

SAMENVATTING
VHP PRESENTATIE 15 augustus 2013.
A.R.CARAM

- Van harte dank voor uw uitnodiging. Mij is gevraagd vanavond een evaluatie te geven van het budgettaire beleid gedurende de afgelopen drie jaren en om op grond daarvan advies te geven over de uitgangspunten bij de opstelling van de staatsbegroting 2014 en de komende jaren.
- Deze evaluatie moet geschieden aan de hand van een aanvaardbare financieringsnorm. Dit is op het eerste gezicht al een probleem, omdat de meningen over wat als de meest gewenste norm moet worden aangemerkt mondiaal sterk uiteen lopen. Aan de ene kant gaat het expansionisme er in essentie van uit dat er door geldcreatie additionele financiële middelen beschikbaar komen om aldus te bevorderen dat de algemene bedrijvigheid wordt opgevoerd en dat in meer behoeften van de bevolking wordt voorzien.
- Deze gedachte wordt thans gepropageerd door onder andere Krugman. Hij stelt onder meer dat de Amerikaanse schuldproblematiek kan worden opgelost door de bedrijvigheid een extra impuls te geven door additionele schuld te creëren. Hierdoor zal een zich zelf versterkend groeiproces op gang komen, dat ook extra middelen voor de overheid genereert. Anderzijds stelt het monetarisme dat een dergelijk beleid averechts werkt, omdat de risico's van verdere ontsporing toenemen, waardoor het vertrouwen van huishoudens in de economie wordt ondermijnd. Dit maakt hen terughoudend bij het doen van bestedingen, wat vervolgens een weerslag heeft op de algemene bedrijvigheid.
- Budgettaire discipline en verandering van de structuur van de uitgaven zijn vaak onvermijdelijk om een klimaat te scheppen dat bevorderlijk is voor de reële bedrijvigheid. Benadrukt moet worden dat gezonde financiële verhoudingen op zich volstrekt ontoereikend zijn om de gewenste opvoering van de bedrijvigheid daadwerkelijk te realiseren. Er is een samenhangend pakket van acties nodig om de productie en de productiviteit op te voeren. Een onevenwichtig financieel gedrag kan anderzijds veel schade aan de economie te weeg brengen.

- De mate waarin landen met succes een expansionistisch geaard beleid kunnen uitvoeren hangt in belangrijke mate af van onder meer de beschikbare fiscale ruimte, de effecten van de daarmee gepaard gaande monetaire financiering op de economie en op de financiële markten, alsook van de mate van vertrouwen van bedrijven en gezinnen. De Verenigde Staten bevinden zich in dit opzicht in een bevoorrechte positie, omdat de dollar nog steeds een in brede kring gewaardeerd en begeerd betaalmiddel is, ondanks de gebrekkige discipline van de monetaire autoriteiten.
- In Suriname is de situatie volstrekt anders. Gegeven de specifieke karakteristieken van zijn economie, is hier de ruimte voor het voeren van een expansief financieel beleid uiterst beperkt. Te omvangrijke bestedingen leiden spoedig tot het navenant afvloeien van geld naar het buitenland. Dit tast de externe en de interne waarde van onze nationale munt aan, wat dan dwingt tot bestedingsbeperking met als resultaat afremming van de reële ontwikkeling. Hier zijn de monetaristische opvattingen actueler dan die van het expansionisme.
- Illustratief is dat gedurende de jaren tachtig en negentig de reële groei beperkt bleef tot gemiddeld één procent per jaar, vooral als gevolg van een onoordeelkundig financieel economisch beleid dat resulteerde in het vrijwel geheel eroderen van de externe en interne waarde van het geld.
- Na een moeizame herstelperiode kon in de afgelopen vijf jaar een gemiddelde groei van ruim 4% per jaar worden gerealiseerd, vooral dankzij de gunstige prijzen voor onze exportproducten, ondersteund door een doorgaans voorzichtig financieel beleid.
- Na de financiële verruiming in 2010, zijn in 2011 maatregelen genomen om weer op het juiste spoor te geraken. De doorgevoerde devaluatie en de getroffen budgettaire maatregelen waren onvermijdelijk om in één klap te geraken tot de zo gewenste unificatie van de wisselkoersmarkten. De autoriteiten kozen kennelijk hiervoor om een pijnlijker en langdurig aanpassingsproces te vermijden, waarvan de uitkomst bovendien erg onzeker was.
- Doordat er forse loonsverhogingen werden toegekend aan ambtenaren en aan werknemers van gevestigde bedrijven, kwam het welvaartsverlies ten gevolge van de devaluatie goeddeels ten laste van de overheid, de

bedoelde bedrijven en van personen die hun inkomen niet konden vergroten. Het is dan ook redelijk dat de overheid aan deze personen bepaalde tegemoetkomingen heeft toegekend. Schaduwzijde van een en ander is dat de lopende uitgaven verder zijn opgestuwd. Het gevoerde loonbeleid is uit maatschappelijk oogpunt wel begrijpelijk, maar verdient uit economisch oogpunt geen schoonheidsprijs. Samen met de getroffen sociaal geaarde maatregelen, is hierdoor de basis gelegd voor de huidige problemen in de overheidsfinanciën.

- In de loop van 2011 nemen de financiële risico's verder toe. De overheid kampt met een toenemend liquiditeitsprobleem en slaagt er niet in het solvabiliteitsprobleem te verlichten. Dit laatste heeft betrekking op de mate waarin voldoende middelen kunnen worden gemobiliseerd om legitieme collectieve voorzieningen te kunnen financieren.
- Het liquiditeitsprobleem is mede verergerd doordat de overheid niet adequaat heeft gereageerd op het zich al in 2012 aandienende verslechterd sentiment op de internationale grondstoffenmarkten.
- Indicatief voor de ingezette verslechtering was de afvlakking van het stijgingstempo van de prijzen van goud en olie in 2012. Dit weerspiegelde zich direct in vermindering van de groei van de goederenexport van 18% naar 6%. Gelukkig loopt ook de importgroei incidenteel terug en wel van 20% tot 6%. Een extra meevaller was de ruime instroom van kapitaal.
- Per saldo stegen internationale reserves met 23% en werd de magisch geachte grens van \$1,0 miljard overschreden. Hierover ontstond een zekere euforie. Weinigen beseften dat dit gegeven de onderliggende problematiek versluisde.
- Mede omdat circa 40% van de overheidsinkomsten direct afkomstig is van de mijnbouwsector (inclusief industriële verwerking) liep de groei van de inkomsten terug van 36% naar 9%. Er werden geen schenkingen ontvangen.
- In plaats van op de rem te drukken, werd de op zich al ruime uitgavenstijging verder opgetrokken en wel van 20% tot 24%. Bedenklijk is dat de stijging zich vrijwel geheel voltrok in de lopende sfeer. De groei van de kapitaaluitgaven werd terug gebracht van 26% naar 5% en haar aandeel in het totaal verminderde van 19% naar 16%.

- Het kastekort verdubbelde tot SRD. 439 miljoen of 4% van het BBP. De situatie op potentiële verplichtingenbasis was veel ernstiger. In dit verband is het omvangrijk begrotingstekort van 10% van het BBP indicatief voor de structurele problematiek. Het geeft aan dat veel wat gewenst of zelfs noodzakelijk was niet werd gerealiseerd.
- In de loop van 2013 verslechtert de situatie verder, mede als gevolg van de daling van de goudprijs met circa een kwart. De olieprijs loopt aanvankelijk terug, maar herstelt na het tot ontlading komen van de maatschappelijke spanningen in Egypte. De daling van de grondstofprijzen vergroot de druk op de overheidsinkomsten, terwijl de uitgaven verder toenemen. Gedurende de eerste 4 maanden van 2013 wordt bijgevolg een kastekort van SRD. 353 miljoen of circa driekwart van het op zich al te hoge tekort van 2012 geregistreerd. Indien het huidige bestedingstempo wordt voortgezet moet worden gevreesd dat het kastekort over geheel 2013 ruim 5% van het BBP zal belopen. De feitelijke situatie is zelfs erger vanwege het uitstellen van projecten en van het niet voldoen aan een aantal betalingsverplichtingen. Een tekort van een dergelijke omvang is niet sustainable.
- Financiering van het kastekort gaat gepaard met vergroting van de overheidsschuld. Na een forse daling in voorgaande jaren, neemt het aandeel van deze schuld in binnenlands product weer wat toe, maar is nog beperkt tot de helft van de wettelijk vastgestelde norm van 60%. Een verdere toename is in het verschiet. Gegeven de beperkte betalingscapaciteit van de overheid, moet worden nagegaan op welk niveau de schuld in economische zin houdbaar is.
- Financiering van het kastekort draagt ook fors bij tot vergroting van de maatschappelijke geldhoeveelheid. De overheid doet een omvangrijk beroep op de banken. Haar netto vordering van SRD. 9 miljoen per ultimo 2012 slaat om in een schuld van SRD. 484 miljoen per juni 2013. Bovendien groeit de kredietverlening aan de private sector verder.
- Sinds 2010 (met uitzondering van 2011) leveren binnenlandse oorzaken de grootste bijdrage aan de groei van de geldhoeveelheid. Mede hierdoor is er gedurende de eerste helft van 2013 sprake van een forse uitstroom van geld. Om de druk op de wisselkoers te verlichten, voorziet de Centrale Bank de lokale markt van Amerikaanse dollars. Het hieruit

voortvloeiend verkrappend effect op de SRD geldsomloop wordt echter teniet gedaan door het beroep van de overheid op monetaire financiering.

- Mede vanwege het financieringsgedrag van de overheid, slaagt het monetaire beleid er nog niet in de binnenlandse geldcreatie in te tomen. Daarom wordt thans gewerkt aan versterking van het instrumentarium. Om materiële verstoringen te voorkomen, zal deze creatie trendmatig goeddeels in de pas moeten lopen met de groei van het reële bruto binnenlandse product vermeerderd met de onvermijdelijke prijsstijging voortvloeiend uit onder meer de geïmporteerde inflatie. Thans wordt gewerkt aan versterking van het instrumentarium.
- De gevolgen blijven niet uit: de betalingsbalans over het eerste kwartaal 2013 sluit met een tekort van US\$. 138 miljoen, nadat in de voorgaande 3 jaren steeds een overschot werd gerealiseerd. De niet-officiële koers van de Amerikaanse dollar deprecieert met circa 3%. Een reden tot zorg, te meer omdat de officiële internationale reserves in de eerste helft van 2013 met 20% zijn geslonken. Deze reserves zijn in korte tijd geslonken tot een equivalent van ruim 4,5 maanden import van goederen en diensten. Zij liggen nu weer onder de optimale norm van 6 maanden. Een omkering van de dalende tendens is noodzakelijk om het vertrouwen in de interne en externe waarde van de nationale munt te waarborgen.
- Ondanks de ruime liquiditeitsverhoudingen, vakt stijging van de prijsindex van de gezinsconsumptie fors af in 2012. Dat komt door het wegvallen van het incidentele effect van de devaluatie en van de verhoging van de government take. Opvallend is dat in de loop van 2013 de indexstijging verder afvlakt. Een verklaring hiervoor is dat tegen voordelige prijzen kan worden geïmporteerd als gevolg van de mondiale malaise en de zwakke euro. De prijzen van basisgoederen worden gereguleerd. De vraag dringt zich op of de prijsindex nog een representatieve indicator is van de inflatie. Gevoelsinflatie neemt toe.
- Het voorgaande voert tot de conclusie dat het budgettaire beleid met uitzondering van 2011 steeds expansiever wordt, terwijl het monetaire beleid in 2010 en sinds 2012 accommoderend is. Voortzetting van het huidige financieel beleid zal het risico van verdere verstoringen doen toenemen. Heroverwegen van het budgettaire beleid is dan ook

noodzakelijk. Voortgaan met de versterking van het monetaire beleid is wenselijk.

- Bemoedigend is dat de Bankwet 2005 en de Wet op de Staatsschuld het risico van het ontstaan van buitensporige financiële verstoringen hebben verkleind. Het onverkort waarborgen van de principes welke in deze wetten zijn verankerd is naar mijn oordeel noodzakelijk. Tegen deze achtergrond is het verheugend dat wordt gewerkt aan de verdere versterking van het institutionele financiële kader. Wij kunnen echter niet alleen onze hoop vestigen op het juridische kader.
- De oorzaken van de bestaande budgettaire problematiek worden evenmin weggenomen door het niet voldoen aan betalingsverplichtingen en het aangaan van leningen voor het financieren van lopende uitgaven. Alleen duurzame maatregelen zijn effectief om het financieringsprobleem van de overheid te verlichten. Er zijn echter nog geen materiële tekenen van daadwerkelijke aanpassing van het uitgavenbeleid.
- Er is veeleer sprake van een ongebreidelde bestedingsdrang. Velen hebben overdreven optimistische verwachtingen over onze bestedingsmogelijkheden. Hierdoor neemt de spanning tussen het ambitieuze sociale programma van de overheid en de beschikbare financieringsruimte verder toe. De financiële wetmatigheden brengen echter nu eenmaal met zich mee dat wij niet verder kunnen springen dan onze polsstok lang is.
- Aanpassingen aan vooral de uitgavenkant moeten in versneld en krachtiger tempo in uitvoering worden gebracht. Het accent moet worden verlegd van een consumptief naar een productief georiënteerde overheid. Dit dient zich te weerspiegelen in een relatieve verkleining van de lopende en een relatieve vergroting van de kapitaalbegroting. Niet alleen de omvang van de begroting, maar vooral ook de structuur daarvan is reden tot zorg. Het ambitieuze sociale programma van de overheid moet worden ingekaderd in een realistisch financieringsplan.
- Waar mogelijk dienen meer middelen te worden gegenereerd, mede door een betere benutting van beschikbare internationale schenkingen en van kredieten tegen concessionele voorwaarden. Dit laatste is vereist, omdat het lenen tegen commerciële voorwaarden alleen verantwoord is

voor de financiering van productieve projecten die resulteren in vergroting van de terugbetalingscapaciteit van de overheid.

- Het te bereiken doel is duidelijk: er moet een overschot op de lopende rekening tot stand worden gebracht om met eigen middelen meer kapitaaluitgaven te financieren en het Spaar- en Stabilisatiefonds te voeden. Deze voeding mag niet gepaard gaan met vergroting van de staatsschuld voor consumptieve doeleinden. Wij bouwen dan per saldo geen reserves op.
- Ter verlichting van het liquiditeitsvraagstuk waarmee de overheid wordt geconfronteerd, stel ik voor dat een strategie wordt ontwikkeld voor het geleidelijk afbouwen van het excessieve kastekort gedurende de komende drie jaar. Er dient een structureel houdbaar tekort te worden bereikt. Opvolging van dit advies is nodig om de stabiliteit in de interne en externe waarde van de munt te waarborgen en aldus een financieel klimaat te scheppen dat bevorderlijk is voor een duurzame reële ontwikkeling.
- Mijn advies voor de samenstellers van de begroting is in de kern dan ook voor de hand liggend: het expansieve budgettaire beleid moet worden omgebogen in een evenwichtig financieel beleid, ook al moeten bepaalde op zich gewenste initiatieven en voorzieningen worden uitgesteld. Niet alles kan, zeker niet tegelijkertijd.
- Verlichting van het solvabiliteitsprobleem vereist hervorming van het overheidsapparaat in combinatie met de introductie van een wachtgeldregeling voor overtollige ambtenaren en uitbreiding van het mobiliteitscentrum vooral voor jongeren. Het technisch onderwijs moet prioriteit krijgen, mede om de beperkte uitvoeringscapaciteit te verruimen. Flexibilisering van de arbeidsmarkt is nodig om de omvang en productiviteit van de eigen beroepsbevolking te vergroten en de afhankelijkheid van buitenlandse arbeidskrachten te verminderen.
- Uitvoering van de geplande grootschalige investeringen zal de ruimte bieden voor structurele transformatie van de economie en van de overheidsfinanciën. Het is dan ook van belang spoedig de uitvoering van deze projecten ter hand te nemen en daardoor de groei een extra impuls te geven. De uitvoering dient echter zorgvuldig te worden voorbereid om

overspanning van de economie te vermijden, gegeven de beperkte uitvoeringscapaciteit.

- Er moet dus nog veel werk worden verzet om evenwichtige overheidsfinanciën tot stand te brengen. Dit is geen makkelijke opgave, omdat er een voortdurende spanning is tussen de noodzaak additionele voorzieningen te treffen en de schaars beschikbare middelen. Het vraagstuk van de overheidsfinanciën is dan ook niet primair een boekhoudkundig of economisch vraagstuk, maar veeleer een maatschappelijk vraagstuk. Daarom is voor uitvoering van de vereiste maatregelen draagvlak onmisbaar. Overleg en samenwerking tussen de sociale partners zijn vereist. Wij weten wat er moet gebeuren, maar de vraag is veeleer of burgers en beleidsmakers bereid zijn de gevolgen te accepteren van de onvermijdelijke beleidsmaatregelen.
- Hier raak ik het verband tussen de economie en de politiek. Tussen beide stromingen is vaak sprake van een verschil in tijdsperspectief. De econoom richt zich op de langere termijn. Politici zijn veelal geneigd een korte tijdshorizon te hebben. Dit laatste is overigens niet altijd het geval. Zo hebben Surinaamse politici vasthoudend en moedig gewerkt aan het elimineren van de chaotische financiële verhoudingen die vooral het gevolg waren van het onoordeelkundig beleid gedurende een groot deel van de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Bij de beleidsvorming moet zowel met de economische als met de politieke aspecten en belangen op een harmonische wijze rekening worden gehouden. Er moet maatschappelijke en vooral politieke consensus worden bereikt over een strategie ter hervorming van de staatsfinanciën. Financiële ontsporing kan dan worden voorkomen en succes is binnen handbereik.

Ontwikkeling van de goudprijs



Saldi van de betalingsbalans op kasbasis

(in miljoenen USD)

	2013-maart	2012*)	2011	2010
Goederenexport	616	2.563	2.467	2.084
Goederenimport	-618	-1.782	-1.679	-1.398
Dienstenverkeer	-100	-419	-362	-18
Primaire inkomens	-45	-194	-262	-104
Inkomensoverdrachten	15	73	87	87
Saldo lopende rekening	-132	241	251	651
Vermogensoverdrachten rekening	-	-7	35	54
Financiële rekening	-26	321	-85	-502
Statistische verschillen	20	-375	-77	-168
Saldo	-138	180	124	35

Bron: Centrale Bank van Suriname

*) voorlopige cijfers

Overheidsfinanciën op kasbasis

in miljoenen SRD)

	2013-april	2012*)	2011	2010
Ontvangsten en schenkingen	1.381	3.849	3.538	2.606
Waarvan:				
Belastingen	1.034	3.019	2.668	1.879
Niet-belastingen	347	830	754	578
Schenkingen	-	-	116	149
Uitgaven	1.714	4.410	3.552	2.955
Waarvan:				
Lonen en salarissen	525	1.316	1.209	1.075
Goederen en diensten	743	1.245	722	688
Subsidies/overheidsbijdragen	242	979	784	535
Interest staatsschuld	72	141	140	104
Kapitaaluitgaven	132	729	697	553
Statistische verschillen	-20	122	-259	44
Saldo	-353	-439	-273	-305
Memorandum item:				
Saldo in % BBP		-4	-2	-3
Netto financiering	353	439	273	305
Binnenlandse	325	98	-131	120
Buitenlandse	28	341	342	185
Memorandum item:				
Overheidsschuld in % BBP		29	27	28

Bron: Ministerie van Financiën

*) voorlopige cijfers

Financiering van de overheid door lokale banken

	2013 juni	2012	2011	2010
Vorderingen op de overheid (netto)	484	9	-63	191
Waarvan:				
Centrale Bank	320	-81	-51	135
Andere banken	164	72	-12	56
Memorandum item:				
Officiële internationale reserves US\$	812	1.008	817	691

Bron: Centrale Bank van Suriname

Voorlopige cijfers, aangepast

Oorzaken van de veranderingen in de binnenlandse liquiditeitenmassa

(in miljoenen SRD)

	2013-I	2012 ^{*)}	2011	2010
Netto buitenlands actief	-765	690	1.432**	120
Netto binnenlands actief	915	730	-246	411
Waarvan:				
Netto vorderingen op de overheid	493	221	-255	76
Vorderingen op overige ingezetenen	261	572	610	346
Overige activa (netto)	161	-63	-601**	-11
Verandering Binnenlands liquiditeitenmassa	150	1.420	1.186	531
Procentuele groei M2	2	21	22	11
Procentuele groei BBP tegen constant prijzen	4	4	4	4

Bron: Centrale Bank van Suriname

* voorlopige cijfers

** Inclusief devaluatie-effect

Prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie

(procentuele mutaties)

	Gemiddelde	Jaareinde
2008	14,7	9,4
2009	-0,1	1,3
2010	6,9	10,3
2011	17,7	15,3
2012 ¹⁾	5,0	4,4
2013-mei	3,0	2,6

Bron: Algemeen Bureau voor de Statistiek

1) voorlopige cijfers