

10 Landbouwpolitiek in de Verenigde Staten van Amerika

H.J. Silvis

Inleiding

De moeilijke situatie waarin de EG-landbouwpolitiek verkeert, wordt weleens toegeschreven aan de moeizame wijze waarop besluiten tot stand komen. Gewezen wordt dan bij voorbeeld op het feit dat in de EG twaalf landen in negen talen praten over landbouw-prijzen in elf verschillende munten. Nu zal niemand staande willen houden dat deze omstandigheid probleemloos is, maar om het aan te merken als hoofdoorzaak van de moeilijke situatie gaat te ver. In dit verband is een vergelijking met de Verenigde Staten van Amerika illustratief. In de Verenigde Staten heeft men immers maar één landbouwminister, spreekt men één hooguit twee talen en betaalt men in één munt.

Een oppervlakkige blik op de VS-landbouwpolitiek is al genoeg om een grote overeenkomst met de Europese situatie te ontdekken. Ook in de Verenigde Staten zijn de overheidsuitgaven voor de landbouw de afgelopen jaren namelijk snel gestegen. Tussen 1981 en 1988 namen de jaarlijkse uitgaven voor prijs- en inkomenssteun toe van 7 miljard naar 25 miljard VS-dollar. Net als in de EG is de achtergrond hiervan niet zozeer van politieke als wel van economische aard. Na de bloeiperiode van de jaren zeventig, waarin de agrarische exporten snel opliepen, is ook de expansieve landbouwproductie van de Verenigde Staten in de jaren tachtig gestuit op de grenzen van de markt.

De slechte wereldmarktsituatie kan volgens de Amerikanen niet worden losgezien van de EG-landbouwpolitiek; zowel de bescherming van de interne landbouwmarkt als de subsidiëring van de export wekken hun ergernis. Zo regelmatig en zo krachtig bepleiten ze de afbraak van de Europese landbouwprotectie, dat men nieuwsgierig wordt naar de landbouwpolitiek die de Amerikanen in eigen land voeren. Om een tipje van de sluier op te lichten, beschrijft dit hoofdstuk – in historisch perspectief – het instrumentarium van de Amerikaanse landbouwontwikkelingspolitiek, prijs- en inkomenspolitiek en agrarische handelspolitiek. Eerst worden echter enkele opvallende punten van de Amerikaanse landbouw genoemd.

Enkele kenmerken van de landbouw in de Verenigde Staten

De landbouw in de Verenigde Staten verschilt in menig opzicht van de landbouw in de EG: in omvang en samenstelling van de ingezette produktiefactoren; in bedrijfs-groottestructuur; in samenstelling van de produktie; en ook in afzetstructuur. Met behulp van enkele cijfers kan dit verduidelijkt worden.

Tabel 13 laat zien dat de Verenigde Staten over veel meer cultuurgrond beschikt dan de EG. Daarentegen zijn er in de Verenigde Staten veel minder bedrijven en werken er

Tabel 13. Basisgegevens van de Verenigde Staten (1983) en de EG-12 (1984).

	VS	EG
Bevolking (miljoen)	239	322
Bevolkingsdichtheid (km ²)	26	143
Oppervlakte cultuurgrond (miljoen ha)	431	133
Aantal landbouwbedrijven (miljoen)	2,5	9,5
Actieve landbouwberoepsbevolking (miljoen)	3,5	10,7
Gemiddelde oppervlakte per bedrijf (ha)	172	14
Gemiddelde oppervlakte per arbeidskracht (ha)	123	12

Bron: Commissie van de EG.

Tabel 14. Verdeling van de produktiewaarde van de landbouw in de Verenigde Staten en de EG-10 in 1981 (%).

	VS	EG
<i>Plantaardige produkten</i>		
Tarwe en rijst	12,7	7,2
Voedergranen	8,6	5,2
Oliehoudende zaden	9,8	0,7
Groenten en fruit	10,4	12,6
Katoen en tabak	5,4	0,6
Suikerbieten	—	2,9
Wijn	—	4,2
Overige produkten	5,4	10,8
Totaal	52,3	44,2
<i>Dierlijke produkten</i>		
Rundvlees	20,2	15
Varkensvlees	6,8	11,9
Schapevlees	2	1,9
Melk	12,6	19
Slachtpluimvee	4,2	4,5
Eieren	2,5	3,5
Totaal	47,7 ^a	55,8

a. De vermelde aandelen van de dierlijke produkten tellen op tot 48,3. Waar de fout zit is onduidelijk.
Bron: De toestand van de landbouw in de Gemeenschap; Verslag 1983.

ook veel minder mensen in de landbouw. De gemiddelde oppervlakte per arbeidskracht is maar liefst tien keer zo groot als in de EG.

Tabel 15. Zelfvoorzieningsgraad van enkele landbouwproducten in de Verenigde Staten en de EG-12.

	VS ^a	EG-12 ^b
Tarwe	315	124
Maïs	160	75
Rijst	250	73
Sojabonen	185	—
Katoen	265	11
Suiker	64	123
Boter	121	134
Kaas	99	107
Rundvlees	93	102
Varkensvlees	98	102

a. Gebaseerd op USDA statistics; suiker en dierlijke producten: gemiddelde 1981/1982; andere producten: gemiddelde 1981/1982, 1982/1983.

b. Ontleend aan Eurostat; boter en kaas: EG-10, 1984; andere producten: EG-12, 1984/'85 resp. 1985.

Bron: De toestand van de landbouw in de Gemeenschap; Verslag 1983 en Verslag 1987.

Wat betreft de samenstelling van de landbouwproductie valt op dat in de Verenigde Staten het accent ligt op de plantaardige productie, terwijl het accent in de EG meer ligt op de dierlijke productie (tabel 14). De Amerikaanse specialisatie in granen en oliehoudende zaden heeft uiteraard te maken met de ruime beschikbaarheid van grond. De dierlijke productie in de EG is voor een belangrijk deel gebaseerd op de import van veevoedergrondstoffen uit de Verenigde Staten.

Uit de in tabel 15 vermelde zelfvoorzieningsgraden van enkele landbouwproducten blijkt, dat de Verenigde Staten minder dan de helft van de productie van tarwe, rijst en katoen in eigen land verbruikt. In vergelijking met de EG-landbouw vertoont de VS-landbouw daarmee een zeer grote exportafhankelijkheid.

Landbouwontwikkelingspolitiek

Het 'oude' landbouwbeleid

De omvangrijke agrarische exporten van de Verenigde Staten zijn gebaseerd op de reeds genoemde beschikbaarheid van grond en op een hoogwaardige kapitaalintensieve technologie. Beide factoren zijn niet uitsluitend het spontane gevolg van vrije marktkrachten, maar mede het resultaat van een langdurige, actieve bemoeienis van de overheid met de landbouwontwikkeling. De betreffende landbouwontwikkelingspolitiek wordt ook wel het 'oude' landbouwbeleid genoemd; dit in tegenstelling tot het 'nieuwe' beleid dat in en na de Grote Depressie van de jaren dertig zou ontstaan en voornamelijk bestaat uit prijs- en inkomensmaatregelen. Het oude landbouwbeleid omvat beleidsinstrumenten gericht op de verbetering van de landbouwstructuur, het landbouwonderwijs, het landbouwkundig onderzoek, de voorlichting en de financiering van de landbouw.

Dit landbouwwontwikkelingsbeleid vindt zijn oorsprong in de tijd van de Burgeroorlog. Het was de tijd dat de overheid het noodzakelijk achtte om de landbouwproductie te organiseren en te stimuleren. Daarvoor ontbrak het niet aan mogelijkheden, omdat grote delen van het continent nog open lagen. Een van de wetten die hier verandering in zou brengen is de 'Homestead Act of 1862'. Op basis van deze wet konden de landbouwpioniers gratis een stuk grond in eigendom verwerven, mits zij die grond vijf jaar zouden bebouwen. Aan deze wet hebben het Midden-Westen en de 'Great Plains' hun huidige gezinsbedrijvenstructuur te danken.

Onderwijs, onderzoek en voorlichting

Van dezelfde tijd is ook de 'Morrill Act of 1862', die de grondslag legde voor het beoemde 'Land Grant System'. Met deze wet kregen de afzonderlijke Staten federale grond toegewezen om uit de opbrengst van de verkoop landbouwuniversiteiten te stichten. In eerste instantie ging het daarbij om het agrarisch onderwijs, maar later kregen deze universiteiten ook een belangrijke rol in onderzoek en voorlichting; een rol die ze tot op de huidige dag vervullen. De hiervoor verantwoordelijke wetten zijn de 'Hatch Act of 1887', die voorziet in jaarlijkse steun voor agrarisch onderzoek en de 'Smith-Lever Act of 1914' die de landbouwvoorlichtingsdienst deed ontstaan.

Landbouwkrediet

Van iets latere datum is de overheidsbemoediging met het landbouwkrediet. Tussen 1916 en 1933 werd een onafhankelijk, door de federale overheid gesponsord landbouwkredietstelsel gevestigd. Dit begon met de 'Federal Land Bank Act of 1916', die voorzorg in de oprichting van 12 'Federal Land Banks'. Het doel ervan was de lange termijn financiering van landbouwgrond te vergemakkelijken. De 'Agricultural Credits Act of 1923' voegde een tweede type bank aan het systeem toe, en wel de 'Intermediate Credit Banks'. Het doel van deze banken was te voorzien in de behoefte aan middellange-termijnkrediet, maar waar de 'Land Banks' via lokale verbindingen in hun opzet slaagden, voldeed de 'Intermediate Bank' niet aan de verwachtingen. Tijdens de regering-Roosevelt werd het landbouwkredietstelsel daarom gereorganiseerd. Een en ander werd in de 'Farm Credit Act of 1933' vastgelegd, op grond waarvan lokale 'Production Credit Associations' aan het systeem werden toegevoegd. Het aldus gevormde landbouwkredietstelsel bestaat tot op de dag van vandaag, al werkt het nu onafhankelijk van de federale overheid.

Een landbouwkredietinstantie die wel direct onder toezicht van het ministerie van landbouw (USDA) staat is de 'Farmers Home Administration' (FmHA), die in 1946 werd opgericht. Het doel van deze dienst is te voorzien in de kredietbehoefte van boeren die door andere financiers als onvoldoende kredietwaardig bestempeld worden. Deze dienst moet dan ook beschouwd worden als 'lender of last resort'. Als de FmHA nee zegt, is het echt afgelopen. En dat dit een verre van denkbeeldige situatie is, ondervinden veel boeren momenteel aan den lijve.

Prijs- en inkomenspolitiek

Het 'nieuwe' landbouwbeleid

Het 'oude' landbouwbeleid bleek succesvol, of misschien wel te succesvol. Ontginning, onderwijs, onderzoek, voorlichting en kredietvoorziening hadden gemeen dat de produktiekosten erdoor verlaagd werden. En deze omstandigheid leidde tot een enorme uitbreiding van met name de graanproduktie. Over de consequenties die deze ontwikkeling destijds had voor de Europese landbouw zal ik hier maar zwijgen, maar ook voor de Amerikanen ontstonden problemen, zij het later. De ontwikkeling van de markt zou de aanzet geven tot het 'nieuwe' landbouwbeleid; een nieuw beleid dat niet in de plaats kwam van het oude, maar er iets aan toevoegde.

De in de jaren twintig sterk afnemende vraag bracht de landbouw van de Verenigde Staten in een crisis, die in de jaren dertig nog versterkt werd door de Grote Depressie. De landbouwprijzen kelderden en faillissementen ('foreclosures') waren aan de orde van de dag. Onder deze omstandigheden ging de overheid op zoek naar instrumenten om de boereninkomens te ondersteunen. Nadat het in 1929 gestichte interventiebureau (Federal Farm Board) failliet was gegaan, kwam in 1933 de eerste 'Agricultural Adjustment Act' (triple-A Act) tot stand. Deze oorspronkelijk als tijdelijk bedoelde wet zou de grondslag leggen voor het Amerikaanse markt-, prijs- en inkomensbeleid, zoals dat in de volgende jaren functioneerde en nog steeds functioneert. Een aardige illustratie hiervan is dat de regering-Reagan in 1985 voorstelde de nieuw vast te stellen landbouwwet te benoemen naar die eerste wet, door te spreken van de 'Agricultural Adjustment Act of 1985'. De beoogde wet zou echter 'Food Security Act of 1985' gaan heten.

Prijsondersteuning

De AAA-wet van 1933 voorzag in de oprichting van de Commodity Credit Corporation (CCC), die belast werd met prijsondersteuning. Ter uitvoering van de prijsondersteunende programma's werd de CCC in staat gesteld om de benodigde fondsen direct van de federale schatkist te betrekken. Zoals al gezegd, zag men de programma's in die tijd als een tijdelijke zaak, maar inmiddels weten we beter. De CCC gebruikt twee methoden om de prijzen te ondersteunen: directe aankopen en 'non-recourse' leningen.

De directe aankopen komen met het interventie-systeem van de EG overeen. Zo is de CCC verplicht om de haar aangeboden hoeveelheden te kopen en daarvoor een gegarandeerde minimumprijs (support price) te betalen. Momenteel wordt deze techniek toegepast om de prijs van melk te ondersteunen. Vanzelfsprekend gaat het hierbij niet om verse melk, maar om verwerkte produkten als boter, kaas en magere melkpoeder. Overigens bestaat er naast de CCC nog een overheidsinstantie die directe aankopen doet. Op basis van Sectie 32 van de in 1935 geamendeerde AAA-wet, kan ook de Agricultural Marketing Service prijsondersteuning bieden. Hoewel zonder formele ondersteuningsprijzen, treedt deze USDA-dienst van tijd tot tijd als koper van pluimvee, varkensvlees, groenten en fruit op.

Voor de prijsondersteuning van tarwe, voergranen, rijst, katoen en soms ook sojabonen, volgt de CCC de tweede methode. Deze methode, die gebaseerd is op 'non-recourse loans', werkt als volgt. De CCC verstrekt leningen aan boeren die als tegenprestatie hun oogst als onderpand moeten overdragen. Het te lenen bedrag per eenheid produkt is de 'loan rate', die op een bepaald niveau is vastgelegd. Wanneer een boer een dergelijke lening heeft verkregen, blijft hij vrij om zijn oogst op ieder gewenst tijdstip te verkopen. Doet hij dit, dan moet hij gewoon de lening aflossen, alsmede een vergoeding betalen voor rente en administratiekosten. De leningen zijn 'non-recourse'; dit betekent dat de boer zijn oogst ook feitelijk aan de CCC moet overdragen, wanneer hij de lening niet binnen de vastgestelde termijn heeft afgelost. De 'loan rate' komt op deze wijze overeen met een minimumprijs. Toch kan de marktprijs wel eens beneden dit niveau zakken. Voor de verkrijging van de leningen wordt namelijk doorgaans als voorwaarde gesteld dat men meedoet aan eventuele areaalbeperkende programma's.

Deficiency payments

In een poging om het verbruik van tarwe, voergranen, rijst en katoen te stimuleren, heeft men verschillende instrumenten geïntroduceerd, waarbij het inkomensondersteunende element van genoemde leningen losgekoppeld werd van het prijsstabiliserende element. Sinds 1973 (Food and Consumer Protection Act) werkt men met zogenoemde deficiency payments. De hoogte van deze produktgebonden inkomenssubsidies is afhankelijk van het verschil tussen de vastgestelde richtprijs (target price) van het betreffende produkt en de 'loan rate', of wanneer die hoger was, de gemiddelde marktprijs gedurende de eerste vijf maanden van het verkoopseizoen. Evenals de leningen zijn de subsidies alleen bestemd voor de producenten die meedoen aan de areaalbeperkende programma's, zo die in werking zijn gesteld. Verder van belang is dat een producent maximaal een vooraf bepaald bedrag ('payment limitation') aan dergelijke subsidies kan ontvangen.

Voorraadvorming

Aan de eerdergenoemde prijsondersteunende instrumenten voor tarwe en voergranen werd in de jaren zeventig (Food and Agriculture Act of 1977) nog een nieuw instrument toegevoegd: de 'Farmer-Owned Grain Reserve' (FOR). Dit is een programma waarbij niet de CCC maar de producenten eigenaar zijn van de gevormde graanvoorraden. De achtergrond hiervan was de klacht van producentenzijde dat de CCC ongecontroleerd voorraden op de markt had gebracht en zodoende prijsbederf had veroorzaakt. De FOR werkt als volgt. Wanneer de marktprijs laag is, kan de minister de voorraadvorming stimuleren door voorraadleningen te verstrekken met een looptijd van 3 tot 5 jaar en een vergoeding te geven voor de opslagkosten. De hoogte van de lening per eenheid produkt is niet lager dan de 'loan rate' van het betreffende produkt. Anders dan bij het 'commodity-loan'-programma, zijn de deelnemende producenten niet vrij om hun voorraad te verkopen. Ze mogen dit pas doen als de marktprijs een 'release price' heeft overschreden. De CCC mag, vanwege het prijsbedervende effect, de overheidsvoorraden pas op de markt bren-

gen als de marktprijs 10 % boven de 'release price' uitkomt. Een onlangs toegepaste manier om deze beperking te ontgaan, is gevonden door de voorraden te gebruiken voor 'in natura' betalingen aan boeren. In toenemende mate worden deficiency payments nu verricht met certificaten die recht geven op een bepaalde nominale waarde aan overschotproducten (generic certificates).

Aanbodbeperking

Op veel momenten blijken de prijsondersteunende programma's dus tot grote openbare voorraden te leiden: ofwel in de FOR ofwel direct bij de CCC. Om dit te voorkomen, danwel om van de gevormde voorraden af te komen, heeft men dikwijls gebruik gemaakt van, althans in opzet, aanbodbeperkende instrumenten. Zonder volledig te zijn worden hier twee vormen onderscheiden: 'marketing orders' en areaalbeperkende maatregelen.

Het 'marketing order' instrument ligt in wezen in handen van de producenten. Deze kunnen in dit kader afspraken maken over de afzet van hun produkt. De 'marketing order', waarin de afspraken zijn vastgelegd, is van toepassing in een bepaald gebied (market area). Zij heeft kracht van wet wanneer ten minste tweederde van de producenten in het betreffende gebied hun goedkeuring hebben uitgesproken. Een en ander staat overigens wel onder toezicht van het USDA. Met name de melkveehouders nabij de grote steden maken gebruik van dit instrument (Federal milk marketing orders). Ze spreken dan met elkaar af hoeveel melk in hun gebied mag doorstromen naar de markt voor consumptiemelk, zodoende prijsdiscriminatie afdwingend. De melkprijs die de melkveehouders ontvangen is dan een mengprijs, namelijk een gewogen gemiddelde van de prijs voor consumptiemelk en de gegarandeerde minimumprijs voor verwerkte melkproducten.

Behalve melkveehouders maken ook producenten van bepaalde soorten groenten en fruit gebruik van de 'marketing order' mogelijkheid. Het hoeft daarbij echter niet altijd te gaan om aanbodbeperking en prijsdiscriminatie; soms beperkt men zich tot het voorschrijven van kwaliteitsregels, het doen van gezamenlijk onderzoek, of het voeren van reclame. Hoewel het 'marketing order' instrument het aanbod op bepaalde markten beperkt, is er feitelijk geen sprake van produktiebeperking. Integendeel, de afgedwongen hogere prijs roept juist een stijging van de produktie op. Er wordt niet voorzien in een directe produktie-beheersing, noch wordt de toetreding van nieuwe aanbieders belet.

Areaalbeperkende maatregelen vormen een meer gerichte poging om de produktie te beperken. Deze maatregelen zijn in het verleden vele malen toegepast op tarwe, voergranen, rijst en katoen. Er bestaan veel varianten (acreage reduction, set-aside, acreage limitation, land diversion, payment-in-kind), die er overigens allemaal op neerkomen dat een deel van het areaal bestemd moet worden voor een nader omschreven doel: bij voorbeeld voor de teelt van luzerne (alfalfa). De moderne programma's worden gekenmerkt door vrijwilligheid, tijdelijkheid en gewasspecificiteit.

Het eerste kenmerk houdt in dat de areaalbeperking niet verplicht is gesteld. De deelname wordt doorgaans beloond in de vorm van een recht op de eerdergenoemde leningen (loans) en subsidies (deficiency payments). Het tweede kenmerk betekent dat de meeste programma's eenjarig zijn. Meerjarige programma's worden ook wel toegepast, maar

deze hebben meer betrekking op natuurbescherming en erosiebestrijding dan op productiebeperking. Het derde kenmerk van de gangbare areaalbeperking ligt in het feit dat de programma's zijn gericht op specifieke gewassen. In de jaren zeventig heeft men dit kenmerk laten varen voor een algemene braakregeling. Het voordeel ervan was de grotere vrijheid voor de producenten in hun bouwplankeuze. Er bleek echter ook een groot nadeel aan verbonden, omdat de overheid de controle verloor over de arealen en opbrengsten van de afzonderlijke gewassen. Na 1979 keerde men weer terug naar de beproefde gewasspecifieke programma's.

Binnenlandse voedselhulp

Behalve door aanbodbeperking streeft men ook prijsondersteuning na door stimulering van de vraag en wel met behulp van binnenlandse voedselhulpprogramma's. Ze vormen een veel gebruikt instrument om overschotten buiten de normale handelskanalen af te zetten. Er zijn veel van dergelijke programma's. Het omvangrijkste programma is het 'Food Stamp Program', dat jaarlijks meer dan 10 miljard VS-dollar aan budgettaire uitgaven vergt. Op basis van dit programma worden koopkrachtverhogende voedselbonnen onder consumenten met lage inkomens verdeeld. Doordat zij hun bestedingen in geld op andere producten (substitutie-effect) richten, is de voedselvraagverruimende werking van het programma echter veel geringer dan met de genoemde uitgaven zou overeenkomen. Het is dan ook vooral een sociaal programma.

Agrarische handelspolitiek

In het algemeen is het agrarische handelsbeleid een afgeleide of een gevolg van het nationale landbouwbeleid. De Verenigde Staten vormen geen uitzondering op deze regel, even afgezien van incidenten als het graanembargo dat president Carter tegen Rusland afkondigde naar aanleiding van de inval in Afghanistan. Met betrekking tot de behandeling van de verschillende landbouwproducten kan een onderscheid gemaakt worden tussen de exportproducten enerzijds en de producten die met importen concurreren anderzijds. Het beleid komt nu kort gezegd neer op exportbevordering van de eerste groep producten en importbeperking van de tweede groep producten.

Exportbevordering

Wat betreft de exportproducten, zoals tarwe, voergranen, rijst, sojabonen en katoen, staan de Verenigde Staten een vrijhandelsbeleid voor, maar dit wil helemaal niet zeggen dat de overheid van inmenging afziet. Op talloze manieren is zij behulpzaam bij de export. Dit treedt duidelijk aan het licht bij de volgende, niet-volledige lijst van instrumenten.

– Algemene hulp: deze hulp omvat dienstverlening in de vorm van marktinformatie, handelsbemiddeling en promotie van het binnenlandse produkt in het buitenland. De Foreign Agricultural Service (FAS), een dienst van USDA, is hier speciaal mee belast.

- Exportfinancieringsprogramma's: in de 'normale' commerciële sfeer spelen exportkredietgaranties en -subsidies een steeds belangrijkere rol om de agrarische export te stimuleren. De laatste tijd past men de 'Blended Credit'-techniek toe. Het betreffende exportkrediet bestaat dan uit een mengsel van enerzijds een renteloze lening en anderzijds een al of niet gegarandeerde, commerciële lening.
- Export Enhancement Program (EEP): dit programma, oorspronkelijk BICEP genaamd, is bedoeld als tegenwicht tegen met subsidies gesteunde exporten van andere landen. Hoofddoel is het terugwinnen van verloren gegane afzetmarkten. Het betreft vrijwel allemaal producten waarvoor de EG exportsubsidies verstrekt (tarwe en tarwebloem, gerst, fokvee, slachtpluimvee, eieren, mengvoeders en plantaardige oliën). De CCC stelt steeds vast hoeveel van een bepaald produkt bij export naar een met name genoemd land, een EEP-subsidie kan krijgen. De subsidie wordt uitgekeerd in de vorm van de zojuist genoemde generic certificates.
- Deficiency payments: dit instrument, dat ook al eerder ter sprake kwam, is een minder duidelijke vorm van exportstimulering. Naar andere landen werkt dit programma echter op dezelfde manier als exportsubsidies: de exportprijs is door dit programma immers lager dan de producentenprijs. Door de drastische, in de Food Security Act van 1985 geregelde, verlaging van de loan rates van tarwe, voedergranen, rijst en katoen, zijn de betreffende prijzen sterk uit elkaar getrokken, en is het exportstimulerende karakter momenteel groter dan ooit tevoren.
- Het Public Law 480-programma: dit programma, ook wel 'Food for Peace' genaamd, kwam in 1954 tot stand als middel om de grote CCC-voorraden over de grens te werken. Het programma is gericht op ontwikkelingslanden, die bij de import van het Amerikaanse produkt steun kunnen krijgen in de vorm van lange-termijnkredieten tegen verlaagde rente, en voedselhulp om niet. De steun kan verleend worden op voorwaarde dat de netto-steun wordt aangewend voor ontwikkelingsprojecten. In de jaren zestig viel bijna 40 % van de totale tarwe-export van de Verenigde Staten onder dit programma.

Importbeperking

Ten aanzien van produkten die met importen concurreren is de Verenigde Staten uitgesproken protectionistisch. Hier treft men geen spoor aan van de vrijhandelsgedachte. Sectie 22 van de AAA-wet van 1935 geeft de overheid het recht om invoerquota toe te passen, wanneer de binnenlandse programma's ondermijnd dreigen te worden door importen. Momenteel worden dergelijke invoerquota toegepast op zuivelprodukten, suiker, katoen en pinda's. Hoewel strijdig met de GATT-gedachte, zijn deze invoerquota toch door de GATT toegestaan. Op het betreffende verzoek kregen de Verenigde Staten hiervoor in 1955 een 'waiver' (onthefving). Overigens is het ontstaan van de GATT-waiver een schoolvoorbeeld van de landbouwpolitieke macht van het Congres. Het verzoek van de Verenigde Staten om de waiver sproot voort uit een amendement dat het Congres in 1951 in Sectie 22 van de triple-A wet had aangebracht:

'No trade agreement or other international agreement heretofore or hereafter entered into by the United States shall be applied in a manner inconsistent with the requirements of

this section'.

Toen het duidelijk werd dat de regering dit amendement niet naast zich neer kon leggen, of het verzoek nu gehonoreerd zou worden of niet, konden de Verdragsluitende Partijen de GATT-principes slechts handhaven door het verzoek te honoreren.

Voor rundvlees, dat geen prijsondersteuningsprogramma kent, zijn er echter ook invoerbeperkingen. Daarvoor verantwoordelijk is de 'Meat Import Act of 1979', die in jaarlijkse invoerquota voorziet wanneer het binnenlandse aanbod groot is. Met de grote rundvleesexporterende landen zijn 'vrijwillige' exportbeperkingen overeengekomen.

Tot besluit

Deze bespreking van het landbouwpolitieke instrumentarium zou de indruk kunnen wekken dat de Verenigde Staten hun landbouwproductie en landbouwmarkten onder controle hebben. Niets is echter minder waar. De landbouwpolitieke instrumenten slijpen de scherpe kanten van de exogene invloeden af, maar veel meer ook niet. Ondanks het landbouwbeleid wisselen bloeiperioden en crises elkaar op de meest onverwachte momenten af. In de afgelopen jaren zijn het de rentevoet, de VS-dollar, de schuldencrisis en de snelle groei van de landbouwproductie elders in de wereld, die de VS-landbouw hebben dwarsgezet. Ruim vijftig jaar nadat de prijs- en inkomensbeschermende maatregelen werden geïntroduceerd, blijkt het sterk uitgebreide instrumentarium dan eigenlijk niet bestand tegen de ineenstorting van de agrarische wereldmarkt. De resulterende overschotten hebben de budgetlasten van het beleid zo hoog doen oplopen, dat een gewijzigde, meer liberale benadering veel aanhang heeft verworven. Deze benadering, die eruit bestaat de exogene invloeden minder tegenstand te bieden, zal op termijn minder budgettaire middelen vereisen, maar of zij ook een uitweg betekent voor de boeren en de internationale markten, staat nog te bezien.