



College Aruba financieel toezicht

Aan
De minister van Financiën en Overheidsorganisatie van Aruba

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
Nadya van Putten
Datum
17 september 2015
Ons kenmerk
Cft 201500192
Pagina
1/6

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

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

Bijlagen

-

Onderwerp
Advies op de verkorte concept-ontwerpbegroting 2016

Geachte heer Bermudez,

Op 3 september 2015 heeft het College Aruba financieel toezicht (CAft) een verkorte concept-ontwerpbegroting 2016 inclusief Speerpuntennota ontvangen, welke tevens ter beschikking is gesteld aan de Staten van Aruba. Aangezien de ontwerpbegroting op dit moment nog niet volledig is, adviseert het CAft slechts op hoofdlijnen op dit concept in overeenstemming met artikel 10 lid 3.a van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft). Zodra de ontwerpbegroting 2016 inclusief de Memorie van Toelichting gereed is, zal het CAft alsnog een uitgebreid advies uitbrengen in overeenstemming met artikel 10 lid 1 van de LAft.

Het CAft constateert dat in lijn met de aanbeveling in zijn reactie op de vastgestelde begroting 2015 d.d. 4 juni 2015 (Cft 201500108) is afgezien van de opstelling van een tweejarige begroting. Desondanks is er opnieuw geen sprake van een tijdige aanbieding van de ontwerpbegroting conform de Staatsregeling van Aruba artikel V.12.1, welke voorschrijft dat de begroting uiterlijk op de eerste dag van september aangeboden dient te worden.

Oordeel

Het CAft is van mening dat de verkorte concept-ontwerpbegroting 2016 in beperkte mate inzicht geeft in de voornemens voor 2016. De koppeling tussen het beleid en de cijfermatige meerjarenramingen is niet in voldoende mate inzichtelijk, zo is er bijvoorbeeld geen aansluiting te maken tussen aan de ene kant de Speerpuntennota en aan de andere kant de begroting.

Op basis van de aangeleverde cijfers is het CAft van oordeel dat nadere onderbouwing en bijstellingen noodzakelijk zijn teneinde het financieringstekort van 2,0% van het BBP in 2016 te kunnen realiseren. De voorgenomen maatregelen dienen nader onderbouwd te worden met wetsvoorstellen en cijfermatige toelichtingen.

Het CAft komt op basis van zijn beoordeling van de ontvangen stukken tot de volgende bevindingen en aanbevelingen:

- 1. Er is geen koppeling te maken tussen de consolidatiemaatregelen uit de speerpuntennota en de concept-ontwerpbegroting. Gegeven de omvang en het belang van de voorgenomen consolidatiemaatregelen adviseert het CAft om een vertaalslag te maken van de maatregelen naar de begroting opdat duidelijk wordt welke maatregelen in 2016 tot meeropbrengsten en/of besparingen zullen leiden.*
- 2. Het CAft is van oordeel dat van meer behoedzame groeiramingen dient te worden uitgegaan. De verwachte raming stijging met 6,4% van de inkomsten acht het CAft niet realistisch en het adviseert van een behoedzamere groei van 3,5% uit te gaan.*
- 3. De voorziene daling in de personeelskosten (AWG 6 miljoen), waarvan AWG 4 miljoen werkgeversbijdrage, blijft sterk achter bij de in het saneringspad opgenomen daling van AWG 90 miljoen. Het CAft ontvangt graag een nadere onderbouwing van de maatregelen op het gebied van personeel en de wijze waarop deze in de begroting zijn verwerkt.*
- 4. Het CAft adviseert in de begroting een voorziening op te nemen om het hoofd te kunnen bieden aan de risico's ten aanzien van enkele noodlijdende overheidsvennootschappen en de studieleningen, welke blijken uit de Jaarrekening 2014 en het daarbij uitgebrachte rapport van de Algemene Rekenkamer van Aruba (ARA).*
- 5. Tenslotte heeft het CAft gesignaleerd dat het weerstandsvermogen van Aruba nihil is, het negatieve eigen vermogen eind 2014 bedraagt AWG 2,4 miljard. Het CAft adviseert om minimaal rekening te houden met een post onvoorzien van 1% (AWG 13 miljoen) van de lasten ter versterking van het weerstandsvermogen en/of ter dekking van mogelijke claims en/of garanties.*

Toelichting

Algemene dienst

Gebaseerd op de afspraken uit het Balanced Budget akkoord van november 2013 is voor de jaren 2015-2018 een saneringspad vastgesteld, waarvan de tekortnormen in artikel 14 van de LAft verankerd zijn. Voor de begrotingsjaren 2015-2017 is een maximaal financieringstekort van respectievelijk 3,7%, 2,0% en 0,5% van het BBP vastgesteld, en vanaf 2018 een minimaal financieringsoverschot van 0,5%. Het meerjarig kader om deze tekortnormen te kunnen bereiken is opgebouwd uit 26 consolidatiemaatregelen, bestaande uit te behalen doelstellingen op het gebied van zowel inkomsten en uitgaven, aangevuld met enkele beleidsintensivering. Voor elke categorie is jaarlijks een te behalen resultaat geschat dat ertoe moet leiden dat de tekortnorm gerealiseerd wordt. Zie tabel 1 voor een overzicht van de begrotingcijfers en ramingen van het meerjarig kader in 2015-2016.

Tabel 1 Algemene dienst en Doelstellingen consolidatie 2015-2016 (mln. AWG)

	Begroting 2015	Doelstelling 2015	Begroting 2016	Doelstelling 2016	Verschil begroting 2015-16	Besparings- doelstellingen 2016
Algemene dienst						
Middelen	1.168	1.160	1.242	1.238	74	+130
Kosten	1.327	1.319	1.336	1.305	9	-350
Exploitatietekort	-159		-94		-65	
Financieringstekort	-168	-183	-103	-81	-65	-102
In % BBP	-3,4%	-3,7%	-2,0%	-1,6%		

De cijfers uit de concept-ontwerpbegroting 2016 van Aruba laten een geraamd financieringstekort zien van 2,0% van het BBP, conform de voor 2016 vastgestelde tekortnorm. Het in 2016 verwachte exploitatietekort bedraagt AWG 94 miljoen, een daling van AWG 65 miljoen vergeleken met het voor 2015 geraamde exploitatietekort van AWG 159 miljoen. Een vergelijking van de begrotingscijfers en de ramingen uit het meerjarig kader laat echter zien dat de begrote kostenniveaus hoger liggen dan de doelstellingen zoals die zijn geformuleerd in de consolidatiemaatregelen uit de Speerpuntennota. Op de algemene dienst wordt AWG 1.336 miljoen aan uitgaven en AWG 1.242 miljoen aan inkomsten geraamd voor 2016. Volgens het meerjarig kader zouden de kosten in 2016 echter AWG 1.305 miljoen moeten bedragen. Daarnaast zouden de consolidatiemaatregelen in 2016 in totaal AWG 350 miljoen aan besparingen op de uitgaven moeten opleveren. Aan de kostenkant van de algemene dienst staat echter een groei van AWG 9 miljoen (0,7%) geraamd, met name door hogere rentekosten (4,7%) en betalingen aan goederen & diensten (4,7%). De posten met verwachte dalingen in 2016 zijn 'verrekeningen en bijdragen' met AWG 7 miljoen (5,3%), 'werkgeversbijdrage' met AWG 4 miljoen (4,7%) en 'personeel' met iets minder dan AWG 2 miljoen (0,4%). Volgens het meerjarig kader zou er echter een algehele besparing van AWG 90 miljoen op de post 'personeel' gerealiseerd moeten worden in 2016. Zie tabel 2 voor een onderverdeling van de consolidatiemaatregelen.

Het CAft verneemt graag op korte termijn wanneer en op welke wijze de structurele groei van met name de personeelsuitgaven ingedamd gaan worden, gezien het belang van deze maatregelen om de overheidsfinanciën op termijn beheersbaar te kunnen maken.

Tabel 2 Overzicht Meerjarig kader 2015-2016

Consolidatiemaatregelen	Realisatie H1 2015	Doelstelling	
		2015	2016
Middelen	41	79	130
-Invorderingsactie	41	79	75
-Taakstelling belastingherziening	0	0	55
Uitgaven	-127	-281	-350
-Personeelskosten, waarvan:	-27	-86	-90
<i>Hervorming APFA pensioenregeling</i>	-24	-54	-54
<i>Halvering arbeidscontractanten en natuurlijk verloop</i>	-3	-28	-30
-Goederen en diensten	-8	-15	-67
-Investerings en kapitaaluitgaven	-5	-35	-35
-AZV	-47	-66	-68
-Subsidies en overdrachten	-39	-78	-89
Intensiveringen	0	31	59
Totaal Middelen + Uitgaven	168	356	480
Totaal Middelen + Uitgaven + intensiveringen	168	325	421

*Bron: Uitvoeringsrapportage tweede kwartaal 2015, Speerpuntennota conceptbegroting 2016

De cijfers uit begroting 2016 laten zien dat de middelen op de algemene dienst van Aruba naar verwachting per saldo met AWG 74 miljoen (6,4%) toenemen vergeleken met 2015. Deze toename wordt onder meer verwacht door stijgingen in de opbrengsten uit directe belastingen (10,9%), indirecte belastingen (5,7%) en niet-belastinginkomsten (1,2%). Op navraag van het CAft over deze geraamde stijgingen heeft Aruba aangegeven dat door een vertraging in de wetgeving die nodig is voor inwerkingtreding van de taakstelling belastingherziening nu in de begroting 2016 wordt uitgegaan van een additionele 'invorderingsactie' waardoor de belastinginkomsten in 2016 in totaal met AWG 82 miljoen zullen stijgen. Het CAft heeft sterke twijfels bij deze ramingen aangezien het hier incidentele ontvangsten uit achterstanden betreft die vanwege hun aard zouden moeten afnemen en opdrogen. Het CAft is van mening dat door gebrek aan een degelijke onderbouwing de verwachte middelen niet realistisch te noemen zijn. Bovendien wordt in de begroting uitgegaan van een nominale economische groei van 3,8%, een schatting van het IMF begin 2015. Het CAft is van mening dat een bijgewerkte en meer recente schatting van de Centrale Bank van Aruba meer op zijn plaats zal zijn.

Concluderend kan worden gesteld dat het CAft van mening is dat uit de verkorte concept-ontwerpbegroting 2016 valt op te maken dat er weinig tot geen besparingen op de totale uitgaven worden gerealiseerd, en dat de verwachte middelen onrealistisch hoog zijn. Het behalen van de tekortnorm van 2,0% in 2016 is volledig afhankelijk van de realisatie aan de inkomstenkant, met name de invorderingsacties, terwijl het CAft deze erg onzeker acht. Ook de geschatte nominale groei van het BBP is niet actueel.

Derhalve adviseert het CAft om niet uit te gaan van de verwachte stijging in de belastingontvangsten, en een meer geactualiseerde groeicijfer voor het BBP te gebruiken. Uit behoedzaamheid gaat het CAft vooralsnog uit van lagere belastinginkomsten en een nominale groei van 3,5%, iets meer dan het nominale groeicijfer in 2014 (3,0%), hetgeen zou resulteren in een middelenkader van in totaal AWG 1197 miljoen. Het financieringstekort zou dan uitkomen op AWG 148 miljoen, oftewel 2,9% van het BBP in 2016. Dit houdt een overschrijding van de vastgestelde tekortnorm in. Zie Tabel 3 voor een aangepaste versie van de begrotingscijfers.

Tabel 3 Aangepaste Algemene dienst en Doelstellingen consolidatie 2015-2016 (mln. AWG)

	Begroting 2015	Doelstelling 2015	Begroting 2016	Doelstelling 2016	Verschil begroting 2015-16	Besparingsdoelstellingen 2016
Algemene dienst						
Middelen	1.168	1.160	1.197	1.238	29	+130
Kosten	1.327	1.319	1.336	1.305	9	-350
Exploitatietekort	-159		-139		-20	
Financieringstekort	-168	-183	-148	-81	-65	-102
In % BBP	-3,4%	-3,7%	-2,9%	-1,6%		

Overheidsentiteiten en risico's uit jaarrekening 2014

Het CAft heeft tegelijkertijd met de begroting 2016 kennis kunnen nemen van de jaarrekening 2014 en het rapport van de Algemene Rekenkamer Aruba (ARA). Het CAft zal in een separaat advies nader ingaan op deze jaarrekening en de bevindingen en aanbevelingen van de ARA. Voor nu beperkt het CAft zich tot de bevindingen die een structurele doorwerking hebben op de algemene dienst 2016 of een direct risico vormen voor het weerstandsvermogen van Aruba. Uit de analyse van de jaarrekening 2014 blijkt dat Aruba 100% aandeelhouder is in een negental overheidsvennootschappen. Drie van deze vennootschappen zijn noodlijdend en hebben een negatieve vermogenspositie. De ervaring leert dat ondanks dat deze entiteiten een eigen rechtspersoonlijkheid hebben, er toch een direct risico bestaat voor de begroting. Deze risico's hebben zich in ieder geval al gemanifesteerd bij Arubus N.V. en Post Aruba N.V. Het CAft adviseert Aruba een voorziening te treffen voor de negatieve vermogenspositie in de begroting 2016 of een plan te overleggen op basis waarvan de vermogenspositie van deze overheidsentiteiten op korte termijn zal worden versterkt.

Tevens blijken een aantal risico's uit hoofde van claims en garantstellingen waarvoor geen voorzieningen zijn getroffen. Uit de begroting blijkt verder ook geen post onvoorzien om mogelijke claims op te vangen of het weerstandsvermogen van Aruba te versterken. Het CAft adviseert Aruba om minimaal een algemene post onvoorzien op te nemen ter dekking van mogelijke claims of garanties alsmede ter versterking van het weerstandsvermogen. De hoogte van de post onvoorzien dient in een zekere verhouding te staan tot het totaal aan lasten, het weerstandsvermogen en de geïdentificeerde risico's.

Kenmerk
Cft 201500192
Blad
6/6

Het CAft adviseert echter om minimaal 1% (AWG 13 miljoen) van de lastenbegroting aan te houden als onvoorzien, zoals gebruikelijk in Nederland bij grote gemeenten. In principe rechtvaardigt het negatieve vermogen van Aruba van circa AWG 2,4 miljard echter een omvangrijkere post onvoorzien.

Tenslotte zet het CAft vraagtekens bij de verwerking van de studieleningen. Eind 2014 staat er circa AWG 381 miljoen uit aan studieleningen waarvan circa AWG 138 miljoen (36%) is voorzien voor oninbaarheid. Het CAft heeft geen inzicht in het verloop van de leningen maar verwacht dat een groter dan reeds voorzien deel oninbaar zal zijn en dat deze leningen zich gedragen als een verkapte subsidie die daarmee op de gewone dienst verantwoord zou moeten worden. Het CAft adviseert om hiermee in de begroting 2016 rekening te houden, of aan te tonen dat het resterende bedrag van AWG 243 miljoen inbaar is.

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

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De voorzitter van het College Aruba financieel toezicht



prof. dr. A.F.P. Bakker

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
De Directeur van het ministerie van Financiën en Overheidsorganisatie van Aruba