

MEMORANDUM VAN DE BANK INZAKE DE BELEIDSNOTA VAN HET MINISTERIE VAN FINANCIËN VOOR DE REGEERPERIODE 1998-2002 D.D. 7 SEPTEMBER 1998, GETITELD “GEZONDE OVERHEIDS-FINANCIËN OP ARUBA”

1. Inleiding

In dit memorandum plaatst de Centrale Bank van Aruba (“de Bank”) enkele kanttekeningen bij de principiële uitgangspunten van de definitieve versie van de beleidsnota “Gezonde overheidsfinanciën”. Er wordt niet op specifieke tekstdelen en cijfers ingegaan. De meeste opmerkingen zijn al gemaakt met betrekking tot een eerder concept van de beleidsnota.

2. Kanttekeningen

De Bank heeft een positieve grondhouding tegenover de beleidsnota. Vooral de “top-down benadering” bij het vaststellen van de beschikbare financiële ruimte voor de “spending ministers” kan bij een consequente en gedisciplineerde uitvoering succesvolle resultaten afwerpen. Tevens wordt het voornemen méér transparantie te verschaffen over het begrotingsbeleid als belangrijk beschouwd. In de nota wordt evenwel niet aangegeven op welke wijze dit voornemen zal worden geconcretiseerd. De Bank beschouwt de visie dat de overheid zich dient te beperken tot een doelmatige uitvoering van een beperkt aantal kerntaken als een juist uitgangspunt bij de sanering van de Arubaanse overheidsfinanciën.

In het onderhavige document wordt in het algemeen een bevredigende analyse van het proces van verzwakking van de overheidsfinanciën gegeven. De Bank is echter van oordeel dat de hoofdoorzaak van de verzwakking niet primair moet worden gezocht in een toename van de inkomsten welke geen gelijk tred heeft gehouden met de stijging van de uitgaven, doch veeleer in het doen van overmatige bestedingen vooruitlopend op een verwachte inning van uitstaande vorderingen van de overheid. Deze verwachting is zoals bekend niet uitgekomen, waardoor een structureel geldtekort is ontstaan en de problematiek van de betalingsachterstanden is verzwaaard. De ervaring van de afgelopen periode bevestigt een oude spelregel dat een overheid eerst het geld moet hebben verdiend en ontvangen alvorens dit te kunnen uitgeven.

Het bevreemdt de Bank dat in de nota voor de dekking van de goederenimport door de deviezenreserves de internationaal wel gebruikte norm van 3 maanden lijkt te worden gehanteerd. Immers, voor een kwetsbare en eenzijdige economie als de Arubaanse is het gewenst te streven naar een hogere invoerdekking, namelijk 5 à 6 maanden. Deze richtlijn is eertijds geformuleerd in de “National Development Plans” en wordt bij de beleidsbepaling door de Bank aangehouden.

Ten aanzien van de omvangrijke uitstaande vorderingen dient er rekening mee te worden gehouden dat deze deels ambtshalve aanslagen betreffen. Verder zal de inning worden bemoeilijkt door de afzwakkende groei van de algemene bedrijvigheid. Het is derhalve riskant er wederom van uit te gaan dat gedurende de regeerperiode 1998-2002 het merendeel van de nagestreefde verbetering van de liquiditeitspositie (ad circa AFL 354 miljoen) zal worden verwezenlijkt door extra inkomsten ten belope van AFL 230 miljoen of 65 procent

van het totaal. Betwijfeld moet worden of de belastingelasticiteit in de nabije toekomst hoger zal kunnen zijn dan in het recente verleden het geval is geweest, mede omdat het beleid met betrekking tot het verlenen van fiscale faciliteiten aan ondernemingen nog geenszins doelmatig en transparant is. Elke tax-holiday versmalt uiteraard het draagvlak van de belastinggrondslag.

Ondanks de verwijzingen naar de recente memoranda¹ van de Bank inzake de overheidsfinanciën, lijkt de noodzaak tot structurele uitgavenbeheersing in de nota nog niet voldoende gewicht te hebben gekregen, te meer omdat een deel van de voorgenomen besparingen van cosmetische aard is. Dit geldt onder andere voor het schrappen van de achterstanden tot en met 1998 bij de stortingen in het hotelgarantiefonds. Een dergelijke schrapping vereist overigens overeenstemming met de regering van Nederland. Ook wordt niet gesproken over het terugbetalen van de zogenaamde Citco/Beta-gelden. Ten aanzien van het Sinking Fund moet worden bedacht dat niet kan worden getornd aan de jegens de bestaande obligatiehouders gedane toezeggingen zonder de geloofwaardigheid van het Land Aruba aan te tasten. Ook het invoeren van een (tijdelijke) investeringsstop kan niet worden gezien als een structurele bezuiningsmaatregel.

Bemoedigend is wel het streven om de te hoge personeelskosten te verlagen van 11,9 procent in 1997 tot 8,38 procent van het BBP in 2002, hetgeen betekent dat deze kosten in absolute zin met AFL 30 miljoen dienen te worden verminderd. Dit doel zal worden bereikt door onder andere de invoering van een vrijwillige afvloeiingsregeling, alsmede een nieuwe pensioenverordening voor ambtenaren. Geconstateerd moet echter worden dat er vooralsnog onvoldoende aandacht is besteed aan de noodzaak de totale schuld van het Land aan het APFA te verminderen. Bij het opstellen van de meerjarenraming op kasbasis voor de periode 1999-2002 is geen rekening gehouden met de zeer omvangrijke achterstallige betalingsverplichtingen jegens het fonds. Er is evenmin een speciale voorziening getroffen voor tegenvallers die naar de ervaring leert nu eenmaal steeds weer opduiken. Daarentegen zijn de inkomsten wel verhoogd vooruitlopend op verwachte productiviteits- en efficiencyverbeteringen.

Voorts lijkt in de beleidsnota geen volledige prioriteit te worden gegeven aan het op orde stellen van de overheidsfinanciën (inclusief het verminderen van de uitstaande schuld), doch veeleer aan het financieren van “nieuw beleid”. Voor dit laatste doel wordt immers niet minder dan de helft van de nagestreefde verbetering van de liquiditeitspositie gereserveerd. Absolute voorrang dient naar het oordeel van de Bank vooralsnog te worden gegeven aan sanering van de bestaande situatie. Pas nadat de sanering voldoende vruchten heeft afgeworpen, is het raadzaam het accent geleidelijk te verleggen in de richting van het entameren van nieuwe activiteiten. Het stapsgewijs realiseren van het streven naar financiële zelfstandigheid ten opzichte van Nederland kan ook volgens de Commissie Biesheuvel alleen een economische realiteit worden wanneer de daaruit voortvloeiende lasten op een verantwoorde wijze kunnen worden gedragen en evenwichtige overheidsfinanciën zijn bereikt.

¹ “Op weg naar structureel gezonde overheidsfinanciën; d.d. 8 juli 1998”, en “Nota inzake de financieringsproblematiek van de overheid in 1998”, d.d. 18 augustus 1998.

In dit verband is het te betreuren dat het geplande tijdstip van daadwerkelijke realisatie van een “balanced-budget” (in de zin van een financieringstekort=0) verder naar de toekomst wordt verschoven. Reeds in 1995 heeft de Commissie van Lennep geadviseerd deze beleidsnorm onverwijld door te voeren. Wij zijn inmiddels drie jaren verder, zonder dat de daarvoor vereiste voor de hand liggende maatregelen zijn genomen. Momenteel wordt aangenomen dat een dergelijk evenwicht pas in het jaar 2001 zal kunnen worden bereikt (zie pagina 4 van de nota): dus ruim 6 jaar nadat de aanbeveling is gedaan. Voor de budgettaire consolidatieperiode (1998-2000) wordt zonder daarvoor expliciete redenen aan te geven bovenaangeduide norm nadrukkelijk verlaten en vervangen door een andere, stringenter lijkende richtlijn, waarbij de begrotingstekorten ten hoogste 1,5 procent van het BBP mogen belopen. Voor 1999 zou dat betekenen dat minder wordt geleend dan nodig voor aflossingen van oude schulden. Op pagina 27 van de nota wordt echter terloops opgemerkt dat de regering er thans van uit gaat dat het verantwoord is leningen aan te gaan voor de financiering van productieve investeringen. De omvang hiervan en het daaruit voortvloeiende financieringstekort staan evenwel niet bij voorbaat vast. Vervolgens wordt in het vooruitzicht gesteld dat vanaf 2002 een financieringsoverschot zal worden gerealiseerd.

De verschillend geaarde uitspraken over de te hanteren norm voor het begrotingsbeleid werken verwarrend. Er is juist behoefte aan een eenvoudig, eenduidig en verifieerbaar kompas. Het is derhalve jammer dat gedurende de aanpassingsperiode wordt afgezien van een “balanced-budget” zoals eertijds geformuleerd door genoemde commissie en bij herhaling door de regering van Aruba publiekelijk onderschreven. Dit evenwicht moet niet pas in het jaar 2001, doch reeds op veel kortere termijn worden gerealiseerd, mede teneinde de bestaande problematiek van schulden en betalingsachterstanden beheersbaar te maken. Langs deze weg kan eveneens een bijdrage worden geleverd aan de zo gewenste versterking van de betalingsbalans en het doen terugkeren van de dekking van de goedereninvoer door de monetaire reserve binnen de gewenste doelzone van 5 à 6 maanden.

3. Slotopmerking

Het voorgaande illustreert dat een wezenlijke versterking van de overheidsfinanciën naar het oordeel van de Bank alleen kan worden bereikt door duurzame, structurele uitgavenbeheersende maatregelen. De voorstellen ter zake dienen dan ook zonder verder uitstel integraal ten uitvoer te worden gebracht. Indien en zolang geen afdoende actie wordt genomen, zullen de problemen alleen maar verergeren, zal het gat in de gerealiseerde overheidsrekening groter worden, de problematiek van de betalingsachterstanden verzaamd worden en uiteindelijk de monetaire en financiële stabiliteit worden ondergraven.

Aruba, 26 oktober 1998