



Aan
De Gouverneur van Aruba

**College financieel toezicht
Curaçao en Sint Maarten**

Adres kantoor Curaçao
De Rouvilleweg 39
Willemstad, Curaçao
Telefoon (+5999) 4619081
Telefax (+5999) 4619088

Adres kantoor Sint Maarten
Convent Building 26
Frontstreet, P.O. Box 686
Philipsburg, Sint Maarten
Telefoon (+1721) 5430331
Telefax (+1721) 5430379

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

Contactpersoon
Kees van Nieuwamerongen/Pier
Hornstra/Sandrien de Klerk
Datum
12 september 2014
Ons kenmerk
Cft 201400140

Telefoonnummer
+5999 461 9081

E-mail
info@cft.an
Uw kenmerk
KabGano.RA-14/0012
BB-14/0010
Bijlagen
-

Pagina
1/29

Onderwerp
Secretariaatsrapport onderzoek begroting 2014

Op 20 juli jl. heeft het secretariaat van het College financieel toezicht een tussenrapport aan u uitgebracht over de financiële situatie van Aruba. U heeft verzocht op 12 september een eindrapport te mogen ontvangen. Dit eindrapport bevat een cijfermatige beoordeling van de begroting 2014 en de meerjarencijfers. Het rapport sluit af met een overzicht van de opgave waar Aruba voor staat volgens een aantal scenario's.

De minister-president van Aruba heeft op 21 juli officieel gereageerd op het tussenrapport. Deze reactie bevatte een nadere onderbouwing die, omdat er op dat moment nog niet overlegd mocht worden met ambtelijk Aruba, niet verwerkt was in het tussenrapport. Ten behoeve van dit eindrapport is er wel ambtelijk contact geweest. Het secretariaat wil benadrukken dat er op constructieve en plezierige wijze is samengewerkt met ambtelijk Aruba. Wat opvalt is dat de problematiek van de overheidsfinanciën bij velen bekend is en dat er ook een goed overzicht gegeven kan worden van de uitdagingen om de begroting weer gezond te maken. De schuld zal in 2014 over de grens van 80% heen gaan en zonder aanvullend beleid verder doorgroeien. Het *balanced budget akkoord* zal daadwerkelijk geïmplementeerd moeten worden, maar dat is niet voldoende. Verdere stappen zijn noodzakelijk.

Ten behoeve van dit rapport is naast het contact met ambtelijk Aruba afstemming gezocht met een drietal adviseurs van de regering, zoals overeengekomen met de regering van Aruba. Er is gesproken met de adviseurs over het rapport en zij hebben het rapport kunnen controleren op feitelijke onjuistheden.

Naar aanleiding hiervan zijn enkele wijzigingen aangebracht. Als gevolg hiervan hebben de adviseurs besloten geen gebruik te maken van de mogelijkheid een schriftelijke reactie op te stellen die bij dit onderzoek zou worden gevoegd.

Politiek en ambtelijk Aruba lijken zich bewust te zijn van deze uitdagingen. Ook ten aanzien van de oplossingen rouleren er veel ideeën, rijp en groen, maar is de vertaling in concreet beleid en de implementatie een probleem. Soms wordt gekozen voor fondsen of privaatrechtelijke constructies (bijvoorbeeld ten behoeve van publiek private samenwerking). Dergelijke constructies bieden echter geen oplossing voor de budgettaire problematiek. In het gunstigste geval verleggen zij het probleem, maar het probleem kan er ook groter door worden als dergelijke constructies hogere kosten met zich mee brengen, het autorisatierecht van de Staten in enge zin doorkruisen of als aan de budgetbeheersing geen inhoud meer gegeven kan worden. Dat zal vooral het geval zijn als uitgaven vanuit de fondsen plaatsvinden zonder dat de Staten daar inspraak in hebben, en als er geen (accountants)controles plaatsvinden op de fondsen.

Problemen met het concretiseren en uitvoeren van beleidsvoornemens, zichtbaar in alle landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk, kenmerken ook het bestuur van Aruba. De stand van zaken van het financieel beheer is daarvan een (hardnekkig) voorbeeld. De kritische analyses hierover uit het rapport van de National Commission on Public Finance uit 2007 en het rapport van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum uit 2011 over de Staat van het Bestuur over de periode 2001-2009, zijn nog steeds actueel.

Tot op het moment waarop dit rapport wordt uitgebracht, is het budgettaire beeld nog in beweging. Op ambtelijk niveau worden op onderdelen nog steeds nieuwe ramingen opgesteld die van invloed kunnen zijn op de problematiek en nieuwe realisatiecijfers komen nog steeds binnen. Tegelijkertijd is het budgettaire beeld helder wat betreft de richting en de indicatie van de problematiek. Het secretariaat verwacht dat de begrotingswijziging 2014 een reactie op dit rapport bevat en een meerjarige oplossing van de budgettaire problematiek.

Kernpunten

- In de tussenrapportage is aangegeven dat gegeven de geringe capaciteit op Aruba, vooral aandacht gegeven moet worden aan het opstellen van de begroting 2015 en de meerjarige maatregelen. Het secretariaat is nog steeds die mening toegedaan. Lopende wetgevingstrajecten (bijvoorbeeld invoering van de bestemmingsheffing AZV en de APFA-hervorming) lopen immers al ernstige vertragingen op.
- De begroting 2014 is echter niet volledig. Het is noodzakelijk de begroting 2014 met Afl 209 miljoen, waarvan eenmalig Afl 170 miljoen ten behoeve van een vermogensdotatie aan het APFA en Afl 39 miljoen aan tegenvallers, door middel van een begrotingswijziging aan te passen. Het betreft hier vooral het verwerken van de pensioenhervormingen, die een belangrijk onderdeel uitmaken van het meerjarige hervormingspakket. De wetgeving hiervan is nog niet klaar waardoor een opwaarts risico van in ieder geval Afl 30 miljoen (0,8% punt) op het tekort dreigt. Bovendien is het onzeker of de pensioenhervorming met terugwerkende kracht kan worden ingevoerd.

Dit vereist een omvangrijke begrotingswijziging omdat budgetten over de verschillende overheidsdiensten herverdeeld moeten worden, maar vooral vanwege het effect op de tekort- en schuld cijfers van de overheid. Deze pensioenhervorming, inclusief eenmalige dotatie, elimineert echter risico's voor het land, leidt tot besparingen in de premie-uitgaven en voorkomt jaarlijkse aanspraken op landsbijdragen. De hervorming dient met grote snelheid uitgevoerd te worden. Daarnaast leidt een aantal voorgenomen maatregelen niet tot besparingen. Per saldo zal het financieringstekort in 2014 daardoor uitkomen op 9,3% BBP (mede vanwege de eenmalige hoge dotatie aan APFA), waar in de begroting nog werd uitgegaan van 4,9% BBP. De schuld 2014 zal hierdoor toenemen tot 80,7% BBP, terwijl in de begroting nog werd uitgegaan van 76,4% BBP.

- In de begrotingswijziging 2014 zal om het vertrouwen in een voortvarende aanpak tot stand te brengen, een overzicht opgenomen moeten worden van de meerjarige problematiek alsmede van de maatregelen die de regering voornemens is te nemen om uiterlijk 2018, maar bij voorkeur eerder, een sluitende begroting te realiseren. Hiertoe is een pakket van maatregelen noodzakelijk, oplopend naar structureel Afl 265 miljoen in 2018. Bovendien zal de regering aan moeten geven hoe zij de autonome groei van de uitgaven gaat beheersen. De schuld zal dan vanaf 2016 als percentage van het BBP beginnen te dalen richting de 77% in 2018. Een dergelijk niveau is naar internationale maatstaven echter nog steeds te hoog en de daarmee gepaard gaande hoge rente-uitgaven vormen een onevenredige last voor de begroting. Een overschot is dan ook uiteindelijk noodzakelijk om op afzienbare termijn te komen tot een schuldniveau waarbij ook ruimte aanwezig is om investeringen te kunnen financieren, de vergrijzing op te kunnen vangen en om voldoende flexibel te zijn om toekomstige schokken het hoofd te bieden.
- De economische geschiedenis van Aruba leert dat de groei gepaard gaat met grote conjuncturele uitslagen. Het opbouwen van een weerstandsvermogen hoort bij een dergelijke kwetsbare economische structuur. Een negatief overheidsvermogen en uitgeputte sociale fondsen, geven aan dat er geen weerstandsvermogen meer is en het land dus erg kwetsbaar is geworden. Verdere uitgavenverlagingen of belastingverhogingen zijn daarom onvermijdelijk. Pijnlijke ingrepen zullen niet kunnen worden vermeden. Het is daarbij van belang de maatregelen zodanig te kiezen dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Dat is uiteindelijk een politieke keuze.
- De begroting vertoont een te hoge autonome groei mede als gevolg van de jaarlijkse automatische stijging van lonen en salarissen (als gevolg van de bezoldigingssystematiek) van overheids personeel en de indexering van de lonen en salarissen. Na 2018 zullen de uitgaven daarom weer sterk oplopen, ook omdat het effect van het huidige maatregelenpakket dan uitgewerkt is. Het ambtenarenapparaat is te groot – ook in vergelijking tot omringende landen. Vergroting van de efficiency van het ambtelijk apparaat zal tot besparingen moeten leiden zonder dat de dienstverlening aan de burgers daaronder hoeft te lijden, terwijl tegelijkertijd controlerende organen versterkt moeten worden. Daarnaast vormt de autonome groei van de zorguitgaven een te grote last voor de begroting. Maatregelen zoals het afgelopen jaar genomen vertragen deze groei, maar op termijn zal, zonder doortastend beleid op deze terreinen, de schuld onvermijdelijk weer gaan groeien. Een aanpak van deze uitgavencategorieën is dus noodzakelijk voor een beheersbare ontwikkeling.

- Tot slot vraagt het secretariaat aandacht voor de situatie van het financieel beheer op Aruba. Het financieel beheer behoeft duidelijk versterking op de kortst mogelijke termijn, maar dat geldt ook voor instanties als de Rekenkamer, de Accountantsdienst en de Raad van Advies. De kerntakenanalyse uit 2009 zal weer ter hand genomen moeten worden om te komen tot een grondige reorganisatie van het overheidsapparaat gericht op meer efficiency en een beter beheer.

1. De context

Om de huidige financieel-economische situatie van Aruba goed te kunnen beoordelen, is het in de ogen van het secretariaat noodzakelijk om een beeld te vormen van waar het land Aruba vandaan komt. Vanaf 1986 heeft Aruba een imposante ontwikkeling doorgemaakt; jaren met een hoge economische groei volgden op het verkrijgen van de status aparte. Het reële inkomen per hoofd van de bevolking steeg vanaf 1986 van Afl 20.900 tot Afl 37.000 aan het begin van de eeuw. Hoewel Aruba daarmee een van de rijkste landen in het Caribische gebied is, is de voorsprong sinds 2000 afgenomen. De Arubaanse economie kenmerkt zich als een kleine, open economie die grotendeels drijft op de toeristensector. Het aandeel van de toeristenbestedingen in het nominale BBP bedroeg in 2013 47,8%.¹ In de artikel 4 consultatie van het IMF werd vorig jaar gesuggereerd dat toerisme vanuit de Verenigde Staten en Canada bijna het verzadigingspunt heeft bereikt.

Tabel 1: Ontwikkeling Aruba 2007-2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BBP (in mln Afl)	4.681	4.914	4.473	4.279	4.564	4.546	4.634
stay over toeristen (x dzd)	771,8	826,2	810,1	822,3	869,0	903,9	979,3
cruiseschipbezoekers (x dzd)	481,8	556,1	606,8	569,4	599,9	582,3	688,6
begrotingssaldo (in % bbp)	-1,5%	1,0%	-3,6%	-4,4%	-7,1%	-9,8%	-7,2%
overheidsschuld (in % bbp)	45,6%	41,7%	49,9%	56,1%	61,4%	67,6%	73,6%

Bron: Centrale Bank van Aruba

De laatste jaren hebben twee belangrijke ontwikkelingen grote impact gehad op de Arubaanse economie, te weten de financiële crisis van 2008-2009 en daarnaast de sluiting van de Valero-raffinaderij in 2010 en, na een kortstondige heropening, opnieuw in 2012. Ter illustratie, de raffinaderij was bij maximale productiecapaciteit goed voor 12% van het BBP en voor 90% van de 'merchandise export'.² Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een gecumuleerde krimp van het BBP in de periode 2008-2010 van 15%.³ Daar bovenop is de betalingsbalans onder druk komen te staan vanwege de noodzaak olie en benzine te importeren. Als reactie hierop heeft de regering gekozen voor een stimulerend beleid door de overheidsuitgaven te verhogen en een aantal koopkrachtverhogende maatregelen in te voeren, zoals een verlaging van de belasting op bedrijfsomzetten (BBO) en van de water- en elektriciteitsstarieven. Als gevolg hiervan is het begrotingstekort, en daarmee de overheidsschuld, de afgelopen jaren sterk gestegen.

¹ Financieel Economisch Memorandum, januari 2014

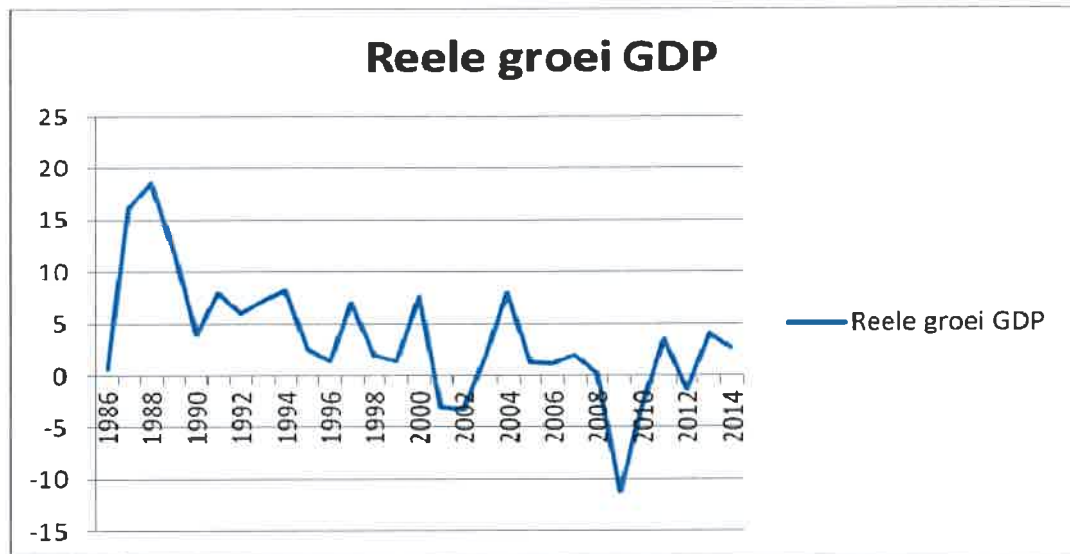
² Full Rating Report, Fitch, July 2014

³ Financieel Economisch Memorandum, januari 2014

De economie heeft, ondanks het stimuleringsbeleid, echter nog altijd niet het niveau van voor de crisis bereikt, terwijl de schuldenlast wel drastisch is toegenomen. Wel laat de werkgelegenheid een positieve ontwikkeling zien.

In 2007 bracht de *National Commission on Public Finance* (commissie Mehran) een rapport uit waarin het ook in ging op de risico's voor de economische groei. Alhoewel de economische ontwikkeling sinds 1986 door iedere toeschouwer imposant genoemd zal worden, constateerde de commissie dat de eenzijdigheid van de economische structuur, gericht op één product (toerisme) voor één markt (de Verenigde Staten) de economie erg kwetsbaar maakt voor een economische crisis in de Verenigde Staten of een verlies van concurrentiekracht in de toeristische sector. De commissie waarschuwde dat in zo'n geval een verslechterde betalingsbalanssituatie en verslechterde overheidsfinanciën een neerwaartse spiraal in gang konden zetten, die de Arubaanse economie in een serieuze recessie kon duwen met ernstige consequenties voor de bevolking.

Grafiek 1: Reële groei



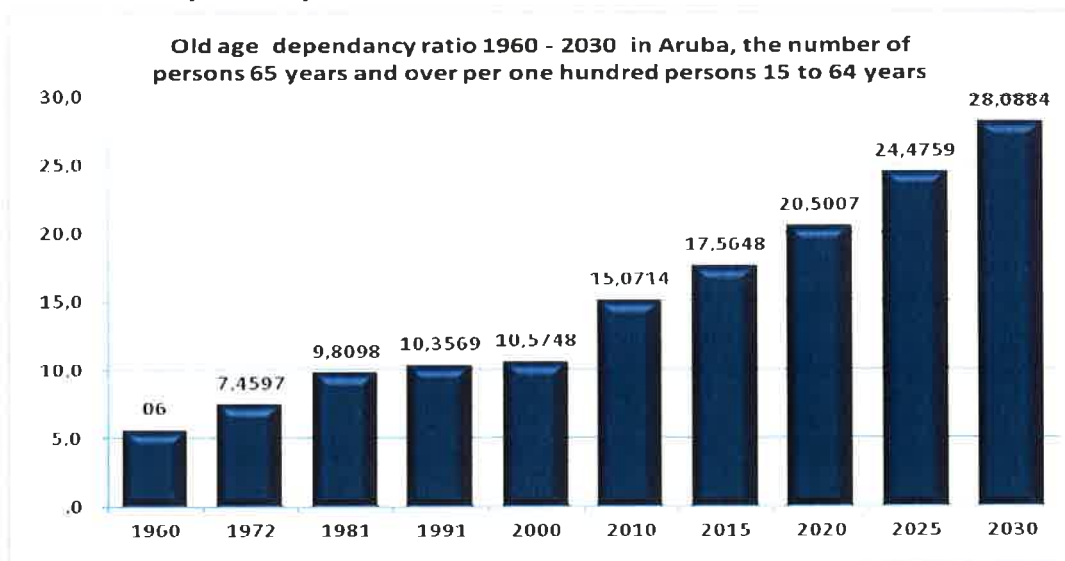
Bron: CBA. De groei in 2004 is vertekend door een uitbetaling van een hotelgarantie van Afl 172 miljoen als non-tax revenue te boeken.

De groeicijfers van Aruba vertonen, zeker vanaf het begin van de eeuw, veel uitschieters, zowel naar boven als naar beneden. Veel schokken lijken elkaar op te volgen; schokken die het toeristisch product betreffen (bijvoorbeeld de aanslagen op 11 september 2001, de verdwijning van Natalee Holloway in 2005 en de dotcom-crisis), de Amerikaanse conjunctuur en de wereldwijde economische crisis van 2008-2009, en niet te vergeten de enorme impact van de sluiting van de raffinaderij. Alles bij elkaar lijkt het er op dat het scenario dat de commissie Mehran in 2007 schetste, zich inderdaad heeft voorgedaan vanaf 2008: een wereldwijde economische crisis die hard is aangekomen bij de belangrijkste handelspartner, de Verenigde Staten. Toch lijkt de economie op dit moment weer voorzichtig omhoog te krabbelen. Na de tweede en nu definitieve sluiting van de raffinaderij in 2012 is de economie in 2013 weer voorzichtig aangetrokken en ook voor 2014 wordt een positieve groei geraamd.

Maatregelen van de overheid gericht op het promoten van het toeristisch product in Zuid-Amerika en Europa lijken op dit moment effect te hebben: het aantal toeristen uit deze regio's neemt in een snel tempo toe, terwijl de groei uit de Verenigde Staten hier bij achter blijft. Structureel is het IMF echter bezorgd vanwege enerzijds de verzadigingsgraad van het toeristische product, anderzijds vanwege de daling van de beroepsbevolking door de snel optredende vergrijzing en een weinig flexibele arbeidsmarkt.

In grafiek 2 wordt duidelijk dat de druk als gevolg van de vergrijzing enorm zal toenemen de komende vijftien jaar. Naast de druk om met een in absolute termen kleinere beroepsbevolking een steeds groter wordende groep gepensioneerden te financieren, zullen de zorgkosten in korte tijd ook aanzienlijk toenemen, waardoor het beroep op de AZV naar verwachting sterk zal stijgen.

Grafiek 2: Dependency ratio Aruba

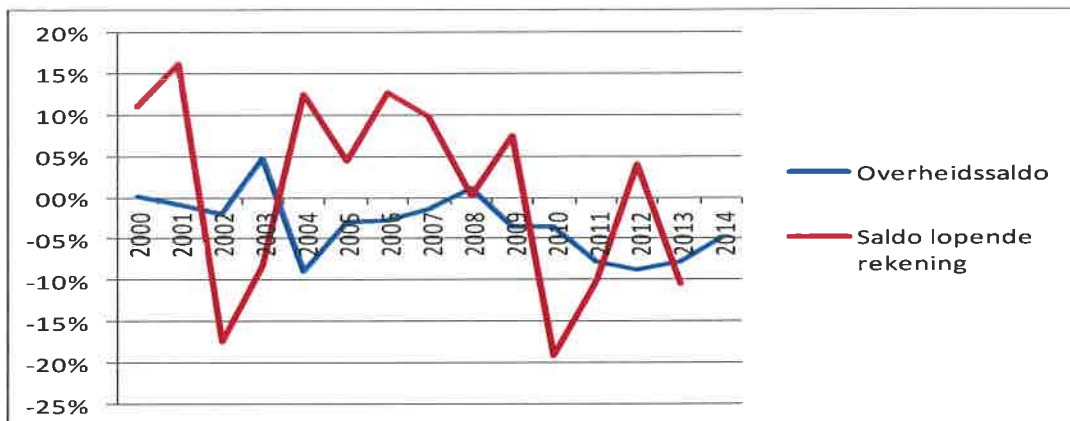


Bron: CBS

Ondanks het aarzelende herstel van de economie, lijkt Aruba af te stevenen op een situatie van een dubbel tekort, waarbij zowel de overheidsbegroting als de lopende rekening van de betalingsbalans in een structurele tekortsituatie terechtkomen. Gezien de schaal en de openheid van de economie, is het voor de overheid in een dergelijke situatie niet mogelijk de economie te stimuleren of een adequaat antwoord te formuleren op externe schokken omdat dit per definitie zal leiden tot een stijgende schuld en, vanwege de geringe multiplier, tot een toenemend tekort op de lopende rekening. De stimulering lekt grotendeels weg in de vorm van gestegen import. Het voeren van een stimuleringsbeleid om de economische groei aan te wakkeren, kent daarom een houdbaarheidsdatum gezien bovengenoemde effecten. Daarbij is een dergelijk beleid slechts eenmaal mogelijk. Bij een toekomstige tegenvallende economische ontwikkeling dan wel een nieuwe financiële crisis is er geen ruimte meer hier op in te spelen. Dit gebrek aan flexibiliteit en het ontbreken van *fiscal room* is een belangrijke reden geweest voor de neerwaartse bijstellingen van de ratings door Standard and Poor's in 2013 en Fitch in 2014.

Dit alles verklaart de noodzaak van een koersverandering om de overheidsfinanciën te consolideren en te streven naar een sluitende begroting om zodoende binnen een afzienbare termijn de schuldpositie weer terug te brengen op een niveau waarop het land minder gevoelig is voor externe schokken en zelf weer nieuwe initiatieven kan ontplooiën. De regering heeft daarom in augustus 2010 het initiatief genomen tot het voeren van een Sociale Dialoog waarbinnen overheid, werkgevers en werknemers een aantal hervormingen is overeengekomen om de kosten van de sociale zekerheid terug te dringen. Na 2010 is de dialoog voortgezet, in 2012 leidend tot invoering van een verplicht algemeen pensioen en in de jaren 2013-2015 tot een aantal maatregelen op met name het terrein van de AOV en ambtenarenpensioenen. Het vertrouwen van de internationale markten moet echter bestendig worden, en daarom is het van belang dat dit beleid met voortvarendheid wordt geïntensiveerd en reeds op korte termijn tot zichtbare resultaten leidt.

Grafiek 3: Tekort overheid en lopende rekening (% BBP)

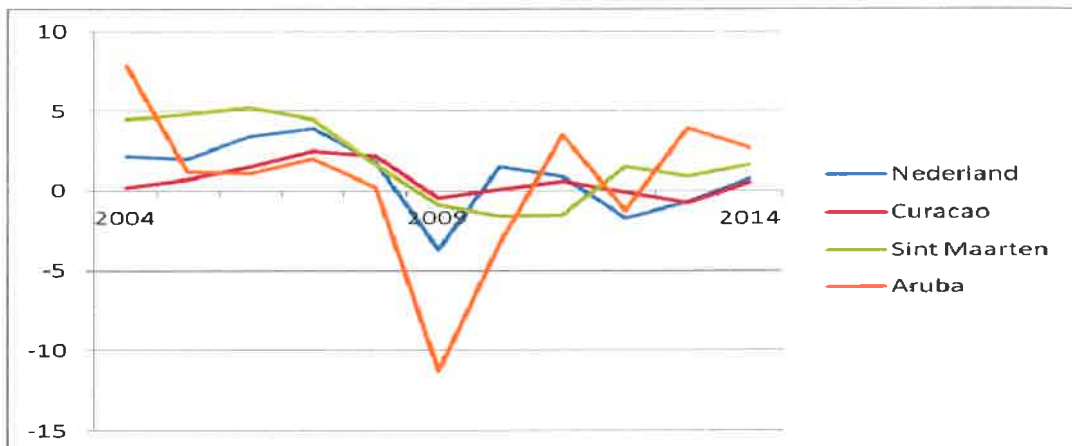


Bron: CBA/begroting 2014

2. Vergelijking met de rest van het Koninkrijk

Sinds de Rijksministerraad aan de gouverneur van Aruba een aanwijzing gegeven heeft tot het uitvoeren van dit onderzoek, is er veel gesproken over de verschillen tussen de landen in het Koninkrijk en de aanpak die de landen gekozen hebben om uit de crisis te komen.

Grafiek 4: Groei in de landen van het Koninkrijk

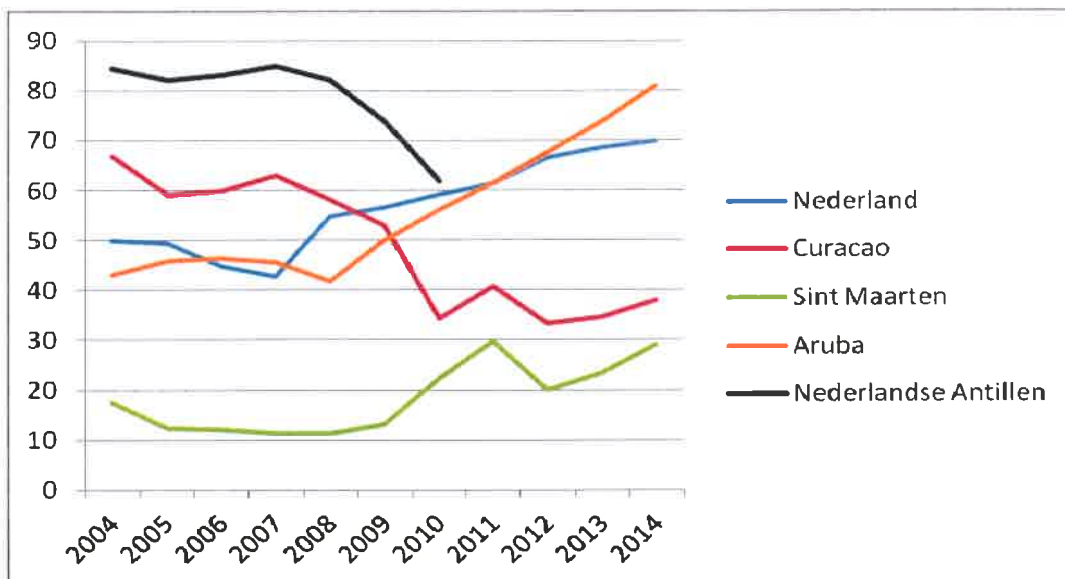


Bron: CBCS, CBA, CBS-Nederland, CPB

Grafiek 4 geeft aan dat alle landen van het Koninkrijk in meer of mindere mate te lijden hebben gehad onder de crises sinds 2008. Vanwege de samenloop met de sluiting van de raffinaderij heeft Aruba de grootste daling ondervonden in 2009 en in 2012, terwijl Nederland in 2011 geconfronteerd werd met een tweede tegenslag vanwege de crisis in het eurogebied. Door de gerichtheid op Europa, ondervond Curaçao hiervan grotere gevolgen dan Aruba en Sint Maarten. Sint Maarten zat al vrij snel na de crisis op een (gematigd) groeipad door het herstel van de economie in de Verenigde Staten; een groeipad dat zich voorlopig lijkt voort te zetten in Sint Maarten.

De wereldwijde crisis heeft uiteraard voor de overheidsfinanciën van alle landen in het Koninkrijk gevolgen gehad, al waren de omstandigheden zo afwijkend dat een goede vergelijking moeilijk te maken is. De schuld van de voormalige Nederlandse Antillen ontwikkelde zich voorbij de 90% (zeker als rekening wordt gehouden met de schulden van de voormalige eilandgebieden). Vanaf 2008 werd een aanvang gemaakt met de sanering van de schulden die er in 2010 toe leidde dat de schuld van het land de Nederlandse Antillen kwam te vervallen en de schuld van Curaçao sterk daalde. De schuld van Sint Maarten nam als gevolg van de verdeling van de restschuld op hetzelfde moment toe. De historisch lage schuld van Nederland ondervond in dezelfde periode een sterke stijging als gevolg van de aanpak van de financiële crisis. Snel daaropvolgend begon ook vanaf 2009 de schuld van Aruba sterk te stijgen, tot het huidige niveau waarop Aruba de hoogste schuld heeft van de landen in het Koninkrijk en de sterkste stijging van die schuld, die bovendien een hoge autonome groei kent.

Grafiek 5: Schuldontwikkeling in de landen van het Koninkrijk



bron: CBCS, CBA, Begroting Aruba 2014, eigen berekeningen Cft, CBS-Nederland, CPB (c.MEV aug 2014)

Drie landen in het Koninkrijk, Nederland, Curaçao en Sint Maarten, stonden onder een vorm van toezicht met daarbij horende begrotingsnormen en voerden een financieel economisch beleid dat daarbij paste. Voor Aruba gold dit niet: in plaats van een stringent begrotingsbeleid, werd tijdens de crisis gekozen voor een expansief budgettair beleid dat er toe moest leiden dat de economische groei weer zou aantrekken om het land uit de door de commissie Mehran gevreesde neerwaartse spiraal te halen. Ondertussen kan geconstateerd worden dat de groei inderdaad weer aan het aantrekken is, maar dat de prijs van het expansieve beleid is geweest dat de schuld sterk toegenomen is, en nog steeds groeit. Sluiting van de raffinaderij heeft er bovendien toe geleid dat de lopende rekening van de betalingsbalans in gevaar is gekomen met een dreigend tekort aan deviezen op termijn. Opvallend is dat Fitch bij de downgrade van de rating haar aanpassing van de outlook van negatief naar stabiel gebaseerd heeft op de verwachting dat een vorm van extern toezicht zal leiden tot stabielere overheidsfinanciën. De regering van Aruba onderzoekt al geruime tijd de mogelijkheden te komen tot een eigen onafhankelijk toezichtsorgaan op de openbare financiën en een verankering van een *balanced budget rule* in de Staatsregeling. Wil de outlook niet verder verzwakken zal dit er dus moeten komen, waarin onafhankelijkheid en follow-up van advisering in ieder geval gegarandeerd moet worden.

3. De overheidsuitgaven

De overheidsuitgaven zijn tussen 2009 en 2014 met ongeveer 10% toegenomen terwijl de belastingontvangsten sinds 2009 slechts een stijging van 6% lieten zien⁴.

Het nominale BBP is in dezelfde periode met 7% toegenomen. Vooral personeelsuitgaven hebben een sterke toename laten zien van ongeveer 20%; gedeeltelijk veroorzaakt door een forse toename van het aantal werknemers en

⁴ Deze cijfers lopen nog verder uiteen als de collectieve uitgaven worden genomen; dan nemen de uitgaven toe met 21% en de belasting- en premieontvangsten met 12,5%.

contractanten in dienst van de overheid (met 6,5%), terwijl bovendien sprake was van een sterke toename van het gemiddeld inkomen (8,5%) en van de werkgeverspremies (3,5%). Uitgaven aan goederen en diensten zijn in de begroting 2014 sterk teruggebracht, naar het niveau van 2009. De rentelasten zijn met ongeveer 50% sterk toegenomen. De investeringen vanuit de overheidsbegroting zijn gedurende de hele periode laag gebleven en uitgekomen op minder dan 1% van de totale uitgaven in 2014. De jaarlijkse stortingen in het FDA zijn wel doorgegaan, in 2014 voor het laatst⁵.

Per saldo kan dus gesteld worden dat het budgettaire beleid in reactie op de crisis vanaf 2009 expansief is geweest in de zin dat de belastingopbrengsten achter zijn gebleven bij het potentieel (met name veroorzaakt door de halvering van de BBO), maar vooral door een sterke toename van de personeelsuitgaven. Investerings vanuit de begroting zijn daarentegen achter gebleven. Hierboven werd al geconstateerd dat een deel van de economische verslechtering structureel van aard is (vooral de sluiting van de raffinaderij, maar ook een in toenemende mate vergrijzende samenleving) en niet conjunctureel.

Tabel 2: Vergelijking met aantal landen uit peer group

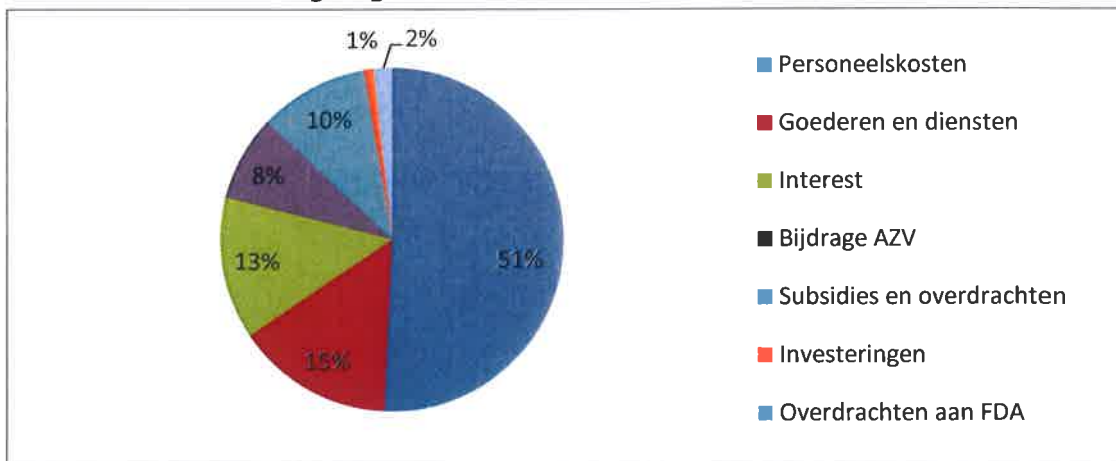
	Aruba	Bahamas	Barbados	Cyprus	Malta	ECCU ¹⁾
Overheidsinkomsten/BBP	21,8%	17,3%	34,2%	30,8%	39,6%	27,1%
Overheidsinvesteringen	1,6%		4,1%	2,9%	4,1%	
Directe personeelsuitgaven/BBP	12,5%	7,5%	11,0%	10,6%	10,4%	11,6%
Directe personeelsuitgaven/bevolking (x dzd USD)	2.76	1.40	1,27	2.03	1.38	0.69

1) East Caribbean Currency Union
Bron: NCPF (2007)

Uit het rapport van de National Commission on Public Finance (NCPF) uit 2007 komt hetzelfde beeld van de samenstelling van de begroting naar voren als uit de situatie van de afgelopen jaren. Uit een vergelijking met een *peer group* blijkt dat de overheidsinvesteringen in Aruba achter blijven en dat de ontvangsten als percentage van het BBP ook lager zijn dan in vergelijkbare landen, zoals bijvoorbeeld Barbados en Malta. Wat resteert zijn – ook in vergelijking tot deze peer group – hoge personeelsuitgaven die sinds het verschijnen van het rapport alleen nog maar zijn toegenomen. Dit leidde tot de conclusie van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum in 2011 van een overheid die vooral ‘consumeerde’ (pp 73).

⁵ Het FDA (Fondo Desaroyo Aruba) is een uitvloeisel van afspraken tussen Nederland en Aruba uit 2000 om financiële zelfstandigheid van Aruba te bereiken in 2010. Nederland zou tussen 2000 en 2009 NLG 220 miljoen en Aruba Afl 180 miljoen storten ten behoeve van overheidsprojecten. Het voortbestaan van het fonds is verlengd, maar loopt dit jaar af.

Grafiek 6: Samenstelling uitgaven centrale overheid



Bron: begroting 2014 Aruba

De overheidsschuld is in korte termijn snel toegenomen. Dit zorgt ervoor dat de rentelasten ook snel toenemen. De rentelasten zijn van ongeveer Afl 120 miljoen in 2009 (2,7% BBP) toegenomen naar ruim Afl 190 miljoen in 2014 (4% BBP) en stijgen naar verwachting bij ongewijzigd beleid door tot Afl 230 miljoen in 2017 (4,3% BBP). Zonder verdere maatregelen nemen de rentekosten een steeds groter deel van de begroting in beslag. Op dit moment nemen de rentekosten al ruim 14% van de totale overheidsuitgaven in beslag⁶, dit in contrast met de rente-uitgaven op Curaçao (3% van de totale overheidsuitgaven) en Sint Maarten (2,5% van de totale overheidsuitgaven) na de schuldsanering. Deze stijgende rentelasten zetten steeds meer druk op andere belangrijke uitgaven en noodzakelijke investeringen om de economie te versterken.

4. De begroting 2014

Het kabinet Eman II heeft na zijn aantreden een balanced budget akkoord afgesloten dat tot doel heeft het op termijn bereiken van begrotingsevenwicht. Daartoe is een nominaal uitgavenplafond afgesproken dat, ongeacht de economische groei, gehandhaafd moet worden. De raming van de belastingontvangsten is gebaseerd op behoedzame uitgangspunten; de ontvangsten zelf zouden met de economische groei kunnen fluctueren. In tabel 3 staat de begroting 2014 samengevat.

De door de regering van Aruba ingediende begroting 2014 laat een tekort zien van 4,9% BBP. Het begrote tekort daalt ten opzichte van de realisatie in 2013, een jaar waarin het tekort nog uitkwam op 7,2% BBP. De uitgaven worden ongeveer Afl 116 miljoen lager begroot dan in 2013 waaruit blijkt dat er een begin is gemaakt met het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Hier staat wel tegenover dat de begroting 2014 niet in overeenstemming is met de doelstellingen die het kabinet zichzelf gesteld heeft na zijn aantreden. In het *balanced budget akkoord*, waarover later meer, was voor 2014 immers een tekort afgesproken van 4,6% terwijl de begroting uitkomt op een tekort van 4,9%. Het verschil hier tussen van Afl 12 miljoen lijkt het kabinet niet voornemens te zijn te dekken door middel van aanvullend beleid (veroorzaakt door te weinig aanvullende maatregelen aan de ontvangstenkant).

⁶ Nota van Financiën opgehoogd met de rente-effecten van de APFA-dotatie.

Hier bovenop wordt echter steeds duidelijker dat het tekort 2014 nog hoger uitkomt; de pensioenhervorming is niet volledig verwerkt en er blijken besparingsverliezen op te treden omdat voorgenomen maatregelen niet in uitvoering zijn genomen.

Tabel 3: Begroting 2014 op hoofdlijnen

X Afl 1 mln	2014
Inkomsten	1124,8
<i>w.v. belastinginkomsten</i>	982,3
<i>w.v. niet-belastingontvangsten</i>	142,5
Uitgaven	1343,9
<i>w.v. personeelsuitgaven</i>	669,2
<i>w.v. verbruik goederen en diensten</i>	210,3
<i>w.v. interest</i>	190,1
<i>w.v. bijdrage aan AZV</i>	96,5
<i>w.v. subsidies en overdrachten</i>	149,5
<i>w.v. investeringen</i>	5,3
<i>w.v. vermogensoverdrachten aan FDA</i>	23
Netto kredietverlening	13,9
Financieringstekort	-233
% BBP	4,9%
Overheidsschuld	3645
% BBP	76,4%

Bron: Meerjarekader directie Financiën. De cijfers wijken af van de Nota van Wijziging op de begroting 2014 p. 13 die is ingediend bij de Staten van Aruba op 20 juli jl. aangezien die conform de begrotingssystematiek luidt in termen van kosten en middelen, maar sluit aan bij de systematiek zoals gevolgd in de Nota van Financiën bij de begroting 2014 (inkomsten en uitgaven optellend tot een tekort en schuld) p. 28, maar dan wel aangepast voor de mutaties u.h.v. de Nota van Wijziging.

De begroting 2014 komt per saldo lager uit dan de realisatie 2013 vanwege een optelsom van diverse uitgavenverhogingen en uitgavenverlagingen. In tabel 4 wordt aangegeven waar het verschil tussen 2013 en 2014 door verklaard wordt. De belangrijkste *uitgavenverhogingen* komen voort uit de autonome groei van de personeelskosten, de prijscompensatie en de rentelasten als gevolg van een hogere schuld in 2014 dan in 2013. Hier tegenover staat een lagere storting in het FDA dan in 2013 vanwege de afbouw van dit fonds.

Tegenover deze autonome groei van de uitgaven, staan *bezuinigingen* van ongeveer Afl 165 miljoen. De grootste component hiervan bedraagt de beoogde APFA-pensioenhervorming. Netto moet deze hervorming Afl 30 miljoen opleveren: Afl 53,8 miljoen vanwege lagere premies waar tegenover hogere uitgaven staan vanwege loonaanpassing en rente-uitgaven als gevolg van een vermogensdotatie aan APFA. Met de vakbonden is afgesproken dat als er overeenstemming bereikt is over de APFA-hervorming, er ruimte ontstaat om compensatie te geven aan overheidswerknemers voor een koopkrachtverlies in de jaren 2002 t/m 2007. Opvallend is dat de ontwerpwetgeving die dit regelt al wel klaar is, terwijl de ontwerpwetgeving van de pensioenhervorming nog niet klaar is. Onderdeel van de hervorming is ook een vermogensaanvulling in het APFA van tussen de Afl 170 miljoen en Afl 200 miljoen.

Deze vermogensaanvulling is niet verwerkt in de begroting 2014 of in de tekort- en schuld cijfers. Wel is, als onderdeel van de intensiveringen, het rente-effect hiervan meegenomen.

Tabel 4: Opbouw begroting 2014

X Afl 1 miljoen	2014
Begroting 2013	1459,5
Autonome groei en rente	26,5
Maatregelen	-164,2
<i>w.v. APFA-deal</i>	-53,8
<i>w.v. Subsidies en overdrachten</i>	-30,6
<i>w.v. Verlaging personeelskosten</i>	-25,7
<i>w.v. AZV-bijdrage</i>	-20,5
<i>w.v. Efficiëntere bedrijfsvoering</i>	-16,6
<i>w.v. Investerings</i>	-17,0
Intensiveringen	22,1
Begroting 2014	1343,9

Op diverse subsidies en overdrachten is het voornemen om in totaal Afl 30,6 miljoen om te buigen, waarvan de grootste besparing voort moet komen uit rationalisatie van de duurtetoeslag. Verder worden bijdragen aan semi-zelfstandige overheidsdiensten en hoge colleges van staat neerwaarts aangepast en moet de participatie van bijstandsontvangers op de arbeidsmarkt met 500 personen in twee jaar toenemen.

De personeelskosten moeten afnemen door een verkleining van het apparaat met 270 fte's door gepensioneerd niet te vervangen en aflopende arbeidscontracten (deels) niet te verlengen. Verder tracht Aruba de overwerkvergoedingen terug te dringen door efficiëntere roosterindelingen bij politie en brandweer.

Ondanks de jaarlijkse stijging van de uitgaven aan gezondheidszorg, wordt een lagere landsbijdrage aan de Algemene Ziektekosten Verzekering (AZV) geraamd, op grond van door AZV te nemen maatregelen om te komen tot lagere zorgkosten, en de introductie van een specifieke bestemmingsheffing AZV die jaarlijks minimaal Afl 60 miljoen moet opleveren. Deze AZV-heffing zou per 1 september worden ingevoerd. Op dit moment ligt de wetswijziging bij de Raad van Advies; deze zal op zijn vroegst per 1 november in werking kunnen treden. Daarnaast stijgen de zorgpremies autonoom.

Aruba heeft een aantal werkgroepen ingesteld om bezuinigingstaakstellingen te realiseren op het terrein van huren, telefoon- en faxverkeer, voertuigen, inventaris en dergelijke. Verder zijn kostenreducties ingeboekt uit hoofde van een efficiëntere bedrijfsvoering en het reduceren van het aantal schoonmaakploegen langs openbare wegen. In totaal is hiervoor in 2014 Afl 16,6 miljoen ingeboekt.

Er zal in 2014 Afl 17 miljoen minder geïnvesteerd worden dan in 2013. Wel is er Afl 6 miljoen geïntensiveerd ten behoeve van een aantal PPP-projecten, waarvan de eerste volgens de begroting in 2014 geëffectueerd zullen worden.

Aan de ontvangstenkant van de begroting worden geen maatregelen voorgesteld; wel nemen de lasten voor de burgers toe als gevolg van de AZV-bestemmingsheffing van 1% en is wetgeving in voorbereiding om een belasting in te voeren op financiële transacties ter financiering van de PPP-constructies.

5. Uitvoering van de begroting 2014

Om te beoordelen of de cijfers uit de begroting 2014 realistisch zijn, is het van belang te kijken naar de realisatiecijfers over 2014 tot dusver en de stand van zaken van het pakket aan maatregelen. De realisatiecijfers tot dusver staan samengevat in tabel 5.

Over de hele linie genomen wijst de begrotingsuitvoering er op dat zowel baten als lasten na een half jaar achter blijven bij de begroting. Hierbij moet echter opgemerkt worden dat sommige posten pas aan het eind van het jaar geboekt worden, m.n. de afschrijvingslasten. Als hiervoor verdisconteerd wordt, komen de lasten hoger uit. Dat zou verklaard kunnen worden door de personeelslasten en de werkgeverslasten die met respectievelijk 55% en 64% hoger zijn dan verwacht zou worden halverwege het jaar, maar hier zit het effect in van het vakantiegeld. Bovendien zit in de raming van de werkgeverslasten via een stelpost de besparing verwerkt die op zal treden als de pensioenhervorming rond is. Gesteld wordt dat met terugwerkende kracht de gerealiseerde (hogere) pensioenafrachten gecorrigeerd kunnen worden om uit te komen op het geraamde bedrag. Of dit inderdaad zo is, is twijfelachtig en zal moeten blijken uit een nadere juridische toets op de ontwerpwetgeving als die klaar. Over de pensioenhervormingen zijn afspraken gemaakt met de sociale partners. Deze afspraken worden momenteel uitgewerkt en zullen dan hun beslag moeten krijgen in wetgeving. De ontwerpwetgeving is echter nog niet klaar. Het secretariaat gaat er voorlopig van uit dat deze besparingen gerealiseerd zullen worden, maar er dreigt hier wel een groot risico voor de begroting 2014. Ook zal de vermogensbijdrage aan APFA nog verwerkt moeten worden in de begroting en in de tekort- en schuld cijfers, wat het grootste effect zal hebben op de mutaties voor 2014 in de tekort- en schuld cijfers, en zullen de lagere werknemerslasten via een begrotingswijziging verdeeld moeten worden over de verschillende budgetten. Het secretariaat gaat voorlopig uit van een vermogensdotatie van Afl 170 miljoen, maar ook hier dreigt een additionele tegenvaller als het Afl 200 miljoen wordt.

In de afgelopen jaren deed zich bij jaarrekening vaak nog een omvangrijke overschrijding voor van de begroting, vooral als gevolg van nagekomen personeelsbeslissingen. Aangezien er op dit moment een daling van het aantal fte zichtbaar is (in de periode januari tot augustus 191 fte volgens cijfers DRH), is aannemelijk dat de afname van 270 fte zoals opgenomen in de begroting gehaald zal worden en er bij de jaarrekening niet weer een omvangrijke tegenvaller zichtbaar zal worden. Elders treden echter wel besparingsverliezen op tot een totaal van Afl 39 miljoen (3% overschrijding).

Tabel 5: Realisatie begroting 2014 per 1 juli 2014

X Afl 1 miljoen	Begroot¹⁾	Gerealiseerd	% gerealiseerd
Lasten	1.347,4	612,0	45%
Personeelslasten	362,2	198,8	55%
Werkgeverslasten	104,3	66,7	64%
Goederen en diensten	180,4	70,2	39%
Rente	180,1	89,8	50%
Subsidies	212,1	95,9	45%
Overdrachten binnenland	113,6	42,2	37%
Overdrachten buitenland	1,6	0,5	33%
Bijdragen en afschrijvingen	193,1	47,9	25%
Baten	1.130,3	545,1	48%
Directe belastingen	507,1	264,5	52%
Indirecte belastingen	432,0	203,6	47%
Retributies, leges en rechten	42,8	11,6	27%
Rechten, boeten en overig	38,2	16,6	44%
Rente	0,8	1,2	149%
Niet-belastingontvangsten	53,5	18,5	35%
Landsbedrijven en fondsen	5,8	0,4	7%
Overige ontvangsten	50,1	28,7	57%

1) In termen van baten en lasten. Bron: Directie Financiën

Voor wat betreft de stand van zaken van de voorgenomen maatregelen in 2014, valt op dat niet alle maatregelen ook inderdaad geïmplementeerd zijn of dat er vertragingen zijn opgetreden leidend tot vrij omvangrijke besparingsverliezen en dreigingen. De begroting 2014 is dus niet realistisch. Onderstaande tabel 6, die gebaseerd is op de gevoerde overleggen en informatie-uitwisselingen met gesprekpartners, geeft aan welke besparingsverliezen er nu zichtbaar zijn. Dit overzicht biedt de basis voor een op te stellen begrotingswijziging 2014. Dit behoudens eventuele compensaties die elders in de begroting gevonden kunnen worden. Voor zover deze problematiek nog in 2014 op te lossen is, adviseert het secretariaat dit te doen, omdat de meerjarige opgave hierdoor verkleind zal worden.

De autonome prijsstijgingen die in de begroting verondersteld waren, doen zich in mindere mate voor; het betreft hier een combinatie van een lagere prijsontwikkeling, maar hogere verwachte energieprijzen. De autonome groei van de uitgaven is daarom iets lager dan verwacht.

De APFA-deal is nog niet formeel afgesloten en in wetgeving verwerkt. Voorlopig gaat het secretariaat ervan uit dat het nog haalbaar is, maar dan moet er wel voortgang gemaakt worden met de ontwerpwetgeving en duidelijkheid ontstaan over de mogelijkheden tot invoering met terugwerkende kracht tot aan 1 januari 2014 (immers, de rechten van burgers worden met terugwerkende kracht verminderd; het is de vraag of dat kan gegeven internationale verdragen). De vermogensdotatie die onderdeel is van de afspraak zal ook nog in de begroting verwerkt moeten worden met dien verstande dat als de hervorming niet doorgaat, ook deze niet plaats zal vinden in 2014.

Tabel 6: Besparingsverliezen

X Afl 1 miljoen	Begroot 2014	Meer-/Minder	Nieuwe stand
Begroting 2013 ¹⁾	1459,5		1459,5
Autonome groei en rente	26,5	-2,1	24,4
Maatregelen	-164,2	211,1	46,9
<i>w.v. APFA-deal</i>	-53,8		-53,8
<i>w.v. Vermogensdotatie APFA (eenmalig)</i>		170	170
<i>w.v. Subsidies en overdrachten</i>	-30,6	11,8	-18,8
<i>w.v. Verlaging personeelskosten</i>	-25,7	1,5	-24,2
<i>w.v. AZV-bijdrage</i>	-20,5	23,3	2,8
<i>w.v. Efficiëntere bedrijfsvoering</i>	-16,6	4,5	-12,1
<i>w.v. Investerings</i>	-17	-	-17
Intensiveringen	22,1	-	22,1
Begroting 2014	1343,9	209,0	1552,9
Risico's			
APFA-deal		30	30
Vermogensdotatie APFA		30	30

1) Consistente uitvoering van het balanced budgetakkoord zou overigens veronderstellen dat de begroting voor een nog additionele Afl 12 miljoen aangepast moet worden. Immers, het akkoord ging uit van inkomsten van Afl 1.150 miljoen, terwijl er maar Afl 1.125 miljoen begroot is en uitgaven van Afl 1.350 miljoen terwijl er 1.343 miljoen begroot is. Vwb kredietverlening is er Afl 7 miljoen minder begroot dan in het akkoord opgenomen, per saldo zit de begroting Afl 12 miljoen boven het akkoord. Hiermee is in de tekort- en schuld cijfers al rekening gehouden.

Bij subsidies en overdrachten doet zich een drietal tegenvallers voor:

- Het voornemen om te besparen door de participatie van bijstandontvangers te verhogen, heeft tot op heden nog geen resultaat opgeleverd. De ingeboekte besparing bij subsidies en overdrachten van Afl 4 miljoen wordt dan ook niet langer realistisch geacht.
- De SVb heeft een tekort over 2014 begroot in het ZV-fonds van ongeveer Afl 10 miljoen. Hier staat een overschot in het OV-fonds tegenover van circa Afl 4,5 miljoen, waardoor als gevolg van de schommelfondsconstructie tussen deze twee fondsen het te dekken tekort naar verwachting zo'n Afl 5,4 miljoen bedraagt. Op basis van de realisaties over het eerste half jaar wordt een eindejaarstekort verwacht van circa Afl 5 miljoen dat moet worden aangezuiverd. Uit de wet volgt dat de overheid hiervoor garant moet staan en het tekort dient aan te zuiveren, maar aan de SVB is ook de mogelijkheid gegeven om voor relatief kleine bedragen zelf leningen aan te gaan, vermoedelijk om liquiditeitstekorten van tijdelijke aard op te lossen. De vraag kan gesteld worden in hoeverre het hier een tijdelijk tekort betreft (het ZV/OV-fonds laat structurele tekorten zien), maar een lening van het SVB loopt in ieder geval mee in de schuld cijfers.
- Tot slot zal de financiële herstructurering van Arubus naar waarschijnlijkheid niet de verwachte Afl 2,8 miljoen opleveren vanwege een tekort aan investeringsmiddelen.

Bij de personeelskosten levert de verlaging van overwerkvergoedingen naar verwachting Afl 1,5 miljoen minder op dan geraamd.

In de landsbegroting is de landsbijdrage aan het AZV-fonds neerwaarts bijgesteld. Dit moet gedekt worden uit de inkomsten als gevolg van het invoeren van de bestemmingsheffing AZV van 1% per 1 september jl. De opbrengst van deze heffing zou bij tijdige invoering circa Afl 20 miljoen in 2014 moeten bedragen. Het is inmiddels duidelijk dat 1 september niet gehaald is, maar de verwachting is dat deze alsnog per 1 november zal worden ingevoerd. Het besparingsverlies bedraagt op dit moment tenminste Afl 5 miljoen voor 2014. Voor wat betreft de ontvangsten hanteren Financiën en CBA andere ramingen dan AZV bij dezelfde groeiverwachting. Op basis hiervan raamt de directie Financiën een tekort van Afl 16,6 miljoen, maar dat kan oplopen tot een tekort van Afl 23,3 miljoen. Aangezien de overheid wettelijk verplicht is tekorten in het AZV-fonds aan te zuiveren, betekent dit dat in de cijfers over 2014 rekening moet worden gehouden met deze extra uitgaven.

In de begroting was rekening gehouden met Afl 4,5 miljoen lagere uitgaven vanwege efficiëntiemaatregelen (maatregel 1). Op dit moment is hiervan nog vrijwel niets gerealiseerd. Ten aanzien van de overige besparingen geldt dat er op dit moment nog niet genoeg van te zeggen is (bijvoorbeeld afvloeiing non-actieven, kortingen op budgetten van landsbedrijven en gesubsidieerde instellingen en de verzelfstandiging van de directie luchtvaart), of dat zij in de budgetten verwerkt zijn. In bovenstaande opstelling wordt aangegeven op welke wijze de begroting 2014 aangepast kan worden om weer in overeenstemming met de uitvoering te komen. Al met al leiden de vermogensdotatie aan het APV en tegenvallende besparingsopbrengsten tot een zeer substantiële verhoging van het begrotingstekort 2014 van 4,9% naar 9,3%.

Meerjarig wordt er vooralsnog van uit gegaan dat de voorgenomen maatregelen wel tot besparingen kunnen leiden.

Ten tijde van de oplevering van het tussenrapport was er nog onvoldoende informatie beschikbaar om iets te kunnen constateren over het beeld ten aanzien van de belastingontvangsten. De meest recente informatie is inmiddels beschikbaar, tot dusver is het beeld conform de begroting. De tegenvallende baten worden dan ook verklaard doordat de niet-belastingopbrengsten en de overige baten achterblijven bij de begroting. Vrijwel alle belastingcategorieën lopen in de pas met de begrotingsramingen. De voorlopige cijfers tot en met juli tonen aan dat circa 63% van het begrotingstotaal is binnen gekomen, op basis waarvan verondersteld mag worden dat de belastingraming voor het jaar 2014 gehaald zal worden.

Ten aanzien van het AOV-fonds is voor 2014 een tekort begroot ter grootte van ongeveer Afl 27 miljoen. Hier tegenover staat een klein overschot in het AWW-fonds van Afl 1 miljoen; voor de AOV en de AWW geldt eveneens dat er een schommelfondsconstructie bestaat. Kijken we naar de realisaties tot dusver, dan is de verwachting dat de cijfers over 2014 enigszins mee zullen vallen ten opzichte van de begroting. Er wordt een tekort van circa Afl 20 miljoen verwacht.

Dit tekort kan echter nog worden opgevangen door in te teren op de reserves in het schommelfonds AOV/AWW. Er resteert dan ook geen noodzaak tot het aanvullen van het tekort door de overheid in dit jaar.

De opgave voor Aruba voor de begroting 2014 bestaat, het voorgaande overziend, grotendeels uit invulling geven aan drie onderdelen:

1. De afspraken met de vakbonden t.b.v. de hervorming van de pensioenwetgeving moeten nader geformaliseerd worden en vervolgens zal de betreffende wetgeving op korte termijn het wetgevingstraject moeten doorlopen. Duidelijkheid moet komen over de vraag of invoering met terugwerkende kracht kan;
2. Naar alle waarschijnlijkheid zal per 1 november 2014 de bestemmingsheffing AZV van 1% worden ingevoerd. Deze opbrengsten komen ten goede aan het AZV-fonds op basis waarvan de landsbijdrage aan AZV is verlaagd. Het betreft hier echter een BBO-achtige heffing die op zichzelf geen bijdrage levert aan het beheersen van de zorguitgaven. De overheid zal op dit terrein de verantwoordelijkheid moeten nemen om de zorgkosten beheersbaar te maken. Gebeurt dit niet, dan is een verhoging van de landsbijdrage onvermijdelijk;
3. Dit jaar worden er besparingen gerealiseerd door het terugdringen van het aantal personeelsleden. Verdere vergroting van de efficiency van het overheidsapparaat is echter noodzakelijk aangezien het overheidsapparaat nog veel te groot is waardoor de uitgaven structureel stijgen. Het hernemen van de kerntakenanalyse en het opstellen van een plan van aanpak tot een efficiëncyslag zijn dan ook noodzakelijk.

Tabel 7: Budgettaire kerngetallen 2014

X Afl 1 miljoen	2014
Tekort begroting 2014	233,0
Effecten BW 2014	209,0
<i>Wv. APFA vermogensdotatie (eenmalig)</i>	170
<i>Wv overig</i>	39
Nieuwe stand tekort 2014	442,0
% BBP	9,3%
Schuld 2014	3854,0
% BBP	80,7

Als gevolg van het doorvoeren van deze mutaties ontstaat het budgettaire totaalbeeld voor 2014 van tabel 7. De conclusie hiervan kan alleen maar zijn dat de begroting 2014 nu niet realistisch is en er dus een begrotingswijziging opgesteld moet worden.

6. Meerjarencijfers

In tabel 4 is de opbouw van de begroting 2014 nader toegelicht. In tabel 8 hieronder worden op dezelfde wijze de meerjarencijfers afgeleid uit de begrotingscijfers 2013. De regering heeft in de begroting 2014 geen meerjarencijfers gepresenteerd, dus er is geen stand begroting 2014. Wel heeft het secretariaat als reactie op de tussenrapportage een set meerjarencijfers ontvangen. De status van deze cijfers is onduidelijk, ook omdat ze nog steeds in beweging zijn, maar ze geven wel een beeld waar de openbare financiën naar toe tenderen zonder nader beleid (bovenop de meerjarige doorwerking van de maatregelen uit de begroting 2014).

Ten opzichte van deze meerjarencijfers heeft het secretariaat er bewust voor gekozen ook het jaar 2018 in beschouwing mee te nemen. De begroting 2014 was als gevolg van de ombuigingen lager dan de realisatie 2013, ondanks de autonome stijging van enkele uitgavencategorieën en voorgenomen intensiveringen. De begroting 2015 stijgt echter weer conform de gepresenteerde meerjarencijfers ten opzichte van die van 2014 en de begroting 2018 is weer terug op het niveau van de realisatie van 2013. Het effect van de ombuigingen, die meerjarig oplopen naar Afl 200 miljoen, is niet meer voldoende om de autonome groei van de uitgaven op te vangen, maar ook de intensiveringen lopen na 2017 verder op.

Tabel 8: reconstructie meerjarencijfers

X Afl 1 miljoen	2015	2016	2017	2018
Begroting 2013	1459,5	1459,5	1459,5	1459,5
Autonome groei en rente	31,7	55,8	80,4	98,6
Maatregelen	-174,9	-184,6	-190,4	-201,2
<i>w.v. APFA-deal</i>	-53,8	-53,8	-53,8	-53,8
<i>w.v. Subsidies en overdrachten</i>	-31,6	-31,6	-31,6	-31,6
<i>w.v. Verlaging personeelskosten</i>	-37,3	-40,8	-49,6	-50,6
<i>w.v. AZV-bijdrage</i>	-25,6	-31,8	-28,8	-38,6
<i>w.v. Efficiëntere bedrijfsvoering</i>	-15,3	-15,3	-15,3	-15,3
<i>w.v. Investerings</i>	-11,3	-11,3	-11,3	-11,3
Intensiveringen	38,3	42,7	69,4	92,5
<i>w.v. PPP's</i>	20,8	25,2	49,8	70,8
<i>w.v. Indexeringsoverleg</i>	6	6	8,1	10,2
<i>w.v. Rente APFA-deal</i>	10	10	10	10
<i>w.v. Vermogensoverdrachten CAP</i>	1,5	1,5	1,5	1,5
Meerjarencijfers stand begroting 2014	1354,6	1373,4	1418,9	1449,4

De meerjarencijfers leiden tot de volgende tekort- en schuld cijfers.

Tabel 9: Tekort en schuld cijfers meerjarig

X Afl 1 miljoen meerjarencijfers	2015	2016	2017	2018
Uitgaven begroting 2014	1354,6	1373,4	1418,9	1449,4
Ontvangsten begroting 2014	1156,6	1183,4	1229,8	1265,2
Kredietverlening	13,9	13,9	13,9	13,9
Tekort	211,9	203,9	203,0	198,1
% BBP	4,3%	4,0%	3,8%	3,6%
Schuld ¹⁾	4065,9	4269,8	4472,8	4670,9
% BBP	82,3%	83,3%	84,3%	84,9%

1) Uitgaande van de hierboven gecorrigeerd schuldquote van 80,7% in 2014.

De groei van de uitgaven is uiteraard te verklaren door autonome omstandigheden en rentebetalingen.

De schuld blijft immers gedurende deze hele periode toenemen, dus ook de rente-uitgaven zullen stijgen. Aan de intensiveringkant is echter te zien dat het met de vakbonden gesloten indexeringsakkoord na 2017 tot een stijging van de uitgaven aan personeel leidt, waarvan nog niet het hele effect in de meerjarencijfers is verwerkt (een verdere stijging met Afl 13 miljoen wordt verwacht). Bovendien zullen de nu voorgenomen PPP-projecten pas op termijn hun volledige beslag op de begroting leggen. Vanaf 2019 zullen de jaarlijkse kosten volgens berekeningen van de Centrale Bank Afl 100 miljoen bedragen, tegenover Afl 50 miljoen dat nu voor de periode tot 2017 is opgenomen. Na 2036 zullen deze uitgaven pas weer afnemen.

Tabel 10 geeft de onderbouwing weer van de jaarlijkse bijdragen aan de PPP-constructies:

Tabel 10: Kosten PPP-constructies

Project	Paymentperiods	Investment amount (Afl, million)	Estimated annual payment (Afl, million)
Hospital	29	253,2	24,0
Green Corridor	25	297,0	29,3
Ringroad 3	25	330,0	32,6
MFA	25	18,0	1,8
JFK education dept.	25	25,0	2,5
JFK community auditorium	25	13,0	1,3
New MAVO/HAVO/VWO	25	18,0	1,8
Total		954,2	93,2

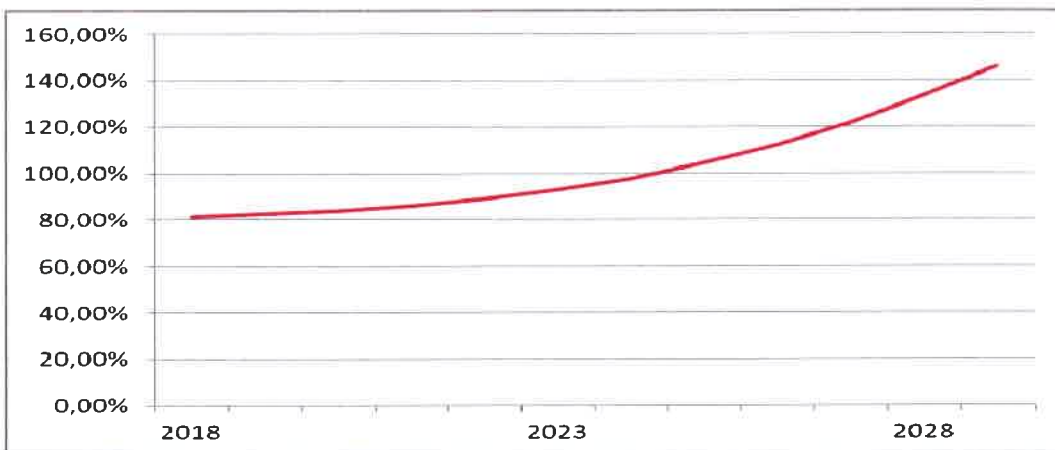
Bron: CBA

De regering lijkt voornemens te zijn deze PPP-constructies te financieren uit een apart fonds dat gevoed moet worden met heffingen op financiële transacties. Door te kiezen voor een apart fonds wordt wederom een deel van de collectieve uitgaven van de begroting afgevoerd/apart gezet waardoor een integrale prioriteitenstelling in gevaar komt. Verder is onduidelijk wat de consequenties zijn van een heffing op financiële transacties; het secretariaat adviseert om de mogelijk negatieve economische gevolgen goed te laten onderzoeken voordat een dergelijke stap gezet wordt.

Bijstelling van de begroting 2014 conform de hiervoor genoemde noodzakelijke aanpassingen, leidt tot een toename van de schuldquote naar 80,7% in 2014. Na een initiële daling van de tekortcijfers tot aan 2018 zal in de periode na de meerjarencijfers het beeld weer omslaan als gevolg van verdere indexering van lonen en salarissen, autonome groei van personeelskosten en rente, de zorguitgaven en PPP-constructies. De ontvangsten als gevolg van de economische groei zullen vanaf dat moment de uitgavengroei niet meer bijhouden, waardoor het tekort als percentage van het BBP weer gaat toenemen. Zonder verdere maatregelen zou het tekort in 2020 weer boven de 4% uitkomen en daarna doorstijgen.

Dit alles onder de veronderstelling dat de maatregelen zoals die zijn voorgenomen in de begroting 2014 ook inderdaad volledig ten uitvoer komen en onder de veronderstelling dat de groei van het nominale BBP constant op 3% per jaar ligt. Hieruit is duidelijk te zien dat de maatregelen zoals die voorgenomen zijn in de begroting 2014, hoe noodzakelijk ook, slechts een tijdelijk effect zullen hebben, dat onvoldoende is om de trend te keren. De groei van de schuld wordt als het ware vertraagd maar na een aantal jaren neemt de autonome groei van de uitgaven aan personeel, rente en goederen en diensten het weer over. Dit benadrukt dat het van belang is de begroting structureel in de pas te brengen door de autonome uitgavengroei achter te laten lopen bij de nominale groei van de economie, o.a. door het aantal ambtenaren fors in te perken en de autonome prijscomponent in de loonontwikkeling aan te pakken. Doordat de rente-uitgaven en de lonen en salarissen door de indexering harder stijgen dan het prijspeil, ontstaat een structureel gezien onhoudbare situatie.

Grafiek 7: Structurele schuldontwikkeling agv autonome uitgavengroei



7. Het balanced budget akkoord

Na het stimuleringsbeleid van de afgelopen jaren is door het kabinet Eman II met het *balanced budget akkoord* gekozen voor een andere uitgavensystematiek om zowel het financieringssaldo als de schuldquote weer terug te brengen tot houdbare niveaus. Deze systematiek kent een scheiding tussen de inkomsten en de uitgaven, waarbij de uitgaven voor de komende vier jaar vastliggen op het niveau van nominaal Afl 1.350 miljoen (waarbij de nominale ontwikkeling opgevangen dient te worden binnen dit kader). De inkomsten zijn vastgesteld op Afl 1.150 miljoen in 2014 en zullen vervolgens meegroeien met de nominale groei van de economie. Als gevolg van de scheiding tussen de inkomsten en de uitgaven zal een meevaller van de inkomsten niet leiden tot extra uitgaven, maar zullen tegenvallende inkomsten ook niet leiden tot extra bezuinigingen. Overigens betekent de AZV-heffing en de verlaging van de landsbijdrage aan AZV al een eerste doorbreking van deze systematiek, en de eventuele instelling van een fonds met een financiële transactieheffing bestemd voor de financiering van de PPP-constructies een tweede. Concreet zou de systematiek moeten betekenen dat eventuele tegenvallende inkomsten direct tot een verslechtering leiden van zowel het financieringssaldo als van de schuldquote. De keuze van een dergelijke systematiek is risicovol wanneer het uiteindelijke doel is om het financieringstekort en daarmee de schuld terug te dringen.

Voor wat betreft de economische groei gaat het kabinet uit van een scenario van 3% nominale groei op jaarbasis. Onderstaande tabel geeft de ambities weer van het trendmatig begrotingsbeleid zoals deze zijn afgesproken in het *balanced budget akkoord*.

Tabel 11: Balanced budget akkoord

	2015	2016	2017
Totale ontvangsten	1.190	1.234	1.294
Totale uitgaven	1.350	1.350	1.350
Netto kredietverlening	21	21	21
Financieringstekort	-181	-137	-77
Financieringstekort in % bbp	-3,7%	-2,7%	-1,4%
Schuld	3.814	3.951	4.028
Schuld in % GDP	77,6%	78,0%	77,2%

Het *balanced budget akkoord* had moeten leiden tot een tekort van 4,6% in 2014, aflopend naar 1,4% in 2017. De daarbij behorende schuldquote zou daardoor tot aan 2016 blijven stijgen, maar vanaf dan een daling moeten laten zien. Uit de hierboven weergegeven opbouw van de begroting 2014 bleek al dat de doelstelling voor dat jaar niet gerealiseerd is. De begroting 2014 leidde tot een tekort van 4,9% (na begrotingswijziging zelfs 9,3%) en niet van een tekort van 4,6%. Ook uit de huidige meerjarencijfers blijkt een toenemende discrepantie tussen de doelstellingen van het kabinet en wat er momenteel daadwerkelijk in maatregelen is omgezet.

Tabel 12: Voornemens afgezet tegen beleid

	2015	2016	2017
Uitgavenkader	1.350	1.350	1.350
Meerjarencijfers	1.355	1.373	1.419
nog in te vullen	5	23	69
Ontvangstenkader	1.190	1.234	1.294
Meerjarencijfers	1.157	1.183	1.230
nog in te vullen	33	51	64
kredietverlening basis	21	21	21
Meerjarencijfers	14	14	14
nog in te vullen	-7	-7	-7
totaal nog in te vullen	31	67	126

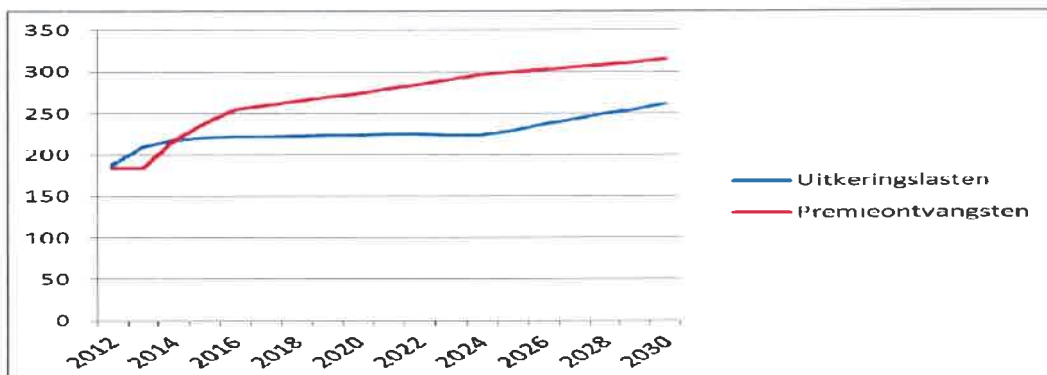
Als het huidige maatregelenpakket zoals opgenomen in de begroting 2014, waarvan de structurele doorwerking verwerkt is in de meerjarencijfers, oplevert wat verondersteld wordt, dan resteert er nog steeds een budgettaire opgave van Afl 126 miljoen in 2017 om de doelstellingen van het balanced budget akkoord te bereiken. Uit de volgende paragraaf blijkt dat om in 2018 begrotingsevenwicht te bereiken een besparing van Afl 265 miljoen gerealiseerd moet worden. Het secretariaat heeft begrepen dat de regering van Aruba bezig is additionele maatregelen uit te werken, maar tot op heden zijn deze nog niet concreet gemaakt.

Overigens betekent dit ook dat de maatregelen die eigenlijk in 2014 ingevoerd hadden moeten worden, alsnog hun beslag krijgen, anders is de opgave nog hoger.

8. Meerjarenramingen sociale fondsen

De sociale fondsen op Aruba hebben de afgelopen jaren een zorgwekkend beeld laten zien. Er zijn in de context van de Sociale Dialoog maatregelen genomen, maar deze zijn niet toereikend gebleken om het vermogen in stand te houden. Voor de grote fondsen die door de SVb worden beheerd (ZV-fonds en AOV-fonds) geldt dat zij al jaren te maken hebben met tekorten. Als gevolg daarvan zijn de vermogens van nagenoeg alle fondsen opgedroogd. Daar komt nog bij dat het ZV-fonds en het AOV-fonds geen wettelijke reserves hebben, terwijl zij hier juridisch wel toe verplicht zijn. Alleen het AOV-fonds beschikt nog over een positief eigen vermogen, maar dat bestaat grotendeels uit vorderingen op het land Aruba en op het ZV/OV-fonds dat zelf leeg is. Om betalingen in de afgelopen jaren toch plaats te konden laten vinden is de beleggingsportefeuille afgebouwd, waardoor de inkomsten gedaald zijn.

Grafiek 8: Ontwikkeling AOV-fonds



Bron: SVB

Er zijn de laatste jaren maatregelen genomen om het interen op het vermogen een halt toe te roepen. Deelnemers aan de Sociale Dialoog hebben afspraken gemaakt over de pensioenen, de AOV, de AZV en over het uitgavenniveau van de overheid. Deze afspraken zijn vastgelegd in het protocol van de invoering van een algemeen pensioen (2011) en van belastingen (2012). Zo is de AOV-premie verhoogd per 1 januari 2014 met 1%-punt en zal deze per 1 januari 2015 met nogmaals 1%-punt worden verhoogd naar 14,5%. Ook zal per 1 januari 2015 de pensioengerechtigde leeftijd jaarlijks met een half jaar stijgen tot en met 65 jaar in 2024. Als gevolg hiervan zal het AOV-fonds naar verwachting vanaf 2016 weer reserves opbouwen. In de Sociale Dialoog is overeengekomen dat wordt gestreefd naar een wettelijke reserve van 15%; volgens de meest recente prognoses kan dit doel in 2018 worden bereikt. In de tussentijd zal het vermogen in het fonds in 2015 volledig zijn opgedroogd. De SVb verwacht dat het in 2015 een overbruggingskrediet nodig heeft van Afl 3,4 miljoen. In de wet is opgenomen dat de SVb hiervoor kan lenen. In 2016 zal dus eerst het gerealiseerde overschot worden ingezet om dit krediet af te lossen, waarna wordt begonnen met de opbouw van reserves. Het exploitatieresultaat van het AOV-fonds zal als gevolg van deze maatregelen tot aan 2025 jaarlijks stijgen, waarna het weer zal dalen maar voorlopig nog wel positief zal blijven.

Desondanks blijft de financiële situatie van de sociale fondsen zorgelijk, met name ten aanzien van de ZV en de AZV. Het ZV-fonds is momenteel niet kostendekkend; de overheid is wettelijk verplicht de tekorten aan te zuiveren. In de afgelopen jaren is dit echter veelvuldig niet gebeurd, waardoor de SVb een vordering op de overheid heeft die inmiddels is opgelopen tot ongeveer Afl 100 miljoen (ultimo 2013). De overheid heeft hier overigens wel een voorziening voor getroffen. Doordat de SVb deze tekorten in liquide termen zelf moet bekostigen, wordt hiervoor gebruik gemaakt van de reserves van het schommelfonds AOV/AWW. Als gevolg hiervan moet rente worden betaald. Een deel van het tekort in het ZV-fonds is dan ook het gevolg van rentebetalingen. In de komende jaren zullen naar verwachting de tekorten van het fonds Afl 6 à 7 miljoen per jaar bedragen.

Er vinden momenteel gesprekken plaats tussen de SVb en de overheid om een oplossing voor dit vraagstuk te realiseren. Daarbij wordt ook het feit betrokken dat het schommelfonds AOV/AWW eveneens een forse vordering op het land Aruba heeft (Afl 55 miljoen ultimo 2012). Onderdeel van de gesprekken tussen de overheid en de SVb is dat het ZV-fonds kostendekkend moet worden. Daartoe heeft de SVb voorgesteld de loongrens te verhogen naar AWG 65.000 en, indien dit onvoldoende blijkt, de huidige premie van 2,65% te verhogen met 0,2 à 0,3%-punt.

Het AZV-fonds is nooit kostendekkend geweest, jaarlijks moet het land een bijdrage storten van meer dan Afl 100 miljoen. Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling weer van de zorgkosten en opbrengsten in de afgelopen periode en de landsbijdrage die verstrekt is.

Tabel 13: Zorgkosten 2009-2013

X Afl 1 miljoen	2009	2010	2011	2012	2013
Zorgkosten	317,7	330,6	342,6	353,3	354,9
Beheerskosten	19,1	18,1	16,8	16,6	16,1
Totale kosten	336,8	348,7	359,4	369,9	371,0
% groei	5,7%	3,5%	3,1%	2,9%	0,3%
Premieontvangsten	183,5	187,6	236,7	252,2	249,4
Landsbijdrage	153,3	161,1	122,7	117,7	121,6
% Landsbijdrage	46%	46%	34%	32%	33%

De zorgkosten ontwikkelen zich gematigd, zeker de afgelopen jaren. De totale zorgkosten op Aruba bedragen ongeveer 11% van het BBP, wat (veel) hoger is dan het gemiddelde van 7,5% voor het Caribisch gebied, maar beneden het niveau ligt van bijvoorbeeld Curaçao met 14,2% en ongeveer gelijk is aan de situatie in Nederland. De financiering van de zorguitgaven is de laatste jaren steeds meer verschoven richting premiebetalingen en minder vanuit de landsbijdrage. Het land financiert nu nog ongeveer 30% vanuit de algemene middelen.

In de begroting 2014 is een meerjarige daling opgenomen van deze landsbijdrage vanwege de nog in te voeren bestemmingsheffing AZV. Door deze bestemmingsheffing AZV ontstaan aanvullende inkomsten voor het fonds.

Bij de uitgaven van het fonds wordt uitgegaan van een sterkere stijging dan de afgelopen jaren lieten zien als gevolg van een autonome prijsstijging, maar ook zeker een uitbreiding van het voorzieningenniveau. De premies stijgen gelijk met de economische groei, maar deze zijn onvoldoende om de kosten te dekken (met uitzondering van 2015). Meerjarig lopen de tekorten daarom verder op.

In de meerjarencijfers is momenteel de volgende reeks opgenomen:

Tabel 14: Landsbijdrage AZV

	2014	2015	2016	2017
Zorgkosten	387,7	404,9	427,0	446,1
% groei	4,5%	4,4%	5,5%	4,5%
Premieontvangsten	259,0	264,1	273,8	287,2
% groei	3,8%	2%	3,7%	4,9%
Bestemmingsheffing AZV	15,6	66,0	68,0	70,7
Landsbijdrage	96,5	91,4	85,2	88,2
Verwacht tekort/overschot	16,6	-16,6		

Deze reeks is gebaseerd op introductie van de bestemmingsheffing AZV en op zorgkosten die zich ontwikkelen volgens het scenario dat er geen aanvullend beleid komt om de zorgkosten af te laten nemen. De zorgkosten stijgen in dit scenario met 4,5% à 5,5% wat er toe leidt dat per saldo het beslag van de AZV op het BBP jaarlijks toeneemt. Het CBS voorspelt een dergelijke doorgaande groei van de kosten ook; in 2025 zullen de zorgkosten naar verwachting 55% hoger uitkomen dan in 2010. De inkomsten stijgen in het scenario van de meerjarencijfers sterk zonder een duidelijke onderbouwing; zelfs in vergelijking met het scenario van AZV met hoge groei nemen de inkomsten nog meer toe. Als de ramingen van de ontvangsten bij een jaarlijkse inkomstengroei van rond de 2% van AZV zelf gebruikt worden, ontstaat het volgende beeld.

Tabel 15: Berekeningen AZV

	2014	2015	2016	2017
Zorgkosten	387,7	404,9	427,0	446,1
% groei	4,5%	4,4%	5,5%	4,5%
Premieontvangsten	252,3	257,3	262,5	267,7
% groei	1,2%	2,0%	2,0%	2,0%
Bestemmingsheffing	15,6	63,8	66,1	69,0
Landsbijdrage	96,5	91,4	85,2	88,2
Verwacht tekort	23,3	7,6	13,2	21,2

9. Meerjarige opgave ten behoeve van begrotingsevenwicht

Per saldo geven de sociale fondsen aanleiding de meerjarencijfers als volgt aan te passen, waardoor een nieuwe opgave ontstaat om het balanced budget akkoord te realiseren. De ramingen voor 2018 zijn er op gebaseerd dat de zorguitgaven met 5% blijven groeien en de inkomsten met 2%.

Tabel: 16 Meerjarige opgave balanced budget akkoord

	2015	2016	2017	2018
Opgave	31	67	126	198
Tekorten ZV/OV	6	7	7	7
Tekorten AZV	7,6	13,2	21,2	46,5
Indexeringsoverleg				13
Totale opgave	44,6	87,2	154,2	264,6
Resultierend tekort	3,7%	2,7%	1,4%	0,0%
Schuld	81,6%	82,0%	81,9%	81,3%

Als het pad van het *balanced budget akkoord* wordt bewandeld, dan zal de schuld tot aan 2016 blijven groeien om dan aarzelend te gaan afnemen. Om in 2017 de opgave van het *balanced budget akkoord* te behalen is een ombuigingspakket nodig van Afl 154 miljoen (Afl 126 miljoen + de tekorten van de fondsen) en om in 2018 een begrotingsevenwicht te bereiken is een ombuigingspakket van ongeveer Afl 265 miljoen nodig (Afl 198 miljoen + tekorten van de fondsen + extra uitgaven door indexering van salarissen; ongeveer 5¼ % BBP). Omdat de rente-uitgaven dan stabiliseren, zal de structurele opgave om begrotingsevenwicht te behouden afnemen, maar door de jaarlijkse loonaanpassing en groei van de personeelsuitgaven nog steeds ongeveer Afl 50 miljoen bedragen.

De wijze waarop invulling wordt gegeven aan het dichten van het gat tussen de meerjarige projectie en het *balanced budget akkoord* is uiteraard afhankelijk van het besluitvormingsproces en de keuzes die gedurende dit proces worden gemaakt. Gelet op de omvang van de personeelsuitgaven in relatie tot de gehele begroting, kan het echter niet anders dan dat aanvullende maatregelen genomen moeten worden op het terrein van het overheidsapparaat en de ambtenarenuitgaven. Het aantal fte is per augustus 2014 4283 (volgens DRH), daar komt nog circa 1000 fte bij als men alle personeel bij de stichtingen meetelt die ook bekostigd worden via de begroting. De personeelsuitgaven (dit is inclusief de salarissubsidies aan onderwijsinstellingen en gesubsidieerde instellingen niet zijnde onderwijs) bedragen momenteel 51% van de totale begroting. In internationaal perspectief is dit erg hoog. Daar komt bij dat dit percentage feitelijk hoger ligt, doordat de uitgaven aan 'deskundig advies' en 'overige uitbestedingen' (totaal ruim Afl 35 miljoen) niet worden verantwoord onder personeelsuitgaven maar onder goederen en diensten. Een deel van deze uitgaven betreft uitgaven die toegerekend kunnen worden aan het overheidsapparaat.

Daarnaast moet strakker gestuurd worden op het formatieplan dat al bestaat. Momenteel bestaat er veel doublure in het ambtenarenapparaat, terwijl op cruciale terreinen juist te weinig personeel aanwezig lijkt. Daarnaast zijn de staven van de verschillende ministers, zeker in vergelijking met de omvang van de directies, omvangrijk. Niet alleen bemoeilijkt dat de eenheid van het beleid, het leidt ook tot hoge kosten. In 2009 is reeds een kerntakenanalyse uitgevoerd. Hieruit is gebleken dat het noodzakelijk is de structuur en inrichting van de huidige overheidsdiensten aan te passen om zo tot een meer efficiënt en bedrijfsmatig overheidsapparaat te kunnen komen. Het resultaat en de conclusies ervan zijn naar de ministerraad verzonden maar er is tot op heden nog geen beslissing genomen. In de begroting is rekening gehouden met Afl 14 miljoen uitgavenstijging als gevolg van indexering van salarissen. Dit komt voort uit de nog steeds gehanteerde verouderde bezoldigingssystematiek waarbij periodieke bevordering welhaast automatische zijn. Dit heeft geleid tot een sterke stijging van de personeelslasten in het verleden en zal tevens leiden tot een enorme toename in de toekomst.

Naast de aanpak van de personeelskosten ligt een verhoging van de BBO voor de hand. Verhoging met 1 à 2% - elk procentpunt levert Afl 60 miljoen op - zijn al voldoende om de in 2015 en 2016 te nemen maatregelen te nemen waardoor ruimte ontstaat voor fundamentele veranderingen in het belastingsysteem en maatregelen op andere terreinen voorbereid kunnen worden.

Een belangrijke reden voor de aanhoudende uitgavengroei, is de AZV. Introductie van vraagbeperkende maatregelen (bijvoorbeeld eigen risico's en eigen bijdragen) moet plaatsvinden om te voorkomen dat de groei onhoudbaar wordt.

10. Schuldontwikkeling na 2018

Rekening houdend met de omvang van het financieringstekort is het een hele opgave veel eerder dan in 2018 begrotingsevenwicht te realiseren. Tegelijkertijd is de overheidsschuld zo opgelopen dat een ambitieuzer tijdpad wel wenselijk is. Als gevolg van de verwachte groei van de economie betekent dit dat als de doelstellingen uit het *balanced budget akkoord* worden gehaald de schuldquote vanaf 2017 zal dalen. Het IMF spreekt van een maximale schuldquote van circa 40% voor kleine, open economieën als Aruba. De ontwikkeling van het financieringstekort na 2018 is bepalend voor het tempo waarin deze gewenste maximale schuldquote kan worden bereikt. Er zijn verschillende scenario's denkbaar waarin de schuld terug wordt gebracht naar 40% BBP.

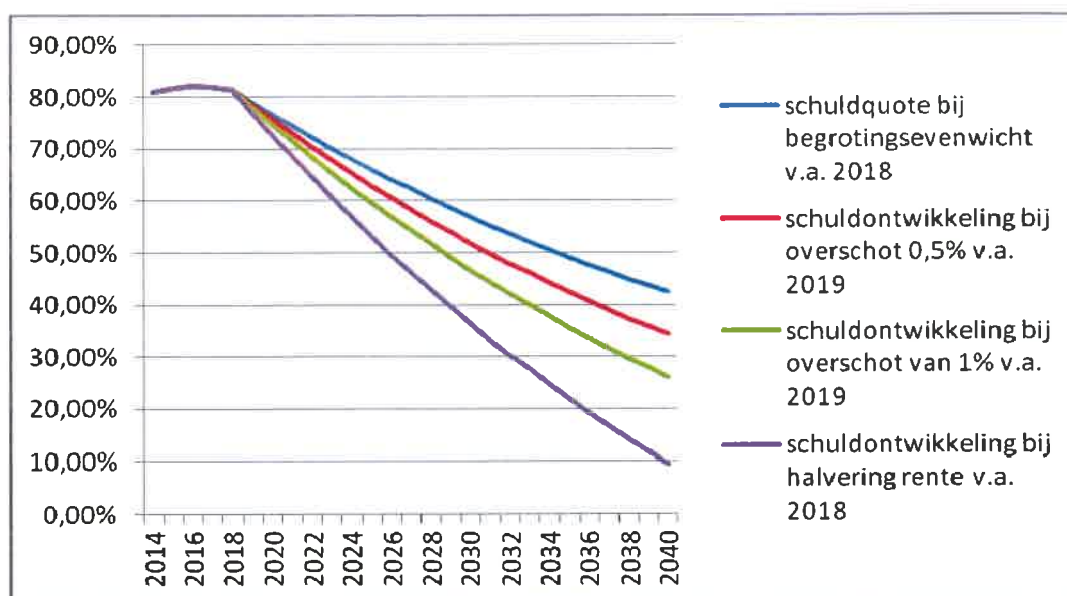
In onderstaande grafiek is weergegeven wat het verloop van de schuld na 2018 zal zijn in verschillende scenario's. In alle scenario's is uitgegaan van een economische groei van 3% per jaar, maar wordt ook aangenomen dat het Aruba zal lukken om een aanhoudende autonome groei van de uitgaven te beheersen.

Voor alle scenario's geldt dat wordt uitgegaan van begrotingsevenwicht in 2018 conform het *budget balanced akkoord*. Zoals hiervoor aangegeven zullen flinke maatregelen getroffen moeten worden om deze doelstelling te verwezenlijken. Gebeurt dit niet, dan heeft dit uiteraard een negatief effect op de schuldquote en het tempo waarin de schuld teruggebracht kan worden.

De grafiek laat zien dat voor alle scenario's geldt dat het een flink aantal jaren duurt voordat de overheidsschuld van Aruba in de buurt komt van de 40% BBP. Het tempo waarin de schuld kan worden teruggebracht, hangt af van de mate waarin Aruba erin slaagt in de periode na 2018 begrotingsoverschotten te realiseren.

In het eerste scenario (de blauwe lijn) blijft Aruba ook in de jaren na 2018 begrotingsevenwicht realiseren. Zoals eerder gememoreerd zal in dit scenario de schuld, bij een gemiddelde nominale economische groei van 3% per jaar, rond het jaar 2040 zijn gedaald tot ongeveer 40% BBP.

Grafiek 9: scenario's terugdringen schuld



Indien Aruba erin slaagt in de jaren na 2018 een overschot op de begroting te bewerkstelligen van gemiddeld 0,5% BBP, zal een schulddquote van 40% worden bereikt in 2034 (rode lijn), terwijl een gemiddeld overschot van 1% BBP vanaf 2019 leidt tot een dergelijke schulddquote in het jaar 2031 (groene lijn).

Het vierde scenario (paarse lijn) gaat uit van een situatie waarin de meerjarig geraamde rentelasten worden gehalveerd, doordat de leningen kunnen worden geherfinancierd tegen rentepercentages die gemiddeld de helft zijn van de huidige gehanteerde rentetarieven. Als de daardoor vrijvallende middelen aangewend worden om de schulden te reduceren, kan zo rond 2028 een schulddquote bereikt worden van rond de 40%. In de daarop volgende jaren zou verder gewerkt kunnen worden aan een structurele versterking van de economie door de vrijgevallen middelen aan te wenden voor investeringen in plaats van consumptieve uitgaven.

11. Financieel beheer

Aruba kent een Raad van Advies, een Algemene Rekenkamer, een Centraal Bureau voor de Statistiek en een interne accountantsdienst die allen een waarborging zijn om het begrotingsproces en een deugdelijk financieel beleid te ondersteunen.

Er lijkt echter de laatste jaren niet optimaal gebruik gemaakt te zijn van deze instituties en de laatste ontwikkelingen tonen een zorgelijk beeld ten aanzien van het financieel beheer. Ter illustratie merkt het secretariaat op dat er op dit moment slechts 1 accountant met een RA-opleiding werkzaam is bij de CAD (gehele formatie 7 fte bij de CAD). Dit maakt het praktisch onmogelijk voor de CAD alle noodzakelijke audits te kunnen doen. Het behoorlijk functioneren van deze instanties is noodzakelijk voor een ordentelijk financieel beheer van de overheidsfinanciën.

Daarnaast is gebleken dat op basis van gangbare toetsingkaders de beschikbare cijfers zeer moeilijk te controleren waren op juistheid of volledigheid. De personeelsadministratie is niet gekoppeld aan de salarisadministratie, het factureringssysteem is niet geautomatiseerd en daarmee foutgevoelig, de *cash flow* cijfers van de overheid is een resultante van gegevens uit diverse extra comptabele bronnen waardoor deze niet vallen te toetsen. Dit zijn allen voorbeelden die resulteren in het feit dat de jaarrekening van het land geen accountantsverklaring kan krijgen omdat de cijfers niet te controleren zijn. Tevens leidt dit tot risico's van het aanwezig zijn van financiële constructies die buiten de begroting om plaatsvinden. De laatste cijfers van de nationale rekeningen dateren van 2002. De laatste schattingen dateren van 2011.

Voorstellen en initiatieven om het financieel beheer te verbeteren zijn er de afgelopen jaren genoeg geweest. De werkgroep comptabel bestel, maar ook de inhaalslag rond het opleveren van de jaarrekeningen wat er toe geleid heeft dat in 2012 alle jaarrekeningen vanaf 2012 aan te bieden aan de Staten was bemoedigend.

Voor wat betreft het begrotingsproces valt op dat verschillende organisaties een rol spelen, maar dat de aansluiting tussen gegevens van de directie Financiën en van het kabinet van de minister niet gegarandeerd zijn. Dit brengt het gevaar met zich mee dat bij het opstellen van cijfermatige analyses eerder politieke overwegingen een rol spelen dan overwegingen van financieel-economische aard. Samen met politieke benoemingen op cruciale posities en het niet invullen van vacatures bij toezichthoudende organen zoals de CAD wordt het financieel beheer en de positie van de financiële kolom hierdoor verzwakt. Voor een niet onbelangrijk deel is dit herkenbaar in de andere landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk en zeker ook bij de openbare lichamen. De kleinschaligheid maken dat specifieke deskundigheid (wetgevingsjuristen, accountants en economen) moeilijk te krijgen zijn, maar ook dat de broodnodige onafhankelijkheid voor dergelijke functies moeilijk te garanderen is. Het secretariaat is er een voorstander van initiatieven ter verbetering van het financieel beheer zoveel mogelijk gezamenlijk aan te pakken binnen het Koninkrijk. Op deze manier kan het probleem van de kleinschaligheid voorkomen worden. Dat betekent niet per definitie een traject van technische bijstand, dergelijke trajecten zijn er in het verleden genoeg geweest met sterk wisselende resultaten. Initiatieven die wel gewerkt hebben betreffen financial trainee programma's, stages en opleidingen. Voorafgaand daaraan past dan echter wel een grondige inventarisatie, in alle landen, van de problemen en behoeften op dit terrein.