



# De oliesector en de overheidsfinanciën van de Nederlandse Antillen

DRS. TH. J. HAAN\*

## Inleiding

Eind oktober 1984 maakte EXXON bekend dat zij haar Lago-raffinaderij op Aruba op 31 maart 1985 gaat sluiten. Rond dezelfde tijd werd van SHELL-zijde duidelijk gemaakt dat het voortbestaan van haar raffinaderij op Curaçao onzeker is. In dit artikel wordt ingegaan op het belang van de oliesector voor de overheidsfinanciën van de Nederlandse Antillen. Er wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingen vanaf 1980 en aan de vooruitzichten voor de nabije toekomst van de financiën van de drie belangrijkste overheden: de centrale overheid (het Land), en de eilandgebieden Aruba en Curaçao.

Op de zes Antilliaanse eilanden, die alle de status van eilandgebied, een status vergelijkbaar met die van een Nederlandse gemeente, hebben, wonen totaal 240.000 mensen, waarvan 154.000 (64%) op Curaçao en 62.000 (26%) op Aruba. Om een indruk te krijgen van de opbouw en ontwikkeling van de gezamenlijke Antilliaanse economieën kan bij gebrek aan nationale rekeningen gebruik worden gemaakt van een overzicht van de deviezenstroom naar de Antillen, ervan uitgaande dat deze voor kleine, zeer open economieën een sterke correlatie vertoont met de opbouw van het nationale inkomen.

## De oliesector

### Olieraffinage

De twee olieraffinaderijen op de Antillen behoren tot de grootste van de wereld. De in 1915 op Curaçao gevestigde Shell-

raffinaderij heeft momenteel een primaire destillatiecapaciteit van 362.000 barrel per dag, maar draaide in 1984 op rond 180.000 barrel per dag. Het belang van de raffinaderij voor de ontwikkeling van Curaçao is moeilijk te schatten, maar is zonder twijfel van doorslaggevende betekenis geweest 1). Met de komst van de raffinaderij begon de industrialisatie van het eiland. Vele andere bedrijven vestigden zich op Curaçao, zoals de Curaçoise Droogdok Maatschappij. De directe werkgelegenheid bij de raffinaderij nam na het hoogtepunt van ruim 11.000 in 1952 door de voortgaande automatisering af tot 2.000 eind 1984. Indirecte effecten zorgen voor een additionele werkgelegenheid van 8.000, zodat de totale door de raffinaderij gegenereerde werkgelegenheid momenteel op 10.000 kan worden berekend 2). Rond 20% van de eilandelijke beroepsbevolking vindt hierdoor werk.

Door de als gevolg van de oliecrisis in 1973 veranderde Amerikaanse wetgeving verloor Shell-Curaçao de VS als belangrijkste afzetmarkt, waarna de positie van de raffinaderij steeds moeilijker werd, mede door de nationalisatie van Shell-Venezuela in 1976. De opleving in 1979 en 1980, toen door sterke prijsverhogingen van de OPEC de raffinaderij grote voorraadwinsten boekte, was niet structureel van aard. Te meer daar de vraag naar zware olieproducten, waar de raffinaderij het van moet hebben, na deze tweede oliecrisis in absolute termen begon te dalen. De overcapaciteit in het Caribische gebied liep op tot 40%, wat reeds tot sluiting van enkele raffinaderijen leidde. Steeds duidelijker blijkt het concurrentienadeel van raffinaderijen die niet bij de bron van ruwe olie of bij de verkoopmarkt van olieproducten zijn geves-

tigd. De lokale verkopen vormen slechts 3% van de afzet van de Curaçoise raffinaderij. De in tabel 1 vermelde hoge deviezenstroom in 1982 is naast de grote Lago-belastingafdracht, het gevolg van een groot defensief investeringsproject van de Shell, te weten een kraakinstallatie.

De Shell heeft naar aanleiding van haar verliezen in 1982, 1983 en 1984, die het gevolg waren van de voor haar verslechterende marktomstandigheden, de Antilliaanse regering vier eisen gesteld ter eventuele redding van de raffinaderij:

- de overheid neemt een meerderheidsaandeel van \$ 135 mln. in het bedrijf;
- de loonkosten, die mede door de hoge dollarkoers te sterk zijn opgelopen, moeten worden verlaagd en het personeelsbestand moet verder worden teruggebracht tot 1.600;
- de minimum winstbelasting van NAf. 28 mln., per jaar, die nu wordt betaald ongeacht het resultaat dat is behaald, wordt afgeschaft;
- de olietoevoer uit Venezuela wordt opgevoerd met 50.000 barrel per dag.

Alleen over de laatste eis is tot nu toe overeenstemming bereikt. Mocht de redingsoperatie niet lukken en derhalve de raffinaderij sluiten, dan zal minimaal 25% van het nationale inkomen van Curaçao wegvallen.

In tegenstelling tot de Shell op Curaçao had de EXXON-raffinaderij van 420.000 barrel per dag op Aruba, Lago, een „low upgrading facility”, waarbij zij praktisch volledig was aangewezen op de zware Venezolaanse olie. De Lago had een langetermijncontract met Venezuela, dat in 1982 verliep. Dit contract voorzag in een aanvoer van 290.000 barrel per dag en was zeer winstgevend voor de raffinaderij, wat tot uiting kwam in de winstbelastingafdrachten aan het Eilandgebied Aruba in 1981, 1982 en 1983.

Toen eind 1983 Venezuela de prijs verhoogde en naar aanleiding van OPEC-afspraken de aanvoer terugbracht naar 180.000 barrel per dag verminderde de raffinaderij haar personeelsbestand met 275 tot 975. Bij de subcontractors gingen 200 van de 650 banen verloren. De totale door de Lago gegenereerde werkgelegenheid kon op ca. 4.750 worden becijferd. Dit is rond 18% van de totale lokale beroepsbevolking 3). Onderhandelingen met Venezuela om te komen tot een nieuw leveringscontract mislukten door de weigering van Venezuela de aanvoer van ruwe olie te vergroten en een preferentiële prijs te berekenen. 1984 was het eerste jaar in de zestigjarige geschiedenis van de Lago dat

Tabel 1. Deviezenstroom naar de Nederlandse Antillen

	1980	1981	1982	1983	1980	1983
	in mln. Antilliaanse gld. a)				in proc. van het totaal	
Toerisme	714,7	785,7	759,4	576,5	28,5	23,3
Handel	263,0	265,2	208,0	93,4	10,5	3,8
Olieraffinage	263,2	347,0	513,4	444,2	10,5	17,9
Olie-overslag	174,8	183,9	108,2	88,2	7,0	3,6
Financiële off shore	241,9	309,6	390,9	519,2	9,6	20,9
Scheepsreparatie	103,6	97,2	86,3	43,2	4,1	1,7
Ontwikkelingshulp	191,9	126,0	98,0	135,0	7,6	5,4
Overig	558,3	515,1	603,6	578,6	22,2	23,3
Totaal	2.511,4	2.629,7	2.767,8	2.478,3	100,0	100,0

Bron: Bank van de Nederlandse Antillen.

a) De Antilliaanse gulden is gekoppeld aan de Amerikaanse dollar, volgens de vaste pariteit \$ 1,00 = NAf. 1,79.

\* Drs. Th. J. Haan is stafmedewerker bij de Bank van de Nederlandse Antillen. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. De schrijver dankt drs. C.H.F. Kruuk voor zijn commentaar.

1) Zie: J. van Soest, *Olie als water*, 1977, en: Shell Curaçao NB, *Shell op Curaçao*, 1980.  
2) Berekend m.b.v. een door drs. J. de Boer ontworpen Impact-model voor de Nederlandse Antillen.  
3) Zie noot 2.

de raffinaderij verlies leed. Eind oktober 1983 werd bekendgemaakt dat de Lago de produktie in januari 1984 zou stopzetten vanwege blijvend ongunstige vooruitzichten. Op 31 maart 1984 sloot de Lago haar poorten. Hierdoor zal het bruto nationale produkt van Aruba met ruim 35% dalen en de werkloosheid tot ongeveer dit zelfde percentage toenemen. Het afbreken van de raffinaderij en emigratie van voormalige werknemers kan dit percentage enigszins doen afnemen.

#### Op- en overslag van olie

Naast olieraffinage vindt er op de Antillen ook op- en overslag van olie plaats: op Aruba door de Lago, op Curaçao door de Curaçao Oil Terminal, een zelfstandig Shell-bedrijf met 125 werknemers, op Bonaire door de Bonaire Petroleum Company met 125 werknemers, en op St. Eustatius door de Statia Oil Terminal waar 80 mensen werken. Deze op- en overslagbedrijven werden oorspronkelijk opgezet om olie uit mammoettankers, die de havens van het zuidoosten van de VS niet konden bereiken, over te slaan in kleine tankers. Toen de VS als afzetmarkt minder belangrijk werd, werd gezocht naar andere mogelijkheden, waardoor nu o.a. kleine tankers uit Mexico hun olie komen opslaan dan wel overslaan in grote tankers die naar Europa en Afrika varen. De opslag (bewaarfunctie van de terminals is door de dalende tendens van de olieprijs vermindert. Zoals tabel 1 laat zien is de deviezeninstroom, door de lagere omzet van de olieterminals, van 1980 tot 1983 met de helft vermindert, waarmee ook de toekomst van deze bedrijven onzeker is geworden.

#### De overheidssector

##### De centrale overheid

De centrale overheid draagt zorg voor de lands-aangelegenheden en vult voor zover nodig de begrotingstekorten aan van Bonaire, St. Maarten, St. Eustatius en Saba.

De inkomsten van de centrale overheid bestaan voor het merendeel uit de indirecte belastingen en de ERNA-inkomsten (Eilanden Regeling Nederlandse Antillen). De hogere opbrengst uit de deviezenprovisie en uit de accijnzen in 1983 en 1984 waren het gevolg van de tariefsverhogingen. Nadat in 1981 de tarieven van de invoerrechten voor alle goederen al waren verhoogd, volgde in 1983 een verdere verhoging voor bepaalde luxegoederen. Door de lagere economische activiteit namen echter met de afnemende invoer de totale opbrengsten uit de invoerrechten in 1983 af. Deze afname zette zich in 1984 voort en zal in 1985 onder invloed van de sluiting van de Lago worden gecontinueerd.

De belastingverdeling zoals deze wordt geregeld door de Eilandenregeling Nederlandse Antillen, schrijft voor dat de indirecte belastingen door de centrale overheid en de directe belastingen door de Eilandgebieden worden geïnd. De Eilandgebieden Aruba en Curaçao moeten 25% van de

Tabel 2. Inkomsten centrale overheid (exclusief ontwikkelingshulp) (in mln. Antilliaanse gld.)

	1980	1981	1982	1983	1984
Accijnzen	41,1	43,9	43,0	49,8	62,3
Invoerrechten	74,2	86,1	105,2	96,0	82,0
Deviezenprovisie	11,5	15,6	15,8	16,7	23,3
Resterende belastingen	16,5	17,9	15,8	15,4	15,9
Posterijen	10,2	11,0	11,6	10,9	11,2
Winst Centrale Bank ERNA (netto)	6,0	8,0	6,5	15,0	5,0
Overige inkomsten	17,8	31,0	51,5	88,3	98,4
Totaal inkomsten	21,2	23,3	25,8	30,7	25,8
Totaal uitgaven	198,5	236,8	275,2	322,8	323,9
Saldo	-49,2	-80,0	-74,2	-67,6	-52,3

Bron: Departement van Financiën en Bank van de Nederlandse Antillen.

door hen geïnde belasting aan het land afdragen. De bedragen worden vermindert met 50% van de door het Land op het desbetreffende eiland geïnde indirecte belastingen. Er gaat aldus een netto ERNA geldstroom van Aruba en Curaçao naar het Land.

Echter, tot 1982 voldeden deze twee Eilandgebieden slechts zeer gedeeltelijk aan hun verplichtingen, waardoor zij forse schulden t.o.v. het Land opbouwden. In 1983 werd door Curaçao begonnen met de aflossing van haar schuld. Het zijn vooral stijgende ERNA-afdrachten die ervoor hebben gezorgd dat de centrale overheid de laatste jaren toenemende inkomsten had. Met ingang van eind 1984 heeft het Eilandgebied Aruba zijn afdrachten gestaakt wegens de benarde liquiditeitspositie. Dit scheelt het land Naf.22 mln. aan inkomsten. Dit gecombineerd met lagere opbrengsten uit de accijnzen en invoerrechten, die op Naf. 9 mln. worden geschat, houdt in dat het totaal van de inkomsten in 1985 terugloopt tot Naf. 293 mln. Vanaf 1986 mag Aruba de op het eiland geïnde accijnzen en invoerrechten volledig zelf behouden, zodat de inkomsten van de centrale overheid verder zullen afnemen.

Als de totale uitgaven van de overheid verder worden onderverdeeld ontstaat het volgende beeld (zie tabel 3):

- veruit de grootste uitgavenpost van de centrale overheid zijn de personele lasten. Deze nemen vooral in 1980-1982 snel toe. In 1980 werden alle ambtelijke salarissen alsnog met terugwerkende kracht volledig geïndexeed. De indexering zorgt ook in 1981 en 1982 bij hoge inflatiecijfers voor grote loonstijgingen. De inflatie bedroeg 14,6% in 1980, 12,2% in 1981, 6% in 1982, 2,9% in 1983 en 2% in 1984. In 1982 vonden bovendien uitbetalingen plaats i.v.m. functieherwaarderingen bij de douane, gevangenis, posterijen en politie, hetgeen ertoe leidde dat voor deze diensten loonsverhogingen van gemiddeld 17% plaatsvonden. Daarnaast zijn gedurende de laatste jaren de personeelsbestan-

Tabel 3. Uitgaven centrale overheid, exclusief ontwikkelingsprojecten (in mln. Antilliaanse gld.)

	1980	1981	1982	1983	1984
Personele lasten	156,0	193,0	233,8	236,6	244,2
Landsbijdrage	20,7	17,4	25,8	22,7	21,0
Onderwijs	14,2	16,1	16,1	16,1	16,9
Steu aan bedrijven	2,1	5,6	5,4	27,9	11,7
Rentebetalingen	10,3	15,5	18,8	27,7	23,1
Overige uitgaven	28,3	61,0	41,3	51,1	51,1
Totaal lopende uitgaven	231,6	308,6	341,2	382,1	368,0
Netto investeringen f)	12,2	5,1	5,1	5,4	5,6
Aflossing leningen	3,9	3,1	3,1	2,9	2,6
Totaal uitgaven	247,7	316,8	349,4	390,4	376,2

Bron: Departement van Financiën en Bank van de Nederlandse Antillen.

den bij met name de politie, belastingdienst en douane sterk toegenomen. Totaal nam de personeelsformatie van de centrale overheid van 4.755 eind 1980 tot ca. 5.300 eind 1984 toe. Hier van werken rond 3.600 personen op Curaçao. Aruba heeft zich verplicht om met het ingaan van haar Status Aparte de op Aruba werkzame 1.200 landsambtenaren over te nemen. Hierdoor zullen vanaf 1986 de uitgaven van het land Naf. 40 mln. lager komen te liggen. Sinds eind 1982 heeft geen indexering van de lonen van de landsambtenaren meer plaatsgevonden, terwijl in 1984 3,5% i.p.v. 6% vakantiegeld werd uitgekeerd. De overheden betalen uit de algemene middelen de toelagen i.v.m. de gestegen kosten van levensonderhoud op de ambtenarenpensioenen, de z.g. duurtetoelagen. Deze betalingen liepen van 1980 tot 1984 op van Naf. 11 naar Naf. 36 mln.;

- de Landsbijdrage i.v.m. begrotingstekorten aan de vier kleine eilanden nam in 1983 en 1984 af, daar St. Maarten, dat economisch een sterke expansie doormaakt, geen Landsbijdrage meer nodig heeft. Vanaf 1986 zal St. Maarten 25% van haar belastinginkomsten gaan afstaan aan de centrale overheid;
- de Landsuitgaven aan onderwijs bestaan uit studiebeurzen en exploitatiekosten van de Universiteit van de Nederlandse Antillen;
- bedrijven die regelmatig financieel worden gesteund, zijn de nutsbedrijven op de kleine eilanden. Daarnaast ontvangen o.a. de Curaçaose Droogdokmaatschappij (CDM) in 1982 en de Antilliaanse Luchtvaartmaatschappij (ALM) in 1983 en 1984 subsidies;
- door het slecht nakomen van Aruba en Curaçao van hun ERNA-verplichtingen en de snel oplopende personeelslasten ontstonden voor de centrale overheid grote tekorten. Om deze tekorten gedeeltelijk te kunnen dekken werd in 1980-1984 voor totaal Naf. 164,5 mln. netto aan schatkistpapier en obligaties uitgezet. Met het oplopen van de uitstaande schuld en de binnenlandse rentevoet bereikten de binnenlandse betalingen in 1983 een recordhoogte. Daar in 1984 het bankwezen met Naf. 9 mln.

**Tabel 4. Inkomsten eilandgebied Aruba, exclusief ontwikkelingshulp (in mln. Antilliaanse gld.) a)**

	1980	1981	1982	1983
Loon- en inkomstenbelasting	65,0	82,9	82,9	95,1
Winstbelasting	59,4	130,9	183,3	160,5
- oliesector	34,5	109,4	156,4	129,3
- financiële offshore	1,5	0,4	2,1	7,2
Motorrijtuigenbelasting	3,1	3,3	3,5	3,7
Hotelbelasting	3,4	3,0	3,4	3,1
Overige inkomsten	15,5	26,4	13,7	12,6
Totaal inkomsten	146,4	246,4	286,8	275
Totaal uitgaven	152,8	161,7	201,6	265
Saldo	-6,4	84,7	85,2	10

Bron: Voorlopige Rekeningen van het eilandgebied Aruba.

a) Niet opgenomen zijn de inkomsten van het Water- en Energiebedrijf (WEB), de Telefoon dienst, de Luchthavendienst, de Dienst voor Openbare Werken en het Administratiebureau Ontwikkelingsprojecten, de z.g. „Niet Rechtspersoonlijkheid Bezittende Overheidsbedrijven" (NRBO). Deze diensten hebben hun eigen begroting en worden alleen met hun (veelal negatief) saldo op de gewone dienst van de eilandelijke begroting opgenomen.

haar schatkistportefeuille terugbracht en daar met de stijgende dollarkoers de in Nederland te betalen rente- en aflossingsverplichtingen uit hoofde van de ontwikkelingshulp in Antilliaanse valuta gerekend lager werden, namen de rentebetalingen en de aflossing leningen af;

- de netto investeringen van de centrale overheid zijn gering en bestaan voornamelijk uit de aanschaf van dienstauto's.

Ingeval de uitgaven in 1985 worden gestabiliseerd op het niveau van 1984 zal het tekort rond NAF. 75 mln. komen te liggen. Het tekort voor 1986 zal in dezelfde orde van grootte liggen daar de inkomsten en de uitgaven i.v.m. de Status Aparte met naar schatting NAF. 40 mln. zullen dalen.

#### Het eilandgebied Aruba

Blijkens de loonbelastingopbrengsten, vertoonde de Arubaanse economie in 1980, 1981 en 1983 een hoge reële groei en een stagnatie in 1982 (zie tabel 4).

Van zeer grote invloed is de oliesector op Aruba. Na jarenlang het overeengekomen minimumbedrag van ca. NAF. 35 mln. aan winstbelasting te hebben betaald, verdrievoudigde het afgedragen bedrag in 1981. In 1982 vond een verdere toename plaats tot NAF. 156 mln., terwijl ook de afdracht in 1983 zeer hoog was. Daar de olieraffinerij deze belasting in dollars betaalt, heeft dit ook een sterke invloed op de deviezenstroom in deze jaren, zoals tabel 1 laat zien. Met de afname van de oliewinstbelasting in 1984 tot NAF. 48 mln. neemt het totaal van de belastinginkomsten af tot NAF. 200 mln. De loonbelasting bleef in 1984 nog op peil doordat de 275 personen die bij de Lago weggingen hoge afvloeiingsbonussen ontvingen. Zo zal ook de loonbelasting in 1985 op niveau blijven i.v.m. de uitkeringen die de resterende werknemers eind maart ontvangen en door de verhoging van de belastingtarieven. Echter, in 1986 zullen de inkomsten uit de loonbelasting door de door de sluiting van

**Tabel 5. Uitgaven eilandgebied Aruba, exclusief ontwikkelingsprojecten (in mln. Antilliaanse gld.)**

	1980	1981	1982	1983 (raming)
Algemene Zaken	20,2	22,8	28,5	32,0
Water- en Energievoorziening	9,7	9,0	14,4	23,3
Volkshuisvesting	0,1	0,1	0,0	0,1
Verkeer en vervoer	11,0	8,8	9,7	7,6
Economische Zaken	6,4	8,6	10,2	12,1
Onderwijs en Cultuur	36,9	44,7	51,7	55,1
Sociale Zaken	17,9	19,2	22,3	27,5
Volksgezondheid	29,0	30,9	36,7	56,4
Totaal lopende uitgaven	131,2	144,1	173,5	214
ERNA-bijdrage aan centrale overheid	4,7	2,8	13,7	31
Netto investeringen	6,9	9,5	7,9	13
Aflossing leningen	10,0	5,3	6,5	7
Totaal uitgaven	152,8	161,7	201,6	265

Bron: Voorlopige Rekeningen van het eilandgebied Aruba.

de Lago gedaalde eilandelijke productie met circa 35% afnemen.

Daar ook de winstbelastingafdrachten van de Lago vanaf 1985 wegvallen, kan het totaal van de inkomsten van het eilandgebied Aruba voor 1985 worden berekend op NAF. 140 mln. Met het vertrek van de Lago valt derhalve de helft van de inkomsten van het eilandgebied weg. Met de ingang van de Status Aparte begin 1986 zal Aruba als land binnen het Koninkrijk gaan functioneren 4). De ERNA-belastingverdeling zal b.v. dan niet meer van toepassing zijn op Aruba, zodat dit (ei)land zijn opbrengsten uit invoerrechten en accijnzen, ongeveer NAF. 40 mln., volledig mag behouden. Te zamen met de overige inkomsten à NAF. 120 mln., zal het totaal van de inkomsten van Aruba in 1986 ongeveer NAF. 160 mln. bedragen.

Het Water- en Energiebedrijf (WEB), dat zijn brandstof afnam van de Lago en de raffinerij voorzag van water en elektriciteit, zal zijn productie na de sluiting van de raffinerij moeten inkrimpen. De verkopen van water en elektriciteit aan huishoudens, hotels, handel en overige industrie bedroegen in 1984 ca. NAF. 30 mln. resp. NAF. 50 mln. Begin 1985 zijn de wattertarieven met gemiddeld 30% verhoogd, als onderdeel van een pakket inkomstenverhogende maatregelen, waarbij ook de tarieven van het vliegveld, de haven en de telefoondienst worden verhoogd.

Met de hoge winstbelastingafdrachten van Lago werden de uitgaven stevig opgevoerd. De uitgaven lagen in 1983 ruim NAF. 100 mln. boven het niveau van 1981. Zoals tabel 5 laat zien, werden bijna alle posten verhoogd:

- de uitgaven aan Algemene Zaken namen vooral toe door sterk stijgende uitgaven voor de toeslagen op de ambtenarenpensioenen;

- de problemen bij het Water- en Energiebedrijf zijn al jarenlang zeer omvangrijk. Door een te kleine productiecapaciteit, slecht onderhoud en bedrijfsvoering lagen de tekorten rond NAF. 10 mln. per jaar. Door grote steringen in de

productie liep het tekort in 1983 zelfs op tot NAF. 23 mln. De door Nederland ter uitbreiding van de capaciteit geschonken nieuwe waterfabriek, werkte gezinszins optimaal. In de jaren 1980-1984 moest per schip voor vele miljoenen water worden ingevoerd o.a. voor de olie-raffinerij. Juist nu door nieuwe uitbreidingsinvesteringen de capaciteitsproblemen goeddeels zijn opgelost, zal het WEB door de sluiting van de Lago te maken krijgen met overcapaciteit;

- nagenoeg alle volkswoningbouwprojecten worden uit ontwikkelingsgeld betaald. De woningbouwstichting FCCA voert het beheer over de rond 1.000 volkswoningen;

- in 1982 werd de Dienst Haven- en Loodswezen omgezet in de Aruba Port Authority NV. Deze omzetting vond plaats in het kader van de reorganisatie van de haven en de aanleg van de containerhaven. De gezamenlijke tekorten van de Luchthaven- en Telefoon dienst en de NV Arubus bedroegen ca. NAF. 6 mln. per jaar;

- de voornaamste en snelst groeiende posten welke vallen onder Economische Zaken zijn de nieuwe hotelvakschool en de bevordering van het toerisme vanuit de VS. Ten einde de in 1982 opgerichte Arubaanse ontwikkelingsbank te voorzien van kapitaal stort het eilandgebied jaarlijks NAF. 2 mln. op de volledig in haar bezit zijnde aandelen;

- onderwijs en cultuur is met 30% van de totale lopende uitgaven de grootste post. Het bijzonder onderwijs valt onder de Stichting Katholiek Onderwijs Aruba, dat evenwel geheel uit de algemene middelen wordt gesubsidieerd;

- de uitgaven aan sociale zaken lopen vooral op door de geldelijke ondersteuning aan behoeftigen, de z.g. onderstand (1982: NAF. 8,4 mln.). Daarnaast zijn de kosten van de Tijdelijke Arbeidsvoorziening, een arbeidspool die voor de overheid losse werkzaamheden verricht, hoog. In 1982 werd hieraan NAF. 9,6 mln. besteed;

- personen met geen of een te gering inkomen hebben recht op gratis medische bijstand. In 1980 gaf het eilandgebied NAF. 17,7 mln. uit aan kosteloze behandeling door artsen in overheidsdienst, in ziekenhuizen en/of aan medicijnen. In 1982 was dit opgelopen tot NAF. 26,2 mln., een toename die zich in 1983 versterkt heeft doorgezet;

- door de hoge winstbelastingontvangsten in 1981-1983 werden de ERNA-verplichtingen voor Aruba vanaf 1982 veel hoger. In 1980-1984 droeg het eilandgebied totaal NAF. 8,5 mln. te weinig af aan de centrale overheid, waarmee de nog openstaande schuld van Aruba aan het Land eind 1984 kwam op NAF. 25,7 mln.;

- grote investeringen vonden de laatste jaren plaats bij het Water- en Energiebedrijf en de Telefoon dienst.

4) Op 1 januari 1986 neemt Aruba als het ware de plaats van Suriname binnen het Koninkrijk in.

Bij de eilandendiensten, het openbaar onderwijs en de NRBO's werkten eind 1983 2.780 personen (1980 : 2.385), bij het bijzonder onderwijs 570 (625) en bij de Tijdelijke Arbeidsvoorziening 1.175 (885). In drie jaar tijds was derhalve het personeelsbestand van de Arubaanse overheid met 630 personen (16%) tot totaal 4.525 toegenomen. De totale personeelskosten (exclusief NRBO's) stegen in deze periode van NAf. 68,2 naar NAf. 100,2 mln. De personeelslast van de NRBO's bedraagt ca. NAf. 39 mln.

De uitgaven stegen in 1984 naar raming verder tot NAf. 280 mln., zodat in de situatie waarbij de Lago nog draaide er reeds een tekort van NAf. 80 mln. ontstond. Dit tekort kon worden gefinancierd door intoring op de door de hoge winstbelasting opgebouwde bankreserves. Echter, door het wegvallen van de Lago kon het huidige uitgavenniveau niet meer in stand blijven, en is begonnen met het nemen van maatregelen. Zo zijn de salarissen van de Arubaanse eilandambtenaren m.i.v. februari 1985 met 10% gekort. Indien de maatregelen gezamenlijk NAf. 20 mln. opbrengen, zal het tekort over 1985 NAf. 120 mln. bedragen. Er van uitgaand dat de uitgaven in 1986 op het niveau van 1985 zullen liggen, namelijk NAf. 260 mln. en dat de Status Aparte NAf. 75 mln. aan extra kosten met zich meebrengt, zodat de totale uitgaven NAf. 335 mln. zullen bedragen, wordt het tekort over 1986 NAf. 175 mln. De tekorten zijn dan bijna even groot geworden als de inkomsten.

#### Het eilandgebied Curaçao

Ondanks de slechte economische gang van zaken op Curaçao (de ontwikkeling van de loonbelastinginkomsten wijst op een reële stagnatie in 1982 en een daling in 1983) zijn de inkomsten van het Eilandgebied Curaçao de laatste jaren sterk toegenomen.

De oorzaak hiervan is gelegen bij de zeer hoge groei van de winstbelasting, betaald door de z.g. financiële offshore-sector. De offshore-sector bestaat voornamelijk uit beleggings-, patenthoudsters- en financieringsmaatschappijen, welke door buitenlanders zijn opgericht om via deze maatschappijen gebruik te kunnen maken van de belastingverdragen die de Antillen o.a. met de VS en Nederland heeft. Via de fi-

Tabel 6. Inkomsten eilandgebied Curaçao, exclusief ontwikkelingshulp (in mln. Antilliaanse gld.)

	1980	1981	1982	1983 (raming)
Loon- en inkomstenbelasting	178,0	209,3	222,7	214,6
Winstbelasting	188,6	208,2	285,1	380,3
- oliesector	54,3	28,5	45,3	34,0
- financiële offshore	99,0	118,9	189,8	292,2
Motorrijtuigenbelasting	8,8	9,3	9,7	10,1
Hotelbelasting	0,7	1,4	0,9	0,5
Overige inkomsten	20,7	26,8	25,8	19,5
Totaal inkomsten	396,8	455,0	544,2	625
Totaal uitgaven	398,8	466,4	535,6	605
Saldo	-2,1	11,4	8,6	20

Bron: Rekeningen van het eilandgebied Curaçao.

nancieringsmaatschappijen lenen vooral Amerikaanse ondernemingen op de Euro-dollar-markt. Op de Antillen vallen deze maatschappijen onder lage belastingtarieven. Door de grote omvang van de leningen zijn de belastingopbrengsten echter aanzienlijk 5). In 1984 kwam circa NAf. 375 mln. aan offshore-belasting binnen, terwijl voor 1985 NAf. 375 mln. wordt verwacht. Echter, halverwege 1984 heeft de Amerikaanse regering maatregelen genomen waardoor ondernemingen niet meer via de Antillen maar rechtstreeks Eurodollar-leningen plaatsen. Een groot gedeelte van de offshore-belasting zal daarmee binnen 7 jaar wegvallen, welke termijn aanzienlijk kan worden verkort indien de rente daalt en de via de Antillen geplaatste leningen vervroegd worden afgelost.

De winstbelasting uit de oliesector is afkomstig van de raffinaderij, welke jaarlijks NAf. 28 mln. afdraagt, en het overslagbedrijf. Zoals is vermeld heeft de raffinaderij verzocht de minimumbelasting af te schaffen en zijn de winstvooruitzichten van het overslagbedrijf onzeker. Door de gemiddeld hoge lonen van de mensen die voor de raffinaderij werkzaamheden verrichten is de door de aanwezigheid van Shell gegenereerde loonbelasting aanzienlijk. Geschat wordt dat 20% van de totale eilandelijke overheidsinkomsten tot stand komt dank zij de oliesector.

Bij de oplegging en inning van de inkomstenbelasting bestaat een achterstand van minstens NAf. 250 mln. Het totaal van de inkomsten zal in 1984 rond NAf. 645 mln. hebben bedragen, welk niveau in 1985 wederom kan worden bereikt als de stijging in de offshore-belasting het wegvallen van de oliewinstbelasting compenseert.

Indien de off shore-belasting in 1986 al flink zou dalen en de loonbelasting verder zou afnemen door de verminderde werkgelegenheid bij de Shell en andere sectoren in de economie, zou het totaal van de inkomsten tot ver onder de NAf. 600 mln. kunnen zakken.

Voorzien van de grote inkomsten was

Tabel 7. Uitgaven eilandgebied Curaçao, exclusief ontwikkelingsprojecten (in mln. Antilliaanse gld.)

	1980	1981	1982	1983 (raming)
Algemene Zaken	73,1	65,7	78,7	
Water- en Energievoorziening	32,0	27,8	37,3	
Volkshuisvesting	17,8	20,5	26,1	
Verkeer en Vervoer	17,9	37,8	44,0	
Economische Zaken	19,7	23,9	25,9	
Onderwijs en Cultuur	106,1	121,3	130,2	
Sociale Zaken	39,9	46,0	51,5	
Volksgezondheid	59,4	69,4	78,9	
Totaal lopende uitgaven	365,9	412,4	472,6	522
ERNA-bijdrage aan centrale overheid	13,1	28,2	37,8	57
Netto investeringen	11,1	17,6	13,5	15
Aflossing leningen	8,8	8,2	11,7	11
Totaal uitgaven	398,9	466,4	535,6	605

Bron: Voorlopige Rekeningen van het eilandgebied Curaçao.

het eilandgebied in staat zijn uitgaven fors te verhogen (zie tabel 7):

- het zijn ook hier vooral de „duurtoeslagen” die de post Algemene Zaken doen oplopen;
- de onder Water- en Energievoorziening opgenomen bedragen zijn de door de overheid aangezuiverde negatieve saldi van de Dienst Waterdistributie, een NRBO. Deze saldi zijn door de slechte inning van de waterrekeningen en de hoge lekverliezen zeer aanzienlijk. In 1982 was het tekort van deze dienst even hoog als het totaal aan geïnde watergelden;
- de uitgaven aan Volkshuisvesting lopen via de Dienst Ruimtelijke Ordening, het Woningbedrijf en de Woningbouwstichting Fundashon Kas Popular, die onder meer het beheer voert over de met ontwikkelingsgeld gebouwde volkswoningen. Het personeelsbestand van het Woningbedrijf, dat zorg draagt voor het onderhoud van overheidsgebouwen, liep tussen 1976 en 1982 op van 430 naar 700. De gestegen uitgaven aan Verkeer en Vervoer zijn het gevolg van hogere kosten van het onderhoud van wegen, waarvoor het dubbele van de opbrengsten uit de motorrijtuigenbelasting benodigd is;
- Naast de uitgaven aan landbouw, veeteelt en visserij namen die aan het toerisme sterk toe. De binnen- en buitenlandse toeristenbureaus en reclamecampagnes vergen grote sommen geld. De exploitatiekosten van de Holding Company Curaçao NV, die eigenaar is van praktisch alle grote hotels op Curaçao, liggen momenteel boven de NAf. 10 mln. per jaar;
- de grootste eilandelijke uitgavenpost is het onderwijs. Ondanks het afnemend aantal leerlingen nemen de uitgaven vooral bij de overkoepelende ambtelijke diensten toe;
- ten bate van de Aanvullende Werkvoorziening, waar 700 mensen die geen baan hebben werkzaam zijn, wordt jaarlijks rond NAf. 9 mln. besteed. Het leeuwedeel van de uitgaven van Sociale Zaken gaat op aan bijstands- en noodvoorzieningen aan behoeftigen. Bedroeg het aantal bijstandsgerechtigden eind 1976 nog 3.640, eind 1983 was dit al toegenomen tot 8.800. Het bedrag aan uitkeringen ging in deze periode van NAf. 6,2 naar NAf. 30,8 mln. Deze cijfers wijzen op een sterk groeiende werkloosheid en verarming onder de bevolking. Een alleenstaande die bijstand ontvangt, krijgt ca. NAf. 60 per week, een echtpaar NAf. 105, plus voor ieder kind rond NAf. 6;
- momenteel kunnen rond 64.000 mensen, d.w.z. ruim 40% van de Curaçaose bevolking, aanspraak maken op gratis medische verzorging. De eilandelijke overheid heeft zelf artsen in dienst ten behoeve van deze patiënten. De kosten

5) Geraamd wordt dat in de jaren 1980-1983 Amerikaanse bedrijven voor \$ 23 mrd. via de Antillen hebben geleend. Zie: VBC Newsletter, juli 1984.

voor verpleging in ziekenhuizen, verstreking van geneesmiddelen, behandelingen in het buitenland en verzorging van ouden van dagen bedroegen in 1982 NAF. 41,1 mln. Totaal stegen deze vier posten tussen 1980 en 1982 met NAF. 11,3 mln. tot NAF. 50,6 mln;

- door toename van de opbrengsten uit de offshore-winstbelasting nemen de ERNA-verplichtingen van Curaçao t.o.v. de centrale overheid vanaf 1980 sterk toe. In 1983 werd daarenboven door Curaçao begonnen met de afbetaling van de schuld, welke ontstaan was door het niet volledig voldoen aan de ERNA-verplichtingen in voorgaande jaren. Eind 1984 bedroeg de schuld van Curaçao aan het Land NAF. 117 mln.;
- de netto investeringen van de Curaçao-se overheid zijn vrij gering. De meeste kapitaalwerken worden betaald met ontwikkelingsgeld. Zelf betaalde investeringen van meer dan NAF. 1 mln. vonden de laatste jaren plaats bij het Elektriciteitsbedrijf KAE NB, de Dienst Waterdistributie, het Vrije Zone bedrijf Curinde NV, en de FKP, het Telefoonbedrijf Setel NV, de Ontwikkelingsbank, en de Holding Company Curaçao NV ter renovatie van overheidshotels.

Het personeelsbestand nam tussen eind 1980 en eind 1983 met 190 toe tot 8.240. Eind 1983 werkten 2.880 personen bij de diensten, 1.930 bij de NRBO's, 2.240 in het onderwijs, 650 in de Aanvullende Werkvoorziening en waren 540 personen ter beschikking van de overheidsondernemingen gesteld. De totale loonsom steeg van 1980 tot 1982 met 26%, van NAF. 210 naar NAF. 270 mln. Voor 1984 wordt NAF. 300 aangehouden.

Totaal stegen de uitgaven in 1984 naar raming met 9% tot NAF. 660, waardoor voor NAF. 15 mln. op de bankreserves moest worden ingeteerd. Indien deze uitgavenstijging zich blijft voortzetten zullen door afnemende (winst)belastingontvangsten uit de olie- en offshore-sector zich vanaf 1985 veel grotere tekorten op de eilandbegrotingen gaan voordoen.

#### Ontwikkelingshulp

Zoals hierboven aangegeven zijn de door de overheden zelf direct bekostigde kapitaalwerken gering van omvang. Het overgrote deel van de kapitaalprojecten wordt betaald met Nederlands ontwikkelingsgeld in het kader van de meerjarenplannen. Overigens geschiedt de hulpverlening op projectbasis en niet op programabasis. Regel is dat de helft van de meerjarenhulp ter beschikking komt in de vorm van schenking. Voor de andere helft worden dertigjarige annuïteitenleningen, waarvan de eerste acht jaren aflossingsvrij zijn, met een rente van 2,5% uitgeschreven. In 1983 betaalde de centrale overheid f. 10,5 mln. aan rente en aflossing aan Nederland. Voor Aruba en Curaçao waren deze bedragen resp. f. 14,3 en f. 19,5 mln. De d.m.v. de meerjarenleningen opgebouwde schuld aan Nederland bedroeg

eind 1983 f. 180,3 mln. voor de centrale overheid, f. 194,0 mln. voor Aruba, en f. 366,1 mln. voor Curaçao. De centrale overheid heeft de bemoeienis met de algemene landsprojecten en de projecten van St. Maarten, St. Eustatius, Saba en Bonaire.

Tabel 8. Nederlandse ontwikkelingshulp in het kader van de meerjarige ontwikkelingshulp (in mln. Antilliaanse gld.)

	1980	1981	1982	1983
Centrale overheid	40,0	18,3	9,1	4,5
St. Maarten	4,9	2,5	2,3	1,0
St. Eustatius	0,5	0,5	0,3	0,1
Saba	1,2	1,0	1,1	0,9
Bonaire	5,5	4,5	2,5	6,6
Aruba	19,9	19,7	19,4	34,4
Curaçao	49,9	41,3	52,8	46,1
Totaal	121,9	87,8	87,5	93,6

Bron: Departement van Financiën.

De uitgaven aan projecten van de centrale overheid waren in 1980 en 1981 exceptie-neel hoog door de aankoop van vliegtuigen voor de ALM en de Marine. In 1982 werd de noodlijdende Curaçaosche Droogdok Maatschappij met NAF. 5 mln. gesteund. Op St. Maarten wordt de ontwikkelingshulp vooral aangewend ter verbetering van de watervoorziening en op St. Eustatius en Saba voor volkswoningbouw en wegenaanleg. Ook op Bonaire ligt de nadruk op de volkswoningbouw en verbetering van de waterproductie. Op Aruba werden in de jaren 1980-1983 o.a. bij het Busbedrijf (NAF. 4 mln.), het Water- en energiebedrijf (NAF. 15 mln.) en de Telefoonbedrijf (NAF. 9 mln.) grote investeringen uitgevoerd. In deze jaren werd tevens gebouwd aan de containerhaven (uitgaven NAF. 31 mln. van de totale projectkosten van NAF. 46 mln.) en werd voor meer dan NAF. 26 mln. aan volkswoningbouw uitgegeven. Op Curaçao werd in deze vier jaar NAF. 95 mln. besteed aan volkswoningbouw. Ook hier werd voortgegaan met de bouw van een containerhaven, waarvoor in deze periode NAF. 49 mln. van de totale projectkosten van NAF. 86 mln. werd uitgegeven. Daarnaast werd op Curaçao het Telefoonbedrijf met NAF. 20 mln. en de water- en elektriciteitsbedrijven met NAF. 18 mln. gesteund.

Naast deze meerjarenhulp wordt jaarlijks zo'n NAF. 10 mln. van Nederland ontvangen voor sociale, culturele en educatieve projecten. Hiermee worden o.a. bibliotheken, sportcomplexen en buurtcentra op de eilanden gebouwd en historische panden gerestaureerd. Tevens krijgen de Antillen jaarlijks rond NAF. 5 mln. aan ontwikkelingsgeld van de Europese Gemeenschap. Deze hulp wordt vooral aangewend voor scholing i.v.m. het bevorderen van het toerisme, de bouw van infrastructurele werken zoals vliegvelden en het opzetten van de ontwikkelingsbank.

#### Besluit

Open, kleine economieën zijn, daar ze zich vaak op een zeer beperkt aantal buitenlandse markten bewegen, erg gevoelig

voor internationale ontwikkelingen. De extreem sterke toename van de inkomsten van de drie Antilliaanse overheden in de afgelopen jaren en de te verwachten afname in de komende jaren zijn dan ook te verklaren uit ontwikkelingen op de internationale olie- en kapitaalmarkt. De hoge belastingafdrachten van de raffinaderij op Aruba waren het gevolg van een voordelig contract dat deze maatschappij had met Venezuela. Echter, door OPEC-afspraken gedwongen, beperkte Venezuela zijn olie-export en werden de prijzen van enige ruwe oliesoorten verhoogd. Door de hierop volgende sluiting van de Lago-raffinaderij zal 1/3 van de productie op Aruba wegvallen. De inkomstenbelasting zal navenant dalen en de winstbelasting zal op de helft van het niveau van 1980 komen te liggen, waardoor de totale inkomsten van de Arubaanse overheid met ruim 50% zullen afnemen.

Ook de oliesector op Curaçao dreigt te vertrekken. De verliezen van de raffinaderij houden aan en de multinational Shell heeft om overheidsparticipatie gevraagd. Mocht ook deze raffinaderij dichtgaan dan zullen de eilandelijke productie met 25% en de overheidsinkomsten met 20% afnemen. Het wegvallen van de minimum winstbelasting zal in 1985 nog worden gecompenseerd door een stijging van de offshore-winstbelasting. Echter, door de in 1984 genomen maatregelen van de Amerikaanse regering ten aanzien van leningen op m.n. de Eurodollar-markt zullen de offshore-afdrachten sterk gaan verminderen.

De eilandgebieden van Aruba en Curaçao zagen door de hoge winstbelasting-inkomsten, en de centrale overheid door de daarop volgende ERNA-afdrachten, tussen 1980 en 1983 hun inkomsten met meer dan 50% toenemen. Hierop werden de uitgaven met bijna hetzelfde percentage verhoogd, zodat nu de helft van het nationaal inkomen door de overheden wordt uitgegeven. Het ambtenarenbestand nam met 8% tot boven de 18.000 toe, terwijl de gemiddelde loonkosten per ambtenaar evenals de pensioenduurtoeslagen opliepen. Andere stijgende uitgavenposten zijn de tekorten van de water- en energiebedrijven, de subsidiëring van de ALM, CDM en de Curaçao-se hotels, en de sociale zekerheid en volksgezondheid in de vorm van bijstand en kosteloze medische behandeling. De meeste van deze uitgavenposten zullen zich moeilijk laten terugdringen. Daar ook bezuinigingsmogelijkheden op de kapitaaldiensten door hun geringe omvang nauwelijks aanwezig zijn, en op de ontwikkelingshulp geen beroep i.v.m. tekortfinanciering kan worden gedaan, zijn bij de te verwachten afnemende inkomsten grote financieringsproblemen voor de Antilliaanse overheden te verwachten. Aan sanering van de overheden zal dan ook niet meer te ontkomen zijn. Hierbij kan worden gedacht aan het opheffen van overheidsdiensten in combinatie met het decentraliseren van landstaken naar de eilandgebieden. Tegelijkertijd zal moeten worden geprobeerd de werkgelegenheid in de toeristische sector te vergroten, mede om de verloren gegane arbeidsplaatsen in de olie-sector te vervangen.

Edo Haan