

MAATREGELEN TER SANERING VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN

Een artikel van drs. E.E. Matos-Pereira, econoom bij de afdeling Economisch Beleid.

1. Inleiding

Teneinde te voorkomen dat de toestand van de overheidsfinanciën de thans nog gezonde monetaire en betalingsbalansverhoudingen verstoren, heeft de Centrale Bank van Aruba (de Bank) bij de presentatie van haar verslag over het jaar 2002 aanbevolen in de loop van 2003 afdoende maatregelen te nemen, welke moeten resulteren in:

- a. het vergroten van de effectiviteit van de belastinginning en het op termijn herstructureren van het fiscale stelsel;
- b. het gedurende twee jaar stabiliseren van de loonsom ten laste van de begroting;
- c. het verminderen van de bijdrage van de overheid aan het ambtenaren-pensioenfonds (APFA);
- d. het terugdringen van de uit de algemene middelen te financieren exploitatie-korten van de Algemene Ziektekostenverzekering (AZV).

In het navolgende wordt nagegaan in hoeverre genoemde concrete aanbevelingen daadwerkelijk zijn geïmplementeerd, en wat de effecten van het beleid zijn geweest op de ontvangsten, uitgaven, het financieringstekort en de schuldpositie van de overheid.

2. Relevante ontvangsten en uitgaven

Ad. a. Belastingontvangsten

Destijds is aanbevolen maatregelen te nemen ter vergroting van de effectiviteit van de inning van belastingen, terwijl op termijn het fiscale stelsel dient te worden geherstructureerd, aangezien in 2002 de inkomsten uit belastingen slechts 18 procent van het bruto binnenlandse product (bbp) hebben bedragen, hetgeen laag is vergeleken met bijvoorbeeld van de Caricom landen waar de belastingen gemiddeld 23 procent van het bbp bedragen (zie tabel 1).

In het kader van de vergroting van de effectiviteit van de belastinginning en de herziening van het belastingstelsel heeft de overheid een aantal bemoedigende stappen genomen. Het Nieuw Fiscaal Raamwerk en de Algemene Landsverordening Belastingen (ALB) zijn inmiddels ingevoerd. De ALB verschaft de Belastingdienst meer controlemogelijkheden die een adequate heffing bevorderen. Bovendien ondergaat de Belastingdienst momenteel een reorganisatie. Hierbij staat de automatisering centraal, hetgeen een belangrijke randvoorwaarde is voor het beter kunnen functioneren.

Het effect van de genomen stappen is in zekere zin reeds merkbaar. In 2003 zijn de belastingontvangsten op kasbasis met Afl. 75,9 miljoen of met 12,4 procent gestegen tot Afl. 685,9 miljoen. Deze stijging is veroorzaakt door de groei van de economie (hetgeen naar schatting Afl. 31,7 miljoen extra heeft opgeleverd), de versnelde inning

van over het dienstjaar 2003 te betalen belastingen (die Afl. 25,8 miljoen méér heeft opgebracht dan een jaar eerder), de additionele inkomsten voortvloeiend uit de invoering van het Nieuw Fiscaal Raamwerk (Afl. 25 miljoen) en de verhoging van bepaalde accijnzen en invoerrechten (Afl. 13,6 miljoen).

Tabel 1. Relevante overheidsontvangsten en -uitgaven
(in Afl. miljoenen)

	2001	2002	2003
1. Inkomsten	731,8	751,2	802,0
w.v.: belastingopbrengsten	606,3	610,0	685,9
In % van BBP	17,8	17,8	19,1
2. Loonsom	346,7	369,8	366,9
a. Salarissen	255,2	261,7	265,6
b. Salarissubsidies	91,5	108,1	101,3
c. Loonsom in % van belastingopbrengsten	57,2	60,6	53,5
3. Bijdrage aan het APFA	56,8	58,2	58,9
In % van belastingopbrengsten	9,4	9,5	8,6
4. Bijdrage aan AZV	148,7	164,7	175,1
In % van belastingopbrengsten	24,5	27,0	25,5
5. Totaal (2 + 3 + 4)	552,2	592,7	600,9
In % van belastingopbrengsten	91,1	97,2	87,6

Bron: Directie Financiën; Ontvanger der Belastingen; APFA; CBA.

Ad. b. Loonsom

Op basis van de thans beschikbare cijfers kan worden vastgesteld dat de aan ambtenaren uitbetaalde salarissen in 2003 met Afl. 3,9 miljoen of met 1,5 procent zijn gestegen, ondanks de opschorting van de prijscompensatie voor een periode van drie jaren. Deze stijging is veroorzaakt door het toekennen van periodieke verhogingen aan ambtenaren en door een toename van het personeelsbestand (met name bij de ministeries van Justitie en van Volksgezondheid en Milieu). Daarentegen lieten de salarissubsidies een incidentele daling zien, te weten van Afl. 6,8 miljoen of 6,3 procent, doordat de ATV-dagen van het onderwijspersoneel in 2002 geldelijk zijn gecompenseerd. Bijgevolg verminderde de totale loonsom op kasbasis met Afl. 2,9 miljoen of 0,8 procent tot Afl. 366,9 miljoen, hetgeen gelijk is aan 53,5 procent van de belastingontvangsten.

Ad. c. Bijdrage aan het APFA

De bijdrage van het Land aan het APFA uit hoofde van de werkgeversbijdrage en de duurtetoeslagen is in 2003 met Afl. 0,7 miljoen of 1,2 procent gestegen tot Afl. 58,9 miljoen oftewel 8,6 procent van de belastingontvangsten. De betreffende betalingsachterstanden aan het fonds zijn met Afl. 2,4 miljoen teruggebracht tot Afl. 171,9 miljoen. De bijdragen aan het APFA vormen een zware last voor de begroting, aangezien de huidige pensioenregeling voor overheidswerknemers volgens gangbare normen te royaal is. Na herhaalde adviezen van de Bank ter versoering van het stelsel lijkt de overheid nu voornemens in 2004 een nieuw pensioenreglement te introduceren, in samenhang met de privatisering van het APFA. De bedoelde regeling zal echter

vooral nog uitsluitend voor nieuwe deelgenoten gelden. Bovendien is er sprake van een overgangsregeling. Als gevolg van één en ander zullen op korte termijn geen noemenswaardige financiële voordelen worden verkregen. Een verdere versoering van de regeling is dan ook onvermijdelijk.

Ad. d. De financiering van de AZV

Het exploitatietekort van de AZV is in 2003 opgelopen met Afl. 5,4 miljoen of 10,1 procent tot Afl. 58,7 miljoen. Op grond van de vigerende wettelijke regelingen dient dit tekort door de overheid te worden aangezuiverd. Bijgevolg is de totale bijdrage van het Land toegenomen met Afl. 10,4 miljoen of 6,3 procent tot Afl. 175,1 miljoen oftewel 25,5 procent van de belastingontvangsten (zie tabel 2).

Tabel 2. Bijdrage Land Aruba aan AZV
(in Afl. miljoenen)

	2001	2002	2003 ¹⁾	2004 ¹⁾
1. Totale ontvangsten	190,5	200,1	200,8	201,9
a. Premie	100,5	105,1	100,9	112,0
b. Landsbijdrage	89,6	94,6	99,9	89,9
c. Overige	0,5	0,4	0,0	0,0
2. Totaal kosten	234,1	253,3	259,5	234,7
a. Zorgkosten	227,0	245,4	251,0	225,2
b. Kosten beheer	7,2	7,9	8,5	9,5
3. Tekort (-)	-43,6	-53,3	-58,7	-32,8
4. Totale bijdrage Land Aruba aan AZV	148,7	164,7	175,1	139,2
a. Landsbijdrage	89,6	94,6	99,9	89,9
b. Werkgeversbijdrage AZV	13,0	14,3	14,0	14,0
c. Aanvullende ziektekostenverzekering ambtenaren en gelijkgestelden	2,5	2,5	2,5	2,5
d. Aanzuivering tekort AZV	43,6	53,3	58,7	32,8

¹⁾ Voorlopige schattingen van de AZV en de CBA.

Bron: AZV; Directie Financiën; CBA.

Ter beheersing van de tekorten is per 1 januari 2004 de Landsverordening AZV gewijzigd, waarbij onder meer is bepaald dat het onzuivere inkomen voortaan als grondslag zal dienen voor de te betalen premie. Het maximale inkomen waarover premie wordt berekend is verhoogd van Afl. 49.296 naar Afl. 75.600. Daarnaast is het Landsbesluit criteria AZV-overeenkomsten van 12 december 2003 afgekondigd, dat regels stelt bij het afsluiten van contracten met beroepsbeoefenaren en zorginstellingen. Het voornemen bestaat om in de loop van 2004 een Landsbesluit houdende algemene maatregelen inzake de Positieve Lijst geneesmiddelen te slaan.

Het uitvoeringsorgaan AZV verwacht dat door de aangeduide maatregelen in 2004 Afl. 25,8 miljoen aan zorgkosten zal kunnen worden bespaard. Voorts wordt aangenomen dat de premieopbrengsten met Afl. 11,1 miljoen zullen toenemen. Uitgaande van een Landsbijdrage van Afl. 89,9 miljoen en van de geschatte beheerskosten van Afl. 9,5 miljoen, zal het tekort dan nog Afl. 32,8 miljoen of 16,2

procent van de totale ontvangsten van de AZV belopen. Ook hier zijn dus verder aanpassingen onvermijdelijk.

3. Het financieringstekort

Het financieringstekort (inclusief de mutatie in de betalingsachterstanden) daalde in 2003 met Afl. 44,8 miljoen tot Afl. 23,9 miljoen. Dit resultaat werd echter grotendeels bereikt door incidentele factoren. Enerzijds moest Afl. 22,1 miljoen worden betaald ter afhandeling van de racetrackproblematiek. Anderzijds losten de aan de overheid gelieerde instellingen hun schulden per saldo met Afl. 68,1 miljoen, vooral tengevolge van een vervroegde aflossing door Utilities N.V. van Afl. 35 miljoen en de ontvangst van Afl. 87 miljoen in verband met de privatisering van SETAR.

Indien de bovenvermelde incidentele posten buiten beschouwing worden gelaten, blijkt dat het reguliere exploitatietekort in 2003 met Afl. 17,4 miljoen of 26,7 procent

Tabel 3. Financieringssaldo
(in Afl. miljoenen)

	2001	2002	2003
1. Inkomsten	731,8	751,2	802,0
w.v.: belastingopbrengsten	606,3	610,0	685,9
2. Uitgaven	717,0	816,4	871,9
a. Consumptieve bestedingen ¹⁾	651,1	757,8	770,8
b. Investerings	18,4	17,0	42,6
c. Overige ²⁾	47,4	41,7	58,5
3. Netto kredietverlening	32,0	-3,0	-71,1
a. Leningen	36,1	50,9	51,1
b. Aflossingen	-4,1	-53,9	-122,2
4. Financieringstekort (-)	-17,3	-62,2	1,2
5. Betalingsachterstanden	269,4	275,8	300,9
6. Financieringstekort (incl. mutatie betalingsachterstanden) (-)	-134,2	-68,7	-23,9
In % van bbp	-3,9	-2,0	-0,7
7. Exploitatietekort ³⁾ (-)	14,8	-65,2	-47,8
In % van bbp	0,4	-1,9	-1,3

¹⁾ Geschatte uitgaven bestemd voor consumptieve doeleinden.

²⁾ Voornamelijk rente.

³⁾ Exclusief de kosten i.v.m. de afwikkeling van de racetrack-affaire en de bruto aflossingen door overheidsbedrijven.

Bron: Directie Financiën; Ontvanger der Belastingen; CBA.

is afgenomen tot Afl. 47,8 miljoen. De vermindering is evenwel mede het gevolg van de eerder vermelde deels incidentele stijging van de belastingontvangsten met Afl. 75,9 miljoen. In procenten van het bbp beloopt het exploitatietekort 1,3 vergeleken met 1,9 in 2002. Teleurstellend blijft met name dat zowel de consumptieve uitgaven (inclusief de mutatie in de betalingsachterstanden) als de overheidsschuld verder zijn gestegen, te weten met respectievelijk 4,1 procent en 20,4 procent.

4. Overheidsschuld

Als uitvloeisel van de financieringstekorten (inclusief de mutatie in de betalingsachterstanden) van de afgelopen jaren en door de onlangs getroffen regeling ter afwikkeling van de hotelgarantieproblematiek is de overheidsschuld in 2003 fors gestegen en wel met Afl. 251,9 miljoen of met 20,3 procent tot Afl. 1.492,7 miljoen. Dit is gelijk aan bijna 42 procent van het bbp. Hierdoor ligt de schuld inmiddels boven het gemiddelde van 40 procent van landen met een BBB investeringsrating.

De buitenlandse schuld steeg aanzienlijk en wel met 39,6 procent. De stijging werd met name veroorzaakt door de omzetting in een lange termijn lening van een deel van de verplichtingen jegens SACE voortvloeiend uit de door het Land verleende hotelgaranties. Voorts ging de overheid een buitenlandse commerciële lening van US\$ 55 miljoen (Afl. 98,5 miljoen) aan, terwijl de in euro's luidende schuld steeg door de appreciatie van deze valuta. De binnenlandse schuld nam toe met 6,2 procent als gevolg van de uitgifte van een obligatielening van Afl. 54 miljoen en een toename van de betalingsachterstanden met Afl. 25,1 miljoen.

Tabel 3. Overheidsschuld
(in Afl. miljoenen)

	2001	2002	2003
1. Overheidsschuld	1.103,6	1.240,8	1.492,7
w.v.: binnenland	710,5	717,7	762,3
Buitenland	393,1	523,1	730,4
2. Overheidsschuld in % van bbp	32,5	36,3	41,5
3. Garantieverplichtingen ¹⁾	272,6	315,3	5,4

¹⁾ Exclusief additionele latente verplichtingen, waaronder Enrique Fuentes Groep en Trias Resort.

Bron: Directie Financiën; CBA.

5. Conclusie en aanbevelingen

Ondanks het feit dat inmiddels een aantal bemoedigende initiatieven zijn genomen ter sanering van de overheidsfinanciën, heeft het tot nog toe gevoerde beleid in onvoldoende mate geleid tot realisatie van de door de Bank gedane concrete aanbevelingen. De daling van het financieringstekort (inclusief de mutatie in de betalingsachterstanden) met Afl. 44,8 miljoen tot Afl. 23,9 miljoen moet immers goeddeels worden toegeschreven aan incidentele factoren, waaronder omvangrijke vermogensoverdrachten van de utiliteitsbedrijven aan de overheid en hogere

belastingontvangsten. Zorgwekkend is dat de consumptieve bestedingen en de overheidsschuld verder zijn gestegen.

Een en ander houdt in dat extra inspanningen dienen te worden verricht teneinde het door de Regering nagestreefde doel om in 2007 een evenwichtige begroting te kunnen realiseren, de oplopende tendens in de schuldquote om te buigen en de rating van het Land Aruba tenminste op hetzelfde niveau te houden. In lijn met de eerder door de Bank gedane voorstellen zullen deze maatregelen zich primair moeten richten op het terugdringen van de som van de betaalde salarissen, de pensioenpremies en de verrekende duurtetoeslagen, alsmede de bijdragen aan de AZV. In tegenstelling tot het nadrukkelijke advies van de Bank, is bedoelde som niet gedaald, doch (zij het in beperkte mate) verder gestegen in 2003 en wel met Afl. 8,2 miljoen ofwel 1,4 procent tot Afl. 600,9 miljoen of bijna 88 procent van de belastingontvangsten.

Mede gelet op het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de aanbevelingen van de Bank hun relevantie hebben behouden en dat zonder verder uitstel tenminste de volgende acties dienen te worden ondernomen:

- a. het vooralsnog daadwerkelijk stabiliseren van de loonsom ten laste van de begroting, onder meer door het bevriezen van de gemiddelde salarissen en het doen afvloeien van overtollige ambtenaren bij bepaalde diensten (eventueel door het andermaal invoeren van een regeling voor vervroegde uittreding, alsook op basis van de uitkomsten van de kerntakenanalyse).
- b. het invoeren van een pensioenregeling voor zowel de huidige als toekomstige deelnemers op basis van door de Bank ter zake gedane aanbevelingen inzake onder meer een effectieve middelloonregeling en het inbouwen van de AOV-franchise.
- c. het onverkort uitvoeren van de eerder vermelde interventies in de AZV. Daarenboven dienen aanvullende maatregelen te worden getroffen ter volledige eliminering van het tekort, terwijl de mogelijkheden tot fiscale aftrek van de door de werknemers betaalde premie dienen te worden beperkt.
- d. het verder intensiveren van de inmiddels ondernomen acties ter vergroting van de effectiviteit van de belastinginning, alsmede het voortvarender werken aan de algehele herziening van het belastingstelsel. In het kader hiervan dient een verschuiving van het accent van directe naar indirecte belastingen te worden doorgevoerd, zoals destijds is aanbevolen door onder meer het Internationale Monetaire Fonds.

