

door drs. J. de Koning

drs. J. de Koning (1926) is minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Van 1969 tot 1971 was hij lid van de Eerste Kamer, en van 1971 tot zijn toetreden tot het kabinet-Van Agt, lid van de Tweede Kamer. Tevens had hij van 1971 tot 1977 zitting in het Europese Parlement te Straatsburg.



De verscherping van het ontwikkelingsvraagstuk

De positie van de ontwikkelingslanden die geen energie produceren — en dat zijn verreweg de meeste — verslechtert zienderogen. De crisis in de wereldeconomie en de grote prijsverhoging van geïmporteerde energie treft hard de zwak ontwikkelde economieën van de arme landen en er is geen weerstand om de klappen op te vangen.

Zoals altijd worden de armsten in de ontwikkelingslanden het eerst en het meest getroffen. Voor de 800 miljoen mensen in de Derde Wereld die werkelijk straatarm zijn, wordt het een zaak van leven of dood. Voor hun twee miljard iets minder arme medeburgers gaat het om de kans op verdere ontwikkeling, dan wel stilstand en terugzakken in diepe armoede. Kunnen er maatregelen genomen worden die én de ontwikkeling van de Derde Wereld in haar geheel bevorderen én het lot van de allerarmsten verbeteren?

Wat is er aan de hand?

Kort samengevat: De economische groei

vermindert over de hele wereld, zij het in verschillende mate; de importprijzen van olie zijn sterk gestegen; als gevolg van beide factoren vindt een dramatische stijging plaats van de betalingsbalanstekorten van de olie-importerende ontwikkelingslanden.

Over alle drie genoemde punten een paar cijfers met een enkele aantekening:¹ Het is altijd weer schokkend het enorme verschil in inkomen per hoofd te constateren tussen rijke en arme landen. Een verschil dat doorwerkt op vrijwel alle levensterreinen. Om er een paar te nemen:

— de kindersterfte is in de arme landen achtmaal zo hoog als in de rijke

¹ De cijfers en sommige aantekeningen zijn ontleend aan de rede van Robert McNamara, President van de Wereldbank, tijdens de jaarvergadering 1980 van de Bank en het Internationaal Monetair Fonds.

TABEL I - GROEI VAN BNP PER HOOFD VAN DE BEVOLKING, 1960-85

	1980		Jaarlijks gemiddelde percentuele groei		
	Bevolking (in miljoenen)	BNP per hoofd (in dollars ^a 1980)	1960-70	1970-80	1980-85
OLIE-INVORENDE ONTWIKKELINGSLANDEN					
Inkomen armste ontwikkelingslanden:					
Landen ten zuiden van de Sahel	141	239	1.6	0.2	-0.3
Azië	992	212	1.6	1.1	1.1
Sub-totaal (c.q. gemiddeld)	1,133	216	1.6	0.9	1.0
Midden-inkomen	701	1,638	3.6	3.1	2.0
Totaal (c.q. gemiddeld)	1,834	751	3.1	2.7	1.8
OLIE-UITVOERENDE ONTWIKKELINGSLANDEN					
Geïndustrialiseerde landen	671	9,684	3.9	2.4	2.5
Landen met een planeconomie (inclusief China)	1,386	1,720	—	3.8	3.3

^a voorlopige schattingen

landen;
— de gemiddelde leeftijdsverwachting ligt voor de arme landen bij 50 jaar, tegenover 75 jaar bij ons;
— slechts 40 % van de volwassenen in de arme landen kan lezen en schrijven;
— miljoenen jonge kinderen in de arme landen lopen onherstelbare hersenschade op door ondervoeding of verkeerde voeding;
enz. enz.

De verschillen zullen in de komende jaren alleen maar groter worden. Dat blijkt al uit de groeicijfers, maar wordt nog duidelijker als men de uiteenlopende bevolkingsgroei ook in aanmerking neemt: in de ontwikkelingslanden veelal 2 à 3 %, in de geïndustrialiseerde landen neigend naar 0.

Voor de bevolking van de armste landen zijn de vooruitzichten het meest somber. Daar dreigt volledige stagnatie en zelfs verdere verarming.

De oorzaken liggen, zoals gezegd, vooral in de wereldrecessie en in de gestegen energieprijzen. De invloed van de laatste factor valt af te lezen uit de tabel op blz. 33.

Bij het beoordelen van deze cijfers moet men bedenken dat daarin al een zeer krachtige bezuiniging op het gebruik van energie in ontwikkelingslanden is verwerkt, terwijl bovendien wordt aangenomen dat zeer hoge investeringen zullen worden gedaan in de ontwikkeling van eigen energiebronnen (vgl. laatste regel tabel). Zonder deze aanname's zou de

TABEL II - PETROLEUM-INVVOER VAN DE OLIE-INVVOERENDE ONTWIKKELINGSLANDEN
((Biljarden dollars (lopende prijzen))

	1973	1978	1980	1985	1990
Kosten van de import van petroleum					
Lage inkomens					
Ontwikkelingslanden	1	2	6	13	23
Midden-inkomen	6	30	61	111	206
Totaal	7	32	67	124	229

ACHTERGROND GEGEVENS

Prijs per vat (c.i.f., US \$)					
Dollars lopende prijzen	4.20	13.70	29.80	50.30	78.30
1980 Dollars	8.88	17.13	29.80	35.10	40.85
Volume van de netto-invoer (Miljoen vaten per dag)	4.6	6.4	6.2	6.8	8.0
Volume van de binnenlandse productie ^a	5.7	7.3	8.5	12.7	18.5

^a Alle vormen van de productie van de energie vertaald in het equivalent van een miljoen vaten olie per dag.

rekening in 1990 nog 50 miljard hoger zijn!

Of aan beide voorwaarden kan worden voldaan moet nog maar worden afgewacht. Ook ontwikkelingslanden zijn verslaafd geraakt aan een hoog energieverbruik. Met name de steden kunnen niet zonder, en zeker niet de stedelijke elites met hun auto's, hun air-conditioning en andere energie-verslindende westerse consumptie-artikelen. Bij energie-tekorten zullen zij het gevecht om de laatste liter olie gemakkelijk winnen, ten koste van verpaupering van het platteland en de stedelijke armen. De verhoudingen in de ontwikkelingslanden zelf representeren zo de verhoudingen in de wereld, waar de rijke landen ook altijd tot het laatst toe in de markt zullen zijn, met verdringing van de arme landen.

Alvorens te komen tot de betalingsbalans-tekorten van de Derde Wereld (tabel III),

moet er nog op worden gewezen, dat in tabel II en III terecht de geïndustrialiseerde landen ontbreken. Natuurlijk worden ook zij getroffen door de gestegen olieprijsen, maar zij kunnen die gemakkelijker verwerken door verschuivingen in hun binnenlandse bestedingen en zij geven die ook gedeeltelijk door aan derden in de vorm van stijgende exportprijzen.

Ik vind het buitengewoon pijnlijk te antwoorden op de vraag van ministers van ontwikkelingslanden: „Waarom berekenen rijke landen hun inflatie door aan ons, in de vorm van voortdurend stijgende exportprijzen? Voorzover die inflatie gevolg is van stijgende olieprijsen treft die ook ons. Voor de rest is het een gevolg van jullie egoïsme en consumptiedwang, waarbij jullie de tering vooruit laten lopen op de nering. Wij worden zodoende tweemaal gepakt.”

TABEL III - TEKORT OP DE LOPENDE REKENING VAN DE BETALINGSBALANS VAN DE OLIE-INVORENDE ONTWIKKELINGSLANDEN
(In biljarden US dollars (lopende prijzen))

	1973	1975	1978	1980
Tekort op de lopende rekening van de Betalingsbalans (exclusief officiële overmakingen)				
Lage inkomens				
Ontwikkelingslanden	2.3	5.4	5.7	10.0
Midden-inkomen	4.4	34.2	21.4	51.0
Totaal	6.7	39.6	27.1	61.0
Tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans als percentage van BNP				
Lage inkomens				
Ontwikkelingslanden	2.2	3.8	2.7	3.6
Midden-inkomen	0.9	5.3	2.2	4.0
Totaal	1.1	5.1	2.3	3.9

Het antwoord ligt voor de hand: Wij kunnen onze export-prijzen niet corrigeren voor energie- en arbeidskosten, want in onze economische orde exporteert niet de staat (die zulke correcties (desgewenst?) zou kunnen aanbrengen), maar de individuele onderneming, die nu eenmaal haar kosten moet doorberekenen. Het is duidelijk dat dit beroep op onze economische orde mijn gesprekspartners niet overtuigt. Zij blijven immers met de brokken zitten.

Ik blijf zitten met het onbevredigende gevoel dat wij de consequenties van een door ons gewenste economische orde afwentelen op de ruggen van de zwakken en onschuldigen in de wereld.

Na deze bespiegelende verklaring — als u wilt: verklarende bespiegeling — komen wij tot tabel III: de huidige en te verwachten betalingsbalanstekorten.

De stijging en de omvang van deze tekorten is onthutsend! Wie zal die financieren

en wat gebeurt er als die in de komende jaren niet gefinancierd kunnen worden? Om met de laatste vraag te beginnen: als betalingsbalanstekorten niet gefinancierd kunnen worden treden ze überhaupt niet op! De exporteur houdt dan op met exporteren en het betrokken ontwikkelingsland houdt op met importeren: geen importen van voedsel en medicijnen, van grondstoffen en (onderdelen van) machines. In veel gevallen komen ontwikkelingslanden dan terecht in een neergaande vicieuze cirkel: verhoogde kosten van energie, grondstoffen, westelijke eindproducten (machines e.d.) en „basic needs” (voedsel, medicijnen), leiden tot onvoldoende bevoorrading, dus tot verminderende export van grondstoffen en eindproducten, dus tot verminderende bevoorrading, enz. . . Een van de vele voorbeelden van zo'n noodlottige neergang vindt men in Tanzania. Voor de eerste oliecrisis had het 5 % van zijn exportopbrengsten nodig om zijn olierekening

te betalen en nu meer dan 50 %! Intussen daalt de exportcapaciteit meer en meer door stagnatie in de noodzakelijke importen.

Het is duidelijk dat financiering van de optredende betalingsbalanstekorten van het hoogste belang is om economische achteruitgang en verdere verarming van de bevolking te voorkomen.

Een dergelijke financiering kan niet anders dan een tijdelijke oplossing zijn. Niemand is bereid geld in een bodemloze put te smijten en een land behoort ook niet blijvend afhankelijk te zijn van buitenlandse geldschietters.

Op de langere duur moet voor ieder ontwikkelingsland een nieuw betalingsbalansenwicht worden nagestreefd. Dat vraagt van de ontwikkelingslanden zelf een enorme inspanning bij de versterking van het eigen economisch potentieel. Ook daarvoor zullen grote bedragen aan financiële steun door buitenlandse geldschietters nodig zijn, naast omvangrijke technische hulp.

Over beide operaties enkele opmerkingen.

Financiering betalingsbalanstekorten

Tot dusver is deze omvangrijke taak grotendeels vervuld door private banken. Deze lenen echter alleen aan kredietwaardige landen en tegen hoge rente. Ook voor deze landen dreigen de lasten van rente en aflossing echter ondraaglijk te worden en deswege worden de banken terughoudender bij verdere kredietverstrekking. Naarmate landen armer zijn blijven ze uiteraard ook eerder van dit soort krediet verstoken.

Langzamerhand groeit er een communis opinio over de noodzaak van aanvullende kredietverlening, waarbij de overheden van de rijke landen een grotere verantwoordelijkheid moeten aanvaarden.

Ikzelf heb dit voorjaar in een rede tijdens de openbare vergadering van de Brandt-

Commissie voorgesteld het Internationaal Monetair Fonds de mogelijkheid te verschaffen aanvullende betalingsbalanssteun te verstrekken voor een langere periode dan gebruikelijk, tegen zachte rente en onder het stellen van voorwaarden die draaglijk zijn voor de bevolking en het ontwikkelingsproces doorgang laten vinden. Het lijkt erop dat het I.M.F. inderdaad bereid is op afzienbare termijn met dergelijke voorstellen te komen.

Ik zou dat zeer toejuichen, niet alleen omdat dan voorzien kan worden in dringende behoeften van met name de armste ontwikkelingslanden, maar ook omdat het I.M.F. zich daarmee kan bevrijden van kritiek die zowel uit ontwikkelingslanden als uit bepaalde groepen uit de rijke landen op het I.M.F.-beleid is uitgeoefend. Met name de conflicten van Tanzania en Jamaica met het I.M.F. hebben bij velen de indruk gevestigd dat het I.M.F. onredelijk harde voorwaarden stelt en zich daardoor bemoeit met de binnenlandse politiek van de hulpvragende landen.

Die kritiek is zeker ten onrechte, wanneer zij de indruk wekt dat het I.M.F. geen voorwaarden zou mogen stellen. Hulp door het I.M.F. is gericht op herstel van het betalingsbalansenwicht en het I.M.F. mag en moet dus de betrokken regeringen vragen om maatregelen die dat mogelijk maken. Wel kan men zich afvragen of het beoogde doel niet op een te korte termijn moet worden bereikt. Dan moeten regeringen van ontwikkelingslanden immers hard ingrijpen in de overheidsuitgaven (bijv. door schrapping van voedselsubsidies en sociale programma's) en te geforceerd hun importen verminderen en hun exporten vergroten (bijv. door devaluatie van hun munt). Onaanvaardbare consequenties voor de armste groepen en voor het ontwikkelingsprogramma kunnen dan het gevolg zijn.

De laatste jaren zijn de mogelijkheden

van het I.M.F. om voorwaarden aan zijn betalingsbalanssteun te stellen die rekening houden met de positie van ontwikkelingslanden al sterk vergroot. Zowel verdere vergroting van de hulpmiddelen als verdere verzachting van de voorwaarden is echter nodig. Te verwachten valt dat het I.M.F. de daartoe nodige besluiten in het het voorjaar 1981 zal nemen.

Versterking economie ontwikkelingslanden

Een nieuw evenwicht op de betalingsbalans van de niet-olieproducerende ontwikkelingslanden kan alleen ontstaan indien op den duur tegenover de gestegen prijzen van de import òf een overeenkomstige stijging van de export komt te staan, òf daling van importen optreedt. In beide gevallen is zeer veel geld nodig voor de ontwikkeling van exporterende of import-ervangende industrie- en landbouwbedrijven of voor de opsporing en winning van energiebronnen in eigen land.

De Wereldbank is voornemens voor deze doeleinden grote bedragen ter beschikking te stellen in de vorm van „aanpassingsleningen”. Daarbij zal nauw worden samengewerkt met het I.M.F., opdat in een gecombineerde operatie van betalingsbalanssteun en versterking van de economie het gat in de betalingsbalans kan worden gesloten. Idealiter zouden beide instanties — in overleg met de regering van het betrokken land — een plan moeten opstellen, dat erop gericht is zowel de gevolgen van het verstoorde betalingsbalansevenwicht op te vangen als dat evenwicht op redelijke termijn te herstellen.

Als dat lukt is zo te zien de zaak rond. Toch valt vanuit een ontwikkelingsoogpunt daarbij nog wel een enkele aantekening te maken:

1° De betrokken ontwikkelingslanden zullen in geforceerd tempo (export-)in-

dustrie en energiewinning moeten ontwikkelen die vrijwel altijd grootschalig zal moeten zijn. In vele gevallen zullen daarvoor omvangrijke financiële en technische operaties van multinationale ondernemingen nodig zijn. Wordt daardoor een harmonische ontwikkeling niet (nog) verder verstoord en wordt de kloof tussen arm en rijk binnen de ontwikkelingslanden niet (nog) groter? Wordt ook de invloed van de multi-nationals op de ontwikkelingslanden niet (nog) verder versterkt? De in aanbouw zijnde gedragscode voor multi-nationals in de V.N. biedt hiervoor waarschijnlijk maar weinig tegenwicht. Daarvoor is de weerstand tegen bindende bepalingen en afdoende toezicht te sterk.

2° Versterkte export van industrie- en landbouwproducten is alleen mogelijk als de rijke landen hun markten voor die export willen openstellen en bereid zijn tot herstructurering van hun eigen economie, zodat op die markten ook ruimte ontstaat.

De laatste jaren zien we echter het tegendeel. Onder invloed van recessie en werkloosheid neemt in de rijke landen het protectionisme toe. Men beschermt door invoertarieven en contingenten de eigen markt om werkgelegenheid te redden. Van geleide herstructurering komt weinig terecht; daarentegen wordt door enorme subsidies van overheidswege kunstmatig werkgelegenheid in door concurrentie bedreigde bedrijven in stand gehouden.

3° Voorzover desondanks toch werkgelegenheids-vernietigende importen uit ontwikkelingslanden plaatsvinden, moet men op scherpe reacties in de publieke opinie van de rijke landen beducht zijn. Argumenten om zich te verweren door grenssluiting zijn gauw gevonden: lage lonen, kinderarbeid, lange werktijden en onaanvaardbare sociale omstandigheden. Het is wellicht teveel verwacht van de bevolking van de rijke landen om in te

zien dat dit nu juist de onvermijdelijke kenmerken zijn van de arme landen en dat zij geen andere „concurrentie-voordelen” hebben om uit te buiten.

Interdependentie

Over onderlinge afhankelijkheid tussen rijke en arme landen wordt door sommigen smalend gesproken, als ware het een concept door rijke landen bedacht om de uitbuiting van arme landen voort te zetten en zelfs te intensiveren. Niet is minder waar.

Interdependentie is een werkelijkheid, waarvan de erkenning van groot belang is voor de arme landen als ook — op den duur — voor de rijke landen. Het betekent dat de arme landen investeringen uit en export naar de rijke landen nodig hebben voor hun economische groei. Het betekent ook dat de rijke landen inzien dat de economische groei van ontwikkelingslanden onmisbare voorwaarde is voor het behoud van eigen welvaart.

Vermindering van armoede in ontwikkelingslanden en versterking van hun economie leidt tot verhoging van hun koopkracht. Daardoor zal een grotere vraag ontstaan op de markten van ontwikkelde landen en dus herstel van hun recessie en van hun werkgelegenheid. Voorwaarde daartoe — de cost gaat voor de baet uit — is echter financiële steun en investeringen van de rijke landen in de arme landen en een handelspolitiek die ontwikkelingslanden ook in staat stelt de vruchten daarvan — en van hun eigen inspanningen — te plukken. Zoals in de dertiger jaren een beperking tot de nationale economie — „koopt Nederlandse waar, dan helpen wij elkaar”! — tekort schoot om uit de recessie te komen, zo schiet thans een beperking tot het rijke deel van de wereld tekort. Humanitaire redenen vooral, maar ook economische redenen, nopen tot versterking van de economische groei van tweederde — straks drievierde

— van de wereldbevolking die tot dusver niet of nauwelijks een rol in de wereld-economie spelen.

Ook bij deze paragraaf enkele kanttekeningen.

1° Vele van de armste ontwikkelingslanden zullen voorlopig toch geen enkele rol van betekenis spelen in de wereldeconomie. Voor hen geldt echter ook een „recht op ontwikkeling” dat voorshands hoofdzakelijk door ontwikkelingshulp moet worden gerealiseerd. De druk tot verhoging van deze hulp door de rijke landen moet dan ook onverminderd worden gehandhaafd. Het is een schande dat de beloften, daartoe aan het begin van de zeventiger jaren gedaan, thans maar voor de helft zijn gerealiseerd. Slechts Zweden, Noorwegen, Denemarken en Nederland hebben aan die verplichting — 0.7 % van het BNP — (meer dan) voldaan.

2° Ik onderschat niet de sociale problemen van internationale arbeidsverdeling en herstructurering die uit de realiteit van de interdependentie voortvloeien, zowel in de arme als in de rijke landen.

In de arme landen betekent het een toenemen van de spanning tussen de moderne en de traditionele sectoren van de economie en van de samenleving.

Thans reeds schuurt daar de moderne economie — van de primaire tot de quataire sector — met angstwekkend gekraak over de traditionele samenleving. Soms leidt dat tot onvoorziene erupties en regressie — vgl. Iran! Van de sociologische consequenties weten we nog bijna niets.

Het proces is echter onomkeerbaar. Ook voor de bevolking van de ontwikkelingslanden geldt dat „begeerte hen heeft aangeraakt”. Via onderwijs en via film, T.V., radio en kranten is een ideaalbeeld van welvaart en welzijn in de rijke landen meegedeeld aan de hele wereld. Ook de bevolkingsgroei maakt een weg terug on-

mogelijk.

In de rijke landen vraagt de internationale arbeidsverdeling een omvangrijke herstructurering van industrie en landbouw, die zeer veel arbeidsplaatsen kost. Op den duur komen daar wel andere arbeidsplaatsen voor terug, — door toegenomen concurrentiekracht van de geherstructureerde economie — maar die kunnen veelal niet bezet worden door hen die werkloos zijn geworden. We hebben dat in eigen land zien gebeuren: eerst de kleine boer, de dorpsmid, de veenarbeider; later de textielindustrie, de schoenfabrieken, de scheepsbouw. Een goede reactie in de vorm van omscholing en mobiliteit is nog nauwelijks gevonden; veelal is de W.W. en de W.A.O. de voor de hand liggende uitweg. De noodzakelijke herstructurering lost wel economische, maar geen sociale problemen op.

Verwringing van het ontwikkelingsproces

Als gevolg van een versnelde aanpassing van de economie van ontwikkelingslanden aan de nieuwe omstandigheden dreigt een verwringing van het ontwikkelingsproces op te treden.

Versnelling van de economische groei is dermate urgent dat de armste groepen, die aan dat groeiproces (nog) niet kunnen deelnemen, nog meer in de verdrukking dreigen te komen. Alle beschikbare middelen moeten worden gericht op import-financiering en economische groei. Voor armoedebestrijding blijft weinig aandacht en geld over.

Toch is het van groot belang dat het ontwikkelingsproces harmonisch plaatsvindt. Er moet aandacht blijven voor de zwakken, de armsten en de achterblijvers, zelfs in het barre economische klimaat dat thans in vele ontwikkelingslanden heerst. Voorkomen moet worden dat nog meer honderden miljoenen mensen wegzinken in uitzichtsloosheid en apathie. Juist voor hen is het van belang dat perspectief op

een menswaardig bestaan wordt geopend.

Uitdaging aan het beleid

De huidige wereldeconomie vormt een bedreiging en een uitdaging, zowel voor de rijke als voor de arme landen.

De bedreiging is duidelijk, zij het dat het daarbij voor de rijke landen nog maar gaat om enkele procenten minder welvaart, terwijl het voor velen in de arme landen een vraag van leven of dood wordt. De uitdaging is eigenlijk ook duidelijk. Het gaat erom de lasten van recessie en energiecrisis billijk te verdelen. Het gaat erom de sterke schouders van de rijke landen de zwaarste lasten te laten dragen en de lasten op de zwakke schouders van de armste landen zodanig te verlichten dat ze weer een weg naar een betere toekomst kunnen gaan.

Het internationaal overleg tussen rijke en arme landen wordt tot dusver nog overschaduwed door de bedreiging van de huidige economische situatie; zelfs de hulp van rijke aan arme landen loopt terug. Het wordt tijd dat we kiezen voor de uitdaging!

Dat vereist een beleid dat kiest voor verandering van de structuren van de huidige wereldeconomie. Die veranderingen zijn mogelijk, al zal de Nieuwe Internationale Economische Orde niet van vandaag op morgen op aarde neerdalen.

We kunnen wel in die richting werken door ontwikkelingslanden meer hulp te geven (tenminste 0.7 % van het B.N.P.), meer handelsmogelijkheden, meer financieringsmogelijkheden, schuldverlichting, betere grondstoffenprijzen, meer delen in onze kennis van wetenschap en technologie, zelf energie te besparen.

De verscherping van het ontwikkelingsvraagstuk, die voortvloeit uit de huidige economische verhoudingen, kan zo worden verzacht. Dat is het minste waarop ontwikkelingslanden ten opzichte van ons aanspraak kunnen maken.