



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

Koen Willems

Datum

29 november 2016

Ons kenmerk

Cft 201600258

Pagina

1/8

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 op basis van artikel 11 bij de ontwerpbegroting 2017 Sint Maarten

Geachte heer Gibson,

Op 14 november heeft het Cft de ontwerpbegroting 2017 van Sint Maarten ontvangen. Op basis van art. 11 Rijkswet financieel toezicht (Rft) verzoekt u het Cft om te adviseren op de ontwerpbegroting. Net als bij het voorgaande begrotingsjaar heeft u ervoor gekozen om de aan het Cft aangeboden ontwerpbegroting gelijktijdig aan de Staten aan te bieden.

Oordeel

Het Cft stelt vast dat sprake is van een realistische raming van de belastinginkomsten en dat de begroting voorziet in een tekortcompensatie van ANG 20 mln conform de aanwijzing. Wel is de ontwerpbegroting 2017 in nog grotere mate afhankelijk van incidentele additionele inkomsten dan de ontwerpbegroting 2016. Aangezien de begrote incidentele inkomsten onvoldoende toereikend worden onderbouwd kan het Cft niet vaststellen dat het totaal aan begrote inkomsten realistisch is.

In de meerjarenraming, met name in 2018, is eveneens een groot bedrag aan additionele inkomsten opgenomen, zowel structureel als incidenteel, maar ook hier is de onderbouwing ontoereikend. Het voldoen aan de tekortcompensatie van ANG 24 mln in 2018 is mede afhankelijk van het realiseren van deze inkomsten.

Met betrekking tot de kapitaaldienst concludeert het Cft dat niet duidelijk is welke middelen nog resterend van eerder aangegane leningen in 2014 en welke middelen reeds verplicht zijn. Daarnaast worden de voorgenomen investeringen onvoldoende onderbouwd.

Verder constateert het Cft dat de eerder ingezette daling van de kapitaaldienst om deze om te vormen tot een realistische jaarlijkse investeringsagenda, in deze begroting tot stilstand is gekomen. Het Cft maakt daarom een algeheel voorbehoud bij de kapitaaldienst.

Het Cft constateert dat een aanzienlijke verbetering is gemaakt met de toelichting op de begroting. Per ministerie worden de beleidsprioriteiten en de beleidsacties separaat vermeld. Ook heeft duidelijk een verbetering plaatsgevonden ten aanzien van de informatie die per ministerie is opgenomen in de toelichting. Het Cft constateert tegelijkertijd dat de voorgenomen beleidsacties nog niet worden vertaald in financiële consequenties voor de begroting. De begrote uitgaven, al dan niet als gevolg van voorgenomen beleid, worden onvoldoende toegelicht.

De ontwerpbegroting in zijn huidige vorm geeft niet aan hoe de betalingsachterstanden conform de aanwijzing worden opgelost. In het algemeen voldoet de ontwerpbegroting in de huidige vorm naar oordeel van het Cft nog in onvoldoende mate aan de normen uit artikel 15 van de Rft.

Om de begroting in lijn te brengen met de normen uit de Rft is het, naast de overige in dit advies opgenomen aanbevelingen vereist dat:

1. De incidentele inkomsten voor zowel 2017 als meerjarig beter worden onderbouwd;
2. Een duidelijke onderbouwing van hoe de betalingsachterstanden conform de aanwijzing tijdig worden opgelost.

Onderhavig advies op basis van artikel 11 Rft dient aan de Staten van Sint Maarten te worden gezonden. Het Cft verzoekt u, eveneens gelet op artikel 11 Rft, om de Staten te informeren over de wijze waarop het ontwerp voor de begroting aangepast zal worden rekening houdend met bovenstaande punten alsmede met de in onderstaande toelichting opgenomen aanbevelingen.

Toelichting

Gewone dienst

Het begrotingstotaal voor de gewone dienst bedraagt voor 2017 ANG 478,1 mln. Aan de inkomstzijde is voor de structurele inkomsten, hoofdzakelijk belastinginkomsten, als uitgangspunt gekozen voor ANG 425,2 mln, het gemiddelde aan gerealiseerde inkomsten in de periode 2013-2015. Voor 2017 wordt vervolgens uitgegaan van 1% economische groei waardoor de structurele inkomsten ANG 429,5 mln bedragen. Op basis van de door het Cft gehanteerde rekenmodellen met betrekking tot de belastinginkomsten 2016 acht het Cft het uitgangspunt voor de geraamde structurele inkomsten realistisch. Ook de door Sint Maarten gehanteerde economische groei van 1% is naar mening van het Cft realistisch, mede gelet op de meest recente groeiramingen van de Centrale Bank voor Curaçao en Sint Maarten (CBCS).

Verder wordt op structurele basis in 2017 uitgegaan van ANG 0,5 mln als gevolg van verhoogde tax-compliance. Het Cft adviseert de inkomsten als gevolg van verbeterde tax-compliance gedurende het begrotingsjaar te monitoren en bij uitblijven van daadwerkelijke realisatie in een begrotingswijziging op te nemen aangezien de praktijk vaak weerbarstig is gebleken.

De incidentele inkomsten voor begrotingsjaar 2017 worden in tabel 1 weergegeven. In totaal is ANG 48,1 mln begroot aan incidentele inkomsten. Voor 2016 waren aanzienlijk minder incidentele baten begroot en gedurende het jaar is het realiseren ervan al lastig gebleken. Het Cft adviseert u dan ook de begroting meer bestendig te maken door het verhogen van de structurele inkomsten dan wel het verlagen van de structurele uitgaven.

Uit de toelichting op de begroting blijkt dat in 2017 ANG 17,0 mln aan inkomsten wordt verwacht als gevolg van afdracht van reserves door GEBE. Het is voor het Cft onduidelijk in hoeverre hierover formele besluitvorming heeft plaatsgevonden en verzoekt u daarom deze aan het Cft te verstrekken.

Tabel 1: Incidentele inkomsten 2017

GEBE afdracht reserves	ANG 17,0
SMMC loonbelasting	ANG 6,0
Vrijval verlaging fondsreserves	ANG 11,1
SEO afwikkeling	ANG 14,0
Totaal	ANG 48,1

In de begroting heeft u ANG 6,0 mln opgenomen aan achterstallige loonbelasting vanuit het Sint Maarten Medical Center (SMMC). Het betreft te lage afdrachten door SMMC over de afgelopen jaren. De mogelijkheid om aan de afdrachten te voldoen, is in hoge mate afhankelijk van de toekomstige financierings- en eigendomsconstructie van het nieuwe ziekenhuis. Het Cft verwacht dat op dit punt mogelijk gedurende het jaar alternatieve dekking nodig is indien geen sprake is van overdracht van de grond.

Met betrekking tot de reserves van het ZV/OV-fonds geeft u aan dat de wettelijke reserve bijgesteld kan worden van 50% naar 20% van de directe kosten. Dit resulteert in een vrijval van ANG 19,0 mln waarvan ANG 11,1 mln ten gunste van de begroting 2017. Het Cft ontvangt graag nadere onderbouwing over in hoeverre de vrijval van de fondsreserves past binnen de hervorming van het zorgstelsel.

Het begrote plafond voor de uitgaven bedraagt voor 2017 ANG 458,1 mln. Hierbij is de tekortcompensatie voor 2017 van ANG 20,0 mln al in mindering gebracht op de begrote lasten. Dit acht het Cft net als in 2016 een goed uitgangspunt.

Op 17 november jl. heeft het Cft de jaarrekening 2015 ontvangen van Sint Maarten. Deze is aangeboden aan SOAB en de Algemene Rekenkamer ter controle. Uit de jaarrekening blijkt een totaal aan gerealiseerde lasten van ANG 468,5 mln. In de lasten zijn ook de afwaarderingen van overheidsdeelnemingen opgenomen van ANG 14,2 mln.

Het verwachte exploitatietekort over 2015 bedraagt circa ANG 4,2 mln. Indien de afwaarderingen op de lasten in mindering worden gebracht bedragen de gerealiseerde lasten in 2015 ANG 454,3 mln. Het geraamde uitgavenplafond voor 2017 acht het Cft daarom voldoende realistisch.

Aanbevelingen Gewone Dienst

Concreet doet het Cft de volgende aanbevelingen met betrekking tot de gewone dienst:

- Het verstrekken van een onderbouwing aangaande de afdracht van reserves door GEBE.
- Het onderbouwen van de samenhang tussen de vrijval van de reserves van het ZV/OV-fonds en de zorgstelselherziening.

Indien onvoldoende zekerheid bestaat over het, al dan niet gedeeltelijk, realiseren van de incidentele baten, adviseert het Cft deze baten niet op te nemen in de begroting en deze conform te wijzigen. Wanneer voldoende zekerheid wordt verkregen over deze baten, dan wel concrete ontvangst van deze baten heeft plaatsgevonden, kunnen deze middels een begrotingswijziging alsnog worden opgenomen in de begroting.

Meerjarenraming

Zowel bij de begroting als de meerjarenraming constateert het Cft voor begrotingsjaren 2017 en 2018 een duidelijke verschuiving van structurele naar incidentele inkomsten in vergelijking met de vastgestelde begroting 2016. Dit wordt weergegeven in tabel 2, waarin de meerjarenraming uit de begroting 2016 wordt vergeleken met de meerjarenraming uit de begroting 2017. Duidelijk wordt dat de structurele inkomsten voor 2017 en 2018 met respectievelijk ANG 28,3 mln en ANG 38,2 mln dalen ten opzichte van de vastgestelde begroting afgelopen jaar. De incidentele inkomsten worden echter hoger geraamd dan in de voorgaande begroting, namelijk 35,6 en 12,8 mln hoger voor 2017 resp. 2018. Het Cft verzoekt daarom om een nadere onderbouwing van deze verschillen in de begroting 2017 in vergelijking met de vastgestelde begroting 2016.

Tabel 2 Overzicht meerjarenramingen

<i>bedragen x 1,0 mln ANG</i>	Begroting 2016	Begroting 2017	Vershil
structurele inkomsten 2017	453,5	425,2	-28,3
additionele structurele inkomsten 2017	1,8	0,5	-1,3
additionele incidentele inkomsten 2017	12,5	48,1	35,6
Begrotingstotaal 2017	467,8	473,8	6
structurele inkomsten 2018	473	434,8	-38,2
additionele structurele inkomsten 2018	1,8	37,7	35,9
additionele incidentele inkomsten 2018	0	12,8	12,8
Begrotingstotaal 2018	474,8	485,3	10,5

De verschuiving van structurele naar incidentele inkomsten baart het Cft zorgen, aangezien dit op de lange termijn niet bijdraagt aan houdbare overheidsfinanciën. Op termijn zou dit tot financiële problematiek kunnen leiden, wat eerder al aanleiding is geweest voor de Rijksministerraad om een aanwijzing te geven.

De inkomsten in de meerjarenraming bestaan jaarlijks voor circa 90% uit structurele inkomsten, waarbij jaarlijks een indexatie plaatsvindt van 1%. Indexeren van de structurele inkomsten 2017 van ANG 429,5 met de in de begroting genoemde 1% betekent dat deze voor 2018 geraamd dienen te worden op circa ANG 433,8 mln. Dit bedrag komt echter niet overeen met het in de meerjarenraming opgenomen bedrag van ANG 434,8 mln. Oorzaak hiervan is een doorrekenfout waarbij met het indexeren van de structurele inkomsten ook rekening is gehouden met de incidentele inkomsten. Het Cft adviseert u om dit te corrigeren.

De inkomsten voor begrotingsjaar 2018 en verder, deels structureel en deels incidenteel, worden in tabel 3 weergegeven. In totaal is ANG 37,7 mln begroot aan structurele inkomsten vanaf 2018 en is ANG 12,8 mln begroot aan incidentele baten voor 2018. Voor 2018 betekent dit een totaal van ANG 50,5 mln dat begroot is, aanvullend op de structurele inkomsten.

Met betrekking tot de additionele structurele inkomsten zijn in de meerjarenraming de gevolgen van verhoogde tax-compliance, dividend uit overheidsbedrijven, het invoeren van een vertrek fee en stijgende inkomsten uit leges en retributies opgenomen. Deze inkomsten zouden op structurele basis ANG 37,7 mln voor het land Sint Maarten op moeten leveren. Het Cft is van mening dat de begrote inkomsten in onvoldoende mate voorzien zijn van een heldere toelichting, niet voor wat betreft omvang noch ten aanzien van het structurele karakter. Daarbij is op dit moment onvoldoende grond om aan te nemen dat vanaf 2018 de compliance met ANG 5,0 mln zal toenemen.

Tabel 3 Structurele en incidentele inkomsten 2018 e.v.

Verhoging tax-compliance	ANG 5,0
Dividend overheidsbedrijven	ANG 3,0
Invoering vertrek fee	ANG 21,0
Leges en Retributies	ANG 8,7
Totaal structureel vanaf 2018	ANG 37,7
Vrijval verlaging fondsreserves	ANG 8,8
Verkoop grond parkeergarage	ANG 4,0
Totaal incidenteel in 2018	ANG 12,8

Het dividend uit overheidsbedrijven neemt toe door een structurele ontvangst vanuit Telem. De additionele inkomsten uit leges en retributies en het invoeren van de vertrek fee zijn, zolang besluitvorming hierover nog niet is geformaliseerd, onzeker.

Zonder een deugdelijke onderbouwing kan het Cft niet beoordelen in hoeverre het realiseren van de begrote inkomsten in de praktijk haalbaar is. Het Cft verzoekt daarom om nadere onderbouwing van de geraamde bedragen inclusief de berekeningsgrondslagen op basis waarvan deze bedragen tot stand zijn gekomen.

Met betrekking tot de incidentele inkomsten voor 2018 plaatst het Cft ook enkele kanttekeningen. Indien verkoop van de grond van de parkeergarage pas in 2018 plaatsvindt staat de boekwinst hieruit juist begroot. Indien de grond in 2016 of 2017 verkocht wordt dient de boekwinst ook ten bate van dat desbetreffende jaar te komen. Op dat moment zal de begroting ook dienen te worden gewijzigd aangezien de boekwinst slechts een eenmalige baat is.

Aanbevelingen meerjarenraming

Met het oog op de meerjarenraming doet het Cft u de volgende aanbevelingen:

- Het corrigeren van de doorrekenfouten in de meerjarenraming en de ontwerpbegroting waar nodig hierop aan te passen.
- Het voorzien in een nadere onderbouwing van de structureel geraamde inkomsten vanaf 2018, inclusief de gehanteerde berekeningsgrondslagen.
- Het niet opnemen, danwel reduceren tot meer realistische proporties, van de structureel geraamde inkomsten indien deze niet of onvoldoende onderbouwd kunnen worden.

Kapitaaldienst

De kapitaaldienst is begroot op ANG 72,9 mln aan voorgenomen investeringen. De begrote inkomsten op de kapitaaldienst bestaan uit resterende middelen uit leningen uit 2014 (ANG 3,7 mln), vrijgekomen middelen uit afschrijvingen (ANG 9,9 mln) en een nieuwe geldlening (ANG 59,4 mln).

In 2016 bedroeg het saldo van de resterende middelen volgens de begroting nog ANG 30,3 mln dus is sprake van een uitputting van ANG 26,6 mln gedurende 2016. Conform de tweede uitvoeringsrapportage 2016 is in het eerste halfjaar slechts ANG 7,7 mln uitgeput op de kapitaaldienst. Op basis van bovenstaande zou de daadwerkelijke uitputting in het tweede halfjaar, inclusief reeds aangegane verplichtingen, ANG 18,9 mln bedragen. Een deel hiervan zal naar verwachting verplicht zijn voor afbouw van het New Government Building (NGB), maar voor het overige deel is niet duidelijk wat de oorzaak van de uitputting op de kapitaaldienst is.

Sint Maarten is voornemens om ANG 59,4 mln te lenen voor de kapitaaldienst. Zonder aanvullende informatie met betrekking tot uitputting op de kapitaaldienst en zonder onderbouwing van de voorgenomen investeringen kan het Cft (in de toekomst) een dergelijke leenaanvraag niet toetsen aan de geldende wet- en regelgeving. Het Cft heeft al eerder aangegeven dat de kapitaaldienst, gelet op de beperkte uitputting in de praktijk, naar meer realistische proporties teruggebracht dient te worden. Hiervan lijkt in de ontwerpbegroting 2017 echter geen sprake.

Daarnaast wijst het Cft u erop dat de aanwijzing op dit moment nog steeds van kracht is.

Aanbevelingen kapitaaldienst

Voor wat betreft de kapitaaldienst doet Cft de volgende aanbevelingen:

- Het voorzien in informatie over de kapitaaldienst met betrekking tot uitputting, reeds aangegane verplichtingen, voorgenomen investeringen en duidelijkheid over de afbouwkosten van het NGB.
- Het terugbrengen van de kapitaaldienst naar het niveau van een realistische investeringsagenda rekening houdend met de uitvoeringscapaciteit.
- Herprioriteren binnen de huidige kapitaaldienst in het geval Sint Maarten wenst te investeren in de belastingdienst.

Aanwijzing

Sinds 8 september 2015 is een aanwijzing 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. Voor het compenseren van totaal ANG 64,0 mln aan tekorten is in zowel 2016 als 2017 ANG 20,0 mln opgenomen en ANG 24,0 mln in 2018. De op te lossen betalingsachterstanden bedroegen na het eerste halfjaar 2016 nog ANG 191,5 mln. Verder geeft u in de begroting aan dat de wetgeving waarin het hervormde pensioenstelsel wordt vastgelegd, voor 1 januari 2017 goedgekeurd kan worden. Voor wat betreft de voorgenomen maatregelen in de zorg wordt aangegeven dat Sint Maarten voornemens is deze in 2017 te nemen. Het Cft zal op korte termijn de Rijksministerraad informeren over de stand van zaken betreffende de punten uit de aanwijzing.

De noodzaak tot tekortcompensatie over voorgaande jaren is opgenomen in het eerste punt van de aanwijzing. Het Cft constateert dat u aanzienlijke inspanning hebt geleverd om in de meerjarenraming een sluitend beeld te presenteren waarin tevens wordt gecompenseerd voor de tekorten uit de periode 2010-2014. Met name door het versnellen danwel vertragen van ontvangst van de incidentele baten wordt deze inspanning zichtbaar. Hierbij attendeert het Cft u er op dat, indien dergelijk incidentele baten eerder worden ontvangen dan begroot, deze op het te compenseren tekort in toekomstige jaren in mindering kunnen worden gebracht. De begroting dient in dat geval conform gewijzigd te worden.

Gedurende de eerste helft van 2016 is slechts een klein deel, ANG 0,5 mln, van de betalingsachterstanden opgelost. Zoals in de begroting is opgenomen bedraagt het totaal aan nog op te lossen betalingsachterstanden ANG 191,5 mln. In de begroting staat niet op welke wijze in dekking wordt voorzien. Hierdoor kan het Cft ook niet beoordelen op welke wijze Sint Maarten invulling gaat geven aan het derde punt van de aanwijzing. Het Cft adviseert om in de begroting op te nemen op welke wijze de betalingsachterstanden opgelost gaan worden. Hierbij dient tevens rekening gehouden te worden met dat de hiervoor opgenomen baten zich ook daadwerkelijk dienen te vertalen in liquiditeiten om de betalingsachterstanden af te lossen. Deze baten kunnen op dat moment niet ook worden ingezet om andere uitgaven te dekken. Het laatste punt van de aanwijzing ziet op het nemen van maatregelen om het zorgstelsel en de oudedagsvoorzieningen structureel betaalbaar te houden.

In de begroting wordt aangegeven dat de maatregelen m.b.t. de oudedagsvoorzieningen in een verder gevorderd stadium zijn ten opzichte van de maatregelen betreffende het zorgstelsel. Het is niet duidelijk in hoeverre de maatregelen betreffende het zorgstelsel eind 2016, dus conform aanwijzing, gerealiseerd gaan worden. Ook is niet in de begroting opgenomen in hoeverre rekening is gehouden met de effecten van de door Sint Maarten te nemen maatregelen. Vooruitlopend hierop is met ingang van 2018 het verschil in pensioenpremie van ANG 4,0 mln uit de begroting gehaald. Het Cft acht dit vooralsnog niet verstandig aangezien er eerst een duidelijk en volledig beeld dient te komen over de gevolgen van de hervormingen voor de begroting. In dat kader acht het Cft het ook wenselijk dat u de reserves van het ZV/OV-fonds niet eerder dan dat moment laat vrijvallen.

Aanbevelingen naar aanleiding van de aanwijzing:

- De begroting wijzigen in het geval incidentele baten zich eerder materialiseren en dit in mindering brengen op de tekortcompensatie in toekomstige jaren.
- In de begroting aangeven op welke wijze de betalingsachterstanden opgelost gaan worden.
- Aangeven in hoeverre in de begroting rekening is gehouden met de te nemen maatregelen betreffende het zorgstelsel en de oudedagsvoorzieningen.
- Het blijven begroten van ANG 4,0 mln aan pensioenpremie, totdat meer duidelijk wordt over de gevolgen van de stelselherzieningen en wanneer deze plaatsvinden.

Tot slot

Het Cft is zich bewust van de budgettaire uitdagingen waarvoor Sint Maarten staat en constateert dat het Land met deze begroting wederom een aanzienlijke inspanning heeft geleverd om te komen tot een sluitende begroting. Naar de mening van het Cft behoeft de begroting verdere onderbouwing, aanvulling en aanscherping. Het Cft heeft u in dit advies een aantal aanbevelingen gedaan welke, indien hieraan gevolg wordt gegeven, zorgen voor een toename van de informatiewaarde en het realiteitsgehalte van de begroting.

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 minister-president van Sint Maarten
De (wnd) secretaris-generaal van het ministerie van Financiën van Sint Maarten