

Om EF's landbrugspolitik og presset mod den

Villy Søgaard, lektor, Sydjysk Universitetscenter i Esbjerg

1. Indledning

Det har gennem adskillige år stået klart, at der er behov for en gennemgribende reform af EF's landbrugspolitik, dvs. en reform, som ikke blot handler om priser, men også om principper. Det seneste bud på en løsning er den såkaldte MacSharry-plan (Kommissionen, 1991), med navn efter den nu forhenværende irske landbrugskommissær, Ray MacSharry. Han pegede i forordet til sin plan for EF's fremtidige landbrugspolitik på:

- at et stort antal landbrugere, på trods af den fælles landbrugspolitik har måttet forlade deres gårde,
- at selv en budgetstigning på 30% fra 1990 til 91 ikke ville være nok til at hindre landbrugernes indkomster i at falde yderligere,
- at 80% af landbrugsstøtten går til 20% af landmændene,
- at offentligheden er blevet mere kritisk over for de miljømæssige problemer ved en intensiv landbrugsproduktion,
- at der var oplagret 20 mio. tons korn på interventionslagrene, og tallet ventedes at stige til 30 mio. tons,
- at der lå 750.000 tons oksekød på interventionslagrene, et tal, der steg med 15-20.000 tons om ugen, og endelig
- at der var næsten 1 mio. tons mejeriprodukter oplagret.

På baggrund af alle disse forhold konkluderede han, at det hverken fysisk eller moralsk ville være muligt at videreføre den hidtidige politik, som han i øvrigt anså for en væsentlig, selvstændig årsag til de nævnte problemer. På længere sigt ville det være nødvendigt, hævdede han, at bevæge sig i retning af internationalt konkurrencedygtige priser og at tilskynde til mindre intensive produktionsmetoder af hensyn til miljøet.

Planen blev fremlagt som Kommissionens udspil i juli 1991, men blev igen taget af bordet på et møde i Ministerrådet i februar året efter. I slutningen af maj 1992 blev en stærkt reduceret udgave af reformen dog vedtaget. Det er herefter meningen, at planen skal gennemføres over en treårig periode fra 1. juli 1993 til 1. juli 1996.

En vurdering af fremtiden for EF's landbrugspolitik bør imidlertid ikke bygge på MacSharry-planen alene. Tværtimod er det hovedsynspunktet i denne artikel, at planen næppe bliver den sidste i rækken af reformer. Set i et mere langsigtet perspektiv må MacSharry-planen primært opfattes som en strømpil for den retning, landbrugspolitikken må formodes at tage. Derfor handler det følgende ikke specielt om MacSharry-planen, men mere generelt om udsigterne for den fælles landbrugspolitik i EF.

Som baggrund for denne vurdering vil der i de følgende afsnit blive set nærmere på landbrugspolitikens funktionsmåde (afsnit 2), dens historiske udvikling (afsnit 3), de hidtidige reformforsøg (afsnit 4) og ikke mindst forholdet mellem landbrugspolitikken og den politiske beslutningsproces i EF (afsnit 5).

2. Landbrugspolitikens funktionsmåde

Den fælles landbrugspolitik blev fra starten en hovedhjørnesteen i EF-samarbejdet. Faktisk kan 'byttehandelen' mellem franske landbrugsinteresser på den ene side og vesttyske industriinteresser på den anden opfattes som kernen i det oprindelige samarbejde (Lehman Sørensen, 1978). Denne handel var nødvendig for at opnå fransk tilslutning og dermed i sidste ende afgørende for hele samarbejdets eksistens. EF-konstruktionen blev allerede i slutningen af 50'erne opfattet som udgangspunkt for en føderativ eller konføderativ udvikling i Europa – en udvikling, som bl. a. amerikanerne ønskede at støtte i skyggen af Anden Verdenskrig (Bonanno, 1990; Larsen, 1986), også selvom dette havde sin pris på landbrugsområdet. Der er da heller ingen tvivl om, at landbrugspolitikens videre skæbne vil være tæt sammenvævet med EF's udvikling i det hele taget.

Arkitekten bag den praktiske udformning af EF's landbrugspolitik var hollænderen Sicco Mansholt, dengang vicepræsident for Kommissionen med landbruget som hovedansvarsområde. Hans ideer blev udmøntet i den 1. Mansholt-plan fra 1959. Planen indeholdt to elementer, nemlig en *prispolitik* og en *strukturpolitik*. Prispolitikken skulle hurtigt vise sig at blive det helt dominerende element pga. modstand mod strukturpolitikken.

Prispolitikken er i hovedsagen et trestrengt system, der sikrer, at prisniveauet på EF-markedet er højere end udenfor. Ved *import* til EF pålægges fødevarer en told, som tilfalder FEOGA, den fælles landbrugsfond. *Internt* har FEOGA udgifter til støtteopkøb og oplagring af fødevarer mhp. at sikre de fastsatte mindstepriser. Og ved *eksport* til tredje-lande har fonden udgifter til eksportstøtten. Udover importprovenu har FEOGA faste indtægter fra medlemslandene i form af en fast procentdel af momsgrundlaget i det enkelte land.

I forhold til verdensmarkedet bør EF ikke opfattes som en ø i det store verdenshav. Mere dækkende vil det være at opfatte 'verdensmarkedet' som en slags voldgrav omkring Fællesmarkedets handelspolitiske borgmure. Verdensmarkedet refererer nemlig ikke, som man kunne tro, til det globale marked for landbrugsprodukter, men derimod til det marked, der ligger mellem de store handelsblokke.

Netop på grund af verdensmarkedets ringe størrelse medvirker stabiliseringspolitikken indadtil ofte til en betydelig destabilisering af verdensmarkedspriserne. Dette har givet sig udslag i voldsomme svingninger i verdensmarkedspriserne for f. eks. kornprodukter og sukker, et forhold som selvsagt har vanskeliggjort produktionsforholdene i en række tredjelande.

Det beskrevne system har især ydet beskyttelse til produktionen af korn- og mælkeprodukter i EF. For producenter af svine- og fjerkrækød samt æg er systemet isoleret set en ulempe, fordi den højere kornpris jo betyder højere omkostninger, når man fodrer med korn. Derfor er prisniveauet for svine- og fjerkræproducenter beregnet, så der i princippet kompenseres for den højere kornpris på EF-markedet end på verdensmarkedet. Som følge heraf har produktionen af

svine- og fjerkrækød reelt ikke været beskyttet i samme udstrækning som plante- og mælkeproduktionen. Det er da også de sidstnævnte områder, der især vil blive ramt af en liberalisering af landbrugspolitikken.

3. Landbrugspolitikens udvikling

Den fælles landbrugspolitik har i mange år været opfattet som EF's flagskib. Siden søsættelsen i begyndelsen af tresserne har det været langt den tungeste del af EF's apparat med op mod 70% af budgettet. Ikke mindst på grund af vetoet har det imidlertid vist sig svært at ændre kursen væsentligt. Flagskibet har flere gange truet med at sejle på grund, som det f. eks. skete i midten af 80'erne, hvor budgetvanskeligheder gjorde det nødvendigt at trække det flot igen, så det kunne sejle videre i en lidt anden retning end tidligere. Mere fundamentale justeringer har været næsten umulige at gennemføre, også i forbindelse med MacSharry-planen.

Hovedproblemet ved den førte politik har været, at vægten i så høj grad har ligget på prispolitikken, mens strukturpolitikken har været stærkt nedtonet. Landbrugspolitikken har som et af sine hovedmål (jf. Romtraktatens artikel 39), at sikre landbefolkningen rimelige indtægter. Forsøget på at indfri denne målsætning alene ved hjælp af prispolitikken har ført til kroniske overskudsproblemer og store budgetvanskeligheder, samtidig med at indkomstmålsætningen helt åbenlyst ikke har kunnet opfyldes.

Når prispolitikken ikke har formået at opretholde landmændenes indkomster og alligevel har genereret en stadig overproduktion med de budgetmæssige følger heraf, så må det imidlertid også ses i lyset af den teknologisk betingede 'trædemølle', som landbruget har været fanget i i denne periode. Indkomstelasticiteten for fødevarer i de fleste højt udviklede lande er meget lav, især i de mest vel-

havende lande: fødevarebehovet er generelt mættet i denne del af verden.

Derimod har landbrugets produktionsevne været stærkt stigende, ikke blot som følge af prispolitikken, men også som følge af en hastig teknisk udvikling, der har medført, at stadig færre kan dække behovet for fødevarer.

Samtidig har mobiliteten ud af landbrugserhvervet traditionelt været ringe. De landmænd, der har forladt erhvervet, har med få undtagelser gjort det af nød mere end af lyst – et forhold, som utvivlsomt forklarer den modstand mod strukturpolitikken, der har været fra landbrugsside.

Den teknologiske dynamik har derfor haft en indbygget tendens til at skabe overproduktion, hvilket igen har medført et pres på afsætningspriserne. Den enkelte landmands mulighed for at overleve har i denne situation været at rationalisere og øge produktiviteten yderligere. Og hermed har trædemøllen fået en ny omdrejning. Resultatet har været et kronisk pres på indtjeningen – et pres, som prispolitikken ikke har kunnet dæmme op for.

Ud fra sædvanlig økonomisk tankegang ville det politisk relevante indgreb over for dette problem netop være en strukturpolitik, som skulle hjælpe landmænd over i andre erhverv, f. eks. gennem støtte til omskoling og udvikling af andre beskæftigelsesmuligheder, specielt i landdistrikterne, som foreslået af Mansholt. Det er imidlertid ikke det, man har gjort.

Ulemperne ved systemet er langt fra af ny dato, men blev erkendt allerede i slutningen af tresserne, altså inden Danmark kom ind i Fællesmarkedet. I den såkaldte Mansholt-plan (dvs. Mansholts 2. plan) fra 1968 blev det således fremhævet, at prispolitikken var

ved at være overbelastet. Produktionen af en række landbrugsvarer steg hurtigt, selvom landmændene i flere EF-lande ikke havde udsigt til nogen indkomstfremgang. På baggrund af denne analyse foreslog rapporten en forstærket strukturpolitisk indsats, hvor afvandringen fra landbruget og udviklingen af andre erhverv i landdistrikterne blev støttet mhp. at opnå økonomisk bæredygtige bedriftsstørrelser og varige indkomstforbedringer i landbruget.

Strukturpolitikken støttede imidlertid på stærk modstand, og i praksis vedblev prispolitikken derfor at være det helt dominerende element i landbrugspolitikken. Til sikring af landmændenes indkomster indførtes fra 1972-73 den såkaldte 'objektive metode' i prisfastsættelsen, hvorefter priserne blev fastsat ud fra omkostningsudviklingen således, at indkomsterne i landbruget ville holde trit med indkomsterne i andre erhverv. Landbrugspolitikken forblev derfor primært et middel til at forhale strukturforandringer, og de forudsigelige budgetmæssige konsekvenser heraf udeblev da heller ikke.

Eksempelvis argumenterede Kommissionen i sin statusrapport fra 1975 for nødvendigheden af en mere tilbageholdende prispolitik og for indførelse af medansvarsafgifter på mælkeområdet. Det var der ikke umiddelbart tilslutning til, men allerede i 1976 begyndte problemerne at blive så alvorlige, at noget måtte gøres. Mælkeoverskuddet svarede da til ca. 10 pct. af den indvejede mælkemængde i EF! Dette var baggrunden for, at der i 1977/78 indførtes en medansvarsafgift på mælkeproduktionen og gennemførtes præmieringsordninger for ophør med mælkeproduktionen. Medansvarsafgiften blev en forløber for de mælkekvoter, vi nu har haft i snart 9 år.

Det var imidlertid først i 80'erne, landbrugspolitikken for alvor kom i vanskeligheder,

især som følge af den budgetmæssige belastning. Budgetproblemet havde to sider, nemlig dels spørgsmålet om at få budgettet til at holde, dels spørgsmålet om hvem, der skulle betale. For at øge indtægterne blev det nødvendigt at tilføre flere ressourcer ude fra, og det gjorde man ved i 1984 at hæve den del af momsgrundlaget, de enkelte medlemslande skulle betale til FEOGA fra 1 til 1,4%.

De budgetmæssige problemer førte samme år til indførelse af et krav om budgetdisciplin (Fontainebleau-forliget). Dette krav indebærer, at den årlige stigning i landbrugsudgifterne højst må svare til 0,74 pct. af stigningen i Bruttonationalindkomsten i EF (hvilket i praksis betyder, at udgifterne til garantisektionen skal stige mindre end den årlige stigning i finansieringsgrundlaget). Baggrunden var, at landbrugsudgifternes andel af bruttonationalproduktet i EF var blevet næsten fordoblet i perioden fra 1974-1985. Indførelsen af budgetdisciplin har imidlertid ikke bremset udgiftsstigningerne, dels fordi det har været muligt 'under ganske særlige omstændigheder' at fravige kravet, dels fordi Ministerrådet har haft mulighed for at flytte udgifterne til det følgende regnskabsår uden modregning (Nedergaard, 1988. pp. 109-110).

Den anden side af budgetproblemerne vedrører fordelingen af fordele og ulemper. Storbritannien havde svært ved at forstå, at det tredje fattigste land i Fællesmarkedet skulle være den største *nettobidragyder* via landbrugspolitikken. Hermed angreb briterne i virkeligheden et af grundprincipperne bag politikken, nemlig princippet om finansiel solidaritet, dvs. princippet om, at man skulle deles om udgifterne med en fast procentdel af momsgrundlaget, uanset om man havde fordel eller ulempe af den fælles landbrugspolitik.

Opsummerende er landbrugspolitikken historie kendetegnet ved en helt utilstrækkelig strukturpolitisk indsats, som har været søgt kompenseres ved hjælp af prispolitikken. Dette har ikke ført til nogen løsning af indkomstproblemerne i landbruget, men har i realiteten blot forhalet strukturtilpasningen.

4. De hidtidige reformforsøg – en vurdering

Forsøgene på at reformere landbrugspolitikken har, som Moyer and Josling (1990, pp. 59-60) anfører, primært haft til formål at redde politikken fra dens egne budgetmæssige og administrative konsekvenser. Dette er også et væsentligt sigte med MacSharry-planen. For at afbøde disse problemer har man i årenes løb forsøgt sig med midler som medansvarsafgifter, produktionskvoter, braklægning og ophørsordninger.

Den traditionelle økonomiske kritik af såvel landbrugsstøtten som de nævnte 'afværgeforanstaltninger' mod konsekvenserne af denne politik er efterhånden velkendt. Hvad selve landbrugsstøtten angår, så har økonomer såvel herhjemme som i øvrige EF-lande gentagne gange henvist til den fejlallokering af ressourcerne, der følger af den kraftige subsidiering; man har peget på det uholdbare i at bruge pristøtten som middel til at hæve landmændenes indkomster, fordi støtten jo kapitaliseres og dermed kun kommer første generation af landmænd til gavn, og endelig har man naturligvis fremhævet konsekvenserne for den internationale handel. Et hovedargument har været, at man ikke bør støtte selve produktionen, hvis det er andre formål, såsom landbrugernes indkomster eller opretholdelsen af livet på landet, man ønsker at støtte.

Over for f. eks. mælkekvoterne har indvendingerne været, at de fører til en konservering af den bestående produktionsstruktur,

specielt hvis kvoterne ikke er omsættelige; at produktionen ikke nødvendigvis kommer til at foregå der, hvor det er mest rationelt; at produktionsrettighederne kapitaliseres, således at fremtidige producenter ikke har glæde af dem; at kvotesystemet ikke vil give den tilpasning omkostningsmæssigt, som en pristilpasning ville, osv., jf. f. eks. DØR (1984) og Kjeldsen-Kragh (1991).

Stort set alle de forudsagte problemer og forvridninger kan faktisk iagttages i praksis. Det forhold, at kritikken fra økonomisk hold er velkendt, betyder altså ikke, at den er forkert. Hvis man skal forklare, hvorfor politikken alligevel er blevet fastholdt, er det derfor nødvendigt at se nærmere på de politiske og økonomiske strukturer, der ligger bag den. Disse forhold er selvsagt også højst relevante for en vurdering af dens fremtid.

5. Landbrugspolitikken og den politiske struktur

Når landbrugspolitikken har udviklet sig som beskrevet, er det nærliggende at tilskrive det den politiske beslutningsproces i EF. *Vetoretten* fremdrages således ofte som forklaring på, at specielt mere dybtgående ændringer af politikken er vanskelige at foretage. Den seneste udvikling omkring GATT-forhandlingerne, hvor Frankrig har truet med om nødvendigt at nedlægge veto for at hindre EF's tilslutning til den indgåede aftale med USA støtter umiddelbart denne vurdering. En ensidig fokusering på vetoretten forekommer imidlertid forfejlet.

Veto-afstemning blev i princippet forladt med vedtagelsen af den Europæiske Fællesakt ('pakken'). I stedet for den kombination af vetoet og simple flertals-afgørelser, der tyve år tidligere var blevet en følge af Luxembourg-forliget, indførtes i 1986 afstemninger med kvalificeret flertal. Uanset de formelle spilleregler er det imidlertid klart, at presset

for at nå til enighed generelt er stort i et samarbejde som EF-samarbejdet. I praksis vil ét – eller måske to – medlemslande således ofte kunne blokere for gennemførelsen af et forslag.¹ Derfor vil det formentlig altid være vanskeligt at komme igennem med en gennemgribende reform, som uvægerligt vil påvirke landene forskelligt.

En anden vigtig forklaring er den såkaldte *asymmetritese*, hvorefter de politiske kræfter, der 'støtter offentlige udgifter, eller modsætter sig deres reduktion, er systematisk stærkere end de kræfter, der modarbejder vækst i de offentlige udgifter.' (Nedergaard, 1988, p. 40).

Årsagen til asymmetrien er, at de fordele, der er forbundet med udgifterne til landbrugspolitikken, er væsentligt mere koncentrerede end omkostningerne. En reduktion af landbrugsbudgettet vil ramme den enkelte producent mærkbart, uden at den enkelte forbruger vil opleve en tilnærmelsesvis tilsvarende forbedring af sin situation, af den simple grund, at der er langt flere forbrugere og skatteydere end der er fødevareproducenter. Forbrugerinteressen varetages derfor ikke med nær samme styrke som producentinteressen.

Når denne tese synes at passe så godt på netop landbrugspolitikken, så hænger det imidlertid sammen med, at den i EF forstærkes af en række institutionelle forhold, så som:

- segmenteringen af det politiske system, hvor beslutningskompetencen ligger hos fagministrene i Ministerrådet.
- en svagt formuleret 'almeninteresse', især p.g.a. det svage EF-parlament.
- Kommissionens stærke placering i beslutningsprocessen.
- stærke lobbyorganisationer.

Segmenteringen af det politiske system hænger naturligvis sammen med, at det er Ministerrådet, der har beslutningskompetencen. Meget tyder på, at dette i praksis fører til et manglende modspil til de koncentrerede landbrugsinteresser. Som Larsen skriver 'fastsættes landbrugspriserne ... af landbrugsministrene, hvis nære kontakt til erhvervet utvivlsomt vil spille en rolle i vægtingen. Dette bliver af særlig betydning i Landbrugsministerrådet, hvor enighed blandt fagministrene let kommer til at spille en større rolle end afstemning af landbrugspolitikken i forhold til andre samfundsøkonomiske forhold.' (Larsen, 1988 p. 33). Det er i denne forbindelse vigtigt at holde sig for øje, at landbrugsinteresserne for f. eks. Danmarks vedkommende er sammenfaldende med den nationale interesse i de størst mulige overførsler.

Parlamentets rolle som varetager af mere almene interesser har generelt været beskeden. Ganske vist foreslog den socialistiske gruppe i parlamentet f. eks. i 1989 en reform, hvorefter al landbrugsstøtte blev omlagt fra pris- til indkomststøtte; men parlamentet har hverken haft mulighed for eller styrke til effektivt at gøre noget ved landbrugspolitikken.

Som ethvert ordentlig bureaukrati har også Kommissionen naturligvis sine interesser i landbrugspolitikken. Organisationsforskere har ofte peget på tendenserne til inden for et bureaukrati (hvadenten det er privat eller offentligt) at stræbe efter en større magtbase med de heraf følgende advancementsmuligheder. Med landbrugspolitikken omfang og rolle i EF, kan der ikke herske tvivl om, at meget betydelige 'apparatinteresser' står på spil. Som Nedergård skriver, opfyldes 'disse mål ... bedst, jo mere kompleks og teknisk præget landbrugspolitikken er, jo mere betydningsfuld landbruget er som erhvervssektor, jo mere landbruget er politisk styret i forhold til markedsstyret, og jo mere de bu-

reaukratisk-tekniske beslutninger legitimeres via landbrugsorganisationernes inddragelse i den løbende beslutningsproces' (Nedergaard, 1988, p. 42).

Disse forhold omkring den politiske struktur i EF bidrager utvivlsomt til at øge påvirkningsmulighederne for en stærk lobbyorganisation som f. eks. COPA (Committee of Professional Agricultural Associations), hvis meget forskellige medlemsorganisationer kan forenes i kravet om højere priser. COPA havde sine velmagtsdage i midten af 70'erne, hvilket f. eks. kom til udtryk, da organisationen i 1974 – efter Ministerrådets godkendelse af betydelige prisstigninger – fik gennemtvunget yderligere stigninger på ca. 4 pct. Skønt reglerne egentlig ikke giver mulighed for at ændre prisbeslutninger i perioden, lykkedes det COPA ved at organisere en række protester at tvinge Kommissionen til at acceptere resultaterne af den objektive metode i prisforhandlingerne (Phillips, 1990, p. 55). COPA er dog blevet svækket i 80'erne, dels som følge af specialiseringen inden for landbruget, dels som følge af det større antal medlemsstater.

De politiske strukturer bag politikken er altså i høj grad befordrende for asymmetrien mellem landbrugsinteresser på den ene side og forbruger- og skatteyderinteresser på den anden. Disse politiske strukturer er imidlertid selv et resultat af EF-samarbejdets karakter: medlemslandene har været tilbageholdende med f. eks. at give Europaparlamentet mere magt eller med at fraskrive sig retten til at nedlægge veto.

6. Landbrugspolitikens fremtid

Som det er fremgået, har den hidtidige landbrugspolitik hvilet på varetagelsen af økonomiske og politiske interesser inden for institutionelle rammer, som i enestående grad har understøttet asymmetrien mellem koncen-

trerede erhvervsinteresser på den ene side og diffuse forbruger- og skatteyderinteresser på den anden. En mere langsigtet vurdering af politikens fremtid må derfor tage udgangspunkt i såvel styrken af dette fundament som trykket mod det. I denne forbindelse forekommer det hensigtsmæssigt at skelne mellem det pres, der udgår fra øvrige interesser i og uden for EF, som strider mod den eksisterende landbrugspolitik, og presset mod de institutionelle rammer inden for hvilken politikken hidtil er blevet til.

Presset fra øvrige interesser kommer både inde fra i EF og fra verden udenfor. Det interne pres skyldes ikke blot budgetbelastningen og de administrative problemer, som historisk set har været de væsentligste drivkræfter bag ønskerne om reform. Disse problemer er så at sige 'gamle kendinge' og behøver ikke i sig selv at føre til voldsomme forandringer. Det forekommer imidlertid sandsynligt, at den budgetmæssige side af sagen vil få voksende betydning i takt med EF's stigende behov for ressourcer til andre formål. Der er således et klart misforhold mellem planerne om en økonomisk og monetær union på den ene side, og på den anden side et forholdsvis begrænset budget, som tilmed i stor udstrækning beslaglægges af ét politikområde – og oven i købet på en måde, der favoriserer de i forvejen velstående, nordlige dele af Fællesmarkedet.

Også de miljømæssige konsekvenser af en intensiv landbrugsproduktion har fået stigende opmærksomhed i den politiske debat, ikke blot i Danmark, men generelt i EF. Ja, selv i GATT-sammenhæng er miljøpolitikken så småt kommet ind i billedet.

De klassiske, økonomiske argumenter omkring alternativ-omkostningerne ved at fastholde flere ressourcer end nødvendigt i landbrugssektoren er ikke nye og synes ikke at have den store politiske gennemslagskraft,

måske især på baggrund af den høje ledighed. Heller ikke de højere fødevarerpriser har givet anledning til nogen nævneværdig politisk reaktion. Årsagen er, at der for den enkelte forbruger er tale om en meget begrænset merudgift, som ikke 'batter ret meget'.²

MacSharry-planen forholder sig da også primært til de budgetmæssige problemer og – som noget nyt i forhold til tidligere reformer – til miljøproblemerne. Miljøhensyn udnyttes her som argument for tiltag (især braklægning), der samtidig tjener til at begrænse overskudsproduktionen.

Det ydre pres mod landbrugspolitikken kommer primært til udtryk inden for rammerne af GATT. Selvom GATT er en forholdsvis svag organisation, der bygger på et konsensus-princip, så forstærkes presset her af, at en løsning på landbrugsområdet er kædet sammen med et længe ventet resultat på en række andre områder, hvor der efterhånden er opnået enighed.

Det ydre pres vedrører imidlertid ikke alene forholdet mellem USA og EF inden for GATT, men også forholdet til tidligere kommunistiske lande i Østeuropa, som i høj grad ville have glæde af en mere uhindret adgang til EF-markedet, ikke mindst på fødevarerområdet. EF's nuværende landbrugspolitik er i forhold til disse lande blevet betegnet som en slags negativ Marshall-hjælp, netop fordi den fratager dem eksportmuligheder, der ellers kunne være med til at trække de svage økonomier igang.

Øvrige interesser både inden for og uden for EF synes altså i stigende grad at kolliderer med EF's hidtidige landbrugspolitik.

Samtidig svækkes interesserne *bag* politikken på nationalt niveau. Det faldende antal landbrugere og vælgere med tilknytning til landbrugserhvervet er selvfølgelig en under-

liggende årsag til dette. Hertil kommer, at ikke mindst miljøinteresser i de senere år har kunnet anfægte landbrugets traditionelle monopol på den nationale landbrugspolitik. Både herhjemme og f. eks. i Holland har landbruget og dets organisationer traditionelt haft en helt afgørende indflydelse på landbrugspolitikken.

Sammenfattende synes 'interessebalancen' omkring politikken altså at udvikle sig til ugunst for en videreførelse af den hidtidige politik.

Landbrugspolitikken videre skæbne må som nævnt også antages at være tæt sammenvævet med den generelle udvikling i EF-samarbejdet, herunder ikke mindst udviklingen i de institutionelle rammer. Denne udvikling vil for eksempel få betydning for, om landbrugsinteresser vil blive til noget der handles med i takt med at samarbejdet udvides til nye områder, eller om asymmetrien i interessevaretagelsen blot vil blive gentaget på nye områder med de konsekvenser dette har for kvaliteten af beslutningsprocessen.

Ligesom det her er forsøgt at se 'bagom' MacSharry-planen, er der meget der tyder på, at det er fornuftigt at se 'bagom' Maastrichtprocessen. Fundamentet under samarbejdet er i sidste ende stadig medlemslandenes interesser i det, behovet for samarbejde på den ene side og ønsket om at bevare national suverænitet på den anden.

Ud fra en sådan betragtning er Maastrichttraktatens fremkomst først og fremmest en afspejling af, at samarbejdsbehovet er øget på væsentlige områder som f. eks. miljø- og økonomisk politik, hvor internationaliseringen af økonomierne er en vigtig drivkraft, ligesom usikkerheden i Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen har øget behovet for et udvidet politisk samarbejde. Disse forhold kan opfattes som det materielle fundament

under Maastrichttraktatens søjler – et fundament, der ikke forsvinder, selvom processen skulle løbe ind i nye vanskeligheder.

Ud fra denne opfattelse må man forvente, at landbrugspolitikken oprindelige, fundamentale, rolle som kit i EF-samarbejdet vil blive reduceret i takt med inddragelsen og udvidelsen af nye politikområder. Den seneste tids udvikling omkring landbrugsforhandlingerne mellem EF og USA inden for GATT er imidlertid sigende både i forhold til Maastricht-processen og i forhold til landbrugspolitikken.

Efter landbrugsaftalen mellem EF og USA opstod der den principielt meget interessante situation, at Frankrig truede med at nedlægge veto og dermed blokere for en vedtagelse i Ministerrådet. I valgkampens hede op til det franske parlamentsvalg har gaullistpartiets mangeårige leder, Jacques Chirac, endog sagt, at landet om nødvendigt ville vende tilbage til 'den tomme stols politik' – altså den politik, som under de Gaulle i tresserne førte til vetorettens indførelse med indgåelsen af Luxemburg-forliget.

For det første viser forløbet, at landbrugspolitikken for Frankrigs vedkommende fortsat berører vitale interesser. Landbruget er stadig i høj grad af afgørende betydning for landet, såvel politisk som økonomisk. Frankrig tegner sig for hovedparten af EF's fødevareeksport til tredjelande, og EF-støtten til denne eksport vejer tungt på den franske handelsbalance. Landbrugspolitikken må derfor ses som et vigtigt bidrag til opretholdelsen af francens værdi, som i forvejen må forsvares med et meget højt renteniveau.

For det andet er forløbet principielt interessant i forhold til EF's overordnede udvikling, fordi det markerer samarbejdets (nuværende) grænser. På trods af det officielle Frankrigs indsats for Maastrichttraktatens

mere forpligtende samarbejde, var landet tilsyneladende ikke indstillet på at afskrive sig brugen af veto retten på dette følsomme område.

Selvom der således fortsat er knyttet så stærke interesser til politikken både på nationalt niveau og på EF-plan, at en egentlig liberalisering må anses for udelukket, så er der næppe nogen tvivl om, at landbrugets politiske rolle gradvist men sikkert vil blive reduceret på begge niveauer. De historiske erfaringer viser, at en sådan proces kan tage lang tid. Hvis MacSharry-planen vil blive stående, bliver det formentlig som det første reelle skridt på vejen.

Noter

1. Public choice-teoretikere (f.eks. Buchanan & Tullock, 1962) har argumenteret for veto-afstemninger (eller kvalificerede flertalsafstemninger) med henvisning til, at sådanne afstemninger vil tendere mod at være pareto-optimale, dvs. man kan ikke stille nogen deltagere ringere uden kompensation. Forudsætningen er imidlertid, at der er et velfungerende marked for 'studehandler' (log-rolling), hvilket langt fra er tilfældet i et system, hvor beslutningskompetencen er fordelt på de enkelte ministerråd. Her vil denne afstemningsform derfor tendere mod at bevare status quo. I takt med, at andre områder får større vægt i EF-samarbejdet, er det dog tænkeligt, at 'handlemulighederne' bliver større.
2. Jf. f. eks. afdelingsleder i Forbrugerrådet, Søren Geckler, i Landsbladet, d. 29.5.1992.

Litteratur

- Bonanno, A., ed. (1990): *Agrarian Policies & Agricultural Systems*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Buchanan, J. and G. Tullock (1962): *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Det Økonomiske Råd (1984): *Dansk Økonomi, maj 1984*. København: Akademisk forlag.
- Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (1991): *Den fælles landbrugspolitik udvikling og fremtid - Kommissionens forslag*. Det Grønne Europa. Bruxelles.
- Kjeldsen-Kragh, S. (1991). Det amerikanske og EF's GATT-udspil. Konflikter, tilpasningsmuligheder og overgangsordninger. I: Kallehauge, L. og K.E. Christensen, red. (1991): *Vilkårene for landbrugets udviklingsmuligheder - en artikelsamling*. Statens Jordbrugsøkonomiske Institut, rapport nr. 61. København.
- Larsen, A. (1986): 'Agricultural Policy Confrontation between the EC and the US.' i *Økonomi og Landbrug. Festskrift til Holger Gad*. Skrifter fra Aarhus Universitets Økonomiske Institut nr. 30. Århus: Århus Universitetsforlag.
- Larsen, A. (1988): Landbrugsprotektionismens omkostninger. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1988, vol. 126, bd. 1.
- Lehman Sørensen, C. (1978): *Danmark og EF i 70'erne*. København.
- Moyer, H.W. and T.E. Josling (1990): *Agricultural Policy Reform. Politics and Process in the EC and the USA*. Ames: Iowa State University Press.
- Nedergaard, P. (1988): *EF's landbrugspolitik under omstilling*, København.
- Phillips, P.W.B. (1990): *Wheat, Europe and the GATT - A political economy analysis*. London: Pinter Publishers.