



Aan

De minister van Financiën van Sint Maarten

Adres kantoor Curaçao

De Rouvilleweg 39
Willemstad, Curaçao

Telefoon (+5999)4619081

Telefax (+5999) 4619088

Adres kantoor Sint Maarten

Frontstreet 26
Convent Building
Philipsburg, Sint Maarten

Telefoon (+1721) 5430331

Telefax (+1721) 5430379

Contactpersoon

David Abrahams

Datum

10 februari 2016

Ons kenmerk

Cft 201600061

Pagina

1/7

Telefoonnummer

+5999 4619081

E-mail

info@cft.cw

Uw kenmerk

Bijlagen

Adres kantoor Aruba

L.G. Smith Boulevard 68
La Piccola Marina
Oranjestad, Aruba

Telefoon (+297) 5832800

Telefax (+297) 5822224

E-mail info@cft.cw

Internet www.cft.cw

Onderwerp

Advies conform artikel 11 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten bij de ontwerpbegroting 2016 van Sint Maarten

Geachte heer Gibson,

Op 1 februari heeft het Cft de ontwerpbegroting 2016 van Sint Maarten ontvangen. Sint Maarten heeft het Cft om advies gevraagd, conform art. 11 Rijkswet financieel toezicht (Rft). Op 3 december 2015 heeft Sint Maarten om uitstel voor indiening van de vastgestelde begroting 2016 tot 31 januari 2016 verzocht. Het Cft heeft hier positief op geadviseerd. Aangezien het Cft de ontwerpbegroting op 1 februari voor advies heeft ontvangen, constateert het Cft dat de datum voor indiening van de vastgestelde begroting van 31 januari niet is gehaald. Door aanbidding van de ontwerpbegroting aan het Cft is er wel uitzicht op een vastgestelde begroting binnen afzienbare tijd.

De minister van Financiën heeft er voor gekozen de aan het Cft aangeboden ontwerpbegroting gelijktijdig aan de Staten aan te bieden. Dit is niet de gebruikelijke weg. Het Cft heeft notie genomen van het schrijven van de minister van Financiën aan de Staten waarin wordt aangegeven dat het Cft nog met een advies op de ontwerpbegroting zal komen en dat dit mogelijk nog tot aanpassing van de ontwerpbegroting zal leiden. Conform artikel 11 Rft dient de minister dit advies aan de Staten door te geleiden inclusief een schrijven hoe met dit advies rekening is gehouden bij de ontwerpbegroting.

Het Cft heeft de ontwerpbegroting geanalyseerd en komt tot de volgende conclusie en aanbevelingen.

Conclusie en aanbevelingen

De regering heeft er voor gekozen de begrotingsproblematiek aan te pakken door uit te gaan van een geraamd inkomstenniveau op basis van een gemiddelde van de jaren 2013-2015. Bij het vaststellen van het uitgavenniveau is rekening gehouden met de verplichting om de tekorten op de gewone dienst van eerdere begrotingsjaren, te compenseren. Dit leidt tot een verlaging van het uitgavenniveau en een enigszins verhoogd inkomstenkader. Tevens heeft de regering aangegeven het uitgavenniveau streng te zullen monitoren zodat op tijd bijgestuurd kan worden indien en voor zover er sprake zal blijken te zijn met vertraging van realisatie of tegenvallende inkomsten.

Het Cft waardeert dat de regering van Sint Maarten een duidelijke inspanning heeft geleverd in een poging tot een sluitende begroting te komen die tevens voldoet aan de punten uit de aanwijzing. Naar het oordeel van het Cft voldoet de ontwerpbegroting nog niet geheel aan de normen van artikel 15 van de Rft en de aanwijzing. Tevens is de informatie in de ontwerpbegroting in veel gevallen summier of ontbreekt geheel. Daarnaast is er sprake van aanzienlijke onzekerheden.

Het Cft bekijkt de begroting zowel in het kader van het jaar 2016 afzonderlijk als in meerjarig perspectief en doet daarom de volgende aanbevelingen:

2016

1. Het opnemen van een commitment dat opbrengsten uit de vereffening volledig aan het oplossen van de betalingsachterstanden zullen worden besteed;
2. Het opnemen van nadere informatie omtrent de realisatie 2015;
3. Het in de begroting opnemen van de effecten van de discrepantie tussen de wettelijke vastgelegde pensioenpremie van 25% en de in het verleden en in 2016 begrote premie van 22%;
4. Het opnemen van nadere informatie ten aanzien van de geplande maatregelen met betrekking tot de verhoging van tax-compliance, het in uitvoering nemen van de maatregelen maar de meeropbrengsten pas te verwerken in de begroting op het moment dat deze zijn gerealiseerd;
5. Het opnemen van een nadere toelichting ten aanzien van de additionele maatregelen aan de inkomstenkant en besparingen aan de uitgavenkant;

Meerjarig

6. Het bedrag van de meerjarig geraamde meeropbrengsten als gevolg van een hogere tax-compliance en additionele inkomstenverhogende maatregelen te reduceren. Ook dienen de daarbij horende additionele uitgaven evenredig verlaagd te worden. Het nemen van additionele maatregelen, onder andere ten aanzien van voldoende liquide middelen om de betalingsachterstanden op te lossen, ten einde de begroting een invulling te laten geven aan de punten van de aanwijzing;
7. Het nader bekijken van de mogelijkheden voor meerjarige verhoging en verbreding van belastingen.

Om volledig aan de aanwijzing te voldoen adviseert het Cft om de eerste aanbeveling voor de begroting 2016 vast te leggen, de gevolgen van de discrepantie tussen de pensioenpremie van 22% en 25% in de begroting te verwerken en tevens het proces rond de stelselherziening van zorg- en oudedagsvoorzieningen te versnellen zodat voor het einde van 2016, in lijn met de aanwijzing, duidelijk is geworden hoe deze stelsels financieel worden verduurzaamd.

In verband met de onzekerheden ten aanzien van de inkomsten en uitgaven binnen de begroting, zal het Cft nader in gesprek gaan met Sint Maarten over verscherping van de monitoring van inkomsten- en uitgavenrealisaties, evenals de liquiditeitspositie.

Ten aanzien van de informatieverstrekking omtrent de kapitaaldienst dient een verbeteringslag plaats te vinden. Aangezien de beschikbare informatie ten aanzien van de kapitaaldienst erg summier is, plaatst het Cft wederom een algemeen voorbehoud bij deze uitgaven.

Toelichting

Algemeen

De langjarige budgettaire problematiek op Sint Maarten heeft ertoe geleid dat de Rijksministerraad in september 2015 een aanwijzing aan het bestuur van Sint Maarten heeft gegeven. Het is van groot belang dat aan de punten van de aanwijzing gevolg wordt gegeven in de begroting 2016. Het Cft heeft oog voor de moeilijke situatie op Sint Maarten. Dit neemt niet weg dat de budgettaire problematiek inmiddels van een dusdanige aard is en al zo lang voortduurt, dat het nemen van adequate maatregelen niet langer kan worden uitgesteld.

In de ontwerpbegroting wordt een aantal uitgangspunten genoemd die een bijdrage kunnen leveren aan een behoedzaam opgestelde begroting. Het uitgangspunt dat additionele uitgaven pas gedaan mogen worden indien meeropbrengsten gerealiseerd zijn, valt te prijzen. Gezien de huidige problematiek is het Cft echter van mening dat de gekozen invulling van dit uitgangspunt nog onvoldoende geborgd is, omdat in de begroting inkomsten en uitgaven vaak niet direct aan elkaar gekoppeld kunnen worden. De meeropbrengsten kunnen dan onzeker van aard zijn terwijl de additionele uitgaven hoogstwaarschijnlijk wel gerealiseerd gaan worden, met een aanzienlijk risico op tekorten als gevolg.

Zodoende adviseert het Cft, gezien deze onzekerheden de voorgenomen verscherpte monitoring van inkomsten- en uitgavenrealisaties te borgen zodat bij tegenvallende resultaten tijdig bijgestuurd kan worden. Het Cft zal dit met verhoogde aandacht blijven volgen.

Gewone dienst

Inkomsten

De ontwerpbegroting laat voor 2016 een inkomstenniveau van ANG 456,7 miljoen zien. Dit is hoger dan het begrote inkomstenniveau van 2015, namelijk ANG 445 miljoen, evenals de uiteindelijk verwachte realisatie van circa ANG 440 miljoen. Sint Maarten geeft aan dat als basis is uit gegaan van het gemiddelde van de gerealiseerde inkomsten over de jaren 2013-2015. Het Cft constateert dat hierbij niet is gecorrigeerd voor incidentele inkomsten in deze jaren.

Daarnaast toont de meerjarenbegroting aan de inkomstenzijde een tweetal aanvullende structurele inkomstenbronnen, te weten een verhoging van de inkomsten als gevolg van een verhoging van de tax-compliance oplopend tot ANG 11 miljoen structureel en additionele inkomstenverhogende maatregelen die oplopen naar ANG 10 miljoen structureel, beide ten opzichte van 2015. Daarnaast is sprake van incidentele inkomsten in 2016 van ANG 12 miljoen uit een bijdrage van casino's.

Het Cft heeft Sint Maarten eerder reeds geadviseerd zeer terughoudend te zijn met het inboeken van additionele inkomsten, vooral als deze door een verhoging van de tax-compliance gerealiseerd dienen te worden. De praktijk blijkt telkens weerbarstig; dit is in het verleden meermaals gebleken. Het Cft adviseert dan ook de voorgenomen maatregelen voor de verhoging van de tax-compliance wel te nemen en scherp te monitoren op de realisatie hiervan. Bij tegenvallende of vertraagde realisatie kan dan bijgestuurd worden. Een begrotingswijziging gedurende het jaar is hiervoor het geijkte instrument.

Gelet op de praktijk acht het Cft het niet realistisch dat de begrotingsproblematiek opgelost kan worden met alleen een verhoging van de tax-compliance. Om die reden adviseert het Cft niet alleen in te zetten op verhoging van de ontvangsten uit reeds bestaande belastingen. Met name in verbreding van de belastingen ziet het Cft voor Sint Maarten een mogelijkheid structureel meer inkomsten te krijgen en tevens de inkomsten robuuster te maken. Daarnaast is voor het Cft niet duidelijk hoe de additionele inkomstenverhogende maatregelen, die oplopen tot ANG 10 miljoen structureel, gerealiseerd moeten worden. Het Cft adviseert een nadere toelichting van de overige structurele inkomsten in de begroting op te nemen, of deze inkomsten vooralsnog niet mee te nemen in de begroting.

Het Cft constateert dat de meerjarenbegroting grote onzekerheden ten aanzien van de inkomsten vertoont. Het Cft adviseert deze onzekerheden fors te reduceren. Hiermee zullen de begrote overschotten in de desbetreffende jaren en de tekortcompensatie mogelijk onder druk komen te staan. Het is van belang dat Sint Maarten additionele maatregelen uitwerkt om de tekorten te compenseren en elk van de komende jaren positief te sluiten.

In de begroting wordt uitgesproken dat de middelen voortkomend uit de vereffening slechts zullen worden aangewend voor het oplossen van de betalingsachterstanden nadat een versterking van de liquiditeitspositie heeft plaatsgevonden. De omvang en aard van de achterstanden rechtvaardigen echter dat de middelen uit de vereffening nu al volledig worden bestemd voor het oplossen van de betalingsachterstanden. Inmiddels is duidelijk geworden dat APS en SZV overeenstemming is bereikt over de hoogte van de achterstanden waardoor een aanvang kan worden gemaakt met het oplossen van de achterstanden. Het Cft adviseert dat APS en SZV, voorzover dit niet reeds is gebeurd, zekerheid verkrijgen dat de middelen voortkomend uit de vereffening geheel gebruikt zullen worden voor de oplossing van de achterstanden. Alleen onder deze voorwaarde kan het Cft instemmen met kortlopende betalingsregelingen met schuldeisers (met name APS en SZV) ter overbrugging van de periode tot wanneer de vereffening wordt afgerond. Deze betalingsregeling mag namelijk niet het karakter van een lening krijgen maar slechts dienen ter overbrugging van een (zo kort mogelijke) periode waarbinnen de vereffening wordt afgerond.

Uitgaven

Aan de uitgavenkant van de ontwerpbegroting waardeert het Cft de inspanning die is gedaan door de regering van Sint Maarten om te komen tot een lager uitgavenniveau. Het "structureel doortrekken" van de geprognosticeerde realisatie van de uitgaven over 2015 acht het Cft een wezenlijk andere benadering dan in voorgaande jaren is gebruikt. Wel heeft het Cft de nodige zorgen omtrent de daadwerkelijke realisatie over 2015 en dus in hoeverre ANG 430 miljoen als uitgangspunt plausibel is. De uitkomsten van 2015 zijn voor het Cft nog onvoldoende helder om dit gekozen uitgangspunt nu te kunnen beoordelen. Waarschijnlijk vergt het niet overschrijden van het in de begroting opgenomen uitgavenniveau gedurende 2016 additionele maatregelen. Het Cft adviseert de regering van Sint Maarten zo snel mogelijk nadere informatie ter beschikking te stellen omtrent de realisatie 2015, om zo tot een beter oordeel te kunnen komen en indien nodig additionele maatregelen uit te werken.

Uit de aanwijzing volgt dat uitgaven voor zorg- en oudedagsvoorzieningen volledig in de begroting dienen te worden verwerkt. In eerdere bestuurlijke gesprekken tussen het Cft en Sint Maarten is in dit kader gesproken over de discrepantie tussen de wettelijk vastgelegde pensioenpremie van 25% en de begrote (maar niet volledig afgedragen) premie van 22%. Dit betreft ook premiebetalingen met terugwerkende kracht tot en met 10/10/2010. Het Cft is de mening toegedaan dat de regering van Sint Maarten de premie van 25% in de begroting dient te verwerken zolang de premie nog niet krachtens wet is aangepast.

Gezien het wettelijk karakter van de pensioenregeling zijn tekorten bij het pensioenfonds uiteindelijk een risico van de overheid van Sint Maarten. Het vormt daarmee een begrotingsrisico dat correct en volledig in de begroting moet zijn verwerkt. De pensioenproblematiek kan voor de middellange termijn worden aangepakt door de stelselwijzing voor de oudedagsvoorzieningen die onderdeel uitmaakt van de aanwijzing en voor eind 2016 dient te zijn afgerond. Sint Maarten heeft reeds stappen in dit proces gezet. Voor de korte termijn heeft de regering van Sint Maarten aangegeven middels een wetswijzing de premie met terugwerkende kracht te willen aanpassen naar 22%.

Saldo

Uit het meerjarig overzicht in de ontwerpbegroting volgt dat Sint Maarten verwacht 2016 in evenwicht te sluiten en in de komende jaren forse overschotten te realiseren, nadat de tekorten uit de jaren 2010-2014 zijn gecompenseerd. Naar aanleiding van de genoemde punten ten aanzien van de gewone dienst zet het Cft vraagtekens bij deze meerjarige verwachting. Wanneer de meeste onzekerheden uit de begroting worden gehaald resulteert een beeld waar in de periode 2016-2018 onvoldoende ruimte is om de tekortcompensatie geheel te realiseren.

Kapitaaldienst

Bij de kapitaaldienst gaat Sint Maarten uit van een uitgavenniveau van ANG 77,6 miljoen in 2016. Dit is lager dan het uitgavenniveau in de vastgestelde begroting 2015 van ANG 111 miljoen. Het Cft spreekt waardering uit voor het voornemen dat Sint Maarten het uitgavenniveau van de kapitaaldienst terugbrengt naar meer realistische proporties.

In het verleden heeft het Cft veelvuldig vraagtekens gezet bij het realiteitsgehalte van de kapitaaldienst en geadviseerd deze om te vormen tot een realistische investeringsagenda voor het Sint Maarten zodat deze kan bijdragen aan de economische groei van het Land.

Het Cft adviseert Sint Maarten verder te gaan op de ingeslagen weg en de kapitaaldienst verder te hervormen. Wel blijft de informatie in de begroting ten aanzien van de geplande investeringen erg summier. Het Cft maakt dan ook wederom een algemeen voorbehoud bij de kapitaaldienst. De toelichtingen bij de voorgenomen investeringen zijn onvoldoende om te kunnen oordelen of deze voldoen aan de definitie van een kapitaaluitgave.

Aan de inkomstenkant van de kapitaaldienst worden niet uitgegeven middelen uit leningen uit 2014 (ANG 30,3 miljoen), afschrijvingen (ANG 9,0 miljoen) en nieuw aan te trekken leningen (ANG 38,4 miljoen) genoemd als voornaamste inkomstenbronnen. Ten aanzien van de nieuw aan te trekken leningen constateert het Cft dat op het moment van schrijven, het nog niet is toegestaan te lenen als gevolg van de aanwijzing. Kapitaalinvesteringen dienen dan ook voorlopig plaats te vinden binnen de ruimte van de niet uitgegeven middelen uit 2014 en de her te investeren middelen. Wellicht ten overvloede merkt het Cft hier op dat indien de overgebleven gelden uit 2014 worden herbestemd, hiervoor dezelfde informatieplicht naar het Cft geldt als bij een regulier nieuwe leenverzoek.

Herfinanciering

In de begroting wordt aangegeven dat in oktober 2016 een lening van ANG 26 miljoen afloopt die zijn oorsprong heeft in de herfinanciering van de schulden van het voormalige eilandgebied Sint Maarten. In de begroting heeft Sint Maarten aangegeven voornemens te zijn deze te herfinancieren met een sinking bond. Het Cft zal zich in het advies conform art 12. Rft op de vastgestelde begroting uitspreken over de herfinanciering. Het Cft zal hierbij steeds het niveau van de schuldquote in aanmerking nemen in lijn met de doelstelling van de Rft nieuwe schuldopbouw te voorkomen. Indien het Cft aan de hand van de aanpassingen door Sint Maarten concludeert dat de begroting 2016 voldoet aan de normen, dan ligt het in de rede dat het Cft zal instemmen met herfinanciering. Het feit dat Sint Maarten kiest voor een sinking bond past in het streven om de schuldquote, die ultimo 2015 33% BBP bedroeg, in de toekomst niet te veel te laten oplopen. Wel dient Sint Maarten in latere jaren binnen de begroting op correcte wijze rekening te houden met de aflossingsbedragen.

Aanwijzing

Het Cft constateert dat na ontvangst van de ontwerpbegroting 2016 overeenstemming is bereikt met APS en SZV over de hoogte van de achterstanden en dat nadere afspraken zijn gemaakt ten aanzien van de verkoop van het overheidsgebouw en naastliggend terrein waardoor een aanvang is gemaakt met het inlopen van de achterstanden. Wel is de verwachte opbrengst van het gebouw en de gronden lager dan in de begroting is opgenomen (ANG 45 miljoen ten opzichte van ANG 53 miljoen). Voor het verschil, evenals aanvullende uitkomsten van de vaststellingsovereenkomst met APS en SZV, dient in de begroting duidelijk gemaakt te worden hoe dit wordt opgelost om zo de betalingsachterstanden geheel op te lossen.

Kenmerk
Cft 201600061
Blad
7/7

Het Cft ontvangt van de regering van Sint Maarten graag nadere informatie inzake de bereikte overeenstemming met APS en SZV, evenals een commitment dat opbrengsten uit de overeenkomsten daadwerkelijk worden aangewend voor het oplossen van de betalingsachterstanden. Het Cft waardeert de inspanning die de regering zich heeft getroost om een aanvang te maken met de oplossing van de jarenlange problematiek rond de betalingsachterstanden.

Wel zet het Cft vraagtekens bij de haalbaarheid van de tekortcompensatie binnen de gestelde periode van 2016-2018 door verschillende onzekerheden binnen de meerjarenbegroting. Verder constateert het Cft dat er nog geen gedegen oplossing wordt geboden voor de discrepantie tussen de wettelijk vastgelegde pensioenpremie van 25% en de daadwerkelijk betaalde premie van 22% en dat deze problematiek op dit moment dus niet adequaat in de begroting is verwerkt. Het Cft adviseert dan ook dit alsnog te doen.

Bovenstaande adviezen in acht nemend kan het Cft niet tot de conclusie komen dat aan de punten van de aanwijzing wordt voldaan. Daarvoor zijn er teveel onzekerheden en hiaten ten aanzien van met name het meerjarige beeld van de begroting geconstateerd. Het Cft zal in het advies conform art.12 Rft dan ook bezien of en in welke mate in de vastgestelde begroting 2016 rekening is gehouden met de in dit advies genoemde aanbevelingen en daarmee voldoet aan de punten uit de aanwijzing.

Het Cft zal de RMR informeren over de huidige stand van zaken ten aanzien van de begroting 2016 en de naleving van de aanwijzing.

Wellicht ten overvloede wil het Cft u er conform artikel 14, lid 6 van de Rft op wijzen dat zolang er geen vastgestelde begroting 2016 is, de vastgestelde begroting van 2015 tot grondslag van het beheer geldt. Het feit dat er een aanwijzing is gegeven doet hieraan niet af.

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



prof. dr. A.F.P. Bakker

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
De secretaris-generaal van het ministerie van Financiën van Sint Maarten