

4 Het vraagstuk van de optimale beleidskeuze voor de Europese landbouw

P. C. van den Noort

De traditionele welvaartseconomie laat weinig ruimte voor subjectiviteit of politiek (Sugden, 1981). Zij schijnt een directe en objectieve oplossing van economische problemen te leveren, zonder dat een sociaal besluitvormingsproces - met andere woorden een politiek - nodig is. Deze idee ten aanzien van de oplossing van problemen van economische en sociale aard is tegenwoordig toonaangevend, althans in de theorie. Ik meen echter dat hierbij enkele fundamentele kwesties over het hoofd worden gezien. Dit zou ik willen illustreren aan de hand van voorbeelden uit de landbouwpolitiek van de Europese Gemeenschap. De economische problemen van de EG zijn keuzeproblemen. De situatie rond het jaar 1970 leverde hier een fraai voorbeeld van op. Vrijwel gelijktijdig dienden zich toen diverse voorstellen tot oplossing van de Europese landbouwproblemen aan, te weten het Plan-Mansholt, het Plan-Védel en het Plan-Van Riemsdijk (SECF, 1969; Van Riemsdijk, 1973; Priebe et al., 1972). Er bestonden toen ten minste vijf alternatieven, namelijk het Europese beleid laten zoals het was, dan wel dit beleid wijzigen volgens één van deze vier elkaar vrijwel uitsluitende plannen, welke ieder op zich een fundamentele oplossing boden. Welke van deze alternatieven diende te worden gekozen en waarom?

Het traditionele antwoord luidt: Beschouw de consequenties van elk van de plannen en kies het plan dat voor de Europese Gemeenschap de meest aantrekkelijke gevolgen heeft. Voor economen is zo'n aantrekkelijk gevolg een positief verschil tussen baten en kosten. Hoe ligt dit bij de plannen van Mansholt, Védel en Van Riemsdijk? Het antwoord is moeilijk te geven, omdat een baten- en kostenanalyse niet werd bijgeleverd; buitenstaanders kunnen plannen licht verkeerd interpreteren. Mijn ervaring leert, dat het dan ook een hachelijke zaak was zich

Prof. dr. ir. P. C. van den Noort, vakgroep Algemene agrarische economie, Landbouwhogeschool

daaraan privé of in commissie te wagen. Toch dient een dergelijke analyse, bij de rationele benaderingswijze die in het geding is, plaats te vinden. Niet alleen de directe kosten en baten zouden moeten worden opgespoord, maar ook de gevolgen voor de internationale arbeidsverdeling en handel, voor het milieu, de inkomensverdeling, het overheidsbudget, alsmede die voor het sociale leven in het algemeen.

Opvallend is dat dit type systematische analyses niet zijn gemaakt, althans niet in de openbaarheid zijn gekomen. Hoe konden de politici dan tot beslissingen komen? Niet op de manier van de rationele theorie uit de leerboeken, waarbij gesteld wordt dat men eerst de gevolgen van het beleid dient op te sporen en waar mogelijk te meten, waarna deze gevolgen moeten worden gewogen overeenkomstig het belang dat in de Gemeenschap aan elk van de type gevolgen wordt gehecht. Door sommering zou men dan het hoogst scorende plan vinden. Dit wege impliceert echter kennis van de sociale welvaartsfunctie, nutsfunctie of doelstellingsfunctie zo men wil, van de Gemeenschap.

De theorie stelt dat men het plan dient uit te voeren waarbij deze functie, onder de gegeven omstandigheden, een maximum bereikt. In het voorbeeld ziet men dat er in feite geen duidelijke kennis bestond omtrent deze functie. Immers, noch van de vorm van de functie, noch van de grootte van de variabelen ervan was bij elk van de alternatieven iets bekend. Hoe zou een politicus, een econoom of een bureaucraat de betreffende optimale oplossing dan kunnen vaststellen?

De theorie van de economische politiek en de welvaartseconomie veronderstellen kennis van alle politieke doelstellingen. Men doet de aanbeveling modellen te ontwikkelen, die de gevolgen van de diverse voorstellen voor deze doelstellingen kwantitatief aangeven. Deze denkwijze gaat terug op Tinbergen (1975): 'In this century governmental behaviour has increasingly attempted to look after the general interest, in whatever sense that may be taken. We shall indicate this entity by the symbol Ω (omega). It is a function of a certain number of target variables indicated by y_k . A certain numerical value of some y_k will be called 'a target'. These targets will be chosen to make Ω a maximum. Acts meant to attain this maximum may also be referred to as the optimum policy, as far as it makes sense to conserve other policies as well. In principle, the determination of the optimum policy, if only qualitative policies are considered possible, is one of choice from a finite number of alternatives. For each conceivable policy the result of Ω should be known and the alternative showing the highest Ω value be chosen. The fixation of the function Ω is a difficult matter; gene-

rally it would not be considered consciously but intuitively by those responsible for the policy'. Het studieobject van de economische politiek is volgens deze opvatting een wiskundige bepaling van het optimale beleid. Men kan zich echter afvragen wat de praktische betekenis van deze theorie en deze procedure is, indien men zich realiseert dat de functie onbekend is, en het niet zeker is of maximalisatiegedrag zich in feite steeds of vaak voordoet.

Wat zijn de consequenties van het ontbreken van een expliciete sociale welvaartsfunctie? Laat mij hiervan een mogelijk beeld schetsen. Niet iedereen in de gemeenschap heeft dezelfde individuele welvaartsfunctie (Van Praag et al., 1981). Men kan zich voorstellen dat mensen met ongeveer dezelfde individuele welvaartsfunctie zich groeperen en dat elke groep haar ideeën gaat propageren als hét doel van de gemeenschap. Zulke groepen kunnen organisatorisch in diverse politieke partijen terechtkomen. Meestal is het zo dat geen van deze groepen een absolute meerderheid krijgt. Coalities in en tussen de partijen zijn dan een oplossing. Het coalitie-gedrag is betrekkelijk weinig onderzocht, doch de stelregel van tijdelijke conflict-minimalisatie tussen coalitie-partijen blijkt op te gaan. Men voert dan een politiek waarbij stilzwijgende stemmenruil en non-interventie vaak worden toegepast, om de lieve vrede wille; een vrede die een noodzakelijke voorwaarde is voor regeren. Men past hierbij dus typisch politieke oplossingen toe en is weinig of in het geheel niet geporteerd voor stelselmatige berekeningen. Koopman (1973) heeft betoogd dat dergelijke op een optimaal overheidsbeleid gerichte berekeningen, bijvoorbeeld in de vorm van het 'planning programming and budgeting system', niet mogelijk zijn vanwege een botsing met het politieke systeem. Ik meen dat het omgekeerde het geval is. Er is een politiek systeem omdat een systematische berekening, over het hele front van het economisch beleid, onmogelijk blijkt te zijn, waardoor een technische oplossing niet mogelijk is. Er gaapt een kloof tussen de politieke praktijk en de traditionele theorie van de economische politiek. Dit komt omdat de theorie aprioristisch is en niet wordt nagegaan of de idee van de sociale welvaartsfunctie bestaansrecht heeft en of 'maximalisatie', zonder meer, een typerende gedragswijze is. De door Tinbergen beschreven werkwijze is een uitstekende intellectuele oefening, maar geen beschrijving van de economische werkelijkheid.

Wil men er oog voor hebben, dan doemen er voor de economische wetenschap enkele gevaren op, namelijk:

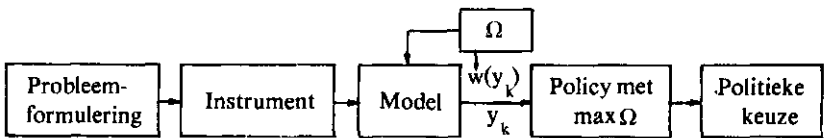
- politici kunnen een willekeurig gebruik maken van de economie;
- economen gaan de opvattingen van politici zien als concretiserin-

- gen van de sociale welvaartsfunctie;
- economen en politici verstaan elkaar niet goed, hetgeen kan leiden tot irritatie en frustratie, met verwijten als ‘opportunisme’, ‘kortzichtigheid’, ‘droogzwemmen’, ‘luchtfietsen’ of ‘dat is toch politiek onhaalbaar’.

Een uitweg zou kunnen zijn, het reële politieke gebeuren in de economische theorie op te nemen.

Later in de jaren zeventig vormde het EG-zuivelbeleid een moeilijk probleem. Dit vraagstuk leent zich uitstekend om een aantal moeilijkheden ten aanzien van het keuzevraagstuk te illustreren. De traditionele aanpak vergt een model van de Europese zuivelwereld en inzicht in de sociale welvaartsfunctie of Ω (zie figuur 1).

Figuur 1 *De procedure Tinbergen*



Er bestaat echter (nog) geen officieel zuivelmodel voor de EG en geen Ω . Men moet op ‘particuliere’ grondslag werken. Hiertoe kan men gebruik maken van varianten op het model van het FNZ-studieteam (FNZ, 1978; Oskam, 1981). Van een officiële doelstellingsfunctie is evenmin sprake. Er is zelfs bedenkelijk weinig literatuur over dit onderwerp en er is op dit gebied weinig onderzoek onder handen genomen. In de theorie hanteert men de algemene vorm, $\Omega = \sum y_k \cdot w(y_k)$, waarin y_k staat voor het effect van een beleidsvorm op bij voorbeeld agrarisch inkomen, consumenteninkomen, FEOGA-budget, het milieu en dergelijke, en $w(y_k)$ voor de politieke gewichten van deze effecten.

De effecten y_k kunnen worden afgeleid uit het model; de gewichten dienen van elders te komen. Enkele ‘voorbeelden’ werden verkregen door *persoonlijke* ideeën over deze effecten te analyseren, van leden van diverse groepen - die van het FNZ-studieteam, van de deelnemers aan een congres van Nederlandse landbouweconomen te Veghel, van de Labour-fractie uit het Europese parlement op studiereis in Wageningen en die van de deelnemers van een speciaal aan dit onderwerp gewijd internationaal symposium te Wageningen (Van den Noort, 1981). Over het model was men het in alle gevallen in grote trekken

eens. Toch bleek, bij berekening, er een groot verschil van mening te zijn over het meest wenselijke beleid. Dit was geheel terug te voeren op verschillen in de 'politieke' gewichten. Hoeveel groter kunnen deze verschillen niet worden als men het andere groepen laat zeggen, met andere voorkeuren en mogelijk ook geheel andere politieke denkbeelden? De ideeën die in de gemeenschap, als een geheel, leven zijn niet bekend. Ook de 'gewichten' die politici eventueel toekennen, zijn geen afspiegeling van de coëfficiënten of gewichten in de sociale nutsfunctie of doelstellingsfunctie. Voorts blijkt dat de ideeën van de diverse politici verschillen, zelfs als zij tot dezelfde fractie behoren. Een leerproces zou misschien een duidelijker beeld oproepen, maar het zou om individuele opvattingen gaan, gedeeld door een zekere achterban.

X Een oplossing van het EG-zuivelprobleem is naar mijn mening niet langs rekenmatige weg te bereiken, doch kan alleen in een politiek proces worden gevonden. In dit proces spelen de Europese minister-raad, het Europese parlement, de Brusselse bureaucratie en de belangengroepen een rol. Men zal zijn toevlucht nemen tot een vorm van coalitiepolitiek. Een belangrijke reden hiervoor is, dat het laatste woord wordt gesproken door de Europese ministerraad, welke in belangrijke kwesties - als het zuivelvraagstuk - besliste bij eenstemmigheid. De ministers hebben, naar men mag verwachten, geen identieke belangen en opvattingen. Wil men onder die omstandigheden tot unanimiteit komen, dan is een strikte vorm van coalitie nodig, te meer daar in het betreffende beleid slechts een betrekkelijk smal assortiment van onderwerpen in het geding is, waardoor de mogelijkheden van stemmenruil en van andere onderhandelingswijzen sterk worden beperkt.

Het zuivelbeleid kan worden beschouwd als een spel met winnaars en verliezers. De winst van de een is het verlies van de ander, speciaal als men kijkt naar de budgettaire consequenties. Dit beleid is een 'zero-sum-game' als bedoeld door Thurow (1981). De diverse belangengroepen verdedigen hun zaak zo intens, dat het erg moeilijk is de situatie te wijzigen. Geen enkele groep is bereid als slachtoffer te fungeren, en het is vrijwel onmogelijk een bepaalde groep of een bepaald land een verlies op te leggen. In dit verband dient men niet alleen aan de 'farmlobby' te denken, of aan het 'groene front', maar ook aan door de ministers van de lidstaten verdedigde nationale belangen. Juist bij de laatstgenoemde belangen blijkt het aanbrengen van veranderingen een vrijwel ondoenlijke zaak, zoals blijkt uit resultaten als die van de Topconferentie van november 1981 te Londen.

De traditionele theorie en de toepassing daarvan bieden inzicht, maar genereren geen optimaal beleid. Een sociale welvaartsfunctie of doel-

stellingsfunctie ontbreekt namelijk. De economische theorie is niet uniek wat betreft de beperkte toepasbaarheid voor het beleid; sociologen hebben analoge problemen. Lekanne (1981) spreekt over 'the actual lack of utilization of social science knowledge in public policies', terwijl Ringeling (1981) aangeeft dat ook de politicologie geen oplossing kan bieden voor het vraagstuk van de optimale beleidskeuze. Heldring (1982) stelt - zeer algemeen - bovendien: 'vaak wordt beleid niet gemaakt op grond van objectieve analyses, maar op grond van andere overwegingen en wordt de analyse aan het beleid aangepast in plaats van omgekeerd'.

Naar aanleiding van dergelijke verzuchtingen kan men zeggen: Geedele smart is halve smart. Men zou ook kunnen opmerken: Van elkaar kunnen wij leren. Vermoedelijk zal de weg naar een nieuwe economische theorie moeten worden begaan. Zo'n theorie is toekomstmuziek. Zolang een dergelijke theorie echter nog geen vorm heeft gekregen, is het probleem van de optimale beleidskeuze een intrigerend vraagstuk.

Literatuur

- FNZ, 1978. Interim-rapport EEG-zuivelbeleid. Den Haag.
- Heldring, J. L., 1982. Welke ontbinding gaat sneller? NRC-Handelsblad 5 januari, p. 7.
- Koopmans, L., 1973. Beheersing van overheidsuitgaven. Openbare Uitgaven 4: p. 154-170.
- Lekanne dit Deprez, B. E. J. C., 1981. Sociology and public policy-making. In: Essays in Rural Sociology. Wageningen.
- Noort, P. C. van den, 1981. Economic theory, intuition and CAP. Food Policy May 1981.
- Oskam, A. J., 1981. Policy models for the dairy sector. PUDOC, Wageningen.
- Praag, B. M. S. van. et al., 1981. Armoede in Europa. Economisch-Statistische Berichten 69: p. 1236.
- Priebe, H. et al., 1972. Fields of conflict in European Farm Policy. Trade Policy Research Centre, Londen.
- Riemsdijk, J. F. van, 1973. A system of direct compensation payments to farmers as a means of reconciling short-run to long-run interests. European Review of Agricultural Economics: p. 161-189.
- Ringeling, A. B., 1981. Politieke besluitvorming. In: M. van Schendelen (ed), Kernthema's van de politicologie. Boom, Meppel.
- Société d'Édition des Coopératives La Fayette, 1969. Le Plan Mansholt and Le Plan Védel. Parijs.

- Sugden, R., 1981. The political economy of public choice. Robertson, Oxford. p. 129.
- Thurow, L. C., 1981. The zero-sum society. Penguin Books.
- Tinbergen, J., 1975. On the theory of economic policy. North-Holland, Amsterdam.