



Globalisering als uitdaging voor werknemers en beleidsmakers: *een reactie op Jan Breman*

In het oktober nummer van *Socialisme & Democratie* heeft Jan Breman een samenvatting gegeven van het World Development Report 1995 van de Wereldbank. Dit rapport, *Workers in an Integrating World*, beschrijft de positie van arbeid en de rol van vakbonden in de wereldeconomie en geeft beleidsadviezen hieromtrent. De nieuwe president van de Wereldbank, James Wolfensohn, schrijft in het voorwoord dat een van de doelstellingen van het rapport het uitlokken van een breed debat over veelal controversiële issues is. Wellicht hierdoor geïnspireerd veegt Breman de vloer aan met het rapport dat hij beschrijft als een laat-kapitalistisch manifest. Zijn sterk negatieve ondertoon is des te opmerkelijker gezien het feit dat het rapport door sommige Wereldbank-kritische NGO's, zoals OXFAM, wordt betiteld als een positieve omslag in het denken bij de Wereldbank in zake bescherming van arbeidsrechten en de rol van vakbonden. Daarnaast is het opvallend hoe dicht de analyses en aanbevelingen van het Wereldbank-rapport aansluiten bij die van de relatief progressieve International Labour Organisation (ILO) in haar parallel-rapport *World Employment 1995*.

Breman geeft in zijn artikel een

combinatie van samenvatting en kritiek, waarbij het voor de lezer niet altijd duidelijk is waar de Wereldbank ophoudt en Breman begint. Daarnaast schuwt Breman er niet voor feitelijke beschrijvingen in het rapport om te dopen tot Wereldbank-beleidsaanbevelingen, die hij vervolgens de grond in boort, bijvoorbeeld waar het gaat om het tegengaan van internationale arbeidsmobiliteit via een immigratieverbod voor onbepaalde tijd. Een ander voorbeeld betreft internationale en nationale herverdelingsscenario's. Breman suggereert hier dat de armen volgens de Wereldbank niet moeten aandringen op deze *repooling* en dat deze herverdeling niet realistisch is. Echter, de Wereldbank maakt zich juist sterk, voorzover haar aandeelhouders dit toelaten, voor behoud en uitbreiding van internationale inkomensoverdracht door middel van ontwikkelingshulp en stelt in toenemende mate in de dialoog met ontvangende landen voorwaarden bij leningen die beogen overheidsuitgaven en regelgeving meer ten goede te laten komen aan de *have-nots*.

In andere gevallen slaat Breman echter de spijker op de kop. Zo beschrijft de Wereldbank de deelname van ontwikkelingslanden in de eerste golf van globalisering in 1850-1900 als 'shallow and often based on unfavourable terms' waarbij kapitaalinstromen deels geschieden 'to maintain the support of friendly governments'. Hier merkt Breman volstrekt terecht op dat woorden als uitbuiting en kolonialisme in de dialoog met ontvangende landen

✍ P E N O P P A P I E R ✍

niet hadden misstaan. Daarnaast geeft hij correct aan dat het rapport niet ingaat op het vraagstuk van de waardigheid van arbeid, hoewel Breman zelf ook nalaat aan te geven wat dit precies is en hoe zich dit vertaalt in beleidsaanbevelingen. De grootste aandeelhouders van de Wereldbank (vs, Japan, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk) staan echter niet toe dat de Wereldbank waarde-oordelen uitspreekt als uitbuiting, kwaliteit van arbeid etcetera. Dit dwingt de Wereldbank ieder pleidooi te staven met zuiver economische argumentatie. Dit heeft ook zijn voordelen: de economische onderbouwing van vrouwenrechten (participatie enzovoort) die de Wereldbank de afgelopen tien jaar heeft opgebouwd, heeft de slagkracht van de vrouwenbeweging zeer vergroot.

Samengevat stelt de Wereldbank-studie dat de inkomensverschillen tussen de armste en rijkste landen steeds schrijnender worden. Van een verhouding per hoofd van de bevolking van 1:11 in 1870, is dat opgelopen tot 1:38 in 1960 en 1:52 in 1985. Het rapport stelt dat alleen drastische maatregelen deze trend kunnen ombuigen. Deze maatregelen betreffen in de eerste plaats investeringen in onderwijs, vooral voor de armsten, aangevuld met investeringen in gezondheidszorg en infrastructuur en in de tweede plaats beleidsmaatregelen op het gebied van flexibilisering van de arbeidsmarkt, het beschermen van arbeidsrechten en het garanderen van vrije vakbonden.

Onderwijs

Investerings in basisonderwijs ziet het rapport als de meest aangewezen manier om de vicieuze cirkel te doorbreken die kinderen kansloos houdt omdat ouders hun scholing niet kunnen betalen of omdat scholen niet aanwezig zijn. Breman vindt dat het min of meer afschrijven van de ouders ten gunste van investeringen in de scholing van de kinderen te ver gaat. Daarnaast vindt hij een herverdeling van kapitaal, zowel nationaal en mondiaal, meer aandacht verdienen. Ten slotte gelooft Breman niet dat de Wereldbank-strategie van investeringen in onderwijs meer dan marginale gevolgen zal hebben voor het vermijden van deze *poverty trap*, zeker gezien de reputatie van de Wereldbank in structurele aanpassingsprogramma's. Het rapport stelt dat herverdeling van land – deel van de success-story van de Aziatische wonderlanden – een optie is, maar ziet geen realistische mogelijkheden voor andere herverdelingen van middelen. Gezien de geringe financiële draagkracht van de overheden in de meeste ontwikkelingslanden ziet de Wereldbank liever dat deze landen hulp aan volwassenen tot een minimum beperkt. De landen kunnen zich dan toeleggen op het investeren in menselijk kapitaal van de jongeren omdat alleen dit een concreet perspectief voor verandering geeft.

Poverty trap

Naast investeringen in onderwijs, gezondheidszorg, voeding etcetera zijn beleidsmaatregelen die leiden tot een flexibel arbeids-

markt cruciaal voor het doorbreken van de *poverty trap*. De redenering van de Wereldbank is dat in de armste landen het verschil tussen de formele en de informele sector veel te groot is. Veelal hebben werknemers in de formele sector, zoals staalarbeiders en overheids personeel in deze landen een relatief hoog salaris, weinig kans op ontslag enzovoort. Dit staat in schril contrast met mensen in de informele sector, vaak werkzaam op het platteland die volstrekt geen rechten hebben. Breman vindt dat de zekerheid in de formele sector een fundamenteel recht is voor iedere werknemer en dat de formele sector moet worden uitgebreid om meer mensen deze rechten te geven. Ook beschuldigt hij de Wereldbank ervan alle reguleringen op het gebied van arbeid te willen afschaffen. Mijns inziens slaat Breman de plank hier finaal mis. De doelstelling voor overheidsbeleid op dit terrein lijkt me om basisrechten te garanderen voor zo veel mogelijk mensen en niet om voor de happy few rechten te eisen die sommige landen gezien hun ontwikkelingsstadium niet kunnen veroorloven. Immers, hogere eisen betekent meer mensen buiten de formele sector.

Zo heeft Burkina Faso zelfs in de stedelijke gebieden een informele sector van zo'n vijftienzeventig procent, zodat slechts een vierde van de werknemers überhaupt enige rechten geniet. Terecht stelt de Wereldbank dat veroorloofbare basisrechten, die relatief gemakkelijk kunnen worden nageleefd, de vlucht in informele

✍ P E N O P P A P I E R ✍

werkovereenkomsten door werkgevers voorkomt en illegale praktijken vermijdt. Deze basisrechten kunnen met de hulp van bijvoorbeeld vakbonden worden gecheckt. Dit helpt een groter deel van de arme bevolking en maakt de overheid geloofwaardiger.

Minimumloon?

Breman stelt dat rechten van arbeiders in ontwikkelingslanden, zoals die bijvoorbeeld in verschillende conventies van de International Labour Organisation (ILO) zijn vastgelegd, via internationale druk deels kunnen worden afgedwongen. Het rapport schuwt terug voor de koppeling van arbeidsrechten aan sancties via handel. Het argument is dat dit gemakkelijk kan worden gebruikt als schijnargument voor protectionistische maatregelen. Tevens kan het oneerlijk zijn voor kleinere landen die eerder op de knieën te krijgen zijn dan landen als China. Mede om deze redenen zijn veel NGO's in Zuid-Azië alsmede de UNCTAD tegen zo'n koppeling. Hoewel ik deze argumenten van de Wereldbank deel, kies ik hier voor Breman, omdat de baten van het koppelen van rechten voor werknemers aan bijvoorbeeld handelsverdragen de moeite van het proberen meer dan waard zijn.

Een van de aspecten van flexibilisering van rechten voor werknemers is de discussie over de wenselijkheid van een minimumloon in de armste landen. De Wereldbank stelt dat de discussie hierover in de economische literatuur nog geen overtuigende en

beslissende uitkomsten voor of tegen handhaving van het minimumloon heeft opgeleverd. Het rapport stelt dat, gezien de omvang van de informele sector in ontwikkelingslanden, een minimumloon in de formele sector vaak het armste deel van de bevolking echter niet bereikt: In Ivoorkust en India verdienen bouwarbeiders respectievelijk staalarbeiders meer dan achtmaal zoveel als mensen op het platteland in deze naties. In zo'n situatie kan een minimumloon de drempel tot ingang in de formele sector vergroten of het kan leiden tot een situatie waarin deze lonen niet worden nageleefd. Derhalve stelt de Wereldbank dat de laagste inkomensgroepen in ontwikkelingslanden beter kunnen worden geholpen met zaken als drinkwatervoorziening, riolering en ziektebestrijding dan met minimum-lonen. Breman vindt dit alles, gezien zijn ervaring in India, onverdraaglijk naïef en verwerpelijk, maar de vraag waarom hij dat vindt, blijft onbeantwoord.



Vakbonden

Inzake de rol van vakbonden stelt het rapport dat deze een hoeksteen zijn in elk effectief overleg tussen de sociale partners, waarbij de concurrentieoverwegingen van werkgeverszijde en hoop op salarisverhogingen en betere arbeidsvoorwaarden aan werknemerszijde worden afgewogen. Ook kunnen vakbonden een cruciale rol spelen in het controleren of de werkgevers zich aan overheidsreguleringen houden. Toch zijn er ook vraagtekens te zetten bij de rol van vakbonden, vooral

wanneer die te veel een politieke koers varen of te zeer een monopolie vormen.

Het rapport geeft een discussie over het niveau waarop de vakbonden het best zouden kunnen opereren: nationaal, bedrijfstak of bedrijfsniveau. De Wereldbank stelt dat daar waar een relatief groot deel van de werknemers lid van vakbonden is, zoals in Westeuropa, onderhandelingen op nationaal niveau goed kunnen functioneren. Echter in landen waar relatief weinig werknemers lid zijn, zoals in Zuid-Amerika, verdienen vakbonden op bedrijfsniveau de voorkeur, omdat nationale onderhandelingen te veel ten koste gaan van niet-leden en zwakkere groepen in de samenleving. Dit is tegen het zere been van Breman, die vindt dat nationale vakbonden de beste waarborg vormen voor een *countervailing power* van grote ondernemingen, zoals multinationals.

Concluderend lijkt het dat veel van Breman's kritiek ingegeven is door de – in zijn ogen – ongeloofwaardigheid van beleidsaanbevelingen van de Wereldbank op het gebied van scholing, arbeid en vakbonden. Dit is mede ingegeven door zijn ervaringen in Jamaica, waar de Wereldbank is betrokken bij een nogal streng structureel aanpassingsprogramma. Of dit rapport een positieve doorbraak is in het Wereldbankdenken en handelen – hetgeen mijn mening is – of dat het slechts daaraan lippendienst bewijst en weinig meer biedt dan een subtiele verandering van jargon – zoals Breman meent – zal de toekomst

 P E N O P P A P I E R 

uitwijzen. Het kritisch volgen van de volgende generatie structurele aanpassingsleningen en landenrapporten is hiervoor noodzakelijk. Breman is van harte

uitgenodigd de acties van de Wereldbank te blijven volgen en hierover van gedachte te wisselen.

HERMAN CESAR

Als econoom verbonden aan de Wereldbank. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven en geeft niet noodzakelijk de mening van de instelling weer.

