

---

# De Vereniging voor de Staathuishoudkunde over de internationale arbeidsverdeling

DR. J.C. RAMAER\*

---

## De preadviezen

De Vereniging voor de Staathuishoudkunde discussieerde in haar jaarvergadering over de internationale arbeidsverdeling aan de hand van drie sterk uiteenlopende preadviezen. Daarvan volgt hier allereerst een summier inhoudsopgave.

*Prof. dr. Th.C.M.J. van de Klundert* en *prof. dr. A.H.J. Kolnaar* presenteren een dynamisch model met twee landen — één rijk, één arm —, twee produktiefactoren en twee eindprodukten. Zij kozen de neoklassieke benadering, d.w.z. met adequaat functionerende markten voor produktiefactoren en eindprodukten. In het arme land wordt door het minimale levenspeil een ondergrens aan het loonniveau gesteld. Door de kapitaalschaarste is aldus de formele of moderne sector van de economie niet bij machte het werkgelegenheidsprobleem op te lossen. In het rijke land wordt daarentegen wél volledige werkgelegenheid verondersteld.

In het preadvies wordt een situatie van autarkie van beide blokken vergeleken met een situatie van vrijhandel. In deze laatste situatie stijgt onder invloed van de technische ontwikkeling de welvaart in het rijke blok. In het arme land vindt specialisatie plaats op arbeidsintensieve produkten, met als resultaat meer groei, inkomen en werkgelegenheid. Hoe hoger het loon in verhouding tot de produktiviteit is, hoe kapitaalintensiever de keuze van de produkten. Als gevolg daarvan zouden op den duur groei en werkgelegenheid teruglopen. Matiging van arbeidskostenstijging in de zin van minder snel stijgen dan de arbeidsproduktiviteit is dus op lange termijn in het belang van deze landen. Verhoging van de investeringsquote in de rijke landen heeft gunstige gevolgen voor de arme landen. De allerarmste landen kunnen zich door gebrek aan technisch kunnen, hun lage arbeidsproduktiviteit en dus relatief hoge arbeidskosten, nauwelijks of niet specialiseren. Voor deze groep landen zou daarom heffing van hoge invoerrechten verdedigbaar zijn.

Het preadvies van *dr. G.K. Boon* behandelt technologie en ontwikkeling, waarbij de huidige stand van het onder-

zoek op dit gebied de revue passeert. Het blijkt veelal, dat de meer technologie-intensieve machines niet alleen technisch superieur zijn, maar veelal ook economisch; dat wil zeggen minder kapitaal en minder arbeid vereisen dan voorgangers. Dergelijke machines zijn voor alle landen interessant, ook voor de ontwikkelingslanden.

Voorts komt het verschijnsel ter sprake, dat technologie die is ontwikkeld in en voor de rijke landen en wordt toegepast in de arme landen, het comparatieve voordeel van deze landen wellicht nadelig beïnvloedt. De technologiemarkt is sterk met de markten van eindprodukten verbonden. Interessant is de paradox welke spreekt uit het verhuizen van relatief gemechaniseerde kapitaalintensieve massaproductie van b.v. eenvoudige textiel en schoenen naar de arme landen, terwijl de vervaardiging van kleine series van min of meer speciale artikelen op dit gebied ondanks haar arbeidsintensiteit in de rijke landen blijft. Dit verschijnsel kan slechts worden verklaard door het feit, dat de desbetreffende arbeid in de rijke landen relatief veel „human capital” herbergt.

Dr. Boon besteedt ook aandacht aan de invloed van machtsfactoren, alsmede aan de energieschaarste. Hij meent ook te kunnen stellen, dat fysieke karakteristieken, zoals vorm, grootte en precisie een grotere rol spelen bij de keuze van machines, en daarmee bij de bepaling van de internationale arbeidsverdeling, dan hun kapitaalintensiteit. Toch beantwoordt de bestaande structuur van de internationale arbeidsverdeling ongeveer aan het beeld dat men volgens de economische theorie zou mogen verwachten.

Voor de ontwikkelingslanden ziet dr. Boon als industriële centra in de toekomst de groten: China, India, en ook Brazilië, Mexico en Indonesië — dus landen met grote interne markten. De kleine succeslanden van vandaag in Oost-Azië hebben alle een geringe omvang en interne markt. Zij hebben zich geïntegreerd in de wereldmarkt en de deur — selectief — voor buitenlandse ondernemingen en hun technologie geopend. Dit verklaart hun snelle ontwik-

keling. Ofschoon de genoemde grote landen hun internationale doelstellingen duidelijk zullen blijven zien als afgeleid van hun binnenlandse doelstellingen, kan een snelle technologische vooruitgang in de industrielanden hun afhankelijkheid doen toenemen. Dr. Boon verwacht dat de „technology gap” ook voor deze landen vooralsnog zal blijven toenemen. Interessant is zijn stelling, dat ook arbeidsbesparende technologische vooruitgang per saldo toch moet worden toegejuicht.

*Prof.dr. L.J. Emmerij* en *drs. W.J.A. van der Geest* concentreren zich in hun preadvies vooral op het internationale en in Nederland te voeren beleid. Uitgaande van de toenemende tendenties tot handelspolitiek protectionisme en de gevaren van dien voor de ontwikkelingslanden, stellen zij, dat de oplossing moet worden gezocht in het stimuleren van de internationale vraag. Gerichte kapitaaloverdrachten naar ontwikkelingslanden zouden namelijk wel eens een groter multipliereffect kunnen hebben dan opvoering van nationale bestedingen. Een dergelijke stimulering van de internationale vraag zou ook de exportsector van Nederland een „zweepslag” kunnen geven. Bij het opvoeren van de internationale kapitaaloverdrachten zou Nederland — dat thans reeds relatief veel via de ontwikkelingshulp bijdraagt — de voordelen van de grotere overdrachten van de andere landen kunnen plukken.

Interessant is een schema in het preadvies waarin de landen van de wereld worden ingedeeld, enerzijds naar hun beschikking over grondstoffen, anderzijds naar hun niveau van ontwikkeling — een schema dat reeds eerder door prof. Emmerij in *ESB* van 12 maart 1980 werd gepresenteerd. De „potentiële klimmers” zijn de nu nog arme landen met een groot potentieel aan grondstoffen. De problemlanden zijn vanzelfsprekend de arme staten met weinig grondstoffen, landen die thans terecht veel aandacht opeisen in het internationale overleg, vooral ook gezien de verdere stijging van de olieprijs. De rijkere landen met weinig grondstoffen zullen het vooral in hun kennis en technologie moeten zoeken om zich een toekomst te verzekeren. Landen als Japan en de meeste Westeuropese landen zijn hier duidelijke voorbeelden van. Voor de ontwikkelingslanden verwachten de preadviseurs een verdergaande penetratie van multinationale ondernemingen in deze landen, tenzij de restrictieve maatregelen van de landen met hoge inkomens en weinig grondstoffen toenemen. De mogelijkheden hiertoe zouden echter beperkt zijn.

---

\* Directeur van het Bureau Internationale Economische Betrekkingen van de NV Philips te Eindhoven

Wat betekent dit alles voor de Nederlandse economie? Deze is volgens het WRR-rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* grootschalig, eenzijdig gespecialiseerd op „bulk”, meer gespecialiseerd op intermediaire goederen dan op kapitaalgoederen, en meer procesvaardig dan „engineering”-bepaald. De uit deze karakteristieken volgende kapitaal- en energie-intensiteit hebben hun gevaren voor de toekomst, welke thans o.a. reeds tot uitdrukking komen in een ruilvoetontwikkeling, die ongunstig is in verhouding tot die van onze concurrenten. Er is de laatste jaren een „trendbreuk” in de Nederlandse industrie, die tot uitdrukking komt in een vermindering van de binnenlandse afzet, welke niet wordt gecompenseerd door vermeerdering van de buitenlandse afzet. Alleen de bouw, voedingsmiddelen, dranken en tabak wisten zich redelijk te handhaven. Het verlies van het Nederlandse aandeel in de wereldmarkt sedert 1977 wordt verklaard door „overige effecten” — aangeduid als „concurrentiepositie in ruimere zin” — die vooral sinds 1970 een belangrijke rol spelen. Het zijn nl. niet meer de afzetmarkten in de langzaam groeiende landen, die de daling in de Nederlandse export verklaren. De preadviseurs kunnen niet tot een duidelijke verklaring van de ontwikkeling van de Nederlandse export komen, aan de hand van de door hen aangehaalde analyses van het NEI en andere.

Vervolgens komen kort de consequenties van het huidige beleid aan de orde. Na de constatering, dat de werkloosheid, vele arbeidsongeschikten meegerekend, sterk is gestegen en verder zal stijgen, wordt erop gewezen dat op „chaotische wijze” vele miljarden gulden (totaal f. 11,5 mrd. sinds 1977) zijn gestoken in „het vertragen van de noodzakelijke aanpassingen in de Nederlandse economie aan de veranderingen in de internationale arbeidsverdeling”. Er is sprake van een contradictie tussen exportdoelstelling en werkgelegenheidsdoelstelling in het tot nu toe gevoerde beleid. Welk beleid is er nodig? Alleen stimulering van de internationale vraag zou onze economie weer kunnen doen aantrekken. Daarnaast zal er a. een economisch structuur- en annex technologiebeleid en b. een arbeidsmarkt- annex sociaal-cultureel beleid nodig zijn. Het eerste zal niet defensief — zoals tot nu toe — maar offensief en anticiperend moeten zijn, d.w.z. afgestemd op de fase waarin de bedrijfstakken zich in hun ontwikkeling bevinden, dus niet op het behoud van arbeidsplaatsen in de eerste plaats, maar op de capaciteit om inkomens in de toekomst te genereren. (Dit laatste werd tijdens de discussie verduidelijkt.)

Er wordt een samenhangend stelsel van instrumenten opgesomd (blz. 108 van het preadvies). In de opsomming worden o.m. vermeld: mobiliteit van arbeid, management, risicodragend kapitaal, technologie, infrastructuur, ge-

richte overheidsvraag, ondersteuning van midden- en kleinbedrijf. De stimulering van de internationale vraag en het arbeidsmarktbeleid annex sociaal-cultureel beleid worden in de laatste pagina's nader uitgewerkt. De grotere kapitaaloverdrachten aan ontwikkelingslanden zouden niet aan leveranties door hulpverstrekkende landen moeten worden gebonden. Zij zouden méér in „self-reliance” van de ontvangende landen, en niet in consumptie moeten worden gestoken. Voor de financiering zouden internationale heffingen, als voorgesteld in het Brandt-rapport, aanbeveling verdienen. Wat het tweede terrein betreft, wordt er gewezen op de noodzaak van grotere mobiliteit van arbeidskrachten, het zonnig bespreekbaar maken van het minimum-jeugdloon, een systeem van „vouchers” voor werkgevers, die mensen met een handicap tewerkstellen, maatregelen voor vrouwen die arbeid zoeken, en maatregelen ter verkorting van de duur van werkloosheid. Er wordt op gewezen dat de te nemen maatregelen flexibel moeten zijn, d.w.z. de bakens moeten kunnen worden verzet, wanneer in de tweede helft van dit decennium het arbeidsaanbod terugloopt en wellicht daardoor de werkloosheid. Vóór het zover is zou meer gelegenheid tot her- of bijscholing het aanbod van arbeidskrachten reeds kunnen beperken.

#### De discussie

De discussie werd 's morgens gevoerd met de aanwezigen in de zaal, en na de lunch met een forum, bestaande uit prof. dr. H.C. Bos, de heer E. Vervliet en ondergetekende. Hierna volgen enkele punten uit de gedachtenwisseling.

De discussie rond het eerste preadvies werd in feite door de vraag beheerst in hoeverre de abstracties verantwoord waren, met name gezien de gedane beleidsaanbevelingen. Alle grootheden, vooral die in het rijke land, zouden endogeen zijn, waardoor beleidsaanbevelingen niet goed mogelijk zouden zijn. Dit werd door de preadviseurs weerlegd. Voorts zou het model onvoldoende rekening houden met marktverstarring, terwijl ook het hanteren van slechts twee productiefactoren en twee landen een te vergaande vereenvoudiging inhield. In een van de stellingen van het panel werd voorts gewezen op de noodzaak om rekening te houden met verschillen in ontwikkelingsniveau en aard van binnenlands beleid in de ontwikkelingslanden. Ook is gesteld, dat het model voor de rijke landen rekening zou moeten houden met structurele werkloosheid als gevolg van hoge arbeidskosten en de daarmee samenhangende hoge arbeidsinkomensquote, de daaruit voortvloeiende lage winsten en geringe geneigdheid tot investeren. De preadviseurs konden uit de discussie een reeks suggesties voor verder werk aan het model putten, sug-

gesties overigens welke gemakkelijker gedaan dan uitgevoerd zijn.

Terwijl in de ochtenddiscussie overwegend het eerste preadvies ter sprake kwam, werd de gedachtenwisseling 's middags ook door de andere preadviezen beheerst. Voorzitter Weitenberg maakte een indeling in vier hoofdproblemen:

1. Verklaart de theorie van de internationale handel de werkelijkheid bevredigend, met name t.a.v. de verdeling van kapitaal- en arbeidsintensieve productieprocessen over de wereld?
2. Wat is de rol van de multinationale ondernemingen? In dit verband verdienen directe investeringen, de rol in de internationale handel, de overdracht van technologie en gedragscodes de aandacht.
3. Is de toekomstige technologische ontwikkeling autonoom of te beïnvloeden? Welke consequenties heeft deze voor de internationale arbeidsverdeling en de verschillen tussen arme en rijke landen?
4. Welke zijn de implicaties van het huidige protectionisme; hoe kan met name de schade t.a.v. de arme landen binnen de perken worden gehouden?

#### Theorie van de internationale handel

Mits ook verschillen in „human capital” in aanmerking worden genomen, geeft de theorie van de internationale handel een redelijke verklaring. Ook de ervaringen van de elektronische industrie bevestigen dit: in ontwikkelingslanden vindt men b.v. veelal de simpeler assemblage-activiteiten.

Het is in dit verband interessant zich af te vragen waar het kapitaal zich bevindt. Dit is van belang voor de vraag: waar zouden onderzoek en maatregelen gericht op een productiever gebruik van kapitaal zich op moeten concentreren? Om te beginnen moet de rol van „human capital” veel belangrijker zijn dan door velen wordt aangenomen. Onderzoekingen van Simon Kuznets wijzen er immers op, dat tussen 70 en 90% van de economische groei niet wordt verklaard uit toeneming van arbeid en kapitaal, maar uit wat men zou kunnen betitelen als „human capital”. In de tweede plaats wordt wel eens vergeten, dat van de bestaande kapitaalvoorraad een veel groter deel in goederenvoorraad is geïnvesteerd dan in machines en gebouwen. De balansen van industriële ondernemingen wijzen in deze richting. Een onderzoek van een elektronische industrie in Tanzania toonde aan dat deze activiteit bepaald kapitaalintensief was; niet vanwege fabriek en machines (ter waarde van f. 1 mln. in totaal), maar vanwege de f. 9 mln. geïncorporeerd in voorraden: onderweg naar Tanzania, in de haven, bij de douane, in de fabriek en in de distributiekanaalen. Wellicht is daarom de snelle groei van een aantal NIC's voor een belangrijk deel te verkla-

ren uit afwezigheid van bureaucratische remmen op goederenstromen en efficiënt vervoer.

Naast economische en technische factoren verklaart ook de door dr. Boon genoemde factor „macht” voor een deel de bestaande internationale arbeidsverdeling. Zonder aandrang van de kant van overheden tot het vestigen van fabrieken was b.v. de thans bestaande spreiding van fabrieken van een concern als Philips over ca. 50 landen niet te verklaren. Een zelfde druk wordt thans op internationale ondernemingen uitgeoefend — met name door grotere ontwikkelingslanden — om exportindustrie en research binnen hun grenzen te scheppen.

Hierbij raakte de discussie tevens aan het probleem van de technologische afhankelijkheid van de ontwikkelingslanden t.o.v. de industriestaten. Volgens velen zal deze in de toekomst nog toenemen, b.v. door de stormachtige ontwikkelingen in de micro-elektronica. Naar de mening van de schrijver groeit hiermee ook de onderlinge technologische afhankelijkheid van landen en grote ondernemingen binnen de geïndustrialiseerde wereld. Een deel van de investeringen door Westeuropese ondernemingen in de VS valt immers te verklaren uit de noodzaak om aansluiting te vinden bij de geavanceerde technieken welke daar worden ontwikkeld. Men kan deze technieken m.a.w. niet meer allemaal tegelijkertijd in eigen huis ontwikkelen. In de ontwikkelingslanden is onafhankelijke ontwikkeling dus nog minder waarschijnlijk. Voor deze landen echter is het in dit verband de grote vraag of de afhankelijkheidsrelatie niet tot een toevloed van te weinig aan hun omstandigheden aangepaste technologie leidt. Dit risico bestaat ongetwijfeld, ofschoon het bepalen van de relevante technologie in concrete gevallen niet altijd even eenvoudig is.

#### *De rol van de multinationale ondernemingen*

In het voorafgaande is in feite de rol van de multinationale ondernemingen reeds aangeroerd. Hun investeringen en internationale marketingkanalen naar de industrielanden, verklaren voor een groot deel de snelle opkomst van de kleinere NIC's, zoals Singapore. De invloed van gedragscodes kwam nauwelijks ter sprake, hetgeen wellicht verklaarbaar is uit het feit dat zij niet bindend zijn vanwege het vasthouden door staten aan hun soevereiniteit, en omdat hierover in de Verenigde Naties nog wordt overlegd.

Gesteld kan worden dat wetten en regelingen van staten thans in de wereld vooralsnog bepalend zijn voor de greep van overheden op investeringen en overdracht van technologie.

De opkomst van het Verre Oosten als centrum voor consumentenelektronica is verder niet alleen te verklaren uit een

gunstige verhouding tussen arbeidsproductiviteit en reëel loon, maar ook uit de aanwezigheid van uitstekende toeleveringsbedrijven voor onderdelen en materialen. In dit verband werd ook gesignaleerd, dat de invloed van seriegrootte op de kostprijzen in de meeste industrietakken toeneemt naarmate men „afdaalt” in de bedrijfskolom naar onderdelen en materialen. Daarom treft men in vele kleinere ontwikkelingslanden nog wel assemblagebedrijven aan van auto's, elektronica, enz., maar geen fabrieken die onderdelen of materialen maken (deze fabrieken zijn oneconomisch).

Eén derde van de internationale handel vindt volgens de UNCTAD binnen multinationale ondernemingen plaats. Deze stromen zouden niet door comparatieve-kostenoverwegingen worden bepaald. Is dit wel juist? Immers, de vestiging van de productiecentra, die aan de stromen ten grondslag liggen, heeft toch ook bij multinationale ondernemingen het nodige te maken met comparatieve-kostenvoordelen (naast technische relaties en de machtsfactor, werkend o.a. via maatregelen van staten).

#### *Toekomstige technologische ontwikkeling*

Op het punt van de mate van autonomie en beïnvloedbaarheid van de technologische ontwikkeling, raakte de discussie soms op zijsporen. Het ware misschien nuttig geweest een onderscheid te maken tussen fundamentele research en op producten en processen gericht onderzoek. Het eerste is wellicht meer autonoom, het tweede eerder afgeleid van vraagfactoren en relatieve prijzen en institutionele factoren, zoals wetgevingen t.a.v. milieu, aandrang op het scheppen van werkgelegenheid, enz. Op de toenemende onderlinge afhankelijkheid van de landen werd reeds gewezen.

Zullen de landen die binnen hun grenzen de meest geavanceerde technologieën zien ontwikkelen, trachten deze voor zich zelf te behouden (men denke aan de grondstoffen-arme rijke landen in het schema van Emmerij)? Of zou de internationale concurrentie de verbreiding juist stimuleren? De ervaring wijst erop, dat dit laatste b.v. in een sector als de elektronica te verwachten is. In dit verband werd erop gewezen, dat het, met betrekking tot zowel de technologische ontwikkeling als de internationale arbeidsverdeling, van belang is de stadia van de bedrijfskolom te onderscheiden. De nieuwe techniek, welke de „chip” mogelijk maakt, heeft direct invloed op het stadium van de onderdelenfabricage. Aangezien echter voor vele industrieproducten alle stadia tot en met de fabricage nog slechts een kwart tot een derde van de eindprijzen voor hun rekening nemen, zijn de stadia na de fabricage — transport, distributie, enz. — economisch zeker niet van minder belang. Deze zijn veelal geografisch gebonden en wellicht

ook arbeidsintensiever. Zo kan een reeks nieuwe producten, die dank zij de „chip” ontstaan, ook vele nieuwe activiteiten in de ontwikkelingslanden doen ontstaan.

#### *Het huidige protectionisme*

In de stellingen van een van de leden van het panel werd erop gewezen, dat protectie in de wereld van vandaag onvermijdelijk is. Naast de doelstelling van maximalisatie van productie zijn er immers ook doeleinden als behoud van werkgelegenheid en het stimuleren van speerpuntindustrieën binnen de landen, welke tot protectionisme leiden. Daarnaast is er sprake van protectie tegen staatshandelslanden, die zich niet aan de spelregels van het marktmechanisme houden, en van landen als Japan, die in belangrijke opzichten genoemde regels ook niet volgen, b.v. omdat zij voor producten met een grote toekomst vaak ook de buitenlandse concurrentie weten uit te sluiten. Terecht werd er echter ook op gewezen, dat eventuele tijdelijke beschermende maatregelen onderdeel van een herstructureringsbeleid in ruime zin dienen te zijn: een beleid dat niet alléén betrekking op handelsrelaties met ontwikkelingslanden mag hebben. De marktpenetratie van deze landen is immers relatief klein. Andere ontwikkelingen zoals technische veranderingen en concurrentie uit andere industriestaten zijn veel belangrijker oorzaken van herstructurering.

Bij de vraag hoe een beleid te voeren dat voor de wereldeconomie in het algemeen en voor de ontwikkelingslanden in het bijzonder, het minst schadelijk is, kwam het voorstel tot internationale stimulering van de vraag ter discussie. In feite gaat het voorstel ervan uit, dat er leegstand is van productiecapaciteit, en met name van capaciteit welke in de noden van arme landen kan voorzien. Dit werd in twijfel getrokken en als deze twijfel terecht zou blijken te zijn, zou de uitvoering van het voorstel slechts inflatoir werken. Ook werd betwijfeld of Nederland internationaal veel invloed zal kunnen uitoefenen op een zodanige vergroting van de vraag, dat deze een kwantitatief belangrijke invloed zou hebben. Immers, de overheidshulp bedraagt thans \$23 mrd., en een aanzienlijke verhoging hiervan is nog gering in verhouding tot de meer dan \$300 mrd. die de import van de ontwikkelingslanden belooft.

Het voorstel om hulp als instrument in een anticiperend herstructureringsbeleid te hanteren, zou wellicht als consequentie binding van de hulp aan besteding in Nederland hebben, zoals ook reeds in vele andere industrielanden het geval is. De Nederlandse regering zou dan bedrijfstakken, die voor geselecteerde arme landen relevante goederen en diensten te bieden hebben, als speerpuntindustrieën kunnen behandelen, en door middel van de hulpverlening een continue relatie met

deze „concentratielanden” kunnen opbouwen. Daarbij zou dan ook aanpassing van technologie meer nadruk kunnen krijgen. Als instrument voor structuurbeleid zal hulpverlening echter, gezien het relatief geringe volume, niet belangrijk zijn.

In dit verband moet nog een korte discussie vermeld worden over het criterium voor een structuurbeleid als voorzien door Emmerij en Van der Geest. Tot nu toe is de werkgelegenheid het overheersende criterium. Zou gecreëerd inkomen een beter criterium kunnen zijn? Dit zou leiden tot het stimuleren van bedrijven met een hoge arbeidsproductiviteit, dus kapitaalintensieve ondernemingen. Dat zou weer een hogere

sparquote vereisen. Zou men aldus niet via een wat ingewikkelde omweg komen tot een resultaat, dat eenvoudiger via het marktmechanisme tot stand komt?

De noodzaak tot verhoging van de sparquote bracht de discussie aan het slot op de door dr. Boon geopperde gedachte om kapitaalvorming aan de consumptie te binden, door bij aankoop van artikelen vermogenstitels beschikbaar te stellen, mede met het oog op democratisering van het kapitalisme.

Voorzitter Weitenberg sloot de vergadering af met de opmerking dat hiermee wellicht een onderwerp was aangesneden, dat voor de preadviezen en de vergadering in 1981 geschikt is.

**J.C. Ramaer**