Halfjaarrapportage

College Aruba financieel toezicht

Juli 2015 – December 2015

Inhoudsopgave

Inleiding 2
Samenvatting 2
Stand van zaken 4
Collectieve sector en financieringstekortnorm 4
Uitvoering Begroting 2015 4
Ontwerpbegroting 2016 5
Verantwoording en tekortcompensatie 6
Financieel beheer 6
Publiek Private Partnerschappen (PPP's) 7
Overheidsentiteiten 7

Inleiding

Op 2 mei 2015 is een aantal afspraken tussen Aruba en Nederland gemaakt in het kader van de formele inbedding van het financieel toezicht op de overheidsfinanciën van Aruba. Conform deze afspraken is op 2 september 2015 de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft) in werking getreden met terugwerkende kracht tot en met 1 augustus 2015. Tot en met 31 juli 2015 werden de aan de overheidsfinanciën van Aruba gerelateerde taken nog door het College financieel toezicht (Cft) uitgevoerd op basis van de instemming van de Rijksministerraad (RMR) eind 2014 en aan de hand van procedurele afspraken die daarna tussen het Cft en Aruba gemaakt zijn.

Met de inwerkingtreding van de LAft zijn de toezichtstaken officieel overgedragen door het Cft aan het College Aruba financieel toezicht (CAft). Het CAft bestaat uit prof. dr. Age F.P. Bakker, lid op voordracht van het Koninkrijk en tevens voorzitter, mevrouw Sybilla M. Dekker, lid op voordracht van Nederland, en drs. Robert W. Croes, lid op voordracht van Aruba, en functioneert sinds augustus 2015 in zijn volledige samenstelling. Bij de uitvoering van zijn toezichtstaken baseert het CAft zich op de bepalingen uit de LAft die er op zijn gericht de overheidsfinanciën van Aruba duurzaam in evenwicht te brengen. In de LAft is opgenomen dat in de periode 2015-2017 door de collectieve sector van Aruba een maximaal tekort van respectievelijk 3,7%, 2,0% en 0,5% van het BBP mag worden gerealiseerd, en in 2018 een overschot van minimaal 0,5% van het BBP.

Artikel 2, lid 4 van de LAft bepaalt dat het CAft eens per halfjaar door tussenkomst van de minister belast met financien schriftelijk verslag uitbrengt over zijn werkzaamheden aan de ministerraad, de Staten, de regering van het Koninkrijk, en aan de beide Kamers der Staten-Generaal van Nederland. De voorliggende rapportage is de eerste halfjaarrapportage die door het CAft wordt uitgebracht. Hierin wordt ingegaan op de werkzaamheden van het Cft (juli 2015) en het CAft gedurende de periode van augustus tot en met december 2015.

Na een algemeen deel wordt de stand van zaken over Aruba toegelicht voor wat betreft de begroting 2015, de begroting 2016, de jaarrekening 2014 en overige gerelateerde onderwerpen. Ook wordt aandacht besteed aan een aantal inhoudelijke thema's die de afgelopen maanden aan de orde is geweest.

Samenvatting

Werkzaamheden CAft in 2015

Het jaar 2015 begon voor Aruba zonder een vastgestelde begroting. Medio mei 2015 werd de begroting 2015 aangenomen door de Staten en vervolgens vastgesteld door de Gouverneur van Aruba. Zowel voor als na de vaststellingvan de begroting 2015 zijn verschillende adviezen gegeven door het Cft (als voorloper van het CAft) op de begrotingsstukken 2015, maar ook op de uitvoeringsrapportage over het eerste kwartaal van 2015.

Aanvankelijk leek de begrotingsuitvoering redelijk op schema te liggen en bestond de verwachting dat met de nodige inspanning en strakke uitgaven monitoring het voor 2015 in de LAft vastgelegde tekort van 3,7% van het BBP, gehaald zou kunnen worden.

Niettemin heeft het CAft er vanaf medio 2015 bij de regering op aangedrongen voorzichtigheidshalve extra inkomensverhogende maatregelen te nemen omdat er achterstanden

ontstonden bij de uitvoering van de door Aruba aangekondigde consolidatiemaatregelen. Later in het jaar heeft het CAft gewaarschuwd dat zonder extra maatregelen in een worst case scenario het tekort zou kunnen oplopen tot 4,5% van het BBP door tegenvallende middelen en hoger dan begrote uitgaven, waarmee de norm overschreden zou worden. Het voornemen van Aruba om extra financiering van AWG 11 miljoen aan te trekken kon daarom niet rekenen op instemmend advies van het CAft. De RMR werd geïnformeerd dat Aruba deze lening eind december 2015 toch heeft aangetrokken aan de hand van de door de Staten van Aruba gegeven machtiging.

Gedurende het tweede halfjaar van 2015 heeft het CAft adviezen uitgebracht over de uitvoeringsrapportages over het tweede en derde kwartaal van 2015, de eerste conceptbegrotingwijziging 2015, de conceptontwerpbegroting 2016, de ontwerpbegroting 2016 en de conceptjaarrekening 2014. Een constante in de advisering is geweest een strakkere beheersing van de uitgaven en verhoging van de middelen door verhoging, c.q. modernisering van de indirecte belastingen. Daarnaast heeft het CAft aangedrongen op handhaving van de in het regeerakkoord afgesproken begrotingsdiscipline regels en plafonnering van de overheidsuitgaven. Het secretariaat van het CAft heeft regelmatig overleg gevoerd met de Directie Financiën en andere overheidsentiteiten. Het CAft heeft in het tweede halfjaar tweemaal een bezoek afgelegd aan Aruba en daarbij gesproken met de gouverneur, de minister-president, de minister van Financiën en Overheidsorganisatie, de Ministerraad, en de vaste commissie Financiën Economische Zaken en Overheidsorganisatie (CFEZO) van de Staten.

Op basis van de vierde uitvoeringsrapportage 2015 wordt als gevolg van incidentele, gerealiseerde meevallers in het laatste kwartaal een begrotingstekort van 2,0 % verwacht. Met dit voorlopige resultaat voldoet Aruba op de valreep ruimschoots aan de tekortnorm voor 2015 van 3,7 % van het BBP. Hierbij past wel de kanttekening dat deze incidentele meevallers, tezamen goed voor 2,7% van het BBP, het onderliggende beeld nuanceren en duidelijk maken dat structurele uitdagingen blijven bestaan. Conform de cijfers in de vierde uitvoeringsrapporage is de schuldquote van Aruba gedaald van 81,4% BBP ultimo 2014 naar 79,5% BBP ultimo 2015[1].

Begroting 2016

De in september ingediende conceptontwerpbegroting 2016 van Aruba was onvolledig waardoor het CAft slechts op hoofdlijnen op verzoek van de minister van Financiën en Overheidsorganisatie advies kon uitbrengen. Het CAft constateerde in dit advies dat de middelenramingen van Aruba te optimistisch waren en dat nadere onderbouwing en bijstellingen noodzakelijk waren om de financieringstekortnorm van 2,0% van het BBP in 2016 te kunnen realiseren. In oktober 2015 heeft Aruba de volledige begroting ingediend. Cijfermatig was er echter geen verschil met de conceptontwerpbegroting. Omdat conform de LAft de vastgestelde begroting uiterlijk 15 december bij het CAft ingediend moet worden, heeft de Arubaanse regeringuitstel gevraagd tot en met 31 januari 2016. Het CAft heeft ingestemd met dit verzoek en de RMR hierover geïnformeerd. De begroting 2016 is uiteindelijk op 9 februari 2016 door de gouverneur vastgesteld.

Tijdspad opstellen begroting 2017

[1] Op basis van de BBP-schatting voor 2015 van de Centrale Bank van Aruba gedateerd april 2015.

De Arubaanse regering heeft aangegeven bij het opstellen van de ontwerpbegroting 2017 het tijdspad zoals opgenomen in de LAft te zullen volgen. Dat impliceert dat de ontwerpbegroting 2017 rond 15 juni 2016 bij het CAft ingediend dient te worden. Door dit tijdspad te volgen wordt rekening gehouden met de adviestermijnen van zowel het CAft en de Raad van Advies om de ontwerpbegroting 2017 tijdig en conform de eigen wettelijke bepalingen aan de Staten te kunnen aanbieden (uiterlijk op 1 september 2016).

Stand van zaken

Collectieve sector en financieringstekortnorm

Conform de LAft beoordeelt het CAft de begroting en de uitvoeringsgegevens van de ministeries en van de overige onderdelen van de collectieve sector. Echter, tot op heden wordt door Aruba nog basis van slechts de overheid in enge zin (ministeries van het Land Aruba) gerapporteerd, conform de comptabele wet- en regelgeving van voor de in werking treding van de LAft. Alle in deze rapportages vermelde cijfers betreffende de omvang van tekorten zijn daarom eveneens gebaseerd op de overheid in enge zin.

Het CAft heeft met Aruba afgesproken dat vanaf 2016 naast de overheid in enge zin, ook tenminste de Sociale Verzekeringsbank (SVb) en het Uitvoeringsorgaan Algemene Ziektekostenverzekering (UAZV) worden opgenomen in de omvang van gepresenteerde tekorten, aangezien deze de twee voornaamste uitvoeringsorganisaties op het gebied van sociale zekerheid en zorg op Aruba zijn. Ten aanzien van de door deze instanties beheerde fondsen is uitdrukkelijk in de LAft bepaald dat die tot de collectieve sector behoren. Conform de LAft dient het CAft uiterlijk per 1 september 2016 de rapportage te ontvangen waarin tenminste gerapporteerd wordt over de jaarcijfers van de collectieve sector van Aruba over het kalenderjaar 2015.

Uitvoering Begroting 2015

Gedurende 2015 is meerdere malen door het CAft gesignaleerd dat hoewel aanvankelijk het beeld gepresenteerd werd dat de begrotingsuitvoering op schema leek te liggen, voorzichtigheid bij de interpretatie daarvan nodig was, gezien het gebrek aan seizoensanalyses en de nog tekortschietende kwaliteit van het financieel beheer van Aruba. Dit beeld is versterkt aangezien de voorspellingswaarde van de door Aruba uitgebrachte uitvoeringsrapportagesrelatief laag is gebleken. De begrotingsuitvoering en de implementatie van de consolidatiemaatregelen leken tot en met juni 2015 redelijk op koers te liggen. Echter, de derde uitvoeringsrapportage maakte duidelijk dat zowel de middelen als de consolidatiemaatregelen achter op schema lagen. Om de voorziene overschrijding van de uitgaven en daarmee van het financieringstekort het hoofd te kunnen bieden zijn additionele middelenin de begrotingswijziging 2015 opgenomen, waarvan verschillende incidenteel van aard, terwijl sommige overschrijdingen structureel van aard zijn. Dit is niet in lijn met de afspraken uit het Balanced Budget Akkoord (BBA) uit 2013 waarin Aruba zelf beleidsregels voor de overheidsfinanciën heeft vastgesteld. Hierin is ondermeer opgenomen dat overschrijdingen van de uitgaven door de verantwoordelijke ministeries structureel gecompenseerd dienen te worden. Het leeuwendeel van de in de begrotingswijziging opgenomen middelenaanwas is gerelateerd aan de kwijtschelding van een schuld van het Land aan de SVb en specifiek aan het AOV/AWW-schommelfonds. Deze kwijtschelding is zowel als een schenking als een aflossing geboekt. Los van het feit dat de kwijtschelding geen effect heeft op het financieringstekort van de collectieve sector

als geheel, blijft het CAft deze technische verwerking in twijfel trekken. Naar het oordeel van het CAft betreft het slechts een cosmetische boeking. Bovendien blijkt uit de Jaarrekening 2014 van de SVb dat het Land Aruba zonder enig voorbehoud de betaling door de SVb van het ouderdomspensioen c.q. weduwen- en wezenpensioenwaarborgt en ook de verplichtingen van de SVb garandeert.

Het CAft heeft Aruba daarom geadviseerd om op korte termijn ombuigingen van circa AWG 40 miljoen door te voeren, om binnen de wettelijke tekortnorm te blijven. Volgens de berekeningen gebaseerd op een worst case scenario benadering van het CAft zou het tekort van 2015 door tegenvallende middelen op kunnen lopen tot 4,5% van het BBP, vergeleken met de 2,6% waar Aruba op rekende. De aanbevelingen van het CAft om de begroting in lijn met de LAft te kunnen brengen hebben echter niet tot een aanpassing van de ramingen geleid in de op 28 december 2015 vastgestelde begrotingswijziging 2015. Wel is een nadere toelichting door Aruba toegevoegd. Deze toelichting achtte het CAft echter niet van dien aard dat zijn eerder uitgegeven advies moest worden gewijzigd. Op 29 december 2015 is de begroting (wijziging) vastgesteld door de Gouverneur. Ondanks het advies van het CAft is vervolgens op 30 december een nieuwe lening (ter waarde van AWG 11 miljoen of 0,2% van het BBP) aangetrokken.

Uit de vierde uitvoeringsrapportage 2015 blijkt een voorlopig financieringstekort van 2,0 % van het BBP, waardoor Aruba ruimschoots voldoet aan de tekortnorm van 3,7 % van het BBP voor 2015. Dit voorlopig resultaat is het gevolg van een op de valreep gerealiseerde meevaller aan de batenkant in 2015. Het betreft hier per saldo circa AWG 50,7 miljoen aan meerinkomstenbij de directe belastingen als gevolg van de vervroegde (december 2015 in plaats van begin 2016) inwerkingtreding van de Voldoening op Aangiftesysteem (VAS) alsook als gevolg van invorderingsacties; het meerdere aan deze ontvangsten maakt ook een aantal kleinere tegenvallers bij de directe belastingen goed. Hierbij past wel de kanttekening dat twee incidentele posten verantwoordelijk zijn voor de normonderschrijding, te weten de kwijtschelding van de schuld van Aruba aan de SVb van AWG 60,5 miljoen en de invoering van de VAS, waarbij inkomsten uit de winstbelasting 2016 naar voren zijn gehaald. De VAS samen met de invorderingsactie hebben geleid tot een meeropbrengst in 2015 ten opzichte van de begroting van AWG 74,8 miljoen. Deze incidentele meevallers, tezamen goed voor 2,7% van het BBP, nuanceren het onderliggende beeld en maken duidelijk dat de structurele uitdagingen blijven bestaan.

Ontwerpbegroting 2016

In september 2015 heeft het CAft, op verzoek van de minister van Financiën en Overheidsorganisatie, zijn advies uitgebracht op de conceptontwerpbegroting2016van Aruba. Het ontwerp bevatte een Speerpuntennota, maar de Memorie van Toelichting (MvT) ontbrak. Het CAft heeft op dit ontwerp slechts op hoofdlijnen geadviseerd, daar het ontwerp niet compleet was. Hierin is geconstateerd dat de middelenramingen van Aruba te optimistisch waren en dat nadere onderbouwing en bijstellingen noodzakelijk waren om de tekortnorm van 2,0% van het BBP in 2016 te kunnen realiseren. Op basis hiervan heeft het CAft onder andere aanbevolen dat Aruba van een minder optimistische middelenraming uit zou moeten gaan, en conform het door de regering zelf in het BBA geformuleerde uitgangspunt de nominale uitgaven niet moet laten stijgen. Volgens de voorlopige berekeningen van het CAft zal Aruba mogelijk uitkomen op een tekort van 2,9% in 2016. Het Land Aruba zal dan ook een extra inspanning moeten doen om de tekortnorm te kunnen realiseren. Het CAft heeft aanbevolen dat in het kader van evenwichtige verduurzaming van de

overheidsfinanciën, oplossingen niet louter aan de inkomstenkant moeten worden gezocht maar ook aan de uitgavenkant, met name in de beheersing van de personeelskosten. In lijn met de wens van Aruba om de Algemene Bestedingsbelasting (ABB) in te voeren heeft het CAft geadviseerddat de wetgeving ter invoering van de ABB zo snel mogelijk wordt afgerond en afgekondigd. Indien besloten wordt van dit voornemen af te zien, dan dienen alternatieve maatregelen ingevoerd te worden om de overheidsfinanciën op orde te krijgen en houden.

In zijn advies op de ontwerpbegroting 2016, dat in oktober 2015 is uitgebracht, heeft het CAft geconstateerd dat zijn aanbevelingen niet hebben geleid tot enige aanpassing van de begrotingscijfers ten opzichte van de cijfers uit de conceptontwerpbegroting 2016. De door Aruba geleverde kwalitatieve toelichting en onderbouwing, was voor het CAft echter nog steeds ontoereikend en onvoldoende toetsbaar, met name op het gebied van de te verwachten meerinkomsten. Daarom bleef het negatieve advies van CAft op de ontwerpbegroting ongewijzigd ten opzichte van het advies op de conceptontwerpbegroting 2016.

Conform de LAft dient de vastgestelde begroting 2016 uiterlijk 15 december 2015 bij het CAft te worden ingediend. De regering heeft om uitstel gevraagd tot 31 januari 2016 en heeft daarbij aangegeven dat de extra tijd tevens benut zou worden om een mogelijke herziening te maken die de begroting in lijn zou brengen met de normen zoals opgenomen in de LAft. Het CAft heeft de RMR hierover geïnformeerd. Aruba is tevens geadviseerd om het financieel beheer zodanig te verbeteren dat het opstellen van de ontwerpbegroting 2017 versneld wordt. Dit zodat vaststelling door de Staten vóór 15 december kan worden gewaarborgd. De begroting 2016 is op 3 februari goedgekeurd door de Staten.

Verantwoording en tekortcompensatie

2014

Bij de beoordeling van de conceptjaarrekening 2014 ishet CAft nagegaan in hoeverre in lijn is gehandeld met de afspraken die door de Arubaanse regering in het BBA zijn vastgelegd voor de periode 2014-2017. Artikel 17.6 van de LAftbepaalt dater maatregelen genomen dienen te worden ter compensatie van degevolgen voor de schuldpositie van een tekort blijkende uit de vastgestelde jaarrekening.

Het CAft concludeert in zijn advies dat het financieringstekort van 9,4% in 2014 aanleiding geeft tot compensatie in 2015 en verder, zodatde verslechterde uitgangspositie bij de inwerkingtreding van de LAft wordt vereffend. Mede gezien het feit dat de jaarrekening nog geen accountantsverklaring heeft ontvangen is het te compenseren bedrag vooralsnog niet vastgelegd. De voorlopige berekeningen van het CAft wijzen uit dat circa AWG 45 miljoen gecompenseerd zou moeten worden. De regering heeft echter kenbaar gemaakt de uitgangspunten van het BBA grotendeels niet meer te volgen nu de LAft in werking is getreden.

Financieel beheer

Het verbeterplan dat in maart 2015 door Aruba zelf is opgesteld (Roadmap 2018) geeft richting aan de nodige verbeteringen van het financieel beheer. De Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) self-assessment (nulmeting) die in juli 2015 is uitgevoerd zal hieraan ook een bijdrage leveren. De voorlopige score van de self-assessment (42%) laat zien dat het financieel beheer van Aruba nog niet op orde is. De resultaten van de self-assessment zijn onder andere

gebruikt om gebieden te identificeren waar technische bijstand het meest nodig is. Inmiddels is Aruba gestart met het doorvoeren van verbeteracties ten behoeve van het financieel beheer.

Op basis hiervan is door Aruba gemeld dat enkele PEFA indicatoren al verbeterd zijn. Het CAft volgt de stappen die in dit kader worden gemaakt nauwlettend en is desgevraagd bereid Aruba van advies te voorzien.

Publiek Private Partnerschappen (PPP's)

De afgelopen jaren wordt op Aruba steeds meer gebruik gemaakt van PPP projecten voor het financieren van grote infrastructurele projecten. Voor de PPP projecten Green Corridor (GC) en Watty Vos Boulevard (WVB) is gekozen voor de “Design Build Finance Maintain” (DBFM) constructie. Deze constructie kenmerkt zich door het zogenaamde “off-balancesheet” financieren van projecten, waarbij significante langlopende verplichtingen worden aangegaan zonder dat deze direct meegenomen worden bij het bepalen van het tekort of de schuldquote. De opname in de overheidscijfers geschiedt pas wanneer de betaling van de aan de PPP gerelateerde beschikbaarheidvergoedingen door het Land aanvangt. Het CAft is bezig met het vergaren van informatie betreffende PPP's en zal hierover naar verwachting in de loop van 2016 een formeel standpunt bekend maken.

Overheidsentiteiten

Uit de jaarrekening van het Land Aruba blijkt dat de negatieve exploitatieresultaten van enkele overheidsentiteiten hebben bijgedragenaan de negatieve vermogenspositie van het Land Aruba. Tevens blijkt dat van diverse overheidsentiteiten (recente) jaarrekeningen ontbreken. Gezien de mogelijke risico's van overheidsentiteiten voor de begroting, heeft het CAft begin november de jaarrekeningen van enkele overheidsentiteiten op Aruba opgevraagd. Dit verzoek geldt voor alle overheidsentiteiten, zijnde de overheidsvennootschappen, de instellingen voortvloeiende uit de wet, en de instellingen waaraan de overheid een subsidie, lening of garantie verstrekt. In 2016 zal worden gestart met het beoordelen van de jaarrekeningen. Begin december hebben al de eerste officiële bezoeken van het CAft aan enkele van deze overheidsentiteiten plaatsgevonden.