

Suriname's economie en de ontwikkelingsamenwerking tussen Nederland en Suriname

DRS. M. VAN SCHAAIJK – DRS. J. VAN DER STRAATEN*

De ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Suriname in de periode 1975-1982 is geen onverdeeld succes geweest. De omvangrijke Nederlandse hulpstroom heeft maar weinig bijgedragen tot de beoogde vergroting van de economische weerbaarheid van Suriname. In de praktijk zijn er substitutie-effecten opgetreden, waarbij de hulp gelden de plaats hebben ingenomen van binnenlandse besparingen en buitenlands particulier kapitaal en waarbij overheidsactiviteiten in de plaats kwamen van particuliere investeringen en werkgelegenheid. In dit artikel proberen de auteurs te komen tot een evaluatie van de ontwikkeling van de Surinaamse economie sinds 1975. Zij maken daarbij gebruik van recente documenten en statistieken die zij tijdens hun bezoek aan Suriname in april van dit jaar hebben verzameld. Op dit moment staat het land op de rand van een bankroet. De deviezenvoorraad, waarop men na de opschorting van de Nederlandse hulp in december 1982 inteerde, is thans niet meer toereikend voor de financiering van de onderweg zijnde import en nieuwe leveringen worden niet meer verstrekt tenzij ze vooraf worden betaald. Het proces van economische neergang dreigt zich sneller te voltrekken dan het proces van democratisering en herstel van de rechtsorde waaraan de interim-regering in Suriname thans poogt te werken.

Inleiding

De ontwikkelingssamenwerking met Suriname is sinds medio december 1982 onderbroken. Dat vond (om hier niet aan de orde gestelde redenen) plaats nadat een begin was gemaakt met een „herijking” van het ontwikkelingsbeleid in Suriname. Zowel aan Surinaamse als Nederlandse zijde werd de behoefte tot zo'n tussentijdse bijstelling gevoeld. Die behoefte is naar onze waarneming daarna slechts toegenomen – aan beide kanten van de oceaan.

Er is aanleiding om de hulpbetrekkingen met Suriname kritisch te evalueren. Er kunnen zich zodanige wijzigingen voordoen dat aan voorwaarden voor hulphervatting wordt voldaan. Dan zal zich de behoefte manifesteren aan een weloverwogen, nieuwe aanpak, maar tevens de noodzaak tot snel handelen omdat de economische nood hoog zal zijn. Vanwege de strijdigheid tussen een weloverwogen herdefinitie van de hulprelatie en de dringendheid van de hulphervatting, is voorbereiding van hervatting van de hulp wenselijk. Daarnaast lijkt er tot nu toe nauwelijks sprake te zijn van een macro-economisch georiënteerde evaluatie van de ontwikkelingssamenwerking sinds Suriname's onafhankelijkheid in 1975 1). Ook vanuit het oogpunt van de ontwikkelingswetenschap en -politiek is een evaluatie van belang. Suriname is een van de weinige ontwikkelingslanden die gedurende geruime tijd financiële hulp hebben ontvangen van „macro-economische omvang” 2).

Dit artikel beoogt een aanzet te geven tot een evaluatie van de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Suriname sinds 1975. Het gaat bovendien in op de effecten van de opschorting van de ontwikkelingssamenwerking sinds eind 1982.

Totstandkoming en inhoud van het samenwerkingsverdrag

Door een samenloop van politieke omstandigheden in Suriname en Nederland in 1973 werd de weg gebaad voor Suriname's politieke zelfstandigheid per 25 november 1975 3). Snel na de Surinaamse regeringsverklaring in het voorjaar van 1974 werd een conferentie van de rijksdelen belegd. In het protocol van deze regeringsconferentie werd besloten tot de instelling van een gemengd Surinaams-Nederlandse commissie voor het opstellen van een rapport ter voorbereiding van een integraal ontwikke-

* De auteurs hebben in de jaren zeventig in Suriname gewerkt. In april van dit jaar bezochten zij het land weer voor het verzamelen van informatie. In dit artikel concentreren zij zich op de technisch-economische kant van het Suriname-vraagstuk. De maatschappelijke aspecten brachten zij eerder ter sprake in Stuseco, *Suriname, ontwikkelingshulp en democratie*, 's-Gravenhage, 1981; M. van Schaaik, Winti wai, lanti pai, *Intermediair*, 13 oktober 1981; J. van der Straaten, M. van Schaaik en M.P. van Dijk, Machiavelli in Fort Zeelandia, *Derde Wereld*, juli 1983, en Stuseco, *Surinaamse problematiek april 1984*, 's-Gravenhage, 1984.

1) M.u.v. het recente B. Mhango, *Aid and dependence. The case of Suriname*, Paramaribo, 1984.

2) Per hoofd is de hulp het duizendvoudige van die aan de zogenaamde concentratielanden.

3) Zie Van der Straaten e.a., op. cit., 1983. Hier wordt afgerekend met de idee van een door Nederland opgelegde onafhankelijkheid.

lingsplan voor Suriname. Het rapport 4) dat in januari 1975 het daglicht zag, werd echter niet door zo'n integraal ontwikkelingsplan gevolgd.

In de *Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname betreffende ontwikkelingssamenwerking*, d.d. 25 november 1975 („het verdrag”) wordt in artikel 2 echter het eerdergenoemde rapport van de gemengde commissie met bijlagen als uitgangspunt voor de ontwikkelingssamenwerking tussen beide landen aangewezen 5). De doelstelling van de overeenkomst is verwoord in het tweede artikel van het verdrag:

1. vergroting van de economische weerbaarheid van Suriname;
2. vergroting van de werkgelegenheid;
3. verbetering van de levensomstandigheden van de gehele bevolking;
4. regionale spreiding.

In het *Protocol voor procedureregels* bij het verdrag wordt hieraan toegevoegd (artikel 1): „Bij de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Suriname zal de doelstelling van „self-reliance” centraal staan, waarbij rekening zal worden gehouden met de in de Overeenkomst betreffende deze samenwerking vervatte uitgangspunten.”

Het verdrag en het Meerjaren-ontwikkelingsprogramma (MOP) – het rapport van de gemengde commissie wordt gewoonlijk zo genoemd – geven de instrumentering aan. Met name wordt daarbij gedacht aan de middelen ter financiering van de ontwikkelingsinvesteringen: de eigen (binnenlandse) besparingen van Suriname waren ontoereikend. Het MOP raamde de behoefte voor een periode van 10-15 jaar op Sf. 4.500 mln. In het verdrag werd daarom een Nederlandse bijdrage overeengekomen, bestaande uit kwijtschelding van de uitstaande schuld (f. 517 mln.), en hulp tot een bedrag van f. 3.500 mln. (destijds ca. 60 procent van de eerdergenoemde Sf. 4.500 mln. op basis van toen geldende koersverhoudingen). De Nederlandse hulp is niet geïndexeerd, terwijl de Sf. 4.500 mln. luidt in Surinaamse guldens van 1974 6).

Evaluatie van de Surinaamse sociaal-economische ontwikkeling tegen de achtergrond van het verdrag

Aan de macro-economische evaluatie zijn methodologische problemen verbonden. In 1974/1975 werd vooraf geen prognose gemaakt van de ontwikkeling bij „ongewijzigd beleid”. Ook ex post laat zich niet gemakkelijk vaststellen wat op het conto komt van de Nederlandse hulp, en wat voor rekening van endogene ontwikkelingen. De navolgende beschouwing kiest als uitgangspunt de in het MOP en het verdrag neergelegde ontwikkelings-programmering. Deze benadering laat zich verder verdedigen wanneer als referentie de periode van voor de onafhankelijkheid wordt gebruikt.

Het MOP bevat in het zevende hoofdstuk een interessante discussie over de absorptie- en de groeimogelijkheden van de Surinaamse economie. In het MOP zijn in feite twee scenario's opgenomen: een heeft betrekking op een planperiode van 10 jaar en een ander (het „Nederlandse”) een planperiode van 15 jaar. Aan deze bijzonderheid ligt een verschil in inzicht ten grondslag m.b.t. de periode waarin het investeringsprogramma van Sf. 4.500 mln. zou kunnen worden geabsorbeerd. Het „Surinaamse” scenario ging uit van een reële groei (van het bnp tegen marktprijzen) over de periode 1974-1985 van 10,5 à 11% per jaar. Per hoofd komt dat bij een geprognosticeerde bevolkingsgroei van 3,6% per jaar op 7 à 7,5%. Dit programma zou als belangrijk nevengevolg hebben dat in 1985 de werkloosheid zou zijn verdwenen. Het „Nederlandse” scenario pende een groei van 7,5 à 8% 's jaars, of wel 4 à 4,5% per hoofd per jaar, wat voldoende zou zijn om in een periode van ca. 15 jaar de welvaart per hoofd te verdubbelen. Gevolg van dit scenario zou wel zijn dat de arbeidsreserve in 1990 nog ca. 17% van de beroepsbevolking zou belopen.

In tabel I is een en ander geconfronteerd met de feitelijke ontwikkeling in het verleden, zowel voor als tijdens de verdragsperiode. De tabel verschaft een mogelijkheid zich een beeld te vormen van de „technische kant” van het ontwikkelingsproces en ten aanzien van de groei-doelstellingen (welvaart, werkgelegen-

heid) die met ontwikkeling worden nagestreefd. Er wordt gerefeerd aan eerdere perioden, die eerst kort worden besproken. De perioden zijn in de tabel zo gekozen dan wordt begonnen vanaf het tijdstip van Suriname's interne autonomie (1954). De fascinerende periode van de investeringen in het Van Blommensteijnstuwmeer en het aluminiumcomplex Paranam/Billiton wordt apart getoond, terwijl voorts een scheidslijn wordt getrokken bij het jaar waarin Suriname geheel onafhankelijk werd (1975).

1954-1963

Qua groei was de periode tot 1963 wellicht nog de gezondste uit Suriname's geschiedenis van de afgelopen dertig jaar. Productie, werkgelegenheid, investeringen (w.o. de particuliere) namen behoorlijk toe. Het investeringsklimaat was goed en er kon ook buitenlands kapitaal worden aangetrokken zonder dat daarmee de economie aan het buitenland werd uitgeleverd. De hoogte van de bevolkingsgroei laat zien dat toen nog geen omvangrijke trek naar het buitenland plaatsvond en de bevolking waarschijnlijk vertrouwen had in het land. Deze periode staat ook bekend als een politiek stabiele fase, bepaald door de brede basis van creolen en hindoestanen waarop toenmalige regeringen rustten. Onder meer door een snelle uitbreiding van het overheidsapparaat nam de consumptie snel toe, sneller dan de productie. Als minpunten kunnen verder gelden de relatief lage marginale kapitaalproductiviteit en de langzame toename van de arbeidsproductiviteit – de „opportunity cost” van een tamelijk arbeidsintensieve ontwikkeling van de economie. Deze periode heeft echter niet model gestaan toen het pad moest worden uitgezet voor de periode na 1975.

1963-1967

De daaropvolgende periode, die bekend staat als de periode van de *Brokopondo-push*, heeft daarentegen grote invloed gehad op het denken van Suriname's invloedrijke planners (Essed e.a.) 7). Door het aanwenden van 's lands omvangrijke mogelijkheden tot opwekking van goedkope energie (waterkracht) werd de economie een lift gegeven. In deze jaren kwam de verwerking van bauxiet tot haar derivaten aluinaarde en aluminium door de buitenlandse maatschappijen Billiton (nu Shell) en Suralco (het Amerikaanse Alcoa-concern) goed op gang.

Nederland is vaak het verwijt gemaakt dat het deze „venture” niet heeft onderkend. Deze projecten werden vooral gefinancierd met particulier kapitaal. Van Suriname werden vergaande concessies verlangd om deze lange-termijninvestering in te bedden in garanties ten aanzien van levering van goedkope energie, mijnconcessies e.d. (de gehekelde Brokopondo-overeenkomst).

4) Surinaams-Nederlandse commissie van deskundigen, *Programma voor de sociaal-economische ontwikkeling van Suriname*, Paramaribo, 1975; F.E. Essed e.a., *De mobilisatie van het eigene*, Paramaribo, 1975. De Surinaamse inbreng is voor een belangrijk deel op het werk van Essed e.a. gebaseerd.

5) Zie *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1975, nr. 140.
6) De Nederlandse bijdrage is derhalve feitelijk minder dan 60%. Door de regering-Chin A Sen (1980-1982) werd deze indexatiekwestie tevergeefs in regeringsoverleg ter discussie gesteld. Ten aanzien van de Nederlandse bijdrage moge nog de volgende toelichting dienen. Er is sprake van een basisbedrag van f. 2.700 mln., en van f. 300 mln. op basis van pariteit met Surinaamse bijdragen. Beide posten zijn à fonds perdue. Daarnaast wil Nederland garanties voor leningen verstrekken tot f. 500 mln. Ten slotte was er nog f. 350 mln. beschikbaar uit hoofde van eerdere Nederlandse toezeggingen (boven de f. 3.500 mln.).

7) „De consequente uitvoering van deze (...) projecten zal (...) volgens de berekeningen (...) de permanente industrialisatie inzetten in de nieuwe industriegebieden in West-Suriname, hetgeen zal resulteren in de gewenste *Big Push* die de Surinaamse ontwikkeling zal voeren naar het niveau van de gewenste *ECONOMISCHE ZELFSTANDIGHEID*.” Slotwoorden memorie van antwoord behandeling van de begroting van het Ministerie van Opbouw, Paramaribo, 18 december 1970. Zie F.E. Essed (Minister van Opbouw), *Opbouw '70. Ontwikkelingsstart der zeventiger jaren!*, Paramaribo, 1971.

Hierna zal nog duidelijk worden welke vergaande structuurwijziging deze jaren veroorzaakten; daarop anticiperend kan worden gezegd dat zij een gespleten economie teweegbrachten met een grote afhankelijkheid en scheefgroei (overheidsinkomsten, betalingsbalans, loonvorming, monetaire politiek). De Brokopondo-investeringen leidden er ook niet toe dat Suriname haar ontwikkeling in een hogere versnelling heeft voortgezet. De migratie naar Nederland begon op gang te komen. De sterke consumptiegroei viel later weer terug. Voor de werkgelegenheid waren de Brokopondo-investeringen te kapitaalintensief. De werkgelegenheids-groei nam verder af (na 1967 zelfs nog meer). Nochtans is van de vergrote activiteiten in de bauxiet/aluinaarde/aluminiumsector een zekere uitstraling uitgegaan naar andere activiteiten, al werd die voor een belangrijk deel ook weer tenietgegaan door de omvangrijke stroom winsttransfers die er door in het leven werd geroepen.

De schaduwkanten van de Brokopondo-periode hebben niet kunnen wegnemen dat nadien in Surinaamse plankringen de gedachte groeide van een herhaling, nu in West-Suriname. Daar, 300 kilometer onbegaanbaar oerwoud van Paramaribo verwijderd, waren voorkomens van het kwalitatief mindere plateau-bauxiet aanwezig (Bakhuisgebergte), en mogelijkheden voor energie-opwekking (Kabalebo). Maar anders dan in het geval van de Brokopondo-investeringen konden voor deze „venture” nooit particuliere investeerders worden geïnteresseerd. Ondanks dat werd het West-Surinameplan op de tekentafels gezet. Met de uitvoering moest echter gewacht worden tot na de onafhankelijkheid 8).

1967-1975

De periode tot de onafhankelijkheid kenmerkt zich door een redelijke doch niet te snelle groei. Er is sprake van een toenemende sociale en politieke instabiliteit en een snel aanzwellende migratie naar Nederland. Het bestuurlijke absorptievermogen voor ontwikkelingshulp uit Nederland en de „bauxietlevy” (daterend van 1974) laat te wensen over 9). Het klimaat voor particuliere investeringen verslechtert (een hoge particuliere investeringsactiviteit aan de vooravond van de onafhankelijkheid flatteert de cijfers over de investeringsgroei). De werkgelegenheid in de marktsector nam af. Toch kan al met al nog van een redelijk algemeen beeld worden gesproken (arbeids- en kapitaalproductiviteit, met, evenwel, een duidelijke wissel getrokken op de werkgelegenheids-groei). Het onafhankelijkheidsjaar 1975 doet de groeicijfers er wat roziger uitzien dan het structurele beeld.

1975-1982

Met voortvarendheid is overheids-geld vooral in West-Suriname gepompt, waarbij veel buitenlandse produktiecapaciteit werd ingezet (aannemingsmaatschappijen, adviesbureaus en deskundigen, gastarbeid uit het buurland Guyana). Ondanks een aanzienlijke verhoging van de ontwikkelingshulp (qua volume bijna een verdubbeling) treden allerlei „perverse” effecten op. En dan te bedenken dat de verdubbeling in feite een vervijfvoudiging had moeten zijn volgens de tienjaarsvariant van Essed c.s. Een oorzaak, die hierna nog aan de orde komt, was overigens ook de marktontwikkeling in de bauxietsector.

De economische groei valt op een historisch laagtepunt terug. De werkgelegenheids-groei blijft ver bij de taakstelling ten achter, en is een vrijwel volledige overheidsaangelegenheid (en bouw). Het investeringsvolume daalt met forse schreden vanaf een opleving rond 1975 tot, wat de particuliere investeringen betreft, een dieptepunt zoals dat in twee decennia slechts in één jaar eerder was voorgekomen (1970, na een sociaal en politiek onrustig jaar). Kapitaalrendement en arbeidsproductiviteitsontwikkeling bereiken historische minima. Er is een exodus van geschoolde maar gededesillioneerde arbeid naar Nederland. Slechts de consumptie neemt een huizenhoge vlucht, waarvan hierna zal blijken dat daar niet iedereen deel in had. De consumptiequote loopt op tot 93% in 1982. De Nederlandse hulpquote stijgt weer tot 97% 10).

De omvangrijke vergroting van de Nederlandse hulpstroom is gepaard gegaan met een sterke daling van de binnenlandse besparingen en de particuliere investeringen (substitutie). De

Tabel 1. Groei en welvaart a)

	Realisaties				Meerjarenplan	„Neder-
	1954-1962/63	1963-1966/67	1967-1974/75	1975-1981/82	„Suri-naams”	lands”
	procentuele mutaties per jaar					
<i>Groei</i>						
Bruto nationaal produkt (marktprijzen)	5,0	13,8	4,9	2,5	10	7
Werkgelegenheid	4,3	2,0	1,2	1,8	4,5	3,5
- waarvan overheid	8,8	4,9	6,0	3,9		
- marktsector	3,4	1,2	- 0,6	0,7		
Arbeidsproductiviteit	0,7	11,8	3,7	0,7	5,5	3,5
Bruto investeringen	8,1	10,2	6,2	- 5,6	18	9,5
- waarvan overheid	5,5	7,8	6,3	8,2		
- particulier	8,9	- 0,9	12,4	- 13,0		
	niveaus (gemiddeld)					
Bruto-investeringsquote	36	45	25	27	33	25
Marginaal kapitaal-coëfficiënt	7,3	3,3	5,1	11,2	4	4
Particulier investerings-aandeel	69	82	73	60		
Ontwikkelingshulp als quote van het bnp (mp)	7,3	5,9	7,0	10,5		
Alternatieve financiering investeringsuitgaven als quote van het bnp (mp)	6,2	19,8	1,0	- 2,3		
Nederlandse hulpquote	100	81	80	97		
	procentuele mutaties per jaar					
<i>Welvaart</i>						
Bruto nationaal produkt (mp) per hoofd	0,4	11,4	4,3	2,7	6,4	3,4
Particuliere consumptie	6,3	15,5	3,3	7,9		
Idem, per hoofd	1,7	13,1	2,7	8,1		
Overheidsconsumptie	7,9	7,6	0,8	2,8		
Kosten van levens-onderhoud	2,1	2,9	5,5	9,8		
Bevolking	4,6	2,4	0,6	- 0,2	3,6	3,6
	niveaus (gemiddeld)					
Consumptiequote	77	81	72	83		

Bronnen: W. de Rooy en M. van Schaaik, *Economische ontwikkeling van Suriname*, Paramaribo, 1984, en *Supplement*, 1984; Surinaams-Nederlandse commissie van deskundigen, *Programma voor de sociaal-economische ontwikkeling van Suriname*, Paramaribo, 1975.

- a) M.u.v. de gegevens m.b.t. werkgelegenheid, bevolking en kosten van levens-onderhoud is steeds gerekend met gedefleerde grootheden.
b) De laatste twee kolommen betreffen resp. de „Surinaamse” en de „Nederlandse” varianten uit het rapport van de Surinaamse-Nederlandse commissie van deskundigen.

8) „De beruchte spoorlijn in West-Suriname was destijds, op straffe van het laten springen van de onderhandelingen, bedongen bij de overeenkomst met Nederlandse geldverschaffers; de toenmalige minister van Ontwikkelingssamenwerking Pronk (...): De Surinaamse regering had al eenzijdig beslist dat de aanbesteding kon plaatsvinden. Zij wist dat ik er zeer huiverig tegenover stond. Daarna kwam ze de hand ophouden. Het was de eerste beslissing die Nederland ten opzichte van het onafhankelijke Suriname moest nemen in januari 1976. (...) Nederland kon zich niet permitteren het project te stoppen. Dat was politiek niet mogelijk.” R. Kagie, *Een gewezen wingewest*, Bussum, 1980, blz. 142/143.

9) In IBA (International Bauxite Association)-verband was in die jaren met bauxietmaatschappijen met succes onderhandeld over grotere afdrachten aan de aangesloten landen. De „meeropbrengsten” nam in latere jaren echter weer snel af door de wereldconjunctuur, de gebrekkige cohesie in de IBA, en outsiders. In Suriname werden de meeropbrengsten consumptief aangewend.

10) Dit terwijl (zie MOP en *De mobilisatie van het eigene*) was uitgegaan van een belangrijk aandeel van cofinanciers als Wereldbank e.d. Mhango toont aan „... that the availability of a large amount of aid embodied in the aid agreement has effectively put pressure off (curs. van ons) the political leadership to take firm steps towards restructuring the Surinamese economy...” (op. cit., blz. 24). Mhango komt tot de conclusie: „If aid is to yield its well desired effects on development (...) both the donor and the recipient should view it as a supplement rather than a substitute to domestic recipient resources (both human and physical).” (op. cit., blz. 159).

hulpquote vertoont zelfs een excedent boven het nationale spaartekort, hetgeen macro-economisch een deels consumptieve aanwending impliceert. Een geserreerde beoordeling van de hoge kapitaalcoëfficiënt zou kunnen neerkomen op de erkenning dat gedane investeringen een lange bouwtijd („gestation period”) zouden hebben. Maar meer met de realiteit in overeenstemming lijkt te zijn dat zij voor een deel op zeer inefficiënte wijze zijn verricht, dan wel nauwelijks een capaciteitseffect (zullen) hebben vanwege hun aard of ontwikkelingsideologische koerswijzigingen (in West-Suriname is de ontwikkeling stilgelegd).

Substitutie-effecten zijn onmiskenbaar aanwezig: Nederlandse hulp trad in de plaats van binnenlandse besparingen en van particulier buitenlands kapitaal, overheidsactiviteiten kwamen in de plaats van particulier initiatief (investeringen, werkgelegenheid). Het niet-indexeren van de Nederlandse hulp en de open-eindregeling in het verdrag (Art. 15: „Het Koninkrijk de Nederlanden verklaart zich bereid ook na de voltooiing van het Surinaamse meerjarenontwikkelingsprogramma de Republiek Suriname ontwikkelingshulp te verlenen”) heeft geleid tot bestedingskorts (c.q. -dwang) en tekortschietend besef dat met schaarse middelen wordt gewerkt. Dat het ook anders kan blijkt uit de ontwikkelingsactiviteiten na de opschorting van de Nederlandse hulp.

Ten aanzien van de *groei-doelstellingen (welvaart, werk)* moet worden geconcludeerd:

- de verhoging van de produktie die tot een verbetering van de levensomstandigheden had moeten leiden heeft (vooralsnog) teleurgesteld. Uit het inkomen is wel een steeds groter aandeel geconsumeerd, hetgeen ten koste is gegaan van rendabele uitbreidingsinvesteringen die nodig zijn voor de toekomstige welvaarts-groei;
- de werkgelegenheids-groei is eveneens zeer tegengevallen, m.n. voor zover het permanente arbeidsplaatsen in de marktsector betreft. De uitbreiding van de werkgelegenheid in het toch al overmatig grote overheidsapparaat heeft de MOP-cijfers voor 1985/1990 al ver overschreden.

Ten aanzien van de *zelfweerbareheids- en spreidingsdoelstellingen* wordt in een aantal tabellen additionele informatie aangedragen. In tabel 2 worden gegevens verschaft over de ontwikkeling van de economische structuur (produktie en werkgelegenheid), die van voorname betekenis is voor de zelfweerbaarheid.

In de agrarische sector en de bosbouw is de, voor een met rijke natuurlijke hulpbronnen begiftigd land, negatieve (!) trend van een afnemend belang niet omgebogen, ondanks de bedoelingen neergelegd in MOP en verdrag.

Het aandeel van de mijnbouw (bauxiet c.a.) is wel sterk gedaald in de produktie, en, wat minder sterk tot 1982, in de werkgelegenheid. Na 1982 heeft een aanzienlijke arbeidsuitstoot plaatsgevonden, die voor een deel is opgevangen in een gecreëerde arbeidsreserve en voor een ander deel door afkoop van arbeidsovereenkomsten (z.g. „vrijwillige afvloeiing”). De wereldmarktsituatie speelt een rol. De uitputting van de bedrijfseconomisch exploitatieerbare bauxietvoorraden is volgens ramingen slechts een kwestie van 1 à 2 decennia, waarbij uiteraard ook de politieke en sociale stabiliteit in Suriname een rol zullen spelen. Hoe conjunctureel bepaald het cijfer betreffende de bauxietproduktie voor 1982 ook moge zijn, een dergelijke produktie het is te eniger tijd een Surinaamse structurele realiteit, en waarschijnlijk op een nog aanzienlijk lager niveau.

Produktie en werkgelegenheid in de nijverheid zijn verhoudingsgewijs toegenomen; hiervoor is vrijwel uitsluitend de bouwnijverheid verantwoordelijk. De kleine markt, het liberale importbeleid (tot medio 1983), het gebrek aan eigen deskundigheid op het gebied van exportmarketing, gebrek aan technisch geschoold personeel, organisatievermogen en investeringsklimaat zijn factoren die de industriële ontwikkeling in de weg hebben gestaan. Overheidsinvesteringen die aanhaakten bij particulier initiatief hebben niet of nauwelijks plaatsgevonden. Het MOP voorzag op dit punt overigens ook nauwelijks expansiemogelijkheden, waarbij moet worden aangetekend dat wel een agro- en houtindustrie is geïmpliceerd in de cijfers voor de agrarische sector en de bosbouw.

In de commerciële dienstensector, waaronder de belangrijke (import)handelssector, vond wel expansie plaats, waardoor het produktiebelang aanmerkelijk toenam. Het werkgelegenheidsaandeel nam echter af, hetgeen wijst op een rationalisatie (de-informalisering). De consumptieve ontwikkeling van de economie heeft tot een groter produktie-aandeel geleid dan werd aangenomen (gehoopt?) in het MOP.

De overheidssector groeide onstuimig, vooral qua werkgelegenheid. Het behoudende loonbeleid, eerder organisatorisch dan budgettair bepaald, is verantwoordelijk voor deze uiteenlopende ontwikkeling. Bovendien werd de top van de pyramide afgeroomd door het bedrijfsleven en door migratie, terwijl de basis verbreedde door ontwikkelingsactiviteiten en effecten van het heersende cliënt-systeem.

Tabel 3 biedt inzicht in de ontwikkeling van de (confrontatie van middelen en) bestedingen.

De met het oog op de toekomst uitzonderlijk sterk gestegen particuliere consumptie (de overheidsconsumptie werd geremd door het eerdergenoemde effect van arbeidsvoorwaardenbeleid en kwalitatieve verarming van het ambtelijk apparaat) heeft een

Tabel 2. *Zelfweerbaarheid: de economische structuur*

	Realisaties					Meerjarenplan „Surinaams” „Nederlands”	
	1954	1963	1967	1975	1982	1985	1990
	in procentuele aandelen						
<i>Produktiestructuur</i>							
Landbouw, veeteelt, visserij, bosbouw en houtverwerking	18	14	10	11	11	24	23
Mijnbouw en bauxietverwerking	32	28	35	24	12	23	22
Nijverheid (incl. bouw en openbaar nutsbedrijven)	9	9	11	11	16	19	19
Commerciële dienstverlening	23	31	29	33	37	25	25
Subtotaal marktsector	82	81	86	78	76	90	89
Overheid	18	19	14	22	24	10	11
	in procentuele aandelen						
<i>Werkgelegenheidsstructuur</i>							
Landbouw, veeteelt, visserij, bosbouw en houtverwerking	56	35	30	19	17	35	33
Mijnbouw en bauxietverwerking	5	7	8	8	5	6	6
Nijverheid (inclusief openbaar nutsbedrijven)	16	10	14	12	11	12	13
Bouwnijverheid	16	3	5	5	6	8	8
Commerciële dienstverlening	9	24	20	25	24	20	20
Subtotaal marktsector	87	79	77	68	63	81	80
Overheid	13	21	23	32	37	19	20

Bron: zie tabel 1.

steeds groter beslag gelegd op de middelen. Dit lijkt met name ten koste te zijn gegaan van de particuliere investeringen, die bij lange niet werden gecompenseerd door de (weinig rendabele) overheidsinvesteringen.

De exportquote nam aanzienlijk af. De export is voor een overwegend deel in buitenlandse handen (zie hierna); activiteiten om deze door eigen inspanning te diversificeren en op te voeren hebben geen zichtbaar resultaat gehad. De invoer nam als quote van het bnp eveneens af, o.a. door het teruglopen van de invoer van kapitaalgoederen. Het saldo op de goederen- en dienstenbalans en op de lopende rekening verslechterde; het laatste ondanks teruglopende repatriëring van factorinkomens uit de bauxiet c.a., toegenomen inkomsten uit in het buitenland belegde deviezen (Suriname was gedurende de jaren 1975-1982 in zekere zin een crediteurenland!), en de toegenomen ontwikkelingshulp 11).

Grosso modo gaf de periode 1967-1975 bij een aanzienlijk lager hulpniveau een betere ontwikkeling der bestedingen te zien dan de periode 1975-1982. De wereldconjunctuur is daar mede voor verantwoordelijk, maar nochtans lijkt een beleid ter beteugeling van consumptie en opvoering van (particuliere) investeringen en export te hebben ontbroken. Vooral het investeringsklimaat lijkt aanzienlijk te zijn verslechterd.

Tabel 3. Zelfweerbaarheid: ontwikkeling van de bestedingen

	1954	1963	1967	1975	1982
	in procentuele aandelen				
Consumptie gezinnen	48	51	56	53	78
Consumptie overheid	20	24	20	15	16
Consumptie totaal	68	76	76	68	93
Investeringen bedrijven	20	27	16	29	10
Investeringen overheid	8	8	7	8	12
Investeringen totaal	28	35	22	37	21
Export	52	43	51	62	43
Invoer	48	53	49	68	56
Saldo goederen- en dienstenbalans	4	- 10	1	- 6	- 13
Saldo lopende rekening	- 1	- 21	- 7	- 9a)	- 13a)
Bruto nationaal produkt mp (in Sf., lopende prijzen)	100 (125)	100 (245)	100 (445)	100 (925)	100 (2.110)
Saldo factorinkomens naar het buitenland	- 8	- 12	- 9	- 3	- 1
Ontwikkelingshulp	3	7	5	7	8

Bron: zie tabel 1.

a) Kasbasis; andere jaren transactiebasis.

Een ander aspect van de zelfweerbaarheid betreft de structuur van de buitenlandse handel. In de concentratie van de export - 85-90 procent van de export is beperkt tot een drietal goederencategorieën - is (vooral nog) slechts een negatieve tendens te bespeuren. De export van hout(producten), qua spreiding over ondernemingen nog het gezondst, is van het derde plan verdrongen door buitenlandse activiteiten in de visserij (garnalen). Ondanks de negatieve ontwikkelingen in de bauxiet c.a. is het overwegende belang daarvan voor de uitvoer gebleven (twee buitenlandse maatschappijen). De rijstexport daarentegen is een aanleggenheid van een beperkt aantal autochtone exporteurs. In het instabiele politieke en sociale klimaat van het moment kan gerust worden gesteld dat Suriname's exportinkomsten aan een zijden draad hangen, terwijl zij bijna de helft van 's-lands produktie vertegenwoordigen. Eigen exportactiviteit en export-know-how is vrijwel afwezig, en voor zover op eigen kracht (m.n. hout) exportpogingen worden ondernomen zijn regelmatig mislukkingen voorgekomen (dwarsliggertransacties met Venezuela, Cuba) waardoor de handelsbetrekkingen schade hebben opgelopen. Toetreding tot de Caraïbische gemeenschappe-

lijke markt (Caricom) heeft niet plaatsgevonden; het is gebleven bij de waarnemersstatus sinds 1973. De afzet in het Caraïbisch gebied is zeer beperkt gebleven, terwijl daar een markt aanwezig lijkt voor hout(producten), agrarische en industriële producten. De geografische spreiding van de uitvoer is wel verbeterd, maar tegen de achtergrond van de concentratie van de export in buitenlandse handen kan dit nauwelijks een eigen inspanning worden genoemd.

De goedereninvoer vertoont het verwachte beeld van een scherp gedaald aandeel van de kapitaalgoedereninvoer, en een gestegen quote van de consumptiegoedereninvoer. Het aandeel van de invoer van koolwaterstoffen is gestegen; naast de prijsontwikkeling is hier waarschijnlijk ook het toegenomen consumptief gebruik voor verantwoordelijk.

Aan voorgaande beschouwing van de (ontwikkeling van de) zelfweerbaarheid kan nog het volgende worden toegevoegd. De kwijtschelding van de schuld aan Nederland in 1975 (f. 517 mln.) heeft Suriname vrijwel schuldenvrij op weg geholpen. De ruime stroom van middelen heeft Suriname zelfs in staat gesteld deviezen in het buitenland te beleggen (zie volgende paragraaf). In 1981 en 1982 waren de inkomsten daaruit zelfs groter dan de gepatriëerde winsten van de buitenlandse bedrijven in Suriname. In dit opzicht heeft het Nederlandse beleid dus duidelijk bijgedragen aan de zelfweerbaarheid van het land. De intèring op de deviezenvoorraad na de opschorting van het verdrag heeft daar in inmiddels drastisch verandering gebracht.

Ook de omvang van de buitenlandse investeringen in Suriname bepalen de zelfweerbaarheid van het land. In 1974 was ca. tweederde van het bedrijfsleven in Suriname in buitenlandse handen, gemeten aan grootheden als toegevoegde waarde en loonsom. Het aandeel van Nederland daarin was een kwart. Suriname werd door Nederland (art. 14 van het verdrag) in staat gesteld investeringen (niet uitsluitend Nederlandse) te Surinamiseren 12). Gelet op de omvang van de verdrags-hulp had het land zeker mogelijkheden gehad om wat meer invloed te verwerven. Door andere ontwikkelingen is overigens, gemeten naar arbeidsplaatsen, tweederde van het Nederlands belang in Surinaamse handen gekomen (Mariënborg, Stichting Machinale Landbouw, OGEN, Bruynzeel) o.a. door schenking of faillissement van de Nederlandse moedermaatschappij. Daartegenover is de Nederlandse invloed via bedrijven die in de zakelijke dienstverlening opereren wel op een hoog peil gebleven (adviesbureaus e.d.).

Ten aanzien van de zelfweerbaarheid moet dan verder worden geconcludeerd:

- dat de economische structuur niet is verbeterd door diversificatie en met name ontwikkeling van stuwende economische activiteiten in de primaire en secundaire sector. Door conjuncturele oorzaken (en mogelijk ook politieke en sociale spanningen) is wel het overwegende belang van de bauxietsector teruggelopen;
- dat de ontwikkeling van de bestedingen (teruglopend aandeel van de particuliere investeringen en de export) de zelfweerbaarheid (ook in de toekomst) schade heeft toegebracht;
- dat de ontwikkeling van de structuur van de buitenlandse handel eveneens nadelig is geweest voor de zelfweerbaarheid door een grotere concentratie van de uitvoer in buitenlandse handen, uitgebleven intensivering van de handelsbetrekkingen met de omliggende Caraïbische landen en verhoogde consumptieve invoer ten koste van de invoer van kapitaalgoederen;
- dat de schuldverhouding tot het buitenland tot de hulpopschorting heeft geleid en dank zij de kwijtschelding van schuld door Nederland in 1975 een bijdrage heeft geleverd aan 's-lands zelfweerbaarheid. Daarin is echter (drastisch)

11) Wat betreft de ontwikkelingshulp het gedeelte dat is gebruikt voor lopende uitgaven van de overheid.

12) In 1974 bedroeg het geïnvesteerde vermogen van Nederlandse bedrijven in Suriname f. 164 mln., d.i. ca. 5 procent van de verdrags-hulp, en een kwart van het destijds in Suriname geïnvesteerde buitenlands vermogen. Dit kwart was derhalve vrij eenvoudig te nationaliseren geweest. Algemeen Bureau voor de Statistiek (Suriname), *Balansen van de nationale economie*, Paramaribo, 1975.

verandering gekomen door het dalen van de deviezenvoorraad in 1983 en 1984;

- dat van de mogelijkheid tot het verminderen van het belang van buitenlandse particuliere investeringen, ter vergroting van de zelfweerbaarheid, geen gebruik is gemaakt. De Nederlandse particuliere investeringen zijn echter door andere oorzaken in belang afgenomen.

Rest nog een beschouwing van de *spreidingsdoelstellingen (welvaartsspreiding en regionale spreiding)*.

De gemiddelde loonvoet is in de periode 1975-1982 met 10,5 procent per jaar gestegen. De reële loonvoet steeg met 3,2 procent per jaar (2,5 procentpunten meer dan de arbeidsproductiviteit). De loonstijging in de mijnbouw, de bouw en de overheidssector is met name interessant. Anders dan in het verleden is niet langer de bauxietsector, qua loonstijging, „wage-leader”, maar de bouw. De afzetproblematiek in de bauxiet werd eerder genoemd (en wordt in tabel 4 verder gedemonstreerd). Wel blijven de arbeidsvoorwaarden in de bauxiet (en de zakelijke dienstverlening) uitzonderlijk goed. De uitstraling daarvan (op de internationale concurrentiepositie; ook op andere export) is nadelig. De verhoogde activiteit in de ontwikkelingsinvesteringen van de overheid is o.a. gepaard gegaan met een omvangrijke immigratie van vaklieden uit de regio (vooral Guyana en Haïti), een Midden-Oostenachtig fenomeen betaald uit „hulpgulden” i.p.v. „oliedollars”. De ontwikkeling van de overheidsloos is net voldoende geweest om de inflatie bij te benen, zoals ook in het verleden het geval was (zie hiervoor).

Interessant is voorts dat – wanneer wordt aangenomen dat het aantal zelfstandigen en loontrekkers even snel is gegroeid – de reële loonsom met 5 procent per jaar zou zijn toegenomen, bij een groei van de particuliere consumptie van (reëel) ca. 8 procent per jaar. De consumptie uit het overig inkomen zou dan zeer sterk moeten zijn toegenomen, hetgeen rijmt met de eerder besproken sterk gedaalde particuliere investeringsactiviteit. Het wijst bovendien op een *toegenomen* inkomensongelijkheid, hetgeen door aanvullende gegevens over de inkomensverdeling 13) wordt bevestigd. Van een betere welvaartsspreiding is dus geen sprake geweest. De – soms puissante – rijkdom die het inkomensbeleid in Suriname mogelijk heeft gemaakt, terwijl onderaan de inkomensladder blijvend armoede werd geleden, verklaart mogelijk ook dat het aanhalen van de buikriem na ultimo 1982 aanvankelijk zonder veel problemen kon worden opgevangen.

Informatie over de regionale spreiding is vrijwel niet voorhanden, hetgeen uiteraard bevreemding wekt indien wel een doelstelling ten aanzien van de regionale spreiding is opgenomen. Gegevens over de geografische spreiding van ontwikkelingsinvesteringen zijn wel beschikbaar, maar o.i. weinigzeggend. De monitoring van het meerjarerenontwikkelingsprogramma is in algemeenschap meer een oefening in praktisch boekhouden geweest. Daarbij is wel het een en ander bekend geworden over de inputs (instrumenteninzet), doch nauwelijks iets over de outputs (bereikte ontwikkelingsresultaten).

Graadmeter voor de regionale spreiding zou de regionale bevolkingsontwikkeling kunnen zijn. Hoewel regionale bevolkingsgegevens voor 1971 en 1980 beschikbaar zijn, leidt nadere analyse tot de conclusie dat de onderlinge vergelijkbaarheid te wensen over laat. Wij volstaan met de vaststelling dat de trek uit de traditionele expulsieregions (Coronie, Saramacca, Commewijne en Marowijne) lijkt te zijn voortgegaan. De toegenomen welvaart uit zich denklijk in suburbanisatie vanuit Paramaribo naar het omliggende district Suriname. Door ontwikkelingsactiviteiten in het district Nickerie werd de bevolking daar redelijk vastgehouden (m.n. rijstprojecten). De emigratie naar Nederland lijkt het best zichtbaar in een omvangrijke bevolkingsterugloop van (de hoofdstad) Paramaribo. Tot november 1980 was nog een z.g. toescheidingsovereenkomst („weifelperiode”) van kracht, die migratie naar Nederland mogelijk maakte.

Ten aanzien van de spreidingsdoelstellingen (welvaart, geografische spreiding) moet worden geconcludeerd:

- dat de welvaartsspreiding niet beter, maar slechter is geworden. Uit het sterk toegenomen kapitaalinkomen werd meer en meer geconsumeerd;
- dat de toegenomen ontwikkelingsactiviteit fricties op de ar-

beidsmarkt heeft ontmoet waardoor buitenlandse arbeid (met name voor de bouw) werd geworven en de bouwsector „wage-leader” lijkt te zijn geworden;

- dat indicatoren voor de regionale spreiding ontbreken. Voor zover de bevolkingsspreiding maatstaf kan zijn lijkt de regionale spreiding minder evenwichtig te zijn geworden.

Bovenstaande conclusies overziende kan geen andere algemene conclusie worden getrokken dan dat het effect van de verhoogde hulpstroom naar Suriname zeer beperkt is gebleven, terwijl op essentiële onderdelen zelfs perverse resultaten zijn verkregen. Onzes inziens is derhalve een ingrijpend andere aanpak van de ontwikkelings samenwerking, wanneer deze op gang kan komen, dringend gewenst.

De macro-economische problematiek sinds begin 1983

Sedert het voorjaar van 1982 (na het aftreden van de regering-Chin A Sen) is er geen overleg tussen Nederland en Suriname geweest over nieuwe projecten. Dat heeft voor dat jaar echter geen gevolgen gehad voor de Nederlandse financiering van lopende projecten. In 1982 werd zelfs een recordbedrag overgemaakt (zie tabel 4).

In december 1982 waren gebeurtenissen in Suriname aanleiding voor Nederland de financiering van lopende projecten op te schorten. Daardoor namen de deviezeninkomsten sterk af (ca. Sf. 190 mln. op jaarbasis). Parallel hieraan daalden de exportinkomsten uit de bauxiet c.a. fors: er werd in 1983 voor Sf. 250 mln. minder uitgevoerd dan in het topjaar 1980. De Surinaamse overheid heeft deze problematiek maar in beperkte mate met adequate maatregelen beantwoord. In kringen van de regering-Alibux (per 1 mei 1983 aangetreden) werd aangenomen dat Nederland zijn beslissing ongedaan zou (moeten) maken. Er werd ingeteerd op de deviezenvoorraad. Die nam in 1983 met Sf. 230 mln. af. Door middel van prijscontrole en ontslagverboden werden de reserves van het bedrijfsleven aangesproken. Een aantal grote projecten (volkswoningbouw, landbouwprojecten) werd voortgezet. Het regeringsprogramma van Alibux c.s. voorzag in hoog blijvende overheidsuitgaven, die in het najaar door voornemens tot belastingmaatregelen werden gevolgd. Dit leidde tot een staking van de „sterkste schouders”: de bauxietarbeiders, en vervolgens tot het heengaan van deze regering.

Financiering van overheidsuitgaven uit buitenlandse hulp of uit de deviezenvoorraad heeft dezelfde monetaire effecten; de toename van de geldhoeveelheid was derhalve bescheiden. De prijsstijging was mede door de effectieve appreciatie van de Surinaamse gulden (gekoppeld aan de Amerikaanse dollar) eveneens beperkt (5% op jaarbasis). Dit beleid kon tot april 1984 worden volgehouden. Toen was de vermindering van de deviezenvoorraad zover voortgeschreden dat de omvang niet veel meer was dan de uitstaande geconfirmeerde accreditieven: de onderweg zijnde invoer. De inkomsten uit in het buitenland belegde deviezen waren inmiddels ook weggevallen.

Dat betekende de noodzaak om de import op enigerlei wijze te beperken, tenzij buitenlandse financiële steun zou kunnen worden verkregen. Hoewel Suriname in principe beperkte onvoorwaardelijke steun van het IMF zou kunnen claimen (vanwege de „short-fall” van de deviezeninkomsten uit de bauxiet) bleek dit feitelijk geen uitweg. Gelet op Suriname's reputatie bij het IMF stelde het fonds weinig vertrouwen in de wél noodzakelijke bereidheidsverklaring maatregelen te zullen treffen. Aangezien van december 1982 tot april 1984 23% van de invoer was gefinancierd uit de intering op deviezen, werd het noodzakelijk de invoer met dat percentage te beperken. Bezuinigingen en belastingverzwaringen, zoals verhoging van invoerrechten zijn daarvoor nodig, terwijl op termijn een devaluatie onvermijdelijk is.

13) J. Moerland, *Landendocumentatie Suriname*, KIT, 1984, laat zien dat in de periode 1968-1980 in de inkomensverdeling van huishoudens het aandeel van het hoogste deciel in het totaal van de inkomens toenam van 21,3 tot 31,0%.

Tabel 4. Financiële kerngegevens ter adstructie van de problematiek sinds de Nederlandse hulpopschorting, in mln. Sf. in lopende prijzen

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Export mijnbouwproducten	420	494	551	609	741	674	589	491
Nederlandse hulp	127	143	142	133	118	175	189	0
Goud- en deviezenvoorraad (jaartultimo) a)	243	211	278	331	383	412	335	163
Kapitaalopbrengsten								
ontvangsten b)	17	12	14	24	45	63	63	28
uitgaven c)	80	68	63	90	69	35	46	47
saldo	- 63	- 56	- 49	- 66	- 24	28	17	- 18
Wisselkoers d)								
Nf voor Sf	1,38	1,28	1,10	1,06	1,19	1,36	1,47	1,72 e)
Geldhoeveelheid	198	219	246	274	294	358	421	455
Overheidsschuld								
buitenland	10 f)	9	47	53	49	46	45	45 g)
binnenland	28	29	24	71	51	100	199	444 g)
	Mutaties in mln. Sf. per kwartaal							
	1983				1984			
	1	2	3	4	1	2	3	
Krediet aan overheid	103	92	85 j)	64	67	52	85 h)	
Geldhoeveelheid	16	4	5	- 1	6	27	55 i)	
Deviezenvoorraad	- 54	- 61	- 63	- 52	- 56	- 17	- 30 h)	

Bron: zie tabel 1.

- a) Goud gewaardeerd tegen boekwaarde.
b) Voornamelijk inkomsten uit belegging van deviezen.
c) Voornamelijk winst van buitenlandse bedrijven in Suriname (voor aftrek herinvesteringen in Suriname).
d) De koers van de Sf. t.o.v. de \$ was steeds \$ 1 = Sf. 1,789.

- e) Oktober 1984 f. 1,96.
f) Voor schuldkijschelding Nederland (1975) Sf. 308 mln.
g) September 1983.
h) Berekend op basis van gegevens van de Centrale Bank van Suriname en ramingen betreffende de algemene banken.
i) Raming op basis van toenemend krediet aan overheid minus afvloeiing deviezen.
j) Gecorrigeerd voor herwaardering van de goudvoorraad (+ Sf. 34 mln.).

Een dergelijk beleid beperkt niet alleen de invoer maar ook de binnenlandse produktie en werkgelegenheid. Men kan daarbij rekenen op een forse toename van de werkloosheid en een reële daling van de koopkracht met grofweg een kwart. Dat leidt tot sociale onrust tenzij het regeringsbeleid steunt op een breed maatschappelijk draagvlak. Weliswaar is het draagvlak van de Surinaamse regering enigszins verbreed doordat in februari jongstleden vakcentrales en bedrijfsleven zijn gaan participeren in de interim-regering, maar met name de vakcentrales stelden zich op het standpunt dat een ingrijpend bezuinigingsbeleid pas mogelijk is, nadat er concrete stappen in het democratiseringsproces zouden zijn gezet. Bezuinigen zou leiden tot sociale onrust en stakingen, dus nog meer produktieverlies en daarmee noodzaak tot nog meer bezuinigingen. Een spiraal van sociale en economische problemen zou dan moeten worden gevreesd, met - in de huidige Surinaamse situatie - een militaire kettingreactie.

De interim-regering besloot in april om niet te bezuinigen maar over te gaan tot importcontingentering. Importcontingentering verschuift de problemen echter naar de toekomst in plaats van ze op te lossen. Uit tabel 4 kan men aflezen dat de omvangrijke kredietverlening aan de overheid in het tweede en derde kwartaal van dit jaar gewoon doorging, dat de afvloeiing van deviezen in het tweede kwartaal werd afgeremd, maar in het derde kwartaal weer toenam en dat de geldhoeveelheid aanmerkelijk steeg. Nominale koopkracht die boven de markt hangt bij een stagnerend aanbod: de voorbode van een onbeheersbaar inflatieproces.

In juli was de deviezenpositie van de algemene banken negatief geworden. Hun deviezenvoorraad (Sf. 10 mln.) was geringer dan de deviezenvorderingen op die banken (Sf. 20 mln.). Dat betekent dat de algemene banken van Suriname niet meer zelfstandig in staat zijn om aan hun internationale verplichtingen te voldoen. De deviezenvoorraad van de Centrale Bank bedroeg op 18 september nog maar Sf. 39 mln. met daarnaast een goudvoorraad van Sf. 30 mln. (gewaardeerd tegen marktprijzen). Dat is minder dan het bedrag dat de Centrale Bank in april aan geconfirmeerde accreditieven had uitstaan (Sf. 90 mln.). In zo een situatie dreigt het vertrouwen van de internationale leveranciers ge-

heel te verdwijnen, hetgeen betekent dat ze geen nieuwe leveringen doen tenzij die vooraf worden betaald en aan oude betalingsverplichtingen is voldaan. In die situatie besloot de Centrale Bank op 15 oktober jl. dat er geen nieuwe „letters of credit” meer mochten worden geopend, wat neerkomt op een vermindering van de onderweg zijnde invoer.

Het beleid dat het afgelopen half jaar is gevoerd verhuult de ernst van de problematiek voor het grote publiek. Er zijn thans in Suriname op allerlei gebied schaarsteproblemen, maar dat is wel vaker voorgekomen. De ernst van de problematiek zal pas echt zichtbaar worden op het moment dat de thans niet onderweg zijnde invoer niet aankomt. Aangezien er geen bezuinigingsbeleid is gevoerd, hangt er een steeds groter geworden nominale koopkracht boven de markt waartegenover steeds minder aanbod staat. Technisch gezien was het in het tweede kwartaal nog mogelijk via internationale financiële steun een dreigende economische ineenstorting te voorkomen. Thans zijn die mogelijkheden minder groot, omdat er ongeveer drie maanden liggen tussen bestelling van goederen en distributie in Suriname.

Na de opschorting van de hulp in december 1982 was het moeilijk om aan niet-economisch duidelijk te maken dat zulks, gelet op de deviezensituatie, pas op termijn tot financiële problemen zou leiden. Thans is het eveneens moeilijk om duidelijk te maken dat er nu, eveneens vanwege de deviezensituatie, op korte termijn ernstige problemen dreigen. In dit artikel behandelen we de politiek als een exogene en constateren slechts dat het proces van economische neergang, dat in eerste aanleg onder de oppervlakte bleef, zich sneller dreigt te voltrekken dan het proces van democratisering en herstel van de rechtsorde waaraan de interim-regering in Suriname thans poogt te werken.

Conclusies

De realisatie van de doelstellingen van het ontwikkelingsverdrag met Suriname is niet naderbij gekomen, maar wellicht zelfs verder verwijderd geraakt dan in 1975 al het geval was. Deze conclusie rust slechts op een globale macro-economische analyse, terwijl van een aantal projecten de resultaten nog niet in de

beschikbare statistieken tot uitdrukking komen 14). Een definitief oordeel kan pas worden geveld op basis van een integrale evaluatie van alle projecten in macro-economisch perspectief.

Te gelegener tijd zal de Nederlandse verdragshulp weer worden hervat. Om herhaling van gemaakte fouten te voorkomen ware het goed als een grondige evaluatie – grondiger dan in het bestek van dit artikel mogelijk was – van de ontwikkelingssamenwerking tot het moment van stopzetting zou voorafgaan aan hervatting van deze samenwerking 15). Vooralnog is onze voorlopige conclusie dat te omvangrijke hulp een schijnontwikkeling teweegbrengt. Verder wijzen de thans beschikbare gegevens sterk in de richting van de conclusie dat hulp niet als substituuut kan dienen voor eigen activiteiten, met name particuliere investeringen.

Voor financiële hulp lijkt slechts een functie weggelegd voor zover zich een tekort aan deviezen manifesteert. Indien zij de grenzen overschrijdt van wat het beschikbare gekwalificeerde kader in de particuliere en collectieve sector (het bestuurlijk vermogen) aankan, treedt een macro-economisch mechanisme in werking dat schadelijk is voor de ontwikkeling. De kosten van binnenlands geproduceerde goederen en diensten nemen extra toe, meer dan de prijs van geïmporteerde goederen. Zowel de export als de productie voor de binnenlandse markt die onderhevig is aan buitenlandse concurrentie komt dan onder druk te staan 16). Om de daarvoor ontstane werkloosheid te bestrijden neemt de verleiding toe om met hulp gelden pseudo-werkgelegenheid te scheppen. De economie raakt daardoor nog afhankelijker van buitenlandse hulp, terwijl eigen initiatieven steeds moeilijker op gang te brengen zijn. De Surinaamse ondervinding leert dat te omvangrijke hulp geen reële bijdrage tot de ontwikkeling levert 17).

Na de hervatting van de ontwikkelingssamenwerking zal de besluitvorming over de besteding van fondsen een aangelegenheid (moeten) zijn van een democratische institutie in Suriname, terwijl de Nederlandse bemoeienis daarmee minimaal behoort te zijn 18). Het is denkbaar dat men van Surinaamse zijde zal wensen dat, zonder dat wordt getornd aan het resterende hulpvolume, de besteding van verdragshulp in overeenstemming wordt gebracht met wat voor het land goed is 19). Enigerlei vorm van indexatie laat zich daarom aanbevelen, onder het proviso dat zulks niet ten koste gaat van het hulpvolume voor derde landen.

Ten slotte dient te worden gewezen op de mogelijkheid dat de democratiseringsplannen die de interim-regering voor december van dit jaar in het vooruitzicht heeft gesteld, niet voldoen aan de voorwaarden voor hervatting van de ontwikkelingssamenwerking zoals die door de Nederlandse overheid en vanuit de Surinaamse bevolking zijn gesteld. De besluitvorming over hervatting vindt dan plaats in een fase waarin de deviezenpositie geen mogelijkheid meer biedt om de macro-economische effecten van de opschorting nog langer naar de toekomst te verschuiven 20).

**Marein van Schaaijk
Jaap van der Straaten**

14) Zie voor positieve indrukken Stuseco, op. cit., 1984.

15) Daarom laten zich overbruggingsregelingen denken. Zie Stuseco, op. cit., 1984 en Surinamecommissie PvdA, *Suriname en Nederland. Hoe nu verder?*, Advies aan het partijbestuur, Amsterdam, 1984.

16) Guyana, buurland van Suriname, had in de jaren vijftig een soortgelijke economische structuur, een zelfde inkomen per hoofd, een vergelijkbare bevolkingssamenstelling, een overeenkomstige historie en een zelfde grootte. Guyana heeft echter in vergelijking tot Suriname geen hulp van betekenis ontvangen. Onder een veronderstelde gelijke ontwikkeling van inkomensverdeling en arbeidsproductiviteit laat zich aan de hand van beschikbare gegevens berekenen dat over de periode 1958-1980 de kosten per eenheid produkt in Suriname driemaal zoveel stegen als in Guyana, gemeten in dezelfde valuta. Het bestedingseffect van de ontwikkelingshulp aan Suriname komt ons voor als de meest aannemelijke oorzaak.

17) Deze conclusie lijkt ons ook te gelden voor de Nederlandse Antillen. Daarbij kan worden aangetekend dat de plegers van de staatsgreep van 1980 door het toen nog bestaande Surinaamse parlement werden ontslagen van rechtsvervolging. Het is daarom ondenkbaar dat Nederland toen zou hebben ingegrepen als Suriname toen nog een deel van het Ko-

ninkrijk zou zijn geweest. Zie M. van Schaaijk, *De Surinaamse les voor de Nederlandse Antillen*, *BOW-Nieuwsbrief*, nr. 29, september 1984, blz. 39-57.

18) De gedachte dat de Nederlandse bemoeienis moet worden beperkt heeft steeds meer veld gewonnen. Zie o.m. PvdA, op. cit.; G.A. de Bruijne, *Naar nieuwe verhoudingen?*, *CDA-verkenningen*, nr. 6, 1983; A.E. van Niekerk (Vice-voorzitter Latijns-Amerikacommissie CDA), *Hulp aan Suriname moet worden hervat in multilateraal kader*, *NRC Handelsblad*, 25 april 1983.

19) Gezien de omvang van de resterende verdragsmiddelen, meer dan f. 1,6 mrd., is het moeilijk voorstelbaar dat die voor de afloop van het verdrag (in 1990) kunnen worden besteed, althans op zinvolle wijze.

20) Bovendien moet volgens de meest recente berichten rekening worden gehouden met een nog verdere inkrimping van de export. De Surinaamse bauxietexport (in 1983 nog goed voor 75% van de totale goederenuitvoer) staat volgens het Jaarverslag van de Inter-Amerikaanse Ontwikkelings Bank onder invloed van de internationale concurrentie „op instorten” (*NRC Handelsblad*, 29-10-1984). Volgens een andere bron heeft de Suralco (Suriname's grootste bauxietproducent) de Surinaamse regering meegedeeld haar productie het volgend jaar te zullen moeten halveren.