

REPUBLIEK SURINAME



MINISTERIE VAN
FINANCIËN EN PLANNING

Achtergronddocument

Begrotingsregels voor Suriname

Ministerie van Financien en Planning

Paramaribo, Suriname

December, 2024

Inhoud

Samenvatting.....	3
Waarom moeten voor het beheer van de Surinaamse overheidsfinanciën begrotingsregels worden overwogen?.....	5
Het voorkomen van een voortijdige stijging van de uitgaven.....	6
Het beheren van de volatiliteit van de inkomsten uit grondstoffen en het vermijden van een ‘procyclisch’ begrotingsbeleid.....	7
Het vermijden van negatieve effecten op het concurrentievermogen.....	10
Sparen voor een regenachtige dag en voor toekomstige generaties.....	11
Voorgestelde begrotingsregels voor Suriname.....	12
Institutionele reikwijdte.....	13
Tijdschema en rechtsgrondslag.....	13
De twee numerieke begrotingsregels.....	15
Het indicatieve plafond voor de staatsschuld exclusief financiële activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds.....	15
De primaire uitgavenregel.....	18
Hoe werken de twee numerieke regels samen?.....	20
Waarom worden de schuld en de primaire uitgaven uitgedrukt in verhouding tot het Bruto Binnenlands Product exclusief minerale grondstoffen?.....	21
Alternatieve regels: primair begrotingssaldo exclusief minerale grondstoffen in plaats van uitgaven, of reële groeicijfers in plaats van verhoudingen tot het Bruto Binnenlands Product-exclusief minerale grondstoffen?.....	23
Ontsnappingsclausules.....	24
Revisie en herzieningsclausules.....	26
Correctie voor gemiste plafonds.....	26
Overgangsbepalingen.....	27
Verband tussen begrotingsregels en het staatsinvesteringsfonds.....	30
Publiek financieel management: prognoses.....	33
Publiek financieel management: monitoring en rapportage.....	35
Het vermijden van omzeiling van de begrotingsregels.....	36
Verbetering van het systeem voor het doen en beheer van overheidsinvesteringen.....	37
Conclusie.....	38
Geselecteerde bibliografie.....	39

Samenvatting

1.

Met dit achtergronddocument erkent de Regering van Suriname de noodzaak om het institutionele kader voor het voeren van het begrotingsbeleid te versterken. Dit is een zinvol doel voor Suriname, gezien zowel haar historische ervaring als de vooruitzichten voor de ontwikkeling van nieuwe offshore minerale hulpbronnen. De ervaring van Suriname in de afgelopen twee decennia toont de potentieel destabiliserende impact van de volatiliteit van minerale hulpbronnen op het begrotingsbeleid. De vooruitzichten van nieuwe offshore olie vormen een kans om de ontwikkelingsuitgaven voorzichtig te verhogen; maar ze verhogen ook de mogelijkheid van grote destabiliserende effecten als het begrotingsbeleid niet adequaat wordt beheerd.

2.

Bij het voeren van een verstandig begrotingsbeleid moeten de volgende beginselen in acht worden genomen:

- a. Het moet worden voorkomen dat er voorafgaand aan de offshore olieproductie een stijging in de uitgaven plaatsvindt, wat zou resulteren in meer leningen en hogere schulden. Verwachtingen kunnen binnenkort de pan uit rijzen, maar de productie is nog een aantal jaren verwijderd en de overheid zal niet direct profiteren van de nieuwe olie-inkomsten vanwege cessie aan schuldeisers;
- b. Procyclisch begrotingsbeleid moet worden voorkomen, waarbij veranderingen in de inkomsten veranderingen in de uitgaven teweegbrengen en zo de overheidsfinanciën en de economie destabiliseren;
- c. Zodra de nieuwe olie-inkomsten beginnen binnen te stromen, moeten er financiële buffers worden opgebouwd om dalingen in de minerale prijzen en minerale inkomsten op te vangen;
- d. Sparen van een deel van de nieuwe inkomsten uit minerale hulpbronnen voor toekomstige generaties (de huidige prognose is dat de inkomsten uit offshore-olie ongeveer 17 jaar meegaan).

3.

De invoering van begrotingsregels zal ervoor zorgen dat het navolgen van deze principes standaard wordt voor de instellingen die het begrotingsbeleid voeren. Onder verantwoordelijkheid van de centrale overheid zullen de begrotingsregels de discipline van het begrotingsbeleid waarborgen, in plaats van daarmee het Spaar- en Stabilisatie Fonds Suriname te belasten dat immers geen deel uitmaakt van de Overheid. De werking van de voorgestelde begrotingsregels zullen volledig consistent zijn met de werking van het Spaar- en Stabilisatie Fonds, in een nieuwe vorm. In samenhang met de beheersfunctie van het Fonds wordt in dit document een systeem van twee onderling verbonden regels besproken, terwijl ter wille van een bestendig begrotingsbeleid in overeenstemming met economische ontwikkelingen ook de versterking van het Middellange Termijn Begrotingskader, hierna te noemen het Medium Term Fiscal Framework, onderdeel is van de hervorming van het begrotingsbeleid:

- a. Een begrotingsanker op middellange termijn in de vorm van een indicatieve limiet voor de staatsschuld (exclusief financiële activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds) aan het einde van een periode van vijf jaar;
- b. Een reeks bindende jaarlijkse limieten op primaire uitgaven in de begroting. Deze limieten op uitgaven zullen zo gekozen worden dat ze, in combinatie met de verwachte overheidsinkomsten, begrotingssaldi kunnen opleveren die consistent zijn met het brengen van de overheidsschuld (onder aftrek van de financiële activa in Spaar- en Stabilisatie Fonds) onder de indicatieve limiet die is aangenomen als middellange termijn fiscaal anker.

4.

Het systeem van regels moet flexibel genoeg zijn om veerkrachtig te zijn, terwijl abrupte of economisch destabiliserende veranderingen in de primaire uitgavenratio worden vermeden. Elk systeem van begrotingsregels moet een ontsnappingsclausule bevatten, zodat de limieten onder de regels tijdelijk kunnen worden versoepeld tijdens buitengewone noodsituaties die ingrijpen van de Overheid vereisen, zoals een natuurramp. Bovendien moet tegen het einde van elke gespecificeerde periode van vijf jaar de numerieke waarde van de twee regels voor de daaropvolgende periode van vijf jaar opnieuw worden vastgesteld, op basis van een grondige analyse van de huidige en verwachte economische omstandigheden. Na twee cycli van vijf jaar moet een grondige analyse worden uitgevoerd om te evalueren hoe het systeem van regels heeft gewerkt en welke verbetering nodig is.

5.

Om te slagen moeten de begrotingsregels transparant worden beheerd. Naleving van de limieten die zijn vastgesteld in de begrotingsregels voor de uitvoering van de begroting, moet onderworpen zijn aan passende rapportage- en auditprocedures, waarin zal worden voorzien in de wijziging van de Comptabiliteitswet.

6.

Het voorgestelde systeem van regels zal ook zelfcorrigerende eigenschappen moeten hebben. Als er een ongerechtvaardigde afwijking is van de jaarlijkse primaire uitgavenlimieten, zal er een verplichting zijn om de afwijking binnen een redelijke termijn te corrigeren. Op dezelfde manier zal het gebruik van de ontsnappingsclausule moeten worden gevolgd door een plan om de overheidsfinanciën zo snel mogelijk weer in lijn te brengen met de begrotingsregels, zonder onnodige druk op het publiek te leggen.

7.

Het systeem van fiscale regels dat in dit document wordt gepresenteerd, is ontworpen om naadloos te functioneren in samenhang met het Spaar- en Stabilisatiefonds van Suriname (SSFS), dat zelf het onderwerp is van hervorming als onderdeel van een hervorming van het comptabel bestel. Samen zullen het systeem van fiscale regels en het SSFS Suriname in staat stellen om goed gebruik te maken van haar natuurlijke hulpbronnen ten behoeve van haar burgers, nu en in de toekomst.

8.

Het voorgestelde systeem van begrotingsregels zal worden ondersteund door openbaarheid van overheidsfinanciën en communicatie over voornemens, uitvoering en naleving van begrotingswetten. De Nationale Assemblée, Surinaamse burgers en financiële markten moeten worden voorzien van

nauwkeurige en betrouwbare informatie over economische ontwikkelingen onder de begrotingsegels. Dit vereist onder andere rapportage over de begrotingsregels en over naleving van beleidsdoelstellingen.

9.

Dit achtergronddocument is bedoeld om een grondige onderbouwing te geven van de voorgenomen hervormingen, en om de voorgestelde regels gedetailleerd toe te lichten.

10.

Het tijdpad voor de invoering van de voorgestelde hervorming ziet er momenteel als volgt uit. In het laatste kwartaal van 2024 zal de Regering een wetsontwerp met betrekking tot de herziening van de Comptabiliteitswet indienen bij de Nationale Assemblée waarin het kader van begrotingsregels is opgenomen. Als de wet wordt aangenomen zullen in een Staatsbesluit de operationele aspecten van de begrotingsregels worden vastgesteld die verder gaan dan in de algemene opzet van de wet mogelijk is. Zowel de algemene als de belangrijkste operationele aspecten van de werking van de begrotingsregels worden behandeld in dit achtergronddocument. In de eerste maanden van 2025 zal de Regering, onder het mandaat van de gewijzigde Comptabiliteitswet, de eerste Begrotingsstrategie voorbereiden, in overeenstemming met de wet, al onder de voor Suriname nieuwe begrotingsregels.

Waarom moeten voor het beheer van de Surinaamse overheidsfinanciën begrotingsregels worden overwogen?

11.

Elk land kan profiteren van consistente en prudente financieel economische beleidsmaatregelen, waarbij begrotingsregels van grote hulp kunnen zijn bij het veiligstellen van kwalitatief hoogwaardige financieel economische beleidsvorming. Wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat het gebruik van begrotingsregels over het algemeen de begrotingsdiscipline kan verbeteren en prudent beleid kan stimuleren, wat resulteert in een betere kredietbeoordeling en lagere leenkosten voor landen die begrotingsregels adopteren en naleven. Meer dan honderd landen hebben tegenwoordig een begrotingsregel of een systeem van begrotingsregels. Begrotingsregels kunnen vooral nuttig zijn in landen waar staatsinkomsten afhankelijk zijn van natuurlijke hulpbronnen, zoals het geval is in Suriname. Landen die rijk zijn aan overvloedige natuurlijke hulpbronnen, met name olie en andere niet-hernieuwbare exporteerbare grondstoffen, kunnen aanzienlijke voordelen halen uit de exploitatie, maar ze worden ook geconfronteerd met aanzienlijke economische uitdagingen. Deze uitdagingen omvatten de noodzaak om financieel economisch en monetair beleid te plannen en uit te voeren in een zeer onvoorspelbare omgeving gekenmerkt door grote schommelingen in inkomsten. In veel van deze landen is de begroting en daarmee verbonden overheidsbestedingen het kanaal waardoor de grondstoffensector, die van nature exportgericht is, een groot deel van haar financieel economische potentie doorgeeft aan de binnenlandse economie. Begrotingspolitiek speelt daarmee een sleutelrol bij het veiligstellen van brede economische stabiliteit in deze landen. In de volgende paragrafen worden specifieke argumenten aangedragen voor het versterken van het financieel economische kader voor de begrotingspolitiek.

Het voorkomen van een voortijdige stijging van de uitgaven

12.

Met de vooruitzichten van nieuwe olieproductie offshore, kan er steeds meer vraag ontstaan naar extra overheidsuitgaven en subsidies. Hoewel de offshore olieproductie nog een aantal jaren op zich zal laten wachten, kan de verwachting van hogere inkomsten de drang naar hogere overheidsuitgaven vergroten, terwijl dit verder zou kunnen toenemen naarmate het vooruitzicht op toekomstige toename van de overheidsinkomsten uit de oliebronnen evidenter wordt.

13.

Er is een groot risico verbonden aan stijgende uitgaven, zoals internationale ervaring laat zien. Twee gevallen die dit risico illustreren zijn Mexico in de tweede helft van de jaren 70 en Ghana, meer recent (Kader 1). Een belangrijke les uit deze episodes is de noodzaak om steile stijgingen in overheidsuitgaven te vermijden als reactie op verwachtingen van toekomstige inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen.

Kader 1. Te veel en te vroeg uitgeven: de gevallen van Mexico en Ghana

Mexico

De vondst van overvloedige nieuwe olievoorraden in de Golf van Mexico in 1977 gaf aanleiding tot optimisme en een gevoel bij de regering dat het olie gerelateerde inkomsten kon gebruiken om het ontwikkelingsproces in het land te leiden. Als gevolg daarvan stegen de operationele en kapitaaluitgaven van de overheid in een snel tempo en steeg de werkgelegenheid in de publieke sector, terwijl de overheidsinkomsten daalden als gevolg van het besluit om de subsidies die zijn ingebed in door de overheid verstrekte goederen en diensten te verhogen. Als gevolg van problemen bij het waarborgen van de kwaliteit van de uitgaven te midden van zo'n snelle toename, hadden veel van de uitgegeven middelen een beperkte impact op de ontwikkeling. Bestuursproblemen ontstonden ook in een context van hoge en onvoldoende gecontroleerde overheidsuitgaven. De tekorten en schulden van de publieke sector groeiden snel, de nationale munteenheid onderging een grote reële appreciatie die bijdroeg aan een toename van de import, waardoor het land begin jaren 80 steeds kwetsbaarder werd. Op dat moment leidden grote externe negatieve schokken (een stijging van de internationale rentetarieven en een daling van de olieprijs), gecombineerd met deze kwetsbare staat, tot een default van de overheidsschuld in 1982. Het "verloren decennium" was hiermee begonnen in Mexico.

Ghana

In de verwachting van toekomstige olie-inkomsten begon Ghana zijn uitgaven te verhogen sinds 2006, waardoor het begrotingstekort steeg van 3 procent van het BBP in 2005 tot 10 procent van het BBP in 2010, en de staatsschuld steeg van 26 naar 46 procent van het BBP in dezelfde periode. De olie-inkomsten begonnen in 2011, maar overschreden nooit 2,5 procent van het BBP, terwijl het bestedingsmomentum niet kon worden gematigd. Op deze manier bleef de staatsschuld stijgen en bereikte 73 procent van het BBP in 2016. Ondertussen was het effect van ongebreidelde uitgaven dat de inflatie toenam. Uiteindelijk waren er fiscale aanpassingsinspanningen nodig om het begrotingstekort terug te dringen.

Het beheren van de volatiliteit van de inkomsten uit grondstoffen en het vermijden van een 'procyclisch' begrotingsbeleid

14.

Grondstoffenprijzen bewegen voortdurend, een kenmerk dat doorgaans 'volatiliteit' wordt genoemd, terwijl deze bewegingen erg moeilijk zijn te voorspellen. Voorspellingen worden altijd gemaakt met een marge van onzekerheid, en afwijkingen ten opzichte van de voorspelling kunnen erg groot zijn.

15.

De ontwikkeling van de internationale olieprijs, als exportproduct het meest relevant voor het schatten van de olie-inkomsten, weerspiegelt talloze internationale ontwikkelingen en gebeurtenissen. Omdat elke activiteit energie gebruikt, kan de prijs van olie – als de meest universeel verhandelde energiebron – worden beïnvloed door alles wat invloed heeft op economische activiteiten, waar dan ook. Dit is een belangrijke reden waarom de olieprijs zo veel kan variëren, soms ook heel snel, en waarom het zo moeilijk is om de toekomstige olieprijs te voorspellen.

16.

De prijzen van olie en andere grondstoffen vertonen vaak seizoen variaties, die grofweg kunnen worden voorzien en waarop redelijkerwijs kan worden ingespeeld. Maar het is ook een feit dat grondstoffenprijzen onderhevig zijn aan grote schommelingen die meerdere jaren kunnen duren. In tegenstelling tot seizoen bewegingen hebben deze zogenoemde grondstoffenprijs-supercycli een onzekere duur en amplitude. En tijdens verschillende fasen van deze cycli kunnen prijzen extreem lage of extreem hoge waarden bereiken.

17.

Overheidsinkomsten uit natuurlijke hulpbronnen, die sterk worden beïnvloed door de internationale prijzen van grondstoffen, zijn aanzienlijk volatiel en zijn moeilijk met zekerheid te voorspellen. Dit maakt het, in een context die wordt beïnvloed door zeer volatiele, soms onbetrouwbare vooruitzichten op de inkomsten uit de natuurlijke hulpbronnen, heel moeilijk voor de overheid een voorspelbaar en verantwoord economisch- en uitgavenbeleid te ontwerpen en uit te voeren.

18.

De ervaring van veel landen laat zien dat tijdens de opgaande fase van een grondstoffenprijscyclus, overheden het risico lopen om er vertrouwen in te krijgen dat het bijbehorende hoge niveau van overheidsinkomsten uit hulpbronnen nog lang zal aanhouden. In dat vertrouwen verhogen ze de overheidsuitgaven naar het hogere niveau van de inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen. Ook is het gebeurd dat in de verwachting dat de inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen in de toekomst verder zouden stijgen overheden de uitgaven sneller hebben doen toenemen dan de groei van de inkomsten, wat leidde tot toenemende tekorten en schulden.

19.

Vaak zitten in een opwaartse cyclus de nieuwe uitgaven in programma's die de permanent blijvende verplichtingen van overheden structureel verhogen en/of in projecten met lage rendementen, die in normale tijden niet in aanmerking zouden komen, maar die in een context van waargenomen overvloed

aan staatsmiddelen haalbaar kunnen lijken. Op deze manier ontstaat er permanente druk tot het doen en verhogen van uitgaven terwijl er ook verspilling van uitgaven plaatsvindt. In de periode dat de inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen hoog blijven, blijft dit verschijnsel ongemerkt of krijgt helaas onvoldoende aandacht. Tegelijkertijd zal het hoge uitgavenniveau de inclinatie hebben om de economische activiteit en uiteindelijk de inflatie in de binnenlandse economie te stimuleren, waardoor de opwaartse cyclische druk die op zichzelf wordt veroorzaakt door de hausse in de grondstoffenprijzen, wordt versterkt.

20.

Vroeg of laat gaat de supercyclus echter over in een neerwaartse fase. Prijzen dalen en daarmee verzwakt de bron van inkomsten uit minerale bronnen. Tegelijkertijd kan de waarde van de nationale munteenheid in termen van harde valuta dalen (depreciatie), wat de kosten van het aflossen van de externe schuld en het betalen van importen zal verhogen. De inertie in de aanpassing van overheidsuitgaven, gecombineerd met dalende overheidsinkomsten, vergroot het tekort en maakt het noodzakelijk om op commerciële voorwaarden te lenen. En precies op dat moment zullen grondstoffenexporteurs, geconfronteerd met ongunstige veranderingen in de prijs van hun export, waarschijnlijk merken dat kredietverstrekkers terughoudender zijn om financiering te verstrekken, die, als die al kan worden gevonden, nu duurder zal zijn. De abrupte daling van de inkomsten in combinatie met de moeilijkheden bij het lenen, zal de overheid uiteindelijk dwingen om de overheidsuitgaven abrupt te verlagen. Meestal is overheidsinvestering een van de eerste uitgavencategorieën die wordt bezuinigd. Projecten kunnen worden gepauzeerd en soms zelfs helemaal worden stopgezet. Daarna zullen andere bezuinigingen volgen, die de bevolking in bredere zin treffen. De bezuinigingen op overheidsuitgaven zullen hun weerslag hebben op de binnenlandse economie en de economische activiteit beïnvloeden. Hierdoor worden de effecten van de prijsdaling zelf doorgegeven en zelfs versterkt.

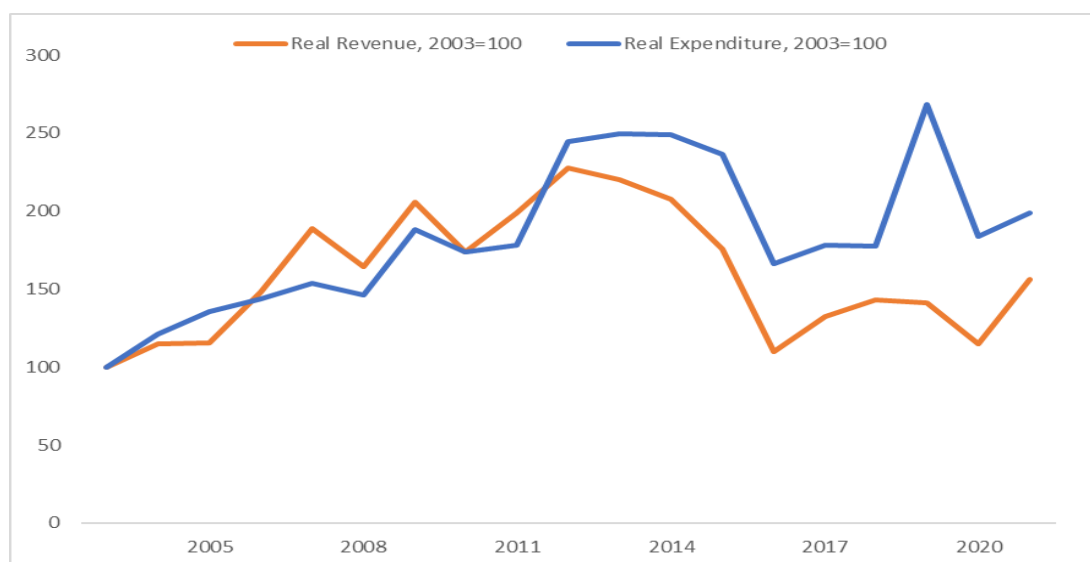
21.

Begrotingsbeleid wordt 'procyclisch' genoemd wanneer overheidsuitgaven de bewegingen van inkomsten volgen, met name inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen; dat wil zeggen, wanneer uitgaven bewegen alsof ze de beweging van grondstoffenprijzen volgen. Groeiend wanneer grondstoffenprijzen (en dus inkomsten uit mineralen) stijgen, en krimpend wanneer ze dalen. Dit type beleid versterkt de volatiliteit en werkt economische schokken in de hand die de economie kan ondervinden vanwege haar afhankelijkheid van minerale grondstoffen. In plaats van de economie te beheren om stabiliteit te bevorderen, intensificeert dit type beleid de risico's die gepaard gaan met de blootstelling aan volatiele exportprijzen.

22.

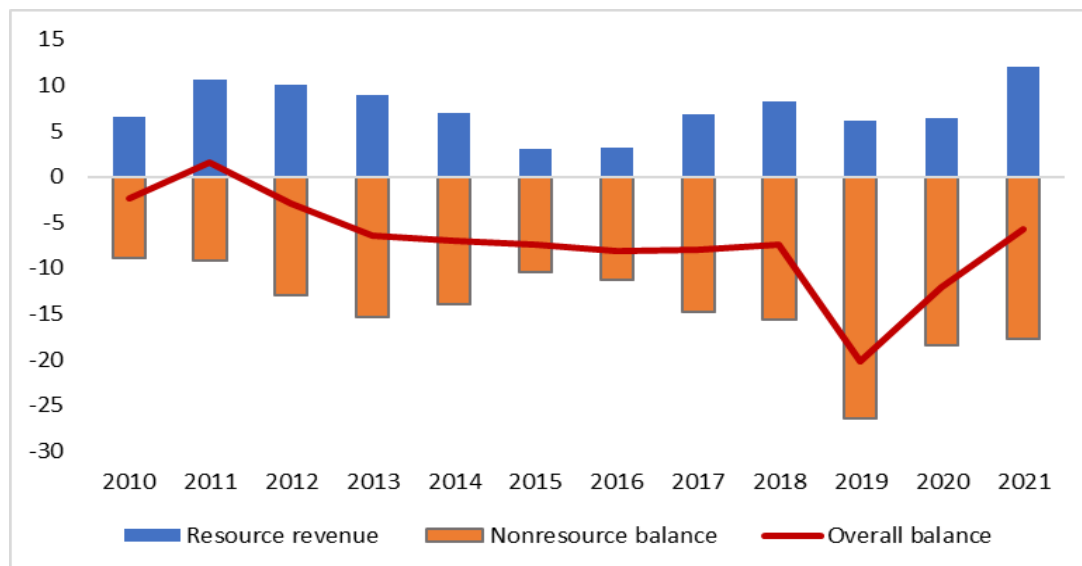
Suriname zelf biedt een voorbeeld van dergelijke fenomenen in de afgelopen decennia. Zoals de grafieken hieronder laten zien, stegen de overheidsinkomsten, gestimuleerd door de grondstoffenprijzen, snel tot ver in het tweede decennium van deze eeuw, met een verdubbeling in reële termen in een periode van minder dan tien jaar. De overheidsuitgaven volgden dit voorbeeld, en tegen het einde van het decennium waren ze aanzienlijk hoger dan de inkomsten.

Suriname: Revenue and Expenditure in Real Terms 2003-2021 (2003=100)



Source: IMF World Economic Outlook database

Suriname: Resource Revenue and Fiscal Balances 2010-2021 (in percent of GDP)



Source: IMF World Economic Outlook database.

23.

De resulterende tekorten bleven toenemen, evenals toen de inkomsten begonnen te dalen. Dit is een voorbeeld van de vooringenomenheid die in veel landen begiftigd met rijke natuurlijke hulpbronnen is waargenomen, zoals hierboven genoemd: de tendentie om toename van de inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen als permanent te beschouwen en de afname van inkomsten als tijdelijk. Maar na drie jaar van gematigde inkomstendaling vond er in 2015, toen de prijzen van minerale grondstoffen verder daalden, een steile val plaats. Het werd noodzakelijk om de overheidsuitgaven drastisch te verminderen om begrotingstekorten en overheidsschulden onder controle te houden. Het hoge uitgavenniveau van de eerste jaren van het tweede decennium bleek onhoudbaar en de uitgaven in reële termen moesten tussen 2013 en 2015 bijna worden gehalveerd. Toen de inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen vervolgens enigszins toenamen, stegen de uitgaven weer stap voor stap, wat illustreert hoe moeilijk het was om de uitgaven terug te dringen toen de inkomsten uit hulpbronnen een steile val maakten.

24.

De Regering is van mening dat het passend is om lessen te trekken uit die ervaring, en soortgelijke ervaringen in veel andere landen. Ten eerste, dat een neergang altijd op een opleving zal volgen, ook al kan niet nauwkeurig worden voorspeld wanneer. En ten tweede, dat prudent beleid maatregelen moet omvatten om zich voor te bereiden op een periode van neergang om gedwongen krimp in de uitgaven te voorkomen. Overheidsuitgaven moeten worden gehandhaafd op niveaus die kunnen worden volgehouden, zelfs als de grondstoffenprijscyclus omslaat, zodat de substantiële overheidsfuncties en beleidsmaatregelen die via die uitgaven worden uitgevoerd (op gebieden zoals gezondheidszorg, onderwijs, veiligheid, enzovoort) soepel kunnen worden uitgevoerd, zonder onderbreking, zelfs in het geval van een daling van de inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen. De Regering is van mening dat op de juiste manier ontworpen begrotingsregels kunnen worden gebruikt om ervoor te zorgen dat het begrotingsbeleid niet in de valkuil van procycliciteit trapt en houdbaar blijft in het licht van de ups en downs van grondstoffenprijzen en inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen.

Het vermijden van negatieve effecten op het concurrentievermogen

25.

Naast het versterken van de cyclische bewegingen van de economie kan een procyclisch begrotingsbeleid schadelijke effecten hebben op de externe concurrentiekracht van de economie – een situatie die soms wel de ‘Nederlandse ziekte’ wordt genoemd.

26.

De concurrentiekracht kan worden beïnvloed wanneer hoge opbrengsten uit de export van olie (of andere grondstoffen) worden gekanaliseerd naar de binnenlandse economie via hogere niveaus van overheidsuitgaven. Naarmate de overheid meer binnenlandse artikelen koopt en haar voetafdruk op de economie vergroot, ontstaat een opwaartse druk op de prijzen van productiefactoren, zoals arbeid, die in de hele economie worden gebruikt. Dergelijke factorprijsstijgingen kunnen worden doorberekend aan eindconsumenten van goederen en diensten die geen concurrentie uit het buitenland ondervinden, bekend als niet-internationaal verhandelde goederen en diensten. Daarentegen zijn producenten van

internationaal verhandelde goederen en diensten, die concurrentie ondervinden van buitenlandse bedrijven op zowel de binnenlandse als de exportmarkt, beperkt in hun vermogen om kostenstijgingen door te berekenen aan hun klanten, omdat die klanten altijd een alternatief, concurrerend geprijsd product uit een ander land kunnen vinden.

27.

De combinatie van de stijging van de prijzen van niet-internationaal verhandelde goederen met een relatieve stabiliteit van de prijzen van verhandelde goederen vertaalt zich in een appreciatie van de munteenheid in reële termen, waardoor exporteurs en producenten die concurreren met geïmporteerde goederen (of concurreren op exportmarkten) onder druk komen te staan, omdat hun kosten stijgen en hun winsten dalen, terwijl ze hun hogere kosten niet kunnen doorberekenen aan hun klanten. Na verloop van tijd kan dit de ontwikkeling van deze sectoren belemmeren, waardoor de externe concurrentiekracht van de economie als geheel afneemt.

28.

In Suriname heeft de olie-industrie beperkte verbindingen met andere industrieën in het land, en daarom is het onwaarschijnlijk dat het op zichzelf een groot volume aan middelen naar de binnenlandse economie kanaliseert. In landen als Suriname is het de overheid die via haar begrotingsuitgaven inkomsten uit minerale bronnen naar de binnenlandse economie kanaliseert. Een procyclisch begrotingsbeleid dat de uitgaven verhoogt wanneer de inkomsten uit minerale middelen toenemen, zal waarschijnlijk een stijging van de prijzen van niet-internationaal verhandelde goederen en arbeid veroorzaken, wat enerzijds de waardevermindering van de munteenheid in reële termen bevordert en anderzijds de concurrentiekracht van producenten van internationaal verhandelde goederen vermindert. De noodzaak om dit ongewenste effect te vermijden, zelfs wanneer de inkomsten uit minerale middelen snel toenemen, vormt nog een reden om overheidsuitgaven te beperken, binnen de limiet van wat de binnenlandse economie veilig kan absorberen, zonder inflatie en een reële waardevermindering van de munteenheid te veroorzaken.

Sparen voor een regenachtige dag en voor toekomstige generaties

29.

Het feit dat inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen kunnen dalen als de prijzen in een neerwaartse fase van hun cyclus terechtkomen, is een reden dat overheden als belangrijke voorzorgsmaatregel tijdens de opwaartse fase van een cyclus gelden moeten besparen. Het opbouwen van een voldoende niveau van liquide middelen om perioden te doorstaan waarin het niveau van inkomsten uit minerale grondstoffen daalt, is belangrijk om de bestendigheid van het begrotingsbeleid veilig te stellen. Er zijn in dat opzicht enkele vuistregels denkbaar, zoals ervoor zorgen dat de overheid een reserve opbouwt ter waarde van een veelvoud van de normale jaarlijkse bijdrage van minerale grondstoffen aan de begroting. Hoe groot in dit geval een buffer moet zijn, is een vraag die vaststelling vereist van wat als een normale bijdrage kan worden geacht of van het verwachte niveau van inkomsten uit minerale grondstoffen, ook van het risico dat grondstoffenprijzen een langdurige inzinking zullen ondergaan, gevolgd door een beslissing over de gewenste mate van dekking tegen deze risico's. In ieder geval is een directe implicatie van deze benadering dat mogelijk gedurende een aantal jaren een aanzienlijk deel van de jaarlijkse stroom van inkomsten uit minerale grondstoffen moet worden besteed aan het vormen van een dergelijke reserve.

30.

Belangrijker voor Suriname, dat op het punt staat de productie van nieuwe offshore olie te ontwikkelen, is dat de eindige aard van niet-hernieuwbare hulpbronnen een tweede motivatie biedt om een deel van de lopende inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen te sparen met het doel de voorspoed die de stroom van deze hulpbronnen met zich meebrengt, langer te laten duren. Vanuit het huidige gezichtspunt verwijst de eindigheid van natuurlijke hulpbronnen niet alleen naar hun uitputbare aard, maar ook naar de waarschijnlijkheid dat de waarde van deze hulpbronnen kan degraderen voordat ze fysiek uitgeput zijn, aangezien de wereld overgaat op schonere technologieën voor de opwekking van energie. Sparen om de voordelen van een hulpbron die slechts voor een beperkte tijd beschikbaar zal zijn, te verlengen over een langere, mogelijk veel langere periode, wordt vaak geformuleerd in termen van het verzekeren dat toekomstige generaties kunnen delen in de voordelen van de eindige hulpbron die nu wordt geëxploiteerd.

31.

Een bekend standpunt is dat, om ervoor te zorgen dat alle toekomstige generaties delen in de opbrengsten, de overheid in een bepaald jaar alleen het "permanente inkomen" zou moeten consumeren dat voortvloeit uit het vermogen dat wordt vertegenwoordigd door de uitputbare hulpbron. Dat wil zeggen, alleen het rendement op het vermogen consumeren, zonder deze te laten afnemen. Het in de praktijk implementeren van deze aanbeveling is een moeilijke opgave, beladen met analytische en praktische complicaties, en in feite wordt dit op dit moment door geen enkel land toegepast. Maar zelfs als het letterlijk volgen van dit voorschrift niet iets is wat een overheid misschien wil doen, is het nog steeds belangrijk om in gedachten te houden welke verantwoordelijkheid de overheid vandaag de dag heeft om ervoor te zorgen dat duurzame opbrengsten van niet-hernieuwbare hulpbronnen toekomstige generaties bereiken - letterlijk onze kinderen en kleinkinderen - door te sparen, wat de manier is waarop we hulpbronnen naar de toekomst kunnen brengen.

Voorgestelde begrotingsregels voor Suriname

32.

De begrotingsregels kunnen een belangrijke rol spelen bij het bevorderen van een begrotingsbeleid dat macro-economische stabiliteit bevordert, het concurrentievermogen van het land niet schaadt, ontwikkeling ondersteunt, de duurzaamheid van begrotings- en ander beleid beschermt en de voordelen van niet-hernieuwbare hulpbronnen over de tijd spreidt, zodat toekomstige generaties van Surinaamse burgers er ook van kunnen profiteren.

33.

De Regering heeft internationale voorbeelden en het advies van multilaterale instellingen bestudeerd. Ze is tot de conclusie gekomen dat een systeem van regels alleen goed kan werken als het eenvoudig, transparant en flexibel genoeg is om in de loop van de tijd te kunnen evolueren met veranderende economische omstandigheden en om adequate reacties op plotselinge onvoorziene tijdelijke schokken van voldoende ernst mogelijk te maken. De Regering is van mening dat het hierna beschreven systeem van begrotingsregels haar kan helpen haar fiscale beleid op een manier uit te voeren die consistent is met dit principe.

Institutionele reikwijdte

34.

Het systeem van begrotingsregels moet zoveel mogelijk economische activiteiten bestrijken, in overeenstemming met de mogelijkheid van de overheid om dergelijke activiteiten te monitoren en te beheersen. Op dit moment zullen de voorgestelde regels de activiteiten van de [budgettaire] centrale overheid bestrijken, aangezien dit de institutionele sector is die effectief kan worden gemonitord en gecontroleerd door het Ministerie van Financiën en Planning.

35.

Echter, entiteiten van de publieke sector buiten de centrale overheid [begroting], zoals extra budgettaire rechtspersonen met een publieke taak en staatsbedrijven, kunnen zich bezighouden met activiteiten die budgettaire en macro-economische risico's voor de centrale overheid met zich kunnen meebrengen. Het doel zou moeten zijn om deze risico's zoveel mogelijk in te dammen, en na verloop van tijd te werken aan een systeem van institutionele koppelingen en controle dat Suriname in staat kan stellen om te voorkomen dat dergelijke entiteiten de voordelen en discipline van de begrotingsregels ongedaan maken. Er zou alles aan gedaan moeten worden om te voorkomen dat de activiteiten van die entiteiten de werking van de begrotingsregels ondermijnen.

36.

Naarmate de verslaglegging en controle met betrekking tot de overheidsfinanciën in de loop van de tijd verbeteren, zal de institutionele reikwijdte van de regels worden uitgebreid.

Tijdschema en rechtsgrondslag

37.

Om stabiliteit te bevorderen, moet een systeem van regels numerieke limieten of doelen stellen voor belangrijke financiële aggregaten voor een periode van meerdere jaren. Maar het land kan structurele veranderingen ondergaan die relevant zijn voor het begrotingsbeleid op de middellange tot lange termijn. Daarom zullen de Comptabiliteitswet en het daarin voorgestelde Besluit houdbare overheidsfinanciën waarin de specifieke meerjarige begrotingsregels worden vastgesteld, bepalingen bevatten voor periodieke evaluaties en, indien nodig, herzieningen van de plafonds en doelen van de regels. De periode zal zo worden bepaald dat het systeem van regels zich flexibel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de economie.

- Een periode van vier jaar zou een goed compromis kunnen vormen tussen stabiliteit en flexibiliteit, en aansluiten bij de prognosehorizon van het voortschrijdend Medium-Term Fiscal Framework (Begrotingskader voor de middellange termijn), een analytisch document dat, onder het mandaat van de Comptabiliteitswet, momenteel wordt geproduceerd door het Ministerie van Financien en Planning, dat meerjarige prognoses presenteert van de belangrijkste macro-economische variabelen die relevant zijn

voor het budgettaire beleid en van invloed zijn op de ontwikkeling van de nationale economie en financiële gegevens over de ontwikkeling van de nationale economie zelf.

- Een periode van vijf jaar, hoewel een jaar langer dan het huidige Medium Term Fiscal Framework, zou samenvallen met de duur van de belangrijkste nationale verkiezingscyclus. Het aannemen van een periode van vijf jaar zou een mate van verzekering bieden tegen politieke cycli en voorkomen dat een bepaalde regering begrotingsregels voor twee periodes van vier jaar mag bepalen. Daarom is de Regering van mening dat de periode van vijf jaar de voorkeur verdient. Bovendien zou het proces van herziening van de numerieke waarden van de begrotingsregels niet moeten plaatsvinden in verkiezingsjaren.

38.

Het nieuwe systeem van begrotingsregels wordt vastgesteld door middel van wijzigingen in de Comptabiliteitswet van 2019. Eveneens zullen er wijzigingen plaatsvinden in de wet over het Spaar en Stabilisatie Fonds Suriname, dat wordt besproken in een ander achtergronddocument. Hoofdstuk II van de Comptabiliteitswet dat gaat over de begroting geeft aan hoe de basis voor een prudent begrotingsbeleid moet worden gelegd, legt het principe vast dat het begrotingsbeleid gebaseerd moet zijn op een begrotingsstrategie die rekening houdt met de middellange termijn, en reguleert de inhoud en structuur van de staatsbegroting. De wet schrijft ook een Financieel Jaarplan voor, waarin het begrotingsbeleid wordt besproken in een middellangetermijnperspectief dat zowel recente jaren als prognoses voor toekomstige jaren omvat, als een waardevolle aanvulling op het begrotingswetsvoorstel dat naar de Nationale Assemblée ter goedkeuring wordt gestuurd. De hervorming die in dit achtergronddocument wordt besproken, moet concreet worden uitgewerkt in het Financieel Jaarplan, terwijl een speciaal karakter kan worden gegeven aan het Financieel Jaarplan dat aan het begin van een bepaalde periode van vijf jaar wordt opgesteld, alsdan voortaan te noemen het Financieel Vijfjarenplan. Het Financieel Vijfjarenplan zal het belangrijkste instrument zijn voor het vaststellen van de numerieke begrotingsregels die gedurende een hele periode van vijf jaar van kracht zullen zijn.

39.

Samenvattend is het voorstel van de Regering de eis dat het Ministerie van Financiën en Planning elke vijf jaar een Financieel Vijfjarenplan opstelt waarin de numerieke waarden van de regels voor het begrotingsbeleid voor de komende periode van vijf jaar worden vastgelegd. Dit Financieel Vijfjarenplan zal door de Regering worden opgesteld en aan de Nationale Assemblée ter goedkeuring worden voorgelegd. Dit impliceert de verplichting tot naleving van de regels voor het begrotingsbeleid die erin zijn vastgelegd, bij het voorbereiden en uitvoeren van de jaarlijkse begrotingen gedurende de periode van vijf jaar die door het Financieel Vijfjarenplan wordt bestreken. Gezien de tijd tot de start van de productie in de offshore-olievelden, die naar verwachting mogelijk al in 2028 zal plaatsvinden, zou de eerste meerjarige periode van de uitvoering van de regels (en alleen de eerste) slechts vier jaar lang moeten zijn. Deze overgangsregeling zal ook helpen om de normale cyclus van vijf jaar voor de herziening van de numerieke regels verder van de nationale verkiezingen te plaatsen.

De twee numerieke begrotingsregels

40.

Het voorgestelde systeem zou, voor de eenvoud, slechts een paar regels moeten omvatten. De regels zouden niettemin eraan moeten voldoen om op middellange termijn richting te geven aan het beleid en om een aanwijzing te bieden voor het elk jaar vaststellen van de belangrijkste begrotingsaggregaten. Daarom stelt de Regering een systeem voor van twee complementaire begrotingsregels:

- Een middellange termijn fiscaal anker in de vorm van een indicatief plafond voor de netto overheidsschuld (dat wil zeggen, de overheidsschuld onder aftrek van de financiële activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds)) tegen het einde van de periode van vijf jaar die wordt bestreken door het Financieel Vijfjarenplan. Het indicatieve plafond voor de netto schuld zal allereerst worden uitgedrukt als een verhouding tot het nominale Bruto Binnenlandse Product, en van het niet-grondstoffen Bruto Binnenlandse Product wanneer een dergelijke statistiek een standaardvariabele wordt die regelmatig wordt gepubliceerd door het Bureau voor de Statistiek van Suriname, zoals zal worden uitgelegd in het gedeelte Overgangsbepalingen van dit document. Voor de eenvoud van de uiteenzetting zal het document in de tussenliggende paragrafen verwijzen naar verhoudingen tot het niet-grondstoffen Bruto Binnenlandse Product. Ook kan het indicatieve plafond voor de komende vijf jaar worden aangevuld met een reeks indicatieve doelstellingen voor de waarde van de netto schuld aan het einde van elk jaar dat door het Financieel Vijfjarenplan wordt bestreken. De nominale waarde van deze tussenliggende plafonds zal elk jaar technisch moeten worden aangepast om de bijgewerkte projecties van de verandering in de deflator van het niet-grondstoffen- Bruto Binnenlandse Product te weerspiegelen. En,
- Een reeks jaarlijkse plafonds voor primaire uitgaven van de overheid (exclusief rente), ook uitgedrukt als een verhouding tot het geprojecteerde niet-grondstoffen- Bruto Binnenlandse Product, voor alle begrotingsjaren in de periode die door het Financieel Vijfjarenplan wordt gedekt. Deze jaarlijkse plafonds moeten in principe (afgezien van mogelijke onttrekkingen uit en stortingen in het Spaar- en Stabilisatie Fonds) zodanig worden berekend dat de netto schuld binnen de limiet kan worden gebracht die geldt aan het einde van de periode van vijf jaar zoals vastgesteld in het Financieel Vijfjarenplan, gezien de niveaus van niet-minerale inkomsten (onder bestaand belasting- en niet-belastinginkomstenbeleid) en van minerale inkomsten die worden verwacht op het moment dat het Financieel Vijfjarenplan wordt geformuleerd.

Het indicatieve plafond voor de staatsschuld exclusief financiële activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds

41.

Dit numerieke middellange termijn anker wordt gedefinieerd als de staatsschuld exclusief financiële activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds (als een verhouding tot het niet-grondstoffen-Bruto Binnenlands Product) aan het einde van de periode van vijf jaar. Het Financieel Vijfjarenplan waarin dit plafond wordt vastgesteld, zal ook een indicatief traject bevatten voor de omvang van de staatsschuld exclusief financiële activa van het Spaar- en Stabilisatie Fonds aan het einde van elk jaar vóór het einde van de periode van vijf jaar. Mocht de netto schuld op enig moment afwijken van het pad, dan zal de overheid de redenen hiervoor moeten toelichten in het reguliere Financieel Jaarplan dat jaarlijks wordt ingediend bij de

Nationale Assemblée. Het in samenhang kunnen en moeten beheersen van de omvang van de bruto staatsschuld en de financiële activa van het Spaar- en Stabilisatie Fonds onder de regel wordt gedetailleerd behandeld in de voorgestelde Comptabiliteitswet en het daarin voorgeschreven Besluit houdbare overheidsfinanciën, waarin operationele details worden uiteengezet.

42.

Het indicatieve plafond voor de netto schuld is bedoeld om het begrotingsbeleid te helpen sturen naar de geleidelijke en bestendige vermindering van de staatsschuld gedurende de betreffende periode van vijf jaar, een belangrijk beleidsdoel en een vereiste voor de overheid om de begrotingsruimte te herstellen die nodig is om onvoorziene gebeurtenissen het hoofd te kunnen bieden. Eind 2023, waarin de voordelen van de recente schuldsaneringsovereenkomsten al tot uiting kwamen, bedroeg de staatsschuld naar schatting 87,1 procent van het Bruto Binnenlands Product. Dit is volgens elke standaard te hoog en ver boven de traditionele wettelijke limiet voor de staatsschuld die is vastgesteld in de Wet op de Staatsschuld, van 60 procent van het Bruto Binnenlands Product, die in 2017 werd opgeschort.

43.

Onder het programma dat anno 2024 van kracht is bij het Internationaal Monetair Fonds, de Extended Fund Facility, is een van de belangrijkste doelstellingen van de overheid het herstellen van de duurzaamheid van overheidsfinanciën, onder meer door het verminderen van de staatsschuld. Onder het beleid dat is uiteengezet in het Memorandum of Economic and Financial Policies (MEFP), verwacht de overheid de staatsschuld tegen 2028 terug te brengen tot ongeveer 71 procent van het Bruto Binnenlands product.

44.

Daarom is de opname in het Financieel Vijfjaren Plan een doelstelling om de schuld in de loop van de tijd aanzienlijk te verlagen volledig in overeenstemming met de beleidsdoelstellingen van de overheid. Het aangeven van een doelstelling die meerdere jaren vooruitloopt, zoals het terugbrengen van de overheidsschuld tot 71 procent van het Bruto Binnenlands Product of minder in 2028 (waarbij het Bruto Binnenlands Product in een dergelijke verklaring verondersteld wordt alle offshore olieproductie uit te sluiten, zoals uitgelegd in het IMF Staff Report voor de Extended Fund Facility), geeft een duidelijke richting aan voor het algehele begrotingsbeleid op de middellange termijn en zou daarom moeten worden opgenomen in het eerste Financieel Vijfjaren Plan.

45.

Maar de schuld zal verder moeten dalen, aangezien een veilig niveau van de staatsschuld, laag genoeg om nieuwe capaciteit te creëren om te lenen in het geval van een noodsituatie, veel lager zou moeten zijn dan 71 procent van het Bruto Binnenlands Product. Om deze reden moet schuldreductie een doelstelling blijven in de specificatie van deze numerieke regel in het volgende Financieel Vijfjaren Plan.

46.

Een passend doel is om ervoor te zorgen dat de schuld niveaus in de loop van de tijd in overeenstemming worden gebracht met de vereisten in de Wet op de Staatsschuld. Het indicatieve plafond voor de

overheidsschuld exclusief financiële activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds aan het einde van een periode van vijf jaar moet zo worden vastgesteld dat (i) conflicten met de permanente plafonds voor de overheidsschuld die in de Wet op de Staatsschuld zijn vastgelegd, worden vermeden en (ii) de overheidsschuld op een duurzame en continue manier onder de 60 procent van het Bruto Binnenlands Product wordt gebracht. In de praktijk betekent dit dat, hoewel verschillende combinaties van schuld en financiële activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds over het algemeen kunnen resulteren in een bepaalde waarde voor de schuld exclusief dergelijke activa, de overheid zal moeten streven naar een combinatie die voldoet aan zowel het plafond van de Wet op de Staatsschuld als de numerieke begrotingsregel.

47.

Er zijn twee hoofdargumenten om een begrotingsregel te hanteren voor de netto schuld van de overheid in plaats van alleen voor de bruto staatsschuld, zoals in de Wet op de Staatsschuld. Ten eerste zal na verloop van tijd, naarmate de offshore olieproductie een aanvang neemt en vervolgens toeneemt, de mogelijkheid en de noodzaak ontstaan om financiële activa te accumuleren in het Spaar- en Stabilisatie Fonds. Er zullen nieuwe middelen beschikbaar komen en een deel daarvan kan worden gebruikt om de schuld verder te verminderen. Ook kan een deel van deze middelen worden gebruikt om de ontwikkelingsuitgaven te verhogen. Maar om de macro-economische stabiliteit te handhaven moet dat gebeuren binnen de absorptiecapaciteit van de economie, terwijl om verspilling te voorkomen de kwaliteit van de uitgaven moet worden gewaarborgd. De nieuwe bron van inkomsten zal waarschijnlijk op een gegeven moment de bedragen overschrijden die redelijkerwijs voor die twee doeleinden kunnen worden gebruikt, en dus, zodra de staatsschuld op een veilig niveau is gebracht, zal een deel beschikbaar blijven om te sparen in het Spaar- en Stabilisatie Fonds. Zodra Suriname zich over een paar jaar in deze fase bevindt, zal de Overheid voor een keuze komen te staan tussen het iets meer verminderen van de schuld of het iets meer investeren in het Spaar- en Stabilisatie Fonds. Het hier voorgestelde indicatieve plafond is indifferent voor de keuze tussen de twee opties, aangezien het plafond geldt voor de staatsschuld exclusief financiële activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds. De Overheid heeft de mogelijkheid om de beste keuze te maken onder de dan geldende financiële omstandigheden, mits zij voldoet aan de Wet op de Staatsschuld.

48.

Het voorzorgsprincipe, bij deze de zorg voor de toekomst argumenteert ook de noodzaak om te sparen. Suriname moet buffers vormen om plotselinge dalingen in inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen op te vangen, welke op een gegeven moment onvermijdelijk zullen optreden. Dus moeten middelen van voldoende omvang elk jaar opzij worden gezet om ervoor te zorgen dat de waarde van de activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds in de loop van de tijd kan groeien tot een niveau dat vertrouwen kan bieden dat, zelfs als de wereldwijde olie-industrie in een langdurige inzinking zou belanden, met de daaruit voortvloeiende daling van inkomsten uit hulpbronnen voor de overheid, het niet nodig zal zijn om de overheidsuitgaven abrupt te verminderen. Dat wil zeggen, het gestadig opbouwen van een liquiditeitsbuffer is noodzakelijk om de duurzaamheid van het brede scala aan beleidsprogramma's die door de overheid worden uitgevoerd te waarborgen.

49.

Dus in de eerste paar Financieel Vijfjaren Plannen moet het doel van het herstellen en verbeteren van de duurzaamheid van overheidsfinanciën worden weerspiegeld in het op passende wijze verlagen van het

niveau van de overheidsschuld en het verhogen van het volume van de financiële activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds. Deze twee processen kunnen sublimeren in een stelselmatige verlaging van het plafond voor de overheidsschuld exclusief de financiële activa van het Spaar- en Stabilisatie Fonds (als een verhouding tot het niet-grondstoffen-Bruto Binnenlands Product), vandaar de definitie van deze numerieke regel als plafond voor de netto staatsschuld.

50.

Het plafond voor de netto staatsschuld is "indicatief". Dit betekent dat het niet naleven van dit plafond op zichzelf niet als voldoende reden wordt beschouwd om corrigerende fiscale maatregelen te nemen. Het motief voor deze bepaling is dat zelfs als de overheid het begrotingsbeleid volgt dat is voorzien in het Financieel Vijfjaren Plan, inclusief het strikt naleven van de jaarlijkse primaire uitgavenplafonds de netto staatsschuld anders zou kunnen uitvallen dan verwacht vanwege redenen buiten de controle van de overheid. Bijvoorbeeld, een onverwachte verandering in de wisselkoers van de nationale munteenheid zou de waarde van de overheidsschuld exclusief financiële activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds boven het voorgeschreven plafond kunnen doen stijgen. Evenzo zouden, zelfs als alle fiscale beleidsmaatregelen worden geïmplementeerd zoals gepland, de olie- en goudprijzen onverwacht laag kunnen zijn, wat resulteert in grotere nominale overheidstekorten en dus hogere dan verwachte uitkomsten voor de overheidsschuld exclusief financiële activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds. Omdat deze factoren buiten de controle van de overheid liggen, zou het ongepast zijn om de overheid hiervoor verantwoordelijk te houden. Dit betekent niet dat het plafond op de staatsschuld onder aftrek van de financiële activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds irrelevant is. Het is van dit plafond dat de verplichte jaarlijkse limieten op primaire uitgaven en dus de jaarlijkse budgetbedragen voor de vijf budgetjaren die onder het Financieel Vijfjaren Plan vallen, worden afgeleid.

De primaire uitgavenregel

51.

Plafonds op de netto staatsschuld verankeren het begrotingsbeleid op de middellange termijn. Ze moeten echter worden aangevuld met een regel voor een ander plafond die elk jaar richting kan geven aan het begrotingsproces. Daarom is de tweede voorgestelde numerieke regel een plafond op jaarlijkse overheidsuitgaven exclusief rente, ofwel op de "primaire" uitgaven, uitgedrukt als een verhouding tot het niet-grondstoffen-Bruto Binnenlands Product. Dit is een eenvoudige en transparante manier om jaarlijkse limieten vast te stellen die stabiel zijn in de tijd en consistent zijn met het brengen van de overheidsschuld onder aftrek van de financiële activa van het Spaar- en Stabilisatie Fonds naar het gewenste niveau tegen het einde van de Financieel Vijfjaren Plan -periode, maar afhankelijk van het pad van de inkomsten die worden verwacht in het Medium Term Fiscal Framework (MTFF), dat is gebaseerd op bestaand belastingbeleid en geprojecteerde minerale inkomsten. De jaarlijkse richtlijnen die worden geboden door de uitgavenregel zijn noodzakelijk om de brede stabiliteit van de uitgaven van jaar tot jaar te waarborgen. Het is ook nodig om situaties te voorkomen waarin noodzakelijk aanpassingsmaatregelen worden uitgesteld, wat tot een grote begrotingsinspanning zou kunnen leiden tegen het einde van de periode die wordt bestreken door het Financieel Vijfjaren Plan. De regel voorkomt daarom een patroon van volatiele uitgavenniveaus, wat ten koste zou gaan van de economische stabiliteit.

52.

Een belangrijke reden om een regel voor jaarlijkse primaire uitgaven te implementeren is om procycliciteit in het begrotingsbeleid te voorkomen. Een vooraf bepaald en soepel pad van primaire overheidsuitgaven dat aan het begin van de Financieel Vijfjaren Plan -periode is vastgesteld, zal het uitgavenbeleid grotendeels loskoppelen van de ups en downs van overheidsinkomsten. Dit is belangrijk voor elk land waar overheidsinkomsten sterk afhankelijk zijn van macro-economische variabelen die onderhevig zijn aan variatie en cycli. En het is met name belangrijk in Suriname, waar inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen een substantieel onderdeel van de overheidsinkomsten vormen, gezien hun volatiliteit en onvoorspelbaarheid. Het aannemen van een primaire uitgavenregel is daarom een aanpak die economisch "neutraal" begrotingsbeleid bevordert - dat wil zeggen dat met de begrotingsregels "automatische stabilisatoren" zullen worden ingebouwd in het ontwerp van de begroting.

53.

Het pad voor primaire uitgaven in het Financieel Vijfjaren Plan zal moeten worden aangepast als er discretionaire wijzigingen worden gebracht in het niet-grondstoffenbelastingbeleid. Dit is nodig om te voorkomen dat de overheid prikkels krijgt om belastingvrijstellingen of andere preferentiële belastingbehandelingen te gebruiken, om politieke redenen of als vervanging voor overdrachten of subsidies. Het zal ervoor moeten zorgen dat het uitgavenniveau consistent blijft met het bereiken van de doelstelling voor schuldreductie onder het nieuwe belastingbeleid. In een diepe economische zin maakt het eisen van aanpassingen in het plafond voor primaire uitgaven als gevolg van bewuste veranderingen in het begrotingsbeleid de primaire uitgavenregel vergelijkbaar met een regel over het structureel beheersen van het primaire begrotingssaldo, aangepast voor cyclische variaties in het niveau van de inkomsten. Het aanpassen van de uitgaven aan de inkomsten is echter eenvoudiger te beheren omdat er geen noodzaak is om voortdurend structurele of cyclisch aangepaste saldi te berekenen, een taak van technische complexiteit.

54.

De voorgestelde regel verwijst naar primaire uitgaven, dat wil zeggen uitgaven exclusief de renterekening. Rentebetalingen worden onder de regel niet meegerekend, zodat de uitgaven die wel onder de regel vallen direct onder de controle vallen van en het beleid raken van de beleidsmakers. De uitsluiting van rente, met name renteschokken, voorkomt ook ongewenste beïnvloeding van de overige uitgaven en haar doorwerking naar de economie. Bovendien bevordert het de neutraliteit van de keuzes voor schuldfinanciering tussen binnenlandse en externe schuld.

55.

Omdat de primaire uitgaven onder directe controle van de overheid staan, is de naleving van dit jaarlijkse plafond verplicht (bindend). Dat betekent dat het niet naleven van het plafond voor primaire uitgaven de verplichting voor de overheid met zich meebrengt om corrigerende fiscale beleidsmaatregelen in de volgende begroting te nemen.

Hoe werken de twee numerieke regels samen?

56.

In ieder geval in het eerste Financieel Vijfjaren Plan zal er een duidelijke volgorde moeten zijn waarin de jaarlijkse primaire uitgavenlimieten worden gekozen met het doel het bereiken van het netto schulden plafond te verzekeren. Het eerste Financieel Vijfjaren Plan moet, om eerder aangegeven redenen, limieten aan primaire uitgaven stellen, die consistent zijn met het terugbrengen van de schuld tot 71 procent van het Bruto Binnenlands Product in 2028, rekening houdende met het huidige belasting en niet-belasting beleid en de huidige verwachtingen voor de groei van de economie en minerale inkomsten, die zijn vastgelegd in het Medium Term Fiscal Framework.

57.

Het werk dat verzet moet worden ter voorbereiding van de Financieel Vijfjaren Plannen zal economische analyses omvatten ter vaststelling van de actuele plafonds voor uitgaven aan het begin van de periode die door het eerste Financieel Vijfjaren Plan wordt bestreken. Een belangrijke input zijn de macro-economische en fiscale projecties die zijn opgenomen in het Medium Term Fiscal Framework. Deze projecties zullen het mogelijk maken om het uitgavenniveau te bepalen dat, in combinatie met projecties van overheidsinkomsten, een soepel pad kan opleveren voor de afbouw van de staatsschuld exclusief financiële activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds, consistent met het te bereiken niveau aan het einde van de Financieel Vijfjaren Plan -periode en tussenliggende indicatieve doelstellingen. De methodologie, onderliggende gegevens en veronderstellingen voor het maken van deze projecties zullen transparant zijn en gebaseerd op internationaal geaccepteerde bronnen, waaronder de World Economic Outlook van het International Monetary Fund. Als onderdeel van het Medium Term Fiscal Framework zullen dergelijke projecties vergezeld moeten gaan van een bespreking van relevante risico's.

58.

In het volgende Financieel Vijfjaren Plan, aangezien succes bij de toepassing van de regels de duurzaamheid van het begrotingsbeleid versterkt, zullen de twee numerieke regels elkaar op een meer wederkerige basis beïnvloeden. Enerzijds zal het vaststellen van uitgavenlimieten rekening houden met de wenselijkheid om ruimte te maken voor ontwikkelingsuitgaven zonder buitensporige inflatie- en reële appreciatie van de Surinaamse munt te veroorzaken. Als de genoemde economische analyse aantoont dat een geleidelijke toename van de uitgavenratio's haalbaar en wenselijk is, kan deze informatie worden gebruikt om te helpen bepalen hoeveel er kan worden uitgegeven en hoeveel dien ten gevolge kan worden bespaard en hoeveel de staatsschuld exclusief de financiële activa van het Spaar- en Stabilisatie Fonds kan dalen gedurende de periode die wordt bestreken door het Financieel Vijfjaren Plan. Anderzijds zal het belangrijk zijn om rekening te houden met de noodzaak om te sparen voor de vorming van een reserve tegen mogelijke langdurige dalingen van de prijzen van de inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen, zoals eerder besproken, en dit kan de ruimte voor het verhogen van de ontwikkelingsuitgaven beperken. Door rekening te houden met deze verschillende doelstellingen en hoe ze elkaar beïnvloeden, zal het mogelijk zijn om tot voorzichtige en evenwichtige numerieke waarden voor het systeem van begrotingsregels te komen.

59.

In ieder geval is het noodzakelijk om het risico van een verstorende verandering in het begrotingsbeleid van het ene op het andere Financieel Vijfjaren Planperiode te vermijden. Om die reden mag de verandering in de gemiddelde verhouding van primaire uitgaven tot het niet-minerale Bruto Binnenlands Product die door één Financieel Vijfjaren Plan wordt voorgeschreven en het gemiddelde van de jaarlijkse limieten die in de daaropvolgende Financieel Vijfjaren Plan worden vastgesteld, niet meer dan vier procentpunten bedragen.

60.

In een toekomstige Financieel Vijfjaren Plan, wanneer er meer zekerheid is over de datum van de start van de offshore olieproductie, zal bij de bepaling van de twee numerieke regels de vraag onder ogen moeten worden gezien hoeveel van de inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen moet worden gereserveerd ten behoeve van toekomstige generaties. Dit is een vraag die doorgaans wordt gesteld in het kader van de permanente inkomenshypothese: welk deel van de inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen kan elk jaar worden verbruikt, respectievelijk moet opzij worden gezet, zodat een bepaald welvaartsniveau, rekening houdend met de verwachte bevolkingsgroei, prijsniveau en Bruto Binnenlands Product, voor onbepaalde tijd behouden blijft? Dit is een uitdagende analytische vraag. In de vroege stadia van het systeem van begrotingsregels, zelfs voordat de nieuwe offshore olie is ontwikkeld, is deze vraag duidelijk voorbarig. Maar zodra er meer zekerheid is over de toekomstige olieproductie, zou het een nuttige en gepaste vraag zijn om te stellen, en de juiste context om deze aan te pakken zou zijn tijdens de voorbereiding van een Financieel Vijfjaren Plan. Dan zouden de antwoorden relevant kunnen zijn voor de kwantificering van de twee numerieke begrotingsregels vanaf dat punt. Als minimum zal, in overeenstemming met de fiscale transparantienormen van het Internationale Monetair Fund, een schatting moeten worden gemaakt van de reserves en jaarlijkse productie en door het Ministerie van Financien en Planning worden gepubliceerd.

Waarom worden de schuld en de primaire uitgaven uitgedrukt in verhouding tot het Bruto Binnenlands Product exclusief minerale grondstoffen?

61.

Het is gebruikelijk om doelen uit te drukken als verhoudingen tot het Bruto Binnenlands Product om deze hoeveelheden vergelijkbaar te maken in de tijd en robuust voor economische veranderingen, inclusief het prijsniveau. Het vermogen van het totale nominale Bruto Binnenlands Product om een juiste rol te spelen als schaalvariabele kan echter aanzienlijk afnemen naarmate nieuwe offshore-olievelden in productie gaan. In feite zullen het nominale en reële Bruto Binnenlands Product van Suriname waarschijnlijk een snelle en aanzienlijke groei doormaken zodra de offshore-olie in productie gaat. Dit zal alle berekende verhoudingen tot het Bruto Binnenlands Product verminderen en deze verhoudingen ook minder betekenisvol maken. Dit wordt hierna uitgelegd met enkele hypothetische voorbeelden.

62.

Als bijvoorbeeld een aanzienlijke offshore olieproductie ertoe leidt dat het Bruto Binnenlands Product in reële termen in de loop van een paar jaar met 30 procent stijgt, zou het constant willen houden van de verhouding van uitgaven tot het Bruto Binnenlands Product het mogelijk maken om de uitgaven ook met

30 procent in reële termen te verhogen. Er is dan wel een constante verhouding van de uitgaven ten opzichte het Bruto Binnenlands Product, maar deze constante verhouding zou een enorme toename van de overheidsuitgaven verhullen, die de voetafdruk van de overheid in de onshore economie dramatisch vergroot, met het risico van verspilling en vrijwel zeker ernstige inflatie en reële valuta-appreciatiedruk. Als de (nominale en reële) uitgaven aanzienlijk zouden toenemen, maar minder snel dan het (nominale en reële) Bruto Binnenlands product, zal er, ook al daalt de verhouding van uitgaven tot het Bruto Binnenlands product, toch een uitgavenpiek plaatsvinden, met negatieve economische gevolgen, een situatie die beleidsanalyse en beleidsvorming zou kunnen compliceren. Met andere woorden, in een situatie met een grote toename van de bijdrage van de offshore oliesector aan het Bruto Binnenlands Product, verliest de ratio van “Uitgaven ten opzichte van het Bruto Binnenlands Product” haar waarde als stuurinstrument.

63.

Evenzo zou het niet juist zijn om te concluderen dat er minder bezorgdheid zou moeten zijn over de staatsschuld als de verhouding van de staatsschuld tot het Bruto Binnenlands Product daalt, simpelweg alleen omdat de olieproductie abrupt toeneemt. De toename van het Bruto Binnenlands Product biedt stellig meer mogelijkheden tot aflossen, maar de staatsschuld neemt in absolute termen niet af, terwijl de middelen die de overheid tot haar beschikking krijgt uit de reguliere economie om de schuld af te lossen niet zo snel zullen toenemen als het totale Bruto Binnenlands Product. De grondslagen van de BTW en andere belastingen zijn bijvoorbeeld gerelateerd aan het nationale inkomen en de consumptie; maar deze twee aggregaten zullen niet zo snel groeien als het Bruto Binnenlands Product. De reden hiervoor is dat een groot deel van het Bruto Binnenlands Product geen Surinaams inkomen zal vormen. Het zal als component van de Nationale Rekeningen winst zijn voor buitenlandse investeerders, zoals gespecificeerd in de macro-economische statistieken. Zelfs de inkomsten voor de overheid uit minerale bronnen kunnen aanvankelijk minder groeien dan het totale Bruto Binnenlands Product vanwege de mogelijkheden van vervroegde aftrek van kapitaalkosten (afschrijvingen) die doorgaans in het investeringsregime voor offshore olie worden toegestaan. In feite vertoont het fiscale regime voor de offshore olie-industrie in Suriname, net als in andere landen, het achterlopen van het aandeel van de overheid in de resultaten uit de oliebronnen in de loop van de tijd.

64.

Daarentegen zal als de staatsschuld, onder aftrek van de financiële activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds Suriname, en de uitgavenplafonds als ratio's tot het niet-minerale grondstoffen-Bruto Binnenlands Product worden uitgedrukt de stabiliteit en vergelijkbaarheid in de tijd van deze ratio's niet worden aangetast, terwijl ze economisch zinvol blijven. Het Algemeen Bureau voor de Statistiek publiceert echter momenteel geen statistieken over het niet-minerale grondstoffen Bruto Binnenlands Product. Omdat de start van de olieproductie in Blok 58 pas eind 2028 wordt verwacht, moet het werken met de begrotingsregels beginnen met een horizon van 2028, waarbij het nominale Bruto Binnenlands Product als noemer voor de relevante ratio's wordt gebruikt. Deze strategie geeft de officiële macro-economische statistieken en schattingen de tijd om het niet-minerale grondstoffen- Bruto Binnenlands Product, nominaal en reëel, te gaan opbouwen en het publiek er vertrouwd mee te laten raken. Vervolgens kan vanaf het Financieel Vijfjaren Plan 2029-2033 het nominale niet-minerale grondstoffen- Bruto Binnenlands Product worden gebruikt om de ratio's voor de primaire uitgaven en de staatsschuld onder aftrek van de financiële activa in het Spaar en Stabilisatie Fonds daarin uit te drukken.

Alternatieve regels: primair begrotingssaldo exclusief minerale grondstoffen in plaats van uitgaven, of reële groeicijfers in plaats van verhoudingen tot het Bruto Binnenlands Product-exclusief minerale grondstoffen?

65.

De Regering heeft een mogelijke begrotingsregel voor het niet-minerale grondstoffen primaire begrotingssaldo - het primaire begrotingssaldo exclusief inkomsten uit minerale grondstoffen overwogen. Maar is tot de conclusie gekomen dat de hierboven voorgestelde primaire uitgavenregel de voorkeur verdient.

66.

Het concept van het niet-minerale grondstoffen primaire begrotingssaldo kan goed bruikbaar zijn als instrument om de jaarlijkse stappen naar het bereiken van de middellange termijn doelstelling voor vermindering van de netto overheidsschuld te operationaliseren. Een voordeel dat het heeft ten opzichte van een primaire uitgavenregel is dat het niet nodig is om te berekenen welke aanpassingen van de uitgavenplafonds nodig zijn om discretionaire wijzigingen in belastingtarieven en -vrijstellingen te compenseren: de focus op het begrotingssaldo zal hier automatisch voor zorgen.

67.

Een nadeel is echter dat elke cyclische daling van de inkomsten uit niet-minerale grondstoffenactiviteiten (bijvoorbeeld afnemende btw-inkomsten tijdens een recessie) een evenredige vermindering van de uitgaven zou afdwingen om het niet-minerale grondstoffen primaire begrotingssaldo op koers te houden. Dat wil zeggen, een regel die is gebaseerd op het niet-minerale grondstoffen primaire begrotingstekort zal de neiging hebben om procyclisch gedrag te genereren in relatie tot de schommelingen van niet-minerale grondstoffen economische activiteit, zelfs als het erin slaagt het begrotingsbeleid te isoleren van de schommelingen in de inkomsten uit minerale grondstoffen. In die zin is een primair uitgavenplafond te verkiezen omdat het neutraal is voor de schommelingen in zowel de minerale grondstoffen- als de niet-minerale grondstoffenactiviteit.

68.

Hoewel het in principe mogelijk is om aanpassingen te maken voor niet-hulpbron gerelateerde cyclische factoren, brengt het aanzienlijke complicaties met zich mee. Dit komt omdat er een regel zou moeten worden ingesteld voor aanpassing van het niet-hulpbron gerelateerde primaire tekort aan de cyclus. Dit vergt op zijn beurt een schatting van de potentiële niet-hulpbron gerelateerde productie, een moeilijke taak die nog uitdagender wordt tijdens periodes van structurele verandering, zoals die welke in het verschiet liggen voor Suriname.

69.

Het argument tegen het kiezen van een regel voor de beheersing van het primaire begrotingssaldo is nog sterker, omdat het procyclisch gedrag kan veroorzaken, ook met betrekking tot de inkomstencycli van natuurlijke hulpbronnen, wat een van de problemen is die de Regering door de invoering van begrotingsregels probeert te vermijden. Suriname is gewend om te werken met primaire begrotingssaldi, maar dit is een van de factoren die procyclisch gedrag heeft veroorzaakt. Wanneer de inkomsten uit

minerale hulpbronnen stijgen als gevolg van tijdelijke internationale prijsstijgingen, is het gemakkelijk om de uitgaven te verhogen en toch het primaire begrotingsevenwicht te bewaren, maar wanneer de internationale prijzen dalen en daarmee de overheidsinkomsten, vereist het handhaven van het evenwicht op de primaire begroting drastische bezuinigingen op de uitgaven. Het elimineren van dit soort procycliciteit is een van de doelstellingen die de Regering nastreeft bij het voorstellen van begrotingsregels. Om deze redenen verwijst de regel die in dit achtergronddocument wordt voorgesteld naar primaire uitgaven en niet naar het primaire begrotingssaldo.

70.

De begrotingsregels kunnen ook worden gebruikt om de reële groeipercentages van de netto staatsschuld en de primaire uitgaven onder controle te brengen. In feite leidt, rekening houdend met de technische aanpassing van de geprojecteerde plafonds voor inflatie, het vaststellen van de plafonds onder de regel in termen van reële groeipercentages of in termen van verhoudingen tot het niet-minerale grondstoffen-Bruto Binnenlands Product tot hetzelfde resultaat. De gelijkwaardigheid treedt op als men het maximale reële groeipercentage van de netto staatsschuld en uitgaven kiest in relatie tot het verwachte reële groeipercentage van het niet-grondstoffen- Bruto Binnenlands Product. Als de regels bijvoorbeeld voorschrijven dat de primaire uitgaven de komende vijf jaar constant moeten worden gehouden als verhouding tot het niet-grondstoffen- Bruto Binnenlands Product, terwijl technische aanpassingen voor afwijkingen van de inflatie worden toegestaan, kan deze eis even goed worden gesteld door te zeggen dat de primaire uitgaven de komende vijf jaar in reële termen met hetzelfde percentage moeten groeien als het reële niet-grondstoffen- Bruto Binnenlands Product naar verwachting zal doen. De keuze tussen deze alternatieven kan dus worden gezien als een keuze tussen twee manieren om de toezegging van de overheid onder de begrotingsregels te presenteren.

Ontsnappingsclausules

71.

De recente pandemie illustreerde hoe belangrijk het is dat overheden de flexibiliteit hebben om mensen en bedrijven te ondersteunen bij extreme ongunstige gebeurtenissen. Daarom moeten begrotingsregels flexibel zijn om adequate beleidsreacties van de overheid op ernstige, onvoorziene maar tijdelijke gebeurtenissen toe te staan. Goed ontworpen begrotingsregels bevatten ontsnappingsclausules voor dergelijke gebeurtenissen. Een ontsnappingsclausule versoepelt of schort tijdelijk het vereiste op om te voldoen aan de bestaande begrotingsregels, zodat de overheid effectief kan reageren op natuurrampen en andere ernstige, onvoorziene schokken.

72.

Het systeem van begrotingsregels bevat een ontsnappingsclausule voorgoed gedefinieerde klassen van tijdelijke ongunstige gebeurtenissen. De ontsnappingsclausules zullen duidelijk moeten worden omschreven terwijl de variabelen die het aanroepen van de clausule mogelijk maken buiten de invloedssfeer van de Overheid moeten liggen. De soorten exogene schokken en hun minimale mate van ernst (rekening houdend met historische gegevens) die een verzoek om ontsnappingsclausules te activeren mogelijk maken worden gespecificeerd in de wijzigingen van Comptabiliteitswet en het bijbehorende Besluit houdbare overheidsfinanciën. Ze omvatten grote natuurrampen en kunnen ernstige

recessies van de niet-minerale grondstoffeneconomie en grote pandemieën omvatten. De activering van de ontsnappingsclausule zal, indien gerechtvaardigd, door de Minister van Financien en Planning worden voorgesteld aan de Nationale Assemblée, met uitleg, kwantificering en een plan om terug te keren naar de begrotingsregel. Het gebruik van de ontsnappingsclausule zal door de Nationale Assemblée moeten worden goedgekeurd.

73.

Procedureel gezien vereist de activering van de ontsnappingsclausule een goed onderbouwde motivering van de Minister van Financien en Planning, waarin wordt aangegeven waarom een versoepeling of opschorting van een of meer van de geldende begrotingsregels nodig is om de Regering in staat te stellen een adequate reactie op de schok of noodsituatie in gang te zetten, en ook de goedkeuring daarvan door de Nationale Assemblée. De te verlenen goedkeuring moet worden beperkt tot één begrotingsjaar per keer, hoewel het mogelijk is om de duur ervan stapsgewijs te verlengen als de onderliggende gebeurtenissen een reactie vereisen die verder gaat dan het eerste begrotingsjaar. De goedkeuring van de ontsnappingsclausule brengt niettemin de verplichting van Minister van Financien en Planning met zich mee om regelmatige monitoringrapporten aan Nationale Assemblée te verstrekken over de ontwikkeling van de overheidsfinanciën en van de gebeurtenissen die het gebruik van de ontsnappingsclausule motiveren.

74.

Als een ontsnappingsclausule wordt geactiveerd, is de Overheid verantwoordelijk voor het opstellen van een plan voor economisch herstel dat moet worden ingevoerd zodra de noodsituatie voorbij is, zo vroeg als het volgende begrotingsjaar of, als de noodsituatie vroeg in een kalenderjaar eindigt, via een aanvullende begroting. Een dergelijk plan moet erop gericht zijn de overheidsfinanciën zo snel mogelijk weer op het pad te brengen dat in het Financieel Vijfjaren Plan is voorzien, zonder onnodige druk op de economie te veroorzaken. Aangezien een Financieel Vijfjaren Plan een periode van een paar jaar bestrijkt, kan het nodig zijn om enkele afwijkingen te accepteren in de naleving van de netto-schulddoelstellingen voor de periode, terwijl de Overheid een versnelde en haalbare terugkeer naar jaarlijkse plafonds voor primaire uitgaven implementeert. Het accepteren van dergelijke afwijkingen vereist goedkeuring van de Nationale Assemblée.

75.

Het vinden van de juiste balans zal afhangen van zaken als de timing en duur van de schok en de staat van de economie als deze terugkeert naar normaliteit. Daarom moet de Overheid een gedetailleerd en goed onderbouwd plan voor economisch herstel opstellen, waarin, indien van toepassing, wijzigingen in de specifieke numerieke doelstellingen in het Financieel Vijfjaren Plan worden gerechtvaardigd. Dit zal de steun van een bijgewerkte Medium Term Fiscal Framework noodzakelijk maken. Alleen in het geval van schokken die het invoeren van de ontsnappingsclausule vereisen, kunnen wijzigingen in het Financieel Vijfjaren Plan worden toegestaan.

Revisie en herzieningsclausules

76.

Zoals hierboven besproken, moeten begrotingsregels voor langere tijdsperioden gelden om effectieve werking te hebben, begrotingsdiscipline te helpen waarborgen en om de toewijding aan de voorgestelde uitvoering van het begrotingsbeleid te demonstreren. Over een langere periode kunnen de economische omstandigheden echter veranderen en kan het land structurele veranderingen ondergaan die relevant zijn voor het begrotingsbeleid op de middellange tot lange termijn, zoals de ontdekking van meer grondstoffenreserves, grote migratie naar het land of structurele economische hervormingen.

77.

Daarom zal de voorgestelde wetgeving voor begrotingsregels bepalingen en procedures voor herziening en beoordeling bevatten. Deze procedures zijn gericht op het bieden van extra flexibiliteit in het geval van grote, langdurige veranderingen en het verbeteren van het systeem van begrotingsregels indien nodig, maar moeten een redelijk evenwicht bieden tussen discipline en flexibiliteit. De timing van de hieronder voorgestelde evaluaties zal buiten de verkiezingscyclus moeten worden gehouden.

- Een herzieningsclausule zal een formele, periodieke heroverweging (elke vijf jaar) van de plafonds en doelstellingen onder de begrotingsregels toelaten op basis van middellange- en lange termijn revisies. De voorbereiding van elk nieuw Financieel Vijfjaren Plan is de voor de hand liggende gelegenheid om de vaststelling van de numerieke begrotingsregels te herzien, waardoor de flexibiliteit wordt geboden die nodig is om de regels aan te passen naarmate structurele veranderingen in de economie zich in de loop van de tijd voordoen. Alle voorgestelde wijzigingen op basis van dergelijke analyses zullen ter goedkeuring aan de Nationale Assemblée worden voorgelegd en duidelijk met het publiek worden gecommuniceerd om de aanpassing aannemelijk te maken. Zoals eerder aangegeven, om het risico van destabiliserende, abrupte veranderingen in het begrotingsbeleid te vermijden, mag de gemiddelde verhouding van de primaire uitgaven tot het niet-minerale Bruto Binnenlands product gedurende de periode die wordt bestreken door een Financieel Vijfjaren Plan niet met meer dan vier procentpunten veranderen tussen twee opeenvolgende Financieel Vijfjaren Plannen.
- Een herzieningsclausule zal van tijd tot tijd een bredere beoordeling mogelijk maken van hoe het hele raamwerk van begrotingsregels functioneert. Een dergelijke analyse kan potentiële verbeteringen van het bestaande systeem van begrotingsregels met zich meebrengen. Gezien de omvang van de verandering in de overheidsfinanciën die naar verwachting zal volgen op de start van de offshore olieproductie, zal een grondige studie van de ervaring onder het systeem van begrotingsregels moeten worden voltooid vóór de start van het werk aan het Financieel Vijfjaren Plan voor 2034-2038.

Correctie voor gemiste plafonds

78.

Zoals opgemerkt, mogen de numerieke regels die in het Financieel Vijfjaren Plan zijn vastgelegd, niet worden gewijzigd, behalve in gevallen van tijdelijke en grote externe schokken (wanneer de ontsnappingsclausule het versoepelen of opschorten van de regels kan rechtvaardigen) of als onderdeel van periodieke herzieningen en evaluaties.

Zoals eerder opgemerkt, moet de nominale waarde van de numerieke plafonds aan het einde van een bepaald jaar mogelijk worden aangepast als de projecties van het nominale niet minerale grondstoffen Bruto Binnenlandse Product veranderen als reactie op veranderingen in inflatieprognoses. Maar de regels zelf, uitgedrukt als limieten op de verhoudingen van de netto staatsschuld en de primaire uitgaven tot het niet minerale grondstoffen Bruto Binnenlandse Product, blijven ongewijzigd.

79.

Als de overheid het plafond voor primaire uitgaven overschrijdt volgens de numerieke regels die zijn vastgelegd in het Financieel Vijfjaren Plan, moet de Minister van Financiën en Planning onmiddellijk de begrotings- (uitgaven- of inkomsten-) maatregelen formuleren en publiceren die nodig zijn om die afwijkingen te corrigeren zodra dit redelijkerwijs mogelijk is, waarbij rekening wordt gehouden met het effect van corrigerende maatregelen op de economie. Het Medium Term Fiscal Framework zal moeten worden bijgewerkt om deze corrigerende maatregelen te weerspiegelen. Afwijkingen die als triviaal kunnen worden beschouwd, behoeven geen correctie, maar zullen nog steeds een verklaring vereisen. De invoering van corrigerende maatregelen is niet vereist voor het missen van het plafond voor de netto-schuld wanneer het plafond voor primaire uitgaven is gerespecteerd, omdat dit laatste aangeeft dat het missen van het plafond voor de netto-schuld het gevolg was van factoren buiten de controle van de Overheid.

Overgangsbepalingen

80.

Zoals eerder opgemerkt, betreft een belangrijke overgangsregeling de duur van de eerste meerjarige periode voor de werking van de begrotingsregels. Gezien de tijd tot de start van de productie in de offshore olievelden, die naar verwachting eind 2028 zal plaatsvinden, zal de eerste meerjarige periode voor de werking van de regels (en alleen de eerste) korter moeten zijn, en de periode tot en met 2028 moeten bestrijken. Hierdoor is het ook niet nodig direct een jaar toe te voegen aan de horizon van het Medium Term Framework, die momenteel vier jaar beslaat, waardoor deze wijziging met de nodige zorgvuldigheid kan plaatsvinden. Deze overgangsregeling brengt bovendien het voordeel met zich mee de normale vijfjaarlijkse cyclus van herziening van de numerieke regels verder van de nationale verkiezingen te kunnen plaatsen, te beginnen met de vijfjaarlijkse periode van 2029-2033, wat helpt het doel te versterken om deze regels niet samen te laten vallen met de politieke verkiezingscyclus.

81.

Een tweede overgangsregeling is het uitdrukken van alle plafonds in het eerste Financieel Vijfjaren Plan als verhoudingen tot het nominale Bruto Binnenlands Product. Dit zal helpen om een soepele invoering van de regels te verzekeren, aangezien het grote publiek, de markten en het technisch personeel in de publieke sector al bekend zijn met verhoudingen tot het Bruto Binnenlands Product. Tegelijkertijd is de Regering van plan om statistieken te publiceren over het nominale en reële (constante prijsbasis) niet-minerale grondstoffen-Bruto Binnenlands Product, en om ook prognoses voor deze variabelen te publiceren in het Medium Term Framework, zodat alle geïnteresseerde partijen ermee vertrouwd kunnen raken. De begrotingsregels zullen worden gepresenteerd als verhoudingen tot het niet-minerale grondstoffen- Bruto Binnenlands Product vanaf het Financieel Vijfjaren Plan 2029-2033.

82.

Wat betreft inhoud en oriëntatie moet het eerste Financieel Vijfjaren Plan volledig consistent zijn met het beleid en de doelstellingen die op dit moment worden nagestreefd en die momenteel worden onderschreven door het IMF en zijn opgenomen in het overeengekomen programma. Het Memorandum of Economic and Financial Policies van het programma biedt duidelijk inzicht in hoe de numerieke regels moeten worden vastgesteld die het begrotingsbeleid voor de komende jaren moeten sturen.

83.

Deze beslissing is verstandig in het licht van de grote onzekerheden met betrekking tot toekomstige inkomsten uit de offshore-olie, en is passend in het licht van de mogelijke toename van de uitgavendruk in de komende jaren. In overeenstemming met internationale best practices hebben het Memorandum of Economic and Financial Policies en de bijbehorende financiële doelstellingen en middellange termijn prognoses onder de Extended Fund Facility van het IMF tot nu toe geen inkomsten uit de potentiële offshore-olieproductie meegenomen. De definitieve beslissing of deze olievelden ontwikkeld zullen worden is genomen maar er is een jarenlang investerings- en ontwikkelingsproces nodig voordat de olieproductie kan beginnen. Zoals hierboven besproken met behulp van de voorbeelden van Mexico en Ghana, zal het gedurende deze tijd verstandig zijn voor de Overheid om geen uitgaven te doen gedekt door inkomsten die nog niet binnen zijn en waarvan de uiteindelijke omvang onderhevig is aan grote onzekerheid. Het zou riskant zijn om de uitgaven te doen vooruitlopend op toekomstige inkomsten.

84.

Deze overwegingen bevestigen de noodzaak om ervoor te zorgen dat het inaugurele Financieel Vijfjaren Plan gebaseerd is op het huidige beleid en de huidige doelstellingen. Meer specifiek wordt verwacht dat de staatsschuld tegen 2028 op 71 procent van het Bruto Binnenlands Product zal uitkomen, op basis van beleid dat resulteert in primaire uitgaven van 21,6 procent van het Bruto Binnenlands Product per jaar vanaf 2025.

85.

Een kwestie die om eigen overgangsregelingen vraagt, vloeit voort uit de recente overeenkomst met crediteuren van de staat Suriname om de staatsschuld te herstructureren. De crediteuren waren het erover eens dat Suriname bij gebrek aan nieuwe olieontwikkelingen een grotere omvang van schuldvermindering nodig zou hebben; maar ze voorzagen ook dat, als er nieuwe oliebronnen zou worden ontwikkeld, de omvang van de schuldvermindering in de herstructureringsovereenkomsten achteraf gezien te groot zou blijken te zijn. Om deze redenen bevatten de overeenkomsten een clause die crediteuren toestaat een deel van de verleende schuldverlichting terug te draaien, mocht Block 58 op enig moment in de toekomst in productie komen. Het mechanisme dat voor dat doel werd gecreëerd als onderdeel van de herstructureringsovereenkomst was een Value Recovery Instrument (VRI). Dit type contingent mechanisme is vaak gebruikt in de historie van schuldsanering. In het geval van Suriname houdt dit in dat, als er offshore-olie wordt ontwikkeld, 30 procent van de royalty's op de nieuwe olieproductie zal worden gereserveerd voor het afbetalen van deze verplichting aan crediteuren. Concreet betekent dit dat, nadat de eerste 100 miljoen dollar aan royalty's op de offshore-olieproductie aan de overheid is uitbetaald, 30 procent van de royalty's op additionele productie bestemd zal zijn voor de afwikkeling van de VRI.

Als en wanneer offshore-olieproductie van Block 58 materialiseert, zal de staatsschuld automatisch stijgen met het totale bedrag van de VRI (US\$ 275,6 miljoen). Daarom zal het plafond onder de numerieke regel voor de netto staatsschuld tegen 2028 in het inaugurele Financieel Vijfjaren Plan een opwaartse aanpassing moeten bevatten voor dit VRI-bedrag. Dit bedrag is niet opgenomen in de overheidsschuldprognoses die zijn opgenomen in de Extended Fund Facility-documenten die in april 2024 zijn gepubliceerd, omdat deze, zoals uitgelegd, zijn gebaseerd op een veronderstelling van geen nieuwe offshore-olie. Als Block 58 vóór eind 2028 met de productie begint, zal het plafond moeten worden aangepast om ruimte te maken voor deze extra schuld.

86.

Het tweede Financieel Vijfjaren Plan zal tegen het einde van dit decennium moeten worden opgesteld, waarschijnlijk rond de tijd van de start van de offshore olieproductie. Op dat moment zal er betere informatie zijn over de vooruitzichten voor de offshore olie. Nieuwe plafonds voor primaire uitgaven en netto staatsschuld kunnen dan worden gespecificeerd die, binnen de absorptiecapaciteit van de economie, ruimte beginnen te maken voor geleidelijke en voorzichtige verhogingen van de ontwikkelingsuitgaven. De mogelijkheid van extra ontwikkelingsuitgaven zal echter aanvankelijk gedeeltelijk worden beperkt door de noodzaak om de VRI-schuld af te wikkelen, en omdat andere royalty's, die het belangrijkste onderdeel vormen van de minerale inkomsten van de Overheid uit de offshore olieproductie in de eerste paar jaar van de productie, op een speciale rekening buiten het land moeten worden gestort totdat de geherstructureerde schuld volledig is terugbetaald, wat enkele jaren kan duren (meer hierover hieronder). Zoals eerder besproken, is dit een van de clausules van de overeenkomst ter herstructurering van de externe schuld die de Regering bereikte met haar externe schuldeisers. Vanuit het oogpunt van een prudente vaststelling van de begrotingsregels en de mogelijkheden om de ontwikkelingsuitgaven op duurzame wijze te verhogen, is dit nog een reden om de overheidsuitgaven geleidelijk te verhogen, zelfs nadat er nieuwe olievelden voor de kust zijn ontdekt.

87.

Het tweede Financieel Vijfjaren Plan zal een vermindering van de staatsschuld onder aftrek van de financiële activa van het Spaar- en Stabilisatie Fonds moeten blijven bevatten, met als doel buffers op te bouwen om de overheidsfinanciën voor te bereiden op de volatiliteit van de inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen en om een deel van de minerale inkomsten op zij te leggen voor toekomstige generaties. Op dit moment zou, in een scenario zonder nieuwe offshore-olieproductie, een passend plafond voor de netto staatsschuld tegen 2033, in overeenstemming met de voortzetting van het beleid en de doelstellingen in de Extended Fund Facility, ongeveer [77] procent van het niet minerale grondstoffen Bruto Binnenlands Product (55 procent van het Bruto Binnenlands Product) moeten zijn, gebaseerd op de extrapolatie met één jaar van de projecties in de schuldanalyse opgenomen in de Extended Fund Facility -documenten. Maar in een scenario met nieuwe offshore-olieproductie, wanneer nieuwe offshore-olie gerelateerde inkomsten naar de overheid toevloeien, waarvan een deel zal worden gespaard, zal het plafond voor de staatsschuld onder aftrek van de financiële activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds lager moeten zijn dan die waarde, zelfs wanneer wordt toegestaan dat een deel van de olie gerelateerde inkomsten wordt gebruikt voor een geleidelijke en oordeelkundige verhoging van de ontwikkelingsuitgaven. Hoe dan ook, deze cijfers zijn zeer voorlopig en kunnen op dit moment niet als vaststaand worden beschouwd, aangezien er niet genoeg informatie beschikbaar is over die toekomst. Daarom moet een grondige studie worden uitgevoerd naar de economische omstandigheden en vooruitzichten in 2028 voordat ze een

voorstel doet voor de nieuwe begrotingsplafonds voor de periode 2029-2033 in het Financieel Vijfjaren Plan dat eind 2028 ter goedkeuring aan het parlement samen met de staatsbegroting voor 2029 zal worden voorgelegd.

88.

Ten slotte, ook als onderdeel van de onderhandelingen met crediteuren, zal in het geval dat nieuwe offshore olie in productie gaat, de resterende 70 procent van de royalty's op de productie (na de 30 procent die is gereserveerd voor de afwikkeling van de VRI) moeten worden gestort op een escrow rekening in het buitenland (een "offshore betaalrekening" vanuit het perspectief van Suriname, en een "springing security account" vanuit het perspectief van crediteuren). Dit geld, dat een overheidsbezit vormt, wordt tijdelijk vastgehouden als garantie voor de aflossing van de geherstructureerde obligatielening. Zodra deze is terugbetaald, wordt het geld in escrow vrijgegeven en gestort in het Spaar- en Stabilisatie Fonds. Dit betekent dat er een overeenkomstige neerwaartse aanpassing nodig is voor het plafond op de staatsschuld onder aftrek van de activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds in het tweede Financieel Vijfjaren Plan (en mogelijk in de derde als de middelen niet in 2033 zijn vrijgegeven) gelijk aan de uiteindelijke waarde van deze offshore betaalrekening.

Verband tussen begrotingsregels en het staatsinvesteringsfonds

89.

Het voorgestelde systeem van begrotingsregels is ontworpen om elk jaar een consistent begrotingsbeleid en bijbehorende budgettaire plafonds te garanderen. Deze regels zullen discipline en beperkingen opleggen aan de uitvoering van het begrotingsbeleid. Daarom is het niet nodig dat de operationele instroom- en uitstroomregels van het Spaar- en Stabilisatie Fonds Suriname, een vermogensfonds, extra beperkingen opleggen aan het begrotingsbeleid door middel van ingewikkelde en rigide stortings- en opnamevoorwaarden. In feite zal het contraproductief zijn om complexe instroom- en uitstroomregels voor het Spaar- en Stabilisatie Fonds op te stellen, wat in conflict zou kunnen komen met de begrotingsregels zelf en de keuzes voor het begrotingsbeleid te veel zou kunnen beperken.

90.

De voorgestelde aanpak in dit achtergronddocument en het achtergronddocument over de hervorming van het Spaar- en Stabilisatie Fonds is consistent met het bekende principe om aan elk doel een instrument toe te wijzen. De voorgestelde hervorming wijst aan de begrotingsregels de taak toe om discipline te waarborgen bij het voeren van het begrotingsbeleid en wijst aan het Spaar- en Stabilisatie Fonds de rol toe van bewaarder en beheerder van de financiële activa die naar verwachting zullen worden opgebouwd als gevolg van de groei van de inkomsten uit minerale hulpbronnen van het land. Deze toewijzing van rollen is een afwijking van het bestaande kader dat impliciet is opgenomen in de wet van 2017 op het Spaar- en Stabilisatie Fonds Suriname. Die wet wijst beide functies toe aan het Spaar- en Stabilisatie Fonds door een reeks regels te creëren die het vermogen van de Overheid om geld uit het Spaar- en Stabilisatie Fonds op te nemen, beperken. De theorie in dat kader is dat, door bepaalde stortingen te verplichten en opnames te beperken, het begrotingsbeleid uiteindelijk voorzichtiger zal zijn. Dat wil zeggen dat voorzichtigheid naar verwachting indirect wordt afgedwongen, door opnames uit het Spaar- en Stabilisatie Fonds te beperken. Deze indirecte benadering is echter onnauwkeurig en kan gedeeltelijk of volledig worden

omzeild door nieuwe schulden aan te gaan om de uitgaven te verhogen. In het nieuwe kader dat hier wordt voorgesteld, beperken begrotingsregels daarentegen direct de beleidskeuzes op het gebied van uitgaven en schulden, zodat het traject van het begrotingsbeleid prudent blijft. Deze meer directe benadering kan om die reden nauwkeuriger zijn. Bovendien kan de voorgestelde benadering nu al worden ingevoerd, voordat het Spaar- en Stabilisatie Fonds actief wordt en regels over stortingen en opnames operationeel kunnen worden, wat pas over vele jaren zal gebeuren.

91.

De overheid zal vanwege de numerieke regels in het Financieel Vijfjaren Plan beperkt worden om willekeurig begrotingsbeleid te voeren. Daarom zijn ernaast de begrotingsregels geen verdere beperkingen nodig. Het tekort in de primaire begroting (exclusief inkomsten uit minerale grondstoffen) dat zal voortvloeien uit de toepassing van de begrotingsregels, zal consistent moeten zijn met de principes van goed begrotingsbeleid die worden opgenomen in het ontwerp van dergelijke regels. Door middel van het door de Regering voorgestelde geïntegreerde budget- Spaar- en Stabilisatie Fonds -systeem, dat nader wordt toegelicht in het achtergronddocument over het Spaar- en Stabilisatie Fonds Suriname, zal de Overheid, afgezien van schuld financiering, financiering van het begrotingstekort van het Spaar- en Stabilisatie Fonds kunnen aanvragen. De ervaring van een aantal andere landen die minerale grondstoffen produceren, laat namelijk zien dat rigide en ingewikkelde instroom-/uitstroomregels voor het Spaar- en Stabilisatie Fonds, in tegenstelling tot een geïntegreerd stelsel, een verantwoord begrotingsbeleid en activa-/passivabeheer kunnen belemmeren.

92.

De Overheid kan ook financiering van het Spaar- en Stabilisatie Fonds aanvragen voor de terugbetaling van schulden die opeisbaar worden. Samen met het primaire begrotingssaldo (dat is exclusief middelen uit minerale hulpbronnen) is dit de bruto primaire financieringsbehoefte. Dit is in overeenstemming met de begrotingsregels, omdat ze een plafond opleggen aan de staatsschuld onder aftrek van de financiële activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds, zodat het gebruik van de laatste om de eerste te verminderen neutraal is vanuit het oogpunt van een gelijkblijvende netto financiële vermogenspositie. Het dekken van deze twee soorten financieringsbehoeften (het primaire begrotingstekort en de schulden die opeisbaar worden) door middel van het geïntegreerde systeem betekent dat de middeleninkomsten die via het Spaar- en Stabilisatie Fonds worden gekanaliseerd de Overheid in staat stellen om soepel te opereren binnen de op het begrotingsregelsysteem gebaseerde begrotingsdiscipline, waardoor ruimte kan worden gemaakt voor ontwikkelingsuitgaven in een tempo dat het mogelijk maakt om macro-economische stabiliteit te handhaven, en tegelijkertijd geleidelijk door te gaan met het verminderen van de staatsschuld en het creëren van liquide buffers.

93.

Het voorstel voor de maximale totale jaarlijkse onttrekking uit het Spaar- en Stabilisatie Fonds om de begroting te financieren, wordt jaarlijks opgenomen in de begroting, die samen met een toelichting en analyse moet worden aangeboden en goedgekeurd door de Nationale Assemblée.

94.

Onder de voorgestelde hervorming van het Spaar- en Stabilisatie Fonds zal het Fonds alle minerale inkomsten van de Overheid ontvangen, waartoe de Overheid gerechtigd is die te innen onder het

bestaande fiscale regime voor extractieve industrieën, rekening houdend met de toezeggingen die de Overheid heeft gedaan als onderdeel van de schuldsaneringsovereenkomsten.

Dit betekent, zoals eerder opgemerkt, dat het Spaar- en Stabilisatie Fonds niet het deel van de inkomsten uit hulpbronnen zal ontvangen dat moet worden besteed aan de VRI van de schuldeisers. Het betekent ook dat royalty's die verschuldigd zijn aan de Overheid en die krachtens die overeenkomsten tijdelijk naar een Escrowrekening moeten stromen, die wordt beheerd door de aangewezen derde partij, na vrijgave van de Escrowrekening naar het Spaar- en Stabilisatie Fonds zullen stromen. Alle inkomsten uit de minerale sector die niet onderworpen zijn aan de voorwaarden die zijn overeengekomen in de schuldsaneringsovereenkomsten, zullen rechtstreeks naar het Spaar- en Stabilisatie Fonds toestromen.

95. De flexibele aard van de financiële bijdrage van het Spaar- en Stabilisatie Fonds aan de begroting is onder andere bedoeld om de Overheid in staat te stellen een zeer wenselijk geïntegreerd beheer van staatsactiva en -passiva te implementeren. Zoals aanbevolen door het IMF, moeten de bezittingen van het Spaar- en Stabilisatie Fonds worden beschouwd binnen de context van de totale staatsbalans van de Overheid. Bij het bepalen van de onttrekking uit het Spaar- en Stabilisatie Fonds om de begroting in een bepaald jaar te financieren, gegeven het geprojecteerde tekort op de primaire begroting en de bruto financieringsbehoefte, wordt rekening gehouden met factoren zoals de omvang van de staatsschuld en de samenstelling ervan, rentetarieven, opbrengsten op activa, risico's en liquiditeit. In sommige situaties kan bijvoorbeeld de voorkeur eraan worden geven om dure staatsschulden terug te betalen in plaats van activa met een lager rendement te accumuleren in het Spaar- en Stabilisatie Fonds, wat zou resulteren in een grotere terugtrekking uit het Spaar- en Stabilisatie Fonds. Of er kan een voorkeur zijn voor het opbouwen van liquide activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds voor veiligstelling tegen inkomstenvolatiliteit, waarbij de kosten van deze liquiditeit worden gemeten aan het verschil tussen de rentekosten van de schuld die niet zal worden terugbetaald en de opbrengsten op de nieuwe activa van het Fonds. Dat zal, als alle andere omstandigheden gelijk blijven, resulteren in een lagere opname uit het Spaar- en Stabilisatie Fonds.

96.

Gedurende een eerste periode, wanneer het Spaar- en Stabilisatie Fonds inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen begint te ontvangen, kan het nodig zijn dat de Overheid enige terughoudendheid betracht bij het bepalen van hoeveel er uit het Spaar- en Stabilisatie Fonds moet worden onttrokken voor financiering in het begrotingsjaar, en dat de financiering die nodig is om in de bruto financieringsbehoefte te voorzien, wordt gedekt met nieuwe leningen. Dit kan zich voordoen als het primaire begrotingstekort voor een aankomend jaar groter is dan de activa in het Spaar- en Stabilisatie Fonds aan het einde van het voorgaande jaar. Maar verwacht wordt dat deze situatie van korte duur is.

97.

Zoals uitgelegd in het achtergronddocument over de wijzigingen in de wet op het Spaar- en Stabilisatie Fonds Suriname, zal het Fonds worden geactiveerd op het moment van de start van de offshore-olieproductie in Suriname. Daarom wordt niet verwacht dat er bedrijfsactiviteiten zullen zijn gedurende het grootste deel van de periode die wordt bestreken door het eerste Financieel Vijfjaren Plan (2025-2028).

Ondersteuning van functies voor financieel beheer

Publiek financieel management: prognoses

98.

De werking van de in dit achtergronddocument voorgestelde begrotingsregels, en meer in het algemeen een goede begrotings- en budgettaire planning, vereist het vermogen om op neutrale wijze begrotings- en macro-economische prognoses te produceren over jaarlijkse en meerjarige horizonnen. De productie, als onderdeel van het Medium Term Fiscal Framework, van doorlopende middellangetermijnprognoses (voor het komende jaar en nog eens 3-4 jaar) is nodig om de nominale limieten voor primaire uitgaven voor de komende jaren te bepalen, met inbegrip van met name de begroting voor het volgende jaar. Om eventuele prikkels om deze prognoses te manipuleren tegen te gaan, en als onderdeel van de invoering van het systeem van begrotingsregels, verbindt de Regering zich ertoe de methodologie (met inbegrip van onderliggende gegevens en aannames) te publiceren die wordt gebruikt om macro-economische en begrotingsprognoses te maken in het Medium Term Fiscal Framework en alle begrotingsjaarplannen, met name het Financieel Vijfjaren Plan. De Regering zal ook een tabel publiceren waarin haar eigen macro-economische prognoses worden vergeleken met de meest recente prognoses die zijn gepubliceerd door internationale organisaties, waaronder het IMF, de Wereldbank en de Inter American Development Bank (IDB), alsmede met een eenvoudige trend van 3 jaar van de macro-economische variabelen. De Overheid zal de oorzaak moeten uitleggen wanneer haar prognoses afwijken van deze internationale vergelijkingspunten en statistische trends. Wat betreft de prognose van grondstoffenprijzen, zullen deze gebaseerd zijn op de meest recente World Economic Outlook (WEO)- en Wereldbank-grondstoffenprijsprognoses. In veel landen controleert een Fiscaal Instituut macro-economische en financiële prognoses; als onderdeel van de hervorming die in dit achtergronddocument wordt besproken, wordt in dit stadium voorgesteld om het publiek en de markten in staat te stellen de prognoses van de Overheid te beoordelen door de methodologie en de vergelijkingen die in deze paragraaf worden genoemd, te publiceren.

99.

Elk jaar, als eerste stap in het begrotingsproces, zal de uitgavenlimiet voor het komende jaar, die in het Financieel Vijfjaren Plan in procenten van het niet-minerale grondstoffen-Bruto Binnenlands Product is vastgesteld, worden vertaald naar een specifieke limiet in de nationale valuta voor het komende begrotingsjaar op basis van de bijgewerkte prognose voor het nominale niet-minerale grondstoffen- Bruto Binnenlands Product voor dat jaar. Dezelfde bijgewerkte voortschrijdende prognose voor het nominale niet-minerale grondstoffen- Bruto Binnenlands Product zal helpen bij het produceren van bijgewerkte cijfers voor de nominale uitgavenlimieten die worden verwacht voor de jaren na het komende jaar.

100.

De nauwlettende monitoring van de staatsschuld zal het Ministerie van Financiën en Planning in staat stellen prognoses te maken van de rentelasten van de Overheid en de komende schuldaflissingen. Samen met de bijgewerkte primaire uitgavenlimiet zal de bijgewerkte prognose voor de rentelasten bijgewerkte prognoses opleveren voor de totale overheidsuitgaven die consistent zijn met de begrotingsregels.

101.

Met de steun van haar ontwikkelingspartners spant de Overheid zich in om macro-economische en financiële prognoses te verbeteren. Dit omvat prognoses voor inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen en overige bronnen voor het komende jaar en voor de daaropvolgende jaren die vallen onder het voortschrijdend Medium Term Fiscal Framework. De prognoses voor inkomsten uit overige bronnen moeten bijgewerkte macro-economische prognoses weerspiegelen, aangezien macro-economische aggregaten zoals consumptie of het Bruto Binnenlands Product voorspellende waarde hebben voor het anticiperen op de groei van de belast. De prognoses voor inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen moeten gebaseerd zijn op de prognoses voor grondstoffenprijzen die door het IMF en de Wereldbank worden gepubliceerd. Het Ministerie van Financiën en Planning is verantwoordelijk voor de opbouw van voldoende capaciteit om de prognosefunctie binnen het Ministerie adequaat te doen functioneren.

102.

Prognoses zijn ook een belangrijke input voor de formulering van het verzoek van de Minister van Financiën en Planning om financiering uit het Spaar- en Stabilisatie Fonds te krijgen. In de architectuur van de hervorming die in dit document en in het achtergronddocument over de hervorming van de wet Spaar- en Stabilisatie Fonds Suriname wordt beschreven, zal het Fonds verantwoordelijk zijn voor de bewaring van het deel van de inkomsten uit de natuurlijke hulpbronnen dat niet wordt gebruikt om het primaire begrotingstekort te financieren of de staatsschuld af te lossen. Het Fonds zal de primaire activiteiten van de Overheid financieren, die onderworpen zijn aan de discipline van de begrotingsregels. Het bijwerken van de nominale uitgaven- en nominale niet- minerale grondstof gerelateerde prognoses van de inkomsten moeten geactualiseerde projecties opleveren van de primaire begrotingstekorten. Als daar de aflossingstermijnen van de schulden aan worden toegevoegd, kan een schatting worden gemaakt van de nominale niet-natuurlijke hulpbron gerelateerde bruto financieringsbehoefte. Zoals hierboven uitgelegd, vormen deze de basis waarop het Ministerie van Financiën en Planning, als onderdeel van het begrotingsproces, kan bepalen hoeveel financiering in het komende jaar van het Spaar- en Stabilisatie Fonds moet worden aangevraagd, evenals eventuele aanvullende financiering in de vorm van nieuwe schuld die passend en in overeenstemming met de numerieke begrotingsregels kan worden geacht. Bovendien helpen de voorspellingen van de inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen bij het maken van projecties van de ontwikkeling van het vermogen in het Spaar- en Stabilisatie Fonds.

103.

De beoordeling van economische risico's die deel uitmaakt van het Medium Term Fiscal Framework zal helpen de risico's voor de overheidsfinanciën te evalueren, inclusief het risico van afwijkingen van de plafonds onder de begrotingsregels om redenen die buiten de controle van de Regering liggen. Een dergelijke discussie moet worden opgenomen in het Financieel Vijfjaren Plan, in het jaarlijkse Financieel Jaarplan en in het Medium Term Fiscal Framework.

Publiek financieel management: monitoring en rapportage

104.

Het monitoren en rapporteren van financiële ontwikkelingen gedurende het jaar en financiële resultaten aan het einde van het jaar is noodzakelijk voor de succesvolle toepassing van de begrotingsregels. De behoefte aan adequate financiële rapportage en controle vloeit voort uit twee factoren: de noodzaak om ontwikkelingen nauwlettend te volgen om te voldoen aan de begrotingsregels, en omdat het nodig is de Nationale Assemblée, het publiek en de markten te informeren over financiële ontwikkelingen en naleving van de begrotingsregels.

- Doorlopende rapportage gedurende het jaar stelt het Ministerie van Financiën en Planning in staat om te monitoren of het op schema ligt om te voldoen aan de jaarlijkse begrotingslimieten die zijn goedgekeurd als onderdeel van het meerjarige begrotingsbeleid, met name de primaire uitgavenlimieten die zijn gedefinieerd in het Financieel Vijfjaren Plan.
- De rapportage van definitieve resultaten na het afsluiten van de begrotingsuitvoering stelt de Overheid in staat om te bepalen of er afwijkingen ten opzichte van die limieten hebben plaatsgevonden. Dit helpt de Overheid om haar begrotingsbeleid te beheren volgens de regels, en wanneer er een afwijking optreedt, helpt het ook om corrigerende maatregelen te treffen - dat wil zeggen maatregelen om de onderliggende oorzaken van de waargenomen afwijking van een jaarlijkse uitgavenlimiet te corrigeren, evenals herstelmaatregelen om ervoor te zorgen dat eventuele negatieve gevolgen van deze afwijking op de ontwikkeling van de staatsschuld vervolgens worden gecompenseerd. Dit moet deel uitmaken van het Medium Term Financial Framework van het volgende jaar en worden opgenomen in het bijbehorende Financieel jaarplan, zoals momenteel gebruikelijk is. De naleving van de begrotingsregels moet ook worden besproken in het Jaarverslag van de Staat die na het betreffende begrotingsjaar ter controle bij de Rekenkamer moet worden ingediend.
- Een uitgebreide, duidelijke, betrouwbare en tijdige rapportage van de overheidsfinanciën en van de prestaties ten opzichte van de begrotingsregels is een essentiële vereiste voor effectief toezicht, ook door de Nationale Assemblée, financiële markten en het publiek. Rapportage helpt de reputatieschade van niet-naleving te verhogen, waardoor de dwang het systeem van regels nauwgezet na te leven wordt versterkt.

105.

Het initiële kader voor het monitoren en rapporteren van financiële prestaties ten opzichte van de regels zal gebaseerd zijn op het kader dat al bestaat voor het monitoren van financiële resultaten onder de Extended Fund Facility dat door het IMF wordt ondersteund. Dit kader zal na afloop van de Extended Fund Facility, zoals momenteel verwacht, begin 2025, in gebruik blijven.

106.

De noodzaak wordt onderkend om de institutionele reikwijdte van de financiële rapportage uit te breiden om een meer omvattend beeld te krijgen van het begrotingsbeleid en om de werking van de begrotingsregels in de loop van de tijd te verbreden tot buiten de budgettaire centrale overheid. Als eerste stap zal het Ministerie van Financiën en Planning het voorbereidende werk uitvoeren (inclusief financiële rapportage) dat nodig is voor de opname van niet-markt gerelateerde extra budgettaire instellingen op centraal publiek niveau onder de werking van de uitgavenregel.

107.

Transparantie is een belangrijk fundament voor het systeem van begrotingsregels. De publicatie van informatie over de naleving van de begrotingsregel na elk begrotingsjaar speelt een belangrijke rol bij het versterken van het vertrouwen in en de importantie van de begrotingsregels. De wetgeving stelt het verstrekken van volledige, nauwkeurige, gedetailleerde en tijdige rapporten aan de Nationale Assemblée over de uitvoering van het begrotingsbeleid en de naleving van de begrotingsregels verplicht, wat kan worden gedaan via het Financieel Jaarplan, tezamen met de cijfers van het Medium Term Fiscal Framework. Deze documenten moeten ook duidelijke en gedetailleerde uitleg bevatten van elke afwijking van de limieten die zijn vastgesteld onder de begrotingsregels, evenals de stappen om dergelijke afwijkingen te corrigeren.

108.

De naleving van de begrotingsregels is als onderdeel van het onderzoek naar de naleving van de comptabele wetgeving, maar zo ook uitdrukkelijk in de Comptabiliteitswet opgenomen, onderworpen aan de controle van de Rekenkamer. Deze instelling doet onderzoek naar de rechtmatigheid van overheidsinkomsten en bestedingen en de doelmatigheid van het beleid, waaronder in breed economisch opzicht ook de uitvoering en doeltreffendheid van de begrotingsregels die vereist zijn om een gezonde economie te bewerkstelligen. De Rekenkamer zal jaarlijks de naleving van de begrotingsregels en de rapportage daarover op betrouwbaarheid en volledigheid beoordelen en een mening geven over de vraag of de regels naar behoren zijn nageleefd.

109.

Naast rapportage in het Financieel Jaarplan is het gewenst dat een samenvatting wordt gepubliceerd van de belangrijkste informatie die de burgers nodig hebben om de naleving van de begrotingsregels te beoordelen. Deze samenvatting kan worden gepubliceerd nadat de Rekenkamer verslag heeft uitgebracht over haar onderzoek, eventueel met verwijzing daarnaar.

Het vermijden van omzeiling van de begrotingsregels

110.

Overheden kunnen onder druk komen te staan om af te wijken van de begrotingsdiscipline of kunnen in de verleiding komen om meer uit te geven dan toegestaan onder de werking van de begrotingsregels. Ervaringen over de hele wereld suggereren dat dergelijke druk, gekoppeld aan de wens om de schijn van begrotingsdiscipline op te houden, kan resulteren in pogingen om de begrotingsregels te omzeilen terwijl men, aan de oppervlakte, probeert zich eraan te houden. Dat wil zeggen, de regels in de letter na te leven, niet in de geest. Dergelijk gedrag verzwakt de institutionele positie van de begrotingsregels en dwarsboomt het vermogen van de regels om de economische stabiliteit en fiscale duurzaamheid te verbeteren.

111.

Overheden over de hele wereld hebben soms hun toevlucht genomen tot verschillende middelen om begrotingslimieten te omzeilen.

- Een gebruikelijke manier om dit te doen is door extra budgettaire fondsen te creëren. Dergelijke fondsen zijn van nature bedoeld om de discipline te vermijden die gepaard gaat met het begrotingsbeleid en de daaraan verbonden limieten.
- Een andere ongewenste, maar gebruikelijke, praktijk staat bekend als quasi-fiscale activiteit, waarbij staatsbedrijven of andere publieke instellingen buiten de perimeter die onderworpen is aan begrotingsregels, worden belast met het uitvoeren van activiteiten die niet tot hun normale verantwoordelijkheden behoren, maar die toch door hen moeten worden uitgevoerd om bepaalde overheidsdoelstellingen te realiseren.
- Ook kan zogenaamde creatieve boekhouding worden gebruikt om activiteiten te verhullen of te verbergen die buiten de uitgesproken publieke doelstellingen van de overheid vallen, zoals zou gebeuren wanneer bepaalde middelen onjuist worden voorgesteld als inkomsten om begrotingssaldi te flatteren, of wanneer posten die eigenlijk als consumptie of lopende uitgaven zouden moeten worden beschouwd, worden aangemerkt als investeringsuitgaven.

112.

Om begrotingsregels effectief te laten zijn, is het noodzakelijk om de deur te sluiten voor de soorten praktijken die in de voorgaande paragraaf zijn beschreven. Daarom zal in de regelgeving de oprichting van potentieel extra budgettaire fondsen en de delegatie van begrotings- of overheidsbeleidsdoelstellingen aan entiteiten buiten controle van de budgettaire centrale overheid aan banden worden gelegd of worden verboden. Bovendien zullen in de toekomst instellingen op afstand van de Overheid, die publieke middelen beheren en uitgeven onder het regiem van de primaire begrotingsregel worden geplaatst.

113.

Overheidsgaranties kunnen ook worden gebruikt om de omzeiling van de beperkingen die door de begrotingsregels worden opgelegd, mogelijk te maken. Om deze mogelijkheid een halt toe te roepen, worden overheidsgaranties beschouwd als onderdeel van de staatsschuld voor het doel van de toepassing van de begrotingsregels. Hetzelfde geldt voor alle financiële verplichtingen die worden aangegaan via de oprichting en exploitatie van publiek-private partnerschappen. Een goede overheidsboekhouding en controle moeten ervoor te zorgen dat de staatsschuld, uitgaven, inkomsten en tekorten nauwkeurig worden vastgesteld en geregistreerd.

Verbetering van het systeem voor het doen en beheer van overheidsinvesteringen

114.

Hoewel dit niet direct verband houdt met het systeem van begrotingsregels dat in dit achtergronddocument wordt voorgesteld, is het passend om iets te zeggen over publieke investeringen. De toegenomen beschikbaarheid van financiële middelen wanneer de productie van offshore olie wordt ontwikkeld, zal een kans bieden om publieke investeringen te verhogen. Tegelijkertijd zal de noodzaak om te voldoen aan de plafonds onder de begrotingsregels betekenen dat het niet mogelijk zal zijn om alle ideeën voor publieke investeringen op te pakken die potentieel interessant of aantrekkelijk lijken. Om het beste uit de nieuwe mogelijkheden te halen en verspilling te voorkomen, en binnen de budgettaire

enveloppe blijven die door de begrotingsregels wordt bepaald, is het essentieel om het systeem voor het doen en beheer van publieke investeringen te versterken.

115.

Het Ministerie van Financiën en Planning werkt met de steun van haar ontwikkelingspartners aan de versterking van het systeem voor het doen en beheer van overheidsinvesteringen. Deze inspanning zal resulteren in sterkere processen voor de selectie van potentiële investeringsprojecten, waarbij hun verdiensten en hun verwachte sociaaleconomische en milieu-impact worden beoordeeld voordat ze worden goedgekeurd. Het systeem zal er ook voor zorgen dat geselecteerde projecten efficiënt worden uitgevoerd en hun impact ex post wordt geëvalueerd.

Conclusie

De Regering vindt het essentieel om fiscale instellingen te versterken voorafgaand aan de ontwikkeling van de offshore olie. Deze nieuwe bron van natuurlijke hulpbronnen brengt een belangrijke belofte van nieuwe kansen voor ontwikkeling in Suriname. Maar het vereist ook dat de budgettaire processen en de betrokken instellingen erop worden gericht om het beste uit deze kans te halen en de fouten te vermijden die veel andere landen, in soortgelijke omstandigheden, in het verleden hebben gemaakt.

Daartoe heeft de Regering stappen ondernomen om een reeks hervormingen voor te stellen, waaronder het invoeren van numerieke begrotingsregels in de Comptabiliteitswet zoals beschreven in dit achtergronddocument, de wijziging van de wet Spaar- en Stabilisatie Fonds Suriname zoals besproken in het achtergronddocument over dit onderwerp en de versterking van het Medium Term Fiscal Framework met de medewerking van de ontwikkelingspartners van Suriname.

Geselecteerde bibliografie

Afonso, Antonio and Joao Tovar (2019), "Fiscal Rules and Government Financing Costs," in *Fiscal Studies*, v. 40, n. 1, March 2019, pp. 71-90

Davoodi, Hamid, Paul Elger, Alexandra Fotiu et al (2022), *Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic*, International Monetary Fund, Working Paper WP/22/11

Eyraud, Luc, William Gbohoui, and Paulo Medas (2023), *A New Fiscal Framework for Resource Rich Countries*, International Monetary Fund Working Paper WP/23/230

International Monetary Fund (2018a), "How to Select Fiscal Rules: A Primer," Fiscal Policy How to Notes #9, March 2018

International Monetary Fund (2018b), "How to Calibrate Fiscal Rules: A Primer," Fiscal Policy How to Notes #8, March 2018

Islamaj, Ergys, Agustin Samano Penaloza, and Scott Sommers (2024), *The Sovereign Spread Compressing Effect of Fiscal Rules during the Global Crisis*, World Bank Policy Research Working Paper, March 2024

Johnson, Craig and Kenneth A. Kriz (2005), "Fiscal Institutions, Credit Ratings and Borrowing Costs," in *Public Budgeting and Finance*, vol. 25, n. 1, March 2005, pp. 84-103

Ossowski, Rolando (2021), "Sovereign Wealth Funds in Resource Rich Caribbean Countries," in *Economic Institutions for a Resilient Caribbean*, edited by Moises Schartz and Dieter Beuermann, Washington, IADB, pp. 241-296

Ter-Minassian, Teresa (2021), "Strengthening the Institutional Fiscal Frameworks in the Caribbean," in *Economic Institutions for a Resilient Caribbean*, edited by Moises Schartz and Dieter Beuermann, Washington, IADB, pp. 187-240

Thornton, John and Chrysoalantis Vasilakis (2018), "Fiscal Rules and Government Borrowing Costs: International Evidence," in *Economic Inquiry*, vol. 56, n. 1, January 2018, pp. 446-459

Thornton, John and Chrysoalantis Vasilakis (2019), "Do Fiscal Rules Reduce Government Borrowing Costs in Developing Countries?" in *International Journal of Finance and Economics*, vol. 25, n. 4, pp. 499-510