



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
Datum
2 oktober 2018
Ons kenmerk
Cft 201800209
Pagina
1/6

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

Bijlage
-

Adres kantoor Aruba
L.G. Smith Boulevard 68
La Piccola Marina
Oranjestad, Aruba
Telefoon (+297) 5832800
E-mail info@cft.cw
Internet www.cft.cw

Onderwerp
Advies bij de ontwerpbegroting 2019

Geachte mevrouw Ruiz-Maduro,

Op 18 september 2018 heeft het College Aruba financieel toezicht (CAft) de ontwerpbegroting 2019 (OB 2019) met bijbehorende Memorie van Toelichting (MvT) 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 conform artikel 10 lid 2 van de LAft vergezeld te zijn van onderhavig advies, inclusief een toelichting over de wijze waarop rekening is gehouden met dit advies.

Aangezien de LAft geen wettelijk normenkader vanaf 2019 bevat, heeft het CAft formeel nog geen normen voor toetsing de OB 2019. Evenmin is een kader voor een meerjarig begrotingspad, dat tot herstel van de overheidsfinanciën moet leiden, wettelijk verankerd. U geeft in het begeleidend schrijven bij de OB 2019 aan dat een concept-protocol gereed is, maar dat dit nog niet is geformaliseerd. Wel geeft u aan dat er tussen Aruba en Nederland op hoofdlijnen overeenstemming is over het nieuw in te stellen normenkader. U heeft gevraagd om in overeenstemming met artikel 10 lid 1 van de LAft de OB 2019 te toetsen aan de overeengekomen tekortnorm voor 2019 van 0,5% bbp voor de gehele collectieve sector. Het CAft toetst onderstaand de OB 2019 aan deze voorgestelde tekortnorm en doet tevens aanbevelingen ten aanzien van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Aruba. Het CAft acht het van groot belang dat het concept-protocol met daarin een nieuw wettelijk normenkader zo snel mogelijk wordt geformaliseerd.

Oordeel

Het financieringstekort van het Land Aruba komt in de OB 2019 uit op 0,5% bbp. De OB 2019 presenteert voor alle entiteiten van de collectieve sector een gezamenlijk financieringstekort van AWG -0,7 miljoen (-0,0% bbp). Daarmee wordt voldaan aan de voorgestelde tekortnormering van 0,5% bbp voor 2019.

Ook is er in de begroting uitgegaan van een behoedzame verwachting ten aanzien van de nominale economische groei van 1%. Het CAft onderschrijft het belang van het hanteren van behoedzame groeiramingen en het inbouwen van een marge in het financieringssaldo, om eventuele tegenvallers op te vangen. Dit vergroot tevens de kans op meevallers gedurende de uitvoering van de begroting, waarvan u heeft aangegeven in het Financieel Economisch Memorandum dat deze volledig ten gunste komen aan het saldo en daarmee leiden tot schuldreductie. Het CAft ziet dit als een belangrijke stap om te komen tot een pad richting houdbare overheidsfinanciën.

In het verleden heeft het CAft meermaals zijn zorgen geuit over het gebrek aan structurele verbeteringen van de begroting. In de OB 2019 wordt de verbetering van het saldo ten opzichte van de begroting 2018 vrijwel in zijn geheel veroorzaakt door de tijdelijke crisisheffing per 1 juli 2018 die doorwerkt in 2019 en extra dividenden. Het CAft constateert dat in de OB 2019 onvoldoende structurele maatregelen aan de kostenkant worden getroffen, die de begroting houdbaar zullen maken. De personeelslastenkomen in de OB 2019 uit op AWG 479 miljoen. Dit is aanzienlijk hoger dan de begrote personeelslasten in het Beleidsplan Verlaging Personeelslasten (BVP) (AWG 469 miljoen). Het CAft vindt het niet wenselijk dat de ambitie uit het BVP in de OB 2019 wordt losgelaten. Het CAft beveelt daarom aan om meer structurele maatregelen ter reductie van de exploitatiekosten te nemen, ook met het oog op de verdere verbetering van het financieringssaldo in 2020 (+0,5% bbp) en 2021 (+1,0% bbp) en de alsmaar stijgende rentekosten en beschikbaarheidsvergoedingen voor Public-Private Partnership (PPP)-projecten.

Voorts doet het CAft met het oog op het komen tot houdbare overheidsfinanciën de volgende aanbevelingen:

1. Voeg de meerjarige begroting voor 2020 en 2021 toe aan de begroting 2019.
2. Actualiseer de begroting op basis van de meest recente belastingprognoses, in het bijzonder wat betreft de winstbelasting.
3. Geef een nadere toelichting op de centrale investeringspost en op het interim begrotingsfonds SCP.
4. Kom tot een dividendbeleid dat moet bereiken dat dividend voor de aandeelhouder beschikbaar komt gebaseerd op een duurzame en efficiënte bedrijfsvoering van de entiteiten.

Toelichting

Exploitatiekosten

Op de exploitatierekening is een lichte stijging van de kosten zichtbaar van AWG 1.424,6 miljoen in 2018 naar AWG 1.428,2 miljoen in 2019. De landsbijdrage aan de Algemene Ziektekosten Verzekering (AZV) van circa AWG 29,2 miljoen valt weg in 2019. Vanwege de tijdelijke crisisverhoging van de Bestemmingsheffing AZV (BAZV) per 1 juli 2018 komen er meer middelen binnen bij de AZV en dan is volgens de OB 2019 een landsbijdrage in 2019 niet noodzakelijk. Als hiervoor wordt gecorrigeerd, stijgen de kosten ten opzichte van 2019 met AWG 25,6 miljoen (2% van de kosten).

Hieruit blijkt dat er onvoldoende structurele maatregelen aan de kostenkant worden getroffen. Dit doet afbreuk aan de houdbaarheid van de begroting.

Weliswaar dalen de personeelslasten (personeelskosten inclusief werkgeversbijdragen) in de OB 2019 licht (AWG 3,7 miljoen), maar ten opzichte van de ambitie in het BVP liggen deze fors hoger. Waar het BVP uitging van totale personeelslasten van AWG 469,0 miljoen in 2019, zijn de verwachte uitgaven in de OB 2019 gestegen naar AWG 479,3 miljoen. Het in het BVP begrote bedrag bestond enerzijds uit een automatische groei van de personeelslasten van 2,1%, anderzijds lieten de zeven maatregelen uit het BVP gezamenlijk de personeelslasten met 2,5% dalen. Aruba heeft aangegeven dat het BVP in financieel opzicht minder effect zal sorteren dan eerder werd verwacht. Gezien echter de omvang van de personeelslasten vindt het CAft het wenselijk dat deze ambitie wel gehaald wordt. De beoogde structurele kostenverlagende effecten van het BVP zullen een belangrijke bijdrage moeten leveren aan het behalen van een begrotingsoverschot van 0,5% bbp in 2020 en 1,0% bbp in 2021. Zonder deze maatregelen wordt een belangrijke structurele besparing aan de kostenkant van de begroting losgelaten.

In de OB 2019 wordt een nieuw op te richten Interim begrotingsfonds Sociaal Crisisplan (SCP) aangekondigd, waarmee uitvoering zal worden gegeven aan SCP-projecten. Dit begrotingsfonds kent een voeding van AWG 19,2 miljoen uit de post Verrekeningen & bijdragen en circa AWG 1 miljoen uit het Nederlandse deel van de eindafrekening van restmiddelen uit het Fondo Desaroyo Aruba (FDA). De oprichting van dit fonds zorgt in belangrijke mate voor de daling van diverse kostenposten (personeel, goederen & diensten en subsidies) in 2019 ten opzichte van 2018. Aangegeven is dat nadere invulling van dit begrotingsfonds zal worden toegelicht in de binnenkort op te leveren Najaarsnota. Het CAft verzoekt u de keuze voor het instellen van een fonds en de beleidsregels rondom toevoegingen en onttrekkingen in de begroting op te nemen.

Exploitiemiddelen

De OB 2019 gaat uit van een behoedzame verwachting ten aanzien van de nominale economische groei van 1%. Net als in 2018 is deze behoedzaamheid gehanteerd voor raming van de belastingopbrengsten. In de OB 2019 is deze behoedzame raming nu ook gebruikt voor het bepalen van het nominale bbp-cijfer. Het CAft onderschrijft dit uitgangspunt. De belastingopbrengsten voor 2019 zijn vanuit deze benadering geraamd op AWG 1.200,9 miljoen, AWG 83 miljoen meer dan in 2018. Hiervan wordt ruim AWG 61,1 miljoen veroorzaakt door de invoering van de Belasting additionele voorzieningen PPS-projecten (BAVP) per 1 juli 2018, waarvan de meeropbrengsten overlopen in 2019. Daarnaast is AWG 7,2 miljoen toe te wijzen aan efficiëntiewinst, als gevolg van de invoering van een nieuw SAP systeem. Het CAft heeft in het advies op de tweede uitvoeringsrapportage opgemerkt dat de winstbelasting achterloopt op de begroting. Dit zou tot een tekort in 2018 kunnen leiden van AWG 21 miljoen. Tegelijkertijd lopen enkele andere belastingsoorten juist voor op de begroting. Het CAft acht op basis van bovenstaande de belastingopbrengsten in de OB 2019 als realistisch. Wel beveelt het CAft aan om de OB 2019 op basis van de belastingprognoses aan te passen aan de feitelijke verwachting.

Bij de niet-belastingopbrengsten zijn de dividendopbrengsten voor het jaar 2019 geraamd op AWG 59,0 miljoen. Deze opbrengsten worden verwacht van de entiteiten Refineria di Aruba (RdA), Aruba Tourism Authority (ATA), Aruba Airport Authority (AAA), Centrale Bank Aruba, Setar en Utilities. Om de zekerheid van dividendopbrengsten te kunnen beoordelen is aanvullende financiële onderbouwing benodigd. Het CAft krijgt derhalve graag inzage in de antwoordbrieven die de entiteiten hebben verstuurd aan Aruba. Daarnaast verzoekt het CAft inzage in de AVA- of directiebesluiten, net als bij het voorgaande jaar bij de OB 2018.

Verder heeft het CAft meermaals het belang benadrukt van de noodzaak tot het vaststellen van een dividendbeleid, dat ertoe moet leiden dat dividend voor de aandeelhouder beschikbaar komt gebaseerd op een duurzame en efficiënte bedrijfsvoering van de entiteiten. Een dividendbeleid is tevens van belang omdat het meer zekerheid biedt ten aanzien van geraamde dividendopbrengsten in de begroting. Aruba heeft aangegeven naar een dividendbeleid toe te werken. Het CAft roept de regering op dat met voortvarendheid te doen. Om de controleerbaarheid te verhogen van geraamde dividenden adviseert het CAft de regering om concrete en onherroepelijke afspraken te maken met de entiteiten ten aanzien van de betaling van de dividenduitkeringen.

Kapitaaldienst

De kapitaaldienst bestaat uit AWG 58,3 miljoen aan kapitaaluitgaven en AWG 42,5 miljoen uit kapitaaldienstinkomsten, waarmee het netto saldo (exclusief aangetrokken en afgeloste leningen) uitkomt op een tekort van AWG 15,8 miljoen. Dit is een verbetering van AWG 39,8 miljoen ten opzichte van 2018. Dit komt doordat de begrote investeringen afnemen van AWG 51,2 miljoen in 2018 naar AWG 22,8 miljoen in 2019. Het merendeel van de begrote investeringen (AWG 15,4 miljoen) valt onder een centrale investeringspost en is in de OB 2019 nog niet toegewezen aan specifieke projecten. Het CAft vraagt om deze investeringen in de OB 2019 toe te lichten alvorens deze naar de Staten te sturen, aangezien de Staten het budgetrecht anders onvoldoende kunnen uitoefenen. Aan zowel de inkomsten- als uitgavenkant van de kapitaaldienst zijn schatkistpromessen opgenomen voor het maximale door de Staten gemachtigde bedrag van AWG 203,0 miljoen. Dit bedrag is gelijk aan het bedrag in de begroting 2018.

Financieringssaldo collectieve sector

De OB 2019 laat een financieringstekort zien van AWG 24,8 miljoen (0,5% bbp). Dit tekort is opgebouwd uit een exploitatietekort van AWG 8,9 miljoen (0,2% bbp) en een netto tekort op de kapitaaldienst van AWG 15,8 miljoen (0,3% bbp). In de OB 2019 is aangegeven dat het verwachte resultaat van de AZV wordt geraamd op AWG 10,5 miljoen en voor de Sociale Verzekeringsbank (SVb) op AWG 13,5 miljoen in 2019. Hiermee zou het financieringstekort voor alle entiteiten van de collectieve sector gezamenlijk op AWG -0,7 miljoen (-0,0% bbp) uitkomen. Daarmee wordt voldaan aan de voorgestelde tekortnorm van 0,5% bbp voor de collectieve sector en is er nog enige marge om tegenvallers op de begroting op te vangen.

Het CAft onderschrijft dit behoedzame uitgangspunt en adviseert om vast te houden aan deze marge in de vastgestelde begroting 2019, teneinde tegenvallers te kunnen opvangen gedurende de uitvoering van de begroting.

Het saldo van de entiteiten Aruba Tourism Authority (ATA), Serlimar, Universiteit van Aruba (UA) en Stichting Education Profesional Basico (SEPB) zijn net als vorig jaar niet expliciet in de OB 2019 opgenomen. Dit omdat subsidies en bijdragen aan de instellingen evenals de dividendbetaling van ATA, op de begroting van de betreffende ministeries zijn verwerkt. Het CAft beveelt aan om de financieringssaldi van elke entiteit expliciet op te nemen in de begroting. Daarnaast verzoekt het CAft om toezending van de begrotingen van alle entiteiten van de collectieve sector, aangezien tot dusver slechts van een aantal entiteiten de begroting 2019 is ontvangen. Deze begrotingen zijn nodig om de begroting 2019 volledig te kunnen toetsen. Voor de beoordeling van de begroting 2019 is het tevens noodzakelijk dat de collectieve sector voor 2019 en 2020 op korte termijn wordt vastgesteld. Het CAft verzoekt u derhalve om het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) opdracht te geven om te adviseren over de samenstelling van de collectieve sector. Vervolgens dient u samen met de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland de rechtspersonen aan te wijzen welke in 2019 en 2020 behoren tot de collectieve sector.

Meerjarige begroting

Bij de beoordeling van de OB 2019 wordt normaliter ook de meerjarige begroting betrokken. In de MvT bij de OB 2019 staat aangegeven dat de meerjarenraming onderdeel is van de huidige lopende onderhandelingen tussen Aruba en Nederland, en dat daarom de meerjarenraming in deze fase nog niet wordt gepresenteerd. De lopende onderhandelingen laten naar mening van het CAft onverlet dat er reeds in deze fase een meerjarig beeld kan worden gepresenteerd, temeer omdat u aangeeft dat er overeenstemming is tussen Nederland en Aruba over een tekortnorm voor 2020 (+0,5% bbp) en 2021 (+1,0% bbp). Het CAft acht het in dit verband noodzakelijk om de meerjarige begroting toe te voegen aan de OB 2019 alvorens deze naar de Staten te sturen.

Financieringsbehoefte en schuldquote

In de OB 2019 is een financieringsbehoefte van AWG 401,2 miljoen opgenomen, waarvan AWG 376,4 miljoen bestemd is voor herfinanciering van aflopende leningen en AWG 24,8 miljoen ter dekking van het begrote tekort voor 2019. De behoedzame nominale groei van 1% leidt tot een verwachte stijging van het bbp naar AWG 4.952 miljoen. Door deze groei daalt de schuldquote^[1] van 89,9% bbp ultimo 2018 naar 89,5% ultimo 2019. De in de OB 2019 begrote rentelasten stijgen van AWG 219,4 miljoen in 2018 naar AWG 229,7 miljoen in 2019. De stijging is het gevolg van een hogere verwachte rentevoet voor de herfinanciering van schulden. U geeft in de MvT aan dat de verwachting ten aanzien van de rentevoet is gebaseerd op de omvang van de schuld en de verwachte ontwikkeling van internationale rentetarieven.

[1] Uitgaande van gelijkblijvende kortlopende schulden ten opzichte van eind 2017.

Kenmerk
Cft 201800209
Blad
6/6

Gezien de opwaartse tendens in de rente is een snelle afbouw van de schuld en het zo snel mogelijk bereiken van een houdbaar niveau van in eerste instantie 70% bbp en daarna 50% bbp wenselijk.

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