

# Economie en landbouwbeleid

*Economen hebben er vaak moeite mee om hun kennis praktisch toepasbaar te maken. Hoe staat het daarmee op het gebied van de landbouw?*

In 1982 schreef de econoom Meehan een boek met de geruchtmakende titel *Economics and policymaking: the tragic illusion*. Daarin beweerde hij dat de meeste economische geschriften nauwelijks verband houden met de werkelijkheid van alledag. Relevantie van wetenschappelijk onderzoek voor het voeren van economisch beleid is doorgaans ver te zoeken, en voorzover men wel beleidsondersteunend denkt te zijn, halen methodologische tekortkomingen die pogingen onderuit. Meehan maakt echter een uitzondering voor de landbouweconomie, waar wel een goed evenwicht tussen theorie en empirische analyse gevonden zou worden. De landbouweconomie zou meer dan andere subdisciplines probleemgericht zijn en daardoor bruikbare resultaten voor beleidsmakers aandragen.

In zijn proefschrift *Landbouweconomie als beleidswetenschap* probeert H.J. Silvis na te gaan of landbouweconomen inderdaad een pluim verdienen. Zijn beleidsaanbevelingen in het landbouwbeleid voorzien van een goede economische onderbouwing?

Het boek van Silvis bestaat uit twee delen. Het eerste deel, getiteld *Grondslagen*, bevat drie hoofdstukken: een wetenschapstheoretisch hoofdstuk, een hoofdstuk waarin doeleinden, methoden en verantwoording van empirisch onderzoek aan de orde komen en een beknopte geschiedenis van de landbouweconomie. In dit deel komen de criteria naar voren die Silvis, in navolging van Meehan, wil aanleggen om landbouweconomische literatuur te beoordelen.

Bij de beoordeling van de in deel 2 te presenteren studies worden door Silvis drie criteria aangelegd. Het doelcriterium is de vraag of er in de studie gezocht is naar 'causale samenhangen' in het beleid. In Silvis zijn woor-

den: wordt er openlijk gezocht naar mogelijkheden om werkelijk processen te kunnen besturen? De methode wordt beoordeeld op de vraag of de empirie centraal staat. Veronderstellingen dienen zo goed mogelijk overeen te stemmen met de feiten. Onder methode wordt verstaan de procedures en strategieën van het onderzoek, de rol van waarnemingen, gegevens en beschrijvingen. Ondermeer bij de beschrijvingen loopt nogal eens iets mis. Zo kunnen gehanteerde begrippen en classificaties rammelen en, iets wat Silvis sterk benadrukt, waarnemingen kunnen fout of selectief zijn.

Tenslotte dienen de onderzoeksresultaten te worden verantwoord, "er moet ondersteunend bewijs worden

H.J. Silvis, *Landbouweconomie als beleidswetenschap; een pragmatische kritiek*, Landbouwwuniversiteit Wageningen/Eburon Delft, 1994.

geleverd dat aantoonde dat de theoretische structuur naar verwachting functioneert als er handelingen op worden gebaseerd". Oftewel, de relaties in een model dienen overeen te komen met gebeurtenissen die zijn waargenomen. Dit laatste houdt in dat als een bepaald fenomeen zich nooit voorgedaan heeft, een wetenschappelijke bestudering van de consequenties niet mogelijk is. Dit criterium gaat m.i. te ver. Met een deugdelijk model van samenhangen zijn wel degelijk nuttige exercitities op dat terrein te doen.

In het tweede deel komen zeven studies aan de orde. In elk van deze zeven hoofdstukken wordt eerst de betreffende studie samengevat, waarna een korte beoordeling plaatsvindt. Vijf van de zeven beoordeelde studies zijn landbouw-economische 'klassiekers'. De studies van Schultz (1945,

Nobelprijswinnaar in 1979), Cochrane (1958) en Hayami en Ruttan (1985) zijn, als het goed is, door elke landbouweconoom gelezen. Schultz onderzocht de positie van de landbouwsector in de na-oorlogse samenleving. Cochrane trachtte de onevenwichtige situatie op de landbouwmarkten te verklaren. Hayami en Ruttan schreven een standaardwerk over agrarische ontwikkeling. Voor iedereen die zich als onderzoeker met landbouwpolitiek bezighoudt is Tyers en Andersen (1992) eveneens basisliteratuur, en in wat mindere mate geldt dat ook voor Gardner. Beide studies gaan over de consequenties van, en de alternatieven voor, het landbouwbeleid in de westerse samenleving. We komen op zeven cases doordat ook de economische en financiële verslaggeving van het LEI behandeld wordt, alsmede enkele concepten die door de FAO en de OESO gebruikt worden.

## De studies

De landbouweconomie is, veel meer dan uit de keuze van Silvis blijkt, geëvolueerd in de richting van een 'postulerende en rationaliserende onderzoeksbenadering, waarbij gereëneerd wordt vanuit niet-geverifieerde axioma's'. Abstracties en wiskundige modellen staan centraal. De *American Journal of Agricultural Economics* en de *European Review of Agricultural Economics* staan er vol mee. Er was dan ook wel wat voor te zeggen geweest tijdschriftartikelen centraal te stellen, in navolging van Meehan. Het aardige is dat de kritiek die de auteur op enkele van de behandelde studies heeft, nog in sterkere mate voor veel artikelen zou gelden.

## Het LEI

Laten we twee van de beoordeelde studies eens nader bekijken. De eerste is de 'Economische en financiële verslaggeving van de landbouw in Nederland' van het LEI. Dit is een periodieke rapportage, die jaarlijks uit een aantal min of meer op zichzelf staande boekjes bestaat. Van een eenduidig onderzoeksdoel is mijns inziens hier geen sprake. Daarom is het ook tamelijk lastig na te gaan of de door het LEI gepresenteerde kengetallen wel toereikend zijn.

Silvis doet nogal luchtig over de prominente plaats die het 'netto-be-

drijfsresultaat' van ondernemingen in de landbouw in de LEI-verslaggeving heeft. Dit kengetal is gebaseerd op een volstreekte scheiding van gezin en bedrijf, en op toerekening van beloningsaanspraken aan produktiefactoren. Het eerste, de scheiding van gezin en bedrijf, staat haaks op de theorie van het gezinsbedrijf zoals ontwikkeld door Chaynanov. In zijn historisch hoofdstuk refereert Silvis aan Chaynanov, maar het voor de hand liggende verband met de LEI-kengetalen wordt niet gelegd.

Recentelijk heb ik geconstateerd (*SPIL*, 1994 nr. 5) dat in 1992 in de twee zojuist aangehaalde wetenschappelijke tijdschriften op honderd artikelen precies één artikel ingaat op de in economische zin specifieke aspecten van het (landbouw)gezinsbedrijf. Dat gezinsbedrijf staat centraal in de gedachten van belangenbehartigers, en in het landbouwbeleid, dus mag van een beleidsrelevante discipline verwacht worden dat aan zo'n onderwerp volop aandacht besteed wordt. Maar dat is dus niet het geval.

Het probleem dat gezin en bedrijf in de landbouw vaak één geheel vormen, speelt ook een rol bij de toerekening van beloningsaanspraken aan produktiefactoren die door het gezin ingebracht worden in het bedrijf. Daartoe worden door het LEI ondermeer cao-lonen gebruikt. Het resulterende 'netto-bedrijfsresultaat' blijkt dan vrijwel altijd negatief te zijn. Dit kengetal is voor rentabiliteitsvraagstukken minder relevant, omdat een langdurig negatief bedrijfsresultaat voor gezinsbedrijven niet tot continuïteitsproblemen hoeft te leiden. Dat het kengetal zo lang een prominente plaats in de verslaggeving heeft gespeeld, heeft waarschijnlijk minder te maken met conflicterende wetenschapopvattingen, en meer met politieke druk van boerenorganisaties.

Dergelijke invloed van buiten lijkt zich ook voor te doen bij de door Silvis geregistreerde bijzondere behandeling van melkquota in de verslaggeving van het LEI. Melkquota die door de overheid zijn toebedeeld worden door het LEI op nul gewaardeerd. Quota die van derden aangekocht zijn, worden tegen aanschafprijs opgenomen. Dit onderschat de balanswaarde van het doorsnee melkveebedrijf met ongeveer  $f$  1 mln., op een door het LEI berekend balanstotaal van bijna  $f$  2 mln. Deze afwijkende berekening – de rest van de kapitaalgeode-

ren wordt gewaardeerd tegen vervangingswaarde – zorgt er dus voor dat het eigen vermogen gedrukt wordt met ongeveer 40%. Het was goed geweest als Silvis expliciet aandacht besteed had aan de mogelijke redenen voor deze handelswijze.

#### *Tyers en Anderson*

Een tweede studie die we nader bekijken, is het werk van Tyers en Anderson, *Disarray in world food markets: a quantitative assessment* uit 1992. In dat boek wordt getracht de wanordelijke situatie op de internationale voedselmarkt te verklaren, de gevolgen ervan te bepalen en de effecten van aanpassingen van het landbouwbeleid van de westerse landen te kwalificeren. In het boek spelen wiskundige modellen een voorname rol.

Silvis is buitengewoon negatief over deze studie. Slechts de gestelde vragen kunnen de toets der kritiek doorstaan. Het deel van het boek dat de oorzaken van de wanorde beschrijft, wijst het protectionistische beleid voor de landbouw door de rijke landen als dader aan. Interventies in andere markten – denk aan arbeidsmarktbeleid, loonpolitiek, monetair beleid – worden buiten beschouwing gelaten. Landbouwbeleid wordt geanalyseerd als ééndimensioneel inkomensherverdelingsbeleid, aangestuurd door de boerenlobby. Andere redenen voor landbouwbeleid zoals lage prijselasticiteiten, relatieve immobiliteit van produktiefactoren, zekerstelling van de voedselvoorziening worden als niet-overtuigend of onvoldoende terzijde gelegd. Ook de rol van het landbouwbeleid in het plattelandsbeleid is dat lot beschoren.

Silvis heeft gelijk met de bewering dat de onderzoekers zich beperken tot het aan elkaar plakken van selectieve verklaringen. Het model dat vervolgens opgebouwd wordt om de effecten van het beleid, in welvaarts- termen, te bepalen, krijgt evenmin steun. Het is een partieel-evenwichtsmodel, immobiliteit komt niet voor, landbouwbeleid wordt gereduceerd tot een prijsverschil tussen interne en wereldmarktprijs. Het model wordt gebruikt om grote schokken, zoals liberalisatie, door te rekenen op hun gevolgen. Prijselasticiteiten zijn daar veelal niet tegen bestand. (Zo is niet zonder meer duidelijk of een aanzienlijke verlaging van de graanprijs niet tot heel nieuwe vraag leidt, zoals voor de productie van bio-ethanol als

brandstof). Silvis komt terecht tot de conclusie dat qua methode van onderzoek en verantwoording van de resultaten het boek ernstig tekortschiet. Zo erg dat de beleidsaanbevelingen ('liberalisatie leidt tot grote welvaartswinst') niet bruikbaar zijn.

Silvis slaat de spijker op de kop met zijn stelling dat de opgeworpen vragen nauwelijks wetenschappelijk te onderzoeken zijn. De geanalyseerde grote schokken komen in de geschiedenis eigenlijk niet voor. Wat Silvis niet expliciet noemt is dat het onderzoek van Tyers en Anderson natuurlijk wel elementen bevat die voor beleidsmakers bruikbaar zijn. Zo kunnen de theoretische concepten belangrijk zijn voor het handelen op beleidsniveau. Ook de schatting van de kosten van het huidige beleid ten opzichte van liberalisering, in het bijzonder de constatering dat de meeste kosten in het eigen land neerslaan, is in verschillende opzichten bruikbaar. Het zou echter te ver gaan om de aanbeveling, volledige liberalisatie, op grond van deze studie klakkeloos over te nemen.

#### **Ten slotte**

Het proefschrift van Silvis biedt inzicht in een aantal belangrijke landbouw-economische studies. Het boek is een kritiek, zoals de ondertitel zegt, op de wijze waarop landbouweconomische wetenschap bedrijven. De conclusie is dat enkele, vooral de meer recente, geschriften die nadrukkelijk beleidsgericht zijn, in feite niet goed bruikbaar zijn om er economisch beleid op te baseren. Soms deugt de empirische basis niet, in andere gevallen zijn dermate vergaande vooronderstellingen gemaakt dat het contact met de wereld zoek is. Beleidsrelevantie is dan illusoir. Modellen die onverantwoorde abstracties van de werkelijkheid zijn, spelen zelfs in toenemende mate een centrale rol. Positief is Silvis over de mate waarin de behandelde studies een relevante beleidsvraag als beginpunt nemen. Op dat punt lijkt het compliment van Meehan terecht.

#### **D. Strijker**

De auteur is als landbouweconoom verbonden aan de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.