1 Waarom eigenlijk landbouwpolitiek?

J. de Hoogh

Inleiding

Landbouwpolitiek omvat in het algemeen gesproken alle overheidsmaatregelen die betrekking hebben op de landbouwproduktie en de landbouwmarkten. Landbouwpolitiek, ook wel landbouwbeleid genoemd, is een universeel verschijnsel. Vrijwel overal en altijd hebben regeerders – zowel in rijke als in arme landen, in centrale planeconomieën als in markteconomieën – zich ingelaten met het handelsverkeer en de prijzen van landbouwprodukten en met de inrichting en ontwikkeling van de landbouwproduktie.

Hoe is die bijzondere aandacht van overheidswege voor de agrarische sector te verklaren? Twee motieven of redenen zijn daarvoor aan te wijzen. In de eerste plaats geldt dat de agrarische sector en zijn produkten van bijzondere betekenis worden geacht voor het nationale welzijn, zoals dat althans verstaan wordt door regeerders. Die bijzondere betekenis is bepalend voor de doelstellingen van het landbouwbeleid. Dat het bereiken van die doelstellingen om een breed pakket van specifieke regelgeving vraagt, is terug te voeren op – en dat is het tweede punt – een aantal bijzondere kenmerken en eigenschappen van de agrarische produktie en markten. Beide groepen van argumenten worden in dit hoofdstuk besproken.

Landbouw en nationaal welzijn

Voedselprijzen

Veel produkten van de landbouw voorzien in eerste levensbehoeften, met name voedsel. Regeringen worden verantwoordelijk gesteld voor gebreken in de voedselvoorziening. Dat blijkt uit de politieke onrust die ontstaat wanneer in een land de voedselprijzen drastisch omhoog gaan, bij voorbeeld als gevolg van een misoogst, door een stagnatie van de aanvoer of verlaging van subsidies op voedsel. Zulke 'broodoorlogen' zijn er regelmatig her en der in de wereld, maar er zijn ook voorbeelden van boerenopstanden tegen te lage prijzen.

Wegens deze politieke gevoeligheid zijn de voedselprijzen vrijwel nergens in de wereld geheel overgelaten aan het vrije spel van vraag en aanbod. De overheidspolitiek ten aanzien van deze prijzen verschilt echter van land tot land, en van tijd tot tijd. Enkele van de belangrijkste redenen van de overheidsinterventie zijn:

– Bescherming van zowel producenten als consumenten tegen grote schommelingen in de prijzen van elementaire landbouwprodukten (prijsstabilisatie).

– Het laag houden van de voedselprijzen om politieke onrust te voorkomen, en verder om de kosten van levensonderhoud en de lonen laag te houden ter versterking van de internationale concurrentiepositie van de binnenlandse industrie.
– Prijsondersteuning ten gunste van de agrarische beroepsbevolking om de sectorale en regionale inkomensongelijkheid binnen het land te verkleinen, om de binnenlandse voedselvoorziening niet te afhankelijk van invoer te maken en om de agrarische produktie voor export aan te moedigen ter verbetering van de handelsbalans.

Deze uiteenlopende doelstellingen zijn niet allemaal tegelijkertijd te realiseren; ze zijn ten dele strijdig met elkaar. De oogmerken van de nationale prijspolitiek zijn afhankelijk van factoren als het welvaartsniveau, de positie van het land in het internationaal agrarisch handelsverkeer, de relatieve omvang (en politieke invloed) van de agrarische sector en de situatie op de wereldmarkten.

In de geïndustrialiseerde westerse landen is sinds de tweede wereldoorlog de landbouwprijspolitiek vooral gericht op ondersteuning van de inkomens van de (relatief kleine) agrarische bevolkingsgroep. Het schrikbeeld van de landbouwcrisis van de jaren dertig heeft stellig de totstandbrenging van zo'n politiek bevorderd. Dat beleid is de uitdrukking van de politieke wil en de economische mogelijkheid in de rijke landen om landbouw en platteland in redelijke mate te laten delen in de algemene welvaart. Daarnaast spelen ook andere motieven een rol, zoals vermindering van invoerafhankelijkheid en vergroting van het exportaanbod.

In ontwikkelingslanden is het aandeel van de landbouw in de beroepsbevolking en in het nationaal inkomen aanmerkelijk hoger dan in de industrielanden. Het prijspeil van voedsel is van veel grotere betekenis voor het reële inkomen en de levensstandaard van de niet-agrarische bevolking, omdat een veel groter deel van het inkomen aan voedsel moet worden besteed. In veel van deze arme landen geven regeringen in hun voedselprijspolitiek prioriteit aan de belangen van de stedelijke bevolking. De prijzen worden laag gehouden ten laste van de landbouw. Rurale bevolkingsgroepen zijn sociaal en politiek doorgaans minder invloedrijk dan hun urbane tegenspelers. Overigens is in veel van die landen het economisch draagvlak voor een prijspolitiek ten gunste van de landbouw ook te smal.

De Wereldbank publiceerde in haar World Development Report 1986 een samenvattend overzicht van de mate van protectie die de landbouw in een groot aantal landen geniet. Dat overzicht laat duidelijk het zojuist genoemde verschil tussen industrielanden en ontwikkelingslanden zien. De 'nominal protection coefficient' (de verhouding tussen het binnenlandse prijsniveau en dat op de wereldmarkt) ligt voor de geïndustrialiseerde landen systematisch boven 1, variërend van 1,0 tot zelfs 3,0. In ontwikkelingslanden daarentegen is deze coëfficiënt dikwijls kleiner dan 1, soms zelfs zeer veel kleiner, hetgeen betekent dat de landbouwsector wordt uitgebuit.

Landbouwontwikkeling

Als het in de landbouwpolitiek gaat om het prijspeil van voedsel is er op korte termijn altijd de scherpe belangentegenstelling tussen consumenten en producenten. Op langere

termijn echter is de doelstelling van lage prijzen van levensmiddelen, zonder schade voor de producenten, te bereiken door te bevorderen dat de landbouw zijn produkten goedkoper kan voortbrengen. Met dit doel voor ogen hebben sinds het einde van de vorige eeuw veel westerse landen de ontwikkeling van de landbouwwetenschap en de landbouwtechniek sterk gestimuleerd. Landbouwkundig onderzoek, voorlichting en onderwijs zijn typische overheidstaken in de rijke landen. De kostprijsverlaging in de voedselproduktiesector is er sterk door bevorderd.

Deze doelbewuste landbouwontwikkelingspolitiek is een factor van gewicht geweest voor de algemeen-economische ontwikkeling en groei van de welvaart van de westerse wereld. Verhoging van de produktiviteit in de sector die in de eerste levensbehoeften moet voorzien, is immers een onmisbare voorwaarde om een groter deel van de produktieve krachten in de samenleving, met name arbeid, in te kunnen zetten voor de voortbrenging van luxere goederen en diensten. In het algemeen gesproken geldt dan ook dat hoe rijker een land (gemeten in het nationaal inkomen per hoofd), hoe lager het procentuele aandeel van de landbouw in het nationale produkt. Dit westerse voorbeeld van landbouwontwikkelingspolitiek wordt arme landen in hun streven naar economische ontwikkeling dikwijls ter navolging voorgehouden.

De agrarische sector in rijke landen heeft als gevolg van deze mede door de overheid gestimuleerde ontwikkelingen thans nog maar een klein aandeel in werkgelegenheid en nationaal inkomen. Toch is in deze landen merkwaardigerwijs de overheidsaandacht voor de produktiviteit van de landbouw niet verslapt. Nog steeds is produktiviteitsverhoging van zowel arbeid als grond een publieke doelstelling, evenals de aanpassing van de landbouwstructuur aan de veranderingen op economisch en technisch gebied. Motieven voor deze agrarische structuurpolitiek (een andere naam voor wat hiervoor landbouwontwikkelingspolitiek is genoemd) zijn de volgende:

– Technische mogelijkheden om de maatschappelijke kosten van de voedselproduktie nog verder te verlagen blijven interessant voor het algemene streven naar economische groei en verhoging van de koopkracht van de consumenten.

– Om de internationale concurrentiepositie van de nationale landbouw te handhaven of te versterken is het nodig in de tredmolen van de technische ontwikkeling te blijven meegaan, liefst zelfs voorop te lopen.

– Produktiviteitsverhoging van de landbouw kan de bestaansbasis van de agrarische beroepsbevolking verbreden en is daarom een middel tot verheffing van de levensstandaard in achtergebleven plattelandsgebieden.

De grote en snelle structurele veranderingen die de landbouwproduktie in de rijke landen, mede onder invloed van dit overheidsbeleid, heeft ondergaan en nog steeds ondergaat, ontmoeten echter in toenemende mate weerstand en kritiek. Ik noem hier drie punten:

– De voortgaande uitstoot van arbeid onder invloed van de mechanisatie, automatisering en bedrijfsbeëindiging leidt tot uitdunning van de plattelandssamenleving en tot functieverlies van dorpen. Bij de grote algemene werkloosheid is het behoud van arbeidsplaatsen in de landbouw een maatschappelijk belang.

– Het proces van schaalvergroting en specialisatie is schadelijk voor natuur en land-

schap, terwijl de intensivering van het agrarisch grondgebruik de kwaliteit van bodem, lucht en water aantast.
– De produktiestijging door de technische vernieuwingen leidt tot een groei van het aanbod van landbouwprodukten die de vraagontwikkeling systematisch overtreft met alle nadelige gevolgen van dien voor de realisering van de doelstellingen van de inkomenspolitiek ten gunste van de landbouw.

In toenemende mate moet het landbouwontwikkelingsbeleid deze andere maatschappelijke waarden en belangen in acht nemen en zelfs doelbewust dienen. De functie van de landbouw als beheerder van natuur en milieu in de landelijke gebieden krijgt erkenning en vraagt om een specifiek op deze taken afgestemd beleid.

'Eigen-aardigheden' van de landbouw en de landbouwmarkten

De voorgaande overwegingen en beschouwingen over de betekenis van de landbouw voor het nationale welzijn maken niet duidelijk waarom de overheid zo actief moet optreden. Waarom kunnen de in politiek opzicht zo relevante economische verschijnselen als de prijsvorming van landbouwprodukten en de produktiviteitsontwikkeling in de agrarische sector niet aan het vrije krachtenspel van vraag en aanbod in onze marktekonomieën worden overgelaten? Waarom heeft het marktmechanisme zoveel correctie, beperking of aanvulling van hogerhand nodig om de hiervoor opgesomde algemene politieke wenselijkheden en belangen aan hun trekken te laten komen? Dat heeft te maken met de bijzondere kenmerken en eigenschappen van de agrarische produktie en de landbouwmarkten. In de volgende toelichting van die bijzondere eigenschappen beperken we ons tot de landbouw in de westerse industrielanden.

Bijzonderheden van de vraag

Kenmerkend voor het totale verbruik van agrarische produkten in de westerse industrielanden is de geringe gevoeligheid voor veranderingen in het relatieve prijspeil van deze produktengroep. Zo'n prijsniveauverandering heeft – gegeven het welvarende westerse bestedingspatroon – slechts geringe gevolgen voor de koopkracht van de gemiddelde consument. Men zal er zijn eetgewoonte niet of nauwelijks om (hoeven te) wijzigen. De prijselasticiteit van de totale vraag naar produkten van de landbouwsector is dus laag, om het in vaktermen van de economie te zeggen.

Dat ligt anders voor prijsveranderingen die tussen landbouwprodukten onderling optreden. Binnen het verbruikspakket van voedingsmiddelen heeft de consument in meer of mindere mate ruimte voor vervanging van duurdere door goedkopere produkten. Daarom is voor afzonderlijke landbouwprodukten de prijselasticiteit van de vraag doorgaans groter dan die voor de landbouwprodukten als groep.

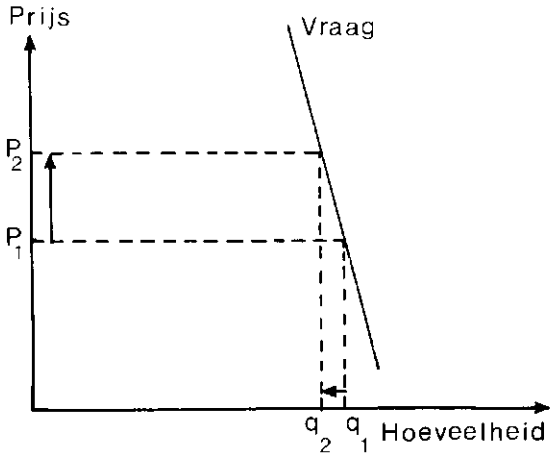
Ook voor inkomensveranderingen is het totale verbruik van agrarische produkten weinig gevoelig, althans bij het relatief hoge welvaartsniveau in onze westerse industrielanden. Van produkt tot produkt kan die inkomenselasticiteit overigens nogal verschillen.

Bijzonderheden van het aanbod

Op korte en middellange termijn is ook het totale aanbod van de landbouwsector nogal ongevoelig voor veranderingen in het prijsniveau. De verklaring daarvoor ligt in de bijzondere wijze waarop de landbouwproduktie is georganiseerd. De landbouw wordt in de westerse wereld bedreven in een zeer groot aantal relatief kleine bedrijven, die overwegend met gezinsarbeid en met eigen vermogen werken. Gegeven deze gezinsbedrijfsstructuur hebben niet alleen de grond en het in duurzame kapitaalgoederen geïnvesteerde kapitaal, maar heeft ook het overgrote deel van de arbeid het karakter van vaste kosten. Dat wil zeggen dat deze produktiefactoren, bij gebrek aan aantrekkelijke alternatieven, niet snel hun agrarische bestemming zullen verliezen als het slechter gaat in de landbouw. Ze zullen bovendien ook in produktie blijven; braaklegging van grond en buitengebruikstelling van andere aanwezige produktiemiddelen als verweer tegen en reactie op ongunstige marktontwikkelingen is van aanbieders onder volkomen concurrentie niet te verwachten. Inkrimping van de totaal ingezette arbeid, grond en kapitaal (factorinput) in antwoord op een daling van het prijsniveau van agrarische produkten zal daarom uiterst traag verlopen.

Deze ongevoeligheid van de factorinput werkt door in een geringe prijselasticiteit van de totale produktie, omdat de inzet van variabele, aangekochte produktiemiddelen – de zogenaamde non-factorinput – ook maar weinig reageert op veranderingen in het prijspeil van landbouwprodukten. Men neemt vaak aan dat een verlaging van dat prijspeil de boeren er wel toe zal brengen minder kunstmest, bestrijdingsmiddelen, krachtvoer e.d. te gebruiken, zodat de totale produktie zal dalen. Die veronderstelling berust op de gangbare voorstelling uit de economische leerboeken van een vloeiende, degressief stijgende (partiële) produktiefunctie. Volgens dat plaatje zal de optimale hoeveelheid van de variabele input sterk variëren in afhankelijkheid van de prijsverhouding tussen dit produktiemiddel en het eindprodukt. In werkelijkheid echter is de keuzeruimte voor de boer maar zeer beperkt. Met de keuze van een bepaald gewas ligt namelijk al grotendeels vast hoeveel kunstmest en andere hulpmiddelen men moet gebruiken om de teelt te doen slagen. Deze input is dus eigenlijk een teelttechnische noodzakelijkheid, een complementaire kostencomponent, waarin maar weinig valt te variëren op grond van prijsoverwegingen. Iets soortgelijks geldt in de veehouderij. Bij een gegeven stand van de techniek is dus met de omvang van de factorinput – met name van arbeid en grond – in feite ook de omvang van de non-factorinput in belangrijke mate gegeven.

Voor afzonderlijke landbouwprodukten is de prijsgevoeligheid van de produktieomvang vanzelfsprekend belangrijk groter dan die van het totale aanbod. Landbouwondernemers kunnen immers de samenstelling van hun produktenpakket aanpassen aan veranderingen in prijsverhoudingen. De substitutiemogelijkheden binnen het produktieplan verschillen overigens van bedrijfstype tot bedrijfstype. In het algemeen gesproken kan echter gezegd worden dat landbouwers zeer alert op wijzigingen in prijsverhoudingen reageren binnen de ruimte die hun bedrijfssysteem biedt.



Figuur 1. Het verband tussen prijs- en hoeveelheidsverandering bij een geringe prijselasticiteit van de vraag.

Prijs- en inkomensvorming

Als beide zijden van de markt, zowel het aanbod als de vraag, weinig gevoelig zijn voor prijsveranderingen kan het prijsmechanisme produktie en verbruik maar moeilijk met elkaar in evenwicht brengen. In zo'n constellatie zullen toevallige invloeden aan de produktiekant (b.v. oogstschommelingen) tot grote prijsfluctuaties van jaar op jaar leiden (figuur 1). De aardappelmarkt is daarvan een voorbeeld. Eigenlijk doet de marktprijs dan niet veel meer dan het registreren van de marktsituatie, zonder veel te kunnen bijdragen tot evenwichtsherstel. Zulke prijsbewegingen zijn dus weinig functioneel; zij hebben intussen wel grote invloed op de inkomensverdeling tussen producenten en consumenten van het bewuste produkt.

Naast deze labiliteit van de prijsvorming geldt dat het gemiddelde prijspeil van agrarische produkten onder omstandigheden van een vrije markt zal tenderen naar een niveau waarbij arbeid en vermogen in de landbouw in beloning belangrijk achterblijven bij de beloning van deze produktiefactoren in andere sectoren. We spreken dan van inkomensdispariteit. Dit is een gevolg van de zojuist genoemde immobiliteit van de factorinput op de gezinsbedrijven in de landbouw.

Als algemene conclusie kan worden vastgesteld, dat voor agrarische produkten het marktmechanisme nogal gebrekkig beantwoordt aan de rol die we het in beginsel in onze westerse markteconomieën willen laten vervullen, namelijk vraag en aanbod met elkaar in evenwicht brengen bij een marktprijsniveau dat de ingezette produktiefactoren een beloning biedt overeenkomstig die in andere aanwendingen.

Ontwikkelingen van vraag en aanbod in de tijd

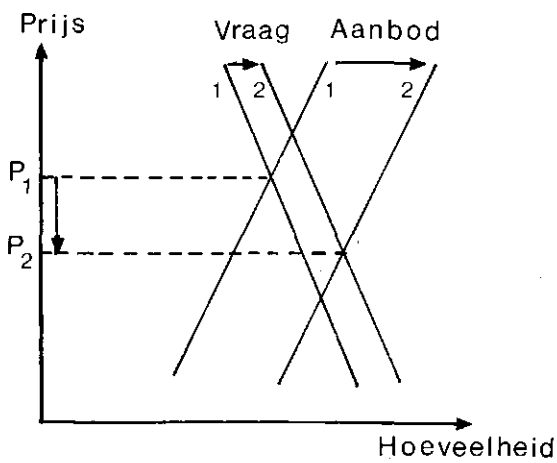
In de economische werkelijkheid zijn produktie en verbruik geen statische grootheden. Voor de verklaring van de prijs- en inkomensvorming in de landbouw zijn de veranderingen die de vraag naar en het aanbod van agrarische produkten in de loop van de tijd

ondergaan daarom ten minste even belangrijke factoren als de zojuist vermelde eigenschappen van prijsgevoeligheid.

De totale vraag naar landbouwprodukten is in het verleden regelmatig toegenomen onder invloed van met name de bevolkingsgroei en de opgetreden stijging van het reële inkomen per hoofd. In de westerse wereld is de eerste factor geleidelijk van geringere betekenis geworden. Ook de tweede factor heeft aan invloed verloren. De inkomenselasticiteit van de vraag is laag en daalt verder naarmate het welvaartsniveau hoger ligt. Sinds het midden van de jaren zeventig is die inkomensstijging bovendien gestagneerd. Het tempo van de verbruikstoeneming is dus duidelijk afgenomen.

Ook de aanbodsfunctie van de landbouwsector verschuift in de tijd onder invloed van de toepassing van nieuwe opbrengstverhogende produktiemethoden. Het tempo van deze trendmatige aanbodsgroei ligt duidelijk hoger dan die van de vraagtoeneming. Zo is volgens berekeningen van Thiede (Agra-Europe, Bonn, 27/85) de bruto-landbouwproduktie in de Europese Gemeenschap in de periode 1973 tot en met 1983 gemiddeld met 2,6 % per jaar gegroeid, terwijl in dezelfde periode het verbruik van die produkten binnen de Gemeenschap met slechts 0,8 % per jaar toenam.

Opbrengstverhogende produktiemethoden – vruchten van publieke en private investeringen in landbouwkundig onderzoek – vinden in de landbouw snel toepassing ondanks verzadigingsverschijnselen op de afzetmarkten. Dat vindt zijn verklaring in de atomistische organisatie van het aanbod (groot aantal relatief kleine ondernemingen). Als kleine aanbieder op een grote markt hoeft de landbouwondernemer een opbrengstverhogende vernieuwing immers niet achterwege te laten uit vrees zijn afzetmarkt te bederven; de prijsdrukkende werking van de hoeveelheid die hij meer aanbiedt is onzichtbaar klein. De toepassing van zo'n vernieuwing is bovendien weinig afhankelijk van de marktprijs van het produkt in kwestie. Ook bij een lage prijs is kostprijsverlaging aantrekkelijk, zolang de landbouwer zijn arbeid en vermogen in het eigen bedrijf wil (of moet) blijven aanwenden. Slechts als zo'n vernieuwing een forse investering in duurzame kapitaalgoederen zou vergen, zal de introductie bij lage prijzen trager gaan.



Figuur 2. Ontwikkeling van het prijsniveau op lange termijn bij een groei van het aanbod, die de groei van de vraag overtreft.

Veranderingen van zowel de vraag als het aanbod worden dus veroorzaakt door invloeden en krachten die maar zeer ten dele met het prijspeil van agrarische produkten van doen hebben. Ook wat deze vraag- en aanbodontwikkelingen in de tijd betreft kan het marktmechanisme derhalve uiterst moeilijk evenwicht bij een politiek aanvaardbaar prijsniveau bewerkstelligen (figuur 2). Dat houdt het risico in van langdurige verstoringen in de vorm van structurele overproduktie en onderbeloning in de agrarische sector.

Produktiviteitsontwikkeling en structurele aanpassing

Zoals al gezegd is, zijn de technische ontwikkelingen in de landbouw van de geïndustrialiseerde landen sterk gestimuleerd door de overheid via de organisatie en financiering van het landbouwkundig onderzoek en de landbouwvoorlichting. Die aanmoediging van overheidswege was nodig, omdat de organisatie van de landbouwproduktie geen ideaal klimaat is voor het doen van onderzoek op de landbouwbedrijven zelf. Die zijn gemiddeld klein, veel te klein om onderzoeksactiviteiten op de benodigde schaal op te zetten en te financieren. Bovendien zijn de vruchten van nieuwe technieken in de landbouw moeilijk exclusief te reserveren voor een individueel bedrijf. Dat heeft te maken met het feit dat het agrarisch produktieproces een universeel proces is (geen fabrieksgeheim) en met het homogene karakter van de meeste produkten van land- en tuinbouw, in die zin dat zij niet herkenbaar zijn als specifiek afkomstig van een bepaalde onderneming (bulkkarakter). Zonder de 'socialisatie' van het landbouwkundig onderzoek zouden daarom vanuit algemeen economisch oogpunt zeer rendabele vernieuwingen niet van de grond zijn gekomen.

Toepassing van technische vernieuwingen in de landbouw, met name die ter verhoging van de produktiviteit van de arbeid, stelt doorgaans andere eisen aan de sterk historisch bepaalde gebruiksindeling van de grond, zowel de verdeling over bedrijven (bedrijfsgroottestructuur) als de indeling in teelttechnische eenheden (perceelsgrootte, verkaveling, ontsluiting). Het ligt buiten de macht van de individuele grondgebruikers deze structurele omstandigheden in overeenstemming te brengen met de bedrijfswensen; die omstandigheden zijn immers sterk vervlochten met het regionale grondgebruikspatroon. Alleen door een collectieve aanpak is het mogelijk de agrarische structuur aan te passen aan de veranderende technische en economische omstandigheden.