



Aan
De Minister van Financiën van Curaçao

Contactpersoon	Telefoonnummer
Lisette de Wind (Cft)	+5999 461 9081
Datum	E-mail
5 september 2012	info@cft.an
Ons kenmerk	Uw kenmerk
Cft 201200836	
Pagina	Bijlagen
1/12	-

Onderwerp
Reactie op de 2e suppletoire begroting 2012

Geachte heer Jamaloodin,

Op woensdag 22 augustus jl. heeft het Cft uw voorstel voor een tweede wijziging van de begroting 2012 en op 23 augustus jl. de Nota van Wijziging op de eerste begrotingswijziging ontvangen. Op basis van artikel 11 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten ontvangt u hierbij het advies van het Cft op deze voorstellen.

Algemene opmerking bij de ontvangen stukken

Voor alle begrotingsstukken die het Cft heeft ontvangen, geldt dat er veel fouten in staan. Dit betreft niet alleen slordigheden, zoals tabellen waarin de totaalstelling niet klopt of waar de cijfers niet overeenkomen met dezelfde informatie in de bijlagen, maar ook het verstrekken van onjuiste cijfers. Zo worden er in verschillende documenten verschillende standen uit de vastgestelde begroting 2012 gepresenteerd. Daar komt nog bij dat de toelichtingen veelal onvoldoende of gedateerd zijn.

Ook is er in veel gevallen geen aansluiting te maken tussen de uitvoeringsrapportage en de tweede begrotingswijziging. Het uitvoeringsbeeld en de projecties voor de rest van het jaar die daarop zijn gebaseerd, zoals deze in de uitvoeringsrapportage worden gepresenteerd, komen niet overeen met de informatie in de tweede begrotingswijziging. Een onderbouwing van de verschillen ontbreekt. Daarnaast is ook de voorgestelde dekking in de uitvoeringsrapportage niet één op één terug te vinden in de tweede begrotingswijziging. Ook hiervoor geldt dat toelichtingen ontbreken die aangeven op basis waarvan er geen aansluiting is tussen beide begrotingsstukken.

**College financieel toezicht Curaçao en
Sint Maarten**
De Rouvilleweg 39
Curaçao

Telefoon (+5999) 461 9081
Telefax (+5999) 461 9088
E-mail info@cft.an
Internet www.cft.an

Het feit dat de aangeleverde informatie niet altijd klopt, inconsistent is en de toelichtingen niet voldoende zijn, maakt het voor het Cft erg lastig een gedegen oordeel te vellen over de begrotingsstukken. Om toch met een gedegen reactie te komen en om een getrouw beeld te kunnen schetsen van de situatie, maakt het Cft ook gebruik van eigen analyses van de stand van zaken.

Curaçao zal op korte termijn de informatievoorziening moeten verbeteren. Hierover is ook gesproken tussen het College en de regering tijdens de Collegereis van juni 2012. Het Cft zal op korte termijn met Curaçao in contact treden om dit project op te pakken.

Oordeel

Het oordeel van het Cft op de voorgestelde wijzigingen van de begroting is negatief, aangezien deze in strijd zijn met de aanwijzing en de Rijkswet. Het Cft voert hiervoor de volgende redenen aan:

- Er worden geen (meerjarige) overschotten op de gewone dienst gerealiseerd om de tekorten uit 2010 en 2011 te compenseren, maar de reserves op de begroting van het ministerie van Financiën worden opgehoogd om deze tekorten te dekken. Tevens is onduidelijk of de aangedragen compensatie van deze tekorten (meerjarig dividend) daadwerkelijk gerealiseerd kan worden;
- De gewone dienst toont meerjarig een tekort;
- De begroting 2012 zal met een aanzienlijk tekort eindigen, voornamelijk als gevolg van de financiële situatie in de zorg en de belastingen;
- In de meerjarencijfers wordt onvoldoende rekening gehouden met risico's op het terrein van de zorg, de oudedagsvoorziening, de belastingen, overige inkomsten en het onderwijs.

Aanwijzing van Rijksministerraad

Op 13 juli 2012 heeft de Rijksministerraad besloten tot het geven van een aanwijzing aan de regering van Curaçao op basis van artikel 13, lid 5 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. De aanwijzing, die op 18 juli 2012 is gepubliceerd en aan uw bestuur overhandigd, bestaat uit meerdere onderdelen die erop gericht zijn om de begroting meerjarig in overeenstemming te brengen met de criteria uit de Rijkswet.

Relevant voor de beoordeling van de huidige concepten zijn o.a. de volgende punten uit de aanwijzing:

- per 1 september 2012 compenseren van de tekorten op de gewone dienst van 2010 en 2011 met overschotten in 2012 en zonodig verdere jaren, waarbij ingestemd wordt met het inzetten van het restant van de BRK-middelen per 10-10-'10;
- per direct niet langer uitgaan van besparingen in de begroting 2012 vanwege de voorgenomen maatregelen op het terrein van de gezondheidszorg en het dividendbeleid en pas overgaan tot besteding van deze besparingen nadat zij daadwerkelijk gerealiseerd zijn;
- per 1 september 2012 dekken van de besparingsverliezen voor 2012 door additionele structurele uitgavenverlagende of inkomstenverhogende maatregelen, waarbij invoering van reeds geplande maatregelen op het terrein van de gezondheidszorg, de oudedagsvoorzieningen en de dividenden op 1 januari 2013 dienen te worden gerealiseerd;

- versterking van de regie op de uitvoering van de maatregelen, zodat de voorgenomen maatregelen op het terrein van de oudedagsvoorziening, de gezondheidszorg en het dividendbeleid per 1 januari 2013 volledig in uitvoering gebracht kunnen worden;
- het per direct niet aangaan van leningen, zolang de begroting (meerjarig) niet in evenwicht is;
- in afstemming met het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten vervolg geven aan nog niet opgevolgde adviezen inzake de begroting 2012.

Nota van Wijziging op eerste begrotingswijziging

In onderliggende Nota van Wijziging op de eerste begrotingswijziging is de financiering van het nieuwe ziekenhuis uit de begroting gehaald en zijn de BRK-middelen uit 2010, die in de eerste begrotingswijziging werden ingezet om diverse projecten te financieren, afgevoerd. Met de Nota van Wijziging wordt hiermee invulling gegeven aan het onderdeel uit de aanwijzing dat Curaçao de lening voor het nieuwe ziekenhuis niet kan opnemen in de begroting. Het afvoeren van de BRK-middelen is conform de aanbeveling die het Cft heeft gedaan in zijn reactie op de eerste begrotingswijziging.

Als gevolg van het niet langer opvoeren van de BRK-middelen als dekking, nemen de inkomsten in 2012 af met ANG 32,7 miljoen. Wat betreft de geraamde dividendontvangsten, gaat het bestuur van Curaçao er in de Nota van Wijziging nog altijd vanuit dat ANG 25 miljoen aan dividend geïnd zal worden in 2012. Tegenover de lagere inkomsten, staat verlaging van de uitgaven. In 2012 worden de lasten verlaagd met ANG 16,8 miljoen. Dit gebeurt door de overdrachten met ANG 20 miljoen te verminderen. De reserveringen nemen licht toe met ANG 3,2 miljoen.

De BRK-middelen uit 2010 die gereserveerd werden voor bepaalde projecten zoals Cento Pro Arte, de verschillende plannen van aanpak bij het ministerie van Justitie (politie, gevangeniswezen en verbetering van de justitiële keten) en onderhoud van scholen worden allemaal teruggedraaid. In het licht van de met de aanwijzing ingestelde verplichtingenstop kan Curaçao op dit moment geen nieuwe verplichtingen aangaan ten aanzien van deze projecten. Desondanks is het van belang dat Curaçao informatie geeft over de wijze waarop – naar de toekomst toe - zal worden omgegaan met de projecten waarover afspraken zijn gemaakt met Nederland. Het Cft ontvangt hierover graag meer informatie.

Door het uit de begroting halen van de BRK-middelen ten bedrage van ANG 53 miljoen, wordt het restant van de BRK-reserve per 10 oktober 2010, dat ingezet mag worden ter dekking van tekorten op de gewone dienst over 2010 en 2011, hoger. Dit zou betekenen dat het te dekken tekort over 2010 en 2011, in de aanwijzing vastgesteld op ANG 98 miljoen, lager wordt. Hiertegenover staat dat het tekort 2011, volgens de meest recente informatie die wij ambtelijk hebben ontvangen, ruim ANG 10 miljoen hoger is uitgekomen dan eerder geraamd. Per saldo resteert er voor Curaçao een taakstelling van ANG 55 miljoen uit hoofde van tekorten uit vorige jaren, waarvoor in zowel de Nota van Wijziging op de eerste begrotingswijziging als in de tweede begrotingswijziging geen compenserende overschotten op de gewone dienst zijn opgenomen.

Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling van de BRK-reserve weer.

<i>(in ANG miljoen)</i>	
Tekort EG Curaçao tot 10-10-'10	55
Tekort Land Curaçao tot 31-12-'10	51
Tekort Land Curaçao 2011	166
Totaal	286
Eenmalige BRK-bate	217
Nog te compenseren	55

Door de verlaging van de uitgaven wordt de verlaging van de inkomsten voldoende teniet gedaan om in de Nota van Wijziging een meerjarig sluitende begroting te presenteren.

Tweede begrotingswijziging

In de tweede begrotingswijziging wordt door Curaçao een sluitende gewone dienst gepresenteerd doordat wordt voortgeborduurd op de eerste begrotingswijziging. Echter, hierbij is geen rekening gehouden met de Nota van Wijziging op de eerste begrotingswijziging. Inclusief deze wijziging presenteert Curaçao een sluitende begroting in 2012 op de gewone dienst, maar is er vanaf 2013 sprake van een (klein) tekort (zie onderstaande tabel). Hiermee voldoet de tweede begrotingswijziging niet aan zowel de eisen uit de Rijkswet als aan de aanwijzing.

<i>(in ANG miljoen)</i>	2012	2013	2014	2015
Vastgestelde begroting 2012	44,16	28,86	28,86	28,86
Eerste BW 2012	9,95	-4,50	-5,60	-6,01
NvW eerste BW 2012	-15,86	-4,39	-3,39	-3,39
Tweede BW 2012	-20,84	-20,84	-20,84	-20,84
Totaal saldo gewone dienst	17,41	-0,87	-0,97	-1,38

Doordat de begroting meerjarig een tekort laat zien, betekent dit dat ook niet wordt voldaan aan de opdracht uit de aanwijzing om de tekorten uit 2010 en 2011 te compenseren met overschotten op de gewone dienst in 2012 en zonodig verdere jaren (voor een bedrag van inmiddels cumulatief ANG 55 miljoen zoals de berekening hierboven laat zien). Curaçao compenseert deze tekorten doordat Refineria di Korsou de komende zeven jaren jaarlijks een bedrag van ANG 17,8 miljoen zal afdragen aan dividend. Tegelijkertijd echter worden de uitgaven met hetzelfde bedrag verhoogd doordat deze middelen aan de reserve bij het ministerie van Financiën worden toegevoegd. Het Cft is van mening dat conform de aanwijzing het bestuur van Curaçao deze middelen niet moet reserveren op een algemeen begrotingsartikel, maar een overschot op de gewone dienst moet laten zien dat minimaal gelijk is aan het te compenseren tekort. Dit zal uiteindelijk moeten resulteren in een overschot op de gewone dienst in de jaarrekening, dat vervolgens wordt toegevoegd aan het eigen vermogen van het land. Op deze manier worden de tekorten uit 2010 en 2011, die automatisch ten laste zijn gegaan van het eigen vermogen, weer via het eigen vermogen gecompenseerd.

Door de uitgaven op het artikel algemeen te reserveren, bestaat het risico dat deze toch worden ingezet voor tegenvallers op de begroting (het is immers uit de stukken niet duidelijk dat deze reservering toegevoegd dient te worden aan het eigen vermogen na afloop van het begrotingsjaar). Het Cft adviseert dan ook deze uitgaven af te voeren van de begroting.

Een ander belangrijk punt is dat de begroting in de ogen van het Cft niet volledig is. Het is voor het Cft onduidelijk of in de geraamde uitgaven voldoende rekening is gehouden met realisatiecijfers van de SVB over de eerste zes maanden van 2012. Daarnaast is er in de geraamde uitgaven uitgegaan van onrealistische ramingen voor wat betreft de opbrengsten van diverse maatregelen. Dit speelt zich vooral af op het terrein van de gezondheidszorg en de oudedagsvoorzieningen, maar ook op het terrein van belastingen, dividendontvangsten en het onderwijs verwacht het Cft tegenvallers die het niet terugziet in de begrotingswijziging. Onderstaand zullen deze posten langsgelopen worden.

Gezondheidszorg

Wat betreft de zorg heeft Curaçao in de tweede uitvoeringsrapportage aangegeven dat op basis van het uitvoeringsbeeld over de eerste zes maanden van 2012 duidelijk is dat er budgettaire gaten zijn te dichten. Dit geldt zowel bij voortzetting van de huidige situatie als bij de invoering van de basisverzekering. Doordat de realisatiecijfers over 2011 duiden op een ongunstiger startscenario voor de basisverzekering, zullen de voorgenomen besparingen als gevolg van het invoeren van de basisverzekering lager zijn dan waar tot dusver van werd uitgegaan. Het is het Cft op basis van de stukken onduidelijk met welke extra budgettaire inspanning ten aanzien van de gezondheidszorg rekening wordt gehouden. Zo wordt in de uitvoeringsrapportage gesproken van een benodigde extra inspanning van circa ANG 90 miljoen, deze is echter niet terug te vinden in de tweede begrotingswijziging.

Conform de aanwijzing heeft het bestuur van Curaçao de besparingen in 2012 uit hoofde van de voorgenomen maatregelen in de gezondheidszorg uit de begroting gehaald. Er wordt in de tweede begrotingswijziging uitgegaan van invoering van de basisverzekering per 1 januari 2013.

Gelet op de voortgang van de maatregelen in de zorg, maakt het Cft zich inmiddels zorgen of de maatregelen wel per 1 januari 2013 kunnen worden doorgevoerd. Daarnaast heeft het Cft op basis van eigen analyses en de recent bekend geworden halfjaarcijfers van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) twijfels bij het budgettaire beeld dat Curaçao scheidt in de uitvoeringsrapportage en de tweede begrotingswijziging, alsmede bij de besparingen die de voorgenomen maatregelen vanaf 2013 moeten opleveren. Het Cft kan bijvoorbeeld nergens terugvinden hoe wordt omgegaan met de constatering uit de tweede uitvoeringsrapportage dat er een aanzienlijke extra budgettaire inspanning benodigd is op dit dossier, als gevolg van recent bekend geworden tekorten.

Een analyse van het Cft op basis van de beschikbare gegevens toont aan dat, zelfs met de invoering van de zorgmaatregelen, er een substantieel meerjarig tekort overblijft in de zorg.

<i>(in ANG miljoen)</i>	2012	2013	2014	2015
Totaal benodigde overheidsbijdrage 2012 zonder nieuw beleid	350	360	380	400
Tekort 2011	100	100	100	100
Totaal benodigde overheidsbijdrage zonder nieuw beleid	450	460	480	500
Bijdrage aan de fondsen (inclusief landsbijdrage basisverzekering) cf. begroting 2012	-290	-280	-290	-290
Bijdrage aan de zorg cf. eerste en tweede begrotingswijziging 2012	-35			
Totaal tekort 2012 en verder zonder nieuw beleid	120	180	190	200

Bron: Vastgestelde begroting 2012, eerste en tweede begrotingswijziging 2012 en informatie van ambtelijk Curaçao over tekorten 2011

Bij ongewijzigd beleid veronderstelt Curaçao in de begroting dat er voor 2012 circa ANG 350 miljoen landsbijdrage aan de fondsen gegeven moet worden. Inmiddels is door de realisaties 2011 duidelijk geworden dat deze inschatting in de begroting ongeveer ANG 100 miljoen te laag is. Dit tekort zal een structureel karakter hebben, en naar alle waarschijnlijk zelfs toenemen omdat de jaarlijkse groei van de zorguitgaven niet afgeremd wordt. Dit betekent dat er in totaal een landsbijdrage voor 2012 benodigd is van circa ANG 450 miljoen. Afgezet tegen wat nu geraamd is in de begroting voor 2012, waarbij in de eerste en tweede begrotingswijziging tezamen zo'n ANG 35 miljoen is opgenomen voor besparingsverliezen, ontstaat er een tekort over het lopende jaar van in ieder geval meer dan ANG 100 miljoen. Kijken we naar de meerjarencijfers, dan ziet het Cft nog grotere risico's doordat in de meerjarencijfers onvoldoende rekening is gehouden met de autonome groei van de zorgkosten. Het Cft gaat er in elk geval vanuit dat, zonder nieuw beleid, sprake zal zijn van een structureel tekort van ANG 200 miljoen.

De regering van Curaçao is van mening dat de zorgmaatregelen de tekorten structureel zullen oplossen. Het Cft heeft hier echter twijfels bij. Ten aanzien van de basisverzekering verwacht het Cft geen of nauwelijks besparingen als gevolg van door de regering voorgestelde wijzigingen in het ontwerp. Het pakket en de kring van verzekerden zullen hetzelfde blijven ten opzichte van de huidige situatie (het pakket zal op onderdelen zelfs groter worden). De premieverhoging die nodig is om een autonome groei van 3% van de zorguitgaven te financieren zal niet onverkort doorgevoerd worden. De regering is voornemens om de premieverhoging voor bepaalde groepen (deels) terug te draaien (onvermogens en gepensioneerden). Al met al leidt dit volgens het Cft naar alle waarschijnlijkheid niet tot besparingen. Verder wordt in de plannen van de basisverzekering uitgegaan van een te lage autonome groei; deze zal hoger liggen dan de aangenomen 3%. De overige maatregelen die er op gericht zijn om de groei naar 3% te brengen leveren of onvoldoende op, of zijn nog niet in uitvoering. Ten aanzien van de nieuwe beloningsstructuur in de gezondheidszorg heeft de regering altijd de veronderstelling gehanteerd dat dit budgettair neutraal zou zijn. Echter, inmiddels is bekend dat de onderhandelingen met de huisartsen tot een hoger abonnementstarief hebben geleid (structurele kosten circa ANG 30 miljoen). Dit zou gecompenseerd moeten worden door de andere beroepsgroepen, maar het Cft heeft zijn twijfels bij het realiteitsgehalte daarvan.

Dit betekent dat de besparingen voornamelijk moeten komen van de voorgenomen maatregelen op het terrein van de geneesmiddelen. Een zeer ambitieuze besparingsdoelstelling van 50% op het geneesmiddelenbudget zou structureel circa ANG 50 miljoen per jaar moeten opleveren. Al met al zijn de voorgenomen maatregelen op het terrein van de zorg naar de mening van het Cft niet voldoende om de aanzienlijke tekorten zonder nieuw beleid op te lossen.

Oudedagsvoorziening

Over 2011 kende het AOV-fonds (Algemene Ouderdomsvoorziening) een tekort van ruim ANG 100 miljoen. Zolang nieuwe pensioenmaatregelen niet zijn ingevoerd, zal het fonds jaarlijks tekorten van een dergelijke omvang blijven genereren. Uit de jaarrekening 2011 van de SVB en de halfjaarcijfers over de eerste zes maanden van 2012 blijkt dat verwacht mag worden dat tekorten tot en met 2013 kunnen worden gedekt uit de reserves van het schommelfonds AOV/AWW.

In de meerjarencijfers is geen rekening gehouden met het feit dat het schommelfonds AOV/AWW vanaf eind 2013 niet langer voldoende vermogen heeft om de tekorten te dekken. In de begroting is weliswaar een voorziening voor tekorten van het fonds opgenomen van structureel ANG 21 miljoen, maar dit is dus niet voldoende om verwachte tekorten te dekken.

Ondertussen rijst de vraag of de voorgenomen maatregelen op het terrein van de ouderdagvoorziening die ervoor moet zorgen dat de tekorten worden teruggedrongen – met name de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd en verhoging van de premies – inderdaad, zoals gepland, per 1 januari 2013 gerealiseerd kunnen worden. Zelfs als dat lukt, zal het fonds als gevolg van de in de plannen opgenomen overgangsregeling, pas over enkele jaren volledig de vruchten plukken van deze maatregelen en in de tussenliggende jaren tekorten blijven genereren. Hiermee is in de tweede begrotingswijziging geen rekening gehouden. Bovendien is het uiteindelijke tekort over 2011 van ruim ANG 100 miljoen hoger dan waar in de berekeningen van de maatregelen vanuit werd gegaan. Dit alles betekent dat aanvullende maatregelen nodig zijn om de meerjarige problematiek op te lossen.

Uit ambtelijk overleg met Curaçao is gebleken dat het bestuur van Curaçao deze tekorten in de periode tot 2015 wil dekken door de wettelijke reserves van de sociale fondsen te verlagen van 50% naar 18% en door de reserve uit het AVBZ-fonds aan te wenden. Vanaf 2015 zouden de tekorten zich niet meer voordoen omdat dan het effect van de verhoging van de pensioenleeftijd zichtbaar wordt.

Het Cft is van mening dat de door Curaçao aangedragen oplossing om de periode met tekorten te overbruggen, vooralsnog onvoldoende is onderbouwd. De wettelijke reserve verlagen van 50% naar 18% van de kosten betekent een zeer forse hap nemen uit de reserves die in de loop der jaren zijn opgebouwd. Aan dit voornemen ligt een actuair advies ten grondslag, maar het Cft vindt dat dit rapport van de actuaaris nog de nodige vragen oproept. Daarnaast is het College van mening dat gebruik maken van de reserves van het ene (gezonde) sociale fonds om tekorten te dekken in een ander fonds geen deugdelijk financieel beleid is. Bovendien gaat bovenstaande ervan uit dat de pensioenhervormingen daadwerkelijk per 1 januari 2013 in werking zullen treden. Gelet op de maatschappelijke weerstand tegen deze plannen en het adviestraject dat nog doorlopen moet worden, heeft het Cft hier grote twijfels bij.

Het incidenteel oplossen van een structureel probleem kan pas aan de orde zijn als er zicht is op een structurele oplossing. Dat is momenteel nog niet het geval.

Belastingen

Op basis van de voorlopige cijfers over 2011 waarover het Cft beschikt, vielen de belastingontvangsten circa ANG 80 miljoen tegen ten opzichte van de begroting. Over de eerste zes maanden van 2012 lopen de belastingrealisaties wederom achter op wat verwacht kan worden op basis van de realisatietrend van 2011. In de uitvoeringsrapportage presenteert Curaçao een verwachte tegenvaller in de belastingontvangsten van ANG 17 miljoen voor 2012. Desondanks worden de belastingopbrengsten in de tweede begrotingswijziging opwaarts bijgesteld met ANG 7,9 miljoen voor 2012. De totaal geraamde belastingontvangsten over 2012 zijn hiermee ANG 1.507 miljoen (vastgestelde begroting inclusief alle wijzigingen), terwijl de prognose uit de tweede uitvoeringsrapportage uitgaat van ANG 1.484 miljoen belastingontvangsten. Op verzoek van het Cft heeft het ministerie van Financiën toegelicht dat deze opwaarts bijgestelde opbrengsten het gevolg zijn ontvangsten van Curoil uit hoofde van achterstallige omzetbelasting en invoerrechten. Bovenstaande neemt niet weg dat de geraamde belastingontvangsten hoger zijn dan het Cft denkt te verwachten op basis van eigen analyses. Het Cft heeft bij het ministerie van Financiën gevraagd om een nadere cijfermatige analyse. Tot dusver heeft het Cft deze nog niet ontvangen, al is wel afgesproken hier op korte termijn verder te spreken over de belastingraming. Op basis van de sombere economische vooruitzichten (in de ontwerpbegroting 2013 gaat de regering uit van een economische krimp over 2012 van 0,5%) en eigen analyses voorziet het Cft dat de meeropbrengsten niet gerealiseerd zullen worden, maar dat het risico bestaat dat er tegenvallers zullen optreden in de belastingontvangsten over 2012 in de orde van grootte van ANG 50 miljoen. Een additioneel risico is de in de begroting geraamde BRK-bate van ANG 60 miljoen voor 2012. In de uitvoeringsrapportage geeft Curaçao aan dat deze middelen 'beclaimd' zijn, maar dat er vanuit wordt gegaan dat de rechter nog voor het einde van het jaar positief beslist over deze middelen zodat ze nog dit jaar ontvangen zullen worden. Het Cft acht de kans klein dat nog dit jaar duidelijkheid zal komen over deze middelen. Aangezien de begroting op dit punt niet is aangepast, is er een additionele tegenvaller op de belastingontvangsten te verwachten van ANG 60 miljoen voor 2012.

Dividendbeleid en overige ontvangsten

In het proces naar het geven van een advies tot een aanwijzing heeft het Cft veelvuldig vraagtekens gezet bij de structurele dividendraming van ANG 25 miljoen welke onderdeel uitmaakte van het lopende tekort 2012 van ANG 55 miljoen zoals destijds is gerapporteerd. Realisaties uit het verleden, de zorgwekkende financiële positie van enkele grotere overheidsvennootschappen alsmede het niet hebben van een dividendbeleid liggen hieraan ten grondslag.

Ook in de tweede begrotingswijziging houdt Curaçao vast aan deze dividendraming en heeft deze voor de komende zeven jaar opgehoogd met ANG 18 miljoen om de tekorten over 2010 en 2011 te compenseren, conform de aanwijzing. Deze meeropbrengsten zijn volledig afkomstig van Refeneria di Korsou (RdK).

Aangezien RdK niet tot de collectieve sector van Curaçao behoort en daarmee niet onder direct toezicht staat van het Cft is de informatiestroom beperkt. Op basis van de financiële kengetallen zoals die blijken uit de laatst beschikbare jaarrekening van 2010 is de RdK financieel gezond en zou derhalve in staat moeten zijn om deze dividenden uit te keren. De nettowinst bedroeg in 2010 ANG 19 miljoen en het eigen vermogen bedroeg ultimo 2010 ANG 387 miljoen met een vrije reserve van ANG 335 miljoen. De huurinkomsten bedroegen ANG 36 miljoen maar deze zullen met ingang van 2014 afnemen naar ANG 20 miljoen zoals in de laatste verlenging van de huurovereenkomst overeengekomen is, welke loopt tot 31 december 2019.

Op basis van deze informatie is het Cft nog niet overtuigd van de realisatie van deze dividendopbrengsten. Met ingang van 2014 zal de dividenddraming nagenoeg gelijk zijn aan de verlaagde huuropbrengsten. Zelfs voor 2010 is een uitkering van nagenoeg 100% van de nettowinst erg hoog. Daarnaast vraagt het Cft zich af in hoeverre deze dividenduitkeringen zijn toegestaan onder de statuten van de vennootschap, de huurovereenkomst met PDVSA en in relatie tot de toekomstplannen van de Isla raffinaderij.

De structurele dividenddraming van ANG 25 miljoen wordt in de tweede begrotingswijziging gehandhaafd waarbij deze voor 2012 volledig gerealiseerd worden door incidentele meevallers in de sfeer van de overheidsvennootschappen en stichtingen. Het Cft heeft ten aanzien van deze meevallers al eerder geconcludeerd dat deze onvoldoende zeker waren om opgenomen te worden in de begroting, hetgeen ook zijn weerslag kent in de aanwijzing die stelt dat deze ANG 25 miljoen structureel uit de begroting gehaald dient te worden. Curaçao geeft met de begrotingswijziging op dit punt derhalve geen gehoor aan de aanwijzing. Voor de volledigheid heeft het Cft de opgenomen incidentele meevallers wel beoordeeld en heeft ook daarbij veel bedenkingen.

Naast de dividenden verwacht Curaçao ook op andere terreinen meer inkomsten te realiseren. Zo worden reserves ingezet die Curaçao vanuit de vereffeningcommissie toebedeeld krijgt. Het inzetten van reserves en/of ontvangsten vanuit de vereffening van de boedel van het voormalig land de Nederlandse Antillen ter dekking van lopende uitgaven is echter onacceptabel. Deze gelden maken immers sinds 10-10-'10 al onderdeel uit van het vermogen van het Land en kunnen dus niet nogmaals als ontvangsten worden geboekt. Los van deze reserves zijn er hogere verwachte andere inkomsten waar het Cft zijn twijfels over heeft. In de toelichting wordt weliswaar aangegeven hoe het bestuur van Curaçao deze ontvangsten denkt te realiseren, maar het is de vraag in hoeverre de betreffende instanties waarvan deze bedragen verwacht worden (liquiditeitstechnisch) in staat zijn om hier op korte termijn aan te voldoen. Het Cft heeft stukken opgevraagd om het realiteitsgehalte van de door Curaçao aangedragen extra inkomstenbronnen te kunnen beoordelen. Tot op heden hebben we die informatie nog niet ontvangen, en heeft het Cft derhalve twijfels bij de extra opbrengsten.

Onderwijs

Uit berichtgevingen heeft het Cft vernomen dat het bestuur van Curaçao het voornemen heeft om gratis onderwijs met ingang van het schooljaar 2012/2013 in te voeren. Het Cft heeft herhaaldelijk verzocht om nadere informatie over deze plannen en de eventuele financiering daarvan. Tevens heeft het Cft vernomen dat het financieren van het gratis onderwijs gedekt zou worden via een dividendvoorschot van de overheidsvennootschap Refineria di Korsou. In de tweede begrotingswijziging wordt dit echter niet genoemd. Er wordt een dividendvoorschot gepresenteerd voor een bedrag van ANG 17,8 meerjarig ter dekking van de tekorten over 2010 en 2011. Hier komt nog bij dat het opnemen van een voorschotdividend zonder dat daar een dividendbeleid of dividendbesluit van de vennootschap aan ten grondslag ligt, in feite geld lenen is van de betreffende vennootschap.

In de uitvoeringsrapportage geeft Curaçao aan dat concrete plannen ter financiering van het gratis onderwijs nog niet rond zijn. Dit blijkt ook uit de reactie op het verzoek van het Cft om meer duidelijkheid te krijgen over het gratis onderwijs. In deze reactie, die het Cft op 29 augustus heeft ontvangen, stelt de minister van Financiën dat er vooralsnog geen budgettaire dekking is voor gratis onderwijs en dat de overheid niet voornemens is om verplichtingen aan te gaan op het gebied van gratis onderwijs. In diverse media wordt echter melding gemaakt dat de regering bekend heeft gemaakt dat ouders van schoolgaande kinderen geld krijgen uitbetaald waar zij in het kader van het vrije onderwijs (voorheen gratis onderwijs genoemd) recht op hebben. Het Cft verzoekt het Cft te informeren hoe de berichten over het verstrekken van middelen aan ouders met schoolgaande kinderen zich verhoudt tot de informatie die het Cft heeft ontvangen dat er geen sprake is van het aangaan van verplichtingen op het gebied van gratis onderwijs. Indien er sprake is van een extra bijdrage aan het onderwijs bovenop de begroting, dan is van groot belang dat u informeert uit welke middelen deze eventuele bijdrage aan het onderwijs gefinancierd zal worden en welke juridische documenten hieraan ten grondslag liggen. Het Cft wil het bestuur van Curaçao eraan herinneren dat alle verwachte uitgaven en lasten in de begroting verwerkt dienen te worden.

Een ander punt van aandacht zijn de samenwerkingsmiddelen van Nederland die per 2014 wegvallen. De meerjarige uitgaven zijn niet opgenomen in de begroting, noch is er duidelijkheid over de continuering van het beleid dat gefinancierd wordt door deze samenwerkingsmiddelen

Overige punten

Naast de hierboven genoemde beleidsterreinen is er een tweetal aspecten uit de tweede begrotingswijziging dat vragen oproept bij het Cft.

In de begrotingswijziging zijn hogere uitgaven opgenomen voor de beloning van personeel. Uit de toelichtingen is af te leiden dat dit met name het gevolg is van hogere apparaatskosten bij het ministerie van Justitie, onder meer door invulling van extra formatieplaatsen en de verbetering van de rechtspositie bij enkele onderdelen. Het Cft vraagt zich af in hoeverre deze extra uitgaven passen binnen de verplichtingen- en vacaturestop uit de aanwijzing en de afspraken die daarbij zijn gemaakt tussen het bestuur van Curaçao en het Cft. Het Cft verzoekt uitgebreidere toelichtingen bij deze verhoogde uitgaven, waarbij expliciet de koppeling wordt gelegd met genoemde onderdelen van de aanwijzing.

Het tweede punt behelst de dekkingsmaatregel om de wettelijke reserve van het ZV-fonds bij de SVB aan te spreken. Zowel in de uitvoeringsrapportage als in de tweede begrotingswijziging wordt gemeld dat in 2012 en 2013 ANG 35 miljoen per jaar uit de wettelijke reserves wordt aangewend ter dekking van de budgettaire problematiek. De toelichtingen geven onvoldoende duidelijkheid voor het Cft om een gedegen oordeel over deze dekkingsmaatregel te geven. Zoals ook al gememoreerd bij het verlagen van de wettelijke reserve van het AOV-fonds, vindt het Cft dat het actuarieel advies dat hieraan ten grondslag ligt nog enkele vragen oproept. Het Cft verzoekt de regering van Curaçao aan te geven hoe deze maatregel exact zal moeten uitwerken en welke acties hiervoor worden ondernomen.

Slot

In de Nota van Wijziging op de eerste begrotingswijziging en de tweede begrotingswijziging geeft het bestuur van Curaçao invulling aan de onderdelen van de aanwijzing die een begrotingstechnische aanpassing vereisen. Het Cft concludeert ten aanzien van een van deze onderdelen, te weten het compenseren van de tekorten over 2010 en 2011, dat weliswaar dekking wordt aangeleverd voor de tekorten uit 2010 en 2011, maar is onvoldoende overtuigd dat deze dekking daadwerkelijk gerealiseerd kan worden. Bovendien is de technische verwerking van deze compensatie niet in lijn met de aanwijzing, waarin is voorgeschreven dat Curaçao overschotten op de gewone dienst moet laten zien ter grootte van de tekorten. Daarnaast concludeert het Cft dat de begroting op het moment niet voldoet aan de vereisten uit de Rijkswet, aangezien ondanks de gepresenteerde maatregelen geen meerjarig sluitende gewone dienst wordt gepresenteerd. De begroting 2012 zal met een tekort eindigen, voornamelijk door de financiële ontwikkelingen in de zorg en de belastingen. Daarnaast zijn er aanzienlijke (meerjarige) risico's op het terrein van de oudedagsvoorziening, dividenden, overige ontvangsten en onderwijs. Daar komt bij dat het Cft twijfels heeft bij de gepresenteerde ramingen en de haalbaarheid van de voornemens. Het Cft is van mening dat de voorgedragen oplossingen niet of in onvoldoende mate bijdragen aan de structurele verbetering van de overheidsfinanciën.

Gelet op het ontbreken van de nodige informatie en het niet voldoen aan de normen van de Rijkswet en de aanwijzing van 13 juli jl. ziet het Cft zich genoodzaakt negatief te adviseren op de tweede begrotingswijziging 2012 zoals gepresenteerd.

Gezien de omvang van de tekorten, is het naar de mening van het Cft dringend gewenst dat Curaçao op korte termijn een grondige structurele analyse van de begrotingsuitgaven en -ontvangsten gaat opstellen, en dat naar aanleiding van die analyse fundamentele beleidswijzigingen worden ingevoerd die de begroting meerjarig houdbaar maken. Gezien de omvang van de additionele problematiek voorziet het Cft dat in de komende jaren een grondige heroverweging op verschillende beleidsterreinen noodzakelijk is.

Conform artikel 11.2 van de Rijkswet, dient het bestuur bij het indienen van de onderhavige ontwerp begrotingswijzigingen bij de Staten, vergezeld te worden door deze brief van het Cft. Hierbij dient het bestuur aan te geven in hoeverre en op welke wijze rekening is gehouden met het Cft advies. Het Cft zal dit advies drie weken na de dagtekening openbaar maken.

Kenmerk
Cft 201200836
Blad
12/12

Mocht u behoefte hebben aan een toelichting op dit schrijven dan is het Cft gaarne bereid die te geven.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De voorzitter van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

Namens deze,
De secretaris van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten



drs. C. van Nieuwamerongen

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
Secretaris-generaal van Financiën
Sector Directeur Financieel Beleid en
begrotingsbeheer