

Peter Nedergaard, *EF's landbrugspolitik under omstilling*, Dansk Udenrigspolitisk Instituts Skrifter nr. 14, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1988, 175 s., kr. 240,00.

Den fælles landbrugspolitik har altid udgjort en af hovedhjørnestenene i EF-samarbejdet. Den var afgørende i forbindelse med dannelsen af EF, og den har spillet en vigtig rolle i forhold til EF's udvikling såvel økonomisk som politisk. Derfor har selve indretningen af EF's landbrugspolitik og dens måde at fungere på altid været et omstridt emne i den EF-politiske debat. I starten lå hovedvægten på, hvorledes fordelene ved den fælles landbrugspolitik skulle fordeles. I dag er diskussionen derimod koncentreret om, hvem der skal bære omkostningerne ved den førte politik og de ændringer, der skal gennemføres.

På denne baggrund er det et særdeles velvalgt og centralt emne, Peter Nedergaard tager op med sin undersøgelse af EF's landbrugspolitik under omstilling. Der er tale om den første virkelig dybtgående og systematisk anlagte analyse på dansk af den fælles landbrugspolitik, og der kan da heller ikke være tvivl om, at Nedergaards bog må være af interesse for alle, der beskæftiger sig med EF-politik i almindelighed og EF's landbrugspolitik i særdeleshed.

Nedergaard præsenterer en på mange måder kompetent fremstilling af indretningen af EF's fælles landbrugspolitik og problemerne i forbindelse med dens funktion. Hele baggrunden for den fælles landbrugspolitik produktionsmæssigt, økonomisk og politisk trækkes frem, ligesom de forskellige interesser – organisationsinteresser og landeinteresser – behandles. Endelig søges der opstillet en række bud på, hvordan fremtiden tegner sig for EF's landbrugspolitik og for europæisk landbrugsproduktion i det hele taget – i en situation, hvor de industrialiserede lande generelt vil blive tvunget til at iværksætte mere drastiske produktionsbegrænsende initiativer end hidtil, hvis ikke overskudsproduktionen skal antage uoverskuelige dimensioner.

Sigtet med analysen er derfor mere fremadrettet end blot en simpel beskrivelse af EF's landbrugspolitik og dens problemer. Sigtet er at påvise, hvilken omstilling af EF's landbrugspolitiske instrumenter der er ønskelig og sandsynlig for at forbedre EF's funktionsevne på baggrund af den nuværende udgangssituation (s. 17). I forlængelse heraf er målet at opstille en teori for analyse af EF's landbrugspolitik (s. 26).

Det er imidlertid svært at se, hvorvidt disse ambitioner bliver indfriet. Tværtimod forekommer den valgte analysemetode og teoretiske indfaldsvinkel til analysen særdeles problematisk, og ikke altid hensigtsmæssig eller konsistent anvendt.

Der er næppe noget at sige til, at man – som Nedergaard – ved en omfattende analyse af EF's landbrugspolitik kan komme i større og større tvivl om, hvem denne politik gavner, og mere og mere overbevist om dens skadevirkninger. Men det virker ikke fremmede for en forståelse af de *politiske* problemer og de *politiske* muligheder i forbindelse med den nødvendige omstilling, at der ved analysen anvendes et rationalitetsbegreb og en tankegang om en overordnet rationel adfærd, som det er vanskeligt at få øje på i politiske beslutninger.

Peter Nedergaard, *EF's landbrugspolitik under omstilling*, Dansk Udenrigspolitisk Instituts Skrifter nr. 14, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1988, 175 s., kr. 240,00.

Den fælles landbrugspolitik har altid udgjort en af hovedhjørnestenene i EF-samarbejdet. Den var afgørende i forbindelse med dannelsen af EF, og den har spillet en vigtig rolle i forhold til EF's udvikling såvel økonomisk som politisk. Derfor har selve indretningen af EF's landbrugspolitik og dens måde at fungere på altid været et omstridt emne i den EF-politiske debat. I starten lå hovedvægten på, hvorledes fordelene ved den fælles landbrugspolitik skulle fordeles. I dag er diskussionen derimod koncentreret om, hvem der skal bære omkostningerne ved den førte politik og de ændringer, der skal gennemføres.

På denne baggrund er det et særdeles velvalgt og centralt emne, Peter Nedergaard tager op med sin undersøgelse af EF's landbrugspolitik under omstilling. Der er tale om den første virkelig dybtgående og systematisk anlagte analyse på dansk af den fælles landbrugspolitik, og der kan da heller ikke være tvivl om, at Nedergaards bog må være af interesse for alle, der beskæftiger sig med EF-politik i almindelighed og EF's landbrugspolitik i særdeleshed.

Nedergaard præsenterer en på mange måder kompetent fremstilling af indretningen af EF's fælles landbrugspolitik og problemerne i forbindelse med dens funktion. Hele baggrunden for den fælles landbrugspolitik produktionsmæssigt, økonomisk og politisk trækkes frem, ligesom de forskellige interesser – organisationsinteresser og landeinteresser – behandles. Endelig søges der opstillet en række bud på, hvordan fremtiden tegner sig for EF's landbrugspolitik og for europæisk landbrugsproduktion i det hele taget – i en situation, hvor de industrialiserede lande generelt vil blive tvunget til at iværksætte mere drastiske produktionsbegrænsende initiativer end hidtil, hvis ikke overskudsproduktionen skal antage uoverskuelige dimensioner.

Sigtet med analysen er derfor mere fremadrettet end blot en simpel beskrivelse af EF's landbrugspolitik og dens problemer. Sigtet er at påvise, hvilken omstilling af EF's landbrugspolitiske instrumenter der er ønskelig og sandsynlig for at forbedre EF's funktionsevne på baggrund af den nuværende udgangssituation (s. 17). I forlængelse heraf er målet at opstille en teori for analyse af EF's landbrugspolitik (s. 26).

Det er imidlertid svært at se, hvorvidt disse ambitioner bliver indfriet. Tværtimod forekommer den valgte analysemetode og teoretiske indfaldsvinkel til analysen særdeles problematisk, og ikke altid hensigtsmæssig eller konsistent anvendt.

Der er næppe noget at sige til, at man – som Nedergaard – ved en omfattende analyse af EF's landbrugspolitik kan komme i større og større tvivl om, hvem denne politik gavner, og mere og mere overbevist om dens skadevirkninger. Men det virker ikke fremmede for en forståelse af de *politiske* problemer og de *politiske* muligheder i forbindelse med den nødvendige omstilling, at der ved analysen anvendes et rationalitetsbegreb og en tankegang om en overordnet rationel adfærd, som det er vanskeligt at få øje på i politiske beslutninger.

Nedergaards teoretiske tilgang består i en kombination af neo-klassiske velfærdsøkonomiske analyser og en politologisk »public choice«-teori. Begge hviler grundlæggende på en forestilling om, at det er muligt overordnet at opstille et mål for rationelle beslutninger, og det er da også karakteristisk, at Nedergaard i sin analyse taler om »fejl i det økonomiske system« og »fejl i det politiske system«. Alene udtrykket »fejl« viser en i politologisk-videnskabelig forstand problematisk tendens, hvor selve den politiske proces og de interesser, der indgår i den, bliver problemet. Teknikere kan tale om »rigtige« og »forkerte« beslutninger eller systemer – politikere taler om »mulige« og »umulige« løsninger! Politologien skulle nødtigt udvikle sig således, at konklusionen er, at blot der ikke er politik, er alting godt!

Nedergaard opremser da også selv kritikpunkterne i forhold til den velfærdsøkonomiske teori, som han betjener sig af (s. 22). »1. Den velfærdsøkonomiske teori forudsætter, at politikere og bureaukrater er immune over for varetagelsen af egne interesser. 2. Velfærdsteorien ser bort fra forhold i den politiske beslutningsproces, når politiske forslag skal vedtages og gennemføres. 3. Velfærdsteorien indebærer en fejlagtig tro på eksistensen af en rationel, videnskabelig baseret politisk beslutningsproces. 4. I de fleste praktiske tilfælde er det umuligt at gøre nøjagtigt op hvilke politiske instrumenter, der er mest fordelagtige. 5. Velfærdsanalyser må i praksis se bort fra eksternaliteter og forudsætter ligevægt på markedet. 6. Politikere og bureaukrater er aldrig i besiddelse af den fuldstændige information, som er forudsætningen for velfærdsanalyserne. 7. Analyser af »opportunity costs« går ofte i glemmebogen i den politiske proces. 8. I velfærdsteorien gøres analysen af alternative politiske instrumenter ofte til det altafgørende punkt, mens spørgsmålet om deres politiske gennemførlighed oftest ikke berøres, fordi politisk adfærd direkte eller indirekte opfattes som irrationel, hvorfor den ikke kan gøres til genstand for forskning baseret på rationelle modeller. 9. Politisk adfærd betragtes i velfærdsteorien kun som rationel, hvis den er i overensstemmelse med de økonomiske beslutningsmodeller, hvilke den aldrig er på grund af interessegruppernes indflydelse«.

Selvom Nedergaard mener at komme uden om disse kritikpunkter i sin analyse ved at kombinere velfærdsteorien med en »public choice«-tilgang, lykkes det ikke. Faktisk må en række af kritikpunkterne snarere skærpes.

Et bærende argument i Nedergaards undersøgelse er, at den fælles landbrugs politik betyder et velfærdstab for EF på op mod 1 procent af BNP. Årsagerne til dette velfærdstab er effekten af de forhøjede landbrugspriser, økonomisk ressourcespild gennem »kunstig« stimulering af landbrugsproduktionen, gennem overførsel af ressourcer fra industrisektoren til landbrugssektoren, via en forringelse af industriens konkurrenceevne, en reduktion i den samlede beskæftigelse og overførsel af ressourcer til storimportører af EF's landbrugsvarer. Opgørelsen af velfærdstabets hviler på undersøgelser fra OECD og Verdensbanken, britiske universiteter, og det australske landbrugsministerium – alle, som ud fra deres interesser i øget samhandel, u-landenes udvikling, britisk økonomi og konkurrerende landbrugsinteresser har en interesse i at påvise det problematiske ved EF's fælles landbrugspolitik.

For at nedbringe dette velfærdstab er hovedargumentet, at EF's landbrugspriser må tilnærmes verdensmarkedspriserne. Umiddelbart lyder dette meget fornuftigt, men man kunne have ønsket sig en nærmere diskussion af, hvad verdensmarkedspriserne er for noget. EF udgør jo selv den største part, og verdensmarkedspriserne er i høj grad et resultat af landbrugspolitikken i EF og USA, således at overskudsproduktion »dumpes« på verdensmarkedet, hvilket føret til faldende verdensmarkedspriser. Verdensmarkedsprisen er altså en kunstig størrelse, hvilket netop sætter de igangværende GATT-forhandlinger i fokus.

Når EF's landbrugspolitik har udviklet sig som den har, og det er så vanskeligt at få den ændret, mener Nedergaard, at det først og fremmest er et resultat af landbrugsorganisationernes for store betydning. Derfor foreslår han en styrkelse af andre interesser – også i landbrugssektoren i form af politiske sekretariater i landbrugsministerierne med ekspertise, der ikke er afhængig af karriere i sektoren. Dette kan være udmærket, men set i lyset af, at man allerede har sådanne i en række lande forekommer det politisk naivt. Skal der ske en styrkelse af andre interesser må det ske ved en styrkelse af den tværgående koordinering, for eksempel på regeringslederniveau. Men at forestille sig, at der hermed vil ske en afgørende ændring, forudsætter at de enkelte landes overordnede interesser kan frigøres helt fra deres landbrugspolitiske interesser, og det er næppe muligt. I Danmarks tilfælde er det således ikke kun landbrugsministeren, der har særlige interesser i forhold til EF. Det har finansministeren jo også, så længe der er tale om et nettoafkast!

Nedergaards analyse er derfor præget af en alt for stor fokusering på landbrugsorganisationernes magtstilling – uden iøvrigt at tage stilling til, hvad den baserer sig på. I en situation med overproduktion svækkes landbrugsorganisationerne, og derfor er det måske mere vigtigt at se på landeinteresser.

Der er jo kun tre parter, der kan betale for måden landbrugspolitikken fungerer på: Forbrugerne, skatteyderne og landmændene. Spørgsmålet er, hvem skal bære mest? Nedergaards svar er ikke overbevisende og klart – og det forekommer ikke konsistent ud fra velfærdstabs-betragtningen at fastholde arbejdskraften på landet. Det står ikke klart, hvorledes den fornødne omstilling skal kunne gennemføres politisk, så den ikke blot fører til større velfærdstab og en mere uhensigtsmæssig udnyttelse af ressourcerne.

Alt i alt er Nedergaards analyse gennemsyret af en vidtgående liberalistisk de-reguleringspolitik, der sammenholdt med den teoretiske tilgang forekommer politisk urealiserbar – hvis den da ikke alene skal ses ud fra en borgerlig-liberal politisk-økonomisk synsvinkel. Man kunne måske med fornuft have modstillet denne tankegang med en institutionel økonomisk betragtningsmåde, således som den blandt andet er udviklet i det norske magtprojekt.

Jacob A. Buksti
Socialdemokratiets Politisk-Økonomiske Afdeling
Christiansborg