

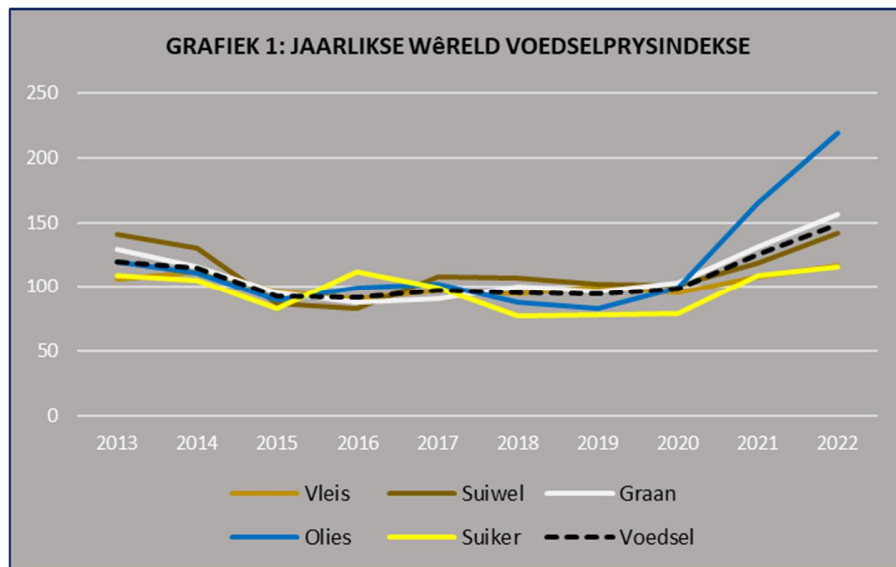
BAKHANDBELEID HELP NIE VIR LAER KOSPRYSE NIE

DEUR

DR PHILIP THEUNISSEN



Die wêreld se inflasiekoers was vir 'n lang tydperk ongeveer 2.3% per jaar maar kan na verwagting vir 2022 tot 4% styg. Dit is uiteraard 'n direkte gevolg van die oorlog in Oekraïne maar die Covid-pandemie het in 2020 reeds druk op veral voedselpryse geplaas. Verskeie faktore beïnvloed gewoonlik die vraag na en aanbod van voedsel maar binne al die huidige onsekerhede is voedselpryse uiters kwesbaar. Mens se eet- en koopgewoontes het tydens die kritieke tydperk van die pandemie wesentlik verander terwyl inperkings groot druk op verspreidingsnetwerke geplaas het. Die gepaardgaande sanksies en ontwrigting van skeepsroetes in Sentraal-Europa, wat met die Oekraïense oorlog gepaard gaan, het boonop ook die ewewig tussen vraag en aanbod versteur. Gevolglik het voedselpryse die gewone verbruiker se sak wesentlik geraak, soos in Grafiek 1 aangedui.



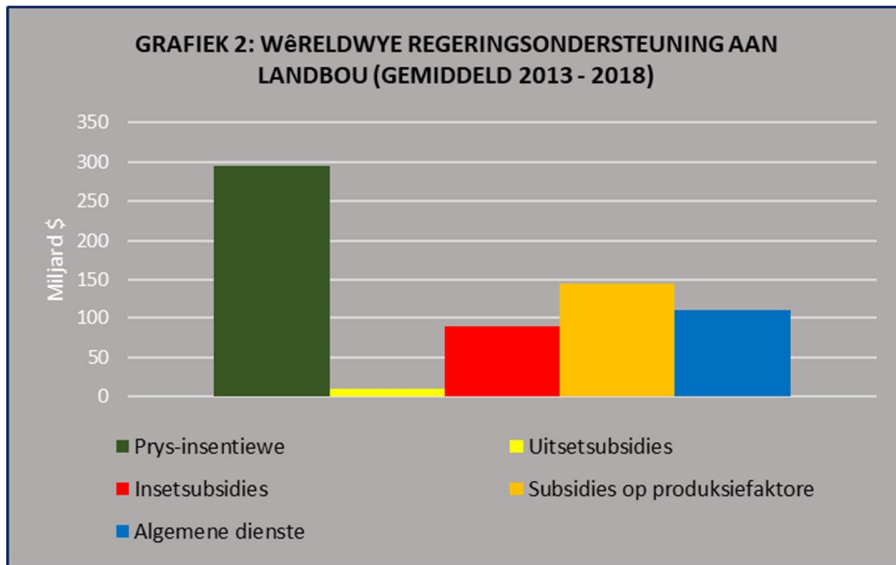
Bron: FAO

Daar is besorgde ekonome wat waarsku dat die slingertrap van dunderwordende alledaagse oorlewingsmiddele ñ voedselrebellie onder verbruikers kan veroorsaak. Terwyl inflasiekoerse tans dekadeslange rekordvlakke beproef raak verbruikers meer desperaat én kwaad, veral omdat die vooruitsig nog slegter as die hede lyk. Armoede bereik kritieke vlakke en daar word luidkeels beroepe op regerings gedoen om voedselpryse te subsidieer sodat die welvaart van die bevolking ten minste net gestut kan word. Aanhangers van voedselsubsidies argumenteer dat sulke ingrypings, spesifiek op plaasvlak, voedselsekerheid vir veral die armer gedeelte van ñ bevolking sal meebring.

Ingryping

Die voedselketting, ondersteun deur die landbousektor, het oor die geskiedenis heen indrukwekkende vooruitgang gemaak om die groeiende wêreldbevolking te bly voed, juis teen al goedkoper pryse. Teen hierdie agtergrond argumenteer voorstanders van ñ absolute vrye mark dat regeringsinmenging in die markmeganismes gevare vir die ekonomie inhou, veral as sulke aksies volgens politieke diskresie en nie sosio-ekonomiese beginsels nie, toegepas word. Dit kan dinge net nog verder vererger as statutêre voedselpryse deur oneffektiewe regerings gadministreer word.

Die *Food and Agriculture Organisation* spreek hierdie bekommernisse gevolglik aan in sy verslag van 2021 getiteld *A multi-billion-dollar opportunity – Repurposing agricultural support to transform food systems* en meen dat hoewel dit ñ wesentlike faktor in voedselproduksie is, die wyse waarop regerings steeds ondersteuning aan die landbou bied nie meer geskik is vir die hedendaagse voedselstelsel nie. Ten spyte daarvan dat dit nie toeganklik vir alle produsente regoor die wêreld is nie, het regeringsondersteuning aan boere op plaasvlak daartoe gelei dat dat boerderypraktyke, wat skadelik vir die natuur is, aangemoedig word. Die verslag gee vervolgens gedetailleerde dekking van 88 lande se regeringsondersteuning aan hul landbousektore, wat vanaf 2013 tot 2018 gemiddeld \$540 miljard per jaar beloop het en gevolglik 15% van die totale waarde van hierdie lande se landbouproduksie beloop.



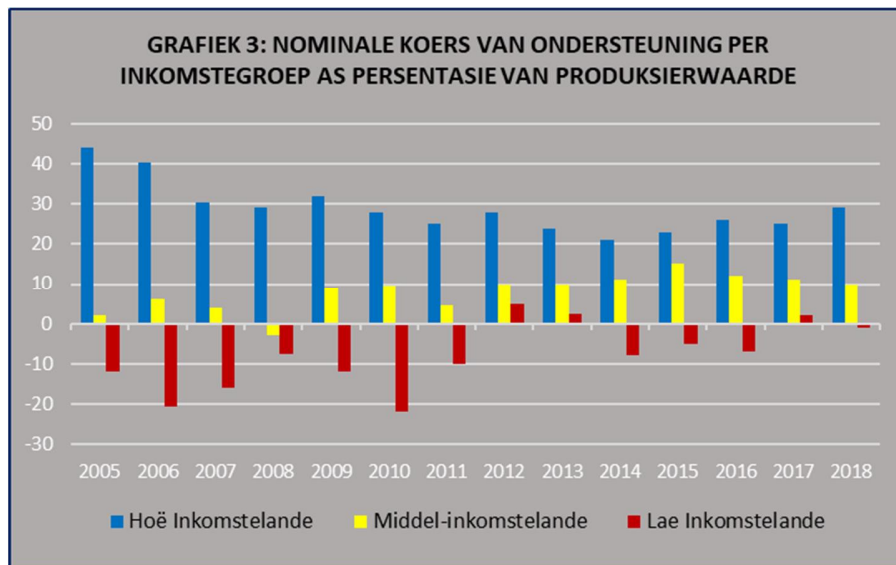
Bron: FAO

Volgens Grafiek 2 word meer as die helfte van hierdie bedrag (\$294 miljard) aan prysinsentiewe gespandeer in die vorm van invoermaatreëls en markinmenging (tariewe, doeaneheffings, kwotas, vaste vloerpryse) wat dan produsentepryse bokant markverwante vlakke hou. Ongeveer \$245 miljard word deur middel van fiskale subsidies voorsien waarvan ongeveer 60% gebruik word vir subsidies wat op faktore van produksie gebaseer is. Dit behels die aanmoediging om spesifieke gewasse aan te plant en om sekere vlakke van lewende hawevoorraad te handhaaf. Nog \$69 miljard is subsidies wat van die produksieproses ontkoppel is deurdat dit in die vorm van algemene dienste aan produsente verskaf word.

Inkomstegroepe

Die globale ramings wat hierbo genoem word verdoesel egter die merkbare verskille in onderskeie lande se ondersteuning aan hul landbousektore. Die FAO-verslag gaan dus verder om die bedrae wat spandeer word ook volgens 'n klassifikasie van die lande binne inkomstegroepe te ontleed. Hierdie verskille word beïnvloed deur die vlakke van ontwikkeling, bydrae van landbou tot die totale ekonomie en die handelstatus van die lande se voedsel en/of landboukommoditeite.

Lande wat byvoorbeeld netto invoerders van voedsel is, is geneig om meer prysondersteuning van veral stapelvoedsel te gee om hulle eie produsente teen goedkoop stortings van uitvoerlande te beskerm. Daarteenoor is netto uitvoerders van voedsel weer minder geneë om met pryse in te meng en fokus sulke lande weer meer op die fiskale ondersteuning van produksie-insette. Hoë en middel inkomstelende met energieke landbousektore het gewoonlik meer geld beskikbaar om fiskale ondersteuning te verskaf teenoor lande van lae inkomstegroepe waar staatsfinansiering beperk is en deur ander prioriteite opgeëis word.



Soos in Grafiek 3 aangedui, wend hoë inkomste lande aansienlike bedrae geld ter ondersteuning van hulle landbousektore se totale produksiewaarde aan, ten spyte daarvan dat die gemiddelde waarde volgens die FAO nie die wesentlike onderlinge verskille van land tot land aandui nie. Die proporsie van ondersteuning het wel gedurende 2012 tot 2015 afgeneem maar daarna weer begin toeneem. Terselfdertyd het die bydrae van middel inkomstelende tot hulle landbou se produksiewaarde toegeneem maar toe, in teenstelling tot hoë inkomstelende, weer daarna afgeneem. Volgens die FAO is die variasie van bystand binne hierdie groep se onderlinge lande egter ook redelik beduidend en moet die tendens met versigtigheid geïnterpreteer word.

In die geval van lae inkomstelende, waarvan die meeste in sub-Sahara Afrika geleë is, is die gesamentlike aandeel van ondersteuning aan die landbou negatief. Die oorgrote gedeelte van hierdie bevolkings is arm en is die bekostigbaarheid van voedsel in hierdie lande 'n uiters belangrike oorweging. Gevolglik implementeer hierdie regerings maatreëls wat produsentepryse onderdruk wat daartoe lei dat produsente in wese die verbruikers moet ondersteun en vandaar die negatiewe bydrae tot landbou. Hierdie regerings het daarby ook min tot geen hulpbronne beskikbaar om fiskale ondersteuning op produksievlak te kan verskaf nie en wat ook gesubsidieer kan word kompenseer gewoonlik nie vir die verliese wat as gevolg van onderdrukte produsentepryse gelei word nie. Dit kom daarop neer dat hierdie lande hulle landbousektore afknou sodat hulle ruimskootse ondersteuning aan die verbruikers (met stemkrag) kan bied.

Negatiewe effek

Prysinsentiewe en fiskale subsidies, die sogenaamde gekoppelde staatsondersteuning aan die landbou, hou beduidend negatiewe gevolge vir die voedselstelsel in. Dit gee verkeerde markseine aan boere deur en moedig gevolglik die verkeerde reaksie by boere aan. Dit gee daartoe aanleiding dat boerdery-praktyke aangemoedig word wat skadelik vir die gesondheid, volhoubaarheid, balans en effektiwiteit van die voedselstelsel mag wees. Prysinsentiewe, gewoonlik in die vorm van invoertariewe en uitvoersubsidies, skep 'n gaping tussen die plaaslike prys en die ingevoerde prys, hetsy van voedsel of landbou-insette. Sulke maatreëls bevoordeel dus sekere boedery-vertakkings en lei tot verstourings in produksiebesluite.

Insgelyks kan fiskale subsidies van landbou-insette weer tot die oormatige gebruik van chemikalieë, anorganiese kunsmis en natuurlike hulpbronne lei en tot gevolg hê dat die produksie van stapelvoedselsoorte, soos grane, tot nadeel van byvoorbeeld vrugte en groente aangemoedig word. Daarmee saam ontnem sulke subsidies ñ regering van die geleentheid om sy gewoonlik beperkte finansiële hulpbronne dalk op ander plekke in die ekonomie te spandeer wat tot beter voordele vir al die belastingbetalers kan lei.

In die praktyk kom landbousubsidies dus daarop neer dat die belastinggeld van voedselverbruikers na landbouprodusente oorgedra word maar dit is nie waar dit in werklikheid eindig nie. In lande waar subsidies ñ wesentlike gedeelte van boere se inkomste uitmaak is daar sterk aanduidings dat dit tot ñ styging in huurtariewe, en gevolglik grondpryse, lei. Hierdie verhoging in grond se rentabiliteit word dan noodwendig in hoër grondpryse gekapitaliseer. Dit kom daarop neer dat landbousubsidies uiteindelik die grondeienaar verryk en nie noodwendig die werklike landbouprodusent se ñ kosteprysknyptang verlig nie. In Europa en die VSA is minder as 50% van die landbouprodusente terselfdertyd ook die eienaars van die grond.

In wese is landbousubsidies ñ dooie verlies vir die gemeenskap en hou dit waarskynlik geen grootskaalse sosio-ekonomiese voordele vir die breë voedselverbruikers in nie. Dit belemmer die vrye mark se vermoë om pryse vas te stel en is uiteindelik net ñ uitgawe vir die voedselverbruiker. Kortom: subsidies aan boere lewer dus geen bydrae tot laer voedselpryse nie.

Sonder subsidies

Subsidies het ñ politieke waarde, eerder as ñ ekonomiese waarde. Die mees praktiese aanwendingskrag daarvan is om politieke mag en begunstiging in daardie rigtings te kanaliseer van waar politici die meeste ondersteuning af wil kry. Nie alle lande se regerings wil óf kan dus landbousubsidies toepas nie. Die tabel toon dié tien lande in die wêreld wat die meeste landbousubsidies betaal asook die tien lande wat hulle landbousektore die minste ondersteun.

**TABEL: RANGORDE VAN STAATSONDERSTEUNING
AAN DIE LANDBOU (\$ waarde)**

10 hoogste lande	10 laagste lande
1 China	1 Ysland
2 Indië	2 Costa Rica
3 Europese Unie	3 Noorweë
4 VSA	4 Oekraïne
5 Japan	5 Israel
6 Suid-Korea	6 Suid-Afrika
7 Indonesië	7 Kazachstan
8 Brasilië	8 Nieu-Seeland
9 Turkye	9 Chile
10 Rusland	10 Argentinië

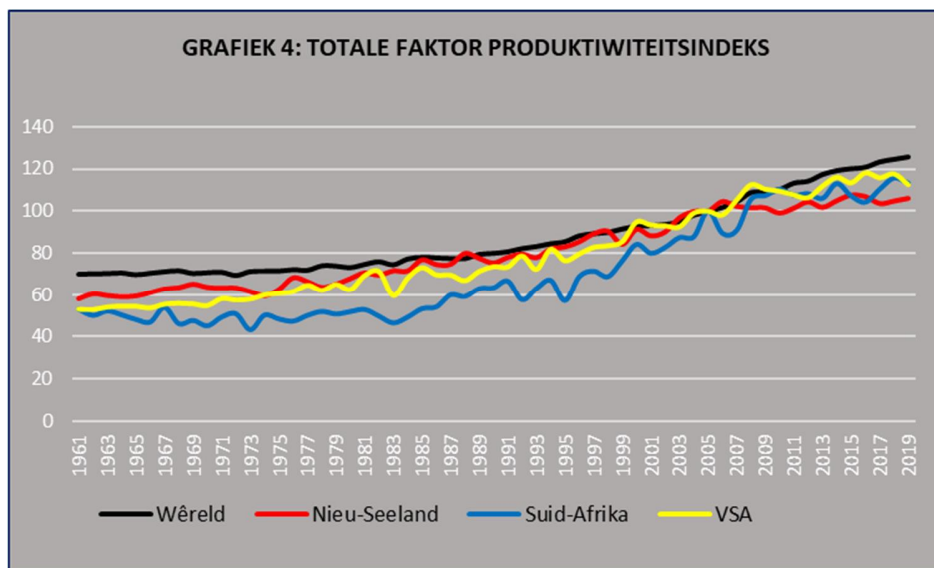
Bron: OECD

Twee lande in die tabel verdien spesifieke aandag, naamlik Suid-Afrika en Nieu-Seeland. Vóór die volle demokratisering van Suid-Afrika in 1994 was die Nasionale Party-regering

oëboervriendelik en was daar 'n omvangryke bemakingstelsel in die vorm van beheerrade vir haas elke denkbare landbouprodukt gewees. Hierdie rade kon in 'n mindere of meerdere mate pryse vasstel, produksievlakke reguleer en die verspreiding van produkte tot sekere gebiede beperk. Daar was ook 'n omvattende staatswaarborgskema wat as sekuriteit vir boere se oorlaatskuld by finansiële instellings gedien het. Omdat die ou regering besef het dat sulke instrumente omvangryke magte aan 'n nuwe regering oor die landbou gaan gee, is die bemakingsrade kort voor die oorgang beëindig en het die ou regering ook die oorlaatskuld by die finansiële instellings in terme van die waarborgskema afgelos. Hoewel daar tog 'n mate van vooraf waarskuwing was, het dit Suid-Afrikaanse boere bykans oornag in die onsekerhede van 'n vry mark gedompel, sonder enige regeringsbystand.

Toe die nuutverkose Arbeidersparty in 1984 die regering van Nieu-Seeland oorgeneem het, is hulle in wese met 'n bankrot staatskas begroet en moes hulle drastiese stappe neem om die fiskus op 'n pad van herstel te plaas. Dit het onder andere ingesluit om 'n lys van dertig verskillende landbousubsidieprogramme oornag te skrap. Gesamentlik het hierdie subsidies 30% van Nieu-Seeland se landbouproduksiewaarde beloop. Vóór hierdie datum is Nieu-Seelandse boere só swaar gesubsidieer dat ander lande met sanksies teen Nieu-Seelandse landbouprodukte gedreig het omdat dit 'n wesentlike versteuring in hulle handelsvennote se ekonomieë veroorsaak het. En toe verdwyn hierdie finansiële ondersteuning bykans oornag.

Soos in 1994 in Suid-Afrika is daar verwag dat die knip van hierdie naelstring, sonder enige ondersteuning om die oorgang te versag, 'n massa-uittoeg van boere in Nieu-Seeland tot gevolg sou hê maar dit het helaas nie gebeur nie. Grondpryse het wel tot by die laaste hoepel geval en tot gevolg gehad dat baie boere se netto kapitaal uitgewis is maar landboufinansierders het vinnig tot die slotsom gekom dat daar geen sin in was om boere te sekwestreer nie want daar is niemand beter om hulle mee te vervang nie. Hulle het in werklikheid reeds die land se beste boerderybestuurders op die plase gehad en hierdie voorheen gesubsidieerde boere is die geleentheid gebied om hulleself tot só 'n mate te herontwerp dat dié land se landbou nou in die voorste linie van die wêreld se boere geag word.



Bron: USDA Economic Research Services

Grafiek 4 toon dat Suid-Afrika se landbouproduktiwiteit, soos gemeet aan die totale faktor produktiwiteitsindeks, vanaf 1961 vir dekades lank ver onder die wêreld se indeks was. Ná die demokratisering in 1994 het landbouproduktiwiteit in Suid-Afrika geleidelik tot by internasionale vlakke opgeskuif. Dieselfde het met Nieu-Seeland in 1984 gebeur, hoewel beide lande, maar so ook die VSA, die laaste paar jare weer effe teruggesak het teenoor die wêreldindeks.

Die opskorting van regeringsbystand aan die landbou gee aan boere die vryheid om op grond van markseine dit te produseer wat die mark aanvra teen 'n prys wat die verbruiker bereid is om te betaal en teen 'n koste waar 'n wins gerealiseer kan word. In beide Suid-Afrika én Nieu-Seeland se gevalle kon boere op die druk van mededinging en verbruikersvraag reageer deur uitgawes te beperk en inkomste op innoverende wyse te verhoog. Beleggingsbesluite is onderhewig aan kommersiële oorwegings en ook streng finansiële dissipline en hierdie twee lande se boere het die argument weerlê dat landbou nie sonder regeringshulp kan oorleef nie.

Dit is wel so dat boere wat nie 'n veiligheidsnet onder hulle het nie aan onsimpatieke markkragte uitgelewer is en dat daar uiertaard soms ook slagoffers van die vrye mark is. Dié groot getal boere wat egter wel suksesvol by hierdie veranderinge kon aanpas en oorleef, besef waarskynlik nie altyd hoe goed hulle in vergelyking met swaar gesubsidieerde boere kan boer nie. Die Nieu-Seelandse ondervinding het egter meegebring dat boere daar ten minste besef het hulle kán sonder die regering klaarkom tot dié mate dat hulle nou bloot te trots is om bakhand by hulle regering vir staatshulp te gaan staan, hoe swaar dit ookal met hulle mag gaan.

Mededinging

Ondersteuners en implementeerders van programme wat finansiële ondersteuning aan die landbousektor bied maak aanspraak daarop dat dit 'n ekonomiese voordeel aan voedselverbruikers bied. Aanhangers van die teenkant beweer weer dat subsidies baie min of selfs geen invloed op stygende voedselpryse het nie. Ongeag wie die wenner van hierdie debat is, is daar wel sterk aanduidings dat sulke subsidies nie alleen in wese uiteindelik in die prys van landbougrond gekapitaliseer word nie maar dat dit ook boerdery-praktyke bevorder wat onvolhoubaar vir die natuur, die klimaat en die mensdom se voeding en gesondheid is terwyl dit terselfdertyd ook kleiner boere in armer lande se mededingendheid op wêreldmarkte benadeel. Daarmee saam plaas hierdie programme finansiële druk op baie regerings se staatsfinansies in 'n tyd wat daar groter sosio-ekonomiese nood op ander plekke in die samelewing is.

Wisselvalligheid in die pryse van landbouprodukte, sowel as -insette en ook oesopbrengste, bring noodwendig variasies in boere se wins mee. Hierdie risiko's is welbekend vir enigiemand wat besluit om 'n boer te word en boere, veral dié wat nie deur hulle regerings ondersteun word nie, het geleer om daarmee saam te leef. Op internasionale markte is dit dan ook nie die swaar gesubsidieerde boere wat 'n bedreiging vir Suid-Afrikaanse boere inhou nie maar juis daardie wat nie ondersteun word nie soos Nieu-Seeland, Australië, Argentinië en Chili. As plaaslike boere dus nie met juis hierdie lande se pryse kan kompeteer nie gaan ons nie mededingend op die internasionale markte kan handel dryf nie. Dis waar die uiteindelige uitdaging vir Suid-Afrika se boere lê en nie in die parlement nie.

BRONNE:

Daniel A. Sumner. *Agricultural Subsidy Programs*. 15 October 2020.

FAO, UNDP and UNEP. 2021. *A multi-billion-dollar opportunity – Repurposing agricultural support to transform food systems*. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb6562en>

Siegel, J. *What Happened When New Zealand Got Rid of Government Subsidies for Farmers*. 22 September 2016