



Ongelijke winst landbouwliberalisatie

Auteur(s):

Bouw meester, K.

Burger, C.P.J.

Stolwijk, H.J.J.

De eerste twee auteurs zijn verbonden aan ESI-VU, Vrije Universiteit, Amsterdam. De laatste auteur werkt bij het Centraal Planbureau, Den Haag.h.j.j.stolwijk@cpb.nl**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4413, pagina 423, 5 september 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

handel

Afbraak van steun aan de landbouw in de rijke landen levert welvaartswinst op voor de ontwikkelingslanden. Winst op geaggregeerd niveau betekent echter niet dat er geen verliezers zijn.

Handelsbeperkende maatregelen verhinderen dat landen hun comparatieve voordelen in welvaart om kunnen zetten. Deze overtuiging, volgens bijna iedere econoom: dit feit, ligt ten grondslag aan de kritiek op het protectionistische karakter van het landbouwbeleid van de rijke landen. Vooral ontwikkelingslanden hebben hier last van. Op de wereldmarkten moeten ze concurreren met de gesubsidieerde producten uit de rijke landen. Bij export naar diezelfde landen stuiten ze op een muur van tarieven. Overigens hebben de meeste ontwikkelingslanden de afgelopen decennia zelf ook hoge tariefmuren rond de eigen landbouw opgetrokken. Zo bedragen de toegepaste tarieven na de Uruguayronde voor de ontwikkelingslanden zo'n achttien procent terwijl ze voor de OESO-landen op veertien procent worden geschat.

De overtuiging dat afbraak van steun welvaartswinst oplevert, vooral voor de ontwikkelingslanden, is de belangrijkste reden dat landbouw hoog staat op de agenda van de nieuwe WTO-handelsronde, de Doha-ronde. Een probleem daarbij is dat de te verwachten welvaartswinst niet uniform over en binnen landen verdeeld zal zijn: er zullen grote en kleine winnaars zijn en er zullen ook verliezers zijn. Het bestaan van tegengestelde belangen, zowel binnen als tussen de rijke landen én de ontwikkelingslanden, bemoeilijkt de totstandkoming van al te verre gaande afspraken.

Welvaartsverlies door landbouwbeleid

De afgelopen jaren is er nogal wat onderzoek verricht naar de welvaartsgevolgen van afbraak van landbouwsteun. [tabel 1](#) vat de uitkomsten van een aantal van die onderzoeken samen. Om de berekende welvaartswinsten in perspectief te plaatsen, zijn ze tevens uitgedrukt in een percentage van het wereld bbp.

Tabel 1. Schattingen van de mondiale welvaartswinst bij afbraak van alle landbouwsteun in zowel ontwikkelde landen als ontwikkelingslanden, in miljarden dollars

studie	totaal	als % van het wereld-bbp
IMF en Wereldbank, 2002	128	0,4
Wereldbank, 2002, statisch scenario	248	0,8
Wereldbank, 2002, dynamisch scenario	587	1,9
Diao e.a., 2000, statisch scenario	31	0,1
Diao e.a., 2000, dynamisch scenario	56	0,2
Anderson, 1999	165	0,5
Francois, e.a., 2002	109	0,4

Bron: K. Bouwmeester, C.P.J. Burger en H.J.J. Stolwijk, Kwantitatieve effecten van (in)coherent beleid: Een literatuuroverzicht, ESI-VU, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2003.

Zoals de tabel laat zien, lopen de schattingen van de potentiële welvaartswinst bij afbraak van steun nogal uiteen. Ze varieert van een minimum van 31 miljard dollar tot een maximum van 587 miljard dollar. Die verschillen zijn deels een uitdrukking van de onvermijdelijk zwakke empirische basis en het hoge aggregatieniveau van de modellen waarmee dit soort onderzoeken wordt uitgevoerd. Voor een

ander deel hebben ze te maken met de uiteenlopende vooronderstellingen die er aan ten grondslag liggen. In het dynamische scenario van de Wereldbankstudie wordt een welvaartswinst van 587 miljard dollar wordt berekend. Hier is verondersteld dat, als gevolg van de mondiale liberalisatie van de landbouwmarkten, de landbouw in de ontwikkelingslanden een periode met extra productiviteitsgroei zal doormaken. Er ontstaat een expansieve en winstgevende landbouw waarvan de positie op de wereldmarkt stap voor stap verbetert. In laatste instantie moeten de grote verschillen in modeluitkomsten worden gezien als een weerspiegeling van het gebrek aan kennis omtrent de werkelijke gevolgen van liberalisatie.

Uitgedrukt als een percentage van het wereld bbp gaat het overigens om betrekkelijk geringe effecten. Zelfs in het optimistische 'dynamische' scenario uit de studie van de Wereldbank, dat ook in vergelijking met studies die niet in de tabel zijn genoemd als 'optimistisch' mag worden bestempeld¹, stijgt het bbp slechts met 1,9 procent extra. Verdeeld over de modelperiode van vijftien jaar betekent dit een gemiddelde jaarlijkse groeiimpuls van iets meer dan 0,1 procent per jaar. Ter vergelijking: in de jaren negentig van de vorige eeuw groeide het wereld bbp gemiddeld met 2,6 procent per jaar².

Potentiële welvaartswinst voor ontwikkelingslanden

De welvaartswinsten in [tabel 1](#) zijn mondiale aggregaten. Een interessante vraag is hoe de verdeling van de welvaartswinsten tussen de rijke landen en de ontwikkelingslanden eruit ziet. In hoeverre zullen ontwikkelingslanden van een mondiale liberalisatie in de landbouw profiteren? [tabel 2](#) geeft hierin enig inzicht.

Tabel 2. Welvaartswinst voor ontwikkelingslanden, in miljarden dollars

	als gevolg van liberalisatie door		
	rijke landen	ontwikkelingslanden	totaal
IMF en Wereldbank, 2002	9	22	31
Wereldbank, 2002, statisch scenario	31	114	145
Wereldbank, 2002, dynamisch scenario	99	294	393
Diao e.a., 2000, statisch scenario	nb	nb	3
Diao e.a., 2000, dynamisch scenario	nb	nb	21
Anderson, 1999	12	31	43

Bron: zie tabel 1

In zijn algemeenheid geldt dat de welvaartswinsten van liberalisatie voor het grootste deel neerslaan in de liberaliserende landen. De ontwikkelingslanden hebben dan ook het meeste te winnen van liberalisatie van de eigen landbouwmarkten. De winst voor de ontwikkelingslanden als gevolg van liberalisatie door de rijke landen is aanzienlijk kleiner (zie [tabel 2](#)).

De modeluitkomsten laten eenzelfde patroon voor de rijke landen zien. De baten van een liberalisatie van het landbouwbeleid van de OESO-landen zullen vooral in het OESO-gebied terecht komen. Burgers zullen hier profiteren van de (iets) lagere prijzen voor hun voedingsmiddelen. Bovendien hoeft er met hun belastinggelden geen duur subsidiesysteem meer in stand te worden gehouden.

Uiteenlopende belangen ontwikkelingslanden

Hoewel er onder 'deskundigen' geen overeenstemming bestaat over de mate waarin bij liberalisatie de wereldmarktprijzen zullen stijgen, is er geen discussie over het feit dat de wereldmarktprijzen bij afbraak van landbouwsteun omhoog zullen gaan³. De netto importeurs onder de ontwikkelingslanden zullen hiervan de nadelige gevolgen ondervinden. Toch zijn ook de (potentiële) voordelen voor de ontwikkelingslanden van steunafbraak in de rijke landen aanzienlijk. Deze voordelen zijn evenwel niet uniform over en binnen de ontwikkelingslanden verdeeld. Het welvaartseffect hangt onder andere af van de mate waarin een ontwikkelingsland zelf zijn landbouwsector momenteel afschermt en de mate waarin het profiteert van de bestaande handelspreferenties. Ook het agrarische productiepotentieel en het huidige handelspatroon zijn in dit verband van belang. Wat dit laatste betreft zij vermeld dat in de periode 1997-1999 de gezamenlijke ontwikkelingslanden nipte netto importeurs van landbouwproducten waren. Met een gemiddelde van ongeveer 24 miljard dollar waren ze niettemin vrij grote importeurs van agrarische producten uit de gematigde streken⁴.

Om enig zicht op de verdeling van de potentiële voordelen te krijgen, hebben we de ontwikkelingslanden in vier groepen ingedeeld. De indeling is schematisch bedoeld: veel ontwikkelingslanden behoren tot meer dan een van de vier groepen.

Tot de eerste groep rekenen we de exporteurs van tropische producten als cacao, koffie en dergelijke. Ze komen in het algemeen lage tarieven tegen als ze hun (onbewerkte) producten naar de EU willen exporteren. Uitvoer naar de EU van bewerkte producten is daarentegen dikwijls veel moeilijker (tariefescalatie). Afbraak van tarieven op bewerkte producten zal naar verwachting een nadelig effect hebben op de productie van bewerkte voedingsmiddelen binnen de EU. Onder andere vanwege het weinig arbeidsintensieve karakter van die productie zal het marktverlies voor de eu vermoedelijk niet heel erg groot zijn. De grootste liberalisatielast voor deze groep ontwikkelingslanden lijkt te liggen in het naar zich toe trekken van de eerste bewerkingsfase.

Tot de tweede groep behoren de exporteurs van landbouwproducten die concurrerend zijn met landbouwproducten die ook in de rijke landen worden voortgebracht zoals graan, suiker, vlees, fruit, groenten en dergelijke. Tot deze groep worden ook de potentiële

exporteurs van deze producten gerekend, dat wil zeggen: landen met een aanzienlijke agrarische productiecapaciteit. Deze groep landen zal het meest profiteren van de afbraak van landbouwsteun door de rijke landen. Zoals hier-boven gezegd, zal die afbraak in de rijke landen tot lagere marktprijzen, minder landbouwsubsidies en, als gevolg hiervan, minder aanbod leiden. Hierdoor zullen de prijzen op de wereldmarkt stijgen. Deze tweede groep ontwikkelingslanden waartoe landen als Brazilië, Argentinië en Thailand behoren, heeft heel veel te winnen bij een afbraak van steun aan de landbouw. De landbouw in deze landen zal een krachtige impuls ondervinden bij een 'onbeperkte' toegang tot de landbouwmarkten van de EU, Japan en andere OESO landen.

De derde groep bestaat uit netto importeurs van landbouwproducten waarvoor de EU en andere rijke landen een protectionistisch beleid voeren. In zoverre deze landen tevens (kleine) exporteurs zijn van agrarische producten, bijvoorbeeld van groenten, zullen ze vanzelfsprekend profiteren van een gemakkelijker toegang tot de markten van de rijke landen. Lokaal kan dit voor aanzienlijke groei-impulsen zorgen. Maar deze landen zullen echter niet alleen maar profiteren⁵. De importeurs zullen last ondervinden van de hogere wereldmarktprijzen. Voor een aantal arme voedselimporteurs, die niet gemakkelijk de eigen voedselproductie kunnen opvoeren, zou de steunafbraak daarom wel eens ongunstig uit kunnen pakken, in ieder geval op de korte en middellange termijn. Benadrukt zij dat het om grote aantallen veelal arme landen gaat. Zo waren 44 van de 47 landen in Sub-Sahara Afrika in het midden van de jaren negentig, met een totale bevolking van meer dan vijfhonderd miljoen, netto importeurs van voedsel. Stijgen de wereldmarktprijzen dan gaat het voor de betreffende landen bovendien snel om aanzienlijke bedragen.

De vierde groep bestaat onder andere uit de zogeheten ACP-landen. Deze landen exporteren nu al onder aantrekkelijke voorwaarden naar de EU. Afbraak van steun betekent voor hen niet alleen dat ze lagere prijzen voor het preferentieel deel van hun productie zullen krijgen, maar ook dat ze bij de afzet van hun producten concurrentie zullen ondervinden uit de niet-ACP-landen. Een aantal van deze (nieuwe) concurrenten produceert tegen een aanzienlijk lagere kostprijs. Zo mag in redelijkheid worden verwacht dat bij een volledige liberalisatie van de suikermarkt de 1,5 miljoen ton ACP-suiker en suiker uit andere landen met een preferentiële toegang tot de EU voor het grootste deel snel van de EU-markt zal zijn gedrukt door Braziliaanse dan wel Australische suiker. Het jaarlijkse netto prijsvoordeel uit de suikerregeling voor de betrokken ACP-landen wordt momenteel op 525 miljoen euro per jaar geschat⁶.

Conclusies

De integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie is een belangrijke lange-termijn-voorwaarde voor armoedevermindering⁷. Rijke landen kunnen hieraan een bijdrage leveren door hun markten open te stellen voor landbouwproducten, door uitvoersubsidies af te schaffen en door de interne steun op landbouwproducten zoveel mogelijk los te koppelen van de productie. Uit modelberekeningen komt naar voren dat ontwikkelingslanden inderdaad baat hebben van afbraak van steun aan de landbouw in de rijke landen. Uit die berekeningen blijkt ook dat de te verwachten welvaartswinsten voor de ontwikkelingslanden van een liberalisatie door de rijke landen op geaggregeerd niveau en uitgedrukt in een percentage van hun inkomen, niet heel erg groot zijn. De effecten van liberalisatie van de onderlinge handel tussen ontwikkelingslanden blijken aanzienlijk groter. Gezien de efficiëntie waarmee in (sommige) rijke landen landbouw wordt bedreven als mede het bescheiden aandeel van de landbouw in het bbp van de rijke landen, is dit na enige reflectie misschien ook niet zo verwonderlijk. Daar komt bij dat toegang tot de markten van rijke landen wel een belangrijke bijdrage kan leveren aan een transformatie naar een hoger economisch groeipad, maar dat het zeker geen voldoende voorwaarde is. Factoren als de afschaffing van binnenlandse handelsmonopolies, de ontsluiting van afgelegen gebieden, een efficiënte afhandeling bij uitvoer, goed bestuur en dergelijke zijn evenzeer noodzakelijk om te kunnen profiteren van die grotere afzetmogelijkheden.

Van speciaal belang is dat welvaartswinst voor alle ontwikkelingslanden tezamen, niet betekent dat er geen verliezers zullen zijn. Niet alle ontwikkelingslanden hebben nu eenmaal een comparatief voordeel in landbouw. De netto importeurs van landbouwproducten met weinig of geen exportpotentieel zullen last hebben van de hogere wereldmarktprijzen die het resultaat zijn van de afschaffing van landbouwsteun in de rijke landen. En landen die momenteel profiteren van een preferentiële toegang tot de EU zullen bij liberalisatie met (soms) moeizame aanpassingsprocessen te maken krijgen.

Compensatie

Als liberalisatie mede als doelstelling heeft de mondiale armoede te bestrijden dan valt het te overwegen om bij afbraak van landbouwsteun de grootste (potentiële) verliezers onder de ontwikkelingslanden te compenseren. Voor zo'n compensatie kunnen morele argumenten worden aangevoerd. Maar minstens zo belangrijk is dat zo'n compensatie ontwikkelingslanden er gemakkelijker toe zetten hun eigen markten verder te openen. De kans op het slagen van de huidige handelsronde wordt hierdoor vergroot. Die compensatie kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Steun zou kunnen worden verleend aan de modernisering van de landbouw. Ook zou (een deel van) de gekapitaliseerde rent op de huidige marktpreferentie als bedrag ineens kunnen worden geschonken. Concreet zou dit betekenen dat de consumenten in de rijke landen een deel van hun winst uit liberalisatie afstaan. Een deel dus van de winst die consumenten annex belastingbetalers genieten uit de lagere prijzen voor hun voedingsmiddelen en, in het geval van de EU, uit lagere afdrachten aan Brussel ten behoeve van het landbouwbudget. Uit de modelberekeningen die hierboven aan de orde zijn geweest concluderen wij dat het bij compensatie van de grootste verliezers niet om heel grote bedragen gaat.

Karin Bouwmeester, Kees Burger en Herman Stolwijk

¹ Zie de modelverwijzingen in K. Bouwmeester, C.P.J. Burger en H.J.J. Stolwijk, *Kwantitatieve effecten van (in)coherent beleid: een literatuuroverzicht*, ESI-VU, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2003.

² Zie World Bank, *Building institutions for markets, World Development Report 2002*, Oxford University Press, Washington, 2002.

³ In de studie van X. Diao, A. Somwaru en T. Roe, *A global analysis of agricultural trade reform in WTO member countries*, Economic Development Center University of Minnesota, bulletin 01-01, Minnesota, 2001, wordt een gemiddelde stijging van twaalf procent berekend. J.C. Beghin, D. Roland-Holst en D. van der Mensenbrugghe komen in *Global agricultural trade and the Doha round: what are the implications for North and South*, Iowa State University, USA, 2002, uit op een gemiddelde stijging van 4,3 procent.

4 Zie J. Bruinsma (red.), *World agriculture: towards 2015/2030*. An FAO perspective, FAO/Earthscan, Rome, 2003.

5 Zie ook M. Trueblood en S. Shapouri, Trade liberalization and the Sub-Saharan African countries, in: USDA, *Agricultural Policy Reform: Food Security Assessment*, USDA, Washington, 1999.

6 Zie de vorig jaar door het ministerie van Buitenlandse Zaken uitgebrachte notitie *Beleidscoherentie ontwikkelingssamenwerking - landbouw*, Den Haag, 2002.

7 Zie B. Lindsey, *Against the dead hand: the uncertain struggle for global capitalism*, John Wiley, New York, 2002.