

Suriname's dutch disease

Inleiding

Landen die aanzienlijke deviezeninkomsten uit olie te besteden hebben, worden geconfronteerd met een verslechtering van hun concurrentiepositie van internationaal verhandelbare goederen. Landbouw en industrie gaan dan achteruit terwijl de dienstensector groeit. Zolang het geldt blijft stromen kan aldus een prettig consumptieniveau worden gerealiseerd. Als echter de deviezenbron opdroogt kan de dienstensector niet meer worden gefinancierd. Dan blijkt dat de in een geschrompelde landbouw en industrie de lasten niet meer kunnen dragen en dat de middelen om die sector te doen groeien er niet meer zijn. Dit verschijnsel staat bekend als de 'dutch disease'. Het is zo genoemd naar aanleiding van de discussie die indertijd werd gevoerd over de invloed van de aardgasbaten op de Nederlandse economie. Later bleek evenwel dat het aardgas voor Nederland een duurzame energiebron is. Vanwege dat duurzame karakter is men thans van mening dat het toch wel erg ondankbaar is om zoiets een ziekte te noemen 1). Niettemin blijft overeind dat zich bij aanwezigheid van een tijdelijke omvangrijke deviezenbron grote problemen in de economie voordoen.

Vervang in het begin van dit artikel olie door bauxiet en ontwikkelingshulp, en het probleem van de 'dutch disease' is zeer wel van toepassing op Suriname. Juist in de tijd dat dit land volledig staatkundig onafhankelijk werd van Holland kreeg het last van de 'Hollandse ziekte'. In dit artikel wordt economische ontwikkeling van Suriname op basis van het 'dutch disease'-concept geanalyseerd. We stellen eerst de diagnose wat betreft de fase van omvangrijke toestroom van deviezen en analyseren vervolgens de fase van deviezenschaarste. Dit laatste betreft de jaren na 1981, waarbij twee sub-perioden kunnen worden onderscheiden. Ten slotte bezien we welke remedie er ter voorkoming van toekomstige 'dutch disease' kan worden aanbevolen. We beperken ons hier tot een theoretisch-economische analyse en laten politieke kwesties buiten beschouwing 2).

Schaal en methode

Suriname is tegelijkertijd zowel groter als kleiner dan Nederland. Groter wat betreft oppervlakte en wat betreft variatie in de economie. Zo kent het land nog delen met zelfvoorzienende

landbouw. Ook de culturele verscheidenheid is veel groter dan in Nederland. Wat betreft bevolkingsaantal is Suriname echter weer veel kleiner dan Nederland. Het hele land kent niet meer inwoners dan een Nederlands provinciestadje.

De combinatie van zowel groter als kleiner maakt niet alleen een evenwichtige vergelijking moeilijk. Zij heeft ook gevolgen voor analysemethode. Dat kan worden geïllustreerd met een praktisch vraagstuk uit de steekproeftheorie. Wanneer men een steekproef trekt, bij voorbeeld om het gemiddelde loon per werkende te berekenen, dan is de nauwkeurigheid van de uitkomst afhankelijk van de omvang van de steekproef en de variant van het loon per werknemer. De omvang van de populatie, het totale aantal werknemers, is daarbij niet van belang behoudens een tweede-orde-effect. Anders gezegd, wil men in Suriname via een niet-gestratificeerde steekproef een uitspraak doen over het gemiddelde loon per werknemer, dan zal men evenveel werknemers moeten enquêteren als in Nederland als men een even nauwkeurig uitspraak wil doen. Vanwege de vermoedelijk grotere variantie in de lonen moet zelfs rekening worden gehouden met een grotere steekproefomvang in Suriname ten einde uitkomsten met een zelfde nauwkeurigheid te verkrijgen. Aangezien er in Nederland circa 40 keer zoveel mensen wonen als in Suriname zou zo'n enquête in Suriname per hoofd van de bevolking 40 keer zoveel kosten als in Nederland. Zo kost het maken van een economisch model voor Suriname evenveel als voor Nederland. Per hoofd van de bevolking is Suriname dus veertig keer zo duur. Een dergelijk model is voor Suriname niet voorhanden. Anderzijds zijn totaaltellingen in Suriname per hoofd van de bevolking even duur als in Nederland; in absolute termen dus veertig keer zo goedkoop. Dit kan worden geïllustreerd met het volgende onderzoek gebaseerd op totaaltellingen: het aantal economen met een telefoonaansluiting in Suriname bedroeg in 1976 43. Van hen konden er in het telefoonboek van 1985 nog maar 16 worden terug gevonden.

Het moge duidelijk zijn dat een land dat zowel groter als kleiner dan Nederland is, vanwege die schaal een aparte analysemethode vergt. Een modelmatige aanpak is niet goed mogelijk. Wel kan een samenhangende analyse worden gemaakt op basis van informatie op hoofdlijnen over de volgende aspecten: verkeer met het buitenland; overheidsfinanciën; arbeidsmarkt; prijzen en wisselkoers; monetaire gegevens. Deze aanpak zal hier worden gevolgd.

ESB

Rubrieken

De jaren vóór 1981: overvloed

In een eerdere bijdrage is de economische ontwikkeling in Suriname in de periode 1954-1981 reeds uitvoerig aan de orde gekomen 3). De 'dutch disease' benadering kan hier daarom beknopt worden samengevat.

Sedert 1974 toen de IBA (een soort OPEC voor bauxiet) werd opgericht, verkreeg Suriname een aanzienlijke toename van de revenuen uit haar bauxiet en na 1975 volgde de exorbitant omvangrijke Nederlandse ontwikkelingshulp. In het ontwikkelingsplan van 1975 ging men ervan uit dat met die omvangrijke toevloed van deviezen een forse economische groei zou kunnen worden bewerkstelligd: men dacht aan een verdubbeling van de werkgelegenheid in landbouw en nijverheid, te bereiken in 1985. In werkelijkheid is de werkgelegenheid in die sectoren van 1975 tot 1982 gelijk gebleven. Alleen de werkgelegenheid bij de overheid steeg in die periode met 33%. Voorts was er een omvangrijke toename van de consumptie: een reële stijging met 40% van 1975 tot 1982. Importvervangende noch exportindustrie kwamen van de grond, konden ook niet tot stand komen omdat Suriname internationaal uit de markt was geprijsd. In de eerdergenoemde bijdrage hebben we dat laatste geïllustreerd aan de hand van een vergelijking met het buurland van Suriname, Guyana.

Suriname kan hierdoor als een schoolvoorbeeld van 'dutch disease' worden gezien: bij een geweldige deviezentoevloed een forse stijging van de consumptie en een toename van de dienstensector, bij stagnatie in de landbouw en de nijverheid.

1) Zie S. van Wijnbergen, *The dutch disease, a disease after all?* *The Economic Journal*, maart 1984, en H. van Gemert, *Orde en beweging in de sectorstructuur*, dissertatie, Tilburg, mei 1985.

2) Een bundeling van acht artikelen over de relatie politiek-economie bij dit onderwerp alsmede een nota over hoe opnieuw te beginnen met de ontwikkelingshulp, staat in het Jaarverslag 1986 van de Stuseco (verkrijgbaar door overmaking van f. 25,- naar Stuseco, ABN Den Haag nr. 515601527).

3) M. van Schaijk en J. van der Straaten, *Suriname's economie en de ontwikkelings-samenwerking Nederland-Suriname*, *ESB*, 7 november 1984.

Tabel. Kerngegevens van de Surinaamse economie

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Verkeer met buitenland						
(in mln. Sf.)						
- uitvoer van bauxiet e.d.	674	589	491	501	427	421
- totale goederenuitvoer	846	765	655	651	561	385 a)
- totale goedereninvoer	1014	913	808	617	534	336 a)
- saldo goederenbalans	-168	-148	-153	+34	+27	+49 a)
- ontwikkelingshulp	169	173	4	6	3	2
Overheidsfinanciën						
- ontwikkelingsprojecten	175	189	113	76	53	31 b)
- totaal uitgaven	732	793	810	774	842	955 b)
- totaal inkomsten	677	699	499	493	478	458 b)
- overschot	-55	-94	-311	-280	-364	-497 b)
Inkomen						
- bruto binnenlands produkt (tegen marktprijzen)	-	1.861	1.768	1.747	1.741 c)	1.700
(indices, 1980 = 100)						
- loonvoet	117	134	145	155	162	-
Arbeidsmarkt						
- beroepsbevolking, natuurlijke aanwas	104	109	114	120	126	132
(aantal x 1.000)						
- arbeidsplaatsen landbouw	17	17	17	16	16	15
- idem bauxiet	5	5	5	4	4	4
- idem industrie en openbaar nut	12	12	12	12	11	11
- idem bouw	4	3	3	3	3	3
- idem diensten	24	24	23	21	19	18
- totaal bedrijven	63	62	59	57	53	50
- overheid	39	40	40	42	42	40
Prijzen en wisselkoers						
(indices, 1980 = 100)						
- consumptieprijs officieel	109	117	122	126	140	166
(aantal Ned. gld voor een Sf.)						
- wisselkoers officieel	1,36	1,47	1,72	1,96	1,70	1,20
- wisselkoersparallelmarkt	1,36	1,47	1,72	1,00	0,65	0,20
Monetaire data						
(jaarultimo in mln. Sf.)						
- goud- en deviezenvoorraad	412	335	163	57	40	30'
- geldhoeveelheid	358	421	455	577	880	1.248 c)
(mutaties in mln. Sf.)						
- toename krediet aan overheid	49	99	311	285	356	470 b)
- toename geldhoeveelheid	64	63	34	122	303	368 c)
- toename deviezenvoorraad	27	-65	-230	-106	-17	-10

a) Tot en met september 1986.

b) Raming

c) Tot en met oktober 1986.

Bron: berekend op basis van gegevens uit:

ABS van Suriname, *Economische kwartaalstatistieken*, februari 1987;

IMF, *International Financial Statistics*, januari 1987;

VSB, *Informatiebulletin*, januari 1987, nr. 2;

De Surinaamse Bank, *Jaarverslag 1985, april 1986*;

C.B. van Suriname, *Selected Monetary Figures*, oktober 1986;

BOW, *Terug naar de wortels van de ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname*, april 1985; en documentatie bij het Congres „Crisis en perspectief”, gehouden te Paramaribo, 4-7 maart 1987.

De periode 1981-1984: intering

Het jaar 1981 vormt het draaipunt. Dank zij de IBA waren de bauxietprijzen drastische verhoogd. Dat is uiteraard geen stimulans voor de vraag, daarentegen wel voor het aanbod vanuit concurrerende landen. De internationale recessie kwam daar nog eens overheen. De Surinaamse bauxietexport daalde van 1,7 mln. metrieke ton in 1980 via 1,2 in 1981 naar 0,5 mln. metrieke ton in 1982. De prijzen bleven

toen nog op peil: die daalden pas in 1985 fors en lagen in 1986 ruim 20% beneden het niveau van 1980. In bijgaande tabel wordt een samenvatting gegeven van kerngegevens van de Surinaamse economie. De eerste regel geeft informatie over de waarde van de totale export van de bauxietsector, dus inclusief aluinaarde en aluminium. Daaruit blijkt dat deze export in 1986 een derde lager was dan in 1981. Uit regel twee blijkt dat de goederenuitvoer met meer dan de helft is afgenomen. Deze uitvoer bestaat voornamelijk uit die van de bauxietsector, andere export is er, zoals gezegd, nauwelijks

bijgekomen. Nadat in 1981 de export een neerwaardse beweging inzette, volgde eind 1982 een verdere verslechtering van de toevloed van deviezen: de Nederlandse ontwikkelingshulp, in 1982 nog goed voor Sf. 170 mln. werd bevroren. Vervolgens heeft men in Suriname, met enige vertraging, bezuinigd op de ontwikkelingsprojecten. De weggevallen inkomsten in die sfeer zijn aldus gecompenseerd door lagere uitgaven. De overheid heeft echter niet bezuinigd op haar hoge consumptieve uitgaven. De omvangrijke toename ervan werd vroeger gefinancierd uit de forse stijging van de bauxietinkomsten, maar de daling van die inkomsten leidde niet tot afname van de consumptieve uitgaven van de overheid, zoals uit de tabel met kerngegevens blijkt. De bauxietinkomsten zijn vervangen door monetair financieren.

Tot medio 1984 leidde de monetaire financiering tot afname van de deviezenvoorraad. Intering op de deviezenvoorraad (in 1981 nog vierhonderd miljoen Surinaamse gulden groot) heeft op korte termijn hetzelfde financiële effect op de economie als het gebruik van deviezeninkomsten uit de export van natuurlijke hulpbronnen of ontwikkelingshulp. Uiteraard tot de voorraad deviezen op is. Dat was medio 1984 het geval. In feite bood de omvangrijke deviezenvoorraad de mogelijkheid de gevolgen van de sterk verminderde inkomsten uit bauxiet en hulp alsmede die van de *uitbreiding* (sic!) van de consumptieve overheidsuitgaven, naar de toekomst te verschuiven.

Na medio 1984: economische chaos

Toen de deviezenreserve medio 1984 op wat klein geld na op was, startte men een geheel nieuw beleid. Geen bezuiniging op de overheidsuitgaven, uitgezonderd de ontwikkelingsinvesteringen, maar een directe ingreep in de invoer door contingentering. Maandelijks werden er voortaan niet meer invoervergunningen afgegeven dan er aan exportinkomsten binnenkwam. Uit de tabel met kerngegevens blijkt dat het tekort bij de overheidsfinanciën vrijwel gelijk is aan de som van afname deviezenvoorraad en toename geldhoeveelheid.

Als montaire financiering niet meer kan afvloeien naar het buitenland stijgt de geldhoeveelheid. Aangezien het aanbod in Suriname op korte termijn inelastisch is leidt dat tot inflatie 4). Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de officiële markt en de parallelmarkt. De officiële markt heeft betrekking op goederen die nog worden geïmporteerd tegen de officiële wisselkoers. In dat deel van de markt

4) A.R. Caram, *Geldanalyse en Centrale Bankpolitiek in Suriname*, dissertatie, Tilburg, 1981.

is de prijsstijging nog gering. Het officiële prijsindexcijfer is echter nog maar beperkt bruikbaar als indicator. Volgens een mondelinge toelichting van de directeur van het Algemeen Bureau voor de Statistiek van Suriname wordt de prijsstijging van goederen die niet meer verkrijgbaar zijn op nul gesteld, en wordt voor goederen die onder de officiële prijscontrole vallen de officiële prijs genoteerd. Het officiële prijsindexcijfer geeft daarom, zij het gebrekkig, een indicatie van een deel van de markt. Namelijk dat deel waar bij deviezen beschikbaar worden gesteld tegen de officiële koers. Ook in dat deel gaan de winkelprijzen trouwens door schaarste afwijken van de importprijzen. Daarnaast is er een parallelmarkt, waarop de Surinaamse gulden sedert 1984 steeds minder waard is geworden: eind 1986 nog maar een zesde deel van de officiële waarde. Dat betekent dat de prijsindex van de goederen op de parallelmarkt met 500% toenam. De exponentiële groei van de prijzen zal uiteraard doorgaan zolang de overheid haar tekort niet doet verdwijnen 5). Dat vergt een halvering van de overheidsuitgaven, dan wel een verdubbeling van de belastinginkomsten, of een combinatie van beide. Als ook de stagnatie in de bauxietproductie ten gevolge van de recente bosnegerguerrilla blijft voortduren is een nog verdergaande tekortbeperking nodig 6). Hiermee vergeleken verbleekt het Nederlandse bezuinigingsgeknikker tot kinderspel.

Opnieuw beginnen van Nederlandse medefinanciering van ontwikkelingsinvesteringen biedt geen bijdrage aan de oplossing van het tekortvraagstuk, omdat dan tegenover extra inkomsten ook extra uitgaven staan. Ontwikkelingsinvesteringen lossen de financiële problematiek van de korte termijn niet op. Zij zijn daarentegen van belang voor duurzame economische groei en werkgelegenheid. Dat is voor Suriname in het bijzonder van belang vanwege de zeer hoge natuurlijke aanwas van de beroepsbevolking, namelijk 5% per jaar. Uit de kerngegevens betreffende de arbeidsmarkt blijkt dat de werkgelegenheid in de bedrijven daalde in plaats van te stijgen. Aangezien er geen geld meer is om het overheidsapparaat op de huidige buitensporige omvang te handhaven, laat staan uit te breiden, is een gigantische uitbreiding van de werkgelegenheid in de marktsector noodzakelijk. Dat vergt echter herstel van het marktmechanisme. Zoals gezegd is het aanbod op korte termijn inelastisch, maar op lange termijn is dat niet het geval. Dat werkt in twee richtingen: als ondernemers moeten inkopen tegen parallelmarktprijzen en verkopen tegen officiële prijzen is de winst negatief en zal het productie-aanbod verder afnemen. Economische groei in de marktsector vergt een positief verschil tussen opbrengsten en kosten. De oorspronkelijke oorzaak van het hoge kostenpeil in Suriname, namelijk de omvangrijke

besteding van deviezeninkomsten, is verdwenen, maar omdat de overheid de werking van het prijsmechanisme heeft ontregeld door omvangrijke monetair financieel in combinatie met importcontingentering zonder devaluatie, is het hoge kostenpeil blijven bestaan, in feite zelfs verder verslechterd.

Remedie

Van Wijnbergen beveelt twee medicijnen aan tegen de 'dutch disease'; het opsparen van een deel van de deviezeninkomsten uit de natuurlijke hulpbronnen en het geven van productiesubsidies aan sectoren die men na de uitputting van de natuurlijke hulpbronnen (weer) hard nodig zal hebben 7). Dat ondersteunt de conclusie dat het gewenst is het hulpbedrag over een lange periode uit te smeren en verder zoveel mogelijk te voorkomen dat van de besteding van de hulp inflatoire impulsen uitgaan. Beide zijn te realiseren door de hulp te beperken tot de medefinanciering van de importkosten van ontwikkelingsinvesteringprojecten. Bij die conclusies is in feite voorondersteld dat duurzame economische groei en werkgelegenheid de beleidsdoelstellingen zijn.

Wenst men slechts kort vooruit te zien dan kan worden gewezen op de mogelijkheid van betalingsbalanssteun zonder devaluatie. De Surinaamse overheid kan dan doorgaan met monetair financieel van haar tekort en de Surinaamse gulden wordt weer vrij inwisselbaar. Het overtollige deel van de Surinaamse geldhoeveelheid zal dan afvloeien naar het buitenland, met daarvoor in ruil een even grote import. Dat laatste zou eenmalig ongeveer een miljard Nederlandse gulden kosten. De liquiditeitsquote bewoog zich in Suriname steeds binnen nauwe grenzen: tussen 15 en 25% in de periode 1955-1980. Volgens die norm was er in de tweede helft van 1986 reeds bijna een miljard Surinaamse gulden te veel in omloop. Voorts komt de financiering van het niet door gewone inkomsten gedekte deel van de consumptie van de Surinaamse overheid op een half miljard Nederlandse gulden per jaar. Deze korte-termijnvariant impliceert dat de resterende Nederlandse verdragschuld na een jaar op zou zijn. Daarna zou Suriname dan opnieuw in dezelfde situatie komen te verkeren als in 1984 het geval was, maar dan zonder uitzicht op toekomstige verdragschuld.

Conclusie

Voorkomen van toekomstige 'dutch disease' vergt een zuinig gebruik van ontwikkelingshulp, vermindering van consumptieve aanwending ervan en herstel van het marktmechanisme.

Consumptief gebruik van hulp moet niet alleen worden vermeden omdat het geld dat in consumptie wordt gestoken, niet meer beschikbaar is voor investeringen, maar ook om overhitting van het kostenpeil te voorkomen. Hoewel herstel van het marktmechanisme geen bijdrage levert aan de leniging van de korte-termijnnoden, is het een noodzakelijke voorwaarde voor duurzame economische groei en werkgelegenheid.

Herstel van het marktmechanisme vergt het doen verdwijnen van de monetair financieel. Dat betekent een halvering van de overheidsconsumptie, dan wel een draconische belastingverzwaring. Daarbovenop zou volledige monetair sanering een vermindering van de geldhoeveelheid met 75% vergen.

Toepassing van 'dutch disease'-concept op Suriname leidt dus tot het voorschrijven van nogal bittere pillen. In deze theoretisch-economische analyse hebben we politieke kwesties buiten beschouwing gelaten, en daarmee de vraag of de remedie zal worden toegepast. Het is de vraag of de patiënt de bittere pillen zal willen slikken, want naast het verdwijnen van de 'dutch disease' zijn er bijwerkingen in de sociale sfeer die zo ernstig kunnen zijn dat de operatie weliswaar kan lukken, maar dat ze gepaard gaat met het overlijden van de patiënt, althans de regering die dit beleid zou doorzetten.

Bij medicijnhulp denkt men in Suriname dan ook vermoedelijk aan iets anders dan aan het medische advies dat hier wordt verstrekt als conclusie van de 'dutch disease'-analyse. Hoewel buiten het kader van dit artikel vallend, daarom toch een toegift betreffende de vraag of er mogelijkheden zijn om ontwikkelingshulp te gebruiken voor korte-termijnkwesties.

Voor de tekortreductie zijn er geen wondermiddeltjes voorhanden. Hier geldt zachte heelmeeesters maken stinkende wonden. Wat betreft de reductie van de geldhoeveelheid is echter wellicht tot op zekere hoogte een bijdrage via de ontwikkelingshulp denkbaar.

5) De Surinaamse geschiedenis kent een voorbeeld van de gevolgen van monetair financieel; in 1761 werd in Suriname een nieuw betaalmiddel geïntroduceerd, het kaartgeld. Het opvallendst was het muntpapier dat was gemaakt van speelkaarten, vandaar de naam. Vanwege de snel toenemende geldbehoefte van het koloniale bestuur, in de eerste plaats door het groeiende gevaar van de zijde der bosnegers, tegen wie expeditie uitgerust moesten worden, bezweek het voor de verleiding tot te grote uitgifte van dit gemakkelijk te vervaardigen papieren staatsgeld. Het gevolg was dat de betaalkracht van het kaartgeld diep daalde. Zie *Suralcomagazine*, Paramaribo, 1982, nr. 4.

6) De gevolgen van daling van bauxietinkomsten op de economie zijn op basis van input-outputanalyse theoretisch al beschreven in: G. van Welzenis, *Onderzoek naar de samenhang tussen de mijnbouw en overige sectoren*, AVS, Paramaribo, februari 1976.

7) Van Wijnbergen, op.cit.

Men zou kunnen overwegen om een deel van de overtollige geldhoeveelheid uit de markt te halen door particulieren via het bankwezen de ontwikkelingsinvesteringen te laten medefinancieren. In dat kader zou de medefinanciering van de Surinaamse overheid van de ontwikkelingsprojecten voor een beperkte periode kunnen worden gefinancierd uit een deviezenfonds. Mocht Nederland namelijk besluiten om een deel van de kosten van de projecten die Suriname uit eigen middelen voortzette alsnog te

financiereren, dan zou daarmee dat deviezenfonds kunnen worden gevuld. Met dat fonds zou de Surinaamse overheid tevens een deel van de te omvangrijke Surinaamse geldhoeveelheid tegen parallelmarktcoersen uit de markt kunnen nemen.

Marein van Schaijk

De auteur is voorzitter van de Stichting ter Bevordering van de Studie van de Surinaamse Economie (Stuseco).