



Aan
De minister van Financiën van Curaçao

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
Cluster Curaçao
Datum
30 augustus 2018
Ons kenmerk
Cft 201800184
Pagina
1/7

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

Bijlage

-

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

Onderwerp:
Advies op de ontwerpbegroting van Curaçao voor het dienstjaar 2019

Geachte heer Gijsbertha,

Op 16 augustus jl. ontving het College Financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) de ontwerpbegroting van Curaçao voor het dienstjaar 2019. Op verzoek van het bestuur van het land Curaçao stelt het Cft op basis van artikel 11 lid 1 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) een advies op bij deze ontwerpbegroting (hierna OB). De OB die u bij de Staten indient moet conform artikel 11 lid 2 Rft vergezeld gaan van dit advies, inclusief een toelichting over de wijze waarop rekening is gehouden met dit advies.

Een dag voor het uitbrengen van dit advies heeft het Cft zijn advies uitgebracht op de vastgestelde eerste begrotingswijziging 2018 en tweede uitvoeringsrapportage 2018 (Cft 201800183). Daarin heeft het Cft aangegeven dat de verwachting bestaat dat zonder passende bijsturing in 2018 opnieuw een tekort zal worden gerealiseerd. Het Cft heeft derhalve een aantal aanbevelingen gedaan. Voorliggend advies kan hier niet los van worden gezien.

Oordeel

De gewone dienst voor 2019 sluit meerjarig. De voornaamste mutaties ten opzichte van 2018 zijn voor het Cft te herleiden uit de belastingrealisatie in 2018. Dit geldt echter niet voor de opvallende mutaties in de omzetbelasting (ANG 40,1 miljoen) en de overige opbrengsten (ANG 39,5 miljoen). Het Cft adviseert deze mutaties in de begroting verder toe te lichten.

Bezien in het licht van de zorgwekkende financiële situatie waarin Curaçao zich bevindt, acht het Cft de wijze waarop dividenden worden begroot niet passend. In lijn met zijn advies op de vastgestelde eerste begrotingswijziging 2018 en tweede uitvoeringsrapportage 2018 en de constatering dat onzekere inkomsten uit overheidsdeelnemingen gebruikt worden voor structurele uitgaven heeft het Cft u geadviseerd om tot een werkwijze te komen die langjarige openstaande vorderingen voorkomt en de controleerbaarheid verhoogt en deze werkwijze te vervatten in heldere regels. Daarbij is het ook van belang om de continuïteit van de overheidsdeelnemingen te garanderen en hen voldoende ruimte te geven om te investeren.

Het Cft heeft behoefte aan verdere toelichting op de ontwikkeling van een aantal specifieke lasten zoals het budget voor goederen en diensten, overdrachten, reservevorming, personeelslasten en sociale zekerheid. Gerelateerd hieraan mist het Cft een toelichting over de doorwerking van het pakket aan kostenbesparende maatregelen dat in 2018 wordt geïmplementeerd. Het Cft mist specifiek de reservering voor tekortcompensatie van het gerealiseerde tekort in 2017 voor de jaren 2019 en 2020 en adviseert dit op te nemen in de begroting.

De kapitaaldienst sluit meerjarig als rekening wordt gehouden met de herfinanciering van de aflopende bulletlening in 2020. Hiervoor is echter instemming van de Rijksministerraad nodig. Het Cft acht een sinking bond waar jaarlijks op wordt afgelost, gezien de oplopende schuldquote en de huidige stand van de overheidsfinanciën, daarbij als wenselijk. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën is daarmee het beste gediend. Het Cft adviseert Curaçao om de Rijksministerraad hierover spoedig te informeren en te vragen hierover een besluit te nemen.

Op basis van de financieringsbehoefte in 2019 blijft Curaçao ruimschoots binnen de rentelastnorm. De kwaliteit van de toelichtingen bij de kapitaaldienst is weliswaar verbeterd en het is voor het eerst mogelijk om een integrale beoordeling te doen, maar er schuilen nog onvolkomenheden. Het Cft constateert op basis van deze toelichtingen dat enkele projecten ten onrechte als investering zijn opgenomen en eigenlijk thuishoren op de gewone dienst. Het Cft handhaaft vooralsnog het voorbehoud op de kapitaaldienst en vraagt u de benodigde aanpassingen te doen in de definitieve begroting.

Het Cft onderschrijft het belang van verdere verbetering van financieel beheer en adviseert u om in de begroting 2019 een plan van aanpak op te nemen met concrete doelen en acties voor het jaar.

Toelichting

Baten gewone dienst

De totale baten en lasten opgenomen in de begroting 2019 op de gewone dienst zijn ANG 1.698,2 miljoen. De omvang van de baten op de gewone dienst neemt daarmee van 2018 naar 2019 toe met ANG 15,4 miljoen.

In de baten is deze stijging het resultaat van dalende belastingopbrengsten (ANG 24,2 miljoen) en stijgende overige opbrengsten (ANG 39,7 miljoen).

De belastingopbrengsten dalen van ANG 1.501,2 miljoen in de gewijzigde begroting 2018 naar ANG 1.477,0 miljoen in de OB 2019. Deze daling is logisch gezien de tegenvallende belastingopbrengsten in 2018 waar het Cft in het advies op de vastgestelde eerste begrotingswijziging 2018 en tweede uitvoeringsrapportage 2018 melding van heeft gemaakt. Sommige belastingen zijn op basis hiervan naar beneden bijgesteld; met name de winstbelasting is sterk gedaald ten opzichte van de begroting 2018 (van ANG 195,2 miljoen naar ANG 145,4 miljoen). Daar tegenover staat dat de loon- en inkomstenbelasting, de onroerende zaakbelasting en de omzetbelasting een stijging van respectievelijk ANG 35,9 miljoen, ANG 10,0 miljoen en ANG 40,1 miljoen laten zien. De realisaties tot en met het tweede kwartaal 2018 laten voor de loon- en inkomstenbelasting en de onroerende zaakbelasting positieve ontwikkelingen zien. Het Cft vraagt om in de begroting 2019 nader toe te lichten waarom de verwachting is dat deze trend zich in 2019 zou doorzetten, mede in het licht van de verwachte economische krimp in 2018. De realisatiecijfers van de omzetbelasting tot en met het tweede kwartaal geven geen indicatie voor de opgenomen stijging van ANG 40 miljoen. Het Cft verzoekt u om deze naar beneden aan te passen of toe te lichten waarom de stijging van de omzetbelasting in 2019 in de rede ligt.

De stijging in begrote overige opbrengsten van ANG 39,7 miljoen komt voor ANG 39,5 miljoen voort uit een stijging in 'andere inkomsten' die maar voor ANG 0,5 miljoen wordt verklaard in de OB. Het Cft adviseert deze stijging te onderbouwen en beter controleerbaar te maken.

Dividenden

In het kader van zijn advies bij de vastgestelde eerste begrotingswijziging 2018 en tweede uitvoeringsrapportage 2018 (Cft 201800183) zijn om meer zicht te krijgen op de realiseerbaarheid van de begrote dividenden de onderliggende besluiten van de begrote dividenden door het Cft opgevraagd. Daarnaast kijkt het Cft of er betalingsregelingen zijn getroffen of er jaarrekeningen zijn van de desbetreffende overheids-NV en of er adviezen zijn van de Stichting Bureau Toezicht en Normering Overheidsentiteiten (SBTNO). Het Cft merkt echter op dat de daadwerkelijke vaststelling van de dividenduitkeringen en de daaraan gerelateerde ontvangsten de afgelopen jaren regelmatig lang na het einde van het verantwoordingsjaar onzeker blijven. Dit beïnvloedt het bepalen van het resultaat over dat desbetreffende verantwoordingsjaar en daarmee het toetsen op de normen in de Rft. Omdat dividenden worden begroot zonder dat nog zicht is op de resultaten van de diverse overheids-NV's en dus zonder AVA-besluiten en adviezen van SBTNO, zijn deze baten niet controleerbaar.

Als de onzekerheid zoals hierboven geschetst in ogenschouw wordt genomen, kan het Cft de hoogte van de structurele geraamde opbrengsten onvoldoende vaststellen. Het Cft heeft meermaals in zijn adviezen aangedrongen op het bieden van meer inzicht in de wijze waarop dividenden worden begroot en adviseert om uiterlijk aan het eind van het eerste kwartaal 2019 tot een vastgesteld dividendbeleid te komen waarbij de continuïteit van de overheidsdeelnemingen wordt gewaarborgd. Daarnaast adviseert het Cft een werkwijze vast te stellen voor het begroten van dividenden die langjarige openstaande vorderingen voorkomt, de controleerbaarheid verhoogt en deze werkwijze te vervatten in heldere regels. Insteek hierbij kan zijn alleen dividendopbrengsten op te nemen in de begroting waarbij sprake is van een vastgestelde jaarrekening van de overheids-NV, een AVA-besluit dat een uitspraak doet over de dividenduitkering, het moment van betaalbaarstelling en waarvoor een positief advies beschikbaar is van de SBTNO. Meer in zijn algemeenheid merkt het Cft op dat het ook van belang is bij dit dividendbeleid om de continuïteit van de overheidsdeelnemingen te garanderen en hen voldoende ruimte geven om te investeren.

Lasten

De lasten in de OB 2019 dalen met ANG 842,6 miljoen, waarvan ANG 820,3 miljoen het gevolg is van het nu 'bruto begroten' van de sociale fondsen. De overige daling zit voornamelijk bij een afname van het budget voor goederen en diensten (ANG 10,5 miljoen) en overdrachten (ANG 9,7 miljoen). Het Cft vraagt om een nadere toelichting bij deze daling mede in relatie tot het pakket aan (meerjarige) kostenbesparing zoals opgenomen in de begroting 2018. Daarbij zou meer inzicht moeten worden gegeven in de structurele doorwerking van maatregelen uit 2018 en het beoogde resultaat van nieuwe maatregelen in 2019 voor die gevallen die in 2018 incidenteel van aard waren. Voorts vraagt het Cft u aan te geven op welke wijze de compensatie van het tekort 2017, in 2019 en 2020 plaats zal vinden en waar de huidige reservevorming voor is bedoeld.

Verder beschrijft u in de OB uw streven naar een 'kleinere slagvaardige overheid'. Het Cft constateert echter een stijging van de personeelslasten met ANG 3,3 miljoen en een groei van het personeelsbestand met 40 personen. Het Cft vraagt u deze ontwikkeling nader te duiden en deze eventueel bij te stellen in de begroting. In de sociale zekerheid is sprake van een stijging van de uitgaven met ANG 19,8 miljoen, die door de brutering van de sociale fondsen niet direct opvalt maar verderop in de begroting wel terugkomt. De oorzaak van deze stijging is onder andere een toename van de lasten bij de bijdrage gezinshuishoudens (ANG 5,5 miljoen), bij onderstand en noodvoorziening (ANG 7 miljoen), bij studiefaciliteiten (ANG 5,5 miljoen) en een toename in de landsbijdragen voor BVZ & AOV/WW (tezamen ANG 5,6 miljoen). Het Cft vraagt de stijging van de lasten bij de sociale zekerheid nader te duiden omdat een toelichting ontbreekt.

Kapitaaldienst

De kapitaaldienst laat een meerjarig evenwicht zien. Voor het begrotingsjaar 2019 sluit de kapitaaldienst op ANG 150,1 miljoen en ligt daarmee ANG 2,2 miljoen hoger dan 2018. De financieringsbehoefte is voor hetzelfde jaar met ANG 70,4 vrijwel gelijk aan 2018. Met deze begrote financieringsbehoefte blijft Curaçao ruimschoots onder de rentelastnorm.

Een bijstelling van de groeiverwachtingen kan dit beeld nog wel beïnvloeden, maar zal voor zover nu na te gaan geen impact hebben op het voldoen aan de rentelastnorm.

Deze begroting is het eerste document waarin de verwerking van de uitkomsten van de werkgroep kapitaaldienst heeft plaatsgevonden. De inzichtelijkheid is hierdoor vergroot, waardoor het mogelijk wordt om voor het eerst de kapitaaldienst integraal onderdeel te laten zijn van de beoordeling van de begroting. Het Cft adviseert u nog een aantal aanvullingen te doen in de vastgestelde begroting. Zo ontbreekt de nadere toelichting van het Ministerie voor Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning nog. Verder blijkt bij diverse investeringen uit de toelichting niet waarom het hier om kapitaalgoederen gaat en niet reguliere kosten. Het betreft onder meer marketing in het kader van het Masterplan toerisme (ANG 10 miljoen), het uitvoeren van de census tellingen (ANG 3 miljoen), het updaten van wetteksten (ANG 0,3 miljoen) en opstellen van het collectieve sector rapport (ANG 0,2 miljoen). Uitgaven zoals inzet van extra personeel of inkoop van advies, die geen duidelijk onderdeel uitmaken van het aanschaffen of vervaardigen van een kapitaalgoed, moeten opgenomen worden in de gewone dienst.

Bij de investeringen in het kader van de herstructurering belastingdienst worden twee verschillende bedragen genoemd (ANG 4,4 en ANG 8,5 miljoen). Bovendien zou hier het totale investeringsbedrag en de voorlopige uitputting daarvan moeten worden genoemd. Dit project loopt namelijk al meerdere jaren en het is nu niet duidelijk wat de aanleiding is voor de extra investeringen. Tot slot is het bij een aantal investeringen op basis van de toelichting en afschrijvingstermijn niet duidelijk of het nieuwbouw of renovatie betreft (bijvoorbeeld de bouw van het nationale theater en de bouw van een woonzorgcentrum voor bejaarden) en bij sommige investeringen ontbreken de afschrijvingslasten.

Schuldpositie en herfinanciering bulletlening

De schuldpositie van Curaçao komt volgens de begroting 2019 eind 2019 uit op ANG 2.473,7 miljoen. Dit leidt tot een verwachte schuldquote van 46% eind 2019. Over de jaren blijft het schuldniveau van Curaçao stijgen, hetgeen de houdbaarheid van de openbare financiën niet ten goede komt. In de begroting wordt ervoor gekozen om niet langer middelen te reserveren voor de in 2020 aflopende lening van ANG 100 miljoen. Gezien de huidige staat van de overheidsfinanciën begrijpt het Cft deze overweging. De Rijksministerraad zal hier echter een uitspraak over moeten doen. Gezien echter de gestaag oplopende schuldquote acht het Cft herfinanciering via een sinking bond, waar jaarlijks op wordt afgelost, wenselijk. Het Cft adviseert Curaçao om de Rijksministerraad hierover spoedig te informeren en te vragen hierover een besluit te nemen.

Sociale fondsen

Vanaf 2016 is de sociale zekerheid toegevoegd aan de begroting van Curaçao, waardoor de volledige collectieve sector vanaf toen deel uitmaakte van de begroting. In de OB 2019 is de sociale zekerheid, op aanbeveling van de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB), niet meer geconsolideerd met de landsbegroting. Hiervoor is artikel 4 lid 1 van de Landsverordening Comptabiliteit 2010 gewijzigd.

Concreet betekent dit dat de fondsen van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) niet langer in de begroting zijn opgenomen. Wel is het verwachte resultaat van de sociale fondsen tot en met 2022 extracomptabel aan de begroting toegevoegd evenals een verwachting van het schommelfonds. Het Cft verzoekt de minister om de begroting 2019 van de SVB aan het Cft te doen toekomen, zodat nader inzicht wordt verschaft in de collectieve sector.

In 2019 zal het schommelfonds volgens de verwachting in de OB 2019 nagenoeg gelijk blijven. Er worden tekorten verwacht bij de fondsen Algemene Ouderdomsverzekering (AOV)/Algemene Weduwen- en Wezenverzekering (AWW) van ANG 7,9 miljoen, Ziektefonds (ZV)/Ongevallenfonds (OV) van ANG 5,0 miljoen en bij de Algemene Verzekering Bijzondere Ziektekosten (AVBZ) van ANG 6,2 miljoen. Deze tekorten worden opgevangen door een overschot bij Basisverzekering Ziektekosten (BVZ) van ANG 3,9 miljoen en een aanvullende dotatie van het Land aan het schommelfonds van ANG 15 miljoen. Daarmee zou het schommelfonds uitkomen op ANG 57,0 miljoen ultimo 2019. In vergelijking met vorige jaren is het tekort van de AOV/AWW in 2019 gering, met name omdat de verhoging van de pensioenleeftijd naar 65 jaar ervoor zorgt dat er nagenoeg geen instroom in de AOV is tot 2021. Daardoor bedraagt de aanvullende dotatie aan het schommelfonds in 2019 de helft van de aanvullende dotatie die de afgelopen jaren nodig is geweest om het schommelfonds op peil te houden (ANG 30 miljoen). Vanaf 2020 is de verwachting dat de AOV gedurende twee jaar een klein overschot heeft.

Bij de BVZ zijn de tekorten uit het verleden in 2016 al omgeslagen in flinke overschotten. Alhoewel de zorgkosten sterk zijn opgelopen, zijn ook de premieopbrengsten de afgelopen jaren fors gestegen. De verwachting voor de komende jaren is echter dat de premieopbrengsten niet zullen blijven stijgen in het tempo van het oplopen van de zorgkosten. Hierdoor zal het overschot van de BVZ kleiner worden en naar verwachting in 2020 omslaan in een tekort. De ontwikkelingen van de AOV en de BVZ maken dat de verwachting is dat er vanaf 2022 weer een groter beroep moet worden gedaan op het schommelfonds. Het Cft maakt zich derhalve zorgen over de houdbaarheid van de sociale fondsen. Onder druk van de vergrijzing zullen de tekorten na 2021 weer in snel tempo toenemen. Het is derhalve van groot belang dat de regering tijdig voorbereidingen treft voor aanvullende maatregelen binnen de sociale zekerheid.

Economische ontwikkelingen

In de OB wordt uitgegaan van reële economische groei van 0% voor zowel 2018 als 2019 en een inflatie van 1,7% voor beide jaren. Op basis van de onlangs gepubliceerde groeiprognose van het Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) komt de reële groei uit op -1,6% in 2018 en +0,4% in 2019. De inflatie wordt door de CBCS geprognosticeerd op +1,9% in 2018 en +1,8% in 2019. Het Cft heeft in zijn advies op de vastgestelde eerste begrotingswijziging 2018 en reactie op de tweede uitvoeringsrapportage (Cft 201800183) al verzocht om de neerwaartse bijstelling van de reële groei in 2018 in de begroting 2018 te verwerken.

Kenmerk
Cft 201800184
Blad
7/7

Het Cft verzoekt u dat ook te doen voor de doorwerking daarvan in de begroting 2019. Dit betekent dat het basisniveau begin 2019 neerwaarts dient te worden bijgesteld. Hetzelfde geldt voor de lichte opwaartse aanpassing van het groeicijfer 2019 en de inflatie ten opzichte van de in de OB 2019 gepresenteerde cijfers.

Financieel beheer

Het Cft erkent dat er afgelopen jaren stappen zijn gezet in de verbetering van financieel beheer. Op cruciale onderdelen dient echter verdere verbetering gerealiseerd te worden. Goed financieel beheer zal het Land helpen om begrotingsinkomsten- en uitgaven beter te kunnen ramen en duurzame overheidsfinanciën te bereiken. Het Cft kan daarom de voortzetting en versterking van het financieel beheer en de kwaliteitsverbetering in de planning -en controlcyclus bij alle ministeries niet genoeg onderschrijven evenals de goede voornemens van hogere comptabele discipline en meer afstemming met de SOAB en de capaciteitsuitbreiding van de internal auditing- functie ministeriebreed. Het Cft benadrukt hierbij om een concreet tijdspad met concrete ambities en (tussen)doelen te formuleren, met name bij het Verbeterplan Financieel Beheer richting een goedkeurende controleverklaring, en dit te delen met het Cft, zoals eerder verzocht.

Mocht u behoefte hebben aan een toelichting op dit schrijven dan is het Cft graag 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. R.H.J.M. Gradus

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
De Minister-President van Curaçao
De secretaris-generaal van het ministerie van Financiën van Curaçao