

CHAOS EN ORDE IN DE WERELDLANDBOUW

Gebrek aan elasticiteit, solidariteit en autoriteit

Internationale arbeidsverdeling en marktorde

Redes

**uitgesproken bij de aanvaarding van
het ambt van hoogleraar in de
Algemene Agrarische Economie
op 6 december 1979**

door

P.C. van den Noort

en

J. de Hoogh

GEBREK AAN ELASTICITEIT, SOLIDARITEIT EN AUTORITEIT

P.C. van den Noort

Dames en Heren,

Bij de beschouwing van het economisch leven blijkt de één getroffen door een nimmer vermoede orde, terwijl aan de ander juist het chaotisch karakter ervan zich opdringt, hetgeen correspondeert met de visie op de maatschappij als één van harmonie of één van conflict.

Vooraf door de ontdekking van de economische kringloop en de verklaring daarvan door de eerste economen in het Frankrijk van de 18e eeuw, rijpte de gedachte van een harmonieuze, natuurlijke orde der dingen in het economisch leven. Deze orde zou niet tot stand komen door bovenaardse machten of door wereldlijke autoriteiten, maar door de interactie van alle producenten en consumenten op de markten. Men had het prijsmechanisme als anonieme regulator van de economie gevonden. Met behulp hiervan zou inderdaad een evenwichtstoestand worden bereikt waarin:

- juist zoveel van alles wordt geproduceerd als men wenst te consumeren,
- de omvang van de welvaart zo groot mogelijk is, gegeven de omstandigheden en
- de welvaart redelijk is verdeeld.

Dat dit in de markteconomie mogelijk is vormt één van de belangrijkste leerstellingen van de (neo-)klassieke economie. Zij wordt vaak aangeduid als optimum-theorema van Pareto. Het is het troetelkind van de economische leerboeken, steen des aanstoets van al diegenen die een conflict-model voor ogen zweeft.

Vanaf het begin van het onderzoek van de economische kringloop heeft de landbouw reeds uitvoerig aandacht gekregen. De fysiocraten zagen (hoewel ten onrechte) de landbouw zelfs als de motor van het economisch proces. Een gedachte die men heden ten dage in de wandeling nog tegenkomt.

De fysiocraten en vele andere economen uit die tijd kan men zien als praktische moralisten. Ze voegden aan hun analyses recepten toe die tot heil van hun land zouden strekken. Frankrijk ging toen immers gebukt onder een stagnerende economie en een precare voedselvoorziening. De overheden achtten het noodzakelijk het economisch leven strak te

reglementeren. De produktie en handel waren strikt aan banden gelegd. De fisiocraten waren echter van mening dat dit de problemen van het land vergrootte. Men moest beide vrij laten meenden ze: "Laissez faire, laissez passer" werd dan ook hun slogan. Deze vond steeds meer bijval en toepassing in de 18e en 19e eeuw. De Europese landbouw werd daardoor steeds meer deel van een groeiende markteconomie. In dit economisch systeem heeft de landbouw een bijzondere plaats met karakteristieke eigenschappen. Een aantal daarvan wil ik hier noemen en de maatschappelijke relevantie proberen aan te geven.

Eerst wil ik noemen enkele eigenschappen van de vraag naar landbouwprodukten. De zgn. prijselasticiteit van de vraag bleek te variëren tussen $-0,1$ en $-0,4$ en de inkomenselasticiteit tussen $0,1$ en $0,3$. Beide zijn lager naar mate een land rijker is. Saaie feiten, maar met een onverwacht grote maatschappelijke strekking!

De geringe prijselasticiteit heeft tot gevolg dat de onvermijdelijke oogstschommelingen van bijv. 5% per jaar prijsveranderingen veroorzaken die van dit percentage een veelvoud vormen. Producent en consument van voedsel hebben daardoor te lijden onder sterk fluctuerende prijzen en dus inkomens.

De geringe inkomenselasticiteit van de vraag naar landbouwprodukten heeft in een groeiende economie tot gevolg dat de consumenten slechts een klein deel van hun extra inkomen aan extra voedsel zullen besteden. Op de duur zal dus de hoeveelheid landbouwprodukten een relatief kleiner aandeel krijgen in de totale consumptie. Het gevolg zal zijn dat de landbouw een relatief afnemende bedrijfstak wordt, zie Fig. 1.

Nu kom ik over het aanbod te spreken. De prijselasticiteit van het aanbod is zowel op korte als op lange termijn gering, doch positief. Van een averechtse aanbodsreactie (grotere produktie bij lagere prijzen) is voor de landbouw als geheel geen sprake. Dit in tegenstelling tot het populaire geloof.

De geringe positieve prijselasticiteit van het aanbod heeft tot gevolg dat bij afnemende vraag (in een recessie of depressie) de boeren vrijwel evenveel blijven produceren, hoewel ze een lager inkomen krijgen door de dalende prijzen. Dit verschijnsel wijkt sterk af van dat bij industrie-

produkten waar de hoeveelheid gemakkelijker gewijzigd kan worden (zie Fig. 2) en de prijsval minder diep is.

Het aanbod blijkt, in tegenstelling tot vroeger geponeerde stellingen, ook sterk te kunnen expanderen en wel met een tempo dat weinig onderdoet voor dat van de industrie. Deze expansie nu loopt op tegen de weinig expanderende, inelastische vraag. Hierdoor ontstond een neerwaartse druk op de agrarische prijzen en werd de relatieve teruggang van de landbouw versterkt en daarmee de betekenis van het platteland. Er vond een geweldige structuurverandering plaats. De stimulering van de produktiviteit t.b.v. de boeren teneinde voor hen een betere inkomenspositie en leefomstandigheden te verkrijgen liep dus uit op lagere prijzen, druk op de inkomens en afvloeiing naar andere beroepen, vaak in de stad.

Deze maatschappelijke verschijnselen zijn een logisch gevolg van de genoemde eigenschappen van de markt van landbouwprodukten, maar dit wordt vaak niet zo gezien. Het onverwachte resultaat wordt dan toegeschreven aan duistere krachten van het kapitalisme.

De markt is niet transparant en niemand kent de toekomstige prijsontwikkeling. Dit verleidde al menig agrariër tot achter de markt aantelen, waarvan cyclische prijsbewegingen het gevolg zijn; heel bekend is bijv. de varkenscyclus.

De veranderingen in de techniek maakten het mogelijk en voordelig de landbouwprodukten in fabrieken verder te verwerken. Steeds minder gingen boeren en tuinders er toe over hun produkten rechtstreeks aan de consumenten te verkopen. Dit lieten ze over aan de handel en industrie. Hier ontwikkelden zich grote bedrijven, deden zich fusies voor, vormden zich multinationals. De marktform veranderde daardoor van de vroeger veel bezongen markt van volledige mededinging naar één met oligopolistische trekken. De onderhandelingspositie van de individuele boer of tuinder werd daardoor zwakker.

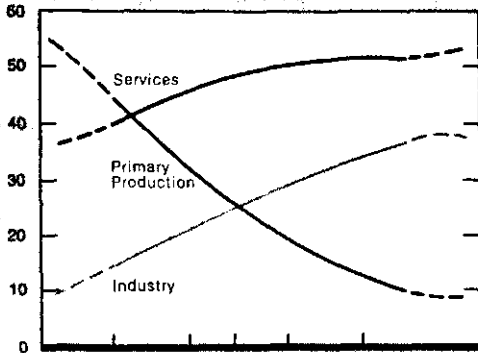
Tenslotte wil ik wijzen op produkten waar de klassieke theorie weinig aandacht aan besteedde zoals "stank" of "landschap". Deze dingen bereiken de consumenten buiten de markt om, het zijn produkten die van invloed zijn op de welvaart maar niet door het marktmechanisme

Fig. 1

Aspects of Structural Transformation

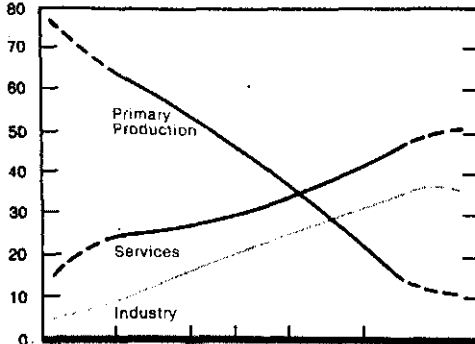
Transformation of Production

(Percentage shares of GDP, at 1977 prices)



Transformation of Labor

(Percentage shares of labor force)



Urbanization

(Percentage shares of population)

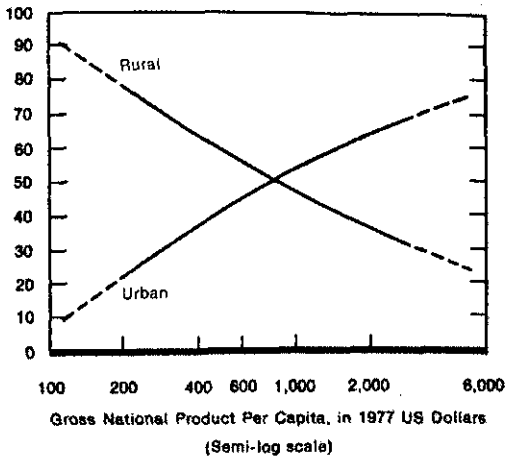
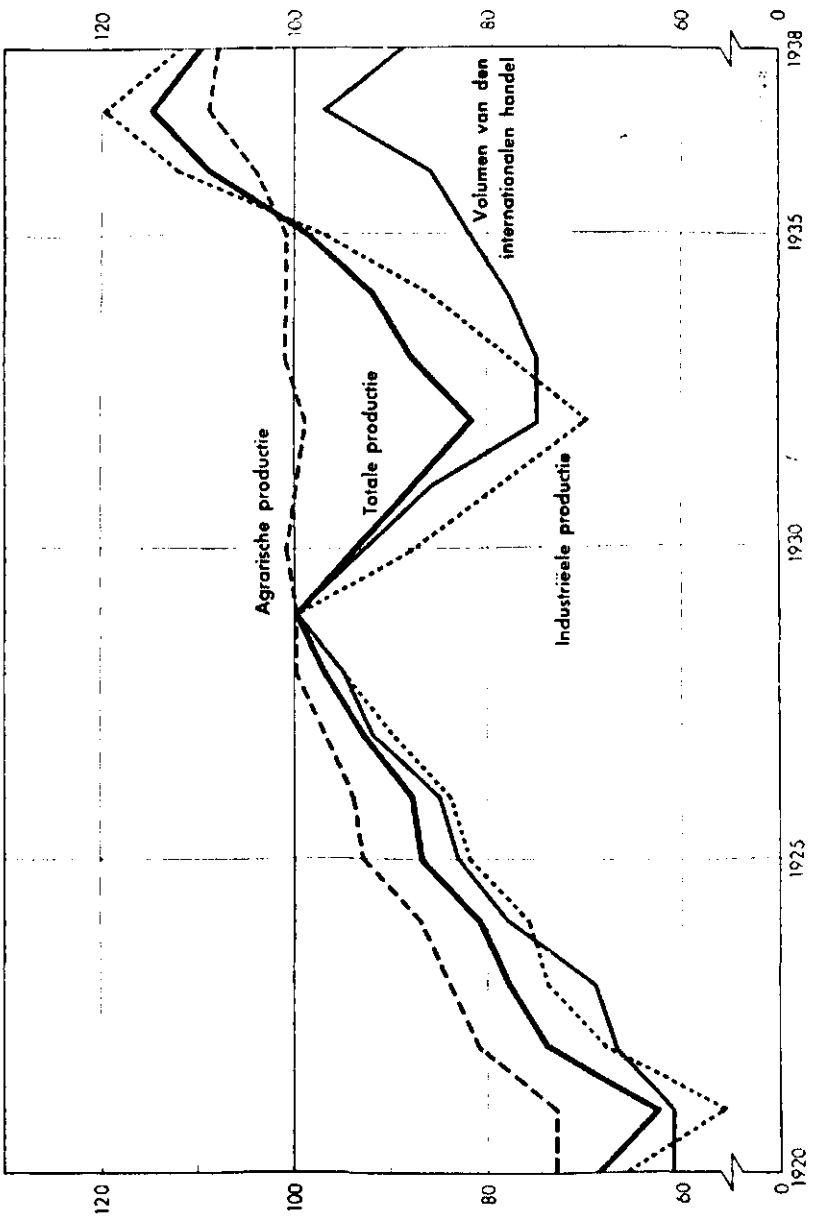


Fig. 2

Wereldindices van productie en handel (1929 = 100)



kunnen worden geregeld. Het merkwaardige van bijv. een positief extern effect als een fraai landschap, is dat het zeer op prijs wordt gesteld, maar de consument er geen prijs voor betaalt en de producent krijgt daarvoor geen cent in de vrije markteconomie.

Moderne bedrijfsvoering noodzaakt de boer soms dit landschap te veranderen resp. aan te tasten, zeer tot ongenoegen van de stedelijke recreanten, maar het prijsmechanisme kan deze zaak niet regelen, de markt laat verstek gaan.

De conclusie zou kunnen zijn: of het nu een stationaire toestand is in de economie of één van groei, één van hausse of van depressie, altijd ondervindt de landbouwer of consument wel moeilijkheden van het marktmechanisme. Men zegt wel de boeren klagen altijd, maar dan kan men er aan toevoegen, vaak terecht!

Geen wonder dat de practische moralisten, de belanghebbenden en de politici uitzagen naar middelen om de aangeduide moeilijkheden te verminderen. Laten wij hier nu enige aandacht aan geven.

De bezwaren van de gewijzigde marktform konden worden opgevangen door het oprichten van landbouwcoöperaties, die voldoende "counter-vailing power" (= tegenwicht) konden opbrengen om weer redelijke onderhandelingen mogelijk te maken op de markten. In principe zouden deze coöperaties ook de andere problemen, zoals prijsschommelingen, overproductie en aantasting van het landschap kunnen tegengaan. In de praktijk werkt dit echter niet door gebrek aan "solidariteit" tussen de vele producenten. Een billijke regeling zou bijv. inhouden dat alle leden zich aan de produktieregeling houden. Hierdoor krijgen de agrariërs immers een hoger en stabielere inkomen. Het is echter verleidelijk voor individuele leden wel te profiteren, maar zich niet aan de bepalingen te houden. Dit werkt besmettelijk, waardoor de regeling ondergraven wordt. Het is een vorm van het zgn. "free-rider probleem".

In tegenstelling tot de opvattingen van de fysiocraten kan de "laissez faire" politiek dus tot minder fraaie resultaten voeren, waardoor ordenend optreden van een *overheid* eigenlijk de enige werkzame uitweg is, omdat men dan billijke en effectieve regelingen kan afdwingen die voor iedereen gelden en het free-rider probleem zo veel mogelijk

wordt gereduceerd.

Door de vele produkten, de rijke geschakeerdheid van de boerenstand en niet te vergeten de vele staten kan zich echter een irriterend ingewikkeld geheel van ordeningsmaatregelen ontwikkelen, waardoor naast de marktchaos ook nog een bureaucratische chaos gaat ontstaan, met soms zeer nadelige sociale en economische gevolgen. Orde brengen in deze chaos is in de praktijk dan ook al snel noodzakelijk gebleken, zowel binnen een land als internationaal gezien. Hierbij is het goed, onderscheid te maken tussen de westerse rijke landen en de niet-westerse arme landen.

In de westerse wereld was het mogelijk internationaal verbeteringen aan te brengen door consultaties en door samenwerking. Dit laatste is in Europa bijv. uitgelopen op integratie in de vorm van een vrijhandelszone (zoals de EFTA) of een douane-unie (zoals de EEG).

Men kon daarbij regelingen stroomlijnen of geheel gelijkkluidend maken en zo de markten pogen te ordenen. Binnen zo'n unie kan er dan wel meer orde en harmonie ontstaan, maar dit resulteert niet zelden in een verder afbrokkelen van de wereldmarkt.

Het is daarom ook wenselijk de internationale markten beter te doen functioneren door het afsluiten van goederen-regelingen. Exporterende en importerende landen zouden zich kunnen verbinden, voor belangrijke produkten de prijzen, de produktie en het verbruik te stabiliseren.

Vele pogingen zijn ondernomen met per saldo weinig blijvende resultaten. Dit komt door grote belangentegenstellingen, onderling wantrouwen, gebrek aan internationale solidariteit of anders gezegd het free-rider probleem op mondiale schaal en het ontbreken van een supra-nationale autoriteit om dit tegen te gaan.

Men beperkt zich evenwel niet tot deze goederen-regelingen, maar wenst ook een ontwikkelingsbeleid t.a.v. de arme landen te gaan voeren:

vrijhandel, ontwikkelingshulp, speciale uitzonderingen bij de markt-ordening e.d.

Na 1945 is de filosofie en de praktijk nogal eens gewijzigd. Was men aanvankelijk nogal op de toer van de vrijhandel en industrialisatie, het

verschijnen van het Wereldlandbouw-plan van de FAO in 1969, het in gang zetten van de groene revolutie en ook het uitkomen van de studies van de Club van Rome bijv. hebben een merkbare verandering in de ontwikkelingsstrategie gebracht. Men geeft de plattelandontwikkeling veel vaker een hogere prioriteit.

De landbouw is in de westerse landen snel ontwikkeld, waar die in de arme landen vaak nog maar zeer matig in verandering is gekomen. De wereldmarkt is niet versterkt of beter gaan functioneren. Er doet zich door dit alles zelfs een mondiaal ordeningsprobleem voor.

Zowel bij de regionale, nationale als mondiale problemen die ik heb aangestipt, is vaak verzucht: "Waarom rekenen die economen niet uit hoe het moet?". Het antwoord is dat ze daartoe niet bij machte zijn. Dit komt niet alleen doordat de relevante feiten van en relaties in het economisch leven onvoldoende bekend zijn, de toekomst voor de economen altijd een gesloten boek zal blijven, waardoor het moeilijk is adequate modellen te formuleren, maar ook - en dat wordt veel te vaak vergeten - dat niet bekend is wat "we willen" of "wat goed voor ons is". Vaak zijn de doelgroepen en hun wensen onvoldoende gespecificeerd, of formeler uitgedrukt: Men kent de doelstellingsfunctie van de economische politiek onvoldoende of niet. Hoe dan zou een econoom in staat zijn aan te geven waar het maximum van een doelfunctie ligt die hij niet kent?

In de diverse westerse landen hebben zich tradities ontwikkeld om tot politieke besluiten te komen, ook zonder grondige voorstudie door economen, maar hoe heterogener de doelgroep en hoe meer staten erbij betrokken worden, des te moeizamer verloopt de politieke besluitvorming en hoe minder is daar wetenschappelijk van bekend. Hoe zou men kunnen bepalen wat goed is voor alle mensen? Het is een illusie te denken dat dit met een economisch model is te berekenen. Nog moeilijker is, het goede uiteindelijk te realiseren. Dit alles is een groot probleem (juist voor de praktische moralisten), dat vaak niet onderkend wordt. Extreem gesteld kan men zeggen, als men alle doelstellingen niet kent, men ook geen relevant model kan opstellen, immers de variabelen in het model dienen te corresponderen met die in de doelfunctie. Het economisch raamwerk is daardoor niet compleet. Het is daardoor niet

verwonderlijk dat praktische moralisten bewust of onbewust hun eigen doelstellingen aan het model gaan toevoegen. In hoeverre dit verantwoord is kan geen econoom aangeven. Als het gebeurt heeft men zeker geen waarde vrije wetenschap, maar politieke economie (in de oorspronkelijke betekenis van het woord). Het geven van aanbevelingen voor het ordenen wordt door het niet-compleet zijn van het economisch raamwerk problematischer dan enig econoom ooit heeft gedacht. Er is dus wel reden voor scepsis, maar dit is nog geen basis voor zwart pessimisme.

INTERNATIONALE ARBEIDSVERDELING EN MARKTORDE

J. de Hoogh

Dames en Heren,

Arbeidsverdeling en specialisatie zijn wezenlijke kenmerken van de wijze waarop in onze samenleving de voortbrenging van goederen en diensten is georganiseerd. Zij vormen een belangrijke factor in de verklaring van welvaartsniveau en welvaartsontwikkeling. Essentiële voorwaarde voor arbeidsverdeling is een goed functionerende uitwisseling van produkten tussen de gespecialiseerde deelnemers aan het productieproces. In ons economisch stelsel vervullen geld en markten (in velerlei vorm) een onmisbare rol in dit uitwisselingsproces.

Obstakels voor de handel in goederen en diensten worden gezien als belemmeringen voor het in economisch opzicht profijtelijke proces van verdergaande arbeidsverdeling. Belangrijke drijfveer voor de totstandbrenging van de EEG was de wens door afbraak van de handelsbelemmeringen tussen de lidstaten een grotere ruimte te scheppen voor regionale specialisatie in de produktie, en aldus de gemeenschappelijke welvaart te bevorderen. Evenzo streeft de GATT naar liberalisering van het internationale handelsverkeer met het doel de internationale arbeidsverdeling te intensiveren en zo de welvaart van de deelnemende landen te vergroten.

Dit streven berust in feite op het geloof dat het marktmechanisme niet alleen een doelmatige specialisatie bewerkt en op die manier tot produktiviteitswinst leidt, maar dat het tevens in staat is deze voordelen van de arbeidsverdeling redelijk te verdelen over de deelnemers aan dit samenwerkingsproces. Juist op dit laatste punt echter is het leven nogal eens anders dan de leer. Het rijtje voorwaarden waaraan moet zijn voldaan wil het marktmechanisme inderdaad het verwachte heil brengen, is in werkelijkheid maar ten dele en soms zelfs helemaal niet vervuld. Reden waarom de overheid via een meer of minder stringente sociaal-economische politiek dat marktmechanisme aan banden legt of zijn effecten corrigeert. De politiek met betrekking tot de landbouwsector en de agrarische markten, die zojuist door collega Van den Noort werd

besproken, is een schoolvoorbeeld van overheidsingrijpen in de werking van vraag en aanbod.

De bemoeiing van de overheid met het economisch leven is uiteraard gericht op de werking van de nationale volkshuishouding. De functionering van de interne markten wordt in het gareel van nationale doeleinden gebracht.

Internationale markten echter zijn niet onderworpen aan een publiek-rechtelijk orgaan dat hun werking kan ordenen met het oog op boven-nationale doeleinden. Juist vanwege het feit dat staten regelend optreden binnen hun grenzen, lijkt de kans dat de internationale markten hun rol inzake de internationale arbeids- én inkomensverdeling bevredigend vervullen des te kleiner. Vraag, aanbod en prijsvorming op die markten zijn immers niet alleen de resultante van de eigenaardigheden van het gedrag van producenten en verbruikers. Er is een derde categorie acteurs in het spel, namelijk de nationale overheden. Hun intern gericht sociaal-economische beleid is mede bepalend voor het internationale marktgebeuren.

In zo'n constellatie zou het een wonder wezen wanneer de productie en distributie van goederen en diensten binnen onze wereld op een voor alle partijen bevredigende manier werden geregeld, als het ware door een "onzichtbare hand". De roep om een nieuwe internationale economische orde — hoe oningevuld dat begrip ook nog is — komt duidelijk voort uit de gebleken onmacht van het huidige stelsel om een rechtvaardiger internationale welvaartsverdeling tot stand te brengen.

Hoe is het gesteld met de internationale arbeidsverdeling ten aanzien van de landbouwproductie, mondiaal gezien de grootste tak van bedrijvigheid en gericht op de voorziening in eerste levensbehoeften?

Het lijkt alsof een toenemende interregionale specialisatie plaats vindt tussen de twee blokken in de wereld die wel worden aangeduid met Noord en Zuid. In de geïndustrialiseerde landen van Noord groeit de agrarische productie sneller dan het verbruik, zodat hun zelfvoorzieningsgraad regelmatig stijgt. In de groep ontwikkelingslanden (Zuid) blijft daarentegen de produktiegroei gemiddeld achter bij de snelle toeneming van de vraag o.i.v. bevolkingsgroei en stijging van het inkomen per hoofd. De stroom van voedsel, vooral in de vorm van granen,

van de rijke landen naar de arme landen is in de afgelopen decennia snel in omvang gestegen (tabel). Het aandeel van de voedselhulp in de sterk toegenomen graanimporten daalde van 38% in 1970 tot circa 15% in 1978.

Vele prognoses wijzen uit dat deze tendens zich in de komende decennia zal voortzetten¹⁾. De invoerbehoefte van de ontwikkelingslanden zal verder toenemen, terwijl de exportoverschotten van de rijke landen zullen blijven stijgen.

Invoer van granen door ontwikkelingslanden en het aandeel daarin van voedselhulp

jaar	totale invoer	voedselhulp	voedselhulp .. als % van de invoer
	mln. ton		
1961 - 63	25.1	14.3	57
1970	33.5	12.8	38
1971	36.6	12.7	35
1972	34.5	11.8	34
1973	45.6	9.6	21
1974	48.8	7.9	16
1975	54.4	8.4	15
1976	50.3	7.0	14
1977	63.4	8.8	14
1978 ¹⁾	66.1	9.6	15

1) voorlopige cijfers

Bron: Ontleend aan het advies van de Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking "De wereldvoedselvoorziening en het EEG-landbouwbeleid"; Den Haag 1979, p. 67

Op het eerste gezicht lijken deze ontwikkelingen harmonisch op elkaar afgestemd. Het groeiende teveel in de geïndustrialiseerde wereld past mooi in de toenemende tekorten van de derde wereld.

Toch is deze relatieve verschuiving in de verdeling van de voedselproductie tussen Noord en Zuid, naar het mij voor komt, niet de uitkomst van een evenwichtige en efficiënte internationale specialisatie die de welvaart van de bevolking in beide wereldregio's gelijkelijk dient. Een eenvoudig maar sprekend bewijs daarvoor is wel, dat deze ongelijker wordende produktie-verdeling samengaat met een (nog) groter worden van de internationale verschillen in de voorziening met het elementaire levensmiddel voedsel. Landelijk gemiddelde cijfers van het voedselverbruik per hoofd zijn overigens in dit verband maar een gebrekkige indicator, omdat zij de grote en eveneens toenemende ongelijkheid in de voedselvoorziening binnen met name de arme landen verhullen. Die ongelijkheid openbaart zich in een groot en groeiend getal van mensen die wegens gebrek aan koopkracht niet over de minimaal noodzakelijke hoeveelheid voedsel kunnen beschikken; hun onvervulde behoefte blijft onzichtbaar in handelsstatistieken en zelfvoorzieningsgraden, maar is er niet minder reëel om.

De toeneming van het exportoverschot van de westerse industrielanden is maar zeer ten dele te beschouwen als een reactie op expanderende afzetmogelijkheden in de rest van de wereld. Dat de produktie sterker groeit dan het verbruik moet veeleer aan interne factoren worden toegeschreven. In deze rijke landen vinden in snel tempo opbrengstverhogende technologieën toepassing. Een belangrijke impuls daartoe gaat uit van de grootscheepse vervanging van arbeid door kapitaal die in de naoorlogse periode door de algemene economische groei is opgeroepen²⁾. Tweede invloedrijke factor is ontegenzeggelijk de aandacht en bescherming die de voedselvoorziening en de landbouw in rijke landen genieten. De overheid stabiliseert en ondersteunt het binnenlandse prijspeil van belangrijke agrarische produkten. Bovendien ontvangt de landbouwsector belangrijke stimulansen voor zijn ontwikkeling en structurele aanpassing, in de vorm van overheidsinvesteringen in onderzoek, voorlichting en infrastructurele verbeteringen. In dit economisch-politieke klimaat blijft de agrarische produktiecapaciteit toenemen zonder direct

verband met ontwikkelingen aan de vraagzijde in binnen- en buitenland. De landbouwtechnische ontwikkeling schiet, zo gezien, over het maatschappelijke doel heen. Dit openbaart zich in een groeiende structurele overproduktie. Het zuivelvraagstuk in de EEG is daarvan slechts één, zij het een markant en kostbaar voorbeeld.

De bescherming die vele rijke landen rond hun interne landbouwmarkten hebben opgebouwd is niet primair gekeerd tegen concurrentie vanuit de arme, zogenoemde lage-lonen-landen. Het is in eerste aanleg tegen concurrerend aanbod van andere rijke landen in de gematigde zône, dat de eigen landbouwsector in bescherming wordt genomen. De rivaliteit tussen de USA en de EG inzake hun onderlinge agrarische handelsbetrekkingen is daarvan een duidelijk voorbeeld. Elk land probeert de ruimte die zijn binnenlandse markt (nog) biedt, te reserveren voor de eigen producenten. Dat werkt natuurlijk een doelmatige regionale specialisatie binnen het blok der geïndustrialiseerde landen tegen, in weerwil van de pertinente pogingen in GATT-verband ook voor agrarische producten de handelsbelemmeringen af te breken.

Terwijl de rijke landen zich dus vooral verweren tegen elkaars groeiende overcapaciteit in de landbouwsector - en daarin binnenslands voor steeds grotere, vooral budgettaire, problemen komen te staan -, vormen de ontwikkelingslanden allermint de lachende derde (wereld). De stijgende zelfvoorzieningsgraad van Noord - resultaat van een ongebreidelde toepassing van technische mogelijkheden - is niet een verschijnsel dat, al is het dan misschien toevallig, toch maar zeer welkom is met het oog op het achterblijven van de agrarische produktie bij de groeiende vraag in Zuid. De agrarische ontwikkeling in de arme landen heeft veeleer te vrezen van de technisch superieure landbouw in de geïndustrialiseerde landen, die zich kunnen permitteren deze sector de hand boven het hoofd te houden.

Dat spreekt vanzelf voorzover ontwikkelingslanden agrarische producten exporteren die concurreren met in rijke landen voortgebrachte producten. Suiker, rundvlees en bepaalde groente- en fruitsoorten zijn voorbeelden van zulke "competing products"; tapioca - dat binnen de EG het kunstmatig hooggeprijsde graan terugdringt in de krachtvoerders - dreigt ook in die categorie te vallen.

Maar ook in zoverre ontwikkelingslanden per saldo landbouwprodukten hebben te importeren (en dat zijn vooral granen), is het niet zo zeker dat de groeiende produktiecapaciteit van de landbouw in de rijke landen een gunstig effect heeft op de voedselvoorziening in die arme landen. Op de korte termijn zal dit wèl het geval zijn. Door het ruime exportaanbod is het prijsniveau op de internationale graanmarkt immers dooreengenomen relatief laag, wat de koopkracht van importeurs ten goede komt. Tangermann gebruikt dit feit als argument ter verdediging van de landbouw- en handelspolitiek der rijke landen (met name de EG) ten aanzien van granen³). Naar zijn oordeel zou een afbraak van de prijsbescherming die graanproducenten in deze landen genieten tot een prijsstijging op de wereldmarkt leiden en zo de van import afhankelijke landen benadelen. Deze verdediging gaat evenwel voorbij aan de lange termijn effecten van een overvloedig aanbod op de wereldmarkt. Lage internationale prijzen zullen, voor zover zij op de binnenlandse voedselmarkt doorwerken, het wel degelijk prijsgevoelige aanbod van de landbouw ontmoedigen. Dat zij in arme landen die invloed inderdaad op het binnenlandse prijspeil uitoefenen, is vrij aannemelijk. De overheden van die landen hebben veel (politieke) reden te streven naar lage prijzen van eerste levensbehoeften⁴). Zolang de wereldmarktsituatie het voeren van zulk een goedkoop-voedsel-politiek vergemakkelijkt, zullen deze regeringen de noodzaak van een actief landbouwontwikkelingsbeleid als minder dringend ervaren.

Zo kan dus de agrarische overvloed in Noord, via de internationale markten, de economische en politieke voorwaarden voor een snelle produktieviteitsstijging in de agrarische sector van Zuid tegenwerken. Niet alleen het gemiddelde peil van de voedselvoorziening in de ontwikkelingslanden zal daar op de lange duur onder te lijden hebben. Ook de inkomensverdeling tussen stad en platteland, de werkgelegenheid en de algemene economische ontwikkeling zullen daarvan negatieve effecten ondervinden.

Al vele malen is dit scheefgroeien van de internationale verdeling van groeikansen t.a.v. de landbouwproduktie gesignaleerd. Tien jaar geleden bepleitte de FAO in haar Wereldlandbouwplan reeds een omkering van de stijgende trend in de zelfvoorzieningsgraad van de rijke landen ter-

wille van de zo noodzakelijke versnelling van de groei van de agrarische produktie in de Derde Wereld⁵⁾. Ook in ons land is deze gedachte in verschillende beleidsadviezen, zowel van de Sociaal-Economische Raad als van de Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, vertolkt en nader vertaald in voorstellen tot aanpassing van het landbouwbeleid der geïndustrialiseerde landen, met name van de EG⁶⁾. De conclusies van de studiegroep "Voedsel voor een groeiende wereldbevolking" bevestigen eveneens dat de agrarische "over-development" in het rijke deel van de wereld ten koste kan gaan van "under-development" van de landbouw in ontwikkelingslanden⁷⁾.

Moeten de rijke landen dan de bescherming van hun eigen landbouw opgeven, of aanmerkelijk matigen, teneinde betere internationale economische verhoudingen te scheppen? Zal, met andere woorden, de landbouw in ontwikkelingslanden betere kansen krijgen door een liberalisering van het internationale handelsverkeer in agrarische produkten?

Daarover lopen de meningen uiteen.

Het onlangs uitgebrachte rapport van de projectgroep Interfutures van de OECD⁸⁾ verwacht, met een beroep op een studie van de Wereldbank⁹⁾, dat liberalisering van de handel in agrarische grondstoffen duidelijk in het voordeel van de ontwikkelingslanden zal werken. Daarnaast pleit het rapport voor prijsstabilisatie op de internationale markten door middel van een automatisch werkend systeem van buffervoorraden dat de trendmatige prijsontwikkeling onverlet laat. Deze voorstellen geven m.i. blijk van een groot vertrouwen in de regulerende werking van het internationale marktmechanisme als het van storende invloeden (als gevolg van handelsbelemmeringen en oogstfluctuaties) wordt gezuiverd.

Er zijn echter ook studies die zulk een vertrouwen allerminst rechtvaardigen. Ik verwijs bijvoorbeeld naar het wereldmodel MOIRA, ontwikkeld door genoemde studiegroep "Voedsel voor een groeiende wereldbevolking". De simulatie, waarin is verondersteld dat de rijke landen hun binnenlandse landbouwmarkten niet langer beschermen, toont voor de komende decennia een versnelde stijging van de zelfvoorzieningsgraad der rijke landen (met name van Noord-Amerika), een tragere groei van de landbouwproduktie in de ontwikkelingslanden

en een sterkere toeneming van het voedselgebrek in de wereld¹⁰). Deze uitkomst ondersteunt de stelling van Heidhues, dat de arme landen in het algemeen moeilijk kunnen concurreren met de moderne kapitaalintensieve produktietechnieken die de landbouw in de industrielanden ter beschikking staan¹¹). Mijns inziens moet aangenomen worden dat onder invloed van de technische ontwikkeling in de westerse landbouw de substitutie van arbeid door kapitaal in zo vergaande mate mogelijk is geworden dat de relatief lage arbeidskosten in de ontwikkelingslanden geen comparatief voordeel opleveren.

Dit zou betekenen dat het internationale marktmechanisme niet alleen faalt omdat het gehinderd wordt door handelsbelemmeringen uit hoofde van de landbouwpolitiek der rijke landen. Ook als die verstoringen zouden zijn opgeheven, valt te vrezen dat de internationale concurrentieverhoudingen in het voordeel werken van de technisch superieure landbouw in de geïndustrialiseerde landen. Laat trouwens de ervaring binnen de ene, gemeenschappelijke landbouwmarkt van de EG ook niet zien, dat de voorsprong van de kapitaal-intensieve landbouw in de economisch sterk noordelijke regio's eerder groter dan kleiner wordt?

Los van deze academische discussie staat overigens het feit dat de rijke landen de (honorabele) doelstellingen van hun nationale landbouwbeleid niet licht zullen prijsgeven en daarom ook de handelspolitieke instrumenten van dat beleid moeilijk uit handen zullen geven. Met andere woorden: ook al zou liberalisering van de internationale handel ten voordele strekken van de landbouw in de derde wereld (wat ik betwijfel), dan nog is de kans op realisering van zo'n beleid door de rijke landen zeer klein te achten, gezien hun interne landbouwproblemen.

Gegeven deze realiteit, zal de gewenste ombuiging van de trend in de arbeidsverdeling binnen de wereldlandbouw niet zonder een doelgericht beleid kunnen met betrekking tot de internationale handel in landbouwprodukten uit de gematigde zône. Zulk een internationale marktordening is eigenlijk te vergelijken met het beleid dat rijke landen al lang voeren t.a.v. hun interne landbouwmarkten, waarop de prijsvorming wordt gereguleerd met het oog op onder meer een redelijke inkomensverdeling op nationaal niveau. Om de economische positie van de landbouw in ontwikkelingslanden te versterken, zullen deze rijke landen

hun landbouwpolitiek zodanig moeten inrichten dat daarmee tevens de noodzakelijke internationale marktorde kan worden gerealiseerd.

Het ligt voor de hand hierbij in eerste instantie te denken aan een ordening van de internationale graanmarkt. Dat de granen niet voorkomen op het lijstje primaire produkten in het Geïntegreerde grondstoffenprogramma van de UNCTAD is in dit licht gezien een opvallend feit. Het zal wel samenhangen met de omstandigheid dat de derde wereld - anders dan voor de in het programma vermelde grondstoffen - voor granen netto-importeur is. Toch miskent de UNCTAD hiermee de invloed die het graanbeleid der rijke landen (gewild of ongewild) via de internationale markten uitoefent op de ontwikkelingskansen van de landbouw in de derde wereld.

Er bestaat overigens al wel een internationale overeenkomst tussen invoer- en uitvoerlanden voor tarwe, evenals voor het wèl in het UNCTAD-programma genoemde produkt suiker. Deze overeenkomsten hebben echter een beperkte strekking. Stabilisatie van de wereldmarktprijzen staat daarin centraal. De ervaring leert overigens dat het nastreven van deze beperkte doelstelling al op vele technische en politieke problemen stuit. Toch zal voor een marktordening die een evenwichtige internationale inkomens- en arbeidsverdeling op het oog heeft, méér nodig zijn dan het dempen van prijsschommelingen. Ik vraag mij daarom af of de vele wetenschappelijke energie die - mede naar aanleiding van het grondstoffenprogramma van de UNCTAD - is gestoken in het bepalen van de mogelijke welvaarts- en distributie-effecten van prijsstabilisatie¹²⁾ niet erg eenzijdig is gericht. Die aandacht schijnt toch weer te ontspruiten aan een sterk geloof in de regulerende werking van het marktmechanisme, mits het maar opgeschoond kan worden van storende invloeden. In de nota "Ontwikkelingssamenwerking in wereldeconomisch perspectief" proef ik ook die grondtoon, daar waar stabilisatie van de wereldvoedselmarkten op de voorgrond wordt gesteld als internationale structurele maatregel¹³⁾.

Als het gaat om een structurele verschuiving in de arbeidsverdeling tussen rijke en arme landen - en daar gaat het toch om, ook in het UNCTAD-programma - zal prijsstabilisatie (hoe nuttig ook) moeten worden aangevuld met een doelbewuste beïnvloeding van het prijsniveau op de internationale markt. Doel van zo'n prijspolitiek zal moeten

zijn het scheppen van een internationaal-economisch klimaat dat de groei van de landbouw in ontwikkelingslanden bevordert in plaats van tegenwerkt. Zulk een internationaal marktbeleid moet beschikken over instrumenten die naast incidentele ook structurele verstoringen van het nagestreefde internationale prijspeil kunnen voorkomen. Buffervoorraden zijn als zodanig niet toereikend. Daarnaast is het nodig dat de rijke landen gezamenlijk hun invoer- en uitvoerhoeveelheden besturen. Dat vraagt uiteindelijk om regulering van het volume van de eigen produktie of eventueel (afhankelijk van de structurele internationale marktsituatie) van het eigen verbruik.

Een internationale marktordening in bovengenoemde zin veronderstelt een ingrijpende aanpassing van de landbouwpolitiek der rijke landen, niet zozeer wat haar nationale doelstellingen als wel haar instrumenten betreft. Van de mogelijkheid en bereidheid tot een zodanige aanpassing moeten wij ons, dacht ik, geen overdreven voorstelling maken. Besturing van de produktie-omvang is geen eenvoudige zaak in een bedrijfstak met miljoenen, relatief kleine aanbieders, wier inkomenspositie gemiddeld achterblijft bij die in andere sectoren. Onoverkomelijk lijken deze moeilijkheden echter ook weer niet, als men let op de produktie-regulerende maatregelen die rijke landen reeds hebben getroffen of overwegen te treffen. Dit gebeurt overigens niet met het oogmerk de negatieve effecten voor derde landen te vermijden. Hoofdmotief vormt de wens paal en perk te stellen aan de groeiende budgettaire lasten van het nationale markt- en prijsbeleid.

Maar als om die reden het landbouwpolitieke instrumentarium eenmaal is verbreed, zou toepassing voor boven-nationale doeleinden het landbouwbeleid der westerse landen kunnen verheffen tot een hoeksteen van een gecoördineerde internationale marktpolitiek ten gunste van de landbouw en de voedselvoorziening in de arme landen. Een hoeksteen, die naar mijn oordeel ook een logisch en onmisbaar sluitstuk vormt op de financiële en technische hulp die de derde wereld wordt geboden om de produktiviteit van haar landbouw op te voeren. Het resultaat van die ontwikkelingssamenwerking is namelijk mede afhankelijk van de beheersing die de rijke wereld zichzelf wil opleggen met betrekking tot haar overmatig landbouwtechnisch kunnen.

VERWIJZINGEN

1 Zie bijv.:

United Nations World Food Conference, *Assessment of the World Food Situation, Present and Future*, Rome 1974.

OECD, *Study of Trends in World Supply and Demand for Major Agricultural Commodities*, Parijs 1976.

International Food Policy Research Institute, *Food needs of Developing Countries: Projections of Production and Consumption to 1990*, Research Report No. 3, Washington D.C. 1977.

Hans Linnemann e.a., *MOIRA, Model of International Relations in Agriculture*, Amsterdam/New York 1979.

FAO, *Agriculture: Toward 2000*, Rome 1979.

2 Zie voor deze samenhang tussen arbeidsbesparende en opbrengstverhogende technische ontwikkelingen: J. de Hoogh, *De economische betekenis van landbouwgrond*; in: *De Economist* nov./dec. 1971, pp. 660-679.

3 Stefan Tangermann, *EC Policies and Agricultural Trade with Developing Countries*; paper presented at the 17th International Conference of the International Association of Agricultural Economists, Banff, 3-12 Sept. 1979.

4 Zie in dit verband: Willis L. Peterson, *International Farm Prices and the social Cost of Cheap Food Policies*, in: *American Journal of Agricultural Economics*, Febr. 1979, pp. 12-21.

5 FAO, *Indicative World Plan for Agricultural Development*, Rome 1969.

6 Sociaal Economische Raad, Commissie voor Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden, *Advies inzake het door de EG te voeren beleid met betrekking tot de wereldvoedselvoorziening*, Den Haag 1974.

Sociaal Economische Raad, *Advies inzake het te voeren grondstoffenbeleid*, Den Haag 1978.

Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, *De wereldvoedselvoorziening en het EG-landbouwbeleid*, Den Haag 1979.

7 Hans Linnemann e.a., *op. cit.*

8 OECD Interfutures, *Facing the Futures: Mastering the Probable and Managing the Unpredictable*, Parijs 1979, pp. 242-254.

9 World Bank, *Prospects for Developing Countries, 1978 - 1985*, Washington D.C. 1977.

10 Hans Linnemann e.a., *op. cit.*, p. 342.

11 Theodor Heidhues, *World Food, Interdependence of Farm and Trade Policies*, Trade Policy Research Centre, Londen 1977, p. 23.

12 Zie bijv.: F. Gerard Adams, Sonia A. Klein (ed.), *Stabilizing World Commodity Markets*, Lexington 1978.

13 Nota *Ontwikkelingssamenwerking in wereldeconomisch perspectief*, Rijksbegroting 1980, Hoofdstuk V, bijlage V, p. 111.