



Aan

De minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur

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

Contactpersonen

Cluster Aruba

Telefoonnummer

+5999 4619081

Adres kantoor Aruba

L.G. Smith Boulevard 68

La Piccola Marina

Oranjestad, Aruba

Telefoon (+297) 5832800

Datum

2 maart 2018

Ons kenmerk

Cft 201800072

Pagina

1/8

E-mail

info@cft.cw

Uw kenmerk

E-mail info@cft.cw

Internet www.cft.cw

Bijlage

-

Onderwerp

Advies bij de ontwerpbegroting 2018 inclusief financieel economisch memorandum 2018-2021

Geachte mevrouw Ruiz-Maduro,

Op 2 februari 2018 heeft het College Aruba financieel toezicht (CAft) de ontwerpbegroting 2018 (OB 2018) met bijbehorende Memorie van Toelichting ontvangen, ter advisering conform artikel 10, lid 1 van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft). Het ontwerp dat aan de Staten wordt aangeboden dient vergezeld te zijn van onderhavig advies en u dient aan te geven in hoeverre en op welke wijze rekening is gehouden met het advies. Conform de door u afgegeven planning dient de begroting vastgesteld te zijn op 30 april a.s. Het CAft zal vervolgens een artikel 11 advies uitbrengen op de vastgestelde begroting 2018. In aanvulling op de OB 2018 heeft het CAft op 16 februari jl. het Financieel Economisch Memorandum 2018-2021 (FEM) ontvangen en naar aanleiding van een vraag heeft u in de brief MFEC/580/'18 op 27 februari jl. toegezegd dat de daarin genoemde maatregelen voor 2018 in de versie van de begroting 2018, die aan de Staten zal worden aangeboden, zullen worden verwerkt.

Oordeel

Met de OB 2018 inclusief de maatregelen uit het FEM die betrekking hebben op 2018 komt het tekort in 2018 uit op 3,9% bbp, waarmee niet wordt voldaan aan de LAft-norm die een overschot voorschrijft van 0,5% bbp voor 2018. In deze overschotnorm is nog geen rekening gehouden met de door de LAft voorgeschreven tekortcompensatie van het tekort over 2017. Omdat in 2018 niet de mogelijkheid bestaat de tekortcompensatie geheel te nemen, noch over meerdere jaren uit te smeren, is naar het oordeel van het CAft de LAft-norm in 2018 buiten bereik.

Het in het FEM gepresenteerde tekort van AWG 190 miljoen leidt tot een verdere stijging van de schuldquote tot 91% bbp ultimo 2018, mede vanwege het feit dat de in de OB 2018 gepresenteerde kostenstijgingen en intensiveringen onvoldoende door het FEM worden gecompenseerd. Het CAft adviseert dat het tekort in 2018 tenminste lager is dan het tekort in 2017 en in het bijzonder de intensiveringen nog eens kritisch te bezien. Dit zorgt er eveneens voor dat het in het FEM genoemde maximum van de schuldquote van 90% bbp niet meteen in 2018 wordt overschreden. Ook beveelt het CAft aan om een investering ten behoeve van efficiëntere belastinginning te dekken binnen de bestaande uitgaven. Voorts kan het CAft zich vinden in de bijstelling van de middelenopbrengsten in OB2018 ten opzichte van eerdere ramingen en beveelt aan om in lijn met het FEM eventuele meevallers direct in het tekort te laten lopen.

Aangezien de LAft geen wettelijk normenkader vanaf 2019 bevat, heeft het CAft geen formele basis om te toetsen op een meerjarig begrotingspad dat tot herstel van de overheidsfinanciën moet leiden. Wel heeft het CAft met belangstelling kennisgenomen van het FEM 2018-2021 en het daarin opgenomen herstelpad voor de overheidsfinanciën en ziet dit als een eerste betekenisvolle stap, doch naar de mening van het CAft is dit nog niet voldoende ambitieus om binnen afzienbare tijd tot houdbare overheidsfinanciën te komen. Aanbevelingswaardig is in het bijzonder dat eerder dan in 2021 een financieringsoverschot van 0,5% bbp op de begroting wordt bereikt. Ook vindt het CAft het niet verstandig om te sturen op een primair saldo, hetgeen vooral bij een oplopende rente kwetsbaar kan zijn.

Het is van belang dat Aruba zo snel mogelijk in overleg treedt met Nederland om een nieuw wettelijk normenkader voor Aruba vaststellen dat in de LAft wordt verwerkt en waarbij een vorm van financieel toezicht wordt voortgezet. Ook voor het leenprogramma in 2018 waar buitenlandse leningen onderdeel van kunnen uitmaken is het van belang dat in Aruba in gesprek gaat met de Rijksministerraad.

Het bovenstaande vormt aanleiding voor het CAft om nu de Rijksministerraad op basis van artikel 2 van de LAft ongevraagd te informeren.

Leeswijzer bij toelichting

Eerst wordt ingegaan op de OB 2018, zoals deze op 2 februari jl. is ingediend bij het CAft. Hierin komt het advies ten aanzien van de middelen en uitgaven uit de OB 2018 aan bod. Daarna volgt de analyse van het FEM in combinatie met de OB 2018. Na een inleidende paragraaf over het FEM wordt de analyse van de meerjarige maatregelen gepresenteerd.

Toelichting ontwerpbegroting 2018

De OB 2018 van 2 februari jl. bevat een financieel economische en beleidsmatige vertaling van het regeerakkoord. Deze vertaling resulteert in een beleidsrijke OB 2018 die gebaseerd is op een behoedzame nominale economische groeiverwachting van 1%. Het CAft onderschrijft het belang van het hanteren van behoedzame groeiramingen. Als gevolg van de onzekerheid omtrent de heropening van de olieraffinaderij is besloten de effecten van de heropening niet te verwerken in de economische groeicijfers.

Het financieringstekort van het Land in de OB bedroeg AWG 275 miljoen (5,5% bbp). In vergelijking met de begroting 2017 na verwerking van de begrotingswijziging inclusief de Nota van Wijziging (BW 2017 incl. NvW) is het financieringstekort verslechterd met ruim AWG 120 miljoen.

Middelen

Aan de middelenkant van de OB wordt AWG 1.213 miljoen aan inkomsten geraamd voor 2018. De totale middelenraming in 2018 ligt 3% lager dan in 2017. De belastingopbrengsten dalen ten opzichte van de BW 2017 incl. NvW met 1,2% (AWG 13 miljoen). Deze daling wordt mede veroorzaakt door de neerwaartse bijstelling van de winstbelasting met AWG 17 miljoen (7,6% t.o.v. BW 2017 incl. NvW). Het CAft merkt op dat deze raming in lijn is met de lagere realisatie van de winstbelasting in 2017. De overige middelen dalen met AWG 24 miljoen (12,9%) ten opzichte van BW 2017 incl. NvW. Dit komt met name door lagere niet-belastingopbrengsten van AWG 13 miljoen, veroorzaakt door lagere dividendopbrengsten, lagere renten, boeten en overig (minus AWG 6 miljoen) en Landsbedrijven en fondsen (minus AWG 5 miljoen). De raming van de middelen in de OB beoordeelt het CAft als behoedzaam en realistisch.

Uitgaven

De uitgavenkant laat een trend zien van steeds stijgende kosten. Uit onderstaande tabel blijkt dat in 2018 de kosten in de OB 2018 stijgen met 2,5% ten opzichte van 2017.

	R 2015	R 2016	BW 2017 NvW	OB 2018
Totale kosten	1.357.174.606	1.372.953.624	1.402.758.600	1.437.781.600

Tabel 1: historisch overzicht van de kosten. De bedragen bij de jaren 2015 en 2016 zijn afkomstig uit de jaarrekeningen.

Uit de realisatiecijfers 2015 en 2016 en de begrotingscijfers 2017 en 2018 is een stijging van de kosten waarneembaar, die is ook zichtbaar in de meerjarenraming van de begroting 2017. Dit komt onder meer door de omvangrijke beschikbaarheidsvergoedingen voor de PPP-projecten. In de OB 2018 is voor de PPP-projecten Green Corridor, Watty Vosboulevard en HOH een totaal bedrag van AWG 38 miljoen aan beschikbaarheidsvergoedingen geraamd. Deze reeds aangevane toekomstige verplichtingen stijgen in 2020 naar minimaal AWG 65 miljoen volgens de meerjarenraming gepresenteerd in 2017. Deze uitgaven leggen in toenemende mate beslag op de begroting. Eerder heeft het CAft geadviseerd voorlopig af te zien van het aangaan van nieuwe PPP-projecten.

De OB 2018 laat een daling zien van de personeelslasten (incl. werkgeversbijdragen) van AWG 7 miljoen ten opzichte van de BW 2017 incl. NvW. Daarmee komen de personeelslasten uit op AWG 371 miljoen en blijven zo rond hetzelfde absolute niveau als in 2015 en 2016. In de periode daarvoor was steeds sprake van een jaarlijkse stijging.

De personeelslasten vormen met 33% van de totale kosten een substantieel deel van de totale kosten in de begroting. Om de overheidsuitgaven beheersbaar te houden adviseert het CAft om reeds in de begroting 2018 stappen te nemen richting het terugbrengen van de personeelsuitgaven.

De uitgaven (inclusief de kapitaalinvesteringen) in de OB 2018 stijgen per saldo met AWG 72 miljoen (1,5% bbp) ten opzichte van de uitgaven in de BW 2017 incl. NvW. De volgende posten zijn de grootste veroorzakers van deze stijging: kapitaalinvesteringen (AWG 36 miljoen), subsidies (AWG 21 miljoen), goederen en diensten (AWG 13 miljoen) en bijdragen en verrekeningen (AWG 12 miljoen). Een aantal andere posten dalen, waaronder afschrijvingen. De grootste kapitaalinvesteringen bedragen AWG 12 miljoen aan infrastructurele werken, AWG 10,5 miljoen aan projecten bij het ministerie van sociale zaken en AWG 6,7 miljoen voor andere projecten bij het ministerie van ruimtelijke ordening, infrastructuur en milieu. Gemeld kan worden dat Aruba voor de uitvoering van het sociaal plan AWG 8 miljoen extra vrijmaakt is in de vorm van subsidies. Vrijwel alle andere subsidies uit 2017 worden ofwel voortgezet ofwel licht verhoogd. Tot slot kan opgemerkt worden dat ook de goederen en diensten stijgen met AWG 13 miljoen (7,6%). Het CAft acht het noodzakelijk dat de uitgaven reeds in 2018 een dalende trend laten zien teneinde te komen tot een pad richting houdbare overheidsfinanciën.

Bij de aanvang van het dienstjaar 2018 was er geen vastgestelde begroting. Het CAft attendeert de regering erop dat conform artikel 13 lid 4 van de LAft de begroting 2017 tot grondslag van het beheer van dit jaar strekt bij het doen van uitgaven.

Toelichting Financieel Economisch Memorandum 2018-2021

Algemeen

De in het FEM genoemde maatregelen voor 2018 verbeteren het saldo in 2018 ten opzichte van de OB met AWG 85 miljoen¹. Hiermee wordt het oorspronkelijk in de OB gepresenteerde tekort over 2018 teruggebracht tot AWG 190 miljoen (3,9% bbp). Dit is nog altijd AWG 35 miljoen hoger dan het saldo dat is opgenomen in de laatste begrotingswijziging 2017. Het CAft constateert dat de maatregelen uit het FEM voor 2018 onvoldoende zijn om aan de LAft-norm van een overschot van 0,5% bbp te voldoen.

¹ Uitgaande van het financieringssaldo 2018 op pagina 24 van het FEM in vergelijking met het tekort van AWG 275 miljoen afkomstig uit de ontwerpbegroting 2018.

Onderstaand volgt een overzicht van de cijfermatige wijzigingen van het FEM ten opzichte van zowel de OB 2018 als de gewijzigde begroting (BW) 2017.

Land Aruba (in AWG mln.)	BW 2017	OB 2018 d.d. 2-2-2018	OB 2018 incl. FEM ²
Exploitatierkening			
Middelen	1.250	1.213	1.267
Kosten	1.403	1.438	1.414
<i>Tekort</i>	153	225	147
Kapitaaldienst			
Middelen	45	33	35
Uitgaven	46	83	78
<i>Tekort</i>	2	50	43
Financieringstekort	155	275	190
(in % bbp)	3,1%	5,5%	3,9%

In het FEM wordt, net als in de OB 2018, uitgegaan van een groei van 1% bbp. Tevens zijn er maatregelen zowel aan de middenkant als aan de kostenkant opgenomen waarmee gestreefd wordt naar een duurzaam begrotingspad. In het FEM is opgenomen dat het doel is om in een periode van 4 jaar te komen tot een begrotingsoverschot. Tevens wordt in het FEM aangegeven dat meevallers ingezet worden ten bate van het saldo om de schuld verder te beheersen en verlagen. Als uitgangspunt wordt in het FEM genoemd dat de schuldquote niet boven de 90% uitkomt.

Bovengenoemde elementen uit het FEM zijn een eerste betekenisvolle stap, maar naar de mening van het CAft nog niet voldoende ambitieus om binnen afzienbare tijd tot houdbare overheidsfinanciën te komen. Onderstaand wordt nader ingegaan op de voornaamste maatregelen uit het FEM.

Maatregelen met betrekking tot de middelen

De stijging van middelen in het FEM wordt voor het grootste deel veroorzaakt door de voorgestelde verhoging van de BBO. De BBO gaat volgens het FEM (inclusief aanvullende informatie) op 1 juli 2018 omhoog van 1,5% naar 3,0%, wat de opbrengsten verhoogt met AWG 42 miljoen in 2018 en structureel met AWG 103 miljoen per jaar. Na 2020 zou de in het FEM voorgestelde belastinghervorming eenzelfde effect op de lasten moeten sorteren als de BBO-verhoging, waarna de BBO-verhoging kan worden teruggedraaid. Naast de BBO-verhoging wordt vanaf 2018 onder andere structureel AWG 10 miljoen meer inkomsten gegenereerd door verhoging van de accijnzen op benzine.

² Op basis van pagina 24 van het FEM.

In het FEM is tevens aangegeven dat de verhoging van de BBO en BAZV (onderstaand) gepaard gaat met een compensatiepakket. Deze zal onder meer bestaan uit de verhoging van het minimumloon, de verlaging van de loon- en inkomstenbelasting en lastenverlaging voor gepensioneerden. In het FEM staan geen financiële effecten van deze maatregelen voor 2018-2021 vermeld. Het CAft gaat ervan uit dat deze compenserende maatregelen voor 2018 niet zullen ingaan en dat deze in 2019 en latere jaren elders gecompenseerd zullen worden.

Maatregelen met betrekking tot de kosten

De belangrijkste kostenverlaging in het FEM komt voort uit de voorgestelde verlaging van de landsbijdrage aan de AZV. Deze verlaging wordt veroorzaakt door de verhoging van de BAZV per 1 juli van 2,0% naar 3,0%. Hierdoor daalt de landsbijdrage aan de AZV naar verwachting met AWG 28 miljoen in 2018 en jaarlijks met AWG 68 miljoen. In het FEM wordt voorgesteld om de AZV op termijn te verzelfstandigen, zodat er geen landsbijdrage meer noodzakelijk is.

Daarnaast vindt er een investering van AWG 15 miljoen plaats in 2018 in automatisering ten behoeve van efficiëntere belastinginning. Deze extra uitgaven in het FEM komen bovenop de eerdergenoemde kostenstijgingen in de OB. Ook voor deze additionele uitgaven adviseert het CAft dekking binnen de bestaande uitgaven te vinden. Deze investering zou moeten leiden tot een inhaalslag van achterstallige premies en belastingen van AWG 27 miljoen in 2018 en jaarlijks AWG 45 miljoen in 2019 en 2020. Deze extra opbrengsten werken deels door in de inkomsten van het Land Aruba, deels in een lagere landsbijdrage aan de AZV en deels in het saldo van de SVB. Dit bedrag is gebaseerd op een slagingspercentage van 42% op alle naheffingsaanslagen over de jaren 2015 t/m 2017. Tot slot is er een taakstelling op de goederen en diensten van structureel AWG 5 miljoen vanaf 2018 ingeboekt, die nog niet nader is uitgewerkt.

Schuldquote en leenprogramma

In de OB en het FEM wordt uitgegaan van een behoedzame groei van 1,0% vanaf 2018. Het CAft acht dit verstandig. In het FEM wordt uitgegaan van een bbp van AWG 4.925 miljoen in 2018, het bbp-cijfer uit de raming van de Centrale Bank van Aruba (CBA) van mei 2017. Uitgaande van het meest recente bbp-cijfer van de CBA van december 2017 komt het bbp in 2018 iets lager uit: AWG 4.912 miljoen. Zoals aangegeven in de reactie bij de vierde uitvoeringsrapportage 2017 (Cft 201800068) stijgt de schuldquote van Aruba ceteris paribus met 1,2% bbp in 2018. Dit is per saldo het gevolg van het in 2018 aantrekken van de in 2017 afgegeven aanvullende leenmachtiging van AWG 130 miljoen en de aflossing van de in 2017 uitgestelde aflossing van een lening van AWG 70 miljoen. Dit zal de schuldquote van Aruba in 2018 laten stijgen naar 87% bbp.

Het in het FEM gepresenteerde tekort van AWG 190 miljoen leidt tot een verdere stijging van de schuldquote tot 91% bbp ultimo 2018. Dit zou betekenen dat Aruba reeds in 2018 over de zelf gedefinieerde schuldmaximum heen zou gaan^{3,4}.

Naast deze financieringen lopen er in 2018 een aantal lange termijn obligaties af die eveneens geherfinancierd moet worden. Ook in dat licht verdient het aanbeveling het tekort niet verder te laten oplopen. Indien de benodigde leningen voor de herfinancieringen en het tekort in het buitenland worden aangegaan, is instemming van de Rijksministerraad noodzakelijk.

Het verdient naar het oordeel van het CAft aanbeveling om een nieuw wettelijk normenkader voor Aruba vast te stellen en aan te geven op welke wijze een vorm van financieel toezicht wordt voortgezet.

Aanbevelingen bij FEM 2018-2021

Om te komen op een pad richting houdbare overheidsfinanciën binnen afzienbare termijn, doet het CAft u naar aanleiding van het FEM de volgende aanbevelingen:

- Het CAft constateert dat u inzet op een verdere daling van de schuldquote binnen een bandbreedte van 50%-70% van het bbp en beveelt aan dat sneller een dalende trend wordt ingezet. In dit verband is aanbevelingswaardig dat eerder dan in 2021 een financieringsoverschot van 0,5% bbp op de begroting wordt bereikt.
- Het CAft onderschrijft dat behoedzaamheid van economische ramingen als uitgangspunt wordt genomen. Het CAft beveelt aan om in lijn met het FEM eventuele meevallers in 2018 en ook in latere jaren direct aan te wenden voor tekortreductie en dit in wet- en regelgeving vast te leggen.
- Het CAft acht het noodzakelijk dat de meerjarige personeelsuitgaven een dalende trend laten zien. Voorts beveelt het CAft aan dat de overige uitgaven de komende jaren (fors) dalen.
- De beschikbaarheidsvergoedingen voor de PPP-projecten leggen een fors beslag op de meerjarenbegroting. Het CAft adviseert Aruba voorlopig af te zien van nieuwe PPP-projecten.
- Het verdient aanbeveling om de maatregelen, die in latere jaren effect moeten sorteren, verder uit te werken. Onder meer de belastinghervormingen inclusief compensatiepakket, de verzelfstandiging van de AZV, het automatiseringstraject en de compliance-maatregelen zijn nu nog onvoldoende op haalbaarheid te toetsen. Het is van belang om hierbij ook de (saldo-)effecten van de overige entiteiten van de collectieve sector te betrekken.
- Tevens wordt aanbevolen om de pijlers van een nieuw economisch groeimodel nader uit te werken.

³ Op pagina 10 van het FEM wordt een schuld van 90% als maximum gehanteerd.

⁴ Andere effecten, zoals extra maatregelen, een hogere economische groei of de aflossing van kortlopende schulden, zouden dit percentage in 2018 kunnen verlagen.

Kenmerk
Cft 201800072
Blad
8/8

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

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De voorzitter van het College Aruba financieel toezicht



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

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
De minister-president van Aruba
De directeur van de directie Financiën van Aruba