BESKYTTELSEN AF SUKKERPRODUKTION I EUROPÆISK OG DANSK PERSPEKTIV

MOGENS BOSERUP

I. INDLEDNING

Spørgsmålet om den danske sukkerproduktions fremtid har fået fornyet aktualitet, dels fordi koncessionen for A/S De Danske Sukkerfabrikker udløber i 1971, og dels fordi der nu, i modsætning til 1961 da den nuværende koncession blev givet, er en politisk stærkt artikuleret interesse for problemet om udviklingslandenes eksport til industrilandene. Da den danske sukkerpris steg kraftigt i efteråret 1966 – i skarp kontrast til den ekstraordinært lave pris på det »fri« (d. v. s. ikke-præferencebundne) verdensmarked – kom forbrugerinteresser også ind i billedet, og det trak op til en debat om berettigelsen af en fortsat dansk produktion af roesukker. Sukkerfabrikkerne udsendte til sine aktionærer en redegørelse som også fik udførlig omtale i pressen i forbindelse med Sukkerfabrikkernes generalforsamling i juni 1967.

Spørgsmålet får yderligere aktualitet ved Danmarks anmodning om optagelse i fællesmarkedet hvis sukkerordning skal træde i kraft i sommeren 1968.

Der kan derfor være grund til at undersøge hovedproblemerne omkring beskyttelsen af roesukkerproduktionen. En sådan redegørelse falder naturligt i to afsnit: dels det mere generelle spørgsmål om beskyttelsen af europæisk roesukkerproduktion, herunder den ny ordning inden for fællesmarkedets rammer, og dels det specielle spørgsmål om den danske sukkerproduktions berettigelse nu og i fremtiden.

Ved drøftelsen af det første spørgsmål – det europæiske – kan man tage udgangspunkt i en ret indgående diskussion i de senere år, med bidrag af så prominente økonomer som Jan Tinbergen, Harry G. Johnson og Raúl Prebisch[1]). Baggrunden for denne interesse er naturligvis at den europæiske

[1]) Tinbergen, *Shaping the World Economy,* New York, 1962 (passim); R. H. Snape, »Some Effects of Protection in the World Sugar Industry«, i *Economica,* 1963, s. 63 ff; Harry G. Johnson, »Sugar Protectionism and the Export Earnings of Less Developed Countries: Variations on a Theme by R. H. Snape«, i *Economica,* 1966, s. 34 ff, og David Jones, »The Commonwealth Sugar Agreement and European Economic Community«, i *Bulletin of The Oxford University Institute of Economics and Statistics,* August 1967, s. 211 ff. Spørgsmålet om omkostningerne ved beskyttelse og beskatning af sukker i industrilandene er yderligere belyst, teoretisk og empirisk, i en artikel af R. H. Snape i et kommende nr. af *Economica.* Endvidere må nævnes sekretariatsrapporten til første UNCTAD-konference, og forskellige FAO-

sukkerproduktion står som skoleeksemplet på en beskyttelse af landbrugsproduktion i de industrialiserede lande som påviseligt er til skade for et antal udviklingslande og – under rimelige forudsætninger – også for de pågældende industrilande selv. Om andre eksempler på europæisk beskyttelse af landbrugsproduktion gælder det *enten* at beskyttelsen særlig går ud over de relativt højtudviklede oversøiske lande – Argentina, Australien m. fl. (korn, kød) – *eller* at den beskyttede europæiske produktion, når alt kommer til alt, ikke er så omfattende (f. eks. ris, olieplanter). Når det gælder sukkeret er det derimod betydelige beløb der står på spil, og den økonomiske omkostning ved beskyttelsen bæres for en stor del af udviklingslande.

II. DEN EUROPÆISKE SUKKERBESKYTTELSE[2])

Den europæiske produktion af sukkerroer voksede frem næsten uforvarende i 19. århundrede. I begyndelsen var en beskyttelse af europæisk dyrkning af sukkerroer slet ikke tilsigtet. Finansministrene ønskede tværtimod billigt råsukker som et givtigt beskatningsobjekt, og de kunne derfor let enes med de politisk stærke plantageselskaber om at en europæisk roeproduktion som konkurrence til rørsukkeret var uønsket. Den almindelige fremgangsmåde var da at lægge en udligningsafgift på sukkerroer, således at roesukker beskatningsmæssigt blev ligestillet med rørsukkeret. Denne fiskalt motiverede udligningsafgift *pr. kg. roe* kom imidlertid med det stadigt stigende sukkerudbytte pr. vægtenhed af roer til at betyde at råsukker udvundet af roer blev lavere beskattet end råt rørsukker. Da så først en betydelig roeproduktion var vokset frem i ly af denne utilsigtede beskyttelse blev den forståeligt nok fastholdt, så meget mere som man i mellemtiden var gledet ind i en periode med stærkere europæisk landbrugsbeskyttelse[3]).

Den europæiske sukkerbeskyttelses historie skal ikke skildres her. Det må blot nævnes at roesukkeret i de seneste år har udgjort mellem 40 og 45 pct. af verdens samlede sukkerproduktion; i årene før første verdenskrig dækkede roesukkeret en noget større andel, omkring 60 pct. Tabel 1 giver en oversigt over fordelingen af sukkerproduktion og -forbrug på hovedregioner i 1962, det nyeste år for hvilket en fuldstændig statistik foreligger.

---

publikationer, især *The World Sugar Economy in Figures, 1880–1959* (1962) og Viton og Pignalosa, *Trends and Forces of World Sugar Consumption*, Rom 1961. Endelig World Sugar Council's 2-binds værk fra 1964 og løbende oversigter fra WSC.

[2]) Fremstillingen i dette afsnit bygger en del på de to nævnte artikler af R. H. Snape og Harry G. Johnson. Der tilstræbes ikke her en egentlig beskrivelse af den nuværende tilstand på det europæiske sukkermarked eller en skildring af de internationale pris- og kvoteringsordninger, udover det minimum af oplysninger der er nødvendigt som baggrund for problemdiskussionen.

[3]) Alt dette er udførligt beskrevet i to bøger af L. V. Birck, *Sukkerets Historie*, København 1909, og *Vigtige Varer*, København 1915, s. 343–442.

TABEL 1

Hovedtal for produktion og forbrug af sukker

	Produktion 1962/63		Forbrug 1962	
	Mill. tons			
	Ialt	Heraf roesukker	Ialt mill. tons	pr. indb. kg
Vesteuropa	7,8	7,7	11,8	34
heraf Danmark	0,21	0,21	0,26	57
Østeuropa (incl. Jugoslavien)	4,1	4,1	3,4	29
USSR	6,7	6,7	8,4	38
U. S. A. og Canada	3,2	2,5	9,8	48
Kina (fastland)	1,3	0,3	(2,1)	(3)
Resten af verden	28,1	0,5	19,2	13
Ialt	51,2	21,8	54,7	17

Kilde: Sammenstillet efter oplysninger i *The World Sugar Economy, Structure and Policies*, vol. II, International Sugar Council, London, 1964.

Noget over halvdelen af importen af rørsukker til Europa og Nordamerika foregår under særlige præferenceordninger, som sikrer produktionslandet en pris der nogenlunde svarer til den pris der opnås af producenter af roesukker i importlandet[4]). Resten af verdenshandelen, ca. 40 procent, sælges på det fri verdensmarked. De internationale sukkerordninger der har været gældende i forskellige perioder har haft til formål at regulere denne »fri« handel gennem en kvotering. Den seneste aftale blev indgået i 1958, men har været suspenderet siden 1962[4a]).

Hvis beskyttelsen skulle afvikles eller lempes i de vigtigste europæiske producentlande kunne der være tale om i hvert fald tre forskellige formler eller trin:

A. *Kompensation ved prisforhøjelse*

Mindst radikal er vel den af Raúl Prebisch ved det første UNCTAD-møde (1964) antydede løsning, nemlig at man tilstår de oversøiske lande der ikke eksporterer under en præferenceordning samme priser som de der

[4]) Vigtigst er (1) kvotaordningen under *U. S. Sugar Act* som fordeler det amerikanske marked for sukker mellem a) de hjemlige producenter, b) Hawai og Puerto Rico, c) Philippinerne og d) Cuba, og (2) *The Commonwealth Sugar Agreement*, som fastlægger kvoter og priser for sukkereksport fra Vestindien, Guyana, Fiji, Mauritius og andre områder i Commonwealth.

[4a]) Ved den anden UNCTAD-konference i New Delhi, februar–marts 1968, forelægges et forslag til ny international overenskomst for sukker.

betales til importlandets egne producenter eller dets eventuelle præferenceleverandører[5]).

En sådan løsning er dog et ret utilfredsstillende kompromis: Ret beset går forslaget ud på at importlandene med et økonomisk bidrag skal bestikke de udviklingslande hvis eksport ikke er dækket af nogen præferenceordning til at akceptere fortsættelsen af en uøkonomisk produktion af roesukker som et *fact of life*.

Den økonomiske virkning af en sådan ordning er let at overse: De udviklingslande der eksporterer i det fri marked vinder et beløb svarende til den allerede eksisterende eksportmængde gange forskellen mellem den ny pris og den hidtidige fri pris. Det er herved forudsat at importlandene ikke forhøjer forbrugerpriserne i takt med stigningen i gennemsnitlig importpris, men lader skatteyderne dække differencen. Gevinsten for udviklingslandene svarer til tabet for importlandene, idet ræsonnementet indebærer at både produktion og forbrug af sukker forbliver uændret i mængde og landefordeling. Der sker altså ingen ændring i beskyttelsens omfang, men udviklingslandene får en vis kontant kompensation.

B. *Udlignende subsidier (»deficiency payments«)*

Der er velkendte fordele ved at en beskyttelse ydes i form af såkaldte *deficiency payments* eller anden form for tilskud frem for prisstøtte. Derved opnås nemlig at relative priser og dermed grænsekalkuler hos konsumenter og andre aftagere af de beskyttede produkter forbliver upåvirket af beskyttelsen. Sådanne tilskud kan arrangeres på forskellige måder, f. eks. som et varierende tilskud der dækker den i det givne år opstående manko, således at en garanteret rentabilitet opnås for den enkelte virksomhed eller som gennemsnit. Tilskuddet kan også gives som et forud fastsat beløb uanset det enkelte års resultat. Dette kan især være hensigtsmæssigt ved industribeskyttelse hvor man ellers let glider ind i en beskyttelse i form af *stop-gap* tilskud til dækning af konstaterede underskud i bestemte industrivirksomheder[6]).

Hvis en *deficiency payments* ordning blev indført til afløsning af den nuværende beskyttelse af roesukkerproduktionen og med samtidig ophævelse af sukkerbeskatningen i importlandene, men dog således at den beskyttede produktion fastholdtes på det hidtidige niveau, så ville eksportlandene dels vinde fordelen ved forøget eksport (som følge af den lavere forbrugerpris) og dels ville der blive tale om en prisforhøjelse på hele eksporten, idet

[5]) Se *Towards a New Trade Policy for Development*, United Nations 1964, sales no. 64. II. B. 4.

[6]) Om den almindelige begrundelse for at foretrække *deficiency payments* frem for prisforhøjende beskyttelse, se f. eks. den af en ekspertgruppe under GATT afgivne rapport *Trends in International Trade*, Geneva 1958, s. 97 ff.

udbudsprisen måtte ventes at stige ved øget eksport fra de rørsukkerproducerende lande.

Hertil kan for det tredje lægges en fordel for importlandene ved at beskyttelsen får en ikke-prisforhøjende form, nemlig »konsumentrenten« på det forøgede forbrug af sukker. Denne kan med tilnærmelse beregnes som halvdelen af produktet af produktionsudvidelsen og det prisfald som følger med beskatningens ophør[7]).

C. *Fuld frihandel*

Den tredje og mest grundige løsning ville være overgang til fuld frihandel i sukker.

Lad os med Harry G. Johnson gøre de to antagelser, *at* en tænkt afskaffelse af beskyttelsen ville medføre fuldstændigt bortfald af produktionen af roesukker i de vigtigste europæiske lande og U.S.A., og *at* de derved sparede ressourcer ville være fuldt mobile til overførsel til anden anvendelse uden fald i produktivitet.

TABEL 2

Gevinst- og tabsposter ved overgang til frihandel i sukker

(Baseret på forholdene i 1959)

	Mill. $ pr. år
1. *For importlandene.*	
(a) Sparede ressourcer ved bortfald af produktion af råt roesukker. Produktion 1959 multipliceret med det beløb hvormed den ubeskattede engrospris for hjemmeproduceret råsukker overstiger importprisen cif *efter* overgang til fri handel, som anslås til 5 cts./lb.[1])	321
(b) Fragår: Stigning (anslået til 1¼ cts/lb)[1]) i cif-prisen for den i forvejen eksisterende import	212
Gevinst (netto) for importlandene	109
2. *For eksportlandene.*	
(a) Gevinsten ved den ekstra eksport. Beregnet som en »producentrente« svarende til halvdelen af stigningen i grænseomkostninger (idet der forudsættes lineært stigende omkostningskurve). Ifølge Johnson ¾ cts/lb[2])	119
(b) Gevinsten ved prisstigning på den i forvejen eksisterende eksport (som ovenfor under 1 (b)	212
Ialt for eksportlandene	331
Tilsammen im- og eksportlande	440

[1]) Det er forudsat (af Johnson) at overgang til frihandel hæver verdensmarkedsprisen fra 3 til 4¼ cts/lb fob, hvortil kommer oceanfragt ¾ cts, i alt 5 cts/lb cif.

[2]) Nemlig halvdelen af forskellen mellem 4¼ og 2¾, idet det forudsættes at grænseomkostningerne i udgangssituationen ligger ¼ ct under eksportprisen.

[7]) Se Harry G. Johnson, anf. skr. s. 39 og W. M. Corden, »The Calculation of the Cost of Protection«, i *The Economic Record*, April 1957, s. 37 f.

Man kan da opgøre henholdsvis importlandenes og eksportlandenes gevinst ved overgang til frihandel i sukker som vist i tabel 2. Tallene angiver Johnson's beregninger for året 1959 for U.S.A. og de seks vigtigste vesteuropæiske producentlande for roesukker, nemlig Vesttyskland, Frankrig, Italien, Holland, Belgien og UK. Opstillingen følger Johnson (anf. skr. side 40) med mindre ændringer i præsentation og med rettelse af en mindre regnefejl.

Tallene vedrører alene det i forvejen eksisterende samlede forbrug. Der er altså ikke taget hensyn til importlandenes »konsumentrente« og eksportlandenes »producentrente« ved den stigning i det samlede sukkerforbrug som følger med den lavere forbrugerpris for sukker under fri handel. Tog man dette med, ville den samlede beregnede gevinst for im- og eksportlande tilsammen komme op omkring 500 millioner dollars årligt. På den anden side er tallet dog en del for højt for så vidt som det bygger på den forudsætning at hele importen til Europa-U.S.A.[8]) købes til verdensmarkedsprisen, medens som nævnt en betydelig del indføres under præferenceordninger som giver ikke blot garanteret afsætning men også højere priser. Opstillingen i tabel 2 tager nærmest sigte på at tydeliggøre ræsonnementet, og for vort formål er det mindre vigtigt at nå frem til et præcist tal. Lad os nøjes med at sige at for import- og eksportlande tilsammen drejer det sig i hvert fald om en besparelse på nogle hundrede millioner dollars årligt. Det må understreges at der her ikke er taget hensyn til den yderligere gevinst som kunne følge af en nedlægning af beskyttet roesukkerproduktion i Østeuropa og Sovjetunionen.

Det ses af opstillingen at en ikke uvæsentlig del af den samlede gevinst ville tilfalde de sukkerimporterende lande. Da den toldpolitiske ændring som her drøftes i givet tilfælde ville fremkomme hovedsagelig som resultat af et pres fra udviklingslandenes side er der imidlertid god grund til at hæfte sig ved tallet for im- og eksportlandenes gevinst tilsammen. Det er nemlig nærliggende at betragte importlandenes gevinst som repræsenterende det beløb som disse lande ville få til rådighed til ekstra finansiel bistand til udviklingslandene i tilfælde af en afvikling af den beskyttede produktion[9]).

Det må stærkt fremhæves at den i tabel 2 anvendte metode til beregning af udviklingslandenes gevinst ved nedlægning af vesteuropæisk roesukkerproduktion er meget forsigtig, idet der er regnet med at ressourcerne til fremstilling af den forøgede produktion af rørsukker måtte tages fra anden produktiv anvendelse. I stedet for denne forsigtige og udførlige beregning kunne man også have angivet ganske enkelt hvor meget udviklingslandenes eksportindtægter (netto) ville stige ved en given reduktion af roesukker-

[8]) Dog bortset fra importen til U. S. A. fra Unionsterritorier, der her betragtes som hjemmeproduktion i U. S. A.

[9]) Således også Johnson, anf. skr. s. 42.

produktionen. Man ville da komme til et betydeligt større tal, op mod en milliard dollars alene ved afløsning af den vesteuropæisk-nordamerikanske roesukkerproduktion; og man kunne da ræsonnere videre over den vækst i nationalproduktet som en sådan eksportstigning ville give grundlag for.

De mere forsigtige udregninger i tabel 2 vedrører som nævnt året 1959. Siden da har produktions- og handelsmønstret for de berørte importlande ikke ændret sig væsentligt, og en ajourføring af beregningerne på basis af forholdene i f. eks. 1966 ville derfor næppe lønne møjen.

Ny er derimod den sukkerordning for det europæiske fællesmarked som blev vedtaget efter hårde forhandlinger i sommeren 1967[10]). Ordningen kan ganske kort beskrives som en plan for sikring af fuldstændig selvforsyning med sukker indenfor fællesmarkedets område. Ligesom for andre landbrugsvarer skal der indføres en fælles pris, men sukkerordningen er mere restriktiv end de andre landbrugsordninger, idet der ikke foreløbig bliver tale om fri handel indenfor markedsområdet. I hvert fald indtil 1975 vil garantien for at opnå den fælles pris (den »retningsgivende« pris) kun gælde for bestemte produktionskvoter.

Ser man sagen fra udviklingslandenes interessesynspunkt kan man nok sige at sukkerordningen er et frastødende træk ved fællesmarkedet, og man kan tilføje at den også fra et mere alment økonomisk synspunkt indebærer et misbrug af arbejdskraft i en tid hvor der ingenlunde er mangel på alternative beskæftigelsesmuligheder for arbejdskraft i det europæiske landbrug. Fra engelsk synspunkt er sukkerordningen en alvorlig anstødssten ved indgang i fællesmarkedet. En tilslutning uden undtagelsesbestemmelse ville nemlig være en økonomisk katastrofe for de lande i Commonwealth hvis eksport er stærkt koncentreret om rørsukker, heriblandt f. eks. Fijiøerne, Guyana og Mauritius.

III. ER DET DANSKE ROESUKKER EN UNDTAGELSE?

Danmark indtager en ret flatterende særstilling i de foreliggende udenlandske undersøgelser om den europæiske roesukkerproduktions problematik. I Snape's undersøgelse fremtræder den danske produktion som nærmest konkurrencedygtig med rørsukkeret. Harry G. Johnson undlader at give tal specielt for Danmark, men det er ikke klart om det skyldes landets lidenhed eller en formodning om at produktionen ville kunne stå sig også under fri handel. I Tinbergen's undersøgelse, der ligeledes er nogle år gammel, synes det også forudsat at den danske sukkerproduktion er konkurrencedygtig.

[10]) Ordningen er nærmere beskrevet i den af Udenrigsministeriet i 1967 udgivne »gule« rapport om fællesmarkedet, bind II, side 48 ff. Det vigtige spørgsmål om den engelske præferenceordnings skæbne ved eventuelt engelsk medlemsskab i fællesmarkedet er udførligt behandlet i den i note 1 nævnte artikel af David Jones.

Det kunne således se ud til at der kan hentes nogen støtte i den udenlandske litteratur for den ofte fremsatte påstand om at Danmark er Europas billigste sukkerproducent, og at sukker ikke *i det lange løb* kan skaffes billigere udefra. Derimod nægtes det ikke fra nogen side at den i de sidste tre år gældende verdensmarkedspris cif for rørsukker med tillæg af raffineringsomkostninger ligger langt under den pris hvortil dansk roesukker kan leveres ab fabrik (raffineret) – hvorfor jo også eksporten til Norge i nogle perioder er foregået med tab[11]).

Før påstanden om den danske roesukkerproduktions konkurrencedygtighed i nutiden tages op til nærmere belysning skal der ganske kort gøres rede for de opfattelser om betimeligheden af en dansk roesukkerproduktion som man finder i den økonomiske litteratur gennem de sidste årtier.

I tiden fra sukkerroedyrkningens indførelse i midten af 1870'erne og op til den første verdenskrig blev det ikke anfægtet at dyrkning af sukkerroer var et økonomisk velmotiveret indslag i den danske landbrugsproduktion. I modsætning til hvad der gjaldt for raffineringsprocessen var den nettobeskyttelse[12]), det danske *råsukker* nød godt af yderst beskeden, og i en del af perioden var der slet ingen nettobeskyttelse. Den i nogle perioder ret høje beskyttelse af raffineringen tog mere sigte på at skærme den danske sukkerproduktion mod subsidieret dumpingeksport fra andre europæiske lande end at beskytte mod import af oversøisk rørsukker. Så vidt man kan se var det muligt i denne periode at byde de danske kontraktavlere en pris for sukkerroer som var afstemt efter den til enhver tid gældende Londonnotering for råsukker og som dog var gunstig i forhold til nettoudbyttet ved alternative anvendelser af de pågældende landbrugsarealer. Den stærke kritik af den danske sukkerindustri, med krav om socialisering, som blev ført frem af Socialdemokratiet i årene før første verdenskrig begrundedes alene med henvisning til en kopskatagtig forbrugerudbytning gennem beskatningen og til høje profitter for sukkerindustrien.

Allerede i det første tiår efter første verdenskrig mærkedes en vigtig ændring i den internationale sukkerøkonomi i form af en billiggørelse af rørsukker i forhold til roesukker, og da de danske toldsatser forblev uændret var kontraktprisen vigende gennem 1920'erne[13]).

---

[11]) Denne eksport til Norge er et eksempel på dumping af en art som importlandet ikke kan have noget at indvende imod, idet man i Norge hverken kan eller vil dyrke sukkerroer, og importen fra Danmark ikke hindrer Norge i når som helst at skifte til andre leverandører. Tabet ved eksport af dansk roesukker til verdensmarkedspris bæres nu af dyrkerne i form af en lavere afregningspris. – Foruden denne eksport af dansk produktionsoverskud foregår der også en rentabel eksport af sukker der indføres som råsukker til raffinering i Danmark.

[12]) D. v. s. forskel mellem told og intern udligningsafgift.

[13]) Om de produktionstekniske og andre årsager til denne ændring, se P. P. Sveistrup og

Under den store depression blev båndet mellem den danske roesukkerproduktion og verdensmarkedet brudt og det er ikke senere blevet knyttet igen, thi siden sukkerordningen 1932 har import af sukker i realiteten været forbudt. Ved debatten om denne første ordning i en række af »midlertidige« sukkerordninger blev der fremført både valutamæssige og beskæftigelsesmæssige motiver, ligesom det – mindre relevant – blev hævdet at sukkerroen er en gunstig afgrøde i rotationen som forhøjer udbyttet af den følgende afgrøde[14]).

Den helt nye situation for dansk sukkerproduktion i 20'erne blev drøftet af Jens Warming i *Danmarks Erhvervs- og Samfundsliv* (1930), s. 270-71. Det nævnes med forsigtig tilslutning at statsstøtte i en krisesituation som den der udviklede sig i 1929 kunne begrundes med at det derved blev muligt at organisere en afvikling med mindre tab end det ellers ville være muligt. I næste udgave af bogen (1938) udformes argumentationen for en støtteordning nærmere, men Warming gjorde udtrykkeligt rede for forudsætningen for ræsonnementets gyldighed, nemlig mangelen på alternativ beskæftigelse. Det hedder derefter (s. 266):

> »Ordningen må nærmest betragtes som *afvikling,* indtil man kan finde anden beskæftigelse og indtil fabrikkerne er passende slidt og forældet; foreløbig kan disse produktionsfaktorer næppe udnyttes bedre; men hvis konjunkturerne for varen ikke bedres, må fortsat produktion derefter betragtes som submarginal. Dog hævdes det, at marker i så høj kultur, som sukkerroer kræver og skaber, er en reserve af frugtbarhed under en krig ... Mest sandsynligt er det dog, at man må tilstræbe en afvikling, og at de garanterede priser derfor *gradvis bør nedsættes* ...«

I Kjeld Philips bog om *Den danske Kriselovgivning 1931-38* (København 1939), gives en udførlig skildring af erfaringerne ved sukkerordningen i 30'erne. Det understreges at ordningen, der allerede da følte som et permanent led i den danske kriselovgivning, havde medført en så høj pris til dyrkerne at arealet måtte rationeres, uagtet en del af den gunstigere aflønning var ledt videre til landarbejderne. Det nævnes også at ordningen har social slagside, idet omkostningerne bæres af forbrugerne ved højere sukkerpris, d. v. s. ved en slags kopskat. Som man måtte vente i en bog der udkom i 1939, lægger Philip på den anden side stor vægt på den sikring af beskæftigelse som ordningen indebar.

Næste gang der fra nationaløkonomisk hold blev taget stilling til sukkerordningens problematik var i en omfattende historisk redegørelse af P. P.

Rich. Willerslev, *Den danske Sukkerhandels og Sukkerproduktions Historie,* udg. af Instituttet for Historie og Samfundsøkonomi, København 1945, s. 314 ff.

[14]) Denne fordel kommer jo dyrkeren af vedkommende areal tilgode. Den må derfor indgå som en indtægtspost i hans kalkulation og kan ikke begrunde subsidie eller beskyttelse.

Sveistrup og Rich. Willerslev fra 1945[15]). Det hedder her i en sammenfattende vurdering:

> »Det synes. . . som om myndighederne ikke har gjort sig klart, at hvad man for en menneskealder siden kunne betegne som normale forhold, næppe vil kunne ventes udover i kortere perioder. *Det normale i fremtiden vil utvivlsomt blive, at sukkeret kan leveres på verdensmarkedet fra troperne til en billigere pris, end det kan fremstilles for i Danmark* (udh.her), og man må derfor inden alt for længe tage stilling til, om det danske samfund af valutamæssige, beskæftigelsesmæssige eller andre grunde ønsker at bevare en sukkerindustri her i landet og vil betale dette med højere priser for forbrugerne, eller om man vil tillade indførsel som tidligere med det resultat, at dansk roesukkerproduktion før eller senere må ophøre.
>
> Om nogen tilbagevenden til forhold, hvor De Danske Sukkerfabrikker kan fortsætte som tidligere uden statslige reguleringer, vil der udover kortere perioder næppe blive tale.«

I de tyve år der er gået siden ovenstående blev skrevet har spørgsmålet om det danske roesukkers konkurrencedygtighed overfor rørsukkeret fået større rækkevidde. Dengang, før koloniernes frigørelse, var man vel tilbøjelig til at identificere rørsukkerinteresserne med engelske og hollandske plantageinteresser, og man drøftede derfor spørgsmålet om beskyttelsen af roesukker alene under hensyn til den danske interesse, altså tab eller gevinst for den danske økonomi ved at producere en vare der kunne importeres billigere. Nu er derimod den opfattelse ved at trænge igennem at det af hensyn til udviklingslandenes eksportinteresser er utilstedeligt for de højtudviklede lande at beskytte produktionen af en vare der kan indføres fra udviklingslandene. Og som det blev nævnt i indledningen til denne artikel er roesukkeret netop det mest overbevisende og kvantitativt vigtige eksempel på en sådan vare.

Det spørgsmål trænger sig da på om det danske roesukker under de nuværende produktionsvilkår er konkurrencedygtigt overfor rørsukkeret.

Med udgangspunkt i de foran omtalte undersøgelser af Snape og H. G Johnson er der her gjort et forsøg på at sammenligne den danske detailpris for sukker med den hypotetiske danske detailpris man under passende forudsætninger måtte vente at finde for sukker fremstillet af indført råt rørsukker. I et tillæg til denne artikel gøres der mere udførligt rede for enkeltheder og særlige problemer i denne sammenligning. Her skal blot hovedresultaterne nævnes:

For 1959 – det år Snape og Johnson arbejder med – peger beregnin-

[15]) Sveistrup og Willerslev, anf. skr. s. 359.

gerne mod en hypotetisk dansk detailpris for rørsukker på 103 øre/kg, hvilket ligger ret nær ved den faktiske detailpris for dansk roesukker på det tidspunkt. Denne er nemlig beregnet til 111 øre/kg efter fradrag af det beløb hvormed den danske forbruger af husholdningssukker subsidierede eksporten og leverancerne til industrien, som allerede dengang havde adgang til at købe dansk sukker til priser der fulgte verdensmarkedets.

Men i de år der siden er gået har de to priser der her sammenlignes udviklet sig meget forskelligt. Den danske detailpris (excl. moms) steg med ca. 80 pct. til ca. 180 øre/kg, stadig efter fradrag for subsidier til industrileverancer.

Heroverfor står en hypotetisk dansk detailpris på rørsukker som – med ny dollarskurs – er beregnet til 119 øre under den forudsætning at Danmark *alene* går over til fri import. Hvis det drejer sig om en fælles vesteuropæisk-amerikansk ophævelse af beskyttelsen for roesukker må man som foran nævnt indregne en vis stigning i udbudsprisen for rørsukker (fob). Under denne forudsætning kommer man til en hypotetisk dansk detailpris på 140 øre/kg – altså stadig en betydeligt lavere pris end den nu faktisk gældende.

For at få et udgangspunkt for disse beregninger og skøn måtte der naturligvis gøres en antagelse om hvilken fob-pris for råt rørsukker man med

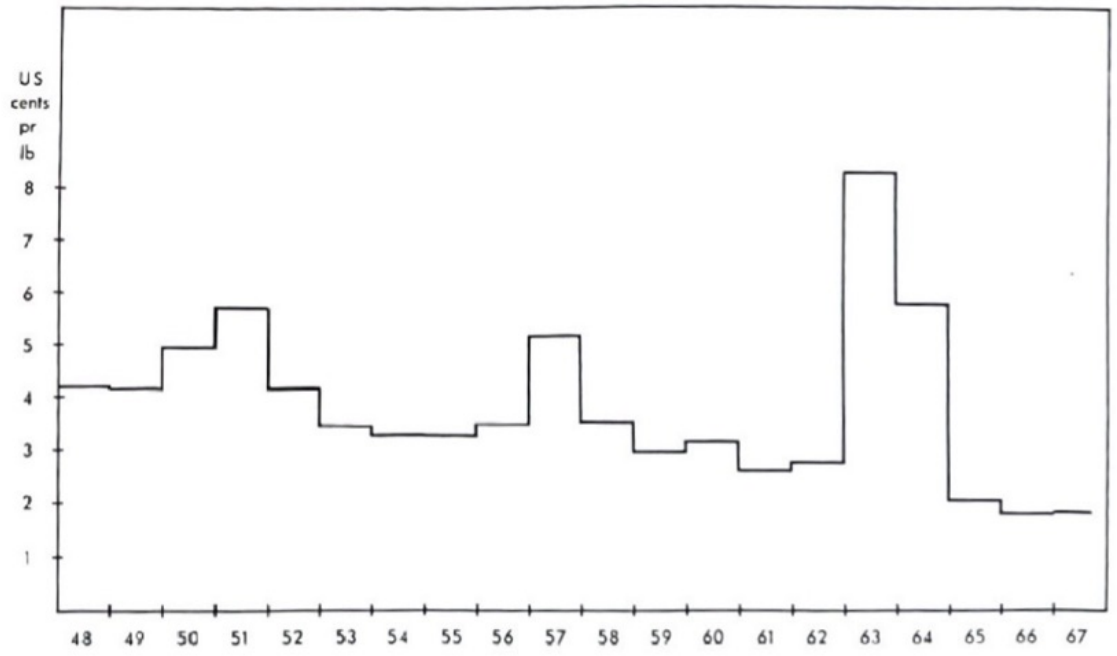


Fig. 1.

Noteringer for råt rørsukker (fob) 1948–67.

Årsgennemsnit, for 1967 gnsn. af jan.–okt. Fra 1948 til og med 1960: New York Coffee & Sugar Exchange, no. 4, contract, f. a. s. Cuba. Fra 1961: Gennemsnit af London daily price og New York no. 8, begge omregnet til f. a. s. Cuba basis.

Kilde: Statistical Bulletins, International Sugar Council.

nuværende produktionsstruktur og nuværende afsætningsmuligheder for tropesukkeret kan anse for normal. Vi har taget det af Snape og Johnson foreslåede tal på 3 cts/lb. Fig. 1 giver nogen vejledning til bedømmelse af dette valg, som naturligvis må bero på et skøn.

Sammenfattende kan man om den nuværende situation sige at de foretagne sammenligninger tyder på at der mangler meget i at den danske sukkerproduktion – med den roepris der nu betales – er konkurrencedygtig på basis af rimelige antagelser om den pris hvortil rørsukker kan fås fra udviklingslandene. Under de forudsætninger vi her regner med skulle fobprisen for råt rørsukker endog stige til 6¾ cts/lb før den beregnede detailpris for rørsukker kom op på 180 øre/kg. Fig. 1 viser at kun i året 1963 har vi kendt en gennemsnitlig fob-pris af den størrelsesorden. Det var en ganske ekstraordinær situation hvor dårlig høst i Europa i to på hinanden følgende år tidsmæssigt faldt sammen med en politisk betinget drastisk nedskæring af produktionen i Cuba.

IV. DEN DANSKE SUKKERPRODUKTIONS FREMTID

Det må understreges at konklusionen i det foregående afsnit kun gælder under den udtrykkelige forudsætning om nuværende roepris. Sagen er jo at det er lykkedes sukkerroedyrkerne, under de mange års udespærring af tropesukkeret, at presse avlerprisen for sukkerroer op på et niveau hvor sukkerroedyrkning er særdeles rentabel i sammenligning med andre afgrøder. Hertil kommer at der er en indtjeningsreserve i de meget rentable aktiviteter »uden for koncessionen« som De danske Sukkerfabrikker har taget op i de senere år: eksport af sukkerroefrø og af DDS-diffusionsanlæg, og forædling til eksport af indført råsukker. Disse virksomheder holdes uden for det regnskab på grundlag af hvilket staten fastsætter sukkerfabrikkernes salgspris for sukker ab fabrik[16]). Disse to omstændigheder – den høje avlerpris og den regnskabsmæssige udsondring af de rentable aktiviteter – må betyde at forbrugerprisen for roesukkeret kunne tåle at sænkes en del hvis der åbnedes for konkurrence udefra. Det forekommer dog usandsynligt at denne »reserve« skulle være stor nok til at muliggøre en ubeskyttet dansk produktion af roesukker. I det følgende vil det derfor blive forudsat at dansk råsukker ikke i det lange løb kan fremstilles til en pris der kan konkurrere med tropesukkeret[17]).

[16]) Under folketingets forhandling om den ny sukkerkoncession af 1961 fremsatte ordføreren for Socialistisk Folkeparti (Aksel Larsen) en skarp kritik af denne regnskabsmæssige deling som må betyde en højere forbrugerpris for sukker end hvad der ellers ville være muligt.

[17]) Derimod er der ikke noget der tyder på at den teknisk højt udviklede danske *raffinering* af indført råsukker ikke skulle være fuldt konkurrencedygtig. Dette spørgsmål tages dog ikke op til undersøgelse i denne artikel.

Under denne forudsætning skal de foreliggende muligheder nu kort gennemgås. Spørgsmålet bliver som nævnt aktuelt i en nær fremtid idet den nugældende koncession udløber i 1971. Forhandlinger om forlængelse, ændring eller ophør må antagelig indledes allerede i 1969.

Sagen stiller sig ret forskelligt, alt efter om Danmark optages i fællesmarkedet eller forbliver udenfor.

Antag først at den fremtidige sukkerpolitik skal fastlægges under den forudsætning at Danmark *ikke* kommer ind i fællesmarkedet.

Man kan vel gå ud fra at der i hvert fald vil være enighed om at undgå produktionsoverskud udover det hjemlige forbrug, og problemet bliver da om man fortsat vil lade dansk roesukker fuldtud dække hjemmeforbruget, eller om man vil stile mod en gradvis oplukning for import af råsukker. Man kunne jo tænke sig en successiv nedsættelse af kontraktarealet, f. eks. med 5 pct. om året, indtil man som et foreløbigt mål efter en 10-års periode nåede ned på et areal der kan dække 50 pct. af sukkerforbruget, eller en lignende formel. Som allerede nævnt har roedyrkerne fået avlerprisen drevet op på et så højt niveau at der i alle tilfælde må foretages en rationering af kontraktarealet, og der skulle således ikke være nogen *administrative* problemer forbundet med en planmæssig tilbagetrækning af produktionsfronten.

Det er måske også tænkeligt at koncessionen slet ikke fornys, og at den danske produktion udsættes for konkurrencen fra indført sukker. Her kan der igen være tale om overgangsordninger af forskellig art, navnlig med henblik på at begrænse tabet ved nedlægning af endnu brugelige fabriksanlæg.

Hvad i øvrigt angår den alternative anvendelse af ressourcerne skulle der ikke være større vanskeligheder. Der kan ikke være nogen omskolings- og omflytningsproblemer for arbejdskraften ved roeproduktionen, og landbrugsarealerne kan naturligvis overføres til anden anvendelse uden særlig bekostning. Et andet spørgsmål er det om ophøret af den særfordel der ligger i retten til arealkvote for sukkerroer kan berettige til erstatning i tilfælde af afvikling. Hvad endelig angår industribeskæftigelsen ved udvinding af råsukker, ville den årlige indskrænkning under en gradvis afvikling være ganske beskeden, måske ikke større end normal afgang fra industrien[18]).

Hvis resultatet af forhandlingerne bliver at beskyttelsen af den danske sukkerproduktion skal fortsætte, i det hidtidige omfang eller i mildere grad, kan man dernæst spørge om dette som hidtil skal ske ved en prisforhøjelse

[18]) Antallet af arbejdere i sukkerfabrikationen udgjorde i 1965 ca. 2200, hvoraf ca. 20 pct. i raffinaderierne. Disse sidste behøver ikke at blive berørt af en afvikling af råsukkerproduktionen.

TABEL 3

Nogle europæiske sukkerpriser 1961/62

	Raffineret sukker, US cents pr. kg		
	Engrospris (ab fabrik)	Detailpris	Detailpris excl. indirekte skatter
Holland	17.2	26.8	19.7
Belgien	18.4	24.5	20.9
Italien	18.6	32.1	21.0
Frankrig	18.9	22.3	21.1
Vesttyskland	21.9	29.8	25.6
Norge[1])	10.8[2])	18.1	16.3
Danmark	18.8	21.4	21.4

[1]) Gennemsnit for året 1961.
[2]) Gennemsnitlig importpris cif. 1961.

Kilder: Danmark og Norge: Officiel statistik.
Andre lande: P. Meimberg (ed.), *Zuckerwirtschaftliches Taschenbuch*, Berlin 1962, citeret i *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, bd. 12, s. 482.

udover verdensmarkedsprisen, således at støtten udredes af sukkerforbrugerne, eller ved et system med *deficiency payments*, således at støtten udredes af skatteborgerne.

Af sociale grunde vil mange nok foretrække den sidstnævnte metode, således at byrden fordeles over skattebilletten, men i øvrigt må det indrømmes at spørgsmålet er mindre vigtigt når – som tilfældet vel må antages at være i Danmark – efterspørgslens priselasticitet er nær ved nul. Hvis sukkerforbruget ikke påvirkes mærkbart af valget mellem de to alternative former for beskyttelse medfører en prisreduktion naturligvis ingen gevinst i form af »konsumentrente«[19]).

Hvis man kan antage at det danske forbrugs priselasticitet er nær ved nul skulle fordelen ved et *deficiency payment* system da ligge dels i en socialt mere acceptabel fordeling af byrderne (som allerede nævnt), og dels i selve

[19]) Men vi ved kun lidt om priselasticiteten for sukker. Viton og Pignalosa (anf. skr. s. 36) giver et så højt tal som −0,25 for Danmark. Hos Tinbergen kan man finde tallet −0,2 for Danmark (antagelig et frit skøn). – Jfr. også de ret høje tal hos Wold og Jureen, citeret i *Pris och Prestation i Handeln* (SOU 1955:16, s. 188) (priselasticitet − 0,4, indkomstelasticitet 0,3). Men hvor sikre data bygger dette på? Det er vel navnlig via industrisukkeret (d. v. s. chokoladen) at der kan blive tale om en nævneværdig priselasticitet for det danske forbrug, og med den ret lille del af sukkeret der går til industrien, er det vanskeligt at tro på en højere priselasticitet end −0,1, −0,15.

Om indkomstelasticiteten henvises til en netop udkommet studie fra FAO. Her anslås indkomstelasticiteten for sukker f. eks. til nul i Nordamerika og Australien, 0.3 i Vest- og Sydeuropa, og 0.8–1.0 i Asien og Afrika. For Danmark anslås nul. (Se *Agricultural Commodities—Projections for 1976 and 1985*, FAO, Rom, 1967, vol. II, s. 28 ff).

dette at byrden kommer frem i dagslyset som en post på statsregnskabet[20]). En tredje virkning ville være at den danske forbrugerpris for sukker kom til at svinge med verdensmarkedets pris (ligesom tilfældet allerede er for sukker til industribrug). Dette ville ikke rumme nogen ulempe. Norge har jo klaret sig godt med en stærkt svingende detailpris for sukker.

Lad os til sidst betragte det tilfælde at Danmark kommer ind i fællesmarkedet. I så fald stiller sagen sig noget anderledes. En politik der sigter mod en gradvis indskrænkning af den danske sukkerproduktion ville da nærmest være en gave til producenterne i andre af fællesmarkedets medlemslande som derved ville få en ekstra mulighed for eksport. Et ønske om afvikling af den beskyttede produktion specielt i Danmark ville da ikke længere kunne begrundes med hensynet til udviklingslandene, og disses interesser som sukkerproducenter måtte da drøftes på et andet plan, som en del af problemet om den politik fællesmarkedet som en helhed fører overfor udviklingslandene[21]).

Man kan så på den anden side spørge om den danske sukkerproduktion vil kunne hævde sig i fællesmarkedet. Det blev vist foran at omkostningerne for dansk råsukker i de senere år er kommet op over omkostningerne for tropesukker, og i de allersidste år ser det ud til at de danske omkostninger er ved også at komme op over omkostningerne i nogle fællesmarkedslande. De oplysninger der er sammenstillet i tabel 3 tyder endog på at den danske detailpris allerede i 1961/62 lå i overkanten af de for indirekte skatter rensede detailpriser i en række fællesmarkedslande[22]). Dette sidste skyldes dog ikke en lavere produktivitet men må snarere forklares ved en unormalt høj aflønning for de ressourcer der anvendes i den danske sukkerproduktion. Som allerede nævnt er der her reserver som nok kunne sikre at dansk sukker kunne produceres inden for fællesmarkedets »retningsgivende« pris.

Derimod kan man trygt se bort fra den mulighed at Danmark i fællesmarkedet skulle få et aflastningsmarked for en overskudsproduktion af sukker. Selv om man tænkte sig at den danske produktion ved en reduktion af

---

[20]) Der vil dog måske være delte meninger om hvorvidt dette at subsidiet trækkes frem i lyset er en fordel eller en ulempe.

[21]) Man vil måske indvende at selv om argumentet om udviklingslandenes eksportinteresser blev uvirksomt kunne det stadig være fordelagtigt fra et rent dansk synspunkt – under forudsætning af sikret fuld beskæftigelse – at erstatte sukkerproduktion med billig sukkerimport. Men under det arrangement med slusepriser som er et led i fællesmarkedets landbrugsordninger, herunder sukkerordningen, vil en sådan mulighed for billig import næppe foreligge.

[22]) Den danske pris ville blive en smule lavere i forhold til de andre landes hvis der blev korrigeret for det subsidie til eksport- og industrisukkeret som den danske detailpris indeholdt, jfr. ovenfor s. 361. Det kan også nævnes at en eventuel yderligere fordyrelse af det danske sukker i forhold til fællesmarkedslandene siden 1961/62 blev delvis elimineret, i hvert fald for en tid, ved devalueringen i slutningen af 1967.

avlerprisen for sukkerroer blev konkurrencedygtig i forhold til andre europæiske lande ville en eksport næppe kunne komme istand. I modsætning til hvad der gælder for andre landbrugsprodukter er det nemlig fra begyndelsen bestemt at prisgarantien i fællesmarkedet, i hvert fald indtil 1975, kun skal gælde de for hvert medlemsland fastsatte produktionskvoter.

V. SAMMENFATNING

Lige siden tiden efter 1. verdenskrig har den europæiske roesukkerproduktion været økonomisk problematisk, idet den ikke har kunnet konkurrere med tropesukkeret, og i Danmark er der fra nationaløkonomisk hold ofte blevet peget på at den fortsatte opretholdelse af en dansk roesukkerproduktion harmonerer dårligt med det normale danske krav om frihandel for landbrugsvarer.

I de senere år kommer hertil to nye tendenser som hver for sig må øge tvivlen om den danske sukkerroedyrknings hensigtsmæssighed: På den ene side har vi kravet fra udviklingslandene om ophør af europæisk beskyttelse for varer som udviklingslandene kan levere, og på den anden side står det forhold at den danske roesukkerproduktion synes at være blevet mindre konkurrencedygtig overfor europæiske producenter. Den fysiske produktivitet, målt som roeudbytte pr. hektar el. lign., tåler vel sammenligning med andre lande, men med den roepris som nu gælder må Danmark regnes med blandt de lande hvor sukker er relativt dyrt, når man i sammenligningen ser bort fra de punktskatter som hæver sukkerprisen i andre europæiske lande.

Både efter europæisk målestok og specielt i det danske tilfælde må roesukkerproduktionen da ses som et eklatant eksempel på at man fastholder produktionen af en vare som kan fås billigere udefra. En sådan situation, som kunne være forståelig i 30'ernes økonomisk-politiske klima, er langt vanskeligere at forsvare idag, og det er derfor nærliggende at rejse spørgsmålet om en planmæssig og trinvis afvikling. Den nuværende høje sukkerroepris er en landbrugsstøtte som på en noget tilfældig måde kommer en bestemt kreds af landbrugere tilgode, og ligesom megen anden landbrugsstøtte lider den af den ofte påpegede svaghed at den stimulerer lysten til at udvide en produktion som snarere burde indskrænkes.

Set fra udviklingslandenes synspunkt er villigheden i Europa og Nordamerika til at afvikle produktionen af roesukker en prøvesten for alvoren i påstande fra industrilandenes side om at de ikke ønsker at diskriminere mod de fattige lande. Som vist i det foregående er det ret store tal, det her drejer sig om. Tænkte man sig hele den danske roesukkerproduktion afløst af import af råt rørsukker ville det med nuværende priser betyde en

forøgelse af udviklingslandenes eksportindtægter på antagelig mindst 15 mill. dollars om året. Til sammenligning kan man nævne at de *samlede* danske statsudgifter til udviklingshjælp i 1967/68 ventes at komme op på ca. 28 mill. dollars.

Som foran nævnt ville både udviklingslandenes og Danmarks egen fordel ved en sådan ændring i dansk sukkerpolitik forsvinde den dag Danmark kom ind i fællesmarkedet, idet et dansk importbehov da måtte dækkes ved indførsel af dyrt sukker fra de vesteuropæiske overskudslande. Dette må da atter betyde at bestræbelserne for afskaffelse af den nuværende beskyttelsespolitik for sukker må tage sigte på internationale aftaler over en bredere front, omfattende både fællesmarkedet og de roesukkerproducerende lande som ikke er, men en dag kan blive medlemmer af fællesmarkedet.

TILLÆG

Sammenligninger mellem faktiske danske sukkerpriser og hypotetiske danske priser for rørsukker.

Til belysning af den danske roesukkerproduktions konkurrencedygtighed nævnes i foranstående artikel nogle skøn over de priser for rørsukker der kunne tænkes at gælde i Danmark hvis rørsukkeret fik fri adgang. Der skal nu gøres nærmere rede for hvordan disse skøn er fremkommet.

Først betragtes situationen i 1959 som er det sidste år for hvilket et meget udførligt statistisk materiale foreligger let tilgængeligt, og som er det år Snape's og Johnson's beregninger refererer til.

Ved bestemmelse af overprisen på sukker i de forskellige roesukkerproducerende lande i forhold til en på importeret råsukker baseret pris opererer Snape (fulgt af Johnson) med en beregnet *import parity price* for 1959 på 19 cts/kg. Snape har også en *export parity price* som ikke rummer dækning for oceanfragt og som han ansætter til 17 cts/kg. Denne mere krævende standard for konkurrencedygtighed anvender han på de sukkereksporterende lande, blandt hvilke han i denne forbindelse medregner Danmark. Dette er dog måske for strengt, da næsten kun Danmarks nabolande, beliggende fjernt fra de rørsukkerproducerende lande, kommer i betragtning som importører af dansk sukker. For ikke at risikere at stille for store krav har vi her taget udgangspunkt i Snape's *import parity price,* det vil sige at den danske sukkerproduktions konkurrencedygtighed måles med samme alen som den der bruges for de andre europæiske landes produktion for deres hjemmemarkeder. Vi har dog på den anden side set bort fra den oprunding fra 18¼ til 19 cts/kg som Snape foretager.

Bestanddelene i en *import parity price* på 18¼ cts/kg ser da således ud:

Eksportpris, fob, for råt rørsukker	3	cts/lb
Oceanfragt	¾	–
Raffinering (incl. vægttab)	2¼	–
Transport og distribution i importlandet	2¼	–
Ialt beregnet detailpris for raffineret sukker (ubeskattet)	8¼	cts/lb
Svarende til	18¼	cts/kg = 125 øre/kg
(hvilket hos Snape afrundes til	19	cts)

Denne opstilling kræver dog to kommentarer.

For det første synes det til raffinering (incl. vægttab) afsatte beløb at være meget rigeligt. Det vides f. eks. at Englands førende raffinaderi, Tate & Lyle, Ltd., regner med £ 13 pr. ton, svarende til 1.4 cts/lb, og i den foran omtalte artikel af David Jones nævnes endog et tal på 1 ct/lb for raffineringsomkostninger. Disse tal angiver dog måske de lave raffineringsomkostninger i moderne fabriksanlæg hvor de to processer, udvindingen af råsukker og raffineringen, i virkeligheden er een integreret proces, og så lave raffineringsomkostninger ville næppe holde i tilfælde af raffinering af importeret råsukker. For at være helt på den sikre side nøjes jeg med en meget beskeden reduktion af Snape-Johnsons tal, fra 2¼ til 2 cts/lb.

Den anden bemærkning til den ovenstående opstilling er at der åbenbart er afsat et alt for højt beløb til intern transport og distribution i importlandet. De 2¼ cent ville udgøre op mod 40 pct. af engrosprisen for raffineret rørsukker ab fabrik. En beregning for Danmark viser derimod for 1959 et spænd mellem engrospris ab fabrik og detailpris på kun knap een cent pr. lb., svarende til 13 pct. af engrosprisen. Dette stemmer ret vel overens med tal fra andre lande. Således kan man af oplysningerne i tabel 3 udlede nedenstående forskel mellem detailpris (ubeskattet) og engrospris for raffineret sukker ab fabrik i 1961/62[1]):

	cts/lb	pct. af engrospris
Holland	1,1	14½
Belgien	1,1	13½
Italien	1,1	13
Frankrig	1,0	11½
Vesttyskland	1,7	17

Kilde: Som for tabel 3.

Korrigerer vi nu på basis af 2 cts/lb for raffinering og 1 ct/lb for transport og distribution får vi en beregnet detailpris for rørsukker på 6¾ cts/lb eller

[1]) Kun i Norge ser det ud til at intern transport og distribution kommer op på et niveau svarende til Snape's skøn: For året 1961 udgør tillægget ikke mindre end 2½/cts/lb eller omkring 50 pct. af importprisen cif, raffineret. – Dr. Snape har i brev til forf. bekræftet at hans tal på 2¼ cts/lb var et på grundlag af utilstrækkelige data anslået maximum.

103 øre/kg. Den danske detailpris var dengang 119 øre/kg, men denne pris indeholdt et subsidie til dækning af tab ved leverancer til eksport og til den sukkerforbrugende industri til priser svarende til verdensmarkedets. For at bedømmelsen af den danske sukkerproduktions konkurrencedygtighed kan ske på et grundlag, som er helt fair overfor de danske producenter, bør man måske i stedet for den faktiske detailpris regne med den noget lavere pris ab fabrik som Sukkerfabrikkerne opnåede *i gennemsnit* for det samlede salg – til direkte konsum, til industri og til eksport. Det subsidie som forbrugerne af husholdningssukker således betalte til eksport- og industrisukkeret kan nok anslås til 8 øre/kg i årene omkring 1960. Reducerer vi detailprisen med dette beløb får vi en pris på ca. 111 øre/kg, altså ret nær den ovenfor angivne hypotetiske detailpris på 103 øre/kg baseret på oversøisk råsukker.

Så vidt situationen i 1959. Vi skal dernæst bestemme den *nuværende* afstand mellem faktisk dansk detailpris og hypotetisk detailpris på basis af indført råt rørsukker.

Fra 1959 til 1967 er den danske forbrugerpris for sukker steget meget betydeligt – med ikke mindre end 80 pct. (uden medregning af merværdiafgiften). Denne stigning er ganske utypisk for de europæiske lande. F. eks. steg den vesttyske forbrugerpris (efter fradrag af skatteforhøjelser) med kun 4 pct. i samme tidsrum. Den franske detailpris steg med 25 pct. (vistnok uden ændring i skat).

Den stærke stigning i den danske forbrugerpris kan dog delvis forklares som en følge af at det flere gange nævnte subsidie til industrileverancer er steget i takt med faldet i verdensmarkedsprisen. På grundlag af oplysninger som velvilligt er stillet til rådighed af A/S De Danske Sukkerfabrikker kan man anslå at dette subsidie i 1966/67 beløb sig til ca. 30 øre pr. kg sukker solgt til direkte forbrug[2]). Det skulle give en hypotetisk engrospris ab fabrik for raffineret sukker på 155 øre/kg i foråret 1967 (i stedet for den faktiske pris på 185 øre) og en korrigeret detailpris på ca. 180 øre (i stedet for den faktiske pris på 209 øre)[3]).

---

[2]) For regnskabsårene 1965/66 og 1966/67 var A/S De Danske Sukkerfabrikkers salg til hjemmemarkedet således:

	1965/66		1966/67	
	1000 t	Øre pr. kg ab fabrik	1000 t	Øre pr. kg ab fabrik
Alm. salg (til husholdningsbrug)	160.1	145	155.5	168
Salg til industrielt brug (til verdensmarkedspris)	48.2	61	57.4	55
I alt salg på hjemmemarkedet	208.3	126	212.9	138

Den gennemsnitlige salgspris for husholdningssukkeret var således i de to år henholdsvis 19 og 30 øre højere end gennemsnitsprisen for hele den indenlandske afsætning.

[3]) Det er herved forudsat at distributionsomkostningerne indgår med samme absolutte beløb i de to tilfælde.

Hvilken rørsukkerpris skal disse priser for dansk roesukker nu sammenlignes med?

Spørgsmålet har to sider: Hvorvidt kan den i den senere tid gældende eksportpris for råt rørsukker (f. eks. standardnoteringen for Cuba sukker f. a. s.) betragtes som »normal« i den betydning at den alt andet lige svarer til en rimelig forventning for fremtiden? Og for det andet: Skal vi sammenligne den danske roesukkerpris med den pris hvortil vi i Danmark ville vente at kunne købe rørsukker under den forudsætning at Danmark *alene* går over til import, medens roesukkerproduktionen fortsætter uanfægtet i andre lande? Eller skal vi sammenligne med den noget højere verdensmarkedspris der måtte ventes at indspille sig under en tænkt afvikling af beskyttelsen (og dermed produktionen) af roesukker i alle vigtigere vestlige produktionslande?

Johnson (følgende Snape) regner som nævnt med en normal eksportpris for råt rørsukker på 3 cts/lb fob med nuværende produktionsstruktur. Og ved en almindelig afvikling af beskyttelsen for roesukker tænker han sig en prisstigning til 4 1/4 cts/lb fob – hvilket selvfølgelig kun kan være et råt overslag. Med tillæg af 3/4 cts for oceanfragt får vi cif-priser på henholdsvis 3 3/4 og 5 cts/lb. Disse priser kan sammenlignes med et ad anden vej udledet skøn hvorefter omkostningerne ved produktion af sukker på Antillerne skulle være dækket ved en pris cif London på »approximately £ 40 per long ton«, svarende til 4.9 cts/lb[4]).

Den foreslåede »normalpris« på 3 cts/lb fob kan endvidere sammenlignes med de faktiske årsgennemsnit for noteringen fob Cuba som er vist i fig. 1. En betragtning af denne serie må vel føre til at det ikke forekommer urimeligt at gå ud fra de nævnte 3 cts. (henholdsvis 4 1/4 cts) som forventede gennemsnitspriser på verdensmarkedet under de to alternative forudsætninger[5]). Der synes heller ikke at være grund til at ændre de foran nævnte skøn for oceanfragt og raffineringsomkostninger. Disse beløb, henholdsvis 3/4 og 2 cts/lb, ser nærmest ud til at ligge i overkanten.

Vi får da en engrospris for raffineret rørsukker cif forbrugsland på 5 3/4 cts/lb (resp. 7 cts hvis man går ud fra en fob-pris på 4 1/4 cts for råt rørsukker). Hertil skal så lægges et beløb for transport og distribution i Danmark. Det var, som vi har set, ca. 1 ct/lb i 1959, men siden da er beløbet

[4]) Fra *Report of the Commission of Inquiry into Prices to be Paid for Farmers' Cane*, Jamaica, 1962, som citeret i den ovenfor nævnte artikel af David Jones.

[5]) Der ses altså bort fra den marginale stigning i verdensmarkedsprisen som ville følge af at Danmark *alene* blandt de beskyttende lande gik over til fri import af rørsukker. Det er vel rimeligt at se bort fra dette lille beløb når det som her gælder om at bedømme den danske sukkerproduktions konkurrencedygtighed. Hvis man derimod skulle vurdere fordelen for de oversøiske sukkerproducerende lande ved at Danmark alene gik over til fri import kunne denne ganske svage prisvirkning derimod ikke betragtes som uvæsentlig, idet den jo ville gælde hele eksporten i det fri marked.

steget i takt med engrosprisen og det udgjorde i 1967 1.6 cts/lb (24 øre/kg). Det går vel ikke an at regne med et lavere beløb, og vi får da en hypotetisk detailpris på 5¾ (resp. 7) cts/lb plus 24 øre pr. kg, alt efter om vi går ud fra en fob-pris på 3 eller 4¼ cts/lb.

Efter den ny dollarkurs svarer det til 119 øre (resp. 140 øre) pr. kg, hvilket altså skal sammenholdes med den for tab ved industrisalg korrigerede danske detailpris som ovenfor blev anslået til 180 øre.