

De noodzaak van internationale economische samenwerking

In het kader van de noodzaak tot internationale samenwerking beschouwde Jan Tinbergen de problematiek van de ontwikkelingslanden, vraagstukken van economische integratie en het versterken van de VN.

Terugkijkend op zijn werkervaringen schrijft Tinbergen, dat zijn overstap van natuurkunde naar economie in de jaren twintig vooral was ingegeven door een gevoel van verantwoordelijkheid jegens de maatschappij. Het verminderen van de achterstand van de armen en van andere vormen van ongelijkheid was daarbij een krachtig motief¹. Binnen de economie heeft Tinbergen op een groot aantal terreinen werk verricht, vaak van een innoverend karakter². In deze bijdrage worden vooral Tinbergens bijdragen belicht op het terrein van de internationale economische samenwerking tussen landen.

Gebrek aan internationale samenwerking

Tijdens de tweede wereldoorlog werkte Tinbergen aan een studie over internationale economische samenwerking³. De studie verschijnt in 1945 en bestaat uit twee delen. Het eerste deel beschrijft het wezen van internationale economische relaties op het gebied van handel, kapitaalverkeer en migratie. In het tweede deel wordt aangegeven in welke mate en op welke wijze deze internationale relaties moeten worden gereguleerd om herhaling van de chaos van de jaren dertig en van de daaropvolgende oorlog te voorkomen. Een zekere restrictie in de soevereiniteit van nationale staten is nodig op het gebied van handelspolitiek, internationale kapitaalbewegingen en wisselkoersbeleid om arbitraire beperkingen in handel en kapitaalverkeer te voorkomen. Internationale samenwerking is voorts wenselijk op het terrein van de conjunctuurpolitiek in het belang van de werkgelegenheid en bij de controle op internationale kartels. In het kader van de Verenigde Naties zijn een aantal van de vereiste instel-

lingen in voorbereiding, constateert Tinbergen.

Ontwikkelingseconomie

In 1951 bracht Tinbergen een bezoek aan India, op uitnodiging van P.C. Mahalanobis en als gast van het International Statistical Institute. Tinbergen was zeer geschokt door de armoede die hij zag⁴. Deze ervaring, schrijft Tinbergen, leidde tot een verandering in mijn denken en mijn belangrijkste activiteiten. In 1955 nam Tinbergen afscheid als directeur van het Centraal Planbureau en zijn parttime hoogleraarschap bij de Nederlandse Economische Hogeschool werd omgezet in een full-time positie, om bij te kunnen dragen aan de economische ontwikkeling in de arme landen.

In 1955 schreef Tinbergen op verzoek van de Wereldbank een algemene leidraad betreffende economische ontwikkeling⁵. In deze studie worden besproken het vaststellen van realisti-

1. J. Tinbergen, Some work experiences, in: T. Dalenius et al. (eds.), *Scientists at work*, Almqvist, Uppsala, 1970.

2. J. Tinbergen, Recollections of professional experiences, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 131, 1979, blz. 331-360, en J. Kol en P. de Wolff, Een karakteristiek van Jan Tinbergen's werk, *ESB*, 21 april 1993, blz. 357-362.

3. J. Tinbergen, *International economic cooperation*, Elsevier, Amsterdam, 1945.

4. J. Tinbergen, Development cooperation as a learning process, in: G.M. Meier en D. Seers (eds.), *Pioneers in development*, Oxford University Press, New York, 1984, blz. 315-331.

5. J. Tinbergen, *The design of development*, World Bank, Baltimore, VS, 1958. Publicatie van deze studie werd drie jaar opgehouden, vermoedelijk vanwege de aanbevelingen over de rol van de publieke sector bij economische ontwikkeling. J. Tinbergen, op.cit., 1984.

sche doelstellingen voor economische ontwikkeling en de afleiding van geschikte instrumenten voor economisch beleid. Tevens worden criteria ontwikkeld voor de economische beoordeling van overheidsinvesteringen, wordt de rol van de particuliere sector besproken en komen maatregelen aan de orde die het particuliere initiatief bevorderen.

Planning in fasen

Dit 'design of development' werd verder ontwikkeld en uitgebreid, en leidde tot de opzet van 'planning in fasen, waarbij de volgende drie fasen worden onderscheiden:⁶

- **Macrofase.** Voor de economie als geheel wordt de gewenste en realistisch geachte groeivoet vastgesteld en daarvan worden de vereiste investeringen en besparingen afgeleid.
- **Middenfase.** De investeringen, die in hun totale omvang in de macrofase zijn vastgesteld en toegedeeld aan de diverse economische sectoren op basis van hun relatieve bijdragen in termen van de ontwikkelingsdoelstellingen, waarbij bottlenecks en overcapaciteiten zoveel als mogelijk worden vermeden.
- **Microfase.** In deze fase worden concrete investeringsprojecten beoordeeld en gekozen, uiteraard op basis van de uitkomsten uit de vorige fasen. De beoordeling van de projecten geschiedt door een berekening van de kosten en de baten, wederom in termen van de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid⁷.

Om consistentie tussen de verschillende fasen te bereiken, dienen de modellen en rekenschema's in een iteratief proces te worden doorgerekend. De werkwijze van planning in fasen voorziet derhalve in een consistent raamwerk, dat tevens eenvoudig genoeg was in verband met de geringe beschikbaarheid van gegevens in ontwikkelingslanden. Echter, niet alleen in praktische zin, maar ook vanuit theoretisch oogpunt kan de aanpak volgens planning in fasen worden gerechtvaardigd⁸.

Onderwijsplanning

Aanvankelijk werd gedacht dat de economische achterstand in ontwikkelingslanden vooral te wijten was aan een gebrek aan fysiek kapitaal. Gaandeweg werd echter duidelijk,

dat ook gebrek aan geschoolde arbeid en professionele expertise een belangrijke factor in onderontwikkeling was. Dit inzicht leidde vervolgens tot de opzet van onderwijsplanning als onderdeel van de totale procedure van planning⁹.

Naast de ontwikkeling en uitwerking van instrumenten voor economisch ontwikkelingsbeleid heeft Tinbergen veel advieswerk op dit terrein verricht, zoals voor internationale organisaties als ook voor individuele ontwikkelingslanden. Hij was voorzitter van het UN Committee for Development Planning (1965-1972). Wat betreft zijn advieswerk voor individuele landen, herinnerde Tinbergen zich vooral de regeringen van Egypte, Indonesië en Turkije¹⁰.

Planning en de markt

In een recent overzicht van het vakgebied van de ontwikkelingseconomie stelt H.B. Chenery dat het gebruik van het woord planning bij Tinbergen geen eenzijdige visie op de taak van de overheid in het economisch proces vertegenwoordigt. Dit blijkt trouwens ook overduidelijk uit de geschriften van Tinbergen zelf, wanneer hij er bij voorbeeld op wijst dat de noodzaak tot planning niet impliceert dat planning tot in details noodzakelijk is of wanneer hij aangeeft dat een teveel aan planning verstikkend kan werken voor het particulier initiatief en inefficiëntie tot gevolg kan hebben. Maar ook, dat in beginsel planning superieur is aan de blinde krachten van de marktwerking. Immers, bij planning is er in beginsel meer keuzevrijheid dan er bij het afwachten van het resultaat van de marktwerking zal zijn¹¹.

Ontwikkelingsoverdrachten

Zeer recent is Tinbergen nog eens teruggekomen op de normering voor het verstrekken van ontwikkelingshulp. De basis van de VN-norm van 0,7% van het bnp die in het begin van de jaren zeventig werd vastgesteld is onduidelijk. Tinbergen heeft voorgesteld om de normering van de ontwikkelingsoverdrachten afhankelijk te stellen van:

- de relatieve rijkdom van elk van de donorlanden, en
- de mate en snelheid waarmee de achterstand in welvaart van de ontwikkelingslanden ten opzichte van de donorlanden dient te worden verkleind.

Tinbergens berekeningen met behulp van een model voor de wereldeconomie tonen aan dat het huidige niveau van ontwikkelingsoverdrachten van 0,35% van het bnp de inkomensgelijkheid tussen rijke en arme landen slechts op een termijn van vijfhonderd jaren doet bereiken. Indien men zich aan de norm van 0,7% van het bnp zou houden zou deze periode slechts weinig slinken: 493 jaren. Aanzienlijk hogere normen voor de overdracht van ontwikkelingsfondsen zijn nodig om de inkomensgelijkheid tussen landen op een aanvaardbare termijn, op deze wijze, te realiseren. Het belang van Tinbergens recente bijdrage is, dat de norm voor ontwikkelingsoverdrachten nu uit kwantitatieve doelstellingen over vermindering van inkomensongelijkheid kan worden afgeleid¹².

Economische integratie

Naast de samenwerking tussen rijke en arme landen begon zich in de jaren vijftig ook een economische toenadering tussen de industrielanden onderling af te tekenen. Vooral onder Amerikaanse druk werd in West-Europa gezocht naar een geschikte vorm voor economische samenwerking.

Tinbergen publiceerde in 1954 zijn studie 'International economic integration'. In het voorwoord geeft Tinbergen aan, dat deze studie in zeker opzicht een omwerking is van zijn werk over internationale samenwerking dat in 1945 werd gepubliceerd. Deze omwerking beoogde vooral om specifieke aandacht te geven aan de

6. H.C. Bos, Tinbergen's scientific contribution to development planning, *De Economist*, 1970, blz. 141-154.

7. Deze zogenaamde projectbeoordeling werd ook door Tinbergen toegepast bij de berekening van de rentabiliteit van het Deltaplan. J. Tinbergen, *De economische balans van het Deltaplan*, Rapport Deltacommissie, Den Haag, 1961.

8. J. Tinbergen, Planning in stages, *Statistisk Økonomisk Tidsskrift*, 1962, blz. 1-20.

9. H. Correa en J. Tinbergen, Quantitative adaption of education to accelerated growth, *Kyklos*, 1962, blz. 776-786.

10. J. Tinbergen, op.cit., 1984.

11. J. Tinbergen, *De grenzen der ordening, Vraagstukken van heden en morgen*, Voorburg, 1950.

12. J. Tinbergen, *World security and equity*, Aldershot, 1990. J. Tinbergen, *Supranational decision making: a more effective united nations*, Nuclear Age Peace Foundation, Santa Barbara, VS, 1991.

vraagstukken van economische integratie¹³.

Negatieve en positieve integratie

Tinbergen maakt een onderscheid tussen negatieve en positieve economische integratie. Negatieve integratie is dat landen besluiten om hun onderlinge barrières in het handelsverkeer en later ook in het vrije verkeer van kapitaal en van personen te verlagen en op te heffen. Door het wegnemen van barrières wordt de markt vergroot en nemen de mogelijkheden tot specialisatie toe en daarmee de kansen op economische groei. Positieve integratie bouwt voort op de resultaten van negatieve integratie. Het wordt door Tinbergen omschreven als het coördineren van economisch beleid tussen nationale staten en het creëren van instituties om deze coördinatie vorm te geven en te verankeren. De voordelen van beleidscoördinatie worden geïllustreerd op het gebied van werkgelegenheidsbeleid, handelspolitiek en monetair beleid.

Centralisatie en decentralisatie

In vervolg op een eerder studie behandelt Tinbergen voorts het vraagstuk van de gewenste mate van centralisatie en decentralisatie in de besluitvorming¹⁴. Tinbergen beveelt aan om van decentralisatie en van centralisatie de voordelen en nadelen tegen elkaar af te wegen. Decentralisatie en dus een laag niveau van besluitvorming hebben de voordelen van lage kosten van besluitvorming en beslissingshandhaving en van maximale participatie van de betrokkenen bij het besluitvormingsproces. Anderzijds kan een hoger niveau van besluitvorming ofwel centralisatie geboden zijn ter vermindering van externe effecten. Deze externe effecten kunnen negatief zijn zoals bij de effecten van een devaluatie op andere landen, maar ook positief bij voorbeeld bij beleid ter stimulering van de werkgelegenheid. Op een hoger niveau van besluitvorming dan bij voorbeeld de nationale staat kunnen de negatieve externe effecten worden vermeden en de positieve versterkt. Er is hier dus een direct verband met de besproken voordelen van beleidscoördinatie bij economische integratie.

Voor de huidige discussie in de EU over subsidiariteit is deze analyse van centralisatie en decentralisatie direct van belang. Waar de opvattingen over subsidiariteit neigen in de rich-

ting van decentralisatie geeft Tinbergen criteria om op een objectieve manier de voor- en nadelen van hogere of lagere niveaus van besluitvorming te bepalen¹⁵.

Vanwege hun objectiviteit zijn de criteria van Tinbergen algemeen toepasbaar, ook binnen de landen van de EU bij voorbeeld bij de verdeling van bevoegdheden tussen steden en provincies, maar uiteraard ook in andere delen van de wereld. En logischerwijze is er ook de noodzaak voor besluitvorming op wereldniveau indien de externe effecten van voldoende omvang zijn.

Tinbergen heeft er steeds op gewezen, dat voor een beperkt aantal terreinen, zoals veiligheid, ontwikkeling en milieu, coördinatie van beleid en besluitvorming op wereldniveau noodzakelijk is¹⁶.

Het functioneren van de VN

Gedurende de laatste jaren heeft Tinbergen zich vooral beziggehouden met wat hij als zeer urgent zag: het verbeteren van de effectiviteit van de Verenigde Naties¹⁷. Als een van de instanties die op wereldniveau thans ontbreken wordt genoemd een Departement van Financiën. Deze instantie zou de behoefte aan geld van de VN zelfstandig kunnen regelen en ook de omvang van ontwikkelingsoverdrachten kunnen vaststellen. Op dit punt komt in herinnering Tinbergens aanbeveling tot de oprichting van instanties op wereldniveau met voldoende beslissingsbevoegdheid in zijn studie van 1945.

Het heeft Tinbergen goed gedaan dat onlangs besloten werd tot de oprichting van de World Trade Organization, waar zulk een instelling in 1948 op het laatste moment werd afgewezen.

Slotbeschouwing

Ook heden ten dage is er een grote behoefte aan een efficiënt evenwicht in de organisatie van het economisch leven; evenwicht tussen marktwerking en planning en, wat niet hetzelfde is, evenwicht tussen de taken van de private en de publieke sector. De behoefte aan zulk een efficiënt evenwicht blijkt bij voorbeeld uit de soms eenzijdige aanbevelingen voor transformatie in de voormalig centraal geleide economieën. Tinbergen heeft voor een evenwichtige benadering

de fundamenten gelegd en ook de criteria aangegeven.

Een tweede belangrijk thema, dat ook in het voorgaande ter sprake kwam, is de hiërarchie van besluitvorming. Tinbergen heeft hiervoor eveneens de beginselen aangegeven. Toepassing van deze beginselen zou de discussie over subsidiariteit zeer verhelderen. Ook de versterking van het functioneren van de VN zou bij toepassing van Tinbergens analyse zeer gebaat zijn. In het bovenstaande is al aangegeven, dat Tinbergen het van groot belang achtte, om tot versterking van de VN te komen voor de oplossing van dringende problemen op wereldniveau: economische ontwikkeling, vredeshandhaving en milieu-beheer.

Tot slot: Tinbergen stond sceptisch tegenover de uiteindelijke bijdrage van wetenschappelijk onderzoek aan het menselijk welzijn¹⁸. Daarbij noemde hij enkele voorbeelden van onnut en zelfs schadelijk onderzoek. Tinbergen bepleitte dan ook een agenda voor onderzoek op basis van prioriteiten en een bijbehorende subsidieverstrekking, te beginnen op wereldniveau. Een belangrijk gedeelte van deze agenda ligt voor ons in het wetenschappelijk werk, naar inhoud en naar kenmerken, van Tinbergen.

J. Kol

Coördinator van de afstudeerrichting Europese Integratie, Erasmus Universiteit Rotterdam. De auteur studeerde bij en werkte samen met prof. Tinbergen. Met P. de Wolff schreef hij: Tinbergen's work: change and continuity, *De Economist*, 1993, blz. 1-28.

13. J. Tinbergen, *International economic integration*, Elsevier, Amsterdam, 1954 (2de editie 1965).

14. J. Tinbergen, *Centralization and decentralization in economic policy*, Elsevier, Amsterdam, 1954; J. Tinbergen, op.cit., 2de ed. 1965.

15. J. Delors, The principle of subsidiarity, in: *Subsidiarity the challenge of change*, EIPA, Maastricht, 1991, blz. 7-19. J. Kol, *Subsidiarity: concept and application*, 1994 (forthcoming).

16. J. Tinbergen, *Het verwerklijken van wereldsolidariteit: de theorie van het optimale beslissingsniveau*, Meuleling, Universiteit Utrecht, 1991.

17. J. Tinbergen, The functioning of economic research, *The Journal of Economic Issues*, 1991, blz. 33-38.

18. J. Tinbergen, Society needs to organize the structure and uses of science, in: *Impact of science on society*, 1972, blz. 289-297.