

FONDSVORMING IN DE NEDERLANDSE LANDBOUW

Nota No. 143

L4
143
A



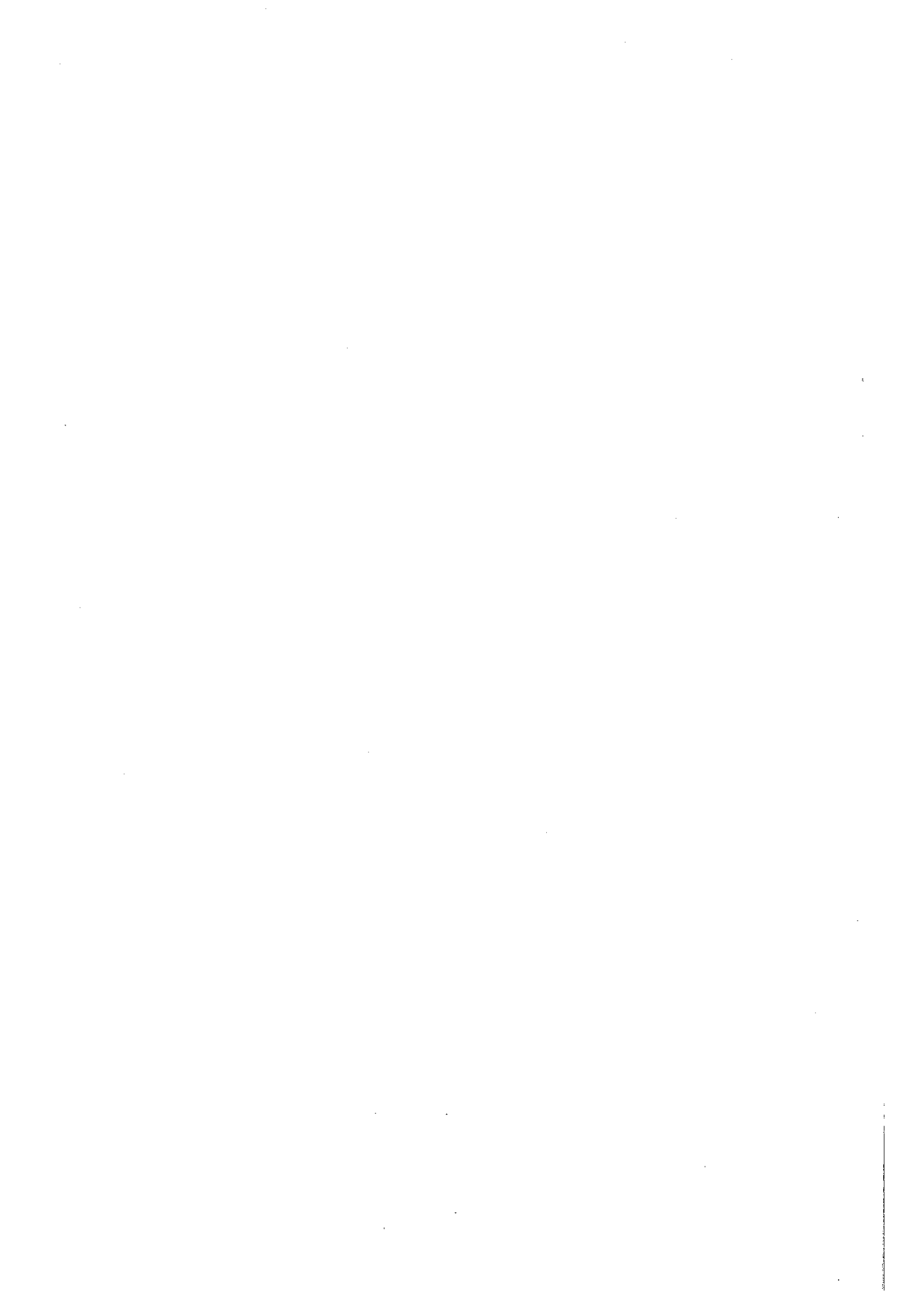
Afdeling Algemeen Economisch Onderzoek

2149215

60/149

I N H O U D

		Blz.
WOORD VOORAF		3
INLEIDING		4
HOOFDSTUK I	PRINCIPES VAN DE FONDSVORMING	10
	A. Doel	10
	B. Werkwijze	15
HOOFDSTUK II	UITWERKING VAN DE VERMELDE PRINCIPES BIJ DE VERSCHILLENDE FONDSEN	18
VRAGEN VOOR ONDERZOEK		27



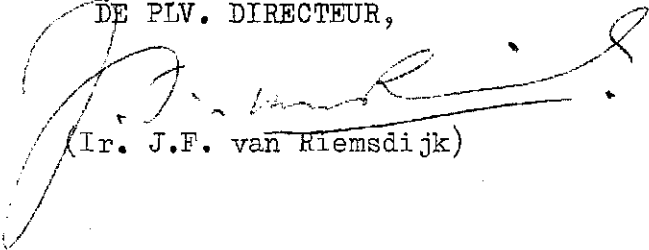
WOORD VOORAF

Deze nota, gewijd aan het verschijnsel fondsvorming in de Nederlandse landbouw, beoogt een bijdrage te leveren tot het inzicht in deze materie.

Daartoe is een algemene beschouwing opgenomen omtrent de principes die aan fondsvorming ten grondslag liggen en over de wijze waarop de principes in de verschillende fondsen zijn uitgewerkt. In dit laatste opzicht beperkt de nota zich echter tot de hoofdlijnen. Uitvoeriger gegevens omtrent de beschreven fondsen berusten in de bibliotheek van het L.E.I. en zijn daar voor belangstellenden ter inzage.

De nota is samengesteld op de afdeling Algemeen Economisch Onderzoek door J.A.Q. Steenweg, ec.drs.

DE PLV. DIRECTEUR,



(Ir. J.F. van Riemsdijk)

's-Gravenhage, december 1959

INLEIDING

Het streven van de overheid om invloed uit te oefenen op de prijsvorming van landbouwprodukten dateert in ons land reeds van vóór de Tweede Wereldoorlog.

Reeds gedurende de depressie van de jaren dertig had beïnvloeding plaats van de grootte van het aanbod en de hoogte van de prijzen. Dit geschiedde geheel door de regering, die zich daartoe bediende van een speciaal in het leven geroepen apparaat, de crisiscentrales.

Met het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog veranderde de overschotteneconomie in een schaarste-economie. De noodzaak van een grote mate van bemoeienis van de regering met de produktie en afzet van landbouwprodukten bleef daarmee gehandhaafd. De crisiscentrales werden echter vervangen door een stelsel van horizontale en verticale bedrijfsorganisaties, de z.g. "Organisatie Wolterson". Deze gewijzigde organisatievorm van de uitvoerende organen kwam voort uit een tijdens de werking van crisiscentrales gevoelde behoefte aan meerdere inschakeling van het bedrijfsleven. Weliswaar bleef in de nieuw geschapen bedrijfsschappen en vakgroepen de invloed van de regering groot, aan de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven werd echter een belangrijke plaats ingeruimd.

Uit deze vorm van publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie kwam omstreeks 1955 met de aanvaarding van de wet op de P.B.O. de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie tot stand, die wij thans kennen.

Evenwijdig aan de uit het bovenstaande volgende decentralisatie van de verordeningsbevoegdheden voltrok zich een decentralisatie in de financieringswijze van de marktordenende maatregelen.

Voor de oorlog was de financiering van de diverse maatregelen voornamelijk geschied uit het toenmalige Landbouwcrisisfonds. Met de instelling van de bedrijfsorganisaties werden, vooral in de naoorlogse jaren, een groot aantal afzonderlijke fondsen ingesteld ter financiering van de taken die deze organisaties zich stelden.

Onderstaand overzicht vermeldt alle fondsen die thans bij de op het gebied van de landbouw werkzame produktschappen in beheer zijn, alsmede het doel van deze fondsen, voor zover dit niet rechtstreeks uit de naam is af te leiden.

Produktschap voor Zuivel

1. Fonds Kaasuitvoerbevordering Amerika

Ingesteld: 1950

2. Zuivelfonds

Ingesteld: 1950

Doel: regulering van de afzet van melk en melkprodukten. (Dit fonds vormt een onderdeel van het L.E.F., het wordt echter beheerd door het P.Z.)

3. Fonds Kaasafzetbevordering

Ingesteld: 1952

Doel: afzetbevordering in binnen- en buitenland, behalve U.S.A. en Canada.

4. Propagandafonds Consumptiemelkverbruik

Ingesteld: 1953

5. Fonds voor het zoeken van afzetgebieden voor boter

Ingesteld: 1954

Produktschap voor Vee en Vlees

1. Fonds ter bestrijding van schapeziekten

Ingesteld: 1942

2. Fondsen ter bevordering van de export van fokschapen, fokvarkens en paarden

Ingesteld: resp. 1947, 1952 en 1952

3. Vleesfonds

Ingesteld: 1954

Doel: regulering van de afzet van vlees

4. Fonds ter bevordering van de kwaliteitsverbetering van de varkensstapel en van het verbruik van vlees en vleeswaren

Ingesteld: 1955

5. Fonds ter bevordering van de uitvoer van spek

Ingesteld: 1958

Produktschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten

1. Saneringsfonds Broodbakkerijbedrijven

Ingesteld: 1953

2. Fonds Brouwgerstonderzoek

Ingesteld: 1953

3. Fonds financiering werkzaamheden, welke ten doel hebben de verbetering van de teelt van oliehoudende zaden in Nederland

Ingesteld: 1954

4. Export-Beschuitfonds

Ingesteld: 1955

Doel: een afspraak te effectueren tussen de Nederlandse en Belgische beschuitindustrie. Deze afspraak houdt in, dat ter zake van de uitvoer van Nederlandse beschuit naar België een heffing is verschuldigd om de voorsprong weg te nemen, welke -- naar men van Belgische zijde beweert -- het Nederlandse produkt in prijs heeft ten opzichte van het Belgische produkt.

5. Fonds kwaliteitscontrole, exportpropaganda en wetenschappelijk onderzoek

Ingesteld: 1956

6. Fonds financiering van werkzaamheden, welke zijn gericht op de verbetering van de graanteelt in Nederland

Ingesteld: 1956

Produktschap voor Landbouwzaaizaden

1. Fonds Graszaden

Ingesteld: 1947

Doel: het verlenen van steun bij prijsdaling van in het binnenland gekweekte en vermeerderde weidegrassen

2. Egalisatiefonds Voederbietenzaad

Ingesteld: 1948

Doel: regulering van de markt voor voederbietenzaad

3. Egalisatiefonds Suikerbietenzaad
Ingesteld: 1950
Doel: regulering van de markt voor suikerbietenzaad.
4. Fonds voor Zaalijnzaad
Ingesteld: 1953
Doel: De bevordering van de uitvoer van gecontroleerd zaad.
5. Fonds Marktordening Landbouwzaaizaden
Ingesteld: 1956
Doel: regulering van de afzet van zaaizaden waarvoor geen aparte fondsen bestaan.
6. Subsidiëringfonds Landbouwzaaizaden
Ingesteld: 1956
Doel: subsidiëring van onderzoek etc.

Produktschap voor Aardappelen

1. Exporteursfonds Aardappelen
Ingesteld: 1950
Doel: Vermindering van de concurrentie van Nederlandse exporteurs op een buitenlandse markt waar b.v. centrale inkoop bestaat.
(Oogst 1958 als laatste oogst, daarna zal liquidatie volgen.)
2. Egalisatiefonds Aardappelen
Ingesteld: 1950
Doel: regulering van de afzet van aardappelen.
3. Algemeen Aardappelfonds
Ingesteld: 1953
Doel: financiering van maatregelen in het belang van de afzet en de teelt van de handel in of de export van aardappelen.

Produktschap voor Groenten en Fruit

1. Financieringsfonds P.G.F. algemene en bijzondere tuinbouwbelangen
Ingesteld: 1952
2. Financieringsfonds P.G.F. voor marktonderzoek, voorlichting en onpersoonlijke reclame
Ingesteld: 1955

3. Financieringsfonds P.G.F. researchdoeleinden

Ingesteld: 1955

Produktschap voor Siergewassen

1. Financieringsfonds P.V.S. Algemene Vakdoeleinden Bloembollen

Ingesteld: 1950

2. Financieringsfonds P.V.S. Exportbevordering Bloemkwekerij-
produkten

Ingesteld: 1950

3. Financieringsfonds Exportbevordering Boomkwekerijprodukten

Ingesteld: 1950

Produktschap voor Pluimvee en Eieren

1. Fonds ter bevordering van de afzet van pluimveehouderijprodukten
en van algemene vakbelangen

Ingesteld: 1956

Bezien wij de maatregelen tot financiering waarvan deze fondsen zijn ingesteld, dan blijkt dat - hoewel al deze maatregelen gemeenschappelijk tot doel hebben de vergroting van het inkomen van de landbouw - een belangrijk verschil is aan te wijzen.

Van de vermelde fondsen is de meerderheid gericht op de financiering van maatregelen die op lange termijn inkomensverbeterend werken. Zo bijvoorbeeld op collectieve reclame, op verbetering van de kwaliteit van de produkten, etc.

Een aantal fondsen echter is gericht op de financiering van maatregelen, die op korte termijn inkomensverbeterend werken. En wel door beïnvloeding van de aangeboden hoeveelheden en van de prijzen.

Fondsen van dit type zijn:

1. het Zuivelfonds van het Produktschap voor Zuivel;
2. het Vleesfonds van het Produktschap voor Vee en Vlees;
3. de Fondsen voor Landbouwzaaizaden van het Produktschap voor Landbouwzaaizaden (behalve het Fonds voor Zaalijnzaad).

Aan dit laatste type fondsen is deze studie gewijd. Daarbij is als doel gesteld, het geven van een beschrijving, die inzicht

geeft in het wezen van de bestaande fondsen.

Ten einde een dergelijke beschrijving te kunnen geven zal in het eerste hoofdstuk eerst aandacht worden besteed aan de principes die aan alle fondsvorming van dit type ten grondslag liggen. Aan de hand van deze principes zullen daarop de desbetreffende fondsen in het tweede hoofdstuk afzonderlijk gezien worden. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de verschillende neventaken die sommige van deze fondsen hebben. Een uitvoerige beschrijving van ieder fonds blijft in deze nota achterwege¹⁾.

Wat betreft de omvang van de groep van de te bespreken fondsen, deze omvat alle thans bestaande fondsen van het georganiseerde bedrijfsleven voor zover beogend marktbeïnvloeding op korte termijn. Naast de genoemde produktschapsfondsen omvat deze groep de hierna volgende fondsen.

In de eerste plaats het door het voormalig Bedrijfschap Aardappelen ingestelde Egalisatiefonds Aardappelen. Dit fonds is, hoewel inmiddels buiten werking gesteld, belangwekkend genoeg om in deze beschrijving te worden opgenomen.

In de tweede plaats het door het voormalig Bedrijfschap voor Zaaizaad en Pootgoed ingestelde Egalisatiefonds Pootaardappelen. Dit fonds is thans in beheer bij het Landbouwschap.

In de derde plaats het Bloembollensurplusfonds. Dit fonds is, hoewel formeel geen produktschapsfonds, in feite nauw verbonden met het Produktschap voor Siergewassen.

In de vierde plaats de produktenfondsen van het Centraal Bureau voor de Tuinbouwveilingen in Nederland. Dit zijn geen fondsen van een P.B.O.-organisatie, zij spelen echter in de groente- en fruitsector een rol, die vergelijkbaar is met die van sommige P.B.O.-fondsen in de andere sectoren.

1) In de bibliotheek van het L.E.I. is een nota aanwezig, die een gedetailleerde beschrijving van elk fonds bevat. Deze nota ligt voor belangstellenden ter inzage.

HOOFDSTUK I
PRINCIPES VAN DE FONDSVORMING

A. Doel van de fondsen

Voor wat betreft de te behandelen groep fondsen kan het begrip fondsvorming als volgt worden geformuleerd.

Fondsvorming houdt in de verzameling van geldmiddelen ten behoeve van de financiering van maatregelen die beogen daling van de opbrengst van een landbouwprodukt onder een bepaald niveau te voorkomen.

De vraag naar vele produkten van de Nederlandse landbouw vertoont een lage prijselasticiteit. Dat wil zeggen, dat ceteris paribus een kleine vergroting van het aanbod een procentueel veel grotere daling van de prijs en derhalve een daling van de prijs som veroorzaakt.

Hieruit volgt dat, voor zover het relevante traject van de vraagcurve inelastisch is, elke beperking van het aanbod een grotere opbrengst voor de producenten kan doen ontstaan.

Nu zijn de mogelijkheden tot beperking van het aanbod begrensd, zoals wij nog zullen zien. Voor zover echter deze grens niet bereikt is, kan het prijs- en opbrengstdrukkende effect van een - in verhouding tot de afzetmogelijkheden - grote oogst gelimiteerd worden door een beperking van het aanbod op de markt.

Wij zullen nu wat nader ingaan op de mogelijkheden, die bestaan om door aanbodsbeperking de geldswaarde van de oogstopbrengsten te beïnvloeden en op de voorwaarden die daartoe vervuld moeten zijn.

Uitgangspunt is dus dat de prijselasticiteit van de vraag naar een produkt kleiner is dan 1. Hoe geringer dan de elasticiteit, hoe groter het effect van een beperking van het aanbod.

Het is evenwel denkbaar dat, ook al is de elasticiteit van de totale vraag naar een produkt groter dan 1, een beperking zinvol is.

Met name is dit zo, wanneer de betreffende groep aanbieders zich geplaatst ziet tegenover een vraag met een elasticiteit kleiner dan 1. Dit laatste kan het geval zijn indien een bepaald importland

op prijsverlagingen van buitenlandse aanbieders reageert met instelling van invoerrechten of zelfs van invoerrestricties.

Ook het omgekeerde kan zich voordoen. In een markt, waarin de prijselasticiteit van de totale vraag kleiner is dan 1, kan het aandeel van een bepaalde groep aanbieders zo klein zijn, dat een voor die groep aanzienlijke aanbodsvermindering slechts geringe invloed op de prijs heeft. Deze groep aanbieders staat dus in feite tegenover een zeer elastische vraag.

Het initiatief tot beperking van het aanbod kan uiteraard niet van de producenten individueel uitgaan. Het aantal producenten is groot, zodat het in tegendeel ieders individueel belang is zijn produktie en daarmee zijn inkomen zo hoog mogelijk te houden. Beperking van het aanbod is daarom alleen mogelijk door instellingen die het gezamenlijk belang van de producenten vertegenwoordigen. Wat kan een dergelijke instelling nu in dat verband doen?

Waar de grootte van een oogst voor een deel afhankelijk is van niet te beïnvloeden natuurlijke omstandigheden, is het uit deze oogst resulterende totale aanbod slechts te beperken door vernietiging van een deel van de geoogste hoeveelheid van het produkt.

Het zal echter niet steeds nodig zijn het totale aanbod te beperken. In vele gevallen zal de opbrengst van een produkt reeds gunstig beïnvloed worden indien het mogelijk is te bewerkstelligen, dat een deel van het aanbod van een bepaalde deelmarkt wordt afgevoerd naar een andere deelmarkt, waar het extra aanbod een minder prijsdrukkend effect heeft.

Deelmarkten zoals hier bedoeld, kunnen geografisch gescheiden zijn. Zij kunnen ook gescheiden zijn door de tijd of zelfs door verschillende aanwending, b.v. in de vorm van verduurzaamd produkt of als veevoeder.

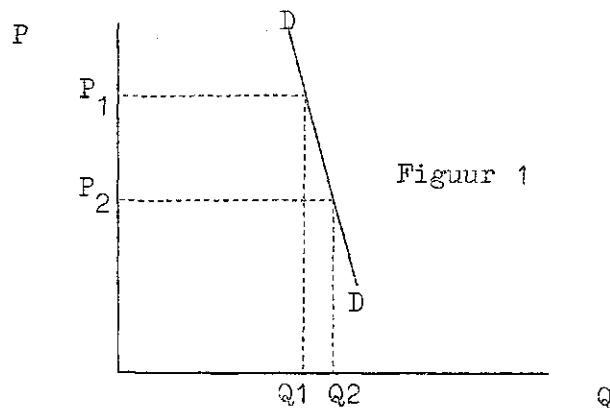
Dit houdt in, dat een instelling die aanbodsbeperking wil bedrijven, in staat moet zijn deelmarkten gescheiden te houden of eventueel te creëren, alsmede op enigerlei wijze greep moet hebben op het aanbod op deze markten.

De wijze waarop aanbodsbeperkingen in feite toepassing kunnen vinden is in hoge mate afhankelijk van de organisatie van de markt waarop het produkt verhandeld wordt. In algemene zin kunnen op deze plaats enkele opmerkingen gemaakt worden over de wijze waarop aanbodsbeperking toegepast wordt, namelijk over de binding van de aanbodsbeperking aan het verloop van de prijzen.

De opbrengst van een produkt wordt gevormd door de verkochte hoeveelheid vermenigvuldigd met de prijs. Neemt men een bepaalde vraagcurve (mits $\xi \neq 1$) aan, dan behoort bij een bepaalde opbrengst een bepaalde vraag en een bepaalde prijs. Een gewenste opbrengst is derhalve te verkrijgen door of wel het aanbod, of wel de prijs op een bepaalde grootte te fixeren.

De grootte van het aanbod is als regel moeilijk te bepalen. Als indicatiemiddel voor de grootte van het aanbod en voor de benodigde beperking wordt dan ook vrijwel steeds de prijs gebruikt. Op grond van de opbrengst-vraagprijsverhouding wordt dan een bepaalde minimumprijs vastgesteld. Alle produkten die de prijs niet op kunnen brengen, moeten van de betreffende deelmarkt verwijderd worden.

Grafisch is dit aldus voor te stellen:



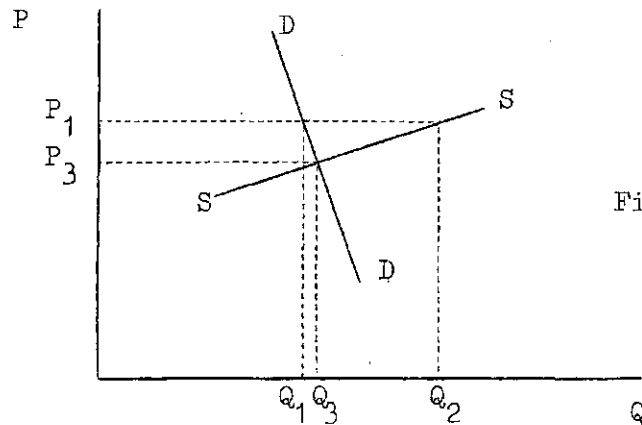
Bij een aanbodsgrootte Q_2 zal, indien geen maatregelen genomen worden, de gemiddelde prijs P_2 bedragen. Bij deze prijs behoort de opbrengst $P_2 Q_2$. Kan men echter het prijsniveau op P_1 stellen, dan volgt hieruit een verkochte hoeveelheid Q_1 en een opbrengst $P_1 Q_1$. In dat geval moet de hoeveelheid $Q_2 - Q_1$ van de betreffende markt worden verwijderd.

Een opmerking nog over de hoogte van de prijzen. In principe is er de mogelijkheid om de prijs uitsluitend te bepalen op grond van schattingen van corresponderend aanbod en corresponderende opbrengst. Dit gebeurt ook wel. Veelal worden de minimumprijzen echter uitgedrukt als percentage van de kostprijs.

De kostprijs van een produkt is evenwel niet bepalend voor de verkoopprijs ervan, althans niet op korte termijn bij een gegeven produktie-omvang. Wel op langere termijn wanneer wij de produktie-omvang als variabel beschouwen.

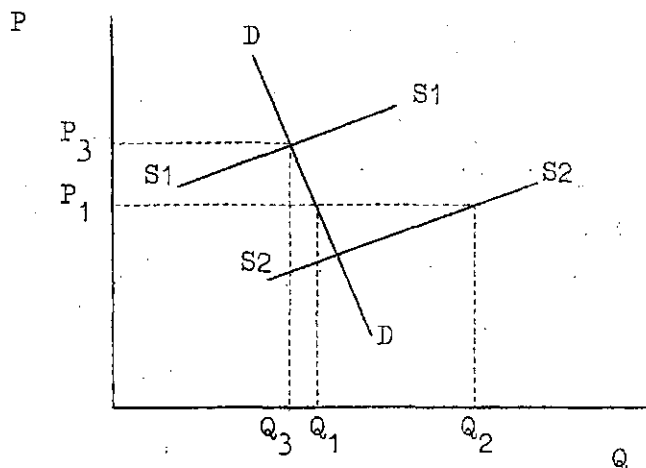
Het is aannemelijk dat zodra er voor enig produkt een minimumprijs ingesteld is, de produktie zich naar die prijs zal richten.

Gaat men ervan uit dat in een situatie van evenwicht tussen vraag en aanbod de producentenprijs (P_3 in fig. 2) overeenstemt met wat de producent bij een produktie-omvang Q_3 gemiddeld als zijn kostprijs beschouwt - een prijs, die lager kan liggen dan de door het L.E.I. berekende kostprijs - dan heeft het stellen van een minimumprijs (P_1) boven die kostprijs de volgende invloed. De produktie komt op niveau Q_2 , terwijl de afzet op niveau Q_1 komt. Weliswaar is de opbrengst van de afzet groter dan zonder minimumprijs, daar staat echter tegenover een blijvend (dat is elk jaar opnieuw) verlies van de produktiekosten gemaakt ten behoeve van de hoeveelheid $Q_2 - Q_1$, indien hiervoor geen andere bestemming dan vernietiging wordt gevonden.



Figuur 2.

Evenwel ook in het geval, dat de minimumprijs op, of zelfs onder de kostprijs bij produktie-omvang Q_3 gesteld wordt is het waarschijnlijk dat de producenten zullen reageren met een vergroting van de produktie-omvang. Gelijkblijvende kans op de goede prijs en het verdwijnen van de kans op een zeer slechte prijs maakt ook de produktie tegen iets hogere kostprijs aantrekkelijk. Weer uitgaande van de evenwichtstoestand kan de instelling van een minimumprijs ook in dit geval het vooromschreven gevolg hebben. Immers heeft de minimumprijs een verschuiving van de aanbodscurve ten gevolge. (Zie figuur 3.) Daardoor ontstaat dan dezelfde situatie als weergegeven in figuur 2¹⁾.



Figuur 3

¹⁾ Het effect van de verschuiving van de aanbodscurve doet zich vanzelfsprekend ook in het geval van figuur 2 voor. Dit levert echter geen bijzondere complicaties, zodat er niet nader op ingegaan is.

Het blijkt dus dat de mogelijkheden tot opbrengstbeïnvloeding door aanbodsbeperking beperkt zijn tot:

- een incidenteel ingrijpen, zonder dat ten opzichte van de prijzen voor de volgende oogst verwachtingen gewekt worden. In dat geval is er een zekere mate van vrijheid wat betreft de prijsvaststelling;
- een blijvend, jaar op jaar geldend stelsel van aanbodsbeperking, maar dan in elk geval bij prijzen die lager zijn dan het niveau dat door de producent als kostprijs beschouwd wordt.

B. Werkwijze van de fondsen

In de financiering van de in het voorafgaande besproken aanbodsbeperking ligt het gemeenschappelijke element van de in de inleiding genoemde groep fondsen, die onderwerp van deze studie uitmaken. Naast dit gemeenschappelijke element zijn een aantal verschillen aan te wijzen. Deze verschillen betreffen de nevendoeleinden van de fondsen, de wijze waarop de geldmiddelen verkregen worden en de wijze waarop de beperking van het aanbod of de verdeling over de verschillende deelmarkten tot stand wordt gebracht.

Ten aanzien van de twee laatste punten kunnen enige algemene opmerkingen worden gemaakt.

1. De verkrijging van de geldmiddelen

a. De verkrijging van de middelen of de aanwending ervan als primaire oorzaak van de instelling van een fonds.

In de meeste gevallen is bij de instelling van fondsen de wens tot het kunnen financieren van maatregelen tot beïnvloeding van de markt (dus de aanwending van geldmiddelen) primair. Het stelsel volgens hetwelk de benodigde middelen verkregen worden heeft dan geen eigen reden van bestaan.

Het komt evenwel ook voor, dat op produkten, b.v. bij export of import, heffingen gelegd worden, met het doel daardoor de prijs van dit produkt te beïnvloeden. Hoewel normaliter dergelijke heffingen in het L.E.F. vloeien, kan de minister besluiten ze te doen storten in speciale fondsen, waaruit eventuele maatregelen getroffen kunnen worden ten behoeve van de produkten waarop zij geheven zijn. In dit geval is dus het beschikbaar zijn van de geldmiddelen primaire oorzaak voor het bestaan van het fonds.

b. De wijze van verkrijging van de middelen. Voor de verkrijging van de middelen bestaan er in principe twee mogelijkheden. In de eerste plaats financiering door heffingen bij de producenten. Als maatstaf voor de heffingen kan dienen het betaalde areaal of de afgeleverde hoeveelheid.

In de tweede plaats financiering door de overheid. Deze wijze van financiering kan de vorm hebben van rechtstreekse bijdragen uit het L.E.F. Zij kan ook de vorm hebben van beschikbaarstelling van de opbrengst van heffingen die normaliter in het L.E.F. zouden vloeien.

c. De verkrijging van de middelen en de bevoegdheden die daarmee samenhangen.

Een fonds kan tot stand komen op initiatief van het bedrijfsleven, d.w.z. door een instelling die het bedrijfsleven vertegenwoordigt, zonder hulp van de regering. De betreffende marktordenende instelling moet dan op een publiekrechtelijke bevoegdheid kunnen steunen om de benodigde heffingen te kunnen opleggen. Gaat het om P.B.O.-organisaties dan behoudt de regering zich op grond van deze gedelegeerde bevoegdheid een recht van toezicht voor, berustend op de wet P.B.O. Dit toezicht omvat alle besluiten van het bestuur van de organisatie voor wat betreft het fonds, dus zowel besluiten met betrekking tot de verkrijging als tot aanwending van de geldmiddelen. Alle besluiten van de besturen van P.B.O.-organisaties kunnen door de betrokken ministers vernietigd worden. Bovendien kunnen de ministers bepalen, dat bepaalde besluiten hun uitdrukkelijke toestemming behoeven.

Een fonds kan ook tot stand komen, hetzij op initiatief van de regering, hetzij op initiatief van het bedrijfsleven, maar in ieder van deze gevallen met financiële steun van de regering. In bepaalde omstandigheden kan indirecte verlening van regeringssteun (via een produktfonds) voordelen hebben. Het beschikken over een eigen fonds maakt voor de marktregelende instantie snel-

ler werken mogelijk. De bemoeienis van de regering met de aanwending van de gelden is bij laatstgenoemde fondsen uiteraard groter, dan wanneer de middelen door het bedrijfsleven zelf bijeen gebracht worden.

2. De wijze waarop de door de fondsen gefinancierde aanbodsbeperking kan geschieden.

Onderstaande indeling berust meer op nuances dan op principiële verschillen. Niettemin is hij nuttig voor het inzicht in de materie.

a. Verbod van verkoop onder een bepaalde minimumprijs.

Instelling van een dergelijk systeem is alleen mogelijk op grond van een publiekrechtelijke bevoegdheid. Bovendien is het noodzakelijk dat controle op de naleving kan worden uitgeoefend.

Een minimumprijsregeling van dit type behoeft op zichzelf geen fondsvorming. Om een zodanige regeling echter voor de producenten aanvaardbaar te maken kunnen vergoedingen voor niet verkochte partijen uitgekeerd worden. (Deze vorm benadert die onder b.) De verzameling van de benodigde geldmiddelen kan in een fonds plaatshebben.

b. Schepping van de mogelijkheid om overschotten tegen bepaalde prijzen in te leveren.

De inleveringsprijzen vormen in dit geval ongeveer het minimumprijspeil voor de normale markt. Ingeleverde partijen kunnen door de marktordenende instelling op andere deelmarkten geplaatst worden, voor zover dit mogelijk is.

c. Stuwen van een deel van de produktie naar een bepaalde deelmarkt door het verstrekken van toeslagen.

Dit heeft tot gevolg dat het aanbod op de andere deelmarkt vermindert.

HOOFDSTUK II
UITWERKING VAN DE VERMELDE PRINCIPES BIJ DE
VERSCHILLENDE FONDSSEN

Hieronder volgt een beschrijving van de voornaamste trekken van de fondsen die zich met de financiering van de in het voorafgaande beschreven aanbodbeperking bezighouden.

Daarbij wordt in de eerste plaats aandacht besteed aan de wijze waarop de vermelde principes in ieder afzonderlijk fonds zijn uitgewerkt.

In de tweede plaats wordt bij ieder fonds aangegeven in hoeverre sprake is van neventaken.

1. Zuivelfonds (Produktschap voor Zuivel)

Het Zuivelfonds is ingesteld ter verwezenlijking van meerdere doeleinden. Daaronder neemt de financiering van aanbodbeperking een belangrijke plaats in.

De melkproduktie en daarmee de produktie van zuivelprodukten bereikt een top in de zomer. Ten aanzien van deze top worden de in het voorafgaande omschreven voordelen van aanbodbeperking van kracht geacht.

Derhalve is voor de produkten boter, magere melkpoeder en kaas (welke produkten tezamen het gehele melksurplus kunnen opnemen) de mogelijkheid van inlevering tegen vaste prijzen geschapen. Ingekochte voorraden worden in het seizoen van ieder aanbod zoveel mogelijk geruimd of met behulp van toeslagen op bepaalde markten (voornamelijk de Engelse) geplaatst. De financiering geschiedt door middel van heffingen op de melk. Dat wil zeggen dat de kosten ten laste van de producenten gebracht worden. Echter zijn, in tijden dat de producenten toeslagen op basis van de kostprijs ontvangen, de kosten in feite voor het Landbouw Egalisatie Fonds.

De invloed van de regering bij de in het kader van het Zuivelfonds te nemen beslissingen is dan ook groot.

Financiering van de aanbodbeperking is niet het enige doel van het Zuivelfonds. Daarnaast speelt de egalisatie van de prijs voor de door de boeren geleverde melk een rol.

Verkoop van consumptiemelk geschiedt tegen een vaste door de regering vastgestelde prijs. De opbrengst van de industriemelk daarentegen is afhankelijk van het prijsverloop op de internationale markt. Om nu de voorziening van beide markten op evenwichtige wijze te doen plaatshebben, ontvangen de boeren een gelijke prijs, onafhankelijk van de bestemming van de geleverde melk. Dit gebeurt door een stelsel van heffingen en uitkeringen, respectievelijk ten behoeve van en uit het Zuivelfonds.

Een andere, zij het veel minder belangrijke taak die het fonds vervult bestaat uit het opvangen en verdelen van de z.g. Benelux-heffing. Dit is een heffing, opgelegd op verzoek van België bij exporten van zuivel naar België, waarvan de opbrengst naar het oordeel van de regering niet thuis hoort in het L.E.F. maar bij de betrokken producenten.

Beide laatste taken hebben ertoe geleid dat de organisatie van het Zuivelfonds anders is opgezet dan die van de andere fondsen en wel zodanig, dat het Zuivelfonds jaarlijks in zijn geheel aan contribuanten wordt uitgekeerd, waarna voor het volgend jaar een volgend Zuivelfonds praktisch zonder beginsaldo begint.

2. Vleesfonds (Produktschap voor Vee en Vlees)

Het Vleesfonds heeft ten doel het bewerkstelligen van de hoogst bereikbare opbrengst van de Nederlandse vleesproductie. Onder vleesproductie is in dit verband vooral te verstaan de produktie van varkensvlees; de afzet van rundvlees levert relatief weinig moeilijkheden.

De moeilijkheden in de varkenssector zijn van tweërlei aard. In de eerste plaats is de totale produktie vrijwel steeds te groot om in zijn geheel tegen prijzen overeenkomend met de kostprijs van de producent afzet te kunnen vinden. Aan deze moeilijkheden wordt tegemoet gekomen door de afzet op één bepaalde deelmarkt - met name de Engelse baconmarkt - door subsidiëring in stand te houden. Deze subsidie kwam oorspronkelijk uit het L.E.F.; na beëindiging van de regeringshandel in bacon in 1956 nam het Vleesfonds de financiering over.

Een tweede moeilijkheid wordt gevormd door de onregelmatigheden in de produktie. Onder invloed van een periode van goede prijzen kan het aanbod dermate toenemen, dat aanzienlijke prijsdalingen te duchten zijn. Ter bestrijding van deze prijsdalingen tracht men dan het aanbod van varkens te verkleinen door het geven van toeslagen uit het Vleesfonds bij slachting van varkens op betrekkelijk licht gewicht. Daarmede bereikt men enerzijds een vermindering van het totale potentiële aanbod (door vermindering van het aantal voortdurend in gewicht toenemende varkens), anderzijds wordt een relatief te groot aanbod in de categorie zware varkens (die zou ontstaan omdat de boeren de verkoop wegens heersend laag prijspeil zouden uitstellen) voorkomen.

De financiering van het Vleesfonds geschiedt, althans voor wat de varkenssector betreft¹⁾, geheel uit de rijksmiddelen.

1) Het Vleesfonds bevat een afzonderlijke rekening ter regeling van de markt voor rundvlees. Kwantitatief is deze rekening ten opzichte van die voor varkensvlees weinig belangrijk. De regeling van de markt geschiedt door het leggen van heffingen op de import of het geven van toeslagen op de export.

Na enige jaren van formeel andere regelingen werd voor het jaar 1958 door de Minister van Landbouw een bepaald bedrag beschikbaar gesteld ten behoeve van de varkenshouderij. Dit bedrag werd daarop overgemaakt door het L.E.F. aan het Vleesfonds.

Gezien de financieringswijze ligt het voor de hand dat de invloed van de overheid bij de besteding van de middelen van het Vleesfonds groot is.

3. Het Egalisatiefonds Aardappelen (Produktschap voor Aardappelen)

Het Fonds Aardappelen heeft bestaan gedurende de jaren 1949-1956. Het werd opgericht naar aanleiding van de zeer slechte prijzen die gemaakt werden voor de grote oogst 1948.

Het enige doel van het Fonds Aardappelen was te voorkomen dat in jaren met een grote oogst een te groot aanbod zou leiden tot te lage prijzen en daarmee tot een te lage prijszom.

Om dit te bereiken werd op bepaalde tijden de gelegenheid geschapen om aardappelen tegen bepaalde prijzen in te leveren. Tot een vast systeem waarbij de teler op een bepaalde minimumprijs zou kunnen rekenen is het evenwel nooit gekomen. Dit was voornamelijk een gevolg van het feit, dat het onmogelijk geacht werd voldoende middelen ter financiering van een vast garantiesysteem bijeen te brengen.

De financiering van de genomen maatregelen had namelijk plaats voor de ene helft uit de van de producenten grotendeels door middel van areaalheffing verkregen en in het fonds verzamelde middelen en voor de andere helft uit van de overheid, dus uit het L.E.F., verkregen middelen.

Enerzijds nu wilde men de areaalheffingen niet te hoog stellen om tegenstand bij de producenten tegen de regeling te vermijden. Anderzijds bleek de regering slechts bereid tot het beschikbaar stellen van gelden bij zeer diepe prijsdalingen.

Deze beide omstandigheden maakten dat het ingrijpen zeer beperkt moest worden, waardoor het systeem onbevredigend werkte.

Hierbij kwam nog de moeilijkheid dat de regeling in principe beperkt was tot maatregelen in het belang van consumptie- en fabrieksaardappelen, met uitsluiting dus van de voederaardappelen. Deze scheiding bleek in de praktijk echter moeilijk te handhaven.

Toen dan ook in 1956 de regering bereid bleek een garantie te geven voor alle aardappelen, werden de pogingen om door middel van het fonds de prijzen van consumptie-aardappelen te beïnvloeden gestaakt.

4. Egalisatiefonds Pootaardappelen (Voorheen Bedrijfschap voor Zaaizaad en Pootgoed, thans Landbouwschap)

Ook dit fonds heeft als voornaamste taak het financieren van maatregelen gericht op het op peil houden van de voor de totale oogst verkregen opbrengst.

De vraag naar Nederlandse pootaardappelen wordt door de betrokken producenten en handelaren als betrekkelijk inelastisch beoordeeld.

Het aanbod op de normale markt wordt daarom beperkt door het stellen van inleveringsmogelijkheden van een aantal rassen tegen tevoren, nl. vóór de oogst, bekend gemaakte prijzen. Er is dus sprake van een vaste garantie.

De middelen tot uitvoering van de garantie worden opgebracht door de producenten, door middel van een stelsel van areaalheffing en voorts door een heffing op de export. De overheid neemt aan de financiering geen deel.

Formeel behoeven op grond van de wet P.B.O. alle besluiten met betrekking tot het fonds de toestemming van de minister. In feite echter is de mate van regeringsbemoeienis met de besteding van de gelden gering, omdat geen rijksmiddelen bij die besteding betrokken zijn.

Naast de financiering van de aanbodbeperkende maatregelen heeft het Egalisatiefonds Pootaardappelen nog enige andere taken.

Zo financiert het fonds een regeling waarbij importeurs in het buitenland reducties verstrekt worden die in grootte toenemen met de grootte van hun omzet. Deze regeling heeft ten doel de groei van de

totale afzet te bevorderen.

Verder verstrekt het fonds een aantal subsidies aan instellingen voor onderzoek en voor pootaardappelpropaganda.

5. Fondsen voor Landbouwzaaizaden (Produktschap voor Landbouwzaaizaden)

Het Produktschap Landbouwzaaizaden beschikt over een aantal fondsen die gebruikt kunnen worden tot regeling op korte termijn van de markt van de produkten.

De meeste van deze fondsen kwamen niet in de eerste plaats tot stand om te voorzien in een behoefte aan geldmiddelen in verband met bepaalde voorgenomen maatregelen. Veeleer werden zij ingesteld omdat de regering erin toestemde de opbrengst van bepaalde bestaande heffingen te doen reserveren voor maatregelen ten behoeve van de produkten waarop zij geheven waren.

Zo ontstonden de fondsen voor bietenzaad en zaailijnzaad uit exportheffingen, dat voor graszaden uit een invoerheffing.

Slechts het Fonds Marktordening Landbouwzaaizaden is speciaal met het oogmerk marktordening ingesteld. Voor dit laatste fonds zijn evenwel nog geen financieringsbronnen aangewezen.

Gezien de wijze van ontstaan valt het niet te verwonderen dat de gefinancierde regelingen geen vaste garanties inhouden. De beschikbare geldmiddelen zouden dit waarschijnlijk niet toelaten.

Belangrijker is echter dat een zodanige behoefte niet gevoeld wordt.

Tot heden hebben de genoemde fondsen zich beperkt tot de financiering van incidentele regelingen. In enige jaren werden partijen bietenzaad en graszaad uit de markt genomen.

Daarnaast zijn de middelen van de fondsen besteed voor het doen van uitkeringen aan kwekers en telers van bietenzaad in enkele slechte oogstjaren en voor het doen van uitkeringen aan kwekers van graszaden in enkele jaren van lage prijzen.

Bovendien verleenden sommige fondsen subsidies aan instellingen voor onderzoek.

6. Fondsen van het Centraal Bureau voor de Tuinbouwveilingen in Nederland

Deze fondsen hebben slechts één doel: het financieren van maatregelen tot beperking van het aanbod om op die wijze de grootst mogelijke opbrengst voor de produktie te verkrijgen.

De ten behoeve van de groente- en fruitsector getroffen maatregelen dragen een bijzonder karakter, dat samenhangt met het feit dat de gehele produktie van groente en fruit afgezet wordt over de veilingen.

Aanvoer op de veiling is voor vrijwel alle groente- en fruitprodukten verplicht, krachtens een door het Produktschap voor Groenten en Fruit ingestelde verordening. Hierop berust het systeem, ingesteld en uitgevoerd door het Centraal Bureau voor de Tuinbouwveilingen, volgens hetwelk het aanbod beperkt wordt.

Op de veiling aangevoerde produkten worden slechts verkocht voor zover zij een van tevoren vastgestelde minimumprijs opbrengen. Halen zij deze prijs niet, dan worden zij niet verkocht en komen ter beschikking van het Centraal Bureau voor de Tuinbouwveilingen, dat er een andere bestemming aan geeft (industrie, veevoeder).

De aanvoerder ontvangt voor zijn niet verkochte produkt een vergoeding, die echter aanzienlijk lager ligt dan de minimumprijs.

Dit laatste is geen overwegend bezwaar omdat slechts een klein deel van de jaarproduktie van elke aanbieder de minimumprijs niet zal halen.

De middelen tot het uitkeren van de vergoedingsprijzen worden geput uit per produkt ingestelde fondsen. Deze fondsen op hun beurt worden gefinancierd uit heffingen op de aangevoerde produkten.

Waar de middelen voor de fondsen geheel door telers bijeengebracht worden en bovendien formeel de bevoegdheid tot heffen berust op een besluit van de leden van de veilingen, heeft de overheid geen stem in het beheer van de fondsen en in de vaststelling van de minimumprijsregelingen.

7. Het Bloembollensurplusfonds

Dit fonds vindt zijn voornaamste reden van bestaan in de financiering van maatregelen samenhangend met het op het gebied van de bloembollen ingestelde systeem van opbrengstbeheersing.

Voor enkele soorten bloembollen bij de produktie waarvan Nederland in zekere mate een monopolie heeft, gelden namelijk minimumprijzen zowel voor binnenlandse verkoop als voor export. Verkoop tegen lagere prijs is verboden.

Surplussen nu, die bij deze prijzen dreigen te ontstaan worden voor rekening van het fonds uit de markt genomen. Dit geschiedt doordat op de bloembollenveilingen alle partijen bloembollen, die tegen de minimumprijs geen normale koper vinden, automatisch tegen de minimumprijs voor rekening van het fonds worden gekocht en vernietigd (veevoeder).

De wijze waarop de middelen voor het fonds verkregen worden hangt samen met het feit dat van de desbetreffende soorten veruit het grootste deel van de produktie, wel ongeveer 90%, geëxporteerd wordt. De geëxporteerde hoeveelheden zijn per exporteur nauwkeurig bekend.

Aan het einde van ieder exportseizoen is eveneens bekend wat de opkoop van het surplus gekost heeft.

Deze kosten nu worden berekend en omgeslagen over de exporteurs naar rato van hun aandeel in de export. De exporteurs mogen op hun beurt deze kosten doorberekenen aan hun verkopers, i.c. als regel de kwekers.

Het Bloembollensurplusfonds heeft juridisch de vorm van een stichting, een vorm die stamt uit de jaren dertig. In het bestuur van de stichting hebben thans dezelfde personen zitting als in dat van het Produktschap voor Siergewassen.

Besluiten van het bestuur van de stichting behoeven de goedkeuring van de Minister van Landbouw. Deze bepaling die bij de produktschapsfondsen steunt op de wet P.B.O., is hier neergelegd in de statuten.

De minimumprijsregeling voor bloembollen heeft naast het eerstgenoemde nog een tweede doel. Het is regel dat bloembollen in het buitenland verkocht worden nog voor ze geoogst zijn. Valt de oogst mee dan zou dit kunnen leiden tot goedkope na-aanbiedingen, die de rust op de markt bedreigen. De minimumprijsregeling nu maakt dergelijke goedkope na-aanbiedingen onmogelijk.

VRAGEN VOOR ONDERZOEK

Blijkens het voorafgaande wordt de aard van de door de fondsen te financieren maatregelen en ook de vorm van de fondsen zelf in zekere mate beïnvloed door het karakter, dat het regeringsbeleid met betrekking tot het desbetreffende produkt heeft. Het Zuivelfonds is hiervan een voorbeeld.

Voor een belangrijk deel echter worden de aard van de te nemen maatregelen en de vorm van de fondsen bepaald door de typische omstandigheden bij de produktie en de handel ervan. Omstandigheden die het karakter van de marktordenende maatregelen bepalen zijn onder meer de mate van bewaarbaarheid van het produkt en de aan het bewaren verbonden kosten. Voorts de verschillende aanwendingsmogelijkheden van het produkt, de mogelijkheid om verschillende deelmarkten te scheppen en de onderlinge beïnvloeding van die deelmarkten. En bovendien de repercussies, die de marktordenende maatregelen kunnen hebben op de produktie.

Al deze omstandigheden zijn per produkt zodanig verschillend, dat het niet mogelijk lijkt hierover algemene uitspraken te doen.

Wil men voor een bepaald produkt nagaan welke mogelijkheden de fondsvorming voor het nemen van marktordenende maatregelen biedt, dan is het dus zaak genoemde aspecten te bezien.

Om te beginnen stuit men dan op een aantal problemen inzake het verkrijgen van de kwantitatieve gegevens, die nodig zijn om het effect van bepaalde maatregelen te kunnen beoordelen.

Om op doelmatige wijze te kunnen ingrijpen in het verloop van aanbod en prijzen op een markt, moet men over een grote mate van kennis kunnen beschikken omtrent de mogelijkheden die de markt biedt. Het lijkt waarschijnlijk dat de resultaten van een diepgaand marktonderzoek een belangrijke steun kunnen betekenen bij de in het kader van de fondsen te nemen beslissingen. Ook omtrent de reacties van de producenten op de te verwachten prijzen is een ruime mate van kennis noodzakelijk. Ook in dit opzicht kan het onderzoek een bijdrage leveren.

Bij het beoordelen van de mogelijkheden van fondsvorming spelen tevens problemen van praktische aard een grote rol. Vooral van belang is hier de praktische mogelijkheid om de voor het effectueren van maatregelen benodigde geldmiddelen hetzij van de regering, hetzij door middel van heffingen van de producenten te verkrijgen. Dit punt is in vele gevallen beslissend.

