

EF's budget og den fælles landbrugspolitik

Indledning

I de sidste år har der i alle medlemsstater været en betydelig diskussion om EF's finansieringssystem, det vil i realiteten sige EF's budget og den fælles landbrugspolitik.

En af årsagerne hertil er, at budgettet indtager en central rolle ved en drøftelse af kompetencefordelingen mellem Råd og Parlament. Budgettet er det eneste område, hvor Europa-Parlamentet i henhold til traktaterne har fået tillagt konkrete beføjelser (bortset fra retten til at afsætte Kommissionen). Disse beføjelser har Europa-Parlamentet anvendt til iøjnefaldende skridt på budgetområdet, hvilket har ført til, at den legale status for EF's budget ved begyndelsen af hvert eneste af de seneste budgetår har været uklar.

Indflydelse på budgettet er ensbetydende med indflydelse på samarbejdets udvikling. De årlige uoverensstemmelser mellem Råd og Parlament om ikke alene budgettets indhold, men også dets legale status er således i realiteten en strid om de enkelte institutioners muligheder for at påvirke samarbejdets udvikling.

En anden årsag er, at flere medlemsstater har rettet opmærksomheden imod de finansielle strømme, der registreres på budgettet. Det vil sige, hvad der fra medlemsstaterne indbetales til budgettet, og

hvad der fra dette udbetales til medlemsstaterne. Et nyt begreb, nemlig nettobidrag, er blevet introduceret på den kommunautaire arena.

Drøftelsen mellem medlemsstaterne om de finansielle virkninger af budgettet er udtryk for, om medlemsstaterne er tilfredse med samarbejdets struktur, eller om de ønsker ændringer heri. Det er uundgåeligt, at budgettet i meget høj grad er præget af den fælles landbrugspolitik. Det er den eneste fælles politik med budgetmæssige konsekvenser.

Den fælles landbrugspolitik blev udarbejdet og gennemført i et fællesskab bestående af seks medlemsstater. Den anvendes nu i et fællesskab bestående af ti medlemsstater. Enkelte af disse ønsker mere eller mindre gennemgribende ændringer i landbrugspolitikken. De øvrige synes derimod at være ganske godt tilfredse med den måde, hvorpå den fungerer.

Det økonomiske tilbageslag har givet kritikken vind i sejlene. For alle medlemsstater gælder, at det er vanskeligt at deltage i en udbygning af samarbejdet, medmindre det klart kan påvises, at der er en økonomisk gevinst forbundet hermed. Desværre er det ofte tilfældet, at fordelene er vanskelige at beregne og tilfalder samfundet som helhed. Derimod er omkostningerne af konkret natur og berører ofte en velorganiseret samfundsgruppe.

Sammenfattende er diskussionen om nettobidrag udtryk for politiske spændinger om, hvem der skal bestemme samar-

*Kontorchef, cand. polit.,
udenrigsministeriet*

bejdets udvikling, og hvilket samarbejds-mønster der skal være tale om. Det kan også udtrykkes på den måde, at diskussionen drejer sig om, hvorvidt medlemsstaterne er tilfredse med den samarbejdsstruktur, som blev fastlagt med Rom-traktaten, eller om de ønsker gennemgribende ændringer heri. Det er en misforståelse at betragte det britiske budgetproblem som i første række et finansproblem, uanset at de beløbsmæssige størrelser kan synes store. Problemet drejer sig nemlig om, hvilket europæisk fællesskab, der skal lægges til grund for samarbejdet i de næste 10-20 år på samme måde, som Rom-traktaten lå til grund for samarbejdet i 1960'erne og 1970'erne. Medlemsstaternes holdning til disse problemer vil derfor blive afgørende for den principielle indretning af det europæiske samarbejde i resten af dette århundrede.

Den britiske kritik

Det springende punkt i optagelsesforhandlingerne mellem det daværende EF og Storbritannien var det britiske bidrag til EF's budget. Da dette problem fandt sin løsning, var det klart, at Storbritanniens optagelse i EF ville blive en realitet. Den britiske kritik af EF's budget stoppede dog ikke, da Storbritannien blev medlem af EF. Den tog på ny fart under de såkaldte genforhandlinger i 1974-1975, som resulterede i en mekanisme af betydelig principiel, men begrænset beløbsmæssig rækkevidde, med henblik på at kunne begrænse stigningen i Storbritanniens indbetalinger til EF's budget.

Fra omkring 1977-1978 indtrådte en ændring i den britiske kritik af budgettet. Et helt nyt begreb - nettobidrag - blev opfundet. Storbritannien opstillede og offentliggjorde en række beregninger over indbetalinger fra denne stat til EF's bud-

get, og hvad der fra dette udbetaltes til Storbritannien. Disse bogholderimæssige opstillinger blev brugt til at påvise, at Storbritannien var nettobidragyder. Som Storbritannien så det, var dette i modstrid med den i traktatens art. 2 fastlagte målsætning om »en harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed«. Det kunne ikke være rigtigt, at en medlemsstat med det tredje-laveste bruttonationalprodukt pr. indbygger var nettobetaler til Fællesskabets budget, medens en række stater med et bruttonationalprodukt pr. indbygger over gennemsnittet modtog nettobetalingen fra budgettet. Den britiske regering henviste til, at Fællesskabet under optagelsesforhandlingerne havde erklæret, at forelå der en uacceptabel situation for en medlemsstat, krævede Fællesskabets eksistens, at der blev fundet en tilfredsstillende løsning.

Det er til en vis grad forståeligt, at nettobidraget fik en så fremtrædende plads. De finansielle strømme, som registreres på budgettet, er konkrete, håndgribelige størrelser, som er iøjnefaldende. De kan let opfattes - uanset at det er forkert - som udtryk for fordele og omkostninger ved deltagelse i samarbejdet. Kommissionen afviste i den indledende fase af drøftelserne at fremlægge statistisk materiale. Efterhånden blev presset så stort, at Kommissionen måtte give efter af hensyn til såvel sagens politiske betydning som ønsket om, at der forelå et korrekt talmæssigt grundlag.

Udviklingen har klart vist, at Kommissionens oprindelige standpunkt, som blev delt af de øvrige medlemsstater, var korrekt. Fokuseringen på nettobidrag gør det utvivlsomt vanskeligere at udbygge samarbejdet. Medlemsstaterne inddrager nu i langt højere grad end tidligere konsekvenserne for deres nettobidrag, når de tager

stilling til nye fælles aktiviteter. Eftersom ikke alle kan nyde godt af de samme fælles aktiviteter, bliver det i stigende grad vanskeligere at få stillet midler til rådighed for EF's budget til finansiering af fælles aktiviteter.

Også rent budgetteknisk har begrebet nettobidrag indeholdt store vanskeligheder. Den 30. maj 1980 blev der opnået enighed om at reducere det britiske nettobidrag for 1980 og 1981 med ca. to tredjedele. Forud for dette møde havde Kommissionen fremlagt skøn over det britiske nettobidrag i 1980 på 1.784 mio. ECU og i 1981 på 2.240 mio. ECU. Den faktiske udvikling viser helt andre tal, nemlig et britisk nettobidrag for 1980 på 1.507 mio. ECU og for 1981 på ca. 1.400 mio. ECU. Kommissionens skøn var således 38% højere end de faktiske tal. Ingen kan være i tvivl om, at den britiske særordning ville have fået et helt andet indhold, hvis de korrekte tal havde været kendt under forhandlingerne.

Over for offentligheden er skøn for det britiske nettobidrag blevet brugt til at skabe et helt urimeligt og meget dramatisk billede af Storbritannien som Fællesskabets »kassেমester« eller »malkeko«. Det er navnlig den britiske presse med delvis støtte fra den britiske regering, der har ført an. The Economist offentliggjorde den 31. maj 1980, d.v.s. dagen efter, at der var opnået enighed om en særordning for 1980 og 1981, et skøn over det britiske nettobidrag for 1981 på 2.519 mio. ECU (279 mio. ECU - 12,5% - højere end Kommissionens skøn). Den 19. september 1981 offentliggjorde the Economist et skøn for det britiske nettobidrag for 1982 på 2.821 mio. ECU, svarende til en stigning på 26% i forhold til Kommissionens skøn for 1981-nettobidraget. De senest foreliggende skøn udarbejdet af Kommissionen tyder på et britisk nettobidrag for

1982 på 1.600-1.650 mio. ECU eller godt halvdelen af the Economist's skøn. Det er klart, at sådanne tal har bidraget til at vanskeliggøre forhandlingerne og nå frem til en fornuftig løsning.

Drøftelserne i slutningen af 1981 og begyndelsen af 1982 viste, at der ikke var baggrund for at udarbejde en længerevarende ordning. Afstanden mellem Storbritannien og de øvrige medlemsstater var for stor. På denne baggrund var der enighed om at benytte den formulering i råds-konklusionerne fra 30. maj 1980, som giver mulighed for en ordning for 1982 ad modum ordningen for 1980-1981. På mødet mellem udenrigsministrene den 24.-25. maj 1982 blev der opnået enighed om en ordning alene for 1982 gående ud på en tilbagebetaling til Storbritannien af 56% af det forventede britiske nettobidrag for dette år. (Det konkrete tilbagebetalingsbeløb er sat til 850 mio. ECU).

Samtidig fastsatte udenrigsministrene november 1982 som tidsfrist for udarbejdelse af en længerevarende løsning. Under drøftelserne herom er der næppe tvivl om, at Storbritannien vil stå fast på sine grundlæggende principielle standpunkter, nemlig primært en omkalfatring af budgetsystemet gående ud på en generel og tidsbegrænset ordning tilsigtende overførsler af finansielle midler fra de rige til de fattige medlemsstater, og såfremt dette ikke kan opnås, subsidiært en ordning alene gældende for Storbritannien med begrebet nettobidrag i centrum og med en tidsbestemmelse gående ud på, at ordningen er i kraft, så længe det grundlæggende problem består.

Der er næppe heller tvivl om, at de øvrige medlemsstater vil stille sig afvisende over for at imødekomme britiske krav af denne karakter. Indførelse af begrebet nettobidrag vil føre til, hvad der betegnes »juste retour«, d.v.s. stort set balance

mellem, hvad der indbetales til Fællesskabets budget, og hvad der fra dette udbetales til hver enkelt medlemsstat.

Sættes et sådant begreb i højsædet, er det klart, at Fællesskabets videre udbygning bremses. Medlemsstaterne vil ikke have noget incitament til at gennemføre aktiviteter gennem et internationalt samarbejde, hvis de får udbetalt, hvad de har indbetalt.

De allerede opnåede resultater bringes ligeledes i fare. Det gælder i særlig grad den fælles landbrugspolitik. Den er baseret på tre grundpiller: fælles finansiering, fælles marked med fælles priser, fællesskabspræference. Den kan kun fungere, hvis det ikke tillægges betydning, hvor i Fællesskabet udbetalinger finder sted. Udbetaling til interventionsopkøb eller eksportrestitutioner i én medlemsstat gør det muligt for landmænd i andre medlemsstater at sælge på EF-markedet til den fælles pris. Der skabes plads til deres produkter ved, at andre produkter oplagres eller eksporteres til tredjelande. Konsekvensen heraf er, at alle landmænd, nogle direkte, andre indirekte, får samme fordel af udbetalingerne fra landbrugsfondens garantisektion, uanset hvor disse fysisk gennemføres.

Baseres en budgetreform på nettobidrag, bliver det fordelagtigt for medlemsstaterne at påvirke det geografiske sted for udbetalingerne fra FEOGA. Derigennem påvirkes nemlig deres nettobidrag og dermed i hvilket omfang, de vil få fordele eller blive påført omkostninger af en budgetreform. Midlet til at påvirke nettobidraget er at afsætte en stor del af deres landbrugsproduktion på det interne EF-marked og at undgå udbetalinger til eksportrestitutioner eller interventionsopkøb. Medlemsstaterne vil blive fristet til at gribe ind i produktions- og handelsmønstret. Konsekvensen heraf vil være,

at enhedsmarkedet kommer i fare, hvilket vil være ensbetydende med, at den fælles landbrugspolitik bryder sammen.

Til supplerung af disse principielle indvendinger mod begrebet nettobidrag kommer, at en beregning heraf i høj grad er præget af tilfældigheder. Omlægning af den danske landbrugseksport fra højt forarbejdede fødevarer, f.eks. ost, der sælges på tredjelandes eksportmarkeder med restitution, til lavt forarbejdede fødevarer, f.eks. smør, der sælges på EF-markedet, vil føre til et fald i den danske nettooverførsel. Virkningen heraf bliver imidlertid, at andre medlemsstaters smørproduktion skubbes ud af EF-markedet. Derved bliver det nødvendigt for landbrugsfondens garantisektion at opkøbe denne til intervention. Resultatet heraf bliver ikke alene en overflytning af landbrugsfondens udbetalinger fra Danmark til en anden medlemsstat, men at det samlede udgiftsniveau stiger, fordi det er billigere at afsætte produktionen med eksportrestitution end at opkøbe til lagring.

De andre medlemsstater har understreget over for Storbritannien, at både den fælles landbrugspolitik og finansieringssystemet virker som forudsat. Det britiske budgetproblem er ikke opstået, fordi landbrugspolitikken og finansieringssystemet indeholder utilsigtede virkninger, men er netop en konsekvens af, at disse to grundpiller virker som ønsket. Nøgleordet er fællesskabspræference. Toldunionen og landbrugspolitikken gør det muligt for en medlemsstat at importere fra tredjelande i stedet for fra medlemsstater, men i så fald betales en pris herfor i form af told henholdsvis importafgift. Det er det, der sker for Storbritannien. Den andel af Storbritanniens samlede eksport af fødevarer og industrivarer, som hidrører fra tredjelande, ligger over

EF's gennemsnit. Storbritannien kan ikke på samme tid insistere på at importere udefra i større omfang end de øvrige medlemsstater og nægte at betale den pris, som i henhold til Fællesskabets regler er forbundet hermed. Dette problem synes dog år for år at blive af mindre omfang, idet en omlægning af den britiske import er i gang.

Den fælles landbrugspolitik er den eneste fælles politik med budgetmæssige konsekvenser. Det er derfor klart, at medlemsstater med en betydningsfuld landbrugssektor opnår fordele, som viser sig på EF's budget. På samme måde opnår andre medlemsstater fordele af det fælles marked inden for andre erhvervssektorer, f.eks. industri eller service, hvor deres økonomiske tyngde er stærkere end de øvrige medlemsstaters. Disse fordele giver sig blot ikke udslag i overførsler på EF's budget. Det hævdes fra britisk side, at fordele gennem det fælles marked for Storbritannien inden for andre erhvervssektorer er begrænsede og muligvis negative. Hertil er blot at sige, at det i givet fald er Storbritanniens og ikke de andre medlemsstaters problem, hvis det britiske erhvervsliv ikke formår at udnytte det fælles marked, og den britiske regering ikke er i stand til at udforme en økonomisk og erhvervsmæssig politik, der sætter det i stand hertil.

Den fælles landbrugspolitik

Den dybereliggende britiske kritik af Fællesskabet, som til dels deles af Forbundsrepublikken Tyskland, er, at samarbejdet er skævt i den forstand, at der kun er én fælles politik, nemlig den fælles landbrugspolitik, og at den i kraft af den førte prispolitik er for dyr. Det fører til en inoptimal allokering af produktionsfaktorerne. Resultatet heraf er et velfærdstab.

På EF-budgettet bliver udgifterne for store. Der opsamles store lagre af overskudsprodukter, som enten destrueres eller afsættes til urentable priser.

Denne kritik af den fælles landbrugspolitik er ikke holdbar. Udgifterne til landbrugsfonden andrager ca. 0.5% af EF's samlede nationalprodukt. De på nationalt plan gennemførte og finansierede støtteordninger er højere, hvilket fører til, at landbrugssektoren i EF i alt modtager mellem 1% og 1,5% af EF's nationalprodukt som støtte. Det er på linie med eller mindre end, hvad de øvrige industrilande yder til landbrugssektoren.

Stigningstakten for udgifterne har været stærkt aftagende de senere år. I slutningen af 1970'erne lå den gennemsnitlige årlige stigning på 22%. For 1980 var stigningen 8,8%. For 1981 2,6%. For 1982 ca. 13% (der forudses en betydelig besparelse for 1982 i forhold til de foreliggende skøn). For 1983 regner Kommissionen med en stigning på 2,8%. Også en betragtning af landbrugsudgifternes andel af det samlede budget viser, at kritikken skyder over målet. Siden 1979 er garanti-sektionens andel af det samlede budget faldet fra 72,6% til 59,9% i 1982.

Kritikerne hævder heroverfor, at denne gunstige udvikling er opnået som følge af en stigning i verdensmarkedspriserne og dollarkursen. Dette er til dels korrekt. Det må dog ikke overses, at der er opnået en opbremsning i produktionsstigningen især inden for mejeriområdet de senere år. Kommissionen har endvidere anlagt en restriktiv forvaltning. Der er således gjort en væsentlig indsats fra EF's side for at holde igen på udgiftsstigningen.

Ved en diskussion af omkostningerne ved landbrugspolitikken må det tages med i betragtningerne, hvilke fordele EF opnår. Disse består først og fremmest af en selvforsyningsgrad på lidt over 100. I en

verden præget af stor usikkerhed er dette en væsentlig fordel.

Samtidig er der blevet opretholdt et indkomstniveau, der i betragtning af den internationale økonomiske krise må siges at være rimeligt. Uden den fælles landbrugspolitik ville indkomstniveauet i landbrugssektoren være faldet drastisk. Produktionen ville være faldet, hvilket også ville have givet sig udslag for afledte erhvervssektorer, herunder sådanne, som forarbejder landbrugsprodukter. En betydelig arbejdsstyrke i alle medlemsstaterne er enten direkte tilknyttet landbrugssektoren eller er beskæftiget med at forarbejde eller transportere produkter, der hidrører fra denne sektor. Landbrugspolitikken medvirker således til at bibeholde beskæftigelsen. I tilfælde af et produktionsfald ville det ikke have været muligt, som det var tilfældet i 1960'erne, at opsuge de ledige produktionsfaktorer i industrien. Mere generelt er det et åbent spørgsmål, om kritikken mod landbrugssektoren for at føre til en inoptimal faktorallokering giver mening på et tidspunkt, hvor der er 10 millioner arbejdsløse i Fællesskabet.

Det er korrekt, at EF for nogle år siden havde store overskudslagre. Det er imidlertid ikke længere tilfældet. Smørlagrene er således faldet fra 418.000 tons i 1979 til 30.000 tons i foråret 1982.

Endelig er der grund til at pege på, at de fleste analyser er baseret på en sammenligning mellem EF-priser og verdensmarkedspriser. En sådan sammenligning lider af den meget store svaghed, at verdensmarkedsprisen ikke er noget entydigt begreb. I realiteten findes et verdensmarked ikke. De mængder, der handles, er små og ofte udtryk for enkelte staters tilfældige overskud eller underskud. I slutningen af 1970'erne udgjorde verdenshandelen i procent af produktionen 12,4% for korn, 23,5% for sukker, 7,7% for smør, 5,5%

for ost, 4,2% for oksekød og 1% for svinekød.

Hvis store nettoimportørlande som Storbritannien, Italien og måske Forbundsrepublikken Tyskland meldte sig på verdensmarkedet, ville denne mere efterspørgsel uundgåeligt påvirke priserne i opadgående retning. Verdensmarkedspriserne påvirkes således af Fællesskabets importmønstre og kan ikke betragtes som en udefra given størrelse.

En række prognoser tyder på, at det kommende tiår vil blive præget af en gradvis tiltagende knaphed på fødevarer. Denne vil ikke få karakter af hungersnød eller lignende i større skala, men efterspørgsel og udbud vil bevæge sig i retning af tiltagende knaphed med stigende priser til følge. Sådanne prognoser er naturligvis altid behæftet med stor usikkerhed. Det må dog tages i betragtning, at en række udviklingslande efterhånden har bevæget sig ind i et velstandsniveau, hvor efterspørgslen efter forarbejdede fødevarer må antages at stige stærkt. Der er tillige tale om en langsigtet bevægelse, således at der i enkelte år kan forekomme betydelige udsving i forhold til tendensen.

Den britiske og tyske modvilje mod de store nettobidrag til EF's budget skyldes til dels konsekvenserne for statsbudgettet. Det er derfor interessant, at en række beregninger tyder på, at en national landbrugspolitik baseret på statsstøtte ville føre til en større statsfinansiell belastning for begge lande, end det er tilfældet på indværende tidspunkt i medfør af den fælles landbrugspolitik.⁽¹⁾

Storbritanniens og Forbundsrepublikken Tysklands fordele

Storbritannien og Forbundsrepublikken Tyskland kritiserer begge samarbejdets struktur, herunder den fælles

landbrugspolitik, men er alligevel blandt de stater, som opnår betydelige fordele af EF-samarbejdet.

Begge stater har haft en kraftig produktionsstigning på landbrugsområdet gennem 1970'erne. Deres selvforsyningsgrad er steget. Importudgiften til landbrugsvarer er som følge heraf blevet reduceret.

Den britiske selvforsyningsgrad er fra 1970 til 1980 steget fra ca. 60% til 75% (for smør er selvforsyningsgraden mere end tredoblet). Valutabesparelsen, som er opnået i kraft af denne stigning, kan beregnes til mellem 800 mio. ECU og 1.800 mio. ECU afhængig af de valgte forudsætninger.⁽¹⁾

For de traditionelle landbrugseksporterende stater indebærer kravene om en ændring i landbrugspolitikken, at de i realiteten kommer til at betale to gange. Første gang ved en stigende produktion i de traditionelle nettoimportørlande, hvilket skubber dem ud af disse markeder. Anden gang ved, at indgreb i den fælles landbrugspolitik fører til en reduktion af eksportrestitutionerne til tredjelandes markeder og dermed gør det vanskeligt at opnå resultater af den indsats vedrørende produktion og salg, som er indført for at opdyrke disse markeder til erstatning for de traditionelle EF-markeder.

I hele perioden har Forbundsrepublikken Tyskland - og i de sidste tre år Storbritannien - haft monetære udligningsbeløb. Disse består i at opretholde en anden valutakurs for handel med landbrugsvarer end den, der gælder for andre økonomiske transaktioner. Resultatet har været en fordrejning af konkurrencevilkårene til fordel for de to stater. Størrelsesordenen heraf er vanskelig at beregne. Der er dog ingen tvivl om, at landbrugserhvervets profit er blevet forøget, hvilket har stimuleret den nationale landbrugsproduktion. Det er i og for sig barokt, at

de to stater, som stærkest har kritiseret udgiftsstigningen til landbrugsfonden, har fået lov til at opretholde en konkurrencefordrejning, der har stimuleret landbrugsproduktionen og dermed bidraget væsentligt til overskudsproduktion og udgiftsbelastning af Fællesskabets budget. Man må nok spørge sig selv, hvorledes de øvrige medlemsstater har kunnet affinde sig med, at Forbundsrepublikken Tyskland som den rigeste medlemsstat har kunnet gennemføre det kunststykke på én gang at stå for en markedsbestemt erhvervsøkonomi, kritisere udgiftsstigningen til den fælles landbrugspolitik og opretholde kunstige valutakurser i landbrugssektoren til gavn for den tyske landbrugsproduktion. Det er lige så bemærkelsesværdigt, at Storbritannien uden problemer har fastholdt monetære udligningsbeløb til egen fordel og samtidig kommet afsted med at kræve en afgørende ændring af såvel landbrugspolitikken som budgetsystemet.

Udgiftsbelastningen af det fælles budget som følge af produktionsstigningen i de to stater kan opgøres til mellem 1.200 mio. ECU og 1.700 mio. ECU alt efter de nærmere forudsætninger vedrørende produktion og pris.⁽¹⁾

For Forbundsrepublikken Tysklands vedkommende er der ikke tvivl om, at den fælles landbrugspolitik har været garant for, at en række mindre effektive brug er blevet opretholdt gennem en længere årrække. Forbundsrepublikken er under forhandlinger i Ministerrådet gået ind for højere prisforøgelser netop som følge af den ringere effektivitet i det tyske landbrug. Det er således interessant at notere sig, at når vigtige tyske interesser står på spil, viger Forbundsrepublikken tilbage fra sin generelle erhvervspolitik gående ud på, at de effektive producenter skal producere, og at markedet skal afgøre, hvem

der er effektive, og hvem der ikke er effektive.

Landbrugssektoren er en af de få dynamiske erhvervssektorer i Storbritannien. Fra 1976 til 1980 steg den britiske landbrugsproduktion med 17,7%. Produktiviteten er en af de højeste i EF.

En række britiske økonomer har i de senere år forsøgt en analyse af landbrugspolitikens konsekvenser for medlemsstaterne, når såvel de budgetmæssige som handelsmæssige virkninger inkluderes. Modellen går ud på, at de budgetmæssige virkninger kun afspejler fordele og omkostninger ved den interne EF-samhandel, medens den endnu større virkning i form af import til højere priser end verdensmarkedspriserne ikke fremgår af budgettet. Disse beregninger viser alle skyhøje omkostninger for Storbritannien ved deltagelse i den fælles landbrugspolitik. Selv om modellen formelt set er korrekt, er de svage punkter iøjnefaldende. For det første indgår i forudsætningerne en meget stor forskel mellem verdensmarkedspriser og EF-priser. Med en sådan forudsætning er det indlysende, at et nettoimportørland får påført en omkostning. Modellerne diskuterer ikke, om forudsætningerne er realistiske, og ej heller i hvilket omfang verdensmarkedsprisen er udefra givet. For det andet er modellerne statiske i den forstand, at virkningerne på såvel landbrugssektoren som de øvrige sektorer af en anden landbrugspolitik end den fælles landbrugspolitik ikke medregnes. Det er derfor ikke på forhånd givet, at det samlede velfærdstab bliver negativt og slet ikke af den størrelsesorden, som modellerne påviser.

Det er endvidere et svagt punkt i alle disse argumenter, at de foretagne analyser er partielle, d.v.s. kun en del af samarbejdet inddrages. Det kan ikke være rigtigt, at medlemsstaterne præsenterer en à la

carte-model, hvor de medtager de dele af samarbejdet, som indebærer en omkostning, og på dette grundlag kræver fundamentale ændringer i samarbejdets struktur, subsidiært vidtrækkende særordninger.

Et kort blik på industrivaresektoren understreger disse betragtninger. I 1972 var overskuddet på den tyske handelsbalance for industrivarer 1,4% af det tyske bruttonationalprodukt. For 1981 er det tilsvarende tal 2,7%. En videre granskning af handelsbalancen viser, at der også er en positiv underliggende tendens for handelen med fødevarer. Der var ganske vist underskud både i 1972 og i 1981, men i procent af bruttonationalproduktet er underskuddet faldet fra 1,02% til 0,64%. For Storbritanniens vedkommende kan der også peges på positive faktorer. Et underskud på den samlede handelsbalance over for de øvrige medlemsstater på 1,6 mia. ECU i 1972 blev vendt til et overskud på 1,6 mia. ECU i 1981. Dette skyldes ifølge briterne nordsø-olien. Det er sikkert korrekt, men hvis der i de britiske tal skal ses bort fra bestemte erhvervssektorer, må de andre medlemsstater også have denne mulighed ved en drøftelse af fordele og omkostninger ved deltagelse i EF-samarbejdet. De kunne så vælge at se bort fra landbrugssektoren.

Konklusion

Begrebet nettobidrag kan ikke stå for en kritisk analyse og er i forhandlingerne i EF blevet afvist af størsteparten af medlemsstaterne. En fokusering på indbetalingerne fra medlemsstaterne og udbetalingerne til disse fra budgettet i et enkelt år eller en afgrænset periode ser bort fra, at Fællesskabet er dynamisk. Der er tale om en partiel og statisk analyse. Den udbygning af samarbejdet, som pågår f.eks.

vedrørende industripolitik, avanceret teknologi, regionalpolitik og socialfond, indgår ikke i beregningerne. Herved understreges også risikoen for Fællesskabets fortsatte udbygning. En medlemsstat, som ønsker at reducere sit nettobidrag, mister interesse i at støtte en udbygning af samarbejdet. Det er i den forbindelse ikke uden interesse, at drøftelserne om opfølgning af mandatet af 30. maj 1980 fremviste en vis terminologisk forskel mellem medlemsstaterne. Nogle medlemsstater fandt, at den strukturændring, som dette mandat krævede, måtte ske via de fælles politikker. De talte om en restrukturering af samarbejdet. Andre medlemsstater talte derimod om en restrukturering af budgettet. For EF's fremtid er det af afgørende betydning, om det er de fælles politikker eller budgettet, som står i centrum. Nogle medlemsstater har i de sidste år fremsat ideer og krav, som går langt i retning af at ændre samarbejdet fundamentalt. Det gælder især ønsket om at ændre budgettet, således at dette i stedet for at afspejle samarbejdets indhold selvstændigt bliver en overførselsmekanisme for finansielle ressourcer fra de rige til de fattige medlemsstater.

En sådan omkalfatring af budgettet og tilsvarende dramatiske indgreb over for den fælles landbrugspolitik ville føre til, at det nuværende EF kan gå i opløsning. Det er ikke sikkert, at det i en sådan situation ville blive erstattet af en anden form for samarbejde. Det er måske mere realistisk at forestille sig, at selve det europæiske samarbejde kommer i farezonen.⁽¹⁾

Denne risiko er der næppe nogen medlemsstat, der i sidste instans er rede til at løbe. Og dermed i givet fald påtage sig ansvaret for, at tredive års bestræbelser på europæisk samarbejde bliver fejlet af bordet. Derfor står i dag som den eneste realistiske vej konkrete forhandlinger om til-

pasning og ajourføring af de eksisterende politikker, samtidig med at der gennemføres en udbygning af samarbejdet med andre fælles politikker. Grundlaget for denne gradvise udvikling vil være fastholden af de tre grundpiller for samarbejdet, nemlig den fælles landbrugspolitik, den frie samhandel med industrivarer og finansieringssystemet.

Note:

1. En mere udførlig beregning findes i J. Ørstrøm Møller: *Member States and the Community Budget*, Samfundsvidenskabeligt Forlag, København, 1982.