

De toekomst van de relatie Nederland - Suriname VII: Een multilateraal en macro-economisch perspectief



1. Inleiding

Deze bijdrage aan de serie, geschreven in 2005, analyseert de ontwikkelingshulprelatie tussen Nederland en Suriname vanuit het perspectief van een langdurige betrokkenheid van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) bij het beleid ten aanzien van Suriname **[i]**. De basis voor de relatie van het IMF met Suriname - en daardoor met Nederland als grote en vrijwel enige donor - is de beoordeling van het macro-economisch beleid door middel van de zogenaamde Artikel IV-consultaties die het IMF in principe jaarlijks met elke lidstaat houdt. Suriname werd lid van de Wereldbank en het IMF in april 1978 en de eerste Artikel IV-consultaties vonden eind 1978 plaats. Sindsdien zijn de consultaties merendeels met de vereiste regelmaat gehouden. **[ii]** Bovendien zijn er een groot aantal interim bezoeken geweest, waaronder enige in verband met de pogingen door Nederland - in 1998, 1991-1993 en 2001 - om aan de ontwikkelingshulp aan Suriname een economisch programma met het IMF als voorwaarde te stellen, al dan niet met IMF-financiering maar steeds met IMF-toezicht en -evaluatie. **[iii]** Suriname is een van de weinige kleine ontwikkelingslanden dat nooit van het IMF heeft geleend. De enige serieuze poging kwam tijdens het militaire bewind tegen het eind van 1983. Suriname heeft echter wel regelmatig gebruik gemaakt van de technische assistentie die het IMF op hun verzoek aan de lidlanden verstrekt. **[iv]** Sinds 1987 heeft Suriname wel van de Inter American Development Bank (IDB)

geleend, zij het slechts kleine bedragen. Vanuit een internationaal perspectief heeft de hulprelatie tussen Nederland en Suriname twee unieke karakteristieken. Allereerst de enorme omvang van de beschikbaar gestelde middelen, die waarschijnlijk ongeëvenaard is in de hulpverlening aan ontwikkelingslanden in de periode sinds de Tweede Wereldoorlog. Ten tweede het contractueel vastleggen van de relatie in een verdrag tussen de twee landen, de Overeenkomst van 1975. Een dergelijke grote instroom van middelen kan een complex van macro-economische gevolgen hebben dat kan worden benaderd vanuit een zogenaamd *Dutch-Disease*-model. Hoe en in welke mate dergelijke gevolgen optreden, hangt af van de kwaliteit van het bestuur in het land - *governance* - waarbij in het bijzonder de kwaliteit van het macro-economisch beleid een grote rol speelt.

Wat de contractuele aard van de ontwikkelingshulprelatie betreft, kan opgemerkt worden dat Suriname daar meteen en met zekere logica de conclusie uit trok dat de verdragsmiddelen haar eigendom waren. Voorts werden er geen condities ten aanzien van de kwaliteit van het macro-economisch beleid - conditionaliteit - in het verdrag opgenomen. Beide aspecten hebben in de loop der jaren tot conflicten geleid. Voor een verder uiteenzetting over het specifieke belang van een verdragmatige relatie, en de potentiële rol van *ex-ante*- en *ex-post*-conditionaliteiten, zie [Rob van den Berg in zijn bijdrage aan deze serie](#) . Daarbij kwam nog dat Suriname zichzelf niet beschouwde als een ontwikkelingsland, maar eerder als een partner van Nederland, en daarom nooit van het IMF en de Wereldbank gebruik zou maken. Het is daarom niet verwonderlijk dat Suriname zich altijd sterk verzette tegen de Nederlandse pogingen om conditionaliteit en toezicht aan het verstrekken van de hulp te verbinden, al dan niet via IMF of Wereldbank.

In Sectie 2 worden de grote lijnen van het macro-economisch beleid geduid. Daarbij worden vooral de knelpunten in de hulpverlening belicht, zoals die zich op een aantal kritieke momenten hebben gemanifesteerd. In Sectie 3 wordt de relatie van het IMF met Suriname in de periode na de hervatting van de Nederlandse hulp in 1988 en de invloed van Nederland op die relatie, onder de loep genomen. De laatste sectie gaat in op de mogelijke ontwikkeling van de relatie tussen Suriname en het IMF in de komende jaren, wanneer Nederland, zoals voorgesteld in de Beleidsnotitie Suriname, de brede ontwikkelingssamenwerkingsrelatie met Suriname afbouwt.

2. Macro-economisch beleid en ontwikkelingshulp



De onafhankelijkheid werd gevierd met een enorme hausse: de bruto binnenlandse bestedingen stegen gemiddeld met zo'n 20 procent per jaar van 1975 tot 1978. Deze werden gedreven door zowel private als overheidsuitgaven, waarbij de laatste categorie met bijna 50 procent steeg in de periode 1976-1978. Aan de spoorlijn in het mislukte West-Surinameproject alleen al werd in die periode 200 miljoen Surinaamse gulden of 115 miljoen US dollar uitgegeven, het equivalent van 40 procent van de totale publieke investeringen. In 1978-1980 werd het beleid aangepast, met als resultaat kleine begrotingsoverschotten in 1979 en 1980.

Na de staatsgreep in februari 1980 associeerden zich een aantal kleine linkse partijen, tot dusver marginaal in het politieke spectrum, met de militaire leiders, en tegen 1981-1982 wemelde het op het Planbureau en andere instellingen van de adviseurs uit Jamaica en Cuba. De ontwikkelingsdoeleinden en plannen die uit deze symbiose naar voren kwamen waren minder grootschalig van aard maar waren in andere opzichten ook weer erg ambitieus en soms weinig realistisch. Wat de twee aanpakken gemeen hadden was, dat ze de private sector verwaarloosden en de staat beschouwden als de motor voor de economische groei en ontwikkeling, een model dat zelfs toen al verouderd was. Zodoende werden in die periode zowel de lopende als de investeringsuitgaven - in Suriname ontwikkelingsuitgaven genoemd - weer sterk verhoogd. Nederland ging akkoord met het sociaaleconomisch urgentieprogramma van de nieuwe regering Chin a Sen, waarmee 500 miljoen Surinaamse gulden was gemoeid, en met een algemene herallocatie van de resterende hulpmiddelen. Een van de gevolgen was dat het Kabalebo waterkrachtproject, eveneens deel van het West-Suriname project, werd geschrapt.

Nadat Nederland in december 1982 de hulp opschortte, ging het economisch beleid door zoals voorheen, met een forse besnoeiing op de ontwikkelingsuitgaven - zij het met enige vertraging, maar met sterke groei in de lopende uitgaven en zonder veel aanpassing in de ontvangsten. Dit hing samen met de aanvankelijke verwachting in Suriname dat de opschorting slechts tijdelijk zou zijn, en dat bij hervatting van de hulp Nederland de uitgaven op de ontwikkelingsdienst zou restitueren uit de verdragsmiddelen. De deviezenvoorraad van de centrale bank kwam zodoende al gauw onder hoge druk. Ondanks de invoering van allerlei

restrictieve maatregelen voor prijzen, invoer en uitvoer, en de invoering van een systeem van meervoudige wisselkoersen, raakte de deviezenvoorraad tegen eind september 1984 vrijwel uitgeput. Het enorme begrotingstekort werd gefinancierd door de centrale bank en met buitenlandse leningen van onder andere Brazilië, China en Taiwan.

Eind 1983 heeft Suriname een serieuze poging gedaan om van het IMF te lenen onder een Stand-by Arrangement (SBA) en onder de Commodity Financing Facility (CFF).**[v]** Voor zover bekend is dit de enige keer geweest. De regering verwachtte toen nog spoedige hervatting van de hulp en hoopte dat de lening van het IMF de deur zou openen voor overbruggingsfinanciering van projecten door de commerciële banken. Hoewel de regering bereid was fiscaal stevig aan te passen - althans aan de belastingkant - liep het overleg vast omdat er geen bereidheid was om de restricties op te heffen. Het onderwerp kwam terug in 1987-1988, maar toen onder druk van Nederland in verband met de hervatting van de hulp.

De eerste democratisch gekozen regering na het militair bewind - die van President Shankar, per 26 januari 1988, na verkiezingen in november 1987 op basis van een nieuwe grondwet - had een concrete toezegging van Nederland over hervatting van de hulp, maar bleek niet bereid om de economische problemen fors aan te pakken. Zij wilde geen shocktherapie voor de economie, maar een gradueel aanpassingsproces dat de sociale en humanitaire aspecten in acht zou nemen - begrijpelijk na wat er gebeurd was. Voor en na de Artikel IV-consultaties in de zomer van 1988 gaf zij wel suggesties voor een mogelijke aanvraag voor een lening onder de Extended Fund Facility (EFF).**[vi]** Nederland wilde namelijk dat Suriname de Wereldbank zou inschakelen bij het ontwerpen en uitvoeren van het noodzakelijke aanpassingsprogramma, waardoor in de praktijk ook het IMF in het spel zou komen, zoals verder wordt behandeld in Sectie 3. Suriname echter zag zo'n multilateralisering als een schending van haar soevereiniteit en verzette zich scherp tegen dit initiatief.**[vii]** Afgezien van dit principiële punt was het jammer, omdat het ten dele berustte op misverstand en onbegrip over wat een aanpassingsprogramma met zoveel externe hulp zou inhouden. Hierbij speelde ook een rol dat de hausse in de bauxietmarkt in 1989-1990 het voor de regering makkelijker maakte om de aanpassing uit te stellen.

De regering wendde zich echter wel tot de Europese Commissie (ED) voor hulp bij het ontwerpen van een aanpassingsprogramma (1989), hetgeen resulteerde in

het rapport van Coopers en Lybrand Deloitte dat in december 1990 uitkwam. De telefooncoup in dezelfde maand zette alles stop. De regering die toen geïnstalleerd werd met President Wijdenbosch, duurde niet lang maar slaagde er evenwel in om de overheidsfinanciën sterk te ontwrichten, onder andere door middel van groot verkiezings-gemotiveerde uitgaven.

De Nieuw-Frontregering - Venetiaan I - die na de verkiezingen in mei 1991 aantrad, nam de zaak weer op. Deze keer betrok de EC het Warwick Research Institute (WRI) erbij om een update van het eerdere verslag te maken. Op basis hiervan stelde de regering haar eigen structureel aanpassingsprogramma (SAP) samen in overleg met de Nationale Assemblee (DNA) en de sociale partners (december 1992).

Op verzoek van Nederland werd dit SAP vervolgens geëvalueerd door de EC, die het te licht bevond, vooral vanwege de afwezigheid van een toezicht regeling en van zogenaamde *preparatory actions*, maatregelen die genomen moeten worden voordat een programma begint. De EC kon de regering niet overtuigen van de noodzaak van beide punten en zag in juni 1993 af van verdere samenwerking. Nederland heeft toen de betalingsbalanshulp stopgezet, afgezien van humanitaire hulp, en Suriname aangemoedigd naar de Wereldbank en het IMF te gaan voor assistentie met het monitoren. Minister Pronk kwam met de staf van het IMF praten en verzocht die om 'meer actief' te zijn in Suriname; hij gaf te kennen dat de regering zeer wel mogelijk akkoord zou kunnen gaan met zo'n rol voor het IMF.

Het IMF was daartoe bereid maar gaf aan dat Suriname zelf het initiatief zou moeten nemen en dat forse *preparatory actions* genomen zouden moeten worden, alvorens een Staff Monitored Programme (AMP) zou kunnen beginnen omdat het nodig was eerst een *track record* - ingevuld beoordelingskader - op te bouwen.[viii] Ook hier kwam niets van terecht. Een IMF missie, speciaal gestuurd om dit te regelen, kwam met lege handen uit Paramaribo terug: voornamelijk om politieke redenen wilde de regering geen aanpassingsmaatregelen nemen en vond zij een directe rol voor het IMF te riskant. Als alternatief werd door Suriname en Nederland het idee geopperd om er een ander instelling bij te betrekken voor het toezicht, die dan verslag over de resultaten aan het IMF zou doen. Het IMF gaf te kennen dat er altijd de mogelijkheid was het beleid twee maal per jaar te evalueren door de Artikel IV-consultatie aan te vullen met een interim-consultatie.

In maart 1994 tracht Suriname het WRI erbij te betrekken, maar dat aarzelt vanwege de eerder opgedane ervaring, terwijl Nederland dan nog steeds het IMF erbij wil hebben. Een vergadering op hoog niveau in New York waar Suriname, Nederland, het WRI en het IMF aan deelnamen, resulteerde in een voorstel voor '*intensified collaboration*' tussen Suriname en het IMF met de volgende elementen: de jaarlijkse Artikel IV-consultatie, een halfjaarlijkse interim consultatie (*staff visit*), met een *memorandum of findings* en beleidsaanbevelingen; en elk kwartaal een kort verslag over *programme performance*, op basis van door Suriname verstrekt cijfermateriaal. Na enige onduidelijkheid werd dit voorstel ten slotte op het hoogste niveau afgewezen. Zodoende bleef de betrokkenheid van buitenaf beperkt tot het WRI, wiens vertegenwoordiger in Paramaribo tot eind 1996 elk kwartaal een *Macroeconomic Policy Assessment* voorzien van beleidsaanbevelingen uitbracht, waaraan door de Surinaamse regering weinig aandacht werd besteed.

Dit alles impliceert echter niet dat er toen geen aanpassingen in het beleid zijn doorgevoerd. Die begonnen in 1994 met de unificatie van de wisselkoers en een substantiële reductie van het begrotingstekort en werd doorgezet in 1995 met behulp van Nederlandse adviseurs op het Ministerie van Financiën. Bovendien was Nederland ook flexibeler geworden met de beschikbaarstelling van de hulp, vooral toen duidelijk werd dat de regeringscoalitie de verkiezingen van 1996 zou kunnen verliezen.

Alles bij elkaar was dit een trieste afloop. De regeringen-Shankar en -Venetiaan I waren traag met het doorvoeren van economische aanpassingen maar beide moesten in een zeer moeilijk sociaal-politiek klimaat opereren en namen moedige stappen om dat klimaat geleidelijk te verbeteren. Daarbij kan gedacht worden aan het uitschakelen van de militairen door het benoemen van een niet-militair als minister van defensie en door het vervangen van de top van de legerleiding. Nederland wilde beleidsgaranties voor de hulpverlening, maar kon geen voor Suriname aanvaardbare modaliteit vinden. Dit was een directe consequentie van de Overeenkomst van 1975, die daar nauwelijks ruimte toe gaf. Nederland verloor veel *goodwill* door daar zolang aan vast te houden.

De economische situatie die de Nieuw-Frontregering in september 1996 aan de regering-Wijdenbosch doorgaf, was overigens niet al te slecht. De nieuwe regering begon ook redelijk goed, met een energieke minister van financiën die goed beleid wilde en er geen probleem mee had om de multilaterale instellingen erbij te halen voor technische assistentie, of om adviseurs uit Nederland te

raadplegen, alhoewel het contract daartoe door de Surinaamse regering werd opgezegd. Deze minister bleef echter niet lang aan vanwege een breuk met de president. Bovendien trad de president van de centrale bank enkele maanden later af vanwege de benoeming van de voormalige president tot voorzitter van de raad van commissarissen van de bank. De gevolgen zijn bekend: een tweede ronde van fiscale en quasi-fiscale expansie begon in 1997-1998, opnieuw gefinancierd met leningen van de centrale bank, buitenlandse leningen, en betalingsachterstanden. Wederom veroorzaakte dit een spiraal van hoge inflatie en depreciatie van de parallelle wisselkoers. De officiële wisselkoers werd gehandhaafd terwijl er een meervoudig wisselkoerssysteem werd ingevoerd. Ook het systeem van economische restricties, dat onder het militaire bewind was gehanteerd, werd weer toegepast met navenante gevolgen. Behalve de bouw van de twee bruggen over de Suriname- en de Coppename rivier, werden er woningbouwprojecten, een asfalteringsproject en militaire aankopen gefinancierd. Verder speelden loonsverhogingen voor overheids personeel een belangrijke rol in de fiscale expansie, terwijl onderwijs, sociale uitgaven en sommige semi-overheidsbedrijven zoals de Stichting Machinale Landbouw (SML) Wageningen en Mariënborg werden verwaarloosd.

De tweede Nieuw-Frontregering die in augustus 2000 aantrad na vervroegde verkiezingen in mei, erfde zodoende een trieste en chaotische economische situatie, en nam dan ook snel een groot aantal maatregelen, waaronder een devaluatie van de officiële wisselkoers, afschaffing van bijna alle speciale koersen, en prijsverhogingen van bijna alle ingevoerde goederen die onderhevig waren aan prijscontroles. Daarmee werd het quasi-fiscale tekort van de centrale bank sterk teruggebracht. Vervolgens werd ook het begrotingstekort aangepakt met een strak uitgavenbeleid en verhoging van de belastingen. Een lening van 138 miljoen euro van de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO) in 2001, gegarandeerd door Nederland met de garantiemiddelen van de Overeenkomst van 1975, werd gebruikt om schulden met hoge rente af te lossen en de deviezenvoorraad op peil te brengen.

In 2002 was er echter sprake van een terugglijden naar de oude situatie, voornamelijk vanwege een aanzienlijke loonsverhoging en algemene aanpassing van de salarisstructuur voor ambtenaren, waardoor de overheidsfinanciën weer onder druk werden gezet. Hierdoor namen het begrotingstekort en de inflatie sterk toe en daalde de waarde van de Surinaamse gulden op de valuta markt. In

2003 werden de uitgaven echter opnieuw strak gehouden en ondanks een daling in de ontvangsten werd het tekort bijna geëlimineerd. De waardevermindering van de Surinaamse gulden werd tot stilstand gebracht en de inflatie werd ongeveer gehalveerd. Op 1 januari 2004 introduceerde de centrale bank een nieuwe munteenheid, de Surinaamse dollar, door de guldeneenheid met een factor van 1.000 te verkleinen. De wisselkoers van de nieuwe dollar werd gezet op 2,74 per US dollar, een opwaardering van meer dan 5 procent vergeleken met de oude koers. Het plafond van de parallelle koers bleef echter ongewijzigd op 2,8 Surinaamse dollar per US dollar. Behalve deze significante aanpassingen in het beleid en het groeiherstel zijn er echter ook aanwijzingen dat de overheidsuitgaven stevig zullen stijgen in verband met de verkiezingen in mei 2005. De begroting voor 2004, die op 1 oktober 2003 bij de Nationale Assemblee werd ingediend, hanteert een toename in de uitgaven van 30 procent vergeleken met de begroting van 2003, hetgeen tot een tekort van ruim 12 procent van het bruto binnenlands product (BBP) zou leiden. **[ix]**

Wat betreft de hervatting van de hulp, was de garantielening een belangrijke initiële stap, die de aanpassing in 2001 goed ondersteunde. Afgezien daarvan is er weinig gebeurd, en het lijkt alsof de partners hetzelfde spel spelen als in 1991-1993, zij het in een enigszins verschillende uitvoering. De aandrang van Nederlandse zijde op een sectorale aanpak veroorzaakte veel irritatie aan de Surinaamse kant. Nederland heeft wederom aangedrongen op een *seal of approval* door de multilaterale instellingen van het macro-economisch beleid, alhoewel minister Herfkens indertijd daar niet veel voor voelde en vond dat het eerder de taak was van de IMF-bewindsman voor Brazilië - die ook Suriname in het IMF vertegenwoordigt - om daar bij de Surinaamse autoriteiten op aan te dringen. **[x]** Even leek het op een mogelijke doorbraak: twee IMF-missies in juni en september 2001 hielden besprekingen met het Ministerie van Financiën over ontwerp, uitvoering en toezicht van een middellange termijn aanpassingsprogramma, maar op het hoogste niveau is dat weer afgewezen. Deze keer heeft Nederland echter de hulpkraan - tot nu toe althans - minder ver opgedraaid dan in 1995-1996.

Er zijn echter ook indicaties dat de regering-Venetiaan II niet langer op ontwikkelingshulp van Nederland zit te wachten en meent het zelf aan te kunnen. Niet alleen heeft President Venetiaan zich een aantal keren in die zin uitgelaten, maar er is ook sprake van een obligatielening op de internationale markt van tussen de 100 en 250 miljoen US dollars, na de B1 rating die Suriname in januari

2004 van Moody's kreeg. Ook wordt met China en India onderhandeld over enige projecten, waaronder de aanleg van een hoogspanningskabel, palmolieproductie en houtwinning. Ook is er weer sprake van bauxietwinning in West-Suriname door middel van een joint venture van Suralco en Billiton, en lijkt zelfs het Kabalebo project weer uit het water te herrijzen.

De regering is ook met een aantal structurele hervormingen begonnen: de financiële sector zal binnenkort versterkt worden met een nieuwe wet op banktoezicht, een nieuw reglement in lijn met de Basel Core Principles **[xi]**, en een wet om witwassen van geld te beperken. Adviseurs uit Nederland keren terug op het Ministerie van Financiën en helpen met een driejarenprogramma van institutionele versterking. Eveneens is er een nieuwe investeringswet, die helaas in sommige opzichten niet voldoet aan moderne normen. **[xii]** Het structurele probleem van de excessief grote en inefficiënte publieke sector en het gebrek aan controle over semioverheidsbedrijven is echter nog steeds niet aangepakt, alhoewel er een stuurgroep is ingesteld onder voorzitterschap van de vicepresident, en er een intentieverklaring ligt om deze met hulp van de IDB en UNDP hervormen. **[xiii]** De vraag of sanering van de publieke sector met de resterende verdragsmiddelen had kunnen worden gerealiseerd of in de toekomst zal kunnen worden doorgevoerd, komt in de volgende sectie aan de orde.

3. Terugblik op de relatie Nederland-Suriname-IMF



Met de wijsheid van achteraf is het duidelijk dat het voor Suriname beter zou zijn geweest, als Nederland een veel kleiner hulpbedrag beschikbaar zou hebben gesteld en bovendien die hulp direct aan projecten zou hebben verbonden. De wijze waarop Engeland in het Caraïbisch gebied dekoloniseerde is een goed voorbeeld. Nederland had Suriname bij de onafhankelijkheid bijvoorbeeld een nieuwe luchthaven met een snelweg naar de stad kunnen aanbieden, zoals St. Kitts die van Engeland heeft gekregen. Of enige bruggen, de Kabalebo dam - maar zonder de spoorlijn - of de kleinere Jay Creek en Phaedra dammen, of een rioleringssysteem voor Paramaribo om aan de eeuwige wateroverlast een eind te maken. Afgeleverd zonder al te veel bemoeienis van Surinaamse zijde.

Dit alles niet eens zozeer omdat er dan minder problemen zouden zijn opgetreden. De ervaringen van Guyana, Jamaica, Trinidad tonen het tegenovergestelde, terwijl Barbados laat zien dat zoiets wel degelijk het geval kan

zijn. **[xiv]** Het gaat er bovenal om dat Suriname in dat geval eerder gedwongen zou zijn geweest om het economisch beleid aan te passen en te richten op de ontwikkeling van de particuliere sector door op de doelmatigheid van markten te vertrouwen. **[xv]** De legio voorbeelden in de regio en elders laten zien dat niets hogere maatschappelijke kosten met zich meebrengt dan uitstel van aanpassing, en dat geldt zelfs als er een *sugar daddy* is.

Of Suriname in dat geval wel bij het IMF gekomen zou zijn, is een open vraag - op zich onbelangrijk maar wel relevant voor het thema. Want waar zit het knelpunt? De redenen die het IMF officieel te horen krijgt, en die ook in de pers naar voren komen, leiden af van de kern: de argumenten spitsen zich toe op de slechte ervaringen van buur- en andere landen, die sociale problemen en bijbehorende rellen.

Ook wordt een '*een zichtbare rol van het IMF*' politiek te riskant geacht. Op de juistheid van die argumenten hoeft hier niet ingegaan te worden en kan worden verwezen naar de uitvoerige literatuur over dit onderwerp. Wel wordt opgemerkt dat de zogenoemde aanpassingskosten in feite slecht de uitgestelde kosten zijn van het falende macro-economische beleid dat aan de aanpassing vooraf gaat, en dat aanpassing met steun van het IMF vrijwel altijd een betere keuze is dan de geforceerde aanpassing die uiteindelijk toch moet gebeuren. Wat betreft de ervaringen in de regio kan opgemerkt worden dat die van de Dominicaanse Republiek (1982, EFF), Guyana (1976, EFF) en Jamaica (reeks EFF's en SBA's sinds 1976) slecht waren, en dat programma's in Barbados (1982, 1992), Dominica (1981-1984, EFF gevolgd door SBA, en in 1986-1989 SAF/ESAF), de Dominicaanse Republiek (1985-1986, 1991-1993), en Trinidad en Tobago (1989-1991) succesvol zijn verlopen. Ook is de aanpak door het IMF in de loop der jaren veranderd, vooral onder het beleid van managingdirector Michel Camdessus (1987-2000) die sterk de nadruk legde op sociale vangnetten en andere veiligheidsmechanismen om negatieve sociale en politieke gevolgen te verzachten. **[xvi]**

Er is nooit een bespreking op het hoogste niveau geweest om de argumenten te bediscussiëren, en daarmee de misverstanden op te ruimen. Het grootste misverstand betreft de rol van de Nederlandse hulp in een goed samengesteld meerjaren-aanpassingsprogramma.

Het doel van een macro-economische aanpassing is het dichtens van gaten op de begroting, de monetaire rekeningen en de betalingsbalans met behulp van vooral fiscale, monetaire en wisselkoers maatregelen. Maar hoe groter de beschikbare

externe financiering - *in casu* de ontwikkelingshulp - hoe kleiner de gaten en hoe minder pijnlijk de aanpassing. En hoe langer die hulp beschikbaar is, hoe gradueler de aanpassing kan zijn. Daarom hadden President Shankar en Nederland in 1988 een geweldige kans om de economische stabiliteit in Suriname te herstellen en de structurele hervormingen in te voeren die toen nodig waren - en dat nog steeds zijn - om de economie op een pad van duurzame groei te brengen. Die kans werd gemist.

In 1991 deed zich een tweede kans voor maar toen was het gat veel groter. Ook die kans werd na veel touwtrekkerij gemist, met als gevolg de hyperinflatie van 1993-1994, die de zogenaamde liquiditeits *overhang* elimineerde. **[xvii]** De kosten daarvan in termen van armoede en een onbillijke herverdeling van het nationale inkomen waren veel hoger dan de kosten van een geordend meerjaren-aanpassingsprogramma, ondersteund door Nederlandse ontwikkelingshulp. Ook is het goed mogelijk dat de verkiezingen van 1996 anders zouden zijn uitgevallen in het geval economische aanpassing terstond in 1991 goed was opgezet. De resultaten zouden dan immers tijdig voor de verkiezingen duidelijk zichtbaar kunnen zijn gemaakt.

Of deze kansen politiek gezien reëel waren en of 2001 een derde en mogelijk laatste kans bood is niet zo duidelijk. Want waarom werden deze kansen gemist? De redenen houden waarschijnlijk niet zozeer verband met economische oorzaken, maar moeten eerder gezocht worden bij niet-economische factoren gerelateerd aan de 'belaste relatie' die de interactie tussen de twee landen zo emotioneel en onzakelijk, en daarom zo moeilijk maakt.

Nederland had moeten weten of althans eerder beseft moeten hebben, dat aandringen op multilateralisering van de hulp via het IMF of de Wereldbank indruiste tegen de reeds besproken eigendomsclaim en politiek-culturele bezwaren bij Suriname opriep. Anderzijds had Suriname moeten begrijpen dat Den Haag een reëel politiek probleem had, omdat de hulp aan Suriname jaarlijks in de overheidsbegroting moet worden opgenomen, waarover de regering verantwoordelijkheid dient af te leggen aan de Nederlandse belastingbetaler, *in casu* het parlement. Het mag verondersteld worden dat in een zakelijke relatie verantwoord onderhandelen al gauw tot een voor beide partijen aanvaardbare oplossing zou hebben geleid.

4. Vooruitzichten

In de beleidsnotitie *Een rijke relatie* stelt de Nederlandse regering dat de

resterende schenkingsmiddelen in een aantal geselecteerde sectoren zullen worden ingezet zoals afgesproken in 2000 en 2001, en dat ondersteuning uit de pariteitsmiddelen waar mogelijk dient te worden gekanaliseerd via multilaterale organisaties. Het aanbod gedaan in 2003 om uit de hulpmiddelen een hervorming van het overheidsapparaat te ondersteunen, blijft staan. Dit zal financieel ondersteund kunnen worden met pariteitsmiddelen en eventueel met de aanvullende middelen, voor zover die ten laste van de Official Development Assistance (ODA) komen, en bij het formuleren en begeleiden van de hervormingen dienen multilaterale instellingen betrokken te worden.

De vraag blijft echter of dat voor Suriname aanvaardbaar is. Zoals eerder naar voren werd gebracht, opereert Suriname om politieke en culturele redenen liever niet met deze instellingen. Ook mag verondersteld worden dat in geval deze instellingen bereid zouden zijn deze rol voor Nederland te vervullen – op zichzelf een open vraag – deze de gebruikelijke macro-economische en structurele conditionaliteit zouden hanteren, hetgeen Nederland zou moeten ondersteunen. De beleidsnotitie is daar niet expliciet over. Bovendien lijkt het er op dat Suriname het nu liever zonder hulp van Nederland zou doen, en zonder de ‘inmenging’ van het IMF, die daarmee samen zou kunnen gaan.

Hierbij moet worden onderstreept dat, als het om macro-economische conditionaliteit gaat, zowel de Wereldbank als de IDB zich op de expertise van het IMF beroepen. In de officiële context van samenwerking tussen de Wereldbank en het IMF, vastgelegd in een document dat elke twee jaar door de respectieve bestuursraden wordt geëvalueerd en zo nodig aangepast, is het macro-economisch beleid van de lidstaten het domein van het IMF.

Als het IMF inderdaad bij de toekomstige relatie Nederland-Suriname betrokken wordt, dan is het hierboven genoemde model van *intensified collaboration*, dat begin 1994 op tafel werd gelegd, of een variant daarvan, de meest voor de hand liggende modaliteit om dat concreet te maken, zoals al aan de orde kwam in Sectie 2 van dit essay. Een formeel SMP kan tegenwoordig alleen gebruikt worden als voorloper op een regulier programma en zou dus voor Suriname dezelfde problemen opleveren als een SBA of EFF. Hoewel de raad van bestuur van het IMF zo weinig mogelijk afwijkingen van de huidige SMP-vorm wenst, zijn er enige precedentes voor *intensified surveillance*, een informele benadering soortgelijk aan het model van 1994, te weten Libanon, Nigeria en Jamaica. Toestemming van de raad van bestuur zou echter vereist zijn. **[xviii]**

Niettemin moet er rekening mee worden gehouden dat Suriname ook nu niet met deze modaliteit akkoord kan gaan. Hierbij speelt tevens het reeds genoemde knelpunt van de vereiste hervorming van de publieke sector waarschijnlijk een rol, omdat het traditionele Surinaamse beleid zo'n hervorming - economisch gezien een sine qua non - waarschijnlijk niet zal gedogen als het de politiek-sociale kosten ervan veel hoger inschat dan de baten van aanpassing en gestage economische groei. Die kosten waren - en zijn ook nu nog - hoog vanwege het etnisch ingegeven patronagesysteem, waarmee de coalities van de politieke partijen regeren. Geen van de coalitieregeringen sinds 1988 heeft deze brandende problematiek durven aanpakken. Hoewel de regering-Venetiaan II een wat aarzelend begin heeft gemaakt met het eind van de verdragsmiddelen in zicht, en met het mogelijk aanbod van buitenlandse leningen, is de verleiding om er toch iets aan te doen echter veel geringer. Als dat zo zou zijn, is dat een soevereine beslissing, die gerespecteerd dient te worden. Daar zijn echter wel gevolgen aan verbonden.

In het beste geval wordt het economisch beleid in de huidige sterk fluctuerende vorm gecontinueerd, en doet de Surinaamse regering geen beroep op de internationale kapitaalmarkt of op directe leningen van bevriende landen. De interne besparingen en de binnenlandse en buitenlandse investeringen blijven dan laag, en daarmee de economische groei en werkgelegenheid. Zo'n situatie kan zeker enige tijd voortduren maar maakt de economie nog meer dan nu kwetsbaar voor externe schokken, zoals in de bauxiet sector. Dat verhoogt de kans op een schok die leidt tot een zware betalingsbalanscrisis die vervolgens alleen met externe financiering kan worden overkomen.

Zou er wel geleend worden om het wegvallen van de Nederlandse hulp te compenseren, dan is de kans op een financiële crisis nog groter, vooral nu de periode van de lage internationale rentevoet waarschijnlijk niet veel langer meer zal duren. Als externe financiering van een crisis niet van Nederland komt, zal deze van het IMF moeten komen, veronderstellend dat niet teruggerepen kan worden op restrictieve en inefficiënte '*redmiddelen*' van 1983-1987 en 1997-1999, die de uiteindelijk onvermijdbare aanpassing alleen maar kostbaarder maken. Zo komt de aanpassing dus toch, alleen is die dan veel moeilijker dan in het geval deze na de verkiezingen van 2005, zou worden doorgevoerd.

Of het IMF met eigen middelen een programma zou ondersteunen zonder hervorming van de publieke sector is een open vraag - waarschijnlijk is het antwoord negatief omdat het in zo'n geval een onevenwichtig programma zou

betreffen, waarbij een excessief deel van de aanpassing aan de belastingkant zou liggen en dus niet bevorderlijk zou zijn voor de ontwikkeling van de particuliere sector, en daarmee voor economische groei. Maar het is altijd mogelijk, vooral als Nederland zich in een crisis weer zou aanmelden als hoofddonor en met een dergelijk programma akkoord zou kunnen gaan. Dat laatste is echter niet waarschijnlijk omdat de beleidsnotitie duidelijk maakt dat Nederland niet permanent een overgrote en inefficiënte publieke sector in Suriname wenst te blijven financieren. Niettemin zou Nederland in een zware crisis toch tot zo'n politieke beslissing kunnen komen.

Er zijn ook andere mogelijkheden om de hulp zakelijk aan te pakken, mocht Suriname inderdaad elke vorm van multilateralisering afwijzen. Daarin levert Nederland zelf de in overleg met Suriname gekozen projecten kant en klaar op, zonder verdere inmenging van de Surinaamse regering, zoals Japan doet in Afrika. Corruptie is dan minimaal en een mogelijk ander voordeel zou zijn dat Nederlandse bedrijven zich meer op Suriname zullen richten en dat in Nederland wonende Surinamers en Surinaamse Nederlanders daarbij betrokken kunnen worden. Aan de al genoemde voorbeelden van projecten kunnen vele worden toegevoegd. Bijvoorbeeld een modern - *state of the art* - ziekenhuis met een door Nederland voor zeg vijf jaar gefinancierde expertbemanning waaronder *expatriates*. Hoogst waarschijnlijk is zoiets moeilijker af te wijzen dan multilateralisering, vooral als er goed publiciteit aan wordt gegeven.

Bij wijze van conclusie: een zakelijke aanpak van de hulprelatie met Suriname is de beste manier waarop Nederland Suriname kan helpen. Gehoopt mag worden dat binnen Suriname zelf dan ook een zakelijker beleid zal ontstaan dat de economische problematiek op de juiste manier aanpakt. Als de politieke wil er is, moet het mogelijk zijn om het ambtenarenapparaat en de semioverheidsbedrijven met financiële ondersteuning efficiënter te maken zonder het patronagesysteem totaal te elimineren. Hoe dan ook, uitstel van hervorming van het overheidsapparaat en van aanpassing van het macro-economisch beleid, blijft een eigen risico voor de regering en het land zelf.

NOTEN

i. De auteur is Pitou van Dijck (CEDLA) , Gillmore Hoefdraad (IMF) en Dougal Martin (IDB) erkentelijk voor de discussies over dit onderwerp. Hij alleen is verantwoordelijk voor de materiële inhoud van dit hoofdstuk en geen van de opgenomen opinies en beoordelingen zijn op enigerlei wijze aan het

Internationaal Monetair Fonds (IMF) toe te schrijven.

ii. Tot en met de Artikel IV-consultatie in 2004 zijn er in totaal 18 geweest. Voor de onafhankelijkheid hield het IMF consultaties met Suriname als partner in het Koninkrijk onder het toenmalige Artikel VIII.

iii. In de afgelopen tien jaar omvatte de technische assistentie aan Suriname onder andere: evaluatie van de macro-economische situatie (1996,1998,2001 en 2003); evaluatie van het bankwezen (1997) en het toezicht op banken (1998-2003); budgettaire hervorming (1997); evaluatie van de economische statistieken (1995); verbetering van de monetaire rekeningen (2001 en 2002) en de betalingsbalansstatistieken (2002). Voor een handig overzicht van de voornaamste functies van het IMF, zie IMF, *Survey-Supplement*, Jaargang 32, 2003, www.imf.org

iv. zie F. van Beek, 2002, *The IMF and Small States*, unpublished draft paper, IMF, Washington, D.C., en *Small States: Meeting Challenges in the Global Economy*, Rapport van het Commonwealth Secretariat en The World Bank Task Force on Small States, april 2000, blz. 73-79, te vinden op www.worldbank.org

v. De SBA is de oudste en meest gangbare vorm waarin het IMF aan een lidland leent en dient om betalingsbalansmoeilijkheden te overbruggen en op te lossen binnen een redelijke termijn, gewoonlijk 12-18 maanden, maar zo nodig maximaal drie jaar. Een CFF-lening dient ter overbrugging van een tijdelijk tekort (vergeleken met de trend) in de uitvoer van goederen en diensten dat niet door het lidland zelf is veroorzaakt.

vi. De EFF verstrekt financiering om langdurige betalingsbalansproblemen aan te pakken met structurele hervormingen, op basis van een driejarig economisch en structureel aanpassingsprogramma.

vii. Men wist ook wel dat Suriname voor het IMF en de Wereldbank geen speciaal geval was en dat die instellingen zakelijker met het land te werk zouden gaan dan Nederland.

viii. Een SMP is een programma met het IMF waaraan geen lening verbonden is maar dat in alle andere aspecten, inclusief conditionaliteit en monitoring, gelijkwaardig is aan een regulier programma. Tegenwoordig mag het alleen gebruikt worden als voorloper op een regulier programma, meestal door lidlanden die weinig of geen recente ervaring met een IMF-programma hebben maar die op deze manier wel al toegang tot andere externe financiering kunnen verkrijgen. Voordien werd het juist vaak gebruikt na afloop van één of meer IMF programma's om het lidland te helpen met het handhaven van discipline in het economisch beleid en blijvende toegang tot externe financiering.

- ix.** Zie Ministerie van Financiën, *Republiek Suriname financiële nota 2004*, Paramaribo, oktober 2003, blz. 7-9.
- x.** Opmerking van de minister tijdens een bijeenkomst op het Institute for Social Studies (ISS) in Den Haag op 7 november 2000, ter gelegenheid van de presentatie van het boek van P. van Dijck (red.), *Suriname The Economy - Prospects for Sustainable Development*, Ian Randle/Rozenberg Publishers, Kingston/Amsterdam 2001.
- xi.** Een stelsel van 25 principes die nodig zijn als randvoorwaarden voor een goede supervisie van een centrale bank. Opgesteld na een besluit op de G-7 Top van Lyon (1996) door onder meer het Basel Committee on Banking Supervision, het IMF en de Wereldbank.
- xii.** Zie Foreign Investment Advisory Service (FIAS), Suriname: *Review of the Investors Initiative to Strengthen Suriname's Investment Climate*, in samenwerking met de International Finance Corporation and The World Bank, Washington D.C., mei 2003.
- xiii.** Zie IMF, *Suriname: Selected Issues and Statistical Appendix*, IMF Landenrapport nummer 03/357, Washington D.C., November 2003, blz. 3-7.
- xiv.** Barbados is een goed voorbeeld, aangezien de kwaliteit van het bestuur er juist beter werd na de onafhankelijkheid in 1966 en omdat het zonder veel steun van Engeland direct op eigen benen moest staan, zie H.W. van den Doel en P.C. Emmer, 'De dekolonisatie van Nederland', *International Spectator*, Jaargang 54, nummer 7/8, juli/augustus 2000, blz. 342.
- xv.** Zie F. van Beek, 'Beyond Destabilization and Stagnation - Requirements for a Stable and Sustainable Macroeconomic Policy', in: P. van Dijck (red.), 2001, a.w., blz. 128.
- xvi.** Voor een goede benadering van hoe politieke factoren in het samenstellen van aanpassingsprogramma's in acht genomen kunnen worden, zie OECD, *The Political Feasibility of Adjustment in Developing Countries*, geredigeerd door Christian Morrison, OECD Development Centre, Parijs, 1995.
- xvii.** De liquiditeits *overhang* ontwikkelde zich in eerste instantie ten gevolge van het restrictieve economisch beleid onder het militaire regime. Eind 1987 bedroegen de monetaire besparingen (M2) ongeveer 140% van het BBP, vergeleken met ongeveer 40% in 1980. Zie, bijvoorbeeld, B. Braumann en S. Sha, 'A Case Study of High Inflation', in: P. van Dijck (red.), 2001, a.w., figuur 4.3, blz. 99.
- xviii.** Ook het SMP met de Nederlandse Antillen vormde een speciale variant. In 1996 werd een SMP met het IMF afgesloten dat door Nederland gefinancierd zou

worden. Omdat het programma al gauw vast liep, hield het toezicht na een kwartaal op en heeft er geen financiering meer plaatsgevonden.

Over de auteur:

Pitou van Dijck is als universitair hoofddocent (UHD) economie verbonden aan het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA) te Amsterdam. Ook heeft hij sinds 1997 aan de Anton de Kom Universiteit in Paramaribo cursussen en gastcolleges verzorgd. Hij heeft een groot aantal boeken en artikelen gepubliceerd over macro-economische hervormingen in Latijns Amerika en over handelspolitieke vraagstukken. In 2001 publiceerde hij *Suriname The Economy - Prospects for Sustainable Development*.