





## **DE SOCIAAL ECONOMISCHE RAAD.**

De Sociaal Economische Raad (SER) is in 1987 ingesteld bij Landsverordening Sociaal Economische Raad (AB 1987 # 103). Hij is representatief samengesteld uit vertegenwoordigers uit werkgevers- en werknemersorganisaties en onafhankelijke deskundigen.

De SER heeft tot taak de regering van advies te dienen omtrent alle belangrijke onderwerpen van sociaal-economische aard. De SER brengt zijn adviezen uit op verzoek van één of meer ministers; hij kan eveneens uit eigen beweging de Regering van advies dienen omtrent onderwerpen van sociaal-economische aard.

De adviezen van de Raad worden opgesteld overeenkomstig het gevoel van de meerderheid van de vergadering. In de adviezen wordt van afwijkende gevoelens van de minderheid melding gemaakt.

De adviezen van de Raad worden na verloop van tenminste dertig dagen en ten hoogste zestig dagen nadat zij zijn uitgebracht door de Raad openbaar gemaakt, tenzij naar het oordeel van de Regering het landsbelang zich tegen de openbaarheid van het advies verzet, dan wel bij de adviesaanvraag is meegedeeld dat de openbaarmaking door of vanwege de Minister van Algemene Zaken zal geschieden.

Openbaarmaking van adviezen van de Raad door de Minister van Algemene Zaken geschiedt dan binnen 90 dagen, nadat zij door de Raad zijn uitgebracht.

Sociaal Economische Raad,  
J.E. Irausquinplein 2a,  
Postbus 149,  
Tel.: 832713 / 836051  
Fax.: 838956

## **INHOUDSOPGAVE:**

<b>SAMENVATTING EN CONCLUSIES.</b> .....	<b>2</b>
<b>I. INLEIDING.</b> .....	<b>4</b>
<b>II. DE ECONOMISCHE SITUATIE.</b> .....	<b>6</b>
<b>2.1 De reële sector.</b> .....	<b>6</b>
<b>2.2 De publieke sector.</b> .....	<b>8</b>
<b>2.3 De monetaire sector.</b> .....	<b>10</b>
<b>III. DE KNELPUNTEN.</b> .....	<b>11</b>
<b>3.1 De publieke sector.</b> .....	<b>11</b>
<b>3.1.1 De macro-economische toetsing.</b> .....	<b>12</b>
3.1.1.1 De betalingsbalans. ....	12
3.1.1.2 De kapitaalmarkt. ....	13
3.1.1.3 De allocatie van de productiefactoren. ....	13
3.1.1.4 De wig. ....	16
<b>3.1.2 De micro-economische toetsing.</b> .....	<b>16</b>
3.1.2.1 Economische rechtmatigheid.....	16
3.1.2.2 Doeltreffendheid.....	18
3.1.2.3 Doelmatigheid. ....	18
<b>3.2 De Sociale Zekerheid.</b> .....	<b>19</b>
3.2.1 De AOV. ....	20
3.2.2 De algemene ziektekostenverzekering (AZV) .....	22
3.2.3 De wig-ontwikkeling.....	23
<b>3.3 De arbeidsproductiviteit.</b> .....	<b>26</b>
<b>3.3.1 Arbeidsproductiviteit en de economie.</b> .....	<b>26</b>
3.3.1.1 Arbeidsproductiviteit en het welvaartsniveau.....	27
3.3.1.2 Arbeidsproductiviteit en de concurrentiepositie.....	28
3.3.1.3 Arbeidsproductiviteit en inflatie. ....	28
<b>3.3.2 Verhoging van de arbeidsproductiviteit.</b> .....	<b>29</b>
3.3.2.1 Kwaliteit van arbeid.....	29
3.3.2.2 Kwaliteit en kwantiteit kapitaalgoederenvoorraad.....	31
3.3.2.3 Kwaliteit van ondernemerschap. ....	32
3.3.2.4 De rol van de overheid. ....	32
<b>IV. DE ARUBAANSE ECONOMIE IN DE 21<sup>e</sup> EEUW.</b> .....	<b>34</b>
<b>LITERATUURLIJST.</b> .....	<b>35</b>

## **SAMENVATTING EN CONCLUSIES.**

De recente indicatoren over de economische bedrijvigheid geven geen eenduidig beeld in welke richting de economie zich begeeft. Sommige indicatoren wijzen in de richting van stabilisatie, terwijl andere in de richting van economische recessie wijzen.

Aruba kampt momenteel met enige structurele problemen, die zich onder andere manifesteren in de overheidsector, de sociale zekerheid en de arbeidsproductiviteit.

- De overheid dient zo snel mogelijk het kastekort op te heffen en het ambtenarenapparaat te saneren. Essentiële voorwaarde voor een succesvolle sanering is de eliminatie van politieke patronage. Herbezinning over de rol van de overheid wordt dringend aanbevolen. Deze herbezinning dient zich niet alleen te richten op de actieve betrokkenheid van de overheid bij het productieproces, maar ook op mogelijkheden tot overdracht van taken aan het bedrijfsleven (werknemers en werkgevers) en op onderzoek naar mogelijkheden regelgeving te vervangen door marktwerking.
- Het sociale zekerheidsstelsel drukt erg zwaar op de economie en is bovendien niet coherent. De gemiddelde wig heeft nu reeds een hoogte bereikt die zorgwekkend is en in de toekomst bij ongewijzigd beleid verder zal toenemen. Herstructurering op korte termijn is geboden, om de continuïteit van de sociale zekerheid te kunnen garanderen. Uitbreiding van het stelsel met een verplichte algemene pensioenverzekering dient pas **na** de herstructurering aan de orde te komen.
- De arbeidsproductiviteit heeft tussen 1987 en 1994 een forse daling vertoond. Hoewel indicaties bestaan van een lichte verbetering in 1995 en 1996, is het niveau nog erg laag vergeleken met het niveau van 1987. De verbetering van de arbeidsproductiviteit op korte termijn vraagt een gezamenlijke inspanning van de overheid, werkgevers en werknemers.

Op lange termijn is de arbeidsproductiviteit hoofdzakelijk afhankelijk van de scholingsgraad. De huidige positieve ontwikkelingen op het gebied van herstructurering van het onderwijs zijn echter niet toereikend. Om de lage scholingsgraad van de beroepsbevolking te verhogen, zal het aandeel van de onderwijsbestedingen in het bruto binnenlands product vergroot moeten worden.

- Ervaringen in het succesvol bestrijden van structurele sociaal economische problemen hebben geleerd, dat een gezamenlijke aanpak door de sociale partners vereist is. Ervaring in Aruba heeft daarbij ook geleerd, dat een (te) dominante rol van de overheid in een “gezamenlijke” aanpak veeleer leidt tot kiezersvriendelijke resultaten. De primaire verantwoordelijkheid voor de aanpak ligt in Aruba derhalve bij de sociale partners uit het bedrijfsleven (werknemers en werkgevers); de inbreng van de overheid dient zich te beperken tot ondersteuning en bemiddeling naar de sociale partners toe.

## **I. INLEIDING.**

In mei 1995 heeft de Sociaal Economische Raad (de Raad) een rapport uitgebracht met als titel "Kernpunten voor een geïntegreerd sociaal economisch beleid 1995-1998", als reactie op het rapport "People, progress and potential" van het Ministerie van Economische Zaken.

Hierin heeft de Raad zijn visie verwoord over de sociaal economische vraagstukken en aangegeven op welke kernpunten het sociaal economisch beleid zich dient te richten.

In totaal werden zeven kernpunten vermeld, te weten:

1. de arbeidsproductiviteit,
2. de inflatie,
3. de publieke sector,
4. de arbeidsmarkt,
5. de sociale zekerheid,
6. de diversificatie en
7. het leefmilieu.

Met de beteugeling van de inflatie zijn goede resultaten geboekt. Verder lijkt de dalende trend in de arbeidsproductiviteit stopgezet te zijn. Daarentegen is in de publieke sector sprake van een drastische verslechtering, waardoor thans sprake is van een zorgwekkende situatie.

De sociale zekerheid drukt steeds meer en in een versneld tempo op de economie. Bij ongewijzigd beleid zal dit ernstige repercussies op de economische groei hebben en daardoor zichzelf ondermijnen.

Bij de overige in het rapport genoemde kernpunten (arbeidsmarkt, economische diversificatie en het leefmilieu) is van een wezenlijke verbetering niet of nauwelijks sprake.

Met het oog op de komende regeerperiode 1998-2002 heeft de Raad andermaal een analyse gemaakt van de sociaal economische situatie en knelpunten geformuleerd waarop het beleid zich zou moeten richten.

Bij de opstelling van dit rapport heeft de Raad de lijn voortgezet van zijn rapport van mei 1995 ("Kernpunten"). Dit is een logische keuze geweest. Ten eerste omdat structurele aanpak van een aantal problemen niet heeft plaatsgevonden en ten tweede, omdat een verdere uitdieping van de onderwerpen tot een beter begrip van de sociaal-economische problemen kan leiden.

Dit rapport concentreert zich op drie aandachtsgebieden, te weten:

1. de publieke sector,
2. de arbeidsproductiviteit en
3. de sociale zekerheid.

In vergelijking met het kernpuntenrapport zijn de inflatie, diversificatie van de economie, de arbeidsmarkt en het leefmilieu buiten beschouwing gelaten. Dit is met name gebeurd om de nadruk te leggen op de ernst van de knelpunten in de aandachtsgebieden.

## II. DE ECONOMISCHE SITUATIE.

### 2.1 De reële sector.

Het reële BBP per capita (BBPpc) is sinds de periode van forse groei (1986 – 1991) gedaald, behoudens een lichte stijging in 1995. Het reële BBPpc bedroeg in 1996 Af1 20.581,<sup>1</sup>. Dit is ruim 4% lager dan in 1992, het jaar waarin Aruba het hoogste reële BBPpc heeft gekend. Hoe de economische resultaten over 1997 zullen zijn, valt moeilijk te kwantificeren door de tegenstrijdige berichten over het toerisme.

De inflatie bleef zich gunstig ontwikkelen. Ten eerste is sprake van een gunstige ontwikkeling in de importprijzen als gevolg van de lage inflatie in de VS en de appreciatie van de VS dollar ten opzichte van de Europese munten en de Japanse Yen. Ten tweede is sprake van een afvlakking van de koopkracht, waardoor ook vanuit de vraagkant sprake is van verminderde druk op de prijzen.

Een cijfermatig overzicht van de recente ontwikkelingen is in tabel I weergegeven.

Tabel I: Ontwikkelingen in de Arubaanse economie 1991-1996

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
BBP nom. (x mln.)	1.799	1.978	2.119	2.382	2.597	2.786
Inflatie	5,6%	3,9%	5,2%	6,3%	3,4%	3,2%
Bevolking	67.504	71.304	77.973*	80.333	83.652	87.971
Reële BBP per capita	21.473	21.513	20.033	20.563	20.821	20.581

Bron: Centrale Bank Aruba en Centraal Bureau voor de Statistiek

\*) Sterke stijging t.g.v. de amnestieregeling voor illegalen. Voor de reële BBPpc betekent dit in feite dat 1991 en 1992 te hoog zijn geschat en 1993 te laag.

---

<sup>1</sup> in prijzen van 1986



De arbeidsmarkt is ondanks de afname van de economische groei gespannen gebleven. Ondanks het voornemen de migratie te beperken, is deze in 1996 verder toegenomen, o.a. om aan de vraag naar arbeid te voldoen.

Het aantal toeristen is in 1997 met 1,4% gegroeid tot 650.000. Het aantal overnachtingen steeg met 2,8% tot 4,8 mln. Daarbij is de eerste helft van 1997 beter geweest dan de eerste helft van 1996; de tweede helft van 1997 is echter slechter geweest dan die van 1996.

Wat de ontvangsten uit het toerisme in 1997 zijn geweest, is vooralsnog niet duidelijk.

De Centrale Bank signaleert een toename van ontvangsten van bijna 16% over de eerste helft en van ruim 12% over de periode januari t/m september.

Daarentegen stelt het Centraal Bureau van de Statistiek (C.B.S.) over de eerste helft van 1997 "what can be concluded is that, although the number of visitors increased in quantity, the same cannot be said for the expenditures (...) the average expenditure per person and the total expenditure decreased" (Tourist profile, blz. 1).

Afgaande op de gegevens van de Centrale Bank is dus sprake van een goed eerste half jaar (ontvangstengroei 16%) en een redelijk derde kwartaal (ontvangstengroei 4%). De gegevens van het C.B.S. geven echter een geheel ander beeld, nl. van een zorgwekkende negatieve ontwikkeling. De AHATA signaleert recentelijk in een bezorgde brief aan de fractieleiders een stagnatie in het toerisme voor 1997 en waarschuwt bij ongewijzigd beleid zelfs voor een teruggang in het toerisme voor 1998: "The financial situation of the Aruba Government, i.e. the lack of adequate cash flow, had its repercussions on the tourism industry. (...) As a direct result of this we have seen a flat 1997. Looking at the present figures and advance bookings we should project a decline of minimum 2.5% for 1998 (...). (AHATA: brief 4 maart 1998)

Het is evident dat duidelijkheid in deze kwestie noodzakelijk is.

Sedert begin 1996 publiceert het C.B.S. elke 3 maanden korte-termijn-indicatoren voor de belangrijkste industrietakken in Aruba. Hoewel het bedrijvenbestand nog lang niet compleet is, geven deze cijfers toch een redelijke indicatie van de "trend". M.b.v. deze indicatoren is tabel 2 samengesteld. Ter wille van de overzichtelijkheid en actualiteit zijn alleen de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> kwartaalcijfers gebruikt.

Tabel 2: Volume ontwikkeling particuliere sector '94-'97, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> kwartaal

	HANDEL		HORECA		TRANS/COM		HUISV		TOTAAL	
	I*	II	I	II	I	II	I	II	I	II
1994	100	103	100	81	100	88	100	101	100	93
1995	109	114	106	85	104	93	103	105	107	100
1996	111	107	110	86	116	98	107	107	112	100
1997	100	95	113	90	118	97	112	113	111	99

Bron: C.B.S. Economic profile Aruba 3rd issue 1997

\*) I=1<sup>e</sup> kwartaal; II=2<sup>e</sup> kwartaal; (1<sup>e</sup> kwartaal 1994=100)

Afgaande op de ontwikkelingen in de handelsector zit Aruba in een recessie, terwijl de overige sectoren gezamenlijk op stabilisatie van de economie wijzen.

Uitgaande van de conclusies van het C.B.S. over het toerisme, de geregistreerde teruggang van het aantal toeristen en de afname van het aantal overnachtingen in het 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> kwartaal van 1997, zou nu wel sprake zijn van een stagnatie c.q. recessie in de economie.

## 2.2 De publieke sector.

De reeds zorgwekkende situatie van de publieke sector is in 1996 en in de eerste helft van 1997 verder verslechterd en heeft thans negatieve repercussies op de particuliere sector.

Het gerealiseerde kastekort dat in 1995 nog slechts 9 mln. bedroeg, is verder opgelopen tot 49 mln. in 1996. Over de eerste helft van 1997 is al sprake van een tekort van 72 mln. op kasbasis.

De hoge personeelskosten zijn in 1997 nog verder gestegen, evenals de overige uitgaven. Een van de oorzaken van de gestegen personeelskosten is de toename van het aantal ambtenaren, ondanks de lumpsumregeling (afvloeiingsregeling) en de personeelsstop bij de overheid.

Tabel 3: Overheidsfinanciën 1994 - 1997 (kasbasis in mln.)

	1994	1995	1996	1997
<b>Ontvangsten</b>	<b>546</b>	<b>603</b>	<b>645</b>	<b>638</b>
w.v. belastingen	441	459	492	498
Niet-belastingen	85	117	126	105
Schenkeningen	20	27	28	35
<b>Uitgaven</b>	<b>541</b>	<b>612</b>	<b>694</b>	<b>708</b>
w.v. salarissen	273	320	287	340
Investerings	44	46	55	28
<b>Kastekort (-)</b>	<b>+5</b>	<b>-9</b>	<b>-49</b>	<b>-71</b>
<b>Netto leningen</b>	<b>-1</b>	<b>36</b>	<b>30</b>	<b>57</b>
w.v. buitenland	1	1	-19	-20
Binnenland	-2	35	+49	77
<b>Betalingsachterstand</b>	<b>52</b>	<b>37</b>	<b>73</b>	<b>90</b>

Bron: C.B.A. Quaterly bulletin 1997-III

Met betrekking tot de overheidsinkomsten valt op dat, na een ruime periode van forse stijgingen, thans sprake is van stagnatie. Dit laatste is in lijn met de economische situatie.

De uitgaven zijn tussen 1994 en 1996 fors gestegen en in 1997 gestabiliseerd. Gezien het grote (kas)tekort moet aan structurele uitgavenverlaging prioriteit worden gegeven.

De forse stijging in salarissuitgaven in 1995 is hoofdzakelijk veroorzaakt door de lumpsumregeling. De bedoeling van deze lumpsumregeling was, te komen tot een structurele verlaging van de salariskosten.

De cijfers van 1996 en 1997 laten evenwel duidelijk zien dat hiervan geen sprake is geweest, doch dat de salarissuitgaven juist structureel verder zijn gestegen, m.n. door de voortdurende politieke patronage.

De (eveneens kostbare) VUT-regeling van 1989 vertoonde in de praktijk dezelfde resultaten.

### **2.3 De monetaire sector.**

De groei van de geldhoeveelheid lijkt, na een periode van deceleratie, enigszins te accelereren. De belangrijkste bron van de recente geldgroei is de overheid. Geldcreatie via particuliere kredieten is eveneens toegenomen, zij het dat deze minder bedraagt dan de geldcreatie via de overheid.

Voornamelijk door het beroep van de overheid op de kapitaalmarkt is de overliquiditeit van het bankwezen thans nagenoeg verdwenen.

De betalingsbalans is zwaar onder druk komen te staan door de grote kastekorten van de overheid. De drastische afvloeiing van deviezen van november 1996 tot november 1997 bedroeg Afl 114 mln. (25% van de deviezenvoorraad). Om een verdere daling van de deviezenvoorraad tegen te gaan, dient het kastekort van de overheid zo spoedig mogelijk geëlimineerd te worden.

Het open en kleinschalige karakter van de Arubaanse economie vereist bovendien een deviezenvoorraad die voldoende is om tenminste vijf maanden import te kunnen dekken. Zolang de overheid nog kastekorten heeft, zal het heel moeilijk zijn om de gewenste deviezenvoorraad weer te realiseren.

### **III. DE KNELPUNTEN.**

Zoals in de inleiding reeds aangegeven, concentreert dit rapport zich op drie aandachtsgebieden, nl de publieke sector, de sociale zekerheid en de arbeidsproductiviteit.

De Raad erkent, dat ook de arbeidsmarkt en zijn arbeidsverhoudingen een aandachtsgebied hoort te zijn. De complexiteit van dit onderwerp en het gebrek aan informatie hebben het niet mogelijk gemaakt dit onderwerp binnen de context van dit rapport als knelpunt te bespreken. Het voornemen van de Raad is om dit onderwerp in een apart rapport centraal te stellen.

#### **3.1 De publieke sector.**

Ondanks de gestage stijging van de overheidsinkomsten sedert de Status Aparte, hebben de overheidsfinanciën tot 1993 tekorten vertoond. In 1993 en 1994 is een bescheiden surplus gerealiseerd, maar sedert 1995 valt een stijgend tekort te signaleren.

De stijging van de uitgaven wordt voornamelijk veroorzaakt door toename van de personeelskosten. Deze zijn deels toe te schrijven aan de partiële compensatie van het cumulatieve koopkrachtverlies bij de ambtenaren en deels aan toename van het ambtenarenbestand.

De overheid is zowel producent als consument en stelt tevens de regels voor de economie vast. Het is daarom evident dat de overheid een grote invloed uitoefent op de economie. Dit geldt met name voor een kleine open economie die vrij snel uit balans kan geraken.

De overheid dankt haar bestaan aan tekortkomingen in het marktmechanisme. Tekortkomingen die o.a. voortvloeien uit het bestaan van externe effecten, schaaffecten en monopolies en verdelingseffecten.

Het (zogenaamd) corrigeren van markttekortkomingen past bovendien in het denkbeeld dat de overheidsector tevens macro-economische stabilisator is.

Het corrigerend optreden van de overheid kan zowel actief (als producent) als passief (middels regelgeving, voorlichting enz.) plaatsvinden. De sleutelvragen, wanneer als overheid te handelen en hoe, zijn in absolute zin niet te beantwoorden. Niettemin zijn de gevolgen van overheids-handelen wel aantoonbaar. In de Arubaanse praktijk is zowel het actieve als passieve optreden als middel vaak erger gebleken dan de kwaal.

Een beoordeling van de overheidssector dient zowel macro- als micro-economisch (bedrijfs-economisch) te geschieden. De macro-economische toetsing evalueert de macro-economische consequenties en de micro-economische toetsing evalueert de efficiency en effectiviteit van de overheid als organisatie.

### **3.1.1 De macro-economische toetsing.**

De gevolgen van het overheidsbeleid zijn met name merkbaar geweest op de volgende gebieden: de betalingsbalans, de kapitaalmarkt, de allocatie van de productiefactoren en de wig-ontwikkeling.

#### **3.1.1.1 De betalingsbalans.**

Het lijkt geen twijfel dat de kastekorten van de overheid de belangrijkste verklarende variabelen zijn voor het recente dramatische verlies van deviezen. Immers, het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans is niets anders dan de som van het particuliere inkomenssaldo en het inkomenssaldo van de overheid.

Gezien het vitale belang van een evenwichtige deviezenstroom voor de economie dient aan het elimineren van het kastekort van de overheid de hoogste prioriteit gegeven te worden, waardoor het verlies van deviezen langs deze weg kan worden stopgezet.

Hoewel de deviezenvoorraad, uitgedrukt in maanden importdekking, niet onder de kritieke grens van 3 maanden kwam, wijst de Raad op de negatieve effecten die het grote verlies aan deviezen (25%) in korte tijd internationaal kan hebben.

#### **3.1.1.2 De kapitaalmarkt.**

De laatste jaren heeft de overheid een omvangrijk beroep gedaan op de op zich qua omvang bescheiden kapitaalmarkt, resulterend in een steeds hogere intrest op de overheidsleningen.

Naast het aspect van een hogere intrest, komt de financiering van particuliere investeringen met lokaal geaccumuleerd kapitaal onder druk. Aan dit zgn. "crowding out" effect dient ook een eind te komen. Het beroep dat de overheid op de lokale kapitaalmarkt zou mogen doen, dient afgebakend te worden door het particulier inkomenssaldo (het saldo van de particuliere besparingen en investeringen). Voor een tweede voorwaarde van een beroep op de kapitaalmarkt verwijst de Raad naar hetgeen hierover in het Rapport "Schuld en toekomst" van de commissie van Lennep is geformuleerd.

#### **3.1.1.3 De allocatie van de productiefactoren.**

De overheid bepaalt de samenstelling van de nationale productie (collectieve en particuliere productie) en middels o.a. regelgeving de wijze waarop de productie tot stand komt. Leidraad in deze zijn tot nu toe steeds objectieve argumenten geweest zoals markttekortkomingen en subjectieve argumenten zoals nationaal belang en bescherming van de kleine man.

In de Arubaanse praktijk hebben kiezersvriendelijke argumenten, te weten nationaal belang en bescherming van de kleine man, het meeste gewicht gehad m.b.t. de rol van de overheid in de economie.

Het gevolg van dit door opeenvolgende regeringen gevoerde beleid is geweest, dat de betrokkenheid van de overheid in (het productieproces van) de economie te groot is geworden en daardoor het beslag op de productiefactoren arbeid en kapitaal.

Politieke patronage van de opeenvolgende regeringen heeft er toe geleid dat het ambtenarenbestand niet alleen te groot is, doch ook dat veel ambtenaren in te hoge loonschalen zitten. Daarnaast is sprake van een groot aantal consultants die feitelijk als ambtenaar werken, echter met een veel hogere beloning.

Een vergelijking van de cijfers van o.a. het I.M.F., Directie Financien, Dienst Personeel en Organisatie (DPO) en de Centrale Bank (CBA) over zowel de personeelsuitgaven als over het aantal ambtenaren, vertonen onderling erg grote verschillen. Het is daardoor niet mogelijk aan te geven hoeveel personen (ambtenaren, parttimers, arbeidscontractanten, consultants, enz.) voor de overheid werken en hoeveel kosten hiermee gemoeid zijn.

Om toch een beeld te kunnen schetsen van de ontwikkelingen in het ambtenarenbestand, zijn gegevens gebruikt van het jaarverslag van de Rekenkamer en de personeelstotalen die geregistreerd zijn door DPO (zie tabel 4).

Tabel 4: Ambtenarenbestand algemene dienst 1990 – 1997 (ultimo)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Rekenkamer	2797	2458	3245	3400	3373	3044		
DPO						3290	3498	3591

Bron: Rekenkamer jaarverslag 1995 en DPO

\*) stand per eind juli 1997



De rekenkamer beschikt nog niet over gecontroleerde cijfers van 1996 en 1997 en DPO is pas in 1995 begonnen met de registratie aan de hand van de salarisadministratie. Door de niet-verklaarde discrepantie van de cijfers over 1995 zijn de twee reeksen niet te koppelen.

In ieder geval is duidelijk, dat ondanks goede voornemens van opeenvolgende regeringen en twee kostbare lumpsumregelingen (de VUT in 1989 en de lumpsumregeling in 1995) het reguliere ambtenarenbestand alsmaar blijft stijgen.

Ook het beslag op het beschikbare binnenlandse kapitaal is vrij omvangrijk geweest. (zie tabel 5).

Tabel 5: Kapitaalsleningen overheid 1994 – 1997 (x mln.)

	1994	1995	1996	1997
Leningen	2,7	36,9	67,6	79,8
Terugbetalingen	4,4	2,4	18,3	12,9
Netto	(1,7)	34,5	49,3	66,9

Bron: CBA, Quaterly Bulletin 1997 III

Een niet gering gedeelte van deze leningen is gebruikt voor consumptieve doeleinden. Dit laatste druist in tegen de aanbevelingen van zowel het I.M.F., de CBA als van de Commissie van Lennep.

Derhalve dient een van de prioriteiten van het regeringsbeleid een herbezinning op de rol van de overheid in de economie te zijn.

Kwesties van belang hierbij zijn o.a. herstructurering van het overheidsapparaat, overname van taken door de privé-sector, versterking van het marktmechanisme en gerichte wetgeving, die in ieder geval niet verstorend voor het economisch proces zal werken.

Het is daarbij van primair belang dat de sociale partners nauw betrokken zijn bij het evaluatieproces. Gebeurt dit niet, dan zal het maatschappelijk draagvlak wellicht onvoldoende zijn en zal herstructurering van de overheid a priori gedoemd zijn te mislukken.

#### **3.1.1.4 De wig.**

De post-LAGO opleving heeft ruimte gecreëerd voor uitbreiding van de sociale zekerheid in Aruba. In eerdere rapporten van de Sociaal Economische Raad is reeds geconstateerd dat de uitbreiding tot nu toe hoofdzakelijk vanuit electorale motieven tot stand is gekomen. Het economisch draagvlak heeft daarbij nauwelijks een rol gespeeld.

Voor de wig (het relatieve verschil tussen de bruto loonkosten en het netto loon) heeft dit een enorme stijging betekend. Met de uitvoering van de Algemene Ziektekosten Verzekering en de invoering van een algemene verplichte pensioenverzekering zal deze tot alarmerende proporties stijgen.

#### **3.1.2 De micro-economische toetsing.**

Bij de micro-economische toetsing kan het overheidsbeleid vanuit drie invalshoeken bekeken worden, namelijk vanuit economische rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze drie invalshoeken zullen hieronder nader besproken worden.

##### **3.1.2.1 Economische rechtmatigheid.**

De keuze tussen private en publieke productie van goederen en diensten staat bij deze invalshoek centraal. Simpel gesteld: bij gebrek aan economische rechtmatigheid dient de overheid zich te onthouden van productie en deze over te laten aan de particuliere sector.

Algemeen aanvaarde gronden voor overheidsingrijpen in de economie zijn onder andere:

- het optreden van externe effecten (vervuiling, gezondheidseffecten e.d.),
- marktimperfecties (monopolies e.d.) en
- collectieve goederen (defensie, justitie e.d.).

Door deze factoren is de markt niet (volledig) in staat een optimale productie en consumptie te garanderen.

Door de kleinschaligheid en eilandelijkheid van de Arubaanse economie worden de marktimperfecties versterkt. Bovendien zijn vrij veel goederen op politiek-maatschappelijke gronden als collectief bestempeld, terwijl in feite sprake is van individuele goederen die door de vrije markt zelf kunnen worden voortgebracht. In de loop der jaren is de overheid dan ook een te grote producent in de Arubaanse economie geworden.

Dit proces, tezamen met internationale ontwikkelingen en ervaringen, heeft er toe geleid dat reeds geruime tijd discussies over “privatisering” of “verzelfstandiging” de kop opsteken.

Met privatiseren wordt in Aruba het afstoten van (productie-) taken aan de private sector bedoeld, terwijl met verzelfstandigen bedoeld wordt dat de (productie-) taken ondergebracht worden in een “zelfstandige” naamloze vennootschap, waarbij de overheid de enige aandeelhouder is.

De Raad merkt op, dat de bewering dat enerzijds privatisering “de oplossing” van de problemen van de Arubaanse overheid zou zijn, terwijl anderzijds verzelfstandigen garanties biedt tegen politieke patronage en marktpositie-misbruik, niet alleen onjuist en misleidend is, maar bovendien de noodzakelijke maatschappelijke discussie juist frustreert.

De Raad is van oordeel, dat herijking van de (productie-) taken van de overheid hoogst noodzakelijk is. Eerst moet echter duidelijk zijn **wat** afgestoten dient te worden. Pas daarna kan bepaald worden **hoe** en **in welke vorm** afstoting dient plaats te vinden.

### 3.1.2.2 Doeltreffendheid.

Doeltreffendheid geeft de mate aan waarin de overheid erin slaagt om de gestelde doelstellingen te realiseren. Het gaat dus om de relatie tussen output en gestelde doel(stelling)en.

Tot nu toe zijn doelstellingen uitsluitend geformuleerd vanuit een puur politieke invalshoek bij de zgn. regeerakkoorden. Van concreet meetbare doelstellingen is dus geen sprake. Eerder is sprake van het nakomen van politieke beloften, gedaan in de campagne, zonder dat stilgestaan wordt bij de economische gevolgen.

Zelfs de begrotingen heeft het aan voldoende realiteitszin ontbroken, hetgeen geresulteerd heeft in realisaties die een zinvolle koppeling met de begroting onmogelijk hebben gemaakt.

De Raad pleit derhalve voor een **realistisch** regeerprogramma, dat vooraf getoetst is op macro-economische gevolgen. Verder pleit de Raad voor begrotingen die op realiteit zijn gebaseerd en niet op wenselijkheid. Pas dan kan de doeltreffendheid van het beleid bepaald worden, hetgeen voor een planmatige ontwikkeling van essentieel belang is.

### 3.1.2.3 Doelmatigheid.

De doelmatigheid geeft het verband aan tussen de opgeofferde middelen en het resultaat. Hierbij is het belangrijk, een bepaald resultaat met zo min mogelijk middelen te realiseren of met gegeven middelen een zo maximaal mogelijk resultaat te behalen.

In de Arubaanse **praktijk** worden eerst ambitieuze doelstellingen geformuleerd. Daarna wordt getracht om deze met zo min mogelijk kosten te realiseren.

De kostenbegroting is maar al te vaak onrealistisch ter wille van de "uitvoerbaarheid" van de projecten. In de uitvoerende fase blijken de kosten logischerwijs hoger uit te vallen dan geraamd, resulterend in

overschrijdingen van de kostenbegroting. Aanpassing van doelstelling en project vinden niet plaats, waardoor uiteindelijk veel meer wordt uitgegeven dan begroot.

Ter wille van een gezonde financiële situatie verdient de andere benadering van doelmatigheid dus de voorkeur: uitgaande van **gegeven** middelen zoveel mogelijk doelstellingen realiseren.

Uitgaande van laatstgenoemde benadering en de precare financiële situatie van de overheid, is een van de conclusies van het rapport "Op eigen benen" (Commissie Biesheuvel) volgens de Raad vooralsnog niet realiseerbaar. Het betreft de conclusie, dat over een periode van 10 jaar, te beginnen in 1999, de Nederlandse ontwikkelingssteun lineair met Nf 4 mln. per jaar wordt afgebouwd.

De Raad is van oordeel dat pas nadat volledige sanering van de overheidsfinanciën heeft plaatsgevonden **en** mechanismen zijn ingebouwd om ontsporing in de toekomst te vermijden, de afbouw van ontwikkelingssteun gestalte kan krijgen.

### **3.2 De Sociale Zekerheid.**

Het Sociale Zekerheidstelsel is de afgelopen 10 jaar enorm uitgebreid. Deels is dit op sociaal-maatschappelijke gronden gebeurd en deels op electorale gronden.

Het eerder gesignaleerde euvel van de overheid, dat eerst ambitieuze doelen worden geformuleerd en dat daarna over uitvoering en gevolgen wordt nagedacht, is goed te zien bij de uitbreiding van het sociale zekerheidstelsel in Aruba. Onderzoek naar het economisch draagvlak is ondergeschikt geweest aan de maatschappelijke wenselijkheid en aan politieke doelstellingen.

Voor het sociale zekerheidstelsel heeft dit tot gevolg gehad dat van consistentie en continueerbaarheid geen danwel onvoldoende sprake is.

De belangrijkste elementen van het Arubaanse sociale zekerheidstelsel zijn indertijd overgenomen van Nederland. Hoewel in Nederland vergaande hervormingen zijn doorgevoerd, is in Aruba het stelsel op de oude voet gecontinueerd en uitgebreid.

Twee elementen verdienen op korte termijn bijzondere aandacht, te weten de algemene ouderdomsverzekering (AOV) en de algemene ziektekostenverzekering (AZV).

### 3.2.1 De AOV.

De ouderdomsverzekering van Aruba is **relatief** een van de royaalste ter wereld, zowel qua leeftijd als qua uitkering. De uitkeringsgerechtigde leeftijd van 60 jaar behoort tot de laagste ter wereld. De meerderheid van de geïndustrialiseerde landen hanteert als leeftijd 65 jaar.

De (maximale) uitkeringshoogte bedraagt thans Af1. 1522,= per maand voor een gehuwd paar. Dit is bijna 40% hoger dan het bruto minimumloon. Ter vergelijking: in Nederland geldt dat de ouderdomsuitkering (maximaal) 100% van het **netto** minimumloon voor een gehuwd paar mag bedragen.

De financiering van de AOV vindt op omslagbasis plaats. D.w.z. dat de lopende premie-opbrengsten gebruikt worden voor de lopende uitkeringen. Aan deze vorm van financiering kleven fundamentele bezwaren. Volgens de zgn. Aaron-conditie<sup>2</sup>, waarmee de financieringsvorm van pensioenen wordt beoordeeld, is het systeem van kapitaaldekking in geval van vergrijzing goedkoper. Overstap naar kapitaaldekking is echter erg kostbaar. Er zal tijdens een overgangperiode van enige tientallen jaren nog steeds omslagpremie betaald moeten worden (afbouwend), terwijl

---

<sup>2</sup> De Aaron-conditie toont de relatie tussen enerzijds beleggingsopbrengsten, groei van de beroepsbevolking en de welvaartsgroei en anderzijds de kosten van het omslagstelsel c.q. kapitaaldekkingsstelsel.

tegelijkertijd kapitaaldekkingspremie voor de opbouw van het eigen pensioen betaald moet worden.

Het uitkeringsvolume van de AOV groeit met  $\pm 7\%$  per jaar. Hiervan moet  $2\frac{1}{2}\text{-}3\%$  toegeschreven worden aan de wettelijke indexering en  $4\text{-}4\frac{1}{2}\%$  aan de vergrijzing.

De premieontvangsten zijn tussen 1989 en 1994 fors gestegen, hoofdzakelijk door de toename van het aantal werknemers in die periode en in mindere mate door aanpassing van de premie-inkomensgrens en stijging van de lonen.

Met de afkoeling van de economie, daling van de inflatie en matiging in de lonen, zijn thans de premie-inkomsten gestabiliseerd. Voor de komende jaren mag, gezien de economische vooruitzichten, geen noemenswaardige verandering in de premie-inkomsten verwacht worden.

Het kasoverschot dat het AOV fonds tot voor kort vertoonde, is in 1997 omgeslagen in een licht tekort. Verwacht mag worden dat bij ongewijzigd beleid dit kastekort verder zal toenemen (zie tabel 6).

Tabel 6: AOV fonds 1992 – 1997 (kasbasis; in mln.)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Ontvangsten	44,6	50,5	66,6	94,6	100,2	101,7
Uitkeringen	36,0	48,1	61,0	89,5	96,1	102,7

Bron: CBS, 1996 Yearbook

\*) Prognose SER

Een van de uitgangspunten voor de AOV is de solidariteit vanuit de werknemers naar de 60-plussers. De wet eist van iedere werknemer, ongeacht het loon, betaling van een procentuele premie. Alhoewel veel werknemers minder dan de AOV-uitkering voor gehuwden verdienen, wordt deze solidariteit toch van hen geëist.

De Raad vraagt zich af, in hoeverre het maatschappelijk verantwoord is van deze werknemers een dergelijke solidariteit te eisen. Te meer, daar veel 60-plussers naast de AOV-uitkering over additionele inkomens beschikken.

Het mag duidelijk zijn, dat een herstructurering van de AOV op korte termijn noodzakelijk is. De Raad hoopt de Regering binnen enkele weken als bijdrage een rapport over de AOV aan te bieden.

### **3.2.2 De algemene ziektekostenverzekering (AZV)**

Begin 1992 is de Landsverordening AZV in het Parlement aanvaard. Met de AZV had de Regering vier doelstellingen op het oog, te weten:

- een voor iedereen gelijke toegankelijkheid tot de gezondheidszorg,
- kwalitatief goede en efficiënte gezondheidszorg,
- uniformiteit in de uitvoering van de financiële afwikkeling van de ziektekosten en
- beheersbare kosten van de gezondheidszorg.

Gekozen werd voor een volksverzekering, om het algemene karakter van de regeling te waarborgen.

De doelstellingen van de AZV worden overigens door alle sectoren onderschreven. Zowel bij de zorgverzekeraars (die door de AZV een belangrijk gedeelte van de markt voor ziektekostenverzekeringen zullen verliezen) als bij de werkgeversorganisaties hebben echter vanaf het begin ernstige twijfels bestaan, of de AZV er in zijn huidige vorm in zal slagen de doelstellingen te realiseren.

De bezwaren hebben niet geleid tot een gewijzigde structuur voor een algemene ziektekostenverzekering. Het proces is wel vertraagd. Na zes jaar discussies, rapportages, enz. heeft de facto nog geen inhoudelijke uitvoering van de AZV plaatsgevonden.



De Raad onderkent de fundamentele meningsverschillen m.b.t. de realisatie van de algemeen aanvaarde doelstellingen van de AZV. De Raad meent, dat de afwachtende houding van de overheid de ernstige situatie waarin de gezondheidszorg reeds verkeerde, verder heeft verslechterd. Een aanhoudend afwachtende houding zal funeste gevolgen hebben voor de (kosten van) de gezondheidszorg.

Nu reeds wordt over een premie van ongeveer 10% van het premieloon gesproken, uitgaande van een landsbijdrage van ongeveer Afl. 70 mln. per jaar. (Zonder de landsbijdrage zou de premie ongeveer 17% dienen te bedragen).

Het bovenstaande maakt naar de mening van de Raad voldoende duidelijk, dat op korte termijn helderheid dient te komen over de AZV. In ieder geval zal de bijdrage van de overheid substantieel dienen te zijn, om de premie niet exorbitant hoog te laten zijn. De eerder opgemerkte zorgwekkende ontwikkelingen in de wig staan een verdere vergroting niet toe.

### **3.2.3 De wig-ontwikkeling.**

Met de economische groei die zich reeds vanaf 1987 heeft gemanifesteerd, is ook de sociale zekerheid fors uitgebreid. Zo zijn de Algemene Ouderdoms Verzekering (AOV), de Algemene Weduwe en Wezen Verzekering (AWWV), de bijstandsuitkeringen, enz. vanaf 1993 behoorlijk verbeterd. Dit heeft geleid tot een groter aandeel van inkomensoverdrachten in het nationaal inkomen en dus tot een grotere druk op het economisch draagvlak.

Het grootste gedeelte van de sociale zekerheid wordt gefinancierd op basis van het omslagstelsel, nl omgeslagen op de factor arbeid, in de vorm van sociale premies. Hierdoor is de kloof tussen de arbeidskosten en het nettoloon, ook wel de wig genoemd, de laatste jaren sterk gestegen. De gevolgen van een te hoge wig zijn vrij bekend: verminderd arbeidsaanbod, ontwijking van hoge sociale lasten middels inschakeling van "sub-

contractors”, fiscale fraude en zwart werk (aantrekkelijk voor zowel werkgevers als werknemers) zijn een paar van de belangrijkste gevolgen.

De wig in Aruba kent de volgende componenten: loonbelasting (LB) en premies voor AOV, de AWWV, de ziekteverzekering (ZV) en de Ongevallenverzekering (OV).

Het LB-percentage en de OV-premie zijn “variabel”. Eerstgenoemde is progressief afhankelijk van het loon en laatstgenoemde van de gevarenklasse. De overige componenten bedragen een vast percentage van het loon tot aan het premiegrensinkomen.

Om een beeld te geven van de wig-ontwikkeling zal, gezien de variabele factoren LB en OV-premie, een loonniveau geselecteerd moeten worden. Het voor de hand liggende en internationaal gebruikelijke loonniveau is het modale inkomen. Hieronder wordt verstaan: het meestvoorkomende inkomen.

Deze grootheid is voor Aruba echter niet bekend. Als “second best” is gekozen voor het mediane inkomen. Voor dit inkomen geldt dat 50% van de loontrekkers minder verdient en 50% meer.

Het mediane inkomen is in 1994 door het CBS berekend op Afl 1530,= per maand. Middels indexatie van dit bedrag is het mogelijk een beeld te krijgen van de wig-ontwikkeling tussen 1990 en 1997.

Tabel 7: De wig-ontwikkeling 1990 – 1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
AOV/AWWV	8,5%	8,5%	8,5%	8,5%	13,5%	13,5%	13,5%	13,5%
ZV	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%
OV*	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
LB	6,2%	6,2%	6,2%	6,2%	6,2%	6,2%	6,2%	6,2%
Wig	23,2%	23,2%	23,2%	23,2%	29,2%	29,2%	29,2%	29,2%

Bron: Directie Belastingen, SVB

\*) Gemiddeld

Over het premiepercentage van de AWWV (2%) heeft de Raad er in 1994 in een advies op gewezen, dat volstaan kon worden met een premiepercentage van 1,25%. M.a.w., de huidige wig kan 0,75% omlaag.

De ziekteverzekeringspremie is al een aantal jaren te laag gebleken. Door KPMG Management Consulting is de kostendekkende premie voor de ZV (zonder reserve-opbouw) voor 1997 geschat op 10,9%, hetgeen een bruto opbrengst zou genereren van Af1 55,5 mln. Aan ziekengelden zou volgens hun calculaties 14,2 mln. uitgegeven worden.

Door de invoering van de AZV komen de ziektekosten van de AZV en de OV te vervallen. Wat overblijft bij de ZV zijn de ziekengelden en bij de OV de ongevallengelden. Bij de overheid zelf vervallen de kosten voor de PPK-regeling en 90% van de medische kosten van het ambtenarenapparaat.

Uitgaande van een 5% oninbaarheid aan premies, naar rato doorbelasting van de administratiekosten en geen rente financieringstekort, is ong. Af1 17,2 mln. aan bruto premieopbrengsten nodig voor de aangepaste ZV. Dit komt neer op een premie van 3,4%. Een analoge berekening levert voor de aangepaste OV een premie van 0,83% op.

De AZV dient budgetneutraal te zijn; de besparingen horen in de vorm van een landsbijdrage in het AZV-fonds te worden gestort. Volgens de directie van de AZV is een premie van  $\pm 10\%$  nodig bij een landsbijdrage van Af1 70 mln. per jaar en zonder bijdrage  $\pm 17\%$ .

In tabel 8 worden drie varianten voor de wig weergegeven, na volledige invoering van de AZV. De varianten hebben betrekking op drie mogelijke jaarlijkse landsbijdragen: 70 mln., 35 mln. en 0 mln.

Tabel 8: De gemiddelde wig na invoering AZV.

Landsbijdrage	70 mln.	35 mln.	0 mln.
Wig	33,9%	37,4%	40,9%

Bron: Directie Belastingen, SVB en KPMG

N.B. De Raad benadrukt, dat de hogere wig niet het gevolg is van de invoering van de AZV op zich, maar van het kostendekkend maken van de verzekeringen! Overigens lijkt een bijdrage van Af1 70 mln. niet realistisch, gezien de zorgwekkende situatie van de overheidsfinanciën.

Naast deze reeds bestaande componenten van de wig bestaat het voornemen te komen tot een verplichte algemene pensioenverzekering (APV). Het huidige (bescheiden) pensioensysteem van de toeristensector kent een premiepercentage van (minimaal) 6%. Invoering van een APV zal de wig, zelfs met een verlaging van de AWWV premie met  $\frac{3}{4}$  procentpunt voor veel bedrijfstakken doen oplopen tot ruim boven de 40% en voor een aantal zelfs tot ver over 45%.

Prognoses wijzen bovendien op stijgende premies voor zowel de AOV als voor de AZV (en dus op een stijgende wig) bij ongewijzigd beleid.

De Raad acht een dergelijk hoge wig bedreigend voor de economische ontwikkeling. Ervaringen in o.a. West Europa hebben aangetoond, dat verlaging van de wig niet alleen moeizaam gerealiseerd kan worden, maar bovendien maatschappelijk pijnlijke ombuigingsoperaties vereist.

De Raad pleit daarom voor een fundamentele herbezinning op het sociale zekerheidsstelsel, waarbij met name het economisch draagvlak voldoende aandacht krijgt.

### **3.3 De arbeidsproductiviteit.**

#### **3.3.1 Arbeidsproductiviteit en de economie.**

De arbeidsproductiviteit is een duidelijk omschreven begrip, n.l. de fysieke productie per tijdseenheid. Door de verscheidenheid van producten (zowel goederen als diensten) en de verscheidenheid van arbeid is het echter haast ondoenlijk om op macro-economisch niveau de arbeidsproductiviteit conform bovenstaande omschrijving te berekenen.

Daarom wordt noodgedwongen vaak gekozen om de productiewaarde per arbeider als arbeidsproductiviteit te nemen. Macro-economisch is dit het Binnenlands Product, gedeeld door de werkzame bevolking. Deze benadering kan leiden tot misvattingen. Bijvoorbeeld: de arbeidsproductiviteit is gestegen, terwijl in strikte zin sprake is van een daling van de arbeidsproductiviteit.

De arbeidsproductiviteit beïnvloedt tal van zaken direct in de economie.

Een paar hiervan zijn met name voor Aruba van belang:

- welvaart,
- concurrentiepositie en
- inflatie.

### **3.3.1.1 Arbeidsproductiviteit en het welvaartsniveau.**

Het welvaartsniveau van elke economie is afhankelijk van drie factoren, n.l. de werkgelegenheid, de participatiegraad en de arbeidsproductiviteit.

Tussen 1987 en 1992 is in Aruba sprake geweest van een forse stijging van de welvaart. De factoren die aan de forse stijging van de welvaart hebben bijgedragen, zijn de toegenomen werkgelegenheid (waarbij zelfs een tekort aan arbeidskrachten onstond) en een toename van de participatiegraad (meer vrouwen in het arbeidsproces). De arbeidsproductiviteit is volgens het I.M.F. tussen 1987 en 1994 gedaald en heeft derhalve een negatief effect gehad op de welvaartsontwikkeling (zie tabel 9).

Tabel 9: Index arbeidsproductiviteit 1987-1994 (1987=100%)

Jaar	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Index	100	98	98	100	96	95	89	88,5

Bron: I.M.F. rapport Aruba 1995

Na 1992 is sprake van een verdere toename van de werkgelegenheid. Noodgedwongen is in deze echter praktisch geheel voorzien door de import van arbeid.

Het hogere reële BBP is echter gepaard gegaan met een nog hogere stijging van de bevolking, waardoor na 1992 (uitgezonderd in 1995) het reële BBP per capita is gedaald.

Met de huidige gespannen arbeidsmarkt en de al hoge participatiegraad zal toekomstige stijging van de welvaart (i.e. reële stijging van het BBP per capita) praktisch geheel afhankelijk zijn van de arbeidsproductiviteitsstijging.

### **3.3.1.2 Arbeidsproductiviteit en de concurrentiepositie.**

De Arubaanse economie is voornamelijk een diensten-economie, met als hoofdbestanddelen toerisme en handel. Deze twee sectoren zijn erg arbeidsintensief. Daarom zijn de loonkosten van cruciaal belang.

De ontwikkeling van de loonkosten is op korte termijn afhankelijk van de vraag naar en het aanbod van arbeid. Gevolg van de gespannen arbeidsmarkt is, dat de loonkostenontwikkeling hoger uitvalt dan de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Op termijn heeft dit uiteraard consequenties voor de concurrentiepositie van Aruba.

### **3.3.1.3 Arbeidsproductiviteit en inflatie.**

Wanneer de loonkostenstijging hoger uitkomt dan de arbeidsproductiviteitsstijging, leidt dit onherroepelijk tot hogere prijzen en/of lagere winsten. Hogere prijzen lokken hogere loonkosten uit, hetgeen de inflatie nog verder omhoog stuwt. Uiteraard wordt deze loon-prijs-inflatie-spiraal vermeden danwel doorbroken, indien de loonkosten-ontwikkeling gelijke tred houdt met die van de arbeidsproductiviteit.

### **3.3.2 Verhoging van de arbeidsproductiviteit.**

Er zijn vier basisfactoren die de arbeidsproductiviteit bepalen, te weten:

- de kwaliteit van arbeid,
- de kwaliteit en kwantiteit van kapitaalgoederen,
- de kwaliteit van management en
- de overheid.

Deze factoren vertonen onderling een sterke wisselwerking. Het specifieke karakter van de Arubaanse economie, n.l. dienstverlening en kleinschaligheid, beïnvloeden het gewicht van elk der factoren.

Over zowel de kapitaalgoederenvoorraad als over ondernemerschap in Aruba is helaas weinig bekend. Daarom worden hierover slechts enkele algemene opmerkingen gemaakt.

#### **3.3.2.1 Kwaliteit van arbeid.**

De kwaliteit van arbeid wordt in hoge mate bepaald door de scholingsgraad. In eerdere rapporten heeft de Raad al op de relatief lage scholingsgraad van de werkzame bevolking gewezen (zie bijv. S.E.R. rapport; Het migrantenvraagstuk, dec. 1996).

De scholingsgraad wordt bepaald door enerzijds het aanbod en de kwaliteit van het reguliere onderwijs en de na-, bij- en herscholingsopleidingen en anderzijds de mate waarin gebruik gemaakt wordt van het aanbod. De begrotingen voor onderwijs (als percentage van het BBP) vertonen al enige jaren een dalende trend (zie tabel 10).

Tabel 10: Onderwijsbegroting 1986 - 1996

Jaar	BBP (x miljoen)	Onderwijs- uitgaven	%
1986	702	46.923.710	6,68
1987	876	49.053.442	5,60
1988	1071	62.731.900	5,86
1989	1318	74.130.603	5,62
1990	1545	76.686.800	4,96
1991	1704	76.208.600	4,47
1992	1871	88.636.800	4,74
1993	2002	94.401.500	4,72
1994	2249	107.848.600	4,80
1995	2453	103.666.600	4,23
1996	2631	101.973.400	3,88

Bron: Directie Onderwijs.

De uitgaven zijn in werkelijkheid hoger geweest. Vooralsnog is niet duidelijk welke trend de gerealiseerde uitgaven vertonen.

Ter vergelijking zijn in tabel 11 de onderwijsuitgaven in percentages van het BBP van een aantal geselecteerde landen vermeld voor het jaar 1994. Het betreffen kleine open economieën met een redelijk hoge welvaart en Nederland.

Tabel 11: Onderwijsuitgaven van geselecteerde landen in % vh BBP ('94)\*

Land	Belize	Costa Rica	Fiji	Nieuw Zeeland	Singapore	Malediven	Trinidad	Nederland
% BBP	5,7	7,0	5,4	5,2	3,1	7,6	3,7	6,7

Bron: I.M.F.: IFS yearbook 1997 en GFS yearbook 1997

\*) Bovenstaande onderwijsuitgaven hebben betrekking op de overheid. In geval sprake is van privé scholen, ligt het totaal hoger.

Aruba, in vergelijking met de geselecteerde landen, zit duidelijk aan de lage kant met de onderwijsuitgaven. De Raad pleit daarom voor het geven van een hoge prioriteit aan investeringen in het onderwijs.



Dit dient plaats te vinden binnen een coherent plan dat gericht is op de behoefte van personeel, zowel bij het bedrijfsleven als bij de overheid. Voor verbetering van de scholingsgraad op korte termijn is men aangewezen op na-, her- en bijscholingsopleidingen.

Dit laatste vraagt een gezamenlijke aanpak van de drie sociale partners (overheid, werknemers en werkgevers). De overheid zal niet alleen een actieve rol moeten spelen bij het opzetten van deze cursussen, maar ook fiscale prikkels moeten creëren voor zowel werkgevers als werknemers, om van de aangeboden opleidingen gebruik te maken.

Binnen het bedrijfsleven dient een akkoord te worden bereikt, waarbij de extra kosten van na-, her- en bijscholingsopleidingen "gecompenseerd" worden door bijv. matiging in de looneisen. Om de concurrentieverhoudingen in eerder genoemde akkoord tussen werkgevers en werknemers niet te verstoren, zouden wettelijke voorschriften op dit gebied overwogen dienen te worden, mede gezien het grote aantal niet-georganiseerde werkgevers en werknemers. Te denken valt aan een Arubaanse variant van het in Nederland succesvol gehanteerde algemeenverbindend-verklaren van C.A.O.'s.

### **3.3.2.2 Kwaliteit en kwantiteit kapitaalgoederenvoorraad.**

De versnelde ontwikkeling van het toerisme die in 1986 werd ingezet, leidde reeds in 1989 tot een gespannen arbeidsmarkt, die zich nog steeds manifesteert. Het tekort aan arbeid is opgevangen door het aantrekken van hoofdzakelijk laaggeschoolde buitenlandse werknemers (zie S.E.R. rapport; Het migrantenvraagstuk, dec. 1996).

Het merendeel van deze nieuwe werknemers is werkzaam in arbeidsintensieve activiteiten met een lage toegevoegde waarde. Te denken valt o.a. aan personeel in de talrijke (souvenir-)winkels en de schoonmaakbedrijven.

Gezien de lage scholingsgraad en de weinige en simpele “kapitaal-goederen” is een lage productiviteit onvermijdelijk. Tegelijkertijd dient wel gesignaleerd te worden dat vrij veel gevestigde bedrijven investeren in kapitaalgoederen en het personeel, resulterend in een hoge arbeidsproductiviteit.

De Raad adviseert in deze instrumenten te creëren die enerzijds up-grading van de kapitaalgoederen stimuleren. Dit zal tegelijkertijd (indirect) verdere scholing van personeel stimuleren.

#### **3.3.2.3 Kwaliteit van ondernemerschap.**

Gezien het aantal succesvolle Arubaanse (horeca-) bedrijven dat goed in staat is met gerenommeerde internationale bedrijven te concurreren, is de conclusie gerechtvaardigd dat Aruba over capabel ondernemerschap beschikt.

Bij veel ondernemers is de situatie echter problematisch. Veel startende ondernemingen beëindigen vrij snel hun activiteiten door onvoldoende inzicht in bedrijfsvoering en management.

De Raad ondersteunt daarom de voorgenomen instelling van het Instituut voor Management van het Midden- en Kleinbedrijf. Om dit instituut tot een succes te maken is niet alleen nauwe samenwerking met de verschillende bedrijvenorganisaties (ATIA, ARMA, SBA. e.d.) vereist, maar tevens dient gewaakt te worden voor politieke inmenging.

#### **3.3.2.4 De rol van de overheid.**

De overheid beïnvloedt op tal van manieren de prestaties (en daarmee de arbeidsproductiviteit) van zowel de particuliere als de publieke sector. Regelgeving (zowel civiel als fiscaal rechtelijk), infrastructuur en collectieve goederenproductie zijn weliswaar buiten de invloedssfeer van de

onderneming (zowel particulier als publiek), maar bepalen in niet geringe mate de bedrijfsuitkomsten en dus ook de arbeidsproductiviteit.

Regelgeving, met name op het gebied van vergunningen, brengt voor het bedrijfsleven extra werk met zich mee, dat te vermijden is.

Regelgeving wordt vaak toegepast in situaties waarbij ook het marktmechanisme tot de gewenste resultaten zou kunnen leiden. De Raad pleit voor een grondige doorlichting van regelgeving, procedures, enz. en deze te toetsen op hun efficiency en effectiviteit.

In tal van landen zijn met succes de procedures bij de overheid gesaneerd. Zo is Nederland al jaren succesvol bezig met Deregulering, Marktwerking en Wetgeving, de zogenaamde DMW-operatie.

De effecten van een gebrekkige infrastructuur op de productie zijn genoegzaam bekend. Wil Aruba concurrerend worden, dan zal het beleid m.b.t. infrastructuur gedepolitiseerd dienen te worden, waardoor lange termijn planning en beleid mogelijk worden. Dit geldt met name voor telecommunicatie, die voor een diensteneconomie van vitaal belang is.

#### **IV. DE ARUBAANSE ECONOMIE IN DE 21<sup>e</sup> EEUW.**

Het is de grote kracht van Aruba geweest, de massawerkloosheid ( $\pm 19\%$ ) door sluiting van de LAGO-raffinaderij in 1985 in vrij korte weg te werken en herstel van inkomens te realiseren. Het is tegelijkertijd de zwakte van Aruba, dat het niet in staat geweest is een planmatig en coherent sociaal economisch beleid te voeren, gericht op een balans tussen economische groei, maatschappelijke wensen en draagvlak en economische haalbaarheid.

Verwaarlozing van de aanbodzijde van de economie en het kiezersvriendelijk beleid van opeenvolgende regeringen hebben er toe geleid, dat de economie onnodig oververhit werd en daarna geen "soft landing" van de economie werd bewerkstelligd. De summier beschikbare cijfers (ontwikkeling van het reële BBPpc, overheidsontvangsten, economische bedrijvigheid, enz.) duiden eerder op een "bumpy landing" c.q. een "soft crash" van de economie. Of en in hoeverre de economische situatie verder zal verslechteren, hangt volledig af van de sociale partners (overheid, werkgevers en werknemers).

Uit de knelpunten-analyse blijkt duidelijk, dat de overheid op korte termijn de belangrijkste factor is in het economisch herstel.

De verantwoordelijkheid van de partners uit het bedrijfsleven (werkgevers en werknemers) heeft m.n. betrekking op herinrichting van het sociale zekerheidsstelsel, de arbeidsproductiviteit en de arbeidsvoorwaarden. Het zal o.a. betekenen dat een aantal taken van de overheid gezamenlijk door werkgevers en werknemers worden overgenomen.

Er is een positief punt te signaleren over de huidige economische situatie. Deze stelt Aruba in staat tot een grondige heroriëntatie van de fundamenten van adequaat sociaal economisch beleid. De mate waarin de sociale partners de uitdagingen van deze heroriëntatie ter harte nemen, zal bepalend zijn voor de sociaal economische toekomst van Aruba.

## **LITERATUURLIJST.**

AHATA: brief 4 maart 1998

Algemene Rekenkamer Aruba: Jaarverslag 1995

Boorsma (red): Financieel management in de overheid en non-profit sector, Universiteit Twente 1997

Buul, W.J.J. van: Waardering van pensioenen, Gouda Quint B.V., 1992

Centraal Bureau Statistiek: Jaarboek 1996  
Tourist profile 1st and 2nd Quarter 1997  
Economic profile Aruba 3rd issue 1997

Centraal Planbureau: Centraal economisch plan, 1996, Den Haag

Centrale Bank van Aruba: Jaarverslag 1996  
Quarterly Bulletin II en III 1997

Coopers & Lybrand: Samen werken aan een beheersbare gezondheidszorg; Het synergiemodel voor de uitvoering van de AZV

International Monetary Fund: 1995 report Aruba  
1996 report Aruba  
Government Finance Statistics Yearbook 1997

Johnson, Dale A.: Information Technology and its Impact on Labor Productivity; Aruba Into the 21st Century

Koopmans, L.: Overheidsfinancien 8<sup>e</sup> druk, 1995

KPMG: Onderzoek premiepercentage ziekte- en ongevallenverzekering,  
feb 1997

Leemreize, H.J.: het belang van verbindendverklaring

Lijesen, M.: Niemand gebaat bij afschaffing algemeen verbindend  
verklaring

Onderwijs begrotingen 1987 – 1996

Ontwerp-begroting land Aruba voor het dienstjaar 1998

Petersen, C. (red): Pensioenen: uitkeringen, financiering en beleggingen

Roth, G: The private provision of public services in developing countries,  
Oxford University Press, 1987

Schmale, Mr. W.J. en Siebesma, Mr. P.: Enkele aspecten rond het instru-  
ment algemeen verbindendverklaring

Sociaal Economische Raad: Kernpunten voor een geïntegreerd sociaal  
economisch beleid 1995 – 1998, mei 1995  
Het migrantenvraagstuk, november 1996

Stichting van de Arbeid: Agenda 2002; Agenda voor het cao-overleg  
in de komende jaren

Uitvoeringsorgaan Algemene Ziektekostenverzekering:  
AZV opnieuw gewogen, feb. 1995

