



BUREAU VOOR DE STAATSSCHULD

Staatsschuldenplan 2023

13 september 2022

Inhoudsopgave

	Pg.
1. Inleiding	2
2. Wettelijk kader	2
3. Capaciteitsopbouw Bureau voor de Staatsschuld i.h.k.v. schuldbeheer	4
4. Stand van de Staatsschuld per ultimo juni 2022	4
5. Herstructureringstraject Staatsschuld	6
6. Conclusies	10

1. Inleiding

Het opstellen van een schuldenplan is een wettelijke vereiste van de Minister van Financiën & Planning die voortvloeit uit de laatste wijziging van de Wet op de Staatsschuld (S.B. 2002 no. 27, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2020 no. 185). Dit document wordt samen met de Staatsbegroting 2023 aangeboden en is opgemaakt door het Bureau voor de Staatsschuld.

Het Schuldenplan geeft aan het beleid van de regering om de schuldpositie van de Staat tot beheersbare proporties te brengen, waarbij het schuldherstructurerings traject hierin een belangrijke rol vervult. De ondersteuning van het internationaal specialistische bedrijf Lazard Freres en het advocatenkantoor White & Case in het herstructurerings traject wordt voortgezet.

Tijdens de periode van het IMF programma in 2022 -2024 mogen er (in principe) slechts multilaterale nieuwe buitenlandse schulden worden aangegaan tegen concessionele leenvoorwaarden. Bij het financieren van projecten die een beleidsprioriteit zijn voor de regering en niet via de begroting gefinancierd kunnen worden, moeten deze middelen hiervoor gebruikt worden. Het aangaan van (andere) nieuwe staatsleningen en het geven van staatsgaranties op leningen van staatsbedrijven mogen in deze periode niet.

Deze maatregel is genomen om de groei van de Staatsschuld goed te monitoren ten behoeve van de gezondmaking van overheidsfinanciën.

De effectieve Staatsschuld per ultimo juni 2022 was USD 3,2 miljard. De wettelijke schuld-BBP ratio per eind juni 2022 bedroeg 116 procent op basis van het BBP cijfer van 2021, welk het ABS op 30 augustus 2022 heeft uitgegeven.

2. Wettelijk kader

Dit jaar heeft het Bureau voor de Staatsschuld gewerkt aan een nadere wijziging van de Wet op de Staatsschuld als onderdeel van het IMF programma. Het Raadsvoorstel van deze wijzigingen is reeds door de Regering goedgekeurd en wordt verder verwerkt voor behandeling in het parlement. Het is de verwachting dat deze wijzigingen in het laatste kwartaal van het jaar zullen worden goedgekeurd.

Enkele kernpunten m.b.t. tot het Schuldenplan die in de wijziging van de Wet zijn opgenomen, komen in een drietal nieuwe artikelen voor te weten 15 a, 15 b en 3a en houden het volgende in:

Na artikel 15 (S.B. 2002 no. 27) wordt er een nieuw artikel 15a toegevoegd, luidende als volgt:

1. Het Bureau zal jaarlijks een strategie voor schuldbeheer op middellang termijn vaststellen, welke beoordeeld en goedgekeurd wordt door de Minister.

2. De strategie is gebaseerd op het efficiënt beheer van de Staatsschuld zoals opgenomen in de taakstelling van het Bureau in artikel 15 sub a en zal het volgende omvatten:

- a. de kosten en risicoanalyse van de huidige bruto Staatsschuld portefeuille;
- b. toekomstige leningsvoorwaarden voor de Staat;
- c. de door de Minister vastgestelde fiscale strategie en het macro-economisch raamwerk;
- d. marktcondities;
- e. andere relevante factoren die van belang zijn bij het ontwikkelen van de strategie.

3. De in het vorige lid bedoelde strategie zal omvatten de marges voor een aanvaardbaar marktrisico voor de schuldportefeuille alsmede de voorgenomen leningen en andere schuldbeheersingsactiviteiten, ter bevordering van de ontwikkeling van de lokale financiële markt.

4. Alvorens de Minister de strategie voor schuldbeheer goedkeurt, wordt advies ingewonnen van de Centrale Bank van Suriname.

5. Na goedkeuring van de strategie door de Minister, zal dit document of een samenvatting daarvan, gepubliceerd of geplaatst worden op de websites van zowel het Bureau als het Ministerie, waarna alle Staatsleningen en alle andere Staatsschulden in overeenstemming met dit document zullen worden uitgevoerd.

Na artikel 15a wordt er een nieuw artikel 15b toegevoegd, luidende als volgt:

1. Voor elk begrotingsjaar zal door het Bureau een leen – en schuldenplan worden opgesteld inhoudende de totale financieringsbehoefte van de Staat. Het plan is gebaseerd op de strategie zoals vermeld in artikel 15a, en op de cashflow prognose van de Staat, inclusief de voorgenomen leningen en andere schuld-arrangementen voor het komend begrotingsjaar. Het plan zal halfjaarlijks worden bijgewerkt.

2. Nadat het leen- en schuldenplan door de Centrale Bank van Suriname is becommentarieerd, zal de Minister deze beoordelen en goedkeuren.

Artikel 3a (S.B. 2002 no. 27, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2020 no. 185), wordt vernummerd tot artikel 3 lid 6 en luidt als volgt:

Lid 6: Aan de bij wet vastgestelde overschrijding van het obligoplafond, moet de schuldstrategie van het Bureau zijn toegevoegd, zoals vermeld in artikel 15a, welke aangeeft hoe de schuldpositie van de Staat binnen een periode van drie jaar duurzaam zal worden gemaakt.

3. Capaciteitsopbouw Bureau voor de Staatsschuld i.h.k.v. schuldbeheer

Wanneer de nieuwe wijzigingen van de Wet op de Staatsschuld in 2022 zijn goedgekeurd, aangenomen en gepubliceerd, zullen de Minister van Financiën & Planning en het Bureau voor de Staatsschuld volledig invulling moeten geven aan deze nieuwe artikelen met betrekking tot het Schuldenplan.

Om invulling te geven aan de verder wijzigingen van de Wet op de Staatsschuld, moet het Bureau voor de Staatsschuld behoorlijk versterkt en verder opgebouwd worden in kennis, deskundigheid en in meerdere staf medewerkers.

Met de Wereldbank zijn er in de maanden mei tot en met juni virtuele sessies verzorgd voor het versterken van de Back Office, waarbij de volgende zaken aan de orde zijn gekomen:

- opschonen, updaten en herstel integriteit schulddatabase van het Bureau namelijk het Commonwealth Secretariat Debt Recording and Management System (CS-DRMS systeem) en overstappen tot een nieuw systeem met meerdere mogelijkheden;
- bespreken en uitschrijven van de processen binnen de Back office en allerlei issues m.b.t. tot het registreren, bijhouden en verwerken van schulden middels ons systeem, alsook verbeterde schuldrapportages.

In de maanden september-oktober zal de Wereldbank aan de slag gaan met de Middle en Front Office t.b.v. capaciteitsopbouw op het gebied van het ontwikkelen van een middellange termijn schuldstrategie, waarbij een afweging gemaakt dient te worden tussen kosten en risico's op de schuldportefeuille van de overheid bij beschikbare nieuwe financieringsbronnen. Dit zal geschieden middels het Medium Term Debt Management Strategie (MTDS) raamwerk van de Bretton Woods instituten.

Vanuit de middellange termijn strategie, zal het leenplan voor het begrotingsjaar geformuleerd moeten worden. Met de Wereldbank wordt ook nagegaan hoe het leenplan vervolgens geïmplementeerd kan worden.

Het Bureau is voornemens om na deze sessies, in de maanden november-december 2022, een herziene Schuldenplan voor 2023 te formuleren en deze aan de Minister van Financiën & Planning aan te bieden voor goedkeuring.

4. Stand van de Staatsschuld per ultimo juni 2022

De wettelijke Staatsschuld en schuld-BBP ratio per ultimo juni 2022, bedroegen respectievelijk SRD 68,3 miljard en 116,2 procent. De ratio is gebaseerd op het BBP cijfer over 2021 ter waarde van SRD 58.799 miljoen welke door het ABS op 30 augustus 2022 is uitgebracht en de CBvS wisselkoersen per ultimo 2021 voor de USD en Euro van respectievelijk SRD 21,14 en SRD 22,99.

De wettelijke schuldobligoplafond is nog steeds 60 procent van het BBP voor de totale schuld, onderverdeeld naar 35 procent voor de buitenlandse schuld en 25 procent voor de binnenlandse schuld. Het plafond is sinds 2016 overschreden, waarbij de wet meerdere malen is aangepast om deze overschreiding te accommoderen.

De effectieve Staatsschuld¹ per ultimo juni 2022 bedroeg USD 3,2 miljard, waarbij de Schuld-BBP ratio op basis van de geschatte BBP cijfer van IMF van SRD 77.811,4 miljoen voor 2022, neerkomt op ca. 94 procent.

Diverse binnenlandse schuldcomponenten moeten nog in kaart worden gebracht, waarvan achterstallige betalingen op geleverde goederen en diensten door leveranciers aan de overheid, de zogenaamde “suppliers arrears”, het grootste component is.

Deze achterstanden worden thans goed in kaart gebracht. Wanneer dit is gebeurd, zal het op maandbasis worden bijgehouden en een onderdeel vormen van de Binnenlandse Staatsschuld. Dit zal de Binnenlandse Schuld significant doen toenemen en dus ook de effectieve schuld-BBP ratio.

Tabel 1: Status en categorisering van de schulden per ultimo juni 2022 (Bedragen zijn inclusief achterstallige betalingen)

BINNENLAND - COMMERCIEEL	mln. USD	% BBP	BUITENLAND - COMMERCIEEL	mln. USD	%
BBP Schatkistpapier (SRD)	59,8	2,3 %	Eurobonds (Oppenheimer)	809,8	29,1%
Commercieel (SRD)	5,8	0,2 %	Overig commercieel	155,8	5,6%
Schatkistpapier (VV)	100,4	3,6%			
Commercieel (VV)	245,3	8,9%	Sub-Totaal	965,6	34,7%
Sub-Totaal	411,3	15,0%			
BINNENLAND - NON-COMMERCIEEL	mln. USD	% BBP	BUITENLAND - NON-COMMERCIEEL	mln. USD	BBP
Centrale Bank	485,9	19,0%	Bilateraal - Concessioneel	72,3	2,6%
			Bilateraal - Non-Concessioneel	491,5	17,7%
			Multilateraal	761,4	27,2%
Sub-Totaal	485,9	19,0%	Sub-Totaal	1325,2	47,5%
	mln. USD	% BBP		mln. USD	%
BBP Binnenland	897,2	34,0 %	Buitenland Totaal	2.290,8	82,2%
<i>Wettelijk obligoplafond</i>		<i>25%</i>	<i>Wettelijk obligoplafond</i>		<i>35%</i>
			mln. USD	%BBP	
Totale Staatsschuld			3.188,0	116,2%	60%

Bron: Bureau voor de Staatsschuld

De schulden uitgedrukt in USD zijn gebaseerd op de internationale schuldefinitie (effectieve schuld) omdat dat de feitelijke schuld weergeeft, terwijl de schuld-BBP ratio per schuldcategorie gebaseerd is op de wettelijke Staatsschuld definitie.

¹ Het verschil tussen de effectieve en wettelijke Staatsschuld is de wisselkoers die gebruikt wordt om vreemde valuta schulden om te zetten in SRD. Bij de compilatie van de wettelijke schuld moeten vreemde valuta schulden in SRD worden omgezet, tegen het jaareinde wisselkoers van het jaar waarop het laatst gepubliceerde BBP door het ABS betrekking heeft. Bij de effectieve schuld berekening, die gebaseerd is op de internationale schuldefinitie, wordt de wisselkoers gehanteerd van het moment, waarop de schuld betrekking heeft.

De effectieve Staatsschuld per juni 2022 wordt onderverdeelt in :

- A. De buitenlandse schuld ter waarde van USD 2,3 miljard te weten:
 - Commerciële schulden: USD 966 miljoen
 - Multilaterale schulden: USD 761 miljoen
 - Bilaterale schulden: USD 564 miljoen

- B. Binnenlandse schulden ter waarde van USD 897 miljoen te weten:
 - Commerciële schulden : USD 411 miljoen
 - Schuld aan de Centrale Bank van Suriname: USD 486 miljoen

5. Herstructurerings traject Staatsschuld

In het huidige jaar 2022 is het herstructurerings traject van de overheid verder voorgezet. De parameters van herstructurering voor de diverse buitenlandse- en binnenlandse crediteuren vormen een belangrijk onderdeel van het IMF programma. De stand van zaken met betrekking tot de verschillende groepen crediteuren is als volgt:

Buitenlandse commerciële crediteuren

De buitenlandse commerciële leningen betreffen:

- Internationale waardepapier (obligaties en notes) uitgegeven via Oppenheimer in 2016 en 2019, die per ultimo juni 2022 totaal USD 810 miljoen bedroegen inclusief USD 204 miljoen aan achterstallige rente en aflossingsbetalingen.
- Overige commerciële buitenlandse leningen aan ABN-AMRO, Israël Discount Bank, en Credit Suisse met een totale schuld per ultimo juni van USD 37,8 miljoen, die voor 86 procent achterstallig is.

Deze categorie wordt er een korting (haircut) gevraagd op de nominale waarde van de schuld, die vergoed wordt via een zogenaamde Value Recovery Mechanism (VRM) uit de toekomstige offshore olieopbrengsten.

De onderhandelingen met obligatiehouders zijn geruime tijd gaande, terwijl die met de andere commerciële crediteuren pas worden opgestart als er een overeenkomst bereikt is met de obligatiehouders. Dezelfde parameters van herstructurering van de obligatiehouders zullen aangeboden worden aan de andere commerciële crediteuren.

Bij de laatste onderhandelingen met de obligatiehouders in juli 2022 was het volgende aanbod vanuit Suriname gedaan:

Nr.	Positie overheid Suriname	Positie obligatie houders
1.	Alle leningen worden samengevoegd tot één instrument (amortiserende lening). Van de nominale “haircut” wordt een nieuw (VRM) instrument uitgegeven gebaseerd op “ New York law”, welke verhandeld mag worden.	Alle leningen worden samengevoegd tot één instrument (amortiserende lening). Van de nominale “haircut” wordt een nieuw (VRM) instrument uitgegeven gebaseerd op “ New York law”, welke verhandeld mag worden.
2.	Tenor instrument 10 jaar .	Tenor instrument 10 jaar .
3.	De nominale <i>haircut</i> bedraagt 33% op de waarde van de schuld per 31 december 2021, waarbij 8% rente wordt berekend na 2021 op het instrument.	De nominale <i>haircut</i> bedraagt 20% op het instrument, inclusief de gangbare rente op de instrumenten, tot en met de datum van herstructurering.
4.	Gemiddelde looptijd van aflossingen is 7 jaar. Aflossingen geschieden in 7 gelijke betalingen te beginnen op 31 juli 2026.	Gemiddelde looptijd van aflossingen is 8 jaar. Aflossingen geschieden in 5 gelijke betalingen te beginnen op 31 juli 2028.
5.	Gemiddelde rentevoet op het instrument is 6%	Gemiddelde rentevoet op het instrument is 8,75 %
6.	De interest betalingen vallen steeds op 31 januari en 31 juli gedurende de looptijd. De eerste interest betaling geschiedt op 31 januari 2023. Het interest percentage bedraagt van juli 2022 tot en met juli 2024 2%; van juli 2024 tot en met juli 2026 7% en vanaf juli 2026 tot en met einde looptijd 8%.	Interest percentage is 8,75% gedurende de looptijd van het instrument, wordt halfjaarlijks betaald op data dat nog overeengekomen moeten worden.
7.	<ul style="list-style-type: none"> • De Value Recovery Mechanism instrument vertegenwoordigt de nominale waarde van de haircut met een rentevoet van 6%. • De laatste betaling eindigt op 31 december 2035 • Betalingen geschieden uit overheidsontvangsten uit offshore olie royalties boven de USD 500 miljoen. • Er moet een harde maximum (cap) worden vastgesteld hoeveel VRM betaald zal worden. 	<ul style="list-style-type: none"> • De Value Recovery Mechanism instrument vertegenwoordigt de nominale waarde van de haircut met een rentevoet van 12% wanneer er nog geen offshore olie inkomsten zijn, 8.75% totdat de obligatiehouders 50% van het saldo van de VRM hebben ontvangen en nadien is de rentevoet gesteld op 7%. • De datum van de laatste betaling moet nog worden vastgesteld. • Betalingen geschieden uit overheidsontvangsten uit offshore olie royalties boven de USD 50 miljoen. • Er is geen harde maximum (cap) nodig hoeveel VRM betaald zal worden.

Alhoewel partijen door de jaren heen dichterbij elkaar zijn gekomen, is er thans nog geen overeenstemming bereikt en worden de onderhandelingen verder voortgezet.

Buitenlandse Bilaterale Crediteuren

Leden van de Club van Parijs

Op 22 juni 2022 is er tussen de Overheid van Suriname met de leden van de Club van Parijs overeenstemming bereikt over de herschikking van bilaterale leningen en leningen met een staatsgaranties van Frankrijk, Nederland, Israël, Italië en Zweden. Het gaat hierbij om een totale schuld van USD 95,1 miljoen per ultimo december 2021 bedroeg, waarvan:

- Frankrijk (AFD): USD 35,3 miljoen
- Nederland (ING- Bank): USD 13,4 miljoen
- Israël (Israel Discount Bank): USD 9,5 miljoen
- Italië (Banca Monte dei Pascha di Siena) : USD 35,2 miljoen
- Zweden (Credit Suisse) : USD 1,7 miljoen.

Het volgende is overeengekomen:

- De achterstallige betalingen per 31 december 2021 zullen 60% uiterlijk op 30 november 2022 worden betaald en 40% uiterlijk op 30 november 2024.
- Uitstaande commerciële schulden met staatsgaranties per 31 december 2021, inclusief de berekende rente over 2022-2024 zullen in 7 gelijke jaarlijkse aflossingen plaatsvinden, waarvan de eerste op 30 november 2030 en de laatste op 30 november 2036.
- Uitstaande bilaterale overheidsschulden per 31 december 2021, inclusief de berekende rente over 2022-2024 zullen in 13 gelijke jaarlijkse aflossingen plaatsvinden, waarvan de eerste op 30 november 2029 en de laatste op 30 november 2041.
- De rentevoeten van de herstructurering worden met de bilaterale partners individueel bepaald, mogen niet hoger zijn dan de rentevoeten van de oorspronkelijke leningen en moeten gebaseerd zijn op gangbare markt rentevoet.
- Schulden die lager dan SDR 1 miljoen bedragen, worden niet geherstructureerd maar afgelost volgens het oorspronkelijke aflossingsschema, waarbij achterstallige betalingen uiterlijk 30 november 2022 afgewikkeld dienen te worden. Slechts de schuld aan Zweden komt in aanmerking op deze regeling. De herstructurering van de andere (grotere) schulden zullen hiervoor compenseren met een lagere rentevoet en langere looptijd.
- Een belangrijk onderdeel van de overeenkomst is dat er geen gunstigere voorwaarden met de andere bilateralen overeengekomen mogen worden om de “comparability of treatment” te garanderen.
- De Club van Parijs kijkt ook uit naar het succesvolle voortgang van het IMF programma in Suriname.

China en India

Op basis van de parameters van herstructurering met de leden van de Club van Parijs, zijn er nieuwe herstructureringsvoorstellen gedaan aan China en India,. De onderhandeling met deze twee crediteuren zijn nog steeds gaande.

De regering wil de herstructurering van de buitenlandse schulden in 2022 zo veel als mogelijk afgerond hebben.

Binnenlandse Commerciële crediteuren

In het eerste halfjaar van 2022 zijn er reeds enkele commerciële binnenlandse leningen afgewikkeld te weten een Syndicate lening aan diverse banken ter waarde van SRD 340 miljoen en tweetal leningen van Trustbank Amanah ter waarde van SRD 4,6 miljoen en SRD 4,9 miljoen.

Op **schatkistpapier** is er per ultimo juni 2022 een totaal bedrag van SRD 1,2 miljard aan achterstallige betalingen die ingelopen moeten worden. Het beleid is er op gericht om schatkistpapier met een lage nominale waarden tot en met SRD 5 miljoen zo spoedig als mogelijk af te wikkelen.

Er wordt thans gewerkt om het **cash management** systeem van het Ministerie te verbeteren, zodat er een betere planning en match gemaakt kan worden tussen betalingen en beschikbare middelen.

Binnenlandse schuld aan de CBvS

De schuld aan de CBvS is enorm opgelopen en is per 31 december 2021 als volgt opgebouwd:

1. Voorschotten aan de staat
 - o.b.v. artikel 21 van de bankwet : SRD 707 mln., waarvan achterstallig SRD 58,4 mln.
 - o.b.v. Wet Uitzonderingstoestand COVID-19- SB 2020 no. 83: SRD 400 mln., waarvan achterstallig SRD 36 mln.
 - o.b.v. Wet Uitzonderingstoestand COVID-19 SB 2020 no. 151/184: SRD 500 mln., waarvan achterstallig SRD 22,5 mln.
2. De Rep. Sur. Geconsolideerde Vlottende Staatsschuld: SRD 8,1 miljard, waarvan achterstallig SRD 1,2 miljard.
3. De rentevoet op CBvS schulden bedraagt thans 9%.

Binnen het IMF programma is er voor 2023 en 2024 respectievelijk USD 130 miljoen en USD 42 miljoen uit begrotingssteun middelen van de diverse Internationale Financiële Instituten (IFI's) gealloceerd voor aflossing van de schulden aan de CBvS. De rentebetalingen zal de overheid zelf moeten opbrengen in de desbetreffende jaren.

De regering is thans met de CBvS bezig om haar schulden aan de moederbank te herstructureren, tegen de volgende voorwaarden:

- In 2023 worden de voorschotten ter waarde van SRD 900 mln. afgelost en de

voorschotten ter waarde van SRD 648,8 miljoen wordt in 2024 afgelost;

- In 2023 wordt gestart met de aflossing van de geconsolideerde vlottende schuld;
- De rentevoet voor de periode 2022-2024 wordt teruggebracht op 6%;
- Alle achterstallige betalingen op rente tot en met 2021 worden kwijtgescholden. De verliezen van de CBvS die uit deze kwijtschelding voortkomen, zullen in het herkapitalisatieplan van deze instellingen worden meegenomen;
- De overheid zal betalingen op kwartaalbasis doen, waarbij de betalingen steeds een kwartaal later mag geschieden, zonder dat het wordt aangemerkt als een achterstallige betaling. Hierdoor heeft de overheid wat meer ademruimte bij het doen van uitgaven.

6. Conclusies

Het schuldsaneringsplan van de regering binnen het IMF programma wordt voortgezet. Binnen dit kader is de verdere aanpassing van de Wet op de Staatsschuld belangrijk en reeds in een proces voor volledige goedkeuring en publicatie.

Voor een goede beheer van de Staatsschuld is de verder capaciteitsopbouw van Bureau voor de Staatsschuld van eminent belang om de monitoring op Staatsschuld in relatie tot overheidsfinanciën op een deskundige manier te kunnen uitvoeren.

Het uitwerken van een middellange termijn schuldstrategie en leenplan voor elk begrotingjaar, waarbij een goede afweging wordt gemaakt tussen risico's en kosten op beschikbare financieringsmiddelen staat hierbij centraal.

De verdere voortzetting van het herstructureringstraject binnen het IMF programma blijft een belangrijk onderdeel van het Staatsschuldenplan.