

## De Nederlandse Antillen op weg uit de crisis

*Inleiding gepresenteerd door Emsley D. Tromp, President van de Bank van de Nederlandse Antillen ter gelegenheid van het Brainstorm weekend "Samenwerking binnen het Koninkrijk".  
23 april 2001*

Dames en heren goedemorgen,

De Nederlandse Antillen mogen zich de laatste tijd in een ruime belangstelling verheugen van conferenties met als thema de bevordering van investeringen. Begin deze maand hield de OESO een workshop over directe buitenlandse investeringen in het Caribische gebied en Latijns Amerika. Vorige week werd de jaarlijkse Caribbean Hotel & Tourism Investment Conference op Curaçao gehouden en nu gaan we de laatste dag in van het Brainstorm-weekend "Samenwerking binnen het Koninkrijk," waarin óók het aantrekken van investeringen centraal staat.

Deze concentratie van conferenties over investeren is geen toeval, maar het resultaat van hard werken om de Nederlandse Antillen op de wereldkaart te zetten. Immers, onbekend maakt onbemind. Investeringen zijn de motor van economische groei en dat hebben wij de laatste jaren helaas moeten ontberen. Dit jaar zal de economie naar verwachting nog enigszins krimpen, waarmee we het vijfde jaar van de recessie ingaan. Dat de recessie in nauw verband staat met het gebrek aan investeringen kan worden geïllustreerd door de daling in de particuliere investeringen met ongeveer 20% en de daling in de overheidsinvesteringen met bijna 50% gedurende de periode 1996-2000. Voor dit jaar wordt voor het eerst na 5 jaar een toename in investeringen verwacht, wat samenhangt met onder meer de bouw van een energiecentrale op het terrein van de raffinaderij en verschillende hotel- en andere toeristische projecten. Het is nu zaak om deze ervaring te consolideren en een solide fundament te creëren waarop investeringen goed gedijen.

Mijn inleiding is als volgt gestructureerd. Ik geef u eerst een beknopt overzicht van de oorzaken van de huidige crisis en van de inspanningen die zijn verricht om de crisis op te lossen. Vervolgens ga ik in op de sterke en zwakke punten van de Nederlandse Antillen als investeringslocatie en het beleid om het investeringsklimaat te verbeteren. Ik besteed daarbij ook kort aandacht aan de financiering van investeringen. Tenslotte sluit ik af met enkele concluderende opmerkingen.

De oorzaken van de huidige financieel-economische crisis vonden plaats gedurende de laatste decennia toen onze economie door diverse zware externe schokken werd getroffen. De eerste schok kwam door de afschaffing van de bronbelasting in de Verenigde Staten, wat voor de Antillen het einde betekende van een aantal zeer winstgevendende activiteiten in de internationale financiële en zakelijke dienstverlening. Hierdoor droogde een belangrijke bron van belasting- en deviezeninkomsten op. De tweede zware schok hield verband met de wereld-oliecrisis. Ten eerste kwam Venezuela door genoemde crisis in de problemen, waardoor het land zich genoodzaakt zag haar nationale munt, de Bolivar te devalueren. Met de Bolivar-devaluatie kwam een einde aan een bloeiend kooptoeisme op onze eilanden, met name op Curacao, vanuit ons buurland. Het kooptoeisme genereerde een aanzienlijke deviezeninstroom, welke praktisch ophield te bestaan. De wereld-oliecrisis leidde echter ook via een andere weg tot een schok voor onze economie. De crisis vormde voor Shell mede de aanleiding tot herverdeling van haar raffinagecapaciteit over de wereld, hetgeen uiteindelijk resulteerde in sluiting van de Shell raffinaderij in 1985. Alhoewel de exploitatie van de raffinaderij werd overgenomen door de Venezolaanse oliemaatschappij PDVSA, verminderde de bijdrage van de raffinaderij aan onze economie aanmerkelijk door een radicale terugdringing van het kostenniveau en als gevolg van belastingvrijstellingen. De gevolgen van deze zware schokken werden verergerd door een aantal kleinere schokken, zoals de vernietigende orkanen op de Bovenwindse eilanden, de intrekking van verschillende handelsprivileges met de Europese Unie en de onzekerheid rond de verandering van de Belastingregeling voor het Koninkrijk (BRK). Het gecombineerde effect van deze externe schokken beliep ongeveer 20 tot 25% van het Bruto Binnenlands Product.

Deze schokken hadden een forse verlaging van de overheidsinkomsten tot gevolg. In eerste instantie reageerden de overheden met een neerwaartse aanpassing van hun uitgaven. Deze correcte reactie werd naderhand echter teniet gedaan door andere factoren, met name forse aanpassingen van ambtenarensalarissen met 14% en de door het gerecht opgelegde gelijktrekking van salarisverschillen tussen mannelijke en vrouwelijke, en gehuwde en ongehuwde ambtenaren. Aangezien de overheid er uiteindelijk niet in slaagde haar uitgavenniveau aan te passen aan de lagere inkomsten, namen de tekorten snel toe, hetgeen resulteerde in een substantiële groei van de overheidsschuld. De toegenomen financieringsbehoefte van de overheid beperkte de beschikbaarheid van financiering voor de particuliere sector op de lokale kapitaalmarkt. Dit verdringingseffect droeg bij aan een afname van de investeringen. Maar ook investeringen met buitenlands kapitaal ondervonden de negatieve gevolgen van deze gebeurtenissen. Buitenlandse investeerders bleken weinig geneigd tot het doen van directe investeringen in de Antillen. Dit had zijn oorzaak in het afnemend vertrouwen van buitenlandse investeerders in de wijze waarop de overheid inspeelde op de problematiek

van de overheidsfinanciën. De afnemende binnenlandse en buitenlandse investeringen hadden een negatieve uitwerking op de economische groei.

Het werd duidelijk dat alleen een ingrijpende herstructurering van de economie weer een basis voor duurzame groei kon creëren. Eind 1995 benaderden de autoriteiten het IMF om de Nederlandse Antillen bij te staan met de opstelling en uitvoering van een structureel aanpassingsprogramma. Aangezien een IMF-programma vooral is gericht op herstel van de financiële gezondheid van een land, werd de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank in 1997 benaderd om aanbevelingen te doen voor de stimulering van de economie. Deze tweeledige aanpak werd geconsolideerd in een breed aanpassingsprogramma, opgesteld door de Commissie Nationaal Herstelplan in juni 1999. De aanbevelingen van het IMF, de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank en de Commissie Nationaal Herstelplan richtten zich op verschillende beleidsterreinen, zoals het elimineren van de begrotingstekorten door opbrengstenverhogende en uitgavenverlagende maatregelen, belastinghervorming, hervormingen in het pensioenstelsel en de gezondheidszorg en verbetering van het financiële beheer in de overheidssector. Verder werden voorstellen gedaan over privatisering, liberalisering van de handel, product- en arbeidsmarkten en verbetering van het investeringsklimaat.

Ondanks de tegenslagen die bij de uitvoering van de maatregelen werd ondervonden, is grote vooruitgang geboekt op verschillende terreinen. Het ambtenarenapparaat is met ongeveer 30% teruggebracht door ontslagen en verzelfstandiging van overheidsdiensten. De loonkosten werden beheerst door de tijdelijke bevrozing van periodes en indexing, terwijl de vakantietoelage werd afgeschaft. De wachtgeldregeling is versoerd en het ambtenarenpensioenstelsel is gedeeltelijk hervormd. Deze maatregelen hebben de personeelskosten van de overheid substantieel verlaagd. In 1986 maakten personeelskosten 68% van de belastinginkomsten uit. Dit jaar zal dat percentage dalen tot ongeveer 42%. Daarnaast zijn de overheidssubsidies steeds verder teruggedrongen.

Aan de inkomstenkant is een verschuiving van directe naar indirecte belastingen in gang gezet door de introductie van belastingen op consumptie, waarvan de belastingbasis geleidelijk is verbreed. De oplegging en inning van belastingen zijn verbeterd en achterstanden zijn verminderd. Verder wordt het profijtbeginsel op grotere schaal toegepast voor diensten verleend door de overheid. Daarnaast is de financiële administratie en rapportage in de publieke sector versterkt en zijn betalingsachterstanden geformaliseerd.

Op het gebied van structurele hervormingen zijn verscheidene maatregelen genomen, gericht op bevordering van de concurrentie en het scheppen van een flexibeler investeringsklimaat. De arbeidsmarktwetgeving is gemoderniseerd, waaronder de afschaffing van de vereiste vergunning voor individueel ontslag, vereenvoudiging van de inzet van parttime en tijdelijke krachten en flexibilisering van het arbeidstijdenrecht, waardoor minder snel sprake is van overwerk, zodat dure toeslagen kunnen worden geminimaliseerd. Verder is een begin gemaakt met de afbouw van het marktbeschermingsregiem door de geleidelijke verlaging van de economische heffing op importen waarvoor lokale substituten bestaan, welke per 1 januari 2005 geheel zal zijn afgebouwd; voorts zijn invoerverboden en exclusieve rechten op de invoer van niet-agrarische producten opgeheven. Daarnaast worden de autoriteiten bijgestaan door de Foreign Investment Advisory Services (FIAS) voor de ontwikkeling van een plan gericht op de verbetering van het investeringsklimaat en door de Wereldbank voor de ontwikkeling van een lange termijn groeistrategie.

Ik wil met dit overzicht aantonen dat de Nederlandse Antillen flinke vooruitgang hebben geboekt op de weg van een brede hervorming van de economie na het incasseren van een aantal zware schokken. Het aanpassingsproces is echter zeer ingrijpend voor onze kleine economie en verloopt daarom minder snel dan gewenst. Niettemin ben ik van mening dat wij een heel eind op de goede weg zijn.

Om de vorderingen die zijn gemaakt met het creëren van een aantrekkelijk investeringsklimaat te onderstrepen, wil ik even terugblikken op de inleiding die ik in 1999 heb gegeven voor een gezelschap van Nederlandse investeerders in de Beurs van Berlage in Amsterdam. Ik refereerde toen aan een onderzoek onder Nederlandse bedrijven over het imago van de Nederlandse Antillen als investeringslocatie. Uit dat onderzoek kwamen als sterke punten naar voren de solide politieke en democratische verhoudingen en een rechtsstaat naar Nederlands model. Voorts werden de sterke band met Nederland in het Koninkrijk en de beheersing van Engels en Spaans naast het Nederlands genoemd. Samen met onze strategische ligging maakt dit de Nederlandse Antillen een aantrekkelijke locatie als bruggenhoofd voor de Latijns-Amerikaanse regio. Tot slot werd onze goed ontwikkelde internationale financiële en zakelijke dienstverleningssector genoemd. Wat deze sector betreft is in december vorig jaar met de overeenstemming tussen de Nederlandse Antillen en Nederland over de nieuwe Belastingregeling voor het Koninkrijk (BRK) een einde gekomen aan een periode van onzekerheid. Samen met het Nieuw Fiscaal Raamwerk luidt deze regeling een nieuw tijdperk voor de internationale financiële en zakelijke dienstverlening in. De nieuwe regelingen openen de weg voor het afsluiten van belastingverdragen met andere landen, waardoor aantrekkelijke nieuwe producten ontwikkeld kunnen worden.

Naast deze sterke punten werden in het onderzoek onder Nederlandse bedrijven ook een aantal knelpunten genoemd. Met name met de Antilliaanse bureaucratie had men minder goede ervaringen. Het verkrijgen van een werk- en verblijfsvergunning duurde gemiddeld ongeveer 6 maanden, terwijl deze doorlooptijd ook voor andere vergunningen en belastingvrijstellingen eerder regel dan uitzondering was. Verder vond men de luchtverbindingen met de Nederlandse Antillen, in het bijzonder met Latijns Amerika, onvoldoende. Tenslotte werden de kosten van telecommunicatie te hoog genoemd, terwijl de betrouwbaarheid daarvan werd betwijfeld.

Ik kan constateren dat wij in de 3 jaar na dit onderzoek onze sterke punten hebben weten te handhaven en onze zwakke punten voor een groot deel hebben kunnen elimineren. Zo wordt de terugdringing van de bureaucratie voortvarend aangepakt. Recentelijk is een wetgeving aangenomen waardoor Nederlanders en Arubanen geen werk- en verblijfsvergunning meer nodig hebben. Binnenkort worden de openingstijden van winkels verruimd in een nieuwe winkelsluitingstijdenwet wat de noodzaak tot het aanvragen van een vergunning voor een afwijkende openingstijd grotendeels elimineert. Het Eilandgebied Curaçao is een proefproject begonnen voor het aanvragen van een vestigingsvergunning via Internet en heeft een Bureau voor Economische Ontwikkeling opgericht waarin de krachten worden gebundeld voor de promotie, acquisitie en ondersteuning van investeerders. Dit betekent dat investeerders maar bij één loket hoeven aan te kloppen voor het aanvragen van de benodigde vergunningen. Verder wordt gewerkt aan vereenvoudiging van de invoerprocedures en modernisering van de douaneverordening, waardoor importeurs sneller over hun goederen kunnen beschikken.

De luchtverbindingen met de Nederlandse Antillen zijn de laatste tijd aanzienlijk uitgebreid. Tegenwoordig vliegen 4 maatschappijen tussen de Nederlandse Antillen en Nederland, waaronder onze nationale luchtvaartmaatschappij Air ALM. Ook de regionale verbindingen zijn verbeterd, onder meer door de recent gestarte vluchten van American Eagle op Curaçao en Bonaire waarmee via de 'hub' in Puerto Rico goede aansluitingen worden geboden op Latijn-Amerikaanse bestemmingen.

Op het gebied van de telecommunicatie is een forse inhaalslag gepleegd. De internationale en lokale tarieven zijn aanzienlijk gedaald. De Nederlandse Antillen zijn aangesloten op internationale glasvezelkabels, terwijl het glasvezelnet op de eilanden gestaag wordt uitgebreid. Verder zijn verschillende ondernemers begonnen met de aanbidding van Internettelefonie, wat de tarieven verder onder druk zet. Daarnaast staat het telecommunicatiebedrijf van Curacao, United Telecommunication Services, boven aan de lijst van te privatiseren overheidsbedrijven. Overname door een grote internationale partner zal bijdragen aan een "state of the art" telecommunicatie infrastructuur tegen internationaal concurrerende tarieven. Met deze ontwikkelingen is een basis gecreëerd voor de ontwikkeling van e-commerce, waarvoor eind vorig jaar een wettelijk kader is aangenomen.

Voorts wil ik niet onvermeld laten dat regelgeving in voorbereiding is waarmee lagere kosten en prijzen van utiliteitsbedrijven bewerkstelligd worden. Hierop vooruitlopend heeft het water- en elektriciteitsbedrijf van Curaçao, Aqualectra, vorige maand een "sale-leaseback" overeenkomst gesloten met Delta Nutsbedrijven voor een deel van haar opwekkingscapaciteit. Hiermee komen middelen vrij voor investeringen ter verbetering van de efficiëntie waardoor onder andere de tarieven kunnen dalen. Verder is in februari een wetgeving voor de Economische Zone aangenomen waardoor exportgerichte bedrijven aantrekkelijke belasting- en andere faciliteiten kunnen worden geboden.

Het voorgaande toont aan dat wij hard werken aan een aantrekkelijker investeringsklimaat. Dit proces is nog niet ten einde en wordt in nauwe samenwerking met de Foreign Investment Advisory Services verder uitgewerkt. Hiermee wordt een solide basis gelegd voor de verdere ontwikkeling van sectoren, waarin wij een comparatief voordeel hebben of kunnen verwerven, zoals toerisme, internationale distributie, internationale financiële en zakelijke dienstverlening en e-commerce.

Dames en heren, bij velen in onze gemeenschap bestaat het besef dat er iets ondernomen moet worden om de economie weer op gang te brengen. Dit besef heeft geleid tot de lancering van verschillende ideeën hiertoe. En ongetwijfeld hebben al deze ideeën hun merites. Zelf heb ik bij diverse gelegenheden voorstellen gedaan teneinde reeds op korte termijn te komen tot verlichting van onze economische malaise. Nu de Wereldbank zich verdiept in het uitwerken van een plan voor een economische opleving op lange termijn, is het wenselijk om de aandacht ook te richten op korte termijn programma's. Alhoewel een duurzame ontwikkeling van de economie vraagt om implementatie van plannen welke vanwege hun aard aansturen op economische opleving op lange termijn, dringt zich namelijk geleidelijk doch nadrukkelijk de noodzaak op om daarnaast ook voor korte termijn met oplossingen ter stimulering van de economie te komen. Niet in de laatste plaats vanwege het risico van een verdergaande terugval van het vertrouwen in de economie is het van het grootste belang dat reeds op korte termijn effecten zichtbaar worden.

Ik moge hierbij in herinnering brengen dat de overheid een drie-sporen beleid voert teneinde economische groei te bewerkstelligen. Het eerste spoor behelst sanering, hervormingen en consolidatie op het vlak van de

overheidsfinanciën. Het tweede spoor houdt structurele aanpassingen in met het doel onze economie concurrerend te maken op de wereldmarkt. Het derde spoor is dat van de economische groei, waarbij de resultaten vanwege de aard van de inspanningen meer op de lange termijn zichtbaar zullen worden. Het welslagen van ons aanpassingsprogramma vereist een simultane implementatie van al deze drie onderdelen. Het is immers nu zaak om de reeds geboekte vooruitgang te consolideren en het vertrouwen in onze economie verder aan te wakkeren. Niettegenstaande het belang van het drie-sporenbeleid, zou ik er toch voor willen pleiten om daarnaast, middels specifieke projecten trachten te bewerkstelligen dat reeds op korte termijn resultaten zichtbaar worden van de inspanningen die gedaan worden om weer groei in de economie te brengen. Waar ik op doel zijn korte termijn resultaten ter overbrugging van de tijd die nodig is ter realisering van de meer lange-termijn gerichte doelen. De noden in onze gemeenschap zijn van dien aard dat niet gewacht kan worden totdat de eerste resultaten van het lange-termijn beleid tastbaar worden.

Om de economie, met name op Curaçao op korte termijn te stimuleren zou het aan te raden zijn enkele specifieke projecten op te zetten en te implementeren. Ter wille van de efficiëntie zouden deze projecten buiten de bestaande administratieve procedures moeten vallen. De koers die met deze projecten wordt uitgezet moet reeds op korte termijn leiden tot een eerste begin van gezonde groei van onze economie, maar dient tegelijkertijd ook te sporen met de inspanningen die meer gericht zijn op het bereiken van lange-termijn resultaten.

Een fonds zoals eerder door mij voorgesteld is daarentegen een geschikter vehikel voor de financiering van de lange-termijn gerichte investeringen. Zo'n fonds zou ondergebracht kunnen worden in een nieuw op te richten entiteit die de belangen van de overheid en het bedrijfsleven zou kunnen dienen door investeringen en projecten op bancaire gangbare wijze te structureren en beheren middels daartoe beschikbare fondsen. Deze entiteit kan de coördinatie op zich nemen van de op de langere termijn gerichte initiatieven op economisch gebied. De personen die zitting hebben in deze entiteit dienen de expertise te bezitten om aangedragen plannen op een degelijke wijze te kunnen evalueren. Het moeten personen zijn met een zakelijk inzicht en liefst met een gevestigde 'track record' op dit gebied. Hierbij hoort ook de capaciteit om begeleiding te kunnen geven aan kleine groepen experts die voor specialistische projecten op een tijdelijke basis worden aangetrokken. Dit houdt het instituut klein en stelt het in staat om telkens "state of art" kennis te kunnen inhuren.

In dit verband zou het ook aan te raden zijn een verdere uitwerking van onze "expats" regeling te overwegen. Onze groeisectoren zijn steeds in hoge mate afhankelijk van buitenlandse experts die ons bij moeten staan deze sectoren uit te bouwen. De reeds doorgevoerde flexibilisering van onze toelatingseisen dragen er in belangrijke mate bij aan een gemakkelijker toestroom van deze groep. Een vriendelijker belastingklimaat ten behoeve van deze groep zal ook zeker bijdragen tot een verdere professionalisering van onze arbeidsmarkt en kan aldus een gunstige invloed hebben op onze economie.

Dames en heren, concluderend kan ik vaststellen dat de Nederlandse Antillen goed op weg zijn om uit de huidige crisis te geraken. Omvangrijke en ingrijpende maatregelen zijn genomen om de overheidsfinanciën weer gezond te maken. De regering zet zich in om nog deze maand aan de "prior actions" te voldoen die het IMF heeft gesteld om het aanpassingsprogramma weer te activeren. Hiermee komen zowel de liquiditeitssteun die Nederland beschikbaar heeft gesteld vrij als steun voor het economische programma, indien het IMF-programma volledig en conform de afgesproken targets wordt uitgevoerd. Deze steun geeft mijns inziens overtuigend inhoud aan het thema van dit weekend: "Samenwerking binnen het Koninkrijk." Samen met het beleid gericht op een aantrekkelijker investeringsklimaat, ben ik ervan overtuigd dat de Nederlandse Antillen het vertrouwen van investeerders kunnen terugwinnen en we samen een positieve toekomst tegemoet gaan. Een toekomst van duurzame economische groei, een toenemende werkgelegenheid en een hoger welvaartsniveau voor ons allen.

Ik dank u voor uw aandacht!