

Þorvaldur Gylfason

# Búvernd: Er ekkert að rofa til?\*

## Ágrip

Það er þörf á að ítreka mikilvægi landbúnaðarstefnunnar í Evrópu og þau vandamál, sem þar er við að glíma. Þetta er nauðsynlegt, því að fjöldi manna, sem málið varðar, virðist telja, að þetta sé ekki lengur lykilmál. Sú skoðun, að landbúnaðurinn skipti nú orðið litlu af sjónarhóli hagstjórnar, byggir á þeirri útbreiddu trú, að evrópskir bændur séu svo fáir - þeir eru nú einungis um 5% af vinnuafli Evrópusambandsins - að styrkir til þeirra af almannafé geti vart skipt miklu máli í evrópsku efnahagslífi, þegar á heildina er litið, og megi þá einu gilda, hversu ríkulegir slíkir styrkir séu.

Með fullri virðingu er ég á öðru máli. Að sjálfsögðu er það rétt, að evrópskir bændur eru ekki margir, ekki lengur - fjöldi þeirra er nú aðeins um 7 milljónir í Evrópusambandinu, en þar eru um 18 milljónir manna atvinnulausar til samanburðar. En kostnaðurinn við sameiginlega landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins (e. *Common Agricultural Policy, CAP*) fyrir neytendur og skattgreiðendur, að ekki sé minnst á þriðja aðila á borð við þróunarlönd og þjóðir Austur-Evrópu, er eftir sem áður gríðarlegur samkvæmt flestum heimildum, þar með töldum þeim, sem eru gefnar út árlega á vegum OECD, og hann hefur víðtækar afleiðingar, sem kunna að eiga eftir að reynast afdrifaríkar fyrir efnahags- og stjórnmálaþróun Evrópu.

Í þessari ritgerð ætla ég að fjalla um (a) helztu kosti og galla sameiginlegrar landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins, (b) þann kostnað, sem hún leggur nú á neytendur, skattgreiðendur og þriðja aðila, og (c) helztu hindranir í vegi fyrir umbótum á búverndarstefnunni í Evrópu og annars staðar til að draga úr þessum kostnaði. Þá mun ég að lokum fjalla í stuttu máli um nauðsyn umbóta á sameiginlegri fiskveiðistefnu Evrópusambandsins (e. *Common Fisheries Policy, CFP*), sem er náskyld búverndarstefnunni.

## 1. Kostir og gallar búverndarstefnu

„Sameiginlega landbúnaðarstefnan er blátt áfram til skammar, og henni verður að breyta.“ Þetta eru ekki mín orð, þau eru höfð eftir forsætisráðherra Breta, Tony Blair, í nýlegu viðtali við hann í vikuritinu *Time*.<sup>1</sup> Þessi afdráttarlausu yfirlýsing sýnir, að óánægjan með bú-

verndarstefnuna hefur nú loks náð til æðstu stjórnvalda í einu af löndum Evrópusambandsins og er ekki lengur bundin við hagfræðinga og blaðamenn, sem fjalla um efnahagsmál.

En hvað er þá að búverndarstefnunni? Vandinn er sá, að búvernd, sem ætti að réttu lagi að vera minni háttar mál í samrunaferlinu í Evrópu samhliða myndun sameiginlegs markaðar, hefur verið leyft að þróast yfir í tröllaukna fjárhagslega og stjórnarfarslega byrði á Evrópusambandinu og verða þannig að einni helztu fyrirstöðu tímabærrar útvíkkunar sambandsins í kjölfar hruns kommúnismans í Austur-Evrópu.

Nú munu fáir neita því, að Evrópa hafi þurft einhverja landbúnaðarstefnu. Á tímum styrjaldar Frakka og Þjóðverja við upphaf áttunda áratugar níttjándu aldar, fyrir aðeins 125 árum, voru á milli 1/3 og 2/3 hlutar vinnuafli í Evrópu

\* Þessi ritgerð er samhljóða erindi höfundar á *Fimmta þingmannafundi EFTA með viðskiptavinum frá þriðja landi* undir yfirskriftinni *Samruni og viðskipti í Evrópu og Miðjarðarhafslöndum* í Bern, Sviss, 30.-31. október 1997. Rögnvaldur Hannesson, D. Gale Johnson og Þórólfur Matthíasson gerðu gagnlegar athugasemdir. Guðmundur Ólafsson þýddi úr ensku. Frumgerðin birtist í *Journal of World Trade* í febrúar 1998 og birtist hér þýdd með leyfi útgefandans, Kluwer Law International.

<sup>1</sup> Sjá *Time*, 27. október 1997.

bundnir við landbúnað. Í Sviss, svo að dæmi sé tekið, var hlutur landbúnaðar í vinnuaflinu um 61% á móti 5% nú. Sams konar tölur fyrir Frakkland og Þýzkaland voru 50% og 47%, en eru 5% og 3% nú. Föðurland iðnbyltingarinnar, Bretland, sker sig úr, en þar var hlutur landbúnaðar í vinnuaflinu 15% á þessum tíma, en er einungis 2% nú. Með þessum hætti er landbúnaðurinn órofa hluti af menningarlegri og sögulegri arfleifð okkar.

Sú lífskjarabylting, sem átt hefur sér stað í Evrópu síðan 1870, endurspeglar hina árangursríku umbreytingu samfélagsins frá landbúnaði til iðnaðar, verzlunar og umfram allt þjónustu. Venja er að tala um iðnríki, þegar fjallað er um þessi lönd, en það er villandi, því að langmesti atvinnuvegur í svo nefndum iðnríkjum er þjónusta, bæði að því er snertir starfsmannafjölda og framleiðslumagn.

Flóttinn úr sveitunum til bæja og borga var óumflýjanlegur. Hann á sér stað um allan heim og á sér rætur í tækniframförum í landbúnaði ásamt hægri fólksfjölgun, þar sem hver maður þarf aðeins á að halda tilteknum föstum fjölda hitaæininga á hverjum degi. Af þessu leiðir, að færri og færri bændur þarf til að brauðfæða þjóðirnar. Þetta skýrir hinn linnulausa fólksflutning úr landbúnaði, sem er æskileg þróun frá efnahagslegu sjónarmiði, því að sú regla gildir almennt í efnahagslífi heimsins, að lífskjör standa í öfugu hlutfalli við hlut landbúnaðar í efnahagssumsvifunum. Samt sem áður er það skiljanlegt, að upphafsmenn Evrópusambandsins og forvera þess hafi viljað marka sameiginlega búverndarstefnu til að verja bændur og fjölskyldur þeirra fyrir verstu afleiðingum flóttans úr sveitinni. Og Evrópa er sannarlega ekki ein á báti í þessu athæfi, því að Bandaríkjamenn hafa einnig rekið metnaðarfulla og fokdýra búverndarstefnu, svo að aðeins eitt dæmi af mörgum sé nefnt. Þó er matarverð í Bandaríkjunum nú orðið yfirleitt í góðu samræmi við heimsmarkaðsverð í skjóli nýrra búvörulaga, sem hafa tekið fyrir íhlutun ríkisins í verðmyndun.

En markmið búverndarstefnunnar voru fleiri, svo sem að tryggja neytendum lágt verð á matvöru, en þetta markmið er á margan hátt í and-

stöðu við það takmark að halda uppi tekjum bænda með niðurgreiðslum eða verðbótum. Hin mörgu og ósættanlegu markmið, sem lögð voru til grundvallar búverndarstefnunni í Rómarsáttmálanum, benda til, að fleira hafi verið haft í huga en hagsmunir bænda og búaliðs, sem flosna upp af jörðum sínum. Þess í stað hefur hin sameiginlega landbúnaðarstefna hneigzt í átt að umfangsmiklu og flóknu kerfi til að endurdreifa tekjum með tilfærslum.

Sem búverndarstefna er hin sameiginlega landbúnaðarstefna ekki vel heppnuð. Hún hefur hvorki tryggt smábændum viðunandi tekjur né verið hvati til fjölskyldubúa, né heldur hefur hún tryggt neytendum lágt matarverð svo sem til stóð. Þess í stað hefur hún skapað skjótfenginn auð handa stórbændum, sérstaklega með herra verði á landi og hærri leigu. Mestur hluti styrkjanna endar með einum eða öðrum hætti í vösum tiltölulega fárra og ríkra stórbænda og landeigenda. Rannsóknir hafa sýnt, að tveir þriðju og allt að þrem fjórðu hlutum bústyrkjanna í iðnríkjunum hafna hjá sjötta eða í mesta lagi fimmta hluta allra bænda í þessum löndum.<sup>2</sup> Það er því ekki vandasamt að sjá, hvers vegna landbúnaðarstefna iðnríkja hefur horfið frá upp-haflegum markmiðum sínum og orðið að leik-soppi þrýstihópa og sérhagsmuna.

Þetta er slæmt, því að til eru a.m.k. tvenn góð og gild rök fyrir búvernd.

Í fyrsta lagi er raunveruleg þörf á stuðningi við þá bændur, sem eru neyddir til að bregða búi af efnahagslegri nauðung og verða því að halda til annarra starfa. Í þessu tilviki er líklega beztu styrkurinn fólgin í aðstoð til náms og starfsmenntunar. Margt bendir til þess, að ein helzta skýringin á lágum tekjum í sveitum Evrópu sé skortur á menntun og verkkunnáttu.

Í annan stað er bóndi bústólpi, en það vísar til þess, að landbúnaður og sveitalíf eru snar þáttur í evrópskri menningu. Með því að halda við búsetu með landvernd og náttúrurækt geta bændur veitt gæði, sem þéttbýlismenn eru reiðubúnir að meta til verðs, en þeir sækjast eftir

2 Sjá D. G. Johnson, *World Agriculture in Disarray*, 2. útg., Macmillan, London, 1991.

fögrum stöðum á landsbyggðinni. Rökstyðja má styrki til starfsemi í þessum anda á svipaðan hátt og styrki til menningar og vísinda. En þá væri styrkjum líklega betur komið þannig, að þeir væru ekki bundnir við landbúnað, heldur veitt beint til sveitahéraða án þess að marka þá tiltekinni starfsgrein. Fólkið á hverjum stað myndi síðan ákveða, hvort væri æskilegra: að halda áfram landbúnaði eða hverfa að annarri iðju. Raunar hefur íbúum í sveitahéruðum Vestur-Evrópu og Norður-Ameríku ekki fækkað að sama skapi og dregið hefur úr landbúnaði þar, því að menn hafa fundið sér ný störf nærri heimahögum.

Þrátt fyrir þessar röksemdir fyrir stuðningi við dreifbýli er það engan veginn náttúrulegumál, að landbúnað verði að styrkja af almannafé. Í flestum þróunarlöndum hefur landbúnaður þvert á móti verið uppspretta skatttekna í ríkissjóð. Þar að auki hefur fordæmi Ný-Sjálandinga sýnt öðrum iðnríkjum fram á, að unnt er að reka blómlegan og arðgæfan landbúnað án ríkisstyrkja.

## 2. Búverndarstefnan: Hversu mikið kostar hún?

En hvað kostar þá búverndarstefnan í Evrópu og öðrum OECD-ríkjum? Öllum heimildum ber saman um, að kostnaðurinn er miklu meiri en flestir myndu ætla með hliðsjón af hlut landbúnaðar í vinnuafla og efnahagslegum umsvifum.

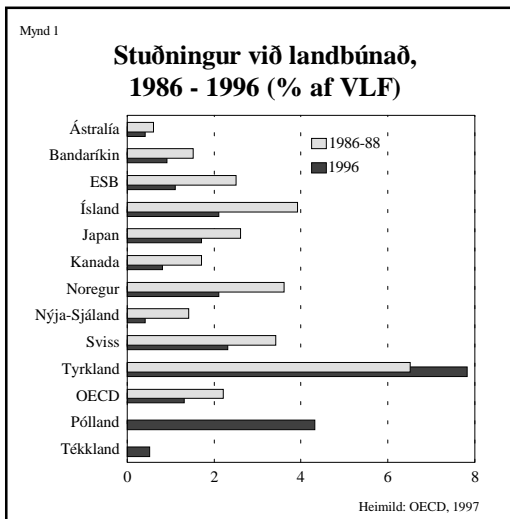
Byrjum á að kanna kostnaðarmat OECD, en sú stofnun hefur árlega látið aðildarlöndum sínum í té gagnlegar skýrslur, sem geyma ýtarlega greiningu og mat á landbúnaðarstefnu þeirra. Þetta er lofsvert framlag, því að ríkisstjórnir einstakra landa og efnahagsstofnanir þeirra hafa yfirleitt verið feimnar við að birta umdeildar upplýsingar um búverndarkostnað. Landbúnaðarskýrslur OECD eru prýðilegar og raunar einstæð náma tölulegra upplýsinga fyrir óháða fræðimenn og aðra, sem láta sig málið varða. Nokkur undanfarin ár hefur stofnunin einnig sent frá sér svipaðar skýrslur um annað viðkvæmt mál, vinnumarkaðinn. Þannig býr

OECD í haginn fyrir löngu tímabærar umræður um breytingar á stefnu Evrópuþjóða í vinnumarkaðsmálum í því skyni að draga úr atvinnuleysi. Þessi málaflökkur hefur einnig verið sniðgenginn af ríkisstjórnnum einstakra landa af ótta við hörð viðbrögð þrýstihópa, ef orðinu er hallað.

Samkvæmt landbúnaðarskýrslum OECD fyrir 1997<sup>3</sup> var heildarstuðningur við landbúnað í OECD-löndum árið áður, 1996, 297 milljarðar Bandaríkjadala. Þessi upphæð er meiri en nemur þjóðarframleiðslu Sviss á sama ári, 1996, og 7% hærri en samsvarandi upphæð tíu árum áður, 1986. Búverndarkostnaður Evrópusambandsins nemur um 40% af heildinni eða 120 milljörðum dala, sem er litlu minna en gervöll þjóðarframleiðsla Norðmanna 1996. Með heildarstuðningi við landbúnað er hér átt við (a) tilfærslur frá skattgreiðendum, sem verða að greiða hærri skatta en ella vegna búverndarstefnu stjórnvalda, að viðbættum (b) tilfærslum frá neytendum, sem verða að greiða hærri verð fyrir búvörur en ella vegna þess, að 60% stuðningsins birtast í hærri markaðsverði vegna verðstuðnings, að frádrögnum (c) tekjum ríkissjóðs af landbúnaði, sem er lítilræði. Þessar kostnaðartölur eru vergar í þeim skilningi, að tekjur bænda og landeigenda hafa ekki verið dregnar frá þeim kostnaði, sem neytendur og skattgreiðendur bera. Vegna skaðsemi búverndarstefnunnar í OECD-löndunum er vergur (brúttó) kostnaður trúlega eðlilegasti mælikvarðinn á kostnað. Hreinn (nettó) kostnaður, þegar frá kostnaði skattgreiðenda og neytenda hefur verið dreginn hagnaður bænda og landeigenda, er um þriðjungur lægri en samsvarandi vergur kostnaður.

*Mynd 1* sýnir heildarstuðning við landbúnað sem hlutfall af landsframleiðslu. Hér sést, að tilfærslurnar í heild nema um 1,3% af landsframleiðslu í OECD-löndunum í heild og 1,1% í Evrópusambandinu, en þar hefur stuðningurinn

3 Sjá *Agricultural Policies in OECD Countries*, 1. bindi, *Monitoring and Evaluation*, og 2. bindi, *Measurement of Support and Background Information*, OECD, Paris, 1997.

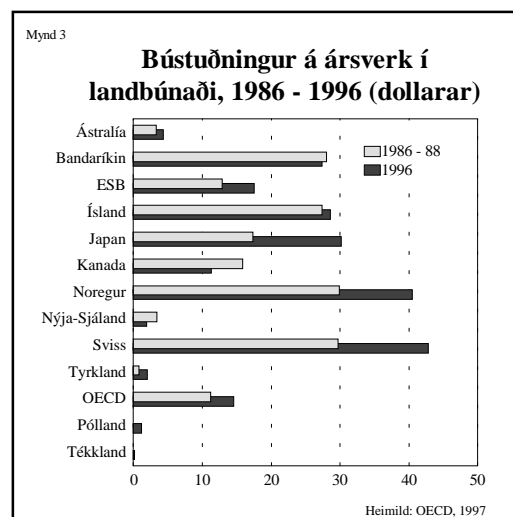
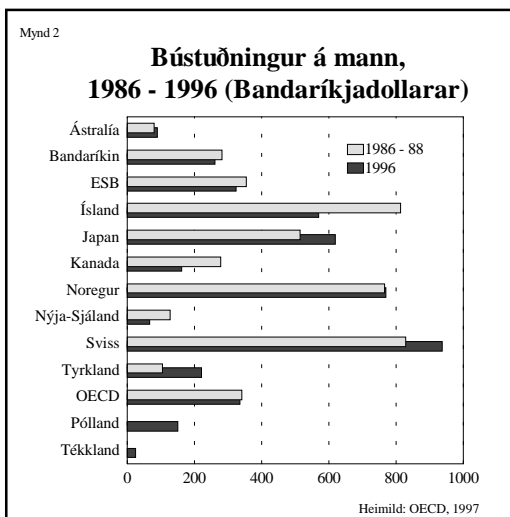


minnkað um 50% s.l. 10 ár og um 40% í OECD í heild. Þess ber þó að geta, að heimsmarkaðsverð á búvörum var óvenjuhátt 1996, og þurfti því tiltölulega lítinn stuðning það ár.

Mynd 2 sýnir bústuðninginn í Bandaríkjadöllum á mann. Samkvæmt þessum mælingum var kostnaður vegna búverndarstefnunnar 334 dalir á mann árið 1996 í OECD-löndum, en 322 dalir á mann í Evrópusambandinu. Í báðum tilvikum hefur lítil breyting orðið á þessum tölum frá 1986 á nafnvirði, en þó hefur dregið úr stuðningnum um þriðjung, sé hann reiknaður á föstu verðlagi. Myndin sýnir einnig, að stuð-

ingurinn á mann hefur verið talsvert hærri í EFTA-löndunum en í Evrópusambandinu og OECD-löndunum í heild eða 568 dalir á mann á Íslandi, 767 dalir á mann í Noregi og 935 dalir á mann í Sviss, en aðeins 66 dalir á mann á Nýja-Sjálandi.

Mynd 3 sýnir bústuðninginn á hvern bónda í fullu starfi (sem miðast við 2200 klst. á ári í vinnu við landbúnað). Samkvæmt þessu var stuðningurinn árið 1996 í OECD-löndunum 14.500 dalir á hvern bónda, 17.500 dalir á hvern bónda í Evrópusambandinu og 27.200 dalir á hvern bónda í Bandaríkjunum. Í EFTA-löndunum var kostnaðurinn jafnvel enn hærri eða 28.500 dalir á bónda á Íslandi, 40.400 dalir í Noregi og 42.700 dalir í Sviss. Samsvarandi tala fyrir Nýja-Sjáland þetta ár var aðeins 1.800 dalir á hvern bónda á ári. Af þessum tölum má ráða, að búverndarkostnaðurinn er óheyrilegur. Sérstaklega er athyglisvert, að kostnaðurinn á bónda á ári hefur vaxið alls staðar á árunum 1986 til 1996 nema á Nýja-Sjálandi og í Kanada og Bandaríkjunum. Af þessu sést, að fallandi kostnað við búverndarstefnuna samkvæmt myndum 1 og 2 má fyrst og fremst rekja til mannfækkunar í greininni. Lítið hefur sem sé breytt þrátt fyrir umbótatilraunina 1992, en það ár reyndi Evrópusambandið að koma nokkuð til móts við gamla og nýja gagnrýni á búverndarstefnuna.<sup>4</sup>



Þrátt fyrir þetta benda nýlegar rannsóknir til þess, að kostnaðurinn við búverndarstefnuna í OECD-löndunum sé vanmetinn, vegna þess að hann er metinn í svo nefndu hlutajafnvægi, þar sem litið er á búvörumarkað einangraðan frá öðrum þáttum efnahagslífsins og ekki tilfærður kostnaður vegna þess skaða, sem búverndarstefnan veldur öðrum atvinnuvegum til lengdar, og ekki heldur sá kostnaður, sem þriðji aðili verður fyrir, sérstaklega Austur-Evrópulöndin og þróunarlönd. Nýlegar rannsóknir fjölda fræðimanna, þar sem gert er ráð fyrir almennu jafnvægi til að reyna að taka á sumum þessara þátta, benda til þess, að búverndarkostnaður til langs tíma litið í formi velferðartaps og tapadrar framleiðslu í öðrum atvinnuvegum sé tvisvar til þrisvar sinnum meiri en sá kostnaður, sem metinn er í ljósi jafnvægis að hluta.<sup>5</sup>

Án þess að flækja mál mitt um of skal ég reyna að lýsa afleiðingum þess, þegar gert er ráð fyrir almennu jafnvægi við mat á búverndarkostnaði. Þær OECD-skýrslur, sem áður var vísað til, geyma upplýsingar um, hversu mikið verð á heimamarkaði hækkar umfram heimsmarkaðsverð í skjóli verndar. Þannig var verð til framleiðenda árið 1996 um 67% hærra en heimsmarkaðsverð, en verð til neytenda var 30% yfir heimsmarkaðsverði. Þó var árið 1996 ekki dæmigert vegna þess, hve heimsmarkaðsverð á búvöru var óvanalega hátt það ár, en það leiddi til þess, að munurinn á heimsmarkaðsverði og verði til neytenda og framleiðenda á heimamarkaði var minni en oftast áður. Árið 1994 var nær meðallagi í þessum skilningi, en þá var búvöruverð 94% yfir heimsmarkaðsverði, en verð til neytenda var 63% hærra. Við blasir, að þvífik verðafskræming

hefur áhrif langt út fyrir landbúnaðinn sjálfan, og skiptir þá ekki miklu máli, þótt eitthvað hafi dregið úr stuðningnum undanfarið.

Af sjónarhóli framleiðenda leiðir uppskrúfað gerviverð á búvörum til þess, að vinnuafl og önnur aðföng leita í greinina, en þar er notkun þeirra óhagkvæmari en í öðrum atvinnuvegum. Rannsóknir í Bandaríkjunum sýna, að fyrir hverja fimm bændur, sem yfirgefa greinina, koma fjórir starfsmenn úr öðrum atvinnuvegum til að hefja búskap.<sup>6</sup> Þar með er hreint brotthvarf úr greininni einungis fimmtungur af heildarbrotthvarfi. Minni munur á heimamarkaðs- og heimsmarkaðsverði myndi líklega auka hreint brotthvarf vinnuafls úr greininni verulega, án þess að heildarbrotthvarfið þyrfti að aukast svo nokkru næmi. Líklegt er, að þessi verðbjögun hafi mikil áhrif í EFTA-löndunum, Íslandi, Noregi og Sviss, þar sem verð til framleiðenda var 175%, 244% og 312% yfir heimsmarkaðsverði 1996. Í Japan er ástandið svipað, en þar er verð til framleiðenda þrefalt heimsmarkaðsverð.

Af sjónarhóli neytenda þýðir 63% hærra búvöruverð í Evrópusambandinu en ríkir á heimamarkaði, að neyzlúvöruverð er um 10% hærra að meðaltali en vera myndi, ef viðskipti með landbúnaðarvörur væru frjáls, því að matvara er um sjöttungur af útgjöldum neytenda í Evrópusambandinu. Af þessu leiðir, að kaupmáttur heimila ykist um 10% að öðru jöfnu, væru búvöruviðskipti gefin frjáls í Evrópusambandinu. Draga myndi úr atvinnuleysi vegna þeirra beinu tengsla, sem eru milli kaupmáttar heimilanna og fjölda starfa. Svo að dæmi sé tekið, hefur ein rannsókn leitt til þeirrar niðurstöðu, að með frjálsri búvöruverzlun myndi störfum fjölga um 2-4 milljónir í Evrópusambandinu (umfram fækkun starfa í landbúnaði), allt eftir sveigjanleika raunlauna.<sup>7</sup> Jafnframt mætti gera ráð fyrir viðbót við langtímahagvöxt upp á 0,2% á ári í kjölfar frjálsari

4 Sjá D. G. Johnson, *Less Than Meets the Eye: The Modest Impact of CAP Reform*, Rochester Paper 5, Centre for Policy Studies, London, 1995.

5 Sjá D. G. Johnson, *World Agriculture in Disarray*, 2. útg., Macmillan, London, 1991, og Þorvaldur Gylfason, *The Macroeconomics of European Agriculture*, Princeton Studies in International Finance, No. 78, maí 1995. Sjá einnig grein höfundar, „Búverndarstefnan í Evrópu: Hvað hún kostar og hvert hún leiðir,“ *Fjármálalitiðindi*, 41. árg., 1. hefti, bls. 112-137.

6 Sjá Johnson, sama rit.

7 Sjá H. Dicke, J. B. Donges, E. Gerken og G. Kirkpatrick, „The Economic Effects of Agricultural Policy in West-Germany,“ *Weltwirtschaftliches Archiv*, 124, 2. hefti, júní 1988, bls. 301-321.

búvöruviðskipta eða um 10% viðbót við 2% langtímahagvöxt, sem gera mætti ráð fyrir.<sup>8</sup>

Og þá er röðin komin að þriðja aðilanum, sem ekkert hefur til saka unnið. Fjöldi þróunarlanda er enn háður útflutningi á búvöru sem meginuppsprettu gjaldeyristekna. Með takmörkunum á markaðsaðgangi og offramleiðslu landbúnaðarvalda Evrópuþjóðir verðlækkun á búvöru á heimsmarkaði. Ein rannsókn sýnir t.d. eftirfarandi: ef iðnríkin myndu auka frjálsræði í búvöruviðskiptum þannig, að heimsmarkaðsverð hækkadi um 10%, má ætla, að samanlögð landsframleiðsla þróunarríkja myndi aukast um 1-2%.<sup>9</sup> Önnur rannsókn leiðir í ljós, að hóflega aukid frjálsræði í búvöruviðskiptum, svo sem felst í umbreytingu alls kyns viðskiptahindrana í tolla í Úrúgvæ-lotu GATT-samkomulagsins, kunni að auka landsframleiðslu þróunarlanda um meira en 50 milljarða Bandaríkjadala (á verðlagi ársins 1992) fyrir árið 2002 og heimframleiðsluna um allt að 235 milljörðum dala.<sup>10</sup>

Svipað kemur á daginn, þegar sögunni víkur til útvíkkunar Evrópusambandsins til austurs með þátttöku Mið- og Austur-Evrópuþjóða. Í fyrsta lagi mun seinkun á inngöngu þessara þjóða í Evrópusambandið valda þeim miklum kostnaði, ekki sízt vegna þess, að þær eru mun háðari landbúnaði en núverandi sambandsþjóðir. Hlutur landbúnaðar í landsframleiðslu Evrópusambandsins er þannig um 3% á móti 9% í ríkjum Mið- og Austur-Evrópu, frá 5% í Slóveníu upp í 21% í Rúmeníu. Í öðru lagi mun aðild þessara ríkja eftir nokkur ár og í áföngum, svo sem nú er ráðgert, leggja þungar byrðar á Evrópusambandið við núverandi skilyrði.

8 Sjá rit höfundar, sem fyrr var vísað til.

9 Sjá T. M. Loo og E. Tower, „Agricultural Protectionism and the Less Developed Countries: The Relationship between Agricultural Prices, Debt Servicing, and the Need for Development Aid,“ 2. kafli í A. B. Stoeckel, D. Vincent og S. Cuthbertson, *Macroeconomic Consequences of Farm Support Policies*, Durham, N.C., og London, Duke University Press, 1989.

10 Sjá I. Goldin og D. van der Mensbrugghe, „Assessing Agricultural Tariffication under the Uruguay Round,“ 6. kafli í W. Martin og L. A. Winters (ritstj.), *The Uruguay Round and the Developing Countries*, Cambridge University Press, 1996.

Sameiginleg búverndarstefna sagnar til sín um helming af öllu ráðstöfunarfé Sambandsstjórnarinnar, en Uppbyggingarsjóðurinn (e. *Structural Fund*) og Samheldnisjóðurinn (e. *Cohesion Fund*), sem ætlað er að styðja við bakið á miður þróuðum löndum í sambandinu, taka til sín önnur 30% af ráðstöfunarfénu. Helztu styrkþegar úr Uppbyggingar- og Samheldnisjóðunum hafa verið Írar, Portúgalar og Grikkir, sem hafa þegið 2½-3% af þjóðarframleiðslu sinni úr þessum sjóðum. Hér má geta þess, að Uppbyggingar- og Samheldnisjóðirnir eru ekki undir sömu syndina seldir og sameiginlega búverndarstefnan, þar sem þeir valda ekki sambærilegri óhagkvæmni og sóun.

Hversu mikinn styrk myndu Mið- og Austur-Evrópulöndin sækja í sameiginlega búverndarstefnu og Uppbyggingar- og Samheldnisjóðina við núverandi aðstæður? Kannanir á þessu eru nokkuð á reiki. Nýleg rannsókn<sup>11</sup> bendir til þess, að aðild Mið- og Austur-Evrópuþjóða muni auka útgjöld sjóðanna um 25-50 milljarða Bandaríkjadala á sama tíma og útgjöld vegna búverndarstefnunnar myndu aukast um 12-30 milljarða dala. Í heildina tekið kostar það Evrópusambandið um 40-80 milljarða Bandaríkjadala að veita þessum 100 milljónum manna aðild að sambandinu eða aukningu á útgjöldum þess um 30-60% árið 2000 og framvegis upp frá því.

Rétt er að bæta því strax við, að þessar tölur eru vitaskuld háðar mikilli óvissu, en þær eru settar fram til þess eins, að menn átti sig á umfanginu, sem um er að tefla. En þrátt fyrir óvissuna felst í þessum tölum mikilvægur boðskapur: Það væri afar óheppilegt, ef fjárlagarammi Evrópusambandsins myndi takmarka fjölda þeirra þjóða, sem boðin yrði þátttaka í sambandinu, eða hún tafir af þeim ástæðum. Útvíkkun sambandsins í austurátt er í rauninni ekki spurning um hagrænan kostnað og ábata eingöngu - hún er stórpólitísk spurning. Ég lít

11 Sjá R. E. Baldwin, J. F. François og R. Portes, „The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe,“ *Economic Policy* 25, apríl 1997, bls. 127-173.

því svo á, að stangist löngu tímabær útvíkkun Evrópusambandsins á við óbreytta búverndarstefnu, þá beri að taka útvíkkunina til austurs fram yfir óbreytt ástand.

Þessar ástæður valda því, að stefnan í landbúnaðarmálum er lykilatriði í almennum stjórn-málum í Evrópu. Landbúnaðarstefnan er að minni hyggju af mikilvæg til þess, að landbúnaðarráðherrar séu látnir einir um hana. Í ljósi þessara mikilvægu þjóðhagslegu og pólitísku þátta ætti landbúnaðarstefnan að vera í verka-hring efnahags- og fjármálaráðuneyta og seðla-banka og einnig alþjóðastofnana á borð við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn og Alþjóðabankann.

### 3. Hindranir: Hvað þarf til þess að fjarlægja þær?

Nú hlýtur eftirfarandi spurning að brenna á vörum manna:

Úr því að búverndarkostnaðurinn er svona mikill og þar sem afleiðingarnar eru jafnalvarlegar og fram hefur komið, hvers vegna hefur þessu þá ekki verið kippt í lag fyrir löngu?

Svarið er einfaldara, sýnist mér, en ætla mætti við fyrstu sýn. Fyrst af öllu hef ég enga trú á þeirri skýringu, sem oft hefur heyrzt, að gagnrýnendur búverndarstefnunnar séu flestir háskólamenn, sem hafa takmarkaðan skilning á raunverulegum aðstæðum á stjórnmalavettvangi; skólamenn þurfi einungis að hafa rétt fyrir sér, en ekki að afla sjónarmiðum sínum fylgis. Fúslega játa ég, að það er hlutverk fræðimanna að leita sannleikans, og jafnframt, að sumir okkar hafa réttara fyrir sér en aðrir. Mér er einnig ljúft að meðganga, að fræðimenn eru yfirleitt ekki á atkvæðaveiðum, svo að okkur er þá að öðru jöfnu síður hætt við að villast af leið af þeim sökum. Hitt er alveg rétt, að þetta gerir okkur háskólamönnum lífið léttara að þessu leyti en stjórnmalamönnum.

En ég hafna þeirri forsendu, sem býr á bak við alþýðuskýringuna, að atkvæðaveiðar og vitræn hagstjórn feli í sér mótsögn. Ég hafna henni, því að hún felur í sér, að kjörnir fulltrúar séu ávallt í þjónustu markleysunnar, sem ég hygg,

að reynslan sýni, að geti ekki staðizt. Sérstaklega tel ég, að hreinskilnar umræður um landbúnaðarstefnuna á stjórnmalavettvangi í Evrópu og víðar, um kostnað og afleiðingar búverndarstefnunnar, séu ekki einungis til marks um eftirsókn eftir vitrænni hagstjórn, heldur muni þær umræður falla stöðugt fleiri kjósendum vel í geð. Ef marka má yfirlýsingu brezka forsætisráðherrans, sem var tilfærð hér að framan, virðist hann vera sama sinnis. Vandinn - eins og hann horfir við mér - er ekki skortur á raunsæi þeirra, sem gagnrýna núverandi landbúnaðarstefnu. Nei, vandinn er sá, að fæstir kjósendur gera sér ennþá fulla grein fyrir kostnaðinum við búverndarstefnuna af þeirri einföldu ástæðu, að þeim hefur ekki verið sagt frá honum. Þetta er upplýsingarvandi, sem ætti að vera auðvelt að leysa á tímum upplýsingabyltingarinnar.

Það dugir ekki, að alþjóðastofnanir svo sem OECD gefi út góðar skýrslur um búverndarmál, því að fæstir hirða um að lesa slíkar skýrslur. Fjármála- og efnahagsráðuneyti, seðlabankar og hagstofur þurfa því að gera umfjöllun um landbúnaðarmál fyrirferðarmeiri í innlendri umræðu og hagskýrslugerð. Og stjórnmalamenn þurfa að hlýða kalli tímans í þessum efnunum á leiðinni frá orðum til athafna. Almennigur vill vita. Almennigur vill vitræna hagstjórn.

Eigi að síður geri ég mér grein fyrir tilhneigingu margra stjórnmalamanna og hagfræðinga til að forðast viðkvæm mál. Margir þeirra virðast líta á landbúnaðarmál sem sérstaklega hættulegt sprengiefni. Til dæmis héldu mikilsvirtir erlendir hagfræðingar eftirfarandi fram í nýlegu ritverki: „... þessar stofnanir (CAP og sjóðirnir) eru uppistaðan í því pólitíska lími, sem heldur ríkjunum saman og gerir Evrópusambandinu kleift að vera miklu meira en fríverzlunarsvæði. Útvíkkun í austurrátt myndi auka mjög á efnahagslega fjölbreytni í sambandinu og auka þannig á miðflottaflíð í því. Útgjöld þessara stofnana munu halda áfram að vera nauðsynleg til þess að halda aftur af þeim.“<sup>12</sup> Hér eru útgjöld til uppbyggingar og

<sup>12</sup> Sjá Baldwin o. fl., sama rit, bls. 150.

landbúnaðar lögð að jöfnu og látið í veðri vaka, að umbætur á sameiginlegu búverndarstefnunni hljóti einnig að bitna á uppbyggingarsjóðunum. Þetta er ekki rétt. Gagnger endurskoðun á búverndarstefnunni getur alveg eins leitt til þess, að Evrópusambandið hafi enn meira aflögu til að hraða þeirri þróun, að þjóðartekjur á mann verði jafnari en áður innan sambandsins, með markvissum aðgerðum handa fátækustu löndunum og svæðunum. Búverndarstefnan og uppbyggingarsjóðirnir eru í edli sínu óháð pólitísk mál með óháð markmið og tæki. Útgjöld uppbyggingarsjóðanna eru bein og trufla ekki verðmyndun á markaði eins og sameiginlega búverndarstefnan gerir og eru því miklu markaðsvænni endurdreifingaradferð.

Ekki er erfitt að skilja, hvers vegna hagfræðingar, sem standa utan við argaþras stjórnmalanna, forðast flestir að taka þátt í orðræðum um umdeild efni. Átök eru ekki þeirra ær og kýr. Þessi tilhneiging kann einnig að helgast að einhverju leyti af nánnum tengslum á milli t.d. landbúnaðarhagfræðinga og stjórnmalamanna, þar sem hinir fyrir nefndu eru oftlega ráðgjafar hinna síðar nefndu, sem taka ákvarðanir um landbúnaðarmál og hafa fjárveitingarvald. Þetta kann að skýra, hvers vegna gagnrýni á búverndarstefnuna kemur iðulega frá mönnum, sem starfa á öðrum fræðasviðum. Svipað mynztur sést í umræðum um vinnumarkaðsmál sums staðar í Evrópu, þar sem vinnumarkaðshagfræðingar hafa ekki alltaf, öðru nær, verið í fremstu víglínu gagnrýnenda ósveigjanleikans á evrópskum vinnumarkaði og boðbera þeirrar hugmyndar, að í þessum ósveigjanleika felist veruleg orsök hins mikla og þráláta atvinnuleysis í Evrópu.

Á hinn bóginn á ég erfiðara með að skilja, hvers vegna stjórnmalamenn sýna oft svipaða feimni í landbúnaðarmálum. Á þessu er ég undrandi, því að ég hélt, að ágreiningur, átök og áhættumat væru fastir liðir í lýðræðislegum stjórnmalum. Góðir stjórnmalamenn ættu ekki að vera í vandræðum með að sannfæra kjósendur um ágæti verulega lækkaðs matarreiknings, aukins kaupmáttar, fleiri starfa og betri lífskjara, sérstaklega fyrir þá, sem verst eru settir, því að allt þetta og meira fæst með því að

draga úr þeirri sóun og óhagkvæmni, sem hlýzt af núverandi búverndarstefnu.

#### 4. Hin sameiginlega fiskveiðistefna

Að lokum leyfi ég mér að setja hér fram nokkrar stuttar athugasemdir um sameiginlega fiskveiðistefnu Evrópusambandsins. Fiskveiðistefnan gefur tilefni til svipaðra athugasemda og búverndarstefnan, þótt umfang efnahagsvandans í tengslum við fiskveiðistefnuna sé að vísu miklu minna.

Það er engum vafa undirorpið, að Evrópusambandið þarf á fiskveiðistefnu að halda til að koma í veg fyrir ofveiði, svo að fiskstofnar séu ekki settir í útrýmingarhættu. Bezta leiðin til þessa liggur í kvótakerfi, sem takmarkar veiðar í evrópskri landhelgi við sjálfbærar veiðar eða við veiðar, sem tryggja hámarksafurkastur fiskstofnanna, sem væri enn betra. Það er m.ö.o. ekki fjöldi fiska í sjónum, sem við eigum að keppast við að hafa sem mestan, heldur tekjur okkar af sjálfbærum veiðiskap á eigin miðum.<sup>13</sup> Þetta er höfuðtilgangur fiskveiðistefnunnar.

Samt sem áður er hin sameiginlega fiskveiðistefna Evrópusambandsins haldin tveim kvillum frá efnahagslegu sjónarmiði. Í fyrsta lagi veldur það óhagkvæmni og leiðir til sóunar, að ekki er leyft að verzla óhindrað með veiðiheimildir, sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins úthlutar til skipa. Að vísu eiga nokkur millilandavíðskipti með skip með kvóta sér stað, t.d. hafa spænskar og hollenzkar útgerðir komizt yfir veiðirétt á Bretlandsmiðum með þessu móti („kvótasprang“ er þetta stundum kallað), en þessi víðskipti eru yfirleitt litin hornauga meðal fiskimanna. Í evrópskum útvegi eins og í landbúnaði hafa fríverzlun og markaðsbúskapur þurft að víkja fyrir þrúgandi víðskiptahömlum og markaðsfirringu. Án frjálsra víðskipta með aflakvóta, innan landa og milli, eru hagkvæmstu fyrirtækin svipt heilbrigðum vaxtarskil-

13 Sjá Rögnvaldur Hannesson, *Fisheries Mismanagement: The Case of the North Atlantic Cod*, Fishing News Books, Oxford, 1996.



yrðum, og óhagkvæm fyrirtæki eru þá ekki heldur rekin til hagræðingar á markaði. Með því að draga úr samkeppni hægir fiskveiðistefnan á efnahagslegri endurnýjun, sem er sérhverjum atvinnuvegi nauðsynleg til að tryggja honum góð lífsskilyrði til langs tíma litið. Þetta leiðir til ofnotkunar á vinnuafli, fjármagni, eldsneyti og öðrum aðföngum í greininni. Það dregur úr hagkvæmni fiskveiða og vinnslu í Evrópusambandinu, en er þó trúlega ekki þjóðhagslegt vandamál á sama hátt og búverndarstefnan. Þetta kann hins vegar að vera efnahagslegt bøl á tilteknum strandsvæðum innan Evrópusambandsins. Við þetta bætist veruleg óhagkvæmni vegna mikilla styrkja margra sambandslanda til útvegsins á hverjum stað. Evrópusambandið birtir ekki mat á og hefur ekki heldur eftirlit með kostnaði og öðrum hagrænum (til aðgreiningar frá haffræðilegum og líffræðilegum) afleiðingum sameiginlegrar fiskveiðistefnu sambandsins, og það gera OECD og aðrar alþjóðastofnanir ekki heldur, en þar er þarft verk að vinna.

Í annan stað væri heppilegra að selja veiðileyfi á uppboði eða fyrir tiltekið verð í stað þess að úthluta þeim endurgjaldslaust eins og nú er gert.<sup>14</sup> Það myndi flýta fyrir því, að kvótinn kæmist í hendur hagkvæmstu útgerðanna, og myndi þannig leiða til meiri hagkvæmni í sjávarútvegi. Þetta myndi einnig gefa af sér skatttekjur, sem hefðu minnsta röskun og rýrnun velferðar í för með sér, tekjur, sem nýta mætti til þess að vinna að ýmsum svæðisbundnum markmiðum fiskveiðistefnunnar án óþarfa útláta.

Hægt væri að spara miklar fjárhæðir með því að beina fiskveiðistefnunni inn á þessar brautir. Um leið yrði fiskveiðistefnan markaðsvænni og hagkvæmari og um leið réttlátari. Þau tvö skref, sem til þarf, eru sambærileg við þau, sem stigin voru í Evrópu um og eftir 1950 á sviði gjald-eyrisviðskipta, þegar skömmun á óbeint niður-

greiddum gjaldeyri var hætt og erlendum gjald-eyrir var þess í stað seldur á markaðsverði, föstu eða breytilegu eftir atvikum.

Fiskveiðistefnan skapar einnig nokkur vandamál í sambandi við stækkun Evrópusambandsins, þó svo að þau séu smávægileg hjá aðlögun Mið- og Austur-Evrópuríkja að sambandinu. Í núverandi mynd er fiskveiðistefnan einn helzti Þrándur í Götum aðildar Noregs og Íslands að Evrópusambandinu.<sup>15</sup> Í báðum löndunum er sterkur undirstraumur meðal almennings í átt til aðildar að Evrópusambandinu, ekki eingöngu vegna ábatans, sem aðild veitir, sérstaklega smárfkjum, heldur einnig vegna þess, að menn vilja taka þátt í að móta Evrópu morgundagsins. Krafa sameiginlegu fiskveiðistefnunnar um, að allur fiskur sé lagður saman til úthlutunar af Evrópusambandinu, stendur í vegi fyrir því, að þessir undirstraumar komi að fullu upp á yfirborðið.

Þær úrbætur, sem hér hefur verið dregið á, með sölu framseljanlegra kvóta, myndu að minni hyggu duga langt til lausnar þessa vanda, því að samsafnaður kvóti þjóðanna myndi þá ganga kaupum og sölum á sameiginlegum markaði fyrir fiskveiðiheimildir. Með nýrri fiskveiðistefnu, sem byggðist á veiðigjöldum og frjálsri verslun, myndi markaðskerfið leiða til hagkvæmra veiða og vonandi varðveita fiskstofnana handa komandi kynslóðum. Evrópusambandslöndin myndu þannig deila aðgangi að fiskimiðum sínum með öðrum, þó þannig að fullt verð kæmi fyrir.

Eins og sameiginlega búverndarstefnan þarf á umbótum að halda, eins þarf sameiginlega fiskveiðistefnan einnig að taka breytingum, ekki einungis vegna hins hagræna ábata, sem smátt og smátt skilar sér með tímanum, heldur er einnig nauðsynlegt, að hún samrýmist betur frjálsum og heilbrigðum markaðsbúskaparháttum til að ýta undir frekari samruna, viðskipti og samstöðu í Evrópu.

14 Sjá grein höfundar, „The Pros and Cons of Fishing Fees: The Case of Iceland,“ EFTA Bulletin 3/4, European Free Trade Association, Genf, 1992. Sjá einnig ritgerðasöfn höfundar, t.d. *Hagfræði, stjórnmál og menning*, Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavík, 1991, og *Hagkvæmni og réttlæti*, Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavík, 1993.

15 Sjá greinar höfundar, „Iceland on the Outskirts of Europe,“ EFTA Bulletin 2, European Free Trade Association, Genf, 1991, og „Ísland á útjaðri Evrópu: Sameignarauðlind í uppnámi?,“ *Fjármálatíðindi*, 38. árg., 1. hefti, bls. 33-41.