

Internationale samenwerking

Maak een internationaal econoom midden in de nacht wakker en vraag hem: wat ziet u als de oplossing van de problemen? Tien tegen één dat hij zal zeggen: internationale samenwerking. Internationale samenwerking om de koers van de dollar te stabiliseren. Internationale coördinatie om de rente te verlagen. Internationale afspraken om het protectionisme tegen te gaan. Internationale oplossingen voor het schuldenvraagstuk. Internationale samenwerking lijkt het middel voor alle kwalen. Maar er is een probleem. Het middel blijkt in de praktijk niet zo best te werken.

Bij internationale samenwerking – of het nu eenvoudige afspraken betreft of samenwerking in grote internationale organisaties – gaat het om de produktie van collectieve goederen. Zo is de VN opgericht om internationale politieke conflicten in goede banen te leiden en de vrede te bewaren, het IMF om de orde in het internationale financiële verkeer te bewaren en de GATT om vrijheid op het gebied van de internationale handel te waarborgen. Dit zijn collectieve goederen waar de inwoners van de deelnemende landen in hoge mate van profiteren. Toch gaat het niet goed met deze organisaties en de doelen die zij nastreven. Het gezag van de VN is de laatste jaren sterk getaand en de organisatie slaagt er nauwelijks in een bemiddelende rol te spelen in internationale conflicten. Onderdelen van de VN, zoals UNCTAD en UNESCO, zijn door politieke conflicten zo verdeeld geraakt dat belangrijke lidstaten zich hebben teruggetrokken of ernstig overwogen dat te doen. Het IMF slaagt er niet in enige wisselkoersstabiliteit te bewerkstelligen. De afspraken in het kader van de GATT worden met voeten getreden. En de jaarlijkse topontmoetingen van de regeringsleiders van de belangrijkste westerse landen zijn ontaard in schijnvertoningen waarbij het poseren voor de camera's belangrijker is dan de inhoud van de besprekingen.

In zijn 'presidential address' voor de 98e vergadering van de American Economic Association bespreekt Charles P. Kindleberger de vraag hoe internationale collectieve goederen tot stand komen ¹⁾. Bij nationale collectieve goederen is er een nationale regering die op grond van een of ander nationaal belang voor de produktie van deze goederen zorgt. Bij internationale collectieve goederen ontbreekt een dergelijke producent. Er is immers geen wereldregering die de verantwoordelijkheid voor het tot stand komen van internationale voorzieningen op zich neemt. Er zijn nu, volgens Kindleberger, twee scholen in het verklaren waarom dergelijke voorzieningen soms toch tot stand komen. De *realisten* benadrukken de rol van het eigenbelang. Zij stellen dat internationale collectieve goederen worden voortgebracht door een wereldmacht die een internationale verantwoordelijkheid op zich neemt. Zo'n wereldmacht is bereid het grootste deel van de kosten van het collectieve goed te dragen omdat zij verwacht daarvan op lange termijn zelf de vruchten te plukken of beloofd te worden in de vorm van prestige, roem, onsterfelijkheid e.d. De *institutionalisten* wijzen eveneens op de cruciale rol van wereldmachten, maar in hun visie blijft die rol beperkt tot het vestigen en handhaven van bepaalde 'regimes', waaraan andere landen zich conformeren. Zo werden onder Britse hegemonie het regime van de vrije handel en dat van de gouden standaard gevestigd en kwamen onder Amerikaanse hegemonie instituties zoals IMF en Wereld Bank, de GATT en de OECD tot stand.

Het punt is nu, volgens Kindleberger, dat de dominante positie van de VS in de wereldeconomie na 1970 is afgebrokkeld. In samenhang daarmee is in de VS de bereidheid om voor de hoge kosten van internationale collectieve goederen op te draaien verdwenen. Die ontwikkeling is versterkt door de opkomst van een krachtige ideologische stroming die de vrije markt en het ieder-voor-zich predikt. De vernauwing van het blikveld van het internationale naar het nationale belang is op alle fronten merkbaar, aldus Kindleberger. Zij komt tot uitdrukking in de veronachtzaming van de internationale repercussies van het monetaire en budgettaire beleid, de afgenomen bereidheid een kapitaal-

stroom naar ontwikkelingslanden op gang te houden, de onwil mee te werken aan een internationale oplossing voor de wisselkoersproblematiek en de toename van protectionistische neigingen. De afbrokkeling van het Amerikaanse leiderschap heeft niet alleen tot gevolg dat nieuwe initiatieven voor internationale samenwerking nu veel moeizamer van de grond komen dan enkele decennia geleden, maar ook dat het moeilijker wordt de bestaande samenwerkingsvormen te onderhouden. Internationale samenwerkingsverbanden die niet kunnen bogen op de volledige 'commitment' van de belangrijkste deelnemers boeten snel aan betekenis in. Hun vitaliteit verdwijnt en de bureaucratie rukt op. Wanneer het er op aankomt, blijken de afspraken niet te werken en zijn de organisaties niet in staat hun taken adequaat te vervullen.

Een heel andere visie op het tekortschieten van de internationale samenwerking heeft prof. Roland Vaubel. Hij bekijkt internationale samenwerking vanuit een 'public choice'-perspectief ²⁾. Om te beginnen, aldus Vaubel, is er geen enkele reden voor spontaan enthousiasme met betrekking tot collectieve internationale besluitvorming. In veel gevallen is coördinatie via het marktmechanisme doelmatiger. Bovendien moet men er rekening mee houden dat internationale samenwerking door politici kan worden misbruikt – en ook wordt misbruikt – voor het nastreven van eigen belangen. Het deelnemen aan internationale ontmoetingen helpt de politicus de aandacht van de media te trekken en zijn prestige te vergroten. Het wederzijds goedkeuren van elkaars beleid tijdens zulke ontmoetingen kan dienstig zijn om de binnenlandse kritiek te smoren. Collectieve internationale besluitvorming stelt de deelnemende politici in staat zich aan de binnenlandse verantwoordelijkheid voor impopulaire beleidsmaatregelen te onttrekken en zich achter 'internationale afspraken' te verschuilen. Dergelijk gedrag is mogelijk omdat internationale samenwerking het beleid voor de gemiddelde kiezer ondoorzichtiger maakt. De kosten van het beleid worden versluierd. Volgens Vaubel zien we dan ook dat politici vooral het 'vuile werk' naar internationale organisaties proberen door te schuiven. Zo fungeert het IMF als zondebok voor het opleggen van strenge eisen aan schuldenlanden en wordt de EG verantwoordelijk gesteld voor de hoge kosten van het landbouwbeleid. Het grote gevaar is dat op deze wijze ook vormen van internationale samenwerking die wel doelmatig zijn, in diskrediet worden gebracht, aldus Vaubel.

Uit de economische literatuur is bekend dat de produktie van collectieve goederen wordt bemoeilijkt door het probleem van de 'free rider'. Men wil wel profiteren van het collectieve goed, maar probeert zich aan de bekostiging ervan te onttrekken. Dit geldt in nog sterkere mate voor internationale collectieve goederen omdat daar de autoteit ontbreekt die de verdeling van de kosten zou kunnen regelen. Ook de 'public choice'-problemen van politici en bureaucratieën die niet de wensen van de kiezer uitvoeren maar hun eigen spel spelen, doen zich bij internationale collectieve besluitvorming nog sterker voelen dan bij nationale besluitvorming. De informatiekloof tussen kiezers en politici is groter, wat de laatsten meer mogelijkheden biedt hun persoonlijke doelstellingen te laten prevaleren. Dat zijn belangrijke redenen om geen overtrokken verwachtingen van internationale samenwerking te koesteren. Toch hoeft men zich in deze niet uitsluitend door pessimisme en cynisme te laten leiden. De geschiedenis leert dat er ook altijd mensen en machten zijn geweest die over de grenzen van het eigen- en het nationale belang zijn heengestapt en belangrijke vormen van internationale samenwerking tot stand hebben gebracht. Helaas moet ook worden geconstateerd dat daar dan meestal een crisis aan voorafging.

L. van der Geest

1) Charles P. Kindleberger, International public goods without international government, *The American Economic Review*, maart 1986.

2) R. Vaubel, Internationale samenwerking; een 'public choice' benadering, *Rotterdamse Monetaire Studies* nr. 21, Rotterdam, 1986.