



Halfjaarrapportage
College Aruba financieel toezicht

juli 2017 – december 2017

Inleiding

De Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft) bepaalt dat het College Aruba financieel toezicht (CAft) eens per halfjaar schriftelijk verslag uitbrengt over zijn werkzaamheden aan de ministerraad van Aruba, de Staten van Aruba, de regering van het Koninkrijk en aan de beide Kamers der Staten-Generaal van Nederland. In voorliggende halfjaarrapportage wordt ingegaan op de werkzaamheden van het CAft gedurende de periode van juli tot en met december 2017. Na een algemeen deel wordt de stand van zaken toegelicht voor wat betreft de begrotingscyclus 2016-2018 en overige gerelateerde onderwerpen.

Algemeen

In 2017 heeft Aruba de tekortnorm van 0,5% bbp overschreden. Gedurende de eerste maanden van het jaar bleven de realisatiecijfers achter op de begroting. In zijn advies op de eerste uitvoeringsrapportage 2017 heeft het CAft aangegeven dat de geraamde meeropbrengsten als gevolg van verbeterde tax compliance inspanningen zich onvoldoende hebben gematerialiseerd. In zijn reactie op de tweede uitvoeringsrapportage 2017 heeft het CAft geconcludeerd dat de realisaties van de Loonbelasting en Belasting op Bedrijfsomzetten (BBO) sterk achterbleven op de begroting. Naast de Loonbelasting en de BBO constateerde het CAft vanaf de derde uitvoeringsrapportage ook risico's bij de winstbelasting en de invoerrechten. Het CAft concludeerde na het ontvangen van de derde uitvoeringsrapportage dat onvoldoende aannemelijk was dat het wettelijke financieringstekort zou worden behaald.

Op 5 december heeft Aruba laten weten dat het halen van de tekortnorm in 2017 niet haalbaar is. Het tekort 2017 zal volgens de verwachting van Aruba uitkomen op 3,1% bbp, wat 2,6%-punt hoger is dan het maximale wettelijke tekort van 0,5% bbp. Uitgaande van de LAft zou in 2018 een overschot van 0,5% bbp moeten worden gerealiseerd, en volgens de LAft dient tevens het tekort uit 2017 in 2018 volledig gecompenseerd te worden. Ook omdat in 2018 niet de mogelijkheid bestaat de tekortcompensatie geheel te nemen, noch over meerdere jaren uit te smeren, is naar het oordeel van het CAft de LAft-norm in 2018 buiten bereik. De eerste maanden van 2018 zullen in het teken staan van het neerzetten van een meerjarig financieel houdbaar kader waarin structurele maatregelen zijn verwerkt die moeten leiden tot duurzame overheidsfinanciën.

In oktober 2017 heeft het CAft een werkbezoek gebracht aan Aruba. Het CAft heeft toen gesproken met de Gouverneur, de minister van Financiën, de Ministerraad, de Commissie Financiën, Economische Zaken en Overheidsorganisatie van de Staten van Aruba, Aruba Ports Authority, de Centrale Bank van Aruba en de Raad van Advies van Aruba. Er is toen gevraagd om zo snel als mogelijk een ontwerpbegroting op te stellen.

Begrotingscyclus 2016-2018

Verantwoording 2016

Op 2 augustus jl. heeft het CAft de ontwerp-jaarrekening ontvangen, waaruit een financieringstekort van de collectieve sector van Aruba blijkt van 1,8% van de meest recente bbp-raming voor 2016. De LAft schrijft voor dat zowel de Centrale Accountantsdienst (CAD) van Aruba als de Algemene Rekenkamer Aruba (ARA) een oordeel moet uitspreken over het ontwerp van de conceptjaarrekening. Op 20 oktober jl. heeft het CAft een rapport van de CAD ontvangen. Dit rapport betreft geen accountantscontrole. De CAD heeft enkel specifieke werkzaamheden verricht, zoals het controleren van de rekenkundige juistheid en de aansluiting van de cijfers met de saldibalans en het grootboek. Aruba is bezig met een traject om in de toekomst te komen tot een accountantscontrole van de jaarrekening. Dit traject zal ertoe moeten leiden dat de jaarrekening over het jaar 2020 van een (goedkeurende) accountantsverklaring kan worden voorzien. Het CAft benadrukt het belang van een door de accountant gecontroleerde jaarrekening. De ontwerp-jaarrekening 2016 lag ultimo 2017 nog ter advisering bij de ARA. Pas na ontvangst van de bevindingen van de ARA brengt het CAft een advies uit over de jaarrekening.

Begrotingsuitvoering tweede helft 2017

Gedurende de uitvoering in 2017 werd steeds duidelijker dat het voor Aruba erg lastig zou worden om aan de tekortnorm voor 2017 te voldoen. In het advies op de tweede uitvoeringsrapportage gaf het CAft al aan dat het een uitdaging wordt voor Aruba om aan het einde van het jaar te voldoen aan de tekortnorm van 0,5% bbp. Vooral de realisaties van de Loonbelasting en Belasting op Bedrijfsomzetten (BBO) bleven sterk achter op de begroting. In de derde uitvoeringsrapportage was het voorlopig tekort van de collectieve sector van Aruba opgelopen van 0,7% bbp eind juni tot 2,6% bbp eind september. Naast de Loonbelasting en de BBO constateerde het CAft vanaf de derde uitvoeringsrapportage ook risico's bij de winstbelasting en de invoerrechten. Het CAft concludeerde, na het ontvangen van de derde uitvoeringsrapportage op 13 november 2017, dat onvoldoende aannemelijk was dat het maximale financieringstekort zou worden behaald. Daarom heeft het CAft op basis van artikel 16 jo. Artikel 11, lid 3 LAft op 24 november jl. gevraagd om aanvullende informatie over de haalbaarheid van de tekortnorm en om eventueel aanvullende maatregelen te nemen. Op 16 november 2017 heeft de (demissionaire) minister van Financiën een begrotingswijziging 2017 gestuurd. In het advies op deze begrotingswijziging heeft het CAft op 30 november aangegeven dat het aannemelijk is dat de tekortnorm niet meer kan worden behaald in 2017. De wijzigingen die zijn opgenomen in de BW waren volgens het CAft niet volledig, omdat geen rekening is gehouden met tegenvallende (niet-)belastingopbrengsten.

Op 5 december heeft de minister van Financiën, Economie en Cultuur schriftelijk laten weten dat het halen van de tekortnorm in 2017 niet haalbaar is en dat dus vaststaat dat niet zal worden voldaan aan de normen uit de LAft. De begrotingswijziging zou volgens de minister worden aangepast zodat deze een betere weergave zou geven van het verwachte resultaat. De focus werd gelegd op het opstellen van een realistisch en duurzaam kader voor 2018. Naar aanleiding van dit schrijven heeft het CAft gevraagd naar de Nota van wijziging op de begrotingswijziging 2017 met daarin verwerkt het geprognosticeerde tekort en een concrete en realistische planning om zo snel mogelijk te komen tot een vastgestelde begroting 2018. Deze heeft het CAft op 16 december ontvangen. Uit dit schrijven blijkt dat het tekort voor 2017 wordt geraamd op AWG 155 miljoen (3,1% bbp), en dat dit in een Nota van wijziging bij de reeds ingediende begrotingswijziging 2017 zal worden verwerkt. De vastgestelde begrotingswijziging inclusief Nota van wijziging is op 27 december 2017 door het CAft

ontvangen en het CAft heeft hier op 10 januari 2018 op gereageerd. Op basis daarvan heeft het CAft tevens de RMR geïnformeerd. In deze begrotingswijziging zijn tevens de verwachten opbrengsten van de raffinaderij door Aruba uit de begroting gehaald, omdat de Raffineria de Aruba (RdA) in gebreke is gebleven met de betalingen over 2017 aan het Land.

Begrotingsvoorbereiding 2018

Het CAft heeft tijdens de collegereis van oktober jl. aangegeven dat de in 2017 achterblijvende belastingopbrengsten ook zorgen voor een risico voor de begroting 2018. In 2018 zal volgens de LAft een financieringsoverschot van +0,5% bbp moeten worden behaald. Zonder sterk aantrekkende belastingopbrengsten en versneld doorvoeren van saneringsmaatregelen zal het erg lastig zijn om de LAft-norm voor 2018 te behalen. Het CAft heeft ondanks meerdere verzoeken geen ontwerpbegroting 2018 van de regering ontvangen. Volgens de LAft dient als op 15 december geen vastgestelde begroting is ontvangen en er ook geen zicht is op een vastgestelde of ontwerpbegroting de Rijkswinsterraad te worden geïnformeerd. In een schrijven van de regering op 16 december 2017 heeft de regering aangegeven dat de ontwerpbegroting eind januari 2017 aan het CAft zal worden toegestuurd; tevens heeft de regering aangegeven dat volgens een nieuwe planning de begroting 2018 uiterlijk 30 april 2018 wordt vastgesteld. Het CAft heeft de Rijkswinsterraad hierover bericht.

Overige onderwerpen

Collectieve sector

Op 22 februari 2017 heeft het Centraal Bureau voor Statistiek van Aruba een advies uitgebracht over de collectieve sector. Hierop is de samenstelling van de collectieve sector van Aruba voor de jaren 2017 en 2018 bestuurlijk aangewezen. De collectieve sector is hierop uitgebreid met de stichting Educacion Profesional Basico (SEPB). Vanaf de tweede uitvoeringsrapportage 2017 is door Aruba gerapporteerd over het resultaat van de SEPB. Daarnaast is vanaf diezelfde uitvoeringsrapportage een prognose opgenomen voor het resultaat per entiteit van de collectieve sector over het gehele jaar. Deze uitbreiding zorgt voor een betere prognose van het te verwachten resultaat.

Leningen, schuldquote en rentelasten

Voor Aruba is in 2017 een financieringsbehoefte van AWG 439 miljoen vastgesteld. In het Leenprogramma 2017 is aangekondigd dat de staatsobligaties gedurende 2017 in vier tranches op de binnenlandse markt zullen worden aangetrokken tegen een maximale rente van 4,75%. Op 25 augustus 2017 is de vierde en laatste tranche van AWG 125 miljoen aangetrokken voor een rente van 4,5%. De gemiddelde couponrente van het gehele Leenprogramma 2017 bedraagt 4,21%. Ultimo 2017 bedraagt de staatsschuld AWG 4.195 miljoen (86% bbp). Naar aanleiding van het verwachte additionele tekort in 2017 van AWG 130 miljoen is echter een aanvullende (binnenlandse) leenmachtiging afgegeven door de Staten. Dit bedrag zal naar verwachting in 2018 worden aangetrokken, en ceteris paribus leiden tot een verdere stijging van de schuldquote. Uit de vierde uitvoeringsrapportage blijkt verder dat de aflossing van één lening van AWG 70 miljoen, welke afgelost zou worden in december 2017, met één jaar uitgesteld is. De obligatiehouders hebben daar vrijwillig mee ingestemd. Deze lening zal dus in 2018 worden afgelost en ceteris paribus leiden tot een daling van de schuldquote. De rentelasten over 2017 komen in de vierde uitvoeringsrapportage uit op AWG 219 miljoen, AWG 4 miljoen hoger dan eerder begroot.

Personeelslasten

De personeelslasten inclusief werkgeversbijdragen van Aruba leggen in 2017 een beslag op de totale begrote lasten van het land van ca. 34%. Dit percentage is sinds 2012 vrijwel gelijk gebleven. De personeelslasten exclusief werkgeversbijdragen waren voor 2017 begroot op AWG 369 miljoen. In de BW bij de begroting 2017 is dit budget opgehoogd naar 379 miljoen. Op basis van de vierde UR komt de realisatie uit op AWG 377 miljoen. Daarmee komen de personeelslasten exclusief werkgeversbijdragen AWG 8,5 miljoen hoger uit dan in 2016 en waren die voor Aruba niet eerder zo hoog. Ook liggen deze lasten aanzienlijk hoger dan die van bijvoorbeeld Curaçao, zowel absoluut als in percentage van bbp. De personeelsaantallen uitgedrukt in full-time equivalents (FTE) zijn ten opzichte van 2016 gestegen met 58 en komen daarmee uit op 3.907, gemeten tot en met het vierde kwartaal van 2017. Een deel van deze stijging heeft zich nog niet volledig vertaald in de groei van personeelslasten omdat deze medewerkers lopende het jaar zijn gestart. In de reactie op de vierde UR heeft het CAft aangegeven dat het terugbrengen van de personele bezetting en daarmee navenante lagere personele lasten een belangrijke bijdrage kan leveren aan het creëren van een meer houdbare begroting.

Financieel beheer

Door Aruba is aangegeven dat de eerder aangekondigde update van de Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA-)inventarisatie definitief doorgang krijgt. Op deze wijze zal het behaalde resultaat van de diverse verbetertrajecten op het gebied van het financieel beheer, sinds de nulmeting uit 2015, duidelijk moeten worden. Aan de hand van de resultaten van deze update wil het CAft in samenwerking met Aruba, het ambitieniveau van de verbetertrajecten nader bekijken. Alhoewel eerder de planning was om deze meting in de tweede helft van 2017 te laten plaatsvinden, is door Aruba later aangegeven dat de meting in de tweede helft van 2018 plaatsvindt. Een van de hoofdthema's van de PEFA-inventarisatie betreft de betrouwbaarheid van de begroting, waarbij onder meer gekeken wordt naar de realisatie van de inkomsten en uitgaven ten opzichte van de goedgekeurde begroting. Ook in de ingediende uitvoeringsrapportages wordt over de voortgang van de diverse trajecten gerapporteerd. Hierbij wordt de koppeling gelegd naar de diverse PEFA-indicatoren. In de tweede helft van 2017 zijn een zestal nieuwe verbeteracties in ontwikkeling dan wel reeds in uitvoering genomen. Wel is voor een aantal eerdere ingezette verbeteracties een vertraging in de uitvoering waarneembaar. Op het gebied van de "Roadmap" om tot een accountantscontrole in 2020 te komen zijn in de onderhavige periode aan het CAft geen nieuwe ontwikkelingen gemeld.