

spreektekst lezing 22 juni 2021

SHEET 1. Titel

SHEET 2. Inhoudsopgave: de presentatie bestaat uit de volgende elementen

- I. Curaçao voor coronacrisis
- II. Curaçao tijdens en na coronacrisis
- III. De begroting op orde
- IV. Meer economische groei
- V. Conclusie

SHEET 3. FOTO 1 – Onderdeel I

SHEET 4. Rapport Schuld of Toekomst? (Tripartiete commissie o.l.v. Van Lennep, 1996)

Ik begin met het rapport van de commissie Van Lennep uit 1996. Ook in een visie van de coalitiepartijen over het te vormen kabinet werd eind april aan dit rapport gerefereerd. Het is inderdaad boeiend om dit rapport erop na te slaan. De Nederlandse Antillen werden vóór 1996, net als nu, geconfronteerd met een oplopende schuld, een begroting die uit het lood was geslagen en achterblijvende productiviteit. De commissie gaf inderdaad aan dat naast het begrotingsbeleid het bredere economische beleid centraal dient te staan. Letterlijk zegt men: "het is verleidelijk te pogen de economie te stimuleren door middel van subsidies en belastingfaciliteiten. ... Dit beleid is kostbaar gebleken zonder dat het duurzame macro-economische resultaten heeft opgeleverd. ... In plaats daarvan ... dient het economisch structuurbeleid gericht te zijn op het scheppen van de juiste voorwaarden voor een toeneming van de economische activiteit en een verdere liberalisatie".¹ Verder beveelt Van Lennep aan dat het begrotingsbeleid gericht moet zijn op de stabilisatie van de overheidsschuld. Dit betekende dat zo snel als mogelijk de Nederlandse Antillen een begrotingsevenwicht moest krijgen (uitzonderlijke schokken daargelaten). Hij was daarmee strikter dan de Rijkswet, omdat overschotten op de gewone dienst noodzakelijk zijn om kapitaaluitgaven te financieren. Laat ik wat betreft de uitgavenbeperking en inkomstenvergroting enkele voorstellen uit het rapport noemen. Men noemt de beheersing van de personeelslasten, eigen bijdrage in de zorg en de beperking van inhuur consultancy en subsidies. Ook moet er een omzetbelasting komen (wat gerealiseerd is), moet de grondslag van de belastingen verbreed worden en dienen belastingonthefingen en -voordelen te worden afgebouwd.

SHEET 5. 10-10-10

In een terugblik mag uiteraard 10 oktober 2010 niet ontbreken. Belangrijke elementen zijn:

- Een gezamenlijk uitgangspunt was een gezonde financiële startpositie. Afgesproken werd dat Nederland een oplossing zou bieden voor de schuldenproblematiek van de Nederlandse Antillen.
- Nederland heeft in totaal voor een bedrag van ANG 3,4 miljard aan uitstaande schuldtitels overgenomen. Inclusief ANG 0,3 miljard aan rentelasten over de overgenomen schuldtitels gaat dit uiteindelijk om ANG 3,7 miljard.
- De restschuld van Curaçao (ANG 1,7 miljard) en van Sint Maarten (ANG 0,3 miljard) werd omgezet in vijf bulletleningen. Voor deze leningen vindt de aflossing van de hoofdsom op de einddata plaats (voor

¹ Zie blz. 41, rapport cie. Van Lennep, 1996

het eerst in 2020 en daarna elke vijf jaar). De aflossing vindt dus niet gespreid plaats. Hierdoor loopt men het risico dat deze leningen uit het vizier raken.

- Ook werd in dit kader in een op consensus gebaseerde Rijkswet het onafhankelijk financieel toezicht door het Cft vastgelegd.
- Het Cft bestaat uit vier personen: 3 namens de landen (de heer Damoen namens Curaçao, de heer Voges namens Sint Maarten, de heer Kamp namens Nederland) en ik namens het Koninkrijk.

SHEET 6. Reële economische groei Curaçao, 2010-2019

Over de periode 2010 – 2019 heeft er een krimp van bijna 10 procent BBP plaatsgevonden. In deze periode vindt een aantal economische schokken plaats. De belangrijkste is de crisis in Venezuela sinds 2015. Zo zijn er bij de raffinaderij problemen met *shut downs* en met de aanlevering van ruwe olie uit Venezuela en vanaf 2015 ontstaan *spillovers* van de economische problemen in Venezuela. Er vindt in deze periode een transformatie van de economie plaats: het toerisme groeit in deze periode en de activiteit bij de olieraffinage daalt. Ook het economisch belang van de internationale financiële dienstverlening loopt terug. Per saldo is de exportsector smaller en kwetsbaarder geworden door de toegenomen afhankelijkheid van het toerisme.

SHEET 7. Saldo gewone dienst

In de jaren van 10.10.10 tot 2012 ontstaan er meteen aanzienlijke tekorten. In 2013 wordt het tij gekeerd doordat onder meer de AOV-gerechtigde leeftijd in relatief korte tijd werd verhoogd van 62 naar 65 jaar en de AOV-uitkering werd bevroren tot op de dag van vandaag. Door incidentele baten vanaf 2014 worden tot 2016 overschotten gerealiseerd. Zo werd bijvoorbeeld in 2016 een overschot op de gewone dienst gerealiseerd door incidentele dividenduitkeringen van overheidsdeelnemingen. Vanaf 2017 zien we opnieuw een tekort op de gewone dienst, dat voor een deel samenhangt met de ontwikkelingen in Venezuela. Maar er zijn ook andere problemen op de begroting. In 2017 werden baten uit dividenden, de onroerendezaakbelasting en BRK en verkoop van goederen en diensten te hoog geraamd. In 2018 en 2019 blijven vooral de baten van de onroerendezaakbelasting achter bij de begroting en komen begrote dividenden niet tot uitkering.

SHEET 8. Overheidsschuldquote

Per ultimo 2010 wordt gestart met een schuldquote van 40 procent BBP. In de jaren 2014 – 2017 stijgt de schuldquote met ruim 16 procent bbp. Deze is toegenomen als gevolg van het aangaan van langlopende leningen voor het doen van kapitaalsuitgaven (o.a. voor CMC) en door oplopende betalingsachterstanden bij APC en SVB. Omdat in 2018 geen langlopende leningen voor kapitaaluitgaven worden aangegaan, stabiliseert de schuldquote, maar in 2019 neemt de schuldquote met 1½ procent bbp toe. Dit is toe te schrijven aan het aangaan van een langlopende lening (ANG 69 miljoen) voor kapitaaluitgaven en de daling van het (nominale) bbp.

SHEET 9. Werkloosheid in 2010-2019

Eind 2019 is de werkloosheid opgelopen tot meer dan 17 procent van de beroepsbevolking. De grafiek laat zien dat de jeugdwerkloosheid op Curaçao hoog is en gevoeliger voor conjuncturele schommelingen dan de totale werkloosheid. Dit is (deels) het gevolg van de insider/outsider-problematiek. Toetreders tot de arbeidsmarkt (voornamelijk jongeren) hebben een aanmerkelijk zwakkere arbeidsmarktpositie dan oudere werknemers. De gemiddelde kans dat een jongere in de leeftijd van 15 tot 25 jaar werkloos is, is twee en een half keer zo groot als de gemiddelde kans voor de gehele beroepsbevolking. Jongeren hebben ook relatief veel tijdelijke contracten. Bij een economische krimp zullen zij als eerste werkloos raken.

SHEET 10. Tekort Lopende Rekening Betalingsbalans van Curaçao, %BBP;

Inflow Directe Buitenlandse Investeringen (DBI), %BBP

Het langjarig tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans van Curaçao is meer dan 20 procent. Dit betekent dat structureel geleend wordt van het buitenland om de importen te kunnen financieren. Er is sprake van een negatief nationaal spaarsaldo, waardoor de externe schuld jaarlijks oploopt. Het tekort is meer dan tweemaal zo groot als in toerisme-afhankelijke economieën in de Caribische regio (IMF Article IV, 2018). Een beperkt tekort op de lopende rekening van circa 5 procent wordt houdbaar geacht door het IMF als de netto inflow van directe buitenlandse investeringen voldoende is. De structurele tekorten kunnen Curaçao kwetsbaar maken. De tekorten op de overheidsbegroting maken deel uit van het negatieve nationale spaarsaldo. De overheid kan de kwetsbaarheid van de betalingsbalans en de reservepositie beperken door de overheidsfinanciën structureel in evenwicht te brengen.

SHEET 11. Inkomensverdeling, Gini-coëfficiënt

Laat ik iets zeggen over de inkomensverdeling. Dat doe ik met de Gini-coëfficiënt gebaseerd op het besteedbaar inkomen (0=volledige inkomensgelijkheid; 100= volledige inkomensongelijkheid). De inkomensverdeling van Curaçao is met 41,5 aan de bovenkant van de andere landen in het Caribisch gebied. Dit heeft voor een deel te maken met verschillen in arbeidsproductiviteit in de verschillende sectoren van de economie. Voor ander deel heeft dit van doen met belastingstelsel: niet zo zeer de tarieven, maar vooral de vele ontheffingen zijn daar debet aan. Ook vind ik het grote verschil met Nederland opvallend. Waarom: Curaçao kent een sociale zekerheidsstelsel dat gelijkenis vertoont met dat van Nederland. Zo kent Curaçao net als Nederland een inkomensafhankelijke ouderdagvoorziening (AOV) en een bijzondere ziektekostenregeling. Ik zal straks bij de sociale zekerheid en in het bijzonder bij de AOV nog een opmerking over maken.

SHEET 12. Tussenconclusies

- Per saldo is in de periode 2010-2019 de economie met bijna 10 procent gekrompen en een structurele aanpassing van de overheidsbegroting heeft nog onvoldoende plaatsgevonden. Met vooral incidentele baten uit bijvoorbeeld dividenden van overheidsdeelnemingen zijn de dreigende begrotingstekorten tijdelijk opgevangen.
- De schuldquote is toegenomen van 40,5 procent in 2010 tot 55,9 procent van het bbp in 2019. De schuld liep op door kapitaalleningen voor het nieuwe ziekenhuis maar ook door oplopende betalingsachterstanden.
- De inkomensongelijkheid is groot en dat klemt des te meer omdat de sociale zekerheid op Nederlandse leest is geschoeid.
- Eind 2019 is de werkloosheid opgelopen tot meer dan 17 procent van de beroepsbevolking. Vooral de veel te hoge jeugdwerkloosheid baart zorgen.

SHEET 13. FOTO 2 – Onderdeel II

SHEET 14. Gevolgen coronacrisis

De coronacrisis heeft de economie van Curaçao hard geraakt. Volgens de laatste inzichten zal de economische krimp in 2020 20 procent zijn. In 2020 is ANG 668 miljoen liquiditeitssteun voor de gewone dienst verstrekt. In 2021 is in eerste half jaar geen liquiditeitssteun verstrekt, omdat de in 2020 verstrekte steun niet volledig is opgebruikt. Het Cft heeft voor het derde kwartaal van 2021 ANG 168 miljoen liquiditeitssteun geadviseerd. Tevens is in 2021 door Nederland aan Curaçao een lening van ANG 170 miljoen verstrekt in verband met de afwikkeling van de Girobank.

SHEET 15. Herstel volgens het IMF: Reële economische groei '20-'26

Het IMF gaat ervan uit dat na de forse krimp in 2020 de economie de komende jaren zal herstellen. Voor 2021 had het IMF een economische groei 3 procent geraamd (Conclusions of the IMF Staff Visit, January 22, 2021). De CBCS, en ook het IMF inmiddels², zit op een nulgroei vanwege de economische gevolgen van de lockdown in maart/april/mei. Aan de andere kant lijkt het toerisme in het derde kwartaal snel op te veren. Voor de komende jaren wordt een verdere herstelgroei verwacht en in 2025 zou Curaçao weer terug zijn op het niveau van voor de coronacrisis.

SHEET 16. De overheidsschuld de komende jaren

Het IMF raamt een piek in de overheidsschuld van Curaçao van circa 100% BBP begin volgend jaar. Door economisch herstel zal deze schuldquote de komende jaren afnemen. Het IMF verwacht dat de schuldquote terug zal zijn op circa 80% in 2026. Dit is uiteraard nog steeds veel te hoog. Het is daarom van groot belang dat een verdere inspanning door Curaçao wordt geleverd om de schuldhoudbaarheid te verbeteren. Daarbij zijn twee zaken van belang: (1) dat de begroting op orde komt; (2) en dat de economie ook structureel gaat groeien.

SHEET 17. Herstel Toerisme

Het IMF gaat voor dit jaar uit van een herstel van het toerisme tot 38 procent van het niveau van 2019 en de opstart van het cruisetourisme in het vierde kwartaal van 2021. Dit is een raming voor het hele Caribische gebied. Curaçao heeft op dit moment een voorsprong op concurrerende bestemmingen. De vaccinatiegraad van Curaçao is met circa 50 procent hoger dan het gemiddelde in de Caribische regio (11 procent) en hoger dan Zuid-Europese vakantiebestemmingen (Bron: Johns Hopkins Coronavirus Resource Center, 15 juni 2021). De eerste tekenen van een goed derde kwartaal hebben zich aangekondigd. Er zijn steeds meer vluchten en in juni heeft, eerder dan verwacht, het eerste cruiseschip Curaçao aangedaan. Curaçao moet die voorsprong op andere bestemmingen proberen vast te houden. Om maximaal te kunnen profiteren van de gunstige positie, zullen maatregelen moeten worden genomen om het veiligheidsgevoel van reizigers en toeristen te vergroten. Zonder te treden in de discussie van de precieze vormgeving hoort daarbij het testen van toeristen uit hoog-risico-gebieden.

SHEET 18. FOTO 3 – Onderdeel III

SHEET 19. Situatie begroting is zorgwekkend

In de vastgestelde begroting voor dit jaar zit een tekort van ANG 822 miljoen en ook voor 2022 en latere jaren zijn er grote uitdagingen. De leningen liquiditeitssteun lopen af in april 2022 en afspraken over de voorwaarden waartegen de herstructurering plaatsvindt zijn noodzakelijk. De economie zal herstellen maar nog niet in voldoende mate voor begrotingsevenwicht in 2022, zodat ook over 2022 nog liquiditeitssteun nodig zal zijn. Wel zal alles op alles gezet moeten worden om die zo klein als mogelijk te laten zijn. Op het gebied van financieel beheer zijn er zeker stapjes gemaakt. Er zijn echter hardnekkige problemen die aangepakt moeten worden. Zo wordt keer op keer geconstateerd dat de subsidieverordening niet wordt gevolgd. Bij de rationalisatie is nog veel winst te behalen. Een ander voorbeeld is de administratie van uitgaven aan goederen en diensten. Na afloop van een jaar werd met enige regelmatig uitgaven gepresenteerd die tot dan toe buiten beeld waren gebleven.

SHEET 20. TIJDPAD VOOR BEGROTINGSTEKORT

Bij afbouw van de overheidsschuld is een tijdpadbenadering voor het tekort noodzakelijk. De tijdpadbenadering behelst afspraken voor de komende jaren met betrekking tot gewenste uitkomsten van de overheidsbegroting. Het is zaak dat de steunmaatregelen en de begrotingssteun voor gederfde inkomsten

² Zie Curacao and Sint Maarten: Staff Concluding Statement of the 2021 Article IV mission. IMF: June 22, 2021

als gevolg van de coronacrisis worden afgebouwd en het is van belang dat in 2021 en 2022 maatregelen worden genomen om tot uitgavenbeheersing te komen. Herstel in 2022 en volgende jaren is onzeker, maar het door het IMF berekende tekort van bijna 10% BBP is te hoog als uitkomst in 2022. Dit zou immers betekenen dat in 2022 voor 538 miljoen ANG aan liquiditeitssteun noodzakelijk blijft. Ook in 2023 gaat het IMF nog uit van liquiditeitssteun en dat is echt de vraag of we dit moeten willen.

SHEET 21. UITGAVENBEHEERSING

In de komende jaren moet naar mijn overtuiging de beheersing van de uitgaven de hoogste prioriteit krijgen. Hiertoe zijn zeker mogelijkheden. Vergeleken met landen in de Caribische regio zijn de loonkosten in de publieke sector hoog. Met de Vrijwillige vervroegde uittreding wordt een eerste stap gezet in de afslanking van het overheidsapparaat. Maar er zijn meer stappen nodig. De werkgeverslasten ook door de stijgende pensioenpremie zijn erg hoog. Andere opties voor beheersing van de uitgaven zijn het terugdringen van huisvestingskosten, kosten externe inhuur en het maximaliseren van de duurtetoeslag. De laatste mogelijkheid werd ook genoemd door de commissie Begrotingsdoorlichting.

SHEET 22. Beheersmaatregelen sociale fondsen

De situatie van de sociale fondsen is zorgwekkend en vormt een groot acuut financieel risico voor de overheidsbegroting. Zonder maatregelen komen de sociale fondsen niet meer uit de rode cijfers. Voor volgend jaar wordt een tekort in het schommelfonds van ANG 62 miljoen verwacht en in 2030 loopt dit op naar ANG 1,3 miljard. De druk zal door vergrijzing de komende 15 – 20 jaar nog verder toenemen. De SVB heeft in december 2020 een notitie met beheersmaatregelen gepresenteerd om de sociale fondsen in ieder geval tot en met 2030 te kunnen betalen. Keuzen zijn onvermijdelijk. Laat ik niet iedere maatregel hieruit commentariëren. Ik maak een uitzondering. Gezien de scheve inkomensverdeling is er best iets te zeggen voor een AOV-uitkering naar draagkracht. De AOV voor hogere inkomens die andere inkomensbronnen hebben wordt afgebouwd.

SHEET 23. UITGAVENBEHEERSING, Zorg

De zorguitgaven op Curaçao zijn hoog en nemen toe. De oorzaken hiervan zijn reeds lang bekend. De bevolking vergrijst, er is sprake van een ongezonde levensstijl en de consument hoeft voor meer zorg nauwelijks te betalen. De kosten van medicijnen in Curaçao zijn in vergelijking met andere landen veel te hoog. In 2019 heeft de commissie Monte een goed rapport uitgebracht. Daarin is aangegeven dat er op korte termijn een besparingspotentieel is van circa ANG 70 miljoen (kostenniveau 2017) en op langere termijn kan dat oplopen tot meer dan 100 miljoen. Dit besparingspotentieel is omgezet naar een taakstelling van ANG 70 miljoen per jaar. In 2020 is daarvan slechts 18,6 miljoen gerealiseerd. Deze commissie stelt dat generieke medicijnen met dezelfde werking als *spécialité* tot een besparing van 40 á 50 miljoen leidt. Ook denk ik dat eigen bijdragen of een eigen risico nodig is eventueel in combinatie met een goed doordachte financiële compensatie van de lagere inkomensgroepen bij voorkeur buiten het zorgstelsel.

SHEET 24. VERHOGEN VAN INKOMSTEN

Gezien de hoge marginale tarieven is verbreding van de heffingsgrondslag de meest aangewezen weg. In de inkomstenbelasting kan verbreding van de heffingsgrondslag worden bereikt door de afbouw van aftrekposten. Zo is de rente over consumptief krediet nog aftrekbaar en dit leidt tot hoge marginale tarieven voor iedereen. Een andere maatregel is een inkomensafhankelijke basiskorting, zoals de commissie Begrotingsdoorlichting in 2019 heeft geadviseerd. Door een verdere verschuiving van directe naar indirecte belastingheffing kan de compliance worden vergroot. Door minder verstorende belastingen kan op middellange termijn de economische groei worden bevorderd, waardoor de economisch grondslag van de belastingheffing wordt vergroot. Van de invoering van een BTW mogen veel voordelen worden verwacht. De belangrijkste voordelen van de BTW ten opzichte van de omzetbelasting zijn: (i) Het voorkomen van

cumulatie van heffing die optreedt bij doorlevering tussen schakels van de productieketen; (ii) de export kan worden vrijgesteld van heffing; (iii) Het verhogen van de compliance door self-assessment in de leveringsketen.

SHEET 25. FOTO 4 – Onderdeel IV

SHEET 26. STRUCTURELE ECONOMISCHE GROEI MOET OMHOOG

De tussen Curaçao en Nederland afgesproken hervormingen zijn noodzakelijk voor een impuls van de economische groei. De hervormingen moeten leiden tot hogere productiviteit en dat de werkloosheid naar beneden gaat. De arbeidsmarkt is te rigide en jongeren krijgen onvoldoende kansen. Het versoepelen van ontslagrecht, het wegnemen van belemmeringen voor het aannemen van (buitenlandse) arbeidskrachten en arbeidstijdverkorting en deeltijdwerken zullen een positieve impuls zijn voor arbeidsmarktdeelname en verbetering van de arbeidsproductiviteit. Ook het ondernemerschap moet worden bevorderd en het ondernemingsklimaat hervormd door optimalisering van het vergunningstelsel, de verlaging costs-of-doing business en het verminderen van red tape. Indicatief heeft het IMF voor Aruba aangegeven dat de structurele economische groei met 0,5% per jaar stijgt, indien een samenhangend pakket aan hervormingen plaatsvindt zoals aangegeven in landenpakket.

SHEET 27. AANJAGEN VAN INVESTERINGEN

Investeerders kiezen hun vestigingsplaats op basis van vele overwegingen. Hiertoe behoren administratieve lasten, bestuurlijke stabiliteit, veiligheid, enzovoort. Huidige en toekomstige belastingen behoren ook daartoe. Beheersing van de overheidsfinanciën maakt dus een wezenlijk onderdeel uit van het investeringsklimaat. Daarbij hebben buitenlandse investeerders een cruciale rol. Juist buitenlandse investeringen zijn belangrijk voor de ontwikkeling van de productiviteit. De overheidsbegroting zal de komende jaren beperkt ruimte geven voor het doen van kapitaalinvesteringen door de overheid. Belangrijk is ook het COHO-investeringspakket, dat voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten tezamen Euro 457 miljoen behelst voor de jaren 2021 t/m 2026. Deze middelen zijn behalve voor het accommoderen van de economische hervormingen en de versterking van de rechtstaat ook bestemd voor het ondersteunen van het bedrijfsleven.

SHEET 28. FOTO 5 – Onderdeel V

SHEET 29. Conclusie

- Komende jaren gaat het om zowel de begroting op orde als een structurele verbetering van de productiviteit
- Belangrijke opgave om zorg- en sociale zekerheid ook voor de toekomstige generaties te behouden
- Coronacrisis hebben structurele onevenwichtigheden benadrukt en het komt er nu op aan!

[gesproken woord geldt]