

VOORSTEL STRUCTURELE WIJZIGINGEN VAN DE BEGROTINGEN

Paramaribo, 26 maart 2015

Inleiding

Reeds vele jaren hebben we te maken met een onnauwkeurige en ondoorzichtige wijze van de opstelling en presentatie van onze staatsuitgaven, met als gevolg een structurele afwijking van gemiddeld 20% in onze gerealiseerde inkomsten ten opzichte van de geplande inkomsten en een afwijking van gemiddeld 40% in onze gerealiseerde uitgaven ten opzichte van de geplande uitgaven. Daarbij genomen zien wij opeenvolgende regering in liquiditeitsproblemen (Cash Flow) geraken gedurende diverse momenten van de regeerperiode, met als gevolg achterstallige betalingen aan dienstverleners en nadelige effecten voor de nationale economie.

Dit voorstel heeft als doel om te komen tot overzichtelijke en beheersbare ontwerpbegroting. Om te beginnen is een meer overzichtelijke presentatie van de begrotingen nodig ander dan thans opgesteld in de Financiële Nota en de diverse ministeriele begrotingen. Voorts heeft dit voorstel het doel om te komen tot een betere planning van de staatsuitgaven, in het bijzonder voor wat betreft de wijze waarop de financiering zal plaatsvinden van de diverse onderdelen van het beleidsprogramma, de zogenaamde kapitaalinvesteringen en hun effecten).

Dit voorstel bestaat uit vier voorstellen:

1. Alternatieve presentatie van Tabel 1.1.1. van de Financiële Nota
2. Toevoeging Financieringsbron in de Ontwerpbegrotingen.
3. Jaarplan synchroniseren met de Financiële Nota.
4. Begrotingen baseren op geschatte realisaties en verwachte wijzigingen van het vorig jaar.

1. Alternatieve Presentatie van Tabel 1.1.1. Financiële Nota

Dit voorstel houdt in wijzigingen voor het overzichtelijker presenteren van de ontwerpbegrotingen (tabel 1.1.1. van de Financiële Nota) en beheersbaarder maken van de staatsfinanciën.

VOORBEELD HUIDIGE ONTWERPBEGROTINGEN 2015

		2015
Lopende inkomsten (zonder		
1 schenkingen/leningen)		5,392.80
1a. Totaal belasting Ontvangsten	3,734.30	
Directe belastingen	1,814.50	
Indirecte belastingen	1,919.80	
1b. Niet Belasting Ontvangsten	1,658.50	
2 Vaste/terugkomende overheidsuitgaven		5,454.70
2a. Lonen en salarissen	1,737.90	
2b. Overige goederen en diensten	1,830.60	
2c. Subsidies en Bijdragen	1,791.30	
2d. Interest	94.90	
3 Saldo lopende rekening (1-2)		-61.90
4 Schenkingen (zonder Leningen)		68.161
TOTAAL BESCHIKBAAR VOOR		
5 KAPITAALUITGAVEN (3+4)		6.26
6 Kapitaalsuitgaven (zonder aflossingen)		3,625.80
7 TOTAAL STAATSFINANCIIEEL TEKORT		-3,619.54
8 Aflossingen van vroegere leningen		190.00
9 EFFECTIEF STAATSFINANCIIEEL TEKORT		-3,809.54
10 Bruto te lenen		
10a. Binnenlands		
10b. Buitenlands		
Geprojecteerd BBP		19,565.60
Tekort (% BBP)		-19.5

Naast het anders presenteren van de bedragen naar soort en categorie, worden aan tabel 1.1.1. van de Financiële Nota toegevoegd (3) de Overheidsbesparingen (wat een overschot dan wel een tekort kan zijn) op de lopende rekening en (5) het totaal beschikbaar bedrag voor de kapitaaluitgaven (de zogenaamde niet-reguliere uitgaven dan wel het beleidsprogramma). Tevens wordt toegevoegd (9) het effectief Staatsfinancieel tekort en (10) 'Bruto te lenen bedrag' die de geplande binnenlandse en buitenlandse leningen in het komende dienstjaar behelzen.

TOELICHTING

1. Lopende inkomsten zijn het totaal aan inkomsten van de overheid uit belasting (directe en indirecte belasting) en niet-belastinginkomsten (NBO).
2. Reguliere overheidsuitgaven zijn de totale terugkerende uitgaven om het totale overheidsapparaat (inclusief subsidies aan parastatalen) draaiende te houden.
3. Overheidsbesparingen is het saldo op de lopende rekening als resultaat van het totaal aan inkomsten minus de totale reguliere overheidsuitgaven. Een eis hierbij mag zijn dat het saldo van de lopende rekening positief is.
4. Schenkingen zijn schenkingen vanuit het buitenland en Suriname (dus geen leningen!). Schenkingen kunnen naast kapitaal ook materiele schenkingen zijn.
5. TOTAAL BESCHIKBAAR VOOR KAPITAALUITGAVEN is de som van de overheidsbesparingen en de schenkingen.
6. Kapitaaluitgaven is het totaal aan geplande uitgaven aan de diverse onderdelen van het beleidsprogramma van de overheid en moet bij neutrale financiering gelijk zijn aan het saldo van de lopende rekening plus schenkingen en de netto leningen (dat is de bruto leningen minus de aflossingen). Hierbij zijn tevens inbegrepen geplande, niet-reguliere uitgaven van de regering.
7. Totaal Staatsfinancieel Tekort is het verschil van (i) het totaal van inkomsten buiten de leningen (lopende ontvangsten plus schenkingen) minus (ii) het totaal aan geplande uitgaven (lopende uitgaven plus kapitaaluitgaven). Dit verschil zal een tekort opleveren aangezien wij als ontwikkelingsland een groot aantal (achterstallige) infrastructurele investeringen (kapitaalinvesteringen) moeten doen, waarbij dit tevens een aantal vervangingsinvesteringen betreft omdat de overheid geen reserveringen heeft voor afschrijvingen.
8. Aflossingen op vroegere leningen.
9. Effectief Staatsfinancieel tekort: Dat is het Totaal Staatsfinancieel Tekort (negatief bedrag) minus de aflossingen op vroegere leningen. Dus het Effectief Staatsfinancieel tekort zal groter zijn dan het Totaal Staatsfinancieel Tekort indien er aflossingen gepland zijn. Aflossingen op getrokken leningen worden in het algemeen gezien als groei van het vermogen van de Staat indien de leningen zijn aangewend om productieve kapitaalinvesteringen te doen.
10. Bruto te lenen: Een laatste toevoeging aan het overzicht is 'Bruto te lenen'. Dit is het bruto bedrag van alle binnenlandse en buitenlandse leningen. Het buitenlands lenen is noodzakelijk omdat een deel van de nationale ondernemingen (private ondernemingen, huishoudens en staatsbedrijven) niet weggedrukt mogen worden door overmatig lenen van de centrale overheid op de binnenlandse kapitaalmarkt. Opgemerkt moet worden dat staatsgaranties geen leningen van de overheid zijn, doch leningen van staatsbedrijven (dat zijn zelfstandige staatsinstellingen en van nationale private ondernemingen en instellingen). De leningenwet houdt hiermee geen rekening!

2. Toevoeging Financieringsbron in Ontwerpbegrotingen

Voorgesteld wordt om in de begrotingen van 2016 een kolom toe te voegen 'Financieringsbron'. De financieringsbron kan zijn:

1. Eigen besparing.
2. Schenking: het is daarbij nuttig te vermelden uit welke bronnen (multi-lateraal, bilateraal of privaat) de schenkingen afkomstig zullen zijn.
3. Leningen: het is hierbij ook nuttig te vermelden uit welke bronnen (multi-lateraal, bilateraal of privaat) de leningen afkomstig zullen zijn.

Deze financieringsbron zal geen bindend karakter hebben en zal slechts indicatief zijn omdat gedurende het dienstjaar een verandering kan optreden in de wijze waarop begrote posten gefinancierd worden.

3. Jaarplan synchroniseren met de Financiële Nota

In de begrotingen en in het bijzonder het jaarplan moet het verschil worden gemaakt tussen kapitaalinvesteringen en reguliere uitgaven. Een kapitaalinvestering kan tot gevolg hebben dat reguliere uitgaven omhoog gaan in de daarop volgende jaren. Erfenissen uit het verleden zullen moeten worden rechtgetrokken en geven een verkeerd beeld van de Surinaamse overheidsbegroting. Bepaalde reguliere uitgaven (zoals uitgaven voor ADEK, overige staatsinstellingen) kunnen daarom niet worden opgenomen als

kapitaaluitgaven doch als lopende uitgaven. Tenslotte moet de presentatie in het jaarplan categorisch en cijfermatig overeenkomen met de presentatie in de Financiële Nota. Het opgesteld Jaarplan moet hierop dringend worden geëvalueerd.

4. Begrotingen baseren op geschatte realisaties en verwachte wijzigingen van het vorig jaar

Tot nu toe zijn alle begrotingen gebaseerd op een (onnauwkeurige) begroting van het vorig jaar. Er wordt nadrukkelijk aanbevolen om de begroting voor 2015 niet te baseren op de begroting van het vorig jaar doch op de realisaties van het vorig jaar en de verwachte wijzigingen daarin. Zeker met het nieuwe geautomatiseerd systeem IFMIS zal dit mogelijk moeten zijn en kunnen projecties van realisaties van het lopend jaar gemakkelijk worden meegenomen in de opgestelde begrotingen voor het komende dienstjaar. Aanbevolen wordt om in de begrotingen van bijvoorbeeld dienstjaar 2015 mee te nemen:

1. Realisaties van vorig jaar 2012; en
2. geprojecteerde realisaties van 2013.

VOORDELEN

Door het overzicht en de begrotingen op deze wijze te presenteren zal direct zichtbaar worden:

1. hoe groot de overheidsbesparingen zullen zijn: Afgelopen 10-12 jaren hebben wij te maken gehad met een positieve overheidsbesparing (overschot) op de lopende rekening. Maar indien er een tekort op de lopende rekening verwacht wordt, zal de regering een dusdanig beleid moeten voeren van respectievelijk (a) verhoging van de lopende ontvangsten (belastingen en/of NBO's) en (b) van bezuinigingen met beperkingen van sommige lopende uitgaven in het komend dienstjaar (zoals aanbevolen is bijvoorbeeld op onproductieve buitenlandse posten en op objectsubsidies).
2. Hoe groot het netto te lenen bedrag zal zijn om gewenste kapitaaluitgaven van de overheid te realiseren: dit om de diverse ministeries erop te wijzen dat er geleend moet worden om bepaalde onderdelen van het beleidsprogramma uit te voeren. Hierbij mag gelden dat in hoofdzaak geleend zal worden voor productieve investeringen en voor noodzakelijke sociale investeringen, die zullen bijdragen tot verhoging van het nationaal inkomen en verbetering van de levensomstandigheden van de bevolking, in het bijzonder van de meest behoeftigen. Er zal daarvoor een organisatorische eenheid moeten worden opgezet die het leenbeleid planmatig moet gaan begeleiden en het leenbeleid inhoud moet geven door grondige bestudering van mogelijke financieringsbronnen, de kosten van financiering en de effecten van de leningen die zullen worden aangegaan. Door het ontbreken van onderzoek en een planmatige analyse van ons leenregime, zijn in het verleden gunstige financieringsbronnen onbenut gebleven voor Suriname omdat het overheidsapparaat niet gefocust was daarop, doch veeleer op bilaterale schenkingen gericht was.

Aanbevolen wordt om bij de diverse onderdelen van de kapitaaluitgaven per ministerie in te voeren in het IFMIS systeem:

1. de financieringsbron en
2. en bij leningen, de financieringsmodaliteiten (rente, looptijd en aflossingsvrije periode).

Bij de ingediende begrotingen aan het begin van het dienstjaar kan dan direct worden afgelezen of het beleidsprogramma betaald zal worden uit dure of mindere dure leningen. Tevens kan worden nagegaan wat de effecten van de leningen zullen zijn op de lopende uitgaven in de komende jaren, met andere woorden het voortgaand effect op lopende staatsinkomsten en lopende staatsuitgaven.

Bovendien zal de verantwoordelijkheid voor de leningen ten behoeve van onderdelen van het beleidsprogramma niet alleen liggen bij het Ministerie van Financiën, maar ook bij diverse vakministeries waar de leningen materialiseren. Hiermee kan het "blindelings" aanvragen van financiering autorisaties beheersbaar worden gemaakt. Uiteraard ligt de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het aangaan van leningen bij de President en zal elke af te sluiten lening centraal afgewogen moeten worden, niet alleen tegen de voordelen van ons land in termen van rente, terugbetalingsvoorwaarden en andere voorwaarden

voor het verkrijgen van de lening, maar ook tegen de achtergrond van de effecten van die leningen op de lopende rekening en ook ten aanzien van het wettelijke schuldenplafond (leningenwet).

Henk R. Ramnandanlal