



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Landbouwbeleid in ontwikkeling

Kort, J.F. de; Kam C.A., Ros A.P.

Citation

Kort, J. F. de. (2008). Landbouwbeleid in ontwikkeling. In R. A. P. Kam C.A. (Ed.), *Jaarboek Overheidsfinanciën* (pp. 189-199). Den Haag: Sdu. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/42430>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/42430>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

LANDBOUWBELEID IN ONTWIKKELING

J. de Kort

10.1. Inleiding

De landbouwsector wordt in de meeste landen van de wereld afgeschermd van de buitenlandse concurrentie en ondersteund met subsidies. Een klassiek voorbeeld van bescherming is het gemeenschappelijk landbouw beleid van de Europese Unie, maar andere landen laten zich evenmin onbetuigd. Bijgevolg behoren de landbouwmarkten tot de meeste verstoorde markten ter wereld. De druk om deze markten net als de markten voor industriële goederen te liberaliseren neemt evenwel toe. Ontwikkelingslanden voeren binnen de wereldhandelsorganisatie (World Trade Organization; WTO) de druk op de ontwikkelde landen op om hun bescherming van en steun aan de sector te verminderen, daarbij gesteund door de landen van de zogenaamde *Cairns*-groep. Deze groep verenigt een aantal landen met efficiënte landbouwsectoren, die veel te winnen hebben bij een vrijere wereldmarkt. De druk op het landbouwbeleid komt niet alleen van leden van de internationale gemeenschap. Met name in de ontwikkelde landen concurreert het traditionele landbouwbeleid van prijssteun en productiemaximalisatie meer en meer met het milieubeleid en met ruimtelijke ordening. In de ontwikkelingslanden wordt het landbouwbeleid een onderdeel van een bredere politiek van economische ontwikkeling.

Het liberaliseren van de landbouwmarkten leidt naar verwachting tot netto-welvaartswinsten, al is het niet eenduidig waar deze welvaartswinsten zullen neerslaan en wie er nadeel zullen ondervinden van het vrijgeven van de markten voor agrarische producten. De distributie van de welvaartswinsten is vooral van belang voor de ontwikkelingslanden, waar de landbouw een groter deel van het nationaal inkomen

uitmaakt dan in ontwikkelde landen en waar het merendeel van de ruim 800 miljoen mensen wonen die volgens de Verenigde Naties nog immer chronisch honger lijden. In dit hoofdstuk worden feitelijke en wenselijke veranderingen in het landbouwbeleid besproken. De feitelijke veranderingen, met name die in het landbouwbeleid van de Europese Unie worden beoordeeld naar de veranderingen die zij teweegbrengen in de mondiale landbouwmarkten. De wenselijke veranderingen worden met name ingegeven door de mogelijke verbetering in de levensomstandigheden van de landbouwproducenten en consumenten in ontwikkelingslanden die bereikt kunnen worden met gewijzigd landbouwbeleid.

10.2 Landbouwsteun

De steun aan de agrarische sector wordt voor een deel gerechtvaardigd uit de wens van landen om voor hun voedselproductie grotendeels onafhankelijk van andere landen te zijn. Een ander motief om juist deze sector te steunen is zijn kwetsbaarheid voor de weersinvloeden en de ontwikkelingen op de wereldmarkten. De landbouw wordt gekenmerkt door grote schommelingen in de productie op diverse locaties, hetgeen resulteert in inkomensonzekerheden voor de producenten. Slechte oogsten leiden zeker tot lage inkomsten, maar goede oogsten worden, door lage prijzen wegens het grote aanbod, niet altijd vertaald in hoge inkomsten. Omdat de agrarische sector voor zijn inkomen deels afhankelijk geworden is van ontvangen steun, is het niet zo eenvoudig om deze steun te beëindigen. Pogingen daartoe stuiten op verzet uit de goed georganiseerde agrarische sector. De steun aan de landbouwsector strekt zich overigens verder uit dan de overdrachten aan de primaire producenten. Ook de voedselverwerkende industrie ontvangt steun. Deze steun kan worden gegeven in de vorm van subsidies, maar ook, op indirecte wijze, door het instellen van importheffingen. Deze hebben een binnenlands prijsverhogend effect, doordat ze mogelijk efficiëntere buitenlandse aanbieders de toegang tot de markt bemoeilijken. De grootste bedragen ter ondersteuning van de agrarische sector worden door de ontwikkelde landen betaald. Anderson *et al.* (2006a) schatten dat de OECD-landen hun primaire producenten jaarlijks met 90 miljard dollar

subsidieren, terwijl niet-OECD-landen deze producenten met 7 miljard dollar bijstaan. Tabel 10.1 presenteert de schatting van Anderson *et al.* (2006a) van de omvang van de landbouwsteun. Het betreft niet alleen de directe subsidies, maar ook de indirecte bijdragen in de vorm van prijssteun. De auteurs gebruiken hierbij de databank van het *Global Trade Analysis Project* (GTAP) om tot hun schattingen te komen.¹ Anders dan de subsidies die via de overheidsbegroting worden verstrekt en die dus voor rekening van de belastingbetalers komen, komt de prijssteun in de vorm van importheffingen uiteindelijk voor rekening van de consumenten, die immers een hogere prijs moeten gaan betalen. De opbrengst van deze heffing vloeit in de staatskas en kan vervolgens al dan niet ten goede komen aan de agrarische sector.

Tabel 10.1 Schattingen van landbouwsteun (miljarden dollars, 2001)

	Primaire producenten		Voedselverwerkende industrie		Totaal	
	OECD	Niet-OECD	OECD	Niet-OECD	OECD	Niet-OECD
Binnenlandse subsidies	90	7	-	-	90	7
Prijssteun (exportsubsidies en importheffingen)	46	76	198	82	244	158
Totaal	136	83	198	82	334	165

Bron: Anderson *et al.* (2006a), tabel 1.

De steun aan de agrarische sector ligt echter van verschillende kanten onder vuur. De landbouw wordt steeds nadrukkelijker een onderwerp in de WTO-onderhandelingen, waar ontwikkelingslanden aandringen op het verminderen van landbouwsubsidies en het vergroten van de toegang tot de landbouwmarkten van de rijke landen. De WTO-lidstaten kwamen in de Uruguay-handelsronde, die van 1986 tot 1994 gevoerd werd, overeen om alle handelsbelemmeringen, quota, variabele heffingen, vrijwillige exportbeperkingen en

¹ Het Global Trade Analysis Project is een netwerk van analisten die kwantitatieve analyses plegen van internationale economische beleidskwesties. Het netwerk maakt gebruik van een grote databank van bilaterale handelsstromen, consumptie, productie en intermediaire leveringen. Deze gegevens worden gebruikt in een multiregionaal, multisectoraal algemeen-evenwichtsmodel met volledige concurrentie en constante schaalopbrengsten.

andere hindernissen jegens agrarische importen om te zetten in een voorspelbaarder stelsel van importtarieven. In de literatuur wordt dit aangeduid als *tarificatie*. Deze importtarieven werden bovendien gemaximeerd, waarbij de ontwikkelde landen verplicht werden om deze maxima over een periode van zes jaar te verlagen met gemiddeld 36 procent, met een minimum van 15 procent. Directe subsidies die niet verbonden waren aan geproduceerde hoeveelheden werden, omdat ze niet of zeer beperkt handelsversturend werken, in een zogenaamde *Green Box* ondergebracht en hoefden niet verlaagd te worden. Andere subsidies, inclusief steun voor marktprijzen, kwamen in een *Amber Box* terecht en werden gemaximeerd met een verplichting om ze te verkleinen. Ten slotte werd er een *Blue Box* ingesteld als een tussencategorie directe betalingen die gekoppeld was aan beleid om de landbouwproductie te beperken (WTO, 2004). Deze *Blue Box* werd nagenoeg geheel gevuld met de landbouwuitgaven van de Europese Unie, die op deze manier uitgezonderd werden van de verplichting te moeten dalen. De onderhandelingen over de landbouw worden voortgezet in de huidige Doha-onderhandelingsronde, die in 2001 van start is gegaan. Ze hebben fundamentele hervorming tot doel, met een substantiële, progressieve daling van de steun en de protectie. Deze onderhandelingen zijn echter tijdens een voortgangskonferentie in Cancun in 2003 volledig vastgelopen en het is onduidelijk of en zo ja wanneer een nieuwe overeenkomst die de wereldhandel in agrarische producten verder liberaliseert tot stand zal komen. Dit neemt niet weg dat de afspraken uit de Uruguay-ronde tot een andere inrichting van de bescherming van de landbouw leidt. De EU heeft bijvoorbeeld haar importbeperkende maatregelen getarificeerd en de afspraken over minimale toegang tot de Europese markt vorm gegeven via *tariff rate quota*. Een deel van de import van diverse producten kan totdat het quotum vervuld is vrij van tarieven in de EU ingevoerd worden. Voor de importen boven de quota wordt een importtarief berekend (Bureau and Tangermann, 2000).

In tegenstelling tot de rijke landen heffen de ontwikkelingslanden vaak belasting op hun agrarische sector, met name op het deel dat zou kunnen concurreren op de wereldmarkt. Een belangrijke bron van overheidsinkomsten wordt in deze landen gevormd door exportbelastingen en importheffingen. Met name de exportbelastingen verzwakken de positie van de landbouwexporteurs, terwijl deze inkomsten niet per se ten goede terug

komen aan de agrarische sector, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies of, indirect, in de vorm van investeringen in de plattelands infrastructuur (World Bank, 2007).

10.3 Veranderingen in het EU landbouwbeleid

De afspraken in de Uruguay ronde hebben echter ook bijgedragen aan een fundamentele hervorming van het EU landbouwbeleid omdat ze het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) dwongen zich strikter te conformeren aan de handelsafspraken (Daugbjerg and Swinbank, 2007). Het landbouwbeleid lag echter ook al uit andere hoek onder vuur. Het GLB dreigde een onhoudbaar groot beslag te leggen op de EU begroting. In 1992 greep de Europese Unie fors in in haar landbouwbeleid, middels de zogenaamde MacSharry hervormingen.² De landbouwsubsidies deels werden losgekoppeld van de productie. De interventieprijs van granen en andere gewassen werden verlaagd, en het inkomensverlies dat graanboeren hierdoor zouden lijden werd gecompenseerd met directe, aan landoppervlakte gekoppelde subsidies.³ Dit stelde de boeren in staat om de productie te verminderen zonder inkomensverlies. Zij werden zelfs betaald om een deel van hun areaal braak te laten liggen. De MacSharry hervormingen verminderden de handelsverstoring van het GLB en maakten een eind aan de onbegrensde groei van de landbouwuitgaven. Naast de financiële onhoudbaarheid van het GLB en de druk van de WTO partners op het Europese landbouwbeleid, werden het beslag dat de landbouw legde op het milieu, de nadelige gevolgen van de intensieve veehouderij op het dierenwelzijn, de gezondheidsrisico's van deze vorm van veeteelt, alsook de concurrentie om de ruimte tussen de landbouw en andere gebruikers belangrijker.

In de Agenda 2000 werd daarom het landbouwbudget bevroren en werd aan de traditionele steun voor de producenten van landbouwproducten een tweede pijler aan het landbouwbeleid toegevoegd. Daarmee werd plattelandsontwikkeling een expliciet element van het landbouwbeleid. De uitbreiding van de EU met 10 lidstaten in 2004 heeft

² Genoemd naar de toenmalige eurocommissaris voor de landbouw, Ray MacSharry.

³ Deze subsidies werden in de WTO onderhandelingen ondergebracht in de *Blue Box*.

aan de maximering van het landbouwbudget niets veranderd. In de financiële perspectieven 2007-2013 is vastgelegd dat het landbouwbudget jaarlijks met nominaal 1 procent mag toenemen ten opzichte van het niveau in 2004. Als de inflatie in deze periode hoger is dan 1 procent betekent dat in reële termen dat het landbouwbudget krimpt. Het aandeel van het landbouwbudget neemt sowieso af, omdat in de Agenda 2000 de nadruk in het EU beleid is komen te liggen op de bevordering van de economische groei. De Europese Commissie meldde op 2 mei 2007 met zekere trots dat voor het eerst de uitgaven voor het groei- en werkgelegenheidsbeleid de belangrijkste begrotingspost vormen en niet langer de uitgaven voor de landbouw en de natuurlijke hulpbronnen (Europese Commissie, 2007).

In 2003 wordt het GLB opnieuw aangepast met de invoering van bedrijfstoelagen. Daarin worden de landbouwsubsidies geheel losgekoppeld van enige productie eis, terwijl een deel van de betalingen voor de producenten (eerste pijler) overgeheveld wordt naar de tweede pijler.⁴ De Europese Commissie argumenteert dat het GLB op deze wijze niet langer de handel verstoort, in WTO termen worden de landbouwsubsidies overgeheveld van de betwiste *Blue Box*, naar de *Green Box*, en dat het boeren vrij laat te reageren op ontwikkelingen in de markt. Het biedt ook ruimte aan de lidstaten om het plattelandsbeleid vorm te geven. Het wordt hen namelijk toegestaan een groter deel van de landbouwwitgaven uit de eerste pijler over te hevelen naar de tweede pijler, waarbij opgemerkt moet worden dat in de tweede pijler sprake is van cofinanciering, de landen moeten uit hun eigen begroting de EU gelden aanvullen om uitgaven te financieren. De feitelijke uitbetaling van de bedrijfstoelage wordt gekoppeld aan de mate waarin de ontvanger de randvoorwaarden worden nageleefd, die de Europese Commissie heeft opgesteld betreffende milieu, dierenwelzijn en volksgezondheid (Europese Commissie, 2003)

Zoals aangegeven zijn de uitgaven voor het GLB bevroren en dus mag het totaal van de bedrijfstoelagen het totaal van de eerdere claims niet overstijgen. Maar de lidstaten hebben enige vrijheid hoe zij de bedrijfstoelagen berekenen. De EU berekent een gemiddelde toeslag per hectare in een regio, door voor een regio het totaal aan verleende subsidies om te slaan naar het aantal hectare in de betreffende regio. Landen kunnen

⁴ In Brussels jargon wordt deze overheveling modulatie genoemd.

vervolgens de individuele bedrijven een toeslag geven naar rato van het aantal hectare dat het bedrijf groot is. Maar landen mogen ook uitgaan van de historisch rechten van individuele bedrijven, terwijl een mengvorm van beide is ook toegestaan. De invoering van de bedrijfstoelagen moest in de oude lidstaten in 2007 ingevoerd zijn. Geen enkel land heeft nu al gekozen voor de strikt regionale vaststelling van de bedrijfstoelagen, negen landen, waaronder Nederland, hebben gekozen voor een berekening op basis van historische rechten, terwijl de overige zes voor een hybride oplossing hebben geopteerd (SER, 2006). Een evaluatie in 2008 moet aangeven of de overgangsmaatregelen naar het nieuwe stelsel goed werken en of de bedrijfstoelagen leiden tot een landbouwbeheer dat het plattelandsbeheer belangrijker maakt.

De hervormingen verminderen de marktverstorende werking van het GLB, maar laten de omvang van de steun voor de landbouw hoog. Omdat de MacSharry hervormingen met name voor veel gewasteelt een ontkoppeling van productie en prijs al nagenoeg gerealiseerd was is het effect op de wereldhandel van het nieuwe landbouwbeleid waarschijnlijk niet erg groot (OECD, 2004)

10.4 Welvaartswinsten

Ondanks alle afspraken over en veranderingen in het landbouwbeleid is de feitelijke bescherming van de landbouw noch in de EU noch in andere OECD-landen tot nu toe sterk terug gelopen (OECD, 2001; FAO, 2001). De in de Uruguay-ronde afgesproken ongewogen, gemiddelde tariefverlaging is bereikt door de hoogste verlagingen toe te wijzen aan producten waarvoor al een laag tarief gold, of aan producten met een laag handelsvolume. Bovendien onderhandelen de landen over de maximaal toegestane tarieven en niet over de feitelijke tarieven. In het tarificatieproces zijn veelal dusdanig hoge maximumtarieven vastgesteld dat een verlaging vooralsnog geen effect sorteert op de feitelijke importtarieven. De tariefloze quota werden dusdanig ingericht dat er voorlopig nog niet veel aan de heersende toestand verandert. Bovendien worden tal van uitzonderingen mogelijk gemaakt.

Een belangrijke vraag is of een daling van de landbouwsubsidies en een verlaging van de importtarieven zullen leiden tot welvaartswinsten. Voor gesloten economieën die zelfvoorzienend zijn, zijn de landbouwsubsidies vooral een herverdeling van inkomen van de belastingbetaler en de consument naar de producent. Omdat de prijs- en inkomenselasticiteit van landbouwproducten niet erg hoog zijn, zijn er geen grote veranderingen in de omvang van de consumptie te verwachten. De winst is vooral te behalen door een herschikking van de productie. Aan de productiezijde wordt een mondiale herverdeling van de productie voorzien, waarbij ontwikkelingslanden een groter deel van de agrarische productie voor hun rekening kunnen gaan nemen. De ontwikkelingslanden kunnen winst boeken bij de invoering van vrijere markten. In de meeste afspraken wordt aan de ontwikkelingslanden toegestaan hun tarieven minder en langzamer te verlagen dan waartoe de ontwikkelde landen verplicht worden. Het Centraal Planbureau (2003) betoogt dat de welvaartswinst van een dergelijke eenzijdige afbraak van de landbouwsteun door OECD-landen per saldo bescheiden is. Een afbraak van de steun aan de landbouw zal namelijk leiden tot een krimp in de productie en diensgevolge tot een stijging van de wereldprijzen. Deze stijging doet een deel van de welvaartswinsten weer teniet. Dit geldt uiteraard met name voor importeurs van landbouwgoederen. De Wereldbank (World Bank, 2007) schat dat de prijzen voor de primaire landbouwproducten hierdoor met 5,5 procent zullen stijgen, terwijl die voor de verwerkte voedselproducten met 1,3 procent toenemen. Deze cijfers verhullen echter grote onderlinge verschillen. Voor katoen, dat vooral in de Verenigde Staten zwaar gesubsidieerd is, wordt een prijsstijging van 20,8 procent verwacht, terwijl voor oliezaden een prijsstijging van 15,1 procent voorzien is. Tarwe en ruwe granen worden 5 en 7 procent duurder. Fruit en groenten, vee, plantaardige oliën en suiker blijven ietwat onder het gemiddelde van de mondiale prijsstijgingen. De Wereldbank geeft aan dat veel ontwikkelingslanden netto-importeur van graanproducten zijn en dat zij derhalve welvaartsverliezen te verwerken krijgen. Een aantal van deze netto-graanimporteurs boeken welvaartswinsten via de gestegen prijzen van hun exporten, maar niet allemaal. Het aandeel van de ontwikkelingslanden in de wereldexport neemt naar verwachting wel toe, van 54 tot 63 procent van de mondiale agrarische export.

De omvang van de uiteindelijke welvaartswinst is moeilijk vast te stellen. Het Centraal Planbureau (2003) vat een aantal studies samen waarin de schattingen voor deze winst uiteenlopen van 31 miljard dollar in een statisch scenario van de *United States Development Agency* tot 587 miljard dollar in een dynamisch scenario van de Wereldbank. Het Centraal Planbureau merkt op dat de grote verschillen tussen de studies voortkomen uit de zwakke empirische basis en het hoge aggregatieniveau waarmee de modellen in dit soort onderzoeken werken. In de meeste studies vallen de voordelen vooral toe aan de ontwikkelde landen. De consumentenprijzen zullen daar flink dalen, met uitzondering van de studie van de Wereldbank, die aangeeft dat bijna 60 procent van de winst neerslaat in de midden- en lage-inkomenslanden. Anderson *et al.* (2006b) schatten dat bij voortzetting van de huidige landbouwpolitiek de mondiale kosten van tarieven en subsidies in de landbouw in 2015 tussen de 70 en 200 miljard dollar per jaar zullen bedragen. De winst van een volledige liberalisering van de landbouw zal volgens hen overigens ook vooral de ontwikkelde landen ten goede komen. Zij dragen momenteel dan ook de grootste kosten. Ontwikkelingslanden profiteren in een dergelijk scenario wel van de onbeperkte toegang tot de rijke markten.

10.5 Landbouw in ontwikkelingslanden

De Wereldbank besteedt haar World Development Report 2008 in zijn geheel aan de bijdrage die de landbouw kan leveren aan de ontwikkeling.⁵ De Wereldbank geeft aan dat de landbouw een grote bijdrage kan leveren aan de vermindering van de armoede in de plattelandseconomieën, waar het leeuwendeel van de armoede voorkomt. Een bijdrage die in ieder geval groter is dan die welke door andere sectoren te behalen is. Om dat te bereiken is onder andere een vergaande liberalisering van de landbouw gewenst, zowel in de ontwikkelde landen als in de ontwikkelingslanden. Ondanks het feit dat de welvaartswinsten van liberalisering vooral in de ontwikkelde landen neerslaan wijst de Wereldbank er op dat als de rijke landen de protectie van hun landbouw opgeven, de

⁵ World Bank (2007).

welvaartswinsten voor de arme landen vijf keer zo groot zijn als de stroom van jaarlijkse hulp voor de landbouw die hen nu bereikt.

De protectie van de rijke landen betreft niet alleen hun invoer van primaire landbouwgoederen, maar, zoals boven aangegeven, eveneens de voedselverwerkende industrie. De tarieven voor verwerkte agrarische producten zijn doorgaans hoger dan die voor het primaire product (zie tabel 10.2). Het aandeel van de rijke landen in de handel in bewerkt voedsel is hoog en neemt nog steeds toe. Daarmee worden de ontwikkelingslanden veroordeeld tot export van de primaire producten en is het voor hen moeilijk een voedselverwerkende industrie op te zetten. De UNCTAD (2003) rapporteert bijvoorbeeld dat de bescherming van de voedselverwerkende industrie in de EU vooral Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse landen benadeelt. De ontwikkelingslanden hanteren zelf ook tariefescalatie om hun voedselverwerkende industrie te beschermen. Bovendien kennen zij hogere tarieven voor industriële goederen dan de ontwikkelde landen.

Tabel 10.2 Tariefescalatie

Productgroep	EU			VS			Sub-Sahara Afrika			Zuidelijk Azië		
	R ¹	H ¹	E ¹	R ¹	H ¹	E ¹	R ¹	H ¹	E ¹	R ¹	H ¹	E ¹
Vleesproducten	1,53	5,16	12,95	0,6	6,15	3,38	nb	nb	nb	nb	nb	nb
Granen	1,35	11,65	11,65	0,87	4,32	3,12	11,8	20,2	24,8	0	34	40
Groenten en fruit	8,12	8,02	19,15	2,94	6,07	3,95	10,6	12,7	30,2	22,5	38,2	40
Zuivel	6,27	-	7,7	2,82	-	11,56	16,1	24,5	24,8	35	0	35
Metalen	0	-	2,88	0	-	2,19	2,5	-	12,2	18,7	-	33,1
Rubber	0	0,13	3,61	0	0	2,98	4	4,9	17,3	30	40	40
Chemie	2,92	-	3,09	3,84	-	2,1	4	-	10,1	35	-	35
Hout(producten).	0	0,27	2,26	0,36	0,09	0,83	3,6	6,1	16,7	20	16,8	37,1

1. R: Ruw materiaal; H: half bewerkt product; E: eindproduct. nb: niet beschikbaar. Voor sommige producten wordt er in sommige landen geen onderscheid gemaakt in drie categorieën.

Bron: UNCTAD (2003), tabellen 9 en 10

Dat ontwikkelingslanden hogere importtarieven hanteren dan de ontwikkelde landen is binnen de WTO tot op heden geen belemmering geweest voor de voortgang van de onderhandelingen. Hun rol in de wereldhandel is te gering om de noodzakelijk geachte

verlaging van de industriële tarieven op te houden. Het wordt een *free ride* gegund. De ontwikkelde landen erkennen ook dat de hogere importtarieven de jonge industrie in de ontwikkelingslanden de ruimte biedt zich te ontwikkelen. Maar met de druk op de rijke landen om de tarieven op de landbouw te verlagen neemt ook de druk op de ontwikkelingslanden toe om hun industriële tarieven te verlagen.

In diverse studies wordt aangegeven dat ontwikkelingslanden veel te winnen hebben bij het verlagen van hun eigen importtarieven. Omdat de handel tussen ontwikkelingslanden onderling een steeds groter aandeel van hun totale handel uitmaakt kan de markttoegang tot andere ontwikkelingslanden welvaartswinsten opleveren. Omdat veel van hun handel een regionaal karakter draagt kunnen regionale handelsverdragen volstaan om dit te bereiken. Dergelijke regionale handelsverdragen zijn onder voorwaarden binnen de WTO toegestaan. Een liberalisering van de handel in agrarische producten heeft, zoals hierboven al aangegeven, wel gevolgen voor de prijzen van de landbouwproducten. Deze zullen gemiddeld genomen toenemen, hetgeen weliswaar gunstig is voor exporterende landen, maar ongunstig voor importerende landen. Veel ontwikkelingslanden zullen dan ook een negatief ruilvoeteffect ondervinden van de liberalisering van de handel in agrarische producten. De voordelen worden vooral bereikt door herallocatie van de productie waardoor de comparatieve kostenvoordelen kunnen worden benut.

Niettemin wijst de Wereldbank (World Bank, 2007) op de grote verschillen tussen de ontwikkelingslanden onderling. In een grove indeling onderscheidt de Wereldbank drie groepen van zogenaamde plattelandseconomieën waar zich de armoede concentreert, die elk op een andere manier afhankelijk zijn van de landbouw als een bron van economische groei en als een middel om de armoede te verminderen. De zogenaamde agrarische landen steunen voor een derde op de agrarische sector als bron van groei terwijl meer dan twee derde van de armen daar op het platteland leven. Agrarische landen zijn vooral te vinden ten zuiden van de Sahara. Zij produceren weinig verhandelbare producten en het is de vraag of ze comparatieve voordelen hebben in de productie van primaire landbouwgoederen. Zij zullen het moeten hebben van verhoging van de productiviteit en van een verbetering van de concurrentiekracht van kleine boeren. Dat vereist een benadering waarbij synergie behaald wordt tussen technologie, kunstmest, zaadveredeling, duurzaam water- en grondgebruik, instituties, verzekering,

kredietverlening, *human capital*, scholing en gezondheid, en marktontwikkeling. De Wereldbank geeft in deze omstandigheden de voorkeur aan een decentrale benadering die ruimte laat het beleid aan te passen aan de lokale omstandigheden, maar bepleit ook een coördinatie tussen landen in de regio om de schaalvoordelen van een grotere markt te benutten. Bij de tweede groep, de zogeheten landen in transformatie, is de agrarische sector niet langer de belangrijkste motor van de groei, maar de armoede concentreert zich nog steeds overwegend op het platteland. China, India en Indonesië zijn landen in deze groep. Het grote probleem in deze landen wordt gevormd door de toenemende inkomensverschillen tussen de stad en het platteland. Die niet-agrarische sectoren zijn gegroeid als kool en de uitdaging voor de landbouw is om de inkomensverschillen te beperken en de armoede op het platteland te verminderen. Daartoe bepleit de Wereldbank de inzet van meerdere instrumenten. Via cultivatie, werkgelegenheid in de landbouw en de niet-agrarische sector, en migratie kan dit bereikt worden. Marktontwikkeling, met name voor hoogwaardige landbouwproducten biedt een mogelijkheid om de landbouw te diversifiëren en een concurrerende en arbeidsintensieve sector van kleine boeren te vormen. Deze landen hebben vanwege hun omvangrijke en arme bevolking een comparatief voordeel in deze sectoren. Dit beleid moet aangevuld worden met het stimuleren van een dynamische niet-agrarische sector, met name in plattelandssteden. De derde groep landen tenslotte betreft verstedelijkte landen, waar de landbouw en de landbouwverwerkende industrie nog een substantieel deel van de economie uitmaken. Te denken valt hierbij vooral aan de Latijnsamerikaanse landen. De uitdaging in deze landen bestaat uit het benutten van de snelle uitbreiding van de moderne binnenlandse voedselmarkten en de ontwikkelende agrarische deelsectoren. Zij kunnen dit bereiken door effectieve producentenorganisaties die kunnen voldoen aan de eisen van de hoge kwaliteitseisen die in de distributieketen door vooral supermarkten gesteld worden aan de leveranties. Om hun concurrentiekracht te vergroten moeten kleine boeren een betere toegang krijgen tot het ongelijk verdeelde land.

De Wereldbank geeft aan dat investeringen in de landbouw de meeste landen geen windeieren gelegd hebben en dat deze bijgedragen hebben aan de latere ontwikkeling van de industrie. Met name de agrarische landen kennen echter zeer lage publieke uitgaven aan de landbouw. Tegelijkertijd is de officiële ontwikkelingshulp die gericht is op de

agrarische sector verminderd. Deze hulp concurreert in toenemende mate met sociale hulp en trekt bovendien oppositie aan van boeren in de donorlanden en van milieugroeperingen. Verder zijn donoren teleurgesteld, omdat de interventies in de plattelandsontwikkeling en het opleidings- en bezoeksysteem - die juist bepleit werden door de Wereldbank - slechte ervaringen hebben opgeleverd. De Wereldbank wijt dit aan een gebrekkig begrip van de dynamiek van de agrarische sector, aan zwak bestuur en aan de neiging van de donoren om een *one size fits all*-oplossing na te streven. De oplossing zou te vinden zijn in een versterking van de deskundigheid van zowel donor als ontvanger om goede programma's te ontwikkelen en om te investeren in bestuur en instituties voor een effectieve uitvoering van de programma's. De ontvangende landen moeten zich richten op de ontwikkeling van markten door de voorziening van publieke goederen, bijvoorbeeld in de infrastructuur, verbeteringen in het investeringsklimaat, een beter bestuur van natuurlijke bronnen en het toewijzen van eigendomsrechten. Het *World Development Report 2008* (World Bank, 2007) herhaalt keer op keer het belang van transparantie van beleid, van goed beleid, van verantwoording en van decentralisatie, niet bepaald een sterke kant van veel ontwikkelingslanden. De donorlanden moeten meer middelen inzetten, met name in de mondiale publieke goederen, zoals een reeks van regels die de handel, het transport en de communicatie vergemakkelijken, of in nieuwe technologieën die bijdragen aan een betere gezondheid van de bevolking, aan gewasveredeling en dergelijke. De Wereldbank pleit ook voor een hervorming van de mondiale instituties, waaronder de Verenigde Naties, die de talrijke agentschappen zou moeten consolideren in een drietal: één voor ontwikkeling, één voor humanitaire aangelegenheden en één voor het milieu. Voor de Wereldbank zelf staan er geen voorgestelde hervormingen in het rapport.

10.6 Tot slot

Landbouwbeleid is in de afgelopen jaren in een veel breder perspectief komen te staan. Aanvankelijk was het vooral gericht op het verzekeren van een stabiel en redelijk inkomen van nationale boeren. Om strategische reden wilden landen ook vaak

zelfvoorzienend zijn met hun voedsel. Prijzen werden ondersteund en de binnenlandse producenten werden met behulp van tariefmuren afgeschermd van internationale concurrenten. Ook werden vaak (export)subsidies verschaft. De noodzaak voor verdere ondersteuning van de agrarische sector is met name in de ontwikkelde landen echter afgenomen. De productiviteit in de landbouw is dusdanig verhoogd dat er voldoende productie gewaarborgd is en de internationale vervlechting van economieën heeft de strategische noodzaak voor zelfvoorziening ook verminderd. De landbouwsector ligt ook directer onder vuur. Vanuit milieubelangen wordt gewezen op de verantwoordelijkheid die de landbouwproductie draagt voor de aantasting van het milieu, terwijl de wijze waarop de veeteelt ingericht is ook op verzet stuit. Niet alleen in de verstedelijkte plattelandseconomieën conflicteren de belangen van de stad met die van het platteland. De veranderde positie van de landbouw heeft geleid tot grote veranderingen in het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid, waar de steun aan de landbouwsector ontkoppeld is van de productie, en in toenemende mate verbonden raakt met de productie van maatschappelijke voorkeuren ten aanzien van milieu, dierenwelzijn, volksgezondheid en dergelijke.

Voor ontwikkelingslanden is de landbouw echter onveranderlijk van grote betekenis. Niet alleen is het aandeel van de landbouw in het nationaal inkomen daar veel groter dan in de ontwikkelde landen, de groei van de landbouw draagt ook in hoge mate bij aan de groei van het inkomen. De ontwikkelingslanden ondervinden echter nadelen van de bescherming die de landbouw in de ontwikkelde landen, maar zeker ook in de andere ontwikkelingslanden geniet. De protectie van de landbouwverwerkende industrie weerhoudt de producenten van primaire agrarische producten er bovendien van om hoger in de waardeketen terecht te komen. Zij blijven kwetsbaar voor de sterke schommelingen van de prijzen voor agrarische producten op de wereldmarkt. Om de agrarische sector in de ontwikkelingslanden tot ontwikkeling te brengen is geen standaardbeleid beschikbaar. De Wereldbank onderscheidt drie strategieën voor drie onderscheiden typen, maar erkent onmiddellijk dat elk land zijn eigen karakteristieken heeft. De aanbevelingen om met behulp van de landbouw tot ontwikkeling te komen zijn dan ook erg algemeen en de moderne clichés worden hierbij niet geschuwd. De ontwikkelingslanden moeten hun bestuur (*governance*) verbeteren, moeten de eigendomsrechten garanderen, moeten zorg

dragen voor een stabiel macro-economisch beleid, enzovoort. De ontwikkelde landen moeten de bescherming van hun landbouwsector opgeven en hun markten openstellen voor importen. Daarvan is ook in het hervormde GLB nog geen sprake. De winsten daarvan slaan overigens vooral neer in de ontwikkelde economieën zelf. De ontwikkelingslanden hebben vooral te winnen bij het openstellen van hun eigen markten. Voor een bijzondere positie voor hen binnen het WTO-regime lijkt niet veel grond meer te bestaan. De druk op de ontwikkelingslanden om hun (landbouw) markten te openen zal daarom toenemen. De tekenen daarvoor zijn al zichtbaar in de nieuwe samenwerkingsovereenkomsten tussen de EU en ontwikkelingslanden (Bilal, 2007).

Literatuur

- Anderson, K., W. Martin, and E. Valenzuela (2006a), The Relative Importance of Global Agricultural Subsidies and Market Access, *World Trade Review*, 5(3), 357-376
- Anderson, K., W. Martin, and D. van der Mensbrugghe (2006b), Doha Merchandise Trade Reform: What Is at Stake for Developing Countries?, *The World Bank Economic Review*, 20(2), 169-195
- Bilal, S. (2007), Redefining ACP-EU Trade Relations: Economic Partnership Agreements, in G. Laporte (Ed.), *The Cotonou Partnership Agreement: What Role in a Changing World?*, Maastricht: ECDPM
- Bureau, J.-M., and S. Tangermann (2000), Tariff Rate Quotas in the EU, *Agricultural and Resource Economics Review*, 29(1), 70-80
- Centraal Planbureau (2003), *Centraal Economisch Plan 2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers, hoofdstuk 4.1: Incoherent landbouwbeleid: gevolgen voor de ontwikkelingslanden
- Daugbjerg, Carsten and Alan Swinbank (2007), The Politics of CAP Reform: Trade Negotiations, Institutional Settings and Blame Avoidance, *Journal of Common Market Studies*, Volume 45, Number 1. pp. 1-22
- Europese Commissie (2003), Verordening (EG) No. 1782/2003 van de Raad, *Publicatieblad van de Europese Unie* L 270, 21.10.2003

Europese Commissie (2007), *Ontwerpbegroting 2008: Groei en werkgelegenheid staan centraal bij de uitgaven van de EU*, IP/07/597, Brussel: Europese Commissie

FAO (2001), *Impact of the Uruguay Round Agreements of Relevance to the Agricultural Sector: Winners and Losers*, *FAO Trade Brief*, Rome: FAO

OECD (2001), *The Uruguay Round Agreement on Agriculture. An Evaluation of its Implementation in OECD Countries*, Paris

OECD (2004), *Analysis of the 2003 CAP Reform*, Paris

SER (2006), *Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid*, Den Haag,

UNCTAD (2003), *Back to Basics: Market Access Issues in the Doha Agenda*, New York: UN

World Bank (2007), *World Development Report 2008, Agriculture for Development*, Washington DC: World Bank

WTO (2004), *WTO Agriculture Negotiations. The Issues, and Where are we Now*, http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd00_contents_e.htm