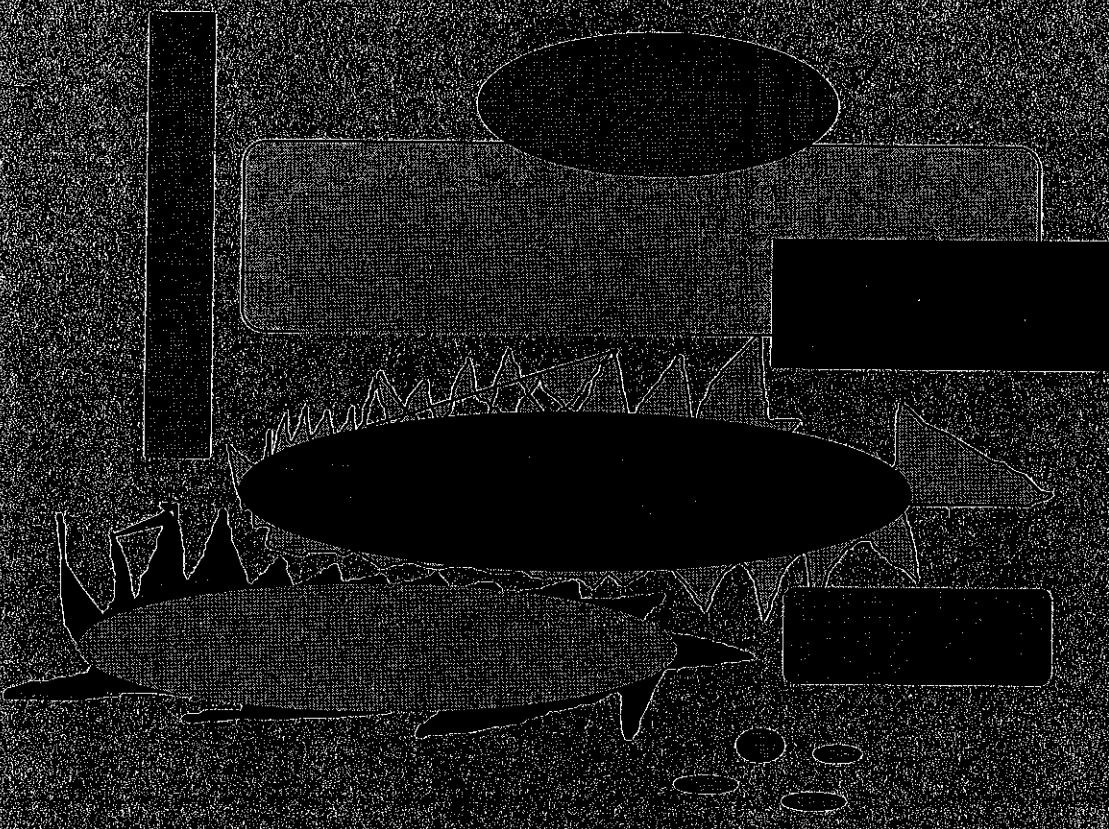


**Sociaal
Economische
Raad**

Rapport



**Sanering van de
overheidssector: een
absolute noodzaak.**

April 2002.

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 en/of 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
E-mail: ser.aruba@setarnet.aw

Inhoudsopgave.

Samenvatting en conclusies.	3
Inleiding.	5
1 Motieven voor een overheid.	8
1.1 De gronden voor overheidsingrijpen.	9
1.2 Wijze en omvang van overheidsingrijpen.	10
1.2.1 Wijze van ingrijpen.	10
1.2.2 De omvang van het overheidsingrijpen.	12
2 De effecten op de economie.	15
2.1 De monetaire sector.	15
2.1.1 De betalingsbalans.	15
2.1.2 De rentestand.	17
2.2 De effecten op de reële sector.....	18
2.2.1 De monetaire sector.....	18
2.2.2 Het belasting- en premiestelsel.	19
2.2.3 De productiefactoren.	20
3 De politiek en de overheidssector.	22
3.1 Het ambtenaren apparaat.	23
3.2 De overheid als producent.	24
3.3 Sociale zekerheid.....	24
3.4 De lastendruk.	25
3.5 Het bestuurlijk gedrag.	26

4	Het saneringsbeleid.....	28
4.1	Maatregelen op korte termijn.	29
4.1.1	De openbare financiën.	29
4.1.1.1	De uitgavenkant.	29
4.1.1.2	De inkomstenkant.	31
4.1.2	Het overheidsapparaat.	32
4.2	De herstructurering.	33
4.2.1	Het ambtenarenapparaat.	34
4.2.2	De overheid als producent.....	34
4.2.3	Sociale zekerheid.....	35
4.2.4	De lastendruk.	36
4.2.5	Het bestuurlijk gedrag.....	37
4.2.6	Het begrotingsproces.	38
5	Slotopmerkingen.....	39

Samenvatting en conclusies.

- Sanering van de overheidssector is een basisvoorwaarde voor het structureel in evenwicht brengen van de openbare financiën.
- De overheid is overbemand met hoge arbeidskosten en een lage productiviteit.
- Door de kleine schaal van de Arubaanse economie zijn de effecten vanuit de overheidssector op de rest van de economie ingrijpend. Sanering van de overheid zal hiermee terdege rekening moeten houden.
- De belangrijkste factor in de vormgeving van de overheidssector is de partijpolitiek geweest. Deze factor is dus in hoofdzaak verantwoordelijk de ernstige problemen in de overheidssector.
- Eerdere pogingen om het logge en kostbare ambtenarenapparaat af te slanken zijn mislukt omdat de afvloeiingen vrij snel nieuwe partijpolitieke benoemingen hebben uitgelokt.
- Afslanking van het apparaat kan daarom alleen succesvol zijn als eerst een coherent personeelsbeleid geformuleerd is en waarbij partijpolitieke besluiten over ambtenaren nietig kunnen worden verklaard.
- Een analyse met een breed politiek en maatschappelijk draagvlak van de rol van de overheid als producent is noodzakelijk. Zonder het brede draagvlak zijn hervormingen niet mogelijk.
- De groeiende druk van sociale zekerheid op de openbare financiën dwingen tot een hervorming van het stelsel op korte termijn. Hiervoor is zo breed mogelijke maatschappelijke en politieke draagvlak vereist.

- Ondanks herhaalde adviezen kenmerkt de lastendruk zich door veel individuele fiscale vrijstellingen en een geconcentreerdheid op de directe belastingen. Hervorming van het fiscale stelsel moet als leidraad hebben vereenvoudiging, grondslagverbreding en budgetneutraliteit.
- De bijdrage van de burger voor overheidsdiensten moet meer in overeenstemming gebracht worden van algemene fiscale beginselen, waaronder het profijt- en het draagkrachtbeginsel.
- De vergoeding voor vergunningen voor commerciële doeleinden moet meer marktconform worden.
- Een hogere vergoeding aan de overheid voor het inzetten buitenlandse arbeidskrachten is gewenst als compensatie voor de met de migratie gepaard gaande additionele kosten voor de overheid.
- Een beleids- en werkveld voor de bestuurders in de overheidssector moet worden geformaliseerd om het risico van onbehoorlijk en schadelijk bestuur te minimaliseren. Dit kan door objectieve en toetsbare criteria voor bevoegd handelen vast te stellen, onbevoegd handelen nietig te verklaren en schuldaansprakelijkheid voor schade berokkend aan het land in te voeren.
- Om realistische begrotingen te bewerkstelligen, moeten begrotingen op haalbaarheid door een commissie van onafhankelijke deskundigen worden getoetst, alvorens het naar het parlement ter behandeling en goedkeuring wordt aangeboden.
- Een politiek akkoord tussen de bestaande politieke partijen is een absolute voorwaarde voor een daadwerkelijke hervorming van de overheidssector.

Inleiding.

In de discussienota van de SER: "Beleidsprioriteiten voor de regeerperiode 2001 – 2005" heeft de SER als belangrijkste prioriteit genoemd de sanering van de openbare financiën. Daarbij heeft de SER opgemerkt dat sanering meer was dan alleen het opheffen van het financieringstekort. De overheidsbegroting moet ook evenwichtig zijn, d.w.z. dat er niet alleen evenveel wordt uitgegeven als ontvangen, maar dat ook sprake is van een evenwicht tussen de consumptieve uitgaven en de investeringen.

In de formatieopdracht vroeg ook de Gouverneur om als prioriteit te stellen o.a. "Sanering van de zorgelijke toestand van slandsfinanciën door middel van het doorvoeren van structurele aanpassingen, gericht op het duurzaam elimineren van het financieringstekort op de begroting" en "Het overheidsapparaat zal grondig moeten worden doorgelicht en afgeslankt nadat een kerntakenanalyse is uitgevoerd." (Formatieopdracht van Gouverneur d.d. 3 oktober 2001).

In zijn beleidspresentatie "Curashi y disciplina" van 18 februari 2002 wijst de minister van financiën en economische zaken eveneens op structurele financiële problemen en welke gevolgen het tot nu toe gevoerde beleid heeft gehad. Terecht staat in de presentatie dat de "kaasschaaf y Metodo di salami" geen resultaat heeft opgeleverd.

In genoemde presentatie staan ook tien doelstellingen voor de periode 2002 – 2005 aangegeven voor de economische ontwikkeling en de overheidsbegroting. De belangrijkste zijn een evenwichtige economische groei binnen een evenwichtige ruimtelijke ordening, een beschermd milieu en gezonde overheidsfinanciën.

Sinds de status aparte in 1986 kampt Aruba met zwakke openbare financiën en tekorten. De gebruikelijke weg die tot nu toe gevolgd werd, betekende vooral verhoging van de inkomsten en enige verlaging van de uitgaven, voornamelijk door minder te investeren en te bezuinigen op materiele uitgaven.

Ondanks een aanzienlijke gemiddelde jaarlijkse stijging van de inkomsten sedert 1986, blijft Aruba opgezaald met structurele tekorten en een fors gegroeide personeelsbestand.

In tegenstelling tot veel landen, lijkt de rol van de overheid in Aruba verder gegroeid, met tot gevolg een (te) grote overheidssector. De uitbreiding van taken is bovendien vaak tot stand gekomen zonder een daadwerkelijke motivering. Het draagvlak voor de nieuwe taken is dan ook smal gebleken.

De overheidssector kan evenwel niet los gezien worden van de rest van de economie. Een fiscaal tekort zal een negatief effect hebben op de lopende rekening van de betalingsbalans, of zoals Zijlstra, voormalig president van de Nederlandsche Bank het stelde: "een gat in de begroting is een gat in de betalingsbalans".

Ook zal de (lokale) financiering leiden tot lagere investeringen c.q. bestedingen van de particuliere sector, het zogenaamde "crowding out effect".

Tevens kan een grote omvang van de overheidssector een rem vormen voor de economische groei. Dit kan o.a. door de hoge belastingen om de omvangrijke overheid te financieren.

De lagere efficiëntie t.o.v. de privé sector dwingt tevens tot een kleine overheid.

De klassieke economen stelden daarom zich op het standpunt dat de beste begroting de kleinste begroting is.

Recente studies hebben ook onderzocht de rol van de politiek op de overheidssector. De nadelige gevolgen van politieke patronage zijn aanzienlijk in Aruba. De excessieve omvang van het ambtenarenapparaat met erg hoge gemiddelde personeelskosten en een gebrek aan hoger opgeleid personeel, zijn hoofdzakelijk daaraan toe te schrijven.

Ook de toekenning van vergunningen aan personen en bedrijven in ruil voor "gunsten" blijkt in de praktijk veel schade te hebben veroorzaakt.

De overheidssector heeft dus in een kleine open economie een grote invloed op de rest van de economie. Sanering van de openbare financiën moet daarom een onderdeel zijn van sanering van de overheidssector.

In dit rapport zal nader worden ingegaan op de verschillende manieren waarop de overheidssector de rest van de economie beïnvloedt. Aan de hand van deze analyse zullen de elementen van het beleid worden geformuleerd om tot een daadwerkelijke sanering van de overheidssector te komen.

In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de motieven voor overheidsbemoeienis.

Hoofdstuk twee analyseert de zowel de monetaire als reële effecten van de overheidssector op de economie.

Hoofdstuk drie is gewijd aan de politieke effecten op de overheid. In hoofdstuk vier is tot slot een saneringsplan voor de overheidssector uitgewerkt met als doel gesaneerde en in evenwicht verkerende openbare financiën.

Tot slot staan in hoofdstuk 5 enige slotopmerkingen vermeld.

1 Motieven voor een overheid.

Al geruime tijd staan de openbare financiën van Aruba onder druk.

Met name gaat het om de vraag wat het financieel economisch beleid moet zijn om de openbare financiën weer gezond te maken. Dit hangt uiteraard af van de taken die de overheid uitvoert. Het geheel aan taken wordt bepaald door de functie van de overheid.

De belangrijkste vraag die dus eerst beantwoord moet worden, is welke functie de overheid heeft in de economie.

De economische literatuur vermeldt de allocatiefunctie, de stabilisatiefunctie en de herverdelingsfunctie.

In de discussienota van de SER is reeds beargumenteerd dat voor Aruba de taken van de overheid hoofdzakelijk door de allocatieve functie worden bepaald en een uitvoerend karakter hebben.

Naast de functie zijn ook de gronden voor overheidsingrijpen van belang op de grootte van de overheid.

Koopmans noemt vijf gronden voor overheidsingrijpen in de economie: onevenredig hoge kosten, paternalisme, externe effecten, schaalearbeiden/monopolies en verdelingseffecten.

Voor de Arubaanse situatie geldt nog een zesde grond, namelijk de (partij)politieke belangen.

De partijpolitieke dimensie in het overheidshandelen komt uiteraard in elke economie voor. De kleinschaligheid van de Arubaanse economie maakt echter de impact ervan vrij vergaand.

Daarom zal van een gezond financieel economisch beleid in Aruba geen sprake kunnen zijn, zolang de partijpolitieke belangen niet op de achtergrond worden geplaatst.

1.1 De gronden voor overheidsingrijpen.

Op de eerder genoemde gronden wordt hieronder nader ingegaan.

1. Onevenredig hoge kosten. De commerciële exploitatie van een brug, wegen enz. in een geografisch klein gebied, zal niet alleen tot hoge directe kosten leiden maar ook tot indirecte kosten in de vorm van verkeersopstoppingen en files. Deze zaken kunnen daarom beter als een collectief goed¹ worden geëxploiteerd.
2. Paternalisme. Paternalisme ofwel bevoogding zal zich voordoen, als de overheid van oordeel is dat de burger niet in staat is de voordelige c.q. nadelige effecten van een product (voldoende) in te zien. Te denken valt o.a. aan bepaalde sociale verzekeringen, schadelijke producten en gevaarlijke producten.
3. Externe effecten. Soms is het niet mogelijk om bijkomende effecten van consumptie c.q. productie in de prijs te verwerken. Bijvoorbeeld verontreiniging. Overheidsingrijpen is dan noodzakelijk om correctief op te treden. Externe effecten kunnen overigens ook positief zijn.
4. Schaalearde effecten en monopolies. Hoewel het in principe om producten gaat die via de markt verzorgd kan worden, leidt de marktimperfectie tot overwinsten en te hoge prijzen. Ook in deze situaties is corrigerend optreden van de overheid noodzakelijk.
5. Verdelingseffecten. Prijzen die volledig via het marktmechanisme tot stand komen houden geen rekening met koopkrachtsituaties. Het kan betekenen dat bijvoorbeeld de grootte van een gezin bepalend is voor de mate van consumptie. Zeker voor producten met een positief extern effect, kan overheidsingrijpen ten gunste van lagere inkomens zinvol zijn.

Bovenstaande gronden tonen afdoende aan de noodzaak van overheidsingrijpen in een economie.

¹ Collectieve goederen zijn non-exclusief en kennen een non-rivaliteit. Het zijn goederen die voor elke burger in dezelfde hoeveelheid aanwezig is en niemand kan de consumptie vermijden. Voorbeelden zijn rechtszekerheid, veiligheid en algemeen bestuur.

Wat echter niet vaststaat is de omvang van het ingrijpen noch de wijze waarop.

De eerder genoemde zesde grond voor overheidsingrijpen, namelijk het behartigen van (partij)politieke belangen, bepaalt in hoge mate het overheidsingrijpen in Aruba.

1.2 Wijze en omvang van overheidsingrijpen.

Deze twee aspecten van ingrijpen (de wijze en omvang) zijn van eminent belang. Een verkeerde keuze leidt tot een verkeerde overheidsingrijpen en derhalve tot een misallocatie in de economie. Voor een kleine open economie kunnen de gevolgen van misallocatie verstrekkend zijn. Het is daarom nuttig deze twee aspecten na te lopen aan de hand van de eerder genoemde gronden voor overheidsingrijpen binnen de Arubaanse context.

1.2.1 Wijze van ingrijpen.

De overheid heeft verschillende instrumenten tot haar beschikking die tot een correctie moeten leiden.

1. Voorlichting. Voorlichting heeft als voordeel dat de individuele keuzevrijheid van de burger niet beperkt wordt. Nadelen van voorlichting zijn dat resultaten niet direct te zien zijn. De verstrekte informatie moet als het ware eerst bezinken. Vaak is ook sprake van "tegenvoorlichting" in de vorm van reclame o.a. bij sigaretten en drank. Ook handelt de geïnformeerde burger vaak niet rationeel. Rook- en drinkgedrag bevestigen afdoende deze stelling. De effectiviteit van voorlichting als corrigerend instrument is dus beperkt. Het beste is voorlichting te gebruiken ter ondersteuning van de andere instrumenten. In de Arubaanse praktijk wordt zeer beperkt gebruik gemaakt van het instrument voorlichting en wel door NGO's. Voorlichting van de overheid dient vooral (partij)politieke belangen.
2. Marktwerking. Hoewel markt imperfectie en marktfalen reële verschijnselen zijn, heeft het marktmechanisme aangetoond veel

efficiënter en effectiever te zijn dan het budgetmechanisme. Tenzij er fundamentele bezwaren bestaan, moet het marktmechanisme de voorkeur hebben boven het budgetmechanisme. Toch wordt in Aruba vrij weinig van dit instrument gebruik gemaakt. Redenen zijn o.a. partijpolitiek en belangenbehartiging.

3. Regelgeving. Regelgeving heeft in beginsel direct effect, mits het nageleefd wordt. Dit stelt eisen aan de kwaliteit van de regelgeving en aan het apparaat dat voor naleving moet zorgdragen. Het grootste nadeel van regelgeving is wellicht de beperkte flexibiliteit die ermee gepaard gaat. Een groot gevaar doet zich voor als regelgeving gepaard gaat met een vergunningenstelsel. Dit leidt vaak tot (juridische) corruptie bij de politieke en ambtelijke bestuurders.
4. Collectieve productie. Strikt theoretisch gezien, moeten alleen maar puur collectieve goederen door de overheid worden geproduceerd. In de praktijk worden op basis van de eerder genoemde gronden voor overheidsingrijpen ook niet collectieve goederen door de overheid geproduceerd. Vooral de (partij)politieke gronden bepalen in belangrijke mate de omvang van de collectieve productie en daarmee de collectieve sector in Aruba.

Zowel voor de gronden als voor de instrumenten voor overheidsingrijpen geldt dat niet eenduidig hun geldigheid is aan te geven. Er is eerder sprake van een mengeling van gronden en toegepaste instrumenten bij het overheidsingrijpen in Aruba.

Deze ondoorzichtige situatie maakt de overheidssector ideaal voor partijpolitieke belangenbehartiging waar dan ook regelmatig gebruik van is gemaakt. In het verlengde daarvan zien we ook de zorgwekkende ontwikkeling dat, oneigenlijk gebruikmakend van een machtspositie, corruptie (verder) voet aan de grond heeft gekregen in Aruba op zowel politiek als ambtelijk niveau.

Een andere schadelijke bijkomstigheid van de partijpolitieke invloed op de overheidssector, is de benoeming van partijgenoten/sympathisanten in sleutelfuncties waarbij deskundigheid een secundaire vereiste is.

Dit doet zich met name voor in toezichthoudende raden van stichtingen, staatsbedrijven en andere wezenlijke organisaties zoals de centrale bank, de Raad van Advies en de AZV.

De politiek gebruikt vaak als argument dat voor de uitvoering van het door de politiek uitgestippelde beleid politieke benoemingen onvermijdelijk zijn. Dit kan echter niet voor toezichthoudende raden gelden, waar juist onafhankelijk en deskundig toezicht essentieel is.

Het gevaar is niet denkbeeldig ingeval van politiek benoemde raden, dat beleidsvorming, uitvoering en toezicht vanuit een partijpolitisch perspectief plaats vindt. Als daarbij gevoegd wordt de beperkte controle vanuit het parlement (lees coalitie) op het handelen van de regering, dan wordt geenszins voldaan aan wat de WRR de beginselen van goed bestuur heeft genoemd².

Het kan daarom niet genoeg herhaald worden dat een sanering van de overheidssector en het voeren van een gezond financieel economisch beleid, als *conditio sine qua non* heeft de eliminatie van de (partij)politieke belangenbehartiging via de overheidssector.

1.2.2 De omvang van het overheidsingrijpen.

Hoeveel de overheid zal ingrijpen kan niet los gezien worden van de wijze van ingrijpen. Een nadere analyse van de effecten van de wijze van ingrijpen op de omvang van het ingrijpen zal dit verduidelijken.

1. Voorlichting. De actieve betrokkenheid van de overheid bij voorlichting is zeer gering. Dit maakt voorlichting op zich als correctie instrument ideaal. Toch wordt dit instrument in beperkte mate door de overheid benut.

² De WRR heeft in zijn rapport "Het borgen van publiek belang". Vijf eisen van goed bestuur geformuleerd: "De (...) geformuleerde eisen van goed bestuur zijn direct verbonden met de idee van de democratische rechtsstaat, waarvan de maatschappelijke politieke aanvaarding een stevige verankering heeft. Het zijn de eisen die ook in de verschillende wetenschappen (...) als aannames worden gehanteerd: democratische legitimatie, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, effectiviteit en efficiëntie." (WRR, blz. 27)

2. Marktwerking. De superioriteit van het marktmechanisme boven het budgetmechanisme als coördinatiemechanisme is zowel theoretisch als empirisch veelvuldig aangetoond. Toch bestaat in Aruba onder politieke bestuurders een zekere mate van schroom om de marktwerking optimaal te benutten. Naast wantrouwen tegen het marktmechanisme bij een aantal bestuurders, is ook sprake van een politieke patstelling over het vertrouwen op het marktmechanisme. De angst door politieke opposenten te worden beticht van “neoliberalist”, verkwister van staatseigendommen, enz., maken politieke bestuurders erg “voorzichtig” in het inschakelen c.q. versterken van het marktmechanisme. Hierdoor is de marktsector te klein en dus de overheidssector onnodig groot.
3. Regelgeving. Door het “wantrouwen” tegen het marktmechanisme wordt vaak de oplossing gezocht in regelgeving. In een aantal gevallen werd zelf het marktmechanisme uitgeschakeld ten gunste van een vergunningstelsel. (Economische) regelgeving in Aruba komt vaak onder politieke druk tot stand, waarbij geen rekening wordt gehouden met de gevolgen op de economie. Is eenmaal regelgeving tot stand gekomen, dan vindt geen periodieke evaluatie plaats over regelgeving. Vele wetten zijn dan ook achterhaald of in sommige gevallen zelfs nadelig voor het economisch proces. Het Nederlands Economisch Instituut heeft in een verkennend onderzoek “Economische beoordeling van wet- en regelgeving”, dat werd uitgevoerd in opdracht van de ministers van justitie en economische zaken geconcludeerd: “Regelgeving gaat echter vaak gepaard met nadelige effecten. Vandaar dat, tegelijk met de noodzaak van meer regelgeving ook de behoefte is toegenomen om de ernst van te reguleren verschijnselen te expliciteren en de waarde vast te stellen, zowel van schaden die men door niet reguleren oploopt als van kosten van het invoeren en handhaven van maatregelen.” (NEI, blz. ii). In Aruba moet vermoedelijk niet alleen minder op regelgeving worden vertrouwd als correctiemechanisme en dus meer op het marktmechanisme, maar ook de bestaande

economische regelgeving moet op haar effectiviteit als correctie-instrument worden getoetst en gesaneerd.

4. Collectieve productie. Ongetwijfeld ontkomt Aruba niet aan een aantal collectief te produceren producten. Naast de zuivere collectieve goederen moeten we ook denken aan natuurlijke monopolies. Gezien de kleine schaal van de Arubaanse economie is dit aantal niet gering. Maar ook ingeval van “merit goods” kiest de overheid in Aruba vaak voor collectieve productie. Dit biedt de mogelijkheid van tal van (partij)politieke benoemingen op directie- en raadsniveau. De omvang van de collectieve productie is mede hierdoor in Aruba te groot.

In het verleden hebben verschillende organisaties, waaronder het IMF, de Wereldbank en de centrale bank van Aruba gepleit voor privatisering van een aantal overheidsproductiecentra. Ondanks deze pleidooien is van een daadwerkelijke privatisering³ in Aruba tot nu toe geen sprake geweest. Opeenvolgende regeringen hebben daarentegen met een verwijzing naar “noodzaak” voor uitbreiding, het aantal taken van de overheid juist fors vergroot.

³ Een aantal overheidsdiensten is omgezet in een 100% staats N.V. Ook is een aantal instellingen gecreëerd via specifieke wetgeving, zoals de centrale bank en de AZV. Gezien de politieke invloed op deze instellingen en op de staats N.V.'s, kunnen ze feitelijk niet tot de marktsector worden gerekend.

2 De effecten op de economie.

De effecten zijn zoals eerder vermeld vrij talrijk. De belangrijkste gebieden zijn de betalingsbalans, de rentestand, de wig, allocatie en inefficiëntie. De effecten zijn dus in te delen naar de monetaire sector en de reële sector.

2.1 De monetaire sector.

Voor de monetaire sector zijn de effecten op de betalingsbalans en de rentestand van belang.

2.1.1 De betalingsbalans.

Het is vrij eenvoudig aan te tonen dat een fiscaal tekort negatief doorwerkt op de lopende rekening van de betalingsbalans⁴. Het IMF heeft zowel in 1997 als in 2001 in haar rapportage gewezen op de gevaren van de aanhoudende hoge tekorten die het Land vertoonde. De gevaren golden met name voor de financiële en monetaire stabiliteit en daarmee voor de koppeling van de florin aan de Amerikaanse dollar. Het heeft er mede toe geleid dat de Centrale Bank verschillende malen kredietrestricties heeft afgekondigd om de deviezenreserve te beschermen.

Om de negatieve gevolgen voor de betalingsbalans beperkt te houden zal de particuliere sector een spaaroverschot moeten creëren waarmee het tekort gefinancierd wordt. Dit zal wel de particuliere investeringen verder onder druk zetten.

⁴ Uit de macro economische vergelijkingen:

$Y = C + I + O + E - M$ en $Y = C + S + B$ is wiskundig de macro economische identiteit $E - M = (B - O) + (S - I)$ af te leiden. Links van het = teken is de lopende rekening van de betalingsbalans en rechts ervan staan de fiscale balans respectievelijk het saldo van particuliere besparingen en investeringen. Tenzij een tekort van de overheid gecompenseerd wordt door een particulier spaaroverschot, zal een tekort resulteren op de lopende rekening van de betalingsbalans.

Een andere mogelijkheid is het aantrekken van een buitenlandse lening om het tekort te financieren. Hieraan kleven echter serieuze bezwaren. Het brengt keiharde rente- en aflossingsverplichtingen met zich mee, die vrij zwaar kunnen drukken op de betalingsbalans. Het is niet verwonderlijk dat veel landen zwaar gebukt gaan onder de zware jaarlijkse rente- en aflossingslast.

In een studie over de beheersing van externe schuld stelde Mehran⁵:
However, unless (...) the higher debt-servicing costs for the balance of payments are sustainable over the medium and longer term, a country will face external payments and debt-servicing difficulties; as a result, it have to adjust its policies, reduce expenditures, and accept lower economic growth and welfare” (Mehran, blz. 5).

Volgens dezelfde studie zijn vier voorwaarden van belang bij het aangaan van buitenlandse leningen.

1. De lening moet gebruikt worden voor productieve investeringen met een rendement tenminste gelijk aan de rente.
2. De binnenlandse besparingen moeten op termijn voldoende zijn voor zowel de binnenlandse investeringen als de buitenlandse renteverplichtingen.
3. Een groeivoet van de economie die hoger is dan de groeivoet van de bevolking.
4. Het vermogen om over buitenlandse bronnen te beschikken benodigd voor de rente- en aflossingsverplichtingen.

Aruba heeft in 2001 een aanzienlijke buitenlandse lening aangegaan en is thans bezig staatsobligaties in vreemde valuta te plaatsen. De buitenlandse schuld zou volgens de beleidspresentatie “curashi y disciplina” per 31 december 2001 Afl. 388 miljoen hebben bedragen. Dit

⁵ H. Mehran: External Debt Management. International Monetary Fund, Washington D.C. 1985

bedrag zal de komende tijd verder toenemen om aan de bijkomende buitenlandse schuldverplichtingen te kunnen voldoen.

Van een beleid met daarin de hierboven vermelde voorwaarden is echter geen sprake. Het formuleren van een gezond buitenlandse leningen beleid is op zich geen eenvoudige taak. Wat de formulering van dat beleid politiek gezien complexer maakt, is het gegeven dat de economische repercussies van een ongezond leningen beleid pas op termijn zich zal manifesteren. Zolang de politiek in Aruba vanuit een korte tijdhorizon opereert, zal dit de formulering van een gezond buitenlandse leningen beleid behoorlijk kunnen belemmeren.

Formulering van het beleid zal ook de beperkte leencapaciteit op de internationale kapitaalmarkt zichtbaar maken.

De mogelijkheden om via buitenlandse leningen de betalingsbalans te ontzien zijn derhalve beperkt.

Vanuit de betalingsbalans bezien, mogen tekorten slechts een beperkte omvang hebben en geen langdurig karakter vertonen.

2.1.2 De rentestand.

Verschillende factoren bepalen uiteindelijk de rentestand. De lokale vraag en aanbod, de inflatieverwachting en de mate van openheid van de kapitaalmarkt zijn enkele van deze factoren. Voor de tamelijk afgeschermd Arubaanse kapitaalmarkt⁶ met een beperkte marktwerking, zijn het voornamelijk de binnenlandse vraag naar en het aanbod van kapitaal. Veel particuliere investeringen zijn de afgelopen jaren met buitenlands kapitaal gefinancierd. Dit was mogelijk door het liberale betalingsverkeer met het buitenland.

De overheid heeft echter tot voor kort een beroep op de internationale kapitaalmarkt kunnen vermijden. Het beroep op de lokale middelen heeft

⁶ Hoewel de centrale bank verschillende stappen heeft ondernomen om de kapitaalmarkt te liberaliseren, mag toch worden betwijfeld of een vergaande integratie met de internationale kapitaalmarkt wel mogelijk is. Fundamenteel is wellicht de vraag of dit wel wenselijk zou zijn.

evenwel de kapitaalruimte voor de particuliere sector de afgelopen jaren beperkt en renteverhogend gewerkt.

De mate van beroep van de overheid op de kapitaalmarkt is daarom een belangrijke factor in de rentestand. Hoe hoger het beroep, des te hoger de rente en met een hogere rente komen zowel investeringen als consumptie onder druk te staan.

Voor zowel de betalingsbalans als de rentestand, beide cruciale elementen het monetair beleid in Aruba, geldt daarom dat de overheid tekorten zoveel als mogelijk moet vermijden dan wel beperkt en van korte duur te houden.

2.2 De effecten op de reële sector.

De effecten op de reële sector hebben verschillende achtergronden:

- Via de monetaire sector.
- Via het belasting- en premiestelsel.
- Via beslag op de productiefactoren.

Op elk van deze achtergronden wordt beperkt ingegaan.

2.2.1 De monetaire sector.

Bij een overheidstekort zal er druk ontstaan (via de betalingsbalans) op de deviezenvoorraad en de rentestand.

Bij langdurig verlies van deviezen zal de Centrale Bank genoodzaakt zijn kredietmaatregelen te nemen. Dit is in het verleden een aantal malen reeds gebeurd.

De beperking van de particuliere kredieten en de hoge(re) rente zullen leiden tot minder investeringen en consumptie.

De stimulerende effecten van het overheidstekort op het nationaal inkomen worden hierdoor tegen gegaan. Het zogenaamde “crowding out” effect⁷.

⁷ Crowding out wordt voornamelijk toegeschreven aan verhoging van de rente. In Aruba lijkt echter de beperking van de kredietruimte de belangrijkste factor te zijn.

2.2.2 Het belasting- en premiestelsel.

Verschillende studies hebben de noodzaak van belastinghervormingen aangetoond. Het stelsel is niet alleen verouderd maar ook is de grondslag vrij eenzijdig gericht op de directe belastingen. Bovendien zijn talloze belastingvrijstellingen in de directe sfeer toegekend dat ook bij deze poot sprake is van uitholling.

Ook in de aanslag- en inningsfeer bestaan knelpunten, voornamelijk van personele aard.

Om onder deze omstandigheden een redelijke mate van belastingopbrengsten te realiseren, zijn de tarieven hoger dan noodzakelijk en gewenst.

De premies worden geïnd om de sociale zekerheid mee te financieren en worden geheven op de vergoeding voor arbeid. Door het relatieve lage aandeel van de loonsom in het nationaal product moet ook hier een hoger percentage worden geheven dan bijvoorbeeld in Nederland.

De gevolgen voor de belasting- en premiepercentages zijn terug te vinden in een hoge (arbeids)wig⁸. De SER heeft in diverse adviezen en rapporten gewezen op de gevaren van een hoge wig. Nu wordt volstaan met een opsomming.

- Verslechtering van de internationale concurrentiepositie.
- Minder werkgelegenheid, met name onder laaggeschoolden.
- Minder belasting- en premieopbrengsten door fiscale fraude.
- Toename zwart werk en illegale werknemers.

De gevolgen voor de economie van huidige belastingstelsel zijn dermate groot dat op korte termijn hervorming noodzakelijk is.

Voor de Raad zou daarbij het uitgangspunt moeten zijn:

Verbreding en vereenvoudiging.

⁸ De (arbeids)wig is het relatieve verschil tussen de arbeidskosten het nettoloon.

Vergeleken met Nederland is de wig lager en vergeleken met de Nederlandse Antillen is het hoger. Een vergelijking met de Nederlandse situatie is niet helemaal terecht.

Nederland beschikt over een veel beter fiscaal apparaat en bovendien is de wig de laatste

Met name vereenvoudiging is van belang om het onderbezette apparaat te verlichten. Tezamen met een verbreding van zowel de directe belastingheffing als onderdeel als de belastingheffing las geheel, zal dit tot een lagere belasting- en premiedruk leiden en derhalve een lagere wig.

2.2.3 De productiefactoren.

De beschikbaarheid van de productiefactoren (arbeid, kapitaal, natuur en ondernemerschap) is in Aruba beperkt zij het niet allemaal in dezelfde mate. Behalve natuur is het mogelijk gebleken om de overige productiefactoren te importeren. Hierdoor heeft Aruba een behoorlijke economische groei ervaren.

De prijs van de geïmporteerde productiefactoren met name van arbeid is geweest de negatieve externe effecten op verschillende gebieden waaronder onderwijs, volkshuisvesting, gezondheidszorg en de veiligheid.

Er heerst een zekere mate van consensus in Aruba dat de ruimte voor verdere import van arbeid beperkt is. Tezamen met de reeds schaarse natuur vormt dit voor de toekomstige economische ontwikkeling een ferme uitdaging.

Aruba zal economische groei de komende jaren zoveel mogelijk moeten zien te realiseren met zowel arbeid als natuur als knelpuntfactoren. De productie in Aruba moet daarom zoveel mogelijk worden toevertrouwd aan de meest productieve sector namelijk de particuliere sector⁹.

Oftewel, de overheid moet om (mede) de behoefte aan buitenlands arbeid zo klein mogelijk te houden, zelf haar eigen (personeels)omvang

jaren juist afgenomen. Aruba heeft een minder goed uitgerust apparaat en de wig zal bovendien de komende jaren juist stijgen.

⁹ In Aruba bestaat naast de directe crowding out (zie voetnoot 5) ook een indirecte vorm van crowding out. Het laatste houdt in dat een florin door de overheid uitgegeven minder "produceert" dan een florin door de efficiëntere privé sector uitgegeven.

minimaliseren¹⁰, waardoor het lokale aanbod van arbeid zoveel mogelijk in de vraag naar arbeid in de particuliere sector kan voorzien.

De effecten de overheidssector op de economie zijn in Aruba dus erg groot. Een gebalanceerd economisch beleid heeft daarom als fundering een gesaneerde overheidssector.

¹⁰ Het idee van een zo klein mogelijke overheidssector vindt in de wereld meer en meer steun. Het is feitelijk teruggrijpen op de filosofie van de klassieke economen: "de beste begroting is de kleinste begroting".

3 De politiek en de overheidssector.

In het eerste hoofdstuk zijn de gronden voor overheidshandelen uitgewerkt. Daarbij werd herhaaldelijk opgemerkt dat in de Arubaanse situatie de overheidsbemoeyenis vaak niet op die gronden kon worden verklaard, maar eerder vanuit de (partij)politieke belangen.

De constatering dat de politiek ook haar eigen belang dient, is algemeen bekend. Het is onderwerp van studie bij de “public choice” theorie¹¹.

Door de erg korte afstand in Aruba tussen de politieke bestuurder en de kiezer, zijn veel cruciale beslissingen die verstrekkende gevolgen hebben gehad op de overheidssector, genomen vanuit een (partij)politieke benadering.

De gevolgen zijn met name op de volgende terreinen merkbaar geweest:

- Het ambtenarenapparaat.
- De overheid als producent.
- Sociale zekerheid.
- De lastendruk.
- Het bestuurlijk gedrag.

De effecten van partijpolitiek beleid hebben vergaande gevolgen gehad voor de overheidsfinancien. Om dit te maskeren zijn begrotingen opgesteld die niet een reeel beeld gaven van de ernstige financiële situatie. Het opstellen van onrealistische begrotingen was mogelijk omdat het gehele begrotingsproces zich voltrok met electoraal impact in gedachten en omdat (de verschillende coalities in) het parlement min of meer blindelings de begrotingen hebben goedgekeurd.

¹¹ De public choice theorie verklaart politiek gedrag vanuit een economische analyse. De politicus is primair gericht op herverkiezing. Met zijn beslissingsgedrag tracht hij zoveel mogelijk stemmen voor de eerstvolgende verkiezingen te “kopen”.

3.1 Het ambtenaren apparaat.

Aruba is haar status aparte gestart met een te groot en scheef apparaat. Volgens schattingen was meer dan een kwart van het lager personeel overtollig, terwijl tegelijkertijd een fors tekort aan hoger kader bestond. Sindsdien zijn verschillende kostbare afslankingsoperaties geweest. Na iedere afslankingsoperatie zwol vrij snel het personeelsbestand weer op tot een vaak hoger aantal dan voor de operatie.

De salariëring van lager kader is hoger dan in de privé sector, maar van het hoger kader is lager. Het ambtenarenapparaat is daarom nog steeds te groot en scheef: teveel lager kader en te weinig hoger kader¹².

Pas nadat enige harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden met de privé sector is bereikt, zal het overschot aan lager kader en het tekort aan hoger kader kunnen afnemen.

Een ander kenmerk van het personeelsbestand is dat veel ambtenaren in een te hoge schaal zitten door de vele partijpolitieke benoemingen en bevorderingen. Dit feit tezamen met de relatief hoge salarissen voor het lage kader, heeft tot gevolg dat de overheidssector gemiddelde arbeidskosten heeft die veel hoger ligt dan de privé sector.

De laatste jaren is een nieuwe vorm van politieke patronage in de benoeming van personeel geïntroduceerd namelijk de benoeming van partijpolitieke coördinatoren en consultant tegen torenhoge vergoedingen. Deze personen hebben als coördinator c.q. consultant bovendien een beleidsverantwoordelijkheid te dragen, die vaak hun capaciteit te boven gaat, wat niet gunstig is gebleken voor het gevoerde beleid.

Het systeem van (partij)politieke bevorderingen en benoemingen, vooral in haar huidige vorm, heeft bovendien de arbeidsmoraal bij het overheidspersoneel zwaar gehavend waardoor de reeds lage arbeidsproductiviteit de laatste jaren verder is gedaald.

¹² Een recent onderzoek van Directie Personeel en Organistatie (DPO) heeft aan het licht gebracht dat er 144 vacatures bestaan. Hiervan is 35% voor HBO en WO opgeleide personen!

Het ambtenarenapparaat is niet alleen te duur, de productiviteit is ook lager dan in de particuliere sector.

3.2 De overheid als producent.

Hoewel verschillende studies op het falen van staatsbedrijven hebben gewezen, is in Aruba hun aantal juist toegenomen. Deels door een aantal diensten om te zetten in een 100% staats N.V. en deels door nieuwe overheidsactiviteiten onder te brengen in een staats N.V. c.q. stichting. De motieven voor het "verzelfstandigen" van overheidsactiviteiten via een staats n.v., zijn divers geweest, waaronder het verkrijgen van externe financiering en het opheffen van subsidies. De nieuwe overheidsactiviteiten via een staats n.v. c.q. stichting hebben vaak geen grondige studie vooraf gekend en kunnen ook de toets voor overheidsbemoeienis niet doorstaan.

Wat overheerst bij de overheid als producent is de invloed op van de partijpolitiek op de benoeming van management en toezichhoudende organen (raden van commissarissen, raden van bestuur etc). Veel van de benoemde personen zijn niet (voldoende) deskundig en krijgen een vergoeding die meer is dan hun beloningswaarde in de privesector. De benoeming in deze organisaties is eerder gebaseerd op (partij)politieke loyaliteit dan op deskundigheid waardoor een aantal van deze organisaties niet optimaal produceren. Hun beroep op c.q. bijdrage aan de staatskas verzwakt daardoor direct dan wel indirect de openbare financiën.

Bij de overheidsproductie gaat het bovendien veelal om vitale producten (zowel goederen als diensten) voor Aruba.

De Raad merkt op dat het "gebruiken" van de overheid(waaronder instellingen en bedrijven) voor partijpolitieke belangen, neerkomt op het laten prevaleren van het partijbelang boven het belang van Aruba.

3.3 Sociale zekerheid.

Met de toename van de welvaart in Aruba stegen niet alleen de overheidsinkomsten maar ook de sociale premies. Er was dus ongetwijfeld ruimte voor uitbreiding van het sociale zekerheidsstelsel.

Dit is ook in het verleden door de Raad onderkend. Wel heeft de Raad telkenmale gewezen op het spanningsveld tussen de maatschappelijke wenselijkheid en het economisch draagvlak van sociale zekerheid.

De gestegen sociale premies in de jaren negentig lokte prompt een forse uitbreiding uit van het sociale zekerheidsstelsel. In 2001 is ook de Algemene Ziektekosten Verzekering (AZV) ingevoerd. De manier waarop de uitbreidingen hebben plaats gevonden, is voor de Raad regelmatig aanleiding geweest voor kritische opmerkingen. In de discussienota: "beleidsprioriteiten voor de regeerperiode 2001 – 2005" (SER, augustus 2001) merkt de Raad op: "In de jaren negentig zijn verschillende uitkeringen fors verhoogd, waarbij partijpolitieke belangen een belangrijke rol hebben gespeeld". (SER beleidsprioriteiten, blz. 25)

Ook wijst de Raad op dat: "De forse uitbreiding van de sociale zekerheid heeft plaatsgevonden zonder dat sprake is geweest van een maatschappelijke discussie over de noodzaak ervan. De belangrijkste drijfveer is tot nu toe geweest electoraal gewin. Daarbij is niet geschroomd om kostenaspecten volledig uit het oog te verliezen. Ook met de recente invoering van de AZV is naar het oordeel van de Raad de noodzaak van een gezond economisch draagvlak veronachtzaamd". (SER beleidsprioriteiten, blz. 27)

Het gevolg van de gevolgde werkwijze is een financieel zwak onderbouwd sociaal zekerheidsstelsel.

3.4 De lastendruk.

De belastingen en de sociale premies vormen tezamen de lastendruk. Eerder is gewezen op de smalle en eenzijdige belastinggrondslag. Dit is veroorzaakt o.a. door de ruimhartige toekenning van fiscale faciliteiten, hoewel al jaren door verschillende organisaties gepleit is voor stopzetting c.q. beperking van fiscale faciliteiten.

De toekenning is echter in handen van politieke bestuurders waartegen in beginsel geen beroep mogelijk is.

Dit biedt ruimschoots mogelijkheden voor lobbyen. Wellicht dat hierdoor de gemakkelijke toekenning van fiscale faciliteiten kan worden verklaard.

Bij de verschillende discussies over verbreding van de grondslag is telkens de noodzaak van verschuiving van directe naar indirecte belastingen geuit. Ook zijn voorstellen daarover geformuleerd. Tot op heden is verzuimd om besluiten te nemen, ingegeven door de angst electoraal verlies te lijden.

Ook bij de sociale premies valt de electorale invloed op. Enerzijds is de sociale zekerheid fors uitgebreid, mede in de hoop op electoraal gewin, anderzijds is niet gelijktijdig gekozen voor voldoende en gezonde financiering, om politieke kwetsbaarheid te vermijden.

Aruba kent hierdoor, gezien de omvang van de sociale zekerheid, een hoge lastendruk.

Tenzij structurele maatregelen genomen worden zal deze alleen maar verder stijgen.

3.5 Het bestuurlijk gedrag.

Onder het bestuurlijk gedrag moet worden gerekend het gedrag van zowel politieke bestuurders als ambtelijke bestuurders. De laatste jaren is hieraan veel aandacht geschonken om te komen tot deugdelijk bestuur.

Aruba heeft binnen het Koninkrijk hieraan prioriteit willen geven, wat geresulteerd heeft in het rapport over deugdelijk bestuur: Calidad.

De implementatie van de aanbevelingen van het rapport bleek moeizaam te verlopen. In retrospect lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat in feite weinig is verbeterd en dat van enige waarborg voor deugdelijk bestuur nog geen sprake is. Gezien de conclusies van o.a. de rekenkamer, de centrale accountantsdienst en de Raad van Advies over verschillende projecten lijkt zelfs eerder sprake van verdere versluiering van bestuurlijk handelen. Dit is vaak gepaard gegaan met uitbreiding van benodigde bestuurlijke

goedkeuringen, oftewel vergroting van de “economische rentcapaciteit¹³” van de bestuurders. De ruimte voor politieke patronage c.q. corruptie is hierdoor ook toegenomen.

De eerder aangehaalde conclusies van o.a. de rekenkamer impliceren dat van de ruimte voor politieke patronage ook gebruik is gemaakt.

De Raad heeft in zijn eerder aangehaalde nota “beleidsprioriteiten” ook aan politieke bevoorrechting aandacht geschonken. Daarbij heeft de Raad geconcludeerd: “Vindt bevoorrechting plaats door een ambtsdrager in ruil voor eigen financieel gewin dan is sprake van corruptie en is het strafbaar. Vindt dit plaats in ruil voor politieke steun, dan is sprake van politieke patronage en is het niet strafbaar.” (beleidsprioriteiten, blz. 19)

Over de gevolgen van politieke patronage merkt de Raad op: “De maatschappelijke kosten van politieke patronage kunnen heel hoog zijn. (...). Naast de directe materiele kosten krijgt de samenleving ook te maken met incapabele ambtenaren (ook in leidinggevende functies), vergunningexploitanten die niet voor voldoende maatschappelijk rendement zorgdragen dan wel tot maatschappelijk verlies leiden enz.. (...) Alleen een goed doordrongen besef van de zeer schadelijke effecten voor de samenleving van politieke patronage bij zowel de politici als de burgers, zal tot een beleid leiden waarin politieke patronage geminimaliseerd is.” (beleidsprioriteiten, blz. 19-20)

Hoewel middelen en instrumenten bestaan om de invloed van de politiek terug te dringen, zijn het politici die deze middelen c.q. instrumenten zullen moeten gebruiken. Dat deze tot nu toe niet zijn gebruikt, komt in feite neer op de al dan niet bewuste onwil van de politieke bestuurders om de overheidssector te saneren en daarmee de openbare financiën gezond te maken.

¹³ Economische rent is de extra vergoeding voor een bruikbaar iets dat beperkt aanwezig is en waarvan het recht op gebruik persoonsgebonden is: een vergunning, vrijstelling, subsidie enz.

4 Het saneringsbeleid.

Marktfalen en marktimperfecties hebben in het verleden mede geleid tot overheidsinterventies in de economie. In het vorige hoofdstuk is ook gewezen op het oneigenlijke gebruik van deze argumenten in Aruba om meer overheidsingrijpen goed te praten. Daarbij werd ook teveel nadruk gelegd op een maakbare samenleving.

Overheidsingrijpen heeft ook zijn tekortkomingen vertoond. Verschijnselen als overheidsfalen en externe effecten van overheidshandelen krijgen steeds meer aandacht.

Ook is gebleken dat de samenleving niet alleen kwetsbaar maar zelfs breekbaar is. De Raad verwijst daarvoor naar de vorige hoofdstukken van dit rapport.

De raad heeft met belangstelling het rapport van de "Comision Financiero Formacion 2001 - 2005 van 24 oktober 2001 bestudeerd over de toestand van 'slandsfinanciën en de aanbevelingen om tot gezonde 'slandsfinanciën te komen.

De Raad kan zich vinden in de analyse van de openbare financiën. Het valt de Raad op dat bij de voorgestelde aanbevelingen voor zowel de korte als lange termijn de openbare financiën teveel op zich worden beschouwd. In dit rapport heeft de Raad afdoende aangetoond dat vergaande wisselwerkingen bestaan tussen de openbare financiën en de macro-onderdelen van de economie. Deze wisselwerkingen zijn direct, maar ook indirect via de overheidssector. De facto is sanering van de openbare financiën zonder sanering van de overheidssector niet goed mogelijk.

Dat op korte termijn correctieve maatregelen¹⁴ noodzakelijk zijn, gezien de zorgwekkende situatie waarin de overheidssector en met name de

¹⁴ Vanuit de Arubaanse politiek is het woord maatregelen wat in het Papiamentu "medidas" betekent tot een besmet begrip gemaakt. De raad merkt op dat de politieke angst om medidas te nemen, Aruba in grote problemen heeft veroorzaakt op

openbare financiën zich bevinden, is evident. Dit is overigens ook de conclusie van de comision financiero.

De te nemen korte termijn maatregelen moeten evenwel een kader reflecteren van waaruit de sanering van de overheidssector kan plaatsvinden.

4.1 Maatregelen op korte termijn.

De maatregelen op korte termijn moeten in feite ademruimte creëren voor de noodzakelijke hervormingsoperaties en zullen vooral de financiële kant van de overheid betreffen.

4.1.1 De openbare financiën.

Zowel aan de uitgavenkant als aan de inkomstenkant moeten maatregelen genomen worden.

4.1.1.1 De uitgavenkant.

Aan de uitgavenkant voor het jaar 2002 drukken vier posten zwaar te weten de inkomensoverdrachten via de AZV, via de bijstandsuitkering, de personeelskosten, de pensioenlasten en het inlopen van de betalingsachterstanden.

- De AZV. Voor het jaar 2002 is een overdracht van ± afl. 65 mln. begroot. Naar de mening van de Raad moet dit bedrag voor dit jaar nog omlaag. Om tot een aanzienlijke vermindering te komen, zijn ombuigingen onvermijdelijk. Ook de Comision Financiero heeft hierop gewezen: "Naar de mening van de Commissie is het tekort van de AZV van zulk een omvang, dat het niet meer door het Land te financieren valt." (Comision Financiero, blz. 19). De Raad adviseert de instelling van een kleine werkgroep bestaande uit de sociale partners en de overheid om de benodigde vermindering van de overdracht uit te werken, zodat een maatschappelijk draagvlak aanwezig is.

verschillende gebieden, met name voor de openbare financiën. Verder uitstel van medidas zullen de problemen alleen maar verergeren zoals afgelopen jaren is gebleken.

SER april 2002. Sanering van de overheidssector: een absolute noodzaak.

- De bijstand. De groep bijstandtrekkers is niet homogeen. Het bestaat uit personen die door “persoonlijke” omstandigheden niet een baan kunnen hebben. Te denken valt aan o.a. de alleenstaande moeders, (langdurig) werklozen, enz.. Er is ook sprake van een groep vrijwillige werklozen. Door strenge(re) controle en arbeidsbemiddeling moet het mogelijk zijn om het aantal bijstandtrekkers te verminderen. De Raad geeft de regering in overweging de effectiviteit van de “Jobcentre” in het arbeidsbemiddelingsproces te onderzoeken.
- De personeelskosten. Het grootste gedeelte van het personeel is in vaste dienst en biedt voor de korte termijn geen mogelijkheden voor kostenbesparingen. Er zijn ook personen werkzaam als coördinator c.q. consultant die op partijpolitieke basis zijn aangetrokken. De Raad heeft kennis genomen van het besluit van de regering om per minister tien coördinatoren toe te staan. Hoewel qua aantal sprake is van een vermindering, constateert de Raad dat de noodzaak van tien coördinatoren nergens is onderbouwd. De Raad plaatst zelf vraagtekens achter het bestaansrecht van politieke “coördinatoren”. Naast het hoge aantal merkt de Raad op dat veel “coördinatoren” uit het ambtenarenapparaat afkomstig zijn en dat de op de verschillende departementen de “open gevallen” arbeidsplaatsen met vast personeel wordt opgevuld, waardoor het aantal ambtenaren per saldo verder stijgt.
- De pensioenlasten. Deze lasten voor het leeuwendeel alleen na overleg met de ambtenarenvakbonden worden verlaagd. Een niet te verwaarlozen bedrag kan nu al bespaard worden door de volgende aanbeveling van de commissie meteen uit te voeren: “Voorts stelt de commissie voor de pensioenregeling ten behoeve van de ministers en statenleden aan te passen, waarbij bijvoorbeeld het maximale pensioen in twaalf jaar (statenleden) respectievelijk acht jaar (ministers) wordt opgebouwd. Daarnaast wordt aanbevolen de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen naar 60 jaar.” (Commissie, blz. 19). Naast de besparingen voor de overheid zullen de

onderhandelingen over aanpassing van de ambtelijke pensioenregelingen wellicht soepeler lopen.

- Het inlopen van betalingsachterstanden. Opeenvolgende regeringen hebben middels het laten oplopen van betalingachterstanden, tekorten gefinancierd. Het streven van de regering om de achterstand op korte termijn zo veel mogelijk te verkleinen zou toe te juichen zijn indien de financiële situatie niet zo zorgelijk was. Als alternatief stelt de Raad voor de opheffing van de bestaande achterstand vanuit een projectbenadering gefaseerd te realiseren. De liquiditeitspositie zal hierdoor verder verlicht kunnen worden. Voor de goede orde merkt de Raad op dat een verdere stijging van de betalingsachterstanden moet worden uitgesloten.

4.1.1.2 De inkomstenkant.

De mogelijkheden voor additionele inkomsten zijn beperkt tenzij bestaande heffingen worden vergroot c.q. nieuwe heffingen worden geïntroduceerd.

Het in het wilde weg introduceren van nieuwe heffingen wijst de Raad resoluut van de hand. Het reeds scheve belasting- en premiestelsel zou daardoor alleen maar schever worden.

Om op korte termijn de inkomsten te vergroten, moeten zowel de aanslag als de inning van heffingen effectiever worden.

De inspectie en het ontvangkantoor noemden de volgende knelpunten:

1. Automatisering.
2. Gemotiveerd c.q. gekwalificeerd personeel.
3. Wetgeving.
4. Huisvesting.

De Raad onderkent dat de meeste knelpunten niet op korte termijn opgelost kunnen worden. Niettemin zijn best mogelijkheden op personeelsgebied om een verlichting te bereiken. Deze mogelijkheid moet dan ook worden benut.

4.1.2 Het overheidsapparaat.

De laatste jaren is het apparaat flink uitgebreid met een aantal departementen c.q. diensten c.q. staats n.v.'s. De Comision Financiero merkt over deze uitbreiding: "In de afgelopen jaren zijn door de Regering diverse diensten opgericht waarbij het onduidelijk is wat voor taken deze diensten moeten uitvoeren. Het betreft onder andere de Dienst Beveiliging Aruba, de Casino Inspectie Aruba, de Tourism Inspection Department, het ATES projectteam, Bureau Plan di Bario, het Fondo Desaroyo Nobo, afdeling Ziektekosten bij Directie Financiën, het Parke Nacional Arikok en de Dienst Openbare Personen Vervoer. Deze diensten werden veelal gebruikt om een groot aantal personen in dienst te nemen. Aanbevolen wordt het bestaansrecht van deze diensten te evalueren." (Comision Financiero, blz. 19)

De Raad sluit zich aan bij de conclusie van de commissie. De Raad merkt op dat door de Regering openbaar gemaakt documenten (een aantal van) deze diensten erg kostbaar zijn gebleken. Opheffing van de diensten zonder bestaansrecht zal derhalve een wezenlijke bijdrage leveren aan het saneringsproces van de overheidssector. Op korte termijn moeten na een evaluatie de daarvoor in aanmerking komende diensten worden opgeheven.

De Raad is zich ervan bewust dat met de voorgestelde maatregelen het tekort nog niet zal zijn verdwenen. De eerstkomende jaren zal de overheid bestaande reserves c.q. financiële ruimtes van de staatsbedrijven moeten aanspreken.

De Raad constateert dat de regering tot nu toe hoofdzakelijk bestaande reserves c.q. financiële ruimtes heeft aangesproken en in beperkte mate maatregelen heeft genomen.

De Raad adviseert de regering daarom de voorgestelde maatregelen voor de korte termijn uit te voeren al dan niet aangevuld met bijkomende maatregelen.

4.2 De herstructurering.

In zijn presentatie "Curashi y disciplina" van 18 februari 2002 onderkent de minister van financiën en economische zaken dat: "Tecnica di Kaasschaaf y Metodo di Salami den e rondonan di economisacion no ta yuda ni tin resultado" (Curashi y disciplina, blz. 12). Deze methoden zijn in het verleden telkenmale toegepast om "presopuesto balansa" c.q. "finansas publico manehable" te bereiken. Ook werd niet geschroomd om middels creatief boekhouden en "fictieve" financiering de begrotingen in het verleden een "aura" van evenwicht te geven om (politiek) lastige hervormingsmaatregelen te vermijden. De toegepaste middelen zijn inmiddels erger dan de kwaal gebleken. De problemen werden niet alleen vooruit geschoven, maar ook verergerd.

Aruba zal daarom eerst de overheidssector moeten hervormen als het daadwerkelijk structureel gezonde openbare financiën wil bereiken.

De Raad is zich terdege van bewust dat de hervorming van de overheidssector niet in enkele zinnen kan worden verrat. Daarvoor is de operatie veel te complex. Wel meent de Raad belangrijke terreinen te hebben gesignaleerd waar zich problemen en knelpunten voordoen en ook een mogelijke wijze van aanpak van deze problemen en knelpunten. De Raad heeft in het vorige hoofdstuk de volgende terreinen genoemd:

1. Het ambtenarenapparaat.
2. De overheid als producent.
3. Sociale zekerheid.
4. De lastendruk.
5. Het bestuurlijk gedrag.

Naast deze terreinen heeft de partijpolitiek ook het begrotingsproces negatief beïnvloed. Ook het begrotingsproces dient daarom hervormd te worden.

4.2.1 Het ambtenarenapparaat.

In het verleden is herstructurering geprobeerd door royale vrijwillige afvloeiingsregelingen en personeelsstop. Deze methoden hebben gefaald omdat aansluitend geen rationeel personeelsbeleid werd ingevoerd. Als eerste zal dus een rationeel personeelsbeleid geformuleerd moeten worden met een dusdanige wettelijke grondslag dat partijpolitieke personeelsbesluiten niet meer mogelijk zijn. De belangrijkste voorwaarden zijn dat besluiten over individuele ambtenaren c.q. contractanten betreffende benoemingen, bevorderingen, toelagen enz. die niet aan basisvoorwaarden voldoen, nietig zouden moeten zijn en dat het beleid niet veel afwijkt van wat gangbaar is in de privé sector.

Pas nadat bedoeld personeelsbeleid is vastgesteld kan het ambtenarenapparaat structureel verkleind worden.

De Raad merkt op dat de bestaande wetgeving namelijk de landsverordening materieel ambtenarenrecht (LMA) op zich mogelijkheden biedt voor (enige) hervorming van het apparaat. De politieke wil voor een structurele hervorming heeft blijkbaar tot dusverre ontbroken.

4.2.2 De overheid als producent.

(Partij)politieke belangen hebben een belangrijke rol gespeeld in de uitbreiding van de overheid als producent en op de gebrekkige controle via de toezichtcolleges. De rol van de overheid als producent is dus te groot en het toezicht is gebrekkig. Een aantal productieactiviteiten van de overheid moet daarom worden uitbesteed middels verzelfstandiging c.q. privatisering en het toezicht moet sterk worden verbeterd.

Uitbesteding.

Bij uitbesteding heeft de overheid de keuze tussen verzelfstandiging en privatisering.

Bij verzelfstandiging blijft de overheid actieve invloed uitoefenen op de verzelfstandigde activiteit. Dit gebeurt o.a. middels het benoemingsrecht van bestuurders (directie en toezichthouders) zoals thans het geval is bij

alle staatsbedrijven en instellingen zoals de Centrale Bank, de AZV en de SVB.

Bij privatisering is hooguit sprake van een beïnvloeding via regelgeving.

De Raad merkt op nog steeds geen inhoudelijke discussie over de uitbestedingsvorm wordt gevoerd. Ook bij de overheid ontbreekt een weldoordachte uitbestedingspolitiek. De uitbestedingen die tot nu hebben plaatsgevonden, zijn uitsluitend verzelfstandigingen geweest. Daarbij is gebleken dat de invloed van de partijpolitiek weliswaar is verminderd maar niet in voldoende mate om behoudens enkele gevallen, efficiënte productie mogelijk te maken.

De Raad acht daarom een volledige analyse van productieactiviteiten van de overheid en van de “verzelfstandigde” staatsbedrijven noodzakelijk. Deze analyse moet wel een zo breed mogelijk maatschappelijk en politiek draagvlak te hebben, zodat de uitkomsten van deze analyse als basis voor hervorming van de overheid als producent kunnen dienen.

Het behoeft geen betoog dat onderdeel van de analyse ook het gebrekkig functioneren van de toezichtraden moet zijn. Het toezicht moet zowel onvoorwaardelijk gevrijwaard zijn van partijpolitieke beïnvloeding als voldoende deskundigheid vertonen om het belang van de onder het toezicht vallende instelling op een acceptabele manier te kunnen behartigen.

4.2.3 Sociale zekerheid.

In verschillende publicaties, waaronder van de Raad zelf, is gewezen op de noodzaak van hervorming van het sociale zekerheidsstelsel van Aruba. Met name is de financiering van verschillende sociale verzekeringen slecht geregeld. De overheid staat financieel garant voor deze verzekeringen, waardoor zij nu diep in de buidel moet tasten voor de grote tekorten van de AZV. Doordat de overheid stilzwijgend de AOV uitkeringen een aantal

jaren niet heeft geïndexeerd, heeft de AOV tot nu toe geen financiële gevolgen gehad voor de overheid.

Ook de sociale voorzieningen drukken zwaar op de staatskas. Toch schiet de maatschappelijke zorg tekort. De Raad verwijst naar zijn in september 1999 uitgebrachte rapport hierover.

Hervorming van het stelsel zal moeten uitgaan van het economisch draagvlak in een dynamisch perspectief: ook over ettelijke jaren moet het economisch draagvlak bestaan.

Hervorming zal ook de financiering van de sociale verzekeringen betreffen, waardoor op termijn de verschillende sociale verzekeringen gewaarborgd zijn.

Hervorming zal tenslotte ook moeten inhouden het coherent en consistent maken van het stelsel.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat hervoming van het sociale zekerheidsstelsel fors zal ingrijpen in de samenleving. Om de noodzakelijke hervomingen mogelijk te maken, moet eerst een breed mogelijk maatschappelijk en politiek draagvlak worden gecreëerd.

4.2.4 De lastendruk.

Voor de financiering van de collectieve sector beschikt de overheid over belastingen, sociale premies en de zogenaamde niet-belastingmiddelen. Verschillende rapporten hebben gewezen op de noodzaak van belastinghervorming. Met name wordt gepleit voor verbreding van de heffingsgrondslag en een evenwichtiger stelsel door meer indirecte belastingen te innen met een overeenkomstige directe belastingenverlaging. Ook wordt al een aantal jaren benadrukt de noodzaak om geen taxholidays meer toe te kennen en/of te verlengen.

De Raad kan zich in deze hervormingsvoorstellen vinden. Wel benadrukt de Raad dat belastinghervorming niet gebruikt moet worden als een dekmantel voor verkapte belastingverhogingen.

De Raad constateert dat de overheid diensten verleent waarbij de bijdrage van de burger niet volgens algemeen aanvaarde beginselen zoals het profijt- of het draagkrachtbeginsel, plaatsvindt¹⁵.

De Raad adviseert daarom een evaluatie van de bijdragen van de burger voor ontvangen diensten te doen met als doel deze meer in overeenstemming te brengen met de algemeen aanvaarde heffingsbeginselen.

De overheid verleent vergunningen voor commerciële doeleinden zonder daarvoor een marktconforme vergoeding te ontvangen. Deze vergunningen worden vaak aan derden "overgedragen", maar dan wel tegen een marktconforme vergoeding voor de "vergunninghouder".

De Raad geeft in overweging om voor vergunningen voor commerciële doeleinden, een meer marktconforme vergoeding te vragen.

De overheid wordt geconfronteerd met additionele uitgaven door de sterke instroom van migranten die Aruba al een aantal jaren kent. De Raad acht het op zijn plaats dat een deel van de additionele uitgaven verhaald wordt op de organisaties die deze migranten in dienst nemen. Voorwaarde daarbij is dat de hierdoor beschikbare middelen in een speciaal daartoe opgezet fonds worden gestopt dat gebruikt kan worden voor de oplossing van de met de migratie verwante knelpunten.

4.2.5 Het bestuurlijk gedrag.

Aruba heeft reeds aanzienlijke schade geleden door onzorgvuldig bestuurlijk handelen. Ook nu hangen schadeclaims boven het Arubaanse hoofd. Er is ook sprake van vermeende strafbare handelingen die momenteel door het openbaar ministerie worden onderzocht.

Veel tijd en energie is gestopt in het opstellen van het rapport Calidad waarin het centrale thema is om onbehoorlijk/schadelijk bestuur zo

¹⁵ Een schoolvoorbeeld is de extreem lage nominale bijdrage voor het gesubsidieerde onderwijs. Daarentegen moet de burger volledig betalen voor het peuteronderwijs dat in Aruba niet gesubsidieerd is.

beperkt mogelijk te houden. De integrale uitvoering van het rapport bleek toch op partijpolitieke weerstand te stuiten.

De Raad constateert dat het uitgevoerde gedeelte van de aanbevelingen van het rapport Calidad niet (in voldoende mate) in staat is gebleken om onbehoorlijk/schadelijk bestuur te beperken.

De Raad is van oordeel dat een werk- en beleidsveld moet worden geformaliseerd waarin het gevaar van onbehoorlijk bestuur is geminimaliseerd, objectieve en toetsbare criteria voor bevoegd handelen zijn vastgesteld, onbevoegd handelen nietig is en schuldaansprakelijkheid bestaat voor schade berokkend aan het land. De eerste drie elementen hebben betrekking op directe preventie en het laatste element houdt in bestraffing, wat ook een indirecte preventieve werking hoort te hebben.

4.2.6 Het begrotingsproces.

Zowel de “ambtelijke” opstelling en de parlementaire behandeling en goedkeuring hebben tot nu plaats gevonden met electorale effecten in gedachten.

Daarom heeft het gebruikelijke begrotingsproces tot nu toe onrealistische begrotingen opgeleverd. Dit geldt voor de inkomsten als voor de uitgaven. Het bereiken van realistische begrotingen vereist daarom een andere aanpak.

De Raad verwijst naar de deskundige analyse door de Comision Financiero verricht als leidraad voor een andere aanpak.

De Raad geeft de regering in overweging een permanente commissie te benoemen met als taak de jaarlijkse begroting te toetsen op financiële realiseerbaarheid. Pas daarna zou de begroting aan het parlement moeten worden aangeboden.

Over de behandeling van toekomstige begrotingen spreekt de Raad de hoop uit dat het parlement zich onafhankelijker van de regering zal opstellen, waardoor ook maatschappelijk een kritische toetsing van de begroting bereikt wordt.

5 Slotopmerkingen.

Aruba is haar status aparte ingegaan met een slecht functionerende overheidssector. Er zijn sindsdien kostbare operaties uitgevoerd om het apparaat efficiënter en effectiever te maken, zonder een noemenswaardig resultaat.

Dit rapport heeft niet de pretentie het antwoord te hebben op de vraag hoe de hervorming moet plaatsvinden.

De Raad hoopt wel dat dit rapport een bijdrage zal leveren in het daadwerkelijk hervormen van de overheidssector

In het verleden heeft de Raad reeds gewezen op de essentiële voorwaarde van een **politiek akkoord** om bepaalde onderwerpen buiten de partijpolitieke discussies te houden, om noodzakelijke hervormingen mogelijk mogelijk te maken. De Raad meent dat in dit rapport is aangetoond dat de overheidssector tot deze onderwerpen hoort.

Als het resultaat van dit rapport is dat alle neuzen in het maatschappelijke en het politiek veld in één richting wijzen m.b.t. noodzaak van hervorming van de overheidssector, acht de Raad het nut ervan aangetoond.

