

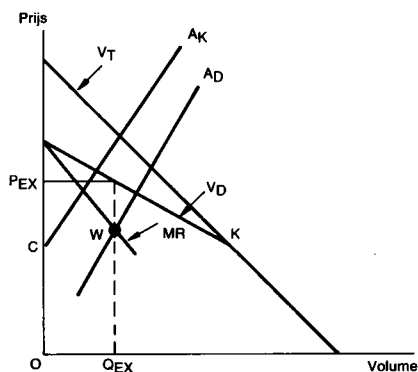
Spanning in het internationale graankartel

De internationale graanhandel wordt bepaald door activiteiten van de overheden van zowel de import- als de exportlanden. De exportlanden spelen hierbij een speciale rol. Ze vormen een soort kartel, waardoor er in ieder geval geen sprake is van volledige mededinging maar veeleer van een oligopolie. De situatie is echter niet voor alle granen hetzelfde. Er is verschil tussen de markt voor tarwe en die voor voedergranen. Ook is het karakter van deze markt in de loop van de jaren niet constant gebleven. Er doen zich daarbij voortdurend 'spanningen' voor. Waaruit komen deze voort en waartoe leiden ze? Is het graankartel stabiel?

Een graankartel

Men kan het internationale graankartel vereenvoudigd voorstellen door de VS te beschouwen als dominante partner en de overige exportlanden als ondergeschikten, die de 'price leader' volgen. De gedragsregel hierbij zou kunnen zijn 'leven en laten leven'. Bij handhaving van de status quo zijn de VS bereid de kleine exportlanden hun markt te gunnen, zie de figuur.

Figuur. De vraag- en aanbodcurven bij het internationale graankartel en prijsvorming op deze oligopolistische overschottenmarkt



- V_T = Totale exportvraag
- A_K = Aanbodcurve kleine exportlanden
- V_D = Vraagcurve voor de dominante partner (de VS)
- MR = Marginale opbrengst van export in de VS
- K = Knik
- W = Oligopolistisch optimum

De kleine exporteurs (Canada, Australië, Argentinië, Zuid-Afrika en Thailand) bieden A_K aan en mogen dit in dit kartel blijven verkopen op de wereldmarkt. Trekt men deze hoeveel-

heid van de totale vraag af dan blijft over de vraag naar Amerikaans graan (V_D). De marginale geldopbrengst van de graanexport door de VS is de MR -curve, met een twee keer zo grote helling als V_D . Bovendien is de Amerikaanse aanbodcurve (A_D) getekend. De dominante partner wil zijn winst maximaliseren en zal dus zoeken naar het punt waar de marginale baten (= MR) gelijk zijn aan de marginale kosten (= A_D). Hij dient dan dus Q_{EX} hoeveelheden graan te exporteren, blijkbaar tegen een wereldmarkt die op het niveau P_{EX} gesteld moet worden. De kleine partners verkopen alles wat ze bij deze prijs aan te bieden zouden hebben en de rest van de markt wordt voorzien door de VS.

De dominante partner moet dus een prijs realiseren boven het knikpunt (K). Dit punt is afhankelijk van het marginale kostenpeil (OC) bij de kleinere partners.

Het is echter goed mogelijk dat de wereldmarktprijs in feite hoger dan P_{EX} wordt vastgesteld als gevolg van de binnenlandse landbouwpolitiek van de VS. Daar kunnen boeren vaak hun graan belenen bij de overheid tegen een prijs die bekend staat als 'loan rate'. Als de marktprijs hieronder dreigt te vallen beleent de boer, stijgt ze erboven haalt hij de goederen weer af om ze te verkopen. Deze loan rate (LR) werkt dus als een soort minimumprijs.

Als de loan rate hoger is dan de P_{EX} van het kartel zal er niet geëxporteerd worden tegen een prijs lager dan LR . Dit heeft gevolgen voor het prijspeil over de hele wereldmarkt. Men gaat zich naar dit prijspeil richten. Er wordt meer aangeboden door de VS op de wereldmarkt bij dat prijspeil dan er gevraagd zal worden. Er is dan een surplus dat de VS in voorraad nemen en niet direct verkopen.

Neemt het aanbod van de kleine partners iets toe bij voorbeeld door weersinvloeden dan zullen de VS meer graan in voorraad gaan houden en omgekeerd, komt er een iets kleinere oogst dan hebben de VS de mogelijkheid iets van de voorraden te lozen, maar over het algemeen zetten dus de VS de prijs op het peil LR en regelt de markt verder met voorraadvorming.

Eisen en omstandigheden

Om het graankartel in stand te houden moet er een toestand blijven bestaan waarin de VS domineren en de anderen zich klein houden (letterlijk en figuurlijk). Dit nu is niet steeds zo. Bij

één van de kleinere partners, met name de EG kunnen zich comparatieve voordelen gaan voordoen. Bij voorbeeld doordat de VS tijdelijk een overgewaardeerde dollar hebben, of (en dat is een systematische factor) doordat de technische ontwikkeling in de Europese graanteelt een geweldige kostendaling mogelijk maakt. De comparatieve voordelen uiten zich in een toename van het aanbod van de kleine partners (A_K verschuift naar rechts), waardoor V_D afneemt. Bij handhaving van dezelfde Loan Rate (LR) zullen de VS genoodzaakt zijn grotere voorraden graan op te slaan. De Amerikaanse graanexport wordt door de Europese expansie een beetje in het nauw gedreven: men moet de Europese expansie aanzien en zelf de voorraden verhogen! Dit levert natuurlijk wel spanningen op. Is dit verschijnsel in realiteit aanwezig?

Vermoedelijk wel. Uit een studie van Stanton en Neville-Rolfe blijkt dat de totale en marginale kostprijs van EG-tarwe daalt tot onder het Amerikaanse niveau 1). De totale kostprijs was in 1984 in Engeland \$ 2,51 per 'bushel' tegen in de VS \$ 4,10. De marginale kostprijs was er \$ 1,03 tegen \$ 1,55 in de VS. Ook in Frankrijk vindt men soortgelijke cijfers. In 1983 was daar de totale kostprijs \$ 3,88 per bushel tegen \$ 3,93 in de VS en marginaal bekeken \$ 1,23 tegen \$ 1,45. Bij voedergranen echter is het beeld anders: mais heeft in Europa een veel hogere kostprijs dan in de VS, terwijl gerst ongeveer even duur is in beide gebieden. Men mag dus verwachten dat de situatie op de tarwemarkt voor de VS moeilijker is dan op de markt voor voedergranen. Het tarwekartel is wat dit betreft het zwakste van beide. Men ziet dan ook de EG zijn productie en export uitbreiden. Gelukkig voor de VS was de totale afzet in de wereld lange tijd stijgende. Belangrijk voor de stabiliteit van het kartel is dat de productie van de kleine partners minder groeit dan de totale vraag, zodat de export van de VS kan toenemen en zich weinig spanningen voordoen.

Zou de markt inkrimpen terwijl de kleine landen uitbreiden dan komt het kartel onder druk te staan. Uit tabel 1 en 2 blijkt dat het aandeel van de VS in de markt is afgenomen na 1980. Er is duidelijk een systematische stijging van de export van de EG, vooral van tarwe, terwijl de VS niet meer konden

1) B.F. Stanton en E. Neville-Rolfe, *The cereals dilemma*, Cornell, 1096.

Tabel 1. Tarwemarkt (in mln. ton)

Periode	Wereld import a)	EG export	VS export
1972-1973	54,6	1	31,8
1974-1975	52,3	2	28,3
1975-1976	49,8	0,7	26,1
1978-1979	57,2	4,2	32,3
1980-1981	79,9	10,2	41,9
1982-1983	83,7	11,7	39,9
1984-1985	92,8	15,3	38,1

a) Exclusief de EG.

Tabel 2. Markt voor voedergraan (in mln. ton)

Periode	Wereld import a)	EG export	VS export
1972-1973	36,8	- 13,9	35,6
1974-1975	37,4	- 11,8	34,4
1976-1977	45,1	- 20,3	50,9
1978-1979	66,3	- 8,0	59,9
1980-1981	89,7	- 5,9	69,5
1982-1983	74,3	- 1,3	54,0
1984-1985	83,1	4,0	55,6

a) Exclusief de EG.

uitbreiden. De positie van de EG, VS en de concurrenten zijn dus vershoven. Dit verschijnsel zal spanning oproepen in het graankartel. De technische en economische ontwikkelingen in Europa zetten zich door. Dit heeft zelfs te maken met het zuivelbeleid in de EG. Als men doorgaat met het beperken van de melkproductie heeft dit tot gevolg dat de boeren hun capaciteit gaan gebruiken om voedergranen te maken en zal de export ervan groter worden, zodat dan ook deze markt onder spanning komt.

Naast de ontwikkeling van de comparatieve kosten is ook de expansie van de EG een factor, waardoor de dominantie van de VS wordt aangetast. Door de toetreding van Spanje en Portugal verliest de VS een afzetmarkt en door de exportsubsidiepolitiek van de EG (restituties) penetreert Europa in Amerikaanse exportmarkten. Bovendien is één van de kopers op de wereldmarkt, de Sovetunie, erg bedreven in het tegen elkaar uitspelen van de partners van het graankartel, zoals door Solkoff is beschreven 2). Voor de stabiliteit van het kartel zou het dus goed zijn als de partners één lijn trekken. Deze twee punten verklaren het resultaat van een onderzoek van Mitchell en Duncan, namelijk dat de tarwemarkt minder het price-leader-effect vertoont dan de voedergranenmarkt 3).

Behalve de dominantie is ook de mate van elasticiteit van de exportvraag van groot belang. Alleen in een inelastisch stuk van de vraagcurve heeft het kunstmatig schaars houden het door de dominante oligopolist beoogde effect van verhoging van de export- of wereldmarktprijs. Door in zo'n inelastisch stuk te beginnen met aanbodbeperking voert men de exportprijs en

exportopbrengsten op. Bij een elasticiteit van 1 krijgt men het grootste effect op de betalingsbalans. Bij een nog iets verder teruggaan van het aanbod wordt het punt van maximale winst (QEX) bereikt. De prijselasticiteit van de exportvraag moet daar dus groter dan 1 zijn en boven het knikpunt liggen. In feite was dit volgens Mitchell en Duncan aanvankelijk wel het geval, maar dit ging gepaard met aanzienlijke voorraadvoering op rekening van de VS. Na verlaging van de 'loan rate' kwam men echter in een inelastisch deel van de vraagcurve terecht met een elasticiteit van 0,78 voor tarwe en 0,58 voor voedergranen. Waarom kan dit het geval zijn?

Men kan denken dat het een vergissing is: De VS zijn te ver doorgeschooten met verlaging van de prijs om de voorraden kwijt te raken, zoals Mitchell en Duncan stellen. Het kan echter ook een tactische manoeuvre zijn om de dominante positie van de VS te herstellen. Immers, dit brengt de EG in moeilijkheden daar de restituties hoger moeten worden, waardoor nog meer geld voor het gemeenschappelijke landbouwbeleid uitgetrokken moet worden. Derhalve zal gestreefd worden naar een vermindering van de graanproductie, bij voorbeeld door middel van hogere 'medeverantwoordelijkheidsheffing', lagere prijzen en eventueel contingentering van de productie en ook beperking van de import van graanvervangers. Hierdoor voegt de EG zich dan ook weer in het gareel van het internationale graankartel. Daarna zal het voor de VS weer aantrekkelijk worden de 'loan rate' te verhogen met het oog op de inkomenspositie van de eigen boeren.

Dit zal in de komende jaren gaan spelen, daar de boeren in de VS enkele slechte jaren hebben gehad en er nieuwe presidentsverkiezingen komen. Alle graanproducenten en exportlanden zijn dan weer beter af. Zich onderschikken is altijd moeilijk, dat geldt ook voor de EG. Het is daardoor niet verwonderlijk dat Neville-Rolfe stelde dat: „The dialogue between representatives from the United States and the European Community has become increasingly sharp and less cordial. Threats and counter threats have finally made negotiations and discussion difficult... One has the impression of a dialogue of the deaf”.

Zulke discussies zijn niet nieuw. Ze werden herhaaldelijk gevoerd en vallen op als er wat bijzonders aan de hand is, bij voorbeeld als de EG zich niet schikt in de 'regels' van het oligopolie. Het gaat dus niet om onbegrip maar om typisch gedrag binnen een kartel onder spanning. Het graankartel zal dus vaker te maken krijgen met 'afvalligen'. Er is dan een crisis in het kartel. De VS kunnen dan met diverse middelen proberen de landen weer in het gareel te krijgen. Een van de middelen is lage 'loan rates' en exportprijzen, een ander is dreigen met handelsmoeilijkheden of lage wissel-

koersen. Dit is het 'zwaaien met een dikke stok'. Ook aanpassing in de VS aan de gewijzigde machtsverhoudingen is mogelijk, zoals produktiebeperking in de VS. Ook de 'verleidelijke wortel' zal wel voor de dag komen als blijkt dat landen, door zich in het graankartel te voegen, de exportprijzen voor granen aanzienlijk kunnen laten stijgen. Het is bij de beschouwingen van het Europese landbouwbeleid misschien wel goed zich van de betrekkelijke afhankelijkheid van zoiets onbekends als een internationaal graankartel bewust te worden. Er is een gevecht om het marktaandeel gaande en dat is het goed recht van de EG. Alleen moet het niet te lang duren of te kostbaar worden. Het kartel is een goede ordening van de internationale graanmarkt; het alternatief, een internationale goederenregeling voor granen is niet in het vooruitzicht, terwijl een vrije markt ook niet aantrekkelijk is. Bij deze oligopolistische markt, die dan overblijft, geldt evenwel het Engelse gezegde 'If you can't beat them join them'. Dit hoeft niet zonder slag of stoot. Men kan een groter marktaandeel bij granen 'erkend' krijgen of dit ruilen voor concessies op andere markten, zoals zuivel, vlees of olieën en vetten.

P.C. van den Noort

De auteur is hoogleraar agrarische economie aan de Landbouwwuniversiteit te Wageningen.

2) J. Solkoff, *The Politics of Food*, San Francisco, 1985, blz. 46 en 215.

3) D.O. Mitchell en R.C. Duncan, Market behaviour of grain exporters, *The World Bank Research Observer*, 1987, nr. 1, blz. 3-21.