

Landbouw universiteit

leer en leven

van de

landbouwpolitiek

door prof.dr.ir. J. de Hoogh

ONTVANGEN  
20 DEC. 1991  
CR-KARDEX

864

C  
498

# **LEER EN LEVEN VAN DE LANDBOUWPOLITIEK**

door **prof.dr.ir. J. de Hoogh**



**College gegeven op 15 november 1991 bij zijn  
afscheid als hoogleraar Landbouwpolitiek aan de  
Landbouwuniversiteit te Wageningen**

## LEER EN LEVEN VAN DE LANDBOUWPOLITIEK

*Mijnheer de rector, dames en heren,*

In Wageningen is een afscheidscollege heel iets anders dan een intreedede. Wij treden plechtig in, achter een cortège van collega's, in vol ornaat en met wat heet een inaugurele oratie. Wij verlaten de landbouwuniversitaire wereld evenwel in gewone dagelijkse doen, niet door de voordeur, maar 'achterom' zou je kunnen zeggen. Collega Kuyvenhoven, komende uit de eerbiedwaardige traditie van de Erasmusuniversiteit, verwondert zich over dit opvallende statusverschil tussen opkomen en afgaan. Ik ken de gronden niet van deze Wageningse mos, maar ze bevat me wel. Als je toetreedt tot de professorale rangen moet je tonen dat je wetenschappelijk een belofte inhoudt en dat jouw universiteit heel verstandig heeft gedaan je de toga om te hangen. Tot drie keer toe heb ik zo'n entree-bewijs moeten tonen; twee maal aan de Vrije Universiteit (eerst als lector, daarna als hoogleraar) en vervolgens nog eens aan de Landbouwuniversiteit. Maar als de loopbaan eenmaal gelopen is, wat moet er dan nog bewezen worden? Men weet intussen wel wat voor vlees men in de kuip heeft. Geef hem die gaat welwillend de gelegenheid zijn stokpaarden nog eens te berijden, wuif hem vriendelijk uit en zie intussen om naar een veelbelovende opvolger. Dat vraagt niet om vliegende vaandels en slaande trom. En dat lijkt me goed.

Het is in deze geest dat ik uw aandacht wil vragen voor een aantal wat persoonlijk gekleurde beschouwingen, slotbeschouwingen zozeggd.

1

In het symposium dat aan deze bijeenkomst voorafging heeft het thema 'markt en overheid in de

landbouw' al veel aandacht en discussie gehad. Ik ga op dat thema nog wat door onder de titel 'leer en leven van de landbouwpolitiek'; ik heb het voorrecht dat te kunnen doen zonder tegenspraak.

In onze dagen ligt de markt goed in de markt, zowel in de economische politiek als in de economische wetenschap. De val van de centrale planeconomie in de Sowjet Unie en in Oosteuropa heeft de westerse geleide markteconomie als economisch stelsel eigenlijk het alleenvertoningsrecht in de wereld gegeven. Die val is bovendien wind in de zeilen van de liberale stromingen in het westen die de hand van de overheid verder willen terugdringen en het marktmechanisme meer armslag willen geven. Deregulering en privatisering zijn in deze opvatting voorwaarden voor verdere economische groei en welvaartsstijging.

Ook in de agrarische wereld heeft deze gedachtengang aanhang. De grote problemen van overschotten, hoge budgetlasten en wanorde op de wereldmarkten schrijft men vooral toe aan de vèrgaande overheidsinmenging op landbouwgebied, waardoor markten hun regulerende en sanerende werking onvoldoende kunnen uitoefenen. In deze kijk op de problematiek ligt de therapie voor de hand: een meer op de markt georiënteerde landbouwpolitiek is nodig om de economische aanpassingen teweeg te brengen die de landbouw op termijn weer op eigen benen kunnen doen staan.

Op wereldwijd niveau heeft de vrije markt vanouds haar pleitbezorger in de GATT. De lopende Uruguayronde is er op uit ook op landbouwgebied een zekere liberalisering te bewerkstelligen. Je zou dat kunnen zien als bewijs van het groeiend vertrouwen binnen de westerse wereld in de markt als regulator van het (landbouw)economisch leven; maar misschien is het ook een teken van tanend vertrouwen in de overheid als beredderaar van het economisch wel en wee.

Hoe dit ook zij, de markt heeft de tijdgeest mee, ook in de landbouw(politiek).

In de economische wetenschap - zeker in de hoofdstroom van de hedendaagse economiebeoefening - speelt de markt eveneens een centrale rol. Volgens de neoklassieke theorie bewerkt het markt- en prijsmechanisme evenwicht tussen vraag en aanbod van produktiemiddelen en eindprodukten, een evenwicht dat onder een aantal voorwaarden de optimale allocatie van de schaarse hulpmiddelen vertegenwoordigt en derhalve de maximaal bereikbare welvaart. Vanuit die visie dienen overheden de belemmeringen voor de ideale functionering van markten weg te nemen om zo het potentiële optimum zo dicht mogelijk te bereiken, tot nut van het algemene welzijn.

Ondanks zijn abstracte en voorwaardelijke karakter is dat algemene evenwichtsmodel in feite ook het referentiekader voor de welvaartstheoretische evaluatie van beleidsmaatregelen. Het terrein van de landbouwpolitiek kent een bloeitijd van zulke efficiency-studies. Zij betreffen met name de welvaartseffecten van liberalisering der internationale agrarische markten (Tyers en Anderson, 1988; Parikh et al., 1988; OECD, 1987, 1990). Ik kom straks terug op deze naar mijn oordeel nogal reductionistische benadering van de landbouweconomische werkelijkheid. Hier wil ik alleen vaststellen dat er een parallelie lijkt te bestaan tussen het marktdenken in de wetenschap en dat in de beleidssfeer; een parallelie die duidt op een wisselwerking tussen leer en leven op landbouweconomisch en landbouwpolitiek gebied.

In een interview voor Strohalm, het orgaan van de Economenvereniging Wageningen, vroeg student Gerrit-Jan Valk (1991) mij of mijn (kennelijk onder studenten bekende) positieve houding tegenover overheidsinterventie in de landbouw langzamerhand niet achterhaald was door alle kritiek op het landbouwbeleid. Op een vriendelijke manier vroeg hij me eigenlijk of ik wel met mijn tijd ben meegegaan, of ik niet achter loop bij het nieuwe denken, ook in de landbouweconomie. Heb ik me niet buiten spel gezet door het vertrouwen in het marktmechanisme in twijfel te trekken en vol te houden dat de problemen die het tot dusver gevoerde landbouwbeleid nationaal en internationaal heeft opgeroepen, niet door liberalisering en deregulering zijn op te lossen? Want dat heb ik regelmatig gedaan in woord en geschrift (De Hoogh, 1986, 1989, 1991).

Misschien is het wel zo als de ondervrager suggereerde. Maar ik stel daartegenover dat in werkelijkheid - ondanks het eerherstel dat de markt kennelijk geniet, ook onder beleidsmakers - de regelgeving en andere bemoeienissen van hogerhand met de landbouwmarkten en de landbouwproductie niet waarneembaar zijn afgenomen. Het tegendeel is eerder het geval. De recente voorstellen van de Europese Commissie tot hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (CEG, 1991b) geven daar duidelijk blijk van. Hoewel die voorstellen, met een beroep op de opinie van economische analisten, zeggen de markt veel meer invloed te willen geven, komen zij in feite neer op een vèrgaande regelgeving. De commissie wil immers een stelsel van inkomenstoesiagen per hectare en per dier introduceren en deze differentiëren naar regio,

bedrijfs grootte en veedichtheid. De administratieve uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van deze voorstellen worden alom in twijfel getrokken (Mansholt et al., 1991; Oskam en Kuyvenhoven, 1991). In elk geval vragen deze landbouwpolitieke voornemens om een nog straffere overheidshand dan tot dusverre. Blijkbaar is het leven toch sterker dan de leer. En dat moet de leer wat te zeggen hebben!

#### 4

In het algemeen zullen, naar ik verwacht, landbouw en plattelandsontwikkeling in het beleid van veel landen hun strategische betekenis behouden. Dat geldt voor vele ontwikkelingslanden wegens de essentiële betekenis van een duurzame produktieverhoging in de landbouw voor inkomen en werkgelegenheid op het platteland, voor de binnenlandse voedselvoorziening en voor de algemene economische vooruitgang. Soortgelijke vitale belangen zijn in het geding bij het streven van de landen in Oosteuropa, inclusief de USSR, naar economische groei en verhoging van de levensstandaard in stad en platteland; de landbouwsector zal in dat proces een belangrijke rol moeten spelen. En in de westerse industrielanden met hun hoogproductieve, moderne landbouw is het vooral de zorg voor het milieu en voor een leefbaar platteland die de overheid tot intensieve aandacht voor de landbouwsector blijft motiveren.

De redenen en argumenten om landbouwpolitiek te voeren, hebben blijkbaar niet aan gewicht verloren. De loop van genoemde Uruguay-ronde van de GATT bevestigt dat. De beoogde vrijmaking van de internationale agrarische handel vraagt om het afbreken van allerhande vormen van (prijs)onder-

steuning die veel landen hun eigen landbouwsector bieden. Nu het erop aankomt blijkt echter dat partijen (ook een voorvechter van vrijhandel als de VS) de regulering van hun nationale landbouwmarkten niet makkelijk prijsgeven (De Hoogh et al., 1990). Die halsstarrigheid is mijns inziens terug te voeren op de politieke verantwoordelijkheid die regeringen - misschien wel tegen wil en dank - dragen voor de voedselvoorziening, de inkomenspositie van de landbouwende bevolking en de concurrentiepositie van de agrarische sector. Die verantwoordelijkheid gaat alleen nog maar zwaarder wegen onder invloed van de groeiende zorg voor een landbouw die het milieu ontziet en voor een leefbaar platteland. Het was daarom wijzer geweest wanneer men de landbouwonderhandelingen van de GATT-ronde was begonnen (als in de *Declaration of Geneva* [EECOD, 1990]) met de erkenning dat er goede gronden zijn voor het voeren van nationaal markt- en prijsbeleid. Codes voor de internationale coördinatie van nationaal landbouwbeleid zouden van het begin in het centrum der onderhandelingen hebben moeten staan in plaats van tarificatie en afbraakritmen.

## 5

Uit deze Uruguay-ronde valt te leren dat de internationale agrarische handel sterk onder invloed zal blijven staan van nationaal of supranationaal landbouwbeleid. Onbelemmerde internationale handel in landbouwprodukten zal slechts plaatsvinden binnen blokken van landen die een gemeenschappelijk beleid ten aanzien van de landbouw en de landbouwmarkten voeren. De Europese Gemeenschap is een goed voorbeeld van zo'n handelsblok. Bij de oprichting van



de EEG was een gemeenschappelijke landbouwpolitiek een *conditio sine qua non* voor de vrijmaking van de onderlinge handel in agrarische produkten. Alleen onder de paraplu van een communautaire markt-ordering waren de lidstaten bereid hun nationale instrumenten van landbouwpolitiek uit handen te geven. Kennelijk kan vrijhandel van landbouwprodukten slechts bestaan binnen een gemeenschap die ook verantwoordelijkheid wil en kan nemen voor bijsturing als het resultaat van het marktmechanisme niet strookt met andere belangen in die samenleving. Interregionale concurrentie kan, naar de ervaring in de EG uitwijst, niet automatisch een sociaal-politiek acceptabele verdeling van bestaansmogelijkheden en inkomen bewerken. Er is veel regionaal en socio-structureel beleid nodig om het regelmechanisme van de grote binnenmarkt bij te sturen en aan te vullen. Daar is een supra-nationale overheid met forse bevoegdheden en financiële middelen voor nodig, die een maat zijn voor de onderlinge solidariteit binnen de Gemeenschap. Als die ontbreekt, is er geen basis voor vrijhandel. Voor landbouwprodukten geldt zeker (maar waarschijnlijk voor goederen en diensten in het algemeen) dat vrijhandel slechts kan gedijen in een marktgebied dat samenvalt met de kring van de geïstitutionaliseerde onderlinge solidariteit. Totdat ooit die kring de hele wereldbevolking omspant, blijft een vrije wereldhandel in mijn ogen een wereldvreemde idee-fixe!

6

Maar wat is dan, zo moeten we ons afvragen, de economische leer waard die zegt en voorrekent dat de wereld aan welvaart wint als landen en landenblokken

hun interne markten openen voor elkaar? Is dit economische wereldbeeld dan niet wereldvreemd? Ik vind in elk geval (en heb dat vaker beweerd) dat de studies die de economische gevolgen schatten van liberalisering van de internationale agrarische handel - wat neerkomt op afschaffing van nationale marktordeningen - de landbouweconomische werkelijkheid zeer gebrekkig beschrijven.

Het vraag- en aanbodmodel dat de basis vormt van deze kwantitatieve analyses is verre van representatief voor de marktcondities in de landbouwsector. In de westerse landbouw worden de produktiebeslissingen genomen door miljoenen relatief kleine ondernemers, die elk voor zich geen invloed hebben op de marktprijs, en die bovendien in hoofdzaak met eigen gezinsarbeid en met eigen risicodragend vermogen werken; de zogenaamde gezinsbedrijfsstructuur (De Hoogh, 1967). Anders dan in industrieel georganiseerde bedrijfstakken heeft in de landbouw het overgrote deel van de ingezette arbeidskracht een vaste-kosten-karakter, evenals de onmisbare produktiefactor grond. Arbeid, kapitaal en grond verliezen daarom niet snel hun agrarische bestemming als het algemene agrarische prijspeil daalt. Bovendien zullen zij in produktie blijven; voor prijsnemers is het immers niet rationeel om op een prijsdaling te reageren met produktievermindering via buitengebruikstelling van beschikbare produktiecapaciteit. Deze betrekkelijke immobiliteit van de totale factorinput werkt door in een geringe prijselasticiteit van de totale grondgebonden landbouwproduktie. De inzet van variabele produktiemiddelen als kunstmest, bestrijdingsmiddelen, veevoeder e.d. heeft namelijk sterk het karakter van een complementaire kostencomponent. Bij een gegeven stand van de techniek is

binnen een breed prijsverhoudingstraject de variabele non-factor input overwegend bepaald door het volume van de factorinput, in casu arbeid en grond.

Twee conclusies volgen hieruit. In de eerste plaats is bij het evenwicht tussen vraag en aanbod de factorallocatie helemaal niet optimaal; er is dan overcapaciteit in de landbouw die zich manifesteert in onderbeloning van arbeid en vermogen in die sector. In de tweede plaats is het totale aanbod (evenals trouwens de totale vraag) erg ongevoelig voor het prijsniveau, zodat prijspolitieke maatregelen - zeker binnen de tijdshorizon van het beleid - heel weinig invloed op het volume van produktie (en verbruik) kunnen uitoefenen.

## 7

Het is telkens weer nodig deze karakteristieke eigenschappen van de landbouwproduktie in de aandacht te stellen. De Veer (1991) heeft dat onlangs ook nog duidelijk gedaan in een preadvies voor de ISEI (Interdisciplinaire Studiegroep Europese Integratie). Marktmodellen die voorbij gaan aan deze bijzondere eigenschappen leiden tot ongerechtvaardigd vertrouwen in de heilzame werking van het spel van vraag en aanbod op nationale en internationale landbouwmarkten. Zij zetten beleidsmakers - de mensen van het 'leven' van de landbouwpolitiek - op het verkeerde been.

Die 'eigen-aardigheden' kunnen verklaren waarom de bemoeienis van de overheid met de prijsvorming van landbouwprodukten het karakter heeft van *prijs-ondersteuning*, terwijl de overheid in andere sectoren vooral moet waken tegen *prijsopdrijving*. Dit verschil berust op de uiteenlopende mededingingsvoorwaarden.

Agrarische producenten hebben geen enkele invloed op de prijzen, die in een vrije markt ver beneden het niveau van de integrale produktiekosten zullen liggen. Elders in de economie beschikken ondernemers juist over marktmacht die monopolistische uitbuiting mogelijk maakt en om die reden van hogerhand wordt bestreden. Zolang de gezinsbedrijfsstructuur in de landbouw bestaat - en er is weinig aanleiding te denken dat daar verandering in komt - is het onjuist van de landbouw te zeggen dat hij langzamerhand een industrie is geworden en daarom zijn bijzondere prijspolitieke behandeling wel kan missen. Ik zou wensen dat beleidsmakers en beleidsadviseurs in Den Haag, Brussel en Genève op dit punt van wat meer inzicht en onderscheidingsvermogen blijk gaven. En hetzelfde geldt voor de vele algemene economen en andere buitenstaanders (zelfs binnen Wageningen) die snel klaar zijn met hun negatieve oordeel over de landbouwpolitiek (De Kam, 1990).

Ik heb het altijd als een taak van het landbouweconomisch onderzoek en onderwijs aan deze universiteit beschouwd het bijzondere karakter van de economische organisatie van de landbouw in zijn oorzaken en gevolgen te analyseren en te onderrichten (De Hoogh en Silvis, 1990). Er kunnen tenslotte toekomstige beleidsmakers en -adviseurs onder het gehoor zitten, nietwaar?

8

De voorgaande korte typering van het bijzondere aanbodgedrag van de landbouw en zijn betekenis voor de sectorale factorallocatie en inkomensverdeling biedt overigens nog maar een zeer beperkte verklaring voor de problemen van de landbouwmarkten en de

landbouwpolitiek in de geïndustrialiseerde markteconomieën. Het centrale vraagstuk is dat het prijsinelastische totale aanbod in de tijd zoveel sneller groeit dan de eveneens zeer inelastische totale vraag naar produkten van de landbouwsector. Het is een dynamisch probleem. Al twintig, dertig jaar ligt de gemiddelde groeivoet van de landbouwproduktie in de EG bij 2% per jaar of meer (CEG, 1991a; LEI, 1991), tegenover een toeneming van het totale verbruik van minder dan 1% per jaar. Geen wonder dus dat de EG in de loop der jaren de scheidslijn van zelfvoorziening is overschreden, om met Meester en Strijker (1985) te spreken.

Die overmatige groei van het aanbod is hoofdzakelijk een gevolg van het beschikbaar komen en toepassen van produktiemiddelen en -methoden die leiden tot hogere produkties van gewassen en vee. Deze outputvergrotenende technische ontwikkeling trekt zich kennelijk weinig of niets aan van de beperkte groei van de afzetmogelijkheden op de interne en internationale markten. Men schrijft dat gemakkelijk toe aan de in de EG gevoerde garantieprijspolitiek en neemt dus aan dat onder vrije prijsvorming deze onevenwichtige ontwikkeling zich niet zou hebben voorgedaan. Men ziet dan echter over het hoofd dat deze bio-technologische vernieuwingen samenhangen met de grote structurele veranderingen in de westeuropese landbouw onder invloed van de snelle mechanisch-technische innovaties na de tweede wereldoorlog. Deze mechanisering en automatisering en hun schaafeffecten zijn verantwoordelijk voor de grote arbeidsuitstoot uit de landbouw en de regelmatige teruggang van het aantal landbouwondernemingen. Op steeds meer bedrijven is de oppervlakte een knelpunt voor de continuïteit

geworden. In de landbouw is grond daardoor steeds schaarser geworden, terwijl - paradoxaal genoeg - voor de landbouwsector als geheel er in toenemende mate grond teveel is (Van Dijk et al., 1987). Door de knellende bedrijfsoppervlakte groeide bij de grondgebruikers de behoefte aan verruiming van de mogelijkheden tot substitutie van grond door andere produktiemiddelen (produktievere rassen, bemesting, waterbeheersing, onkruid- en ziektebestrijding). Onderzoek en praktijk kregen zo sterke(re) impulsen tot de ontwikkeling en toepassing van opbrengstverhogende innovaties.

Zo gezien ligt de snelle groei van de produktiviteit van de grond dus in het verlengde van de toeneming van de bewerkingscapaciteit per arbeidskracht en vinden beide ontwikkelingen - de laatste direct, de eerste indirect- hun drijfveer uiteindelijk in de algemeen-economische groei van de westerse industrielanden.

Daarmee wil ik allermint de produktie-stimulerende invloeden van de in deze landen gevoerde landbouwpolitiek ontkennen of bagateliseren. Ontegenzeggelijk heeft het arsenaal van maatregelen als verbetering van infrastructuur, subsidiëring van bedrijfsontwikkeling, premiëring van bedrijfsbeëindiging, bevordering van onderzoek en voorlichting, en dat alles in combinatie met een politiek van prijs- en inkomensondersteuning, de stelselmatige verhoging van de produktiviteit van de grond in de hand gewerkt en zo de overschottenproblematiek haast onvermijdelijk opgeroepen. Ik beweer echter dat deze landbouwpolitiek in haar doelstellingen en instrumenten een afhankelijke en afgeleide was en is van de algemeen-economische ontwikkelingen en de maatschappelijke prioriteiten te

dien aanzien.

Produktiviteitsstijging in de landbouw is van hogerhand bevorderd omdat daarmee het algemene streven naar verhoging van de nationale welvaart werd gediend. De beschermende prijspolitiek is in het leven geroepen toen de technische ontwikkelingen in de westerse landbouw het aanbod sneller deden toenemen dan de groei van de afzetmogelijkheden, waardoor een onbeperkte internationale prijsconcurrentie tot niet-aanvaardbare prijsdalingen op de binnenlandse markten zou leiden. Die prijsondersteuning, in oorsprong dus eerder reactie op dan oorzaak van de overmatige produktiegroei, heeft - eenmaal in werking - de marktproblemen stellig vergroot. Van fundamenteeler invloed dan de prijssteun zijn naar mijn oordeel echter de sterke prikkels tot technische vernieuwing en economische expansie die (ook) de landbouwsector heeft ondervonden en ondervindt in de zo sterk op produktiviteitsverhoging geprogrammeerde westerse markteconomieën.

De specifieke institutionele kenmerken van de landbouw maken dat die produktietechnische ontwikkelingen zich weinig aantrekken van de afzetmogelijkheden op de markten (De Hoogh, 1983). Ik noem in dit verband opnieuw de gezinsbedrijfsstructuur. Als prijsnemer ervaart de individuele landbouwondernemer geen nadelig prijseffect van de hoeveelheid produkt die hij meer aanbiedt als gevolg van een nieuwe opbrengstverhogende produktietechniek. Hij zal dus niet op grond van marktoverwegingen afzien van zo'n kostprijsverlagende innovatie. Ook als dat onbeïnvloedbare marktprijspeil laag is, zullen veel ondernemers die vernieuwing niet achterwege laten; kostprijsverlaging is ook dan immers aantrekkelijk zolang de boer zijn arbeid en

vermogen in de landbouw wil blijven aanwenden. Alleen als zo'n innovatie forse investeringen vergt, zullen lage produktprijzen de introductie kunnen vertragen. In het algemeen geldt evenwel dat veel van de opbrengstverhogende vernieuwingen belichaamd zijn in eenmalige produktiemiddelen als nieuwe gewasvariëteiten, gewasbeschermingsmiddelen, meststoffen, veevoeders e.d.; de aanschaf daarvan hoeft geen bijzondere financieringsproblemen met zich mee te brengen.

Een en ander maakt de landbouw als bedrijfstak tot een zeer aantrekkelijke afzetmarkt voor ontwikkelaars en aanbieders van innovatieve produktiemethoden en -middelen. Private en publieke investeerders in landbouwkundige *Research and Development (R&D)* hebben weet van deze ontvankelijke markt en spelen daar zeer marktkundig op in.

## 9

Ik hoop met het voorgaande duidelijk te hebben gemaakt dat de groei van de agrarische productiecapaciteit in de EG (en andere industrielanden) maar zeer ten dele een prijsafhankelijke ontwikkeling is geweest en is; een *produktprijs*-afhankelijke ontwikkeling, wel te verstaan. Niettemin kent het statische vraag/aanbod-model ter bepaling van welvaartseffecten slechts de prijs als enige bepalende variabele van productie en verbruik. Aanbodstijging als gevolg van technische ontwikkeling kan dit model alleen maar als een louter prijsafhankelijke grootheid endogeniseren, maar dan komt het wel voor complicaties te staan wegens het irreversibele karakter van technische vernieuwingen. Gebruikelijker is het dan ook om de technische ontwikkeling als een exogeen



verschijnsel in het model te brengen door een groeifactor op het aanbod te zetten. Daardoor verschuift het evenwicht - de efficiency-norm - in de tijd en worden dus ook de te bepalen welvaarts-effecten tijdafhankelijk. Op deze manier behandelt men de technische ontwikkeling in feite als manna, als een gegeven grootheid van buiten het economische systeem, en neemt men de welvaartsimplicaties daarvan onvoorwaardelijk voor lief (als een paard dat men niet in de bek kijkt).

Ik heb erg veel moeite met deze vorm van economie-beoefening, ook al geniet zij in ons vakgebied hoog wetenschappelijk aanzien en vinden haar conclusies in bepaalde beleidskringen gretig aftrek.

De technische ontwikkeling is - in de tijd gezien - veel representatiever voor het economisch handelen, de manier dus waarop mensen en volkeren omgaan met de schaars voorhanden bestaansmiddelen, dan optimalisering van productie- en nutsfuncties volgens het (statische) neoklassieke evenwichtsmodel.

Die technische ontwikkeling krijgt sterke impulsen in onze markteconomische orde. Het competitie-element, dat een drijvende kracht vormt van die orde, spoort ondernemingen en staten onophoudelijk aan tot de ontwikkeling en toepassing van proces- en produkt-vernieuwingen. Die spelregels en instituties van onze economische orde zijn er niet toevallig; zij beantwoorden doeltreffend aan de hoge prioriteit die materiële welvaart en economische groei in onze samenleving hebben; een prioriteit die diep verankerd is in de westerse cultuur (Goudzwaard, 1988; Tieleman, 1991).

Als Herman Verbeek (1990) voor dat dwangmatige economische concurrentiespel het radicale model kiest van een wereldoorlog met winnaars en verliezers,

typeert hij de dynamische economische werkelijkheid mijns inziens treffender dan de theoretische econoom met zijn model van een optimaliserend markt- en prijsmechanisme.

## 10

Technologische ontwikkeling is te zien als het produkt van doelgerichte investeringen in R&D door ondernemingen en overheden. Die investeringen bepalen doorslaggevend de produktiviteitsontwikkeling en groei van de materiële welvaart van een volkshuishouding. Welvaartsverschillen tussen landen hebben veel meer van doen met verschillen in stand der techniek en alles wat daar mee samengaat dan met meer of minder grote afwijkingen (*distortions, disharmonies*) ten opzichte van de optimale factorallocatie bij een gegeven stand van de techniek. Inzicht in de sociaal-economische oorzaken en gevolgen van de technische ontwikkeling kan daarom veel meer bijdragen tot de verklaring van de hardnekkige welvaartsverschillen in de wereld dan de neoklassieke evenwichtsanalyse.

Zeker ook op landbouwgebied speelt de technologieontwikkeling een machtige instrumentele rol in de internationale concurrentie. Afschaffing van handelsbelemmeringen zal dit effectieve instrument niet buiten werking stellen. Gelet op de publieke investeringen op het gebied van de landbouwtechnologie (Alexandratos, 1990) lijken overheden van industrielanden zich als ondernemers onder volledige mededinging te gedragen. Zelfs in de gemeenschappelijke landbouwmarkt van de EG stellen lidstaten zich zo op. Hun nationale R&D-beleid op landbouwgebied is gericht op handhaving en

versterking van de eigen concurrentiepositie op de interne en internationale markten. Tekenend vind ik in dit verband de vanzelfsprekendheid waarmee de voorstudie voor de WRR over technologie in de landbouw (Van der Meer et al., 1991) een intensief nationaal technologiebeleid van overheid en bedrijfsleven aanbeveelt; enige reflectie op internationale effecten, laat staan internationale verantwoordelijkheden, ontbreekt.

## 11

De conclusie moet wel zijn dat ook bij liberalisering werkzaam blijft wat de pleiters voor vrijhandel zeggen te willen uitbannen: de vertekening van de internationale concurrentiepositie van de producenten in de verschillende landen. Liberalisering mag dan de preferentiële behandeling die landbouwers in veel rijke landen via invoerbelemmeringen en exportsubsidies genieten wel opheffen; via de private en publieke investeringen in onderzoek, ontwikkeling en voorlichting zal de westerse landbouw zijn machtige voorsprong op de traditionele landbouw in economisch minder ontwikkelde landen blijven behouden. Er is dus weinig reden om zonder meer aan te nemen - zoals o.a. de Wereldbank (1986) doet en ook in GATT-verband stelselmatig gebeurt - dat liberalisering ten gunste van de landbouwsector in ontwikkelingslanden zal werken. En ik trek dan ook de stelling van Stolwijk (1991) in twijfel dat bij een liberalisering van het landbouwbeleid van de rijke landen een deel van de landbouwproductie verschuiven zal van de rijke landen naar derde landen. De verschuivingen in de concurrentieverhoudingen en arbeidsverdeling die binnen de wereldlandbouw

optreden, hebben minstens zoveel van doen met internationale verschillen in (private en publieke) investeringen in R&D en infrastructuur als met de prijsondersteuning die boeren in de verschillende landen in meer of mindere mate genieten. De regionale landbouwontwikkelingen in het vrijhandelsgebied van de EG hebben dat wel geleerd! Zo'n dringend gewenste produktieverschuiving ten gunste van ontwikkelingslanden is naar mijn overtuiging slechts te bereiken als het industriële rijke westen paal en perk stelt aan het economisch/technisch overwicht van zijn expansieve landbouwsysteem. Dat kan alleen door het stopzetten van exportsubsidiëring en het opleggen van beperkingen aan het produktievolume, hoe moeilijk een quoterings- en set-aside-beleid ook is. Het is in dit verband een gelukkige samenloop van omstandigheden (of een schrale troost) te noemen dat de budgettaire nood en de 'dichter bij ons bed' liggende belangen van ons eigen bedreigde milieu ook tot extensivering en inkrimping van het landbouw-areaal nopen.

## 12

Met paardesprongen - stokpaardesprongen, zult u misschien denken - ben ik door het wijde probleemveld van de landbouwpolitiek en de landbouweconomie gegaan. Het marktmodel dat de welvaartstheoretische analyse hanteert staat heel ver af van de werkelijkheid, zo heb ik in het voorgaande beweerd. Gardner (1987) erkent in zijn boek *'The Economics of Agricultural Policies'* - een boek dat representatief is voor de hedendaagse landbouweconomiebeoefening - ook wel de beperkingen van dit model. Zijns inziens is er echter geen betere

analysemethode voorhanden. Hij heeft denk ik gelijk als het gaat om modelmatige kwantitatieve analyses. Dat excuus vraagt dan wel om grote bescheidenheid bij het doen van normatieve uitspraken; een veel grotere bescheidenheid dan doorgaans aan de dag gelegd wordt bij de presentatie van beleidsadviezen op basis van zulke welvaartstheoretische calculaties (De Hoogh, 1987).

### 13

Bescheidenheid is overigens niet alleen gepast vanwege de manke perceptie van het landbouwvraagstuk dat aan het rekenmodel ten grondslag ligt. Nog zwaarder moet eigenlijk wegen dat bedoelde toegepaste landbouweconomie in haar normatieve analyse van het landbouwbeleid volstaat met het aanleggen van het criterium der optimale allocatie. Kunnen beleidsverantwoordelijken zich wel een voorstelling maken van dit theoretische concept, laat staan er warm voor lopen? Hebben ingenieuze modelberekeningen van door liberalisering en *decoupling* te behalen welvaartswinsten echt iets te zeggen over de oorzaken en mogelijke oplossing van wereldwijde landbouweconomische problemen als persistente ongelijkheid, armoede en honger? Ik voel mee met prins Claus als hij de moderne economische wetenschap verwijt zich maar weinig bezig te houden met de verdeling van de rijkdom in de wereld (Van Amsberg, 1991).

Ik citeer hier ook met instemming Goudzwaard en De Lange (1991) als zij de de scheefgroei en het verwrongen wereldbeeld van het moderne, neoklassieke economisch denken aan de kaak stellen. Dat denken heeft zich, zo constateren zij, in zijn

vermeende waardevrijheid teruggetrokken op de verklaring van de werking van markten in het economisch leven, waarbij behoeften en doelstellingen van mensen (en overheden, voeg ik daaraan toe) als data worden beschouwd. Slechts op één punt matigt de moderne economie zich een waardeoordeel aan, namelijk over de efficiëntie van de ingezette middelen. Mag de samenleving niet meer van de economische wetenschap verwachten?

14

In eerder genoemd Strohalm-interview (Valk, 1991) werd mij ook gevraagd of ik niet een tegenstelling voelde tussen mijn levensovertuiging - 'mijn christelijke achtergrond' in de woorden van de ondervrager - en het bedrijven van de economische wetenschap waarin materialisme zo'n grote rol lijkt te spelen. Ik vond dat een zinnige vraag, die overigens ook iets zegt - maar dat terzijde - over de perceptie van de economie als wetenschap onder studenten! In mijn ogen is economie de sociale wetenschap die studie maakt van de manier waarop mensen en groepen van mensen in hun levensonderhoud voorzien en hoe zij met dat doel hun samenleving organiseren en hun individuele en collectieve welvaart trachten te vergroten. Ik spreek Stevens (1989) na als ik zeg dat de econoom in zijn analyse van de samenleving oog zal moeten hebben voor de politieke, bestuurlijke, maatschappelijke en historische aspecten die de uitkomsten van het economisch proces in de praktijk beïnvloeden. De multidisciplinaire samenwerking in onze Werkgroep Landbouwpolitiek is gericht op deze blikveldverbreding in de wetenschappelijke vorming van landbouweconomen, die veelal in de beleidssfeer

werkzaam zullen zijn.

Deze economiebeoefening zal naar mijn oordeel met name ook moeten onderzoeken waar en waarom onze economische orde steken laat vallen als het gaat om de kwaliteit van het menselijke bestaan. En dat is een veel wijder criterium dan de optimale allocatie van schaarse middelen. Humanitaire waarden als een redelijke verdeling (op nationaal en internationaal niveau) van werk en inkomen, van kansen op scholing en ontplooiing, zijn zeer afhankelijk van het individuele en collectieve economisch/politieke doen en laten. Zal de wetenschap die dat doen en laten bestudeert dan niet ook de verdelende rechtvaardigheid als maatstaf, als norm moeten aanleggen? Mijn mens- en wereldbeschouwing doet mij ongelovig staan tegenover een leer die het economisch welzijn ten principale verwacht van een anoniem regelmechanisme dat gedreven wordt door het eigen belang der economische actoren. Daarom beschouw ik het ook als een illusie te denken dat een onbelemmerde wereldmarkt in staat zou zijn - als door een onzichtbare hand (wat een geloof!) - de grote sociaaleconomische en ecologische belangen en waarden rond landbouw en voedselvoorziening op een verantwoorde manier te regelen. De markt is immers maar een binde roerganger, zoals Anton Stokkers (1991) vorige week schreef in zijn hoofdartikel in *Ons Platteland* over het Christelijk Sociaal Congres, dat deze week gehouden wordt.

Ik vind het de taak en verantwoordelijkheid van de universitaire beoefening der sociale wetenschappen, en dus ook van de economie, onze maatschappij-inrichting kritisch en onafhankelijk te onderzoeken op haar mogelijkheden en gebreken als het gaat om de verwezenlijking van de waarden die onze westerse

cultuur hoog in haar vaandel voert. Een hooggegrepen doelstelling, waarvoor onderzoekers ook iets van (om het met de woorden van Pen te zeggen) *bovenzoekers* zullen moeten hebben. Die taakstelling geldt stellig ook voor de leer van de landbouweconomie in haar analyse en evaluatie van het landbouwpolitieke leven. Opdat het leven wel vare bij een ware leer!

Ik dank u voor uw aandacht.



## Literatuur

Alexandratos, Nikos (ed.). *European Agriculture: Policy Issues and Options to 2000. An FAO Study.* London/New York, 1990.

Amsberg, Claus van. Hoe kunnen de rijken nog rijker worden? *HN-Magazine Hervormd Nederland*, 47(20), 18 mei 1991.

CEG (Commissie Europese Gemeenschap). *Ontwikkeling en toekomst van het GLB. Discussiedocument van de Commissie.* Com(91) 100 def., Brussel, 1991(a).  
*The Development and Future of the Common Agricultural Policy. Proposals of the Commission.* Com(91) 258 final, Brussel, 1991(b).

Dijk, G. van, A.T.J. Nooij en H.J. Silvis (red.). *Areaalbeheersing in de landbouwpolitiek.* Wageningse Economische Studies no. 8, 1987.

EECOD (European Ecumenical Organization for Development). *Concerns in relation to the GATT-Agricultural Negotiations of the Uruguay-Round.* Geneva/Brussels, 1990.

Goldin, Ian en Odin Kundsén (ed.). *Agricultural Trade Liberalization. Implications for Developing Countries.* OECD/World Bank, Parijs, 1990.

Goudzwaard, B., *Kapitalisme en vooruitgang.* Assen, 1982.

Goudzwaard, B. en H.M. de Lange. *Genoeg van te veel, genoeg van te weinig. Wissels omzetten in de*

*economie*. Baarn, 1991.

Hoogh, J. de, *Enkele beschouwingen over de economische organisatie van de landbouwproductie*. Wageningen, 1967.

De voedselproblematiek in de wereld; de expansieve Westerse landbouw en de strijd tegen armoede en honger. *Voeding* 44(6), 1983.

Het Groenboek 1985 legt Brusselse illusies bloot. *Spil* 47-48, 1986.

Agricultural policies in industrial countries and their effects on the Third World; a critical view on the comparative-static analysis of a dynamic process. *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek van de Landbouw* 2(2), 1987.

Biotechnologie: redding of bedreiging van het EG-landbouwbeleid? *Landbouwkundig Tijdschrift* 101(1), 1989.

Hoogh, J. de, N.B.J. Koning en H.J. Silvis. De landbouwbesprekingen in de Uruguay-ronde. *Economisch-Statistische Berichten*, 29-8-1990.

Hoogh, J. de en H.J. Silvis (red.). *EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*. Wageningen, 1990.

Kam, C.A. de. Boerenoorlog. *Boerderij Krant*, 2 maart 1990.

Koester, U. Economy-wide costs of farm support policies in the major industrial countries. In: Burger, K. et al. (red.), *Agricultural Economics and Policy: International Challenges for the Nineties*. Amsterdam/Oxford, 1991.

Kuyvenhoven, A. en A.J. Oskam. De toekomst van de Nederlandse landbouw. *Economisch-Statistische Berichten*, 15 mei 1991.

LEI (Landbouw-Economisch Instituut). *Landbouw-Economisch Bericht 1991*. Den Haag, 1991.

Mansholt, S.L., H.A. Lückner, J. de Hoogh en C.P. Veerman. *De noodzaak en de mogelijkheden tot een nieuw landbouwbeleid, belicht aan de hand van de voorstellen van de Europese Commissie*. Open brief aan de regeringen van de landen der Europese Gemeenschap. September 1991.

Matthews, A. *The Common Agricultural Policy and the Less Developed Countries*. Dublin, 1985.

Meer, C.L.J. van der, H. Rutten en N.A. Dijkveld Stol. *Technologie in de landbouw*. WRR Voorstudies en achtergronden T 2, Den Haag, 1991.

Meester, G. en D. Strijker. *Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening*. WRR Voorstudies en achtergronden V 46, Den Haag, 1985.

OECD. *National Policies and Agricultural Trade*. Parijs, 1987.

Parikh, K.S., G. Fischer, K. Froberg en O. Gulbrandsen. *Towards Free Trade in Agriculture*. Amsterdam, 1988.

Sawyer, M.C. Post-Keynesian Economics: the State of the Art. In: Adriaanse, W.L.M. en J.T.J.M. van

der Linden (red.), *Post-Keynesian Thought in Perspective*. Association of Post-Keynesian Studies, 1991.

Stevens, Th.A. *Van spelers en scholasten*. Leiden/Antwerpen, 1989.

Stokkers, Anton. Christelijk Sociaal Congres. *Ons Platteland*, 8 november 1991.

Stolwijk, H.J.J. *De wereldvoedselvoorziening op de langere termijn: een evaluatie van mogelijkheden en knelpunten*. Onderzoeksmemorandum nr. 83, Centraal Planbureau, Den Haag, 1991.

Tieleman, H. *In het teken van de economie*. Baarn, 1991.

Tyers, R. en K. Anderson. Liberalizing OECD Agricultural Policies in the Uruguay Round: Effects on Trade and Welfare. *Journal of Agricultural Economics*, 39(2), 1988.

Valk, Gerrit-Jan. Interview. *Strohalm*, 28(2), 1991.

Veer, J. de. *De toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*. Rapport voor de Interdisciplinaire Studiegroep Europese Integratie. Wageningen, 20 september 1991.

Verbeek, Herman. *Economie als wereldoorlog*. Kampen, 1990.

Wereldbank. *World Development Report 1986*. Oxford University Press, 1986.