

EVALUATION REPORT 1992  
Nederlandstalige samenvatting

# SECTOR AID AND STRUCTURAL ADJUSTMENT; THE CASE OF SUGAR IN TANZANIA





Nederlandstalige samenvatting van

SECTOR AID AND  
STRUCTURAL ADJUSTMENT:  
THE CASE OF SUGAR  
IN TANZANIA



## Woord vooraf

---

In het kader van de landenevaluatie Tanzania is een afzonderlijke deelstudie uitgevoerd van de Nederlandse steun aan de suikersector.

Om drie redenen is besloten een apart rapport uit te brengen. Ten eerste betreft het hier een van de langstlopende en grootste bilaterale projecten van Nederland in Afrika, met uitgaven ter waarde van in totaal 260 miljoen gulden, ofwel ongeveer 20 procent van de reguliere bilaterale hulp aan Tanzania in de periode van 1975 tot 1990. Een tweede reden vormt de gevolgde benadering. Sinds begin jaren tachtig is de hulpaanpak drastisch gewijzigd, namelijk van een projectgerichte naar een meer sectorgerichte benadering. Ten derde tracht deze studie inzicht te geven in de effecten van structurele aanpassing op het microniveau. Hierover is nog maar weinig evaluatiemateriaal beschikbaar.

Het hoofdrapport bestaat uit vier delen. Deze samenvatting volgt de structuur van het hoofdrapport.

In deel I wordt achtergrondinformatie gegeven over de wereldmarktsituatie van suiker (1), het Tanzaniaanse suikerbeleid over de afgelopen twintig jaar (2), en de suikerproductie en -afzet in Tanzania (3).

In deel II wordt ingegaan op de Nederlandse hulp aan de suikersector. Eerst wordt het Nederlandse hulpbeleid uiteengezet (4). Vervolgens wordt de uitvoering van de hulp aan de suikersector behandeld (5).

In deel III worden de resultaten van de hulp besproken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar de effectiviteit of resultaten van de hulp (6), de doelmatigheid (7) en de betekenis of impact (8).

In deel IV worden de conclusies gegeven (9) en de beleidsopties gepresenteerd voor de verdere ontwikkeling van de sector en de rol van de hulp daarbij (10).

De evaluatie werd geleid door Jan Sterkenburg van de Rijksuniversiteit Utrecht en Arie van der Wiel van de IOV. De gegevens over de uitvoering van dit hulpprogramma zijn voornamelijk gebaseerd op een gedetailleerd dossieronderzoek, aangevuld met enkele korte veldmissies. Het veldonderzoek richtte zich overwegend op twee ondernemingen die het leeuwedeel van de hulp aan de suikersector ontvingen, Mtibwa en Kilombero. Bij de totstandkoming van het rapport is een groot aantal mensen betrokken geweest. De verantwoordelijkheid voor het rapport berust uiteraard geheel bij de IOV.

*Chef IOV*



# Inhoud

---

1. Internationale context	1
2. Het Tanzaniaanse beleid	2
3. Suikerproductie in Tanzania	6
4. Nederlands hulpbeleid	7
5. Uitvoering van de Nederlandse hulp	9
6. Resultaten in de suikersector	12
7. Doelmatigheid van de hulp	14
8. Betekenis van de hulp	16
9. Conclusies	20
10. Beleidsopties	23





# Samenvatting

---

## 1. Internationale context

### *Wereldmarkt*

Gedurende de afgelopen twintig jaar heeft de wereldmarkt voor suiker een aantal belangrijke veranderingen ondergaan. Kenmerkend voor deze periode waren een sterke groei van de produktie, een afname van de consumptie per hoofd als gevolg van de ontwikkeling van kunstmatige zoetstoffen, en een daling van het aandeel van de wereldproduktie dat op de vrije markt werd verhandeld. Van de ruim 100 miljoen ton die thans wordt geproduceerd, wordt 75 procent in de producentenlanden geconsumeerd. Het percentage dat op de vrije markt wordt verkocht ligt rond de 20 procent, terwijl 5 procent wordt afgezet via speciale regelingen en bilaterale overeenkomsten.

De suikerprijs op de wereldmarkt was de afgelopen twintig jaar aan zeer sterke schommelingen onderhevig. Het prijsniveau wordt vooral beïnvloed door de hoeveelheid die op de vrije markt wordt afgezet. Aangezien een groot deel van de wereldproduktie in het geheel niet wordt verhandeld, en bovendien een aanzienlijk deel van de verhandelde hoeveelheid niet op de vrije markt terecht komt, leiden onverwachte tekorten en overschotten tot scherpe prijsfluctuaties. Een tweede belangrijke oorzaak van de prijschommelingen vormen de dumpingpraktijken van een aantal suikerproducenten, zoals de Europese Gemeenschap, om van hun overschotten af te raken.

Bijna twee derde van de wereldsuikerproduktie is nu afkomstig uit de ontwikkelde landen. Hun aandeel is over de afgelopen twintig jaar toegenomen met 20 procent. De uitbreiding van de produktie in de ontwikkelingslanden heeft vooral plaatsgevonden in Azië. Maar ook in Afrika is de produktie sterk gestegen. Tussen 1970 en 1990 is de produktie in Afrika bijna verdubbeld en het aandeel van dit continent in de wereldproduktie bedraagt thans circa 10 procent.

In vrijwel alle landen van de wereld wordt de suikersector gekenmerkt door een hoge mate van overheidsinterventie, voornamelijk door middel van verschillende vormen van prijscontrole, die zowel op de consumentenprijs als op de producentenprijs invloed heeft. Dit overheidsingrijpen heeft in het algemeen geleid tot het ontstaan van geïsoleerde markten, waarbij binnenlandse kosten en prijzen niet of nauwelijks door de internationale markt worden beïnvloed.

*Organisatie van de produktie*

Het dominante produktiesysteem in de ontwikkelingslanden, en met name in Afrika, is dat van de suikerplantage. De plantage combineert de verbouw van suikerriet met de fabricage van suiker. In meerdere landen maken de plantages gebruik van suikerriet dat door kleine boeren rond de plantage wordt verbouwd. Deze contract-boeren hebben gewoonlijk een overeenkomst afgesloten met de plantages, waarin de rechten en plichten van beide partijen zijn vastgelegd. Het aandeel van de kleine boeren in de totale produktie van een plantage hangt van een aantal factoren af, waarvan de tijdige en betrouwbare toelevering van het suikerriet aan de fabriek de belangrijkste is. Suikerriet moet namelijk binnen 48 uur na het kappen worden verwerkt vanwege de daling van het sucrosegehalte. Deze noodzaak van snelle verwerking vraagt om een zeer efficiënte organisatie van produktie en transport. Het management van de plantages geeft er dan ook de voorkeur aan dat het riet voor tenminste 50 procent van de eigen plantage afkomstig is. Een grotere afhankelijkheid van kleine boeren wordt ongewenst geacht, aangezien dit de continuïteit van het produktieproces in gevaar zou kunnen brengen. Het Mumias suikerproject in Kenya laat echter zien, dat ook een andere produktievorm effectief kan werken; hier is het aandeel van de kleine suikerboeren in de totale produktie ongeveer 90 procent.

In de rietsuikerfabricage wordt voornamelijk gebruik gemaakt van een moderne en kapitaal-intensieve vorm van technologie, het zogenaamde VPS (vacuum-pan sulphitation) systeem. Naar schatting wordt meer dan 90 procent van de suikerrietproduktie in de wereld door middel van dit type technologie verwerkt. Het meer arbeidsintensieve OPS (open-pan sulphitation) systeem wordt hoofdzakelijk in Aziatische landen toegepast, in het bijzonder in India.

**2. Het Tanzaniaanse beleid***Beleidsomgeving*

Gedurende de eerste jaren na de onafhankelijkheid, in de periode 1961–1967, behield Tanzania de vrije-markteconomie die het geërfd had uit de koloniale periode. In de landbouw betekende dit het stimuleren van commerciële particuliere ondernemingen en progressieve kleine boeren. In de produktie werd de nadruk gelegd op het bevorderen van de verbouw van gewassen voor de export. Een fundamentele heroriëntering van de Tanzaniaanse ontwikkelingspolitiek werd in 1967 aangekondigd in de Arusha Declaration. In dat jaar koos Tanzania officieel voor een socialistische koers met een nadruk op economische verzelfstandiging. Deze verzelfstandiging hield in dat het land de eigen hulpbronnen zou ontwikkelen en dat de rol en betekenis van de buitenlandse hulp zou worden verminderd.

Het betekende tevens dat de staat de belangrijkste sectoren van de economie zou controleren.

De economische groei toonde een duidelijke vertraging in de periode na de Arusha Declaration. Het tekort op de handelsbalans nam gestadig toe, hetgeen in een ernstige valutacrisis resulteerde. Dit leidde weer tot importbeperkingen en de invoering van een vergunningensysteem voor alle importen.

Tot het begin van de jaren tachtig beschouwde Tanzania de economische problemen voornamelijk als een gevolg van externe omstandigheden en niet zozeer als een uitloesel van het overheidsbeleid. De oliecrisis en de daarop volgende recessie van de wereldeconomie alsmede de sterk dalende prijzen voor de belangrijkste exportproducten werden gezien als de hoofdoorzaak van de economische crisis. Deze opvatting werd gedeeld door de donoren, met inbegrip van de Wereldbank; Tanzania ontving in die periode omvangrijke ontwikkelingshulp zonder dat daarbij enige voorwaarde werd gesteld ten aanzien van beleidswijzigingen. Aan het eind van de jaren zeventig werden de donoren geleidelijk aan kritischer. Zonder de betekenis van externe factoren te ontkennen, zagen zij de tekortkomingen in het overheidsbeleid en institutionele zwakheden als belangrijke mede-oorzaken voor de crisis. Verschillen in opvatting tussen Tanzania en de donoren omtrent de noodzaak tot drastische economische hervormingen leidden tot een daling van de buitenlandse hulp. De hulp daalde in het begin van de jaren tachtig van 700 miljoen US dollar tot minder dan 500 miljoen in 1985. De vermindering van de buitenlandse hulp viel samen met een omvangrijke daling van de exportinkomsten, hetgeen de economische crisis nog verergerde.

Vanaf het midden van de jaren tachtig heeft Tanzania fundamentele economische hervormingsmaatregelen genomen. Het structurele aanpassingsbeleid was erop gericht de basis van een marktgerichte economie te herstellen na een periode van sterke staatscontrole. In het aanpassingsbeleid werd de nadruk gelegd op een reeks van devaluaties van de munt, de liberalisering van prijzen, het herstellen van het particuliere eigendom in de industriële sector, en een algemene vermindering van het staatsingrijpen in de economie. Deze hervormingsmaatregelen brachten een uitbreiding van de buitenlandse hulp met zich mee. Aan het eind van de jaren tachtig was de totale hulp aan Tanzania gestegen tot ongeveer 1 miljard dollar per jaar.

### *Productiesysteem*

Na de onafhankelijkheid begon Tanzania met de uitvoering van een ambitieus plan voor de uitbreiding van de suikerproductie. Men koos daarbij voor een systeem van plantagegewijze productie met een kapitaal-intensieve en vrij ingewikkelde, moderne rietverwerkingstechnologie. Dit type technologie was niet alleen duur, maar ook sterk afhankelijk van importen en van buitenlandse technische en organisatorische expertise. Er was weinig aandacht voor alternatieve productiesystemen en verwerkingstechnologie.

De keuze voor grootschalige produktiesystemen met moderne technologie was voornamelijk gebaseerd op twee overwegingen. Ten eerste was de VPS-technologie voordeliger in produktiekosten vanwege de hogere suikerextractie. Ten tweede stelde de korte tijd tussen het kappen van het riet en het verwerken ervan hoge eisen aan de organisatie. Hieraan kon het best worden voldaan via een plantagesysteem.

Daarnaast had de Tanzaniaanse overheid een sterke politieke voorkeur voor de moderne grootschalige produktiewijze. Tanzania deelde deze voorkeur met een groot aantal ontwikkelingslanden in de jaren zeventig. Maar ook werd de bias naar import-afhankelijke technologie gestimuleerd door de bindingsvoorwaarden die donoren stelden aan hun ontwikkelingshulp, waarbij de leveranties in beginsel uit het donorland dienden te komen.

Ofschoon de plantagegewijze produktie de hoogste prioriteit had in het Tanzaniaanse suikerbeleid, werd vanaf het begin een aanzienlijke bijdrage verwacht van de kleinschalige boerenbedrijven rond de plantages. Deze bijdrage varieerde van 30 tot 50 procent voor de verschillende plantages. De suikerverbouw door kleine boeren werd gezien als een belangrijk middel om de inkomens van de boeren te verhogen en hun levensstandaard te verbeteren. Op deze wijze zou een bijdrage kunnen worden geleverd aan de ontwikkeling van het omliggende platteland.

Het kiezen voor een grootschalig produktiesysteem met moderne technologie had belangrijke gevolgen voor de suikerondernemingen en voor de Tanzaniaanse economie in het algemeen. Het verhoogde in niet geringe mate de importbehoeften in een periode waarin de deviezenpositie van het land drastisch verslechterde. Tevens nam de vraag naar buitenlandse technische en management-expertise hierdoor sterk toe. Tot slot schiep het een vraag naar opleiding van Tanzaniaans personeel op verschillende niveaus.

Vanaf het einde van de jaren zestig werd de suikersector geleidelijk onder controle van de overheid gebracht. De plantages werden genationaliseerd, of de staat verwierf een meerderheidsbelang. Voorts werd in 1974 de Sugar Development Corporation (Sudeco) opgericht. Dit semi-staatsbedrijf werd belast met het bevorderen van de ontwikkeling van de suikersector, met het controleren van de produktie van de verschillende plantages, en met de distributie van de suiker.

#### *Prijs- en marktbeleid*

Gedurende de afgelopen twintig jaar was de Tanzaniaanse suikersector gekenmerkt door een grote mate van overheidsbemoeienis bij het vaststellen van de prijzen en de distributie van de suiker. De prijzen werden door de overheid bepaald voor de diverse schakels in de afzet van het produkt. Het jaarlijks vaststellen van de prijzen af-fabriek en voor de consument verliep via een moeizame

procedure, vooral omdat suiker een politiek gevoelig produkt was. Het beleid was gebaseerd op het principe dat de consument beschermd moest worden tegen een te hoge prijs. Daarom dienden de suikerondernemingen de meeste concessies te doen in het onderhandelingsproces. Dit had tot gevolg dat de consumentenprijzen soms lager waren dan de produktiekosten, vooral in de jaren tachtig. De lage prijs af-fabriek had ook nadelige gevolgen voor de produktie van de kleine boeren.

De toenemende kloof tussen vraag en aanbod, die het gevolg was van de lage consumentenprijzen en de stagnerende binnenlandse produktie, dwong de overheid tot het instellen van een rantsoeneringssysteem. Volgens dit systeem werd een vastgestelde hoeveelheid toegewezen aan bepaalde delen van het land en aan bepaalde groepen van de bevolking. De suikerdistributie werd in handen gegeven van Sudeco. De verdeling over de drie belangrijkste categorieën van consumenten was als volgt: 20 procent voor industriële verbruikers, 50 procent voor de bevolking van de hoofdstad Dar es Salaam, en 30 procent voor de overige delen van het land. Er zijn evenwel aanzienlijke verschillen geconstateerd tussen de toegewezen quota en de feitelijke verdeling. Verder werden grote hoeveelheden suiker verkocht op de zwarte markt tegen prijzen die aanzienlijk hoger waren dan de officiële. In de plattelandsgebieden was de werkelijke prijs van suiker gemiddeld tweemaal zo hoog als de officiële.

### *Herstructurering*

Het structurele aanpassingsbeleid dat in 1986 werd geïntroduceerd bracht belangrijke veranderingen met zich mee voor de suikersector, namelijk:

1. Een verbeterde toegang voor de suikerondernemingen tot buitenlandse valuta in de vorm van de opbrengsten uit de exporten. In 1986 kregen de ondernemingen toestemming om de volledige deviezenopbrengsten uit de export van suiker en molasse te behouden om de eigen importbehoeften te financieren. Onder de Lomé Overeenkomst exporteert Tanzania jaarlijks 10.000 ton suiker naar de EG.
2. Vergroting van de feitelijke autonomie van de suikerondernemingen in het kader van de hervormingen van de semi-staatsbedrijven. Dit houdt een vermindering in van de rol van Sudeco en drastische veranderingen in de regelgeving die aan de ondernemingen was opgelegd in hun personeelsbeleid. Deze regelgeving betrof de arbeidsvoorwaarden, de beperkingen op het aannemen en ontslaan van personeel, het loon en salarisoniveau, en de procedures voor promotie van personeel. De bureaucratische regelgeving belemmerde een doelmatig beheer van de ondernemingen op commerciële basis.
3. Liberalisering van de importen en de binnenlandse handel als gevolg van het afschaffen van de monopoliepositie van Sudeco en het toekennen van een grotere rol aan particuliere handelaren. In april 1992 besloot de Tanzaniaanse overheid om de afzet van suiker te dereguleren en om de landelijke

eenheidsprijs voor consumenten op te heffen. Bij de huidige regeling kunnen particuliere handelaren direct suiker aankopen bij de ondernemingen of bij de in Dar es Salaam gelegen opslagruimte van Sudeco tegen een prijs die overeengekomen is tussen Sudeco en de overheid.

4. Verhogingen in de prijs af-fabriek, die het de ondernemingen mogelijk maken winstgevend te produceren. Vanaf 1988 hebben Sudeco en de suikerondernemingen de bevoegdheid om de producentenprijs vast te stellen op basis van projecties van produktiekosten en gewenste winstmarges. Op deze wijze dekt de prijs af-fabriek de volledige kosten van produktie en afschrijvingen. De overheid stelt dan de officiële richtprijs vast voor de consument na toevoeging van belastingen en handelsmarges. Als gevolg van deze gewijzigde procedure is de consumentenprijs na 1986 verzesvoudigd tot 155 shilling in 1990 en 185 shilling in 1992. Andere wijzigingen betroffen de regelmatigere betalingen van Sudeco aan de ondernemingen, en een beter systeem van suikertransport. Dit leidde tot lagere voorraden bij de ondernemingen en een verbetering van hun liquiditeitspositie.

Deze veranderingen in het suikerbeleid van de Tanzaniaanse overheid hebben een duidelijke verbetering teweeggebracht: de suikerproduktie is sterk toegenomen vanaf het begin van de jaren negentig, de kleine boeren hebben hun aandeel in de produktie aanzienlijk vergroot als gevolg van de hogere producentenprijzen, en de aanwezige verwerkingscapaciteit wordt beter benut. De verbeteringen hebben ook geleid tot een versterking van de financiële positie van de ondernemingen.

### **3. Suikerproduktie in Tanzania**

#### *Plantages*

De Tanzaniaanse suikerproduktie vindt plaats op vijf plantages, die het eigendom zijn van vier ondernemingen: TPC Limited, Kilombero Sugar Company, Kagera Sugar Limited, en Mtibwa Sugar Estate. De Kilombero Sugar Company heeft twee plantages met bijbehorende fabrieken. De Sugar Development Corporation, of Sudeco, bezit 100 procent van de aandelen van TPC, Kilombero en Mtibwa en de meerderheid van de aandelen van Kagera.

De plantageverbouw van suiker begon in Tanzania in het begin van de jaren dertig in de omgeving van Arusha, toen de Tanganyika Planting Corporation (TPC) werd opgezet. TPC was een Deense particuliere onderneming tot het einde van de jaren zeventig, toen het bedrijf werd overgenomen door de Tanzaniaanse overheid. Vanaf het begin was TPC een geïrrigeerde plantage in een vrij droog gebied, waar de verbouw van niet-geïrrigeerd suikerriet door kleine boeren onmogelijk was. In de jaren vijftig werd een tweede privé-onderneming opgezet in het Kagera gebied ten westen van het Victoriameer door de Grewal Singh familie. Toen Tanzania in 1961 onafhankelijk werd, waren dit de enige suikerondernemingen in het land.

Daarnaast waren er wel veel kleine suikerrietverbouwers, die het riet verwerkten in kleinschalige fabriekjes, de zogenaamde *jaggeries*.

Plannen om de produktie uit te breiden, die reeds tijdens de koloniale perioden waren ontworpen, werden na de onafhankelijkheid tot uitvoering gebracht. Twee nieuwe plantages werden in de jaren zestig in het Morogoro gebied aangelegd, een in Kilombero door een internationaal consortium, en een in Mtibwa door de Madhvani groep. Als gevolg hiervan nam de suikerproduktie in de jaren zestig geleidelijk toe van 40.000 tot 80.000 ton per jaar. De toename was minder spectaculair in de jaren zeventig en toonde bovendien sterke jaarlijkse schommelingen. In deze periode lag de gemiddelde jaarproduktie rond 100.000 ton. In de jaren tachtig stagneerde de produktie, het gemiddelde bleef iets boven de 100.000 ton liggen. In de periode na 1985 volgde zelfs een kleine daling. Vanaf 1990 herstelde de produktie zich en steeg tot 110.000 ton in 1991 en 120.000 in 1992.

### *Kleine boerenbedrijven*

In de uitvoering van het overheidsbeleid werd weinig aandacht en ondersteuning gegeven aan de kleine boerenbedrijven die suikerriet verbouwden. Zowel Sudeco als de leiding van de plantages, met inbegrip van de buitenlandse adviseurs, twijfelden aan de rol die in het overheidsbeleid aan de kleine boeren was toegekend. Hun belangrijkste argumenten tegen een groter aandeel van de kleine boeren in de Tanzaniaanse suikerproduktie waren: de geringe betrouwbaarheid van een gestadige levering van suikerriet door kleine boeren, hun lage technische niveau van bedrijfsvoering, hun weerstand om adviezen van de landbouwvoorlichtingsdienst op te volgen, hun voorkeur voor de verbouw van voedselgewassen, en hun trage reactie op prijsschommelingen. De rol van de kleine boeren werd in feite belemmerd door de lage prijzen die voor hun suikerriet werden geboden en de tekortschietende dienstverlening van de plantages. Dit laatste hing nauw samen met de problemen die de plantages in de jaren tachtig hadden bij het in stand houden van de eigen produktie.

De verbouw van suikerriet door kleine boeren was beperkt tot Kilombero en Mtibwa. Hun aandeel in de totale produktie schommelde tussen 15 en 20 procent in de jaren zestig, en tussen 25 en 30 procent in de jaren zeventig. In de jaren tachtig daalde hun aandeel weer tot 15 procent. De prijsverhogingen vanaf 1990 hadden een scherpe stijging van de produktie tot gevolg, zowel door de uitbreiding van het areaal als door verhogingen van de opbrengsten per hectare.

## **4. Nederlands hulpbeleid**

De Nederlandse betrokkenheid bij de suikerverbouw in Tanzania gaat terug tot de jaren zestig. In die periode werden de Nederlandse investeringen gefinancierd door middel van exportkredieten. Ondersteuning uit de Nederlandse hulpbe-

groting begon in de jaren zeventig. In de Nederlandse hulp aan de suikersector kunnen drie perioden worden onderscheiden: de jaren zeventig waarin de hulp werd gebruikt voor de uitbreiding van de productiecapaciteit, de jaren tachtig waarin de nadruk werd gelegd op een verbetering van het gebruik van de bestaande capaciteit, en de jaren negentig waarin de rehabilitatie centraal staat om te komen tot een verzelfstandiging van deze bedrijfstak.

### *De expansieperiode*

Gedurende de jaren zeventig was de Nederlandse hulp aan de Tanzaniaanse suikersector niet gebaseerd op een samenhangend beleidsplan. In die periode was het beleidsoverleg tussen de twee landen vooral gericht op het projectniveau. Nederland had geen duidelijke beleidsdoelstellingen geformuleerd voor de hulp aan de sector, en de grootschalige aanpak bij de ontwikkeling van de suikersector vormde geen onderwerp van discussie bij het beleidsoverleg. De hulp werd voornamelijk beschikbaar gesteld voor de uitbreiding van de productie. In deze periode ging ongeveer twee derde van de hulp naar twee plantages, Kilombero en Kagera. De beslissingen over aard en omvang van de Nederlandse hulpverlening waren hoofdzakelijk gebaseerd op landbouw-technische rapporten en haalbaarheidsstudies van HVA, die ook betrokken was bij de uitvoering van een aantal projecten in de suikersector. Deze belangenverstrengeling kan bijgedragen hebben aan de optimistische vooruitzichten omtrent de projectresultaten, die uit de haalbaarheidsstudies naar voren kwamen. Daarnaast had de algemeen positieve houding van Nederland ten opzichte van het Tanzaniaanse beleid een gunstige invloed op de beslissing om de ontwikkeling van de suikersector te ondersteunen.

### *De consolidatieperiode*

In de jaren tachtig had de Nederlandse hulp aan de suikersector een tweeledig doel: het beter benutten van de bestaande productiecapaciteit, en bijdragen aan de 'Tanzanianisering' van de management-functies. De nadruk werd gelegd op management-ondersteuning van twee van de vier ondernemingen (Kilombero en Mtibwa) en importsteun voor reserveonderdelen en productie-inputs aan alle ondernemingen.

In een aantal opzichten was 1980 een keerpunt in de Nederlandse hulp aan de suikersector. Vanaf 1980 gaf Nederland in samenwerking met Sudeco opdracht tot een aantal studies voor de herstructurering van de sector. Het doel van deze studies was het verkrijgen van een beter inzicht in de economische problemen van de sector, het formuleren van een nieuw beleidsplan, en het aangeven van de verschillende opties voor de Nederlandse hulp. Dit laatste werd vooral belangrijk na de twee andere belangrijke donoren voor de suikersector, Denemarken en de Wereldbank, zich terugtrokken. Deze sectorstudies verschilden in een aantal opzichten van de landbouw-technische studies die in de jaren zeventig uitgevoerd



werden. Op de eerste plaats waren de studies in de jaren zeventig primair op het bedrijfsniveau gericht, terwijl ze in de jaren tachtig op de hele sector betrekking hadden. De sectorstudies leidden bovendien tot de formulering van concretere doelstellingen en voorwaarden voor de hulp. Deze hardere Nederlandse conditionaliteit bemoeilijkt het bestedingsoverleg tussen de twee landen, maar intensiverde ook de beleidsdiscussie. De uitvoering van de activiteiten in de suikersector werd vertraagd, aangezien Tanzania enige tijd nodig had om voldoende binnenlandse politieke steun te verkrijgen voor de gewenste beleidswijzigingen.

### *De rehabilitatieperiode*

Tijdens het beleidsoverleg van 1990 verklaarde Nederland bereid te zijn financiële ondersteuning te geven aan het herstelplan voor de suikersector. De langetermijndoelstelling van de hulp was herstructurering en economische verzelfstandiging van de sector. De doelstellingen op korte termijn waren de rehabilitatie van de drie belangrijkste ondernemingen (TPC, Kilombero en Mtibwa), de privatisering van de drie ondernemingen, die tot een efficiëntere productie en verwerking van suikerriet zou moeten leiden, de uitbreiding van de productie- en verwerkingscapaciteit met 45.000 ton suiker per jaar, een toename van het aantal suikerverbouwende kleine boeren en hun productie, en het opzetten van een meer commercieel afzetsysteem.

De belangrijkste overwegingen voor verdere Nederlandse steun waren de recente veranderingen in het Tanzaniaanse beleid, die de kansen voor de toekomstige economische en financiële levensvatbaarheid van de bedrijfstak aanzienlijk verbeterden, en de lange geschiedenis van Nederlandse hulp aan de sector, die door het huidige herstelplan tot een succesvolle afronding kon worden gebracht. De wezenlijke voorwaarden voor de Nederlandse ondersteuning waren een stapsgewijze uitvoering van het herstelplan, en een geleidelijke privatisering van de ondernemingen na de uitvoering van het plan.

Het herstelplan was gebaseerd op een haalbaarheidsstudie van het Nederlands Economisch Instituut (NEI), en commentaren hierop van drie andere – buitenlandse – adviesbureaus. De totale kosten aan buitenlandse valuta voor het herstelplan werden aanvankelijk geschat op 103 miljoen dollar (1988), waarvan 36 procent voor investeringen en 64 procent voor lopende kosten. De Nederlandse bijdrage aan het herstelplan werd vastgesteld op een derde van de totale kosten met een maximum van 38 miljoen dollar.

## **5. Uitvoering van de Nederlandse hulp**

De omvang van de Nederlandse hulp aan de suikersector gedurende de periode 1980–1991 bedroeg 152 miljoen gulden. Samen met de ondersteuning die in de jaren zeventig is gegeven, brengt dit de totale Nederlandse steun aan de

suikersector op 260 miljoen gulden. Met bijna 20 procent van de reguliere bilaterale hulpstroom aan Tanzania was de suikersector niet alleen de grootste activiteit binnen het Nederlandse hulpprogramma in Tanzania; het was ook een van de langstlopende en grootste Nederlandse ontwikkelingsprojecten in Afrika.

In het algemeen kan de Nederlandse hulp aan de Tanzaniaanse suikersector in drie brede categorieën worden ondergebracht: investeringsactiviteiten, institutionele ondersteuning met inbegrip van managementsteun, en importsteun. De verdeling van de middelen over deze drie categorieën was ruwweg 40 procent voor investeringen, 40 procent voor institutionele ondersteuning en 20 procent voor importsteun. Met bijna de helft van alle hulp was Kilombero de belangrijkste ontvanger, gevolgd door Kagera en Mtibwa met elk 15 procent. De resterende 20 procent ging naar TPC, Sudeco en het National Sugar Institute.

### *Investeringsactiviteiten*

De investeringsactiviteiten voor de uitbreiding van de produktie waren in de jaren zeventig gericht op twee ondernemingen, Kilombero en Kagera. Het eerste project dat met Nederlandse hulpgeldten werd ondersteund was de uitbreiding van Kilombero II. Dit project bestond uit twee onderdelen: de bouw van een tweede fabriek in het Kilombero gebied met een capaciteit van 2400 ton suikerriet per dag, en de aanleg van een plantage van ongeveer 5500 hectare, waarvan 3000 hectare geïrrigeerd zou worden. De projectkosten werden geschat op 55 miljoen dollar en werden gedeeld door Tanzania, de Wereldbank, Denemarken en Nederland. De Nederlandse bijdrage was 11 miljoen dollar ofwel 20 procent van de totale kosten, en was bestemd voor de bouw van de fabriek. Het 'turn-key' contract voor de bouw van de fabriek, inclusief de levering van machines, werd op basis van een openbare internationale tender-procedure toegekend aan een Nederlands bedrijf (Stork/VMF). De supervisie op de uitvoering was toegewezen aan HVA. De uitvoering van het project begon in 1974 en werd beëindigd in 1976.

De Nederlandse betrokkenheid bij Kagera ving aan in het begin van de jaren zeventig. Haalbaarheidsstudies voor de uitbreiding van de onderneming werden uitgevoerd door HVA in 1972 en door Bookers in 1976. De totale projectkosten werden in 1976 geschat op 40 miljoen dollar. Leningen voor de uitvoering werden beschikbaar gesteld door India, de Bank of Abu-Dhabi, en Nederland. De Nederlandse bijdrage werd vastgesteld op 10 miljoen dollar; deze was bestemd voor de uitbreiding van de plantage en voor de bouw van de fabriek, inclusief de civiele werkzaamheden, het vervoer en de verzekering van het materieel, en de installatie van de machines. De fabriek werd geleverd door een Indiaas bedrijf. Het contract voor de uitbreiding van de plantage werd gegund aan HVA. De uitvoering van het project begon in 1977, maar kwam in 1979 tot stilstand vanwege de oorlog met Oeganda. Het werk werd hervat na beëindiging van de oorlog in 1980, en in 1982 werd de fabriek opgeleverd. Intussen had een evaluatiemissie van het NEI in 1981 ernstige twijfel geuit over de levensvatbaarheid van het Kagera

project. Mede op grond van de geringe levensvatbaarheid besloot Nederland in 1984 de hulp aan het Kagera project stop te zetten.

De Nederlandse steun aan Mtibwa werd beschikbaar gesteld voor de uitbreiding van de fabriek van 1500 tot 2000 ton suikerriet per dag. De Nederlandse bijdrage was 8,25 miljoen gulden en werd met name aangewend voor de aanschaf van machines en transportmiddelen, en voor het ontwerp en de installatie van de uitbreiding. De Tanzaniaanse bijdrage was vooral bestemd voor de civiele werkzaamheden. Het project werd uitgevoerd tussen 1982 en 1986.

### *Institutionele ontwikkeling*

De Nederlandse hulp voor institutionele ontwikkeling binnen de suikersector vond op drieërlei wijze plaats: steun voor het National Sugar Institute, het verlenen van beurzen voor opleidingen in het buitenland, en management-ondersteuning.

De steun voor het National Sugar Institute (NSI) begon na een studie van het midden-kader in de suikersector door HVA en BMB in 1972. Met de voorbereidingen voor het opzetten van een opleidingsinstituut werd een begin gemaakt in 1974. De bouw van het instituut werd veel later aangevangen dan aanvankelijk gepland, vanwege meningsverschillen over het ontwerp. De bouwactiviteiten omvatten een administratiegebouw, acht klaslokalen en een laboratorium, acht afzonderlijke werkplaatsen, twee studentenflats, en stafhuizen. De Nederlandse hulp was zowel bestemd voor de bouwactiviteiten als voor de aanschaf van leermiddelen. Bovendien werd ondersteuning verleend aan het beheer van het instituut en aan onderwijzend personeel uit Nederland. Het totale hulpbedrag voor het NSI was ongeveer 30 miljoen gulden.

De tweede vorm van institutionele ondersteuning was het beschikbaar stellen van beurzen voor opleidingen in het buitenland. Tussen 1983 en medio 1986 werden 79 beurzen verleend, waarvan de meeste op technisch terrein. Management-training was een ander belangrijk aandachtsveld met een gemiddeld aantal beurzen van 18 per jaar tot 1989.

De derde vorm, management-ondersteuning, is door Nederland aan drie van de vier ondernemingen beschikbaar gesteld. Aanvankelijk werd deze vorm van hulp alleen aan Mtibwa (1975-1990) en aan Kilombero (1977-1992) gegeven. Later werd eveneens managementsteun aan Kagera verschaft (1979-1984). Reeds vanaf het begin van de jaren zestig waren Nederlandse bedrijven betrokken bij het management van de Kilombero plantage. Tot het midden van de jaren zeventig werden de management-contracten direct gefinancierd door de ondernemingen. Vanwege ernstige betalingsbalansproblemen wendde Tanzania zich voor financiële steun min of meer vanzelfsprekend tot die landen, die reeds op commerciële basis bij de ontwikkeling van de suikersector betrokken waren. De totale hulp voor management-ondersteuning bedroeg ruim 70 miljoen gulden, als volgt verdeeld over de drie ondernemingen: Kilombero 38 miljoen, Mtibwa 22 miljoen en Kagera 12 miljoen. In de beginperiode (1975-1979) werkte alle ondersteunende staf in

management- en operationele functies. In de periode 1980-1983 werden hieraan experts voor de plantage en de werkplaatsen toegevoegd. Vanaf het midden van de jaren tachtig werden de deskundigen voor de plantage-activiteiten teruggetrokken en vervangen door Tanzaniaanse stafleden. Na 1988 was de ondersteunende staf beperkt tot de fabriek en de werkplaatsen. Hun positie werd gewijzigd in die van adviseurs. Vanaf 1992 is het management van de suikerondernemingen volledig in Tanzaniaanse handen en wordt op dit terrein geen ondersteuning meer gegeven.

### *Importsteun*

Nederland heeft vanaf 1981 importsteun voor de suikersector verstrekt. In dat jaar stelde Nederland 22 miljoen gulden beschikbaar via het Agricultural Export Rehabilitation Programme van de Wereldbank ten behoeve van de suikerindustrie. Het grootste deel van dat bedrag (16 miljoen gulden) werd in 1982 uitgegeven. Mede vanwege de breuk tussen de Wereldbank en Tanzania werd na 1982 importsteun aan de suikersector bilateraal voortgezet. De Nederlandse bilaterale importsteun aan de sector schommelde rond 5 miljoen gulden per jaar. Aan het einde van de jaren tachtig werd besloten de Nederlandse bilaterale programmahulp geleidelijk te verschuiven van een administratieve allocatie naar een meer markt-georiënteerd toewijzingssysteem, namelijk het Open General Licence (OGL) systeem. Vanaf 1992 werd de importsteun derhalve niet langer direct aan de suikersector meer toegekend en werd besloten alle Nederlandse programmahulp via het OGL systeem te kanaliseren.

De uitgaven voor importsteun aan de sector bedroegen in totaal ruim 50 miljoen gulden. Dit werd als volgt verdeeld over de vier ondernemingen: Kilombero 22 miljoen, TPC 14 miljoen, Mtibwa 12 miljoen en Kagera 3 miljoen. De gelden werden voornamelijk besteed aan de aankoop van machines, reserve-onderdelen, transportmiddelen en agrarische produktiemiddelen. Sudeco was verantwoordelijk voor de bestellingen.

## **6. Resultaten in de suikersector**

### *Produktieresultaten*

In de jaren tachtig lagen de produktieniveaus van de suikerondernemingen aanzienlijk beneden de verwerkingscapaciteit. De capaciteit van de vier ondernemingen bedroeg 230.000 ton suiker per jaar. Met een gemiddelde produktie van ongeveer 100.000 ton was de capaciteitsbenutting minder dan 50 procent. Indien Kagera, met een buitengewoon lage benuttingsgraad van minder dan 10 procent, niet wordt meegerekend, dan stijgt het gebruik van de capaciteit tot ongeveer 60 procent. Sedert 1990 tonen Mtibwa en Kilombero een verhoging van hun capaciteitsbenutting tot 75 à 80 procent. Die van TPC daalde echter van 60 naar 50 procent. De belangrijkste oorzaken voor het sub-optimale gebruik

werden. Op de eerste plaats waren de studies in de jaren zeventig primair op het bedrijfsniveau gericht, terwijl ze in de jaren tachtig op de hele sector betrekking hadden. De sectorstudies leidden bovendien tot de formulering van concretere doelstellingen en voorwaarden voor de hulp. Deze hardere Nederlandse conditionaliteit bemoeilijkte het bestedingsoverleg tussen de twee landen, maar intensiverde ook de beleidsdiscussie. De uitvoering van de activiteiten in de suikersector werd vertraagd, aangezien Tanzania enige tijd nodig had om voldoende binnenlandse politieke steun te verkrijgen voor de gewenste beleidswijzigingen.

### *De rehabilitatieperiode*

Tijdens het beleidsoverleg van 1990 verklaarde Nederland bereid te zijn financiële ondersteuning te geven aan het herstelplan voor de suikersector. De langetermijndoelstelling van de hulp was herstructurering en economische verzelfstandiging van de sector. De doelstellingen op korte termijn waren de rehabilitatie van de drie belangrijkste ondernemingen (TPC, Kilombero en Mtibwa), de privatisering van de drie ondernemingen, die tot een efficiëntere productie en verwerking van suikerriet zou moeten leiden, de uitbreiding van de productie- en verwerkingscapaciteit met 45.000 ton suiker per jaar, een toename van het aantal suikerverbouwende kleine boeren en hun productie, en het opzetten van een meer commercieel afzetsysteem.

De belangrijkste overwegingen voor verdere Nederlandse steun waren de recente veranderingen in het Tanzaniaanse beleid, die de kansen voor de toekomstige economische en financiële levensvatbaarheid van de bedrijfstak aanzienlijk verbeterden, en de lange geschiedenis van Nederlandse hulp aan de sector, die door het huidige herstelplan tot een succesvolle afronding kon worden gebracht. De wezenlijke voorwaarden voor de Nederlandse ondersteuning waren een stapsgewijze uitvoering van het herstelplan, en een geleidelijke privatisering van de ondernemingen na de uitvoering van het plan.

Het herstelplan was gebaseerd op een haalbaarheidsstudie van het Nederlands Economisch Instituut (NEI), en commentaren hierop van drie andere – buitenlandse – adviesbureaus. De totale kosten aan buitenlandse valuta voor het herstelplan werden aanvankelijk geschat op 103 miljoen dollar (1988), waarvan 36 procent voor investeringen en 64 procent voor lopende kosten. De Nederlandse bijdrage aan het herstelplan werd vastgesteld op een derde van de totale kosten met een maximum van 38 miljoen dollar.

## **5. Uitvoering van de Nederlandse hulp**

De omvang van de Nederlandse hulp aan de suikersector gedurende de periode 1980–1991 bedroeg 152 miljoen gulden. Samen met de ondersteuning die in de jaren zeventig is gegeven, brengt dit de totale Nederlandse steun aan de

suikersector op 260 miljoen gulden. Met bijna 20 procent van de reguliere bilaterale hulpstroom aan Tanzania was de suikersector niet alleen de grootste activiteit binnen het Nederlandse hulpprogramma in Tanzania; het was ook een van de langstlopende en grootste Nederlandse ontwikkelingsprojecten in Afrika.

In het algemeen kan de Nederlandse hulp aan de Tanzaniaanse suikersector in drie brede categorieën worden ondergebracht: investeringsactiviteiten, institutionele ondersteuning met inbegrip van managementsteun, en importsteun. De verdeling van de middelen over deze drie categorieën was ruwweg 40 procent voor investeringen, 40 procent voor institutionele ondersteuning en 20 procent voor importsteun. Met bijna de helft van alle hulp was Kilombero de belangrijkste ontvanger, gevolgd door Kagera en Mtibwa met elk 15 procent. De resterende 20 procent ging naar TPC, Sudeco en het National Sugar Institute.

### *Investeringsactiviteiten*

De investeringsactiviteiten voor de uitbreiding van de produktie waren in de jaren zeventig gericht op twee ondernemingen, Kilombero en Kagera. Het eerste project dat met Nederlandse hulpgeldten werd ondersteund was de uitbreiding van Kilombero II. Dit project bestond uit twee onderdelen: de bouw van een tweede fabriek in het Kilombero gebied met een capaciteit van 2400 ton suikerriet per dag, en de aanleg van een plantage van ongeveer 5500 hectare, waarvan 3000 hectare geïrrigeerd zou worden. De projectkosten werden geschat op 55 miljoen dollar en werden gedeeld door Tanzania, de Wereldbank, Denemarken en Nederland. De Nederlandse bijdrage was 11 miljoen dollar ofwel 20 procent van de totale kosten, en was bestemd voor de bouw van de fabriek. Het 'turn-key' contract voor de bouw van de fabriek, inclusief de levering van machines, werd op basis van een openbare internationale tender-procedure toegekend aan een Nederlands bedrijf (Stork/VMF). De supervisie op de uitvoering was toegewezen aan HVA. De uitvoering van het project begon in 1974 en werd beëindigd in 1976.

De Nederlandse betrokkenheid bij Kagera ving aan in het begin van de jaren zeventig. Haalbaarheidsstudies voor de uitbreiding van de onderneming werden uitgevoerd door HVA in 1972 en door Bookers in 1976. De totale projectkosten werden in 1976 geschat op 40 miljoen dollar. Leningen voor de uitvoering werden beschikbaar gesteld door India, de Bank of Abu-Dhabi, en Nederland. De Nederlandse bijdrage werd vastgesteld op 10 miljoen dollar; deze was bestemd voor de uitbreiding van de plantage en voor de bouw van de fabriek, inclusief de civiele werkzaamheden, het vervoer en de verzekering van het materieel, en de installatie van de machines. De fabriek werd geleverd door een Indiaas bedrijf. Het contract voor de uitbreiding van de plantage werd gegund aan HVA. De uitvoering van het project begon in 1977, maar kwam in 1979 tot stilstand vanwege de oorlog met Oeganda. Het werk werd hervat na beëindiging van de oorlog in 1980, en in 1982 werd de fabriek opgeleverd. Intussen had een evaluatiemissie van het NEI in 1981 ernstige twijfel geuit over de levensvatbaarheid van het Kagera

project. Mede op grond van de geringe levensvatbaarheid besloot Nederland in 1984 de hulp aan het Kagera project stop te zetten.

De Nederlandse steun aan Mtibwa werd beschikbaar gesteld voor de uitbreiding van de fabriek van 1500 tot 2000 ton suikerriet per dag. De Nederlandse bijdrage was 8,25 miljoen gulden en werd met name aangewend voor de aanschaf van machines en transportmiddelen, en voor het ontwerp en de installatie van de uitbreiding. De Tanzaniaanse bijdrage was vooral bestemd voor de civiele werkzaamheden. Het project werd uitgevoerd tussen 1982 en 1986.

### *Institutionele ontwikkeling*

De Nederlandse hulp voor institutionele ontwikkeling binnen de suikersector vond op drieërlei wijze plaats: steun voor het National Sugar Institute, het verlenen van beurzen voor opleidingen in het buitenland, en management-ondersteuning.

De steun voor het National Sugar Institute (NSI) begon na een studie van het midden-kader in de suikersector door HVA en BMB in 1972. Met de voorbereidingen voor het opzetten van een opleidingsinstituut werd een begin gemaakt in 1974. De bouw van het instituut werd veel later aangevangen dan aanvankelijk gepland, vanwege meningsverschillen over het ontwerp. De bouwactiviteiten omvatten een administratiegebouw, acht klaslokalen en een laboratorium, acht afzonderlijke werkplaatsen, twee studentenflats, en stafhuizen. De Nederlandse hulp was zowel bestemd voor de bouwactiviteiten als voor de aanschaf van leermiddelen. Bovendien werd ondersteuning verleend aan het beheer van het instituut en aan onderwijzend personeel uit Nederland. Het totale hulpbedrag voor het NSI was ongeveer 30 miljoen gulden.

De tweede vorm van institutionele ondersteuning was het beschikbaar stellen van beurzen voor opleidingen in het buitenland. Tussen 1983 en medio 1986 werden 79 beurzen verleend, waarvan de meeste op technisch terrein. Management-training was een ander belangrijk aandachtsveld met een gemiddeld aantal beurzen van 18 per jaar tot 1989.

De derde vorm, management-ondersteuning, is door Nederland aan drie van de vier ondernemingen beschikbaar gesteld. Aanvankelijk werd deze vorm van hulp alleen aan Mtibwa (1975-1990) en aan Kilombero (1977-1992) gegeven. Later werd eveneens managementsteun aan Kagera verschaft (1979-1984). Reeds vanaf het begin van de jaren zestig waren Nederlandse bedrijven betrokken bij het management van de Kilombero plantage. Tot het midden van de jaren zeventig werden de management-contracten direct gefinancierd door de ondernemingen. Vanwege ernstige betalingsbalansproblemen wendde Tanzania zich voor financiële steun min of meer vanzelfsprekend tot die landen, die reeds op commerciële basis bij de ontwikkeling van de suikersector betrokken waren. De totale hulp voor management-ondersteuning bedroeg ruim 70 miljoen gulden, als volgt verdeeld over de drie ondernemingen: Kilombero 38 miljoen, Mtibwa 22 miljoen en Kagera 12 miljoen. In de beginperiode (1975-1979) werkte alle ondersteunende staf in

management- en operationele functies. In de periode 1980–1983 werden hieraan experts voor de plantage en de werkplaatsen toegevoegd. Vanaf het midden van de jaren tachtig werden de deskundigen voor de plantage-activiteiten teruggetrokken en vervangen door Tanzaniaanse stafleden. Na 1988 was de ondersteunende staf beperkt tot de fabriek en de werkplaatsen. Hun positie werd gewijzigd in die van adviseurs. Vanaf 1992 is het management van de suikerondernemingen volledig in Tanzaniaanse handen en wordt op dit terrein geen ondersteuning meer gegeven.

### *Importsteun*

Nederland heeft vanaf 1981 importsteun voor de suikersector verstrekt. In dat jaar stelde Nederland 22 miljoen gulden beschikbaar via het Agricultural Export Rehabilitation Programme van de Wereldbank ten behoeve van de suikerindustrie. Het grootste deel van dat bedrag (16 miljoen gulden) werd in 1982 uitgegeven. Mede vanwege de breuk tussen de Wereldbank en Tanzania werd na 1982 importsteun aan de suikersector bilateraal voortgezet. De Nederlandse bilaterale importsteun aan de sector schommelde rond 5 miljoen gulden per jaar. Aan het einde van de jaren tachtig werd besloten de Nederlandse bilaterale programmahulp geleidelijk te verschuiven van een administratieve allocatie naar een meer markt-georiënteerd toewijzingssysteem, namelijk het Open General Licence (OGL) systeem. Vanaf 1992 werd de importsteun derhalve niet langer direct aan de suikersector meer toegekend en werd besloten alle Nederlandse programmahulp via het OGL systeem te kanaliseren.

De uitgaven voor importsteun aan de sector bedroegen in totaal ruim 50 miljoen gulden. Dit werd als volgt verdeeld over de vier ondernemingen: Kilombero 22 miljoen, TPC 14 miljoen, Mtibwa 12 miljoen en Kagera 3 miljoen. De gelden werden voornamelijk besteed aan de aankoop van machines, reserve-onderdelen, transportmiddelen en agrarische produktiemiddelen. Sudeco was verantwoordelijk voor de bestellingen.

## **6. Resultaten in de suikersector**

### *Productieresultaten*

In de jaren tachtig lagen de produktieniveaus van de suikerondernemingen aanzienlijk beneden de verwerkingscapaciteit. De capaciteit van de vier ondernemingen bedroeg 230.000 ton suiker per jaar. Met een gemiddelde produktie van ongeveer 100.000 ton was de capaciteitsbenutting minder dan 50 procent. Indien Kagera, met een buitengewoon lage benuttingsgraad van minder dan 10 procent, niet wordt meegerkend, dan stijgt het gebruik van de capaciteit tot ongeveer 60 procent. Sedert 1990 tonen Mtibwa en Kilombero een verhoging van hun capaciteitsbenutting tot 75 à 80 procent. Die van TPC daalde echter van 60 naar 50 procent. De belangrijkste oorzaken voor het sub-optimale gebruik



van de aanwezige verwerkingscapaciteit in de jaren tachtig waren op de eerste plaats mechanische storingen door gebrekkig onderhoud, en op de tweede plaats tekorten aan suikerriet. De lage rietproductie was het gevolg van onderbenutting van het beschikbare areaal en teleurstellende opbrengsten. In het algemeen werden de opbrengsten per hectare in ongunstige zin beïnvloed door drie factoren: tekortkomingen in de irrigatiesystemen, die tot uiting kwamen in verwaarloosbare verschillen tussen geïrrigeerde en niet-geïrrigeerde suikerrietvelden, onvoldoende transportmiddelen, en tekortkomingen in het management van de ondernemingen. Naast deze structurele problemen hadden ook incidentele factoren, zoals ziekten in het suikerriet en ongunstige weersomstandigheden, nadelige gevolgen voor de productie.

### *Financiële resultaten*

De totale financiële produktiekosten voor de periode 1980–1991 worden geschat op 430 dollar per ton suiker, bestaande uit 350 dollar directe kosten en 80 dollar afschrijvingen. Van deze financiële kosten bestond circa de helft (210 dollar) uit deviczenkosten. Voor de jaren tachtig wordt de af-fabriek prijs geschat op 390 dollar per ton, hetgeen aanduidt dat de produktiekosten niet volledig door de verkoopprijs werden gedekt. In de periode 1982–1986 lagen de fabrieksprijzen zelfs beneden de lopende kosten. Vanaf 1989 is de situatie sterk verbeterd. In 1991–1992 werd een prijs af-fabriek van 450 dollar goedgekeurd, terwijl de totale produktiekosten in dat jaar zelfs beneden 400 dollar per ton lagen.

De kosten van de rietverbouw vormen het grootste deel van de produktiekosten, gemiddeld ongeveer 60 procent, echter met aanzienlijke verschillen tussen de afzonderlijke ondernemingen. Deze kosten zijn het laagste voor Mtibwa en hoog voor Kilombero. De hoge kosten voor rietverbouw op Kilombero zijn het gevolg van de hoge loonkosten. Dit weerspiegelt het teveel aan personeel op deze plantage. De verwerkingskosten tonen aanmerkelijk geringere verschillen tussen de ondernemingen.

Met betrekkelijk hoge produktiekosten en prijzen af-fabriek die kunstmatig beneden de produktiekosten werden gehouden, leden de ondernemingen in het midden van de jaren tachtig aanzienlijke verliezen. Aan het eind van het decennium verbeterde de situatie aanmerkelijk als gevolg van verhogingen van de af-fabriek prijzen en een betere gemiddelde capaciteitsbenutting. Van de vier plantages kan Kagera als een financiële mislukking worden beschouwd. Kagera blijft met verliezen werken en de onderneming heeft enorme schulden, waarvoor Sudeco financieel verantwoordelijk is. Kilombero heeft de laatste jaren haar financiële positie aanmerkelijk verbeterd, maar heeft nog steeds te maken met een slechte liquiditeitspositie en hoge schulden. Vooral de buitenlandse schulden vormen een zware belasting. De financiële positie van Mtibwa en TPC is veel gunstiger.

*Economische resultaten*

In de economische analyse wordt de betekenis van de investeringen in de suikersector voor de gehele Tanzaniaanse economie beoordeeld. Vanwege de verstoringen in de economie weerspiegelen de prijzen van de financiële analyse niet de werkelijke schaarste van de productiefactoren, goederen en diensten. In de economische analyse worden deze afwijkingen gecorrigeerd en worden de financiële prijzen gewijzigd door zogenaamde conversiefactoren. Voor de economische analyse van de suikersector is een standaard-conversiefactor van 0,5 toegepast op de lokale-kostencomponent over de gehele periode 1980–1991, terwijl de kosten voor de alternatieve aanwending van kapitaal (opportunity costs) op 10 procent werden gesteld. Op grond van deze aannames bedragen de economische kosten van productie 320 dollar per ton voor de periode 1980–1991. Aangezien suikerproductie in Tanzania als een importvervangende industrie moet worden beschouwd, kunnen de economische voordelen van de suikerproductie gemeten worden door de economische productiekosten te vergelijken met de importprijs. De gemiddelde wereldmarktprijs in de periode 1980–1991 bedroeg 250 dollar per ton, wat gelijk is aan een importprijs in Dar es Salaam van 335 dollar. Dit houdt in dat gedurende de jaren tachtig de productiekosten slechts marginaal werden gedekt door de economische voordelen.

Duidelijk is, dat zowel de economische als de financiële resultaten van de suikerproductie aanzienlijk lager waren dan werd verwacht ten tijde van het opstellen van de ambitieuze ontwikkelingsplannen voor de sector in het begin van de jaren zeventig.

**7. Doelmatigheid van de hulp**

De doelmatigheid van de Nederlandse steun aan de suikersector is beoordeeld met betrekking tot de keuze van de sector, de keuze van de technologie en de kwaliteit van het beheer van de hulp.

*Sectorkeuze*

Op grond van een economische kosten/baten-analyse is de verbouw van suiker vergeleken met die van andere gewassen. Deze vergelijking toonde aan, dat suiker niet het meest winstgevendende gewas was, maar dat het niettemin economisch aantrekkelijk was voor Tanzania om zelf suiker te produceren in plaats van het te importeren. Maar vanwege de geringe rentabiliteit besloot de Wereldbank in het begin van de jaren tachtig niet langer ondersteuning aan de suikersector te geven. Anderen hebben evenwel gesteld dat het niet juist is om de kostprijs van Tanzania te vergelijken met de wereldmarktprijzen, aangezien de wereldmarkt als een dumpmarkt moet worden beschouwd. De OESO schat dat bij een volledige

liberalisering van de suikermarkt de prijs met meer dan 50 procent zou doen toenemen tot ongeveer 450 dollar per ton.

De meeste landen, en de ontwikkelde landen in het bijzonder, verkopen hun suikeroverschotten op de wereldmarkt met verlies. In vergelijking met veel andere landen kan Tanzania als een gemiddelde-kostenproducent worden beschouwd, en zelfs als een lage-kostenproducent in vergelijking met de Europese bietsuikerboeren.

### *Technologiekeuze*

Tanzania's keuze ten gunste van een grootschalig produktiesysteem met moderne technologie en de Nederlandse steun daarvoor was in de jaren tachtig herhaaldelijk een punt van discussie. De door Tanzania en Nederland gevraagde adviezen wezen niet op goede mogelijkheden voor alternatieve technologie. Op grond van de beschikbare informatie is het duidelijk dat er in economisch en financieel opzicht nauwelijks een alternatief bestond voor de moderne technologie om de gewenste snelle uitbreiding van de produktie te verwezenlijken. Deze moderne technologie wordt niet alleen toegepast voor 90 procent van de wereldsuikerproduktie, ze is ook voordeliger in produktiekosten per ton. Bij alternatieve technologie is meer land nodig om dezelfde hoeveelheid suiker te produceren met mogelijke nadelige gevolgen voor de verbouw van basisvoedselgewassen. Bovendien vergt deze meer brandstof, hetgeen tot milieuproblemen kan leiden.

### *Beheer van de hulp*

De Nederlandse hulp aan de suikersector werd in de jaren zeventig voornamelijk verleend in de vorm van projecthulp. Deze was gericht op uitbreiding van de produktiecapaciteit. Vanwege de economische crisis werd geleidelijk het accent verschoven naar meer programmahulp om de bestaande produktiecapaciteit beter te benutten. Vanwege grote meningsverschillen over Tanzania's macro-economisch beleid werd algemene programmahulp minder opportuun geacht. Derhalve werd besloten sectorhulp te geven, waarbij programmahulp gecombineerd werd met projecthulp en technische assistentie.

De verschuiving naar sectorhulp had gunstige gevolgen voor het beheer van de hulp. De individuele activiteiten werden nu beoordeeld in een breder sectoraal kader, de verschillende modaliteiten werden in onderling verband met elkaar gebracht en ondersteunden elkaar wederzijds, en de haalbaarheidsstudies, op sectorniveau uitgevoerd door onafhankelijke deskundigen, gaven een realistisch beeld van de problemen waarmee de sector werd geconfronteerd.

Deze aanpak corrigeerde ten dele een van de belangrijkste tekortkomingen in de jaren zeventig in de ontwerp- en beoordelingsfase, namelijk het grote optimisme omtrent de financiële en economische rentabiliteit, de tijd benodigd voor de uitvoering van projecten, en de middelen die de ontvangers van de hulp tot hun

beschikking hadden om te komen tot een zelfstandige bedrijfstak, die geen externe ondersteuning meer nodig had. De gevolgde sectorbenadering was echter sterk economisch van aard en eenzijdig gericht op de financiële levensvatbaarheid van de ondernemingen. Aan sociale problemen, bijvoorbeeld het verbeteren van de positie van arme groepen zoals rietkappers en kleine boeren, werd nauwelijks aandacht besteed.

Een tweede opvallende verandering in de jaren tachtig was de vergroting van de flexibiliteit in het aankoopbeleid. Gedurende het grootste deel van de jaren zeventig had de Nederlandse hulp een sterk gebonden karakter. Aan het einde van dat decennium werd de hulp partieel ontbonden. In de praktijk werd gedurende de jaren tachtig ongeveer de helft van de goederen en diensten vanuit Nederland geleverd. Voor de importsteun was het Nederlandse aandeel zelfs nog aanzienlijk lager, ongeveer 10 procent. Ongeveer 90 procent van de importsteun-leveranties was afkomstig uit zogenaamde 'ineligible source countries', namelijk westerse industrielanden. Het flexibel hanteren van de bindingsverplichting had een gunstige invloed op de doelmatigheid, vooral met betrekking tot standaardisering. In principe zouden in het aankoopbeleid de DAC-regels moeten zijn gevolgd. Dit houdt in dat een openbare aanbestedingsprocedure wordt gevolgd. In de praktijk werd de aanschaf gewoonlijk geregeld door middel van directe onderhandelingen met potentiële leveranciers. Ofschoon moeilijk precies kan worden vastgesteld wat dit ontbreken van concurrentie voor gevolgen heeft gehad voor de doelmatigheid van de uitvoering, kan worden aangenomen dat grotere concurrentie waarschijnlijk tot lagere prijzen zou hebben geleid. Dit geldt in het bijzonder voor de aanbesteding van de management-contracten.

## **8. Betekenis van de hulp**

### *Economische verzelfstandiging*

De Nederlandse steun aan de suikersector was primair gericht op de economische verzelfstandiging van Tanzania.

Om de resultaten van de hulp voor de Tanzaniaanse economie vast te stellen, is vooral de bijdrage van de suikersector aan de verbetering van de betalingsbalanspositie van belang. Vanuit macro-economisch gezichtspunt werd de suikerproductie op de eerste plaats gezien als een import-vervangende activiteit. Het belangrijkste doel van de ontwikkeling van de suikerproductie was het verminderen van de afhankelijkheid van importen. Naar het zich laat aanzien is deze doelstelling met redelijk succes verwezenlijkt. Thans importeert Tanzania ongeveer 10 tot 20 procent van de binnenlandse consumptie, in vergelijking met 50 procent aan het begin van de jaren zestig. De binnenlandse suikerproductie resulteerde derhalve in een aanzienlijke deviezenbesparing, ongeveer 150 miljoen dollar gedurende de periode 1981-1991. Dit cijfer is gebaseerd op de veronderstelling dat een lagere

binnenlandse produktie volledig zou zijn gecompenseerd door hogere importen. Een dergelijke toename van de importen is evenwel onwaarschijnlijk, gezien de enorme betalingsbalansproblemen in die periode.

Een andere maatstaf om de economische betekenis van de Nederlandse hulp aan de suikersector te meten is de rentabiliteit. In de periode 1980-1991 schommelde de capaciteitsbenutting van de suikerfabrieken, exclusief Kagera, rond de 60 procent. Dit percentage was aanzienlijk hoger dan dat voor de gehele industriële sector in Tanzania. Indien wordt aangenomen dat de capaciteitsbenutting van de suikerfabrieken zou zijn gedaald tot 30 procent, het gemiddelde voor de gehele industriële sector, dan leidde de hulp in feite tot een verdubbeling van de capaciteitsbenutting. Op grond van deze assumptie bedraagt de rentabiliteit van de hulp voor Kilombero en Mtibwa over de periode 1980-1991 zo'n 17 procent. Dit is een zeer bevredigend resultaat, aangezien het aanmerkelijk hoger is dan de veronderstelde 10 procent 'opportunity costs' van kapitaal. Gesteld kan dan ook worden, dat de Nederlandse hulp resulteerde in een succesvolle noodoperatie, die de totale ineenstorting van de bedrijfstak voorkwam, en die op deze wijze in niet geringe mate heeft bijgedragen aan de recente produktieverhoging. De benutting van de produktiecapaciteit boven het landelijk gemiddelde hield voorts in dat meer dan 10.000 werknemers hun werkgelegenheid behielden.

Tenslotte blijkt de betekenis van de sector uit de doorwerking naar de algemene economische ontwikkeling van het land. Dit komt naar voren uit de extra belastingopbrengsten voor de overheid en de regionale ontwikkelingseffecten in de gebieden rond de plantages. De belastinginkomsten uit suiker voor de Tanzaniaanse overheid waren aanzienlijk, namelijk ongeveer 10 procent van de opbrengsten aan omzetbelasting. Het effect voor de regionale ontwikkeling is duidelijk zichtbaar in de gebieden rond de plantages in de vorm van een hogere voedselproduktie en grotere voedselverkoop, andere handelsactiviteiten op markten en in winkels, hogere inkomens en betere huisvestingsomstandigheden, betere wegen en vervoersmogelijkheden, en een beter aanbod aan gemeenschapsdiensten.

De conclusie is dan ook dat de Nederlandse hulp aan de suikersector een duidelijke bijdrage heeft geleverd aan Tanzania's economische groei in het algemeen en aan de verzelfstandiging van de suikerindustrie in het bijzonder.

### *Armoedebestrijding*

Armoedebestrijding is niet expliciet genoemd als doel van de Nederlandse hulp aan de suikersector. Dit betekent niet, dat arme groepen niet geprofiteerd hebben van de hulp. Drie categorieën die voordeel kunnen hebben gehad bij de hulp aan de suikersector zijn de consumenten, de arbeiders op de plantages, en de kleine suikerverbouwende boeren.

De Tanzaniaanse overheid beschouwt suiker als een basisvoedsel en een belangrijke energiebron in de voedselvoorziening. De betekenis van suiker voor het dieet

van de Tanzanianen is bevestigd door studies over consumentenvoorkeuren. Deze studies wezen uit dat suiker een hoge prioriteit heeft onder de Tanzanianen. Het produkt wordt op hoge prijs gesteld omdat het de smaak van voedsel verbetert. De meeste voedingsdeskundigen geven aan suiker evenwel geen hoge prioriteit. Het is een pure energievoerschafter, en geraffineerde suiker bevat geen vitamines, proteïnen of mineralen. Aan het eind van de jaren zestig had de Tanzaniaanse overheid plannen om de consumptie per hoofd te verhogen van de toenmalige hoeveelheid van 10 kg naar 20 kg. Deze doelstelling is niet gerealiseerd. Vanwege de verminderde importen en de daling in de binnenlandse produktie is de consumptie per hoofd gedaald tot 5 kg in 1991.

De grote kloof tussen aanbod en vraag dwong de overheid tot het instellen van een rantsoeneringssysteem. Om politieke redenen was de aan Dar es Salaam toegewezen hoeveelheid erg hoog in vergelijking met andere delen van het land. In het algemeen was het rantsoeneringssysteem nadelig voor de bevolking op het platteland. Voorts werden grote hoeveelheden suiker verkocht op de zwarte markt tegen prijzen die aanzienlijk hoger lagen dan de officiële. Hierdoor werden de prijsmaatregelen van de overheid ondergraven. De recente verhogingen van de officiële prijs in samenhang met het economisch herstelprogramma hebben daarom de mogelijkheden van de arme groepen om suiker te kopen nauwelijks verslechterd. Suiker was en blijft een moeilijk verkrijgbaar consumptieartikel voor de armen.

De suikersector is een belangrijke bron van werkgelegenheid met ongeveer 20.000 werknemers. Ongeveer een derde daarvan zijn trekarbeiders, die in het oogstseizoen het suikerriet kappen. Deze rietkappers behoren tot de armste lagen van de bevolking. Hun werk op de suikerplantages heeft nauwelijks invloed op de landbouw in hun gebieden van herkomst, aangezien zij buiten het landbouwseizoen op de plantages werken en weer tijdig terug zijn om hun eigen velden te bewerken. De levensomstandigheden van de rietkappers op de plantages hebben herhaaldelijk aanleiding gegeven tot klachten, vooral met betrekking tot hun huisvestingsomstandigheden. Vanaf het eind van de jaren tachtig zijn de arbeidsvoorwaarden op de plantages verbeterd, als gevolg van de betere financiële positie van de ondernemingen. Het aantal vrouwen dat op de plantages werkt is niet groot, ongeveer 10 procent van de werknemers. Naast administratieve functies worden vrouwen vooral aangetrokken voor het wieden van de velden.

Het aandeel van de kleine boeren in de suikerproduktie was aanzienlijk lager dan gepland. De lage rietprijzen en het gebrek aan ondersteuning vanuit de plantages waren de belangrijkste redenen voor hun tegenvallend aandeel. Recente verhogingen in de rietprijzen hebben geleid tot een vergroting van de produktie van de kleine boeren en een verhoging van hun inkomen. In het kader van de Nederlandse hulp zijn de kleine suikerboeren nooit als een aparte doelgroep beschouwd, en er is weinig aandacht besteed aan de mogelijkheden om hun produktie te vergroten. De verbouw van suikerriet door kleine boeren heeft (vooralsnog) niet geleid tot een daling van de voedselproduktie als gevolg van

landschaarste en concurrentie tussen gewassen. De verbouw van voedselgewassen is voornamelijk in handen van vrouwen.

De conclusie is dan ook dat de Nederlandse hulp aan de suikersector slechts marginaal heeft bijgedragen aan vermindering van de armoede in Tanzania. Suiker was moeilijk verkrijgbaar voor de arme groepen, slechts kleine hoeveelheden waren beschikbaar op het platteland, en er was weinig aandacht voor de rol van de kleine boeren in de suikerproductie.

### Duurzaamheid

Duurzaamheid is door de OESO gedefinieerd als de mogelijkheid om de resultaten van de hulp te laten voortbestaan nadat de financiële, institutionele en technische steun van een externe donor grotendeels is beëindigd. Bij de beoordeling van de duurzaamheid van een project kunnen verschillende aspecten van het begrip een rol spelen, maar het relatieve gewicht van die aspecten verschilt naar het type project. In deze studie werd de nadruk gelegd op de financiële, technologische, institutionele en ecologische dimensie van duurzaamheid.

De financiële dimensie van duurzaamheid verwijst naar de mate waarin de financiering van alle huidige en toekomstige uitgaven is veiliggesteld. De belangrijkste hinderpalen voor de financiële duurzaamheid vormden het ongunstige Tanzaniaanse overheidsbeleid en de betalingsbalanscrisis van het land. Door het eerste konden de ondernemingen onvoldoende middelen vergaren voor onderhoud en rehabilitatie, terwijl het laatste een belemmering vormde voor de import van belangrijke kapitaalgoederen en productie-inputs. Dit probleem kon niet worden opgelost op projectniveau.

Recente beleidsveranderingen hebben de mogelijkheden voor financiële duurzaamheid van de bedrijfstak aanzienlijk verbeterd. De regeling waarbij de suikerondernemingen de opbrengsten uit eigen export mogen behouden, zorgt ervoor dat twee derde van de behoefte aan buitenlandse valuta voor lopende kosten is veilig gesteld. Voor het resterende deel is het OGL-systeem de belangrijkste bron van deviezen. Maar voor grootschalige investeringen in het kader van het herstelprogramma blijft de bedrijfstak afhankelijk van buitenlandse hulp.

De keuze voor moderne technologie beïnvloedde niet alleen de financiële maar ook de institutionele duurzaamheid, als gevolg van de hoge import-afhankelijkheid van deze technologie en de hoge eisen aan management-capaciteiten. Institutionele duurzaamheid is nagestreefd door middel van management-ondersteuning en verschillende vormen van training. Aanvankelijk werd in het kader van de management-ondersteuning weinig aandacht gegeven aan het opleidingsaspect. De nadruk werd eenzijdig op de productieverhoging gelegd. Een evaluatiestudie van de management-steun van 1986 kwam tot de conclusie dat de taakomschrijvingen bij de management-ondersteuning de nadruk legden op het bereiken van operationele doelstellingen en vaag waren op het gebied van de institutionele

zelf verdienen

EEG

17%

rentabiliteit

7ie

mmmo (2)

ontwikkeling. De ingezette deskundigen waren in het algemeen goede technici, maar tamelijk zwak in training. Na dit kritische evaluatierapport werd de opleiding op de werkplek uitdrukkelijk opgenomen in de taakomschrijving van de deskundigen. De technische opleiding aan het NSI en de cursussen in het buitenland leverden een duidelijke bijdrage aan de 'Tanzanianisering' van de ondernemingen. Samenvattend kan worden gesteld, dat de verschillende vormen van training tot volledige verzelfstandiging van de staf van de ondernemingen hebben geleid. Bovendien blijkt uit de recente verhogingen van produktie en capaciteitsbenutting bij Kilombero en Mtibwa dat het Tanzaniaanse management effectief werkt, vooral wat betreft de organisatie van de produktie.

De verbouw van suikerriet leidde niet tot ernstige ecologische problemen. Alleen is een geringe mate van waterverontreiniging geconstateerd in de periode dat de export van molasse stagneerde. Er zijn geen aanwijzingen voor bodemdegradatie. Suikerriet is een gewas met een uitgebreid wortelsysteem, dat verbouwd wordt met een korte braakperiode. Het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen was gering. Vanwege de sterke afhankelijkheid van een enkele variëteit suikerriet is er een toenemend risico van ziekten en plagen en dientengevolge van een stijgend gebruik van bestrijdingsmiddelen. Daarom is er behoefte aan toegepast onderzoek naar nieuwe variëteiten.

Geconcludeerd kan worden dat de duurzaamheid van de resultaten van de hulp aanzienlijk is verbeterd door de maatregelen die in samenhang met het beleid van structurele aanpassing werden genomen. De Nederlandse hulp heeft evenwel nog niet geleid tot een financieel zelfstandige suikersector. Voor investeringen ten behoeve van de rehabilitatie, en met name het deel dat met buitenlandse valuta moet worden gefinancierd, blijven de ondernemingen afhankelijk van de hulp van donoren.

17%

## 9. Conclusions

De conclusies van deze sectorstudie zijn gebaseerd op de volgende vragen:

*Was het economisch gerechtvaardigd voor Tanzania om zelf suiker te produceren?*

Een van de voornaamste beweesredenen van Tanzania om te investeren in de suikersector was het economisch voordeel van eigen produktie boven het importeren van suiker. De uitbreidingsplannen van de jaren zeventig waren gebaseerd op de hoge wereldmarktprijzen en gaven een hoge economische rentabiliteit aan. Een van de hoofdkenmerken van de wereldsuikerprijzen is evenwel dat deze aan sterke schommelingen onderhevig zijn. Bij het beoordelen van de economische rentabiliteit van de uitbreidingsplannen is onvoldoende rekening gehouden



met de lange-termijntendenzen. Indien deze cyclische prijsschommelingen in de rentabiliteitsberekening worden betrokken, dekken de produktiekosten slechts marginaal de economische voordelen. Anderzijds kan worden geredeneerd, dat de wereldmarkt een dumpmarkt is en dat het daarom onredelijk is om de kostprijs in Tanzania te vergelijken met deze wereldmarktprijzen. De OESO schat dat in geval van volledige liberalisering de prijs op de wereldmarkt 50 procent hoger zou zijn.

De conclusie is dat de binnenlandse produktie van suiker economisch gezien gerechtvaardigd was. Het zou echter realistischer zijn geweest indien minder optimistische verwachtingen waren aangehouden ten aanzien van economische voordelen voor gewassen zoals suiker, en ten aanzien van tijdschema's voor uitvoering in landen als Tanzania vanwege de grote operationele problemen die kunnen optreden.

### *Was de keuze van technologie juist?*

De keuze van een grootschalig produktiesysteem met gebruik van moderne technologie was voornamelijk gebaseerd op doelmatigheidsoverwegingen, namelijk het streven naar een zo gunstig mogelijk economisch resultaat. Maar politieke factoren, zoals Tanzania's voorkeur voor een modern produktiesysteem en de binding van de hulpfondsen, oefenden ook invloed uit op de keuze. Tanzania vormde geen uitzondering in zijn voorkeur voor grootschalige produktie met moderne technologie; meer dan 90 procent van de wereldproduktie wordt op deze wijze voortgebracht. De gekozen technologie was voordeliger in produktiekosten en gunstiger in landgebruik.

De conclusie is dat de keuze ten gunste van een grootschalig produktiesysteem met moderne verwerkingstechnologie economisch gerechtvaardigd was. Deze voorkeur had evenwel belangrijke gevolgen voor de Tanzaniaanse economie in het algemeen en de suikerondernemingen in het bijzonder. Deze produktiewijze verhoogde de importafhankelijkheid in een periode waarin de beschikbaarheid van buitenlandse valuta sterk terugliep. Tevens verhoogde het de behoefte aan buitenlandse technische en management-deskundigheid.

### *Hoe succesvol waren de investeringen in de suikersector?*

De investeringen voor de uitbreiding van de suikerproduktie in de jaren zeventig hebben niet geleid tot de verwachte resultaten. De feitelijke economische rentabiliteit was aanzienlijk lager dan de prognoses. De aanpak die in de jaren tachtig werd toegepast – een steunoperatie gericht op het behoud en een betere benutting van de produktiecapaciteit – is succesvol geweest. De benuttingsgraad van de fabrieken was aanzienlijk hoger dan het landelijk gemiddelde; de Nederlandse steun aan Kilombero en Mtibwa realiseerde een zeer gunstige rentabiliteit (17 procent), en er werden goede resultaten bereikt met de 'Tanzanianisering' van het kader van de ondernemingen.

De conclusie is dat de Nederlandse hulp de ineenstorting van de Tanzaniaanse suikersector heeft voorkomen en bovendien de basis heeft gelegd voor de productiegroei in de jaren negentig onder volledig Tanzaniaans management.

*hoeveel expatriates?*

*Wat waren de belangrijkste belemmeringen voor de suikerproductie?*

De belangrijkste oorzaken voor de teleurstellende resultaten in de suikersector waren van drieërlei aard: het tekort aan buitenlandse valuta, het ongunstige prijsbeleid, en tekortkomingen in management. Het tekort aan buitenlandse valuta was het gevolg van Tanzania's algemene economische teruggang na het midden van de jaren zeventig. Deze teruggang werd gedeeltelijk veroorzaakt door de verslechtering van de ruilvoet tussen import en export, maar ook door het ongunstige algemene ontwikkelingsbeleid van het land. Voorts had het prijsbeleid van de overheid met af-fabriek prijzen beneden de produktiekosten tot gevolg dat de ondernemingen aanzienlijke verliezen leden. Tenslotte verhinderde de overmatige staatsbemoediging met de sector een efficiënte organisatie van de productie.

De conclusie is dat de belangrijkste hinderpalen voor een gezonde ontwikkeling van de bedrijfstak een ondoelmatig overheidsbeleid en de ongunstige economische omgeving waren. Dit laatste werd ten dele door externe factoren veroorzaakt, in het bijzonder de verslechtering van de ruilvoet na het midden van de jaren zeventig.

*Wat was de invloed van het structurele aanpassingsprogramma op de suikersector?*

De invoering van het economisch hervormingsprogramma had belangrijke gevolgen voor de suikersector. Veranderingen betroffen de liberalisering van de prijzen, maatregelen met betrekking tot de deviezenallocatie, en institutionele hervormingen. De gevolgen van de structurele aanpassingspolitiek werden in de suikersector merkbaar aan het eind van de jaren tachtig. Deze hielden onder meer in een aanzienlijke productiegroei, een verhoging van de capaciteitsbenutting van de fabrieken van Kilombero en Mtibwa, een scherpe stijging van het aandeel van de kleine suikerboeren in de totale productie en hogere winsten voor de suikerondernemingen.

De conclusie is dan ook dat de economische liberalisering een gunstige invloed heeft gehad op de positieve ontwikkelingen in de suikersector.

*Hoe doeltreffend was de sectorbenadering?*

Aan het begin van de jaren tachtig besloot Nederland om een deel van de importsteun te verschuiven naar meer sectoraal georiënteerde programma's vanwege toenemende meningsverschillen met Tanzania over het macro-economisch beleid. Sectorhulp houdt een brede en coherente aanpak in van onderling met elkaar in verband staande ontwikkelingsproblemen binnen een sector. In het kader van de sectorbenadering wordt een combinatie van verschillende hulptypen toegepast:

programmahulp, projecthulp en technische assistentie. De belangrijkste overwegingen voor een sectorbenadering waren de volgende. Sectorhulp stelt donoren in staat invloed uit te oefenen op beleidsombuigingen. Voorts is sectorhulp beter traceerbaar en transparanter dan algemene programmahulp. Tot slot is sectorhulp flexibeler dan projecthulp en geeft het betere mogelijkheden voor een snelle besteding van middelen. Dit was in de eerste helft van de jaren tachtig belangrijk voor Nederland omdat men de omvang van de hulp aan Tanzania niet beneden een bepaalde grens wilde laten dalen.

De Nederlandse sectorhulpbenadering was evenwel slechts gericht op een deel van de problemen in de suikersector, namelijk op de economische aspecten van de plantages. Er was weinig aandacht voor de sociaal-economische integratie van de ondernemingen in de bredere regionale context.

De conclusie is dat de sectorbenadering een duidelijke bijdrage heeft geleverd aan het hervormingsproces in de suikersector en dientengevolge aan de verbeteringen van de resultaten van de bedrijfstak. De sectorbenadering was evenwel eng-economisch gedefinieerd en sociale aspecten kregen nauwelijks aandacht. Bovendien domineerden macro-economische problemen de aanpak en de beleidsdialoog. Voor bepaalde vraagstukken, zoals privatisering, was de beleidsdiscussie te veel gebaseerd op algemene concepten van structurele aanpassing en te weinig op sector-specifieke kenmerken en problemen.

## 10. Beleidsopties

De ontwikkelingen in de suikersector gedurende de jaren tachtig maakten duidelijk dat een drastische herstructurering van de bedrijfstak noodzakelijk was. De belangrijkste problemen bij de herstructurering zijn de aard van de benodigde investeringen bij de uitvoering van het herstelplan, de privatisering van de ondernemingen, de toewijzing van deviezen, de noodzaak tot institutionele hervormingen, de rol van de kleine suikerboeren, en de liberalisering van de markt.

### *Investerings*

Het herstelplan voor de suikersector is gericht op een effectiever gebruik van de beschikbare hulpbronnen en productiecapaciteit. De argumenten ten gunste van de uitvoering van het herstelplan waren de gunstige kosten/baten-verhouding voor de investeringen en de verbeterde toekomstverwachtingen voor een zelfstandig opererende bedrijfstak. De prioriteiten voor de uitvoering van het plan werden bepaald door de meest gunstige kosten/baten-verhouding. Dientengevolge is voorrang gegeven aan de rehabilitatie van Mtibwa. Aan ondernemingen die een betrekkelijk gezonde financiële positie hebben qua liquiditeit en winstgevendheid, zoals bijvoorbeeld Mtibwa, zouden evenwel ook leningen onder meer commerciële voorwaarden kunnen worden gegeven. Voor Kilombero daarentegen is de be-

langstelling van investeerders beperkt, omdat de productieomstandigheden daar ongunstiger zijn.

Aanbevolen wordt dat Nederland de reeds langlopende ondersteuning van de suikersector op een zodanige wijze afrondt, dat een economisch levensvatbare bedrijfstak tot stand komt. De fasering in de uitvoering van het herstelplan op grond van een kosten/baten-verhouding wordt ondersteund. Maar daarnaast wordt geadviseerd om de meest noodzakelijke investeringen voor Kilombero reeds gedurende de eerste fase te doen. Een studie zal moeten uitwijzen welke de meest urgente rehabilitatiewerkzaamheden zijn.

### *Privatisering*

Een van de belangrijkste meningsverschillen tussen Tanzania en Nederland is de noodzaak tot privatisering van de ondernemingen. Het Nederlandse standpunt is, dat een commercieel beheer van de ondernemingen het best kan worden gerealiseerd via particulier eigendom. Om dit proces van privatisering te vergemakkelijken werd geopteerd voor rehabilitatie van plantages en fabrieken voorafgaand aan privatisering.

Tanzania verwerpt het idee van de privatisering van de suikersector. Argumenten hiervoor zijn de afwezigheid van een aandelenmarkt en het gebrek aan kapitaal bij grote groepen van de Tanzaniaanse bevolking. Onder deze omstandigheden zou privatisering neerkomen op buitenlands eigendom en/of controle door Tanzanianen van Aziatische oorsprong. De belangstelling van internationale ondernemingen om te investeren in een land met ernstige tekorten aan buitenlandse valuta en in een sector die bijna uitsluitend voor de binnenlandse markt produceert is zeer gering. De enige potentiële investeerders in de suikersector zijn lokale Aziatische ondernemers. Deze optie zal echter op grote politieke weerstand stuiten.

De conclusie is dat de Nederlandse positie met betrekking tot privatisering weinig is uitgewerkt, met name omtrent de vormen van privatisering en de stappen die gezet zouden moeten worden om de meest gewenste vorm te realiseren. Voorts hebben verschillende studies aangegeven dat privatiseren na uitvoering van een herstelplan moet worden vermeden, aangezien de kosten van de rehabilitatie niet zullen worden terugverdiend door een hogere verkoopprijs.

Op basis van deze bevindingen wordt voortzetting aanbevolen van de beleidsdialoog tussen Tanzania en Nederland over de verschillende alternatieven voor een commercieel beheer van de suikerondernemingen. Uitbesteden van het management aan particuliere bedrijven om kostenbeheersing en produktiviteitsverhoging te realiseren, zou een aantrekkelijk alternatief kunnen vormen voor volledige privatisering. In dit verband is het de moeite waard de ervaringen met de uitbesteding van het management van Kagera te volgen.

*Tanzania Management*

### *Deviezenallocatie*

Een belangrijk argument ten gunste van binnenlandse suikerproductie in Tanzania is de besparing van deviezen. Suikerproductie met gebruik van moderne technologie heeft evenwel een hoge import component. De suikerondernemingen verkrijgen een aanzienlijk deel van hun deviezenbehoefte uit de exportopbrengsten van suiker naar de EG. De overige behoeften aan buitenlandse valuta worden gedekt via het OGL systeem, aangenomen dat dit systeem goed werkt en donoren de vereiste ondersteuning aan het OGL blijven geven. Toegang tot het OGL hangt ook af van de liquiditeitspositie van de ondernemingen.

Door een beter gebruik van de verwerkingscapaciteit, goed onderhoud en lokale productie van tot nu toe geïmporteerde reserve-onderdelen en transportmiddelen kunnen de deviezenbehoefte per ton suiker verder naar beneden worden gebracht.

Aanbevolen wordt de mogelijkheden voor vermindering van de importcomponent van de suikerproductie in Tanzania te onderzoeken en te ondersteunen, alsmede om de toegang van de suikerondernemingen tot een effectief deviezensysteem voor de toekomst veilig te stellen.

### *Institutionele hervormingen*

De stabiele organisatievorm en de training van Tanzaniaans kader waren gunstige aspecten van de ontwikkelingen in de suikersector in de jaren tachtig. Herstructurering van de bedrijfstak door middel van de uitvoering van het revalidatieplan en productie op basis van commerciële principes vereisen een sterkere ondernemersvisie van de kant van de leiding van de suikerplantages, alsmede veranderingen in het institutioneel kader. Deze veranderingen zullen een toename van de autonomie van de individuele ondernemingen met zich mee brengen, en een verminderde en meer dienstverlenende rol van Sudeco. Verdere institutionele veranderingen zijn inmiddels aangekondigd door de Tanzaniaanse overheid, maar deze zijn nog niet in uitvoering genomen.

Aanbevolen wordt deze veranderingen spoedig tot stand te brengen teneinde het commercieel opereren van de suikerondernemingen te bevorderen.

### *Rol van kleine boeren*

Recente prijsverhogingen hebben de mogelijkheden van suikerproductie door kleine boeren aangetoond. De gunstige voorwaarden hebben geleid tot een toename in het aantal suikerverbouwende boeren, hun opbrengsten per hectare en hun aandeel in de totale productie. Ze hebben eveneens geleid tot een

toenemende belangstelling van vooral het hogere personeel van de plantages om eigen suikerrietbedrijven op te zetten. Deze recente ontwikkelingen bieden nieuwe mogelijkheden voor de Nederlandse hulp om verdere privatisering van de bedrijfstak te bereiken. Ze kunnen evenwel ook tot een voorkeursbehandeling voor het eigen personeel leiden bij de dienstverlening door de plantages aan de kleine suikerboeren. Dit en de aankoop van grond door het personeel in het gebied rond de plantages kan in de toekomst tot spanningen met de lokale bevolking leiden. Om de mogelijkheden voor suikerverbouw door kleine boeren te realiseren is een zorgvuldige studie van de recente ontwikkelingen, een gedetailleerd beleidsplan, en een gefaseerde uitvoering van dat plan nodig.

Aanbevolen wordt een dergelijk plan op te stellen, waarbij grondig aandacht wordt besteed aan optimale benutting van het produktiepotentieel van kleine boeren, aan de mogelijkheden tot privatisering van de bedrijfstak door vergroting van de produktie van kleine boeren, en aan de noodzaak tot het verminderen van de ongelijkheid en het voorkomen van sociale spanningen in de suikergebieden. In het beleidsplan moet ook rekening worden gehouden met de gevolgen van suikerverbouw voor de produktie van voedselgewassen, in samenhang met de positie van vrouwen.

### *Marktliberalisering*

Wereldwijd wordt de suikersector gekenmerkt door een sterke mate van overheidsinterventie door middel van uiteenlopende vormen van prijscontrole en subsidies. Dit hangt samen met dumpingpraktijken op de internationale markt. Tot voor kort was ook in Tanzania sprake van sterke overheidsbemoeienis.

Sedert 1986 is de afzet van suiker in Tanzania geleidelijk geliberaliseerd. Deze deregulering heeft betrekking op het vrij maken van de import, het toestaan van binnenlandse handel door particuliere handelaren, en het afschaffen van eenheidsprijzen voor het gehele land. Het huidige hoge niveau van belastingen en toeslagen op de binnenlandse produktie en de relatief lage invoerrechten hebben het voor handelaren aantrekkelijk gemaakt suiker in te voeren in plaats van het in het land zelf aan te kopen. Dit heeft geleid tot een verlaging van de suikerprijs voor de consumenten in Dar es Salaam. Maar het heeft ook geleid tot een toename van de voorraden bij de ondernemingen en tekorten aan suiker in sommige delen van het land.

Aanbevolen wordt dat een zodanig belasting- en toeslagensysteem wordt toegepast, dat op korte termijn de binnenlandse produktie wordt beschermd tegen dumprijzen op de internationale markt. Voor de lange termijn zou prijsvorming moeten worden geregeld in een overlegorgaan, waarin de verschillende belangengroepen van producenten, consumenten, handelaren en verwerkende industrie zijn vertegenwoordigd.



