

Overheidsdeelneming in de bauxietindustrie van Suriname?

DR. D.R. DE VLETTER*

Inleiding

In zijn weloverwogen en tot nadenken stemmend artikel „Naar een nieuwe ontwikkelingsrelatie met Suriname” in *ESB* van 4 juli 1984, stelt G. Doeve onder andere voor om een deel van de Nederlandse ontwikkelingsgelden, als zij weer beschikbaar komen, aan te wenden voor het verwerven van een aanmerkelijk belang in de internationale bauxiet- en aluminiumondernemingen 1) die in Suriname werken.

De bauxiet-, aluinaarde- en aluminiumindustrie neemt een vooraanstaande plaats in in de economie van het land. Tot voor enkele jaren nam deze bedrijfstak ca. 80% van de totale export voor zijn rekening, daarmee ca. 40% van de netto instroom van buitenlandse deviezen leverend. De regering wordt echter met de verre van rooskleurige situatie geconfronteerd dat de hoogwaardige bauxietvoorkomens in de kuststreek tamelijk snel uitgeput zullen raken. (Doeve noemt een termijn van tussen de 15 en 30 jaar). De bauxietvoorkomens in het binnenland – de belangrijkste reserves liggen in het Bakhuisgebergte in West-Suriname – zijn minder hoogwaardig en minder goedkoop te ontginnen.

Doeve bepleit een zo grote deelneming van de Surinaamse regering dat zij zich een werkelijke partner kan voelen en medeverantwoordelijkheid accepteert voor de maximale benutting van het resterende bauxiet in de kuststreek en het „plateau”-bauxiet in West-Suriname. Zo zou de kans worden gemaximaliseerd dat de bauxietindustrie ook ruim na het jaar 2000 nog actief is in Suriname, vooral als men er bovendien in slaagt de voorkomens op het westelijke plateau in exploitatie te nemen voordat het bauxiet in de kuststreek is uitgeput. Om dit mogelijk te maken is een versterking van de concurrentiekracht noodzakelijk, waarvoor waarschijnlijk zowel een heroverweging van het belastingregime als een verlaging van de arbeidskosten nodig zal zijn. (N.B. met een glijdende schaal in de belastingtarieven zou de winning van minder hoogwaardig bauxieterts kunnen toenemen.)

Sommige lezers zal een substantiële deelneming van de Surinaamse regering in de bauxietindustrie misschien als iets revolutionairs in de oren klinken. Daarom is het wellicht nuttig erop te wijzen dat overheidsdeelnemingen in de delfstoffenwinning zowel in ontwikkelingslanden als in

geïndustrialiseerde landen een veel voorkomend verschijnsel zijn. Zo'n deelneming kan variëren van een klein percentage van de aandelen tot de oprichting van een staatsonderneming die het monopolie heeft op de exploitatie van een hulpbron 2).

Vooraf gedurende de jaren zestig en de vroege jaren zeventig was er sprake van een ware nationalisatiegolf in de ontwikkelingslanden die delfstoffen exporteren. De economieën van deze landen waren bovengemiddeld afhankelijk van de export van een klein aantal onbewerkte grondstoffen, die bijna zonder uitzondering exclusief werden geproduceerd en gedistribueerd door buitenlandse ondernemingen. Deze landen konden hun geringe economische macht niet rijmen met de politieke status die zij in het post-koloniale tijdperk hadden verworven. Bijgevolg richtte hun politiek zich op het verkrijgen van een groter aandeel in de productie-opbrengsten en het bereiken van een betere afstemming van de gang van zaken in de delfstoffensector op hun nationale ontwikkelingsplannen door middel van een overheidsstelsel in de besluitvorming 3).

Als reactie op de nationalisatiegolf verlegden de grondstoffenmultinationals hun exploratie-activiteiten naar wat zij beschouwden als landen met een beter investeringsklimaat. Onder invloed van de afgenomen buitenlandse investeringen is de stemming in een aantal van de betrokken ontwikkelingslanden min of meer omgeslagen sinds de late jaren zeventig. Deze landen hebben de maximaal toegestane buitenlandse deelneming in joint-ventures vergroot en bieden betere voorwaarden voor buitenlandse investeringen.

Zoals gezegd, komen overheidsdeelnemingen ook veel voor in geïndustrialiseerde landen, b.v. in Australië en Canada, die zeer grote delfstoffenexporteurs zijn.

Opgemerkt zij dat multinationale ondernemingen in veel gevallen voorstander zijn van overheidsdeelneming. Immers, overheidsdeelneming kan de politieke risico's en het te investeren bedrag verminderen. Tevens kan overheidsparticipatie bevorderlijk zijn voor het wederzijds begrip en voor de communicatie. Interessant is dat ook de Surinaamse bauxietondernemingen al een soort van overheidsbetrokkenheid in gedachten hadden: de plannen voor samenwerking tussen Suralco en Billiton in het bauxietwingebied ten zuiden van Para-

maribo bieden ook ruimte voor een mogelijke overheidsdeelneming. Een ander actueel voorbeeld is het recente verzoek van Shell Curaçao NV aan de Antilliaanse regering om voor 51% te gaan deelnemen in de raffinaderij van de onderneming, zij het dat de omstandigheden daar radicaal anders zijn.

Eigendom, management en beheer

Om een beeld te geven van de huidige situatie op het gebied van de samenwerking tussen overheden en multinationale ondernemingen volgt hieronder een uitgebreid citaat uit een VN-publikatie hierover 4).

„Moderne contracten (concessie-, joint-venture- of dienstverleningsovereenkomsten) gaan er van uit dat eigendom niet zonder meer de volledige beschikkingsmacht impliceert, en dat de managementfunctie gescheiden kan worden van het eigendom. Hoewel overheidsdeelnemingen gebruikelijk zijn, en soms meer dan 50% tot zelfs 100% (bij dienstverleningscontracten) van het kapitaal bedragen, wordt het management veelal toevertrouwd aan de buitenlandse partner. Deze organisatorische figuur lijkt het complement te zijn van het feit dat mijnbouwondernemingen en internationale financieringsinstellingen niet bereid zijn kapitaal te investeren c.q. te lenen als zij niet de zekerheid hebben dat een ervaren mijnbouwonderneming de leiding van het project krijgt. Vooral banken eisen strikte garanties van ervaren buitenlandse partners dat het project wordt voltooid. In afzonderlijke overeenkomsten kunnen

* De auteur is geologisch adviseur voor ontwikkelingslanden. Momenteel neemt hij deel in een internationaal geologisch project van de UNESCO dat het noordoostelijk deel van Zuid-Amerika omvat.

1) De Surinam Aluminium Company Suralco (dochter van Alcoa) en de Billiton Maatschappij Suriname (dochter van Shell).

2) Geïnteresseerden zij verwezen naar de volgende literatuur: D.D. Smith en L.T. Wells, *Negotiating third world mineral agreements: promises as prologue*, Ballinger Publishing Co, Cambridge (Mass.), 1975; M.W. Woakes, *Mineral resource management in developing countries: state participation, private enterprise or both?*, Report of the 1976 AGID (Association of Geoscientists for International Development) symposium, Sydney, 1978. Een beschrijving van de voorwaarden waarop de Zambiaanse overheid 51% van de aandelen in de binnenlandse koperindustrie overnam wordt gegeven in D.R. de Vletter, *Zambia's mineral industry and its position amongst world's major copper producers*, *Geologie & Mijnbouw*, bijzonder nummer over Zambia, jg. 51, 1972, nr. 3, blz. 251-275.

3) J.A. Cordes, *Future of minerals transnationalism, in: Role of government in mineral resources development*, An international conference organized by the Institution of Mining and Metallurgy and the Dept. of Mineral Resources, Govt. of Thailand with the coöperation of the Thai Mining Association and Chulalongkorn University, 5-8 december 1983, blz. 20-40.

4) United Nations Secretariat, *Mining legislation and mineral development agreements*, New York, 1983, blz. 293-342.

zeer ruime bevoegdheden aan het management worden gegeven. Die worden dan vastgelegd in de voorwaarden van een „contract of work” (b.v. de Indonesische contracten van 1981), in de „articles of association” van joint-venturepartners of in de organisatie-opzet van contractuele joint ventures en dienstverleningsovereenkomsten. De werkelijke rol van overheden blijkt uit de mate waarin toezicht wordt gehouden op het management. Soms worden er gezamenlijke technische commissies gevormd (bij joint ventures die niet de NV-vorm hebben) die adviseren, toezicht houden, soms beleidsbeslissingen nemen en belangrijke voorstellen van het management beoordelen. Bij joint-ventures in NV-vorm is de directie in beginsel een effectief besluitvormingsorgaan. Het hebben van een meerderheid daarin wordt van louter theoretisch belang als er bepalingen zijn die voor de besluitvorming eenstemmigheid eisen. Het werkelijke belang van een meerderheid in toezichthoudende of besluitvormingsorganen hangt af van de toewijding en deskundigheid van overheidsvertegenwoordigers, alsmede van de besluitvormingsprocedures. Terwijl sommige overheden politieke protégés afvaardigen, benoemen andere technische experts of zorgen er ten minste voor dat een groep technici de directieleden adviseert. In de overeenkomst tussen Guyana en Corgema 5) van 1982 heeft de overheid het recht na enige jaren de financieel directeur te benoemen. Deze bepaling heeft duidelijk ten doel de ruimte te beperken die een ondernemingsleiding waarin de investeerder de overhand heeft, om onbelaste winsten naar het buitenland te sluisen via inkoop van en verkoop aan geaffilieerde bedrijven. Bijzondere verslagleggingsverplichtingen, toezicht- en goedkeuringsrecht voor een subcommissie van gespecialiseerde directieleden met betrekking tot grootschalige inkoop- en marketingcontracten voor de lange termijn zijn andere instrumenten daarvoor. *Kortom, de noodzaak van bijzondere rechten voor het management, die uit contracten blijkt, heeft een systeem van compenserende „checks and balances” uitgelokt*” (curs. DV).

Suriname

Zoals gesteld, zou samenwerking met een staatsonderneming bevorderlijk moeten zijn voor het wederzijds begrip en de bureaucratistische rompslomp verminderen. De hoeveelheid te investeren risicokapitaal zou dalen met hetzelfde bedrag als de staatsdeelneming groot is, wat geen slechte zaak hoeft te zijn voor de betrokken ondernemingen. Doeve suggereert dat de Surinaamse overheid ca. f. 800 mln. nodig zou hebben om een substantieel (d.w.z. een meerderheids)belang te kopen in de bauxiet/aluinaarde/aluminiumindustrie: ca. f. 550 mln. (\$ 165 mln.) voor 5/8 van de joint venture van Billiton en Suralco plus naar schatting ca. f. 250 mln. (\$ 75 mln.) voor de nationalisatie van Suralco's Brokopondo-project. Het vereiste bedrag van f. 800 mln. bedraagt de helft van het

resterende bedrag aan toegezegde Nederlandse ontwikkelingshulp. Met f. 250 mln. uit de verkoop van de hydro-elektrische centrale van het Brokopondo-project zou Suralco zeer goed in staat zijn nieuwe investeringen in Suriname's bauxietindustrie te doen, aldus Doeve.

Waarschijnlijk zouden anderen op praktische gronden meer geporteerd zijn voor een kleinere kapitaalsinvestering van de overheid (b.v. 40% van het aandelenkapitaal). In het voorgaande werd reeds aangegeven dat ook de minderheidsaandeelhouder veel macht kan hebben, b.v. door de bepaling dat voor belangrijke beslissingen eenstemmigheid vereist is. Het direct benodigde bedrag zou nog kleiner kunnen zijn indien een gedeelte van de aandelen zou worden betaald met door de staat gegarandeerde obligaties met een redelijk korte looptijd. Per slot van rekening leiden vele wegen naar Rome.

Essentieel is dat de onderhandelingen

met de meeste zorg worden gevoerd en dat alle partijen tevredengesteld worden. Dit is van bijzonder belang omdat:

- Suriname, naar we mogen aannemen, potentiële investeerders niet zal willen afschrikken;
- de betrokken ondernemingen zeer grote investeringen buiten Suriname hebben gedaan, met name in zeer omvangrijke bauxietvoorkomens in het Braziliaanse Amazonegebied. Zij zouden zich daarop kunnen terugtrekken als zij ernstig gefrusteerd zouden raken in Suriname.

D.R. de Vletter

5) Franse semi-overheidsonderneming die zich o.a. bezighoudt met de exploratie van radioactieve mineralen.