



Aan

De minister van Financiën en Overheidsorganisatie van Aruba

Adres kantoor Curaçao

De Rouvilleweg 39
Willemstad, Curaçao

Telefoon (+5999)4619081

Telefax (+5999) 4619088

Adres kantoor Sint Maarten

Frontstreet 26
Convent Building
Philipsburg, Sint Maarten

Telefoon (+1721) 5430331

Telefax (+1721) 5430379

Contactpersoon

Sandrien de Klerk

Jurgen Naarendorp

Datum

21 juli 2016

Ons kenmerk

Cft 201600161

Pagina

1/7

Telefoonnummer

+5999 4619081

E-mail

info@cft.cw

Uw kenmerk

Bijlage

Adres kantoor Aruba

L.G. Smith Boulevard 68
La Piccola Marina
Oranjestad, Aruba

Telefoon (+297) 5832800

Telefax (+297) 5822224

E-mail info@cft.cw

Internet www.cft.cw

Onderwerp

Advies ontwerpbegroting 2017

Geachte heer Bermudez,

Op 7 juli 2016 heeft het College Aruba financieel toezicht (CAft) de ontwerpbegroting 2017 van Aruba ontvangen, ter advisering conform artikel 10 lid 1 van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft). Op basis van dit artikel toetst het CAft of de ontwerpbegroting 2017 voldoet aan de normen in artikel 14 LAft. In deze brief treft u de bevindingen van het CAft aan naar aanleiding van deze beoordeling. De ontwerpbegroting is tevens aan de Raad van Advies van Aruba voorgelegd.

Met het aanbieden van de ontwerpbegroting 2017 aan het CAft begin juli is er zicht op tijdige aanbieding van de volledige ontwerpbegroting 2017 aan de Staten van Aruba, wat conform de Staatsregeling van Aruba (artikel V.12.1) uiterlijk op de eerste dag van september plaats dient te vinden. Het CAft waardeert de inspanning van het Land Aruba om tijdig de ontwerpbegroting 2017 bij de Staten in te kunnen dienen. Als de ontwerpbegroting wordt aangeboden aan de Staten, dient deze conform artikel 10 lid 2 LAft vergezeld te gaan van onderliggend advies, inclusief een toelichting in hoeverre rekening is gehouden met dit advies, in het bijzonder de aanbevelingen. Conform artikel 13.1 van de LAft zal het CAft uiterlijk 15 december 2016 de vastgestelde begroting 2017 moeten ontvangen.

Conclusie en aanbevelingen

Het CAft constateert dat het Land Aruba de afgelopen jaren verschillende stappen in de goede richting heeft gezet om op de lange termijn te komen tot duurzame overheidsfinanciën, zoals uitgebreid is beschreven in de Memorie van Toelichting bij de ontwerpbegroting 2017.

Tegelijkertijd signaleert het CAft echter ook dat de ontwerpbegroting die nu voorligt een groot aantal financiële risico's bevat waar naar zijn mening nog onvoldoende waarborg voor wordt gevonden. De verbetering van het financieringstekort van het Land Aruba van circa 2% van het BBP in 2016 naar circa 0,5% in 2017 wordt bijna volledig gerealiseerd door incidentele kapitaalontvangsten van AWG 67 miljoen als gevolg van de overname van de olieraffinaderij. Het exploitatietekort 2017 verbetert slechts met AWG 4 miljoen, aangezien de verwachte middelenaanwas grotendeels wordt tenietgedaan door ondermeer stijgingen op de posten 'Overdrachten' en 'Bijdragen en verrekeningen'. Deze stijgingen zijn voornamelijk toe te schrijven aan de PPP-gerelateerde uitgaven, en een hogere Landsbijdrage aan AZV. Het CAft concludeert daarom dat de effecten van reeds genomen maatregelen slechts in (zeer) beperkte mate zichtbaar zijn (zoals onder andere de bezuinigingen op personeelsuitgaven), en dat de aanpak van voorgenomen maatregelen achterblijft (zoals bijvoorbeeld de voorgenomen herziening van het belastingstelsel). Er zijn structureel hogere middelen in de begroting opgenomen (grotendeels als gevolg van de geplande heropening van de raffinaderij), maar hier staan bijna even hoge extra kosten tegenover, waardoor het effect op het exploitatiesaldo nagenoeg verwaarloosbaar is. Aangezien de voorziene tekortverlaging in 2017 grotendeels gevolg is van een eenmalige opbrengst op de kapitaaldienst, verbetert het onderliggende structurele tekort niet; dit verzwaart de meerjarige ombuigingslast. Daar komt bij dat de extra opgenomen middelen, voor zover deze het gevolg zijn van hogere economische groei, nog uiterst onzeker zijn. Het CAft adviseert daarom méér behoedzaamheid bij zowel de middelenaanwas als de kostenstijging voor 2017 in de begroting op te nemen. Daarbij adviseert het CAft om mogelijke meeropbrengsten van de heropening van de raffinaderij zo veel mogelijk ten goede te laten komen aan versnelde schuldafbouw in plaats van aan verhoging van de overheidsuitgaven.

Naar het verluidt zijn de onderhandelingen over de aankoop van de Valero raffinaderij door Aruba nog niet afgerond en zullen de Staten van Aruba zich nog over de aankoop moeten uitspreken. De eerder genoemde streefdatum van de inwerkingtreding van 1 augustus is, naar het CAft heeft vernomen, inmiddels verschoven naar 1 september 2016. Daar komt bij dat het CAft op dit moment nog over onvoldoende informatie beschikt. Op dit moment zijn er nog geen gepubliceerde BBP-cijfers 2017 voorhanden. Het CAft heeft vernomen dat de CBA in augustus met nieuwe economische groeiramingen komt. Het CAft adviseert om deze nieuwe ramingen te hanteren voor de begroting 2017 die door de Staten wordt vastgesteld om te kunnen beoordelen wat precies de effecten zijn van de heropening van de raffinaderij en daarmee in hoeverre de tekortnorm in 2017 van maximaal 0,5% BBP gehaald zal worden. Enerzijds is dit gevolg van het feit dat de begrotingswijziging 2016, waarin de economische effecten voor 2016 dienen te worden toegelicht en die de basis vormt voor de effecten in 2017 en verder, nog niet beschikbaar is. Anderzijds is nog onvoldoende gehoor gegeven aan de verzoeken van het CAft om een uitsplitsing van de extra geraamde middelen, inclusief die welke samenhangen met de heropening van de raffinaderij. Bij zijn advisering op de vastgestelde begroting 2017 zal het CAft wederom toetsen of aan de tekortnorm van 0,5% BBP wordt voldaan.

Naast het advies om te komen tot behoedzamere middelen- en uitgavenkaders en het inbouwen van een veiligheidsmarge doet het CAft een aantal aanvullende aanbevelingen waarmee in de aangepaste begroting 2017 rekening gehouden zou moeten worden:

1. Geef tijdig en volledig inzicht in de resultaten van de financiële risicoanalyse die Aruba - in samenwerking met CITGO - uitvoert om de korte en lange termijn risico's met betrekking tot de heropening van de olieraffinaderij in kaart te brengen. De analyse dient naast de meerjarige baten ook volledig inzicht te geven in de meerjarige kosten van de heropening van de olieraffinaderij. Het CAft heeft vernomen dat Aruba in de Rijksministerraad heeft gemeld hiermee bezig te zijn en toegezegd heeft deze aan het CAft ter beschikking te stellen.
2. Op dit moment zijn er nog geen gepubliceerde BBP-cijfers 2017 voorhanden. Het CAft heeft vernomen dat de CBA in augustus met nieuwe economische groeiramingen komt. Het CAft adviseert om deze nieuwe ramingen te hanteren voor de aangepaste begroting 2017.
3. Bereid de wetgeving met betrekking tot de heropening van de olieraffinaderij zo snel mogelijk voor zodat deze tijdig gereed kan zijn, in ieder geval voordat de begroting 2017 wordt aangenomen door de Staten. Immers, de in de begroting 2017 opgenomen meerinkomsten zijn voor een aanzienlijk deel het gevolg van de heropening van de olieraffinaderij.
4. Draag zorg voor de structurele beheersing van de personeelskosten. De in de begroting 2016 geplande daling van de meerjarige personeelskosten inclusief werkgeversbijdrage zijn in de begroting 2017 meerjarig naar boven bijgesteld. Het achterlopen op het schema van de voorgenomen besparingen op personeelsuitgaven blijft een substantieel risico vormen voor het op termijn kunnen realiseren van duurzaam houdbare overheidsfinanciën.
5. Zorg voor een gedegen onderbouwing van de totale middelengroei in 2017 van 5,5%, waarbij specifiek wordt aangegeven hoeveel middelen verwacht worden uit de heropening van de raffinaderij (leaseopbrengst en winstbelasting Citgo), en wat het gevolg is van de verwachte economische groei gedurende 2017.
6. De in deze begroting gepresenteerde aandachtsgebieden voor het verbeteren van het financieel beheer dienen in 2017 te leiden tot een, indien nodig (aangepast), verbeterplan dat als streven heeft het verkrijgen van een goedkeurende controle verklaring van de accountant voor de jaarrekening 2020.
7. In de begroting 2017 dient de financiële informatie (uitgaven-, ontvangsten-, tekort-, en schuld cijfers) van alle overheidentiteiten die behoren tot de collectieve sector te worden opgenomen. Dit om de begroting volledig aan de normen zoals opgenomen in artikel 14 uit de LAft te kunnen toetsen. Indien er entiteiten binnen de collectieve sector zijn die nog geen (definitieve) raming hebben ingediend over 2017, dan wordt u verzocht deze op een later moment aan te passen of bij uitblijven van een tijdig ingediende begroting dit toe te lichten met onderbouwde en realistische schattingen.

Toelichting

Financiële gevolgen heropening raffinaderij

In de ontwerpbegroting 2017 gaat de regering van Aruba er vanuit dat de gefaseerde heropening van de raffinaderij per 1 augustus 2016 een substantiële positieve impuls aan de Arubaanse economie gaat leveren. De door de regering gehanteerde nominale BBP-groei betreft 6,1% voor 2017. In augustus komt de CBA met nieuwe economische groeiramingen. Het CAft adviseert om vervolgens deze nieuwe ramingen te hanteren. Het CAft constateert dat het op dit moment nog onduidelijk is wanneer de onderhandelingen met Valero volledig worden afgerond en de heropening van de raffinaderij daadwerkelijk operationeel wordt. Nu een uitspraak doen over de financiële gevolgen van de heropening, vergt derhalve voorzichtigheid en zorgvuldigheid. In de ontwerpbegroting worden (nagenoeg) geen kosten geraamd voor de heropening van de olieraffinaderij. Het uitgangspunt van de Arubaanse regering is dat alle (onverwachte) kosten en investeringen door CITGO worden gedragen. Uit de toelichting is onvoldoende herleidbaar welk deel van de toename in de belastinggelden specifiek het gevolg is van de heropening van de raffinaderij. Het CAft kan het realiteitgehalte van deze stijging in de middelen daardoor onvoldoende toetsen. Volledig en tijdig inzicht in alle resultaten van de financiële risicoanalyse die Aruba samen met CITGO opstelt is daarom van essentieel belang.

Exploitatierkening

De exploitatierkening bevat ramingen van AWG 1.389 miljoen aan kosten en AWG 1.300 miljoen aan middelen. Dit komt overeen met een exploitatietekort van AWG 89 miljoen, een verbetering van slechts AWG 4 miljoen vergeleken met 2016. Vergeleken met de begroting 2016 groeien de middelen met AWG 68 miljoen (5,5%), en de kosten met AWG 64 miljoen (4,8%). De toename in de middelen wordt onder meer veroorzaakt door stijgingen in de opbrengsten uit directe belastingen (AWG 57,3 miljoen of 10,0%), indirecte belastingen (met AWG 9,2 miljoen of 2,0%), rechten, boeten en overig (AWG 4,4 miljoen of 11,8%) en niet-belastingopbrengsten (AWG 4 miljoen of 6,8%), daarentegen dalen de retributies met AWG 6,8 miljoen. De stijging van de geraamde middelen wordt voornamelijk veroorzaakt door de verwachte opbrengsten van de geplande invorderingsacties, economische groei en heropening van de raffinaderij. Een verdere uitsplitsing van de exacte gevolgen van de raffinaderij is niet gegeven en ook bij navraag is op dit moment geen nadere specificatie aangereikt. Dit maakt de opgenomen extra middelen voor 2017 op dit moment oncontroleerbaar voor het CAft.

De stijging van de geraamde kosten is voornamelijk het gevolg van toenames in de kostensoorten verrekeningen en bijdragen (AWG 28,6 miljoen of 22,6%), overdrachten (AWG 17,0 miljoen of 12,4%), rente (AWG 5,9 miljoen of 2,8%) en goederen & diensten (AWG 5,5 miljoen of 3,3%). De personeelskosten stijgen ten opzichte van 2016 met AWG 3,3 miljoen en dus zal wederom in 2017 geen besparing op het gebied van personeel worden gerealiseerd. Daarnaast constateert het CAft dat de stijging in de goederen en diensten ondermeer veroorzaakt wordt door toegenomen betalingen aan uitzendkrachten.

Het CAft maakt zich zorgen over de stijging van de aan personeel gerelateerde lasten terwijl de voorgenomen besparingen alsmaar niet gerealiseerd worden. Voor de jaren 2018-2020 is in het nieuwe meerjarige kader ook een forse neerwaartse bijstelling op de verwachte besparingen opgenomen. Het CAft adviseert om zorg te dragen voor de structurele beheersing van de personeelskosten.

Kapitaaldienst

Op de kapitaaldienst van Aruba wordt AWG 179 miljoen aan middelen en AWG 531 miljoen aan uitgaven geraamd. Het voor 2017 verwachte tekort op de kapitaaldienst bedraagt dus AWG 352 miljoen. Als onderdeel van de AWG 179 miljoen aan middelen is AWG 67 miljoen aan kapitaalontvangsten opgenomen. Dit betreft eenmalige opbrengsten uit verkoop van 'Sales en Marketing' Valero van AWG 40 miljoen en AWG 27 miljoen vanwege de 'Settlement agreement met Valero' ivm Refineria di Aruba (RDA). Het CAft vraagt zich af in hoeverre deze kapitaalontvangsten al met zekerheid zijn op te nemen in de begroting aangezien de onderhandelingen met Valero nog niet zijn afgerond. Afhankelijk van de vorderingen in de komende weken zal moeten blijken of de kapitaalontvangsten in de begroting opgenomen kunnen worden.

Rentelasten en schuldquote

Het exploitatietekort bedraagt AWG 89 miljoen en het kapitaaltekort AWG 352 miljoen. Van de totale financieringsbehoefte van AWG 441 miljoen is AWG 414 miljoen bedoeld voor herfinanciering van aflopende leningen, waardoor een financieringstekort resteert van AWG 27 miljoen. Dit is precies gelijk aan de tekortnorm voor 2017 zoals opgenomen in de LAft. Door nominale economische groei en de beperkte omvang van het verwachte financieringstekort in 2017 (0,5% BBP) zal de schuldquote naar alle waarschijnlijkheid in 2017 licht afnemen. De schuldquote bedroeg per eind 2015 volgens de CBA 82,2% en een dalende trend is noodzakelijk om de overheidsfinanciën op termijn gezond te maken. Indien deze voorgenomen daling van de schuldquote zich inderdaad zal materialiseren, is dit zowel voor het eerst sinds de invoering van het Balanced Budget Akkoord als sinds de inwerkingtreding van de LAft.

Voorts kan worden opgemerkt dat in 2017 een groot pakket aan leningen geherfinancierd moet worden. Volgens de meerjarige vervalagenda die aan het CAft ter beschikking is gesteld, blijkt dat in 2017 AWG 414 miljoen (30% van de totale begrotingsuitgaven en ruim 8% van het BBP) geherfinancierd moet worden. Dit is het grootste bedrag dat in jaren aan herfinanciering nodig zal zijn. Het CAft vraagt hiervoor aandacht omdat het grootste deel van deze leningen momenteel op de lokale markt gefinancierd. Het is van belang na te gaan welk deel opnieuw op de lokale markt gefinancierd kan worden en welk deel op de buitenlandse markt zal moeten worden aangetrokken. Graag ontvangt het CAft dan ook de overwegingen die het land Aruba daarbij heeft. Het CAft ontvangt samen met de leenaanvragen van Aruba tevens graag het advies van de CBA aan het Land over de aanbevolen verdeling van de financieringsbehoefte tussen binnenlandse en buitenlandse leningen. Uit de ontwerpbegroting 2017 komt naar voren dat ruim AWG 215 miljoen zal worden betaald aan rentelasten op langlopende leningen. Dit komt overeen met circa 16% van de totale exploitatiekosten. Dit is een zeer omvangrijk deel van de totale begrotingsuitgaven.

Dit heeft als effect dat andere belangrijke overheidsuitgaven verdrongen worden. Flexibiliteit van overheidsbeleid om in te spelen op economische conjuncturele bewegingen en het plegen van wenselijke sociaal economische investeringen worden hierdoor sterk beperkt, dit mede in het licht van de sterk stijgende uitgaven aan PPP-projecten in de komende jaren. De inzet van verwachte meeropbrengsten voor snellere schuldafbouw zou bijdragen aan vermindering van het beslag van de rente-uitgaven.

Financieel beheer

Het CAft is verheugd dat de minister van Financiën en Overheidsorganisatie (FO) de verdere verbetering van het Financieel Beheer als een van zijn belangrijkste speerpunten ziet maar constateert ook dat goed financieel beheer alle ministers aangaat. Het CAft heeft eerder aangegeven dat het uiteindelijke doel van het verbeteren van het financieel beheer, het verkrijgen van een goedkeurende controle verklaring van de accountant is. Samen met Aruba wordt bezien welke stappen gezet moeten worden om binnen afzienbare termijn, met als streefdatum 2020, tot een goedkeuring te komen. Het CAft zal daartoe de aandacht voor het financieel beheer de komende periode intensiveren. Op basis van het huidige Verbeterplan Financieel Beheer Aruba (versie februari 2016) is een achttal verbetermaatregelen geformuleerd, waarop wordt ingezet.

Hierdoor is inmiddels al een aantal stappen gezet. Onder meer is de actualisering van de administratieve organisatie in gang gezet, de financiële functie in het algemeen is versterkt, er zijn verbetermaatregelen getroffen op het gebied van compliance en er is een omslag gemaakt in de uitvoering en invordering van belastingen. Het huidige verbeterplan is specifiek gericht op 2016 met in eerste instantie een doorlooptijd tot en met april 2017. Naar het CAft begrijpt zal dit verbeterplan ook voor de rest van 2017 het uitgangspunt zijn. Naast het verbeterplan is in de begroting de beheersing en het beheer van overheidssubsidies als een aanvullend concreet aandachtsgebied voor 2017 opgenomen. Het verbeterplan is geen statisch plan maar dient in te spelen op de uitkomsten van uit te voeren audits en risico-analyses. De in het verbeterplan genoemde acties betreffen alle acties met de hoogste prioriteit. Een goede fasering lijkt dan ook noodzakelijk, zeker gezien de beschikbare capaciteit.

Public Private Partnership (PPP)

In het advies op de begroting 2016 en de eerste uitvoeringsrapportage 2016 (1 juni 2016 kenmerk Cft 201600138) heeft het CAft geadviseerd om een normering van de uitgaven aan PPP-projecten op te stellen. Hierbij denkt het CAft aan een percentage in de orde van maximaal 1,5% tot 2,0% aan totale (off-balance-sheet) uitgaven aan beschikbaarheidsvergoedingen voor PPP-projecten, afgezet tegen de uitgaven van de collectieve sector Aruba inclusief de collectieve sector.

De regering heeft, conform het advies van het CAft, de kostenontwikkeling van de lopende PPP-projecten waaronder de Green Corridor, de uitbreiding en vernieuwing van het Dr. Horacio E. Oduber Hospitaal (HOH) en de aanleg van de Watty Vos Boulevard inzichtelijk gemaakt in de meerjaren begroting 2017 - 2020.

Rekening houdende met het hierboven genoemde advies constateert het CAft dat er de komende jaren geen ruimte is voor nieuwe PPP-projecten.

Vaststellen collectieve sector

Ultimo maart 2016 heeft Aruba een voorstel gedaan voor de vaststelling van de collectieve sector voor de periode vanaf 1 januari 2016 tot 1 januari 2017. Het CAft is met deze voorlopige vaststelling akkoord gegaan. Wel is de afspraak gemaakt om (conform de LAft) voor 31 december 2016, op advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek Aruba en het Centraal Bureau voor de Statistiek Nederland, indien noodzakelijk, de gehele collectieve sector voor 2017 en 2018 opnieuw vast te stellen. In de ontwerpbegroting zijn nog niet alle resultaten bekend voor de op dit moment tot de collectieve sector gerekende entiteiten. Dit geldt voor de Aruba Tourism Authority (ATA) en voor de Universiteit van Aruba (UA). Daarnaast zijn de begrotingen van alle collectieve sector entiteiten nog niet definitief vastgesteld.

Desondanks is door Aruba een inschatting gemaakt wat het totaalresultaat is van de collectieve sector entiteiten voor de tekortnorm. De uitkomst daarvan is dat het tekort binnen de norm voor 2017 blijft. Aruba geeft aan dat, conform de afspraak, voorafgaand aan de vaststelling van de begroting door de Staten de ontbrekende bedragen bekend zullen zijn. Het CAft dringt er bij Aruba op aan om de nog ontbrekende cijfers van de entiteiten zo spoedig mogelijk op te stellen en in de begroting te verwerken. Het CAft verzoekt om daarbij uit te gaan van een landsbijdrage voor de AZV die dusdanig realistisch is dat er geen sprake is van exploitatietekorten, daar Aruba wettelijk verplicht is deze tekorten uiteindelijk aan te vullen. Voor wat betreft het geraamde overschot van de SVb wijst het CAft op het risico van tegenvallende premie-inkomsten waar in het meest recente kwartaalbericht van de SVb melding is gemaakt. Indien de premie-inkomsten achter zullen blijven lopen en dit een doorwerking heeft in 2017, dan zal het geraamde overschot voor 2017 naar beneden moeten worden bijgesteld.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De voorzitter van het College Aruba financieel toezicht



prof. dr. A.F.P. Bakker

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
De Minister-President van Aruba
De Directeur van Directie Financiën van Aruba