



College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

Aan
De minister van Financiën van Sint Maarten

STATEN VAN SINT MAARTEN		
Ingek.	02 MAY 2018	
Volgnr.	18/526/17-18	
Par.	1	2

Adres kantoor Curaçao
De Rouvilleweg 39
Willemstad, Curaçao
Telefoon (+5999)4619081

Adres kantoor Sint Maarten
Frontstreet 26
Convent Building
Philipsburg, Sint Maarten
Telefoon (+1721) 5430331

Contactpersoon
Ronald Rokers
Datum
24 april 2018
Ons kenmerk
Cft 201800103
Pagina
1/7

Telefoonnummer
+5999 4619081
E-mail
info@cft.cw
Uw kenmerk

Adres kantoor Aruba
L.G. Smith Boulevard 68
La Piccola Marina
Oranjestad, Aruba
Telefoon (+297) 5832800

E-mail info@cft.cw
Internet www.cft.cw

Bijlage
-

Onderwerp
Advies o.b.v. artikel 11 bij de herziene ontwerpbegroting 2018 Sint Maarten

Geachte heer Ferrier,

Op 26 januari 2018 heeft het College financieel toezicht Sint Maarten en Curaçao (Cft) van het bestuur van Sint Maarten het verzoek gekregen om op grond van artikel 11 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) een advies uit te brengen op de ontwerpbegroting 2018. Het Cft heeft de ontwerpbegroting beoordeeld op basis van de daarin gepresenteerde informatie en op 9 februari 2018 zijn advies uitgebracht (kenmerk: Cft 201800052). Naar mening van het Cft voldeed de ontwerpbegroting niet aan de normen van de Rft, in het bijzonder de normen zoals opgenomen in artikel 15.

De regering van Sint Maarten heeft per brief van 20 november 2017 een beroep gedaan op artikel 25 van de Rft en de Rijksministerraad (RMR) verzocht om af te mogen wijken van de normen zoals genoemd in artikel 15 van de Rft, voor de begrotingsjaren 2017 en 2018. De RMR heeft op 16 maart 2018 besloten onder voorwaarden in te stemmen met dit verzoek. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft op 27 maart 2018 Sint Maarten en het Cft per brief over genoemde besluitvorming geïnformeerd. Hierbij is aangegeven dat de begroting 2018 vóór 1 mei dient te zijn goedgekeurd door de Staten en ter vaststelling aan de gouverneur dient te zijn aangeboden.

Op 13 april 2018 heeft het Cft een herziene ontwerpbegroting 2018 van Sint Maarten ontvangen, met het verzoek om advisering op grond van artikel 11 van de Rft. Hierbij ontvangt u het advies van het Cft, waarbij de herziene ontwerpbegroting is getoetst aan de normen van artikel 15 van de Rft. Specifiek wordt aandacht besteed aan de wijzigingen die in de herziene ontwerpbegroting zijn aangebracht ten opzichte van de ontwerpbegroting d.d. 26 januari en aan de besluitvorming van de RMR. De herziene ontwerpbegroting die u bij de Staten indient moet conform artikel 11 lid 2 van de Rft vergezeld gaan van dit advies inclusief een toelichting in hoeverre rekening is gehouden met dit advies.

Oordeel

Gegeven de buitengewone gebeurtenissen als gevolg van orkaan Irma is een tekort op de gewone dienst voor 2018 naar mening van het Cft onvermijdelijk. Evenals de ontwerpbegroting d.d. 26 januari 2018 voldoet ook de herziene ontwerpbegroting niet aan de normen van de Rft. Zo wordt voor 2018 een tekort op de gewone dienst gepresenteerd waardoor niet aan artikel 15 lid 1 sub a van de Rft wordt voldaan die vereist dat de begroting sluit. De kapitaaldienst 2018 is sluitend echter een meerjarenraming ontbreekt. De rentelastnorm wordt niet overschreden waardoor wel wordt voldaan aan artikel 15 lid 1 sub c van de Rft.

Het Cft is van mening dat de financiële en economische situatie op Sint Maarten vele onzekerheden met zich meebrengt waardoor het opstellen van een realistische begroting een grote opgave is. Hoewel het Cft constateert dat Sint Maarten de memorie van toelichting bij de herziene ontwerpbegroting heeft verduidelijkt en uitgebreid, concludeert het Cft dat de onderbouwing van de begrote uitgaven en ontvangsten nog onvoldoende toereikend is. Hierdoor wordt niet voldaan aan artikel 15 lid 2 van de Rft. Ook wordt nog onvoldoende concreet beschreven welke maatregelen in 2018 worden genomen om het tekort op de gewone dienst in 2018 zo beperkt mogelijk te houden. Hoewel de kapitaaldienst qua omvang fors is gereduceerd, ontbreekt de toelichting bij de voorgenomen investeringen nog. Het Cft handhaaft daarom het voorbehoud op de kapitaaldienst.

Sint Maarten heeft de RMR verzocht om voor begrotingsjaren 2017 en 2018 af te mogen wijken van de normen zoals genoemd in artikel 15 van de Rft. De RMR heeft hiermee ingestemd en daaraan voorwaarden gesteld. Zo mogen het tekort en de totale lasten niet hoger zijn dan gepresenteerd in de ontwerpbegroting d.d. 26 januari 2018, namelijk ANG 254,7 miljoen respectievelijk ANG 521,5 miljoen. De herziene ontwerpbegroting voldoet aan beide aanvullende voorwaarden. De RMR heeft overigens ook bepaald dat amendering door de Staten van de begroting in het licht van artikel 25 van de Rft leidt tot hernieuwde besluitvorming door de RMR, voordat de gouverneur de begroting vaststelt.

Toelichting

Gewone dienst

De herziene ontwerpbegroting 2018 presenteert ANG 303,4 miljoen aan baten, ANG 500,5 miljoen aan lasten en dientengevolge een tekort van ANG 197,1 miljoen. Ten opzichte van de voorgaande ontwerpbegroting is het saldo met ANG 57,6 miljoen verbeterd. In onderstaande tabel staan de mutaties op de gewone dienst.

	OB2018 januari	OB2018 april	Mutatie
Gewone dienst baten	266.8	303.4	36.6
Gewone dienst lasten	521.5	500.5	(21.0)
Begrotingssaldo	(254.7)	(197.1)	57.6

De baten zijn per saldo verhoogd met ANG 36,6 miljoen. Uit het getallenboek bij de begroting blijkt dat dit voornamelijk het gevolg is van positievere belastinginkomsten, met name bij de loonbelasting en belasting op bedrijfsomzetten. Uit de cijfers van de Landsontvanger blijkt dat de belastingontvangsten in de eerste maanden van 2018 hoger uitvallen dan verwacht. De lasten zijn per saldo verlaagd met ANG 21,0 miljoen. Zo zijn bijvoorbeeld de lasten voor de onderstand in de herziene ontwerpbegroting verlaagd van ANG 12,3 miljoen naar ANG 5,3 miljoen. De uitgangspunten die zijn gehanteerd om te komen tot deze bedragen zijn niet toegelicht. Aangezien nog steeds een tekort op de gewone dienst wordt gepresenteerd voldoet de herziene ontwerpbegroting niet aan de norm van artikel 15, lid 1 sub a van de Rft. Doordat de onderbouwing van de begrote uitgaven en ontvangsten nog onvoldoende toereikend is wordt niet voldaan aan artikel 15 lid 2 van de Rft. Afwijking van deze normen is voor de begroting 2018 toegestaan.

In de herziene ontwerpbegroting noemt Sint Maarten enkele maatregelen om op korte termijn de reductie van het kostenniveau te bewerkstelligen. Het gaat hierbij om hervorming van het pensioenstelsel, herziening van het ziektekostenstelsel, hervorming van het belastingstelsel en de belastingdienst alsmede administratieve sanering. Behoudens de administratieve sanering zijn deze maatregelen ook genoemd in de ontwerpbegroting d.d. 26 januari 2018 en zijn dit naar mening van het Cft maatregelen, die om implementatietijd vragen. Voorts wijst het Cft nogmaals op het overleg met de minister van Financiën in februari jl. waarin de salarissen en vergoedingen van bijvoorbeeld politieke ambtsdragers en de mogelijkheden om de belastinggrondslag te verbreden aan de orde zijn geweest. Ook het innen van de reeds opgelegde casino fees zou voortvarend moeten worden opgepakt.

Nog steeds blijkt onvoldoende welke concrete maatregelen Sint Maarten voornemens is uit te voeren om het tekort in 2018 zo beperkt mogelijk te houden. Het Cft heeft er begrip voor dat deze maatregelen mogelijk niet populair zullen zijn en draagvlak vergen om geïmplementeerd te worden. Het Cft adviseert desondanks om deze maatregelen alsnog in de memorie van toelichting op te nemen en deze zo spoedig mogelijk middels een begrotingswijziging in de begroting te verwerken en te implementeren.

Meerjarenraming

In zijn advies op de voorgaande ontwerpbegroting heeft het Cft geconstateerd dat een meerjarenraming niet in de ontwerpbegroting was opgenomen waardoor niet werd voldaan aan de Rft en de Comptabiliteitslandsverordening. Sint Maarten heeft in de herziene ontwerpbegroting een meerjarenraming voor de gewone dienst opgenomen. Deze is volgens Sint Maarten opgesteld in de wetenschap dat nog verregaande onduidelijkheid bestaat over het realiteitsgehalte van een aantal aannames waarop deze raming is gebaseerd. Het Cft adviseert de meerjarenraming bij te stellen zodra meer duidelijkheid wordt verkregen over de gehanteerde aannames en indien meer informatie over de begrotingsuitvoering beschikbaar is. Aangezien de jaren 2019 en 2020 een tekort op de gewone dienst tonen voldoet de meerjarenraming niet aan de normen van artikel 15 lid 1 sub a van de Rft.

Kapitaaldienst

De kapitaaldienst 2018 is sluitend. De voorgenomen investeringen op de kapitaaldienst worden ten opzichte van de ontwerpbegroting d.d. 26 januari met ANG 87,2 miljoen verlaagd van ANG 116,1 miljoen naar ANG 28,9 miljoen. Met name de investeringen bij de ministeries van OCJS en TEZVT zijn fors gereduceerd ten opzichte van de voorgaande ontwerpbegroting. Conform de memorie van toelichting bestaan de voorgenomen investeringen voor ANG 21,7 miljoen uit in 2017 geplande maar niet geëffectueerde investeringen en uit nieuwe investeringen voor verbeteringstrajecten bij de Belastingdienst en de financiële administratie. Ten behoeve van de kapitaaluitgaven is voor 2018 een lening van ANG 12,8 miljoen begroot. De onderbouwing van de voorgenomen uitgaven blijft te summier om deze te kunnen toetsen aan de SNA-criteria, waardoor het Cft het voorbehoud op de kapitaaldienst handhaaft.

Liquiditeitsprognose

Uit de herziene ontwerpbegroting 2018 blijkt dat Sint Maarten een aanvullende liquiditeitsbehoefte van ANG 147,6 miljoen verwacht. Door het nemen van concrete maatregelen om het begrotingstekort in 2018 te verminderen neemt de liquiditeitsbehoefte mogelijk af. Het Cft merkt op dat Sint Maarten nog geen overeenstemming heeft met Nederland over liquiditeitssteun 2018. Uit nadere berichtgeving blijkt dat Sint Maarten voornemens is om op korte termijn een voorstel in te dienen bij Nederland.

Leningen, rentelastnorm en schuldquote

Vanwege het tekort op de gewone dienst 2017 is liquiditeitssteun ontvangen van ANG 71,7 miljoen. Enerzijds door het herbestemmen van een lening voor de kapitaaldienst uit 2017 en anderzijds door middel van het afsluiten van een nieuwe lening van ANG 50,0 miljoen in februari 2018. Het verkrijgen van additionele liquiditeiten door middel van leningen zorgt voor een toename van de schuldquote. Een stijging van de schuldquote wordt verder versterkt bij een daling van het bbp. Rekening houdend met de door het CBCS geprognosticeerde krimp van de economie in 2017 van 4,0% bbp en in 2018 van 9,1% bbp, zou de schuldquote van Sint Maarten op 31 maart 2018 circa 39% bbp bedragen.

In de herziene ontwerpbegroting wordt aangegeven dat gezien het verwachte begrotingstekort en rekening houdend met de huidige beschikbare liquiditeiten aanvullende liquiditeiten noodzakelijk zullen zijn. In 2018 wordt rekening gehouden met een additionele lening van ANG 150,0 miljoen om hierin te voorzien. Daarnaast wordt rekening gehouden met een lening voor de kapitaaldienst van ANG 12,8 miljoen. Voor het aantrekken van beide leningen is voldoende ruimte binnen de rentelastnorm. In het geval beide leningen zouden worden aangetrokken en de nu geprognosticeerde raming van het CBCS uitkomt zou de schuldquote naar verwachting eind 2018 naar circa 49% bbp oplopen. Door het IMF en het Cft wordt een schuldquote van circa 40% bbp geadviseerd voor kleine open economieën zoals die van Sint Maarten.

De RMR heeft besloten dat een voornemen tot het aantrekken van een geldlening als bedoeld in artikel 16 van de Rft aan het Cft ter toetsing dient te worden voorgelegd. In de memorie van toelichting op de herziene ontwerpbegroting staat een tabel "leningen perspectief" waarin ANG 150 miljoen aan nieuwe lening "liquiditeitssteun 2018" is opgenomen. Het Cft benadrukt dat deze toelichting niet wordt beschouwd als een voornemen tot het aantrekken van een geldlening als bedoeld in artikel 16 lid 1 van de Rft en verwacht dat Sint Maarten aan zal geven wanneer men formeel dit voornemen zal voordragen ter advisering. Overigens zal in het geval van een nieuwe lening voor liquiditeitssteun aanvullende besluitvorming van de RMR noodzakelijk zijn, om op grond van artikel 25 van de Rft af te kunnen wijken van de normen van de Rft.

Wederopbouw

Het voor de wederopbouw van belang zijnde National Recovery and Resilience Plan (NRRP) is nog niet gereed. Daarnaast is onduidelijk welke projecten en kosten middels het door Nederland gevormde wederopbouwfonds zullen worden bekostigd en op welke wijze de bekostiging zal plaatsvinden. Tot slot geeft de herziene ontwerpbegroting een te beperkte toelichting op de financiële positie van de deelnemingen en de collectieve sector. Verondersteld mag worden dat zowel de deelnemingen als de entiteiten die behoren tot de collectieve sector te maken hebben met financiële tegenslag en mogelijk financiële ondersteuning nodig hebben. Aldus moet worden geconcludeerd dat op dit moment nog niet alle informatie voorhanden is om een volledige begroting 2018 op te stellen. Het Cft adviseert om op het moment dat meer informatie beschikbaar is, dat middels een begrotingswijziging te verwerken.

Aanwijzing

Sinds 8 september 2015 is een aanwijzing van de RMR van kracht waarin onder andere is bepaald dat ultimo 2018 gecompenseerd dient te zijn voor de tekorten uit de periode 2010-2014 en dat de betalingsachterstanden opgelost dienen te worden. Tot medio 2017 was Sint Maarten goed op weg om eind 2018 aan drie van de vier punten van de aanwijzing te voldoen. Voldoen aan het vierde punt van de aanwijzing, namelijk het nemen van maatregelen om de oudedagsvoorzieningen en het zorgstelsel structureel betaalbaar te houden, is een proces gebleken dat meer tijd kost. Inmiddels ligt er wel wetgeving voor de oudedagsvoorzieningen, echter is het besluitvormingsproces hieromtrent nog niet afgerond.

Na de orkanen is de situatie veranderd en komt het voldoen aan de punten van de aanwijzing in het geding. De herziene ontwerpbegroting 2018 voorziet niet meer in het compenseren van de tekorten en het oplossen van de betalingsachterstanden waardoor Sint Maarten niet voldoet aan deze onderdelen van de aanwijzing. Ook is verdere vertraging opgelopen met het nemen van maatregelen m.b.t. de oudedagsvoorzieningen en het zorgstelsel. Het Cft adviseert om gezamenlijk te komen tot een nieuw en realistisch tijdspad waarin en op welke wijze Sint Maarten verwacht invulling te kunnen geven aan de aanwijzing. Het Cft zal vervolgens de RMR hierover nader adviseren.

Artikel 25 van de Rft

De RMR heeft op 16 maart 2018 besloten op grond van artikel 25 van de Rft akkoord te gaan met het afwijken van de normen zoals opgenomen in artikel 15 van de Rft, voor de begrotingsjaren 2017 en 2018. Tevens is besloten om alternatieve invulling te geven aan artikel 18 lid 6 van de Rft ten aanzien van de nog te compenseren tekorten. Op verzoek van de RMR zal het Cft met u in contact treden over de tekortcompensatie. Tijdens de collegereis van juni zullen wij daarover met u van gedachten wisselen.

In de brief van de RMR zijn ten aanzien van de besluitvorming op grond van artikel 25 aanvullende voorwaarden opgenomen. Zo dienen de begrote lasten en het tekort een bepaalde drempel niet te overschrijden. Hieraan voldoet onderhavige ontwerpbegroting. Tevens is als voorwaarde gesteld dat amendering van de begroting 2018, hetgeen in dit geval van toepassing is, leidt tot hernieuwde besluitvorming in de RMR voordat de Gouverneur de begroting vaststelt.

De RMR heeft ook besloten dat Sint Maarten maandelijks verantwoording over de begrotingsuitvoering aan het Cft dient af te leggen. Sint Maarten dient verantwoording af te leggen over tenminste de baten, de lasten, de liquiditeitspositie en het financieel beheer. Op basis daarvan dient duidelijker te worden hoe de nu gepresenteerde baten en lasten zich gedurende 2018 ontwikkelen en kan de begroting middels begrotingswijzigingen worden aangepast aan de actuele situatie. Het Cft acht het noodzakelijk dat:

- Sint Maarten, conform artikel 18 lid 1 van de Rft, uiterlijk 6 weken na afloop van het eerste kwartaal 2018 verantwoording aflegt over het eerste kwartaal 2018.
- Sint Maarten met ingang van de maand april 2018 maandelijks verantwoording aflegt, uiterlijk eind van de maand volgend op de te verantwoorden maand.

Tot slot

Sint Maarten staat voor de grote uitdaging om te komen tot de wederopbouw van het land, de versterking van de economie en structureel houdbare overheidsfinanciën. Sint Maarten dient tekorten op de begroting zoveel als mogelijk te beperken door waar mogelijk maatregelen te nemen om lasten te verlagen en baten te verhogen. Het is van groot belang dat Sint Maarten samen met de Wereldbank, de Nederlandse regering en het Cft kijkt naar de mogelijkheden en oplossingen die geboden kunnen worden.

Ook ligt er naar mening van het Cft een inspanningsverplichting aan de zijde van Sint Maarten om tijdig, juist en volledig inzicht te geven in de overheidsfinanciën. Een goed functionerende begrotings- en verantwoordingscyclus is hiervoor noodzakelijk. Sint Maarten is echter niet in staat gebleken hier eigenstandig invulling aan te kunnen geven. Technische bijstand is nodig om de financiële administratie en het financieel beheer op orde te krijgen. In dat kader adviseert het Cft u wederom om daarover in overleg te treden met BZK.

Kenmerk
Cft 201800103
Blad -
7/7

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

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



Prof. dr. R.H.J.M. Gradus

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