

De Europese landbouw na MacSharry

C. Folmer en M.D. Merbis*

Onlangs hebben de landbouwministers van de EG een akkoord bereikt over de door commissaris MacSharry ingediende hervormingsvoorstellen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De belangrijkste maatregel is een drastische verlaging van de graanprijzen, gecompenseerd door een directe inkomenstoeslag. Het bereikte akkoord houdt in dat de lasten voor de Gemeenschap flink zullen toenemen. De totale regeling is bovendien ingewikkeld en vereist een uitgebreid administratief controleapparaat, waardoor zij bijzonder fraudegevoelig is.

Volgens het Verdrag van Rome (1957) geldt bevordering van de agrarische produktiviteit als een van de belangrijkste doelstellingen van een Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Samen met de stabilisatie van markten wordt dit gezien als een noodzakelijke voorwaarde om de agrarische bevolking een redelijke levensstandaard te garanderen. In de praktijk gebeurt dat door het in stand houden van hoge interne prijzen voor landbouwprodukten. Hiervoor is een afscherming van de markt nodig: op de invoer van buitenaf wordt een heffing gelegd en de export naar derde landen wordt mogelijk gemaakt door uitkering van een restitutie.

Het succes van deze strategie heeft twee soorten problemen opgeroepen¹. In de eerste plaats is de EG opgeschoven in de richting van zelfvoorziening of over die drempel heengegaan. Dit betekent dat er steeds minder geld uit invoerheffingen beschikbaar komt om de toenemende uitgaven aan exportrestituties op te vangen. En omdat de produktiegroei de toename van de vraag systematisch overtreft, moet het overschot door voorraadvorming of vergroting van de export worden teruggebracht. Dit is echter een kostbare zaak, en maatregelen zoals de invoering van een produktiequotum voor melk en het bevriezen van nominale interventieprijzen bieden onvoldoende soelaas. De EG ziet de budgetlasten groeien, de boeren zien hun inkomens dalen. Een tweede gevolg van het gevoerde beleid is de toenemende weerstand van exporterende derde landen: zij kunnen hun produkten steeds minder afzetten binnen de Gemeenschap, terwijl zij evenmin in staat zijn om tegen de dumprijzen die de EG hanteert, te concurreren op de wereldmarkt. De Uruguay-ronde van de GATT zit al twee jaar in het slop vanwege het landbouw dossier. De handelspartners van de EG, met name de VS en de leden van de zogenaamde Cairns-groep plaatsen de EG voortdurend in het beklaagdenbankje met verwijzing naar het, in hun ogen, verderfelijke systeem van variabele exportrestituties.

De Europese Commissie heeft daarom in 1991 een pakket maatregelen op tafel gelegd, bedoeld als antwoord op de interne en externe bezwaren van het gevoerde beleid. Deze voorstellen zijn bekend geworden als het plan-MacSharry, naar de huidige landbouwcommissaris. In mei 1992 heeft de Raad van landbouwministers dit plan op hoofdlijnen geaccepteerd, zij het met modificaties op enkele essentiële punten.

In dit artikel worden eerst de theoretische argumenten voor steun aan de landbouw besproken. Vervolgens vatten we samen hoe de commissie te werk is gegaan. We bespreken, aan de hand van uitkomsten van het EC Agricultural Model (ECAM), hoe de Europese landbouw er tot 2004 uit zou kunnen zien bij ongewijzigd beleid². Dit referentiescenario is uitgangspunt voor het belichten van enkele thema's uit het plan-MacSharry en een bespreking van de gevolgen van dit plan voor de agrarische sector, de consumptie, het budget en de relatie met derde landen.

* C. Folmer is werkzaam bij het Centraal Planbureau en M.D. Merbis bij de Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening van de Vrije Universiteit (SOW-VU).

1. Drie, wanneer de milieu-effecten worden meegeteld. Zie de bijdrage van A.J. Oskam en H.H.J. Stolwijk elders in dit nummer.

2. Het EC Agricultural Model (ECAM) werd ontwikkeld door het CPB, het Landbouw Economisch Instituut (LEI-DLO) en de SOW-VU. ECAM is een dynamisch toegepast algemeen-evenwichtmodel van de EG-9 met het accent op de landbouw. Een uitgebreide beschrijving van ECAM, alsmede van de hier te behandelen scenario's is te vinden in het rapport *De Europese landbouw en het plan-MacSharry: lange-termijneffecten van de voorgestelde hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid*. De theoretische argumenten zijn ontleend aan het ECAM-rapport *CAP reform and its differential impact on member states*. Deze en andere ECAM-rapporten zijn te verkrijgen via de auteurs.

Steun aan producenten: de theorie

Welke redenen kunnen er zijn om subsidies te geven aan producenten? In de geïdealiseerde wereld van volkomen mededinging, zonder externaliteiten en schaalvoordelen in technologie en preferenties, geldt dat elk concurrerend evenwicht Pareto-efficiënt is, dat wil zeggen dat een situatie is bereikt waarin niemand er op vooruit kan gaan zonder dat een ander slechter af is. Omgekeerd geldt dat uit een algemeen evenwicht een Pareto-efficiënt evenwicht kan worden afgeleid door herverdeling van de beschikbare middelen. De voorwaarden waaronder dit resultaat kan worden bereikt, kunnen worden geïnterpreteerd als richtlijnen om de alom noodzakelijk geachte decentralisatie van markten te realiseren. Onder deze ideale veronderstellingen kan worden aangetoond dat:

- prijsinterventies niet Pareto-efficiënt zijn, vergeleken met situaties zonder ingrijpen in de prijsvorming;
- inkomensoverdrachten aan consumenten sociaal wenselijk kunnen zijn, maar niet noodzakelijk voor Pareto-efficiëntie. In elk geval dienen dergelijke overdrachten rechtstreeks te geschieden, en niet via prijsinterventie;
- er geen reden is om producenten te ondersteunen. Een producent die niet in staat is winstgevend te produceren, behoort van de markt te verdwijnen. Er is geen ruimte voor subsidies, productiequota en andere beperkingen op het gebruik van productiefactoren (inclusief land).

Maar de werkelijkheid, ook die van de landbouw, voldoet niet in alle opzichten aan de ideale wereld van Pareto. Kwesties als onvolledige markten, externaliteiten, 'free rider'-gedrag en een reeks van morele bezwaren tegen de uitkomsten van de marktwerking zijn uitgebreid in de literatuur behandeld. Voor de landbouw is vooral van belang dat er afwijkingen van winstmaximalisering kunnen optreden door externaliteiten in de technologie. De ondeelbaarheid van de boerderij, veelal in combinatie met hoge 'set-up'-kosten, kan in een open-marktsysteem leiden tot welvaartsverliezen³. Een andere, traditionele reden ligt in de organisatievorm van de West-europese landbouw, die historisch is bepaald en voornamelijk op gezinsbedrijven wordt bedreven. Het gezinsbedrijf kan alleen voortbestaan als het een bepaalde minimum consumptie voor het huis houden genereert. Karakteristieken van deze vorm van landbouw zijn de relatieve immobiliteit van de productiefactoren grond en arbeid. Gegeven de in Europa gangbare omstandigheden van hoge productiviteitsgroei en stagnerende vraag, leidt dit tot een structureel lage beloning voor de factor arbeid in de EG-landbouw. Uit het oogpunt van inkomensverdeling is dit altijd een argument geweest voor prijssteun aan de landbouw.

Een ander argument is schuldenvereffening. Dit geldt evenwel maar tijdelijk, als een overgangsregeling om, zeg, faillissementen te verhinderen. Bovendien kan men aanvoeren dat de landbouw diensten levert zoals landschaps- en natuurbeheer die niet in de prijs van het product weerspiegeld zijn. Ook het argument van veiligheid van de voedselvoorziening wordt vaak aangehaald als reden om de landbouw te beschermen. Deze redenering heeft voor geïndus-

trialiseerde landen wel wat aan kracht ingeboet, maar blijft voor de EG als geheel nog steeds een belangrijke overweging.

We kunnen dus concluderen dat er theoretisch gezien goede redenen zijn voor subsidie aan de landbouw, die dan echter als 'lump-sum' inkomensoverdracht dient te worden gegeven (mits de kosten om dit te effectueren niet prohibitief hoog zijn), en niet via prijssteun. De praktijk van het hedendaagse Europese landbouwbeleid is evenwel anders!

Steun aan de landbouw: de praktijk

De Europese Commissie heeft andere wegen bewandeld om de boeren stabiele inkomens te bezorgen, namelijk een markt- en prijsbeleid. Voor de belangrijkste landbouwproducten gelden gegarandeerde (interventie-)prijzen, geïsoleerd van wereldmarktfluctuaties door een systeem van variabele invoerheffingen en exportrestituties aan de grens. Dit systeem van hoge prijzen was een van de drijvende krachten achter de voortdurend hoge investeringen, een gestage technologische ontwikkeling en een hoogwaardige mix van onderwijs, opleiding, voorlichting en marketing. Met als gevolg dat de produktiestijgingen op den duur de stagnerende vraag (de bevolking groeit nauwelijks) systematisch overtroffen. De Commissie heeft vervolgens geprobeerd deze produktiestijging te beteugelen als een draak die zijn eigen koppen afhakt. Een greep uit het Brussels arsenaal levert op: productiequota, stabilisatorenbeleid, braakleggingsprogramma's, superheffing, medeverantwoordelijkheidsheffingen. De produktiebeperkingen voor melk hebben de overschotten in deze sector redelijk gestabiliseerd; daarentegen hebben de heffingen noch de stabilisatoren, die voor granen een automatische prijsdaling genereren bij het overschrijden van een maximum hoeveelheid productie, tot reductie van de overschotten geleid. De schaduwzijden van het gevoerde beleid treden steeds pregnanter op de voorgrond: toenemende weerstand tegen premies op niets doen, hoge rents op de melkquota, een hoge grondprijs die leidt tot hoge kapitaallasten, en de blijvende zorg van grote overschotten. Dit gevoegd bij de stagnatie in de GATT-onderhandelingen en de milieuproblematiek van de intensieve veehouderij in sommige delen van Europa, kon het dan ook niet uitblijven dat de jarenlange discussie over de hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid uiteindelijk gestalte kreeg in een daadwerkelijk plan. Alvorens de merites van dit voorstel te bespreken, dienen we ons te vragen wat de vooruitzichten van de EG-landbouw zijn als het huidige beleid wordt voortgezet. Hiervoor gaan we te rade bij het referentiescenario van ECAM.

Voortzetting van het huidige beleid

Voor het opstellen van een referentiescenario (ongewijzigd beleid) moet een aantal keuzen worden gemaakt. Allereerst de exogenen. Voor de ontwikkelingen buiten de landbouw (bevolkingsgroei, groei bnp) volgen we projecties van Eurostat en het CPB.

3. De theoretische onderbouwing hiervan berust op een uitwerking van de 'efficiency wage'-theorie van onder andere J. Stiglitz, zie ECAM-rapport, op. cit.

	Reële groei 1982-1989	Reële groei 1992-2004
Productie EG-9		
• tarwe	3,5	2,9
• overige granen	-0,4	1,2
• rundvlees	0,4	2,3
• boter	-1,2	0,0
• overige zuivelprodukten	-1,1	-0,1
Totaal EOGFL-garantie	11,9 ^a	2,1 ^b
Reële toeg. waarde landbouw	-2,0	-0,4

	Volume 1995	Volume 2005
Netto export EG-9 (miljoen ton)		
• tarwe	21,6	31,3
• overige granen	13,1	16,6
• rundvlees	0,0	2,1
• boter	0,0	0,5
• zuivel	6,8	1,5

a. In lopende prijzen.

b. In prijzen van 1992.

Bron: Cijfers gegenereerd door ECAM gebaseerd op historische gegevens (1982-1989) of in het referentiescenario (1992-2004).

Tabel 1. Groei-cijfers Europese landbouw, 1982-1989 en 1992-2004 bij ongewijzigd beleid

Wat het Gemeenschappelijk landbouwbeleid betreft, nemen we aan dat de productiequoteringen gehandhaafd blijven, met de aantekening dat verruiming plaatsvindt als de EG importeur dreigt te worden. Bovendien veronderstellen we een structurele reële prijsdaling van de interventieprijzen met 1,5% per jaar, als een voortzetting van de historische trends. Ook de produktietoelagen dalen met deze percentages, om het teeltplan en de samenstelling van de veestapel niet te zeer te verstoren. De wereldmarktprijzen dalen reëel met 1,25% per jaar. Omdat de positie van de EG op de internationale graanmarkten drastisch wijzigt, is voor deze produkten een prijsdaling van 1,75% per jaar verondersteld. De technische vooruitgang gaat door als in de jaren tachtig, zij het in iets afgezwakte vorm. De beschouwde scenario's zijn geformuleerd in reële termen. Tabel 1 bevat een aantal uitkomsten van dit referentiescenario en een vergelijking met historische ontwikkelingen.

De graanexport nadert de 50 miljoen ton (EG-9), de zuivelexport valt terug naar nul, terwijl de uitvoer van rundvlees stijgt. De problemen met de handelspartners nemen dus alleen maar toe. De totale garantie-uitgaven nemen toe met 2,1%. Het zogenaamde landbouwrichtsnoer staat een groei toe van 74% van de bnp-groei (die op 2,5% is gezet), dus er is sprake van een kleine overschrijding. Als maat voor het inkomen nemen we toegevoegde waarde. Deze loopt terug (-0,4% per jaar in de referentieperiode). Ook de werkgelegenheid in de landbouw loopt terug (-2,5% per jaar). Daardoor is per hoofd de ontwikkeling van de toegevoegde waarde in de landbouw bijna gelijk aan die in de niet-landbouwsector. De stijging van de arbeidsproductiviteit blijkt ongeveer

het ruilvoetverlies met de niet-landbouw te compenseren.

Keren we terug naar de oplossing die de Europese Commissie heeft gekozen voor de hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Het plan-MacSharry

De hoofdlijn van het hervormingsvoorstel is een forse prijsdaling van de interventieprijzen van graan en een matige tot geringe daling voor de andere interventieprodukten, waarbij de agrarische inkomens worden gecompenseerd door toeslagen van in totaal ongeveer 16 miljard ecu. De produktie wordt verder beperkt door de introductie van een quotum voor de schapesector en tabak en door het totale subsidiebedrag voor de graan- en rundvleessector te begrenzen. De akkerbouwproduktie wordt ingekrompen door een braakverplichting voor de grote producenten (meer dan 92 ton graan), waaronder het areaal voor granen, olieozaden, eiwithoudende gewassen en snijmais valt. Ongeveer de helft van het landbouwareaal komt zodoende voor de braakregeling in aanmerking, en dit levert dan een braak van tussen de 8 en 10% op.

Twee zaken dienen te worden benadrukt: het systeem van variabele heffingen en restituties blijft in stand, en het systeem van toeslagen is verre van 'lump-sum'. De toeslagen zijn regionaal, gedifferentieerd naar opbrengst, afhankelijk van de grootte van het bedrijf, de veebezetting per bedrijf, en van omstandigheden of het bedrijf onder de bergboerenregeling valt. Niemand heeft nog enig zicht op aspecten zoals implementeerbaarheid, kosten van uitvoering, monitoring, controle, fraudegevoeligheid enzovoort, hoewel de auditors en de rekenkammers zich al negatief over de uitvoerbaarheid hebben uitgelaten.

Het plan-MacSharry kan worden gezien als een streven naar totale produktiebeheersing: graan- en olieozadenareaal, de rundvlees- en schapevleessector kunnen de facto niet uitbreiden. De melksector werd al redelijk effectief gestuurd door het quotum, en de varkens- en kippesector worden gedreven door de interne vraag bij gebrek aan exportmogelijkheden in verband met fytosanitaire en veterinaire belemmeringen. De additionele voorstellen van afgelopen mei, vervat in een complex van reguleringen, betreffen vooral de decentralisatie van de produktieregulering naar het individuele bedrijf; dit is interessant voor de uitvoerder van de reguleringen en de Algemene Inspectiedienst, maar levert voor de modelbouwer weinig materiaal dat zijn conclusies zou veranderen.

De gevolgen van het plan

De consequenties van het plan-MacSharry zijn divers en kunnen het best worden besproken door de effecten voor de verschillende groepen belanghebbenden kort de revue te laten passeren.

De landbouw

Het centrale punt voor de inkomensontwikkeling is of de toeslagen voor inflatie worden gecompenseerd of niet. Indien dit het geval is, dan is de inkomensontwikkeling per hoofd ongeveer gelijk aan die buiten de landbouw (dit geldt voor de 'gemiddelde' boer; per sector en lidstaat zijn er verschil-

len). Bij onvolledige inflatiecorrectie vallen de inkomens fors lager uit. Het is opmerkelijk dat het plan zich hier niet expliciet over uitlaat; nog opmerkelijker is het dat dit cruciale punt niet een meer voor- aanstaande rol in de discussie speelt.

De regeling verscherpt en introduceert quota, met als gevolg meer en hogere 'rents', waardoor de niet-productieve investeringen zullen toenemen. Op den duur zal dit de efficiëntie van de sector als geheel ernstig schaden. Aan de andere kant moet worden opgemerkt dat door deze rents op korte termijn geen grote vermogensverliezen zullen optreden en en dus geen financieringsproblemen (dit in tegenstelling tot het liberalisatie-alternatief; hogere milieu-investeringen kunnen daarentegen weer roet in het eten gooien). Dit betekent echter ook weer dat een echte herstructurering wordt uitgesteld, en dat het plan-MacSharry nog wel een vervolg zal kennen.

De consument

De consument profiteert per saldo van de MacSharry-regelingen. De daling van de consumentenprijzen overtreft de extra belastingen die nodig zijn voor de financiering van de toegenomen afdrachten aan de EG. Het voorstel van november 1991 bleek een winst van 30 ecu per inwoner op te leveren (reel, jaarlijks terugkerend). Dit bescheiden bedrag wordt bereikt, omdat de consument maar een gering deel van zijn uitgaven besteedt aan voedsel ge- waardeerd tegen af-boerderijprijzen. De aan de pro- ductie gekoppelde inkomenssteun blijkt vanuit welvaartstheoretisch gezichtspunt minder distortionair te zijn dan prijssteun pur sang. ECAM is ook ge- schikt en gebruikt om varianten met ontkoppelde in- komenssteun door te rekenen. De welvaartswinsten voor de consument blijken dan groter te zijn, zoals op grond van de theorie van het concurrentiemodel ook viel te verwachten.

Het budget

De MacSharry-voorstellen blijken budgettair niet erg aantrekkelijk. Bij invoering van het oorspronkelijke plan (weer alles in reële termen) vindt er een forse éénmalige stijging plaats van tegen de 10 miljard ecu. Dit is niet zo verwonderlijk, aangezien de steun niet meer impliciet via de consument loopt maar ex- pliciet via de belastingbetaler. Jarenlang is de land- bouwlobby succesrijk geweest in het ondersteunen van de landbouw door middel van de prijzen. Nu de inkomensoverdrachten expliciet en zichtbaar wor- den gemaakt, en dus extra gevoelig voor bezuinigin- gen, kan men dit zien als een breukvlak in de ge- geschiedenis van het Gemeenschappelijk landbouw- beleid en de landbouwlobby.

De berekeningen van de commissie inzake de bud- gettaire gevolgen van de MacSharry-voorstellen la- ten een veel gunstiger beeld zien. De voornaamste reden is dat het verschil met de begroting van 1992 als uitgangspunt is genomen. Hiermee wordt even- wel niet het effect van het plan-MacSharry gemeten. Dat kan alleen bij confrontatie met de situatie zon- der hervorming. In dit licht bezien lijkt er geen sprake van dat tijdens de invoering van het plan kan worden voldaan aan de eis van enkele lidstaten, waaronder Nederland, dat de stijging van het bud- get binnen het richtsnoer blijft (niet meer dan 74% van de toename in het bnp). Een ander verschil be-

treft de wereldmarktprijzen voor granen: de Com- missie laat ze stijgen tot de interne prijs. Hoge we- reldmarktprijzen en nominaal vaste inkomensstoe- slagen kunnen op termijn de budgettaire last van de EG aanzienlijk verzachten: de voorgestelde premie- quoterings voor granen en rundvlees dragen hier ook zeker toe bij.

Handel

Het belangrijkste punt is dat de spanningen met de concurrerende graanexporteurs voorlopig van de baan zijn. Maar ook de invoer van graansubstituten neemt per saldo af (ondanks de verwachte prijsda- ling) ten nadele van boeren in Thailand (cassave), Brazilië (soja) en de VS (soja en maïs)⁴. Ook graan- importerende landen zullen nadeel op hun beta- lingsbalans ondervinden als teruglopende EG-expor- ten tot hogere wereldmarktprijzen zullen leiden. Hopelijk is dit voor hun eigen boeren een prikkel tot hogere binnenlandse productie. Ten slotte moet nog eens worden benadrukt dat ook onder MacShar- ry de EG-markt even gesloten blijft als vroeger.

Conclusie

Het plan-MacSharry is verworden tot een bijzonder complexe regeling waardoor de landbouw wordt geconfronteerd met dalende interne prijzen en waar- door een totale productiebeheersing wordt nage- streefd via een stelsel van quoterings, premiequote- ring, referentiearealen en braak. Nieuw is de intro- ductie van inkomensstoeslagen; niet, zoals de the- orie voorschrijft en de empirische modelbouw beves- tigt, lump-sum, maar gekoppeld aan arealen, be- drijfs grootte en dergelijke

Optimisten kunnen betogen dat dit een eerste stap is naar lump-sum inkomensoverdrachten, en een af- braak van distorsies, zodat de interne prijzen de werkelijke schaarsteverhoudingen gaan weerspieg- len. Een puur marktconform beleid hoeft evenwel niet in alle opzichten het meest gewenst te zijn, en er zijn diverse redenen aan te voeren waarom de landbouw met subsidies moet worden ondersteund. Pessimisten kunnen betogen dat deze distorsies nieuwe zullen uitlokken, waarbij op den duur de ge- hele akkerbouw en veeteelt aan marktordeningen zullen zijn gebonden, waarbij de boereninkomens zullen eroderen door nominaal vaste compensaties, en het plan vastloopt op gebrek aan uitvoerbaar- heid en op fraudegevoeligheid. De gevaren van een dergelijke planmatige aanpak zijn tegenwoordig niet alleen theoretisch maar ook uit de praktijk goed bekend.

Max Merbis
Kees Folmer

4. De dreigende reductie in de export van soja is voor de VS al reden geweest om met sancties te dreigen.