

De ontwikkeling van Suriname

Een tussenbalans over de periode 1975-1979

DRS. ING. C. VAN DER SPEK*

De omwenteling die in februari jl. in Suriname plaatsvond kan een breuk betekenen in de economische ontwikkeling van dit land, waarvan de consequenties op dit moment nog niet zijn te overzien. Onduidelijk is nog hoe het ontwikkelingsbeleid van de nieuwe regering eruit zal zien en in hoeverre en in welke vorm de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Suriname zal worden voortgezet. In dit artikel wordt een balans opgemaakt van de economische ontwikkeling van Suriname vóór de staatsgreep op basis van een vergelijking van de doelstellingen en de resultaten van het *Meerjaren Ontwikkelingsprogramma*. Aldus wordt een beeld geschetst van de mogelijkheden en knelpunten van de ontwikkeling van Suriname, dat ook van belang kan zijn voor het uitzetten van een eventueel aangepast ontwikkelingsbeleid.

Inleiding

Op 25 november 1975 verkreeg het voormalig Koninkrijksdeel Suriname politieke onafhankelijkheid. De staatsrechtelijke banden met Nederland en de Nederlandse Antillen werden na meer dan 300 jaar geslaakt en Suriname ging zijns weegs als onafhankelijke republiek. Eerder dan de politieke onafhankelijkheid werd de zelfstandigheid echter in feite reeds bereikt bij de ondertekening van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden, dat in werking trad op 15 december 1954. Naar aanleiding van het Statuut merkt de Encyclopedie van Suriname op: „Het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden kan gezien worden als het sluitstuk van de dekolonisatie door Nederland met betrekking tot de voormalige koloniën op het Zuidamerikaanse werelddeel, t.w. Suriname en de Nederlandse Antillen” 1).

In dit artikel wordt de vraag aan de orde gesteld wat Suriname er sinds het verkrijgen van zijn zelfstandigheid tot aan begin 1980 van heeft gemaakt. Niet het jaar 1975 is dus uitgangspunt maar het jaar 1954. Opgemerkt werd dat Suriname politieke onafhankelijkheid verkreeg in 1975. De toevoeging „politieke” is nodig, omdat dit nog niet hoeft te betekenen, dat Suriname ook op andere gebieden onafhankelijk zou zijn geworden. Van een economische onafhankelijkheid is in 1975, ondanks de gedurende de Statuutperiode ontvangen buitenlandse hulp tot een bedrag van ca. Sf. 400 mln., nog geen sprake.

Wel moet worden bedacht, dat economische onafhankelijkheid niet inhoudt, althans niet behoeft in te houden, dat een zekere mate van zelfvoorziening in de lokale consumptie wordt bereikt. Vaak duikt dit misverstand op bij de bespreking van de mate van economische zelfstandigheid van derde wereldlanden. Van economische onafhankelijkheid is echter pas sprake, als de bruto investeringen geheel kunnen worden gefinancierd uit binnenlandse besparingen. Het Meerjaren ontwikkelingsprogramma van Suriname definieert economische zelfstandigheid als de mogelijkheid van een land zijn sociaal-economisch beleid, zowel intern als extern, zelfstandig te bepalen en uit te voeren, waarbij tevens wordt aangegeven, dat de binnenlandse besparingen voldoende moeten zijn om de noodzakelijke investeringen voor het grootste deel te financieren 2).

Tussen de regeringen van de Koninkrijksdelen Nederland

en Suriname bestond in 1974 bij het openen van de besprekingen over de politieke onafhankelijkheid van Suriname geen verschil van inzicht over het feit dat de Surinaamse economie niet in staat kon worden geacht de gewenste investeringen intern te financieren. Naast de reeds verstrekte hulp gedurende de periode van zelfstandigheid werd daarom een omvangrijk hulpprogramma opgesteld. Dit hulpprogramma, dat wat het Nederlandse aandeel daarin betrof was gebaseerd op het Meerjaren ontwikkelingsprogramma, werd geconcretiseerd in de op 25 november 1975 van kracht geworden Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname betreffende ontwikkelingssamenwerking.

Het Meerjaren ontwikkelingsprogramma

Op grond van het Protocol van de Regeringsconferentie tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen van 21 mei 1974 werd voor het opstellen van een rapport ter voorbereiding van een integraal ontwikkelingsplan voor Suriname een commissie van Surinaamse en Nederlandse deskundigen ingesteld. Deze commissie bestond uit 5 Surinaamse en 5 Nederlandse leden onder voorzitterschap van de directeur van de Stichting Planbureau Suriname, drs. H. E. Rijsdijk. Het rapport van de commissie vormde de basis voor het Meerjaren ontwikkelingsprogramma. Het is gebaseerd op de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid van de Surinaamse regering, te weten vergroting van de economische weerbaarheid van Suriname, uitbreiding van de werkgelegenheid en verbetering van de levensomstandigheden van de bevolking.

* De auteur was van 1976 tot 1979 als technisch en economisch adviseur verbonden aan de Stichting Planbureau Suriname en is thans als zodanig werkzaam bij de Société Immobilière Publique te Bujumbura, Burundi. Het artikel is geschreven à titre personnel.

1) *Encyclopedie van Suriname*, hoofdredactie prof. dr. C. F. A. Buijning en prof. dr. J. Voorhoeve, samensteller drs. W. Gordijn, Amsterdam/Brussel, 1977, blz. 65.

2) *Programma van de sociaal-economische ontwikkeling van Suriname*. Rapport van de Surinaams-Nederlandse Commissie van deskundigen, januari 1975, hfst. 2.

Zonder verder in bijzonderheden te treden worden in tabel 1 de investeringen aangegeven, per sector en per regio, die volgens het Meerjaren ontwikkelingsprogramma noodzakelijk zijn om binnen een periode van 10 tot 15 jaar een positie van zelfstandigheid te bereiken.

Bovendien werd berekend, dat er binnen die periode ca. 55.000 permanente arbeidsplaatsen zouden worden gecreëerd. De sectorale en regionale verdeling daarvan is aangegeven in tabel 2.

Het is niet de bedoeling van dit artikel een beschouwing te geven over de haalbaarheid van het ontwikkelingsprogramma in de geplande 10 tot 15 jaar. Veeleer gaat het erom vast te stellen in hoeverre een programma in staat zal zijn de ontwikkeling van Suriname te bewerkstelligen. Daarbij moet in het oog worden gehouden, dat uitvoering van het plan tot gevolg zal moeten hebben, dat het investeringsniveau in ontwikkelingsprojecten van ca. Sf. 50 mln. tot Sf 300 à Sf. 450 mln. per jaar stijgt en dat de werkgelegenheid toeneemt van ca. 100.000 tot 155.000 arbeidsplaatsen 3). Afgezien van een toeneming van het aantal arbeidsplaatsen bij de overheid, moet worden geconstateerd, dat in de periode na 1974 de werkgelegenheid echter is gedaald 4).

De financiering van het Meerjaren ontwikkelingsprogramma

Het benodigde bedrag van Sf. 4.500 mln. is gebaseerd op Surinaamse besparingen en begrotingsmiddelen, Nederlandse financiële hulp, hulp van andere donorlanden, internationale organisaties, het Europese Ontwikkelingsfonds, alsmede particuliere investeringen.

De bijdrage van Nederland omvat de kwijtschelding van de bestaande schuld ad f. 517 mln. en voor een periode van 10 tot 15 jaar financiële hulp van in totaal f. 3.500 mln., waarvan f. 2.700 mln. medefinanciering van projecten, f. 300 mln. na afloop van de verdragstermijn op basis van strikte pariteit met Surinaamse besparingen en f. 500 mln. voor het verstrekken van garanties op ontwikkelingsleningen.

Afgezien van de garanties betekent dit een directe Neder-

landse bijdrage van f. 3.000 mln. of, op basis van de koersverhoudingen van 1975, ca. Sf. 2.000 mln. Dit is ca. 45% van de totale financieringsbehoefte. Daarbij dient men echter wel te bedenken dat de Nederlandse hulp in nominale bedragen luidt. Dit betekent, dat de Nederlandse bijdrage in feite aanmerkelijk lager is dan de genoemde 45%, hoewel de koersval van de dollar, en daarmee van de Surinaamse gulden, voor enige compensatie heeft gezorgd.

De realisatie van het Meerjaren ontwikkelingsprogramma

Door de Stichting Planbureau Suriname (SPS) wordt elk halfjaar een cijfermatig overzicht opgesteld van de voortgang van alle ontwikkelingsprojecten, alsmede een prognose van de te verwachten resultaten per regio en per sector. In deze overzichten onderscheidt men 7 perioden, te weten de reeds verstreken periode (in het meest recente overzicht dus van 1976 t/m 1978) het jaar waarin het overzicht is gemaakt (i.c. 1979), verder de vier daaropvolgende jaren elk afzonderlijk (i.c. 1980, 1981, 1982, 1983) en ten slotte de periode daarna (na 1983). Daarbij worden voor elke genoemde periode onderzocht:

- de investeringen;
- de behoefte aan tijdelijke mankracht;
- de creatie van permanente werkgelegenheid;
- de stijging van de import als gevolg van de realisatie van de projecten;
- de creatie van de export na realisatie van de projecten;
- het additionele beslag op de staatsbegroting, voor de instandhouding van de uitgevoerde projecten.

Alle gegevens worden, voor zover mogelijk, weergegeven per regio, per sector van uitvoering zowel als per sector van

3) *Economic position and prospects of Surinam*. World Bank report, no. 1257a-SUR, 1976, tabel 5.5.
4) IMF-rapport SM/79/3, bl. 14 e.v.

Tabel 1. Voorgenomen investeringen in mln. Sur. gld. van 1974

Sector	Agrarische sector	Bosbouw	Mijnbouw	Waterkracht	Industrie	Sociaal-culturele sector	Div. + infrastructuur	Totaal
Gebied								
Paramaribo	160,1	405,0	—	—	22,8	194,0	79,1	861,0
Nickerie/Coronie	199,0	—	—	—	p.m.	48,0	53,0	300,0
Apoera	119,5	132,5	875,1	361,0	p.m.	40,3	219,2	1.747,6
Tibiti	286,5	60,7	p.m.	—	p.m.	39,0	68,1	454,3
Noord-Marowijne	124,0	115,2	p.m.	—	3,5	44,9	15,4	303,0
Brokopondo	32,1	8,5	p.m.	—	1,0	28,6	10,4	80,6
Boven-Sur./Sar.	7,6	—	—	—	—	13,2	27,7	48,5
Boven-Marowijne	6,2	—	—	—	—	11,2	23,0	40,4
Algemeen	—	50,0	—	—	310,0 a)	60,0	209,5	629,5 a)
Totaal	935,0	771,9	875,1 + p.m.	361,0	337,3 + p.m.	479,2	705,4 + p.m.	4.464,9 a) + p.m.

a) Hiervan is Sf. 250 mln. bestemd voor deelneming in bestaande bedrijven.
Bron: *Programma voor de sociaal-economische ontwikkeling van Suriname*.

Tabel 2. Directe werkgelegenheid uit het Meerjaren ontwikkelingsprogramma

Sector	Agrarische sector	Bosbouw	Mijnbouw	Waterkracht	Industrie	Sociaal-culturele sector	Infrastructuur	Totaal
Gebied								
Paramaribo	3.285	1.050	—	—	242	3.930	845	9.352
Nickerie/Coronie	3.570	—	—	—	—	885	845	5.300
Apoera	3.625	3.880	3.000	56	p.m.	2.539	1.455	14.550
Tibiti	3.050	2.300	p.m.	—	p.m.	1.341	2.338	9.029
Noord-Marowijne	2.330	3.376	p.m.	—	150	913	774	7.543
Brokopondo	680	700	—	—	—	930	870	3.180
Boven-Sur./Sar.	360	—	—	—	—	185	146	691
Boven-Marowijne	289	—	—	—	—	153	140	582
Algemeen	—	500	—	—	3.475	490	300	4.765
Totaal	17.184	11.806	3.000	56	3.867	11.366	7.713	54.992

Bron: *Programma voor de sociaal-economische ontwikkeling van Suriname*.

bestemming, per Ministerie van herkomst zowel als per Ministerie van uitvoering, en per beroeps categorie, c.q.-sub-categorie. Alle projecten worden daarbij onderverdeeld in drie groepen, te weten:

- in uitvoering, c.q. reeds uitgevoerd;
- goedgekeurd, maar nog niet in uitvoering genomen. Van de projecten in deze groep staat de financieringsbron dus reeds vast;
- projecten, waarvan de financieringsbron nog niet definitief is vastgesteld.

In totaal gaat het in 1979 om 429 projecten en een bedrag van Sf. 4.151.943.000, uitgedrukt in Surinaamse guldens van 1979. Houdt men rekening met de geschatte uitvoeringstermijnen en een kostenstijgingspercentage van 8 per jaar, dan kan dit bedrag in lopende guldens worden gesteld op Sf. 6.593.923.000. De nog goed te keuren, maar wel reeds aangevoerde projecten zijn hoofdzakelijk ontleend aan de thans ter beschikking staande sectorale en regionale plannen, te weten het Meerjaren Integraal Agrarisch Ontwikkelingsplan en de regionale plannen voor Noord-Marowijne, Commewijne, Nickerie/Coronie en West-Suriname (Apoera). Het sectorplan voor de bedrijvigheid en de bosbouw, alsmede het regionale plan voor Groot-Paramaribo en Brokopondo zijn momenteel nog niet gereed.

In de periode 1976 t/m 1978 werden de volgende gelden besteed, ingedeeld naar financieringsbron 5):

Nederlandse hulpallocatie voor Suriname	Sf. 272.482.000
2e Vijfjarenplan (VJP)	Sf. 105.944.000
Europees Ontwikkelingsfonds	Sf. 8.500.000
Totaal	Sf. 386.926.000

Dat is een gemiddelde van ca. Sf. 130 mln. per jaar. Hieruit blijkt een duidelijke stijging van de besteding van ontwikkelingsgeldens sinds 1975, die toen niet meer dan ca. Sf. 50 à Sf. 60 mln. per jaar bedroegen, maar de volgens het Meerjaren ontwikkelingsprogramma gewenste omvang van de investeringen van Sf. 300 tot Sf. 450 mln. per jaar (in Surinaamse guldens van 1974) wordt bij lange na niet gehaald. Bovendien moet men bedenken, dat het hierboven gepresenteerde cijfer sterk is beïnvloed door de aanleg van de spoorlijn in West-Suriname. Aangezien dit project praktisch gereed is, moet een daling van de investeringsomvang in de komende tijd worden verwacht, tenzij opnieuw een grootschalig project wordt aangevat, zoals b.v. de uitvoering van een productielijn van bauxiet, aluinaarde en aluminium in West-Suriname of de bouw van een waterkrachtcentrale in de Kabeleborivier, eveneens in West-Suriname.

Voor de periode na 1978 zijn met de reeds lopende en goedgekeurde projecten (a) als onderdeel van de in totaal in de planning opgenomen projecten (b) de volgende investeringen gemeoid:

Jaar	(a)	(b)
	× Sf. 1.000	
1979	210.368	259.643
1980	130.277	383.519
1981	112.277	494.025
1982	77.887	592.226
1983	59.220	624.145
Na 1983	284.151	1.561.956
Totaal	874.180	3.915.514

Gelet op het uitvoeringstempo in de jaren 1976 t/m 1978 is het nauwelijks te verwachten, dat de projecten van de categorie (a) zullen kunnen worden uitgevoerd binnen de geplande termijnen. Nieuwe uitvoeringsmethoden zullen daarom moeten worden beproefd bij de totstandkoming van de projecten. Met name kan daarbij worden gedacht aan het in bouwteamverband uitvoeren van de grote agrarische projecten, zoals het Multi-purpose Corantijnproject (MCP) en het Landbouwontwikkelingsproject Commewijne (LOC),

waarbij opdrachtgever, financier, consultant en aannemers(s) vanaf de projectspecificatie in een hecht samenwerkingsverband tot versnelde uitvoeringsmethodieken zouden dienen te komen.

De sectorale verdeling der middelen

In tabel 3 wordt een verdeling naar sectoren gegeven van de tot nu toe goedgekeurde projecten, alsmede van het totale in de planning opgenomen projectenpakket, uitgevoerd of uit te voeren in het kader van het Meerjaren ontwikkelingsprogramma, tegen de achtergrond van de verdeling der totale middelen, ad Sf. 4.464.900.000, zoals die in het programma wordt voorgesteld. Ten einde de cijfers, zoals die aangegeven zijn in het Meerjaren ontwikkelingsprogramma, vergelijkbaar te maken met die van de reeds goedgekeurde projecten en die van het totale in de planning opgenomen projectenpakket, zijn zij alle uitgedrukt in procenten van het totaal.

Tabel 3. De sectorale verdeling der middelen (in mln. Sur. gld.)

Sector	Meerjaren Ontwikkelingsprogramma		In uitvoering		Alle projecten	
	Sf.	%	Sf.	%	Sf.	%
Agrar.	935,0	20,9	375,8	33,5	453,5	11,1
Bosbouw	771,9	17,3	51,8	4,6	221,0	5,4
Mijnbouw	875,1	19,6	174,1	15,5	1.608,6	39,6
Waterkracht	361,0	8,1	65,2	5,8	831,7	20,5
Industrie	337,3	7,6	9,6	0,9	47,3	1,2
Soc./cult.	479,2	10,7	347,5	31,0	452,8	11,1
Infr./div.	705,4	15,8	96,3	8,7	451,5	11,1
Totaal	4.464,9	100,0	1.120,3	100,0	4.066,4	100,0

Bron: Cijfermatige overzichten t.b.v. SPS-jaarplannen.

Uit de tabel blijkt, dat de sectorale verdeling van de tot nu toe gecommiteerde middelen op een aantal punten afwijkt van hetgeen men zich had voorgesteld bij de opstelling van het Meerjaren ontwikkelingsprogramma. Zo liggen de landbouw- en de sociaal/culturele sector boven de voorziene procentuele toevoeging van middelen, terwijl de bosbouw- en de industriese sector sterk daarbij achterblijven. Met name voor de sector industrie werden nauwelijks middelen aangewend. De sectoren mijnbouw en waterkracht lopen vrijwel in de pas.

Bezien we alle door het Planbureau tot nu toe geïdentificeerde projecten dan wordt het beeld geheel anders. De landbouwsector valt dan terug van ruim 33% naar 11% en blijft dan achter bij het gestelde doel, de bosbouwsector stijgt iets tot ruim 5%, maar bereikt het gestelde doel van 17,3% bij lange na niet. De sector industrie blijft beperkt tot de ca. 1%; de percentages voor de sociaal-culturele sector en de sector infrastructuur lopen vrijwel in de pas, hoewel t.b.v. de infrastructuur sec in verhouding minder middelen worden aangewend dan in het programma was voorzien, namelijk 9,3% tegen 13,4%.

De geconstateerde onderbedeling van de sectoren landbouw, industrie, bosbouw en infrastructuur komt volledig ten goede aan de sectoren mijnbouw en waterkracht. Bij de sector mijnbouw komt dit doordat de spoorlijn t.b.v. onder andere het bauxiettransport van het Bakhuisgebergte naar Apoera aan de Corantijnrivier volledig werd toegerekend aan deze sector; daarnaast zijn in het totale investeringsbedrag van Sf. 1.608.616.000 alle investeringen opgenomen t.b.v. de inrichting van een complete productielijn van aluminium, te weten het mijnbedrijf te Bakhuis, het rollend materieel voor de spoorlijn, de overslaginstallaties te

5) Stichting Planbureau Suriname, Jaarplan 1979.

Apoera, de bouw van een aluinaardefabriek en een aluminiumsmelter eveneens te Apoera en ten slotte de kosten verbonden aan het bevaarbaar maken van de Corantijnrivier. Door de opgetreden kostenstijgingen moest Sf. 831 mln. uitgetrokken worden t.b.v. de eerste fase van de te bouwen waterkrachtcentrale in de Kabalebo; in dit bedrag is opgenomen het reeds bestede bedrag van ruim Sf. 65 mln. t.b.v. de ontsluiting van het stuwmeergebied, alsmede de kosten van een ecologische studie.

De som van de geprojecteerde middelen zoals aangegeven in de laatste kolom van tabel 3 belooft reeds ruim Sf. 4 mrd., hetgeen aanzienlijk meer is dan het totaal van de Nederlandse Hulpallocatie voor Suriname, de NHAS. Het is dan ook duidelijk, dat een deel van deze investeringen met name die ten behoeve van de direct-productieve sectoren waterkracht en mijnbouw, uit particuliere bron of anderszins zal moeten worden gefinancierd. Voor productie-eenheden, zoals de waterkrachtcentrale, het mijnbedrijf, de aluinaardefabriek en de aluminiumsmelter zal dit, indien en voor zover deze projecten rendabel blijken te zijn, zeker tot de mogelijkheden behoren. De verdragsmiddelen kunnen dan worden aangewend t.b.v. de wel noodzakelijke maar niet direct rendement afwerpende, investeringen in dezelfde sectoren.

Op de terugval bij de geprojecteerde middelen in vergelijking tot de gecommitteerde in de sector landbouw zal bij de beschouwing van de arbeidsplaatsencreatie nader worden ingegaan.

De regionale verdeling der middelen

In tabel 4 wordt de regionale verdeling gegeven van de gecommitteerde en de geprojecteerde middelen, c.q. van de in uitvoering zijnde en van alle in de planning voorkomende projecten.

Tabel 4. De regionale verdeling van de middelen (in mln. Sur. gld.)

Regio	Meerjaren Ontwikkelingsprojecten		In uitvoering		Alle projecten	
	Sf.	%	Sf.	%	Sf.	%
Paramaribo	861,0	19,3	382,6	34,2	594,4	14,6
Nickerie/Coronie	300,0	6,7	231,4	20,7	243,3	6,0
West-Suriname	1.747,6	39,1	261,5	23,3	2.736,1	67,3
Tibiti	454,3	10,2	10,1	0,9	10,9	0,3
Noord-Marowijne	303,0	6,8	75,2	6,7	107,7	2,6
Brokopondo	80,6	1,8	47,8	4,3	54,0	1,3
Boven-Suriname/Sar.	48,5	1,1	1,7	0,2	10,5	0,3
Boven-Marowijne	40,4	0,9	6,0	0,5	15,1	0,4
Algemeen	629,5	14,1	104,0	9,2	294,4	7,2
Totaal	4.469,9	100,0	1.120,3	100,0	4.066,4	100,0

Bron: Cijfermatige overzichten t.b.v. SPS-jaarplannen.

Wat betreft de thans in uitvoering genomen projecten valt het relatief hoge percentage voor de regio Paramaribo e.o. op, dat aanzienlijk ligt boven hetgeen in het programma was voorzien. Dit is ook wel te begrijpen, omdat bij het op gang komen van de ontwikkelingssamenwerking met Nederland na 1975 het kennelijk het eenvoudigst was om voor deze regio projecten aan te wijzen en ter goedkeuring voor te dragen daar in Paramaribo de overheidsdiensten hiervoor aanwezig kunnen worden geacht. Nickerie/Coronie ligt ook voor op het ontwikkelingsprogramma, voornamelijk dank zij het in uitvoering zijnde Multi-purpose Corantijnproject, een irrigatieproject annex polderaanleg t.b.v. in totaal 31.000 ha. rijstarealen.

West-Suriname ligt achter op het schema. Dit valt te meer op omdat vaak wordt gesuggereerd, dat een veel te groot deel van de ontwikkelingshulp uit Nederland naar West-Suriname zou gaan. In het gebied rond Tibiti werd nauwelijks geïnvesteerd. Inmiddels werd door de Surinaamse regering besloten het vrijwel lege Tibitigebied niet meer op te nemen in de rij van concentratiegebieden en de voorziene

investeringen toe te rekenen aan de aangrenzende gebieden, met name aan het gebied rond Apoera. Het deel van de totale investeringsmiddelen voor dat gebied kan daardoor worden verhoogd van ca. 40% tot ca. 50% 6). Wat betreft de overige regio's kan worden gesteld, dat de regionale spreiding min of meer in de pas loopt met het Meerjaren ontwikkelingsprogramma.

Wanneer we het totaal der thans geformuleerde projecten in oegenschouw nemen (zie de voorlaatste en laatste kolom van tabel 4) dan valt op dat men in de regio Paramaribo beneden de doelstelling ligt, evenals in Noord-Marowijne, in Nickerie/Coronie en de overige regio's het programma vrijwel volgens plan verloopt, met als uitzondering de regio West-Suriname (Apoera). Hier wordt 67,3% van het totaal aan middelen besteed i.p.v. ca. 50%, die in het Meerjaren ontwikkelingsprogramma voor het gebied Apoera/Tibiti was voorzien. Zoals reeds eerder betoogd, behoort dit geen verwondering te wekken, omdat in deze regio de grote projecten t.b.v. de sectoren waterkracht en mijnbouw zijn gepland die niet noodzakelijkerwijs geheel uit ontwikkelingsgelden hoeven te worden gefinancierd.

Bovendien kan worden gesteld, dat een snelle voltooiing van deze projecten een bron van inkomsten kan doen ontstaan waaruit toekomstige investeringen kunnen worden gefinancierd. Daarmee zou een bijdrage worden geleverd aan één van de belangrijkste doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid, namelijk het bereiken van economische zelfstandigheid 7).

De herkomst der middelen

De projecten die tot op heden zijn goedgekeurd worden voor een belangrijk deel gefinancierd uit Nederlandse verdragsmiddelen of uit middelen uit het 2e Vijfjarenplan (eveneens uit Nederland afkomstige middelen). Van de verdeling van de middelen naar herkomst wordt een overzicht gegeven in tabel 5.

Tabel 5. Herkomst der middelen in Sur. gld. (× 1.000)

Herkomst	In uitvoering	Alle projecten
Nederlandse hulpallocatie aan Suriname	1.120.391	1.779.766
2e Vijfjarenplan	142.459	142.459
Europees Ontwikkelingsfonds	13.900	26.785
Landsmiddelen a)	73.601	73.601
Nog te bepalen	—	2.043.789
Totaal	1.340.351	4.066.400

Bron: Cijfermatige overzichten t.b.v. SPS-jaarplannen.

a) Hierin is begrepen de bijdrage aan de spoorlijn ad Sf. 50 mln.

Opvallend is het grote aandeel van de Nederlandse hulpallocatie en het Vijfjarenplan in de middelen voor de in uitvoering zijnde projecten. Ten aanzien van alle geïdentificeerde projecten werd ervan uitgegaan, dat opnieuw ca. Sf. 660 mln. uit verdragsmiddelen ter beschikking zal komen. Hierover moet echter nog door de Commissie Ontwikkelings-samenwerking Nederland-Suriname (CONS) worden beslist. Blijkens de grote post „nog te bepalen” van ruim Sf. 2 mrd., zal van het totale projectenpakket in ieder geval een belangrijk deel buiten de Nederlandse hulpallocatie om moeten worden gefinancierd. Daarbij moet niet worden vergeten, dat belangrijke bedragen moeten worden gereserveerd om toekomstige kostenstijgingen te kunnen dekken.

Bij het zien van de cijfers komt onwillekeurig de vraag op of bij de thans in uitvoering zijnde projecten niet een te groot beroep op verdragsmiddelen wordt gedaan. Zou het niet verstandiger zijn geweest van het begin af aan een ver-

6) Stichting Planbureau Suriname, *Jaarplan 1979*, hfst. 2.

7) *Activiteiten in West-Suriname*, Paramaribo, 1977, blz. 103 e.v.

houding tussen Nederlandse en niet-Nederlandse middelen na te streven van bij voorbeeld 2:3? Twee argumenten pleiten voor het directe gebruik van de beschikbare middelen. Zoals reeds opgemerkt, is de Nederlandse hulpallocatie niet waardevast; een zo snel mogelijke aanwending van deze middelen is dus in het voordeel van Suriname. Daarnaast kan worden opgemerkt, dat gemengde financiering in een eerder stadium ook hogere rente- en aflossingsverplichtingen doet ontstaan.

Een ander belangrijk gegeven is dat een deel van de comittingen uit de Nederlandse hulpallocatie, met name voor direct-productieve projecten, geconditioneerd geschiedde. De gestelde voorwaarden betreffen steeds de periodieke terugstorting in een speciaal fonds van de overeengekomen aflossingen en, in de meeste gevallen, een (bescheiden) rente, al of niet met inachtneming van een zekere voorschotperiode, afhankelijk van de mogelijkheden van het te financieren project. Op grond van de tot nu toe op deze wijze verstrekte gelden is te verwachten, dat ca. Sf. 220 mln. ter beschikking zullen komen t.b.v. de financiering van toekomstige ontwikkelingsprojecten. Deze middelen zijn dus in feite aan te merken als Surinaamse besparingen.

De werkgelegenheid

De door het projectenpakket gecreëerde en te creëren permanente werkgelegenheid wordt in de tabellen 6 en 7 vergeleken met de doelstellingen van het Meerjaren ontwikkelingsprogramma op dit gebied.

Tabel 6. Permanente werkgelegenheid naar sectoren

Sector	Meerjaren ontwikkelingsprogramma		In uitvoering		Alle projecten	
	arb. pl.	%	arb. pl.	%	arb. pl.	%
Agrarische sector	17.184	31,2	6.445	74,6	8.638	57,3
Bosbouw	11.806	21,5	750	8,7	1.131	7,5
Mijnbouw	3.000	5,5	150	1,7	1.970	13,1
Waterkracht	56	0,1	63	0,7	74	0,5
Industrie	3.867	7,0	66	0,8	399	2,6
Sociaal-culturele sector	11.366	20,7	997	11,5	1.319	8,8
Infrastructuur/diversen	7.713	14,0	176	2,0	1.531	10,2
Totaal	54.992	100,0	8.647	100,0	15.062	100,0

Bron: Cijfermatige overzichten t.b.v. SPS-jaarplannen.

Ook wat de werkgelegenheid betreft valt de relatieve voorsprong op van de agrarische sector t.o.v. de overige sectoren. In hun onderlinge verhoudingen lopen de overige sectoren in de pas met het Meerjaren ontwikkelingsprogramma, met uitzondering van de sector industrie.

Tabel 7. Permanente werkgelegenheid naar regio's

Regio	Meerjaren ontwikkelingsprogramma		In uitvoering		Alle projecten	
	arb. pl.	%	arb. pl.	%	arb. pl.	%
Paramaribo	9.352	17,0	1.642	19,0	3.915	26,0
Nickerie/Coronie	5.300	9,6	3.538	40,9	3.638	24,2
West-Suriname	14.550	26,4	260	3,0	2.628	17,4
Tibiti	9.029	16,4	200	2,3	200	1,3
Noord-Marowijne	7.543	13,7	1.362	15,8	1.419	9,4
Brokopondo	3.180	5,8	720	8,3	729	4,8
Boven-Suriname	691	1,3	18	0,2	148	1,0
Boven-Marowijne	582	1,1	20	0,2	328	2,2
Alg. voorz.	4.765	8,7	887	10,3	2.057	13,7
Totaal	54.992	100,0	8.647	100,0	15.062	100,0

Bron: Cijfermatige overzichten t.b.v. SPS-jaarplannen.

De uitvoering van de projecten in de regio's Paramaribo, Noord-Marowijne en Brokopondo loopt min of meer in de pas met het programma. Opvallend is de grote voorsprong van Nickerie/Coronie en de grote achterstand van West-Suriname. Kijken we naar het totale projectenpakket, dan

blijkt Paramaribo de grootste voorsprong te hebben, Nickerie/Coronie relatief terug te lopen, maar vergeleken met het Meerjaren ontwikkelingsprogramma nog ver voor te liggen, en blijkt de achterstand van West-Suriname voor een belangrijk deel te zijn weggewerkt.

Bij de realisatie van de projecten wordt ook tijdelijke werkgelegenheid gecreëerd. Hiervan geeft tabel 8 een overzicht.

Tabel 8. Tijdelijke werkgelegenheid 1979-1983 (in manjaren)

Sector van uitvoering	1979	1980	1981	1982	1983	na 1983
Agrarische sector	69	305	311	207	—	—
Bosbouw	44	562	581	575	559	536
Mijnbouw	3	100	300	300	70	—
Industrie	—	—	—	—	—	—
Waterkr.	58	118	47	17	17	—
Bouw/constr.	5.430	5.580	5.627	4.794	4.487	1.875
Transport/opslag	292	134	100	100	100	100
Banken/overige diensten	2	91	40	36	33	36
Overheid/m.d.	654	393	273	—	—	—
Diversen	49	405	399	182	—	—
Totaal	6.601	7.688	7.768	6.343	5.391	2.599

Bron: Cijfermatige overzichten t.b.v. SPS-jaarplannen.

De creatie van tijdelijke werkgelegenheid is in de bouw- en constructiesector het grootst, zoals te verwachten was. Verheugend is, dat met name in deze sector in ieder geval t/m 1981 de werkgelegenheid stabiel zal zijn. Daarna treedt tot 1983 een lichte daling op. Het gaat hier om gecreëerde tijdelijke werkgelegenheid die samenhangt met de realisatie van de reeds goedgekeurde en in uitvoering genomen projecten. Indien we rekening houden met een verschil van ca. 30% tussen aantallen arbeiders en gecreëerde werkgelegenheid uitgedrukt in manjaren, dan is de behoefte aan arbeiders in de bouw- en constructiesector ca. 7.800 man, om het ontwikkelingsprogramma uit te kunnen voeren.

Tegen de achtergrond van het feit dat de hele bouw- en constructiesector in Suriname niet meer dan ca. 7.000 man omvat, zal het duidelijk zijn, dat personeelsschaarste met name in deze sector een belangrijke oorzaak zal kunnen zijn van vertraging bij de uitvoering van ontwikkelingsprojecten en dat wellicht een beroep zal moeten worden gedaan op buitenlandse arbeidskrachten.

Investerings per arbeidsplaats

In tabel 9 is per sector de investering per arbeidsplaats aangegeven volgens het Meerjaren ontwikkelingsprogramma en volgens de gegevens van het totaal der tot nu toe geformuleerde projecten.

Tabel 9. Totale investeringen en investeringen per arbeidsplaats naar sectoren

Sector	Meerjaren ontwikkelingsprogramma			Alle projecten		
	inv. in mln. Sf.	arb. pl.	inv. per arb. pl. in Sf. (x 1.000)	inv. in mln. Sf.	arb. pl.	inv. per arb. pl. in Sf. (x 1.000)
Agrarische sector	935,0	17.184	54	453,5	8.638	53
Bosbouw	771,9	11.806	65	221,0	1.131	195
Mijnbouw	875,1	3.000	292	1.608,6	1.970	817
Waterkracht	361,0	56	6.446	831,7	74	11.239
Industrie	337,3	3.867	87	47,3	399	119
Sociaal-culturele sector	479,2	11.366	42	452,8	1.319	343
Infrastructuur/diversen	705,4	7.713	91	451,5	1.531	295
Totaal	4.464,9	54.992	81	4.066,4	15.062	260

Bron: Cijfermatige overzichten t.b.v. SPS-jaarplannen.

De gegevens van deze tabel zijn, met uitzondering van de cijfers voor de agrarische sector, alarmerend: een verdrievoudiging van de middelen per te creëren arbeidsplaats zal nodig

zijn als men inderdaad wil vasthouden aan het creëren van 55.000 arbeidsplaatsen. Afgezien van de problemen bij het verkrijgen van deze middelen, is een verdrievoudiging van het nu al te hoog gebleken voorziene uitvoeringstempo volstrekt onmogelijk.

Gelukkig is de werkelijkheid wat minder dramatisch. Het is nog maar de vraag of het inderdaad noodzakelijk is om 55.000 arbeidsplaatsen te creëren. Reeds nu worstelt het Surinaamse bedrijfsleven met het probleem niet in voldoende mate gekwalificeerd personeel te kunnen aantrekken.

Daarnaast is het zaak eveneens aandacht te schenken aan de „kwaliteit” van de werkloosheid. In hoeverre is deze door betrokkenen gewenst? De volgende opmerking, gemaakt in het Manpower-onderzoek, dat in 1977 door het CESWO is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Arbeid en Volkshuisvesting spreekt voor zich zelf: „Ruim 1/3 van degenen, die opgaven werkloos te zijn bewonen een landbouwperceel”. Verder moet, hoewel dit in geen dele een oplossing is te noemen, rekening worden gehouden met de trek naar Nederland. Om deze trek af te remmen, en zo mogelijk om te buigen in omgekeerde richting, blijft het noodzakelijk, ook in de toekomst arbeidsplaatsen te creëren. Daarbij zou, gelet op de benodigde investeringen per arbeidsplaats, met name gedacht moeten worden aan de sector landbouw en industrie.

Betalingsbalanseffecten

Als gevolg van de tot nu toe goedgekeurde projecten zal de export naar schatting jaarlijks toenemen zoals aangegeven in tabel 10.

Tabel 10. Stijging van de export

Jaar	in Sf. (× 1.000)
1979	3.780
1980	10.660
1981	18.593
1982	30.451
1983	42.449
na 1983	72.211 per jaar

Bron: Cijfermatige overzichten t.b.v. SPS-jaarplannen.

In 1977 bedroeg de totale export van Suriname Sf. 585 mln. 8), waarvan de agrarische sector Sf. 68,2 mln. voor zijn rekening nam. Aangezien tabel 10 de te verwachten export als gevolg van de aluminiumfabricage in West-Suriname niet weergeeft en dus hoofdzakelijk de agrarische sector betreft, kan worden gesproken van een royale verdubbeling van de export in deze sector als gevolg van de tot nu toe in uitvoering genomen projecten. De export voor de jaren 1981 en 1982 vanuit het Bakhuisgebergte wordt geschat op Sf. 60 mln. per jaar 9).

Slotopmerkingen

Het is eigenlijk onmogelijk om reeds nu, nog maar ruim 4 jaar na het in werking treden van het ontwikkelingsverdrag, definitieve uitspraken te doen over het al of niet slagen van het Meerjaren ontwikkelingsprogramma. Daarvoor is de tijd te kort. De aanlooptijd, met alle normale problemen van dien, is nog maar nauwelijks achter de rug. De gebeurtenissen van 25 februari 1980 zullen van invloed kunnen zijn op het verdere ontwikkelingsbeleid. In hoeverre dit het geval zal zijn staat nog niet vast. Van Nederlandse zijde is verklaard dat de ontwikkelingssamenwerking ook in de toekomst zal zijn gebaseerd op het verdrag van 25 november 1975. In het voorgaande is dan ook niet meer geprobeerd dan het opmaken van een tussenbalans. De navolgende conclusies dienen in dit licht te worden gezien.

- Rekening houdend met de opgetreden kostenstijgingen na 1974, werd de bestemming voor ca. 1/3 deel van de middelen van het Meerjaren ontwikkelingsprogramma vastgelegd. Dit gedeelte komt overeen met ruim de helft van de Nederlandse hulpallocatie.
- In de eerste drie jaar na 1975 werd in totaal voor Sf. 386.926.000 aan projecten gerealiseerd, daarin begrepen de aanleg van de spoorlijn in West-Suriname ad Sf. 176 mln. Kennelijk is de absorptiecapaciteit van de Surinaamse economie niet meer dan ca. Sf. 70 mln. per jaar en is er nauwelijks sprake van enige stijging t.o.v. de jaren voor 1975. Wil men het tempo opvoeren, dan lijkt het entameren van grootschalige projecten een mogelijkheid. De bauxietverwerking, de waterkrachtwerken en de aanleg van polderarealen en palmolieplantages kunnen hiervoor in aanmerking komen.
- De sectorale spreiding van de tot nu toe vastgelegde middelen komt, uitzonderingen daargelaten, redelijk overeen met het voorgenomen programma. Een van de belangrijkste uitzonderingen is de sector industrie. In deze sector is nauwelijks sprake van enige ontwikkelingsactiviteit. Met name gelet op de arbeidsplaatsencreërende effecten in de industrie en geringe groei van de werkgelegenheid in de overige sectoren, m.u.v. de agrarische sector, dient de bedrijvigheid, waar mogelijk, te worden gestimuleerd. Twee maatregelen werden genomen, die in dit verband van belang moeten worden geacht, te weten de opstelling van een bedrijvigheidsplan 10) en het reactiveren van de Nationale Ontwikkelingsbank 11).
- De regionale spreiding van de ontwikkelingsactiviteit voldoet eveneens redelijk aan de verwachtingen. De typisch agrarisch districten liggen daarbij enigszins op de overige voor.
- Het is duidelijk, dat een deel van de thans reeds geformuleerde projecten niet uit de Nederlandse verdragsmiddelen kan worden gefinancierd. Dit geldt vooral voor de grootschalige projecten in West-Suriname. Mede gelet op de noodzakelijke verhoging van de opnamecapaciteit van de Surinaamse economie, welke met name is gediend met de uitvoering van deze grootschalige projecten, verdient het aanbeveling op korte termijn bekend te doen worden welk aandeel uit de verdragsmiddelen zal worden gefinancierd, zodat particuliere of andere investeerders hun plannen hierop kunnen afstemmen.
- Vergroting van de uitvoeringscapaciteit, met name t.b.v. de bij uitstek productieve en relatief arbeidsintensieve grote agrarische projecten, zoals het Multi-purpose Corantijnproject en het Landbouwontwikkelingsproject Commewijne, zal mogelijk kunnen worden bereikt door het vormen van uitvoeringsteams, waarin de overheid, de financier, de consultant en de aannemer(s) samenwerken vanaf het ontwerp en het klaarmaken van de bestekken.
- De creatie van permanente arbeidsplaatsen blijft sterk achter bij het Meerjaren ontwikkelingsprogramma. Gelet op de problemen die het Surinaamse bedrijfsleven heeft om op adequate wijze in de personeelsbehoefte te voorzien, zullen in de toekomst de werkgelegenheidsaspecten bij de toetsing van projecten meer aandacht dienen te krijgen; aangetoond zal moeten worden, dat zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht over het nodige personeel zal kunnen worden beschikt. In het bijzonder is het daarbij van belang dat gelet wordt op het terugvoeren van ambtenaren naar de particuliere sector. Een tweede belangrijk punt is of thans werkloze arbeiders bereid en in staat zijn ten behoeve van het project te gaan werken.

8) ABS, *Graadmeter van de Surinaamse economie*, Paramaribo, november 1978.

9) Stichting Planbureau Suriname, *Jaarplan 1979*, blz. 269.

10) Project Afronding Regionale en Bedrijvigheids Onderzoekingen (PARBO), uit te voeren door het NEI, te Rotterdam, in samenwerking met het CESWO, Nedeco en SUNECON te Paramaribo.

11) Zie toetsingsverslag 13e CONS-vergadering.

- Van de thans in uitvoering zijnde grootschalige landbouwprojecten (rijst, oliepalm) kan een substantiële bijdrage aan de betalingsbalans worden verwacht. Ditzelfde geldt in versterkte mate voor de geëntameerde projecten in het kader van de energie-opwekking door middel van waterkracht en de aluminiumproductie. Daarbij kan de „earning-capacity” van deze projecten een basis leggen voor de ontwikkeling van Suriname na beëindiging van het lopende ontwikkelingsverdrag met Nederland.
- Het Meerjaren ontwikkelingsprogramma, zoals dit werd opgesteld in 1974, verschaft nog steeds een goed beeld van de mogelijkheden voor de ontwikkeling van Suriname, zij

het dat bijstelling op onderdelen noodzakelijk is. Met name geldt dit voor de mogelijkheden tot het creëren van arbeidsplaatsen. Daarnaast is het niet zinvol gebleken het concentratiegebied Tibiti verder te ontwikkelen 12).

C. van der Spek

12) Deze bijstelling van het Meerjaren ontwikkelingsprogramma zal worden geëffectueerd op grond van de uitkomsten van het eerder genoemde Project Afronding Regionale en Bedrijvigheids Onderzoeken (PARBO) en zal vermoedelijk in de loop van 1980 gereedkomen.
