



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

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

Contactpersoon
Cluster Curaçao
Datum
29 januari 2020
Ons kenmerk
Cft 202000011
Pagina
1/8
Onderwerp
Advies bij de vastgestelde begroting 2020

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

Bijlage

-

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

Geachte heer Gijsbertha,

Op 15 januari 2020 heeft het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) de vastgestelde begroting 2020 ontvangen. Op basis van artikel 12 van de Rijkswet financieel toezicht (Rft) ontvangt u hierbij het advies van het Cft bij deze begroting.

Het toetsingskader voor de beoordeling van de begroting wordt gevormd door de Rft aangevuld met de aanwijzing die de Rijksmministerraad op 12 juli 2019 heeft gegeven aan het bestuur van Curaçao. Curaçao heeft beroep ingesteld tegen het besluit houdende de aanwijzing. Dit Kroonberoep is momenteel nog lopende. Op grond van artikel 26 lid 7 van de Rft geldt dat het Kroonberoep de werking van de aanwijzing niet schorst. De aanwijzing geldt dus nog onverkort. Met betrekking tot de begroting 2020 schrijft de aanwijzing voor dat er sprake moet zijn van een overschot op de gewone dienst waarmee een deel van de tekorten uit 2017 en 2018 wordt gecompenseerd. De aanwijzing schrijft tevens voor dat het totaal van de tekorten over 2017 en 2018 in de jaren 2020, 2021 en 2022 met overschotten gecompenseerd moet worden. Ook schrijft de aanwijzing voor dat de kortlopende schulden aan APC en SVB waarvan de betalingstermijnen zijn verstreken uiterlijk 31 december 2022 moeten zijn afgelost.

Oordeel

De begroting 2020 van Curaçao voldoet niet aan de normen van artikel 15 van de Rft. In de begroting wordt rekening gehouden met opbrengsten die het Cft als onzeker en/of onrealistisch beschouwt. Zo kan op basis van de toelichting bij de algemene bestedingsbelasting/omzetbelasting niet worden vastgesteld dat de stijging van de opbrengsten met ruim ANG 100 miljoen ten opzichte van de realisatie in 2019, realistisch is.

Ook de stijging van de opbrengsten uit de onroerendezaakbelasting met ANG 25 miljoen en de begrote dividendinkomsten van Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) en Refineria di Korsou (RdK) van samen ANG 20 miljoen zijn hoogst onzeker. In de begrote lasten voor 2020 is gerekend met de zogenoemde 'nullijn' voor ambtenaren, terwijl de verwachting is dat deze 'nullijn' niet in zijn geheel bij de start van 2020 zal worden gerealiseerd, maar pas in de loop van het begrotingsjaar. De begroting 2020 dient op deze punten te worden aangepast en tevens wil het Cft vernemen wanneer deze maatregelen worden ingevoerd.

Meerjarig wordt in de begroting rekening gehouden met de uitstroom van ambtenaren die in 2021 een besparing van ANG 7 miljoen moet gaan opleveren en in 2022 ANG 22 miljoen. In 2020 wordt hiervoor een extra budget van ANG 35 miljoen begroot. Bij de uitstroom wordt uitgegaan van vervanging van iedere drie ambtenaren door één nieuwe ambtenaar. Het Cft acht de toelichting bij de praktische uitwerking van deze regeling onvoldoende om de besparing als realistisch te beschouwen.

In 2022 heeft Curaçao een extra opbrengst van ANG 50 miljoen begroot uit het project Belasting Compliance. Hiermee voldoet de meerjarige begroting in beginsel aan de aanwijzing met betrekking tot de te compenseren tekorten. Het ontbreekt echter aan een onderbouwing.

Aanvullend op dit beeld zijn er aanzienlijke risico's die de begroting van Curaçao in 2020 verder onder druk kunnen zetten. Met de ingebruikname van het nieuwe ziekenhuis per 15 november 2019, het uitblijven van de second opinion van de SOAB en de gevoeligheidsanalyse op de geactualiseerde businesscase en informatie over de gevolgen voor de begroting van het land van de sluiting van SEHOS is onvoldoende duidelijk wat de financiële impact van het nieuwe ziekenhuis is op de begroting van het land. Over het realiteitsgehalte van de maatregelen in de zorg die tot ANG 70 miljoen verlaging van de kosten van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) moeten leiden bestaat tevens onduidelijkheid. Bovendien is onduidelijk of Curaçao invulling kan geven aan de door het Cft gestelde voorwaarden voor een aanvullende lening, die leidt tot lagere financieringslasten¹. Daardoor is onduidelijk wat de gevolgen zijn van de uitloop van de bouwkosten voor de begroting van het land. Het Cft stelt vast dat de financiële risico's ten aanzien van het nieuwe ziekenhuis en de zorg groot zijn en dat de informatievoorziening achterblijft.

Ook vraagt het Cft de boekingen op de kapitaaldienst aan te passen. In het bijzonder wordt gevraagd om de investering in het Masterplan Toerisme aan te passen in lijn met het vorig jaar verkregen advies van het CBS en de betreffende uitgaven te boeken op de gewone dienst. Daarmee wordt voorkomen dat achteraf zal worden geconstateerd dat het hier kosten betreft en geen investeringen. Ook dienen de aflossingen van de aan te trekken leningen opgenomen te worden in de kapitaaldienst.

¹ Cft 201900128 Leenverzoek HNO d.d. 27 september 2019

Ondanks de gunstige berichten over het voortzetten van de raffinageactiviteiten in 2020 zijn de risico's voor de begroting van het land ook op dit vlak aanwezig en moeilijk te overzien. Dit dient voor de begroting 2020 en verder in beeld te worden gebracht.

In de meerjarige begroting wordt geen aandacht besteed aan de houdbaarheid van de sociale fondsen. Het Cft heeft hier meerdere malen aandacht voor gevraagd, ook in het advies op basis van artikel 11 van de Rft bij de ontwerpbegroting 2020. De houdbaarheid van de fondsen staat onder druk. Als er op korte termijn geen maatregelen worden genomen zullen de huidige sociale voorzieningen in Curaçao op afzienbare termijn onbetaalbaar worden. Ook is niet duidelijk wat de stand van zaken van de verhoging van de CARENS-dagen is.

De begroting 2020 voldoet op basis van deze constatering dus niet aan de normen uit de Rft en de aanwijzing. Op basis van artikel 12 lid 2 en 3 van de Rft doet het Cft u daarom de volgende aanbevelingen:

1. Onderbouw de (taakstellende) meeropbrengsten in 2020 uit de omzetbelasting en de invoering van de algemene bestedingsbelasting;
2. Pas in de begroting voor 2020 de opbrengsten uit de onroerendezaakbelasting aan naar het realisatieniveau van 2019 en pas de uitgaven in 2020 hierop aan;
3. Onderbouw de extra compliance op belastingen in 2022;
4. Stel de dividendinkomsten in 2020 van CBCS en RdK naar beneden bij en pas de uitgaven in 2020 hierop aan;
5. Pas de personeelslasten aan op de actuele situatie betreffende de invoering van de 'nullijn' ambtenaren en vindt een alternatieve besparing voor het in 2020 te corrigeren bedrag;
6. Lever een realistische toelichting aan van de besparingen in het vervangingsplan van ambtenaren die vroegtijdig uit dienst zullen treden;
7. Pas in de kapitaaldienst de investeringen voor de uitvoering van het Masterplan Toerisme aan in lijn met het vorig jaar verkregen advies van het CBS en voeg de voorziene aflossingen op nieuwe leningen toe aan de begroting.
8. Voorzie het Cft op korte termijn van de second opinion van de SOAB, de gevoeligheidsanalyse op de geactualiseerde businesscase, informatie over de gevolgen voor de begroting van het land van de sluiting van SEHOS en een reëel pakket aan besparingsmaatregelen voor de zorg;
9. Geef een toelichting op de invoering van de CARENS-dagen en op de houdbaarheid van de sociale fondsen en de concrete stappen en resultaten die nodig zijn om de fondsen op lange termijn houdbaar te laten zijn;

Het Cft verzoekt u op grond van artikel 12 lid 4 van de Rft binnen 14 dagen - dus uiterlijk op 12 februari a.s. - aan te geven hoe u invulling aan deze aanbevelingen zult geven.

Toelichting

Baten

De baten stijgen in 2020 met ANG 70 miljoen ten opzichte van 2019 van ANG 1.697 miljoen naar ANG 1.767 miljoen. Dit komt voor ANG 63 miljoen voort uit belastingopbrengsten en voor ANG 7 miljoen uit overige inkomsten.

Omzetbelasting/Algemene Bestedingsbelasting

Op basis van de Financiële Maandrapportage (FMR) tot en met november 2019 verwacht het Cft dat de omzetbelasting in 2019 ongeveer ANG 445 miljoen zal opbrengen. De combinatie van omzetbelasting en de algemene bestedingsbelasting (die de omzetbelasting moet gaan vervangen) zal volgens de begroting in 2020 ANG 554 miljoen opbrengen. Dit is een meeropbrengst van ruim ANG 100 miljoen ten opzichte van de verwachte realisatie in 2019. In de begroting ontbreekt een kwantitatieve onderbouwing van deze opbrengst. Hier komt bij dat onduidelijk is of de verhoogde opbrengsten uit de omzetbelasting in het eerste kwartaal, door het intrekken van het aftrekrecht van 50 procent, zullen worden gerealiseerd. Tevens is onduidelijk of invoering van de algemene bestedingsbelasting per 1 april 2020 reëel is, gezien vertraging in het wetgevingstraject.

Onroerendezaakbelasting

Op basis van de FMR tot en met november 2019 verwacht het Cft dat de onroerendezaakbelasting in 2019 ongeveer ANG 30 miljoen zal opbrengen. In 2020 is ANG 56 miljoen begroot. In de toelichting bij de begroting staat dat de meeropbrengst van ANG 26 miljoen moet voortkomen uit de inning van oude vorderingen. Het land heeft ook in vorige jaren de inning van achterstanden als ambitie gesteld. In 2019 werd bijvoorbeeld ANG 45 miljoen als opbrengst begroot, terwijl jaarlijks ongeveer ANG 30 miljoen wordt gerealiseerd. Om een overschatting van deze opbrengsten in 2020 te voorkomen adviseert het Cft om de begrote opbrengsten voor deze belastingsoort aan te passen naar het realisatieniveau van 2019 en voorgaande jaren.

Dividendopbrengsten

In 2020 wordt net als in 2019 ANG 23 miljoen aan dividendinkomsten begroot. De dividenden in 2020 worden verwacht van de CBCS (ANG 11 miljoen), RdK (ANG 9 miljoen) en Curaçao Airport Holding (CAH, ANG 3 miljoen). Gezien de actuele situatie is het niet reëel te veronderstellen dat de CBCS en de RdK in 2020 tot uitkering van dividend zullen overgaan. De begroting dient hierop te worden aangepast en het Cft vraagt om daarvoor besparingen in de uitgaven aan te geven. Ook verneemt het Cft of dividend van CAH nog realistisch is.

Overige opbrengsten

In de begroting 2020 nemen de overige opbrengsten ten opzichte van de begroting 2019 toe met ruim ANG 7 miljoen. Deze stijging komt voort uit de mogelijkheid tot verhoging van niet-belastingopbrengsten uit bijvoorbeeld leges en vergunningen. Graag ontvangt het Cft verdere informatie over de concrete mogelijkheden die in 2020 zullen worden benut en de aanpak hiertoe, zodat het realiteitsgehalte van deze besparing kan worden getoetst.

Lasten

Ook de lasten nemen in 2020 met ANG 70 miljoen toe ten opzichte van 2019. Dit komt voornamelijk voort uit een stijging van de personeelslasten, het verbruik van goederen en diensten, de kosten voor de sociale zekerheid en uit de reservering voor tekortcompensatie.

Personeelslasten

De personeelslasten nemen in 2020 met ANG 41 miljoen toe. Deze stijging komt voornamelijk voort uit een incidenteel budget van ANG 35 miljoen voor de afvloeiingsregeling die zal worden aangeboden aan ambtenaren geboren in 1957, 1958, 1959 en 1960. In de meerjarenbegroting is een daling van de personeelslasten te zien in 2021 en 2022, doordat er sprake zal zijn van één instromer voor elke drie uittreeders. In de begroting ontbreekt een beschrijving van de wijze waarop deze herstructurering wordt uitgevoerd. Het Cft verzoekt hierover verder geïnformeerd te worden en adviseert u een goed onderbouwd herstructureringsplan op te stellen zoals ook overeengekomen is in het Groeiakkoord².

In de begroting 2020 is rekening gehouden met de zogeheten 'nullijn' ambtenaren waarbij er in de komende jaren geen sprake zal zijn van indexatie, uitkering van de '3%-regeling' en automatische doorgroei in salaristreden. Het Cft heeft begrepen dat niet alle van de betreffende maatregelen voor 2020 nog geïmplementeerd zijn, terwijl dit wel in het Groeiakkoord was afgesproken. Het Cft verzoekt om deze vorm van solidariteit zo snel als mogelijk te implementeren en verzoekt om u om nadere toelichting en aanpassing van de begroting.

Verbruik van goederen en diensten

De kosten van het verbruik van goederen en diensten nemen voornamelijk toe door stijging van de kosten voor onderwijs, sport, sociale zekerheid & volksgezondheid met ruim ANG 23 miljoen.

Sociale zekerheid

De kosten voor de sociale zekerheid nemen met ANG 23 miljoen toe. Dit komt hoofdzakelijk door een verhoging van de landsbijdrage aan de SVB voor de algemene ouderdomsvoorziening. Ook wil het Cft geïnformeerd worden over de verhoging van de CARENS-dagen van drie naar vijf dagen. In het Groeiakkoord is overeengekomen deze maatregel op 1 januari 2020 in te laten gaan. De begroting houdt geen rekening met de verslechtering van het schommelfonds en het onhoudbaar zijn van het huidige sociale stelsel. Het Cft mist in de begroting een toelichting op de visie van de regering op dit onderwerp en de concrete stappen en resultaten die nodig zijn om de houdbaarheid van het stelsel op lange termijn te garanderen.

² Groeiakkoord, "naar hersteld vertrouwen en voor een welvarend Curaçao" d.d. 12 juli 2019

Reservering voor tekortcompensatie

In de begroting stijgen de overige uitgaven vanwege een opgenomen reservering van ANG 11 miljoen voor compensatie van het tekort uit 2017 en 2018.

Kapitaaldienst, rentelastnorm en schuldpositie

Kapitaaldienst

De kapitaaldienst in 2020 is sluitend. De uitgaven van ANG 370 miljoen op de kapitaaldienst betreffen voor ANG 108 miljoen aflossingen, waarvan ANG 100 miljoen een aflopende bulletlening betreft. De uitgaven betreffen voor ANG 261 miljoen investeringen. Van deze investeringen zijn die van het ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening niet toegelicht conform de met het Cft gemaakte afspraken. Net als in 2019 staan uitgaven aan de uitvoering van het Masterplan Toerisme voor ANG 10 miljoen opgenomen als investering. Op basis van de gegeven toelichting en in lijn met het vorig jaar verkregen advies van het CBS stelt het Cft dat de reguliere uitgaven als kosten op de gewone dienst moeten worden begroot. Het Cft adviseert u dit in de begroting aan te passen.

De inkomsten van ANG 370 miljoen op de kapitaaldienst betreffen voor ANG 101 miljoen afschrijvingen en voor ANG 269 miljoen aan te trekken leningen. De aan te trekken leningen omvatten ANG 100 miljoen voor herfinanciering van de aflopende bulletlening, ANG 104 miljoen voor de financiering van HNO en ANG 65 miljoen voor de financiering van 'reguliere' investeringen. De herfinanciering van de bulletlening is tevens benoemd in het Groeiakkoord. Overeengekomen is dat bij voldoende voortgang op de uitvoering van de afspraken uit het Groeiakkoord, de af te lossen lening van ANG 100 miljoen kan worden geherfinancierd door middel van een lening die in tien jaar wordt afgelost. Deze aflossingen zijn niet opgenomen in de meerjarenbegroting, evenals aflossingen op de andere aan te trekken leningen. In het Groeiakkoord is tevens overeengekomen dat er over de begrotingstechnische behandeling van de leningen op korte termijn overleg zal plaatsvinden. Het Cft stuurde u op 24 januari jl. een brief met het verzoek om hiertoe spoedig het initiatief te nemen³. Met betrekking tot de lening voor HNO is het Cft nog in afwachting van de volledige invulling van de voorwaarden zoals opgenomen in de reactie op het leenverzoek.

De investeringen en bijbehorende leningen die mogelijk voortkomen uit het Groeiakkoord zijn niet opgenomen in de begroting. Toegelicht is dat deze zullen worden opgenomen zodra er vanuit de voortgang op de uitvoering van het Groeiakkoord goedkeuring is voor de leningen en duidelijkheid bestaat over de betreffende investeringen. Het Cft ontvangt te zijner tijd nadere informatie over deze kapitaaluitgaven in relatie tot de begroting en hoe zij zich verhouden tot de reguliere investeringen.

³ Cft 202000007 Begrotingstechnische behandeling uitstaande en aflopende leningen d.d. 24 januari 2019

Op basis van dit beeld adviseert het Cft om de begroting aan te passen zodat uitgaven aan de uitvoering van het Masterplan Toerisme conform advies CBS worden geadministreerd, de aflossingen van de bulletlening worden meegenomen en om separate leenverzoeken te doen gedurende het jaar.

Schuldpositie en rentelastnorm

Met de extra leningen van ANG 269 miljoen komt de schuld van de collectieve sector van Curaçao eind 2020 uit op ANG 2.793 miljoen (inclusief restschuld leenovereenkomst APC van ANG 74 miljoen), waarmee de schuldquote van de collectieve sector uitkomt op 48,6 procent van het bbp.

De rentelasten van de collectieve sector blijven onder de rentelastnorm. Ondanks de extra leningen stijgen de rentelasten in de begroting 2020 per saldo niet, omdat naar de verwachting van Curaçao de rentelasten over 2019 zullen meevallen en dit zal doorwerken in 2020.

Risico's

CMC/Zorg

Op 15 november 2019 is het Curaçao Medical Center geopend. Hiermee heeft de bevolking van Curaçao toegang tot een modern ziekenhuis. Over de financiering van het nieuwe ziekenhuis en de financiële impact voor het land bestaat echter onvoldoende duidelijkheid. Het Cft heeft geen reactie ontvangen op zijn reactie op het leenverzoek HNO. Op 17 december 2019 ontving het Cft wel een geactualiseerde businesscase van u met daarin aanzienlijke wijzigingen ten opzichte van de vorige versie. U heeft aangegeven de business case nog te willen aanpassen na ontvangst van de second opinion van de SOAB. Het Cft wacht nog op de second opinion van de SOAB en de gevoeligheidsanalyse op deze geactualiseerde businesscase en informatie over de gevolgen voor de begroting van het land van de sluiting van SEHOS. Ook over de bezuinigingen in de zorg die de extra kosten van het CMC moeten dekken bestaat nog onvoldoende duidelijkheid.

Raffinaderij

In december 2019 is bekend geworden dat Curaçao in de Klesch-groep mogelijk een partij heeft gevonden voor de voortzetting van de raffinageactiviteiten. In de komende maanden worden verdere afspraken gemaakt over de samenwerking. Vooral nog is onduidelijk wat de effecten van deze samenwerking kunnen/zullen zijn voor de economie en begroting van Curaçao. Het Cft vraagt om nadere informatie ter zake en aanpassing in de begroting.

Financiële sector

In december 2019 is publiek geworden dat de situatie van de Girobank problematisch is. Op dit moment wordt naar een oplossing gezocht voor de ontstane situatie. Eén van de gesuggereerde oplossingsrichtingen is de verhoging van de licentierechten voor internationale transacties. U wordt verzocht het Cft tijdig te informeren over de oplossingsrichting die de regering beoogt.

Kenmerk
Cft 202000011
Blad
8/8

Tot slot

Op 12 juli 2019 heeft Curaçao met Nederland het Groeiakkoord gesloten. In dit akkoord staan afspraken die tot een structurele verbetering van de sociaal-economische en financiële situatie in Curaçao moeten leiden. Er is een voortgangscommissie ingesteld die de voortgang van de uitvoering van het akkoord monitort. Het Cft heeft kennisgenomen van de voortgangsrapportages van de commissie en heeft grote zorgen bij de uitvoering van plannen en het tempo waarin tot uitvoering gekomen wordt. Hulp in de vorm van technische assistentie is eveneens hierbij cruciaal en komt nog onvoldoende op gang. Het Cft benadrukt het belang voor Curaçao dat de afspraken uit het Groeiakkoord voortvarend worden opgepakt en nagekomen.

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