



Aan
De minister van Financiën van Sint Maarten

Contactpersoon
Jacob de Glee (Cft)
Datum
13 april 2011
Ons kenmerk
Cft 201100369
Pagina
1/8

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

Bijlagen

-

Onderwerp
Advies Cft bij de begroting 2011 Sint Maarten d.d. 13 april 2011

Geachte heer Shigemoto,

Op 13 april 2011 hebben wij van u de door de Raad van Ministers goedgekeurde integrale, gewijzigde begroting 2011 ontvangen. Deze wijziging was noodzakelijk vanwege het feit dat de begroting 2011, zoals deze door de Staten op 23 december 2010 was goedgekeurd en op 27 december 2010 voor advies aan het College financieel toezicht (Cft) was aangeboden, in de ogen van het Cft onvoldoende in overeenstemming was met de normen van artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (de Rijkswet). Er was namelijk sprake van een substantieel tekort op de gewone dienst. Dit heeft geleid tot de brief van het Cft van 25 januari 2011 (Cft 2011/96) waarin Sint Maarten tot 17 februari de tijd werd gegeven te komen met aanvullende maatregelen. Er is toen voor deze procedure gekozen om geen kostbare tijd te verliezen. Op 10 februari 2011 heeft het Cft een brief van Sint Maarten ontvangen waarin Sint Maarten een aantal maatregelen aankondigt om het begrotingstekort te dichten. Dit was in de ogen van het Cft onvoldoende. Het Cft heeft de raad van ministers van het Koninkrijk (RMR) hiervan bij brief van 3 maart 2011 op de hoogte gebracht. Eind maart was nog immer geen sprake van een vastgestelde begroting die voldeed aan de normen van de Rijkswet. Bij brief van 30 maart 2011 heeft het Cft de RMR geadviseerd Sint Maarten een aanwijzing te geven een begroting te doen vaststellen die in overeenstemming is met de Rijkswet. De RMR heeft op 1 april besloten Sint Maarten alsnog in de gelegenheid te stellen om in samenwerking met het Cft tot overeenstemming te komen en wel voor 15 april 2011. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de gewijzigde integrale begroting zoals deze op 12 april 2011 door de Raad van Ministers van Sint Maarten is aangenomen en op 13 april 2011 ter beoordeling aan het Cft is voorgelegd.

Tussen de formele briefwisselingen door heeft Sint Maarten diverse wijzigingsvoorstellen gedaan die door het Cft telkens op hun houdbaarheid zijn beoordeeld.

De ontwerpbegroting zoals initieel door de Raad van Ministers aangenomen is weliswaar op 23 december 2010 aangenomen door de Staten, hij is niet ondertekend door de Gouverneur, vanwege het nog ontbreken van een positieve beoordeling van het Cft. Een conceptbegroting (dus aangenomen door de Raad van Ministers maar nog niet door de Staten) kan via een Nota van Wijziging worden aangepast. Een vastgestelde begroting (dus aangenomen door de Raad van Ministers en de Staten en ondertekend door de Gouverneur) kan worden gewijzigd door middel van een Begrotingswijziging.

Daarom dient een integrale nieuwe, gewijzigde ontwerpbegroting te worden voorgelegd aan het Cft. Dit heeft Sint Maarten gedaan op 13 april 2011. Onderstaand beoordeelt het Cft in hoeverre de thans voorliggende begroting in voldoende mate tegemoet komt aan de normen van de Rijkswet, waarbij specifiek aandacht wordt besteed aan de aangebrachte wijzigingen.

1. Criterium: De in de ontwerpbegroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de gewone dienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen.

Op basis van de nu voorliggende begroting is het Cft van oordeel dat de begroting voor wat betreft 2011 voldoende tegemoet komt aan het criterium van sluitendheid. Het tekort op de gewone dienst zoals dat door het Cft was geconstateerd (ANG 130 miljoen op 21 oktober 2010 en ANG 30 miljoen op 25 januari 2011) is met afdoende maatregelen teruggebracht naar nul. De begroting kent nu een hoogte van ANG 421 miljoen. Meerjarig is de begroting, in ieder geval op papier, tevens sluitend. In het licht van wat verderop in deze brief nog wordt opgemerkt over de kwaliteit van de begroting heeft het Cft wel grote zorgen omtrent de meerjarencijfers. Nu de begroting voor 2011 als voldoende wordt beoordeeld moet alle energie worden aangewend voor (het volgen van) de (beheerste) uitvoering van deze begroting en de begrotingsvoorbereiding 2012.

2. Criterium: De in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de kapitaaldienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen, rekening houdend met de verwachte ontvangsten uit de opbrengst van geldleningen.

De kapitaaldienst vertoont een tekort gelijk aan het opgenomen bedrag waarvoor een beroep dient te worden gedaan op de kapitaalmarkt. Er is ruimte onder de rentelastnorm (zie met betrekking tot de rentelastnorm het volgende criterium) om dit tekort d.m.v. geldleningen te financieren.

3. Criterium: De rentelastnorm wordt niet overschreden.

Sint Maarten blijft binnen de rentelastnorm (voor de gehele collectieve sector), waarmee wordt voldaan aan dit criterium. Het betreft hier echter een voorlopig oordeel in afwachting van de resultaten van het onderzoek naar de samenstelling van de collectieve sector en de inkomsten-, uitgaven, tekort-, en schuld cijfers van de entiteiten behorende tot die collectieve sector, zoals dat thans door de SOAB wordt uitgevoerd en waarvan de resultaten op korte termijn worden verwacht. Mocht hiertoe de noodzaak bestaan, kunnen de resultaten van dit onderzoek via een begrotingswijziging in de begroting worden verwerkt. Totdat de rapportage beschikbaar is kan het Cft nog niet instemmen met het aangaan van de voorgenomen leningen. Het is derhalve in het belang van Sint Maarten dat de rapportage zo spoedig mogelijk beschikbaar komt.

4. Criterium: In de begroting en de meerjarige begroting zijn alle verwachte uitgaven en verwachte ontvangsten opgenomen.

Voor zover het Cft bekend zijn alle te verwachten inkomsten opgenomen. In de afgelopen maanden is gebleken dat diverse lasten nog niet in de verschillende versies van de begroting waren opgenomen. Dit is deels inherent aan het feit dat het hier gaat om de eerste begroting van het nieuwe land Sint Maarten. Daarmee kan niet met zekerheid worden gesteld dat in de thans voorliggende begroting alle lasten zijn opgenomen. Op dit moment zijn het Cft geen lasten bekend die niet in de begroting zijn opgenomen, daar waar dat wel had gemoeten. Mocht gedurende de uitvoering blijken dat hier toch sprake van is, dienen deze lasten via een begrotingswijziging alsnog in de begroting te worden opgenomen, uiteraard voorzien van adequate dekking.

Criterium: De in de begroting opgenomen ontvangsten en uitgaven worden toereikend toegelicht.

De beoordeling van de begroting op dit punt is gelijklopend aan die van 21 oktober 2010. Er is moeite gedaan om op onderdelen een goede toelichting op te stellen. Op een aantal punten is de toelichting echter ontoereikend. De samenhang tussen beleid, instrumenten en middelen komt onvoldoende tot uitdrukking. Ook de onderbouwing van de gepresenteerde cijfers, bijvoorbeeld aan de hand van kengetallen, komt in de begroting nog onvoldoende tot uitdrukking. Daarmee blijven er bij het Cft zorgen bestaan omtrent de betrouwbaarheid van de gepresenteerde cijfers. Dit geldt zeker voor de meerjarencijfers. Het blijft onduidelijk in hoeverre deze cijfers de te verwachten trends voldoende weerspiegelen. In dat kader heeft het Cft in zijn advies van 21 oktober 2010 (nogmaals) geadviseerd om belangrijke onderdelen van de begroting aan een doorlichting te onderwerpen, ten einde de volledigheid en juistheid hiervan te kunnen beoordelen. Het Cft herhaalt hierbij dat advies.

Criterium: De begroting is zodanig ingericht dat het voldoet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid.

De ontwerpbegroting voldoet grotendeels aan het criterium van ordelijkheid, maar voldoet op vele punten nog niet aan het criterium van controleerbaarheid. Als illustratie hiervan kan hetgeen is opgenomen bij de toereikendheid van de toelichting dienen. Omdat de toelichting hier en daar te wensen over laat komt ook de controleerbaarheid in het gedrang.

5. Criterium: Bij de begroting dient een uiteenzetting te worden verstrekt van de financiële toestand van het land Sint Maarten.

In de ingediende begroting is een geprojecteerde balans 2010 opgenomen, voorzien van een korte toelichting op de balansposten. Hiermee wordt enig inzicht geboden in de geprojecteerde vermogenspositie van het land Sint Maarten. In dit kader is het van belang om te kunnen beschikken over recente, door een accountant gecontroleerde jaarrekeningen. Dan ontstaat een beter zicht op de vermogenspositie van het land. Niet alleen de jaarrekeningen van het land zelf zijn van belang, maar ook de jaarrekeningen van aan de overheid gelieerde entiteiten. Dan wordt duidelijk in hoeverre er met betrekking tot deze entiteiten risico's bestaan voor de financiële positie van de overheid. Het Cft heeft reeds meermalen gevraagd om aanlevering van de jaarrekeningen van deze entiteiten, maar tot op heden slechts enkele ontvangen. Sint Maarten heeft toegezegd de gevraagde informatie beschikbaar te stellen en het Cft gaat er derhalve vanuit dat dit op korte termijn (uiterlijk 31 mei 2011) het geval zal zijn.

Op basis van het bovenstaande voldoet de begroting 2011 van Sint Maarten voor 2011, naar het oordeel van het Cft, in voldoende mate aan de normen van artikel 15. Het Cft blijft zorgen houden omtrent de structurele houdbaarheid van de overheidsfinanciën. In 2009 en 2010 is gebleken dat Sint Maarten slechts met veel moeite binnen de financiële kaders is gebleven of daar zelfs overheen is gegaan. Een goede begrotingsuitvoering (en daar hoort bij het opereren binnen de beschikbare financiële kaders) vereist een goede monitor op die uitvoering. Slechts wanneer tijdig kan worden beschikt over volledige en betrouwbare uitvoeringsgegevens kan, indien nodig, worden bijgestuurd ten einde te voorkomen dat de begroting niet conform afspraken wordt uitgevoerd. Daarbij is het tevens van belang dat, zeker in eerste instantie, de bevoegdheid tot het aangaan van verplichtingen zoveel mogelijk centraal wordt belegd. In dat kader kondigt de regering van Sint Maarten, in een begeleidende brief bij de begroting, een aantal maatregelen aan, waarover in de afgelopen periode reeds veelvuldig met het Cft is gesproken. Het gaat daarbij om zaken als het maandelijks rapporteren (naast de in de Rijkswet opgenomen kwartaal(uitvoerings)rapportages, de sterke regierol van de minister van Financiën bij het aangaan van verplichtingen, meldplicht, het aanleveren van de jaarrekeningen van overheidsNV's en stichtingen en het instellen van een 'financial Taskforce'. Het Cft staat positief tegenover deze maatregelen en spreekt de hoop en de verwachting uit dat deze bijdragen aan de noodzakelijke structurele verbeteringen van de begroting en het proces van totstandkoming en uitvoering daarvan.

Het Cft is bereid hier samen met Sint Maarten een bijdrage aan te leveren. Met betrekking tot de maandrapportages is reeds gezamenlijk tot een format gekomen.

Het Cft komt tenslotte tot de volgende aanbevelingen:

- Het opstellen van een meerjarige budgettaire vertaling van beleidsvoornemens voor de komende vier jaar en daarmee samenhangend een kerntakenanalyse;
- Het zo spoedig mogelijk doorlichten van de belangrijkste onderdelen van de begroting (in ieder geval Gezondheidszorg, Onderwijs, Sociale Zekerheid, Justitie, Infrastructuur en meer in het algemeen de personele begrotingsartikelen);
- Het onverminderd blijven streven naar een betere naleving van de belastingwetgeving en in het verlengde daarvan een beter functioneren van de Belastingdienst. Daarbij dient tevens een onderzoek te worden uitgevoerd naar mogelijke aanpassingen in het huidige fiscale stelsel om dit stelsel voor de toekomst robuuster te maken ten einde meer middelen te generen ter financiering van de noodzakelijke en gewenste lasten;
- Zo spoedig mogelijk beginnen met de begrotingsvoorbereiding 2012 en daarbij aandacht schenken aan de onderbouwing van de (meerjaren)cijfers. Het Cft beveelt daarbij Sint Maarten aan het Cft vanaf het begin te betrekken bij het begrotingsproces. Op deze manier wordt sneller duidelijk waar de mogelijke pijnpunten zitten. Daarmee kan voorkomen worden dat de begroting pas van een positieve beoordeling kan worden voorzien wanneer het begrotingsjaar reeds één of twee kwartalen (zoals dit jaar en bij de begroting van 2010 het geval was) onderweg is;
- Voldoende capaciteit en aandacht vrijmaken voor de noodzakelijke verbeteringen op het gebied van financieel beheer. Juist deze verbetering dragen bij uitstek bij aan de structurele gezondmaking van de overheidsfinanciën. De werkzaamheden die in het kader van de inventarisatie financieel beheer (Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)) inmiddels in gang zijn gezet zijn hierbij van groot belang;
- Het uiterlijk 31 mei 2011 beschikbaar stellen van de nog ontbrekende jaarrekeningen 2008 en 2009 (en voor zover beschikbaar die van 2010) van de overheidsNV's en -stichtingen;
- Het uiterlijk 31 mei 2011 komen met een voorstel voor nadere uitwerking van het voornemen te komen tot een Taskforce.

Tot slot

Het proces van totstandkoming van een begroting 2011 die voldoende tegemoet komt aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet is een moeizame geweest. Het Cft prijst Sint Maarten dat het uiteindelijk de noodzakelijke maatregelen heeft getroffen om de begroting sluitend te krijgen en tevens enkele flankerende maatregelen heeft getroffen om te waarborgen dat ook de uitvoering van de begroting beheerst, dat wil zeggen binnen de normen, kan plaatsvinden. Het proces (en dat van de begroting 2010) heeft duidelijk gemaakt dat Sint Maarten nog een weg te gaan heeft voordat kan worden gesproken van structureel gezonde overheidsfinanciën.

Kenmerk
Cft 201100369
Blad
6/8

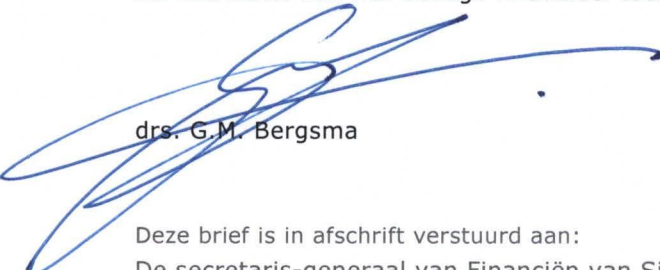
Voordat de begroting definitief in uitvoering kan worden genomen dient deze eerst nog door de Staten van Sint Maarten te worden aangenomen. Op dat moment zal het Cft de begroting opnieuw moeten beoordelen en, wanneer de begroting dan nog steeds voldoende in overeenstemming is met de normen, kan de Gouverneur de betreffende landsverordening tekenen. Het Cft ziet uit naar de door de Staten aangenomen begroting 2011.

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. G.M. Bergsma

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
De secretaris-generaal van Financiën van Sint Maarten
Het (waarnemend) hoofd van Financiën van Sint Maarten

BIJLAGE

In de periode tussen 27 december 2010 en nu heeft zoals opgemerkt veel correspondentie plaatsgevonden tussen Sint Maarten en het Cft. Gedurende die periode zijn diverse begrotingstotalen gehanteerd en diverse maatregelen voorgesteld (en weer van tafel verdwenen) om het geconstateerde tekort te dekken.

Hieronder wordt kort aangegeven wat er in de begroting zoals deze op 13 april is aangeboden is gewijzigd ten opzichte van de versie van 27 december 2010.

	Lasten	Baten	Saldo
1.Begroting 27-12-2010	444,4	444,4	0,0
2.Batenraming Cft		416,0	
3.Uitgavenverlaging	-23,4		
4.Batenverhoging		5,0	
5.Begroting 13-04-2011	421,0	421,0	0,0

Ad 1 De begroting die op 27 december 2010 bij het Cft ter beoordeling is ingediend kende een begrotingstotaal van ANG 444 miljoen.

Ad 2 Op basis van de realisaties van de baten in 2010 en de verwachte ontwikkelingen in 2011 (economische groei, verhoging van de BBO, etc.) kwam het Cft tot een realistisch te verwachten batenniveau van ANG 416 miljoen.

Ad 3 Ten einde het aldus ontstane verschil ten opzichte van de door het Cft als realistische bestempelde niveau van de baten te overbruggen zijn enkele maatregelen getroffen aan de lastenzijde. De belangrijkste hiervan betreft de backservice in de pensioenen als gevolg van de indexering van de ambtenarensalarissen over jaren voor 2011. Deze wordt ten laste gebracht van de jaarrekening 2010. Dit levert voor de begroting 2011 een besparing op van circa ANG 15 miljoen. Voor het overige zijn alle resterende lasten nogmaals tegen het licht gehouden en waar mogelijk neerwaarts aangepast.

Ad 4 Naast de maatregelen aan de lastenzijde is tevens sprake van een maatregel om de batenzijde van de begroting opwaarts bij te stellen. Sint Maarten heeft besloten een concessiefte, te betalen door de luchthaven, te introduceren. Dit leidt jaarlijks tot ANG 5 miljoen extra baten.

Ad 5 Aldus resulteert een nieuw begrotingstotaal van ANG 421 miljoen.

In de periode tussen 27 december 2010 en 13 april 2011 zijn op enig moment nog andere maatregelen voorgesteld, maar deze zijn bij nader inzien of na een negatieve beoordeling door het Cft van tafel gehaald. Een belangrijke daarbij was de inzet van aanwezige liquide middelen. Sint Maarten betitelde deze als reserves en wenste een deel daarvan in te zetten ter (incidentele) dekking van een aantal lasten. Het Cft is zeer kritisch over dit dekkingsvoorstel geweest. Om te kunnen beoordelen in hoeverre

beschikbare liquide middelen daadwerkelijk reserves zijn, dient inzicht te bestaan in de recente vermogenspositie van Sint Maarten en mogelijke (financiële) risico's die men loopt. Zoals in het advies reeds is aangegeven ontbreekt op dit moment voldoende inzicht in de vermogenspositie en de mogelijke risico's. Daarmee kan niet worden vastgesteld dat er sprake is van reserves en daarmee kunnen de liquide middelen niet dienen ter dekking van lopende uitgaven. Uiteindelijk heeft Sint Maarten afgezien van het inzetten van deze middelen.