



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

E. Carolina

Datum

25 november 2015

Ons kenmerk

Cft 201500293

Pagina

1/6

Telefoonnummer

+5999 4619081

E-mail

info@cft.cw

Uw kenmerk

Bijlagen

-

Adres kantoor Aruba

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

E-mail info@cft.cw

Internet www.cft.cw

Onderwerp

Advies jaarrekening 2014 Aruba

Geachte heer Bermudez,

Het College Aruba financieel toezicht (CAft) heeft op 21 oktober 2015 de jaarrekening 2014 van Aruba ontvangen. Conform artikel 17.4 van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft) dient de vastgestelde jaarrekening 2014 uiterlijk 31 augustus 2015 door het CAft te zijn ontvangen. Aangezien de jaarrekening nog niet is vastgesteld heeft Aruba in overeenstemming met artikel 17.5 LAft de in voorbereiding zijnde jaarrekening 2014 naar de stand van dat tijdstip aan het CAft aangeboden. Het rapport van de Algemene rekenkamer van Aruba (ARA) is reeds op 25 september 2015 door het CAft ontvangen. De bevindingen van de Centrale Accountantsdienst (CAD) bij de jaarrekening 2014 zijn nog niet aan het CAft aangeboden.

De vaststelling van de jaarrekening is voor de adviesrol van het CAft van belang, aangezien conform artikel 17.6 LAft er maatregelen genomen dienen te worden ter compensatie van de gevolgen voor de schuldpositie van een tekort blijken uit de vastgestelde jaarrekening. Daarnaast heeft het CAft kennis kunnen nemen van het rapport van de ARA dat belangrijke aanknopingspunten bevat ter verbetering van het financieel beheer. Bij zijn beoordeling van de jaarrekening 2014 heeft het CAft geanalyseerd in hoeverre het in 2014 gerealiseerde financieringstekort in lijn is met de afspraken uit het Balanced Budget Akkoord (BBA), de begroting 2014, en de meerjarige financiële kaders (MRJ 2014-2017) en (MRJ 2014-2018). Tenslotte is tevens gekeken naar de mogelijke risico's voor de begroting.

Conclusie

De jaarrekening 2014 laat een financieringstekort zien van AWG 448 miljoen of 9,4% van het BBP. Indien de incidentele dotatie van AWG 170 miljoen aan de Stichting Algemeen Pensioenfonds Aruba (APFA) niet wordt meegerekend, komt het financieringstekort uit op AWG 278 miljoen of 5,8% van het BBP. Dit tekort kan worden vergeleken met het beoogde financieringstekort zoals opgenomen in het meerjarig financieel kader MRJ 2014-2017 (4,6%) en in de ontwerpbegroting 2014 (4,9%), omdat deze ramingen ook exclusief de APFA-dotatie zijn.

Beide ramingen zijn lager dan het in 2014 gerealiseerde financieringstekort van 5,8%. De APFA-dotatie was wel opgenomen in de vastgestelde begroting 2014 en het aangepaste meerjarig financieel kader MRJ 2014-2018, waarin werd uitgegaan van een financieringstekort van 9,3%. Het gerealiseerde financieringstekort zoals dat nu blijkt uit de jaarrekening (9,4% inclusief de APFA dotatie) overschrijdt dus ook het financieringstekort zoals geraamd in de vastgestelde begroting 2014 en het MRJ 2014-2018.

Uit de jaarrekening 2014 blijkt dat het gerealiseerde financieringstekort een overschrijding van AWG 215 miljoen laat zien vergeleken met de ontwerpbegroting 2014. Deze overschrijding bestaat uit AWG 170 miljoen als gevolg van de incidentele APFA-dotatie en een additionele overschrijding van het financieringstekort met AWG 45 miljoen. Het tekort van AWG 45 miljoen geeft aanleiding tot compenserende maatregelen in 2015 en verder. Wel maakt het CAft het voorbehoud dat net als voorgaande jaren de jaarrekening niet aan een accountantscontrole is onderworpen en de Algemene Rekenkamer van Aruba (ARA) wederom alleen beperkt onderzoek heeft kunnen doen naar de jaarrekening. De werkzaamheden van de ARA betroffen het vaststellen van de rekenkundige juistheid, het toetsen van de interne consistentie en externe afstemming van de jaarrekening 2014, en het toetsen van de rechtmatigheid van de begrotingsrealisatie.

Het CAft constateert dat Aruba niet de eigen in het kader van het BBA vastgestelde begrotingsregels heeft gehandhaafd dat kostentegenvallers binnen het uitgavenplafond worden gecompenseerd en dat inkomstenmeevallers niet leiden tot extra uitgaven. Het CAft adviseert de Ministerraad er op toe te zien dat deze beleidsafspraken in het vervolg worden toegepast aangezien zij een essentiële voorwaarde zijn voor het bereiken van een 'balanced budget'.

Daarnaast signaleert het CAft vanuit zowel de jaarrekening 2014 als het rapport van de ARA een aantal risico's voor de begroting. Evenals in het advies bij de ontwerpbegroting 2016 adviseert het CAft om in voldoende mate rekening te houden met een post onvoorzien in de begroting. Deze post kan worden aangewend ter dekking van tegenvallers als de gesignaleerde risico's zich voordoen en/of ter versterking van het weerstandsvermogen. Uit de jaarrekening 2014 blijkt namelijk dat het eigen vermogen van Aruba als gevolg van de oplopende en gerealiseerde tekorten is opgelopen tot AWG 2,4 miljard negatief.

De bevindingen van de ARA op de jaarrekening 2014 onderstrepen de uitkomsten uit de nulmeting van het financieel beheer van Aruba welke onlangs is uitgevoerd. Het financieel beheer van Aruba is niet op orde en het verbeterplan financieel beheer dat reeds aan de Staten is aangeboden dient opnieuw bezien te worden in het licht van deze bevindingen en uitkomsten. Ook dient er op de begroting voldoende ruimte te worden vrijgemaakt ter financiering van de beoogde verbeteringen in het financieel beheer.

Toelichting

Financieringstekort

Bij de beoordeling conform artikel 17.5 LAft van de jaarrekening 2014 wordt door het CAft gekeken in hoeverre Aruba zich in dat jaar heeft gehouden aan zijn beleidsvoornemens, in het bijzonder de afspraken die in het BBA van 5 november 2013 zijn vastgelegd.

In het BBA zijn een uitgavenplafond van maximaal AWG 1.350 miljoen en een inkomstenondergrens van AWG 1.150 miljoen vastgelegd, teneinde met ingang van 2018 een overschot op de begroting te realiseren. Afsproken werd dat tegenvallers aan de uitgavenkant, binnen het uitgavenplafond gecompenseerd zouden worden. Daarnaast is in het BBA opgenomen dat door de scheiding van de inkomsten en uitgaven, eventuele mee- of tegenvallers in de inkomsten niet zullen leiden tot extra uitgaven c.q. bezuiniging op de uitgaven.

In het kader van het verduurzamen van de overheidsfinanciën heeft de regering van Aruba tevens een meerjarig financieel kader (MRJ 2014-2018) opgezet bestaande uit inkomstenverhogende en uitgavenverlagende maatregelen, aangevuld met enkele beleidsintensiveringen. Voor de periode 2014-2018 is voor elk jaar een maximaal financieringstekort vastgesteld. Bij de bekrachtiging van de LAft werden de financieringsnormen voor 2015-2018 (respectievelijk -3,7%, -2,0%, -0,5% en 0,5% van het BBP) wettelijk verankerd. Voor de beoordeling van de jaarrekening 2014 baseert het CAft zich op de (ontwerp) begroting 2014, de afspraken die in het BBA voor 2014 zijn gemaakt, en de meerjarige financiële kaders. Daarnaast ziet het CAft conform artikel 17.6 LAft erop toe dat compensatie wordt gezocht voor de gevolgen van het tekort welke uit de vastgestelde jaarrekening 2014 blijkt voor de schuldpositie van Aruba.

Conform de beleidsvoornemens van de overheid zou in 2014 een omslag plaats vinden van anticyclisch naar trendmatig beleid, en zou aangevangen worden met een systematische verlaging van het financieringstekort tot aan een begrotingsevenwicht in 2018. Naar aanleiding van de afspraken uit het BBA werd in de MRJ 2014-2017 een financieringstekort van maximaal 4,6% van het BBP vastgelegd voor 2014, terwijl in de ontwerpbegroting 2014 een financieringstekort van 4,9% geraamd werd. In lijn met het advies van het Cft op de ontwerpbegroting 2014 (Cft 201400140) werd de begroting aangepast, door ondermeer de kapitaaloverdracht in het kader van de beoogde APFA pensioenhervorming in de begrotingscijfers op te nemen. Op basis hiervan werd in de vastgestelde begroting 2014 uitgegaan van een financieringstekort van 9,3% van het BBP.

Eind 2014 zijn het Land Aruba en de APFA overeengekomen dat een eenmalige storting in het door APFA beheerde pensioenfonds zou worden gedaan, teneinde het pensioenstelsel voor overheidswerknemers te saneren. Door deze storting zou de bruto dekkingsgraad van de APFA op tenminste 100% komen te staan. Overeengekomen is dat het bedrag van AWG 170 miljoen dat het Land aan het APFA verschuldigd was, geconverteerd zou worden in een lening van de APFA aan het Land met een looptijd van 20 jaar met een beleningsrente van 4,75%. Deze vermogensoverdracht wordt gecorrigeerd op het vermogen van het Land.

De realisatiecijfers uit de jaarrekening 2014 tonen aan dat ondanks de voornemens van Aruba tot het verduurzamen van de overheidsfinanciën, deze niet zijn verbeterd gedurende 2014. In 2014 is de schuldquote van Aruba verder gestegen van 73,9%¹ naar 81,4%² van het BBP. Het financieringstekort bedroeg in 2014 AWG 448 miljoen (9,4% van het BBP), vergeleken met AWG 233 miljoen (4,9%) in de ontwerpbegroting 2014 en AWG 444 miljoen (9,3%) in de vastgestelde begroting 2014. Indien de kapitaaloverdracht aan het APFA buiten beschouwing wordt gelaten resulteert een financieringstekort van 5,8% van het BBP in 2014. (Zie Tabel 1 voor een overzicht van de begrotings- en realisatiecijfers van 2014.)

¹ Annual Statistical Digest 2014, Centrale Bank van Aruba (CBA).

² Uitvoeringsrapportage 2^{de} kwartaal/halfjaar 2015.

Tabel 1 Overzicht begrotings- en realisatiecijfers 2014 (mln. AWG)

	Ontwerpbegroting 2014 incl. NvW	Begroting 2014 incl. wijzigingen	Jaarrekening 2014	Jaarrekening 2014 (excl. APFA)
Exploitatier rekening				
Middelen	1.130	1.142	1.144	1.144
Kosten	1.348	1.411	1.428	1.428
Exploitatietekort	-217	-269	-284	-284
Kapitaaldienst				
Financieringsmiddelen	45	35	53	53
Kapitaaluitgaven	293	442	449	279
Tekort kapitaaldienst	-248	-407	-396	-226
Financieringsbehoefte	465	676	680	510
Financieringstekort	-233	-444	-448	-278
In % BBP	-4,9%	-9,3%	-9,4%	-5,8%
Schuldquote			81,4%	

Het CAft concludeert dat gedurende 2014 Aruba zich niet heeft gehouden aan de door Aruba zelf geformuleerde beleidsvoornemens die op termijn moeten leiden naar een verduurzaming van de overheidsfinanciën. Net als de ARA is het CAft van mening dat er uit de realisatiecijfers van Aruba geen kostenbeheersing te bemerken valt behalve de kostenverlaging naar aanleiding van de hervorming van de ambtenarenpensioenen. Op het gebied van de uitgaven was er bij verschillende ministeries sprake van overschrijdingen, welke uiteindelijk ertoe hebben geleid dat het door de regering vastgestelde uitgavenplafond van AWG 1.350 miljoen werd overschreden. Hiermee is afgeweken van de gemaakte beleidsafspraken in het BBA dat tegenvallers aan de uitgavenkant binnen het uitgavenplafond gecompenseerd zouden worden en dat, door de scheiding van de inkomsten en uitgaven, eventuele mee- of tegenvallers in de inkomsten niet zouden leiden tot extra uitgaven c.q. bezuiniging op de uitgaven.

Het CAft constateert dat het verschil tussen het in 2014 gerealiseerde financieringstekort inclusief APFA-dotatie van AWG 448 miljoen (9,4%) en het in de ontwerpbegroting 2014 opgenomen financieringstekort van AWG 233 miljoen (4,9%), een extra aanslag legt van AWG 215 miljoen op het al negatieve vermogen van het Land Aruba. Zelfs wanneer de AWG 170 miljoen als gevolg van de incidentele APFA-dotatie buiten beschouwing wordt gelaten, kan worden geconcludeerd dat het financieringstekort van Aruba een overschrijding van AWG 45 miljoen laat zien in 2014. De uitgangspositie van de LAft per 2015 is hierdoor met hetzelfde bedrag verslechterd. Vanuit het door Aruba ingezette beleid van behoedzaam begroten, ligt het in de rede dat deze afboeking van AWG 45 miljoen wordt vereffend.

Vermogenspositie en risico's voor de begroting

Het CAft signaleerde in zijn advies op de ontwerpbegroting 2016 van 23 oktober 2015 (Cft201500223) dat het weerstandsvermogen van Aruba nagenoeg nihil is.

Daaropvolgend gaf het CAft aan dat het negatieve eigen vermogen eind 2014 AWG 2,4 miljard bedroeg en adviseerde om minimaal rekening te houden met een post onvoorzien van 1% van de lasten (AWG 13 miljoen) ter versterking van het weerstandsvermogen en/of ter dekking van mogelijke claims en/of garanties.

Uit de jaarrekening 2014 blijkt dat er van een aantal overheidsentiteiten de jaarrekeningen ontbreken waaronder Arubus N.V., Post Aruba N.V. en Free Zone Aruba N.V., welke reeds een negatieve vermogenspositie hebben, tezamen met de negatieve exploitatie, en mogelijke claims vormen deze een risico voor de begroting. Ook ten aanzien van de studieleningen signaleert het CAft een risico voor de begroting omdat het openstaande saldo in 2014 is toegenomen van AWG 329 miljoen tot AWG 381 miljoen, bij een gelijkblijvende voorziening (AWG 213 miljoen). Derhalve adviseerde het CAft deze mogelijke risico's mee te nemen in een post onvoorzien. Dit advies herhaalt het CAft in dit schrijven nadrukkelijk ondanks de mening van het Land Aruba dat er reeds sprake is van een weerstandsvermogen bestaande uit het positieve eigen vermogen van overheidsvennootschappen, zijnde niet uitgekeerde winsten. Het CAft wijst erop dat het positieve eigen vermogen pas in aanmerking kan worden genomen na een balansnormering van deze entiteiten en het opstellen van een dividendbeleid waaruit moet blijken dat deze winsten ook echt uitkeerbaar zijn. Het CAft blijft derhalve bij zijn aanbeveling dat er een post onvoorzien van minimaal 1% moet worden opgenomen, deels ter compensatie van lopende risico's en deels ter versterking van het weerstandsvermogen.

Financieel beheer

In zijn rapport geeft de ARA aan dat de jaarrekening 2014 net als de voorgaande jaren niet aan een accountantscontrole is onderworpen ondermeer omdat het financieel beheer van het Land Aruba nog niet op orde is. De ARA benadrukt dat het op orde zijn van het financieel beheer een absolute voorwaarde is om duurzame overheidsfinanciën te garanderen. De rapportage van de ARA bevat een aantal belangrijke constatering over de jaarrekening 2014. De ARA constateert dat de begrotingscyclus nog steeds niet naar behoren loopt, dat er wederom overschrijdingen in de kosten zijn geweest, dat de jaarrekening 2014 niet aan de minimale kwaliteitseisen voldoet, en dat er weinig toetsbare verbeteringen in het financieel beheer zijn geweest. Verder constateert de ARA dat de begroting 2014 niet tijdig is vastgesteld. Hierdoor is artikel 11 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989) toegepast met als gevolg dat het budgetrecht van de Staten is uitgehold. Door de toepassing van artikel 11 CV 1989 was voor het overgrote deel van het jaar slechts een beperkt budget ter beschikking. Toch zijn er diverse overschrijdingen waargenomen bij verschillende ministeries. De Minister van Financiën heeft gedurende 2014 ook artikel 18 CV 1989 toegepast ten einde de begrotingsuitvoering te bewaken. Dit hield in dat geen verplichtingen konden worden aangegaan zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van deze Minister. Het onderzoek van de ARA wijst uit dat ook hieraan niet is gehouden.

In vergelijking met de jaarrekening van 2013 oordeelt de ARA dat qua presentatie, toelichting en de voorziening van informatie over de beleidsrealisatie, er weinig verschil is met de jaarrekening 2013. De ARA geeft wel aan dat door de toevoeging van een aantal bijlagen over de kosten, middelen en investeringen er meer inzicht over de samenstelling van deze posten is gecreëerd. Net zoals het voorgaande jaar heeft de ARA de conclusie moeten trekken dat de jaarrekening niet aan de minimale kwaliteitseisen voldoet:

- De jaarrekening sluit niet geheel aan op de administraties en op de jaarrekening gelieerde partijen.

- De jaarrekening is qua grondslagen ongewijzigd ten opzichte van het voorgaande jaar. Er is sprake van onvolledige toepassing van deze grondslagen.

Het Cft constateert op basis van de realisatiecijfers uit de jaarrekening 2014 dat het financieringstekort van Aruba een overschrijding van AWG 45 miljoen laat zien (exclusief APFA dotatie). Deze overschrijding vraagt om vereffende maatregelen in 2015 en verder, in lijn met het door Aruba zelf ingezette beleid van behoedzaam begroten en het op termijn bereiken van begrotingsevenwicht. Daarnaast adviseert het CAft om de constatering van de ARA over te nemen en de nodige verbeteringen tot stand te brengen, ten behoeve van de verbetering van het financieel beheer van het Land Aruba.

Mocht u behoefte hebben aan een toelichting op deze brief met actiepunten dan is het CAft gaarne bereid die te geven.

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 Directeur van de Directie Financiën van Aruba