

# Inkomenspolitiek in ontwikkelingslanden

*Felix Paukert en Derek Robinson (red.), Incomes policies in the wider context; wage, price and fiscal initiatives in developing countries, International Labour Office, Genève, 1992.*

Inkomenspolitiek wordt in alle landen van de wereld gevoerd, zowel in rijke als in arme landen. In rijke landen gaat het vooral om het vaststellen van de hoogte van lonen, uitkeringen, sociale premies, belastingen en subsidies. Het beleid komt hier tot stand na overleg tussen overheid, werkgevers en werknemers. In ontwikkelingslanden bestaat geen formeel sociale-zekerheidsstelsel zoals in rijke landen. Er vinden wel inkomensoverdrachten plaats, maar deze vloeien hoofdzakelijk voort uit het 'extended family system' en hebben weinig te maken met overheidsbeleid.

De rol van de overheid in de inkomensverwerving van huishoudens is klein in ontwikkelingslanden, en vakbonden zijn daar in het algemeen zwak of bestaan in het geheel niet. Slechts een klein gedeelte van de arbeidsbevolking heeft een arbeidscontract in de formele sector, de overgrote meerderheid werkt zonder contract in de informele sector. Dit betekent dat loonpolitiek slechts een kleine component kan zijn van inkomenspolitiek in ontwikkelingslanden. Bovendien kan loonpolitiek niet of nauwelijks bijdragen aan een verbetering van de positie van de laagste inkomensgroepen, omdat de werknemers in de formele sector over het algemeen reeds beter af zijn dan de werkers in de informele sector.

Een kleine formele sector impliceert tevens een kleine basis voor het innen van directe belastingen. Overheden van ontwikkelingslanden hebben dan ook zeer beperkte financiële middelen, hoofdzakelijk uit indirecte belastingen. Een dergelijke belastingstructuur brengt niet alleen minder op, maar is tegelijkertijd minder progressief ten opzichte van inkomens dan de gangbare belastingstructuur van rijke landen. Bovendien zijn door de beperkte financiële middelen de

mogelijkheden tot inkomensherverdeling via het bestedingsbeleid in ontwikkelingslanden relatief gering.

Het prijsbeleid, met name het vaststellen van de hoogte van de prijzen van landbouwproducten, is een bekende component van inkomenspolitiek in arme maar ook in rijke landen. Geen land ter wereld laat de prijzen van zijn landbouwproducten louter over aan de ontwikkelingen van de vrije markt. De voedselprijzen in de EG, de VS, de vroegere Sovjetunie, en ook in ontwikkelingslanden worden bepaald door het gevoerde (landbouw) beleid.

Deze prijzen impliceren vaak belangrijke subsidies c.q. belastingen voor verschillende inkomensgroepen en kunnen derhalve grote implicaties hebben voor de inkomenspositie van zowel de producenten op het platteland als de consumenten in de steden.

Kortom, ontwikkelingslanden moeten het hoofd bieden aan een grotere mate van armoede en aan een scheve inkomensverdeling dan rijke landen, terwijl de instrumenten van inkomenspolitiek beperkter zijn. Hoe gaan ontwikkelingslanden hiermee om? Wat zijn de opties?

De onderhavige ILO-studie *Incomes policies in the wider context; wage, price and fiscal initiatives in developing countries* deelt de inkomenspolitiek in ontwikkelingslanden in drie onderdelen op: prijsbeleid, loonbeleid, en fiscaal beleid<sup>1</sup>.

## Prijspolitiek

In ontwikkelingslanden hebben met name de voedselprijzen grote invloed op het reële inkomen van zowel de consumenten in de steden als de producenten op het platteland. Tot voor kort was het laag houden van de prijzen van landbouwproducten het belangrijkste doel van prijspolitiek in

ontwikkelingslanden, terwijl in rijke landen deze prijzen juist kunstmatig worden hooggehouden. In rijke landen worden de boeren gesubsidieerd ten koste van de consumenten. Zoals bekend lopen deze subsidies vooral in Europa zeer hoog op.

In de meeste ontwikkelingslanden trad in de jaren vijftig, zestig en zeventig het spiegelbeeld op. Daar werden de boeren juist impliciet belast ten gunste van de consumenten. Ontwikkelingslanden voerden deze politiek deels uit onwetendheid (men dacht dat boeren niet zouden reageren op prijsstimulansen), deels uit politieke overwegingen (de stedelijke bevolking heeft immers meer politieke invloed dan de ongeorganiseerde plattelandsbevolking), en deels uit de destijds veel voorkomende misleidende ontwikkelingsstrategie die discrimineert tegen de landbouwsector ten gunste van snelle industrialisatie.

Lagere voedselprijzen blijken wel degelijk te leiden tot lagere voedselproductie en derhalve tot geringe exportopbrengsten of hogere importkosten. Zij creëren minder werkgelegenheid en hebben wellicht een negatief effect op de inkomensverdeling. In de ILO-studie worden deze processen beschreven en doorspekt met talrijke voorbeelden uit Latijns-Amerika, Afrika en Azië.

## Commentaar

Bij de schatting van de effecten van prijspolitiek op de inkomensverdeling in ontwikkelingslanden worden slechts twee bevolkingscategorieën onderscheiden: stedelingen en plattelanders. Het gemiddelde inkomen op het platteland is lager dan in de steden. Impliciete belastingen voor de boeren en subsidies voor de stedelijke consumenten vergroten dus de inkomensverschillen. Dit is natuurlijk waar, maar de kwestie is minder eenduidig als we meer dan twee inkomenscategorieën onderscheiden. In de meeste ontwikkelingslanden is de ongelijkheid op het platteland en in de steden namelijk aanzienlijk groter dan tussen stad en platteland.

Slechts voor boeren die voor de markt produceren is een kunstmatig lage landbouwprijs een impliciete belasting en deze boeren behoren niet tot de armsten van het platteland.

1. De hoofdstukken over prijsbeleid zijn in 1988 reeds gepubliceerd in de *International Labour Review*.

Voor de armsten op het platteland, de landloze arbeiders en de 'subsistence' boeren, is het effect van prijsbeleid vrijwel nihil. 'Subsistence' boeren eten immers hun eigen produktie op en hebben derhalve op de korte termijn geen profijt maar ook geen nadeel van lage landbouwprijzen. Landloze arbeiders krijgen soms een gedeelte van hun loon in natura uitgekeerd en hebben dus ook weinig voordeel van lage voedselprijzen. Als zij in geld worden uitbetaald, lijken zij op korte termijn als consument van lage voedselprijzen te kunnen profiteren, maar als de boeren minder te besteden hebben zullen de landloze arbeiders en de niet-boeren op het platteland dat ook snel merken.

De armen in de steden hebben op korte termijn voordeel van lage voedselprijzen. Voor de werknemers in de formele sector maakt de hoogte van de voedselprijzen niet veel uit als hun salarissen gekoppeld zijn aan de hoogte van de voedselprijzen hetgeen vaak het geval is. Voor de rijken in de steden maakt de hoogte van de voedselprijzen ook niet veel uit omdat het voedselaandeel in hun consumptiepakket klein is.

Op de korte termijn leiden kunstmatig lage voedselprijzen dus tot een inkomensoverdracht van boeren die voor de markt produceren naar arme en rijke consumenten in de steden. Het korte-termijneffect van prijsbeleid op de inkomensverdeling hangt mede af van de grootte van bovengenoemde bevolkingscategorieën.

Het dynamische effect van prijsbeleid op de positie van de verschillende inkomensgroepen is echter belangrijker dan het korte-termijneffect. Er wordt terecht op gewezen dat te lage landbouwprijzen tot produktiedaling leiden en dat in extreme gevallen marktboeren terugvallen tot 'subsistence' boeren. Omgekeerd kan een goede positie van kleine marktboeren 'subsistence' boeren er wellicht toe brengen ook voor de markt te gaan produceren.

Deze beschrijving van de jaren vijftig, zestig en zeventig roept nieuwsgierigheid op naar de vraag wat er met de positie van de verschillende inkomensgroepen is gebeurd in de jaren tachtig en negentig nadat het monopolie van veel 'marketing boards' in ontwikkelingslanden is opgeheven en structurele aanpassingsprogramma's zijn uitgevoerd.

## Loonpolitiek

De ILO-studie geeft een uitstekende beschrijving van de werking van gesegmenteerde arbeidsmarkten en van de heterogeniteit van arbeid in ontwikkelingslanden. De toegang tot arbeid wordt bij veel bedrijven mede bepaald door afkomstkenmerken zoals familie, kaste, clan, stam of religie. Verder is de variatie in beloning van werknemers met hetzelfde beroep, niet alleen tussen maar ook binnen ondernemingen, in arme landen veel groter dan in rijke landen. Er bestaat niet zoiets als 'de' loonvoet. Werkgevers in de formele sector betalen vaak hogere lonen dan het marktloon en hebben daar goede redenen voor, zoals minder verloop, minder spanning, lagere opleidingskosten, grotere kans op produktievere arbeidskrachten, enzovoort.

Het belangrijkste doel van loonpolitiek is het laag houden van de lonen uit angst voor inflatie. Weinig landen gebruiken het minimumloon als instrument om 'de' lonen te verhogen. Alleen in enkele Latijnsamerikaanse landen, waar een veel groter deel van de arbeidsbevolking tot de formele sector behoort, speelt de hoogte van het nominale minimumloon een belangrijke rol als indicator van de mate van compensatie voor de daar optredende (hyper)inflatie.

In ontwikkelingslanden komen nauwelijks collectieve arbeidsovereenkomsten voor en vakbonden ontbreken of zijn zeer zwak. De vakbonden die er zijn proberen eerder regeringen dan werkgevers te beïnvloeden. Omgekeerd proberen regeringen van ontwikkelingslanden om politieke redenen de macht van vakbonden eerder te verzwakken dan te versterken. De administratieve infrastructuur om een loonpolitiek uit te voeren ontbreekt in de meeste ontwikkelingslanden. De overheid is vaak niet bij machte sancties uit te voeren. Ook is er gebrek aan integriteit bij de controlerende ambtenaren.

### Commentaar

Ik kan dit onderdeel als zodanig van harte aanbevelen. Het is alleen de vraag waarom het in dit boek zoveel gewicht krijgt. Zoals gezegd betreft loonpolitiek maar een uiterst klein onderdeel van inkomenspolitiek in ontwikkelingslanden. In de grote Aziatische ontwikkelingslanden is niet meer dan zo'n 20 tot 30% van de be-

roepsbevolking in de formele sector werkzaam. Daarbij gaat het om relatief goed betaalde en permanente banen. Juist dit gedeelte van de arbeidsmarkt is veel beter af dan de meestal laagbetaalde en tijdelijke banen in de informele sector. De absorptiecapaciteit van de formele sector is echter beperkt. In Azië moet soms veel geld worden betaald om een baan in de formele sector te krijgen.

## Fiscale politiek

Belastingopbrengsten zijn gering in ontwikkelingslanden. Niet alleen het inkomen per hoofd, maar ook het aandeel van de belastingen in het nationale inkomen is in arme landen veel kleiner dan in rijke landen. Dit aandeel is gemiddeld 15 tot 20% in ontwikkelingslanden, terwijl bij voorbeeld de belasting- en premiedruk in Nederland meer dan 50% bedraagt.

Ook de belastingstructuur is in ontwikkelingslanden volkomen anders dan in rijke landen. In rijke landen hebben directe belastingen, met name inkomstenbelasting en socialezekerheidspremies, de overhand. Directe belastingen en premies zijn een beter herverdelingsinstrument dan indirecte belastingen. In arme landen zijn indirecte belastingen het belangrijkste. Indirecte belastingen zijn makkelijker te innen, maar ook makkelijker afwendbaar.

Na bespreking van een aantal studies wordt geconcludeerd dat al met al het herverdelingseffect van fiscale politiek, inclusief bestedingsbeleid, in de meeste ontwikkelingslanden uiterst gering is. Ook hier wordt onwetendheid als een mogelijke verklarende factor aangevoerd.

### Commentaar

Een sterk punt van dit onderdeel is het dynamische aspect van de analyse. Indirecte belastingen kunnen naar voren of naar achteren in de produktiekolom worden afgewenteld en nieuwe progressieve directe belastingen kunnen tot een toename van belastingvermijding van hogere inkomensgroepen leiden, zodat er na verloop van enige tijd niet veel meer over is van de initiële herverdeling.

Een zwak punt is het optimisme over het verdelingspotentieel van overheden in ontwikkelingslanden. De meeste overheidsuitgaven liggen immers vast. Zo gaat in Pakistan al jarenlang ruim 40% van het overheids-

budget naar defensie, 20% naar rentebetalingen en 20% naar ambtenaren-salarissen. Dit betekent dat hoogstens 20% van een beperkt budget resteert voor de overige uitgaven die op hun beurt eveneens grotendeels vastliggen. Mijns inziens zijn de marges voor inkomenspolitiek in ontwikkelingslanden dus zeer gering.

### **Slot**

Het boek bestaat uit drie volstrekt los van elkaar staande onderdelen die stuk voor stuk zeer lezenswaardig zijn. Het is echter nauwelijks een 'geregideerd' boek te noemen. In het voorwoord wordt de lezer gewaarschuwd dat de drie auteurs niet altijd dezelfde mening hebben. Het vaak ontbreken van coördinatie tussen loon-, prijs-, en fiscale politiek in ontwikkelingslanden wordt wel genoemd in de inleiding, maar er wordt niet ingegaan op de consequenties hiervan. Niet alleen ontbreekt deze coördinatie ook in het boek zelf, maar inkomenspolitiek in ontwikkelingslanden is meer dan de hoogte en structuur van voedselprijzen, lonen, en belastingen. Een belangrijke voorwaarde voor inkomensverwerving van kleine boeren is niet alleen een goede prijs, maar vooral ook de beschikbaarheid en toegang tot noodzakelijke inputs, zoals kunstmest, pesticiden, hoogwaardige zaden, water, en krediet.

Bovenal, echter, ontbreekt in het boek een bespreking van noodzakelijke voorwaarden voor een effectieve inkomenspolitiek. Een gezond macro-economisch beleid met prijsstabiliteit, economische groei, en beheersbare tekorten op de overheidsbegroting en de betalingsbalans, zijn noodzakelijke (maar niet voldoende) voorwaarden voor armoedebestrijding. Het is welhaast onmogelijk om een succesvolle inkomenspolitiek te voeren in landen met een nagenoeg bankroete overheid en negatieve economische groei (Sub-Sahara Afrika), of in landen met zeer hoge inflatie (sommige Latijnsamerikaanse landen). Inflatie is niet verdelingsneutraal net zo min als economische achteruitgang. De armen worden dan meestal onevenredig zwaar getroffen.

### **Hans de Kruijk**

De auteur is werkzaam bij het Centrum voor Ontwikkelingsprogrammering, Erasmus Universiteit Rotterdam.