



Toekomst Surinaamse landbouw zorgelijk

Auteur(s):

Goderis, B.V.G.

De auteur is als duale aio verbonden aan de directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen van het ministerie van Financiën en aan de Universiteit van Tilburg. Dit artikel is geschreven in het kader van een tijdelijke aanstelling bij de Inter-American Development Bank. De auteur bedankt Neville Beharie, Dougal Martin, Nicolas Uauy, en Ruben Echeverria voor nuttig commentaar. B.V.G.Goderis@uvt.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4420, pagina 576, 28 november 2003

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

landbouw

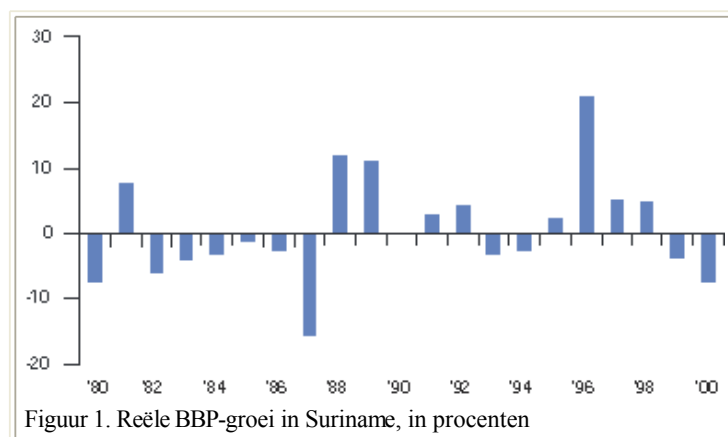
De Surinaamse landbouwproducten hebben tot 2007 preferentiële toegang tot de EU. Mocht er voor die tijd niets veranderen, dan zal Suriname zich moeten bezinnen op zijn exportpositie.

Zoals veel Caribische landen is Suriname een ondertekenaar van de Lomé Conventie. Deze Conventie voorziet in een overeenkomst tussen de Afrikaanse, Caribische, en 'Pacific' landen (ACP) enerzijds en de Europese Unie (EU) anderzijds, waarin preferentiële handelstoegang tot de EU is vastgelegd. Hierbij zijn voor landbouwexporten van de ACP-landen naar de EU preferentiële quota's en prijzen (boven het prijsniveau op de wereldmarkt) afgesproken. Deze zijn vastgelegd in protocollen voor verschillende producten, waaronder bananen en rijst, wat voor Suriname belangrijke exportproducten zijn.

De Lomé preferenties discrimineren tussen acp en niet-acp landen met een vergelijkbare economische ontwikkeling. Omdat de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) dit soort discriminatie niet toestaan, hebben de handelspreferenties enkel kunnen blijven voortbestaan door een door de WTO verleende vrijstelling. De preferentiële handelsovereenkomsten van de Lomé Conventie zullen blijven voortbestaan tot uiterlijk eind 2007¹. Daarmee zal waarschijnlijk na 2007 de internationale concurrentie voor de Surinaamse landbouw - ook voor de bananen- en rijstproducenten - substantieel toenemen. Op zichzelf is dat een goede ontwikkeling voor een grote groep landen die geen preferentiële handelsafspraken geniet. Maar voor Suriname betekent het de bittere noodzaak zich te bezinnen op de toekomst van de landbouwsector.

Economische situatie

Na een periode van voornamelijk negatieve groei in de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig, verbeterde de economische situatie in Suriname aanzienlijk. De hogere wereldprijzen van Surinaamse exportproducten (vooral bauxiet) en het terugbrengen van de overheidstekorten speelden hierbij een belangrijke rol. De economische groei was van 1995 tot 1998 positief (zie [figuur 1](#)) en de inflatie werd teruggebracht van 368 procent in 1994 tot 7 procent in 1997. Na 1997 liepen de (monetair gefinancierde) overheidstekorten weer op waardoor de inflatie steeg en de reële wisselkoers apprecieerde, wat leidde tot druk op de betalingsbalans. De economische groei was in 1999 en 2000 opnieuw negatief. De nieuwe regering, die in augustus 2000 aan de macht kwam, nam verregaande maatregelen om de economie te stabiliseren. Monetair en budgettair beleid werden aanzienlijk verkrappt en de Surinaamse gulden werd met 88 procent gedevalueerd, wat de exporten stimuleerde. In 2001 kende Suriname een positieve economische groei van 1,3 procent en een inflatie van minder dan vijf procent. Nadat de regering in maart 2002 instemde met een verhoging van de ambtenarensalarissen met zestig procent, nam de druk op de prijzen en de wisselkoers weer toe. Hernieuwde budgettaire discipline in de eerste helft van 2003 zorgde ervoor dat deze druk geleidelijk weer wat afnam.



Naast het grote belang van bauxiet (voor aluminium) en olie, speelt ook landbouw met een bijdrage aan het bruto binnenlands product van 11,3 procent in 2001 een belangrijke rol in Suriname.² De twee belangrijkste landbouwproducten zijn rijst en bananen (zie tekstkader). Andere producten zijn groenten, garnalen, bloemen, vis, en vee.

De concurrentiepositie van rijst en bananen

Twee recente studies gaan in op de internationale concurrentiepositie van de Surinaamse rijstindustrie. De eu laat zien dat de productiviteit (in ton per hectare) in Suriname in 2000 vergelijkbaar was met het wereldgemiddelde maar aanzienlijk lager dan in de vs en China (en de eu, hoewel geen grote rijstproducent).³ Dezelfde studie toont echter, evenals Pulver, dat Surinaamse rijst, ondanks een 'slechts' gemiddelde productiviteit, wél kostenconcurrerend is.⁴ Zo ligt het totale kostenniveau onder dat in de Dominicaanse Republiek en zijn de directe kosten lager dan in Venezuela, Arkansas (vs) en Colombia. Enkel buurland Guyana presteert beter.

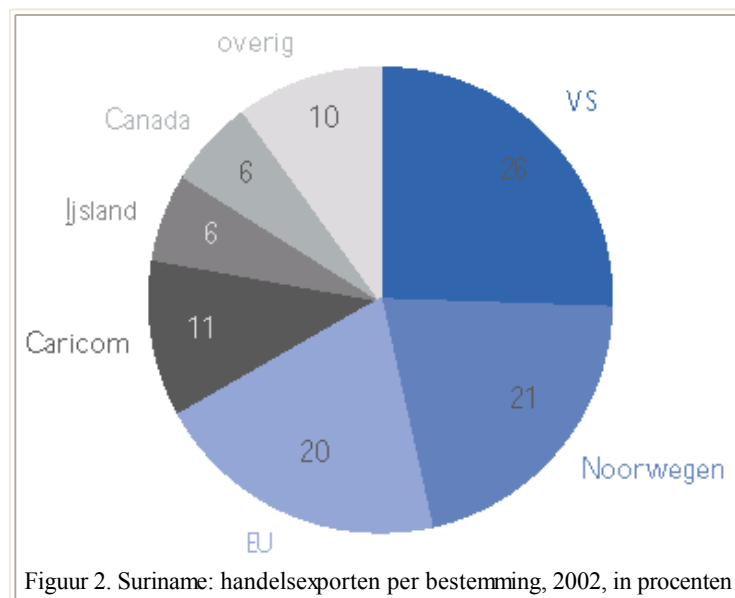
Een idb-studie concludeerde reeds dat de Surinaamse bananenindustrie niet concurrerend is door een lage productiviteit en hoge productiekosten in vergelijking met Latijns Amerika (in het bijzonder Ecuador).⁵ Waar deze studie nog betoogde dat de industrie het potentieel had om concurrerend te worden, lijkt de aanhoudend slechte concurrentiepositie van de industrie duidelijk te maken dat dit niet het geval is. Daar komt bij dat de productie van bananen in Suriname recentelijk te lijden heeft gehad van lage internationale prijzen, cashflowproblemen en stakingen die geleid hebben tot een productiestop bij de staatsonderneming 'Surland', de exclusieve producent van Surinaamse bananen.

Twee terreinen waarop Suriname nog aanzienlijke vooruitgang kan boeken, zijn privatisering en het verbeteren van de infrastructuur. De bananenproductie is tot op heden volledig in handen van het staatsbedrijf 'Surland', dat een geschiedenis kent van gebrekkig management. Om tot een productievare en efficiëntere bananenindustrie te komen, is deregulering en het terugbrengen van directe overheidsbemoeienis essentieel. Hetzelfde geldt voor de rijstsector waarin 'SML Wageningen', een slecht geleid staatsbedrijf, een aanzienlijk deel van de productie voor zijn rekening neemt.

De infrastructuur in Suriname is al lange tijd een vertragende factor voor de ontwikkeling van de landbouw. In het bijzonder de slechte staat van drainage- en irrigatiesystemen en wegen bemoeilijkt respectievelijk het productieproces en het transport.

Impact van landbouwsteun

Suriname is een kleine open economie die exportdiversificatie ontbeert. Het land is in belangrijke mate afhankelijk van primaire producten zoals bauxiet, olie, rijst, en bananen. Landbouw droeg in 2001 zestien procent bij aan de totale exporten van Suriname.⁶ De belangrijkste exportbestemmingen zijn de vs, Noorwegen (bauxiet voor aluminium) en de EU (zie [figuur 2](#)).

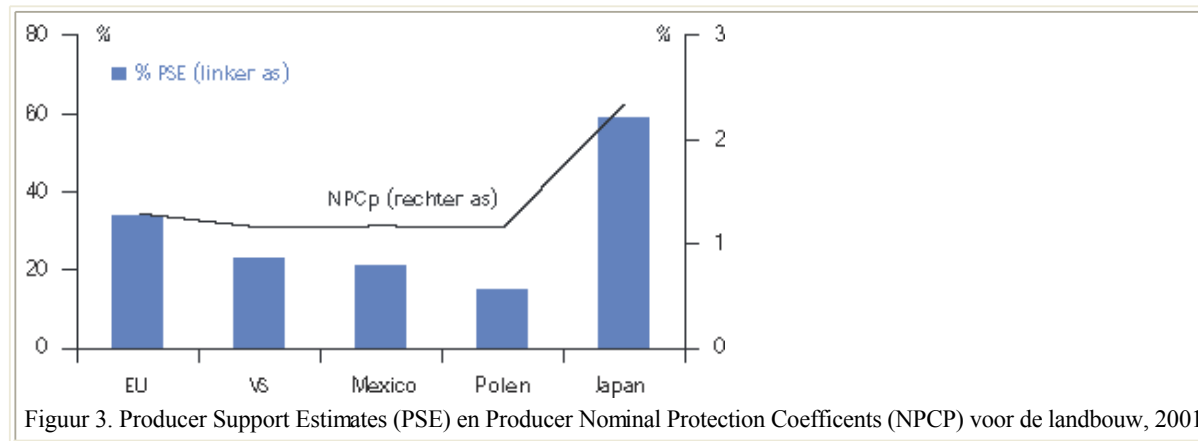


Een bekend punt van kritiek op 'rijke' landen is dat zij een hoog niveau van binnenlandse subsidies en protectie hebben. Hierdoor worden de exportsectoren van ontwikkelingslanden geschaad en daarmee staat steun in de weg van armoedebestrijding. Landbouw is één van de sectoren die hierbij het vaakst genoemd wordt.⁷ Een indicator die vaak wordt gebruikt voor het niveau van landbouwsubsiëring is de percentage 'Producer Support Estimate (PSE)'. Het percentage pse meet de bruto transfers van consumenten en belastingbetalers naar landbouwproducenten als gevolg van overheidsbeleid en wordt uitgedrukt als percentage van de totale bruto inkomsten van landbouwproducenten. Het percentage pse weerspiegelt dat deel van de inkomsten van boeren dat tot stand komt door enige vorm van overheidsingrijpen.

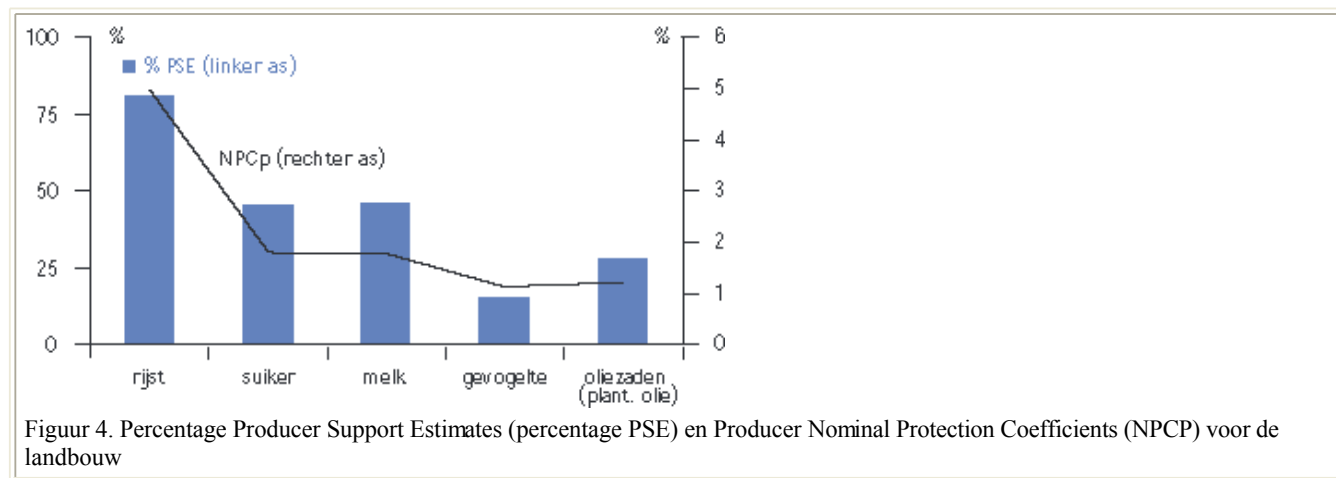
Protectie

Naast de binnenlandse steun worden veel landbouwproducten, zoals al gesteld, beschermd tegen buitenlandse concurrentie. Een indicator die hiervoor vaak gebruikt wordt, is de 'Producer Nominal Protection Coefficient (NPCP)'. De NPCP is de verhouding tussen de gemiddelde prijs die binnenlandse boeren ontvangen en de internationale prijs aan de grens.

Een recente studie van de oeso toont de omvang van landbouwsubsidies en protectionistische maatregelen⁸. [figuur 3](#) laat het gemiddelde PSE en NPCP zien voor landbouw in de eu, de vs, en verschillende andere oeso-landen in 2001. De steun voor en bescherming van de landbouw is het sterkst in Japan, gevolgd door de eu en de VS⁹. De landbouwsteun (PSE) is relatief constant gebleven sinds 1986. De gemiddelde waarde voor de oeso als geheel daalde van 38 procent in 1986-1988 tot 31 procent in 2002¹⁰. Het niveau van landbouwsteun in de eu in 2002 (36 procent) lag boven het oeso gemiddelde en ruim boven het niveau in de VS (achtien procent). Zowel de EU als de vs hebben slechts een beperkte daling gerealiseerd sinds 1986. Hetzelfde geldt voor de bescherming van de landbouw (NPCP).



Het niveau van landbouwsteun en protectionisme varieert niet alleen sterk tussen landen, maar ook tussen verschillende producten. [figuur 4](#) laat zien dat rijst - een belangrijk exportproduct van Suriname - een relatief hoge procent PSE en NPCP kent van respectievelijk 81 procent en 4.99 in 2001¹¹. Ook suiker en melk kennen met respectievelijk 45 procent en 46 procent PSE en 1.81 en 1.77 NPCP in 2001 een relatief hoge landbouwsteun en -bescherming. Gevogelte en zaden voor plantaardige olie krijgen relatief minder overheidssteun.



Belemmering

De nog altijd hoge niveaus van landbouwsteun en -bescherming in de oeso landen steken schril af tegen het proces van beëindiging van de preferentiële handelsovereenkomsten. Waar dit laatste bedoeld is om internationale concurrentie te bevorderen en internationale handel 'eerlijker' te maken, blijven de steun en bescherming van de landbouw in veel oeso landen 'eerlijke' concurrentie in de weg staan. In het geval van Suriname is dit contrast extra opvallend omdat het niveau van steun en bescherming van de rijstsector zeer hoog is ten opzichte van andere landbouwproducten, wat het internationaal concurreren van de Surinaamse rijstsector na 2007 verder bemoeilijkt.

Vooruitzichten

De vooruitzichten voor de landbouw in Suriname zijn zorgwekkend met het oog op de aflopende preferentiële handelsafspraken met de eu en de nog altijd hoge niveaus van landbouwsteun in de vs en de eu. De Surinaamse rijstindustrie lijkt redelijk in staat internationaal te concurreren, al zijn de opbrengsten per hectare relatief beperkt. De Surinaamse bananenindustrie staat er een stuk minder goed voor, getuige de veelal lage productiviteit en hoge productiekosten, en lijkt niet in staat na 2007 te blijven voortbestaan. Twee terreinen waarop Suriname nog aanzienlijke vooruitgang kan boeken bij het verhogen van de productiviteit en efficiëntie van haar landbouwsector, zijn het verbeteren van de infrastructuur en de privatisering van staatsbedrijven.

De toekomst van de Surinaamse landbouw is niet enkel afhankelijk van binnenlandse factoren. De Europese Unie en overige OESO-landen kunnen de kansen voor Suriname vergroten door eindelijk werk te maken van het terugbrengen van hun (te hoge) landbouwsteun en -bescherming. In het geval van Suriname valt vooral de steun voor oeso-rijstproducenten (81 procent in 2001) in negatieve zin op. Het terugbrengen van de subsidies voor en bescherming van de landbouw in de oeso is niet voldoende om het voortbestaan van de

Surinaamse landbouw en de landbouw in veel andere ontwikkelingslanden te waarborgen. Het geeft ontwikkelingslanden wel een eerlijker kans om na 2007 op de vrije wereldmarkt te concurreren. Het recente mislukken van de Ministeriële Conferentie in Cancún (Mexico) betekent in dit verband een verloren kans om de landbouwsubsidies in de geïndustrialiseerde landen verder ter discussie te stellen.

Conclusie

Na het aflopen van de preferentiële handelsovereenkomsten van de Lomé conventie in 2007, zal de internationale concurrentie voor de Surinaamse landbouw substantieel toenemen. Verbetering van de infrastructuur en privatisering van staatsbedrijven zouden de sector kunnen helpen om aan deze concurrentie het hoofd te bieden. Ook de OESO-landen kunnen een bijdrage leveren door het terugbrengen van de te hoge niveaus van landbouwsteun en -bescherming, in het bijzonder voor hun met Suriname concurrerende rijstindustrieën. Indien niets van het bovenstaande gebeurt, zal een belangrijk deel van de Surinaamse landbouwsector de internationale concurrentie na 2007 niet aankunnen. Suriname zal zich in dat geval moeten bezinnen op alternatieven voor de traditionele landbouw. Hierbij zou onder meer kunnen worden gedacht aan toerisme en alternatieve landbouw, zoals organische productie.

Benedikt Goderis

1 Daar komt nog bij dat de 'Everything But Arms (EBA)' beslissing van de EU voorziet in de vrije toetreding voor alle minst ontwikkelde landen voor alle producten behalve wapens. Voor bananen en rijst zal deze beslissing effectief worden in de respectievelijke periodes 2002-2006 en 2006-2009 zodat de kans bestaat dat de voordelen voor Suriname reeds vóór eind 2007 verdwijnen.

2 Wereldbank, 2002, *Suriname at a glance*, Washington DC, www.worldbank.org

3 European Union, Cariforum, and Caribbean Rice Association, Diagnostic study of the cariforum rice industry, Agrotec Spa, Italy, 2001.

4 E. Pulver, Irrigated rice production on the SML farm and means for improvement, Consultancy Report Inter-American Development Bank (IDB), Washington DC, 2003.

5 Inter-American Development Bank (IDB), Revitalizing agriculture in Suriname, Washington DC, 1997.

6 *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) Handbook of Statistics on Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*.

7 Een ander voorbeeld is de staalindustrie.

8 Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), 2003, *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2003*, Parijs, beschikbaar op <http://www.sourceoecd.org>

9 Omdat een deel van de subsidies op basis van 'output' wordt verleend - en dus naar verwachting een drukkend effect heeft op de marktprijzen - is de NPCp gedeeltelijk afhankelijk van de procent PSE. Enige relatie tussen beiden is daarom niet verrassend.

10 Voorlopig cijfer.

11 Gemiddelde van alle OESO-landen; de EU is slechts een marginale rijstproducent en heeft dus weinig aandeel in dit hoge percentage.