

FEESTVIEREND TEN ONDERGAAN



Een zicht op de financiële situatie
van Aruba

December 2012

One happy island....

Aruba is een "One happy island", althans als wij huidige bestuurders mogen geloven. Er gaat geen dag voorbij of wij willen één of ander heugelijk feit vieren. En deze regering weet echt van feesten! Het aantal feesten, met of zonder aanleiding, die wij de afgelopen drie jaar hebben meegemaakt, hebben alle redelijke verwachtingen overtroffen. In financiële zin zouden onze macro-economische indicatoren en kredietwaardigheid ook beter zijn dan de gemiddelden in de regio. Redenen genoeg om gelukkig te zijn, toch? Wij moeten echter constateren dat er sprake is van een gevaarlijke trend in onze financiële situatie: een sterke en bovenmatige groei van onze staatsschuld.

Het is duidelijk dat de schuldcreatie van het Land niet in het tempo van de laatste jaren mag doorgaan. Immers, de stijgende rentelasten verdringen alle andere overheidsuitgaven en beperken de beleids- en begrotingsruimte. Tijd dus om stil te staan en ons te bezinnen over de financiële situatie van Aruba.

Is het moment aangebroken om het feestje af te bouwen? Waar ligt de grens of hebben wij die al overschreden? Gaan wij door met het feestvieren en de rekening doorschuiven naar de volgende generaties? Of gaan wij structureel ingrijpen en hervormingen doorvoeren om gezonde overheidsfinanciën te garanderen welke duurzame economische ontwikkeling zullen moeten waarborgen? Of gaan wij alle signalen van de macro economische indicatoren van het tekort en de schuld negeren en gewoon als "One Happy Island" feestvierend ten onder gaan?

Deze nota

Het is noodzakelijk dat we eerst inzicht krijgen in de financiële situatie voordat we verder kunnen gaan met het beantwoorden van de prangende vraag “wat nu”. In deze nota geven we een overzicht van de overheidsfinanciën over de jaren vanaf 2002 tot op heden. We hebben hierbij gebruik gemaakt van de cijfers van de Annual Statistical Digest 2011 gepubliceerd door de Centrale Bank van Aruba, cijfers van de begroting Land Aruba 2012 (inclusief de nota’s van wijziging) en de scenario’s van de Bank zoals gepresenteerd aan de Staten in de Commissie Financiële en Economische Aangelegenheden in april en november van 2012.

De informatie is verdeeld in de periodes 1995 tot en met 2011 (AVP-regering), 2002 tot en met 2009 (MEP-regering) en van 2010 tot en met 2012 (AVP regering). Met deze onderverdeling krijgt men naast een beeld over de hele periode, ook inzicht in de verschillende regeringsperiodes. Bij elke periode wordt stilgestaan bij de macro-economische indicatoren van het overheidstekort en de overheidsschuld; daarnaast zal het gemiddelde voor deze periode worden weergegeven. Zodoende kunnen we per regeringsperiode nagaan in welke mate onze overheidsfinanciën voldoen of hebben voldaan aan de internationale standaarden van hanteerbare overheidsfinanciën. Deze gemiddelde cijfers worden ook door internationale instellingen zoals IMF, Fitch Ratings en Standard and Poor’s gebruikt. Van belang is dat deze macro-economische indicatoren ons aangeven in welke mate we nog reden hebben om op ons “One Happy Island” feestvierend door te gaan.

De cijfers zijn uitgedrukt in miljoenen Arubaanse florins.

Cijfers per regeringsperiode

De volgende tabellen bevatten de cijfers van onze openbare financiën zoals die gepresenteerd zijn in de Annual Statistical Digest 2011 van de Centrale Bank van Aruba¹. Elke tabel geeft de regeringsperiode aan.

Tabel 1 **AVP regeringsperiode 1995-2001**

Public Finance	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
GDP at market prices	2,364	2,470	2,742	2,981	3,084	3,353	3,437
Total revenue	602.7	620.3	627.6	646.4	705.7	746.1	735.7
Total Expenditure	622.4	678.2	685.2	643.0	703.1	724.5	764.1
Financial Deficit (-)	-19.6	-57.9	-57.5	-28.5	-34.8	5.4	-28.0
Financial Deficit/ GDP (%)	-0.8	-2.3	-2.1	-1.0	-1.1	0.2	-0.8
Outstanding Government Debt	1,302.3	1,352.8	1,400.4	1,224.0	1,212.5	1,295.5	1,504.7
Outstanding Debt/GDP (%)	55.1	54.8	51.1	41.1	39.3	38.6	43.8

De cijfers zijn uitgedrukt in miljoenen (000.000).

Tabel 2 **MEP regeringsperiode 2002-2009**

Public Finance	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GDP at market prices	3,475	3,618	3,989	4,173	4,340	4,681	4,914	4,478
Total revenue	754.7	989.0	836.1	909.1	985.2	1,034.0	1,365.1	1,108.9
Total Expenditure	866.0	919.7	1,180.4	1,034.0	1,097.6	1,084.2	1,290.5	1,229.1
Financial Deficit (-)	-72.9	172.4	-353.6	-125.6	-119.5	-71.4	51.4	-163.1
Financial Deficit/ GDP (%)	-2.1	4.8	-8.9	-3.0	-2.8	-1.5	1.0	-3.6
Outstanding Government Debt	1,653.2	1,494.6	1,717.1	1,904.9	2,012.2	2,140.0	2,049.7	2,226.1
Outstanding Debt/GDP (%)	47.6	41.3	43.0	45.7	46.4	45.7	41.7	49.7

De cijfers zijn uitgedrukt in miljoenen (000.000).

¹ www.cbaruba.org

Tabel 3 **AVP** regeringsperiode 2010-2012

Public Finance	2010	2011	2012*
GDP at market prices	4,313	4,791	5,139
Total revenue	1,183.9	978.4	1,155.5
Total Expenditure	1,337.2	1,289.8	1,404.0
Financial Deficit (-)	-188.7	-332.5	-271.0
Financial Deficit/ GDP (%)	-4.4	-6.9	-5.3
Outstanding Government Debt	2,380.8	2,771.9	3,041.9
Outstanding Debt/GDP (%)	55.2	57.8	59.0

De cijfers zijn uitgedrukt in miljoenen (000.000).

*Begroting 2012

Uit deze tabellen en cijfers blijkt dat ons land bijna elk jaar vanaf 1995 een tekort heeft gekend dankzij het feit dat onze uitgaven de inkomsten structureel overtreffen. Dit tekort wordt van oudsmeer aangevuld met leningen op de lokale of internationale kapitaalmarkt en zorgt ervoor dat we als land schulden opbouwen. De cijfers geven ook blijk dat onze staatsschuld door de jaren heen flink is gegroeid. We hebben als Land te maken met structurele financieringstekorten en ook met een structurele opbouw van schulden. Maar over dit financieringstekort en deze staatsschuld kunnen we alleen iets zinnigs zeggen wanneer we deze afzetten tegenover het nationaal inkomen. De zo ontstane macro-economische indicatoren gezien in de licht van (internationale) normen voor hanteerbare overheidsfinanciën, geven aan hoe "gezond" onze overheidsfinanciën zijn.

Om een beeld te kunnen vormen hoe de openbare financiën van ons Land er per regeringsperiode voor stonden en staan in relatie met deze normen van hanteerbare overheidsfinanciën, wordt hierna een overzicht gegeven van de gemiddelde cijfers van het financieringsstekort en de schuld en hun relatie tot onze Gross Domestic Product (GDP). Aan de hand van deze financiële reeksen die ook door internationale instellingen zoals IMF, Fitch Ratings en Standard and Poor's worden bestudeerd, kunnen we gezonde discussies aangaan en verantwoord nagaan in hoeverre we door kunnen gaan met het feesten en of er inderdaad reden genoeg is om dit feest af te lasten.

Financieringstekort

In Tabel 4 zijn de gemiddelde cijfers opgenomen van de gemiddelde financieringstekorten van ons Land per regeringsperiode.

Tabel 4. **Gemiddeld Financieringstekort per regeringsperiode**

Period Average	1995-2009	1995-2001	2002-2009	2010-2012
Average Financial deficit (-)	-60.2	-31.6	-85.3	-264.1
Average Financial deficit/GDP(%)	-1.6	-1.1	-2.0	-5.5

Het gemiddelde financieringstekort van Aruba vanaf 1995 tot 2009 bedroeg 60.2 miljoen florin; dit gemiddelde daalde in de daaropvolgende periode tot 31.6 miljoen florin; in de daarop volgende periode was een groot te zien tot 85.3 miljoen florin. Echter, hetgeen zich in de jaren 2010, 2011 en 2012 heeft voorgedaan is alarmerend, het gemiddelde financieringstekort over de afgelopen drie jaren bedraagt **264,1 miljoen** florins. Het betreft een tekort van 188.7 miljoen in 2010, 332.5 miljoen in 2011 en een gebudgetteerd tekort van 271 miljoen voor 2012².

Opmerkelijk is dat het gemiddelde tekort in de laatste drie jaren, meer dan **4 maal hoger** ligt dan wat we als Land hebben ervaren gedurende de 15 jaar tussen 1995 en 2009. Het moge duidelijk zijn dat de verviervoudiging van 's Lands huidige financiële tekort, het gevolg is van een drastische verlaging van de overheidsinkomsten, gecombineerd met een drastische verhoging van 's Lands operationele uitgaven, waarbij ook nog eens een voorbehoud moet worden gemaakt dat de begroting realistisch is. In het geval dat de begroting niet realistisch zal blijken te zijn, zoals de Raad van Advies heeft aangegeven³ of zoals de scenario's van de Centrale Bank uitwijzen, zal het gemiddelde financieringstekort in de voor ons liggende periode nog meer toenemen.

In de voorgaande jaren hebben we ook uitschieters gekend. Noemenswaardig is het tekort van 353.6 miljoen florin in 2004. Deze uitschieter was te wijten aan de herfinanciering van het Algemeen Pensioenfonds Aruba (APFA) als gevolg van

² Zie tabel 3

³ Zie onder andere brief Raad van Advies aan Minister van Financiën van 30 maart 2011

een tekort van 277 miljoen florin die door de wijzigingen in de berekeningsmethode van het pensioenvermogen in 2001 was ontstaan. De begroting voor 2004 toonde een financieringstekort van 121.8 miljoen florin en het verschil was rechtstreeks gerelateerd aan de schuld aan het APFA.

FINANCIAL DEFICIT/GDP

De verhouding Financial Deficit/GDP(%) geeft aan dat vanaf 1995 tot en met 2009 een financieel beleid is gevoerd conform verantwoorde normen voor het overheidstekort, welke een duurzame financiële ontwikkeling op lange termijn zou kunnen garanderen. Het gemiddelde percentage van de Financial Deficit/GDP voor deze periode bedroeg 1.8%, en ligt onder de 3%, welke norm in Europa als plafond wordt beschouwd voor een verantwoord beleid voor wat betreft de openbare financiën.

Voor de periode 2002-2009 is gemiddeld een verhoging van de Financial Deficit/GDP(%) indicator geconstateerd vergeleken met de periode 1995-2001. Deze verhoging is mede te wijten aan de risicofactoren die voorheen niet in de cijfers waren opgenomen daar zij pas in de periode 2002-2009 van kracht werden. Met name wordt hier verwezen naar de AZV-tekorten, de verhoging van de pensioenpremies, de gerechtelijke uitspraken i.v.m. garanties voor hotels en de race-track. Het overheidstekort werd weliswaar groter, doch deze is met een gemiddelde van 2% toch onder de 3% norm gebleven.

De afgelopen 3 jaar, in de periode 2010-2012, zien we alarmerende forse stijgingen in de Financial Deficit/GDP indicator: een gemiddelde van **5,5%!**. Met een gemiddelde financieringstekort van 5,5 % slaan we een verkeerde pad op en drijven we heel ver weg van de 3% norm voor verantwoorde overheidsfinanciën. Deze macro-economische indicator geeft ons duidelijk aan dat het verschil tussen 's Lands inkomsten en –uitgaven groter is geworden en onze overheidsfinanciën een richting zijn ingeslagen welke, zoals het IMF in haar laatste rapport van oktober 2010 al waarschuwde, niet op middellange of op lange termijn houdbaar zal zijn⁴. De situatie in de afgelopen 3 jaren wijst op een

⁴ IMF Country Report no.10/334, October 2010.

tendens van structurele aard terwijl er geen noemenswaardige oplossingen zijn aangekondigd, noch middels inkomstenverhoging, noch middels verlaging van de uitgaven, welke dit percentage zou kunnen terugbrengen naar een verantwoorde financiële norm.

Zij opgemerkt dat we in deze nota zijn uitgegaan van de projecties van de overheid zoals naar voren gebracht in de begroting voor 2012. De overheid is daarbij ervan uitgegaan dat de GDP in 2012 met 8.2% zou toenemen; in het geval dat de GDP met minder toeneemt, zal dit betekenen dat de Financial Deficit/GDP(%) indicator hoger zal uitkomen en nog verder weg zal zijn van de 3% norm. Daar komt nog bij dat de overheid in de begroting voor 2012 verder geen rekening heeft gehouden met de sluiting van de olieraffinaderij. De laatste cijfers van de Bank wijzen op een nominale groei van amper 0.3% voor 2012 en de Bank zelf schat de Financial Deficit/GDP indicator op **6%** voor 2012.

Hoe dan ook, de Financial Deficit/GDP(%) indicator laat zien dat we reden hebben om te overwegen het feest niet langer op deze wijze zijn gang te laten gaan. We voldoen niet aan de verantwoorde 3% norm en zoals het er naar uitziet zullen we voorlopig ook niet aan deze norm kunnen voldoen.

Schuldquote

Over de jaren heen hebben we als Land schulden gemaakt. Aan het einde van 2001 telde ons land een schuld van 1,5 miljard. Tijdens de MEP regering groeide onze staatsschuld in 8 jaar met ongeveer 700 miljoen florin en stond onze schuld op 2,2 miljard aan het einde van 2009. In de afgelopen 3 jaren steeg onze staatsschuld fors met zo'n **800 miljoen** en aan het einde van 2012 bedraagt onze staasschuld 3,0 miljard. Hierbij is nog geen rekening gehouden met verplichtingen die "off balance" worden beschouwd, zoals de vele PPS-projecten⁵.

Tabel 5. **Schuldquote per regeringsperiode**

Period Average	1995-2009	2001	2009	2012
Outstanding debt (biljoenen)	2,2	1,5	2,2	3,0
Average Outstanding debt/GDP (%)	45.7	46.2	45.1	57.3

Zoals eerder vermeld kunnen we pas iets zinnigs over onze staatsschuld zeggen als we deze afzetten tegen onze GDP. Op deze manier krijgen we de Outstanding debt/GDP indicator die ons aangeeft in hoeverre onze inkomsten als land bezwaard zijn met een schuld, onze schuldquote.

OUTSTANDING DEBT/GDP

Internationale en lokale experts wijzen er sinds jaren op dat een land zoals Aruba, met in feite slechts één economische pijler, moet streven naar een schuld van maximaal 40% t.o.v. ons GDP om zo een draagbare overheidsfinanciën te kunnen voeren.⁶ Dat was dan ook de 'benchmark' waar de voormalige MEP-regering naar streefde.

⁵ Private – Publieke – Samenwerking, onder meer de Green Corridor, de renovatie van het ziekenhuis, voormalig belastingkantoor, etc.

⁶ Report of National Commission on Public Finance (NCPF) on Sound Public Finance and Public Accountability in Aruba, February 2007, pagina 27.

Uit tabel 5 blijkt dat in de periode 1995-2009 het gemiddelde van de staatsschuld t.o.v. de GDP 45.7% was, verdeeld als volgt: periode 1995-2001: 46.2%, periode 2002-2009: 45.1%. De cijfers geven thans voor de periode 2010-2012 een gemiddelde verhoging aan van 12.2%-punten naar **57.3%** t.o.v. de periode 2002-2009, uitgaande van hetgeen de overheid de Staten als economische groei in de begroting voor 2012 heeft voorgehouden, dus 8.2%. In het geval dat deze verhoging niet wordt gehaald, zal deze indicator (het schuldpercentage van het GDP) uiteraard hoger uitvallen en zullen we nog mijlen verder zijn van de 40% norm die in deze gehanteerd zou moeten worden.

De laatste cijfers van de Bank wijzen op een schuldpercentage van de GDP van **65.1%** voor 2012⁷, hoger dan wij hebben opgenomen in tabel 3. Indien wij de overheidscijfers voor het jaar 2012 nemen betekent dit een verhoging van 9.3%-punten t.o.v. 2009, terwijl voor het jaar 2009 t.o.v. 2001 een verhoging van 5.8% is geconstateerd. Dit is opmerkelijk, gezien een belangrijke betaling door Valero aan de overheid in 2010 en een door de overheid geprojecteerde economische groei van 12% in 2011 en 8.2% voor 2012. Dit in tegenstelling tot de verhoging in 2009 t.o.v. 2008, die duidelijk te wijten was aan de terugval van 10.5% reële groei van ons GDP in 2009; dit laatste beïnvloedde rechtstreeks het schuldenpercentage t.o.v. ons GDP, welk van 41.7% in 2008 is gestegen naar 49.6% in 2009.

Zo kunnen we constateren dat onze schuldquota ons ook geen reden geeft om door te feesten. Samen met het financieringstekort, geeft de schuldquote ons een duidelijk signaal dat wij al bezig zijn om feestvierend ten onder te gaan.

⁷ Government Finance Scenario 2012-2016, 22 November 2012.

Signalen van de Bank

De Bank heeft ons, aan de hand van haar scenario's van april en laatst nog in november 2012, erop gewezen dat het feest niet langer kan doorgaan, want het financieringstekort en de schuldenquote zullen nog hoger uitvallen in de komende jaren. In haar woorden concludeert de Bank in haar laatste analyse:

- *The 2012 calculated deficit is more or less in line with the Budget 2012 (including amendments).*
- *The current base scenario for 2013-2016 shows potentially **significantly higher deficits** than the deficit targets set by the government in 2012.*
- *Without countering cost reduction and/or income increasing measures, but including the PPP projects (the lease costs etc.), the current base scenario may result **in higher deficits** than currently estimated.*
- *The current base scenario clearly shows the need for further fiscal consolidation to put public finances on a sustainable path on a medium or long term. **Without additional measures, the government debt may continue to rise in the future.***

Uit deze laatste analyse van de Bank kan worden geconcludeerd dat de sluiting van de raffinaderij niet van grote invloed was op de overheidsfinanciën. Dus kan de overheid de slechte financiële situatie ook niet toeschrijven aan de sluiting van de raffinaderij. Alweer wordt door de Bank geconstateerd dat de overheidsschuld zal blijven groeien indien wij op deze wijze blijven feestvieren. De Debt/GDP ratio zal in **2016** rond de **76.6%** komen als er niet meteen actie wordt ondernomen, aldus de Centrale Bank. En indien men doorgaat met de uitvoering van de ambitieuze PPS projecten, zal deze schuldquote nog hoger komen te liggen. Dus we zijn gewaarschuwd!

E n nu?

De macro-economische indicatoren, de Financial Deficit/GDP indicator en de Outstanding debt/GDP indicator, samen met de analyses van de Bank geven ons een duidelijk signaal dat we niet langer op deze wijze kunnen blijven feestvieren, anders gaan we feestvierend ten onder.

Onze overheidsfinanciën voldoen niet aan de normen van hanteerbare overheidsfinanciën, zo staan we met een gemiddeld financieringstekort afgezet tegen onze GDP op **5.5%**, ver van de 3% norm voor verantwoorde overheidsfinanciën en staat de schuldquote nu gemiddeld op **57,3%**, mijlen ver van de 40% norm die internationale en lokale experts voor Aruba hebben bepaald. Komt nog erbij dat de Bank ons in haar scenario van november 2012, waarschuwt voor nog hogere financieringstekorten en schulden. Of de overheidsinkomsten nemen toe, of de overheidsuitgaven nemen af om algemeen aanvaarde begrotingsnormen te realiseren, en om deze ontwikkeling van structureel hogere uitgaven en dientengevolge permanent begrotingstekort een halt toe te roepen.

Tot op heden is er, voor zover bekend, geen concreet plan op tafel om dit doel te bereiken. In onze visie dient dit planmatig te worden aangepakt, want anders zal de financiële situatie op korte termijn uitmonden in een zeer snelle groei van de schulden van het Land Aruba, zoals in feite al door het IMF is geconstateerd en gepubliceerd in haar rapport van oktober 2010.

Aan het begin van deze Kabinetsperiode Eman in 2009 trof dit Kabinet een houdbare financiële situatie aan, met duidelijke en realistische 'benchmarks', op weg naar gezonde overheidsfinanciën. Dit kabinet heeft deze ontwikkeling verlaten, en heeft aangekondigd zelf met 'benchmarks' te zullen komen. Die zijn er, na 3 jaren, nog niet. De enige bedoeling lijkt wel te zijn om het feest niet te verpesten. Het is nu duidelijk dat de financiële cijfers, in tegenstelling tot vroeger, niet binnen de normen verkeren welke een land in staat stellen een gezond beleid te garanderen op middellange en lange termijn. De huidige

situatie is niet rooskleurig. Ingrijpend bijsturen lijkt onvermijdelijk, aldus de Centrale Bank.

Om houdbare overheidsfinanciën te bewerkstelligen is het cruciaal dat het verschil tussen uitgaven en inkomsten, van een aanzienlijk tekort op den duur naar een overschot wordt omgebogen. Dit vergt het maken van duidelijke keuzes op korte termijn

Belangwekkend is hoe de positie van Nederland zal zijn wanneer Aruba weer goedkeuring verzoekt voor leningen op de internationale markt. Dit laatste nadat de Nederlandse regering nieuwe verkiezingen heeft uitgeroepen door de mislukking van de onderhandelingen in het Catshuis en de volharding van de Nederlandse regering binnen de Europese Unie voor wat betreft het voeren van een verantwoord financieel beleid.

Tot slot

We hopen met deze nota een betere inzicht te hebben kunnen geven in de huidige financiële situatie van Aruba, afgezet tegen betere tijden. Er is uiteraard meer informatie die in deze nota opgenomen had kunnen worden, maar we hebben bewust gekozen om deze nu niet op te nemen, om te voorkomen dat men in het moeilijk begaanbare bos van de overheidsfinanciën verdwaalt.

Laten we deze nota gebruiken om de broodnodige discussie over overheidsfinanciën aan te wakkeren. Laten we ons nu eens samen gaan bezinnen over de vraag hoe we verder door moeten gaan. In ieder geval is er reden genoeg om het feest van het zittende kabinet af te lasten.

Doen we dat niet, dan gaan we zeker feestvierend ten onder, en dat verdient het Arubaanse volk niet!.

Movimiento Electoral di Pueblo (MEP)