



Halfjaarrapportage
College Aruba financieel toezicht

juli – december 2018

Inleiding

Het College Aruba financieel toezicht (CAft) brengt eens per halfjaar schriftelijk verslag over zijn werkzaamheden uit aan de ministerraad van Aruba, de Staten van Aruba, de regering van het Koninkrijk en de beide Kamers der Staten-Generaal van Nederland. In deze halfjaarrapportage wordt ingegaan op de werkzaamheden van het CAft gedurende de periode van juli tot en met december 2018.

Deze rapportage begint met een beknopte samenvatting van de werkzaamheden. Vervolgens komen de onderdelen van de begrotingscyclus 2017-2019 aan de orde. Tot slot worden enkele specifieke onderwerpen behandeld.

Samenvatting werkzaamheden

Bij het advies op de vastgestelde begroting 2018 concludeerde het CAft dat drie adviezen bij de ontwerpbegroting 2018 in onvoldoende mate waren opgevolgd. Deze adviezen worden in deze rapportage nader toegelicht. Omdat deze adviezen onvoldoende waren verwerkt in de vastgestelde begroting 2018 startte het CAft halverwege het jaar 2018 een hoor- en wederhoortraject. Met de schriftelijke en mondelinge toelichtingen toonde Aruba alsnog aan dat de adviezen in voldoende mate waren opgevolgd en dat het begrote tekort van de collectieve sector voor 2018 uitkwam op maximaal 3,0% van het bbp. De prognose in de derde uitvoeringsrapportage toonde in voldoende mate aan dat het begrote financieringstekort voor 2018 voor de collectieve sector van maximaal 3,0% van het bbp gerealiseerd zou worden.

In 2018 heeft Aruba niet voldaan aan de wettelijke overschotnorm van 0,5% van het bruto binnenlands product (bbp). De door Aruba ingediende ontwerpbegroting voor het jaar 2018 - inclusief de maatregelen uit het Financieel Economisch Memorandum die op dit jaar betrekking hebben - kwam uit op een tekort van 3,9% van het bbp. Het CAft heeft aangegeven dat de LAft-norm in 2018, alsmede tekortcompensatie in één jaar, buiten bereik was. Om binnen afzienbare termijn toch te komen op een pad richting duurzame overheidsfinanciën heeft het CAft een aantal aanbevelingen gedaan bij het advies op de ontwerpbegroting 2018. Eén van de aanbevelingen was om het tekort in 2018 niet hoger te laten uitkomen dan het tekort in 2017, hetgeen bij de ingediende begroting resulteerde in een tekort van 3,0% van het bbp voor 2018.

In oktober 2018 werd de ontwerpbegroting 2019 van Aruba aangeboden aan het CAft. Op dat moment bestond er nog geen wettelijk normenkader voor 2019 en verdere jaren. Een concept-protocol tussen de landen Aruba en Nederland was gereed, maar diende nog geformaliseerd te worden. Wel was er op hoofdlijnen overeenstemming tussen Aruba en Nederland over het nieuw in te stellen normenkader. Aruba verzocht het CAft, in overeenstemming met artikel 10 lid 1 van de LAft, de ontwerpbegroting 2019 te toetsen aan de in het concept-protocol overeengekomen tekortnorm voor 2019 van 0,5% van het bbp voor de gehele collectieve sector. De ontwerpbegroting 2019 liet voor de gehele collectieve sector een financieringstekort zien van AWG 0,7 miljoen waarmee aan de afgesproken tekortnormering werd voldaan. De ontwerpbegroting 2019 was gebaseerd op een behoedzame nominale economische groei van 1,0% van het bbp. Het CAft onderschreef het belang van het hanteren van behoedzame groeiramingen en bracht enkele adviezen uit die opgenomen dienden te worden in de vastgestelde begroting 2019. Ook deze adviezen worden in deze rapportage nader toegelicht.

Op 22 november 2018 zijn Aruba en Nederland een protocol overeengekomen, met een normenkader voor de periode 2019 tot en met 2021. Beide landen spraken af dat het financieel toezicht wordt voortgezet en dat de financieringssaldi als percentage van het bbp niet negatiever mogen zijn dan - 0,5% in 2019, +0,5% in 2020 en +1,0% in 2021. In het protocol zijn tevens begrotingsregels opgenomen waaraan Aruba zich dient te houden. De normen voor de financieringssaldi zoals opgenomen in het protocol moeten in de LAft (in casu artikel 14) worden verwerkt. De ontwerp Landsverordening tot wijziging van de LAft diende conform het protocol uiterlijk op 31 december 2018 aan de Staten te worden aangeboden. Omdat deze datum niet gehaald werd, heeft het CAft op basis van het protocol de vastgestelde begroting 2019 getoetst in januari 2019.

In oktober 2018 bezocht het CAft Aruba en sprak met de Gouverneur, met de minister van Financiën, Economie en Cultuur, met de Ministerraad en met de vaste Commissie Financiën, Economische Zaken en Cultuur van de Staten van Aruba.

Begrotingscyclus 2017-2019

Begrotingsverantwoording 2017

Voor 2017 gold conform artikel 14 van de LAft een norm voor het financieringssaldo van plus 0,5% van het bbp voor de gehele collectieve sector. Volgens de jaarrekening 2017 bedroeg het gerealiseerde financieringssaldo een tekort van 2,4% van het bbp. Hiermee heeft Aruba niet voldaan aan de wettelijke norm. De LAft schrijft voor dat zowel de Centrale Accountantsdienst (CAD) van Aruba als de Algemene Rekenkamer Aruba (ARA) een oordeel moeten geven over de ontwerpjaarrekening. De CAD had enkele specifieke werkzaamheden verricht zoals het controleren van de rekenkundige juistheid en de aansluiting met de saldibalans en het grootboek. In het protocol is afgesproken dat bij de financiële verantwoording over het boekjaar 2020 een accountantsverklaring wordt verkregen, in overeenstemming met een financieel stelsel voor bijzondere doeleinden. In het jaar 2018 benadrukte het CAft in zijn advisering het belang van een door de accountant gecontroleerde jaarrekening. De ARA heeft inmiddels advies uitgebracht over de ontwerpjaarrekening 2017. Eind 2018 hadden de Staten de ontwerpjaarrekening 2017 nog niet behandeld.

In november 2018 stemde de Staten tegen de door minister ingediende jaarrekening 2016. Aangezien aan het einde van het jaar 2018 de jaarrekeningen voor 2016 en 2017 nog niet waren vastgesteld door de Staten, besloot het CAft de jaarrekeningen 2016 en 2017 in één keer van advies te voorzien, zodat deze door Aruba meegenomen konden worden in het traject van de jaarrekening 2018.

Begrotingsuitvoering 2018

In het hoor- en wederhoor traject naar aanleiding van de vastgestelde begroting 2018 diende Aruba duidelijk te maken hoe aan de volgende drie adviezen invulling was gegeven:

1. het financieringstekort in het jaar 2018 moest lager zijn dan in 2017;
2. de schuldquote mocht niet boven 90% van het bbp uitkomen;
3. Aruba diende een meerjarenplan te presenteren waarin de personeelslasten structureel dalen.

Na correctie van het tekort in 2018 voor onder meer de niet-realistisch begrote dividendopbrengsten van AWG 17,5 miljoen van Refineria di Aruba (RdA), concludeerde het CAft dat aan het eerste advies niet werd voldaan aangezien het begrote financieringstekort van de collectieve sector uit kwam op 3,3% van het bbp. In het hoor en wederhoortraject toonde Aruba aan dat de RdA inmiddels AWG 10 miljoen had overgemaakt. Voorts kreeg het CAft bevestigd dat de gehele dividenduitkering van AWG 17,5 miljoen was gegarandeerd door RdA. Deze nieuwe informatie beschouwde het CAft afdoende om de raming van de niet-belastingopbrengsten als voldoende realistisch te kwalificeren.

Ten aanzien van het tweede advies toonde Aruba in het hoor en wederhoortraject aan dat de schuldquote in 2018 niet boven de 90% van het bbp uit zou komen.

Voor wat betreft het derde advies stelde Aruba het Beleidsplan Verlaging Personeelslasten (BVP) op. In het BVP waren maatregelen opgenomen gericht op een bezuiniging op personeelslasten in 2018 van AWG 12,2 miljoen waardoor de personeelslasten in 2018 uit zou komen op AWG 471 miljoen. De implementatie van het BVP zou meerjarig tot een nominaal dalende trend van de personeelslasten moeten leiden. Het ingezette hoor en wederhoor traject werd in juni beëindigd onder meer door de toezegging van Aruba om het BVP te verwerken in de begroting 2018 middels een begrotingswijziging. Het CAft constateerde dat in de gepresenteerde ontwerp-begrotingswijziging 2018 de personeelslasten met AWG 6,6 miljoen stegen in plaats van de toegezegde daling van AWG 12,2 miljoen. Het CAft adviseerde wederom de personeelslasten neerwaarts bij te stellen naar het in het BVP opgenomen bedrag van AWG 471 miljoen. In de begrotingsregels van het protocol is bepaald dat Aruba jaarlijks een

nominale daling van de personeelslasten realiseert waarbij het ijkpunt per 1 januari 2019 AWG 479 miljoen is.

In zijn advies op de derde uitvoeringsrapportage gaf het CAft aan dat er ruimte was om maatregelen te nemen ter reductie van het tekort in 2018. Aangegeven werd dat de verplichtingenadministraties voor kosten en investeringen eerder gesloten konden worden teneinde het tekort terug te dringen. Aruba gaf in reactie hierop aan dat de begroting 2018 pas eind april 2018 werd vastgesteld en dat investeringen van belang zijn voor stimulering van de economie. De prognose in de derde uitvoeringsrapportage liet zien dat 2018 met een financieringstekort voor de collectieve sector zou worden afgesloten van 2,9% van het bbp. Het daadwerkelijk gerealiseerde financieringstekort 2018 zal uit de vierde uitvoeringsrapportage 2018 moeten blijken en met de jaarrekening 2018 definitief worden vastgesteld. Deze rapportage komt pas medio februari 2019 ter beschikking en de concept-jaarrekening daarna.

Begrotingsvoorbereiding 2019

Bij het advies op de ontwerpbegroting 2019 gaf het CAft aan dat in ieder geval de volgende aanpassingen in de vastgestelde begroting 2019 verwerkt zouden moeten worden:

1. het toevoegen van meerjarige begrotingen 2020 en 2021;
2. het actualiseren van de belastingprognoses;
3. het nader toelichten van het Interim Begrotingsfonds Sociaal Cultureel Crisisplan (IBSCP); en
4. het begroten van dividendinkomsten op basis van een vastgesteld dividendbeleid.

Aruba gaf in de ontwerpbegroting 2019 aan dat de meerjarenraming onderdeel was van de lopende onderhandelingen tussen Aruba en Nederland en dat daarom de meerjarenraming in deze fase nog niet kon worden gepresenteerd. Het CAft was van mening dat de lopende onderhandelingen geen beletsel mochten vormen voor Aruba om een meerjarig beeld te presenteren aangezien er reeds overeenstemming was bereikt tussen Nederland en Aruba over de normen voor 2019-2021.

Tevens heeft het CAft geadviseerd om de begroting op basis van de meest recente belastingprognoses te actualiseren, in het bijzonder de winstbelasting. De begrote belastingopbrengsten voor 2019 bedroegen AWG 83 miljoen meer dan in 2018. Hiervan werd AWG 61,1 miljoen gerelateerd aan de per 1 juli 2018 ingevoerde Belasting Additionele Voorzieningen PPS-projecten (BAVP). In het advies op de tweede uitvoeringsrapportage 2018 had het CAft reeds opgemerkt dat de realisatie van de winstbelasting achterliep op de begroting 2018 en dat een tekort van AWG 21 miljoen dreigde. Aangezien de realisaties van enkele andere belastingsoorten hoger uitkwamen dan begroot, kwalificeerde het CAft de totale belastingopbrengsten in 2019 ter grootte van AWG 1.200,9 miljoen als realistisch. Vanuit het voorzichtigheidsbeginsel was het advies van het CAft om de belastingprognoses voor 2019 aan te passen aan de feitelijke verwachting.

Het CAft gaf aan dat in de vastgestelde begroting 2019 duidelijker de ontwikkeling gedurende de looptijd van het IBSCP toegelicht moest worden. Zo diende duidelijk te worden gemaakt wanneer welke onttrekkingen worden gedaan. Dit begrotingsfonds werd voor AWG 17 miljoen gevoed uit de post Verrekeningen & bijdragen en voor AWG 1,0 miljoen uit het Nederlandse deel van de eindafrekening van restmiddelen uit het Fondo Desaroyo Aruba (FDA). De oprichting van dit fonds zorgde in belangrijke mate voor de daling van diverse kostenposten (personeel, goederen & diensten en subsidies) in 2019 ten opzichte van 2018. De voorgenomen bestedingen uit het fonds waren nog onduidelijk.

Tot slot adviseerde het CAft over het dividendbeleid van Aruba. Na het werkbezoek van het CAft aan Aruba in juni 2018 werd door Aruba bevestigd dat het voornemen bestond om vanaf 2018 meevallers ten tijde van tekortperiodes volledig in te zetten voor schuldreductie. Dit voornemen was gebaseerd op de begrotingsregel in het door Aruba uitgebrachte Financieel Economisch Memorandum (FEM) van februari 2018. Het CAft constateerde dat in de ontwerpbegrotingswijziging 2018 meevallers niet werden ingezet ten gunste van het saldo/tekortreductie. Tot de meevallers behoorden onder meer extra dividendinkomsten afkomstig van de Centrale Bank Aruba (CBA) van AWG 8,8 miljoen en de Aruba Airport Authority (AAA) van AWG 3,0 miljoen. Daarnaast leverde de vertraagde wetswijziging van het

speelvergunningenrecht een meevaller van AWG 3,0 miljoen op. Samen met nog enkele andere kleine mutaties leverde dit een totaal aan meevallers op van AWG 11,8 miljoen die volgens het CAft aangewend had moeten worden voor tekortreductie. Het CAft adviseerde voorts om een dividendbeleid op te stellen.

Naast begrotingsnormen zijn in het nieuwe protocol begrotingsregels opgenomen die vanaf 2019 gelden. De begrotingsregels stellen onder meer dat meevallers ten tijde van een financieringstekort volledig ingezet worden voor tekortreductie. Naar aanleiding van de begrotingsregels heeft de minister van Financiën, Economische zaken en Cultuur bij het CAft aangegeven met een nadere uitwerking te willen komen. Het CAft gaf in reactie hierop aan dat een concretisering van de begrotingsregels kan bijdragen aan de effectiviteit van het toezicht en daarmee de inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën zal verstevigen. Het CAft is in afwachting van deze nadere concretisering van het protocol.

Overige onderwerpen

Leningen, schuldquote en rentelasten

Het jaar 2017 is afgesloten met een schuld van AWG 4.197 miljoen hetgeen een schuldquote van 86,8% van het bbp impliceert. Op basis van de derde uitvoeringsrapportage 2018 bedroeg de financieringsbehoefte in 2018 AWG 487 miljoen; die is opgebouwd uit het begrote financieringstekort in 2018 (AWG 149,9 miljoen) en de herfinanciering van aflopende leningen (AWG 337,2 miljoen). Een deel van de financiering hiervoor is in het eerste halfjaar 2018 aangetrokken, namelijk met een binnenlandse staatsobligatie van AWG 100 miljoen en met schatkistpromessen van AWG 130 miljoen. In juli is een buitenlandse lening geplaatst voor AWG 225 miljoen (USD 125 miljoen) met een looptijd van 10 jaar en een rente van 6,5%. Dit rentepercentage ligt een stuk hoger dan de rente op de binnenlandse lening van AWG 100 miljoen die in juni 2018 nog is aangetrokken voor 5,75%. Daarnaast zijn AWG 2 miljoen aan leningen en AWG 40 miljoen aan schatkistpromessen afgelost. De schuld in 2018 kwam volgens de derde uitvoeringsrapportage 2018 eind september uit op AWG 4.402 miljoen en zal naar verwachting aan het einde van het jaar 2018 uitkomen op AWG 4.407 miljoen. Op basis van de laatste bbp-prognose voor 2018 van de Centrale Bank van Aruba (AWG 4.931 miljoen) komt dit neer op een schuldquote van 89,4% van het bbp. In de ontwerpbegroting 2019 presenteerde Aruba een daling van de schuldquote naar 89,0% van het bbp.

Financieel beheer

De maatregelen die Aruba had voorgenomen om het financieel beheer te verbeteren hebben nog niet geleid tot voldoende resultaten. Er is nog geen enkele jaarrekening van Aruba voorzien van een goedkeurende controleverklaring en de laatst vastgestelde jaarrekening dateert van 2015. Daarnaast heeft Aruba in de derde uitvoeringsrapportage 2018 aangegeven dat op het gebied van extern toezicht en controle nog geen materiële verbeteringen zijn gerealiseerd en dat er sprake is van beperkte capaciteit en middelen bij de controleorganen.

De tweede PEFA-meting die initieel gepland stond in het voorjaar 2018 en vervolgens is verschoven naar het najaar, werd tot nader order uitgesteld om zo capaciteit vrij te maken die zal worden ingezet voor het controleerbaar maken van de jaarrekening 2020. Om te komen tot een controleerbare jaarrekening bestaat het voornemen een nulmeting uit te laten voeren door de Centrale Accountantsdienst (CAD). Ook heeft Aruba aangegeven dat het traject om te komen tot een getrouwheidsverklaring bij de jaarrekening aan een externe accountant zal worden uitbesteed.

In het protocol is afgesproken dat over het boekjaar 2020 een accountantsverklaring wordt verkregen bij de financiële verantwoording in overeenstemming met een financieel stelsel voor bijzonder doeleinden. Het CAft heeft aangegeven de voortgang van deze afspraak te monitoren en daar waar nodig te adviseren. Het daarvoor benodigde financieel stelsel zou door Aruba uitgewerkt worden voor 31 januari 2019. Daarna zal worden toegewerkt naar het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring.

Overheidsentiteiten

Met het oog op de risico's die de overheidsentiteiten met zich mee kunnen brengen voor de begroting van het land, heeft het CAft de ontvangen jaarrekeningen van entiteiten geanalyseerd. Het CAft heeft Aruba in het advies op de eerste uitvoeringsrapportage 2018 verzocht om de jaarrekeningen van de overheidsentiteiten op korte termijn aan te leveren. Eind 2018 had het CAft slechts een beperkt aantal van de opgevraagde jaarrekeningen van de overheidsentiteiten ontvangen. Aruba heeft aangegeven dat entiteiten die geen jaarrekening hebben overgelegd zijn aangeschreven om dat alsnog te doen. Verder heeft Aruba tijdens de collegereis van juni 2018 gemeld dat er gewerkt wordt aan een dividendbeleid waarin met overheidsentiteiten meerjarige afspraken worden gemaakt over de uit te keren dividenden. Dit geeft de overheid van Aruba en de entiteiten duidelijkheid en maakt de dividendramingen meer betrouwbaar. Het CAft adviseerde om tot die tijd de te ontvangen dividenden behoedzaam te begroten.

Collectieve sector

De rechtspersonen die in 2018 onderdeel uitmaakten van de collectieve sector zijn in 2017 door de ministerraad van Aruba en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen. Vanaf 2017 was door Aruba in de uitvoeringsrapportages een prognose opgenomen voor het resultaat per entiteit van de collectieve sector over het gehele jaar. In de eerste uitvoeringsrapportage 2018 waren er voor de betreffende entiteiten nog geen eindejaarprognoses opgenomen. Hierdoor kon onvoldoende worden getoetst in welke mate de overige entiteiten binnen de collectieve sector naar verwachting zullen bijdragen aan het financieringstekort van de collectieve sector. Het CAft heeft Aruba gewezen op de afspraken die in mei 2016 zijn gemaakt over het opnemen van eindejaarprognoses. Vanaf de tweede uitvoeringsrapportage 2018 zijn de eindejaarprognoses weer opgenomen. In zijn advies bij de ontwerpbegroting voor 2019 heeft het CAft Aruba verzocht om spoedig tot vaststelling van de collectieve sector voor 2019 en 2020 te komen. Aan het eind van 2018 was dit nog niet gebeurd.