

2 Instrumenten van landbouwpolitiek en hun effecten

J. de Hoogh

Inleiding

In hoofdstuk 1 is onderscheid gemaakt tussen overheidsmaatregelen die de prijzen van landbouwprodukten beïnvloeden (prijs- en inkomenspolitiek) en regelingen en voorzieningen die erop zijn gericht de produktiviteit in de agrarische sector te verhogen (landbouwontwikkelings- of structuurpolitiek). De eerste categorie maatregelen is te zien als een politiek van herverdeling van het gegeven nationale inkomen tussen producenten en consumenten van landbouwprodukten. De tweede categorie maatregelen beoogt een stijging van het nationale inkomen te bereiken door de primaire sector landbouw goedkoper te laten produceren.

Voor deze twee vormen van landbouwpolitiek wordt in dit hoofdstuk nagegaan welke beleidsinstrumenten in theorie beschikbaar zijn, hoe deze vanuit economisch gezichtspunt beoordeeld kunnen worden en welke instrumenten in de praktijk van de landbouwpolitiek doorgaans worden toegepast.

Prijs- en inkomenspolitiek

Overheidsmaatregelen, die de werking en uitkomst van het marktmechanisme voor agrarische produkten meer in overeenstemming willen brengen met politiek wenselijke prijs- en inkomensverhoudingen, kunnen in beginsel tweërlei vorm hebben:

- marktordening, waarbij de marktprijzen van produkten die de landbouw voortbrengt worden beïnvloed;
- toeslagstelsel, waarbij het landbouwincome buiten de markt om wordt beïnvloed door middel van directe inkomensondersteunende maatregelen.

Marktordening

Welke middelen staan de overheid ter beschikking om invloed uit te oefenen op het binnenlandse prijspeil van agrarische produkten? Er is een enorm arsenaal van instrumenten door allerlei westerse landen onder allerlei omstandigheden tot ontwikkeling gebracht. Die maatregelen zijn te rangschikken in twee categorieën: beperking van het aanbod en vergroting van de vraag op de nationale markt. Voor de geïndustrialiseerde landen geldt in het algemeen dat het gewenste prijspeil hoger ligt dan het prijsniveau dat bij een vrije werking van vraag en aanbod in de markt zal ontstaan. Het prijspeil moet dus doorgaans worden ondersteund terwille van een redelijk inkomen in de agrarische

sector. Omdat vrijwel alle agrarische produkten internationaal verhandelbaar zijn, kan een nationale marktpolitiek niet zonder handelspolitieke instrumenten die vraag en aanbod vanuit derde landen dwingen zich naar de nationale wensen te voegen.

Voorbeelden van maatregelen die het aanbod op de binnenlandse markt beperken zijn:

- Het belasten van de invoer van de betrokken landbouwprodukten. Invoerrechten (douanerechten) belasten het buitenlands aanbod met een bepaald percentage van de prijs (ad valorem); internationale prijsbewegingen blijven doorwerken op de binnenlandse markt. Variabele invoerheffingen daarentegen laten het buitenlands aanbod niet beneden een bepaald minimumprijsniveau (drempelprijs of sluisprijs) binnen, waardoor internationale prijsbewegingen buiten de deur gehouden kunnen worden.

- Kwantitatieve beperking of quotering van de invoer door middel van het beperkt afgeven van invoervergunningen (b.v. op basis van een jaarlijks op te stellen voorzieningsplan) of door grenssluiting als het binnenlands prijspeil beneden een referentieprijs zakt. Ook worden non-tarifaire handelsbelemmeringen opgeworpen in de vorm van strenge eisen bij invoer aan kwaliteit of zuiverheid van het produkt op grond van volksgezondheidsoverwegingen of ter bescherming tegen plante- en dierziekten.

- Beperking van het binnenlandse aanbod door middel van directe produktiebeheersende maatregelen, zoals quotering van de produktie per bedrijf, het uit produktie nemen van grond, omschakelingspremies. Zulke maatregelen moeten noodzakelijkerwijs vergezeld gaan van importbelemmerende maatregelen, anders is het 'dweilen met de kraan open'.

Voorbeelden van afzetverruimende maatregelen zijn:

- Subsidiëring van de export van de betrokken produkten, wat in feite neerkomt op stimulering van de afzet in het buitenland. Exportsubsidies zijn de tegenhanger van het belasten van de invoer.

- Verruiming van de binnenlandse afzetmogelijkheden door het verlenen van subsidies op bepaalde categorieën van verbruik of door een verplichting tot verwerking van binnenlandse produkten (b.v. mengebod inlandse tarwe).

- Het openen van de mogelijkheid voor de producenten tot verkoop van hun produkten tegen een minimumprijs (interventieprijs) aan officiële inkoopbureaus. De aangekochte hoeveelheden zullen later weer gespuid moeten worden op de binnen- of buitenlandse markt.

Bovenstaand overzicht van marktpolitieke instrumenten is niet uitputtend. Allerlei varianten en combinaties komen voor of zijn denkbaar. Bij de behandeling van het marktordeningsbeleid van de EG in volgende hoofdstukken zullen we veel van de zojuist genoemde instrumenten tegenkomen.

Toeslagstelsel

In zijn strikte vorm laat een toeslagstelsel (het alternatief van marktordening) de markt ongemoeid. Marktordeningsmaatregelen zijn niet nodig, dus ook geen handelspolitieke maatregelen aan de grens. De binnenlandse markt blijft dus in open verbinding met de buitenwereld. De inkomensdoelstelling met betrekking tot de landbouw wordt nagestreefd met behulp van toeslagen uit de schatkist, die aan de producenten worden verleend in

aanvulling op het via de vrije markt gerealiseerde inkomen.

Toeslagen kunnen op verschillen manieren worden toegekend. Enkele voorbeelden van toedelingcriteria zijn:

– Toeslagen verstrekt per eenheid geleverd produkt. Men spreekt dan van prijstoeslag of 'deficiency payment'. Dit stelsel werd voor een aantal landbouwprodukten toegepast in Engeland vóór het tot de EG toetrad. De Verenigde Staten passen het toe in het kader van hun graanpolitiek. In dit systeem ontvangen producenten – direct of indirect (via de afnemer) – een toeslag ter overbrugging van het verschil tussen de in het vooruitzicht gestelde garantieprijs en de in de vrije markt gerealiseerde opbrengstprijis.

– Toeslagen per hectare over de oppervlakte beteeld met het gewas waarvoor de inkomenssteun is bedoeld, of toeslagen per dier als het om veehouderijprodukten gaat. In dit systeem is de toeslag niet afhankelijk van de voortgebrachte of geleverde hoeveelheid produkt, maar van het volume van het ingezette produktiemiddel, in casu grond of vee.

– Toeslagen toegekend per bedrijf of per ondernemer in afhankelijkheid van bij voorbeeld de bedrijfsoppervlakte of van het uit de markt behaalde bedrijfsinkomen (suppletie tot een bepaald minimuminkomen).

Ook hier zijn allerlei uitvoeringsmodaliteiten denkbaar. Het toeslagstelsel biedt in beginsel meer mogelijkheden tot beïnvloeding van de inkomensverdeling binnen de landbouwsector dan marktordening. Toeslagen kunnen immers worden gedifferentieerd, bij voorbeeld naar regio en bedrijfsgrootte, terwijl bij inkomensondersteuning via de marktprijs de producenten profiteren naar rato van de hoeveelheid geleverd produkt.

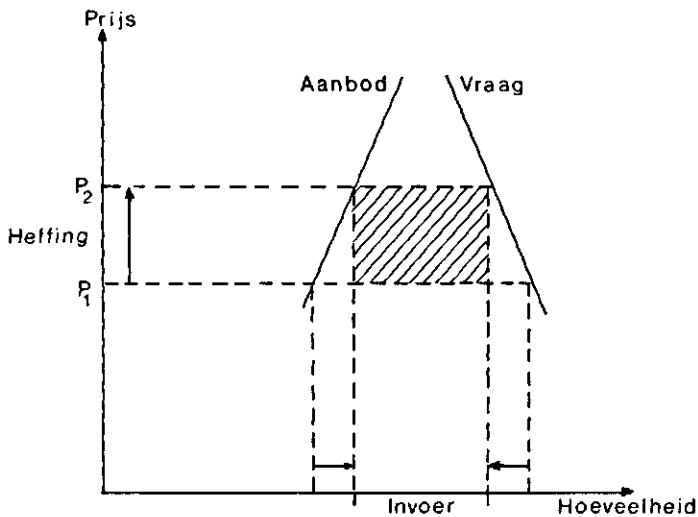
Tussenvormen van marktordening en toeslagstelsel

In de praktijk komen combinaties van de twee zojuist genoemde vormen van inkomenshervreiding voor. Het EG-landbouwbeleid zal daarvan een voorbeeld blijken te zijn. In het algemeen gesproken is marktordening echter meer in trek dan toeslagverlening. Op de verklaring van deze voorkeur komen we straks terug.

Welvaartseffecten van prijsbeheersing en toeslagverlening

Gevolgen voor consument en belastingbetaler

Als bij marktordening de binnenlandse prijzen van landbouwprodukten op een hoger peil worden beheerst dan het internationale prijsniveau, zijn het de consumenten die in eerste instantie de last van de inkomensoverdracht aan de landbouw te dragen hebben en wel naar rato van hun verbruik van deze produkten. De schatkist (dus de belastingbetaler) is slechts in het geding voor zover er verschil bestaat tussen de binnenlandse produktie en het binnenlands verbruik. De overheidskas profiteert in het geval de zelfvoorzieningsgraad van het produkt in kwestie beneden de 100 ligt door inkomsten uit hoofde van invoerrechten, invoerheffingen of invoervergunningen (figuur 3). Is de produktie groter dan het binnenlands verbruik bij het steunprijsniveau, dan staat de schatkist voor uitgaven om afzet voor het overschot te vinden op de buitenlandse markt (uitvoersubsidies)



Figuur 3. Effecten van marktordening in een invoersituatie bij onafhankelijke wereldmarktprijzen.

of in het binnenland (verbruikssubsidies, interventievoorraden).

In een toeslagstelsel lopen de inkomensoverdrachten voor honderd procent over de schatkist. De lasten van de inkomensherverdeling worden derhalve volledig verdeeld via de sleutel van de doorgaans progressieve belastingheffing. De hoogte van deze lasten voor het overheidsbudget is recht evenredig met de inheemse productie. Ook als de productie kleiner is dan het binnenlands verbruik doet een toeslagstelsel (anders dan marktordening) dus een beroep op de belastingbetalers, maar de consumenten zijn dan beter af.

Belastingbetalers zijn doorgaans ook consumenten van landbouwprodukten, terwijl veel consumenten belasting betalen. Toch zijn voor deze categorieën – zo moge uit het voorgaande zijn gebleken – de inkomensverdelingseffecten van de onderscheiden twee stelsels van inkomenspolitiek voor de landbouw allerminst gelijk.

Effecten voor het nationaal inkomen

Het ingrijpen in de markt om inkomenspolitieke redenen brengt wijziging in prijsniveaus en prijsverhoudingen in het binnenland. Die veranderingen hebben invloed op de omvang van zowel productie als verbruik van de betrokken marktordeningprodukten en hun eventuele substituten. De inheemse voortbrenging wordt aangemoedigd ook als de produkten goedkoper kunnen worden ingevoerd, terwijl het verbruik ervan wordt teruggedrongen ten gunste van vervangers die naar de maatstaf van de internationale prijsverhoudingen niet goedkoper zijn. Deze vertekening van prijsverhoudingen die de marktordening onvermijdelijk teweegbrengt, leidt dus tot een ondoelmatige verschuiving in de aanwending van produktiefactoren en -middelen binnen de nationale volkshuishouding. Deze zogenaamde allokatieverliezen zijn de nationaal-economische kosten van de met de marktordening nagestreefde redelijker inkomensverdeling tussen landbouw en niet-agrarische sectoren.

Deze kosten hoeven overigens niet groot te zijn. Voor de landbouwprodukten als groep is de prijsgevoeligheid van zowel het aanbod als van de vraag betrekkelijk klein. Als voor alle agrarische produkten de prijsondersteuning ongeveer gelijk is, zullen bedoelde allokatieverliezen dus ook relatief klein zijn. Dat wordt echter anders wanneer de mate van prijsbescherming tussen de produkten sterk uiteenloopt, zodat de binnenlandse prijsverhoudingen voor landbouwprodukten onderling aanmerkelijk verschillen van die op internationale markten (b.v. de prijsverhouding tussen granen en graanvervangers in de EG).

Het nationaal inkomen kan ook nog verandering ondergaan via de eventuele invloed van de marktordening op de internationale prijzen. Dat effect treedt op in het geval het land voor het bewuste produkt een niet onbelangrijke positie op de wereldmarkt inneemt (hetzij als importeur, hetzij als exporteur). De door de binnenlandse prijsondersteuning geïnduceerde veranderingen in produktie en verbruik – en dus in de invoer- of uitvoerpositie – zullen onder die omstandigheden voor het bewuste produkt een prijsdaling op de wereldmarkt oproepen. Dat betekent een ruilvoetvoordeel in het geval het land dat produkt importeert; echter een ruilvoetnadeel bij een exportoverschot.

De omvang van deze nationaal-economische gevolgen is overigens nergens zomaar af te lezen; berekening of schatting vergt veel nader onderzoek binnen veel aannames. De aldus gedefinieerde nationaal-economische kosten dienen niet verward te worden met de lasten die de marktordening voor het overheidsbudget en de consumentenuitgaven met zich meebrengen (zie het voorgaande).

In een stelsel van inkomens toeslagen ten gunste van de landbouw blijven de marktprijzen ongemoeid, zodat ook geen vertekeningen van produktie en verbruik optreden. Allokatieverliezen zouden zo dus vermeden kunnen worden, evenals eventuele ruilvoetgevolgen. Zo gezien zou de inkomensherverdeling ten gunste van de landbouw met behulp van inkomens toeslagen, anders dan marktordening, geen nadelige gevolgen voor het nationaal inkomen hoeven te hebben. Dat is echter maar tot op zekere hoogte waar. Of het volume van de produktie niet door toeslagen wordt beïnvloed, hangt af van de manier waarop deze worden verleend. Bij deficiency payments – toeslagen per eenheid geleverd of voortgebracht produkt – is de invloed op de omvang van de produktie gelijk aan die bij marktprijsondersteuning. De prijs die de producent per eenheid voortgebracht produkt ontvangt, verschilt immers tussen beide stelsels niet; de prikkel om meer te produceren is in beide gevallen gelijk. Bij toewijzingscriteria los van de actuele produktieomvang (b.v. per hectare of per dier, of op basis van de produktie in het verleden) is dat produktiestimulerende effect te vermijden. Toch blijft het de vraag of ook zulke toeslagen ooit helemaal 'produktie-neutraal' zullen zijn. Ten slotte zal de inkomensondersteuning, hoe ook verleend, meer mensen in de landbouw vasthouden dan zonder die politiek. Met het oog op dit laatste wordt dan ook wel bepleit om inkomens toeslagen tijdelijk en aflopend te maken.

Internationale effecten van nationale prijsstabilisatie

Een prijs- en inkomenspolitiek via marktordening isoleert de binnenlandse markt in bepaalde mate (afhankelijk van de gekozen handelspolitieke instrumenten) van de inter-

nationale markten. In het uiterste geval van een technisch perfecte isolering via variabele invoerheffingen en uitvoersubsidies is het aldus gestabiliseerde binnenlandse prijspeil van het beschermde landbouwprodukt geheel onafhankelijk gemaakt van de internationale prijsbewegingen. Productie en verbruik in het land en dus ook het invoer- of uitvoersaldo van dat produkt zullen zich geheel op het stabiele interne prijspeil instellen. Het betreffende saldo is dan zo goed als onafhankelijk van de prijs op de wereldmarkt. Deze inelasticiteit van de aanbod- dan wel de vraagfunctie van dat land tegenover de rest van de wereld betekent dat wereldmarktprijzen geen enkele invloed meer hebben op de positie van het land in het internationale handelsverkeer. Relatieve schaarste of overvloed in de wereld, voor zover blijkend uit het relatieve internationale prijspeil, kan bij zo'n sluitende nationale marktordening het binnenlandse aanbod en verbruik niet bewegen tot een bijdrage tot evenwichtsherstel in het internationale handelsverkeer. Het bufferend vermogen van dat land, dat voor veel landbouwprodukten toch al niet zo groot is wegens de beperkte prijsgevoeligheid van vraag en aanbod, is dan helemaal uitgeschakeld. Sterker nog, het land exporteert zijn interne onevenwichtigheden (b.v. oogstschommelingen) naar de wereldmarkt.

Naarmate meer landen zo'n politiek van prijsstabilisatie voeren, moet een kleiner deel van de wereld de wisselvalligheden van de mondiale landbouwproductie opvangen. De prijsfluctuaties op de internationale markten worden daardoor groter. Via deze destabilisering van de internationale landbouwmarkten wentelen de landen met een straffe prijsstabilisatiepolitiek in feite de risico's van de wereldvoedselvoorziening af op de consumenten en producenten in landen die hun binnenlandse voedselmarkt minder (kunnen) afschermen van de buitenwereld.

Internationale effecten van nationale prijsondersteuning

Uit inkomenspolitieke overwegingen ligt bij marktordening het stabiele interne prijsniveau boven het gemiddelde van de fluctuerende internationale prijzen. In de paragraaf over de nationaal-economische effecten is al vastgesteld dat het invoeren van zo'n prijs- ondersteuning een bepaalde prijsdaling voor het bewuste produkt op de wereldmarkt tot gevolg heeft. De prijsdaling is niet alleen van invloed op de economie van het land zelf, maar heeft natuurlijk ook economische gevolgen voor andere landen. Landen die het produkt importeren hebben er voordeel van; exporterende landen ondervinden nadeel.

De aldus beredeneerde internationaal-economische gevolgen van een nationale politiek van prijs- ondersteuning zijn overigens nogal hypothetisch. Zij betreffen namelijk het eenmalige prijsverlagende effect op de wereldmarkt dat zou zijn opgetreden als het land vanuit een volkomen vrijhandelspositie een straffe beschermende politiek had geïntroduceerd. Er zijn vermoedelijk maar weinig landen waarvoor zo'n beleidsverandering historische realiteit is geweest. Voor de internationaal-economische betrekkingen is een veel reëlere omstandigheid dat de landbouwproductie in de westerse wereld trendmatig sneller groeit dan het verbruik. De daaruit resulterende dalende invoerbehoefte en toenemende exportoverschotten hebben een permanente prijsverlagende invloed op de internationale landbouwmarkten. Landen die voedsel moeten importeren – en dat zijn per saldo de

ontwikkelingslanden als groep – hebben daarvan op korte termijn voordeel. Op langere termijn echter kan het effect negatief zijn, omdat de voor deze landen zo gewenste ontwikkeling van de inheemse landbouw door die lage internationale prijzen kan worden tegengewerkt.

Over de lange-termijneffecten op de economie van ontwikkelingslanden van de stijgende zelfvoorzieningsgraad van de rijke landen voor landbouwproducten is het laatste woord overigens nog niet gezegd. Er is nog veel onbekend over het complexe dynamische samenspel van krachten en machten op internationaal niveau. Het is bovendien de vraag of die stijging van de zelfvoorzieningsgraad zomaar op rekening mag worden geschreven van de prijsondersteuning die de rijke landen hun landbouw bieden. Het hoge tempo van de technische ontwikkeling in de westerse landbouw – belangrijke motor achter de snelle produktiegroei – is van meer factoren afhankelijk dan het relatieve prijsniveau van landbouwproducten (hoofdstuk 1).

Internationale effecten bij toeslagen

Als in het andere uiterste een inkomenspolitiek met behulp van toeslagen wordt gevoerd, blijft de binnenlandse markt in open verbinding met de wereldmarkt (behoudens eventuele stabiliserende maatregelen). Productie en consumptie zullen dan – afhankelijk van hun prijsgevoeligheid – reageren op veranderingen van de internationale prijsverhoudingen en zullen dus in beginsel hun rol kunnen meespelen in de internationale confrontatie van vraag en aanbod. Of bij algemene toepassing van toeslagen als instrument van inkomensondersteuning de genoemde stijging van de zelfvoorzieningsgraad van de westerse industrielanden achterwege zou zijn gebleven, is een moeilijk te beantwoorden vraag zolang onzeker is welke factoren in welke mate de onevenwichtigheid tussen de stijging van het aanbod en de groei van de vraag bepalen.

Waarom voorkeur voor marktordening boven toeslagen?

In de landbouwpolitiek van de westerse landen vindt marktordening veelvuldiger toepassing dan het toeslagstelsel. Toch is uit een strikt nationaal-economisch oogpunt, zoals we eerder zagen, een inkomenspolitiek via prijsondersteuning duurder. Waarom dan toch die voorkeur voor marktordening?

Overheden maken doorgaans geen nationaal-economische kosten/baten-vergelijkingen bij het kiezen uit alternatieve beleidsinstrumenten. Zwaarwegender zijn de budgettaire uitgaven, het beslag op de altijd schaarse overheidsmiddelen. Vanuit dat gezichtspunt is marktordening ‘voordeliger’ dan een toeslagsysteem; een belangrijk deel van de beoogde inkomensherverdeling wordt dan immers door de consumenten gedragen buiten bezwaar van de schatkist.

Daar komt bij dat landbouworganisaties – invloedrijke belangengroepen bij de vormgeving van het landbouwbeleid – een sterke voorkeur hebben voor marktprijsondersteuning boven inkomensvoorslagen.

Een derde factor die stellig een rol speelt, is de uitvoeringsproblematiek van een toeslag-

systeem. Hantering ervan stelt hoge eisen aan de administratieve onderbouw, op basis waarvan de toeslagen kunnen worden verleend volgens controleerbare criteria.

Overigens wordt van verschillende zijden – met name uit de hoek van economen en het niet-agrarische bedrijfsleven – regelmatig het toeslagstelsel bepleit met een beroep op zijn economische voordelen boven prijsmaatregelen. Men wijst erop dat het markt-orderingssysteem verkeerde prijssignalen aan de boeren doorgeeft, tot overschotten en onverkoopbare voorraden leidt, het internationale handelsverkeer verstoort en de inkomensoverdrachten aan de landbouw op een verkeerde manier verdeelt binnen de agrarische beroepsbevolking. In verhandelingen over een gewenste herziening van het landbouwbeleid (met name ook in de EG) wordt van die kant gepleit voor een verlaging van de landbouwprijzen en het verlenen van aanvullende inkomstenstoelagen. Tot dusver is aan deze pleidooien nog maar weinig gevolg gegeven. Het in 1985 uitgebrachte Groenboek van de Europese Commissie stelt zo'n beleidsaanpassing voor de gemeenschappelijke landbouwpolitiek echter uitdrukkelijk aan de orde.

Instrumenten van het structuurbeleid

De prijs- en inkomensmaatregelen beïnvloeden primair de verdeling van het nationaal inkomen over producenten en consumenten van agrarische producten. Overheidsmaatregelen ter bevordering van de produktiviteit van de agrarische produktie (landbouwontwikkelingspolitiek) zijn daarentegen gericht op vergroting van het nationale (of regionale) inkomen. Onderscheid kan worden gemaakt tussen maatregelen die de technische ontwikkeling in de landbouw bevorderen enerzijds en maatregelen die de allokatie van produktiefactoren in de landbouw verbeteren anderzijds.

Tot de eerste categorie rekenen we alles wat van overheidswege wordt gedaan op het terrein van het landbouwkundig onderzoek, de landbouwvoorlichting en het landbouwonderwijs. In veel westerse landen worden voor deze doeleinden belangrijke bedragen uit de algemene middelen aangewend. In hoofdstuk 1 is gezegd dat deze overheidsinspanning een belangrijke voorwaarde was (en nog is) voor het hoge tempo van technische vernieuwingen in het agrarische produktieproces, met grote gevolgen voor de groei van de produktiviteit van zowel de arbeid als de grond.

Die produktiviteitsverhoging onder invloed van de technische ontwikkeling kon en kan zich pas volledig manifesteren wanneer de structuur van de landbouw zich snel en doelmatig kan instellen op en aanpassen bij de veranderingen op technisch en economisch gebied. Om dat aanpassingsproces te bevorderen worden maatregelen van de tweede categorie getroffen. Tot zulke structuurpolitieke instrumenten zijn te rekenen:

- Ruilverkavelingen of landinrichtingsprojecten. Deze beogen de cultuurtechnische omstandigheden beter af te stemmen op de moderne teeltmethoden, de infrastructuur te verbeteren en zo de produktievoorwaarden te moderniseren. Deze projecten zijn geleidelijk uitgegroeid tot regionale landinrichtingsplannen, waarin de integratie van agrarische en niet-agrarische belangen ten aanzien van het gebruik van bodem, water en lucht wordt nagestreefd.

- Saneringsmaatregelen in de vorm van uitkeringen aan landbouwers die hun bedrijf

willen beëindigen. De vrijkomende grondgebruiksrechten kunnen dienen tot vergroting van andere bedrijven. Langs deze weg wordt het harde aanpassingsproces in sociaal opzicht wat verzacht en het tempo van bedrijfsbeëindiging bevorderd.

– Subsidiëring van bedrijfsinvesteringen ter bevordering van de modernisering van het productieproces. Die steunverlening kan de vorm hebben van borgstelling, rentesubsidies en subsidies à fonds perdu.

– Regionale ontwikkelingsprojecten die in landelijke gebieden onderwijsmogelijkheden en werkgelegenheid willen scheppen voor in de landbouw overbodig wordende arbeidskrachten.

Deze vormen van landbouwstructuurbeleid zijn primair gericht op verhoging van de produktiviteit in de nationale of regionale landbouw. Belangrijk motief hiervoor is gelegen in de wens de internationale concurrentiepositie van de agrarische sector op peil te houden of te versterken. Of deze van overheidswege geïnitieerde en dikwijls fors gesubsidieerde investeringen in agrarische structuurveranderingen ook voor de nationale economie een verantwoord rendement afwerpen, is een vraag die niet eenvoudig te beantwoorden is; een vraag die trouwens in de beleidssfeer vaak niet eens met zoveel woorden wordt gesteld. In elk geval lijkt ook voor de instrumenten van het landbouwstructuurbeleid te gelden dat hun omvang en intensiteit eerder door budgettaire overwegingen dan door nationaal-economische kosten/baten-vergelijkingen worden bepaald.

Prijs- en inkomenspolitiek versus structuurbeleid

De doelstellingen van de prijs- en inkomenspolitiek en de doelstellingen van de structuurpolitiek, respectievelijk inkomensherverdeling en inkomensvergroting, liggen niet zonder meer in elkaars verlengde; ze kunnen zelfs strijdig met elkaar zijn. Bescherming van het landbouwinkomen via marktordening en toeslagen zal waarschijnlijk de structurele aanpassing vertragen. Het tempo van de arbeidsafvloeiing en bedrijfsbeëindiging (aangenomen dat deze gewenst worden) is namelijk niet ongevoelig voor het inkomensverschil tussen landbouw en niet-landbouw.

Omgekeerd blijkt het structuurbeleid de problematiek van de landbouwmarkten te hebben versterkt in plaats van verlicht. De bevordering van de produktiviteit is tot dusverre samengegaan met een sterke groei van de totale agrarische produktie, waardoor de onevenwichtigheid op de markten is toegenomen en de noodzaak van prijs- en inkomenssteun is vergroot.

Structuurbeleid is geen doeltreffend middel om een politiek van prijs- en inkomensondersteuning (op termijn) onnodig te maken, ook al is dat wel verondersteld in groot-scheepse plannen tot gezondmaking van de landbouw (o.a. in het plan-Mansholt van 1968 voor de EG en in de voorstellen destijds gedaan door Prof. van Riemsdijk). De prijs- en inkomensproblemen van de landbouw in de westerse industrielanden zijn ten slotte niet te wijten aan een achtergebleven, verouderde produktiestructuur en zijn dus ook niet op te lossen door die produktiestructuur snel aan de moderne omstandigheden aan te passen.