

REAKTIE VAN DE LANDELIJKE INDIA WERKGROEP OP:

Report of the Commission Services to the Council and European Parliament on Community support to India's Dairy Industry Development - SEC(87) 1365, Brussels, 26 augustus 1987

ZUIVELHULP AAN INDIA MIST SOCIAAL BELEID

De Europese Commissie wil in de toekomst voorkomen dat haar zuivelhulp aan India gaat concurreren met Indiase melk en daardoor de prijs en produktie van de lokale melkveehouders drukt. Dat is een van de belangrijkste conclusies die te trekken zijn uit het onlangs door de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van Ministers aangeboden rapport, over steun van de Gemeenschap aan de ontwikkeling van Indiaas zuivelindustrie.

In het rapport komt de Commissie daardoor op een belangrijk punt tegemoet aan de kritiek op de omvangrijke zuivelhulp die de EG sinds 1970 aan India geeft voor het programma Operatie Vloed. Dit programma is er op gericht om een nationale Indiase coöperatieve zuivelsector op te bouwen.

De EG wil India daarvoor tot 1994 nog 75.000 ton melkpoeder en 25.000 ton boterolie schenken, ofwel per jaar ongeveer eenderde van de hoeveelheid die India vanaf 1978 tot 1986 heeft ontvangen.

Er is echter nog een minstens even belangrijke en veel minder positieve conclusie uit het rapport te trekken: de Europese Commissie heeft de oorspronkelijke doelstellingen van Operatie Vloed om juist de armste producenten en consumenten van het programma te laten profiteren blijkbaar stilzwijgend afgeschreven. Over de bedreigde positie van vrouwen - degenen die nu het grootste deel van het zuivelwerk verrichten - wordt zelfs helemaal niet gesproken. Dit terwijl toch uit het recente evaluatierapport van de Europese Commissie en uit ander onderzoek blijkt dat vrouwen onder invloed van Operatie Vloed minder zeggenschap over hun zuivelinkomsten hebben dan daarvoor en de werkbelasting van arme zuivelboerinnen is toegenomen. Slechts 10% van de leden van de zuivelcoöperaties welke onder Operatie Vloed ressorteren zijn vrouwen.

Onevenwichtig rapport

Uit het rapport van de Europese Commissie is op te maken dat zij op een aantal punten duidelijk notitie heeft genomen van de kritiek op Operatie Vloed van een groot aantal Indiase en Europese wetenschappelijke onderzoekers en maatschappelijke organisaties. Anderzijds worden daaruit vaak geen beleidsconclusies getrokken en worden andere belangrijke kritiekpunten en alternatieven genegeerd.

Al met al is het een erg onevenwichtig rapport, dat zeer onvoldoende recht doet aan het uitgebreide wetenschappelijk onderzoek dat tot nu toe aan Operatie Vloed is gewijd.

Wel is positief dat de Europese Commissie nu duidelijker dan in het verleden of voor de eerste keer constateert dat:

- in de afgelopen periode te veel nadruk is gelegd op het kruisen van Indiase koeien met westerse melkveerassen en te weinig op het genetisch verbeteren van buffels (het Indiase melkdier bij uitstek)
- de doelstellingen om de mengvoerindustrie en de groenvoerproduktie sterk uit te breiden te ambitieus waren
- te weinig aandacht werd gegeven aan (melk)veehouderij via voorlichtings- en dienstverlenende programma's en de coördinatie met bestaande overheidsdiensten ontbrak
- vermarkting van melk prioriteit moet hebben (i.t.t. de sterk toegenomen produktie en vermarkting van luxe zuivelprodukten waaronder babyvoeding)
- het gebrek aan veevoer de belangrijkste beperkende factor is bij het bevorderen van de melkproduktie en het vee massaal ondervoed is
- de traditionele zuivelvermarkting naast de meer hoogtechnologische coöperatieve zuivelindustrie een belangrijke en waardevolle plaats inneemt

- De meest concrete in het rapport genoemde veranderingen in de derde fase van Operatie Vloed zijn :
 - de al eerder genoemde vermijding van concurrentie tussen zuivelhulp en lokale melk, door een prijspolitiek die melk gemaakt van geschonken zuivelproducten even duur maakt als inheemse verse of van eigen melkpoeder en boterolie gecombineerde melk. Overigens wordt in het rapport niet gemeld dat die concurrentie tot nu toe nog wel bestaat. Het zal in de praktijk overigens nog moeilijk worden om die prijsconcurrentie op te heffen omdat dit de politiek gevoelige melkprijs voor de stedelijke consument zal verhogen
 - een herorientatie van het beleid voor de genetische verbetering van vee van 'westerse kruiskoeken' naar buffels en lokale runderrassen
 - de noodzaak om de te schenken hoeveelheid zuivelhulp aan India jaarlijks zorgvuldig aan te passen aan het inheemse melk- en melkpoederaanbod
 - de mogelijkheid om zuivelhulp zo nodig te vervangen door financiële hulp
 - het feit dat de met EG zuivelhulp gegeneerde fondsen vooral gebruikt zullen worden voor directe steun aan de boeren

Op een groot aantal punten biedt het rapport echter geen verbeteringen voor negatieve aspecten van het huidige beleid :

- de oorspronkelijke sociale doelstellingen van Operatie Vloed zijn slechts te rug te vinden in een obligate zinsnede dat door de uitbreiding van het aantal leden van de zuivelcoöperaties, de voordelen van Operatie Vloed bij een additioneel aantal kleine boeren terecht komen. Van de constatering van de recente evaluatiemissie dat het bereiken van met name landloze melkproducenten alleen mogelijk lijkt door een geïntegreerde aanpak (van huidige beperkingen als gebrek aan veevoer, goed vee en veterinaire zorg) met inschakeling van niet-gouvernementele organisaties, is in het rapport geen spoor terug te vinden
- de Europese Commissie zegt weliswaar dat haar hulp vooral gebruikt moet worden voor steun aan de boeren (via produktieverhoging, betere veterinaire zorg, veevoerproductie, voorlichting en marketing), maar zegt niet welke boeren - laat staan boerinnen - gesteund zullen worden en hoe. Voortzetting van de huidige trend zonder beleidswijziging zal vooral betekenen dat (middel)grote boeren daarvan het meest zullen profiteren
- de Europese Commissie gaat niet in op het advies van haar evaluatiemissie om aan arme groepen voor wie melk speciaal van belang is (kleine kinderen en zwangere en zogende vrouwen beneden de armoedegrens), zowel in urbane als rurale gebieden gesubsidieerde melk te verschaffen
- er wordt grote nadruk gelegd op de uitbreiding van de vermarktning van melk in kleine en grote steden. De daardoor snel toenemende commercialisering van melk benadeeld de arme rurale consumenten voor wie melk en karnemelk (het vaak gratis weggegeven bijproduct van de lokale boterbereiding) steeds onbereikbaar wordt
- evenals onder Operatie Vloed I en II (1970-1986) wordt opnieuw bijna tweederde van het totale budget gebruikt voor het bouwen van zuivelfabrieken en de vermarktning van melk over lange afstanden. In haar vorige rapport (van maart 1986) over Operatie Vloed citeerde de Europese Commissie nog het rapport van een officieel Indiase regeringsmissie die vond dat er te veel geld was besteed aan de 'harde infrastructuur' en te weinig aan 'inputs' voor de melkveehouders. De EG kan zich nu echter verschuilen achter het feit dat de Wereldbank-lening en de resterende aanzienlijke fondsen uit de vorige fase van het programma vooral voor de 'harde infrastructuur' gebruikt zullen worden en de nieuwe EG hulp met name voor directe ondersteuning van de boeren.
- de Europese Commissie rechtvaardigt haarnieuwe bijdrage aan Operatie Vloed o.m. met het argument dat zij daardoor de bereikte resultaten wil consolideren en onevenwichtigheden wil corrigeren. In feite blijkt uit het hele stuk dat het gaat om een uitbreiding waarbij juist niet de sociale onevenwichtigheden worden gecorrigeerd die met voortzetting van de zuivelhulp gecombineerd kunnen worden. Wel wordt iets gedaan aan de onevenwichtigheden die ook gecorrigeerd kunnen

- worden door de zuivelhulp snel af te bouwen of stop te zetten.
 - mede in verband met bovenstaande wordt niet duidelijk gemaakt dat Operatie Vloed nog zeven jaar zuivelhulp nodig heeft. De voornaamste reden die wordt gegeven voor de keuze voor zuivelhulp in plaats van financiële hulp is het 'snel uitbreiden van de marktaanbod dat nodig is om op de consumentenvraag te reageren'. Het te snel uitbreiden van het marktaanbod heeft echter, nog afgezien van de eerder genoemde bezwaren, als risico dat de Indiase melk die vervolgens de zuivelhulp overbodig moet maken vooral komt uit de melk-aankoop in nieuwe gebieden en niet uit de veel moeilijker te realiseren toename van de melkproductie. Het vorige Commissierapport over Operatie Vloed constateerde ook al terecht dat het programma het laagst heeft gescoord op het punt van produktiviteit en produktieverhoging. Als, zoals het nieuwe rapport opmerkt, de vraag naar melk in India de komende zeven jaar zal uitgroeien en boven het aanbod dan is na en misschien zelfs al voor 1994 weer nieuwe zuivelhulp nodig. In plaats daarvan lijkt het naast een ander prijsbeleid en een vooral op marginale en kleine boer(inn)en gericht produktieverhogingsbeleid, veel zinvoller om een groter deel van de inheemse melkpoeder- en boterolieproductie voor de inheemse melkvoorziening te gebruiken. Nu wordt deze voor het grootste deel voor luxe zuivelproducten, waaronder met name flesvoeding, gebruikt.
 - Ook financiële hulp voor Operatie Vloed lijkt niet echt dringend omdat de uitvoerende organisaties nog over grote resterende fondsen uit de verkoop van eerder geschonken zuivelproducten beschikken.
 - de Europese Commissie constateert wel dat er een groot tekort is aan veevoer, dat overigens door de recente droogte nog zeer sterk is toegenomen, maar draagt geen oplossingen aan die zo min mogelijk met de voedselproductie concurreren. De EG landen importeren zelf veevoer uit India. De Indiase regering heeft in februari 1986 zelfs een exportsubsidie van 10% op veeoeksen ingevoerd. Het gevolg daarvan was dat prijzen van veeoeksen in India binnen vier maanden met de helft tot tweederde stegen, terwijl ze in Rotterdam op hetzelfde niveau bleven. De Indiase zuivelproducent was daarvan de dupe.
 - hoewel het recente rapport van de Europese Commissie stelt dat de nodige aandacht gegeven zal worden aan institutionele verbeteringen om de boeren meer zeggenschap te geven over de coöperatieve zuivelinstellingen, wordt niet verder uitgeweid over de manier waarop dat zal gebeuren. Als illustratie van het probleem kan dienen dat de federaties van de coöperaties op deelstaathouders, in theorie dus hoogste vertegenwoordigers van de coöperatieve melkvee-houders, een brief aan het Indiase ministerie van Landbouw hebben geschreven waarin zij de National Dairy Development Board (de uitvoerende organisatie van Operatie Vloed) vooral verwijten de federaties financieel te kort te doen en financieel aantrekkelijke voorwaarden voor hun eigen deelprojecten vast te stellen. Overigens pleiten de gezamenlijke zuivelfederaties voor het stopzetten van de zuivelimporten en het uitstellen van de Wereldbanklening tot de nog beschikbare eigen fondsen gebruikt zijn.
 - volgens de EG evaluatiemissie zal de vraag naar melk in India de komende jaren met ongeveer 5% gemiddeld per jaar toenemen. Uit een tabel in het zojuist gepubliceerde rapport van de Europese Commissie blijkt dat per coöperatiefid gemiddeld wordt op een gemiddelde produktieverhoging per dag van 1,7 liter in 1987 tot 1,95 liter in 1994. Dit betekent dat de bij Operatie Vloed betrokken zuivelproducenten hun melkproductie met ongeveer 1,5% per jaar zullen verhogen. Zeker als verondersteld wordt dat andere melkveeouders minder produktiestijging zullen realiseren, maar ook als dat niet het geval is, dan wordt uit het rapport van de Europese Commissie absoluut niet duidelijk hoe die groeiende kloof tussen vraag en aanbod zal worden opgevangen. Toch zegt de Commissie: 'Het projectdoel is om tegen het eind van 1994 een sterke en zelfvoorzienende coöperatieve zuivelsector te bereiken'. Hetzelfde werd in 1978 beweerd over het jaar 1985, toen de EG zich ook verplichtte om zeven jaar lang zuivelhulp te geven voor de tweede fase van Operatie Vloed.