



Aan
De minister van Financiën van Curaçao

Contactpersoon
Sylvia Bijl (Cft)
Datum
7-Sep-2012
Ons kenmerk
Cft 201200877
Pagina
1/13

Telefoonnummer
+5999 461 9081
E-mail
info@cft.an
Uw kenmerk

Bijlagen
2

Onderwerp
Reactie op concept-ontwerpbegroting 2013 Curaçao

Geachte heer Jamaloodin,

Het Cft heeft op vrijdag 24 augustus 2012 de concept-ontwerpbegroting 2013 ontvangen van de regering van Curaçao. Conform artikel 11.1 van de Rijkswet ontvangt u hierbij het advies van het Cft op het ingediende ontwerp. In dit advies gaat het Cft eerst in op de economische situatie op Curaçao, waarna de toetsing van de concept-ontwerpbegroting volgt. Het Cft heeft de begroting niet alleen getoetst aan de normen van de Rijkswet, maar heeft in haar toetsing ook het algemeen economisch beeld meegenomen alsmede de voor de ontwerpbegroting relevante bepalingen uit de recente aanwijzing.

I. Economisch beeld

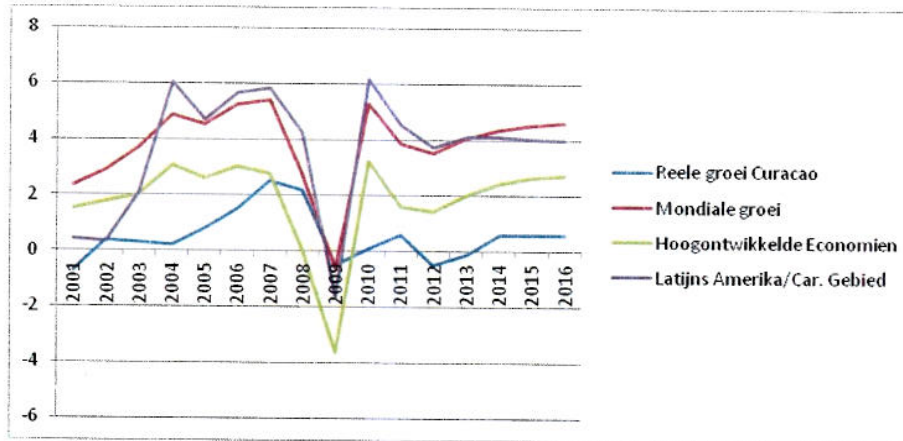
De wereldeconomie staat al een aantal jaren onder druk. De World Economic Outlook van het IMF (juli 2012) laat zien dat de wereldeconomie over 2011 een groei van 3,9% kende; dit is beduidend lager dan de groei van 5,3% over 2010. Voor 2012 wordt wederom een lagere groei van de wereldeconomie voorspeld, van 3,5%, voor 2013 wordt een terugkeer naar het groeiniveau van 2011 voorspeld (3,9%). De voor Curaçao relevante markten Verenigde Staten en Eurogebied groeien slechts zeer gematigd (in 2013 2,3% resp. 0,7%). Curaçao heeft in 2011 een bescheiden economische groei van 0,6% gekend (bron: CBS), de ramingen voor 2012 en 2013 wijzen echter opnieuw op krimp.

Vanaf het begin van de wereldwijde economische crisis in 2008, staat ook de economische groei op Curaçao onder druk. Onderstaande grafiek geeft het verloop van de crisis aan.

**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

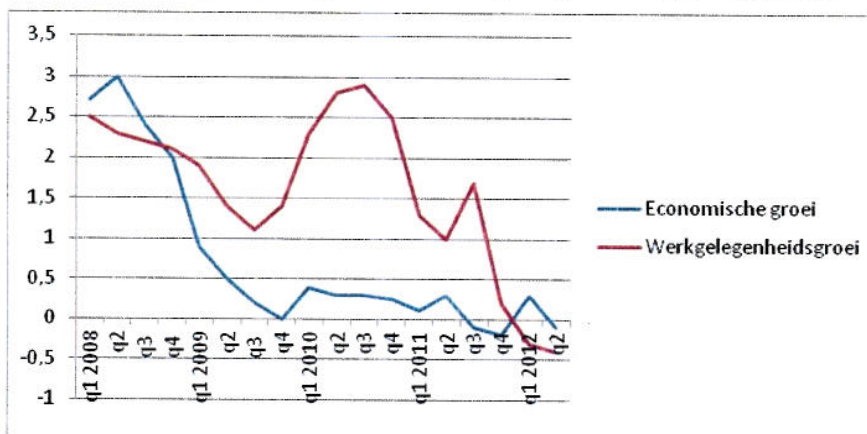
Grafiek 1: Vergelijking groei Curaçao



Bron: IMF, World Economic Outlook 2012, april 2012; Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao, concept-ontwerpbegroting 2013 Curaçao

Het dieptepunt van de crisis leek bereikt te zijn in 2009, waarna de groei in 2010 en de eerste kwartalen van 2011 weer oprabbelde. Het jaar 2011 werd met een bescheiden groei van 0,6% afgesloten. Uit bovenstaande vergelijking is duidelijk dat de groei van Curaçao in hoge mate de mondiale groei volgt, wat logisch is voor een kleine open economie als die van Curaçao, maar daar wel structureel bij ten achter blijft. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat Curaçao qua ontwikkeling vertraagd en gedempt reageert op wereldwijd optredende schokken, een constatering die ook terug te vinden is in de meest recente artikel IV consultatie van het IMF. Dit zou verklaard kunnen worden door de afhankelijkheid van zowel de Europese Unie als van de Verenigde Staten. Voor 2012 en verder zou een voorzichtig aantrekkende groei in de Verenigde Staten voor Curaçao van belang kunnen zijn, als de economie in de Europese Unie onder druk blijft staan. De eerste twee kwartalen van 2012 laten echter voor Curaçao per saldo een daling zien die ook voor de rest van het jaar waarschijnlijk aanhoudt. Dit neerwaartse effect wordt nog versterkt door een sterke afname in de werkgelegenheid die ingetreden is in het derde kwartaal van 2011.

Grafiek 2: Economische groei en werkgelegenheid per kwartaal



Bron: Short term economic review, Curaçao chamber of commerce & industry

De wereldwijde economische crisis lijkt een bepalende factor te zijn in de economische ontwikkeling van Curaçao, maar allerm minst de enige verklaring voor de geringe groeicijfers die Curaçao, vooral sinds 2009, laat zien. De achterblijvende groei vanaf 2010 lijkt te duiden op ontwikkelingen binnen Curaçao zelf die een herstel in de weg staan. Het vertrouwen van individuele ondernemers vertoont vanaf 2010 een scherpe daling (zie grafiek 3 in bijlage 1), tot uitdrukking komend in een lage investeringsgeneigdheid en de eerder al genoemde daling van de werkgelegenheid.

De conjunctuurmonitor van het Centraal Bureau van de Statistiek geeft verschillende oorzaken aan voor het gebrek aan vertrouwen van ondernemers in de economische ontwikkeling (zie grafiek 4 in bijlage 1 voor een indicatie van de belangrijkste oorzaken). Het tekort aan financiële middelen blijkt voor ondernemers een belangrijke oorzaak te zijn voor het uitstellen van investeringsbeslissingen. Maatregelen om de kredietverlening te beperken zijn echter noodzakelijk om het tekort op de lopende rekening tegen te gaan en de sterke afname van de deviezenreserves te keren.

De afnemende investeringsgeneigdheid, gecombineerd met het aanhoudende tekort op de lopende rekening, wijst op een mismatch in de binnenlandse bestedingen. De consumptie en de overheidsuitgaven leiden tot een toenemende vraag naar buitenlandse valuta, waardoor binnenlandse investeringen die noodzakelijk zijn om de werkgelegenheid weer toe te laten nemen als het ware weggedrukt worden. De overheid speelt een belangrijke rol in het herstellen van het vertrouwen in de economie. Echter, de huidige budgettaire situatie wekt geen vertrouwen op. Het niet sluitend zijn van de begroting, beleidsvoornemens op het terrein van de zorg en pensioenen die aanzienlijke lastenverzwaringen met zich meebrengen en overige zichtbare risico's in de begroting zijn niet bevorderlijk voor het verbeteren van het investeringsklimaat en het vertrouwen. Met een collectieve lastendruk die op dit moment al een belemmering vormt voor de winstgevendheid van het bedrijfsleven, vormt de verhoging van premies voor de zorg en de pensioenen en beleidsvoornemens rond de invoering van een verplicht pensioen, een belangrijke belemmering tot het nemen van investeringsbeslissingen.

Gecombineerd met de zorgwekkende economische ontwikkeling, tekent zich een demografische ontwikkeling af die een groot beroep gaat doen op het aanpassingsvermogen van Curaçao in de komende periode (zie grafiek 5 in bijlage 1). Uit de census van het CBS blijkt dat de gemiddelde leeftijd op Curaçao sinds 1960 van 25 jaar gestegen is naar 38,5 jaar. 13,8% van de bevolking is 65 jaar of ouder. Tegenover iedere 65-plussers stonden in 1960 ruim 6 werkenden; inmiddels zijn dat er 3, dit ondanks een spectaculaire toename van de participatie in dezelfde periode. 18% van de bevolking is pensioengerechtigd; een percentage dat in 2008 nog 16,8% was.

De samenstelling van de bevolking levert dus een enorme druk op op de uitgaven aan de oudedagsvoorziening en de gezondheidszorg en, spiegelbeeldig hieraan, de bijdrage die van werkenden gevraagd wordt. In de afgelopen jaren is deze opwaartse druk goed zichtbaar geweest in de tekorten bij de SVB. Voor de komende jaren ligt er een grote opgave om deze extra kosten op te kunnen vangen en tegelijkertijd de structuur van de economie te verbeteren.

De zorgwekkende economische ontwikkeling, de disbalans tussen investeringen en overheidsuitgaven, en de demografische ontwikkeling vormen het achterliggende kader waarin het Cft de ontwerpbegroting 2013 heeft beoordeeld.

II. Toetsing van de concept-ontwerpbegroting 2013

Opmerkingen van algemene aard

Het Cft moet constateren dat er in de begrotingsstukken van Curaçao, dit betreft zowel uitvoeringsrapportages, begrotingswijzigingen als de begroting zelf, veel fouten zitten. Het Cft merkt op dat de samenwerking tussen uw ministerie en het Cft constructief en plezierig blijft. Er wordt veel tijd geïnvesteerd om in onderling overleg de uiteindelijke stukken te verbeteren. Daardoor ontstaat uiteindelijk een gedeeld beeld, al is er op het terrein van de technische afstemming nog een wereld te winnen. Het Cft heeft met instemming kennis genomen van de voornemens om op uw departement de eindcontrole en -redactie te verbeteren. Hieraan wil het echter graag de wens toevoegen om in het vervolg meer conceptstukken uit te wisselen, zodat technische problemen en onvolkomenheden reeds in een vroeg stadium gesignaleerd kunnen worden.

Het Cft wil bovendien benadrukken dat de ontwerpbegroting opgesteld wordt zodat de Staten optimaal gebruik kunnen maken van het budgetrecht. Ordelijkheid, volledigheid en controleerbaarheid zijn dus niet alleen van belang voor het Cft om zijn toezichthoudende rol uit te kunnen voeren, maar vooral ten behoeve van de Staten en de bevolking van Curaçao. Het Cft gaat er dus van uit dat er nog een grote slag geslagen wordt op de huidige conceptstukken voordat zij gereed zijn om aan de Staten verzonden te worden.

In het beleidsdeel van de begroting worden de realisaties 2011 en de begroting 2012 opgenomen, waardoor op hoofdlijnen de ontwikkeling van de begroting in de context van de huidige begrotingsuitvoering geplaatst zou kunnen worden. Echter, de cijfers over 2011 sluiten niet aan bij de cijfers die tot dusver aan het Cft zijn gecommuniceerd over het resultaat van de gewone dienst (in juni 2012 een tekort van ANG 156 miljoen, in de tweede uitvoeringsrapportage van 21 augustus een tekort van ANG 180 miljoen, in het beleidsdeel van de ontwerpbegroting een tekort van ANG 39 miljoen en in de memorie van toelichting op de ontwerpbegroting een tekort van ANG 180 miljoen). Deze inconsistenties in de informatievoorziening maakt dat het Cft de gepresenteerde cijfers dan ook niet op getrouwheid kan beoordelen.

Voor wat betreft de cijfers over 2012 worden de cijfers van de vastgestelde begroting gebruikt. Dit is correct, aangezien dit het laatste officieel vastgestelde begrotingsstuk betreft. Echter, deze begroting dateert van februari 2012. Sindsdien zijn er fundamentele wijzigingen voorgesteld in de eerste en tweede suppletore begroting en in de Nota van Wijziging op de eerste suppletore begroting. Ook de aanwijzing van 18 juli jl. heeft effect op de begroting 2012. Door hierover geen informatie op te nemen, is het lastig om de begrotingsramingen voor 2013 en verder te beoordelen in de werkelijke context van 2012. Hier doet zich het bijkomende probleem voor dat de begroting onvoldoende als sturingsinstrument wordt gebruikt. Geen van de drie ontwerp suppletore begrotingen over 2011 zijn vastgesteld, wat betekent dat de begroting 2011 nooit is aangepast, terwijl de omstandigheden enorm veranderd zijn. Hetzelfde geldt

voor de begroting 2012. De begroting 2013 is nu al vertraagd. De rechtmatigheid van de uitgaven van de overheid is hierdoor in het geding; in 2011 hebben uitgaven plaatsgevonden zonder dat hier een wettelijke basis voor was en ook in 2012 dreigt dit weer te gebeuren. Als er op 15 december geen vastgestelde begroting 2013 is, dan treedt de situatie op die beschreven is in artikel 14 van de Rijkswet.

Oordeel

Het Cft is van oordeel dat de ontwerpbegroting 2013 op grond van het volgende niet voldoet aan de normen uit artikel 15 van de Rijkswet:

- De door de regering van Curaçao gepresenteerde dekking om de tekorten uit 2010 en 2011 te compenseren door meerjarige dividendontvangsten van de Refineria di Korsou, is onvoldoende overtuigend. Daarnaast is de technische verwerking niet correct.
- De opbrengsten van de zorgmaatregelen zijn te hoog geraamd in de meerjarencijfers. Een grondige analyse van de zorgcijfers in combinatie met een fundamentele heroverweging van het beleid zijn nodig om de ramingen in de begroting op het terrein van de zorg realistisch en duurzaam te maken.
- Er is geen rekening gehouden met de prognose dat het schommelfonds AOV/AWW in 2013 geen reserves meer kent om tekorten te absorberen, terwijl als gevolg van de overgangsregeling in de huidige beleidsvoornemens op het terrein van pensioenen pas per 2015 minder druk op het fonds zal ontstaan, waarbij interen op wettelijke reserves niet is toegestaan.
- De begrotingsruimte in de meerjarenramingen op het terrein van onderwijs zijn onvoldoende om de gesignaleerde risico's zoals het achterstallig onderhoud van scholen en discontinuering van de samenwerkingsmiddelen met Nederland op te vangen.
- De belastingramingen kennen grote risico's in het licht van de realisaties over 2011 en de eerste helft van 2012, de economische vooruitzichten en de lastenverzwaringen als gevolg van de voorgenomen maatregelen op het terrein van de zorg en de oudedagsvoorziening. Bovendien worden naar de mening van het Cft te hoge opbrengsten opgenomen uit hoofde van verbetering van de 'compliance' en de BRK-middelen. Voor deze laatste geldt dat er een rechtszaak loopt bij de Europese rechter.
- De begroting is niet volledig, aangezien de heffing van 5 cent per getankte liter benzine en diesel, die volgens berichtgeving per 2 juli 2012 van kracht is, niet in de begroting is opgenomen. Hetzelfde geldt voor de verplichtingen en/of financiering van het gratis dan wel vrije onderwijs dat conform berichtgeving met ingang van het schooljaar 2012/2013 van kracht zou worden. Deze stromen kunnen binnen een ordelijk en controleerbaar financieel beheer niet buiten de begroting en het toezicht daarop door de Staten worden gehouden.

Toelichting

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de begroting op hoofdlijnen. De tabellen tonen achtereenvolgens de uitgaven en de inkomsten per ministerie en per economische categorie. Het Cft heeft ook de standen van de begroting 2012 inclusief de voorgestelde wijzigingen in de eerste en tweede suppletore begroting en de Nota van Wijziging op de eerste suppletore begroting opgenomen, zodat een betere vergelijking gemaakt kan worden met de op dit moment geraamde budgetten voor 2012. De weergegeven groeicijfers presenteren de groei van jaar op jaar, waarbij de groei voor 2013 is bepaald ten opzichte van het niveau van 2012 inclusief de voorgenomen wijzigingen.

Een aantal ministeries vertoont meerjarig aanzienlijke budgettaire wijzigingen, zonder dat daar in de toelichting aandacht aan wordt besteed. Het Cft wil graag van Curaçao een adequate toelichting bij de ministeries waar zich grote wijzigingen voordoen, zoals het ministerie van Bestuurlijke Planning en Dienstverlening (BPD), Justitie, Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport (OWCS), Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW) en Gezondheid, Milieu en Natuur (GMN). Ten aanzien van de laatste twee ministeries zou er sprake zijn van aanzienlijke verschuivingen in budgetten als gevolg van de invoering van de basisverzekering. Dit wordt echter nergens in de begroting op een adequate manier toegelicht. Het Cft verzoekt de regering van Curaçao om dit alsnog te doen.

Het Cft heeft de ontwerpbegroting in zijn huidige vorm getoetst aan de Rijkswet en de recente aanwijzing, en presenteert hieronder zijn bevindingen. Door onderlinge inconsistenties en ontoereikende toelichtingen heeft het Cft niet overal een uitgebreide analyse van kunnen maken. Waar mogelijk heeft het Cft gebruik gemaakt van additionele informatie naar aanleiding van technisch overleg met Curaçao.

Saldo gewone dienst

Curaçao presenteert een meerjarig evenwicht op de gewone dienst. Hierin is een reservering opgenomen om de tekorten op de gewone dienst uit 2010 en 2011 te dekken, door meerjarige dividendontvangsten van de Refineria di Korsou. Het Cft heeft twijfels bij de realisatie van deze dekking (zie voor een nadere toelichting verderop onder 'dividendbeleid en andere inkomsten'). De technische verwerking is bovendien niet correct; doordat de middelen in de begroting worden toegevoegd aan een algemene reserve bij het ministerie van Financiën, wordt geen meerjarig overschot op de gewone dienst getoond. Dit overschot is nodig om het eigen vermogen te compenseren voor de tekorten uit 2010 en 2011, die ten laste van het eigen vermogen zijn gebracht.

Gezondheidszorg

De categorie 'sociale zekerheid', waaronder de zorgkosten vallen, laat ten opzichte van de begroting 2012 inclusief wijzigingen een aanzienlijke daling zien (zie bijlage 2; van ANG 480 miljoen in 2012 naar ANG 428 miljoen in 2013, oplopend naar ANG 471 miljoen in 2016). Het Cft verzoekt de regering van Curaçao om een adequate toelichting bij de ontwikkeling van de zorgkosten op te nemen in de ontwerpbegroting 2013. In het huidige concept ontbreekt een adequate kwantitatieve en kwalitatieve toelichting op het terrein van de zorg.

Gelet op de voortgang van de maatregelen in de zorg, maakt het Cft zich zorgen of de maatregelen wel per 1 januari 2013 kunnen worden doorgevoerd. Uit ambtelijk overleg met het ministerie van Financiën is duidelijk geworden dat er nog een forse inspanning benodigd is om de verwachte tekorten in de gezondheidszorg te dekken. De ontwerpbegroting 2013 is derhalve niet volledig, aangezien enerzijds (nog) niet voldoende dekkingsmaatregelen zijn opgevoerd, maar anderzijds ook de verwachte zorguitgaven te laag in beeld zijn gebracht doordat de maatregelen die ervoor moeten zorgen dat de medische kosten gaan dalen nog niet in uitvoering zijn.

Onderstaande tabel toont een analyse van het Cft op basis van beschikbare gegevens en uitvoerig ambtelijk overleg. Uit de tabel blijkt dat de bijdrage aan de zorguitgaven vanuit de overheid in de huidige ontwerpbegroting 2013 op een veel te laag niveau ligt, waardoor meerjarig aanzienlijke tekorten ontstaan.

(in ANG mln)	2013	2014	2015	2016
Benodigde overheidsbijdrage 2012 zonder nieuw beleid	400	440	460	480
Bijdrage aan de zorg cf. begroting 2013	290	300	310	320
Tekort	110	140	150	160

Bron: Vastgestelde begroting 2012, eerste en tweede begrotingswijziging 2012, informatie van ambtelijk Curaçao, concept-ontwerpbegroting 2013

Bovenstaande berekening gaat uit van de benodigde overheidsbijdrage, gebaseerd op realisatiecijfers van de totale zorgkosten (inclusief AVBZ) over 2011 en de eerste helft van 2012. Vervolgens is de bijdrage aan de zorg, zoals opgenomen in de ontwerpbegroting 2013, opgenomen. Hieruit blijkt dat, zonder nieuw beleid, er een aanzienlijk tekort op de begroting zal gaan ontstaan in de komende jaren. In deze cijfers is overigens nog geen rekening gehouden met eventuele additionele tekorten in de zorgfondsen. Uit cijfers van de SVB blijkt dat het tekort in het ZV-fonds over 2013 hoger wordt geraamd dan waar in bovenstaande tabel van wordt uitgegaan.

De regering van Curaçao is van mening dat de zorgmaatregelen de zorgkosten zullen drukken en daarmee de tekorten structureel zullen oplossen. Het Cft heeft hier echter bedenkingen bij. Ten aanzien van de basisverzekering verwacht het Cft geen of nauwelijks besparingen. 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 de door Curaçao veronderstelde autonome groei van 3% van de zorguitgaven te financieren zal niet onverkort doorgevoerd worden, aangezien de regering voornemens is om de premieverhoging voor bepaalde groepen (deels) terug te draaien (on- en minvermogenden). Al met al leidt het geheel aan maatregelen aldus vormgegeven volgens het Cft naar alle waarschijnlijkheid niet of nauwelijks tot besparingen.

Overigens is het Cft van mening dat in de plannen van de basisverzekering wordt uitgegaan van een te lage autonome groei; deze zal hoger liggen dan de aangenomen 3%. De OECD Health data berekenen een gemiddelde reële groei van de zorguitgaven in het OECD-gebied van 4,7%. In nominale termen komt dit neer op een 7 á 8% jaarlijkse groei van de zorguitgaven. Deze cijfers geven aan dat het beheersbaar maken van de uitgaven van de gezondheidszorg een opgave is waar niet alleen Curaçao voor staat, maar die wereldwijd gevoeld wordt. Nu al wordt er gemiddeld bijna 10% van het inkomen aan gezondheidszorg besteed. Zelfs al zouden de maatregelen rond het invoeren van de basisverzekering onverkort doorgevoerd worden, dan nog is het zeer waarschijnlijk dat de tekorten bij de SVB in de komende jaren toe zullen nemen.

Additionele maatregelen zijn dus noodzakelijk. De overige maatregelen die er op gericht zijn om de groei naar 3% te brengen leveren echter of onvoldoende op, of zijn nog niet

in uitvoering genomen. 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 bedenkingen 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.

Inmiddels is uit ambtelijk overleg naar voren gekomen dat er ook gekeken wordt naar andere maatregelen in de zorg (zoals bijvoorbeeld pakketverkleining of verdere premiestijging), om op deze manier de verwachte tekorten te dekken dan wel te verkleinen. Het Cft is verheugd te zien dat er extra inspanningen worden gedaan om de stijgende tekorten in de zorg een halt toe te roepen, maar voorziet, gelet op de fase waarin deze voorstellen zich bevinden, vooralsnog niet dat de benodigde wet- en regelgeving op korte termijn wordt aangepast.

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 in de gezondheidszorg 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 medio 2013 kunnen worden gedekt uit de reserves van het schommelfonds AOV/AWW.

In de ontwerpbegroting 2013 is geen rekening gehouden met de prognose dat het schommelfonds AOV/AWW vanaf eind 2013 niet langer voldoende vermogen heeft om de tekorten mee te dekken.

Ondertussen rijst de vraag of de voorgenomen maatregelen op het terrein van de oudedagsvoorziening 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.

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, zeker niet gezien het feit dat het vermogen van het land sowieso onder druk staat en aanvulling behoeft. Door nu wederom het vermogen aan te wenden ten behoeve van lopende uitgaven wordt het land per saldo verarmd. 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.

Dividendbeleid en andere inkomsten

Conform de aanwijzing, zou Curaçao per 1 januari 2013 dividendbeleid ingevoerd moeten hebben, waaruit jaarlijks ANG 25 miljoen aan dividendopbrengsten zou moeten resulteren. In de ontwerpbegroting is hierover onvoldoende informatie opgenomen. In de toelichting wordt aangegeven dat behoedzaamheidshalve, gezien de vermogenspositie van de overheidsvennootschappen, hiervoor geen middelen zijn geraamd. Toch is er in de cijfers meerjarig ANG 18,5 miljoen aan dividendopbrengsten geraamd. Uit technisch overleg is gebleken dat deze dividendopbrengsten volledig afkomstig zijn van de Refeneria di Korsou (RdK). De informatiestroom is beperkt. 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 niet overtuigd van de realisatie van deze dividendopbrengsten. Met ingang van 2014 zal de dividendraming nagenoeg gelijk zijn aan de verlaagde huuroopbrengsten. Zelfs voor 2010 is een uitkering van nagenoeg 100% van de nettowinst erg hoog. Hierdoor lijkt een situatie te ontstaan waarin het totale vermogen van de RdK in stukjes wordt gebruikt om de lopende uitgaven van de overheid te financieren. Het vermogen wordt als het ware opgegeten. 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.

Onderwijs

Ten aanzien van het ministerie van Onderwijs maakt het Cft zich grote zorgen over de gepresenteerde daling in de meerjarige budgetten (zie bijlage 2; van ANG 352 miljoen in 2012 naar structureel circa ANG 335 miljoen vanaf 2013). Na 2014 houden de samenwerkingsmiddelen van Nederland op te bestaan, en uit de begroting blijkt niet dat Curaçao rekening houdt met de structurele uitgaven van opgestarte projecten, die vanaf dan volledig voor rekening van Curaçao komen. Ook heeft de SOAB in zijn rapport (*Rapportage doorlichting (meerjaren)begroting onderwijs fase 2*, 14 juli 2011)

melding gemaakt van grote risico's ten aanzien van de onderwijsbegroting, waaronder het achterstallig onderhoud van scholen. Hier lijken in de budgetten geen afdoende middelen voor gereserveerd te zijn.

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. In de ontwerpbegroting kan het Cft geen informatie terugvinden over dit voornemen. 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 om nadere informatie over 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 de regering van Curaçao het Cft 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 en er als onderdeel van de aanwijzing een verplichtingenstop geldt.

Belastingen

De belastingramingen nemen toe van ANG 1.507 miljoen in 2012 naar ANG 1.561 miljoen in 2013 (een stijging van 3,5%). Na 2013 stijgen de belastingramingen met circa 1,8% (zie bijlage 2). Het Cft is van mening dat de meerjarige belastingraming in de ontwerpbegroting 2013 daarmee op een te hoog niveau ligt. Allereerst zullen de ongunstige economische vooruitzichten een neerwaartse druk uitoefenen op de belastingopbrengsten. De realisaties over het eerste halfjaar van 2012 bevestigen dit beeld; deze liggen circa ANG 30 miljoen onder wat op basis van de realisaties over 2011 verwacht zou kunnen worden voor 2012. Op basis van de realisaties over 2011 gaat het Cft vooralsnog uit van een tegenvaller. Met ambtelijk Financiën zijn inmiddels afspraken gemaakt om de belastingramingen door te nemen en af te zetten tegen de analyse van het Cft.

Daarnaast gaan de vooralsnog geplande hervormingen in de gezondheidszorg en de ouderdagsvoorziening gepaard met aanzienlijke premiestijgingen, die voornamelijk neerslaan bij werkgevers. Dit zal een negatief effect hebben op de economische groei en daarmee ook op de belastinginkomsten, iets waar in de ontwerpbegroting geen rekening mee wordt gehouden.

Tevens wordt in de belastingramingen rekening gehouden met extra inkomsten als gevolg van verbeterde controle, waardoor de 'compliance' moet toenemen. Hiervoor is voor 2013 ANG 102 miljoen geraamd, aflopend naar ANG 66 miljoen in 2016. Ondanks dat dit ruim 6% van de totale belastingraming is, ontbreekt een toelichting bij deze raming. Uit ambtelijk overleg blijkt dat de inschatting van het ministerie van Financiën is dat er flinke winst te behalen is als gevolg van maatregelen die de 'compliance' moeten doen toenemen. Om deze maatregelen te kunnen nemen, zijn allereerst echter investeringen nodig. Bovendien vergen het doorvoeren van deze maatregelen nog de nodige politieke beslissingen. Al met al juicht het Cft de ontwikkeling toe dat getracht

wordt de 'compliance' te verhogen, maar is het van mening dat - gelet op de stappen die nog moeten worden genomen om de maatregelen door te kunnen voeren - het niet realistisch is dat de in de begroting geraamde opbrengsten op de gestelde termijn gerealiseerd zullen worden.

Ook wordt in de meerjarenramingen rekening gehouden met structurele opbrengsten van ANG 20 miljoen uit hoofde van de BRK-regeling. Het Cft heeft vernomen dat ten aanzien van deze regeling een beroep loopt bij de Europese rechter en is derhalve van mening dat Curaçao deze ramingen behoedzaamheidshalve uit de begroting moet halen, totdat de rechter een uitspraak heeft gedaan. Hangende deze rechtzaak zullen de middelen in ieder geval niet overgemaakt worden ter vrije besteding van Curaçao.

In de begroting geeft Curaçao zelf aan dat pas vanaf 2014 weer economische groei wordt verwacht, toch stijgen de belastingramingen al flink per 2013. Het Cft is van mening dat, gezien de realisaties over 2011 en het eerste halfjaar van 2012, de ongunstige economische vooruitzichten en de met de beleidswijzigingen in de zorg en oudedagsvoorziening gepaard gaande lastenverzwaring, uitgegaan moet worden van een behoedzamer scenario voor de belastingramingen. Ten aanzien van de ramingen uit hoofde van verbeterde controle en de BRK-middelen, is het Cft van mening dat deze nog onvoldoende onderbouwd respectievelijk te onzeker zijn om in de ontwerpbegroting 2013 mee te nemen.

Volledigheid van de begroting

Uit berichtgeving heeft het Cft vernomen dat met ingang van 2 juli 2012 een fonds in het leven is geroepen dat wordt gevuld middels een heffing van 5 cent per iedere getankte liter benzine of diesel. Met dit fonds zullen investeringen in de wijken gedaan worden, om de sociale cohesie en het leefniveau te verbeteren. Het Cft heeft de regering van Curaçao middels brieven van 25 juli 2012, 6 augustus 2012 en 28 augustus 2012 om informatie verzocht over dit fonds. In een brief van 29 augustus 2012 geeft de regering van Curaçao aan dat hier op een later moment op teruggekomen zal worden. Deze heffing, die reeds van kracht schijnt te zijn, evenals de besteding van de middelen, zijn niet opgenomen in de begroting 2012 of de begroting 2013. Het Cft wil de regering erop wijzen dat conform artikel 15.2 van de Rijkswet in de meerjarige begroting alle verwachte uitgaven en ontvangsten opgenomen dienen te worden. Bovendien is hier sprake van een belasting, die ingevolge artikel 80 van de Staatsregeling alleen maar bij landsverordening ingesteld kan worden. Daarnaast kunnen deze stromen binnen een ordelijk en controleerbaar financieel beheer niet buiten de begroting en het toezicht daarop door de Staten worden gehouden. Dit geldt onverkort voor de verplichtingen en/of financiering van het gratis onderwijs dat conform berichtgeving met ingang van het schooljaar 2012/2013 van kracht zou worden.

Aanbevelingen

Curaçao zal de begroting op bovenstaande punten moeten aanpassen om de begroting te laten voldoen aan de normen uit de Rijkswet. Concreet doet het Cft de volgende aanbevelingen:

- De compensatie van de tekorten over 2010 en 2011 dient verwerkt te worden door een (meerjarig) overschot op de gewone dienst te laten zien, in plaats van het toevoegen van de compensatie aan de algemene reserve bij het ministerie van Financiën;
- De wijze van compensatie van de tekorten uit voorgaande jaren, middels een meerjarige dividenduitkering door de Refineria di Korsou, dient van een uitgebreide

financiële en niet-financiële onderbouwing voorzien te worden. Hierbij dient in ieder geval aandacht geschonken te worden aan de afnemende huuropbrengsten van de RdK met ingang van 2014, de statutaire bepalingen van de RdK in relatie tot de bestemming van vermogen en resultaat alsmede de toekomstplannen van de RdK voor zover die op grond van afspraken met belanghebbenden tot een andere bestemming van vermogen en resultaat zullen leiden. Zolang die onderbouwing ontbreekt, kan deze dekking niet opgenomen worden in de begroting 2013;

- Er dient een grondige heranalyse van de zorgcijfers opgesteld te worden, waarbij Curaçao de verwachte groei van de zorguitgaven in zijn totaliteit voor de komende jaren dient af te zetten tegen de in de begroting geraamde totale overheidsbijdrage. Een fundamentele heroverweging van het (voorgenomen) beleid is onvermijdelijk om de meerjarige tekorten op te lossen;
- In de meerjarencijfers dient rekening gehouden te worden met:
 - De verwachte tekorten in het AOV-fonds per 2013;
 - De verwachte extra uitgaven als gevolg van het benodigde onderhoud aan scholen en het continueren van de projecten die tot en met 2014 (mede) worden gefinancierd door Nederland.
- De belastingramingen dienen te worden voorzien van een deugdelijke cijfermatige onderbouwing, waarbij rekening gehouden dient te worden met de economische vooruitzichten, de realisaties over 2011 en de eerste helft van 2012 en de met de voorgenomen beleidswijzigingen in de zorg en oudedagsvoorziening gepaard gaande lastenverzwaring. Tevens dienen de ramingen voor de verbetering van de 'compliance' nader toegelicht te worden en dienen de geraamde opbrengsten uit de BRK-regeling uit de begroting gehaald te worden totdat de Europese rechter hierover een uitspraak heeft gedaan;
- De heffing van 5 cent per getankte liter benzine en diesel en de voeding van het daarmee te vormen fonds voor investeringen in de wijken dient opgenomen te worden in de begroting 2013. Hetzelfde geldt voor de verplichtingen en/of financiering van het gratis onderwijs.

Conclusie

Het Cft is van oordeel dat de concept-ontwerpbegroting 2013 niet voldoet aan de normen van de Rijkswet en tevens op onderdelen in strijd is met de recente aanwijzing. Er wordt geen (meerjarig) overschot op de gewone dienst gepresenteerd, zoals is voorgeschreven in de aanwijzing. De belastingramingen zijn naar oordeel van het Cft te hoog, terwijl de uitgavenramingen te laag zijn op in ieder geval het terrein van de zorg, de oudedagsvoorziening en het onderwijs.

Ook is de begroting naar mening van het Cft niet volledig en op onderdelen inconsistent. Hiermee wordt in onvoldoende mate tegemoet gekomen aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid. Het vormen van een investeringsfonds of het financieren van gratis dan wel vrij onderwijs buiten de begroting om doet afbreuk aan het budgetrecht van de Staten en is zoals gezegd ook in strijd met de Rijkswet.

De begroting 2013 toont aan dat de meerjarige financiële problemen waar het land Curaçao voor staat op dit moment toenemen. De maatregelen die noodzakelijk zijn om de financiën weer in evenwicht te krijgen, zullen hierdoor een zwaarder beslag leggen op de het bedrijfsleven en op de samenleving. In de ogen van het Cft is het

noodzakelijk om een meerjarenplan op te stellen gericht op het zo snel mogelijk inlopen van de problematiek. Daarnaast dient in een dergelijk plan ook aangegeven te worden op welke wijze de regering denkt te komen tot een herallocatie van middelen om belangrijke beleidsprioriteiten te kunnen realiseren. Te denken valt dat aan het nieuwe ziekenhuis, verbeteringen van het onderwijs en de plannen van aanpak op het terrein van Justitie. Voor deze prioriteiten zal geld gevonden moeten worden op andere terreinen, terwijl er sowieso al ingrijpend bezuinigd moet worden.

Het Cft doet in deze brief op de getoetste punten aanbevelingen aan Curaçao om de concept-ontwerpbegroting aan te passen, opdat deze wel voldoet aan de normen in de Rijkswet. Conform artikel 11.2 van de Rijkswet, dient het bestuur bij het indienen van de ontwerpbegroting 2013 bij de Staten, dit advies mee te zenden. Hierbij dient het bestuur aan te geven in hoeverre en op welke wijze rekening is gehouden met het advies van het Cft. Het Cft zal dit advies drie weken na de dagtekening openbaar maken.

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

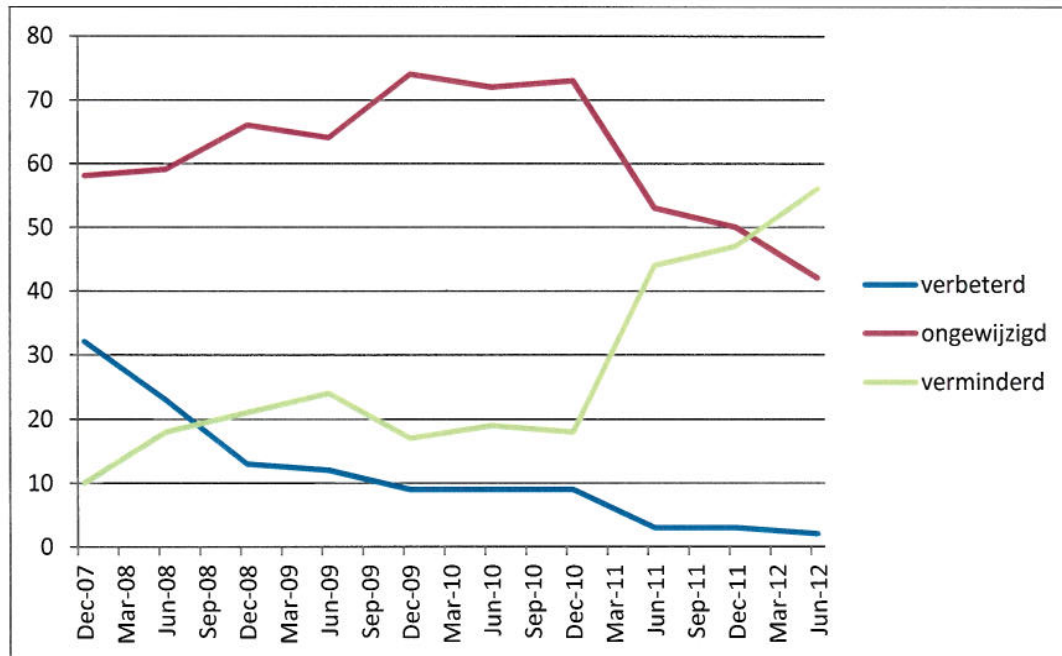


drs. C. van Nieuwamerongen

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
De secretaris-generaal van Financiën

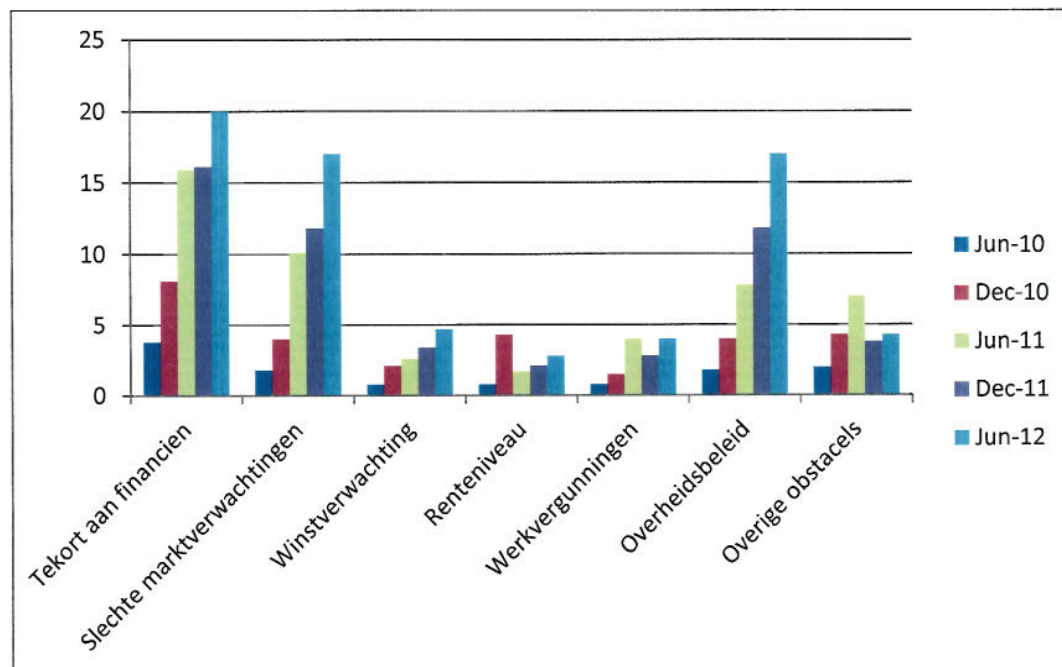
Bijlage 1; Grafieken economisch beeld

Grafiek 3: Ondernemersvertrouwen



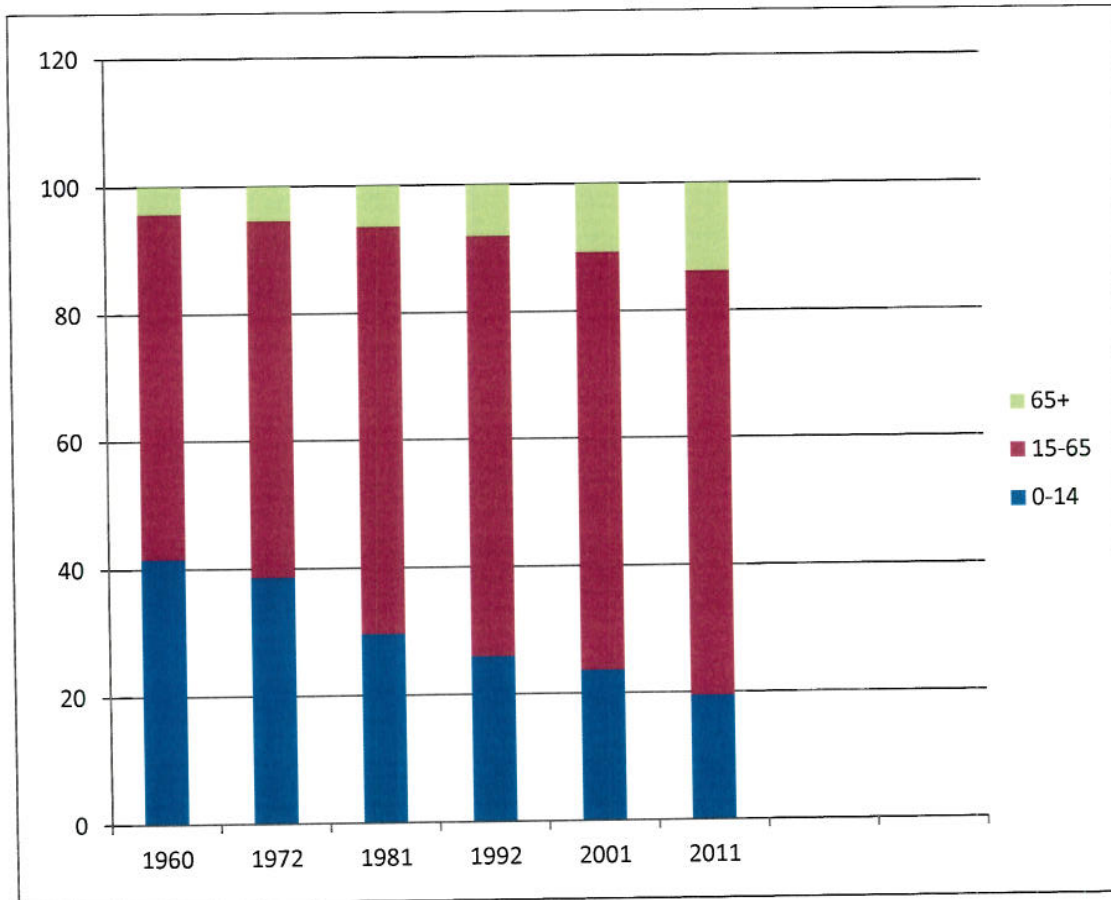
Bron: Halfjaarlijks conjunctuuronderzoek Curaçao, CBS augustus 2012

Grafiek 4: Oorzaken afnemende investeringsbereidheid



Bron: Halfjaarlijks conjunctuuronderzoek Curaçao, CBS augustus 2012

Grafiek 5: leeftijdsopbouw bevolking Curaçao



Bron: Census 2011, Centraal Bureau voor de Statistiek 2012

