

Een wereldkoffiemarkt zonder exportquota

Tijdens een bijeenkomst van de Internationale Koffie Organisatie (IKO) enkele maanden geleden in Londen, werd er geen overeenstemming bereikt tussen koffieproducerende en koffie-importerende landen over voortzetting van het systeem van exportquota voor het volgend jaar (zie bij voorbeeld *de Volkskrant* van 5 juli en 12 augustus jl.). Naar aanleiding van de hierdoor ontstane situatie wordt in dit artikel een commentaar gegeven op de effectiviteit van de doelstellingen van het Internationale Koffie-Akkoord (IKA) en op de huidige situatie van de koffiemarkt. Hierbij wordt ingegaan op de verschillen die zich voor koffieproducerende en -importerende landen kunnen voordoen door een vrije koffiemarkt en een koffiemarkt met exportrestricties met elkaar te vergelijken met behulp van een econometrische analyse.

Dit commentaar is dan ook mede gebaseerd op de uitkomsten van simulaties die gedaan zijn met een econometrisch kwartaalmodel van de wereldkoffiemarkt. Dit model wordt hier niet besproken, maar gedetailleerde informatie over het koffiemodel kan men vinden in Palm en Vogelvang¹ en Vogelvang², terwijl de uitkomsten van meer simulaties beschreven staan in Palm en Vogelvang³.

Het Koffie-akkoord

In de jaren vijftig was de koffiemarkt door sterk toegenomen produktie in een situatie terecht gekomen waarin het aanbod de vraag sterk overtrof. Ter ondersteuning van de koffieprijs op de wereldmarkt hebben koffieproducerende landen gepoogd om gezamenlijk afspraken te maken over de hoeveelheden koffie die men maximaal zou mogen exporteren. Aangezien het duidelijk werd dat de medewerking van koffie-importerende landen noodzakelijk is om de regulering van vraag en aanbod goed uit te kunnen voeren, is na een tamelijk lange voorgeschiedenis met verschillende overeenkomsten uiteindelijk in 1962 het eerste IKA tussen producerende en importerende landen tot stand gekomen. Dit IKA is later verlengd in 1968, 1976 en 1983. Deze

zomer zijn de onderhandelingen gevoerd om tot een vierde verlenging te komen, hetgeen dus is mislukt.

Kort samengevat waren de voornaamste doelstellingen van het IKA om de koffieprijs op een voor iedereen acceptabel niveau te brengen (en te houden), de koffieconsumptie te stimuleren en meer in het algemeen, om vraag en aanbod beter met elkaar in overeenstemming te brengen. Voor de eerste doelstelling werd een exportquotasysteem ontwikkeld, voor de andere doelstellingen moesten er fondsen komen. Bij voorbeeld het diversificatiefonds om koffieboeren financieel te kunnen helpen om wat anders dan koffie te kunnen gaan verbouwen.

Na de aanloopperiode van het eerste IKA is vooral het tweede IKA redelijk succesvol geweest. Het aantal koffiestruiken is in de jaren zestig afgenomen, exporten namen toe en de voorraden namen af. In het begin van de jaren zestig waren er ongeveer 11 miljoen koffiestruiken, dit aantal liep in de loop van de jaren zestig terug tot ongeveer 10 miljoen⁴. Dit heeft er toe geleid dat in 1972 de markt 'vrij' werd van exportquota doordat de koffieprijs boven het niveau was gekomen zoals dat was overeengekomen in het IKA. Helemaal voor de koffiemarkt ging alles weer mis in de tweede helft van de jaren zeventig. De door nachtvorst vernietigde oogst van Brazilië in 1976 deed de koffieprijs naar recordhoogte stijgen, waardoor er in veel landen weer volop nieuwe koffiestruiken zijn aangeplant. Het aantal koffiestruiken wordt nu op ongeveer 17 miljoen geschat. Door deze ontwikkeling is de koffiemarkt in de huidige moeilijke situatie terechtgekomen. Nieuwe koffieplanten hebben namelijk een aantal jaren nodig voordat zij volop koffiebossen kunnen gaan produceren. In de jaren '80 zijn er dan ook recordoogsten koffie binnen gehaald. Tijdens het eerste koffieakkoord bedroeg de produktie gemiddeld zo'n 65 miljoen zakken van 60 kg, eind jaren '70 was dat circa 73 miljoen, waarna de produktie in het oogstjaar 1987/88 voor het eerst boven de 100 miljoen zakken is gekomen! Voor dit jaar wordt er een oogst van circa 95 miljoen zakken verwacht. De quota waren in het begin van dit decennium weer effectief geworden

en zij zijn dat gebleven tot 3 juli van dit jaar zodat de voorraden in de producerende landen in 10 jaar tijd weer bijna zijn verdubbeld. Feitelijk is de koffiemarkt weer terug bij af.

Effect van het IKA

Het effect van het quotasysteem van het IKA wordt door velen beschouwd als een vorm van ontwikkelingshulp van de koffie-importerende landen (voornamelijk Europa en de VS) aan koffieproducerende landen, hetgeen in het verleden een van de redenen is geweest dat de VS nog wel eens hebben geaarzeld om een IKA te ratificeren. De welvaartseffecten van het IKA zijn econometrisch onderzocht door onder andere Herrmann⁵ en Vogelvang. Herrmann schat dat de koffieprijs onder het IKA 30% hoger is geweest dan zonder IKA, terwijl mijn berekeningen zelfs op 42% uitkomen. De grootte van het verschil valt nogal mee als men zich realiseert dat beide berekeningen zijn gebaseerd op twee heel verschillende modellen met hun eigen bijbehorende veronderstellingen. Tegenover deze hogere exportopbrengsten staat wel dat de producerende landen tijdens een regime met effectieve exportquota met hogere voorraden en dus hogere voorraadkosten te maken hebben. Deze hogere kosten zijn slechts tijdelijk, als men gelijktijdig overgaat tot vermindering van de produktie van koffie.

Deze uitkomsten zijn verkregen door het koffiemodel te simuleren met en zonder een effectief quotasysteem. In de simulatie zijn alle exogene variabelen constant gehouden behalve de produktie; die is gebruikt als beleidsvariabele. Uitgaande van een bepaald (tamelijk hoog) produktieniveau is de produktie gedurende de eerste 5 jaar telkens met 10% verlaagd, hetgeen ruim voldoende was om, in de simulatie, in een stabiele marktsituatie terecht te komen. Met een IKA worden de quota dan tweemaal effectief, waarna de prijs en

1. F.C. Palm en E. Vogelvang, A short-run econometric analysis of the international coffee market, *European Review of Agricultural Economics*, jg. 13, 1986, blz. 451-476.

2. E. Vogelvang, *A quarterly econometric model of the world coffee economy*, Free University Press, Amsterdam, 1988.

3. F.C. Palm en E. Vogelvang, *The effectiveness of the international coffee agreement*, Research Memorandum 1989-61, Vrije Universiteit, Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie, 1989.

4. Bron van de hier vermelde statistische gegevens is: USDA, *Foreign agricultural circular; world coffee situation*.

5. R. Herrmann, *Internationale Agrarmarkt-akommen, Analyse ihrer Wirkungen auf den Märkten für Kaffee und Kakao*, Kieler Studien 215, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1988.

ook de exportopbrengsten zich op het eerder genoemde hogere niveau stabiliseren in vergelijking met een situatie waarbij er geen IKA zou zijn geweest. Voor de uitkomsten betreffende het verloop van de andere variabelen van het model en voor meer gedetailleerde informatie over de simulaties wordt verwezen naar de eerder genoemde publicaties.

Herrmann laat zien dat de kleine groep importerende landen die geen lid van de IKO is geworden, en de landen van het Oostblok in het verleden duidelijk veel goedkoper op de koffie zijn gekomen dan de importerende landen die wel lid zijn van de IKO. Ook de koffieproducerende landen hebben voordeel gehad bij het bestaan van het IKA.

De huidige situatie

De huidige situatie op de wereldkoffiemarkt kenmerkt zich door een te hoge koffieproductie ten opzichte van de benodigde hoeveelheid koffie voor de consumptie in de importerende landen. Ook voor deze situatie is er een aantal simulaties met het koffiemodel gedaan. De uitkomsten van deze simulaties laten zien dat het quotasysteem van het IKA de problemen niet oplost als er niet tegelijkertijd iets aan produktievermindering in de producerende landen wordt gedaan.

In de simulatie met een effectief quotasysteem gaat de koffieprijzen schommelen boven de benedengrens van de prijs die in het IKA is overeengekomen, maar tevens nemen de voorraden in de producerende landen gigantische vormen aan die in feite niet meer zijn op te slaan. In de jaren zestig heeft het IKA dan ook alleen maar succes gehad door zowel quota als produktievermindering overeen te komen. De simulatie zonder effectieve quota laat een ineens stortende markt zien door een kelderende koffieprijzen.

De uitkomsten van de boven genoemde simulaties laten de mogelijkheden (c.q. onmogelijkheden) van het IKA voor de komende jaren zien als er niets wordt gedaan aan produktievermindering. Indien men deze zomer in Londen wel tot overeenstemming was gekomen over de hoeveelheden te exporteren koffie, dan zouden de voorraden, waarvan de kosten alleen ten laste komen van de producerende landen, enorm zijn gaan oplopen. Nu de quota geschrapt zijn, daalt de prijs in een hoog tempo. Deze lage prijs zal echter nauwelijks resulteren in een grotere vraag. Prijselasticiteiten met betrekking tot de vraag zijn geschat in Vogelvang. Er bleek uit deze berekeningen dat de consumenten zich verschillend gedragen

bij prijsstijgingen en prijsdalingen. Bij hoge koffieprijzen bevond de prijselasticiteit zich, voor de verschillende importerende landen, ongeveer in het interval van $-1,8$ tot $-1,0$, terwijl deze bij lage prijzen ongeveer tussen $-0,20$ tot $-0,10$ lag. Dit betekent dat de inmiddels al hoge voorraden in de producerende landen nauwelijks door de lage prijzen zullen afnemen. Het valt te verwachten dat dit zich alleen enigszins voor gaat doen bij de kwalitatief betere koffiesoorten die bij de lagere prijzen een wat groter marktaandeel kunnen verkrijgen. Zoals bij voorbeeld in *de Volkskrant* van 12 augustus was te lezen, was dit voor landen als Mexico en Peru een van de redenen om niet langer akkoord te gaan met exportquota. Zij verwachten nu zonder exportrestricties meer te kunnen exporteren. Het schrappen van de exportquota was deze keer dus niet alleen gekomen door onwiligheid van de importerende landen!

Het is dus te verwachten dat in eerste instantie de kleine en zwakkere koffieproducenten het moeilijk zullen krijgen op de vrije koffiemarkt. De stichting Max Havelaar heeft daarom laten weten de prijsdalingen niet te zullen volgen. De stichting verdient dan ook alle steun van die consumenten die door het kopen van de Max Havelaarkoffie willen bijdragen aan het in stand houden van het inkomen van deze koffieproducenten. Economisch gezien is voor deze producenten de situatie dan vergelijkbaar met die onder een IKA met effectieve quota, maar zonder andere maatregelen. Het feit dat de produktie verminderd moet worden blijft dan ook overeind staan. Wellicht kan de stichting in de komende jaren deze boeren, naast de hulp die zij krijgen door hun koffie te kopen tegen hogere prijzen, ook helpen zoeken naar alternatieven voor de koffiecultuur.

Besluit

In dit artikel is een korte evaluatie gegeven van het Internationale Koffieakkoord naar aanleiding van het feit dat er deze zomer geen overeenstemming is bereikt over het exportquotasysteem dat de afgelopen jaren moest zorgen dat de koffieprijzen niet onder een afgesproken niveau zou komen. Deze evaluatie werd mede onderbouwd door de uitkomsten van simulaties, die gedaan zijn met een econometrisch model van de wereldkoffiemarkt. Tevens werd een commentaar gegeven op de huidige situatie van de koffiemarkt.

De conclusies van bovengenoemde studie zijn dat de komende jaren het accent vooral op produktievermindering van koffie moet komen te liggen om een stabiele markt te krijgen met een acceptabel inkomen voor koffieprodu-

centen en redelijke prijzen voor consumenten. Het schrappen van de exportrestricties geeft de producenten een lager inkomen en de consumenten goedkopere koffie. Het wegvallen van de exportquota is daarbij extra vervelend voor de boeren die een mindere kwaliteit koffie verbouwen, aangezien zij daardoor waarschijnlijk te maken zullen krijgen met en veel lagere prijzen en een kleiner marktaandeel. Het zou dan ook beter zijn geweest als men had kunnen besluiten tot een exportquotaregeling en het instellen van een fonds (het diversificatiefonds uit eerdere IKA's) om producenten te helpen bij het (gedeeltelijk) vervangen van de koffiecultuur door een cultuur met andere producten, terwijl de koffieprijzen op een voor ieder redelijk niveau zou zijn gebleven. Het wat duurdere kopje koffie voor de consument zou hem dan wellicht beter hebben gesmaakt dan de goedkopere koffie nu.

E. Vogelvang

De auteur is werkzaam bij de vakgroep Econometrie van de Vrije Universiteit te Amsterdam.