbrugernes substitution mellem forskellige kornarter til menneskeføde komme prismæssige virkninger fra prisaftalens kornart (brødkorn) til de øvrige brødkornarter, men det er formentlig kun i u-landenes fattige befolkninger, at noget sådant vil forekomme i nævneværdig grad for denne type fødevarer). Den prisstigning på andre vegetabilske produkter, der indirekte bliver følgen af prisstigningen og den hermed forbundne arealudvidelse for den af prisaftalen omfattede kornart, vil virke i retning af at øge udbudet af disse efter fremkomsten af den følgende høst. Det øgede udbud vil dels være et resultat af øget indsats per arealenhed af variable produktionsfaktorer og dels et resultat af en arealudvidelse, der dog nødvendigvis vil blive mindre end den arealreduktion, der oprindelig var en stærkt medvirkende årsag til prisstigningen. Alle hidtidige erfaringer tyder dog på, at svingningerne i udbudet af vegetabilske produkter i overvejende grad skyldes ændret arealbenyttelse (samt klimatiske påvirkninger). Faktorindsatsniveauet per arealenhed ændres kun lidt som følge af ændrede prisrelationer på kort sigt, hvorfor arealproduktiviteten antagelig kun vil ændres særdeles lidt af denne grund. (Under ugunstige prisforhold gennem flere år som f. eks. i kriseårene i 1930'erne går faktorindsatsniveauet

dog tilbage i hvert fald for nogle produktionsfaktorers vedkommende om ikke af andre grunde så af mangel på driftskapital. I nævnte periode faldt eksempelvis såvel maskinanskaffelserne som kunstgødningsforbruget i en række lande, men derimod viste anvendelsen af arbejdskraft snarere tegn på stigning, hvilket må skulle begrundes med de særdeles dårlige beskæftigelsesmuligheder i andre erhverv). Denne midlertidige udvidelse af arealet med de øvrige afgrøder vil bevirke, at den oprindelige udvidelse af arealet med prisaftalens kornart vil mindskes noget, og den mængde, der skal oplagres af den følgende høst, vil derfor være mindre end det foregående år. Udvidelsen af arealet med de afgrøder, der ikke er omfattet af prisaftalen, vil imidlertid bevirke et prisfald efter høstens fremkomst med en senere arealreduktion til følge, og derefter »begynder spillet forfra«.

Hele det ræsonnement, der er indledt ovenfor, kunne (bortset fra overvejelserne over faktorindsatsen per arealenhed) have været sammenfattet i en rekursiv model, der hviler på den antagelse, at markedsmekanismen efter prisaftalens »forstyrrelse« alt andet lige vil virke i retning af etablering af en ny ligevægt for arealbenyttelse, udbud, priser, etc., og modellen antages altså at være konvergent. Under de givne forudsætninger må slutresultatet derfor alt andet lige antages at blive, at den »totale planteproduktion« (aggregeringsproblem!) vil være mindst lige så stor som og sandsynligvis en smule større end før den prishævende aftales ikrafttræden, men p. gr. a. oplagring (u-landshjælp?) vil den mængde, der på kommerciel vis sendes på markedet, mindskes og bevirke stigende priser også for de øvrige planteprodukter. I hvor høj grad de enkelte konkurrerende produkter vil blive berørt af prisstigningen, vil bl. a. afhænge af, om de er mere eller mindre kraftige substitutter til det produkt, der er omfattet af prisaftalen. Producenternes indkomster vil således øges i de lande, hvor produktionsmønsteret har rimelig lighed med det, der er forudsat i dette eksempel, men i de fleste af disse lande ville dette sikkert også være sigtet med at indgå en prishævende aftale af den nævnte art. Naturligvis skulle i påkommende fald såvel den førte landbrugspolitik som prispolitikken i det hele taget tages med i vurderingen i hvert enkelt land. – Eksemplet kunne have været udvidet til også at omfatte ét eller flere husdyrprodukter, men denne yderligere komplikation ville ikke medføre principielle ændringer i arten af det opstillede ræsonnement.

Selv om det her gennemgåede eksempel kan synes ret hypotetisk ved første øjekast, svarer det dog for mange landes vedkommende ret nøje til de forudsætninger, som den netop indgåede internationale hvedeaftale bygger på. Såfremt hvedeaftalen som antaget bevirker stigende priser til producenterne i nogle væsentlige producentlande, må det forventes, at der fra hvedeaftalen udgår indirekte virkninger til de øvrige planteprodukter (priser og mængder) i hvert fald i disse lande. (Virkningen i USA må vurderes

med forbehold, idet dette land gennem jordbanken kan føre en ret væsentlig produktionsregulering). Derved forudsættes det naturligvis, at hvedeaftalens prisniveau (minimumspris) bliver realiseret som forudset i aftalen, og dette kan uden produktionsregulering kun ske ved øget oplagring i eksportlandene (med påfølgende fødevarehjælp). Så simpelt som i det anførte eksempel er det dog ikke i praksis, hvor der i mange lande vil være en del producenter (og i nogle lande alle producenter), der ingen gavn får af aftalen, og dette kan da delvis være et resultat af den førte landbrugspolitik. Af bl. a. disse grunde vil det antagelig være umuligt at kvantificere virkningerne af hvedeaftalen på priser og mængder for de øvrige planteprodukter, men derudover ville opgaven også blive uløselig p. gr. a. den mangfoldighed i produktionsbetingelserne, der findes verden over. Retningen af de nævnte påvirkninger kan imidlertid nok angives, og dermed må der være givet tilstrækkelig begrundelse for at foretage overvejelser svarende til ovennævnte ræsonnement, når værdien af en påtænkt prishævende aftale skal vurderes.

Herefter skal der gives en kort omtale af det tilfælde, hvor aftalens prisniveau tænkes realiseret ved, at den også omfatter produktionsbegrænsning til undgåelse af overproduktion af det betragtede produkt. Til forenkling ses der bort fra de vareaftaler, der kun antages at omfatte en enkelt type foderkorn, idet der næppe vil kunne skabes interesse for en foderkornaftale, med mindre den omfatter de væsentligste konkurrerende arter. Den prishævende aftale kan derfor tænkes kun at omfatte en enkelt art brødkorn, og med hvede som eksempel fremkommer derved alternativet til den indgåede hvedeaftale, hvor det tilstræbte prisniveau nu tænkes realiseret ved en produktionsbegrænsning (arealbegrænsning), medens en eventuel fødevarehjælp til dækning af u-landenes ikke-kommercielle efterspørgsel tænkes realiseret gennem løbende statslige opkøb på markedet. Stigende hvedepriser vil formentlig ikke give sig udslag i nævneværdige efterspørgselsnedgange fra de industrialiserede landes side (der ses bort fra hvede til foderbrug), men derimod må u-landenes kommercielle efterspørgsel antages at falde af de samme grunde, som blev nævnt i det foregående eksempel (substitution i retning af billigere fødevarer og følger af valutaknaphed). I de lande, hvor aftalen bevirker stigende priser til producenterne, vil disse med fordel kunne øge indsatsen af variable produktionsfaktorer per arealenhed, men erfaringerne viser som nævnt, at de mængdemæssige virkninger af dette incitament bliver stærkt begrænsede på kort sigt. Såfremt u-landenes mindskede kommercielle efterspørgsel kompenseres af en tilsvarende forøgelse af fødevarebistanden, ville der derfor kun blive behov for en meget beskeden reduktion af det hvedeareal, der fandtes før aftalens ikrafttræden. De mængdemæssige og deraf følgende prismæssige følger, som dette ville få for de øvrige planteprodukter, ville formentlig blive ret ubetydelige, og i påkommende tilfælde ville de næppe kunne måles i praksis. Derimod ville der

nok kunne ventes målelige udslag på priser og udbudte mængder af i hvert fald nogle af disse produkter, såfremt det af aftalen bevirkede fald i u-landenes kommercielle efterspørgsel efter hvede kun delvis eller måske slet ikke blev kompenseret af en stigende fødevarehjælp, og substitutionen i retning af andre og billigere vegetabilske fødevarer ville formentlig kun i begrænset omfang kunne afbøde disse virkninger. – En prishævende aftale for hvede indeholdende bestemmelser om produktionsregulering ville således under alle omstændigheder bevirke økonomisk støtte til hvedeproducenterne i de lande, hvor aftalen medfører stigende hvedepriser, men kun når faldet i u-landenes kommercielle efterspørgsel kompenseres af en tilsvarende stigning i fødevarehjælpen, vil det kunne undgås, at det økonomiske resultat forringes for de øvrige planteprodukters vedkommende. I modsat fald ville totaleffekten af aftalen for planteproducenterne som helhed (inklusive hvedeproduktion) formentlig være af mere tvivlsom værdi, og de producenter, der ikke deltager i hvedeproduktionen, måtte forvente et dårligere økonomisk resultat, med mindre en sådan hvedeaftales skadelige bivirkninger blev opvejet af andre landbrugspolitiske foranstaltninger i de enkelte lande.

Konklusionerne er i de ovenfor anførte eksempler blevet draget på grundlag af aftalernes forventede virkninger ud fra mere kortsigtede vurderinger (nogle få år) af den simple grund, at de langsigtede virkninger bliver ret uoverskuelige bl. a. som følge af, at samtlige vurderinger hviler på en meget stærk forenkling af de faktiske forhold. Eksemplerne ville uden principielle vanskeligheder kunne udvides til at omfatte prishævende aftaler for flere produkter samtidig, men det ville da naturligvis blive lidt mere kompliceret at holde styr på årsager og virkninger. Ligeledes ville man kunne ræsonnere over de mulige virkninger af prishævende aftaler for samtlige landbrugsprodukter, men eftersom denne mulighed formentlig er helt utopisk på internationalt plan (men ikke nødvendigvis på nationalt plan), ville det være lidet frugtbringende at overveje den nærmere.

LITTERATURLISTE

1. Agricultural policies in 1966. OECD. Paris 1967.
2. Den 2. verdenshandelskonference. Udenrigsministeriets Tidsskrift. *49* : 105–113, 1968.
3. Den internationale kornaftale 1967. Tolvmandsbladet. *39* : 622–625, 1967.
4. *Hansen, H. Thustrup:* Nyorientering i u-landshjælpen. Økonomi og Politik. *39* : 156–177, 1965.
5. *Hansen, H. Thustrup:* U-landene i verdenshandelen. Mellemfolkeligt Samvirke's småskrifter. 11. København 1967.
6. *Hathaway, Dale E.:* Agriculture in an unstable economy revisited. Journal of Farm Economics. *41* : 487–499, 1959.
7. *Hathaway, Dale E.:* Problems of progress in the agricultural economy. Chicago 1964.

8. *Johnson, D. Gale:* The nature of the supply function for agricultural products. American Economic Review. *40* : 539–564, 1950.
9. Langen, H.: Schwinden die Weltgetreidevorräte? Agrarwirtschaft. *16* : 228–235, 1967.
10. *Mortensen, E.:* Kornaftale og fødevarehjælp. Resultater af Kennedy-runden. Berlingske Tidendes Kronik. 6. november 1967.
11. *Schmitt, G.:* Deutung und Beeinflussung des landwirtschaftlichen Marktgeschehens durch die Wirtschaftswissenschaften. Agrarwirtschaft. *13* : 162–170, 1964.
12. *Strecker, O., H. W. Stinshoff und W. Schüler:* Entwicklungslinien der Getreidepolitik in der EWG. Agrarwirtschaft. *15* : 333–350, 1966.
13. Toldpræferencer for udviklingslandene. Udenrigsministeriets Tidsskrift. *49* : 114–118, 1968.
14. *Wilcox, W. W.:* Gegenwärtige Entwicklungen in der amerikanischen Landwirtschaft und Agrarpolitik. Agrarwirtschaft. *15* : 272–277, 1966.