

Ir. G. Meester

No. 1.16

PRIJS- EN INKOMENSBELEID
VOOR DE LANDBOUW IN DE EG:
ALTERNATIEVEN EN HUN EFFECTEN

Februari 1979



SIGN: L26-1.16
EX. NO: B
MLV:

Landbouw-Economisch Instituut

Stafafdeling

183296

Inhoud

| | Blz. |
|--|------|
| WOORD VOORAF | 5 |
| 1. INLEIDING, SAMENVATTING EN CONCLUSIES | |
| 1.1 Inleiding | 7 |
| 1.2 Alternatieve vormen van inkomensbeleid zonder direct ingrijpen in het aanbod | 12 |
| 1.3 Alternatieve vormen van inkomensbeleid met direct ingrijpen in het aanbod: quotaregelingen | 18 |
| 1.4 De invloed van het EG-beleid op de wereldmarktprijzen van landbouwprodukten | 23 |
| 2. ALTERNATIEVE VORMEN VAN INKOMENSBELEID ZONDER DIRECT INGRIJPEN IN HET AANBOD | |
| 2.1 Het huidige prijsbeleid | 25 |
| 2.2 Prijsstoelagen per eenheid produkt | 33 |
| 2.3 Factorgebonden inkomenstoelagen | 40 |
| 2.4 Persoonsgebonden inkomenstoelagen | 45 |
| 3. ALTERNATIEVE VORMEN VAN INKOMENSBELEID MET DIRECT INGRIJPEN IN HET AANBOD: QUOTAREGELINGEN | |
| 3.1 Enkele inleidende opmerkingen | 50 |
| 3.2 Beperking van de prijsgarantie tot een voor de gehele gemeenschap geldend produktiequotum: mengprijs en medeverantwoordelijkheidsheffing | 53 |
| 3.3 Beperking van de prijsgarantie tot een per bedrijf vastgesteld produktiequotum | 57 |
| 3.4 Een prijsstoelag voor een per bedrijf vastgesteld produktiequotum | 68 |
| 4. DE INVLOED VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID OP DE WERELDMARKTPRIJZEN VAN LANDBOUWPRODUKTEN | |
| 4.1 De invloed van het beleid op het niveau van de wereldmarktprijzen | 71 |
| 4.2 Het verband tussen afhankelijke wereldmarktprijzen en het aanhouden van interventievoorraden in de EG | 73 |
| 4.3 De afzet van overtollige voorraden bij afhankelijke wereldmarktprijzen | 74 |
| 4.4 De invloed van prijsstabilisatie in de EG op de omvang van prijssschommelingen op de wereldmarkten | 76 |
| LITERATUUR | 79 |

INHOUD (vervolg)

Blz.

BIJLAGEN

1. Samenvattend overzicht van effecten van enkele vormen van prijs- en inkomenssteun in de landbouw 80
2. Een grafische vergelijking van varianten van prijssteun bij onafhankelijke wereldmarktprijzen 83
3. Numerieke grootte van effecten van alternatieven van prijssteun voor een tweetal fictieve produkten bij zowel autonome als van het EG-beleid afhankelijke wereldmarktprijzen 84

Woord vooraf

De publikatie in 1975 van de "Balans van het gemeenschappelijk landbouwbeleid" door de Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft in diverse lidstaten de behoefte doen ontstaan het gevoerde beleid te evalueren. In Nederland is door het Ministerie van Landbouw aan het LEI opgedragen een analyse en evaluatie van doeleinden en instrumenten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te maken. Deze evaluatie zou drie delen moeten bevatten:

1. het aangeven van de kwalitatieve en kwantitatieve betekenis van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek voor de Nederlandse agrarische bedrijfstak en voor de Nederlandse volkshuishouding als geheel;
2. een bezinning op doeleinden en instrumenten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vanuit de belangen van de EG-volkshuishouding;
3. een evaluatie van de externe effecten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Het eerste deel van de evaluatie is neergelegd in een artikel van de hand van Prof. Dr. J. de Hoogh, dat verscheen in het Jaarverslag 1975 van het LEI.

Over het tweede deel wordt gerapporteerd in twee afzonderlijke publikaties. Beide zijn - grotendeels onder leiding van de heer De Hoogh - opgesteld op de Stafafdeling door Ir. G. Meester. In LEI-publikatie 1.15 komen aan de orde de doeleinden, instrumenten en effecten van het beleid - voornamelijk markt- en prijsbeleid - zoals dat tot nu toe is gevoerd. De publikatie heeft een overwegend statistisch-beschrijvend karakter en verschijnt in het voorjaar van 1979. De onderhavige publikatie 1.16 borduurt voort op 1.15 door het huidige markt- en prijsbeleid te vergelijken met enkele andere vormen van prijs- en inkomensbeleid.

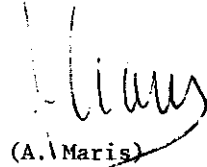
De analyse is theoretisch van aard en heeft hoofdzakelijk tot doel de economische effecten van diverse beleidsinstrumenten te inventariseren. Daarbij gaat het vooral om de invloed van het gemeenschappelijk landbouwbeleid op de EG-landbouw en de EG-volkshuishouding als geheel. Aan verschillen in economische effecten voor de afzonderlijke lidstaten is slechts beperkte aandacht besteed.

Deze beperking en de onmogelijkheid op grond van objectieve criteria te komen tot een afweging ook van economische effecten, hebben tot gevolg dat in het rapport geen uitspraken gedaan zijn over de wenselijkheid van het ene of het andere alternatief. Ook na aanvullend economisch onderzoek is het voor een onderzoeksinstituut als het LEI niet mogelijk dergelijke uitspraken te doen. Hiervoor is immers een politieke afweging van economische en andere overwegingen noodzakelijk. In deze afweging komen bijvoorbeeld

vragen van technisch-organisatorische uitvoerbaarheid en sociale wenselijkheid aan de orde, alsmede de vraag wat de relatieve voor- en nadelen voor afzonderlijke lidstaten zijn en of men het inkomen in de landbouw via de markt wil ondersteunen danwel - mede - via toeslagen uit het overheidsbudget. Deze studie is slechts bedoeld om een bijdrage te leveren in de discussie die vooraf gaat aan de besluitvorming over de toekomstige inrichting van het landbouwbeleid.

De externe effecten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid komen gedeeltelijk zowel in de historische beschrijving als in de theoretische analyse aan de orde. Het is de bedoeling dat over dit derde deel van het onderzoek over enige tijd nog een aparte publicatie verschijnt.

De Directeur,



(A. Maris)

Den Haag, februari 1979

1. Inleiding, samenvatting en conclusies

1.1 Inleiding

Uit een onderzoek naar de ontwikkelingen in de Europese landbouw in de afgelopen jaren is gebleken dat sedert de totstandkoming van de eerste regelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid slechts een deel van de met dit beleid beoogde doelstellingen zijn verwezenlijkt 1). Afgezien van de vraag of dit kan worden toegeschreven aan het beleid dan wel aan andere factoren, was er in de EG-6 in de onderzochte periode sprake van een hoog en stijgend voorzieningsniveau van landbouwprodukten, een grote produktiviteitsstijging in de landbouw en relatief stabiele prijzen van landbouwprodukten en voedingsmiddelen. Voorts was in de meeste lidstaten van de oorspronkelijke gemeenschap de prijsstijging van landbouwprodukten en voedingsmiddelen geringer dan de overige prijsstijgingen. Er werd evenwel ook geconstateerd dat het landbouwprijsniveau in de EG vrijwel voortdurend hoger was dan er buiten, dat bij sommige produkten regelmatig evenwichtsverstoringen tussen vraag en aanbod optraden, waardoor voorraden ontstonden, en dat producenten uit derde landen relatief minder ruimte voor de afzet van landbouwprodukten op de EG-markten kregen. Voorts bleek uit het betreffende onderzoek dat gedurende de gehele periode het gemiddelde inkomen per hoofd van de agrarische beroepsbevolking achter bleef bij het gemiddelde inkomen per hoofd van de totale beroepsbevolking. Ten slotte werd de beoogde eenheid van de prijzen in de gemeenschap uiteindelijk niet gerealiseerd en stegen de overheidsuitgaven voor het landbouwbeleid in aanzienlijke mate.

Te onderzoeken alternatieven

In de literatuur treft men regelmatig publikaties aan, waarin voorgesteld wordt over te gaan tot invoering van andere vormen van landbouwbeleid. De beleidsalternatieven zouden beter dan het huidige beleid in staat zijn de met dit beleid beoogde doeleinden te bereiken.

In het onderhavige rapport zijn enkele van de voorgestelde alternatieven onderling en met het huidige beleid vergeleken. De bedoeling hiervan is het verwerven van inzicht in de vraag in hoeverre deze alternatieven ook werkelijk een betere bijdrage leveren aan de realisatie van de met het beleid beoogde doelstellingen.

1) De resultaten van dit onderzoek zullen in het voorjaar van 1979 gepubliceerd worden in LEI-publikatie 1.15: "Doeleinden, instrumenten en effecten van het huidige landbouwbeleid in de EG".

We beperken ons in het rapport tot een vergelijking van enkele vormen van prijs- en inkomensbeleid en laten andere onderdelen van het totale landbouwbeleid (structuurbeleid, beleid inzake onderwijs, onderzoek en voorlichting, e.d.) buiten beschouwing. We veroorloven ons deze beperking omdat deze andere beleidsonderdelen in tegenstelling tot het prijsbeleid primair behoren tot het domein van nationaal landbouwbeleid.

In het rapport is een onderscheid gemaakt tussen twee groepen van beleidsopties, namelijk één waarbij de inkomensdoelstelling de hoogste prioriteit heeft en één waarbij naast de inkomensdoelstelling de beheersing van het aanbod centraal staat. De eerste groep wordt in hoofdstuk 2 besproken. Achtereenvolgens komen aan de orde het huidige prijsbeleid, een stelsel van prijstoeslagen per eenheid produkt, een stelsel van inkomensdoelstellingen per hectare of per dier en ten slotte een stelsel van persoonsgebonden inkomensdoelstellingen. De tweede groep wordt behandeld in hoofdstuk 3. We beperken ons tot een bespreking van een drietal vormen van quotaregelingen, die alle worden toegepast in combinatie met een of andere vorm van prijsondersteuning. Aan de orde komen een regeling waarbij het onder het huidige beleid geldende prijsgarantiestelsel beperkt wordt tot een voor de EG als geheel geldend produktiequotum, een regeling waarbij dit stelsel geldt voor per bedrijf toegekende quota, en ten slotte een regeling waarbij het prijsgarantie systeem wordt vervangen door een stelsel van prijstoeslagen voor per bedrijf toegekende quota.

Gelijk blijvend inkomensniveau als uitgangspunt

Bij de vergelijking van de beleidsopties is ervan uitgegaan dat steeds het inkomensniveau in de landbouw hetzelfde is als onder het huidige beleid. De opties zijn dus volledig vergelijkbaar gemaakt ten aanzien van de mate van realisatie van de belangrijkste doelstelling van het landbouwbeleid. In hoofdstuk 2 geschiedt dit door eisen te stellen ten aanzien van het niveau van de prijs- of inkomensdoelstelling, in hoofdstuk 3 door na te gaan wat er gebeurt als het inkomensverlies ten gevolge van de quotering gecompenseerd wordt door een prijsverhoging binnen het quotum.

De beleidsopties verschillen dus niet ten aanzien van hun effecten op het inkomensniveau. Wel kunnen er verschillen optreden in de inkomensverdeling binnen de landbouw. Hieraan is afzonderlijk aandacht besteed.

De onderzochte economische effecten

De keuze van de andere economische effecten op grond waarvan de beleidsopties met elkaar zijn vergeleken is voor een deel gebaseerd op de doelstellingen genoemd in het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en voor een ander deel op een randvoorwaarde bij uitvoering van het beleid. In verband met de algemene doelstellingen van het Verdrag (artikel 2) is aandacht besteed aan de maatschappelijke kosten van het beleid, de

effecten op het nationale inkomen en de invloed op de regionale produktie- en inkomensverdeling in de gemeenschap. De effecten op het niveau van de verbruikersprijzen en -uitgaven, en de omvang van produktie en vraag (zelfvoorzieningsgraad) worden onderzocht vanwege hun relatie met enkele van de in artikel 39 van het Verdrag genoemde doelstellingen van het landbouwbeleid. De in artikel 110 neergelegde doelstellingen ten aanzien van de internationale handel maken het noodzakelijk de effecten van het beleid op de handel met derde landen te analyseren. Ten slotte is aandacht besteed aan de omvang van de overheidsuitgaven, omdat het niveau hiervan een belangrijke randvoorwaarde voor het beleid is.

Prijsstabilisatie en prijsondersteuning

Bij de analyse is ervan uitgegaan dat de beleidsalternatieven niet verschillen ten aanzien van de realisatie van de in artikel 39 van het Verdrag genoemde doelstelling van stabilisatie van de markten. Verondersteld is namelijk dat deze stabilisatie, door ons geïnterpreteerd als prijsstabilisatie op korte termijn, onder alle alternatieven op dezelfde wijze bereikt wordt als onder het huidige beleid. Dat betekent dat steeds er vanuit gegaan is dat - ongeacht het nagestreefde marktprijsniveau - een prijsstabilisatiepolitiek gevoerd wordt die in staat is via variabele heffingen en subsidies aan de buitengrens (waar nodig aangevuld met interventie maatregelen op de binnenlandse markt) het binnenlandse prijspeil - op producenten- of consumentenniveau - te vrijwaren van de fluctuaties op de wereldmarkt c.q. van prijsschommelingen als gevolg van onregelmatigheden in de binnenlandse aanvoer.

Het huidige prijsbeleid wordt dus gesplitst in twee componenten: een prijsstabilisatiebeleid dat beoogt het prijspeil en daarmee de inkomens van producenten en de uitgaven van verbruikers - ongeacht het niveau - zoveel mogelijk constant te houden, en een prijsondersteuningsbeleid dat beoogt het inkomensniveau in de landbouw op peil te houden. Het rapport concentreert zich grotendeels op de tweede component. Het prijsstabilisatiebeleid komt pas in hoofdstuk 4 aan de orde als de externe effecten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid besproken worden.

Om te benadrukken dat het in dit rapport vooral gaat om het ondersteuningsaspect van het prijs- en inkomensbeleid worden in het vervolg regelmatig de termen prijssteun en inkomenssteun (of ondersteuning) gebruikt en niet de termen prijsbeleid en inkomensbeleid.

De produktiviteitsontwikkeling

Een andere - zeer belangrijke - doelstelling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, die in artikel 39 van het Verdrag genoemd is, betreft de bevordering van de produktiviteit in de Europese landbouw. In het rapport is verondersteld dat de ontwikkeling van de produktiviteit of efficiency in het algemeen niet afhangt van de wijze waarop het prijs- en inkomensbeleid gevoerd wordt. De

aanname lijkt gerechtvaardigd omdat eerder is aangenomen dat voor elk van de geïntroduceerde beleidsalternatieven geldt dat het prijspeil af-boerderij (op welk niveau dan ook) stabiel is en dat het inkomensniveau in de landbouw dooreengenenom gelijk is. Deze twee onder alle alternatieven geldende voorwaarden zijn in belangrijke mate van invloed op het tempo van toepassing van technische vernieuwingen in de landbouw en daarmee op de produktiviteitsontwikkeling.

De produktiviteitsveronderstelling gaat slechts in één geval niet op, nl. daar waar de toedeling van vaste produktiequota de regionale specialisatie in de EG belemmert of de produktiestructuur bevríest.

Het wereldmarktprijsniveau

Voor de vaststelling van de maatschappelijke kosten en de overheidsuitgaven van het beleid is het noodzakelijk een veronderstelling te maken over het wereldmarktprijsniveau. In eerste instantie is ervan uitgegaan dat de voor de EG relevante wereldmarktprijzen van landbouwprodukten onafhankelijk zijn van wat er in de Europese landbouw gebeurt. Iedere gewenste hoeveelheid landbouwprodukt kan dus door de EG gekocht of verkocht worden zonder beïnvloeding van het wereldmarktprijsniveau. In verband hiermee is voorts verondersteld dat interventiebeleid slechts dient tot overbrugging van verschillen in afstand en tijd tussen produktie en verbruik die zich binnen het jaar voordoen op de binnenlandse markt. Over de jaren heen vindt geen accumulatie van interventievoorraden plaats, tenzij dat doelbewust wordt nagestreefd uit hoofde van een actieve voorraadpolitiek.

Aan het slot van deze publikatie wordt nagegaan welke consequenties het loslaten van de veronderstelling van autonoom gegeven wereldmarktprijzen heeft. Geconstateerd wordt dat de prijs- en inkomensondersteuning in de EG in de meeste gevallen een lager wereldmarktprijsniveau tot gevolg heeft dan zonder steun het geval zou zijn.

Deze constatering is niet alleen van belang voor de bepaling van de maatschappelijke kosten en overheidsuitgaven van beleidsalternatieven, maar ook voor de vaststelling van het niveau van inkomensoverdrachten tussen producenten en verbruikers (c.q. belastingbetalers). Met enige nadruk wijzen wij erop dat bij de meting van deze inkomensoverdrachten uitsluitend gebruik gemaakt mag worden van wereldmarktprijzen die gezuiverd zijn van het wereldmarktprijsverlagend effect van het EG-beleid. De in de hoofdstukken 2 en 3 gehanteerde genormaliseerde en gestabiliseerde wereldmarktprijzen worden verondersteld te voldoen aan deze eis, de huidige in werkelijkheid geldende wereldmarktprijzen voldoen hieraan niet. Hantering van deze laatste leidt tot overschatting van de prijs- en inkomensondersteuning aan de landbouw in de EG.

Administratiekosten

Eerder in deze paragraaf is aangegeven dat de beleidsalternatieven onder andere zijn vergeleken op hun effecten op het overheidsbudget en de verbruikersuitgaven. Een via de markt tot stand gebrachte inkomensherverdeling heeft vooral effecten voor de verbruikers; inkomensherverdeling via toeslagen belast de schatkist en daarmee de belastingbetalers.

Wat betreft deze effecten beperkt het rapport zich tot de vraag in welke gevallen welk type van inkomensherverdeling plaatsvindt. Bij de maatschappelijke kosten van het ene of het andere alternatief is geen rekening gehouden met de administratieve kosten van de overdracht en evenmin met kostenverschillen als gevolg van verschillen in mogelijkheden tot afwenteling, fraudering e.d. of de controle daarop. Wel is in hoofdlijnen aangegeven in welke gevallen zich uitvoeringsproblemen voordoen en wat de aard van deze problemen is. Ook is aandacht besteed aan de mogelijke maatschappelijke kosten van verschillende vormen van inkomensoverdrachten.

Regionale aspecten

Een belangrijke - zo niet de belangrijkste - vraag bij de besluitvorming in de EG is in welke mate de afzonderlijke lidstaten voor- of nadelen ondervinden van een beleidsalternatief. In het artikel van De Hoogh in het Jaarverslag 1975 van het LEI is ingegaan op de betekenis voor Nederland van het huidige EG-landbouwbeleid. Het zou te ver voeren om in het kader van een studie over de invloed van beleidsalternatieven op de EG-volkshuishouding en de EG-landbouw in zijn totaliteit uitvoerige verhandelingen te geven over de consequenties voor de afzonderlijke lidstaten. In het rapport is dan ook volstaan met het signaleren van verschillen in effecten tussen de diverse alternatieven ten aanzien van de regionale productie- en inkomensverdeling. Voor een analyse van de consequenties voor afzonderlijke lidstaten zijn aparte deelstudies noodzakelijk.

Geen politieke conclusies

Uit bovenstaande blijkt dat het rapport zich grotendeels beperkt tot een analyse van economische effecten van beleidsalternatieven voor de Gemeenschap als geheel. Deze beperking en de onmogelijkheid op grond van objectieve criteria te komen tot een afweging ook van economische effecten, hebben tot gevolg dat in het rapport geen uitspraken gedaan zijn over de wenselijkheid van het ene of het andere alternatief.

Ook na aanvullend economisch onderzoek is het voor een onderzoeksinstituut als het LEI niet mogelijk dergelijke uitspraken te doen. Hiervoor is immers een politieke afweging van economische en andere overwegingen noodzakelijk. In deze afweging komen bijvoorbeeld vragen van technisch-organisatorische uitvoerbaarheid en so-

ciale wenselijkheid aan de orde, alsmede de vraag wat de relatieve voor- en nadelen voor afzonderlijke lidstaten zijn en of men het inkomen in de landbouw via de markt wil ondersteunen dan wel - mede - via toeslagen uit het overheidsbudget.

Deze studie is slechts bedoeld om een bijdrage te leveren in de discussie die vooraf gaat aan de besluitvorming over de toekomstige inrichting van het landbouwbeleid.

1.2 Alternatieve vormen van inkomensbeleid zonder direct ingrijpen in het aanbod

In hoofdstuk 2 zijn vier beleidsalternatieven besproken die primair beogen de inkomensdoelstelling in de landbouw te realiseren. Naast de huidige vorm van inkomensbeleid via het prijsbeleid komen aan de orde prijstoeslagen per eenheid produkt (ook wel "deficiency payments" genoemd), factorgebonden inkomensstoeslagen (in twee varianten, namelijk toeslagen per hectare grond en toeslagen per dier) en persoonsgebonden inkomensstoeslagen. Voor ieder alternatief is nagegaan volgens welk mechanisme de steun wordt toegekend en welke effecten er zijn. Om deze effecten op te sporen is steeds de situatie onder het beleidsalternatief vergeleken met de situatie zonder enige vorm van inkomensondersteuning. Daarnaast zijn onderlinge vergelijkingen tussen de onderzochte alternatieven gemaakt.

Een samenvattend overzicht van de besproken instrumenten en hun effecten is weergegeven in bijlage 1 van deze publikatie. De belangrijkste conclusies volgen hieronder.

Omvang van produktie en verbruik van ondersteunde en niet-ondersteunde produkten

De in de EG gekozen vorm van inkomensbeleid leidt tot een prijsverhoging van marktordeningsprodukten. Het gevolg voor de producenten is een verhoging van de marginale opbrengsten per eenheid produkt, waardoor het lonend wordt de produktie te vergroten door meer variabele produktiemiddelen in te zetten. Daarnaast leidt de inkomenssteun tot het vasthouden van duurzame produktiemiddelen in de landbouw, die zonder steun een andere bestemming zouden krijgen. Ook dit heeft (op den duur) een produktieverhogend effect.

De variabele en vaste produktiemiddelen zijn voor een deel afkomstig van niet-agrarische sectoren of uit het buitenland, en worden voor een ander deel onttrokken aan produktierichtingen in de landbouw die niet ondersteund worden. De inkomenssteun beïnvloedt dus ook de produktieomvang van niet-ondersteunde produkten.

Voor verbruikers heeft de prijsverhoging tot gevolg dat de kosten van verbruik toenemen. Als reactie hierop daalt de vraag naar het ondersteunde produkt, waarbij dit produkt deels vervangen wordt door niet-ondersteunde produkten. Ook hier zijn er dus effecten voor zowel ondersteunde als niet-ondersteunde produkten.

Algemene hectaretoeslagen en persoonsgebonden inkomstenstoelagen hebben noch aan de vraagzijde noch aan de aanbodzijde (directe) invloed op het prijsniveau van landbouwprodukten. Zij leiden dan ook niet via veranderingen in marginale kosten en opbrengsten tot veranderingen in omvang en samenstelling van produktie en verbruik. Wel beïnvloedt ook hier de inkomenssteun de inzet van duurzame produktiemiddelen (met name arbeid en vermogen) en daarmee op langere termijn de omvang van de produktie. De toeslagen zijn dus niet produktieneutraal. Doordat zich geen prijsdistorsies voordoen, zijn er echter geen verschuivingen tussen verschillende teelten. De produktietoename doet zich niet alleen voor bij marktordeningsprodukten maar ook bij de andere landbouwprodukten. Ze is per produkt evenwel veel geringer dan onder het huidige beleid.

Een tussenpositie wordt ingenomen door prijstoelagen per eenheid produkt en door teeltgebonden inkomstenstoelagen per hectare en per dier. Hier doen zich evenmin als bij algemene toeslagen veranderingen aan de vraagzijde voor: de prijsverhoudingen blijven namelijk ten opzichte van de situatie waarin geen inkomensbeleid wordt gevoerd ongewijzigd. Aan de produktiezijde zijn er echter wel belangrijke effecten. Prijstoelagen leiden tot dezelfde verhoging van de marginale opbrengsten van het eindprodukt en diens tengevolge tot dezelfde produktie- en substitutie-effecten als het huidige beleid. Teeltgebonden inkomstenstoelagen per hectare of per dier maken het aantrekkelijk de inzet van het produktiemiddel waaraan de toeslag gekoppeld is te vergroten, waardoor een produktietoename ontstaat. De omvang van deze toename, en de mate waarin dit ten koste gaat van niet-ondersteunde produkten, verschilt overigens. Globaal gesproken leiden prijstoelagen tot de grootste produktietoename van het ondersteunde produkt en brengen teeltgebonden inkomstenstoelagen de grootste verschuivingen teweeg tussen wel en niet-ondersteunde teelten.

Maatschappelijke kosten

Ondersteuning van het landbouwinkomen vergt naar verhouding de hoogste maatschappelijke kosten indien deze ondersteuning wordt gerealiseerd door een verhoging van de binnenlandse marktprijzen van agrarische produkten t.o.v. de wereldmarktprijzen (zoals thans in feite in de EG gebeurt). Deze maatschappelijke kosten (wel te onderscheiden van de veel hogere inkomensoverdrachten) bestaan uit:

1. de kosten van de door het hogere algemene prijspeil in de landbouw veroorzaakte extra inzet van produktiemiddelen (zowel in als buiten de landbouw) verminderd met de opbrengsten van de daaruit voortvloeiende extra produktie;
2. het door de stijging van het gemiddelde prijspeil van voedingsmiddelen geleden verlies aan consumentensurplus vermindert met het aan de producenten toevoeiende extra inkomen;
3. nutsverliezen als gevolg van de vanuit sociaal-economisch oogpunt ondoelmatige verschuivingen in het produktie- en verbruikspakket (en derhalve ook in het in- en uitvoerpakket)

van landbouwprodukten, in zoverre het prijsbeleid de binnenlandse prijsverhoudingen tussen onderling substitueerbare produkten belangrijk vertekent t.o.v. de internationale prijsverhoudingen.

De kostenfactoren (1) en (2) zijn - gegeven de relatief kleine prijselasticiteit van zowel het totale aanbod van de landbouwsector als het totale verbruik van agrarische produkten - betrekkelijk gering. De kostenfactor (3) kan, afhankelijk van de mate van distorsie der prijsverhoudingen (b.v. tussen granen en andere veevoedergrondstoffen), grotere vormen aannemen.

Bij werkloosheid zijn de maatschappelijke kosten kleiner dan bij volledige werkgelegenheid, omdat de alternatieve opbrengsten van de in en door de landbouw extra ingezette produktiefactoren lager zijn.

Van de totale maatschappelijke kosten komen slechts de kostenfactoren (1) en (3) tot uiting in een verandering van het bruto nationaal produkt van de EG; verandering van het consumentensurplus heeft per definitie geen invloed 1).

In deze opstelling zijn achterwege gelaten de eventuele kosten als gevolg van een inkomensherverdeling via het overheidsbudget (bijvoorbeeld doordat hierdoor dringende collectieve uitgaven niet gedaan kunnen worden wegens bezwaren van verdere belastingverhoging).

De maatschappelijke kosten van prijstoeslagen of van teeltgebonden inkomstenstoeslagen per hectare of per dier zijn, met name bij financiering van deze toeslagen via progressieve belastingen, lager dan van het huidige prijsbeleid. Doordat de verbruikersprijzen ongemoeid blijven treedt langs deze weg geen verlies van consumentensurplus op. Voorts vindt aan verbruikerszijde geen vertekening van prijsverhoudingen plaats, waardoor uit oogpunt van maatschappelijke kosten ondoelmatige substitutie tussen verbruikte produkten (b.v. in de mengvoederindustrie) vermeden wordt.

Een verschil tussen teeltgebonden hectaretoeslagen en prijstoeslagen is dat de eerste ook aan de produktiezijde minder maatschappelijke kosten met zich meebrengt dan het huidige beleid, en de tweede niet. Het achterwege blijven bij hectaretoeslagen van de verhoging van de marginale opbrengsten leidt immers tot een geringere inzet van variabele inputs. Daar staat wel tegenover een gro-

1) Veelal worden met de kosten van landbouwbeleid bedoeld de negatieve effecten van dit beleid op het bruto nationaal produkt van de EG. Men spreekt dan van nationaal-economische kosten. In deze publikatie is steeds de term maatschappelijke kosten gehanteerd, hetgeen betekent dat de kosten van landbouwbeleid zowel bestaan uit nationaal-economische kosten als uit verlies van nut door consumenten. De term maatschappelijke kosten komt overeen met het Angelsaksische economische begrip "social costs".

tere verschuiving van grondgebruik van niet-ondersteunde naar ondersteunde teelten. Deze extra verschuiving doet zich overigens niet voor als de toeslagen gebaseerd zijn op de verlaging van de dekkingsbijdrage (opbrengst minus variabele kosten) en niet op de verlaging van de bruto geldopbrengst als gevolg van de prijsverlaging.

Algemene hectaretoeslagen en persoonsgebonden inkomens-toeslagen zijn maatschappelijk gezien nog weer minder kostbaar omdat in deze gevallen zowel aan de verbruikerskant als aan de produktiekant ondoelmatige verschuivingen in de produktiesamenstelling achterwege blijven. Slechts de stimulans tot het vasthouden van arbeid en vermogen in de landbouw leidt hier evenals bij alle andere vormen van inkomenssteun tot maatschappelijke kosten.

Inkomensverdeling binnen de landbouw

Inkomensoverdrachten via de prijzen van de produkten (door marktregulering dan wel prijstoeslagen) zijn onlosmakelijk gekoppeld aan de hoeveelheid produkt die een ondernemer voortbrengt.

Een systeem van hectaretoeslagen of van persoonsgebonden toeslagen biedt mogelijkheden om de inkomensondersteuning volgens andere criteria toe te delen en zo een gedifferentieerder inkomensbeleid te voeren. Het aanleggen van criteria (betreffende bijvoorbeeld bedrijfsgrootte, bedrijfstype, regio, eventueel zelfs inkomenspositie) maakt de praktische toepassing echter sterk afhankelijk van een sluitende administratie. In verband hiermee lijkt vooral de invoering van een stelsel van persoonsgebonden inkomens-toeslagen in de EG vrijwel onmogelijk.

De prijsverhoging voor landbouwprodukten, die zich onder het huidige beleid voordoet, heeft voor de dierlijke produktierichtingen een kostenverhoging tot gevolg, omdat het veevoerpakket duurder wordt. In eerste instantie leidt dit tot een inkomensherverdeling ten koste van deze produktierichtingen en ten gunste van de producenten van veevoergrondstoffen. Uiteindelijk zullen echter door de compenserende heffingen op dierlijke produkten de lasten van de inkomensherverdeling afgewenteld worden op de consumenten. Bij vervanging van marktordeningsprodukten door andere veevoergrondstoffen is voor de veehouder zelfs sprake van overcompensatie van het prijsnadeel.

Lastenverdeling over overheid en verbruikers

De wijze waarop de inkomensoverdrachten aan de landbouw worden gefinancierd is sterk afhankelijk van het toegepaste inkomenspolitieke instrumentarium.

Het huidige stelsel is voor het overheidsbudget verreweg het voordeligst. Het zijn immers de verbruikers die via de verhoogde binnenlandse marktprijzen de lasten van het beleid dragen. Het overheidsbudget is slechts in het geding voor zover het binnenlands verbruik (bij de vastgestelde prijzen) verschilt van het

binnenlandse aanbod. Is de zelfvoorzieningsgraad van een produkt kleiner dan 100% dan profiteren én de producenten én de overheid beide ten laste van de verbruikers. Bij een produkt met een zelfvoorzieningsgraad groter dan 100% komt de herverdeling mede ten laste van de overheid.

Elke andere vorm van inkomensherverdeling gaat gepaard met zeer hoge lasten voor het overheidsbudget, waarover dan immers de totale inkomensoverdracht aan de landbouw zal moeten lopen. Voor de verbruikers zijn er, althans via de prijzen, geen lasten. Uiteindelijk betekent dit dat de inkomensherverdeling niet naar rato van het verbruik van agrarische produkten plaatsvindt, maar volgens de sleutel van de belastingheffing.

Handel met derde landen

De stimulering van de produktie en de afnemning van het verbruik doet onder het huidige prijsbeleid - in vergelijking met de andere vormen van inkomenssteun - de invoerbehoefte van de EG het meest afnemen (of het exportoverschot het sterkst toenemen). Voor derde landen betekent dit ceteris paribus geringere afzetmogelijkheden op de EG-markt, c.q. een omvangrijker (gesubsidieerd) aanbod van de EG op de wereldmarkten. Daar komt nog bij, dat de in dit stelsel toegepaste variabele invoerheffingen een extra administratieve hindernis vormen voor de toegang tot de EG.

Dit negatieve effect van de hogere zelfvoorzieningsgraad op de agrarische handel van derde landen met de EG wordt in meer of mindere mate gecompenseerd indien en voor zover het grotere beslag op produktiemiddelen in de agrarische sector gepaard gaat met een grotere invoerbehoefte (of kleiner exportaanbod) van goederen en diensten van andere bedrijfstakken. Het regionale patroon van de handelsbetrekkingen der EG (o.a. de relaties met arme en rijke landen) wordt hierdoor beïnvloed, al is moeilijk te achterhalen hoe.

Als gevolg van vertekeningen in de prijsverhoudingen en daardoor opgeroepen substituties in de produktie en het verbruik van agrarische produkten, is ook de samenstelling van het (in totaal kleinere) agrarische invoerpakket (waaronder veevoer) niet onbelangrijk gewijzigd met waarschijnlijk substantiële effecten op de verdeling van de importen naar gebieden van herkomst.

Omdat het verbruik vrijwel niet en de produktie slechts in geringe mate beïnvloed wordt, hebben algemene hectaretoeslagen en persoonsgebonden inkomensstoelagen een veel geringere invloed op de agrarische handel van de EG met derde landen.

Prijstoeslagen per eenheid produkt, hectaretoeslagen voor specifieke teelten en inkomensstoelagen per dier nemen een tussenpositie in. Het effect op de handel met derde landen vloeit vrijwel uitsluitend voort uit de veranderingen in omvang en samenstelling van de produktie in de EG.

Regionale produktie- en inkomensverdeling in de EG; monetair compenserende bedragen

Eenheid van prijzen is een voorwaarde voor het tot stand komen van een optimale regionale produktieverdeling in de EG. In theorie kan bij alle onderzochte beleidsalternatieven aan deze voorwaarden voldaan worden. In de praktische uitwerking zijn er echter verschillen.

Onder het huidige prijsbeleid wordt prijssteun gegeven aan een beperkt aantal produkten. De daaruit voortvloeiende verandering van de prijsverhoudingen leidt ertoe dat producenten van dierlijke produkten, die landbouwprodukten verbruiken als veevoer, de samenstelling van dit veevoerpakket veranderen. De in prijs gestegen marktordeningprodukten worden vervangen door goedkoper blijvende, niet onder de marktordening vallende produkten. Als deze substitutie tevens een vervanging van binnenlandse door uit derde landen geïmporteerde grondstoffen tot gevolg heeft, kan via veranderingen in de transportkostenverhoudingen voor producenten in gebieden nabij de invoerhavens van de EG (Nederland, België, Bretagne, Noord-Italië) een concurrentievoordeel ontstaan ten opzichte van producenten in meer centraal gelegen regio's.

Dit relatieve concurrentievoordeel is bij prijstoeslagen nauwelijks aanwezig. In dat geval veranderen immers de verbruikersprijzen niet. Wel vinden zowel onder een prijstoeslagstelsel als onder het huidige beleid regionale produktieverschuivingen plaats. Voorts ontvangen producenten in regio's met de hoogste produktie per eenheid produktiemiddel relatief de grootste inkomenssteun.

Bij factorgebonden inkomensstoeslagen is de extra prikkel tot concentratie van de produktie in gebieden met de grootste produktie per eenheid produktiemiddel niet aanwezig. Bij persoonsgebonden inkomensstoeslagen kan, afhankelijk van de criteria op grond waarvan ze worden toegekend, zelfs sprake zijn van een relatieve benadeling van gebieden met gunstige produktieomstandigheden.

De eerder besproken verschillen in effecten op de inkomensverdeling tussen verbruikers, overheid en producenten hebben tot gevolg dat de alternatieven tevens verschillen ten aanzien van de verdeling van baten en lasten over de lidstaten van de EG. Het belangrijkste verschil is dat onder het huidige beleid de grootste lasten gedragen worden door landen met het hoogste verbruik van voedingsmiddelen per hoofd, terwijl bij prijs- en inkomensstoeslagen deze lasten vooral gedragen worden door landen met het hoogste nationale inkomen per hoofd van de bevolking.

De alternatieve beleidsvormen bieden alle de mogelijkheid het onder het huidige prijsbeleid bestaande systeem van monetair compenserende bedragen te vervangen door per lidstaat gedifferentieerde toeslagen aan de producenten. De interne prijsdistorsties in de EG worden aldus opgeheven. Het gevaar lijkt echter reëel dat de toeslagen evenals de m.c.b.'s de lidstaten teveel ruimte geven voor het voeren van een nationaal beleid. Bovendien zal de financiering een twistpunt blijven.

Werkgelegenheid en grondgebruik in de landbouw

Aan de effecten van de onderzochte beleidsalternatieven op werkgelegenheid en grondgebruik in de landbouw is in deze publikatie vrijwel geen aandacht besteed. In principe zullen deze effecten per alternatief niet sterk verschillen. Voor arbeid geldt dat het aantal mensen dat in de landbouw werkzaam is vooral afhangt van de verhouding van de te verdienen inkomens in en buiten de landbouw en van de werkgelegenheidssituatie in niet-agrarische sectoren. In de onderzochte alternatieven is steeds sprake van hetzelfde inkomensniveau in de landbouw. De verschillen in effecten op de agrarische werkgelegenheid hangen dan ook vrijwel uitsluitend samen met verschillen in de inkomensverdeling. Het werkgelegenheidsniveau is in alle alternatieven hoger dan in een situatie zonder enige vorm van inkomensondersteuning 1).

Voor grond zijn er, afgezien van een autonome niet-agrarische vraag, vrijwel geen alternatieve toepassingsmogelijkheden. Als we eventuele kosten van complementair aan grond ingezette, wel alternatief aanwendbare produktiemiddelen verwaarlozen, zijn er dan ook vrijwel geen maatschappelijke kosten van agrarisch grondgebruik. Afgezien van tijdelijke buiten gebruikstelling om overschotten te vermijden, is vermindering van de inzet van deze produktiefactor dan ook nauwelijks lonend 2). Uitbreiding van het areaal is niet mogelijk omdat vrijwel alle beschikbare grond reeds in cultuur is.

Deze conclusies gelden in gelijke mate voor alle beleidsalternatieven.

1.3 Alternatieve vormen van inkomensbeleid met direct ingrijpen in het aanbod: quotaregelingen

In hoofdstuk 3 komen drie vormen van quotaregelingen aan de orde. Doel van deze regelingen is de beheersing van het aanbod van landbouwprodukten. Na een bespreking van het begrip marktevenwicht, wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan prijsgaranties voor een voor de EG als geheel geldend produktiequotum (ook wel mengprijsstelsel genoemd, met als variant de medeverantwoordelijkheidsheffing), prijsgaranties voor per afzonderlijk bedrijf toegekende quota en ten slotte aan prijstoeslagen voor per bedrijf toegekende

- 1) Naast verschillen in werkgelegenheid in de landbouw zijn er tussen de alternatieven verschillen in werkgelegenheid in toeleverende en verwerkende sectoren. Deze vloeien voort uit veranderingen in de vraag naar produktiemiddelen of eindprodukten. Het is moeilijk aan te geven hoe groot de betreffende werkgelegenheidseffecten zijn.
- 2) Vermindering van de inzet van grond in de landbouw zou maatschappelijk zelfs nadelig kunnen zijn als dit leidt tot een toeneming van de invoer van veevoer of andere landbouwprodukten.

quota. Voor elk van deze drie vormen zijn steeds twee situaties onderscheiden, namelijk één waarbij het niveau van de prijssteun voor de gequoteerde hoeveelheid hetzelfde is als onder het huidige beleid zonder quotering, en één waarbij de uit de quotering voortvloeiende inkomensdaling in de landbouw gecompenseerd wordt door een verhoging van het prijsniveau voor de binnen de quota geproduceerde hoeveelheden.

In bijlage 2 van deze publikatie is door middel van grafieken een samenvatting gegeven van de overeenkomsten en verschillen (bij gelijk blijvende inkomensoverdrachten aan de landbouw en gelijke aanbodelasticiteiten voor iedere afzonderlijke producent) tussen deze drie vormen van quotaregelingen en de in hoofdstuk 2 besproken vormen van prijssteun. In bijlage 3 zijn - uitsluitend ter illustratie - deze overeenkomsten en verschillen in kwantitatieve vorm weergegeven.

Omvang van produktie en verbruik; marktevenwicht

Een beperking van de prijsgarantie tot een bepaald quotum bij gelijk blijvend prijsniveau leidt bij overschrijding van dit quotum normaal gesproken tot een daling van de marginale opbrengsten voor de producent. Dit geldt voor alle vormen van quotaregelingen. Bij een mengprijsstelsel is deze daling echter veel geringer dan bij quota per bedrijf. In het eerste geval wordt namelijk de totale opbrengstdaling omgeslagen over alle geproduceerde eenheden van alle producenten. Per eenheid blijft de marginale opbrengst constant en gelijk aan de mengprijs. Bij quotaregelingen per bedrijf krijgt de afzonderlijke producent de volle prijssteun voor zijn binnen het quotum geproduceerde eenheden en rust de last van de quotaoverschrijding uitsluitend op de laatste eenheden produkt. De marginale opbrengsten zijn dus niet constant maar dalen sprongsgewijze op het punt waar de produktieomvang het quotum overschrijdt. Het gevolg is dat bij een quotaregeling per bedrijf de overschrijding van het quotum veel geringer is dan bij een mengprijsstelsel. Een quotaregeling per bedrijf is dan ook een effectiever instrument voor de beheersing van de produktie, omdat de afzonderlijke boer een duidelijker prijssignaal krijgt dan bij een mengprijsstelsel.

Dat in de praktijk ook bij een quotaregeling per bedrijf vrijwel altijd sprake zal zijn van een overschrijding van het voor de gehele EG vastgestelde quotum, hangt samen met verschillen in het verloop van de marginale kostencurven (d.w.z. verschillen in aanbodelasticiteiten) tussen de afzonderlijke producenten. Een producent met een relatief steil verlopende marginale kostencurve zal eerder geneigd zijn het toegewezen quotum te overschrijden dan een producent met een vlak verlopende curve.

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat door de overheid gefinancierde inkomstenstoeslagen een hoger verbruiksniveau tot gevolg hebben dan prijsgaranties via de marktprijs. Dit is ook het geval als beide vormen van prijssteuning in combinatie met

een quotaregeling worden toegepast. Hieruit volgt dat een combinatie van prijstoeslagen en quota per bedrijf het meest effectieve instrument is voor bevordering van het marktevenwicht: het aanbod wordt beperkt, de vraag blijft op het niveau dat zonder enige vorm van prijssteun zou gelden. Minder effectief is een prijsgarantie voor quota per bedrijf: het aanbod wordt eveneens beperkt, de vraag ondervindt echter het volledige effect van de prijssteun. Een mengprijsstelsel ten slotte levert slechts een zeer geringe bijdrage tot bevordering van het marktevenwicht: het aanbod wordt nauwelijks beperkt, de vraag ligt op hetzelfde niveau als bij prijsgaranties voor quota per bedrijf. Bij verhoging van het prijsniveau onder een mengprijsstelsel - om aldus het inkomensverlies te compenseren - kan zelfs sprake zijn van een verwijdering van de situatie van marktevenwicht: het aanbod wordt niet beperkt, de prijsverhoging remt de vraag verder af.

Het inkomensniveau in de landbouw

De beperking van de prijsgarantie tot een bepaald quotum doet de opbrengsten in de landbouw dalen. De oorzaken hiervan zijn een daling van de produktieomvang en een vermindering van de opbrengst per eenheid produkt voor boven het quotum geproduceerde eenheden.

De daling van de produktieomvang leidt niet alleen tot opbrengstdalingen, maar ook tot kostendalingen: de resulterende inkomensdaling is dus kleiner dan de opbrengstdaling. De daling van de opbrengsten voor de boven het quotum geproduceerde hoeveelheid wordt niet gecompenseerd door een kostendaling: hier is dus de inkomensdaling gelijk aan de opbrengstdaling.

Erder is geconstateerd dat het mengprijsstelsel leidt tot een grotere overschrijding van het produktiequotum dan quotaregelingen per bedrijf. Dat houdt tevens in dat bij gelijk blijvend prijsniveau een kleiner deel van de opbrengstdaling gecompenseerd wordt door een kostendaling. Hieruit volgt dat de invoering van een mengprijsstelsel bij gelijk blijvend prijsniveau een groter inkomensverlies voor de landbouw oplevert dan de invoering van een quotaregeling per bedrijf. Tussen quotaregelingen met prijsgaranties of met prijstoeslagen bestaat op dit punt geen verschil.

Zou men de inkomensdaling ongedaan willen maken, dan is daarvoor bij een mengprijsstelsel dus een grotere prijsverhoging voor de binnen het quotum geproduceerde eenheden nodig dan bij quotaregelingen per bedrijf. Overigens doet deze prijsverhoging bij een mengprijsstelsel het effect van de quotering geheel teniet. Voorts is de resultante van de verhoging bij een quotaregeling per bedrijf wel dat het oude inkomensniveau hersteld wordt, maar de inkomensverdeling is veranderd. Bedrijven met een prijselastisch aanbod krijgen inkomensovercompensatie, bedrijven met een inelastisch aanbod ondercompensatie. Gedifferentieerde prijstoeslagen zouden dit effect ongedaan kunnen maken, maar leveren weer problemen op ten aanzien van het overheidsbudget en de administratieve uitvoerbaarheid.

Maatschappelijke kosten

Een prijsgarantie voor quota per bedrijf heeft door de geringere inzet van produktiemiddelen en de verminderde prijsdistorsies aan de aanbodzijde lagere maatschappelijke kosten tot gevolg dan het huidige prijsbeleid of een mengprijsstelsel. Dit kostenvoordeel aan de aanbodzijde wordt niet aangetast bij een verhoging van het garantieprijspeil voor de binnen het quotum geproduceerde hoeveelheid. Wel levert deze inkomenscompenserende maatregel extra kosten aan de vraagzijde op, echter in mindere mate dan bij een mengprijsstelsel, omdat de prijs minder stijgt.

Een prijstoeslag voor quota per bedrijf levert - afgezien van eventuele kosten van inkomensherverdeling via het overheidsbudget - de geringste maatschappelijke kosten op. Theoretisch is zelfs een zodanige vaststelling van het quotum denkbaar dat noch aan de vraagzijde noch aan de aanbodzijde kosten ontstaan. In de praktijk zullen zich ook hier aan de aanbodzijde als gevolg van de eerder genoemde verschillen in de individuele marginale kostencurves maatschappelijke kosten voordoen.

Lasten voor overheid en verbruikers

Zolang het prijsniveau constant blijft maakt het voor verbruikers geen verschil of het huidige beleid al dan niet aangevuld wordt met quotaregelingen. Leidt een en ander echter tot prijsverhogingen om aldus het inkomensverlies in de landbouw te compenseren, dan zijn onder quotaregelingen de lasten voor verbruikers groter dan onder het huidige beleid. Het mengprijsstelsel brengt in dat geval de grootste lasten met zich mee.

Voor de overheid is in alle gevallen sprake van een lastenverlichting ten opzichte van een beleid zonder quota. Uiteraard zijn ook onder een quotaregeling de budgettaire lasten voor een prijstoeslagstelsel veel hoger dan onder een prijsgarantiebeleid.

De handel met derde landen

Voor de afzetmogelijkheden van derde landen is een prijstoeslagstelsel voor quota per bedrijf het meest aantrekkelijk. De vraag door verbruikers in de EG ligt op hetzelfde niveau als zonder enige vorm van prijssteun, het concurrerend aanbod van EG-producenten is weliswaar hoger dan zonder steun, maar in alle gevallen lager dan bij prijsondersteuningsbeleid zonder quota.

Een prijsgarantie voor quota per bedrijf is voor derde landen aantrekkelijker dan het huidige beleid, omdat de EG-productie lager is; de voordelen aan de vraagzijde ontbreken. Een mengprijsstelsel heeft voor derde landen geen voordeel, en wordt door vermindering van de vraag in de EG zelfs nadelig als er inkomenscompenserende prijsverhogingen plaatsvinden.

Uitvoeringsmodaliteiten

Van de drie vormen is een mengprijsstelsel technisch en administratief het meest gemakkelijk uitvoerbaar. De beide andere regelingen kunnen meer problemen opleveren. De aard van deze problemen verschilt van produkt tot produkt. Zo zal het bij produkten als granen en suiker niet eenvoudig zijn een goede toewijzingsbasis voor de quota te vinden, omdat de opbrengsten per hectare jaarlijks nogal kunnen fluctueren door weersomstandigheden en het areaal door de grote substitutiemogelijkheden op het akkerbouwbedrijf. Bij melk zijn deze problemen geringer omdat de opbrengsten per koe veel minder weersafhankelijk zijn en zich op het melkveebedrijf minder substitutiemogelijkheden voordoen. Melk heeft echter bijvoorbeeld in vergelijking tot suiker weer het nadeel dat de controle van de quota over veel meer bedrijven (hetzij landbouwbedrijven, hetzij verwerkende bedrijven) moet plaatsvinden. Ook zal het bij melk moeilijker zijn dan bij suiker om bij toepassing van een prijsgarantiestelsel voor quota per bedrijf te voorkómen dat boven het quotum geproduceerde hoeveelheden buiten de normale afzetkanalen om worden afgezet: melk is direct verkoopbaar aan verbruikers, suikerbieten niet. Dit probleem van marktsegmentatie doet zich overigens niet voor bij prijstoeslagen voor quota per bedrijf, omdat daar geen marktprijsverschil tussen onder en boven het quotum geproduceerde hoeveelheden bestaan.

De zojuist genoemde administratieve problemen en mogelijkheden zijn uitsluitend bedoeld als illustratie. Een uitputtende opsomming voor specifieke produkten valt buiten het kader van dit rapport en vergt nader onderzoek.

Bedrijfsstructuur en regionale produktieverdeling

Quotaregelingen kunnen op de lange duur grote maatschappelijke kosten veroorzaken als de fixatie ervan per bedrijf of per lidstaat de ontwikkeling van de bedrijfsstructuur en de regionale produktieverdeling in de EG belemmert. Het is dan ook een eis dat de quota verhandelbaar gesteld of zeer regelmatig (bijvoorbeeld jaarlijks) opnieuw toegewezen worden (in het laatste geval bijvoorbeeld op grond van de totale - en niet alleen de onder de quota vallende - in voorgaande jaren geproduceerde hoeveelheden).

Waarschijnlijk zal het nogal moeilijk zijn te voorkómen dat bij een mengprijsstelsel of quotaregeling per bedrijf, zoals nu bij suiker een quotatoewijzing per lidstaat zal plaatsvinden. Daarbij is te verwachten dat de quota voor een langere periode zullen gelden en tussen de lidstaten onderling niet verhandelbaar zijn. Voorts zullen zich problemen voordoen bij het vinden van een basis voor de eerste toewijzing van deze lidstaatquota na introductie van een dergelijk stelsel.

Het verhandelbaar stellen van de quota kan tot gevolg hebben dat deze een prijs gaan doen, waardoor zich herverdelingseffecten van inkomen en vermogen tussen bezitters en niet-bezitters voor kunnen doen. Voorts is het waarschijnlijk dat op den duur de kos-

ten van het verkrijgen van quota gerekend worden tot de produktiekosten in de landbouw, en dat dit een aanleiding zal zijn om de prijsondersteuning te verhogen.

De conclusie is dat quotaregelingen per bedrijf voor de EG-volkshuishouding en de EG-landbouw als geheel economisch aantrekkelijk zijn, mits aan enkele voorwaarden wordt voldaan, waarvan de realisering nogal wat problemen met zich brengt.

1.4 'De invloed van het EG-beleid op de wereldmarktprijzen van landbouwprodukten

In het voorgaande is steeds de veronderstelling gehanteerd dat de wereldmarktprijzen van landbouwprodukten onafhankelijk zijn van het in de EG gevoerde beleid. In hoofdstuk 4 zijn enige opmerkingen gemaakt over de consequenties die het loslaten van deze veronderstelling heeft voor de EG en voor de wereldmarkten.

Bij afhankelijke wereldmarktprijzen zal de invloed van het huidige prijsbeleid op de overheidsuitgaven en de maatschappelijke kosten anders zijn dan in hoofdstuk 2 is aangegeven. Het prijsbeleid leidt immers tot een geringere invoerbehoefte respectievelijk een groter uitvoeroverschot van de EG, waardoor de wereldmarktprijzen dalen. Bij een zelfvoorzieningsgraad lager dan 100% levert dit extra overheidsinkomsten op doordat de invoerheffingen toenemen met hetzelfde bedrag waarmee de wereldmarktprijzen dalen. Een en ander gaat ten koste van de deviezenopbrengsten voor derde landen en levert voor de EG een maatschappelijk voordeel. Bij een zelfvoorzieningsgraad hoger dan 100% leidt een daling van de wereldmarktprijzen via hogere exportrestituties tot extra overheidsuitgaven en maatschappelijke kosten. De exportopbrengsten voor de EG dalen.

Dezelfde conclusie kan getrokken worden voor alle in de hoofdstukken 2 en 3 besproken vormen van prijs- en inkomenssteun die leiden tot een lagere invoerbehoefte of een hoger uitvoeroverschot. Het punt waar de extra voordelen omslaan in extra nadelen ligt daarbij steeds bij een zelfvoorzieningsgraad van 100%. Bij quotaregelingen komt het nadeel van een hoger uitvoeroverschot geheel of gedeeltelijk ten laste van producenten.

In bijlage 3 zijn ter illustratie deze extra effecten op overheidsuitgaven, landbouwinkomen en maatschappelijke kosten gekwantificeerd door berekeningen te maken voor situaties met onafhankelijke en met afhankelijke wereldmarktprijzen.

De invloed van het EG-beleid op de wereldmarktprijzen kan het uit oogpunt van minimalisatie van overheidsuitgaven en maatschappelijke kosten aantrekkelijk maken een deel van de produktie niet af te zetten in derde landen, maar deze in interventie te nemen. Interventie kan dus kostenbesparend zijn voor de overheid.

Of de eenmaal gevormde en niet commercieel verkoopbare interventievoorraden uiteindelijk met extra subsidies binnen dan wel buiten de EG moeten worden afgezet, hangt af van de mogelijkheden tot marktsegmentatie en van de daarbij behorende prijselasticiteiten. Zijn deze gelijk dan verdient uit oogpunt van maatschappelijke kosten afzet in het binnenland de voorkeur.

Hoofdstuk 4 eindigt met een beschouwing over de invloed van het door de EG gehanteerde mechanisme van variabele heffingen en restituties op de stabiliteit van de prijzen op wereldmarkten. Beredeneerd wordt dat dit mechanisme - dat dient om stabiliteit op de binnenlandse markten te bereiken - op de wereldmarkten leidt tot een grotere prijsinstabiliteit. Het feit dat de heffingen en restituties variabel zijn, heeft namelijk tot gevolg dat de wereldmarkt niet meer kan profiteren van de extra opnamecapaciteit van verbruikers in het EG-gebied, terwijl bovendien de produktieschommelingen binnen de gemeenschap buitengaats geabsorbeerd moeten worden.

Het mechanisme van interventie op de binnenlandse markt kan gezien worden als een eerste aanzet om deze nadelen van het EG-beleid voor de wereldmarkten te verminderen.

2. Alternatieve vormen van inkomensbeleid zonder direct ingrijpen in het aanbod

2.1 Het huidige prijsbeleid

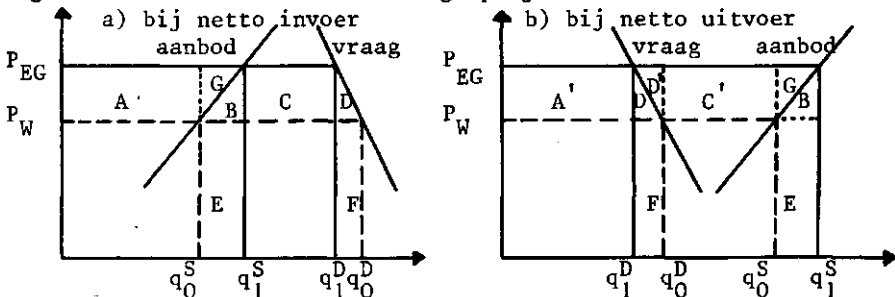
Het mechanisme

Het huidige gemeenschappelijke prijsbeleid tracht via ondersteuning van de marktprijzen van diverse landbouwproducten een redelijk inkomen in de landbouw te bevorderen. De prijsondersteuning heeft tot gevolg dat onder normale omstandigheden de prijzen van de desbetreffende produkten zowel voor producenten als' voor afnemers hoger liggen dan op de wereldmarkt. De prijsondersteuning wordt gerealiseerd door het met behulp van heffingen en restituties fixeren van een minimum prijsniveau waartegen landbouwprodukten in- en uitgevoerd worden. Voor zover als gevolg van onregelmatigheden in de binnenlandse aanvoer door het ontbreken van afzetmogelijkheden in derde landen de grensmaatregelen niet of onvoldoende effectief zijn, worden deze aangevuld met interventie maatregelen op de binnenlandse markt 1).

Effecten op productie, verbruik en inkomen

De theoretische effecten van het huidige prijsbeleid zijn voor een specifiek produkt weer te geven met behulp van figuur 1. Figuur 1a betreft de situatie voor een produkt dat netto in de EG wordt ingevoerd; figuur 1b heeft betrekking op een produkt dat door de EG netto wordt uitgevoerd 2).

Figuur 1. Effecten van het huidige prijsbeleid



- 1) Een uitvoerige beschrijving van het huidige prijssteunmechanisme is vermeld in LEI-publikatie 1.15 (Doelinden, instrumenten en effecten van het huidige landbouwbeleid in de EG).
- 2) Om de onderlinge vergelijking van de in dit rapport besproken varianten van prijszondersteuning te vereenvoudigen, zijn in bijlage 2 op één bladzijde de figuren 1 t/m 5 - in iets gewijzigde vorm - nogmaals weergegeven.

De ondersteuning van de marktprijs (P_{EG}) op een niveau boven de wereldmarktprijs (P_W) doet bij gegeven vraag- en aanbodelasticiteiten de vraag naar het desbetreffende produkt dalen van q_0^D naar q_1^D , en het aanbod stijgen van q_0^S naar q_1^S . De zelfvoorzieningsgraad stijgt dus. De gevolgen hiervan kunnen worden beschreven met behulp van de oppervlakten van de met hoofdletters aangegeven driehoeken en rechthoeken.

De stijging van de prijs en de geproduceerde hoeveelheid boven het niveau dat bereikt zou zijn zonder enige vorm van ondersteuning betekent voor de desbetreffende landbouwproducenten dat de opbrengsten stijgen: in de situatie van netto-invoer met $A + G + B + E$; bij netto-uitvoer met $A' + D' + D + C' + G + B + E$. In beide gevallen staan hier tegenover extra kostenstijgingen door het als gevolg van de produktietoename grotere gebruik van produktiemiddelen. Onder de veronderstelling dat de aanbodcurve gelijk is aan de marginale kostencurve is deze kostenstijging gelijk aan $B + E$. De resultante is een inkomensstijging voor de producenten die in de situatie van netto-invoer gelijk is aan $A + G$ en bij netto-uitvoer $A' + D' + D + C' + G$.

Voor de verbruikers heeft de prijsondersteuning tot gevolg dat de uitgaven in de situatie van netto-invoer stijgen met $A + G + B + C - F$ en in de situatie van netto-uitvoer met $A' - F$. Bovendien leiden de verbruikers nutsverlies door de daling van het verbruik van het ondersteunde produkt. Onder de veronderstelling dat de vraagcurve gelijk is aan de marginale opbrengstencurve (of voor de verwerkende sectoren de marginale opbrengstencurve) is dit nutsverlies gelijk aan $D + F$. Het totale verlies voor verbruikers is dus respectievelijk $A + G + B + C + D$ bij netto-invoer en $A' + D$ bij netto-uitvoer. Voor consumenten komt dit overeen met het verlies aan consumentensurplus, voor verwerkende sectoren met inkomensverlies.

Voor de overheid heeft de prijsondersteuning tot gevolg dat ze voor de netto ingevoerde hoeveelheid een heffing groot P_{EG} minus P_W ontvangt. De opbrengst van deze heffing is C . Bij netto-uitvoer moeten restituties worden betaald. De uitgaven hiervoor zijn $D' + D + C' + G + B$.

Maatschappelijke kosten en inkomensverdeling

De resultante voor producenten, verbruikers en overheid is dus een inkomensherverdeling die - bij een EG-prijspeil hoger dan het wereldmarktprijspeil - in alle gevallen ten goede komt aan de producenten en ten laste van de verbruikers. Bij netto-invoer vindt tevens een inkomensherverdeling plaats van de verbruikers

naar de overheid en bij netto-uitvoer van de overheid naar de producenten 1).

Het gesommeerde resultaat van de inkomens- of nutsveranderingen bij producenten, overheid en verbruikers is zowel bij netto-invoer als bij netto-uitvoer gelijk aan $-(B+D)$ 2). De inkomensherverdeling levert dus voor de EG-volkshuishouding per saldo een netto-verlies aan inkomen of nut op. Dit verlies representeert (bij volledige werkgelegenheid) de maatschappelijke kosten van het voor het desbetreffende produkt gevoerde beleid 3).

Het gedeelte D van dit verlies bestaat uit het gedeerde nut ontstaan door het verschil tussen binnenlands verbruik q_0^D vroeger en q_1^D nu. Het betreft voor een deel het inkomensverlies wegens verminderde afzet in het binnenland in de volgende produktieschakels en voor een ander deel het nutsverlies voor consumenten. Het inkomensverlies in de volgende produktieschakels komt wel tot uiting in een verlies van het nationale inkomen, het nutsverlies voor consumenten niet. Het hele verlies D moet echter gerekend worden tot de maatschappelijke kosten van het beleid.

Het gedeelte B van de maatschappelijke lasten heeft betrekking op de produktiezijde van het model en komt bij volledige werkgelegenheid geheel tot uiting in het nationale inkomen. B vertegenwoordigt het verschil in kosten die voor de extra landbouwproductie zijn gemaakt (B + E) en de besparing op de invoerwaarde respectievelijk de extra uitvoerwaarde die deze extra produktie oplevert (E). De kosten van extra produktie bestaan bij volledige werkgelegenheid uit de door de onttrekking van produktiemiddelen ontstane produktiedaling in overige sectoren en uit de kosten van extra invoer. Bij werkloosheid zijn deze kosten in nationaal-

-
- 1) Omdat voorlopig wordt uitgegaan van onafhankelijke wereldmarktprijzen is er geen sprake van overheidsuitgaven voor interventie van overtollige voorraden. Interventieuitgaven die alleen verband houden met overbrugging van verschillen in afstand en tijd tussen produktie en verbruik kunnen buiten beschouwing blijven omdat aangenomen is dat zulk een stabilisatiebeleid ook zal worden gevoerd in een situatie waarin geen prijssteun wordt gegeven.
 - 2) Bij netto-invoer: $(A+G)+(C)-(A+G+B+C+D) = -(B+D)$;
bij netto-uitvoer: $(A'+D'+D+C'+G)-(D'+D+C'+G+B)-(A'+D) = -(B+D)$.
 - 3) We verwaarlozen hier (en ook in de paragrafen 3.2 en 3.3) de maatschappelijke effecten, die inkomensoverdrachten van of naar de overheid (belastingen, subsidies e.d.) met zich mee brengen. Het gaat in deze paragraaf om een relatief gering bedrag. In de paragrafen 2.2 t/m 2.4 en 3.4, waar sprake is van veel grotere inkomensoverdrachten van de overheid dan onder het huidige beleid, wordt aan de maatschappelijke effecten hiervan wel aandacht besteed.

economische zin lager. Ook in deze situatie zijn er echter altijd kosten, omdat iedere produktieuitbreiding in de praktijk gepaard gaat met een extra beroep op produktiemiddelen die in tegenstelling tot arbeid wel schaars zijn (b.v. fossiele energie). De nationaal-economische opbrengsten van de extra landbouwproductie bedragen in dit geval E, zijnde de wereldmarktprijs vermenigvuldigd met de extra geproduceerde hoeveelheid ($q_1^S - q_0^S$).

Geconcludeerd kan nu worden dat het totale effect op het nationale inkomen van het huidige prijsbeleid bij volledige werkgelegenheid ten minste $-B$ minus een deel van D bedraagt en bij werkloosheid ten hoogste $+E$ minus een deel van D . Het maatschappelijke effect van de prijsondersteuning is dus groter dan het nationale inkomenseffect. Het verschil tussen beide wordt gevormd door het nutteffect voor consumenten, dat per definitie wel tot uiting komt in de maatschappelijke kosten, maar niet in het nationale inkomen.

Landbouwbeleid is vooral inkomensherverdelingsbeleid

De grootte van de driehoeken B en D en van de rechthoek E hangt af van de lange termijn prijselasticiteiten van vraag en aanbod van het ondersteunde produkt en van de mate van prijsondersteuning die gegeven wordt. We komen hierop terug onder het hoofdjede "kwantificering van effecten". We constateren hier wel dat de driehoeken B en D in alle gevallen kleiner zijn dan de som van de overige rechthoeken en driehoeken $A + G + C$ resp. $A' + D' + C' + G$. Daaruit volgt de algemene stelling dat de maatschappelijke en nationaal-economische effecten van het huidige gemeenschappelijke landbouwbeleid - en zoals we later zullen zien ook van beleidsalternatieven - veel geringer zijn dan de effecten op de inkomensverdeling. Het inkomensherverdelingseffect van het beleid, dat onder andere tot uiting komt in de consumentenuitgaven en in het overheidsbudget, is dus van veel grotere betekenis dan de maatschappelijke kosten of het nationale inkomenseffect en dient daarmee niet verward te worden. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid is voor een belangrijk deel inkomensherverdelingsbeleid.

Effecten voor derde landen

De inkomensherverdeling vindt niet alleen plaats tussen sectoren en groeperingen binnen de Gemeenschap, maar ook tussen de Gemeenschap en derde landen. De toename van de produktie en de afname van het verbruik van landbouwprodukten leveren een deviezenbesparing op van $E + F$ ten gunste van de EG en dus ten koste van derde landen. Het beleid verkleint de afzetmogelijkheden van producenten uit derde landen op de EG-markten. Deze beperking wordt slechts zeer ten dele gecompenseerd door een vergrote invoer van andere produkten (grondstoffen w.o. veevoer voor de landbouw, niet-agrarische gebruiksgoederen). Bij de bespreking van de effecten van het beleid voor niet-ondersteunde produkten wordt op dit punt nader ingegaan.

Kwantificering van effecten; differentiaties per produkt

De hiervoren staande theoretische beschouwingen zouden belangrijk aan waarde winnen indien de diverse effecten konden worden gekwantificeerd. De daarvoor benodigde concrete gegevens met betrekking tot de omvang van produktie, verbruik en in- en uitvoer zijn per afzonderlijk produkt over het algemeen wel beschikbaar. Moeilijker zal het zijn vast te stellen hoe groot de prijsondersteuning in werkelijkheid is, omdat slechts globale schattingen gemaakt kunnen worden van de representatief te achten wereldmarktprijzen. De grootste moeilijkheid echter levert de schatting op van de lange termijn prijselasticiteiten van vraag en aanbod voor de ondersteunde produkten. Vooral de veelal bestaande wisselwerking (kruiselingse prijselasticiteiten) tussen de ondersteunde produkten en hun substituten maakt een analyse van de prijsinvloeden zeer gecompliceerd. We moeten daarom vooralsnog afzien van schattingen voor concrete produkten. Wel worden in bijlage 3 van deze publikatie de effecten van beleidsalternatieven berekend voor een tweetal fictieve produkten, waarbij arbitraire keuzes zijn gemaakt voor de prijsniveaus en de prijselasticiteiten. Deze berekeningen zijn uitsluitend bedoeld als illustratie.

Opgemerkt is reeds dat de maatschappelijke kosten van het huidige prijsbeleid gering zijn in vergelijking tot de inkomensherverdelingseffecten. Bij geringe prijselasticiteiten van vraag en aanbod zullen de maatschappelijke kosten ook in absolute zin vrij klein zijn. Het voeren van een beleid voor produkten waarvoor hogere vraag- en/of aanbodelasticiteiten gelden leidt daarentegen tot veel grotere maatschappelijke kosten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in het huidige prijsbeleid de meest stringente vorm van prijsondersteuning (richtprijspolitiek) beperkt blijft tot produkten als granen, suiker en melk. Deze produkten kenmerken zich door vrij geringe prijselasticiteiten van het aanbod omdat in deze grondgebonden produktierichtingen de beperkt beschikbare hoeveelheid grond een snelle groei van het aanbod belemmert 1). Bij geringe substitutiemogelijkheden is ook de vraag naar deze produkten vrij ongevoelig voor prijsveranderingen. Een stringente vorm van prijssteun voor meer prijsgevoelige produkten als varkensvlees, slachtpluimvee, eieren en tuinbouwprodukten zou binnen korte tijd vermoedelijk leiden tot een sterke produktietoename met alle negatieve maatschappelijke effecten van dien.

1) Het is de vraag of deze aan het huidige prijsbeleid ten grondslag liggende veronderstelling nog wel opgaat voor melk. Zeker in Nederland waar - absoluut en relatief - steeds meer uit ingevoerde grondstoffen bereid krachtvoer wordt verbruikt, draagt een toenemend deel van de melkproduktie een niet-grondgebonden karakter. Het gevolg is een hogere prijselasticiteit van het aanbod, waardoor bij voortzetting van het huidige prijsbeleid steeds grotere maatschappelijke kosten ontstaan.

Beïnvloeding van niet ondersteunde produktierichtingen

Ook voor niet ondersteunde produktierichtingen heeft het huidige prijsbeleid gevolgen. Theoretisch komen deze effecten alle tot uiting in de in figuur 1 aangegeven driehoeken en rechthoeken. Substitutiemogelijkheden ten aanzien van het aanbod van landbouwprodukten hebben meer elastische aanbodrelaties tot gevolg en leiden aldus tot grotere oppervlakten van de driehoek B en de rechthoek E. Substitutiemogelijkheden in de vraag naar landbouwprodukten leiden tot meer elastische vraagrelaties en daardoor tot grotere oppervlakten van D en F. We lichten dit nader toe.

De driehoek B wordt gevormd door het verschil tussen de extra opbrengsten van het ondersteunde produkt (E) en het verlies aan opbrengsten voor andere produkten c.q. extra invoer (B + E). Dit verlies aan extra opbrengsten kan bestaan uit verlies aan industriële produktie, maar ook uit verlies aan landbouwproduktie. Dit laatste doet zich vooral voor bij grondgebonden produktierichtingen waar sprake is van een verschuiving van de inzet van grond van niet ondersteunde naar ondersteunde richtingen.

Zo is in de EG de produktie van aardappelen en van eiwitrijke veevoeders als bijvoorbeeld luzerne, verminderd ten gunste van granen en suiker. De produktievermindering van aardappelen bleef beperkt omdat bij de geringe prijselasticiteit van de vraag en de geringe internationale handel in dit produkt de produktievermindering onmiddellijk leidt tot een prijsverhoging en dus tot herstel van de relatieve concurrentiepositie. Voor eiwitrijke veevoeders daarentegen is geen binnenlandse prijsverhoging opgetreden, omdat de prijzen in dit geval in sterke mate afhangen van de wereldmarktprijzen. Bestaande teelten in Europa van eiwitrijke veevoeders zijn dus sterk teruggedrongen terwijl nieuwe mogelijke teelten als bijvoorbeeld soja bij voorbaat al een zodanig slechte concurrentiepositie hadden dat ze daarom wellicht nooit van de grond zijn gekomen.

Een eerste substitutiemogelijkheid ten aanzien van de vraag naar landbouwprodukten (die in dit geval mede het aanbod van ondersteunde produkten vergroot) doet zich voor bij het gebruik van op het eigen bedrijf geproduceerd veevoer in de dierlijke produktierichtingen. Als de prijzen van granen en melk verhoogd worden heeft dat een aantal gevolgen. Voor de producent wordt het aantrekkelijker het produkt te verkopen in plaats van het op de boerderij te gebruiken als veevoer. Hij zal trachten in zijn veevoerbehoefte te voorzien door de aankoop van goedkopere veevoeders. Een voorbeeld daarvan is het verminderd verbruik van melk op de boerderij, de vervanging ervan door aangekochte veevoeders van vooral plantaardige oorsprong en als gevolg daarvan een hoger percentage van de melkproduktie dat geleverd wordt aan de zuivelfabrieken.

Ook in de veevoerindustrie zal, voor zover dat technisch mogelijk is overgegaan worden tot de vervanging van ondersteunde produkten door goedkoop blijvende andere grondstoffen. Deze andere

produkten kunnen (vrijwel) onbelast ingevoerd worden uit derde landen (b.v. tapioca, soja, citruspulp) of eventueel afkomstig zijn uit het binnenland (men denke b.v. aan peulvruchten of luzerne). Het gevolg is een prijstoename van in het binnenland geproduceerde niet ondersteunde produkten en/of een invoertoename van onbelast uit derde landen ingevoerde produkten. Daar staat tegenover een verminderde invoer c.q. een vergrote uitvoer van produkten die onder de prijssteun vallen.

Een zelfde substitutie van ondersteunde produkten door grondstoffen die niet onder de prijsregeling vallen kan zich voordoen in de voedings- en genotmiddelenindustrie, of - bij rechtstreekse levering - bij de consumenten of andere eindverbruikers.

In al deze gevallen leiden de veranderde prijsverhoudingen tot substitutie-effecten bij de vraag naar landbouwprodukten en dus tot een grotere vraagelasticiteit en een minder steil verlopende vraagcurve in figuur 1.

Ondanks de vervanging van ondersteunde produkten door goedkopere grondstoffen is de resultante van de prijsondersteuning een netto-prijsverhoging van voedingsmiddelen en veevoer. Immers in alle gevallen moet een pakket produkten gekozen worden dat minder voordelig is dan het pakket dat zonder enige vorm van prijssteun optimaal zou zijn.

De uit de prijsstijging van veevoer voortvloeiende kostenstijging van dierlijke produkten wordt overigens in de intensieve veehouderij gecompenseerd door middel van heffingen en restituties bij in- en uitvoer van het eindprodukt van en naar derde landen. Als gevolg hiervan gaat het binnenlandse prijspeil van varkensvlees, slachtpluimvee en eieren omhoog en wordt het effect van de prijsverhoging van veevoergrondstoffen afgewenteld op de consumenten.

De conclusie van de laatste alinea's is dat het huidige prijsbeleid niet alleen invloed heeft op de ondersteunde produkten, maar ook op andere landbouwprodukten. Dit geldt zowel voor het aanbod als voor de vraag. De mate van beïnvloeding is afhankelijk van de substitutiemogelijkheden en van de mate waarin de onderlinge prijsverhoudingen veranderen. Een belangrijk deel van de maatschappelijke kosten van het landbouwbeleid hangt samen met deze onderlinge substitutiemogelijkheden.

Overigens komen de substitutie-effecten niet alleen op de binnenlandse markt tot uiting maar ook in de handel met derde landen. Bij ondersteuning van de graanprijs bijvoorbeeld wordt de invoer van graan vervangen door de invoer van andere - onbelaste - veevoergrondstoffen. Het resulterende invoersaldo voor veevoergrondstoffen zal overigens lager zijn dan in de situatie zonder enige vorm van graanprijssteun; de oorzaak hiervan is gelegen in de eerder gesignaleerde vraagvermindering als gevolg van de netto-

kostenverhoging voor de producenten van slachtvee 1). Voorts zal de substitutie van belaste door onbelaste veevoergrondstoffen het regionale patroon van handelsbetrekkingen tussen de EG en derde landen beïnvloeden. Op de vraag of een en ander uiteindelijk een voor- of een nadeel is voor b.v. ontwikkelingslanden wordt hier niet ingegaan.

Regionale produktie- en inkomensverdeling in de EG

De - door monetaire problemen nog niet geheel bereikte - eenheid van prijzen onder het huidige prijsbeleid schept de voorwaarden voor regionale specialisatie in de EG. In theorie zouden de voorwaarden voor een regionale specialisatie binnen de gemeenschap ook gecreëerd zijn als in de EG een uniform prijspeil op wereldmarktprijsniveau - dus zonder enige vorm van prijssteun - gegolden had. In de praktijk is de laatste situatie ondenkbaar en heeft het huidige prijsbeleid bijgedragen aan de totstandkoming van een vrij verkeer van landbouwprodukten in de EG. Voor zover daardoor de beoogde regionale specialisatie ook werkelijk bereikt is, zal tevens de produktiviteit in de Europese landbouw zijn toegenomen.

De eerder besproken verschuiving van het productiepakket van niet-ondersteunde naar ondersteunde produkten heeft overigens wel een andere regionale produktieverdeling tot gevolg dan bij gelijke prijssteun voor alle produkten. Regio's met relatieve kostenvoorden voor andere produkten brengen nu ondersteunde produkten voort.

Voor de intensieve veehouderij kan de vraagverschuiving van ondersteunde naar niet-ondersteunde veevoergrondstoffen (en ook de verminderde produktie van de laatste) leiden tot een relatieve toename van uit derde landen ingevoerde grondstoffen. Via veranderingen in de transportkostenverhoudingen ontstaan dan relatieve kostenvoordelen voor veehouders in regio's nabij invoerhavens ten opzichte van hun collega's in meer landinwaarts gelegen EG-regio's. De concentratie van de intensieve veehouderij in Nederland, België, Bretagne en Noord-Italië zou weleens ten dele hiermee kunnen samenhangen.

De prijsondersteuning heeft naast regionale produktieverdelingseffecten ook geleid tot regionale inkomensverdelingseffecten in de EG. De eerder geconstateerde inkomensherverdeling tussen producenten, overheid en verbruikers heeft namelijk tot gevolg dat ook tussen lidstaten van de EG een inkomensherverdeling plaatsvindt. Lidstaten met een lage graad van zelfvoorziening van het ondersteunde produkt dragen via de verbruikersprijzen inkomen over aan lidstaten met een hoog voorzieningsniveau. De grootste lasten worden gedragen door landen met het hoogste verbruik per hoofd van de bevolking.

1) Opgemerkt wordt dat de ondersteuning van de melkprijs juist leidde tot een toename van de invoerbehoefte van veevoergrondstoffen.

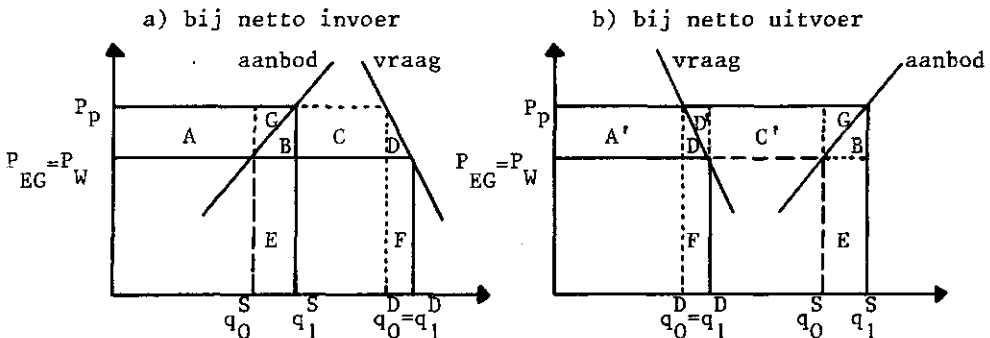
2.2 Prijsstoeslagen per eenheid produkt

Na de vrij uitgebreide beschrijving van de effecten van de huidige vorm van prijsondersteuning komen in deze en volgende paragrafen een aantal beleidsopties aan de orde, waarmee op een andere wijze dan tot nu toe het inkomensdoel gerealiseerd kan worden. De effecten van de beleidsopties worden, evenals in de vorige paragraaf, in eerste instantie opgespoord door het alternatief te vergelijken met de situatie waarin geen enkele vorm van prijs- of inkomenssteun wordt gegeven. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de verschillen in effecten tussen het huidige beleid en het besproken alternatief.

Het mechanisme

De gewenste ondersteuning van het inkomen dat een landbouwer uit een bepaald produkt krijgt kan ook bereikt worden zonder dat de marktprijs van het desbetreffende produkt verhoogd wordt. Het verschil tussen de gerealiseerde marktprijs en de gewenste producentenprijs kan bijvoorbeeld overbrugd worden door een uit de schatkist te betalen prijsstoeslag per eenheid produkt. Dit systeem van zogenaamde "deficiency payments" is jarenlang toegepast in het Verenigd Koninkrijk en wordt in de EG voor enkele minder belangrijke produkten (w.o. harde tarwe, tabak, kunstmatig gedroogd ruwvoer en diverse zaden) gehanteerd. Voorts was de tijdelijke verhoging van het forfaitaire BTW-tarief op landbouwprodukten, die in Nederland werd toegepast tussen september 1973 en mei 1974 en die bedoeld was om de effecten van de revaluatie van de gulden op te vangen, volledig vergelijkbaar met een stelsel van prijsstoeslagen.

Figuur 2. Effecten van prijsstoeslagen per eenheid produkt



Effecten op produktie, verbruik en inkomén

In figuur 2 is een marktsituatie weergegeven waarin voor een bepaald produkt prijstoeslagen zijn toegepast 1). De marktprijs P_{EG} is gelijk aan de gestabiliseerde wereldmarktprijs P_W . De producentenprijs P_P wordt bereikt via een prijstoeslag ($P_P - P_W$).

Aan de aanbodzijde heeft de prijstoeslag tot gevolg dat de produktie uitgebreid wordt van q_0^S naar q_1^S . De produktieomvang is dus even groot als onder het huidige systeem. De effecten voor de producenten zijn dientengevolge ook dezelfde. De produktiewaarde stijgt in de situatie van netto-invoer met $A + G + B + E$ en bij netto-uitvoer $A' + D + D' + C' + G + B + E$. Het beslag op produktiemiddelen neemt in beide gevallen toe met $B + E$, zodat het inkomen voor de producenten stijgt met $A + G$ resp. $A' + D + D' + C' + G$.

De verbruikersprijzen veranderen in vergelijking tot de situatie zonder enige vorm van prijssteun niet. Het gevolg is dat er via de prijzen geen effecten zijn op de verbruikte hoeveelheid, de uitgaven en het nut. In vergelijking tot het huidige prijsbeleid is er dus sprake van een lager prijsniveau en dientengevolge van minder nutsverliezen.

Tegenover lagere prijzen voor de verbruikers staan hogere overheidsuitgaven, die via belastingen, besparingen op andere overheidsuitgaven of monetair gefinancierd moeten worden. De overheid moet namelijk het verschil ($P_P - P_W$) bijpassen en doet daarvoor uitgaven die in de situatie van netto-invoer gelijk zijn aan $A + G + B$ en bij netto-uitvoer $A' + D + D' + C' + G + B$.

Maatschappelijke kosten en inkomensverdeling

De inkomensherverdeling vindt onder het alternatief van prijstoeslagen dus uitsluitend plaats tussen overheid en producenten en komt niet zoals onder het huidige beleid via de prijzen ten laste van de verbruikers. Zien we af van de maatschappelijke kosten van belastingheffing e.d. dan is de resultante van de herverdelings-effecten gelijk aan $-B$ 2). Bij volledige werkgelegenheid is in dit geval $-B$ tevens het maatschappelijke effect en het nationale inkomenseffect van prijstoeslagen. Bij werkloosheid brengt het aantrekken van produktiemiddelen voor de extra landbouwproduktie minder kosten voor de volkshuishouding met zich mee dan $B + E$, zodat aldus een maatschappelijk en nationaal inkomenseffect van ten hoogste $+E$ ontstaat.

-
- 1) Nogmaals wordt verwezen naar bijlage 2 waar door herhaling van onder andere figuur 2 diverse vormen van prijssteun grafisch met elkaar worden vergeleken.
 - 2) Bij netto-invoer: $(A+G)-(A+G+B) = -B$
bij netto-uitvoer: $(A'+D+D'+C'+G)-(A'+D+D'+C'+G+B) = -B$.

Zolang de maatschappelijke kosten van belastingheffing (respectievelijk besparing op andere overheidsuitgaven of monetaire financiering) verwaarloosbaar of gering zijn, is een stelsel van prijstoeslagen dus maatschappelijk voordeliger dan het huidige prijsbeleid. Dit voordeel is terug te voeren op het ontbreken van effecten via de prijzen voor verbruikers en heeft een waarde van ten hoogste +D.

In feite zullen extra overheidsuitgaven voor het landbouwbeleid wel degelijk extra maatschappelijke kosten met zich brengen. Naast het nutsverlies dat geleden wordt door belastingbetalers, groepen die geconfronteerd worden met lagere collectieve bestedingen of inkomensoverdrachten elders, of groepen die de nadelen van inflatie dragen, zijn er bijvoorbeeld de kosten van belastinginning en dergelijke. Gaan we ervan uit dat het prijstoeslagstelsel wordt gefinancierd via een progressief belastingstelsel, dan is ondanks dit nutsverlies toch sprake van een maatschappelijk minder kostbaar systeem dan het huidige prijsbeleid. Een inkomensoverdracht aan de landbouw via de prijzen heeft immers tot gevolg dat de lagere inkomensstrekkingen, gegeven de even grote behoefte aan voedsel, een zelfde bedrag bijdragen als hogere inkomensstrekkingen. Voor de lagere inkomensstrekkingen is dat echter relatief een groter deel van het inkomen dan voor de hogere inkomensstrekkingen. Het verlies aan marginaal nut van de inkomensoverdracht is dan ook voor de eerste groep groter dan voor de tweede. Het progressieve belastingstelsel is juist bedoeld om het verlies aan marginaal nut van inkomensoverdrachten aan de overheid voor alle inkomensstrekkingen gelijk te maken. Een inkomensoverdracht aan de landbouw via dit systeem leidt dus gemiddeld tot een lager nutsverlies dan een inkomensoverdracht via de verbruikersprijzen.

Uit het voorgaande blijkt dat voor de beoordeling van alternatieve vormen van inkomensoverdrachten in het kader van het landbouwbeleid een principieel onderscheid gemaakt moet worden tussen verbruikers van landbouwproducten en belastingbetalers (in deze publikatie aangeduid met het begrip "overheid"). De groep mensen waarom het gaat kan wel dezelfde zijn. De verdeling van de lasten van de inkomensoverdracht binnen de groep verschilt echter nogal. Voorts zal uit een ander duidelijk zijn dat de omzetting van het huidige prijsbeleid in een prijstoeslagstelsel maatschappelijk geen voordelen oplevert als dit stelsel b.v. gefinancierd wordt uit een verhoging van de BTW op die voedingsmiddelen, die nu onder het prijsbeleid vallen, of uit een besparing op collectieve uitgaven of inkomensoverdrachten ten bate van lagere inkomensstrekkingen. De financiering daarentegen uit een verhoging van de BTW op alle voedingsmiddelen - of beter nog op alle producten - kan het prijstoeslagstelsel maatschappelijk wel voordeliger maken dan het huidige beleid, zij het in mindere mate dan bij financiering via een progressief belastingstelsel.

Effecten voor derde landen

Voor de lopende rekening van de betalingsbalans zijn prijstoeslagen minder gunstig dan het huidige stelsel. Er vindt immers geen deviezenbesparing door verminderd verbruik plaats. Ten opzichte van de situatie waarin geen prijssteun wordt gegeven, kan bij volledige werkgelegenheid een deviezenverlies van ten hoogste de waarde B optreden. Voor derde landen zijn prijstoeslagen te verkiezen boven het huidige stelsel omdat de afzetmogelijkheden op de EG-markten groter zijn. De binnenlandse vraag blijft immers op het niveau dat zonder prijssteun bereikt wordt. Als extra voordeel voor derde landen geldt dat door het achterwege blijven van invoerheffingen de toegankelijkheid tot de EG-markten niet belemmerd wordt. Het enige nadelige effect dat derde landen, evenals onder het huidige prijsbeleid, ondervinden is de extra concurrentie door een grotere productie in de EG.

Vergelijking met het huidige prijsbeleid

Uit de analyse tot nu toe blijkt dat prijstoeslagen voor de EG-volkshuishouding als geheel per saldo minder nadelige effecten hebben dan de huidige prijsondersteuning. Voor de producenten van het ondersteunde produkt komen zij op hetzelfde neer, voor de verbruikers en derde landen zijn de toeslagen voordeliger. Vooral voor het overheidsbudget hebben zij evenwel zeer ongunstige gevolgen. Het essentiële verschil tussen een prijstoeslagstelsel en het huidige stelsel is dus gelegen in de verdeling van de lasten van het beleid tussen overheid (c.q. belastingbetalers), verbruikers en derde landen.

Regionale productie- en inkomensverdeling in de EG

Prijstoeslagen leiden in vergelijking tot het huidige beleid tot andere verhoudingen tussen geproduceerde, verbruikte en ingevoerde hoeveelheden landbouwprodukten en tot een andere inkomensverdeling tussen producenten, verbruikers en overheid. Een en ander heeft gevolgen voor de verdeling van productie, verbruik en inkomen over de verschillende lidstaten van de EG.

Zo zal aan verbruikerszijde geen behoefte bestaan ondersteunde veevoergrondstoffen te vervangen door niet-ondersteunde. De verbruikersprijzen worden door de toeslag immers niet beïnvloed. De onder het huidige beleid gesignaleerde relatieve toename van het verbruik van ingevoerde niet-ondersteunde veevoergrondstoffen doet zich hier dan ook nauwelijks voor. Er is hoogstens enige extra invoer door de verminderde productie van niet-ondersteunde produkten in de EG. Dit betekent dat het via veranderingen in de transportkostenverhoudingen ontstane relatieve kostenvoordeel voor de intensieve veehouderij in regio's nabij invoerhavens, dat onder het huidige beleid bestaat, bij prijstoeslagen nauwelijks aanwezig is. In dit opzicht is een prijstoeslagstelsel voor bijvoorbeeld Nederland dus onvoordeliger dan het huidige prijsbeleid.

Vooraf de verdeling van de lasten van het gevoerde beleid zal in vergelijking tot het huidige beleid vrij sterk veranderen. Momenteel worden deze lasten grotendeels verdeeld naar rato van de consumentenuitgaven. Landen met een relatief hoog verbruiksniveau van voedingsmiddelen dragen nu de grootste lasten. Onder een prijs-toeslagstelsel worden de lasten voor 100% door de schatkist gedragen en dus verdeeld volgens de regelingen die gelden voor de gemeenschappelijke financiering. Bij de huidige wijze van financiering zou hieruit voortvloeien dat landen met een hoog bruto nationaal produkt de meeste lasten dragen.

Tabel 1 geeft voor 1974 de aandelen van de verschillende landen in de totale bruto toegevoegde waarde tegen factorkosten en in de consumentenuitgaven voor voedingsmiddelen van de EG.

Tabel 1. Aandeel van de lidstaten in de totale bruto toegevoegde waarde tegen factorkosten en in de consumentenuitgaven voor voedingsmiddelen in de EG (1974, lopende prijzen en wisselkoersen)

| | Bruto toegevoegde waarde | Consumenten- uitgaven voeding |
|---------------------|--------------------------|----------------------------------|
| BR Duitsland | 33,1 | 25,7 |
| Frankrijk | 22,6 | 20,9 |
| Italië | 13,5 | 19,9 |
| Nederland | 6,1 | 5,3 |
| België + Luxemburg | 4,9 | 4,3 |
| Verenigd Koninkrijk | 16,7 | 19,9 |
| Ierland | 0,6 | 1,1 |
| Denemarken | 2,6 | 2,7 |
| EG | 100,0 | 100,0 |

Berekend uit Eurostat Landbouwstatistisch Jaarboek 1977 tabellen A4 en A6.

Uit de tabel blijkt dat een prijstoeslagstelsel in vergelijking tot het huidige prijsbeleid een lastenverschuiving met zich mee brengt ten gunste van Italië en het Verenigd Koninkrijk en ten koste van vooral de Bondsrepubliek Duitsland. Deze conclusie geldt in versterkte mate als men rekening houdt met het feit dat bij een hoog inkomen per hoofd van de bevolking het deel van de consumentengulden voor voedingsmiddelen dat terecht komt bij de boer kleiner is dan bij een laag inkomen per hoofd. Bij hogere welvaart immers is er een grotere vraag naar diensten van verwerkende sectoren (verpakking, schoonmaken, diepvries, e.d.).

Effecten voor niet ondersteunde produkten

In de vorige paragraaf is toegelicht dat prijsondersteuning niet alleen de produktierichtingen beïnvloedt waar de steun geldt, maar ook andere produktierichtingen. De voortplanting van de effecten van het huidige prijsbeleid vond, zoals we zagen, zowel via de vraag naar als via het aanbod van het ondersteunde produkt plaats. In geval van prijstoeslagen is wel sprake van vertekening van de prijsverhoudingen aan de aanbodzijde, maar niet aan de vraagzijde, althans niet in directe zin. De gevolgen van prijsdistorsies doen zich in dit geval dus alleen voor op het vlak van de produktie.

Bij grondgebonden produktierichtingen zullen prijstoeslagen evenals bijvoorbeeld het huidige beleid tot gevolg hebben dat de inzet van grond in de ondersteunde produktierichting stijgt ten koste van andere produktierichtingen. Het niveau van de prijzen van niet ondersteunde produkten zal hierdoor uiteindelijk hoger komen te liggen dan zonder prijsondersteuning het geval is.

Voorts zal ook hier de producent van dierlijke produkten geneigd zijn de op het eigen bedrijf voortgebrachte en onder de prijssteun vallende veevoerders (in casu voedergranen en melk) op de markt aan te bieden en daarvoor in de plaats goedkopere veevoerders aan te kopen. Zo zal b.v. het deel van de melkproduktie dat op het eigen bedrijf wordt achtergehouden (en dus niet geleverd wordt aan de zuivelfabrieken) onder een prijstoeslagstelsel niet groter zijn dan onder het huidige prijsbeleid. Men mag zelfs verwachten dat de vervanging van op het eigen bedrijf geproduceerd veevoer door aangekocht voer bij prijstoeslagen nog in sterkere mate zal plaatsvinden dan onder het huidige prijsbeleid. Het aangekochte veevoer ondergaat immers ten gevolge van de prijstoeslagen geen prijsverhoging en onder het huidige beleid wel. De prijsverhouding tussen zelf geproduceerde (en ondersteunde) produkten en aangekochte veevoerders verandert dus onder het prijstoeslagstelsel meer dan onder het huidige beleid. Er ontstaat daardoor een grotere neiging dan nu reeds het geval is om leveringen van veevoerders van de ene produktierichting aan de andere te doen plaatsvinden via de markt en de mengvoederindustrie. Dit kan enerzijds de specialisatie bevorderen en daarmee de efficiency in de landbouw verhogen, maar anderzijds ook leiden tot verspilling door het overbodig inschakelen van tussenhandel en verwerking. De situatie die zich aldus voor meerdere produkten voor zal doen is vergelijkbaar met de situatie die onder het huidige beleid bij magere melkpoeder bestaat. Ook hier geldt dat de producent tegen een aantrekkelijke prijs zijn produkt kan leveren aan de zuivelfabriek en vervolgens vanwege de toeslag op magere melkpoeder bij gebruik als veevoer een deel van zijn eigen produkt goedkoop terug kan kopen. De omweg via de zuivelfabriek is uitsluitend bedoeld om profijt te trekken van de toeslag en is overigens overbodig. Het is de vraag of het mogelijk zal zijn een zodanige uitwerking te geven aan een stelsel van prijstoeslagen dat deze kans op verspilling minimaal wordt. De kern van het probleem is dat voor produkten

die gebruikt worden als produktiemiddel in de landbouw eigenlijk geen ontkoppeling van producentenprijzen en verbruikersprijzen te maken is. Dit probleem is niet zonder belang vanwege het grote aandeel dat de landbouw zelf heeft in het verbruik van landbouwprodukten.

Omdat onder een stelsel van prijstoeslagen de interne marktprijzen en prijsverhoudingen blijven corresponderen met die op de wereldmarkten (afgezien van stabilisatie van korte termijn fluctuaties) zal het geproduceerde, gebruikte en ingevoerde pakket veevoer- en voedingsmiddelen grondstoffen qua samenstelling doelmatiger afgestemd zijn op de internationale schaarsteverhoudingen en derhalve - nationaal-economisch gezien - goedkoper zijn dan onder het huidige prijsbeleid het geval is. Een en ander zal onder andere tot uiting komen in een terugdringing van de vervanging van boter door margarine bij consumenten en van de vervanging van granen door soja en tapioca in de veevoersektor. Voorts zullen de produktiekosten in de intensieve veehouderij lager zijn dan onder het huidige prijsbeleid.

Differentiatie in prijstoeslagen

Een systeem van prijstoeslagen leent zich in beginsel beter voor een differentiatie van de inkomensondersteuning dan een prijsbeleid via ondersteuning van de marktprijs. Het is bijvoorbeeld denkbaar de hoogte van de "deficiency payments" te variëren naar de omvang van het bedrijf, de hoeveelheden aan de markt gebrachte produkten of naar regio's. Als zodanig is een prijstoeslagstelsel een verfijnder instrument voor het realiseren van inkomenspolitieke doelstellingen dan het huidige prijsbeleid. Overigens mogen de technisch-administratieve uitvoeringsproblemen bij een gedifferentieerd toeslagstelsel niet onderschat worden.

In dit verband zij melding gemaakt van de mogelijkheid om per land gedifferentieerde toeslagen toe te passen. Deze mogelijkheid wordt geopperd door Heidhues e.a. (1978). Een dergelijk gedifferentieerd stelsel biedt de mogelijkheid, meer dan onder het huidige beleid, de inkomens in de landbouw per land aan te passen aan de economische situatie in andere sectoren. Het zou daarmee het stelsel van monetaire compenserende bedragen overbodig kunnen maken. De ongewenste gevolgen voor het landbouwincome in de betrokken lidstaat of lidstaten van wisselkoersveranderingen zouden immers opgevangen kunnen worden door gedifferentieerde toeslagen. (Vergelijk de BTW-aanpassing in Nederland in 1973-1974). Het grote voordeel van dit stelsel zou gelegen zijn in de opheffing van distorsies in de intra-handel. Grote problemen zullen zich echter voordoen bij de vaststelling van de hoogte van de per land geldende toeslagen en bij de vraag of de toeslagen nationaal of gemeenschappelijk gefinancierd moeten worden. Het gevaar lijkt bovendien reëel dat zo'n stelsel, evenals monetair compenserende bedragen, de lidstaten te veel ruimte geeft voor het realiseren van nationale doelstellingen ten koste van de (landbouw)integratie.

2.3 Factorgebonden inkomenstoelagen

Algemeen en mechanisme

In de vorige paragrafen zijn beleidsvormen besproken, waarbij langs indirecte weg, namelijk via een gegarandeerde opbrengst per eenheid produkt, het inkomen in de landbouw wordt ondersteund. In deze en de volgende paragraaf komen vormen van directe inkomensondersteuning aan de orde. De prijzen van de produkten liggen in deze alternatieven steeds op het niveau van de (gestabiliseerde) wereldmarktprijzen.

In deze paragraaf worden besproken de zogenaamde factorgebonden inkomenstoelagen. Dat zijn toeslagen die toegekend worden op basis van in de desbetreffende produktierichting ingezette hoeveelheden produktiefactoren. De meeste voorstellen die men in de literatuur aantreft, betreffen toeslagen per eenheid grond. Een enkele keer (b.v. bij Marsh en Ritson, 1971) worden ook toeslagen per dier genoemd, terwijl subsidies op investeringen (b.v. ligboxenstallen) soms tot deze categorie worden gerekend. De meest uitgewerkte voorstellen voor grondgebonden inkomenstoelagen treft men aan bij Binswanger e.a. (1977). Overigens worden dergelijke toeslagen in de EG momenteel reeds toegepast voor kleine teelten als vlas, hennep, katoen en hop. Wij beperken ons in deze paragraaf tot de bespreking van toeslagen per eenheid grond of per dier.

Effecten op produktie en verbruik

Factorgebonden inkomenstoelagen worden door de overheid rechtstreeks aan de individuele producent betaald. Deze toeslag beïnvloedt wel de inzet van produktiefactoren en daarmee de totale produktieomvang, maar niet of althans niet rechtstreeks de prijsverhoudingen tussen de diverse landbouwprodukten. Noch voor de producenten noch voor de verbruikers is er sprake van prijsverhogingen. In dit opzicht zijn er belangrijke verschillen met prijstoelagen waar zich veranderingen in prijsverhoudingen voordoen en met het huidige prijsbeleid waar prijsveranderingen zowel de vraag als het aanbod beïnvloeden. Doordat de prijsverhoudingen niet veranderen, veranderen voor de producent ook niet de marginale kosten en marginale opbrengsten van de inzet van variabele produktiemiddelen (veevoer, kunstmest). De geproduceerde hoeveelheid waarbij de winst maximaal is, is dus een andere dan onder het huidige beleid of onder een prijstoelagstelsel. Algemeen geldt dat factorgebonden inkomenstoelagen leiden tot een geringere inzet van variabele produktiemiddelen dan prijsondersteuning en dus tot een lagere produktieintensiteit per eenheid produktiefactor.

Grondgebonden inkomenstoelagen: effecten op de produktieomvang

Een inkomenstoelag op grond kan niet leiden tot vergroting van de totale inzet van deze factor in de landbouw. Wel zal een herverdeling van de factor over de diverse produktierichtingen op-

treden, waardoor de produktieomvang in de ondersteunde richtingen toeneemt ten koste van niet ondersteunde produktierichtingen. In dit opzicht is er geen verschil met de eerder besproken vormen van prijspolitiek. Wel zal uitgaande van een gelijk niveau van inkomensoverdrachten de mate van verschuiving van de inzet van grond tussen niet en wel ondersteunde produktierichtingen groter zijn. Immers de toeslag wordt in dit alternatief direct gekoppeld aan de factor grond, terwijl onder het prijsbeleid de inkomenssteun ook verkregen kan worden door een grotere inzet van andere produktiemiddelen (arbeid, kapitaal, veevoer, kunstmest). De concurrentie om de schaarse produktiefactor grond is dus groter dan onder andere alternatieven. Dit heeft tevens tot gevolg dat de verhoging van de grondprijs - die zich bij iedere vorm van algemene of specifieke inkomensondersteuning in de landbouw voordoet - groter zal zijn dan onder andere beleidsvormen.

Disallocatie in grondgebruik treedt - uiteraard - niet op als de hectaretoeslag voor het gehele areaal geldt en onafhankelijk is van het geteelde produkt. Bij wel teeltgebonden toeslagen is een relatief geringe disallocatie te bereiken als bij vervanging van de huidige prijssteun door hectaretoeslagen het bedrag van de steun niet volledig de verlaging van de totale opbrengsten compenseert, maar alleen de verlaging van de dekkingsbijdrage (opbrengsten minus variabele kosten). Wel zal ook in deze gevallen sprake zijn van een grondprijsverhoging.

Grondgebonden inkomensstoelagen: maatschappelijke kosten en inkomensverdeling

Het lagere produktieniveau dat voortvloeit uit de eerder gesignaleerde geringere produktieintensiteit, alsmede de afwezigheid van prijsdistorsies bij de vraag naar en het aanbod van landbouwprodukten, hebben tot gevolg dat zeker bij algemeen geldende hectaretoeslagen de maatschappelijke kosten van deze vorm van inkomensstoelagen lager zijn dan de kosten van het huidige prijsbeleid of van prijstoelagen. Ook in geval van toekenning van de toeslagen van specifieke produktierichtingen zal het relatieve voordeel van onveranderde prijsverhoudingen van eindprodukten vermoedelijk niet te niet worden gedaan door de disallocatieverliezen van grond binnen de landbouw (ook niet als men rekening houdt met extra maatschappelijke kosten ten gevolge van hogere overheidsuitgaven).

De verdeling van de lasten van grondgebonden inkomensstoelagen over overheid en verbruikers is volledig vergelijkbaar met de verdeling die geldt bij prijstoelagen: de toeslagen komen geheel ten laste van het overheidsbudget, voor de verbruikers zijn er, althans via de prijzen, geen lasten of baten. Deze situatie verschilt dus met het huidige beleid waar vooral de verbruikers de lasten dragen.

De verdeling van de grondgebonden inkomensstoelagen over de producenten van landbouwprodukten verschilt van de verdeling van de prijssteun. Grondgebonden toeslagen begunstigen relatief de

producenten die veel grond hebben, zonder dat de produktieintensiteit er iets toe doet. Prijssteun daarentegen levert het grootste voordeel aan producenten die per hectare het meest produceren. Uit diverse publikaties (b.v. LEI, Bedrijfsuitkomsten in de landbouw; Commissie-EG, Informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen van de EG) blijkt dat grotere bedrijven vaak meer per hectare produceren dan kleinere bedrijven. Afgezien van verschillen in het verloop van de marginale kostencurve zou dit betekenen dat grotere bedrijven niet alleen door hun grotere bedrijfsoppervlakte meer steun krijgen dan kleinere bedrijven, maar ook door hun intensievere produktie per hectare. Een grondgebonden inkomenstoelage zou dit laatste voordeel elimineren.

Grondgebonden inkomenstoelagen: effecten voor derde landen; regionale produktie- en inkomensverdeling in de EG

Voor derde landen betekent het lagere produktieniveau dat de afzetmogelijkheden van landbouwprodukten op de EG-markten groter zijn dan bij prijssteun. De toegankelijkheid bij grondgebonden toelagen is door het ontbreken van invoerheffingen even groot als bij prijstoelagen en groter dan onder het huidige prijsbeleid.

Het verschil in inkomensverdelingseffecten voor de producenten tussen prijsondersteuning en hectaretoelagen zal ook de verdeling van de baten van het landbouwbeleid over de EG-lidstaten beïnvloeden, omdat de opbrengsten per hectare van land tot land uiteenlopen. Voor Nederland waar de hectareopbrengsten relatief hoog zijn zullen hectaretoelagen ongunstiger zijn dan prijssteun.

De consequenties voor de verdeling van de lasten over de afzonderlijke lidstaten als gevolg van een andere verdeling tussen verbruikers en overheid zijn bij grondgebonden toelagen dezelfde als bij prijstoelagen. Verwezen kan worden naar paragraaf 2.2 (in het bijzonder tabel 1).

Grondgebonden inkomenstoelagen: administratieve toepasbaarheid; overige overwegingen

De voornaamste reden waarom in de literatuur de produktiefactor grond gekozen wordt als basis voor het toekennen van inkomensstoelagen is van administratieve aard. In vrijwel alle EG-landen bestaat een redelijk systeem van registratie van grondeigendom en grondgebruik. Prijstoelagen of andere vormen van inkomenstoelagen zijn doorgaans administratief veel minder gemakkelijk toepasbaar.

Door het niveau van de inkomenstoelagen te variëren is het meer dan bij het huidige prijsbeleid mogelijk het sociale aspect van het inkomensbeleid tot zijn recht te doen komen. Binswanger e.a. (1977) stellen voor de hectaretoelage te laten dalen bij toenemende bedrijfsoppervlakte. Daardoor wordt het mogelijk de kleinere bedrijven, die vaak de steun het meest nodig hebben, ook het meest te laten profiteren.

Een ander aspect van grondgebonden inkomenstoelagen is de invloed die de overheid ermee kan uitoefenen op de richting en intensiteit van aanwending van de factor. We zagen eerder dat de toeslag op zich reeds aanleiding geeft tot een lagere produktieintensiteit dan prijssteun. Dit kan wenselijk zijn uit oogpunt van marktevenwicht maar ook vanwege andere beleidsdoelstellingen zoals b.v. energiebesparing (direct of indirect via minder kunstmestgebruik) of milieubeheer. Voorts is het mogelijk de inkomenssteun te geven voor produkten die over het algemeen niet via markten verhandeld worden of kunnen worden. Bij prijssteun is deze mogelijkheid geringer of zelfs afwezig. Men denke aan de produktie van ruwvoerders voor gebruik op het eigen bedrijf of aan schaarse collectieve goederen als landschap, milieu en leefbaarheid. Voorbeelden van dergelijke toeslagen vindt men momenteel in de "bergboerenregeling", bij de verbouw van luzerne e.d. en in Nederland in de beheersvergoedingen. Ten slotte bieden grondgebonden inkomenstoelagen de mogelijkheid om tijdelijke braaklegging van grond te premiëren, waardoor de voor overheid en samenleving veel duurdere vorming van produktieoverschotten achterwege blijft. In de Verenigde Staten is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Inkomenstoelagen per dier: effecten op de produktieomvang

Uitbreiding van de omvang van veestapels is althans op langere termijn onbeperkt mogelijk zolang voldoende veevoer beschikbaar is. De snelheid waarmee deze omvang kan toenemen is om biologische redenen bij pluimvee en varkens veel hoger dan bij rundvee. Voorts is bij de in de EG traditioneel gebruikelijke samenstelling van het voederpakket de omvang van de rundveestapel veel sterker gebonden aan de in Europa beschikbare hoeveelheid landbouwgrond dan de omvang van de varkens- en pluimveestapel.

Inkomenssteun per dier maakt het zeer aantrekkelijk het aantal dieren uit te breiden. De toepassing van deze toeslagen in de varkens- en pluimveehouderij zou binnen korte tijd leiden tot een enorme produktietoename in deze richtingen met alle negatieve maatschappelijke effecten van dien. Het is dan ook niet zinvol dit alternatief verder in ogenschouw te nemen, temeer niet omdat ook in het huidige beleid (vrijwel) geen steun aan deze produktierichtingen wordt gegeven.

Steun per eenheid rundvee heeft minder consequenties voor de omvang van de veestapels en zou de prijssteun die momenteel wordt gegeven op melk en rundvlees kunnen vervangen.

Voor rundvlees maakt het verschil of de inkomenstoelag wordt gegeven per afgeleverd dier of per op de boerderij aanwezig dier. In het eerste geval zal het effect op de totale produktieomvang van vlees dezelfde zijn als het effect van prijssteun, althans voor zover - zoals te verwachten is - de hoogte van de toeslag varieert met het gewicht van het afgeleverde dier. Een toeslag per aanwezig dier kan ertoe leiden dat de produktieintensiteit per dier verandert. Te verwachten is dat deze in vergelijking tot de

huidige situatie zal dalen, terwijl het aantal aanwezige dieren toeneemt.

Hetzelfde zal zich vermoedelijk in sterkere mate voordoen in de melkveehouderij. De vervanging van de huidige prijssteun op melk door inkomenstoelagen per dier leidt tot een andere verhouding tussen melkprijs en krachtvoerprijs. Het gevolg is een daling van de melkproduktie per koe. Het aantal koeien daarentegen heeft de neiging toe te nemen. Koester en Tangermann (1976) verwachten voor de B.R.-Duitsland zelfs een zodanige toename van de rundveestapel dat uiteindelijk de melkproduktie groter zal zijn dan onder het huidige beleid. Voor Nederland met zijn op krachtvoergiften gebaseerde hoge produktieintensiteit per koe en hoge veebezetting per hectare lijkt zo'n ontwikkeling onder een stelsel van inkomens-toelagen per dier onaannemelijk.

Inkomenstoelagen per dier: maatschappelijke kosten en inkomensverdeling; regionale effecten in de EG

Zou de door Koester en Tangermann verwachte ontwikkeling wel gelden voor de andere EG-landen dan wordt het maatschappelijk voordeel van deze inkomensstoelagen boven het huidige prijsbeleid wel zeer klein of is wellicht zelfs sprake van een maatschappelijk nadeel. Weliswaar worden prijsdistorsies bij de vraag naar melk- en zuivelprodukten (waaronder die tussen melk en magere melkpoeder voor veevoerdoeleinden) vermeden, maar aan de produktiezijde wordt de disallocatie bij de inzet van produktiemiddelen groter. Bovendien brengen de hogere overheidsuitgaven extra maatschappelijke nadelen met zich mee. Ook al zou de totale produktieomvang van melk niet veranderen, dan nog treden extra disallocatieverliezen op. Het is nu eenmaal voordeliger een zelfde melkplas te produceren met een relatief kleine veestapel met hoog-produktieve dieren dan met een grotere veestapel met laag-produktieve dieren. De grotere veestapel vergt niet alleen meer arbeid en kapitaal (met name stalruimte) maar ook meer veevoer. Uit Nederlandse voedernormen blijkt namelijk dat de som van onderhouds- en produktievoer per eenheid geproduceerde melk stijgt bij een dalende gemiddelde melkproduktie per dier. De conclusie is dan ook dat inkomenstoelagen per dier in de melkveehouderij bij de door Koester en Tangermann gemaakte veronderstellingen vrijwel zeker maatschappelijk niet voordeliger zijn dan prijssteun.

Ten aanzien van de verdeling van de lasten van het beleid over overheid en verbruikers is dit alternatief volledig vergelijkbaar met eerder besproken vormen van prijs- en inkomenstoelagen. De verdeling van de baten daarentegen verschilt met andere alternatieven. Inkomenstoelagen per dier leiden tot een hoger inkomen voor producenten met laag-produktieve dieren en een lager inkomen voor producenten met hoog-produktieve dieren, dan onder het huidige prijsbeleid het geval is. Een en ander heeft tevens tot gevolg dat invoering van inkomenstoelagen per dier repercussies heeft voor de verdeling van de produktie en het landbouwinkomen over de

verschillende lidstaten van de EG. Voor Nederland bijvoorbeeld zal de situatie ongunstiger zijn dan bij prijssteun.

Inkomenstoelagen per dier: effecten voor derde landen

Voor de afzetmogelijkheden van derde landen is het de vraag of de inkomenssteun per dier gunstiger is dan prijssteun. Weliswaar zal bij een grote toename van de veestapel de veevoerbehoefte in de EG toenemen, maar deze behoefte bestaat vooral uit onderhoudsvoer (voornamelijk ruwvoer van eigen bodem) en in veel mindere mate dan bij prijssteun uit produktievoer (voornamelijk ingevoerd krachtvoer). Derde landen zouden ten hoogste indirect kunnen profiteren van de omschakeling van prijssteun op inkomenssteun door de grotere invoerbehoefte aan plantaardige produkten die in de EG ontstaat door de toenemende verbouw van ruwvoedergewassen ten koste van overige akkerbouwgewassen.

2.4 Persoonsgebonden inkomensstoelagen

Algemeen

Onder andere door het Atlantic Institute (1970), Van Riemsdijk (1972, 1973) en recentelijk door Koester en Tangermann (1977) en Heidhues e.a. (1978) zijn voorstellen gedaan de inkomensoverdrachten ten gunste van de landbouw los te koppelen van de omvang van de produktie c.q. van de inzet van produktiemiddelen. De EG-markt zou dan in open verbinding blijven staan met de wereldmarkt (behoudens stabilisatie van korte termijn fluctuaties), terwijl landbouwers wier inkomen beneden een zekere norm zou liggen, rechtstreeks uit de schatkist een inkomensaanvulling ontvangen.

Meer nog dan bij grondgebonden inkomensstoelagen bieden de vorm waarin en de voorwaarden waaronder persoonsgebonden inkomensstoelagen worden toegekend de mogelijkheid specifieke doeleinden van inkomenspolitiek of andere doeleinden van (landbouw)beleid na te streven. In de eerste plaats kan de inkomensondersteuning gericht worden op landbouwers die daaraan de grootste behoefte hebben. Men denke daarbij aan de optrekking van het inkomen naar een niveau dat vergelijkbaar is met het minimumloon in de betreffende lidstaat of regio. In de tweede plaats is het mogelijk de toeslag voor een beperkte duur te geven. In de voorstellen van Van Riemsdijk wordt ervan uitgegaan dat alleen de huidige generatie landbouwers voor de toeslag in aanmerking komt. "Hobby-boeren" zouden worden uitgesloten. Bovendien zou de toeslag stoppen als de landbouwer 65 jaar wordt, terwijl aan jonge boeren de toeslag gedurende ten hoogste 20 jaar zou worden gegeven. Aldus zou de inkomensstoelag niet alleen als instrument voor het inkomensbeleid dienen, maar het bereiken van bepaalde structuurpolitieke doeleinden kunnen bevorderen. Een derde mogelijkheid die persoonsgebonden inkomensstoelagen evenals hectaretoelagen bieden is de bijsturing van

de richting van de produktie door het stellen van voorwaarden bij toekenning van de ondersteuning.

Effecten op produktie en verbruik

Persoonsgebonden inkomstenstoeslagen beïnvloeden niet de niveaus van producenten- en verbruikersprijzen. Vervanging van de huidige prijssteun door deze toeslagen leidt derhalve tot verlaging van de prijzen in de EG tot het niveau van de wereldmarktprijzen. De produktiestimulerende invloed die prijssteun via verhoging van de marginale opbrengsten in beginsel uitoefent, ontbreekt dus bij dit alternatief (zoals deze ook ontbrak bij hectaretoeslagen).

Naast het effect via de marginale opbrengsten wordt de produktieomvang vooral op langere termijn beïnvloed via het inkomenseffect. Een hoger inkomen maakt het voor de factor arbeid aantrekkelijker om in de landbouw te blijven. Voorts zullen deels complementair aan arbeid en deels als gevolg van de betere vermogenspositie meer kapitaalgoederen worden ingezet. Dit inkomenseffect treedt bij alle vormen van inkomensondersteuning op en zal, zolang de inkomensverdeling binnen de landbouw niet verandert, onder het alternatief van persoonsgebonden inkomstenstoeslagen dezelfde omvang hebben als onder het huidige prijsbeleid.

Wanneer echter zoals te verwachten is de verdeling van de toeslagen meer afhangt van sociale overwegingen, zullen ten opzichte van het huidige beleid verschillen kunnen ontstaan ten aanzien van de invloed van de inkomenssteun op de inzet van produktiefactoren en daarmee op de produktieomvang. Daarbij zijn twee redeneringen mogelijk, waarvan de eerste tot de conclusie leidt dat het inkomenseffect op de produktie bij persoonsgebonden inkomstenstoeslagen groter is dan onder het huidige prijsbeleid, terwijl volgens de tweede redenering juist sprake is van een kleiner effect op de produktieomvang.

In de eerste redenering zou door de betere inkomenspositie van vooral de marginale producenten de volgende effecten overwegend van belang zijn:

1. landbouwers die onder het huidige prijsbeleid door de geringe produktieomvang een laag inkomen hebben en daarom de sector verlaten, blijven onder het systeem van persoonsgebonden inkomstenstoeslagen vanwege de verbeterde inkomenspositie in de landbouw. Gekoppeld aan de hogere inzet van arbeid wordt ook de inzet van andere produktiemiddelen verhoogd, waardoor uiteindelijk de totale produktieomvang in de landbouw stijgt;
2. landbouwers die ook onder het huidige prijsbeleid in de sector blijven maar een te slechte vermogenspositie hebben om investeringen te doen, zijn bij toekenning van persoonsgebonden inkomstenstoeslagen wel in staat om te investeren en zodoende de produktie uit te breiden;
3. prijsondersteuning leidt tot grotere zekerheid omtrent de geldopbrengsten per eenheid produkt. Het oogstrisico blijft echter bestaan, zodat het totale inkomensniveau onzeker

blijft. Persoonsgebonden inkomensvoelagen verschaften juist zekerheid ten aanzien van dit totale inkomensniveau. Deze grotere zekerheid kan op zich reeds aanleiding zijn tot een verhoogde inzet van produktiefactoren en daardoor tot een grotere produktieomvang.

In de tweede redenering zijn de volgende effecten van door-slaggevende betekenis:

1. voor landbouwers die niet streven naar inkomensmaximalisatie, maar een afweging maken tussen het inkomensniveau en de beschikbare hoeveelheid vrije tijd, zouden de inkomensvoelagen aanleiding kunnen zijn tot vermindering van hun produktieactiviteiten, omdat met minder inspanning dan onder het huidige prijsbeleid hetzelfde inkomensniveau bereikt wordt;
2. Door het verstrekken van inkomensvoelagen worden marginale bedrijven (met een gemiddeld laag efficiency-niveau), die anders opgeheven zouden worden, in stand gehouden. Verhinderd wordt daardoor dat grotere bedrijven in omvang groeien en hun hoge opbrengstniveau per hectare uitbreiden tot de gronden van de "zitten blijvers". Daardoor produceert de landbouw in zijn totaliteit minder dan onder het huidige prijsbeleid.

Welke van de twee redeneringen in feite geldt, is moeilijk te beoordelen. Vermoedelijk zullen zich zowel produktieverhogende als produktieverlagende effecten voordoen bij omschakeling van het huidige prijsbeleid op persoonsgebonden inkomensvoelagen. Zeker is in ieder geval dat de inkomensvoelagen niet neutraal zijn ten opzichte van de totale produktieomvang. Voorlopig houden wij het erop dat de produktieomvang onder dit alternatief groter zal zijn dan onder een beleid zonder enige vorm van ondersteuning en, vooral als gevolg van de lagere marginale opbrengsten, kleiner dan onder het huidige prijsbeleid of onder een prijsvoelagstelsel.

Maatschappelijke kosten en inkomensverdeling

De maatschappelijke kosten van persoonsgebonden inkomensvoelagen zijn geringer dan de kosten van prijsvoelagen of van het huidige prijsbeleid, omdat noch aan de aanbodzijde noch aan de vraagzijde sprake is van prijsdistorsies van landbouwprodukten. De maatschappelijke kosten bestaan in dit geval uitsluitend uit het verschil tussen de opbrengsten van de extra ingezette produktiemiddelen in de ondersteunde produktierichtingen in de landbouw en de verloren gegane opbrengsten van deze produktiemiddelen elders in of buiten de landbouw (plus de kosten van extra overheidsuitgaven).

Of de maatschappelijke kosten van persoonsgebonden inkomensvoelagen hoger of lager zijn dan de kosten van grondgebonden voelagen is moeilijk te beoordelen. Algemeen geldt dat persoonsgebonden voelagen in eerste instantie de produktiefactor arbeid beïnvloeden en hectarevoelagen de factor grond. Aldus zou geconcludeerd kunnen worden dat de eerstgenoemde vorm van inkomensvoelag

vooral leidt tot een disallocatie van arbeid tussen de landbouw en andere sectoren, terwijl de tweede vorm vooral een disallocatie van grond binnen de landbouw zelf tot gevolg kan hebben. Van disallocatie van arbeid zal nauwelijks sprake zijn als de steun wordt toegekend aan die vormen van arbeid waarvan de aanwendingsmogelijkheden buiten de landbouw gering zijn, terwijl de disallocatie van grond bij algemeen geldende hectaretoeslagen eveneens van weinig betekenis is. Het uiteindelijke verschil in maatschappelijke kosten tussen beide alternatieven lijkt dan ook vooral af te hangen van de wijze van verdeling van de steun binnen de sector.

Persoonsgebonden inkomens- en toeslagen hebben, zoals reeds opgemerkt, geen invloed op de verbruikersprijzen. In dit opzicht en ook ten aanzien van de lasten voor de schatkist zijn ze vergelijkbaar met andere vormen van prijs- en inkomens- en toeslagen. Overigens zullen de inkomensoverdrachten bij een beleid dat gericht is op het verschaffen van een minimum inkomensgarantie in de landbouw waarschijnlijk nogal wat lager zijn dan de overdrachten onder bijvoorbeeld een prijstoeslagstelsel.

Effecten voor derde landen

De invoerbehoefte zal door de grotere vraag en de geringere productieomvang onder een stelsel van persoonsgebonden inkomens- en toeslagen groter zijn dan onder het huidige beleid. Voorts zijn geen variabele heffingen (anders dan voor prijsstabilisatie op korte termijn) nodig. De afzetmogelijkheden van derde landen zijn echter door het toch wel aanwezige productie-effect van de toeslagen kleiner dan onder een beleid zonder enige vorm van steun.

Regionale productie- en inkomensverdeling in de EG

De verdeling van de lasten van een stelsel van persoonsgebonden inkomens- en toeslagen over de lidstaten van de EG is conform het besprokene bij prijstoeslagen. De grootste lasten worden niet meer gedragen door de landen met het hoogste verbruik, maar door landen met het hoogste nationale inkomen per hoofd.

Hoe de baten verdeeld worden hangt sterk af van de variant die gekozen wordt. Een inkomens- en toeslagstelsel waarin gestreefd wordt naar een voor alle landbouwers in de EG gelijke minimum inkomensgarantie leidt tot een totaal andere verdeling van de baten over de landbouwers (en daarmee over de verschillende lidstaten) in de EG dan het huidige beleid. Wordt echter, wat meer voor de hand ligt, per regio gestreefd naar een minimum inkomen in de landbouw, dat overeenkomt met vergelijkbare inkomens in dezelfde regio buiten de landbouw, dan zal de verandering in de verdeling van de baten ten opzichte van de huidige situatie veel geringer zijn.

Het is waarschijnlijk dat een toeslagstelsel dat streeft naar een sociaal aanvaardbaar minimum inkomen de regionale productieverdeling in de EG beïnvloedt. Marginale producenten en productiegebieden worden bevoordeeld boven producenten in meer geschikte productiegebieden.

Administratieve problemen

Ten slotte zij opgemerkt dat het invoeren van een stelsel van persoonsgebonden inkomstenstoeslagen in de EG welhaast onoverkomelijke administratieve problemen met zich mee lijkt te brengen. Zeker voor inkomstenstoeslagen die beogen een sociaal aanvaardbaar minimuminkomen te realiseren, geldt dat zij zullen moeten steunen op boekhoudgegevens 1). Op het merendeel van de bedrijven in de EG is echter geen boekhouding aanwezig. Juist om deze reden vindt in de gemeenschap de BTW-heffing plaats volgens een vereenvoudigde (forfaitaire) regeling. Voorts wordt in verschillende landen om dezelfde reden ook de inkomstenbelasting volgens een vereenvoudigd systeem geïnd. Een stelsel waarbij met het oog op het voeren van een structuurbeleid de toekenning van inkomstenstoeslagen gekoppeld wordt aan stringente voorwaarden lijkt in verband hiermee helemaal niet uitvoerbaar.

1) Terzijde wordt opgemerkt dat de gedachten in de EG over wat gezien moet worden als een sociaal aanvaardbaar minimuminkomen zover uiteenlopen, dat ook op dit punt uitvoeringsproblemen te verwachten zijn.

3. Alternatieve vormen van inkomensbeleid met direct ingrijpen in het aanbod: quotaregelingen

3.1 Enkele inleidende opmerkingen

Marktevenwicht en zelfvoorziening

Bevordering van evenwicht tussen aanbod en vraag op de markten in de EG houdt niet in dat gestreefd moet worden naar 100% zelfvoorziening. Ook bij een lagere zelfvoorzieningsgraad kan sprake zijn van een overschotsituatie, namelijk wanneer het uit oogpunt van internationale arbeidsverdeling wenselijk is produkten niet zelf te produceren maar uit derde landen in te voeren. Voorts kan het om redenen van handelspolitiek of ontwikkelingssamenwerking gewenst zijn een deel van de binnenlandse markt te reserveren voor buitenlandse producenten. Anderzijds hoeft een zelfvoorzieningsgraad groter dan 100% niet te wijzen op een overschotsituatie. Het is zeer wel mogelijk dat de gemeenschap voor sommige landbouwprodukten comparatieve kostenvoordelen heeft boven derde landen.

Sedert de totstandkoming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is de zelfvoorzieningsgraad voor landbouwprodukten in de EG gestegen. In paragraaf 2.1 zagen we dat deze stijging ten minste voor een deel toegeschreven kan worden aan de werking van dit beleid. Men mag niet aannemen dat de verhouding tussen de produktiekosten in en buiten de EG veel veranderd is ten gunste van de gemeenschap. De gemeenschap en ook derde landen hebben dus niet kunnen profiteren van de potentiële voordelen van een betere internationale arbeidsverdeling, terwijl met name de ontwikkelingslanden minder ruimte voor afzet van concurrerende landbouwprodukten op de EG-markt kregen. Voor ondersteunde produkten met een zelfvoorzieningsgraad groter dan 100% (b.v. zuivelprodukten) heeft de produktietoename geleid tot een sterke stijging van de overheidsuitgaven voor exportrestituties. Ten slotte is de in hoofdstuk 4 te bespreken negatieve invloed van het EG-beleid op de wereldmarkten versterkt en bijgevolg de noodzaak tot het tegen hoge kosten in voorraad nemen van produkten.

De te onderzoeken alternatieven

In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat andere vormen van inkomenssteun onder meer van het huidige prijsbeleid verschillen doordat ze leiden tot een lagere produktieomvang en/of grotere vraag. De invoering van alternatieve vormen van inkomenssteun zou dus mede kunnen bijdragen tot bevordering van het marktevenwicht.

In dit hoofdstuk komen aan de orde varianten van prijsondersteuning voor beperkte produktiequota. Deze quotaregelingen beogen rechtstreekse invloed uit te oefenen op de omvang van het aanbod. De varianten die achtereenvolgens besproken worden zijn een prijs-

garantie voor een voor de gehele gemeenschap geldend produktiequotum (ook wel mengprijsstelsel genoemd), een regeling waarbij een prijsgarantie geldt voor per bedrijf toegekende quota en ten slotte een stelsel van prijstoeslagen voor eveneens per bedrijf vastgestelde quota.

Ook beleidsmaatregelen die rechtstreeks de inzet van produktiemiddelen beïnvloeden, kunnen bijdragen tot beheersing van het aanbod van landbouwprodukten. Men denke onder andere aan het onttrekken van grond aan de landbouw. Deze maatregelen moeten echter grotendeels gerekend worden tot het landbouwstructuurbeleid en vallen daarom feitelijk buiten het kader van deze publikatie die handelt over prijs- en inkomensbeleid. Op de enkele opmerkingen na die gemaakt zijn bij de bespreking van de grondgebonden inkomens-toeslagen (in paragraaf 2.3), wordt aan dit type van maatregelen dan ook geen aandacht besteed.

Evenmin aan de orde in deze publikatie komt het alternatief van een forse algehele prijsverlaging van landbouwprodukten zonder meer. Een dergelijke verlaging die onder andere gesuggereerd wordt door Heidhues e.a. (1978) 1), en die momenteel bij een geringe nominale prijsverhoging in reële zin ook gedeeltelijk plaatsvindt, heeft zodanige gevolgen voor het inkomen in de landbouw, dat ze zonder koppeling aan andere beleidsmaatregelen sociaal-economisch en politiek niet aanvaardbaar mag worden geacht.

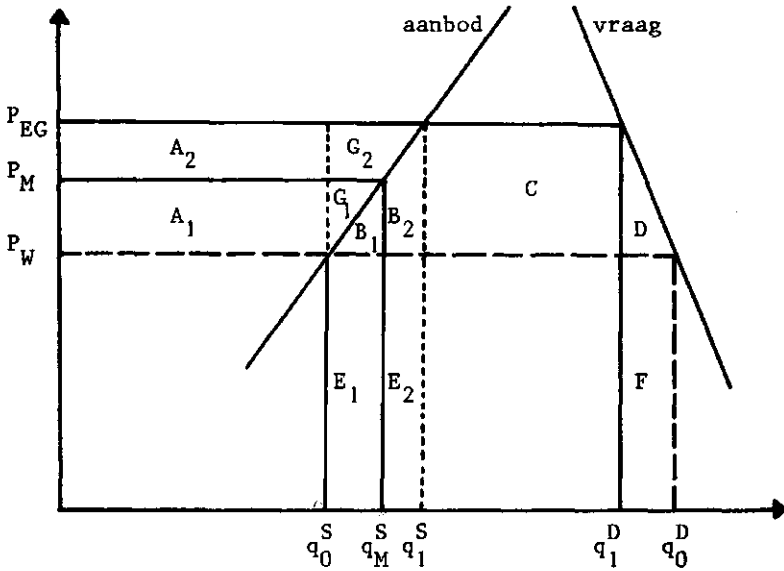
De bestaande quotaregeling voor suiker

Voor suiker geldt momenteel in de EG een gegarandeerde marktprijs voor een beperkt produktiequotum. De quota zijn per land verdeeld. De landen kunnen zelf beslissen of zij produktiequota aan de afzonderlijke suikerbietenproducenten toekennen, danwel het quotum laten gelden voor de totale landelijke produktie. In het eerste geval krijgt iedere producent voor de binnen het quotum geleverde suiker een gegarandeerde prijs (nog gedifferentieerd naar A- en B-quotum) en moet hij voor de rest (het z.g. C-quotum) zijn eigen afzet vinden, wat neerkomt op een opbrengst per eenheid die gelijk is aan de wereldmarktprijs. In het tweede geval wordt de landelijk boven het (A+B)-quotum geproduceerde hoeveelheid tegen wereldmarktprijs afgezet en ontvangt de individuele boer voor zijn geproduceerde hoeveelheid een zogenaamde mengprijs die gelijk is aan de som van garantieprijs x gegarandeerd quotum plus wereldmarktprijs x overige geproduceerde hoeveelheid gedeeld door de totale geproduceerde hoeveelheid. Onder andere Nederland paste tot 1977 het mengprijsstelsel toe. Omdat - zoals we later zien - een mengprijs leidt tot een hogere produktie dan quota per bedrijf, is het B-quotum voor landen met een mengprijs gehalveerd.

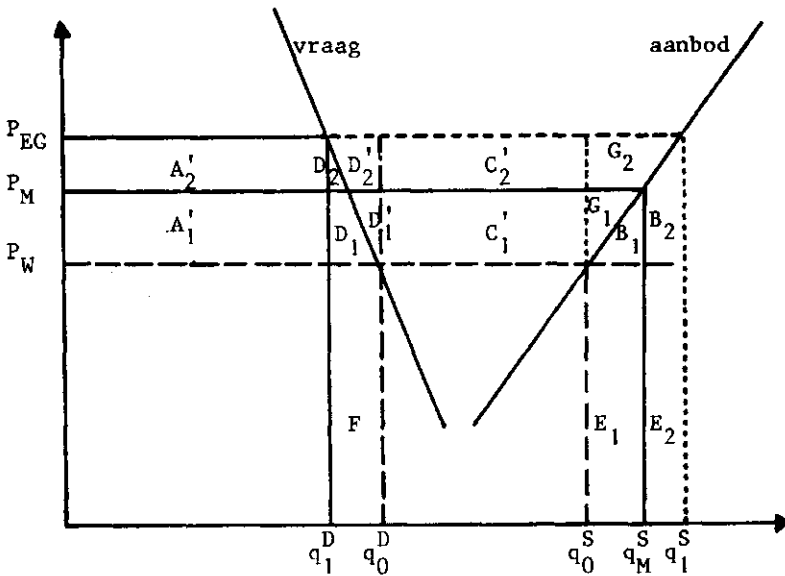
1) De auteurs berekenen in deze publikatie dat, wil de afbraak van de nu bestaande monetaire compenserende bedragen niet leiden tot een verhoging van de zelfvoorzieningsgraad, een prijsdaling in landbouwrekeneenheden van ruim 10% noodzakelijk is.

Figuur 3. Effecten van een mengprijsstelsel

a) bij netto invoer



b) bij netto uitvoer



3.2 Beperking van de prijsgarantie tot een voor de gehele gemeenschap geldend produktiequotum: mengprijs en medeverantwoordelijkheidsheffing

Het niveau van de mengprijs

Laten we veronderstellen dat de prijsgarantie geldt voor de in de gemeenschap bij wereldmarktprijzen geproduceerde hoeveelheid van het gequoteerde produkt. Voorts wordt aangenomen dat het niveau van de prijsgarantie gelijk is aan het prijsniveau onder het huidige prijsbeleid. In figuur 3 is het produktiequotum weergegeven door q_0^S , de garantieprijs door P_{EG} en de wereldmarktprijs door P_W . De uiteindelijke mengprijs bedraagt in deze situatie P_M . Bij deze prijs wordt q_M^S geproduceerd.

$$\text{Voor } P_M \text{ geldt de vergelijking: } P_M = \frac{q_0^S \times P_{EG} + (q_M^S - q_0^S) \times P_W}{q_M^S}$$

In deze vergelijking zijn q_0^S , P_{EG} en P_W bekend. Voorts bestaat tussen P_M en q_M^S een relatie middels de lange termijn aanbods-elasticiteit, zodat gegeven deze elasticiteit de niveaus van P_M en q_M^S te bepalen zijn.

Effecten bij gelijkblijvend garantieprijsniveau op produktie, verbruik en inkomensverdeling

De gevolgen van deze vorm van prijsgarantie voor produktie, verbruik, overheidsuitgaven, inkomensverdeling, nationaal inkomen en betalingsbalans, alsmede de maatschappelijke effecten van het beleid kunnen op analoge wijze als in de paragrafen 2.1 en 2.2 weergegeven worden door de oppervlakten van de met hoofdletters aangegeven driehoeken en rechthoeken. Meerdere gevolgen zijn gelijk of analoog aan de in paragraaf 2.1 besproken effecten van het huidige prijsbeleid, zodat de bespreking ervan kort kan zijn.

De producenten ontvangen een voor iedere eenheid produkt gelijke prijs P_M die hoger ligt dan de wereldmarktprijs P_W en lager dan de marktprijs P_{EG} . Het gevolg is dat de produktie in vergelijking tot de situatie zonder enige vorm van prijssteun stijgt van q_0^S naar q_M^S . Daaruit vloeit een inkomensstijging voort die in de situatie van netto-invoer $A_1 + G_1$ bedraagt en in de situatie van netto-uitvoer $A_1' + D_1' + D_1 + C_1' + G_1$. Voor de extra produktie worden

extra produktiemiddelen gebruikt met een waarde $E_1 + B_1$. Het verschil met het huidige beleid is een produktiedaling $q_1^S - q_M^S$ die resulteert in een inkomensdaling van $A_2 + G_2$ bij netto-invoer en $A_2' + D_2 + D_2' + C_2' + G_2$ bij netto-uitvoer.

Voor de verbruikers brengt een mengprijsstelsel een prijsniveau P_{EG} met zich mee. Voor hen zijn de effecten dus dezelfde als onder het huidige prijsbeleid, namelijk een uitgavenstijging van $A_1 + A_2 + B_1 + B_2 + G_1 + G_2 + C - F$ bij netto-invoer, respectievelijk $A_1' + A_2' - F$ bij netto-uitvoer plus een nutsverlies in beide situaties van $D + F$ (waarin $D = D_1 + D_2$).

De overheidsinkomsten bij netto-invoer zijn $G + B + C$, de overheidsuitgaven bij netto-uitvoer $D + D' + C'$. Het verschil met het huidige prijsbeleid is dus een inkomstenstijging c.q. een uitgavendaling ter waarde van $G + B$.

Maatschappelijke kosten

Het gesommeerde resultaat of maatschappelijk effect van deze inkomensherverdeling bedraagt, onder verwaarlozing van de relatief geringe maatschappelijke effecten van de veranderde overheidsinkomsten of -uitgaven, bij netto-invoer $G_1 - A_2 - D$ en bij netto-uitvoer $G_1 - A_2' - D_2' - D_2 - D - C_2'$. Te bewijzen 1) is dat $A_2 = G_1 + B_1$ en dat $A_2' + D_2 + D_2' + C_2' = G_1 + B_1$, zodat in vergelijking tot de situatie waarin geen enkele vorm van prijssteun wordt gegeven, zowel bij netto-invoer als bij netto-uitvoer het maatschappelijk effect van het beleidsalternatief $-(D+B_1)$ bedraagt, althans wanneer sprake is van volledige werkgelegenheid. Bij werkloosheid wordt dit effect ten hoogste $-(D+B_1) + E_1$.

Het nationale inkomenseffect bij volledige werkgelegenheid is nu $-B_1$ minus een deel van D en bij werkloosheid ten hoogste $+ E_1 - B_1$ minus een deel van D . Zowel het maatschappelijk nadeel

- 1) Bewijs voor de situatie van netto-invoer:
uit de definitie van P_M volgt:

$$P_M \times q_M^S = P_{EG} \times q_0^S + P_W \times (q_M^S - q_0^S)$$

Hieruit volgt:

$$(P_W \times q_0^S + A_1 + G_1 + B_1 + E_1) = (P_W \times q_0^S + A_1 + A_2) + E_1$$

$$\text{zodat: } G_1 + B_1 = A_2$$

als het negatieve nationale inkomenseffect is dus geringer dan onder het huidige prijsbeleid.

Effecten voor derde landen; regionale produktie- en inkomensverdeling in de EG

Een en ander geldt ook voor het betalingsbalanseffect: de deviezenbesparing op landbouwprodukten bedraagt $E_1 + F$, de totale deviezenbesparing tenminste $+ F - B_1$ en ten hoogste $+ F + E_1$. De EG-markt biedt dus onder dit alternatief voor derde landen meer afzetmogelijkheden dan onder het huidige beleid, maar minder dan onder de situatie zonder prijssteun. De zelfvoorzieningsgraad stijgt wel, maar minder dan onder het huidige beleid.

Ten aanzien van de effecten van het mengprijsstelsel op de regionale produktie- en inkomensverdeling in de EG geldt dat ze qua aard niet af zullen wijken van de effecten van het huidige beleid, maar dat het niveau iets lager zal liggen.

Anders wordt dit, wanneer de quota niet voor de EG als geheel gelden, maar per lidstaat worden toegewezen. In die situatie is het zeer wel denkbaar dat de regionale produktieverdeling op basis van de quota niet overeenkomt met die op basis van de comparatieve kostenvoordelen. Het gevolg is dan dat verschillen in mengprijsniveaus ontstaan die de comparatieve kostenverschillen grotendeels neutraliseren. Aldus verminderen de prikkels om te komen tot een optimale regionale specialisatie. Dit bezwaar wordt grotendeels opgeheven als de per lidstaat toegekende quota jaarlijks worden aangepast aan de quota-overschrijdingen in voorgaande jaren.

Effecten bij inkomenscompensatie door middel van verhoging van de garantieprijs

Onder de tot nu toe gehanteerde veronderstellingen is het landbouwincome dat onder een mengprijsbeleid bij gelijk blijvend prijsniveau uit het ondersteunde produkt wordt verkregen $A_2 + G_2 (= G + B_1)$ lager dan onder het huidige prijsbeleid. Men zou dit inkomensverschil kunnen opheffen door verhoging van de garantieprijs van P_{EG} naar P'_{EG} . Te bewijzen is dat de daarvoor benodigde prijsverhoging in figuur 3 gelijk is aan $G + B$ gedeeld door q_0^S . Men krijgt dan een mengprijs P'_M die gelijk is aan de huidige garantieprijs P_{EG} en dientengevolge een produktieomvang $q_M^{S'}$ gelijk aan de huidige omvang q_1^S .

Uit een en ander resulteert een situatie die voor de producenten in geen enkel opzicht verschilt van het huidige prijsbeleid. Zowel de produktieomvang als het inkomen blijft hetzelfde. Voor de overheid en de verbruikers bestaan echter wel verschillen. De ho-

gere prijs P'_{EG} leidt uiteindelijk tot een (extra) inkomensoverdracht van de verbruikers naar de overheid en tot een daling van het verbruik van het betreffende produkt. De eventueel reeds bestaande overschot-situatie verergerd door de verbruiksvermindering. De maatschappelijke kosten van het beleid zijn hoger dan onder het huidige prijsbeleid, omdat het verlies aan consumentensurplus ten gevolge van de prijsstijging van P_{EG} naar P'_{EG} groter is dan de inkomensstijging (c.q. uitgavendaling) van de overheid.

Vergelijkbare effecten van mengprijsstelsel en medeverantwoordelijkheidsheffing

De in 1977 ingevoerde medeverantwoordelijkheidsheffing op melk heeft, hoewel geen sprake is van een quotaregeling, een aantal gevolgen die vergelijkbaar zijn met de effecten van de zojuist beschreven variant van het mengprijsstelsel. Zoals de heffing is doorgevoerd - een prijsverhoging (zeg van P_{EG} naar P'_{EG}) die deels teruggenomen is door een heffingspercentage - is in feite sprake van een afwenteling van overheidsuitgaven op de verbruikers, zonder dat voor de producenten enig effect optreedt 1). Zonder medeverantwoordelijkheidsheffing zou hetzelfde afzetbeleid gevoerd moeten worden als nu de bedoeling is. Als bijvoorbeeld uit de medeverantwoordelijkheidsheffing zuivelprodukten tijdelijk tegen een lagere prijs afgezet worden (men denke b.v. aan een nieuwe Kerstboteractie) dan werd het prijsverschil vroeger gefinancierd door de overheid terwijl nu de verbruikers zelf dit verschil financieren.

Conclusie

De conclusie is dat een mengprijs of medeverantwoordelijkheidsheffing die op een zodanige wijze wordt toegepast dat voor de producenten van het ondersteunde produkt geen inkomensverschil met het huidige prijsbeleid ontstaat, maatschappelijk onvoordeliger is dan het huidige beleid, geen bijdrage levert aan de oplossing van het overschottenprobleem, dit probleem juist verergerd door grotere prijsdistorsties aan de vraagzijde en uitsluitend de functie heeft de overheidslasten te verlichten. Voor derde landen is het gevolg dat door de hogere grensbescherming de afzetmogelijkheden in de EG verder verslechteren. Slechts een mengprijsstelsel waaruit uiteindelijk wel een prijs- en inkomensdaling voor de producenten resulteert is effectief voor het beoogde doel. In dat geval leidt de mengprijs tot afwenteling van de lasten van de overheid naar de producenten en zijn de maatschappelijke kosten lager dan onder het huidige beleid. Een mengprijsstelsel is dus niet in

1) Niet aan de orde is de vraag of de netto prijsverhoging voor de producenten voldoende was om de verhoging van de produktiekosten van melk te compenseren.

staat tegelijkertijd een bijdrage te leveren aan de inkomensdoelstelling en aan de doelstelling van marktevenwicht 1).

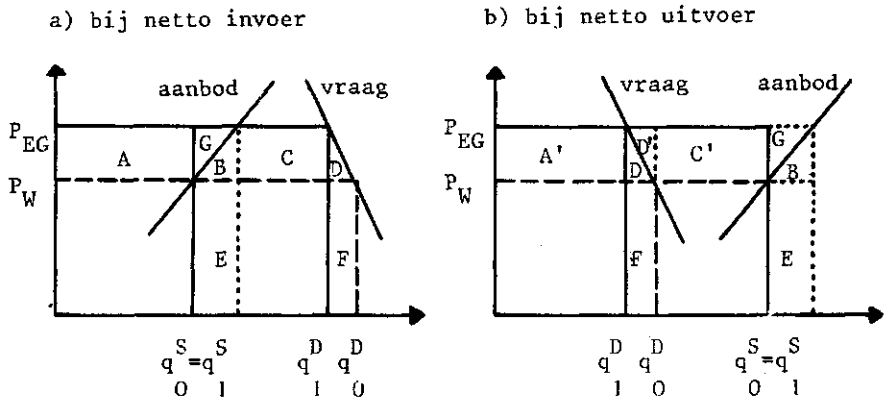
3.3 Beperking van de prijsgarantie tot een per bedrijf vastgesteld produktiequotum

Verschil met het mengprijsstelsel

Bij een prijsgarantie voor een per individueel bedrijf toegewezen produktiequotum is voor de producent de opbrengst per eenheid produkt tot het quotum gelijk aan de garantieprijs P_{EG} en voor de volgende eenheden produkt lager, bijvoorbeeld P_W . De marginale opbrengsten voor de individuele producenten zijn dus niet, zoals bij een mengprijsstelsel wel het geval was, constant, maar dalen sprongsgewijze op het punt waar de produktieomvang het quotum te boven gaat.

Effecten op produktie en inkomen bij gelijk blijvend garantieprijsniveau en gelijke individuele aanbodelasticiteiten

Figuur 4. Effecten van een prijsgarantie bij produktiequota per bedrijf



1) Hetzelfde geldt voor een door Marsh (1977) voorgestelde variant op het mengprijsstelsel, waarin de overheidsuitgaven voor marktinterventie en exportrestituties aan een limiet worden gebonden.

In figuur 4 is vooralsnog aangenomen dat de prijselasticiteit van het aanbod voor iedere individuele producent gelijk is aan de voor alle producenten gezamenlijk geldende prijselasticiteit. Voorts is verondersteld dat de som van de per bedrijf toegekende produktiequota gelijk is aan het produktiequotum dat gehanteerd is in de vorige paragraaf namelijk q_0^S . Tot q_0^S is de opbrengstprijs dus P_{EG} en daarna P_W . Voor de individuele boer heeft het in deze hypothetische situatie geen zin om meer te produceren dan q_0^S omdat voorbij dat punt zijn marginale kosten hoger worden dan de marginale opbrengsten.

Bij een quotastelsel per bedrijf is dus onder de gehanteerde veronderstellingen de totale produktieomvang q_0^S en het verbruik q_1^D . Het produktieniveau komt in dit geval overeen met het niveau zonder enige vorm van prijssteun, terwijl het gegarandeerde prijsniveau gelijk is aan het niveau onder het huidige prijsbeleid of onder het mengprijsstelsel. De prijsgarantie leidt niet tot prijsdistorsties bij het aanbod van landbouwprodukten.

Voor de producenten heeft een en ander tot gevolg dat het inkomensniveau in de situatie van netto-invoer de waarde A hoger ligt dan zonder prijsondersteuning het geval zou zijn geweest. Bij netto-uitvoer is dit inkomensverschil $A' + D' + D + C'$. Aantoonbaar is dat in deze situatie het inkomen bij dezelfde garantieprijs zowel bij netto-invoer als bij netto-uitvoer, de waarde G lager ligt dan onder het huidige prijsbeleid zonder individuele quotaregeling, maar B_1 hoger dan bij een mengprijsstelsel (voor driehoek B_1 : zie figuur 3).

De produktieomvang bij gelijk blijvend garantieprijsniveau en ongelijke individuele aanbodelasticiteiten

In werkelijkheid zijn de individuele aanbodelasticiteiten niet gelijk aan elkaar. Voor sommige producenten zijn ze groter dan de voor het collectieve aanbod geldende elasticiteit, voor andere kleiner. De op de markt waargenomen collectieve prijselasticiteit van het aanbod is het gewogen gemiddelde van de individuele.

In een analoge tekening als figuur 4 zou een en ander betekenen dat de aanbodcurve voor de prijsinelastische aanbieders steiler verloopt dan de in de figuur getekende collectieve aanbodcurve, terwijl de aanbodcurve voor prijselastische aanbieders een vlakker verloop heeft. Wordt nu aan alle producenten een even groot produktiequotum toegewezen (nl. q_0^S/q_1^S maal de oorspronkelijke produktieomvang) dan ligt voor de prijsinelastische producenten het snijpunt van de verticale lijn q_0^S met de aanbodcurve beneden het niveau van P_W , terwijl voor de prijselastische producenten het be-

treffende snijpunt boven P_W ligt. Het gevolg is dat de inelastische producenten bij het vastgestelde quotum geconfronteerd worden met marginale kosten die lager zijn dan de vanaf dit punt geldende marginale opbrengsten P_W . Voor hen is het dus aantrekkelijk het quotum te overschrijden. Een eventuele verdere vermindering van het quotum leidt niet tot extra productieinkrimping. Voor de elastische producenten zijn de marginale opbrengsten bij overschrijding van het quotum lager dan de marginale kosten en loont het niet het quotum te overschrijden. Voor hen zou een verdere verlaging van het gegarandeerde quotum wel leiden tot een extra productieinkrimping omdat bij het nu vastgestelde quotum de prijs P_W lager ligt dan de door de aanbodcurve weergegeven marginale kosten.

We stellen dus vast dat een quotaregeling per bedrijf voor alle producenten gezamenlijk ogenschijnlijk leidt tot een productieinkrimping tot de gequoteerde hoeveelheid, maar dat in werkelijkheid een geringere productieinkrimping plaatsvindt. De oorzaak hiervan is gelegen in verschillen in individuele aanbodelasticiteiten. Wil men de quotaoverschrijding voorkomen dan dient men of de quota af te stemmen op de prijselasticiteit van het aanbod van de meest prijselastische producent, of de quota niet gelijkelijk te verdelen maar per afzonderlijke producent te relateren aan de voor hem geldende individuele prijselasticiteit van het aanbod.

Beide maatregelen zouden uiteindelijk precies dezelfde situatie voor het gequoteerde aanbod voor de sector als geheel opleveren als in figuur 4 geschetst is. Ze zijn echter geen van beide praktisch uitvoerbaar. Wel is denkbaar een stelsel van gedifferentieerde quota voor groepen van producenten. Daarbij moet de omvang van het per groep toegekende quotum gerelateerd worden aan de gemiddelde aanbodelasticiteit van de betreffende groep. De quotaoverschrijding voor alle producenten gezamenlijk is in dat geval geringer dan bij ongedifferentieerde quota.

Vergelijking van de productieomvang met die bij een mengprijsstelsel

Zelfs in de meest ongunstige situatie van ongedifferentieerde quota is overigens de effectiviteit van de quotering groter dan bij een mengprijsstelsel. Eenvoudig valt dit te zien in geval het inkomensverlies door de quotering volledig gecompenseerd wordt door een prijsverhoging voor de binnen het quotum geproduceerde hoeveelheden. Bij een mengprijsstelsel is in dat geval - zoals we in paragraaf 3.2 zagen - het productie-effect nihil. Bij quota per bedrijf blijven zowel voor prijselastische als prijsinelastische producenten de marginale opbrengsten voor boven het quotum geproduceerde hoeveelheden onveranderd P_W en wordt dezelfde productieomvang bereikt als bij een quotaregeling zonder een inkomenscompenserende prijsverhoging. Deze productieomvang is reeds bij

een geringe aanbodelasticiteit kleiner dan onder het huidige prijsbeleid.

Dat ook bij het achterwege laten van een inkomenscompenserende prijsverhoging een ongedifferentieerde quotaregeling per bedrijf een effectiever instrument voor beheersing van het aanbod is dan een mengprijsstelsel, is moeilijker aan te tonen. Voor producenten die op grond van hun marginale kostenverloop boven het voor hun bedrijf vastgestelde quotum produceren is de grotere effectiviteit evident. De marginale opbrengst van de boven het quotum geproduceerde eenheden is immers bij een mengprijsstelsel hoger dan bij de quotaregeling per bedrijf. Voor de meer prijselastische producenten die zich aan hun quotum houden, omdat bij overschrijding de marginale kosten hoger zijn dan de opbrengstprijs, is echter geen eenduidige uitspraak te doen. Als bij de gequoteerde produktieomvang van deze producenten de marginale kosten beneden de mengprijs liggen, zullen ook zij bij een quotaregeling per bedrijf minder produceren dan bij een mengprijsstelsel. Liggen hun marginale kosten echter bij die produktieomvang boven de mengprijs dan is voor deze producenten een mengprijsstelsel een effectiever instrument voor de beheersing van het aanbod. Wat ten slotte de doorslag geeft voor het aanbod van alle producenten gezamenlijk hangt in belangrijke mate af van de omvang van het quotum. Ligt dat ver beneden de produktieomvang die men zou kiezen bij de vastgestelde garantieprijs zonder quotering dan is de mengprijs weinig hoger dan de prijs P_w en levert een mengprijsstelsel dus een lage produktie. Elastische aanbieders kunnen dan bij een quotaregeling per bedrijf een quotum toegewezen krijgen dat ligt boven de produktieomvang onder een mengprijsstelsel. In de praktijk zal - mede gelet op de gemiddelde aanbodelasticiteit van landbouwprodukten - de quotering vrij dicht bij de produktieomvang zonder quotering liggen. De mengprijs is dan weinig lager dan de huidige prijs P_{EG} waardoor de produktieomvang ook weinig afwijkt van de omvang zonder quotering. In dit laatste geval is een quotering per bedrijf al gauw ook voor prijselastische produkten een effectiever instrument om de produktie te beheersen.

Het lijkt dan ook aannemelijk dat - ook als we het uitgangspunt van compensatie van het inkomensverlies loslaten - in de praktijk voor alle producenten gezamenlijk een quotaregeling per bedrijf een effectiever instrument voor de beheersing van de produktieomvang in de Europese landbouw is dan een mengprijsstelsel.

Inkomen en inkomensverdeling in de landbouw bij ongelijke individuele prijselastisiteiten van het aanbod

Als prijsinelastische bedrijven hun quotum overschrijden en prijselastische bedrijven hun quotum vol maken is voor de sector als geheel sprake van een overschrijding van de gequoteerde hoeveelheid. De totale geproduceerde hoeveelheid is bij verschillen in individuele aanbodelasticiteiten dan ook groter dan de in fi-

guur 4 aangegeven hoeveelheid q_0^S , zeg q_i^S . De extra produktie $(q_i^S - q_0^S)$ brengt extra opbrengsten en kosten met zich mee. De extra opbrengsten worden in figuur 4 weergegeven door een deel van vlak E, zeg E_i ; de extra kosten door een deel van $(E + B)$, zeg $(E_i + B_i)$. Het resulterende inkomenseffect van de quotaoverschrijding is $E_i - (E_i + B_i) = -B_i$. Dit inkomenseffect versterkt het eerder besproken veel grotere effect G, zodat het totale inkomenseffect bij invoering van een quotaregeling bij ongelijke prijselasticiteiten van het aanbod gelijk is aan $-(G + B_i)$.

Het inkomensverlies B_i is vergelijkbaar met het in figuur 3 besproken verlies B_1 bij een mengprijsstelsel. B_i verhoudt zich tot B_1 als de kwadraten van de quotaoverschrijdingen in beide stelsels. Omdat normaal gesproken de quotaoverschrijding bij een quotaregeling per bedrijf kleiner is dan bij een mengprijsstelsel is B_i ook kleiner dan B_1 .

Dat voor alle producenten gezamenlijk de quotaoverschrijding een extra inkomensverlies oplevert, terwijl eerder werd vastgesteld dat de individuele producenten hun produktie niet verder uitbreiden dan het punt waar de marginale kosten groter worden dan de marginale opbrengsten lijkt paradoxaal. De oorzaak van deze schijnbare tegenstrijdigheid is dat producenten met een prijselastisch aanbod de prijssteun voor een deel ontvangen over eenheden produkt die tegen hogere kosten dan P_W geproduceerd worden, terwijl producenten met een prijsinelastisch aanbod voor een deel van hun produktie geen prijssteun krijgen, hoewel zij alle eenheden tegen lagere kosten dan P_W produceren.

Als gevolg van verschillen in het verloop van de marginale kostencurven wordt het inkomensverlies $(G + B_i)$ bij invoering van een quotastelsel niet gelijkmatig over alle producenten verdeeld. Prijsinelastische producenten reageren minder op de daling van de marginale opbrengsten dan prijselastische producenten en kunnen daardoor een kleiner deel van de totale opbrengstdaling compenseren door een kostendaling als gevolg van produktievermindering. Hun inkomen komt dan ook meer onder druk te staan dan dat van prijselastische producenten. Voor hen is een mengprijsstelsel aantrekkelijker dan een ongedifferentieerde quotaregeling per bedrijf.

Ongedifferentieerde quotaregelingen hebben dus inkomensherverdelingseffecten tussen prijselastische en prijsinelastische producenten tot gevolg. Gedifferentieerde quotaregelingen hebben deze veel minder en in het theoretische geval van volledige af-

stemming van de per bedrijf geldende quota op de aanbodelasticiteit van dat bedrijf in het geheel niet.

Effecten voor verbruikers en overheid

Voor verbruikers maakt het geen verschil of bij een prijspeil P_{EG} het huidige prijsbeleid, danwel een quotastelsel per bedrijf of een mengprijsstelsel wordt toegepast, ook niet als de aanbodelasticiteiten van bedrijf tot bedrijf verschillen. Het totale nutsverlies ten opzichte van de situatie zonder marktprijsverhoging is bij netto-invoer ook hier $A + G + B + C + D$ en bij netto-uitvoer $A' + D$.

Voor de overheid is - bij de gehanteerde veronderstelling van autonome wereldmarktprijzen - de situatie geheel vergelijkbaar met een mengprijsstelsel. Ten opzichte van het huidige prijsbeleid wordt de waarde $G + B$ bespaard.

Maatschappelijke kosten

Bij gelijke individuele aanbodelasticiteiten of perfect toegepaste gedifferentieerde quota is de som van de inkomensherverdelingeffecten tussen producent, verbruikers en overheid gelijk aan $-D$. Deze waarde drukt - bij verwaarlozing van de relatief geringe maatschappelijke kosten van veranderende overheidsuitgaven - tevens uit de maatschappelijke kosten van het alternatief. Ze zijn het gevolg van nutsverliezen door prijsdistorsies aan verbruikerszijde en komen ten dele tot uiting in het nationale inkomen.

Bij ongelijke individuele aanbodelasticiteiten is de som van de inkomenseffecten en dus ook van de maatschappelijke kosten niet $-D$ maar $-(D + B_1)$. Er zijn dan zowel aan de vraagzijde als aan de aanbodzijde maatschappelijke kosten door prijsdistorsies. Deze kosten zijn evenwel nog steeds lager dan de kosten $-(D + B_1)$ bij een mengprijsstelsel of $-(D + B)$ onder het huidige prijsbeleid.

Effecten voor derde landen

Voor derde landen is de toegankelijkheid tot de EG-markten evenzeer belemmerd door invoerheffingen als onder het huidige prijsbeleid of onder een mengprijsstelsel. De afzetmogelijkheden zijn door de meer effectieve productiebeheersing evenwel groter. In vergelijking tot de situatie zonder enige vorm van prijsondersteuning is sprake van een verminderde binnenlandse vraag $(q_1^D - q_0^D)$ en een geringe produktietoename $(q_1^S - q_0^S)$.

Effecten bij inkomenscompensatie door middel van verhoging van de garantieprijs

Uiteraard is het inkomensverlies G resp. $(G + B_1)$ dat de producenten lijden bij overgang van het huidige prijsbeleid naar een

prijsgarantie voor individuele quota te overbruggen door een verhoging van de garantieprijs. Noodzakelijk is in dit geval een prijsverhoging $P''_{EG} - P_{EG}$ die gelijk is aan het inkomensverschil G resp. $(G + B_i)$ gedeeld door het quotum q_0^S . Deze prijsverhoging is bij een lineaire aanbodrelatie in het relevante gebied en een inkomensverlies G slechts de helft van de prijsverhoging $P'_{EG} - P_{EG}$ die in de vorige paragraaf besproken is. Ook bij een inkomensverlies $G + B_i$ blijft $P''_{EG} - P_{EG}$ belangrijk achter bij $P'_{EG} - P_{EG}$ onder een mengprijsstelsel.

Dat de prijsverhoging $(P'_{EG} - P_{EG})$ bijna twee maal zo groot is als de verhoging $(P''_{EG} - P_{EG})$ komt omdat in het eerste geval uiteindelijk een inkomensverlies $G + B$ overbrugd moet worden en in het tweede geval slechts G resp. $G + B_i$. Voorts is bij lineaire aanbodrelaties G gelijk aan B .

De prijsverhoging leidt bij een mengprijsstelsel tot productieverhoging omdat de marginale opbrengsten P_M toenemen. We hebben hieraan in paragraaf 3.2 reeds aandacht besteed. De conclusie aldaar was dat de inkomenscompenserende prijsverhoging het effect van de quotaregeling tenietdoet. De produktieomvang komt terecht op het oorspronkelijke niveau q_1^S dat bij het huidige prijsbeleid geldt.

Bij een quotaregeling per bedrijf leidt de prijstoename voor binnen het quotum geproduceerde eenheden niet tot verandering van het prijsniveau P_W van de buiten het quotum vallende eenheden. Er is in dat geval dan ook geen enkele reden het produktiequotum met meer dan de eerder besproken hoeveelheid $(q_i^S - q_0^S)$ te overschrijden. De inkomenscompenserende prijsverhoging vermindert dus de effectiviteit van de quotaregeling niet. De conclusie is dan ook dat een stelsel van per bedrijf toegekende quota in staat is tegelijkertijd het inkomensdoel te realiseren en een beheersing van de produktie te bewerkstelligen.

Een neveneffect van de prijsverhoging van P_{EG} naar P'_{EG} resp. P''_{EG} is dat de vraag naar het produkt afneemt, met als gevolg extra maatschappelijke kosten en een verwijdering van het beoogde doel van marktevenwicht. Door het geringere prijsniveau P''_{EG} is deze vraagvermindering bij quotaregelingen per bedrijf wel kleiner dan bij een mengprijsstelsel.

De inkomenscompenserende prijsverhoging, die bij quotaregelingen per bedrijf het inkomensverlies $(G + B_i)$ compenseert, leidt

overigens wel tot een overcompensatie van de inkomensverliezen bij aanbodelastische bedrijven en een ondercompensatie bij aanbodin-elastische bedrijven. De compensatie wordt immers uitsluitend gegeven naar evenredigheid van de binnen het quotum geproduceerde eenheden. De prijsinelastische aanbieders hebben in verhouding tot hun produktieomvang echter een groter inkomensverlies geleden dan de prijselastische aanbieders.

Uitvoeringsmodaliteiten

Als voornaamste bezwaar tegen quotaregelingen per bedrijf worden genoemd de problemen bij administratieve uitvoering en controle. De EG heeft ervaringen op dit punt met de regeling voor suiker. In deze regeling wordt een volledige prijsgarantie gegeven voor het zogenaamde A-quotum. Voor het B-quotum geldt een beperkte prijsgarantie, terwijl het C-quotum tegen wereldmarktprijzen moet worden afgezet.

Om te bereiken dat producenten van suikerbieten bij quotaoverschrijding een lagere prijs krijgen, wordt over de produktie die aangeboden wordt boven het gegarandeerde A-quotum een heffing opgelegd. Bij het C-quotum is sprake van een boete van een zodanige omvang dat het voor de producent voordeliger is de suiker zonder exportrestitutie op de wereldmarkt af te zetten. De overheid betaalt uit de opbrengst van de heffing de kosten van afzet van de overtollige produktie. De heffing maakt het mogelijk de administratieve controle te beperken tot de omvang van de leveranties van de individuele producenten aan de suikerfabrieken.

Een analoog systeem voor bijvoorbeeld melk vraagt boven de huidige controle in verband met de medeverantwoordelijkheidsheffing slechts extra controle op de verdeling van de leveranties aan de zuivelfabrieken over de afzonderlijke leveranciers. Een complicatie bij melk (die onbewerkt geconsumeerd kan worden) boven suiker (waarvan de grondstof altijd de fabriek passeert) is de mogelijkheid de overtollige produktie buiten de fabriek om te verkopen. Bij een quotaregeling per bedrijf is deze afzetmogelijkheid extra aantrekkelijk omdat het te behalen prijsvoordeel veel groter is dan bij een mengprijsstelsel. Naast extra controlekosten vanwege de verkoop buiten de fabriek om dient ermee rekening gehouden te worden dat de zuivelindustrie veel minder in grote eenheden is geconcentreerd dan de suikerindustrie, waardoor op zich al een uitgebreider controle-apparaat nodig is.

Een van de grote problemen bij suiker is het vinden van een toewijzingsbasis voor de quota. De suikerproduktie vertoont vrij veel variaties, enerzijds omdat de jaarlijks wisselende weersomstandigheden de produktie per hectare beïnvloeden en anderzijds omdat in het produktieplan op het akkerbouwbedrijf suikerbieten en andere produkten vrij gemakkelijk substitueerbaar zijn. Onder deze omstandigheden kan de keuze van een toewijzingsbasis voor

vaststelling van de te quoteren produktieomvang nogal wat moeilijkheden opleveren.

Een neveneffect van een bepaalde toewijzingsbasis kan zijn dat de producent geen risico neemt en zorgt dat zijn quotum met zekerheid gehaald wordt. Gunstige weersomstandigheden leiden dan vrijwel zeker tot quotaoverschrijding.

Bij een produkt als melk waar de substitutiemogelijkheden voor producenten geringer zijn en de produktie per koe minder afhangt van weersomstandigheden zijn de jaarlijkse fluctuaties in de produktieomvang relatief kleiner. Bovendien is de producent via bijvoorbeeld meer of minder krachtvoergiften beter in staat de produktieomvang op korte termijn bij te sturen in de gewenste richting. De keuze van een toewijzingsbasis voor de quota zal hier dan ook minder problemen opleveren dan bij suiker, terwijl bovendien de kans op quotaoverschrijding geringer is.

De invoering van een quotastelsel houdt in feite in dat het marktmechanisme als verdelingsmechanisme van de produktie gedeeltelijk vervangen wordt door een administratief systeem. Dit schept de mogelijkheid de produktieverdeling te sturen in een andere richting dan nu geschiedt. De keuze van de toedelingbasis per bedrijf en de vaststelling van de hoogte van het quotum zijn elementen in deze sturing. Zo is het mogelijk door variaties in toedelingbasis en hoogte van het quotum de produktieverdeling over de lidstaten van de EG te beïnvloeden. In de huidige discussie over een eventuele invoering van quota bij melk wordt er bijvoorbeeld wel aan gedacht de quota niet alleen te relateren aan de huidige produktieomvang, maar ook rekening te houden met comparatieve kostenvoordelen, groeipotenties en de vermeende verantwoordelijkheid voor het huidige produktieoverschot.

Het betrekken van andere factoren dan alleen de huidige produktieomvang kan tot gevolg hebben dat de effectiviteit van de quotaregeling vergroot wordt, de maatschappelijke kosten omlaag gaan en de inkomensverliezen gelijkmatiger over alle producenten verdeeld worden. We hebben dit bijvoorbeeld eerder in deze paragraaf gezien bij differentiatie van de quota naar groepen van bedrijven met verschillende prijselasticiteiten van het aanbod.

Het is echter ook mogelijk dat oneigenlijke elementen in de verdeling van de quota een rol gaan spelen, waardoor de effectiviteit geringer wordt en er zelfs sprake is van verhoging van de maatschappelijke kosten. Een toedeling per lidstaat is op zich al zo'n oneigenlijk element, omdat er nu eenmaal grote en kleine lidstaten zijn. De grote lidstaten houden voor de afzonderlijke regio's de mogelijkheid tot interne verschuivingen van de produktie, terwijl de kleine lidstaten deze mogelijkheid niet hebben. Men vergelijk bijvoorbeeld Nederland met Bretagne. Beide zijn gespecialiseerd in dierlijke produktierichtingen en kennen een sterke produktiegroei. Een quotum per lidstaat legt de Nederlandse produktie vast, terwijl de Bretonse kan blijven groeien door verdergaande regionale specialisatie in Frankrijk. Een quotering per re-

gio in plaats van per land zou hier, afgezien van andere bezwaren, meer voor de hand liggen.

In alle gevallen zal de produktieomvang in het verleden een belangrijke basis voor de quotatoewijzing zijn. Wanneer nu de genomen beslissingen voor langere tijd blijven gelden dreigt van de regeling een verstarrende werking uit te gaan op de landbouwstructuur en de regionale produktieverdeling in de EG. Bij eenmalig per bedrijf en/of lidstaat toegekende quota is deze dreiging het grootste, hoewel voor zeer goedkoop producerende producenten de mogelijkheid blijft bestaan lonend te produceren boven het vastgestelde produktiequotum 1).

Deze verstarrende is uit oogpunt van maatschappelijke kosten zeer onvoordelig, vooral op langere termijn. Een jaarlijkse toedeling van de quota en/of het verhandelbaar stellen ervan, vermindert de kans op verstarrende aanzienlijk. Dit is vooral het geval wanneer de jaarlijkse toedeling gebaseerd wordt op de totale leveringen in voorgaande jaren en niet alleen op de leveringen binnen het vorige quotum.

Bij verhandelbaar stellen van de quota gaan deze een prijs doen die onder andere afhangt van het verschil tussen de gegarandeerde prijs en de wereldmarktprijs, alsmede van de periode waarvoor de regeling geldt. Voorts zal de prijs in belangrijke mate beïnvloed worden door het relatieve kostenvoordeel dat het produceren in grote eenheden heeft. Op dit punt is een zekere analogie aanwezig tussen de prijs van produktiequota en de prijs van grond. Men mag dan ook verwachten dat het invoeren van verhandelbare produktiequota een prijsdrukkend effect op de grondprijs heeft. Niet alleen grond maar ook de quota worden een zeer schaarse "produktiefactor". Dit kan met name in de grondgebonden plantaardige produktierichtingen leiden tot een inkomensherverdeling van grondeigenaren naar bezitters van quota. Voor producenten die later tot de desbetreffende produktierichting willen toetreden betekent een en ander hogere uitgaven in verband met de aankoop van certificaten, maar lagere voor grondaankopen.

De OECD (1973) wijst erop dat op den duur de aankoopkosten van de certificaten gerekend zullen worden tot de produktiekosten. Bij basering van het gegarandeerde prijsniveau op het kostenniveau gaan dan de prijzen omhoog. Op deze wijze is de kans aanwezig dat een kosten-prijsspiraal ontstaat die naast inkomensverdelingseffecten in de landbouw effecten voor het verbruik van het gequoteerde produkt heeft. Iedere prijsverhoging doet het verbruik dalen. Het uiteindelijke resultaat is dat het effect van de produktievermindering op het marktevenwicht beperkt wordt door een vermindering van de vraag. Een stelsel van verhandelbare quota zou

1) Een verbod tot levering boven het toegestane quotum zou juist extra verstarrend werken.

dan op langere termijn een minder effectief instrument voor herstel van het marktevenwicht zijn.

Een laatste aspect van een quotaregeling (o.a. door Krielaars, 1965, genoemd) is het effect dat ervan uitgaat op niet-gequoteerde produktierichtingen. In de akkerbouw met zijn meerdere substitutiemogelijkheden speelt dit effect op korte termijn. In de melkveehouderij zijn er op korte termijn vaak weinig alternatieve aanwendungsmogelijkheden voor de produktiemiddelen. Op langere termijn kunnen echter ook hier substituties plaatsvinden bijvoorbeeld naar de intensieve veehouderij of de rundvleesproduktie.

Het kan uit oogpunt van maatschappelijke kosten gewenst zijn dat zich dergelijke produktieverschuivingen voordoen. De effecten van de prijsdistorsies onder het huidige beleid worden ermee teruggedrongen. Men dient evenwel te voorkomen dat de produktieverschotten zich verplaatsen naar andere ondersteunde produkten. Zou zulks wel gebeuren dan zou de effectiviteit van de quotaregeling nogal gering zijn.

Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat een quotering van de prijsgarantie per bedrijf - in tegenstelling tot een mengprijsstelsel - vooral op korte termijn in staat is tegelijkertijd een bijdrage te leveren aan de inkomensdoelstelling en de doelstelling van marktevenwicht. De maatschappelijke kosten bij gelijke inkomensoverdrachten aan de landbouw zijn ondanks een hogere prijs voor de verbruikers lager dan de maatschappelijke kosten van het huidige prijsbeleid. De oorzaak daarvan ligt in de geringere produktieverschuivingen door prijsdistorsies aan de aanbodzijde.

De quotaregeling heeft dus een aantal aantrekkelijke economische effecten. Daar staat tegenover dat een deel van deze effecten verloren gaat als de regeling zodanig wordt toegepast dat verstarring in de bedrijfsstructuur en regionale produktieverdeling in de EG ontstaat.

Overigens betekent een en ander niet dat een differentiatie van de quotering principieel verwerpelijk is. Het is in tegendeel juist zo dat uit oogpunt van economische effecten een differentiatie per regio of per groep van bedrijven valt toe te juichen, als deze gebaseerd is op verschillen in prijselasticiteit van het aanbod.

Ten aanzien van de uitvoeringsmodaliteiten verschillen de problemen van produkt tot produkt. Zou men op grond van de economische aantrekkelijkheid de invoering van quota willen overwegen, dan is vooral op dit punt aanvullend produktspecifiek onderzoek noodzakelijk.

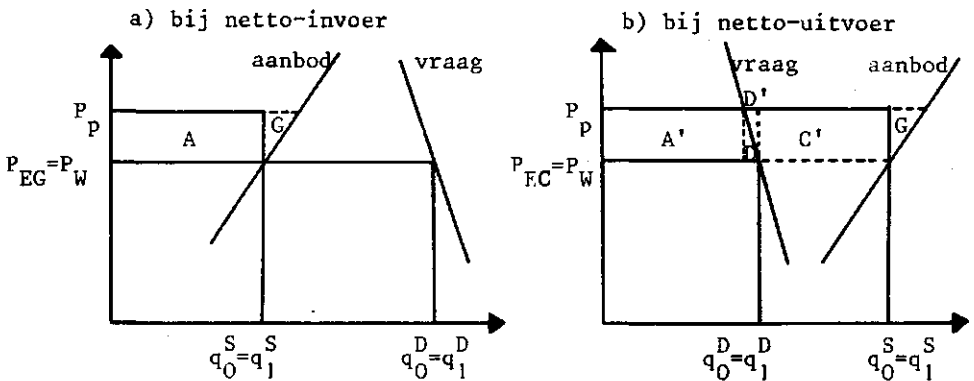
3.4 Een prijstoeslag voor een per bedrijf vastgesteld produktiequotum

Marsh en Ritson (1971) stellen een stelsel voor waarbij prijstoeslagen worden verleend voor per bedrijf toegekende produktiequota. In dit alternatief worden de voordelen van de in de vorige paragraaf besproken prijsgarantie voor individuele quota gecombineerd met de voordelen van prijstoeslagen.

Effecten op productie, verbruik en inkomensverdeling

Figuur 5 geeft bij gelijke aanbodelasticiteiten voor alle producenten een schets van vraag en aanbod van een produkt dat onder de prijstoeslag valt. Gevraagde en aangeboden hoeveelheid liggen in dit geval beide op het niveau dat zou gelden zonder prijssteun: aan de vraagzijde ontbreken de prijsverhogingen en prijsdistsorsies; aan de aanbodzijde leiden de prijsverhogingen niet tot verhoging van de marginale opbrengsten en daardoor niet tot produktieverhoging (althans niet bij de gemiddelde producent).

Figuur 5. Effecten van prijstoeslagen bij produktiequota per bedrijf



Dit beleidsalternatief heeft in deze situatie ten opzichte van de situatie zonder enige vorm van prijssteun geen effecten voor de binnenlandse verbruikers of voor de afzetmogelijkheden van derde landen. Er vindt uitsluitend een inkomensherverdeling plaats van de overheid naar de producenten. Deze inkomensherverdeling bedraagt bij netto-invoer A en bij netto-uitvoer $A' + D + D' + C'$. Een zelfde inkomen als onder het huidige prijsbeleid zou bereikt kunnen worden wanneer extra inkomensoverdrachten gedaan worden ter

waarde van G . Hiervoor zou een verhoging van de prijstoeslag $P'_P - P_P$ noodzakelijk zijn die gelijk is aan de in de vorige paragraaf besproken prijsverhoging $P''_{EG} - P_{EG}$.

Bij het loslaten van de veronderstelling van gelijke individuele prijselasticiteiten van het aanbod veranderen de conclusies enigszins. Evenals bij de in de vorige paragraaf besproken vorm van produktiequota overschrijden prijsinelastische aanbieders onder prijstoeslagen voor quota per bedrijf het hun toegekende quotum. De overschrijding voor alle producenten gezamenlijk bedraagt ook hier $(q_1^S - q_0^S)$. Het inkomensverlies in de landbouw door invoering van de quota is dan niet G maar $(G + B_1)$. De eventuele compensatie van deze inkomensverliezen vraagt een extra verhoging van de uit de overheidskas betaalde prijstoeslag $(P' - P_P)$, waardoor de totale toeslag $(P' - P_W)$ bedraagt. Overigens zijn de overheidsuitgaven dan nog steeds $(B - B_1)$ lager dan bij een prijstoeslagstelsel zonder quota.

Maatschappelijke kosten

Prijstoeslagen voor quota per bedrijf leiden - afgezien van de kosten van inkomensherverdeling van de overheid naar de landbouw - uitsluitend tot maatschappelijke kosten als gevolg van verschillen tussen prijselastische en prijsinelastische aanbieders. Deze kosten bedragen B_1 en zijn bij ongedifferentieerde quota hoger dan bij gedifferentieerde quota.

Aan de vraagzijde zijn er geen maatschappelijke kosten, omdat daar de prijsverhoudingen niet veranderd zijn. De totale maatschappelijke kosten zijn dus $(B + D - B_1)$ lager dan bij het huidige prijsbeleid, $(B - B_1)$ lager dan bij prijstoeslagen zonder quota, meer dan $(B + D - B_1)$ lager dan bij een mengprijsstelsel en meer dan D lager dan bij de in de vorige paragraaf besproken quotaregeling met inkomenscompenserende prijsverhoging.

Uitvoeringsmodaliteiten en varianten

De technische en administratieve problemen bij prijstoeslagen voor produktiequota per bedrijf zullen in principe dezelfde zijn als de problemen bij prijsgaranties voor dergelijke quota. Een verschil in uitvoering is dat geen heffingen of boetes hoeven te worden opgelegd voor boven het quotum geproduceerde eenheden, maar dat onder het quotum een toeslag wordt gegeven. De prijs die het produkt doet is voor iedere eenheid gelijk aan P_W . De complicatie bij b.v. melk van het uitventen van de boven het quotum geproduceerde hoeveelheid buiten de normale afzetkanalen om, doet zich

in dit geval niet voor omdat hiermee geen geldelijk voordeel is te behalen.

De kans op verstarring van de produktiestructuur is ook hier te verminderen door een jaarlijkse toewijzing op basis van de totale produktieomvang en/of verhandelbaar stellen van de quota.

Als variant op hun voorstel doen Marsh en Ritson de suggestie de prijstoeslagen per bedrijf of bedrijfstype te variëren. Aldus zou het sociale aspect van de inkomenssteun meer nadruk krijgen. De individuele quotaregeling krijgt dan vrijwel het karakter van een persoonsgebonden inkomenstoeslag met zodanige voorwaarden dat de produktieomvang overanderd blijft.

In paragraaf 3.3 is aandacht besteed aan inkomensherverdelingseffecten tussen afzonderlijke producenten bij invoering van een quotaregeling. Producenten met een prijselastisch aanbod worden overgecompenseerd, producenten met een inelastisch aanbod ondergecompenseerd. Variabele prijstoeslagen zouden nu deze over- en ondercompensatie teniet kunnen doen. De uitvoering van zo'n systeem zal overigens wel de nodige administratieve problemen met zich brengen.

Conclusie

De conclusie van deze paragraaf is dat een prijstoeslag voor per bedrijf vastgestelde produktiequota uit oogpunt van bevordering van marktevenwicht zeer aantrekkelijk is, relatief geringe maatschappelijke kosten met zich brengt, de mogelijkheid biedt het inkomen in de landbouw op peil te houden zonder dat de verbruikersprijzen stijgen en de afzetmogelijkheden voor derde landen nauwelijks beperkt. Het beleidsalternatief leidt evenwel tot hoge lasten voor het overheidsbudget.

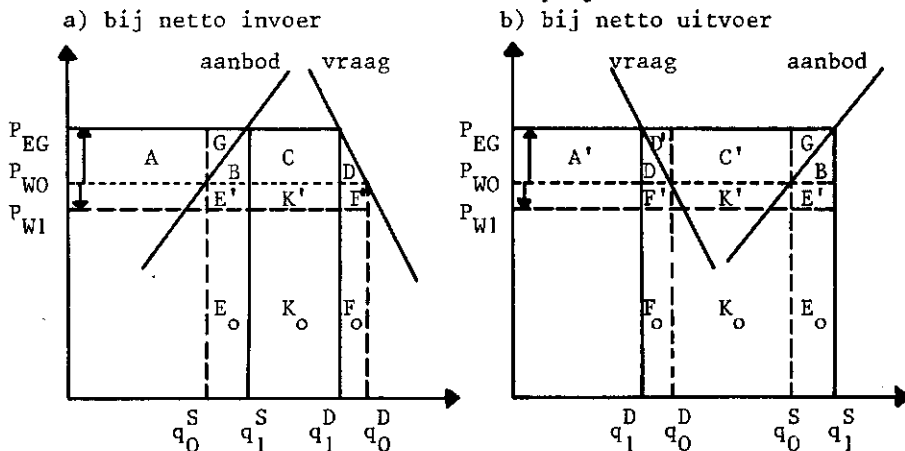
Ten aanzien van de administratieve uitvoerbaarheid doen zich dezelfde problemen voor als bij een prijsgarantie voor quota per bedrijf. Het enige voordeel op dit punt van prijstoeslagen voor gequoteerde hoeveelheden is, dat bijvoorbeeld bij melk geen ontduiking van het quotum door verkoop buiten de normale afzetkanalen om mogelijk is. De marktprijs is immers voor alle eenheden produkt gelijk aan P_w .

4. De invloed van het gemeenschappelijk landbouwbeleid op de wereldmarktprijzen van landbouwprodukten

4.1 De invloed van het beleid op het niveau van de wereldmarktprijzen

In het voorgaande is er steeds van uitgegaan dat de voor de EG relevante wereldmarktprijzen van landbouwprodukten voor de gemeenschap een autonoom gegeven zijn. Het relatief hoge aandeel van de EG in de wereldhandel van deze produkten - 25% van de wereldinvoerwaarde gaat naar de EG, 8% van de uitvoerwaarde komt er vandaan - maakt het onwaarschijnlijk dat deze veronderstelling in werkelijkheid zal gelden. Verwacht mag worden dat iedere verandering van het saldo van in- en uitvoer van landbouwprodukten (waaronder veevoergrondstoffen) invloed heeft op het niveau van de wereldmarktprijzen. We onderzoeken in deze paragraaf de effecten op dit punt van het huidige prijsbeleid. We verwaarlozen daarbij eventuele transportkosten tussen de EG en derde landen.

Figuur 6. De effecten van het huidige prijsbeleid bij mede door de EG beïnvloede wereldmarktprijzen



Figuur 6 is een herhaling van figuur 1 en stelt de effecten op vraag en aanbod van het huidige prijsbeleid voor. Als gevolg van de prijsstijging in de EG van P_{WO} naar P_{EG} daalt in de situatie van netto-invoer de invoer van de gemeenschap met

$(q_1^S - q_0^S) + (q_0^D - q_1^D)$; bij netto-uitvoer stijgt de uitvoer met dezelfde hoeveelheid. Deze veranderingen veroorzaken op hun beurt een daling van de prijzen op de wereldmarkten van P_{W0} naar P_{W1} . De grootte van deze daling hangt af van de prijselasticiteiten van vraag en aanbod op de wereldmarkten.

Deze daling heeft consequenties voor producenten en verbruikers in derde landen, maar ook gevolgen voor de EG. In de oorspronkelijke situatie was voor produkten met een zelfvoorzieningsgraad lager dan 100% de invoerwaarde $E_0 + E' + K_0 + K' + F_0 + F'$. Zonder daling van de wereldmarktprijzen zou deze waarde na verhoging van de EG-prijzen $K_0 + K'$ bedragen. Met daling van de wereldmarktprijzen daalt de invoerwaarde tot K_0 . De waarde K' komt in de vorm van extra invoerheffingen ten goede aan de overheid, zodat het huidige beleid niet C maar $C + K'$ oplevert. Voor producenten is de situatie niet anders dan in paragraaf 2.1 beschreven; verbruikers betalen minder aan het buitenland en meer aan de overheid. De resultante is een maatschappelijk voordeel voor de EG van K' dat de maatschappelijke nadelen van dit beleid geheel of gedeeltelijk compenseert of zelfs overcompenseert 1).

Bij een zelfvoorzieningsgraad groter dan 100% was de uitvoerwaarde oorspronkelijk $K_0 + K'$. Zonder daling van de wereldmarktprijzen zou deze na verhoging van de EG-prijzen toenemen tot $K_0 + K' + F_0 + F' + E_0 + E'$. De daling van de wereldmarktprijzen heeft echter tot gevolg dat de uitvoerwaarde uiteindelijk slechts $K_0 + F_0 + E_0$ wordt. Het negatieve verschil $K' + F' + E'$ wordt weliswaar voor de producenten gecompenseerd door extra exportrestituties maar brengt hetzelfde bedrag aan extra lasten voor de overheid en ook aan extra maatschappelijke kosten met zich mee.

De conclusie is dat de door het huidige prijsbeleid opgeroepen daling van de wereldmarktprijzen bij een zelfvoorzieningsgraad van minder dan 100% de lasten voor de overheid en de maatschappelijke lasten lager doet zijn dan in paragraaf 2.1 beschreven. Bij een zelfvoorzieningsgraad van meer dan 100% zijn deze lasten hoger. Dezelfde conclusie kan ook getrokken worden voor andere alternatieven van inkomenspolitiek die de in- en uitvoer van landbouwprodukten door de EG doen veranderen. Bij prijsgaranties voor een be-

1) Gegeven de prijselasticiteiten van vraag en aanbod op de wereldmarkten en de opbrengsten in alternatieve aanwending van in de EG-landbouw ingezette produktiemiddelen, is in principe het uit oogpunt van maatschappelijke kosten optimale voorzieningsniveau te bepalen.

perkt quatum zal een deel van de daling van de deviezenopbrengsten niet ten laste komen van de overheid maar van de producenten 1).

4.2 Het verband tussen afhankelijke wereldmarktprijzen en het aanhouden van interventievoorraden in de EG

Van het gemeenschapsbeleid onafhankelijke wereldmarktprijzen zouden betekenen, dat iedere eenheid produkt tegen dezelfde prijs op de wereldmarkt kan worden afgezet of gekocht. Gegeven een gewenst prijsniveau binnen de gemeenschap staat dan de hoogte van de restitutie per eenheid uitgevoerd produkt vast.

Nu echter de wereldmarktprijs naar we moeten aannemen wel degelijk afhangt van vraag en aanbod door de gemeenschap, zullen de uitgaven voor uitvoerrestituties bij stijgende uitvoer meer dan evenredig toenemen. De stijgende uitvoer heeft immers een dalende wereldmarktprijs tot gevolg, waardoor elke volgende eenheid uitgevoerd produkt leidt tot de noodzaak de restitutie over alle voorgaande eenheden te verhogen. Zowel uit oogpunt van deviezenopbrengst als uit oogpunt van overheidsuitgaven wordt het op een bepaald moment voordeliger het produkt niet meer uit te voeren. De alternatieven zijn dan: voorraadvorming (in afwachting van een betere marktsituatie), premiëring van bepaalde vormen van verbruik, of in het uiterste geval zelfs vernietiging.

Het aanhouden van interventievoorraden, anders dan voor buffering van korte termijn schommelingen in de voorziening of voor een internationaal voorraadbeleid, is dus een kwestie van optimalisatie van deviezenopbrengsten en overheidsuitgaven in de EG en hangt rechtstreeks samen met de afhankelijkheid van de wereldmarktprijzen van vraag en aanbod in de gemeenschap. Interventie is dus in de eerste plaats een belang voor de EG zelf om de kosten van het beleid te drukken. Overwegingen van internationale betrekkingen (b.v. dumpingverwijten, vrees voor repercussies) kunnen tot gevolg hebben dat eerder tot het aanhouden van interventievoorraden wordt overgegaan dan uit oogpunt van kostenminimalisatie rationeel is.

De conclusie is dat het aanhouden van interventievoorraden bij afhankelijke wereldmarktprijzen kan leiden tot verlaging van de overheidsuitgaven en maatschappelijke kosten van het landbouwbeleid. Voorwaarde is wel dat er zicht is op lonende afzetmogelijkheden in de toekomst. Is dat niet het geval dan zijn de kosten van

1) In de tabellen A en B in bijlage 3 zijn voor een tweetal fictieve produkten berekend, welke verschillen er bij de diverse alternatieven onder andere in maatschappelijke kosten bestaan tussen situaties met onafhankelijke en met afhankelijke wereldmarktprijzen. Bij een zelfvoorzieningsgraad boven de 100% en afhankelijke wereldmarktprijzen blijken deze kosten nogal hoog te zijn.

voorraadhouding (rentekosten, bewaarkosten, e.d.) een onnodige extra belasting voor het overheidsbudget, die leidt tot extra maatschappelijke kosten. Vernietiging van de overschotten zou dan maatschappelijk voordeliger zijn.

4.3 De afzet van overtollige voorraden bij afhankelijke wereldmarktprijzen

Naast reclame en andere algemene afzetmaatregelen is het geven van verbruikspremies een reeds meermalen in de EG toegepast middel om produktieoverschotten kwijt te raken. Het gaat daarbij vooral om de gesubsidieerde afzet buiten de normale handelskanalen om van commercieel onverkoopbare voorraden. Onder de voorwaarde dat voor het gepremieerde produkt een effectieve marktsegmentatie mogelijk is, wordt bereikt dat een deel van de produktiekosten, die bij vernietiging geheel verloren gaan of bij permanente opslag nog verder oplopen vanwege de opslagkosten, terugverdiend wordt.

In deze paragraaf wordt nagegaan wat de maatschappelijke voordelen zijn van gepremieerde afzet van overtollige voorraden. Mede afhankelijk van het type produkt komen drie categorieën van verbruikers voor deze voorraadruiming door middel van verbruikspremies in aanmerking: binnenlandse consumenten, binnenlandse veevoerverbruikers en buitenlandse afnemers. Premies aan de landbouw die erop gericht zijn op directe wijze het aanbod van produkten te beperken door vervoeding op het eigen bedrijf, hebben in dit verband dezelfde functie als verbruikspremies op veevoer.

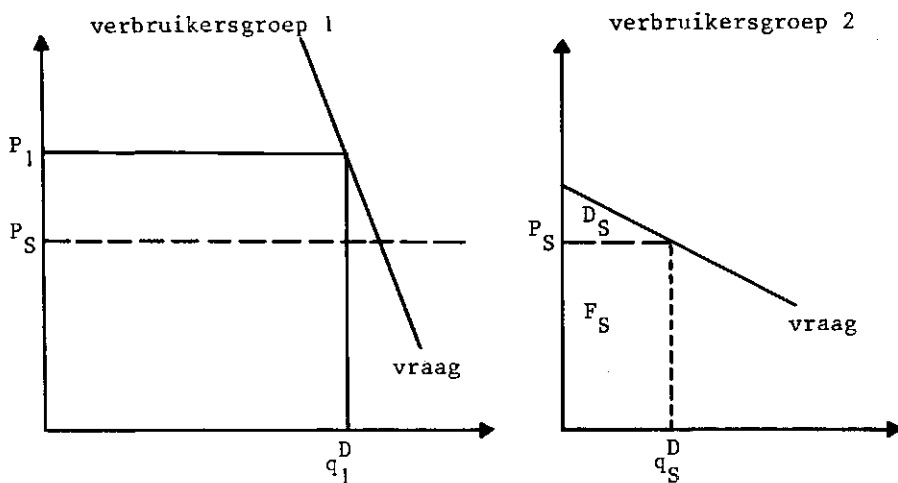
De premies kunnen ten goede komen aan alle verbruikers van landbouwprodukten, maar ook aan speciale groepen. Voor binnenlandse verbruikers is in het eerste geval in feite sprake van een verlaging van de marktprijs waarbij de premie het verschil vormt tussen marktprijs en producentenprijs. Er ontstaat een situatie die analoog is aan het stelsel van prijstoeslagen per eenheid produkt, zoals beschreven in paragraaf 2.2.

In het tweede geval worden uitsluitend die verbruikers bevoordeeld die zich kenmerken door een relatief elastische vraag, maar bij het huidige EG-prijspeil niet of nauwelijks aan de markt zijn. Er dient dan wel een effectieve marktsegmentatie mogelijk te zijn tussen de verschillende categorieën van vragers. Is dat niet het geval dan leidt premiëring van de afzet van overtollige voorraden tot nieuwe overtollige voorraden elders en kan beter overgegaan worden tot een algehele prijsverlaging.

In figuur 7 zijn de binnenlandse verbruikers onderverdeeld in twee groepen. Bij het huidige prijspeil P_1 is alleen verbruikersgroep 1 aan de markt. Deze groep vraagt een hoeveelheid q_1^D . Een premie $P - P_S$ heeft tot gevolg dat ook uit de verbruikersgroep 2 een vraag ontstaat, groot q_S^D . Het gevolg voor de verbruikers is

een nutsvergroting van $D_S + F_S$, waar tegenover een uitgavenvergroting F_S staat. De overheid kan uit haar overtollige voorraden de hoeveelheid q_S^D verkopen voor de prijs P_S en ziet haar inkomsten netto stijgen met F_S . Voor de producenten verandert er niets. De resultante van deze verkoop in plaats van vernietiging van overtollige voorraden is een maatschappelijk voordeel $D_S + F_S - F_S = D_S$ dat aan de verbruikers ten goede komt en F_S voor de overheid, dus totaal $D_S + F_S$.

Figuur 7. Het effect van een verbruikerspremie voor specifieke groepen van verbruikers



Het netto voordeel D_S komt bij consumenten tot uiting in een netto nutsvoordeel en bij overige verbruikers in een inkomensvoordeel. Voor verbruikers die tevens producent zijn van landbouwprodukten, in casu veevoerverbruikers, kan deze inkomensstijging, als in hoofdstuk 2 geschetst, aanleiding zijn tot uitbreiding van de produktie. De daaruit volgende onttrekking van produktiefactoren aan alternatieve toepassingen kan maatschappelijke kosten met zich brengen. Het uiteindelijk maatschappelijke effect is in deze situatie geringer dan $D_S + F_S$.

Premies op het gebruik van landbouwprodukten door buitenlandse verbruikers komen neer op extra exportrestituties bij uitvoer. Vooropgesteld dat deze premies uitsluitend gegeven worden op export naar landen waar normaal geen handel mee wordt gedreven, levert deze extra uitvoer extra deviezen op. Bij dezelfde prijselast-

ticititeit van de vraag als in figuur 7 aangenomen voor de verbruikersgroep 2, en bij een extra exportrestitutie $P_1 - P_S$, is de afgezette hoeveelheid q_S^D en de deviezenopbrengst F_S . Deze deviezenopbrengst is gelijk aan het maatschappelijk voordeel van het alternatief en komt tot uiting op de betalingsbalans.

Of binnenlandse afzet van overtollige voorraden uiteindelijk voordeliger is dan afzet in het buitenland, hangt vooral af van de prijselasticiteit van de vraag. De grootste opbrengst wordt verkregen op de markt met de grootste prijselasticiteit (in figuur 7 de markt met de minst steil verlopende vraagcurve). Is de prijselasticiteit voor binnenlandse en buitenlandse afzet gelijk, dan is het in principe voordeliger in het binnenland af te zetten omdat in dat geval niet alleen een opbrengst F_S ontstaat maar ook een extra nut D_S .

Nogmaals wordt erop gewezen dat een en ander mede afhangt van de mogelijkheden tot effectieve marktsegmentatie.

4.4 De invloed van prijsstabilisatie in de EG op de omvang van prijsschommelingen op de wereldmarkten

Zowel in de EG als in derde landen doen zich op korte termijn, vooral als gevolg van weersomstandigheden, produktieschommelingen voor. Deze schommelingen leiden zonder ingrijpen van overheid of particuliere organisaties tot prijsschommelingen die om verschillende redenen ongewenst zijn.

In het huidige gemeenschappelijke landbouwbeleid hebben heffingen en restituties aan de grens niet alleen de functie de EG-prijzen op een ander niveau te brengen dan de wereldmarktprijzen, maar ook om prijsschommelingen in de EG tegen te gaan. Daartoe zijn de heffingen en restituties variabel gemaakt. In de vorige hoofdstukken is ervan uitgegaan dat onder alle beleidsalternatieven het variabele deel van de heffingen en restituties gehandhaafd wordt om aldus prijsschommelingen in de EG te voorkomen. We gaan in deze paragraaf na wat de effecten van dit mechanisme op de wereldmarktprijzen zijn.

De afdamming van de Grevelingen en het Haringvliet in het kader van de Deltawerken heeft de opslagcapaciteit van water in het zuidelijk deel van de Noordzee verkleind. Het gevolg is dat vooral bij extreme vloodsituaties in de nog open Zeeuwse wateren een merkbaar hogere hoogwaterstand wordt bereikt. Dezelfde situatie doet zich voor als bepaalde (deel)markten middels "dammen" worden afgesloten van de wereldmarkten, doordat variabele heffingen en restituties gaan fungeren als sluizen en pompen. De demping van de prijsschommelingen binnen de EG heeft tot gevolg dat de schommelingen buiten de gemeenschap toenemen. De wereldmarkt kan niet meer profiteren van de opnamecapaciteit van de vragers in de ge-

meenschap.

De schommelingen "buitengaats" worden nog versterkt doordat binnenlandse aanbodschommelingen niet het binnenlandse "waterpeil" beïnvloeden, maar "buitengaats" geloosd worden. De produktieschommelingen in het binnenland en buitenland worden dus (vrijwel) uitsluitend geabsorbeerd door buitenlandse vragers. Het totale resultaat komt tot uiting in schommelingen in de wereldmarktprijzen die veel hoger zijn dan zonder prijsstabilisatie in de EG het geval zou zijn.

Het is in principe mogelijk in de gemeenschap een prijsstabilisatiebeleid te voeren dat geen negatieve invloed heeft op de prijsschommelingen er buiten. Voorwaarde voor dit beleid is dat zowel de interne produktieschommelingen als het deel van de produktieschommelingen in het buitenland dat zonder stabilisatie door binnenlandse verbruikers wordt opgenomen, op één of andere manier binnen de EG geabsorbeerd worden. In concreto houdt dat in dat de gemeenschap een actief voorraadbeleid zal moeten voeren. Elementen van het huidige interventiebeleid zijn in zekere zin reeds een eerste aanzet tot een dergelijk beleid.

Men bedenke overigens wel dat een voorraadbeleid als hier beschreven uitsluitend de negatieve externe effecten van een prijsstabilisatie in het binnenland tegengaat, maar nog geenszins leidt tot een positieve bijdrage van de EG tot stabilisatie van wereldmarktprijzen. Daartoe is een grotere binnenlandse absorptie van buitenlandse produktieschommelingen nodig.

Literatuur

- Atlantic Institute (1970),
A future for European agriculture, Paris, Atlantic Papers no. 4.
- Binswanger, H.C. (ed) (1977),
Die europäische Agrarpolitik vor neuen Alternativen, Bern und
Stuttgart.
- Heidhues, T., Josling, T.E., Ritson, C. and Tangermann, S. (1978),
Common prices and Europe's farm policy, London, Trade Policy
Research Centre.
- Koester, U., Tangermann, S. (1976),
Alternativen der Agrarpolitik, Münster-Hiltrop.
- Koester, U., Tangermann, S. (1977),
Supplementing farm price policy by direct income payments: Cost-
benefit-analysis of alternative farm policies with a special ap-
plication to German agriculture. Eur. R. agr. Eco. 4 (1) p.p. 7-31.
- Kriellaars, F.W.J. (1965),
Problematiek van de landbouw in het proces van structurele veran-
deringen bij algemeen-economische groei; mogelijkheden en grenzen
van instrumenten van beleid in economisch ontwikkelde landen,
Leiden.
- Marsh, J.S. (1977),
UK agricultural policy within the European Community, Reading,
CAS Paper 1.
- Marsh, J.S. and Ritson, C. (1971),
Agricultural policy and the common market, London.
- OECD (1973), Supply control in agriculture, Paris.
- Van Riemsdijk, J.F., (1972),
Het landbouwbeleid en het lot van de boer, bijlage E.S.B. 2865
(6 september).
- Van Riemsdijk, J.F., (1973),
A system of direct compensation payments to farmers as a means of
reconciling short-run to long-run interests, Eur. R. agr. Eco. 1
(2) p.p. 161-189.

Bijlage 1. Samenvattend overzicht van effecten van enkele vormen van prijs- en inkomensteun in de landbouw

| Effect op | Alternatieven | | | | Persoons- gebonden inkomens- toeslagen |
|---|---|--|---|------------------------------|--|
| | Huidig prijsbeleid voor plant- voor grond- aardige gebonden dierlijke producten | Prijs-toeslagen voor plant- voor grond- aardige gebonden dierlijke producten | Grondgeb. ink. toeslagen voor plant- voor grond- aardige gebonden dierlijke producten | Inkomens- toeslagen per diat | |
| Specifieke variabelen: | | | | | |
| Binnenlands aanbod van landbouwproducten: | | | | | |
| - ondersteunde plantaardige producten | +++ | +++ | +++ | +++ | + |
| - overige plantaardige producten | - | - | - | - | - |
| - grondgebonden dierlijke producten | +++ | +++ | +++ | +++ | + |
| - overige dierlijke producten | - | - | 0 | 0 | 0 |
| Binnenlandse vraag naar landbouwproducten: | | | | | |
| veevoer | - | - | 0 | 0 | + |
| - ondersteunde plantaard. producten | - | - | + | + | + |
| - ondersteunde dierlijke producten | +++ | +++ | 0 | 0 | +++ |
| - overige producten | - | - | 0 | 0 | + |
| - ondersteunde plantaard. producten | - | - | 0 | 0 | + |
| - ondersteunde dierlijke producten | +++ | +++ | 0 | 0 | 0 |
| - overige producten | - | - | 0 | 0 | 0 |
| Afzetmogelijkheden van derde landen: | | | | | |
| toegankelijkheid | - | - | 0 | 0 | 0 |
| afzet veevoer | - | - | - | - | - |
| - ondersteunde producten | - | - | - | - | - |
| - overige producten | +++ | +++ | 0 | 0 | +++ |
| overige afzet | - | - | - | - | - |
| - ondersteunde producten | - | - | - | - | - |
| - overige producten | +++ | +++ | 0 | 0 | 0 |
| Prijzniveau van landbouwproducten: | | | | | |
| productentprijzen | +++ | +++ | +++ | 0 | 0 |
| - ondersteunde producten | +++ | ++ | + | 0 | 0 |
| verbruikersprijzen | +++ | +++ | 0 | 0 | 0 |
| - ondersteunde producten | +++ | +++ | 0 | 0 | 0 |
| - overige producten | +++ | ++ | 0 | 0 | 0 |
| veevoerprijzen totaal | +++ | +++ | + | + | 0 |
| Prijzniveau van landbouwgrond | +++ | +++ | +++ | +++ | + |
| Inkomenniveau in de landbouw: | | | | | |
| plantaardige productierichtingen | +++ | +++ | +++ | +++ | +++ |
| - grondgebonden dierl. prod.richtingen | - | - | 0 | 0 | +++ |
| - overige productierichtingen | - | - | 0 | 0 | 0 |
| Consumentenuitgaven: | | | | | |
| - ondersteunde plantaardige producten | +++ | + | 0 | 0 | 0 |
| - overige plantaardige producten | +++ | +++ | 0 | 0 | 0 |
| - ondersteunde dierlijke producten | +++ | +++ | 0 | 0 | 0 |
| - overige dierlijke producten | +++ | +++ | 0 | 0 | 0 |
| Overheidsinkomsten min overheidsuitgaven: a) | | | | | |
| - bij netto- invoer in EG | ++ | ++ | - | - | - |
| - bij netto- uitvoer uit EG | - | - | - | - | - |

Bijlage 1. (vervolg)

| Effect op | Alternatieven | | Huidig prijsbeleid | | Frijtoeslagen | | Grondgeb. ink. toeslagen | | Persoonsgebonden inkomens-toeslagen | |
|---|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| | voor plant- aardige produkten | voor grond- aardige produkten | voor plant- aardige produkten | voor grond- aardige produkten | voor plant- aardige produkten | voor grond- aardige produkten | voor plant- aardige produkten | voor grond- aardige produkten | voor plant- aardige produkten | voor grond- aardige produkten |
| Globale variabelen: | | | | | | | | | | |
| Zelfvoorzieningsgraad EG voor landb.prod. | + | + | + | + | + | + | + | + | + | + |
| Bruto nationaal product: a) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| - bij volledige werkgelegenheid | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| - bij werkloosheid | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Consumentenuitruis | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Maatschappelijke baten of kosten: a) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| - bij volledige werkgelegenheid | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| - bij werkloosheid | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Overige: | | | | | | | | | | |
| Administratieve/technische uitvoerbaarheid | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Mogelijkheid tot specifieke maatregelen | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| m.b.t. produktiestructuur/inkomensverdeling | 0 | 0 | 0 | 0 | + | + | + | + | + | + |

a) Bij onafhankelijke wereldmarktprijzen.

Toelichting bijlage 1

In de bijlage zijn naast elkaar gezet de in hoofdstuk 2 besproken alternatieve vormen van prijs- en inkomenssteun en hun effecten. Ten aanzien van de beleidsalternatieven is een onderscheid gemaakt tussen steun die verleend wordt aan plant-aardige produkten en steun die geldt voor grondgebonden dierlijke produkten. Er wordt vanuit gegaan dat in verband met de produktie-effecten geen steun wordt gegeven aan niet grondgebonden dierlijke produkten.

Bij de beoordeling van de alternatieven op hun effecten is steeds een vergelijking gemaakt met de situatie waarin geen enkele vorm van prijs- of inkomensondersteuning wordt gegeven. Een plus-taken wijst op een toename van de betreffende ver- bele onder het beleidsalternatief, een min-taken op een afname.

Een nul houdt in dat de betreffende variabele niet of slechts zeer weinig verandert. Is geen teken ingevuld dan wijst dat op het niet van toepassing zijn van het betreffende effect.

Het aantal plus- en min-takens geeft bij horizontale ver- gelijking van de beleidsalternatieven een indruk van de reis- tiets grootte van de effecten. Er wordt opgemerkt dat deze vergelijking alleen mogelijk is voor zover de alternatieven binnen de twee onderscheiden produktgroepen (plantaardige of grondgebonden dierlijke) worden toegepast. Een vergelijking van een beleidsalternatief voor plantaardige produkten met hetzelfde alternatief voor dierlijke produkten is in deze bij- lage niet mogelijk.

Toelichting bijlage 2

In de grafieken is steeds verondersteld dat de wereldmarktprijs (P_W) van het ondersteunde produkt niet beïnvloed wordt door het EG-beleid. Voorts is uitgegaan van een in ieder alternatief gelijk blijvende inkomenssteun in de landbouw (bij netto-invoer $A + G$ en bij netto-uitvoer $A' + D + D' + C' + G$ waarbij $G = A_2 - B = A_4$ resp. $G = A_2' + D_1' + D_2' + C_2' - B = A_4' + D_3' + D_4' + C_4'$ en $A' + D = A_1' + D_1 = A_3' + D_3$).

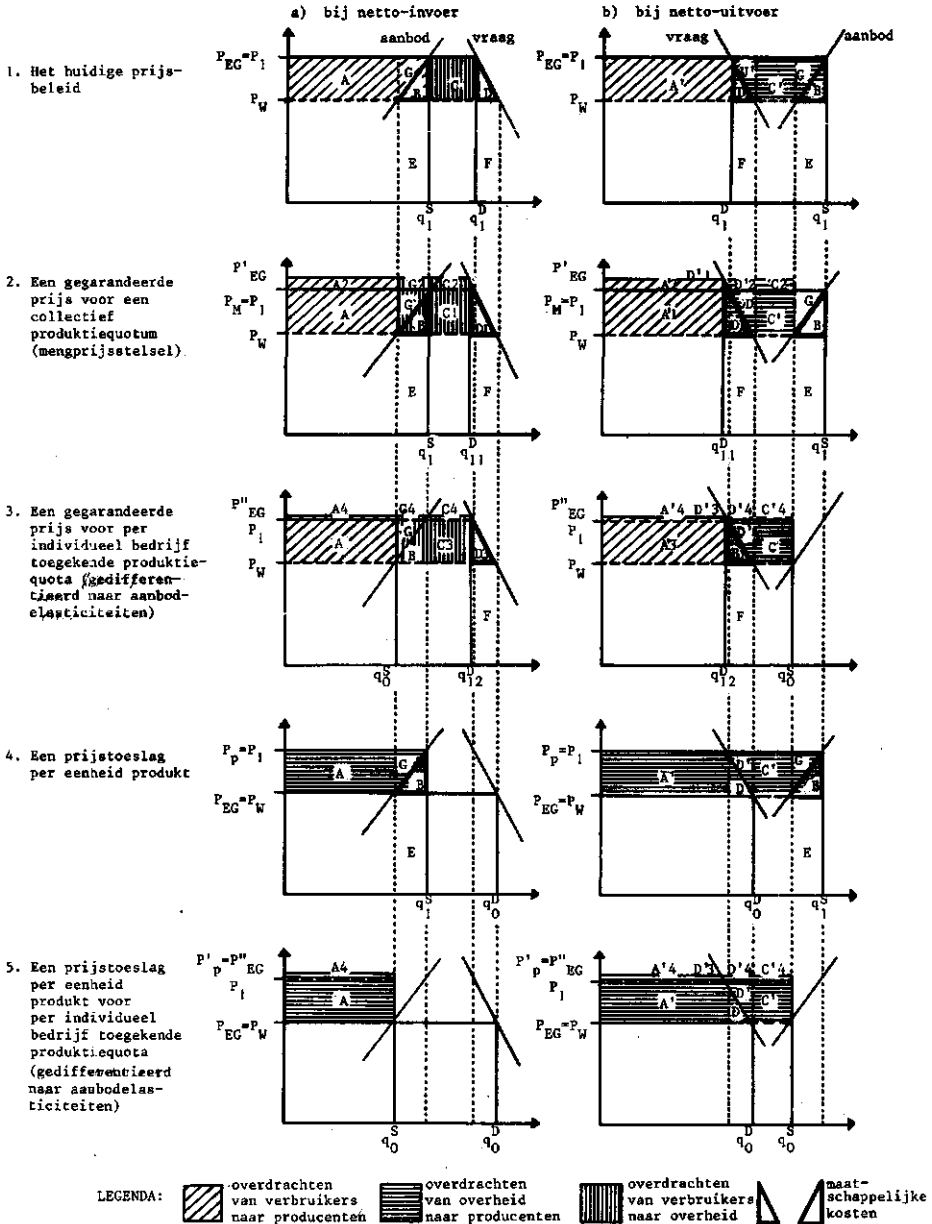
Het huidige prijspeil in de EG is aangegeven met P_1 , de respectievelijke marktprijzen (= verbruikersprijzen) met P_{EG} , P'_{EG} en P''_{EG} . De aangeboden hoeveelheid bij het huidige prijsniveau is q_1^S ; de gevraagde hoeveelheid is momenteel q_1^D . Bij een eventuele aanbodquotering is de gequoteerde hoeveelheid q_0^S . De producentenopbrengsten per eenheid produkt zijn resp. P_{EG} , P_M , P''_{EG} , P_P en P'_P .

Uit de grafieken blijkt de volgende voorkeursvolgorde voor de alternatieven.

| Bij gelijke inkomenssteun voor de producenten en een voorkeur voor (een): | geldt de volgende voorkeursvolgorde: | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------------------------------|---|---|--------------------|---|---|--------------------------------|------|---|----------------|------|---|--|---|---|
| | huidig prijs-beleid | | | meng-prijs-stelsel | | | indivi- duele produk- tiequota | | | prijs- toeslag | | | prijsstoe- slag met prod.quota per bedrijf | | |
| laag produktieniveau | 3 | 4 | 5 | 3 | 4 | 5 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 1 | 2 | | |
| hoog vraagniveau | | | 3 | | | 5 | | 4 | | 1 | 2 | | 1 | 2 | |
| afwezigheid invoer- heffingen en export- restituties | 3 | 4 | 5 | 3 | 4 | 5 | 3 | 4 | 5 | | 1 | 2 | | 1 | 2 |
| afzetmogelijkheden van derde landen | | | 4 | | | 5 | | 2 a) | | | 3 a) | | | 1 | |
| lage verbruikersprijs | | | 3 | | | 5 | | 4 | | 1 | 2 | | | 1 | 2 |
| hoge producentenprijs | 3 | 4 | 5 | 3 | 4 | 5 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | | | 1 | 2 |
| lage verbruikers- uitgaven | | | 3 | | | 5 | | 4 | | 1 | 2 | | | 1 | 2 |
| lage overheidsuitga- ven c.q. hoge over- heidsinkomsten | | | 3 | | | 1 | | 2 | | | 5 | | | | 4 |
| lage maatschappelijke kosten | | | 4 | | | 5 | | 2 a) | | | 3 a) | | | | 1 |

- a) De voorkeursvolgorde geldt bij een prijselasticiteit van het aanbod die groter is dan de prijselasticiteit van de vraag. Bij een relatief grotere vraagelasticiteit wisselt de volgorde.

Bijlage 2. Een vergelijking door middel van grafieken van effecten van varianten van prijsondersteuning bij van het EG-beleid onafhankelijke wereldmarktprijzen



Bijlage 3. Numerieke grootte van effecten van alternatieven van prijssteun voor een tweetal fictieve produkten bij zowel autonome als van het EG-beleid afhankelijke wereldmarktprijzen

In deze bijlage zijn voor een tweetal hypothetische produkten berekend de volume-, prijs- en waarde-effecten van alternatieven van prijsbeleid. Steeds is uitgegaan van een per produkt gelijk blijvende totale inkomenssteun aan de landbouw. Voorts is verondersteld dat eventuele produktiequota vastgesteld worden op het produktieniveau dat zonder prijssteun bereikt zou zijn. De prijselasticiteit van de vraag op lange termijn in de EG is voor beide produkten $-0,2$, de prijselasticiteit van het aanbod $0,7$, beide gemeten bij het onder het huidige beleid geldende prijs- en volumeniveau. Ten slotte wordt aangenomen dat voor de producenten het inkomen gelijk is aan 67% van het opbrengstenniveau onder het huidige prijsbeleid.

Ten einde duidelijk te laten zien welke verschillen er zijn tussen de situatie met van het EG-beleid onafhankelijke wereldmarktprijzen en die met afhankelijke wereldmarktprijzen, zijn per produkt en per beleidsalternatief twee berekeningen uitgevoerd. Daarbij is uitgegaan van een in- of uitvoeraandeel van de EG dat onder het huidige prijsbeleid 25% van de wereldhandel bedraagt.

In tabel A is uitgegaan van een produkt waarvan de EG-productie onder het huidige beleid 8,5 miljoen ton bedraagt en het verbruik 9,5 miljoen ton. De binnenlandse prijs is 320 RE per ton, de wereldmarktprijs bij afwezigheid van verstoringen door de EG 290 RE per ton. In geval van afhankelijke wereldmarktprijzen geldt bij deze prijs en bij een internationaal handelsvolume van 4 mln. ton een prijselasticiteit op de wereldmarkten van $-0,5$.

In tabel B is een produkt gekozen waarvan de EG onder het huidige prijsbeleid 105 mln. ton produceert en 75 mln. ton verbruikt. De binnenlandse prijs is 150 RE per ton. De wereldmarktprijs zonder verstoringen door de EG bedraagt 125 RE per ton, de wereldhandel 120 mln. ton en de bij dit prijs- en volumeniveau geldende prijselasticiteit $-0,2$.

In beide tabellen geldt steeds dat de som van de extra bestedingsmogelijkheden van producenten, overheid en verbruikers plus de uitgaventoename voor grondstoffen gelijk is aan het betalingsbalanssaldo voor landbouwprodukten. Dit saldo verminderd met grondstofaankopen in de landbouw en vermeerderd met de nuts- toename voor verbruikers levert het maatschappelijke effect van het beleidsalternatief.

Tabel A. Numerieke groette van effecten bij een produkt dat door de EG netto wordt ingevoerd

| | Niveauveranderingen bij constant blijvend inkomen voor de producenten | | | | | | | | | | | |
|--|---|------|------|------|---|------|------|------|---|------|------|------|
| | Niveau bij oorspronkelijke wereldmarktprijzen | | | | Niveau bij athemalijze wereldmarktprijzen | | | | Niveau bij athemalijze wereldmarktprijzen | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| VOLGVERANDERINGEN x 1000 ton | | | | | | | | | | | | |
| Produktie zonder prijssteun | 7942 | +558 | +558 | 0 | +558 | 0 | +558 | +558 | 0 | +558 | +558 | 0 |
| Binnenlands verbruik | 9678 | -178 | -191 | -184 | 0 | -178 | -239 | -178 | -184 | +258 | 0 | 0 |
| Netto-invoer | 1736 | -736 | -749 | -184 | -558 | 0 | -736 | -797 | -184 | -300 | -558 | 0 |
| Zelfvoorziening in % | 82 | 89 | 90 | 84 | 88 | 82 | 89 | 90 | 84 | 86 | 88 | 82 |
| PRISVERANDERINGEN in RE per ton | | | | | | | | | | | | |
| Productenprijs | 290 | + 30 | + 30 | + 31 | + 30 | + 31 | + 30 | + 30 | + 31 | + 30 | + 30 | + 31 |
| Verbruikersprijs | 290 | + 30 | + 32 | + 31 | 0 | 0 | + 30 | + 40 | + 31 | - 43 | 0 | 0 |
| Wereldmarktprijs | 290 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -107 | -116 | - 27 | - 43 | - 81 | 0 |
| WAARDEVERANDERINGEN in mln. RE | | | | | | | | | | | | |
| Inkomen producenten | 1543 | +247 | +247 | +247 | +247 | +247 | +247 | +247 | +247 | +247 | +247 | +247 |
| Uitgaven verbruikers | 2807 | +233 | +249 | +241 | 0 | 0 | +233 | +310 | +241 | -357 | 0 | 0 |
| Saldo overheid | 0 | + 30 | + 50 | + 48 | -255 | -247 | +137 | +233 | + 90 | -624 | -255 | -247 |
| Saldo in- en uitvoer: landbouwprodukten grondstoffen t.b.v. landbouw (maximaal) | -503 | +213 | +217 | + 54 | +162 | 0 | +320 | +340 | + 95 | +149 | +162 | 0 |
| Inkomens- of nuts- verandering ver- bruikers | . | - 54 | - 58 | - 56 | 0 | 0 | - 54 | - 74 | - 56 | + 69 | 0 | 0 |
| Maatschappelijk ef- fect, tevens maximaal nationaal inkomens- effect (bij volledige werkgelegenheid) | . | - 11 | - 12 | - 3 | - 8 | 0 | + 96 | + 95 | + 39 | + 48 | - 8 | 0 |

N.B.: De berekeningen voor quota per bedrijf hebben betrekking op volledig naar aanbodalasticiteiten gedifferentieerde quota. De kolommen 2 t/m 6 zijn een uitwerking van de in de hoofdstukken 2 en 3 beschreven en in bijlage 2 getakende situatie. De kolommen 7 e.v. illustreren het beschreven in hoofdstuk 4 (met name 4.1 en 4.2) en zijn voor de feitelijke situatie het meest relevant. Het maatschappelijk effect is exclusief het effect als gevolg van de veranderingen in de netto overheidinkomen.

Tabel B. Numerieke grootte van effecten bij een produkt dat door de EG netto wordt uitgevoerd

| Niveau zonder prijs- steun | Niveauseranderingen bij constant blijvend inkomen voor de producenten bij afhankelijkke wereldmarktprijzen | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|----------------------------------|-------------------------------|-----------------|---|----------------------------|--|---------------------------------------|-------------------------------------|--|--|--|--|
| | bij onafhankelijke wereldmarktprijzen | | | | | | | bij afhankelijkke wereldmarktprijzen | | | | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 |
| | huidig prijs- beleid | prijsgaranties voor beperkte meng- prijs- stelsel | productiequota per bedrijf | quota- regeling bedrijf | zonder quota | huidig prijsbeleid zonder inter- ventie | inter- timale ventie | met op- met koop over- schot | met ver- niet- ging schot | met per be- driff prijs | beperkte prod. quota met mengenprijs per bedrijf | zonder fixatie verbru- kers- prijs + inter- ventie | zonder fixatie verbru- kers- prijs + inter- ventie | zonder fixatie verbru- kers- prijs + inter- ventie |
| 92750 | +12250 | +12250 | 0 | +12250 | 0 | +12250 | +12250 | +12250 | +12250 | 0 | +12250 | +12250 | +12250 | 0 |
| 77500 | - 2500 | - 2830 | -2670 | 0 | 0 | - 2500 | - 2500 | - 3940 | - 4480 | -2670 | + 4200 | + 4200 | 0 | 0 |
| 15250 | +14750 | +15080 | +2670 | +12250 | 0 | +14750 | + 4380 | +16190 | + 4480 | +2670 | + 8050 | + 8050 | + 4380 | 0 |
| - | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | +10380 | 0 | +12250 | 0 | 0 | 0 | + 7870 | 0 |
| 120 | 140 | 141 | 124 | 135 | 120 | 140 | 140 | 143 | 127 | 124 | 129 | 135 | 120 | 120 |
| VOLUMEVERANDERINGEN | | | | | | | | | | | | | | |
| x 1000 ton | | | | | | | | | | | | | | |
| Productie | +12250 | +12250 | 0 | +12250 | 0 | +12250 | +12250 | +12250 | +12250 | 0 | +12250 | +12250 | +12250 | 0 |
| Binnenlands verbruik | - 2500 | - 2830 | -2670 | 0 | 0 | - 2500 | - 2500 | - 3940 | - 4480 | -2670 | + 4200 | + 4200 | 0 | 0 |
| Netto-uitvoer | +14750 | +15080 | +2670 | +12250 | 0 | +14750 | + 4380 | +16190 | + 4480 | +2670 | + 8050 | + 8050 | + 4380 | 0 |
| Interventie c.g. | | | | | | | | | | | | | | |
| vernietiging | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | +10380 | 0 | +12250 | 0 | 0 | 0 | + 7870 | 0 |
| Zelfvoorziening in Z | 140 | 141 | 124 | 135 | 120 | 140 | 140 | 143 | 127 | 124 | 129 | 135 | 120 | 120 |
| PREJSVERANDERINGEN | | | | | | | | | | | | | | |
| in RE per ton | | | | | | | | | | | | | | |
| Productenprijs | + 25 | + 25 | + 27 | + 25 | + 27 | + 25 | + 25 | + 25 | + 25 | + 27 | + 25 | + 25 | + 25 | + 26 |
| Verbruikersprijs | + 25 | + 28 | + 27 | 0 | 0 | 0 | + 25 | + 39 | + 45 | + 27 | - 42 | 0 | 0 | 0 |
| Wereldmarktprijs | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - 77 | - 23 | - 84 | - 23 | - 14 | - 42 | - 22 | - 22 | 0 |
| WAARDEVERANDERINGEN | | | | | | | | | | | | | | |
| in mln. RE | | | | | | | | | | | | | | |
| Inkomen producenten | + 2470 | + 2470 | + 2470 | + 2470 | + 2470 | + 2470 | + 2470 | + 2470 | + 2470 | + 2470 | + 2470 | + 2470 | + 2470 | + 2470 |
| Verbruikersuitgaven | + 1560 | + 1760 | + 1660 | 0 | 0 | + 1560 | + 1560 | + 2410 | + 2710 | + 1660 | - 2900 | - 2900 | 0 | 0 |
| Saldo overheid | - 750 | - 510 | - 480 | - 2630 | - 2470 | - 3050 | - 2490 | - 2380 | - 1340 | - 730 | - 7030 | - 4060 | - 2470 | - 2470 |
| Saldo in- en uitvoer: | | | | | | | | | | | | | | |
| landbouwproducten | +1910 | + 1840 | + 1890 | + 330 | + 1530 | 0 | - 460 | + 100 | - 630 | + 100 | + 80 | + 30 | + 100 | 0 |
| grondstoffen t.b.v. | | | | | | | | | | | | | | |
| landbouw (maximaal) | - 1680 | - 1680 | 0 | - 1680 | 0 | - 1680 | - 1680 | - 1680 | - 1680 | - 1680 | 0 | + 1680 | - 1680 | 0 |
| Inkomens- of nuts- verandering ver- bruikers | - 340 | - 390 | - 370 | 0 | 0 | - 340 | - 340 | - 340 | - 340 | - 370 | + 440 | 0 | 0 | 0 |
| Maatschappelijk ef- fect, tevens maximal nationaal inkomens- effect (bij volledige vergelgbaarheid) | - 180 | - 190 | - 40 | - 150 | 0 | - 2490 | - 1930 | - 2880 | - 2570 | - 280 | - 1220 | - 1580 | - 1580 | 0 |

N.B.: Zie tabel A.