

Het rapport-Brandt

PROF. DR. J. TINBERGEN

Onlangs verscheen het rapport van de commissie-Brandt over het internationale ontwikkelingsvraagstuk. In dit rapport wordt opnieuw de dringende noodzaak beklemtoond van een internationaal gecoördineerd beleid om de verhoudingen tussen rijke en arme landen te veranderen. Dit artikel bevat een bespreking van de belangrijkste aanbevelingen die in het rapport worden gedaan. De auteur besluit met een pleidooi voor een wereldwerkgelegenheidsprogramma dat wordt ondersteund door een positief herstructureringsbeleid in de rijke landen.

Achtergrond en geschiedenis

Willy Brandt, gewezen bondskanselier van de Duitse Bondsrepubliek, heeft op 29 september 1977 op een persconferentie te New York bekend gemaakt dat hij bereid was in te gaan op een voorstel van Robert S. McNamara, president van de Wereldbank, om een commissie te vormen en voor te zitten die de officiële naam kreeg van ICIDI — Independent Commission on International Development Issues. Het eerste exemplaar van het thans voltooide rapport van deze commissie (in dit artikel rapport-Brandt te noemen) is midden februari door Brandt aan Kurt Waldheim, de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, aangeboden. De titel is *North-South: a programme for survival*; het rapport is als een kleine „pocket” verschenen in de serie Pan Books (Londen en Sydney), en kon nauwelijks beter de soberheid symboliseren die in wereldzaken nodig is: het weegt 1½ ons en kost nog geen £ 2, waarvoor 304 dichtbedrukte pagina's worden geleverd vol goede argumenten om onze overleving eindelijk eens als een ernstig vraagstuk te zien en een daarmee overeenkomende politiek te voeren, zolang het nog kan. Als men de ex-officio-leden meetelt bestond de commissie uit 21 leden, waarvan tien uit westerse landen (incl. Japan), één uit Joegoslavië en tien uit ontwikkelingslanden. Om verscheidene redenen is een vergelijking met de commissie-Pearson op zijn plaats — die telde acht leden waarvan geen uit een „communistisch” land en twee uit ontwikkelingslanden — waarvan het rapport ruim tien jaar eerder verscheen. De wijze waarop de westerse wereld, tot welke dit rapport was gericht, de aanbevelingen ter harte heeft genomen kan men naar verkiezingsdom dan wel voor de commissie-Pearson beledigend noemen. Met andere woorden, men heeft het rapport-Pearson vrijwel genegeerd — behalve in vier kleine landen (in autoletters: DK, N, NL, en S). Vandaar dat een belangrijk deel van de aanbevelingen van het rapport-Brandt de lezer herinnert aan wat hij een verloren decennium (DD II) geleden in het rapport-Pearson kon hebben gelezen. Men moet wel een aanhanger van de aan Willem van Oranje toegeschreven lijfspreuk 1) zijn, om te blijven doorgaan met ijveren voor wat de commissie-Brandt op overtuigende wijze aanbeveelt.

Een nieuwe belichting door Brandt zelf

Het rapport zal hierna nog nader worden besproken — vooral in verband met onze eigen problemen-van-vandaag —

maar het is de moeite waard eerst in te gaan op de inleiding. Het is verheugend dat de voorzitter zelf in zijn inleiding van ruim 20 bladzijden, ondanks wat hiervoor werd gezegd over de gelijkenis met het rapport-Pearson, toch nog enkele nieuwe invalshoeken biedt. Misschien kunnen daardoor toch weer enkelen een licht zien opgaan.

Behalve op de sterk toegenomen interdependentie — die wel bekend is — wijst Brandt op een analogie die er bestaat tussen pleidooien voor meer inkomen voor de armen in de derde wereld en pleidooien voor hogere lonen bij ons, zoals indertijd door Henry Ford gehouden. (Ofschoon hij ze ook niet noemt kan hij niet de pleidooien van de vakbeweging noemen; die zijn vanzelfsprekend.) In economische vaktaal: Brandt herinnert ons aan het *koopkrachtargument* — na de meesterlijke analyse uit 1930 van J. Marschak 2) nu welbekend — voor onze binnenlandse politiek; dat is ook van toepassing op de verhouding van de industrielanden tot de derde wereld. „Alleen als wij onze markten openstellen voor industrieproducten uit de derde wereld, zullen wij ook meer naar hen kunnen uitvoeren”, is de vorm waarin hij zijn argument kracht bijzet. Aldus betreft Brandt terecht ook ons werkloosheidsprobleem in de discussie — ik kom daarop nog nader terug.

Een tweede, nieuwe beschouwingwijze die Brandt inzet, zou een goed begin kunnen zijn van analyses van meer precieze aard omtrent *hoe het nu met de wereld zou hebben gestaan* als men van 1960 af wél had geluisterd naar b.v. Hans Singer (bijna in zijn eentje, in 1961, de ontwerper van wat nu DD I heet). In twintig jaar had er inderdaad wel eens heel wat ten goede gebeurd kunnen zijn — voer voor dissertaties!

Een derde punt, dat niet geheel nieuw is, maar wel urgent, is dat voor zeer kleine ontwikkelingslanden (b.v. Suriname en een aantal eilandstaten) de enige toekomst is gelegen in *integratie* tot grotere eenheden.

Een vierde punt, dat misschien wat nader uitgewerkt had kunnen worden, is dat het praten over „historische schuld” niet veel oplost. Het gaat erom wat nú *de beste middelen* zijn om de door ons gestelde doelen te bereiken. De uitwerking

1) „Point n'est besoin d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer”, zie Rob van Roosbroeck, *Willem de Zwijger*, Mercatorfonds nr. 31, Antwerpen, 1974, blz. 464, nawoord van Gaston Eyskens.

2) J. Marschak, *Die Lohndiskussion*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1930.

van dit argument is als volgt mogelijk. Niet altijd is het van belang om van een ongewenste toestand de oorzaak te kennen, nl. wanneer die oorzaak toch niet meer kan worden veranderd. Relevant is om de middelen te kennen en toe te passen, die de ongewenste toestand kunnen veranderen. Laat ik dit illustreren met een ander actueel voorbeeld. Sommigen zeggen dat de overbevolking van grote delen van Azië de belangrijkste oorzaak is van de daar heersende armoede. Maar willen zij die overbevolking dan misschien om het leven brengen? Neen; terecht zoeken wij de middelen bij a. verhoogde voedselproductie, b. het voorkomen van toekomstige bevolkingstoename, ook bij ons, en c. een betere verdeling van grond en van inkomens.

Een vijfde punt waar Brandt een enigermate nieuw licht op werpt is dat ontwikkelingssamenwerking *niet als een arena voor ideologische concurrentie* moet worden misbruikt.

Een punt dat ik niet belicht heb gevonden is dat het gebrek aan ontwikkelingssamenwerking de stroom van *illegale „gastarbeiders”* bij ons doet aanzwellen en daarmee een deel van ons eigen werkloosheidsprobleem versterkt. Ook dat is een belangrijke interdependentie.

Goede samenvatting van de voornaamste voorstellen

Zoals kon worden verwacht van het uiterst bekwaame secretariaat onder Göran Ohlin en Dragoslav Avramović, bevat het rapport eveneens een uitstekende samenvatting van de voorstellen. Voor wie over deze onderwerpen al het nodige heeft moeten doorploegen, betekent dit veel tijdsbesparing.

Voor critici van de politiek van ontwikkelingssamenwerking is het ongetwijfeld bevredigend dat de voorstellen aan regeringen van *ontwikkelingslanden zelf* om hun politiek meer te richten op het belang van de armsten, duidelijk worden geformuleerd. Het organiseren van enige sociale voorzieningen en verdeling van grootgrondbezit, een betere belastingadministratie en kredieten voor de kleine bedrijven in de informele sector worden in de eerste plaats genoemd. Ook particuliere vrijwilligersorganisaties verdienen de steun van die regeringen. Aan het bevolkingsvraagstuk wordt niet voorbijgegaan.

Doch ook *samenwerking tussen ontwikkelingslanden* verdient aandacht, vooral tussen kleine naburige. Bovendien kunnen landen als India, Mexico, Brazilië en de succesvolle kleinere, zoals Taiwan, Korea en Singapore, goederen leveren aan andere ontwikkelingslanden, die voor de ontwikkeling vitaal zijn en waarvoor dan geen westerse valuta nodig is.

Dergelijke mogelijkheden, evenals die van samenwerking met de OPEC-landen, mogen echter voor de ontwikkelde landen geen alibi zijn tot afzijdigheid. Het rapport is duidelijk in zijn vaststelling dat gedurende twintig jaar ca. \$ 4 mrd. per jaar meer door de industrieel ontwikkelde landen beschikbaar zal moeten worden gesteld. T.a.v. de *financiële technieken* die daarbij kunnen worden gebruikt wordt gesteld dat de Wereldbank de verhouding 1 : 1 van vreemd tot eigen kapitaal kan verhogen tot 2 : 1, dus een verdubbeling van geleende fondsen kan nastreven. Iets dergelijks acht het rapport nodig en mogelijk bij de regionale ontwikkelingsbanken. De *goudverkoop* van het IMF zouden moeten worden aangewend om rentesubsidies te verlenen op reeds bestaande leningen. Door de Bank zouden meer programma-financieringen (naast projectfinancieringen) kunnen worden verricht. Lange-termijntoezeggingen van financiële hulp zouden tot de „planbaarheid” van de politiek der ontwikkelingslanden kunnen bijdragen.

Er wordt ook gepleit voor de stichting van nog een nieuw fonds, World Development Fund genoemd, om bepaalde leemten in de tegenwoordige mogelijkheden op te vullen en in het bijzonder om een financieringsvorm te vinden waarbij West, Oost en Zuid zouden samenwerken en waarbij automatisch vloeiende middelen zouden worden gebruikt.

Het had m.i. onder ogen gezien kunnen worden, of niet in plaats van een „fonds” — dat de indruk wekt weer met „leningen” te gaan werken — beter een „*lopend budget*” zou kunnen worden gehanteerd. Binnen elk land is dat ook de normale gang van zaken: een niet onbelangrijk deel van de ontwikkelingsinvesteringen wordt uit *lopende middelen* gefinancierd. Dit is met name het beste wanneer een investering alleen rendabel is bij toepassing van sociale „schaduwrijzen” — d.w.z. ten goede komt aan mensen met lage inkomens — en niet bij toepassing van marktprijzen 3).

Belangrijke bijdragen tot het algemeen welzijn van zowel de ontwikkelings- als de ontwikkelde landen kunnen worden geleverd door onze markten open te stellen voor de industrieproducten van de derde wereld, zoals al even werd vermeld. Het stelsel van *preferenties* zou daarbij nog verdere toepassing verdienen. Door uitbreiding van het Common Fund voor de stabilisering van grondstoffenprijzen kan van meer grondstoffen prijsstabilisatie worden bereikt, hetgeen ook voor ons belangrijk is.

Als gevolg van het uitschakelen van beschermende maatregelen zal bij ons verdere werkgelegenheid verloren gaan in bedrijfstakken die niet kunnen concurreren. Deze wordt ten dele automatisch teruggewonnen in takken die wel kunnen concurreren — b.v. kapitaalgoederenindustrieën — want de ontwikkelingslanden zullen meer bij ons kunnen kopen, als ze zelf meer westerse valuta ontvangen. Daarnaast zal er een *positief herstructureringsbeleid* moeten worden gevoerd. Het rapport-Brandt is daarover minder gedetailleerd dan mogelijk is. Ook daarop kom ik hierna nog terug.

Uiteraard wordt veel aandacht geschonken aan het *energievraagstuk*. Dit wordt terecht opgenomen in het noodprogramma voor de jaren 1980-1985. Het is gericht op: 1. een regelmatige aanvoer van olie; 2. het zuiniger omspringen met energie door de burgers van de rijke landen; 3. het volgen van een meer voorspelbare prijspolitiek voor olie (en dus ook andere energievormen) en 4. de ontwikkeling van alternatieve energiebronnen. Men denkt daarbij ook aan een wereldonderzoekcentrum — ofschoon niets wordt gezegd over wat reeds in het International Institute of Applied Systems Analysis (IIASA) te Laxenburg in Oostenrijk geschiedt — in samenwerking tussen toponderzoekers van Oost, West en Zuid.

Wat de *transnationale ondernemingen* betreft wordt adhesie betuigd t.a.v. de gedragscodes voor zowel deze ondernemingen als voor de regeringen, zowel van de landen van oorsprong als van die van vestiging. Samenwerking tussen regeringen over belastingpolitiek wordt terecht aanbevolen, o.m. om het met elkaar concurreren van regeringen op het gebied van belastingvoordelen te voorkomen.

Het rapport-Brandt en het RIO-rapport

Wie, zoals schrijver dezes, heeft meegewerkt aan het aan de Club van Rome uitgebrachte rapport *Reshaping the international order* (RIO, 1976), voelt zich bij het rapport-Brandt in vele opzichten voldaan. Terecht noemt het rapport-Brandt geen bronnen — het zou er onleesbaar door worden en het is geen poging tot vertoon van geleerdheid. De beide rapporten hebben niet alleen gemeen dat er 21 mensen verantwoordelijk voor zijn, waarbij het RIO-geschrift wel duidelijk in het voordeel was door wat de twee vrouwelijke leden van dat gezelschap hebben bijgedragen, maar de rapporten hebben ook zozeer een gelijke strekking, dat het moeilijk is om de verschillen te vinden. Eén daarvan is dan wel de uitwerking van een functioneel soevereiniteitsbegrip, dat

3) F. L. C. H. Helmers, *Project planning and income distribution*, Boston/Den Haag/Londen, 1979, i.h.b. hoofdstuk 9 noemt deze situatie.

aanmerkelijk dieper graaft dan wat het rapport-Brandt daarover te zeggen heeft. De gedachten hierover zijn afkomstig van Elisabeth Borgese-Mann, die bij haar werk voor de Zeerechtconferenties al haar creativiteit heeft ingezet. Te zamen met Inga Thornsson, die vooral het vraagstuk van de wapenbeheersing onder haar hoede had, hebben de beide dames nog andere nieuwe denkbeelden ontwikkeld. Dit voordeel miste de commissie-Brandt. Overigens is de gelijkenis tussen de rapporten vaak verbluffend. Vooral in de hoofdvoorstellen op financieel, monetair, handels-, energie- en technologisch beleid, dus wat de behandelde onderwerpen betreft, maar ook in de formulering van korte- en langetermijnvoorstellen en in de aanbeveling om te trachten te komen met „pakketten” van voorstellen, die voorwerp van onderhandeling zouden kunnen zijn.

Het rapport-Brandt en de noodzaak van een werkelijk wereldwerkgelegenheidsprogram

Het rapport-Brandt is even belangrijk voor het Westen als voor het Zuiden. Het Westen begint meer en meer te voelen dat er, zoals heer Bommel altijd van Tom Poes vergt, „iets gedaan” moet worden aan onze eigen toestand. Na zo'n zeven jaar stagflatie die ons voor allerlei onprettige verrassingen stelden waarop wij niet voorbereid waren, zien we nu toch wel dat het *onaanvaardbaar is dat een deel van ons produktievermogen onbenut blijft te midden van een wereld vol noden*. Daarbij hebben wij er evenveel belang bij dat de werkloosheid in de arme landen omlaag wordt gebracht als de werkloosheid bij ons. Want de armoede in de arme landen drijft „illegale gastarbeiders” naar ons toe en maakt het hier nog maar moeilijker. Er zou dus een werkelijk Wereldwerkgelegenheidsprogramma moeten zijn; de Internationale Arbeidsorganisatie heeft in 1969 de juiste leus aangegeven, maar er geen beleid voor de jaren na 1973 aan verbonden. Over dat beleid beginnen meer en meer mensen te denken en daarbij komen de aanbevelingen van het rapport-Brandt als een welkome aanvulling. Het is hier niet de plaats om meer dan de kern van een „operatie-werkgelegenheid” te bespreken. Ik zie het in het gelijktijdig stimuleren van de produktie in rijke en arme landen, en bovendien maatregelen om nieuwe prijsstijgingen de kop in te drukken. Tot die laatste behoren de vrije invoer van goedkope produkten uit de derde wereld, een meer volledig gebruik van onze kapitaalgoederenvoorraad door het werken met meer dan één ploeg en het verschaffen van werkgelegenheidssubsidies aan bedrijfstakingen met een toekomst 4). Wellicht ook een strakkere prijscontrole; men zegt dat Zwitserland tussen 1972 en 1978 een goed systeem heeft toegepast. Het hiermee simultaan na te streven positieve structuurbeleid in de rijke landen zal, naast enkele nieuwe industrieën en renovatie van stadscentra vooral moeten worden gezocht in een groot programma van onderzoekings- en ontwikkelingswerk. Er is een welhaast onverzadigbare behoefte aan zulk onderzoek: 1. wat is de invloed op ons klimaat van steeds meer energieverbruik uit fossiele brand-

stoffen?; 2. wat zijn de relatieve risico's van de vele alternatieve vormen van energieproductie?; 3. wanneer kunnen we geheel omgeschakeld zijn op zonne-energie?; 4. welk deel van het aardoppervlak moet in natuurlijke staat worden gelaten als genenreserve voor landbouwprodukten?; 5. zijn de hiervóór genoemde anti-inflatoire maatregelen voldoende om prijsstijgingen te voorkomen?; 6. welke graad van decentralisatie in particuliere en publieke sfeer is optimaal voor produktiviteit en arbeidslust? Deze lijst is voor uitbreiding vatbaar.

Ik geef deze sterk gecompriëerde opsomming om, zoals gezegd, slechts de kern van een positieve structuurverandering aan te duiden. De nadere uitwerking zal elders behandeld moeten worden 5). Voor het doel van dit artikel, de beoordeling van het rapport-Brandt, is hoofdzaak dat dit rapport beklemtoont dat een *internationaal gecoördineerd beleid* de „enige kans van overleven” is (het wordt in deze krasse woorden gezegd — en terecht). Anders gezegd, wij hebben gedacht er met nationale programma's te kunnen komen, maar dat is niet juist. Het falen tot nu toe is onder meer het gevolg van het voeren van nationale in plaats van op zijn minst Europese politiek. Nu we een echt Europees parlement, een Europese vakbeweging en Europees verbonden partijen hebben is de plaats van actie duidelijk.

De financieringsbronnen van de programma's voor arme en rijke landen zijn ten dele de in het rapport-Brandt aangeduide uitbreiding van trekkingsrechten op het IMF en de leencapaciteit van de Wereldbank, alsmede gebruik van braakliggende OPEC-ontvangsten. Voor de rijke landen zou behalve de door Rehn aanbevolen benutting van steunuitkeringen ook nog verlaging van de hoge salarissen een bijdrage kunnen zijn. Dit zou, op zijn Duits gedacht, waarschijnlijk „marktconform” zijn, en psychologisch de noodzakelijke loonmatiging wat aanvaardbaarder kunnen maken.

Een der onderdelen van het geschetste programma zou moeten bestaan uit een controle door enige goede economische onderzoeksinstituten van de hierboven gesuggereerde „operatie werkgelegenheid”. Ik denk aan instituten als het Centraal Planbureau, het Nederlands Economisch Instituut, het Instituut für Weltwirtschaft in Kiel, DULBEA aan de Vrije Universiteit van Brussel, het Franse Commissariat du Plan en dergelijke.

J. Tinbergen

4) Gösta Rehn, discussiebijdrage in de bijeenkomst van de Fondation européenne de la culture, november 1979; ontleend aan een te verschijnen publikatie over „employment premiums”. De gedachte is in Nederland voor de oorlog op beperkte schaal met succes toegepast in het z.g. plan-Westhoff.

5) In een te verschijnen artikel in *Lloyds Bank Review*. Een enkel aspect van het vraagstuk werd door mij behandeld in: Enkele opmerkingen over herstructurering, *ESB*, 11/18 april 1979, blz. 364-366.