

---

## STEUN AAN DE LANDBOUW, WAT BETEKENT DE PSE?

*Siemen van Berkum*

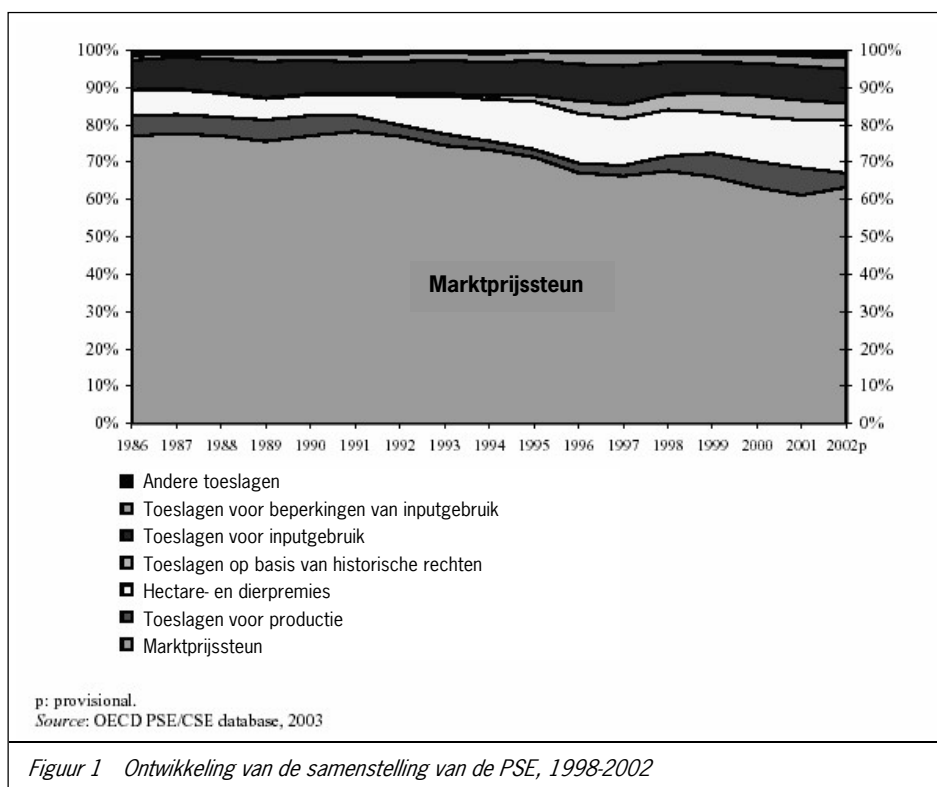
Nu er besluiten zijn genomen over de hervorming van het Europees landbouwbeleid en de EU met meer dan honderd landen in de wereld is gewikkeld in WTO-onderhandelingen om nieuwe afspraken te maken over de wereldhandel, is het zinvol in te gaan op enkele begrippen die daarbij gehanteerd worden. In dit artikel gaat het over steun aan de landbouw in het algemeen (PSE). In het volgende artikel gaat het om de vraag of directe betalingen aan de landbouw handelsverstrend zijn.

*Steun aan de landbouw en PSE*

De kranten stonden deze zomer bol van berichten over de enorme steun die de Westerse landbouw zou ontvangen. Volgens het onlangs verschenen *Monitoring and Evaluation Report* van de OECD, waarin deze organisatie ieder jaar een overzicht geeft van de ontwikkelingen in het landbouwbeleid van de OECD-landen, zou de steun aan de sector in 2002 rond de 300 miljard euro hebben bedragen. De Producer Support Estimate (PSE) is de maatstaf waarmee dit bedrag wordt berekend. In kranten en door politici en lobbygroepen wordt het steunbedrag als de kosten van het landbouwbeleid gepresenteerd en gesuggereerd dat welvaartswinsten in dezelfde orde van grootte kunnen worden behaald wanneer het landbouwbeleid zou worden afgeschaft. Dat is echter onjuist omdat de PSE een statisch beeld geeft van berekende financiële overdrachten van consumenten en belastingbetaler aan boeren. Dit artikel geeft aan wat met de PSE wordt gemeten en hoe de uitkomst van de meting moet worden geïnterpreteerd.

*Maatstaf voor inkomensoverhevelingen*

De PSE is volgens de OECD een maatstaf voor door de landbouwpolitiek bepaalde inkomensoverhevelingen tussen binnenlandse consumenten, belastingbetalers en producenten, ongeacht de vorm en het doel ervan en de gevolgen voor de productie en het inkomen van de landbouw. De PSE is dus een breed begrip om de ontwikkeling van landbouwbeleid te meten, over alle landen, gebaseerd op een maatregel die de huidige ontvangsten van boeren (of uitgaven van consumenten en belastingbetalers) weergeeft. De PSE heeft twee onderdelen: marktprijssteun en budgettaire (overheids)steun. Het bevat de gevolgen van handelsbeleid (importbelemmeringen en exportsubsidies) in zijn maatstaf voor marktprijssteun, dat per product is berekend als het verschil tussen binnenlandse producentenprijs en een huidige internationale referentieprijs, vermenigvuldigd met de omvang van de productie. Het bevat ook budgettaire uitgaven aan agrarische programma's zoals ontkoppelde toeslagen en subsidies op inputs, bijvoorbeeld kunstmest. Het onderdeel marktprijssteun is nog veruit het grootst, maar wordt minder belangrijk sinds het begin van de jaren negentig, terwijl directe inkomensvoelagen aan belang winnen (zie figuur 1). De PSE meet de steun die voortkomt uit beleid dat is gericht op de landbouwsector ten opzichte van een situatie zonder dat beleid, ofwel een situatie waarin landbouwproducenten alleen de gevolgen van algemeen beleid (economisch, sociaal, belasting, enzovoort) van een land ondergaan. De PSE wordt dan ook door de OECD zelf wel omschreven als het bedrag dat nodig zou zijn om de boeren te compenseren voor het verlies aan inkomen dat het resultaat zal zijn van het afschaffen van een (landbouwpolitieke) beleidsmaatregel. Deze suggestie - die door de pers, politici en lobbygroepen veelal wordt overgenomen - is om twee redenen misleidend.



### Compensatie voor inkomensverlies?

Ten eerste bestaat er geen directe relatie tussen PSE's en inkomen. PSE's hebben alleen betrekking op eventuele opbrengsten en niet op kosten. Die eventuele opbrengsten voor de landbouwproducenten worden gemeten aan de hand van (doorgaans indirecte) overhevelingen van consumenten en belastingbetalers. Men mag niet zonder meer veronderstellen dat die overhevelingen ongeschonden bij de primaire producenten komen. Waarschijnlijk zal een deel van de opbrengsten weglekken naar leveranciers en eigenaars van productiefactoren, zoals grond. Ten tweede, en minstens zo belangrijk, wordt in de omschrijving gesuggereerd dat PSE's dynamische effecten in kaart brengen. Immers, het zou gaan om compensaties voor het wegnemen van een beleidsmaatregel. Bij de berekening van PSE's worden evenwel alle variabelen onafhankelijk van elkaar verondersteld. De maatstaven geven dan ook geen voorspelling, maar vatten een bepaalde situatie samen. Het is zeer onwaarschijnlijk dat het wegnemen van enkele of alle beleidsmaatregelen geen prijs- en hoeveelheidsreacties op zal roepen. Die reacties zullen afhangen van de in het geding zijnde maatregelen. Vaststaat dat die reacties maar heel beperkt voorspelbaar zijn.

### Maatstaf voor handelsverstoring?

Door het verband dat is gelegd tussen de PSE-schattingen en de GATT/WTO-onderhandelingen over de regels van de internationale agrarische handel, is de PSE wel opgevat als een maatstaf voor handelsverstoring. Tegenwoordig neemt de OECD daar, terecht, duidelijk afstand van. De PSE is een maatstaf voor de omvang van overhevelingen of subsidies. Deze subsidies betreffen uiteenlopende overheidsmaatregelen met diverse effecten op de productie, consumptie en handel. Een voorbeeld: gelijke PSE-waarden vertellen niet dat het zou kunnen gaan om een stelsel met productiequota of om een onbeperkte prijsgarantieregeling, terwijl de handels-effecten waarschijnlijk sterk verschillen. Verder is het aandeel van het land in de wereldhandel van een product

een belangrijke factor. Als het gaat om het graanbeleid van de VS of het zuivelbeleid van de EU, zal een verandering in dat beleid een veel grotere invloed hebben op internationale markten dan beleidsaanpassingen van landen met een klein aandeel in de wereldhandel. Dit alles betekent dat de PSE geen deugdelijke maatstaf kan zijn voor de mate van handelsverstoring. In WTO-verband is gezocht naar een betere maatstaf voor handelsverstoring. Die maatstaf is de AMS (Aggregate Measurement of Support), die in het volgende artikel nader wordt toegelicht.