

Economisch-Statistische Berichten



UITGAVE VAN DE STICHTING HET NEDERLANDS ECONOMISCH INSTITUUT

1 JANUARI 1970

55e JAARGANG

No. 2727

Geen credo

De lezer ontslaat de redactie hopelijk van de verplichting een beginselverklaring af te steken op deze eerste pagina van een vernieuwde *ESB*. Een redactioneel credo is immers overbodig. *ESB* blijft in opzet wat het blad altijd is geweest. Er komt alleen wat meer variatie en een overzichtelijker presentatie. Aan de presentatie wordt hier en daar nog gedokterd; aan dit eerste nummer mogen daarom op dit punt nog geen al te strenge normen worden aangelegd.

Kern van *ESB* blijft het open-forumartikel. Er zullen voortaan alleen wat meer pagina's met commentaar en een „column” (geschreven door afwisselend Prof. Dr. Th. C. M. J. van de Klundert, Prof. Dr. W. Albeda, Drs. J. Pronk en Prof. Dr. F. Hartog) aan die „vrije tribune” voorafgaan. Zo ook zullen achterin het nummer meer kolommen worden ingeruimd voor frequente rubrieken en kronieken. Van die rubrieken zijn er reeds drie in dit eerste nummer te vinden: achtereenvolgens de zgn. „Landenkroniek”, de Oost-Europa kroniek en de rubriek Prognostieën. Wekelijks zal *ESB* voortaan een aantal van die rubrieken en kronieken herbergen. Naast de reeds vermelde zijn op dit moment te noemen: de enigszins vernieuwde Europa-bladwijzer, de Ontwikkelingskroniek, de rubrieken Magazien en Maatschappijspiegel, een Amerikaans journaal, naast de boekbesprekingen een Boek-van-de-maand-rubriek, Bedrijfseconomische Notities, Tweeërlei Mening, en natuurlijk de Geld- en Kapitaalmarkt (zij het niet meer wekelijks en daardoor enigszins anders van karakter). De redactie hoopt het totale aantal in de loop van de komende maanden op een twintigtal te brengen. Bij

een gemiddelde frequentie van eens per maand betekent dit een bestand aan rubrieken en kronieken van drie à vijf stuks per week.

Maar ook in de keuze en selectie van het open-forum-artikel hoopt de redactie *ESB* inderdaad „elck wat wils” te doen zijn, alles echter op het niveau dat achtereenvolgende redacties steeds hebben weten te handhaven. Dat betekent dat hij of zij die iets „kwijt” wil in *ESB* daartoe in beginsel altijd de gelegenheid wordt geboden. Een artikel zal nooit worden afgewezen omdat het te moeilijk is, hooguit omdat het te moeizaam wordt gepresenteerd. Het zal nooit worden geweigerd omdat voor het aangeroerde onderwerp weinig belangstelling zou bestaan, hooguit omdat de auteur zich te weinig moeite heeft getroost die belangstelling te wekken. Kortom, zelfs economen moeten in staat zijn een probleemstelling op bevattelijke wijze over te brengen.

Dat niettemin door de redactie enige kritische normen worden gesteld ten aanzien van de inhoud van elke bijdrage spreekt natuurlijk vanzelf. Zo ook zullen stokpaardberijders (de schrik van elke redactie) worden geweerd. Tegen economisch-politieke apriori's in aangeboden en/of gevraagde bijdragen behoeft in beginsel geen bezwaar te bestaan, mits zij maar zo veel mogelijk expliciet worden gemaakt, niet al te krampachtig in economische termen worden gerationaliseerd.

Het beginsel „meer variatie in de inhoud” betekent ook dat niet meer speciale, aan één bepaald probleem gewijde, afleveringen van *ESB* zullen verschijnen. De lezer zij echter gerustgesteld: in hun plaats komen van tijd tot tijd speciale bijlagen bij sommige nummers.

Enfin, de lezer moet maar zien. Aan hem het oordeel over een en ander.

inhoud

Geen credo	1
Korthheidshalve	2
Prof. Dr. Th. C. M. J. van de Klundert:	
Activiteiten overheid op weegschaal economie	3
Drs. G. Brouwers:	
Doelinden en middelen	4
Dr. J. C. Ramaer:	
Het Jackson-rapport	8
Drs. W. Struben:	
Suriname: economie op smalle basis	12
Oost-Europa kroniek	18
Prognotities	20

redactie

commissie van redactie: h. c. bos,
r. iwema, l. h. klaassen, h. w. lambers,
p. j. montagne, j. h. p. paelinck,
a. de wit

redacteur-secretaris: p. a. de ruiter

adjunct redacteur-secretaris:
j. van der burg

Economisch-Statistische Berichten

Uitgave van de Stichting Het Nederlands
Economisch Instituut

Adres: Pieter de Hoochweg 118,
Rotterdam-6.
Telefoon redactie: (010) 25 29 39.
Telefoon administratie (ook
voor losse nummers en abonnementen):
(010) 23 80 40. Bij adreswijziging s.v.p.
steeds adresbandje meesturen.

Kopij voor de redactie: in tweevoud,
getypt, dubbele regelafstand, brede marge.

Abonnementsprijs: f. 44,72 per jaar,
studenten f. 31,20, franco per post voor
Nederland, België, Luxemburg, overzeese
rijksdelen (zeepost).
Prijs van dit nummer: f. 1,50. Abonnementen
kunnen ingaan op elke gewenste datum,
maar slechts worden beëindigd per
ultimo van een kalenderjaar.

Betaling: giro 8408; Bank Mees & Hope
NV, Rotterdam; Banque de Commerce,
Koninklijk plein 6, Brussel,
postcheque-rekening 260.34.

Advertenties: N.V. Kon. Ned. Boekdrukkerij
H.A.M. Roelants, Lange Haven 141,
Schiedam, tel. (010) 26 02 60, toestel 908.

Korthheidshalve

Van de instanties, op wier oordeel het Kabinet ongetwijfeld zwaar leunt in zijn beslissing over het Rijnpoort-project, is nu ook de Commissie Zeehavenoverleg tot de conclusie gekomen dat aanleg van een containerhaven aan de Nieuwe Waterweg tussen Maassluis en Hoek van Holland gewenst is. Maar zoals het Openbaar Lichaam Rijnmond eerder reeds deed, maakt ook de Commissie Zeehavenoverleg het uitdrukkelijke voorbehoud dat dit Rijnpoort alleen een overslagfunctie dient te hebben, géén industriële functie. Te verwachten valt dat de op handen zijnde regeringsbeslissing (alleen de Rijks Planologische Commissie moet nog advies uitbrengen) eveneens positief zal zijn én ook dit voorbehoud zal maken. Of dit de vrees van velen voor de aan Rotterdam wel toegeschreven expansiedrift zal wegnemen, alsook de angst voor — toch — een agglomererende werking van Rijnpoort, valt te betwijfelen. De regering doet er daarom goed aan niet alleen haar condities zo expliciet mogelijk te formuleren, doch ook in die voorwaarden zekere garanties voor belanghebbenden in te bouwen. „Amenity rights” voor de Westlandse tuinders? (dR)



Door de Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers aan te nemen heeft de Eerste Kamer onze democratie op iets langer zicht een slechte dienst bewezen. Een slechte dienst omdat het preferente aandeel in vele toekomstige nationale koeken, dat de politieke ambtsdragers zichzelf nu hebben verschaft, de geloofwaardigheid van hun progressieve uitingen in niet geringe mate zal ondermijnen. Hetgeen voor conservatieve maar — wat erger is — ook voor anti-parlementaire krachten gefundenes fressen zal zijn. Bij die progressieve uitingen valt bijv. te denken aan hun wensen t.a.v. de verhoging van de vermogensbelasting; de contante waarden van hun pensioenaanspraken representeren veelal respectabele onbelaste vermogens! Op iets langer zicht omdat het Nederlandse volk de draagwijdte nog steeds niet beseft van de bedoelde preferentie, die de oplossing van het nijpende nationale pensioen vraagstuk alleen maar nóg moeilijker maakt. Hoe groter immers het aantal claims op *exceptioneel* goede pensioenvoorzieningen, des te moeilijker de financiering van een *redelijke* pensioenvoorziening voor de overige leden van de samenleving. Het is overigens juist dit gebrek aan besef — weerspiegeld in de geringe aandacht die de pers aan de behandeling van de A.P.P.A. in de Eerste Kamer heeft besteed — dat de hier signaleerde parlementaire schoonheidsfout mogelijk maakte. Wie herinnert zich bijv. dat onze financieel-economische autoriteiten de bescherming van de burger tegen de harde gevolgen van de inflatie, o.a. door indexatie van staatsobligaties, altijd hebben tegengehouden op grond van de overweging dat dit de inflatie zou bevorderen? Na de aanneming van de A.P.P.A. zijn echter de harde gevolgen van de inflatie nu juist voor alle policy-makers wel zo ongeveer weggelaten; voor de ambtenaren, voor de topfunctionarissen der grote ondernemingen en nu ook voor de politieke ambtsdragers. En dat betekent, indien onze financieel-economische autoriteiten gelijk hebben, dat de oplossing van het nationale pensioenprobleem nog verder naar de toekomst is verschoven. (R.I.)



Als om Prof. Dr. A. Heertjes stelling nog eens te onderstrepen dat het met het structuurbeleid in ons land maar dunnetjes gesteld is (zie *ESB* van 19 november jl.), verscheen onlangs het SER-rapport over sectorstructuurpolitiek. Niet dat dit rapport zelf minnetjes zou zijn; lezing althans van het persexcerpt wettigt zo'n conclusie niet (de volledige tekst moet nog verschijnen). Het is het tijdstip van uitbrengen van dit rapport — zagezegd op de drempel van de jaren zeventig — dat de aanzienlijke „time lag” demonstreert tussen enerzijds het optreden van de structurele moeilijkheden, waarin verschillende bedrijfstakken in de jaren '60 zijn geraakt, en anderzijds het bieden van dit SER-kader van sectorpolitieke instrumenten. Daartussen in is er niet veel meer gedaan dan het bedrijven van wat academische vingeroefeningen rond de begrippen „structuur” en „conjunctuur” en het zo nu en dan „achteraf ad hoc ter beschikking stellen van enkele tientallen miljoenen” (Heertje). Hopelijk weten regering, werkgevers en werknemers dan nu eindelijk raad. (dR)

Activiteiten overheid op weegschaal economie

De visie op de rol van de overheid in het economisch leven is, zoals bekend, in de loop van de tijd aanzienlijk gewijzigd. Het tijdperk waarin de overheidsbemoeiing werd geminimaliseerd ligt al weer ver achter ons. De depressie in de jaren dertig en de tweede wereldoorlog hebben tot een flinke vergroting van het collectieve beslag op de nationale middelen geleid. Deze ontwikkeling werd gerationaliseerd in de stelling, dat de overheid de gaten moet opvullen, die de particuliere bestedingen slaan. Het doet daarbij niet veel terzake wat de overheid presteert, als de kringloop maar in evenwicht blijft. Nu de stabiliteit in vergelijking met vroegere perioden, afgezien van milde schommelingen, definitief verzekerd lijkt en de belastingschroef knelt, ontstaat de drang de uitgaven van de overheid meer kritisch te bezien. De oprichting van een instituut voor onderzoek op dit gebied, het recente verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken aan het Economisch Instituut Tilburg (EIT) om de toepassingsmogelijkheden van de „cost-benefit analysis” na te gaan en de ontwikkelingen binnen het vak „Openbare financiën” zijn duidelijke tekenen aan de wand.

De afweging van kosten en opbrengsten is voor de ondernemer niet alleen een normale, maar in beginsel ook een eenvoudige zaak. Kosten en opbrengsten zijn in geld te meten en verschijnselen die op een gelijke noemer zijn teruggebracht kunnen worden opgeteld en afgetrokken. Overheidsactiviteiten daarentegen kunnen wel op hun kostenaspect worden bezien, maar de evaluatie van opbrengsten is een uiterst moeilijk vraagstuk. Problemen zijn er echter om opgelost te worden.



Inventieve geesten hebben dan ook technieken ontwikkeld, die de geldelijke waardering van niet via de markt te distribueren goederen en diensten mogelijk moeten maken.

De basisgedachte is langs indirecte weg na te gaan wat deze goederen op de markt zouden hebben opgebracht als de technische beperkingen, die verspreiding via dit mechanisme in de weg staan, zouden zijn opgeheven. Dit kan op twee manieren. Voor zover de collectieve goederen een investeringskarakter hebben kan men nagaan hoeveel extra eindprodukt wordt verkregen bij een marginale uitbreiding van de overheidsvoorziening. Naarmate het consumptief aspect van de voorziening domineert wordt deze methode echter problematisch.

Bij een evaluatie van de betekenis van de gezondheidszorg — om een voorbeeld te geven — kan men natuurlijk het extra inkomen door geringere absentie als opbrengst aanmerken. Maximalisatie van het verschil tussen opbrengsten en kosten zou dan tot de conclusie leiden ouden van dagen en niet werkende vrouwen maar te vergeten. Het voorbeeld is natuurlijk extreem, maar het houdt wel de waarschuwing in concrete toepassingen van de kosten-baten analyse met enige scepsis te bezien.

Bij een tweede methode van evaluatie gaat men na of het beoogde doel op een andere wijze met minder kosten te bereiken is. Het kostenverschil wordt dan als maatstaf beschouwd voor de prijs, die de individuen voor de publieke dienst wensen te betalen. Deze methode stuit vooral op praktische bezwaren. Alternatieven zijn niet altijd even gemakkelijk op te sporen en

departementen zijn doorgaans niet geneigd mogelijkheden in de beschouwing te betrekken, die zij niet zelf kunnen verwezenlijken.

Belangrijker dan de hierboven genoemde bezwaren is de kritiek op het principiële uitgangspunt, dat aan de gedachtengang ten grondslag ligt. Verondersteld wordt namelijk, dat de bestaande individuele preferenties maatgevend zijn voor wenselijkheid van de collectieve voorzieningen. Dit impliceert, dat aan de overheid geen onafhankelijke rol wordt toegekend. Anders gezegd, de collectieve voorkeur is de optelsom van individuele preferenties. Een standpunt, dat waarschijnlijk door sociologen en politicologen zal worden bestreden. Afgezien hiervan kan deze opvatting ook vanuit de welvaarts-economie worden aangevochten. De voor de hand liggende interdependentie van nutsfuncties levert namelijk op zich al onoverkomelijke moeilijkheden op.

Er is echter nog een ander aspect. De traditionele economie is a-historisch georiënteerd. Bestedingsgewoonten en wensen zijn daarentegen cultuurgebonden. Marcuse c.s. hebben dit aspect — met de emotionaliteit klaarblijkelijk verbonden aan een dialectische benadering — opnieuw voor het voetlicht gebracht. Een aantal economen heeft hieraan een welles-nietes spelletje verbonden over de invloed van de reclame, dat *au fond* pover aandoet. Voor de historische betrekkelijkheid van de vigerende verlangens pleiten desondanks heel wat gegevens. De wenselijkheid van een verdere uitbouw of inkrimping van de publieke sector kan daarom niet zonder meer aan de individuele preferenties worden afgemeten.

Uit deze negatief uitvallende beschouwing over de merites van de kosten-baten analyse mag niet de conclusie worden getrokken, dat overheidsactiviteiten vrijgesteld zijn van kritiek. Integendeel, bezinning op het gebruik van de nationale middelen door overheid en particulieren blijft een urgente zaak, maar dit moet dan wel goed worden aangepakt.

Th. van de Klundert

Doeleinden en middelen

Er moge het een en ander in ESB veranderen, op één punt althans blijft een (goede) traditie gehandhaafd. Dat is de nieuwjaarsbijdrage van Drs. G. Brouwers, de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Economische Zaken. De redactie stelt het bijzonder op prijs dat hij ook nu weer zijn visie op de Nederlandse economie in het nieuwe jaar aan de kolommen van ESB heeft willen toevertrouwen. Waarvan hieronder akte.

De economie van Nederland gaat haar stugge gang. Zij zal in 1970 de grenzen raken van de technische capaciteit. Het nationale produkt stijgt met 4%, matig maar normaal. De groeikromme buigt wanneer zij het plafond van de bezetting nadert. Zelf is dit afhankelijk van de groei der investeringen in vaste activa. Zij stijgen analoog aan de produktie. De werkgelegenheid bereikt met een arbeidsreserve van 1½% voor het land als geheel haar praktisch maximum. In dit cijfer gaan verschillen schuil tussen regio's en tussen bedrijfstakken. Onder het zonnige macro-economische oppervlak is de structuur ten zeerste in beweging.

De conjunctuur moge gunstig zijn, doch wij weten niet hoe lang zij het excessieve rentepeil verdragen kan. In 1970 zal zij zich waarschijnlijk handhaven, maar op '71 en '72 is geen peil te trekken. De internationale monetaire crisis is op redelijke wijze opgelost. Intussen openbaren zich echter economische en sociale spanningen. In Duitsland, dat tenminste een half jaar te laat revalueerde, zullen een loonstijging van zeker meer dan 10% en een navenante prijsstijging de zenuwen van dit prijsgevoelige volk zwaar op de proef gaan stellen. Frankrijk houdt zich tot dusver na de devaluatie van de frank met een niet onbevredigend prijs- en loonverloop bewonderenswaardig goed, maar het sociale evenwicht is labiel. In Italië rommelt het. Ons dreigt de dunne draad van het SER-akkoord weer door de vingers te glippen. De allerwegen opnieuw aanwakkerende inflatie hangt als een donkere wolk boven de conjunctuur.

Is dit zo ernstig als het klinkt? Hebben wij niet ondanks de inflatie de laatste 10 à 15 jaar een ongekende welvaarts-groei gehad? Is zij niet van die groei een onaangenaam maar onvermijdelijk bijverschijnsel? Moeten wij niet als met de bom ook met de inflatie leren leven? Dit fatalisme is een te gemakkelijke drogreden. Het maakt wel enig verschil of de prijsstijging 2 of 4% is. En de tendens is naar méér, niet minder. Wij zijn bezig een nieuwe maatschappij te maken. De inflatie is daarin een bron van voortdurende onrust. Het verzuurt de welvaart, wanneer men 7 of 8% meer aan inkomen meent te krijgen en het blijkt tenslotte 3 te zijn. Hoewel die 3, regelmatig geïncasseerd, in feite toch niet onaantrekkelijk is. Men voelt meer de duurte dan de welvaart.

Maar de inflatie heeft ernstiger kanten. Naarmate zij blijvender en hoger is, ontstaat een steeds systematischer proces van afwenteling. In de looneisen neemt men behalve de produktiviteit ook alle lasten op, of het nu sociale premies, belastingen of stijgende prijzen zijn. In de prijzen gebeurt mutatis mutandis hetzelfde. De maatschappelijke lasten worden onevenredig afgeschoven op hen die óf met de lonen óf met de prijzen niet kunnen meekomen.

Niet slechts de inkomensverdeling wordt door de inflatie scheef getrokken, hetzelfde geschiedt met de structuur van de economie. Een dynamisch economisch leven gaat steeds gepaard met verplaatsing van de produktieve krachten. Dat is een zaak van algemeen belang. Maar door de inflatie wordt dit proces geforceerd. Strikt macro-economisch kan dat op de langere duur voordelig zijn. Men moet zich van de sociale consequenties echter wel bewust blijven. Het gaat ten koste van hen die er qua werkgelegenheid en inkomen op versnelde wijze aan ten offer vallen. Deze koude sanering kan slechts worden gestopt door de oorzaak zelf onder de knie te krijgen.

Men meent veelal dat dit de uitsluitende verantwoordelijkheid is van overheid en circulatiebank. Zij moeten er door begrotings- en kredietpolitiek voor waken, dat de nationale bestedingen binnen de nationale middelen blijven. In theorie is dan de zaak gezond. Twintig jaar ervaring hebben geleerd dat men daarmee in de praktijk niet kan volstaan in een maatschappij, die de volledige werkgelegenheid als centrale doelstelling heeft. De onafgebroken economische expansie, die van deze maatschappij de motor is, genereert bij onbeheerste inkomensvorming onafwendbaar inkomensinflatie. Deze kan door een globaal financieel beleid slechts afdoende worden bestreden, wanneer het zoveel speelruimte heeft dat zo nodig de centrale doelstelling zelf wordt aangetast. Die ruimte heeft het niet. Ook al vanwege het in de huidige welvaartsstaat toenemende gewicht der collectieve voorzieningen. *Doelstellingen en beleid zijn in onze maatschappij dus niet consistent.* Volledige werkgelegenheid en stabiliteit zijn niet verenigbaar met de huidige middelen onzer economische politiek. Deze consistentie kan slechts worden verkregen door aan het beleid een middel toe te voegen. Zoals men van de begrotings- en de kredietpolitiek mag eisen dat zij althans geen oorzaak

van inflatie zijn, zo moet men hetzelfde van de inkomensvorming vragen.

Overheid en structuurpolitiek

Terwijl de kosteninflatie als een stormwind door het maai-veld van het Nederlandse bedrijfsleven gaat, is de economische structuur door nog twee andere factoren in hevige beroering: de revolutionering van de techniek en de internationalisatie van de markt. Ondernemingen die door verouderde bedrijfsmethoden en het blijven steunen op vertrouwde markten van voorheen te zwakke benen hebben, gaan onherroepelijk voor de bijl. Zij die nog redelijk rendabel zijn, kunnen zich door versnelde modernisering, samengaan en concentratie van produktie saneren.

Fusies van ondernemingen zijn aan de orde van de dag. Zij zijn de natuurlijke en noodzakelijke reactie van het bedrijfsleven om aan de drie zojuist genoemde factoren het hoofd te bieden. Zij zijn aan de ene kant het middel om de levensvatbare delen van de zwakke plekken in het produktie-apparaat te behouden en door sanering tot nieuw leven te brengen. Aan de andere kant zijn zij het middel tot versterking van de marktpositie in een economisch omvangrijker geworden wereld. Een groot industrieel of financieel concern is iets anders in de Euromarkt dan in het kleine Nederland. Wij zijn geen afzonderlijke economische eenheid meer. Wanneer wij in termen van machtsposities denken, moeten wij daarmee terdege rekening houden.

Gezien de omvang en het tempo waarin dit proces van concentratie plaatsvindt, zijn codes voor de zorg van de belangen die hierbij in het geding zijn, volstrekt noodzakelijk. In zijn totaliteit is het proces evenwel van het grootste economische en sociale belang.

De overheid staat in het centrum van dit alles. Met handhaving van het principe der ondernemingsgewijze produktie moet zij een structuurpolitiek voeren die aan deze omschakeling van de economie richting geeft, steunend en

Commissie van Advies voor België

Onmiddellijk na de bevrijding nam Prof. Dr. N. J. Polak de Beneluxgedachte op, ook voor *Economisch-Statistische Berichten*. Vooroorlogse vriendschap werd hersteld, in eerste instantie vooral met Prof. Miry van Gent; nieuwe contacten werden gelegd. Men vond elkaar snel in de overtuiging dat informatie over de wederzijdse economieën en hun ontwikkeling zeer nodig was. Een commissie van advies voor België werd gevormd.

Sedertdien zijn bijna 25 jaar verlopen. Het is duidelijk dat naast de problematiek van elk van beide landen thans ook de gezamenlijke problematiek, bijvoorbeeld in Europees verband, van groot belang is. De toetreding van Prof. Paelinck van de universiteit van Namen als directeur van het Nederlands Economisch Instituut gaf een kans op direct contact. In overleg met de commissie van advies heeft deze besloten als formeel lichaam terug te treden, nu Prof. Paelinck per 1 januari 1970 in de commissie van redactie treedt. Wij weten dat de leden van de Belgische commissie materieel dezelfde bereidheid behouden tot steun aan *ESB*. Wij willen echter gaarne dit moment aangrijpen om onze erkentelijkheid voor de betoonde medewerking uit te spreken, inzonderheid ook aan Prof. Dr. J. Geluck die van de eerste dag af secretaris van de commissie van advies voor België is geweest.

Directie NEI
Redactie ESB

stimulerend. Dit is een moeilijke en delicate taak. Zij moet de rol van de zachte heelmeeester vermijden. Zij mag geen bedrijven in leven houden die geen redelijke kans op rentabiliteit meer bieden. Dat is goed naar kwaad geld gooien. De hoogconjunctuur maakt het mogelijk op zichzelf pijnlijke operaties zonder schade voor de werkgelegenheid

INBINDBANDEN 1969

De inbindbanden voor de jaargang 1969 van

ECONOMISCH-STATISTISCHE BERICHTEN

kunt u rechtstreeks bestellen bij:

N.V. Boekbinderij Verschoor & Zoon
Boekbinders sinds 1858
Trompstraat 334 — 's-Gravenhage
Telefoon (070) 33 54 79

De banden kosten f 7,50
(inclusief verzendkosten)

De prijs voor het inbinden van uw jaargang is f 17,90 inclusief inbindband en verzendkosten.

Banden voor oude jaargangen nog verkrijgbaar zolang de voorraad strekt.

Bestellingen gaarne vóór 1 april 1970 (ná die datum worden de prijzen met 10 procent verhoogd).

te volbrengen. De bewijzen liggen voor het grijpen. Maar evenmin moet zij in de hoogconjunctuur afzijdig blijven. Juist in een gunstige markt kunnen ondernemingen met een reële toekomstkans met beperkte middelen tot reorganisatie worden gebracht of kunnen vestigingen plaatsvinden die in een recessie geen perspectief zouden hebben. De middelen die dan aan doorgaans regionale en lokale werkloosheidsbestrijding moeten worden uitgegeven, kunnen een veelvoud zijn van de middelen die, in de hoogconjunctuur besteed, blijvend vruchten kunnen dragen. Het structuurbeleid voegt aldus een extra dimensie toe aan het conjunctuurbeleid.

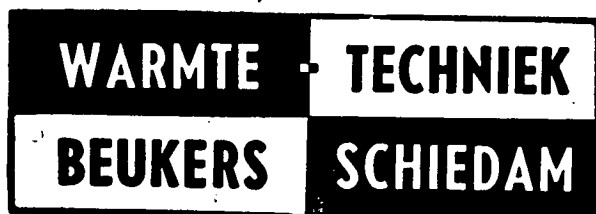
Wij verkeren in een overgangsfase van een maatschappij waarin in industrie, financiën en transport de grote en de zeer grote ondernemingen zullen domineren, naast een toenemende reeks van kleinere dienstverlenende bedrijven. Wij zijn op weg daarheen, maar wij zijn er nog niet. Nederland kan er voor zijn werkgelegenheid en zijn export, en dus zijn welvaart, nog niet op drijven. Straks misschien als wij als Benelux de meest centraal gelegen economische provincie van de Euromarkt zijn geworden. Intussen zullen wij het economisch potentieel zo efficiënt mogelijk intact moeten houden om het zonder ernstige schokken naar zijn nieuwe organisatievormen te leiden.

Naar een Nieuwe Gemeenschap?

Dit alles heeft slechts zin en is slechts mogelijk op een hechte Europese basis. Zonder deze blijft alle toekomstvisie ongewis. Relatief verval en onderlinge twisten worden dan een waarschijnlijker perspectief. Terwijl de integratie voortsnel in de sfeer van het bedrijfsleven, stagneert zij politiek. De topconferentie heeft een kaars ontstoken. Een moeilijk jaar ligt voor de boeg. De voltooiing en de uitbreiding der Gemeenschap zijn aan de orde. De uitbreiding is het zwaartepunt. Klein-Europa is politiek te smal gebleken. Haar struikelblok is het leiderschap. Noch van Frankrijk noch van Duitsland wordt dit geduld. De toetreding van Engeland zal door het scheppen van een bredere politieke basis de weg naar de volledige integratie kunnen vrijmaken. Gebeurt dit niet dan zal de voortgang der Gemeenschap worden verlamd door onderlinge wrevel en wantrouwen in elkanders machtspositie. De eenheid van Europa komt niet binnen ons bereik zonder consistentie van het economische en het politieke kader.

De onderhandelingen met Engeland mogen dus niet mislukken. Zij zullen ook niet mislukken. Het grote risico is dat zij te lang zullen duren en dat de oplossing van

(I.M.)



sinds 1917

sinds 1917

STENOGRAFENBUREAU W. STEMMER & ZN N.V.

Lieven de Keystr. 77, tel. (010) 20 06 86, Rotterdam-14
vervaardigt o.a. de officiële gemeenteraadsverslagen van Arnhem, Baarn, Breda, Dordrecht, Eindhoven, Groningen, Haarlem, Hilversum, Maastricht, Renkum, Rheden, Rotterdam en Veldhoven.

Wij leveren ook

NOTULEN VAN DIRECTIE- EN AANDEELHOUDERSVERGADERINGEN

De jarenlange gedegen ervaring van ons bureau, toepassing van moderne geluidsopnametechniek en vooral onze eerste-klas medewerkers garanderen snel en accuraat werk, uitgevoerd op uiterst betrouwbare en discrete wijze.

te enge voorwaarden afhankelijk wordt gemaakt. Dit zou tot vertraging en verslapping van de Gemeenschap leiden. Nog denken sommigen in Frankrijk en in Engeland, verward in hun hang naar het nationale verleden, aan constructies als een vrijhandelszone of iets dat tussen deze en de Gemeenschap het midden houdt. De versterking van de coördinatie der economische politiek, onontbeerlijk voor de verdere groei van de Euromarkt, is evenwel slechts mogelijk onder een sterke supranationale kap.

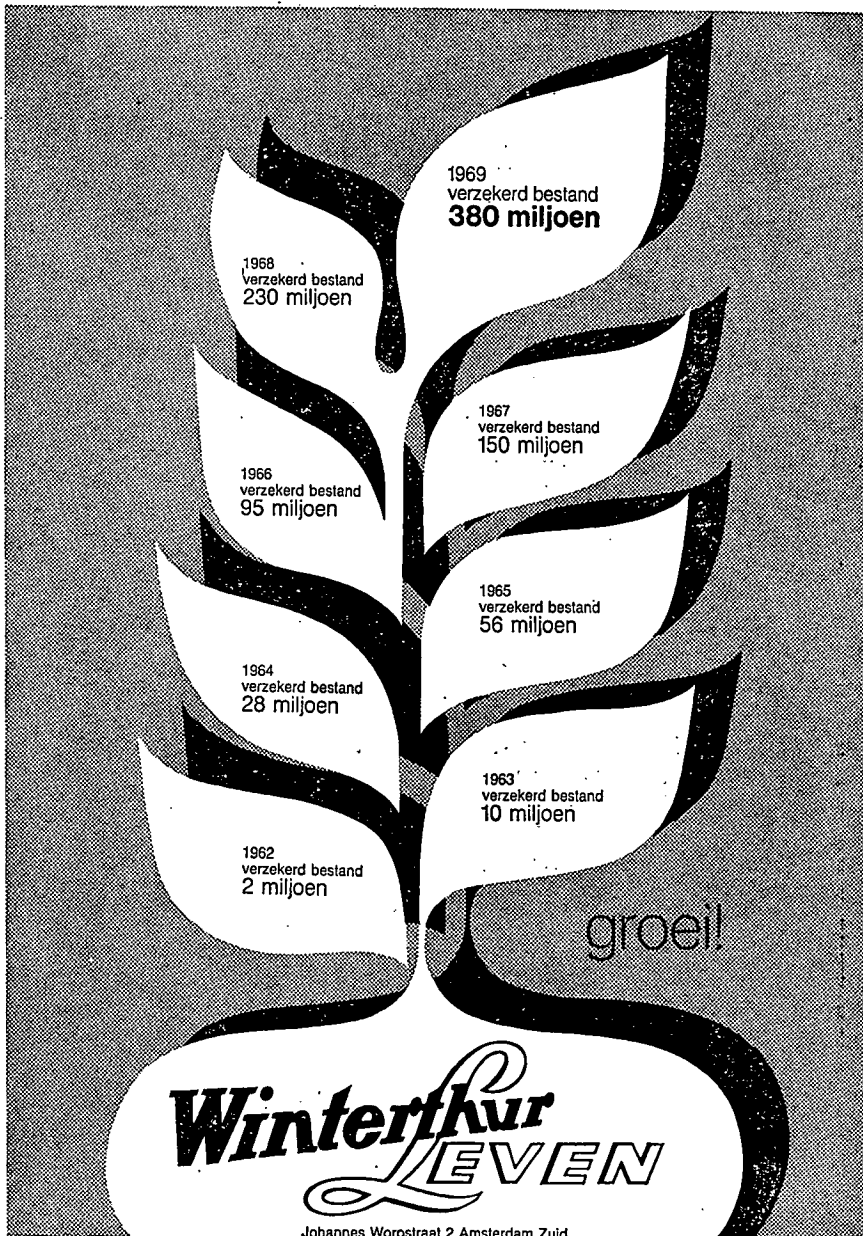
De uitgebreide Gemeenschap zal ook een Nieuwe Gemeenschap zijn. Zij zal groter en veelzijdiger zijn. Haar procedures zullen zich wijzigen, de psychologische verhoudingen zullen anders komen te liggen, zij zal opnieuw een gewenningsproces ondergaan. Een langzamer tempo kan in de beginperiode als het mindere euvel de prijs zijn voor haar bestending. Een supranationale dynamo is dan van de allergrootste betekenis om de gang erin te houden.

De komende jaren zullen het toneel zijn van de strijd tussen ons technisch en ons organisatorisch kunnen. De kloof tussen de groei en de stabiliteit verwijdt zich eerder dan dat zij zich vernauwt. De maatschappij verdraagt op den duur die spanning niet. Binnen de nationale grenzen alleen is dit vraagstuk niet meer op te lossen. Daarvoor is de internationale afhankelijkheid te groot geworden.

De spankracht van de nationale politiek is er trouwens ook niet groot genoeg voor. De historische naties wekken geen bezieling meer. De jeugd reikt over de grenzen. Algemene menselijkheid is haar thema met als „topic” de ontwikkelingshulp. Deze kan echter slechts een toenemend reëel effect verkrijgen op de basis van een economisch sterke en sociaal evenwichtige Europese maatschappij. De politieke evolutie is daartoe te zeer bij de sociaal-economische vooruitgang achtergebleven.

Wel is er weer beweging. Na de topconferentie is het recente Brusselse overleg er een tweede voorbeeld van. De coördinatie van de economische politiek staat hoog genoteerd op het program. Beseft moet echter worden dat dit geen toverformule is. De coördinatie blijft in de ruimte zweven, wanneer de leden-landen niet de bouwstenen ervoor leveren in de vorm van een eigen consistent beleid gericht op de gezamenlijke doelstellingen. 1970 zal het bewijs moeten leveren of wij de goede kant opgaan.

G. Brouwers



Het Jackson-rapport

De capaciteit van de ontwikkelingsorganisatie van de Verenigde Naties

Pas verschenen, nu al besproken. Dat is het, naar Sir Robert Jackson vernoemde, kritische rapport over de ontwikkelingsorganisatie van de Verenigde Naties. Dit Jackson-report wordt besproken door Dr. J. C. Ramaer, adjunct-directeur financiële zaken bij Philips N.V. De heer Ramaer heeft in zijn functie veel te maken met internationale organisaties en problemen van ontwikkelingslanden. Hij is o.a. lid van de Commission on International Investments and Economic Development van de Internationale Kamer van Koophandel, lid van de Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder-Ontwikkelde Landen.

„Here is the capacity study”. Met deze korte zin vangt de aanbiedingsbrief aan waarmede Sir Robert Jackson zijn rapport overhandigt aan Mr. Paul Hoffman, de Administrator van het United Nations Development Programme (UNDP).

Het rapport is getiteld *A study of the capacity of the United Nations development system* en mondt uit in een serie belangrijke aanbevelingen om het systeem van de Verenigde Naties efficiënt en sneller te laten werken ten behoeve van de ontwikkelingslanden. Want, ofschoon de directe bijdrage van de Verenigde Naties in geld en in deskundigheid slechts een zeer klein deel bedraagt van de totale stroom, deze bijdrage is een zeer belangrijke, omdat zij de functie van katalysator kan vervullen¹. Het UNDP financiert immers technische hulp en „pre-investment” werk, dat door de Specialized Agencies (FAO, UNESCO, enz.) wordt uitgevoerd. De technische hulp wordt gefinancierd uit het „Expanded Programme of Technical Assistance”, de „pre-investment” projecten uit het Special Fund. Beide maken deel uit van het UNDP.

Niemand die het belang van het werk van de Verenigde Naties en de rol ervan in de toekomst erkent, mag aan het zeer kritische rapport van Sir Robert Jackson voorbijgaan, omdat het uitdrukking geeft aan op feiten gebaseerde verontrusting en bijzonder waardevolle suggesties doet ter oplossing van de problemen.

Enkele feiten

a. Het rapport constateert dat momenteel tussen de eerste discussie over een Special Fund project en het begin van de uitvoering drie tot vier jaar of zelfs langer verloopt, een termijn die aan het begin van de jaren zestig aanzienlijk korter was².

b. Bij de uitvoering ontstaat wederom vertraging: bij de helft van de projecten is sprake van achterstand, terwijl de uitvoering in de regel zes tot acht maanden te laat wordt beëindigd. In financiële termen loopt het programma ongeveer een jaar op de planning achter. Een opmerking terzijde: zelden ziet men analyses waarin wordt gepoogd de verliezen ontstaan door tijdverlies te kwantificeren.

Meestal concentreert men zich op prijzen van geleverde goederen en diensten. Verliezen door tijdverspilling ontstaan zouden wel eens belangrijker kunnen zijn dan verliezen door relatief hoge prijzen. Sir Robert vat het euvel van tijdverlies als volgt kernachtig samen: „This situation must not be allowed to persist lest it reach a point where a government might have to wait for the better part of a decade after officially submitting a request for a five-year pre-investment project in order to learn its results” (Vol. I, pag. 9).

¹ De uitgaven van het UNDP bedroegen in 1968 ca. \$ 200 mln., d.w.z. ca. 1,5% van de totale kapitaalstroom naar de ontwikkelingslanden (incl. particulier kapitaal). Het volgende overzicht geeft enig inzicht in het potentieel van buitenlandse deskundigen werkzaam in de ontwikkelingslanden in 1966 (in duizenden personen):

DAC-landen	100
Communistische landen	11
Multilaterale instellingen, w.o. Verenigde Naties	9
Totaal overheid	120
Totaal particuliere bedrijfsleven en particuliere niet-commerciële organisaties	150

Totaal

Bronnen: OECD: *Development Assistance Review, 1966*, en D.U. Stikker: *The Role of Private Enterprise in Investment and Promotion of exports in Developing Countries*, New York 1968.

² Ter vergelijking: Het tijdsverloop tussen de eerste Nederlandse studie van een project en het begin van de uitvoering bij het Nederlandse Projectieprogramma bedroeg gemiddeld twee à drie jaar in de periode 1963-1968. Bron: *Evaluatie van de Nederlandse Ontwikkelingshulp*, tabel 9.1, pag. 210. Voor medefinancieringsprojecten is deze termijn in het algemeen aanzienlijk korter.

c. Voorts blijkt dat éénderde van de nieuwe projecten die thans worden aangevat zgn. „second-phase” projecten zijn, veelal nodig om mislukkingen van vroegere projecten goed te maken.

d. De eindrapporten over uitgevoerde projecten blijken gemiddeld eerst twee jaar na het beëindigen van de uitvoering beschikbaar te zijn.

e. Nochtans constateert het rapport dat er op het gebied van evaluatie een levendige activiteit is: „Quantitatively, so much evaluation is now being attempted that it almost amounts to international hypochondria. It is a definite brake on the capacity of the system” (Vol. I, pag. 11). Tevens wordt geconstateerd dat bijzonder weinig functionarissen de praktijkervaring hebben om evaluatie te kunnen beoefenen.

f. Naar schatting bestaat 20% van de projecten uit „deadwood”, althans indien zij worden afgemeten naar hun betekenis voor de ontwikkeling van de betreffende landen. Sir Robert Jackson meent dat deze 20% vooral om politieke redenen moeilijk geheel te elimineren zal zijn. Nochtans zou een halvering van „deadwood” reeds \$ 18 mln. per jaar opbrengen bij het huidige niveau van het UNDP-budget. Veelvuldig contact tussen het team van Sir Robert en degenen die in de praktijk met de uitvoering van de projecten te maken hebben, heeft geleerd dat de 20% zinloze projecten voortvloeien o.a. uit de zgn. „donor bias”. Deze term wordt gehanteerd om aan te geven dat de projecten te veel vanuit de kant van de uitvoerende organen van de Verenigde Naties zijn bedacht en daardoor te weinig aansluiten bij lokale omstandigheden en behoeften. Opgemerkt wordt: „All too often, projects are the results of Agencies' 'salesmanship' rather than a response to priority needs” (Vol. I, pag. 10). Daarnaast wordt als oorzaak genoemd dat de organisatorische structuur op het regionale niveau zo langzamerhand onoverkomelijk ingewikkeld is geworden: „..... the administrative jungle that governments and the U.N. development system have created for themselves at that level” (Vol. I, pag. 12) wordt beschreven in een speciale appendix 3 van part V. Men zou uit de bewoording kunnen afleiden dat het een zegen zou zijn voor de werking van het systeem als internationale organen bij gebrek aan efficiency failliet konden gaan, waardoor de „jungle” wat minder dicht zou worden.

Oorzaken van de desorganisatie

Op grond van de feiten in het 500 pagina's tellende tweede deel van het rapport komt Sir Robert Jackson tot de conclusie dat de capaciteit van de huidige organisatie overbelast („over extended”) is. Welke zijn de belangrijkste oorzaken van de huidige moeilijkheden? Als oorzaken van inefficiency worden genoemd:

— Het feit dat het stelsel tot nu toe niet in staat is geweest om methoden te ontwikkelen teneinde effectief kennis en ervaring over te dragen.

— De langzame toepassing van de resultaten van wetenschap en techniek.

— De moeilijkheid om mensen van de juiste kwaliteit en met de juiste ervaring aan te trekken.

— Het ontbreken van een effectief systeem tot beheer van de beschikbare middelen.

— Het ontbreken van een organisatie die speciaal op het doel van samenwerking met ontwikkelingslanden is ingericht.

Mededelingen

ESB verandert niet alleen, het gaat nog verhuizen ook. Dat schept natuurlijk vele technische en administratieve problemen. Informatief als wij zijn maken we de lezer daarvan graag deelgenoot.

De verhuizing vindt plaats op 7 januari; de lezer wordt — ook in zijn eigen belang! — verzocht die dag geen poging te wagen tot communicatie met redactie en/of administratie. Het nieuwe adres wordt m.i.v. 8 januari a.s.: **Burgemeester Oudlaan 50, Rotterdam-3016, telefoon (010) 1455 11, toestel 3701.**

De verhuizing kan inhouden:

a. dat in de periode van 6 tot 15 januari bestellingen van losse nummers in het geheel niet of met enige vertraging worden uitgevoerd;

b. dat zij, die in deze periode een nieuw abonnement op *ESB* opgeven, niet mogen verwachten dat reeds op de eerstvolgende verschijningsdatum *ESB* bij hen in de bus rolt;

c. dat de nota voor het abonnementsgeld over 1970 met enige vertraging de abonnee zal bereiken; meer nog dan in vorige jaren stelt de administratie het dan ook bijzonder op prijs, indien de lezer niet die nota afwacht, maar donatie, contributie of abonnementsgeld eigener beweging vóór 15 januari overmaakt.

De veranderingen welke het blad zélf ondergaat, betekenen dat het gemiddeld een zestal pagina's per aflevering dikker wordt. Dit houdt echter niet in — kom daar tegenwoordig nog eens om! — dat de abonnementsprijs wordt verhoogd (althans niet in 1970; in inflatoir Nederland moet je altijd een slag om de arm houden). Het betekent wél dat de portokosten voor de buitenlandse abonnees — uitgezonderd die in België, Luxemburg en de overzeese Rijksdelen — worden verhoogd: van f. 7,50 tot f. 10 per jaar.

**Redactie en
Administratie ESB**

— De verwarring die ontstaat door „the diffusion of responsibility throughout the system”.

— De algemene weerstand bij de Specialized Agencies om opdrachten aan derden te verstrekken.

— Het allergrootste probleem is het ontbreken van een centrale „braintrust” die een basisfilosofie opstelt en leiding geeft aan het gehele systeem. De Specialized Agencies hebben als gevolg hiervan ieder onafhankelijk een sectorbeleid gevoerd, vaak met voorbijgaan van de gezichtspunten van de ontwikkelingslanden en de organisatie van de Verenigde Naties in haar geheel. Men zou kunnen zeggen: terwijl een wereldorganisatie nodig is om desintegratie door nationalisme te vermijden, dreigt de wereldorganisatie zelf door sector-chauvinisme te desintegreren.

— Drastische maatregelen zijn nodig wil het UNDP op zinvolle wijze meer kunnen besteden dan ca. US \$ 200 à

³ Vermeldenswaard is dat de Nederlandse regering haar bijdrage aan het UNDP voor 1970 heeft afgestemd op de omvang van \$ 350 mln. per jaar, zoals genoemd als streefbedrag in resolutie 2280 (XXII) van de Algemene Vergadering. Zie toelichting bij post 13 van het Overzicht van de Nederlandse Hulpverlening 1970. Bijlage 4 bij de memorie van toelichting bij de Begroting van Buitenlandse Zaken.

250 mln. per jaar³. Sir Robert laat daarop volgen: „If governments are willing to provide additional funds for development cooperation, but are not willing to take action to reorganize the present 'non-system', or consider the remedies presented in this report as impossible to apply then, in the interests of the developing Member-States, any further funds should flow through other channels” (Vol. I, pag. 18). Uit het rapport kan men ook lezen welke multilaterale „other channels” beschikbaar zijn: de veel efficiëntere Wereldbankgroep. In dit licht bezien doet de steun van Nederland aan het UN Capital Development Fund in het kader van het UNDP wat vreemd aan.

De aanbevolen reorganisatie

De grote verdienste van het Jackson Report is dat het naast ongezouten kritiek gebaseerd op harde feiten ook concrete en gedetailleerde oplossingen van de problemen voorstelt. *Organisatorisch* wil hij een duidelijke concentratie van verantwoordelijkheid en bevoegdheden bij het UNDP leggen en tevens sterk decentraliseren door de „Resident Representatives” die het systeem in de ontwikkelingslanden vertegenwoordigen meer verantwoordelijkheid te geven bij voorbereiding en uitvoering van projecten. Voor wat betreft de *procedure* voorziet Sir Robert Jackson een „UN development cooperation cycle”. Deze vertoont veel gelijk-nis met het systeem van lange-termijnprognoses, planning en budgettering, zoals dat bij vele bedrijven bestaat. In deze „cycle” zijn vijf fasen te onderscheiden:

I. *Het opstellen*, door lokale regeringen en „Resident Representatives”, van *afzonderlijke programma's per land*. Deze „country programmes” zouden moeten worden goedgekeurd door de beheersraad („governing council”) van het UNDP. Dergelijke programma's zouden globale doelstellingen en eventueel een projectenlijst moeten bevatten. Jaarlijks zou de voortgang met de programma's bekeken moeten worden. Deze aanbeveling van Sir Robert loopt parallel aan een ontwikkeling die elders gaande is. De Wereldbank heeft recent onder leiding van McNamara besloten in de richting van programma's per land te gaan. Ook de Pearson-commissie heeft ditzelfde sterk aanbevolen. Sir Jackson stelt dat het UNDP hierin de leiding moet nemen vooral vanwege zijn „pre-investment” activiteiten. Anders zal de Wereldbank, met name de IDA, deze zelf ter hand nemen. „If governments do not give UNDP all the resources to play its full role, then, in plain language, it must become by sheer force of circumstances a junior partner of the World Bank in that field” (Vol. I, pag. 21).

II. *„Project formulation, appraisal and approval”*: Na het bepalen van de prioriteiten van projecten en daaraan ontleende gedetailleerde taakstellingen voor de verschillende onderdelen van de Verenigde Naties zou voor ieder project een netwerkplanning en een budget moeten worden opgesteld. De grotere verantwoordelijkheid voor de „Resident Representatives” blijkt duidelijk, omdat de nadruk wordt gelegd op de noodzaak de uitvoeringsbeslissingen van projecten zoveel mogelijk ter plaatse te doen nemen.

III. *„Implementation”*. Bij de uitvoering van projecten is een meer directe en actieve rol van het UNDP-apparaat voorzien, met als logische tegenhanger directe verantwoordelijkheid van het UNDP tegenover de beheersraad ten aanzien van de uitvoering. Zulks in tegenstelling tot de

huidige situatie, waarin de gespecialiseerde organen zelf verantwoordelijk zijn, mits zij binnen de projectbegroting blijven. Voorts wordt gepleit voor meer uitbesteding van projecten of onderdelen daarvan. Zulks is reeds mogelijk, maar de bureaucratieën van de Specialized Agencies blijken hiervoor niet veel te voelen. Geconstateerd wordt dat het uitvoeringsmonopolie van de Specialized Agencies aldus is ontstaan tot inefficiency leidt.

IV. *„Evaluation”*, en wel niet slechts in de betekenis van bestudering achteraf, doch bovendien in de betekenis van de Engelse term „operational control”, wellicht het best te vertalen door de term voortgangscntrole. Aldus wordt het mogelijk om de taakstelling als vastgelegd in netwerkplanning en budget te toetsen aan de realisatie.

V. *„Follow up”*. Het voortzetten van de steun aan een gereed gekomen project dient geïntensiveerd te worden (een noodzaak die ook bij de Nederlandse technische hulp is gebleken en die bij industriële vestigingen ook een reeds lang geaccepteerde voorwaarde voor continuïteit is). Gezien het pre-investeringskarakter van de projecten wordt zulks ook nodig geacht om latere investeringen te bevorderen. Het is namelijk gebleken dat in absolute bedragen de UNDP-projecten wel een grote investeringsactiviteit tot gevolg hebben gehad. De overgrote meerderheid van deze projecten heeft echter géén of slechts een kleine investeringsnasleep gehad. Slechts 69 van de 240 Special Fund projecten die per 31 mei 1969 waren voltooid, waren gevolgd door een investeringsactiviteit. Van het bedrag aan investeringen had 78% betrekking op slechts 11 van deze 69 Special Fund projecten (Vol. II, pag. 58/59). Hieruit blijkt dat de follow up van de projecten meer aandacht verdient. De verantwoordelijkheid voor follow up zou geheel moeten komen te liggen bij het UNDP.

Met alle voorbehoud voor gebrekkige statistische gegevens en de grote moeilijkheden bij het opstellen van prognoses voor ontwikkelingslanden, zou een consequent doorgevoerde „development cooperation cycle” ongetwijfeld bijdragen tot een grotere zekerheid zowel voor hulpverschaffende en hulpontvangende landen als voor het apparaat van de Verenigde Naties. Voor alle betrokkenen zou het systeem ook leiden tot een sneller beschikbaar komen van vereiste gegevens. De huidige situatie is er een waarin door onderlinge naijver tussen Specialized Agencies vaak informatie wordt achtergehouden in plaats van doorgegeven.

Het is van groot belang dat Jackson veel aandacht besteedt aan het personeelsvraagstuk. De ruggespraak van het UNDP alsmede de „Resident Representatives” zou moeten bestaan uit een „career service” van hoge kwaliteit, die bereid is om overal te dienen en waarvoor promotiemogelijkheden bestaan die uitgaan boven het huidige ambtelijke systeem. De gedachte loopt parallel aan die welke ten grondslag ligt aan de stafvorming van multinationale ondernemingen. Voorts zou het UNDP een groep van goede consultants moeten opbouwen. Een gedachtengang die past in de lijn om meer projecten en onderdelen daarvan uit te besteden. Interessant is ook de idee om middelbaar personeel („associate projects personnel”) aan te werven en tot dit doel een „international volunteer corps” op te richten. Deze gedachte vloeit logisch voort uit de filosofie om van de uitvoering van projecten in de landen zelf uit te gaan en een starre indeling in functionele programma's los te laten (een idee waarvan wij in Nederland ook wat kunnen leren).

Uit de veelheid van aanbevelingen zouden wij nog de volgende willen noemen:

- de noodzaak om te komen tot een gestandaardiseerde administratie en toerekening van „overhead”-kosten;
- een centrale inkooporganisatie, tenminste voor wat genoemd wordt „standardized items”;
- de noodzaak tot fusie van het apparaat van World Food Programme en UNICEF en dat van het UNDP;
- verhuizing van het UNDP-apparaat naar Europa, omdat daar de meeste Specialized Agencies hun hoofdkwartier hebben.

Nederland, wat nu?

Het Jackson Report zal in Nederland evenals in de Verenigde Naties stof tot discussie geven⁴. Misschien zal in Nederland nog meer tijd besteed gaan worden aan de discussie bilateraal/multilateraal. Bilateralisten zullen met voldoening constateren dat de multilaterale hulp blijkbaar duur en inefficiënt is en ook politieke complicaties kent. Daartegenover kan worden opgemerkt dat het Jackson Report vol lof is over de Wereldbankgroep. Hieruit zou men een meer algemeen beginsel kunnen afleiden:

een organisatie gericht op ontwikkelingsamenwerking heeft de beste kans om goed te functioneren als zij niet alleen over goed management beschikt, maar bovendien over veel autonomie en een duidelijke doelstelling die niet voortdurend gecompliceerd wordt door wisselende politieke situaties.

Of een dergelijke organisatie bilateraal of multilateraal van vorm is doet vermoedelijk minder ter zake. Het belangrijke verschil tussen het UNDP en „Specialized Agencies” aan de ene kant en de Wereldbank aan de andere kant is dat de laatste werkt op grond van duidelijke principes die niet steeds gewijzigd worden door politiek spel en dat McNamara grotendeels autonoom reorganisaties kan doorvoeren waaraan men in de machinerie van de Verenigde Naties nauwelijks kan denken. Een even belangrijk verschil is dat McNamara zijn staf op grond van vakbekwaamheid kan selecteren, terwijl het geen geheim is dat in de Verenigde Naties de starre verdeling naar nationaliteiten en politieke benoemingen een grote rol spelen. Een „career service” kan aan deze wantoestand een eind maken, althans voor wat betreft de ontwikkelingsactiviteit.

Nogmaals, wij kunnen in Nederland uitvoerig discussiëren en in deze discussie (zoals zo vaak!) vergeten dat de wereld datgene wat wij zeggen minder belangrijk vindt dan wijzelf. Wij kunnen echter ook wat anders doen. Wij kunnen het geringe gewicht dat wij in internationaal verband hebben ten volle inzetten om het systeem te doen hervormen zoals gesuggereerd door Jackson en zijn medewerkers. Wij kunnen bijvoorbeeld bijdragen steeds verbinden aan voorwaarden die samenhangen met stappen die genomen moeten worden om de door Jackson gesuggereerde hervorming te realiseren. Ons land zou daarmee een weinig populaire taak op zich nemen — een taak die vooral binnen de bureaucratie van de Verenigde Naties vaak weinig op prijs gesteld zal worden. In dit geval zal Nederland echter een nuttige taak vervullen, want niemand twijfelt aan de oprechtheid van een klein land als het onze, wanneer het zegt dat het voorstellen steunt om een internationale ontwikkelingsmachinerie efficiënter te maken. Andere landen die een groter deel van de middelen moeten bijdragen kunnen zich dan bij de in gang gezette beweging aansluiten. Het zal voor ons geen eenvoudige opgave zijn,

want het ligt ons niet erg om impopulair te zijn, zeker niet in dit gezelschap.

Niemand kan echter gediend zijn met een situatie zoals deze thans bestaat en in het kort door Jackson als volgt wordt gekarakteriseerd: „In other words, the machine as a whole has become unmanagable in the strictest use of the word. As a result it is becoming slower and more unwieldy, like some pre-historic monster”. Dit is een verzuchting die afkomstig had kunnen zijn van iemand die met het uitvoeren van projecten te maken heeft; het is het verwerkelijken van projecten waar het uiteindelijk op aan komt voor de bevolking van de ontwikkelingslanden.

J. C. Ramaer

⁴ *Opvallend is dat van de harde noten welke in het rapport worden gekraakt vrij weinig te merken is in het perscommuniqué dat door de Verenigde Naties is uitgegeven!*

(I.M.)



Een nieuw herkenningsteken van de Friesland Bank

Een snel groeiende bank.
Gunstige rentecondities.
Geen omzetprovisie.
Balanstotaal f 321.5 miljoen.
Grootste bank van Friesland.

Friesland Bank

16 vestigingen in Friesland.
Hoofdkantoor:
Leeuwarden, Zaailand 110.

Suriname: economie op smalle basis

De economische structuur van „ons” Rijksdeel Suriname vormt het eerste onderwerp van een nieuwe ESB-kroniek. In deze zgn. landenkroniek wordt met een zekere frequentie (zeg: eens per maand) de economie van een land, dat om de een of andere — niet noodzakelijk economische — reden nogal in de belangstelling staat, onder de loep genomen. De auteur van de eerste beschouwing is Drs. W. Struben te Paramaribo.

Welvaart en welvaartsgroei

Volgens de jongste *World Bank Atlas*¹ bedroeg het bruto nationaal produkt (BNP) per hoofd van de bevolking (tegen factorkosten) voor Suriname in 1966 \$ 360, waarmee Suriname op de ranglijst van 192 landen als nummer 65 genoteerd staat en van de dertien Zuidamerikaanse landen als nummer zes. Suriname heeft een nagenoeg gelijk BNP per capita als Portugal, terwijl het hoger genoteerd staat dan Albanië en Turkije.

De jongste gegevens van het Surinaamse Planbureau,² tonen echter een aanzienlijk hoger BNP per capita en wel \$ 460, ofwel op de wereldranglijst nummer 57. Bij een bevolking van 350.000 à 352.000 komen we aldus op een bruto nationaal produkt tegen factorkosten van \$ 161,2 mln., terwijl dit volgens de Wereldbankpublicatie \$ 126 mln. zou zijn. Alhoewel de diverse overheidsinstanties in Suriname meermalen verschillend cijfermateriaal hanteren en dit materiaal ook vaak uiterst onnauwkeurig is, moet bovenstaand verschil toch wel als overmatig worden gekwalificeerd. In het navolgende wordt van het Planbureaucijfer als indicator uitgegaan.

Natuurlijk zou een vergelijking der koopkrachtpariteiten een juister beeld geven van de welvaart in de diverse landen; Suriname zou dan wegens de overwaardering van haar valuta ongetwijfeld enige plaatsen op de ranglijst zakken. De officiële koers van de Surinaamse gulden is ca. Ned. f. 1,90, doch qua koopkracht komt dit cijfer beneden de Ned. f. 1,40, alhoewel officieel cijfermateriaal in deze groten-deels ontbreekt. Zeker vergeleken met Nederland geeft de wisselkoersverhouding dan ook een onjuist beeld van de prijzen in de twee landen, zodat ook de BNP-cijfers per capita niet de juiste welvaartsverhouding weergeven.

Desalniettemin moet worden opgemerkt dat het inkomen per capita in Suriname vergeleken met de wereldverhoudingen niet ongunstig is, temeer indien in aanmerking wordt genomen dat de Surinaamse bevolking zeer snel toeneemt, terwijl ook de jaarlijkse prijsinflatie een probleem vormt, zoals uit tabel 1 kan worden afgeleid.

Tabel 1.

Surinaams BNP 1955-1966 (in Sf. mln.)

	1955	1956	1964	1965	1966	Stijging 1955-1966 (in %)
BNP tegen factorkosten ..	107,7	111,2	206,8	241,5	306,2	10,0
Prijsindex	100,0	101,9	125,2	128,2	134,6	2,75
Reëel BNP tegen factor- kosten	107,7	109,1	165,2	188,4	227,5	7,25
Bevolkingsomvang (× 1.000)	236,4	245,3	333,9	347,3	352,0	3,75
Per capita produkt (in \$)..	456	447,6	495	542	646,3	3,5

Bron: Planbureau Suriname: *Macro-economische Beschouwingen*, 1966 en 1967.

Het groeipercentage van het BNP per capita blijft boven het wereldgemiddelde en er is in Suriname dan ook sprake van een redelijke welvaartsstijging. Het aantal personenwagens dat per ultimo 1962 nog 5.675 bedroeg, was per ultimo 1967 reeds 8.907, een jaarlijkse stijging van 9,4%. Deze stijging is aanmerkelijk groter dan de bevolkingsaanwas. Het aantal bromfietsen onderging een stijging van 10,0% per jaar, waardoor per ultimo 1967 van alle negentien inwoners één een bromfiets bezat.

Absoluut gezien kan in Suriname zeker gesproken worden van een redelijk gemiddeld bestaansniveau; schrijnende armoede behoort dan ook tot de uitzonderingen, aangezien de werkverschaffing een groot deel der werklozen opvangt en de lonen in vergelijking met de omringende landen tamelijk hoog liggen³. Relatief is er ook een zekere mate van welvaart, indien men Suriname vergelijkt met de wereldsituatie; relatief echter niet meer indien men als vergelijkingsmaatstaf Europa en Noord-Amerika hanteert; het „demonstratie-effect” speelt een grote rol.

¹ *World Bank Atlas*, 3e editie.

² *Stichting Planbureau Suriname: Macro-economische Beschouwingen*, 1966 en 1967.

³ *Wel is het vaak schijnwelvaart, wegens het zeer ver doorgevoerde afbetalingsstelsel.*

De peilers der economie

Tabel 2 geeft de bijdragen weer van de belangrijkste economische sectoren aan het bruto binnenlands produkt.

Tabel 2.

Bruto binnenlands en nationaal produkt

	1965		1966		1967	
	Sf.mln.	%	Sf.mln.	%	Sf.mln.	%
Mijnbouw	71,5	26,4	80,2	23,8	70,1	17,7
Industrie	36,3	13,5	75,0	22,2	118,0	29,7
Landbouw, veeteelt, visserij	28,8	10,7	31,2	9,2	36,0	9,1
Bosbouw	6,0	2,2	6,3	1,9	5,3	1,3
Handel	38,9	14,4	46,5	13,8	57,7	14,6
Verkeer	10,5	3,9	11,0	3,3	11,7	3,0
Diensten	19,6	7,3	21,9	6,5	83,9	21,2
Overheid	47,0	17,4	53,0	15,7		
Woningen	11,4	4,2	12,2	3,6	13,3	3,4
Bruto binnenlands produkt (factorkosten) ...	270,0	100,0	337,3	100,0	396,0	100,0
Netto factorinkomen (naar het buitenland) .	28,5		31,1		39,1	
Bruto nationaal produkt (factorkosten)	241,5		306,2		356,9	

Bron: Planbureau Suriname: *Macro-economische Beschouwingen*, 1966 en 1967.

Het overweldigende belang van bauxiet voor de Surinaamse economie blijkt hieruit dat naast de sector mijnbouw ook een groot deel der industriële sector ervan afhankelijk is: in 1967 was het aandeel van de aluinaarde- en aluminium-industrie in de totale industriële bijdrage aan het BBP 58,1%, zodat het BBP voor 34,0% steunde op de bauxiet- en bauxietverwerkende industrie, nog afgezien van de invloed op de resterende sectoren. Opgemerkt zou bijvoorbeeld kunnen worden dat van de totale import in 1968 ad Sf. 188,9 mln. de bauxietmaatschappijen Sf. 47,4 mln. voor hun directe rekening namen, waarnevens zij via de lokale handel nog eens Sf. 11,7 mln. importeerden, zodat vooral de handel zwaar op deze maatschappijen leunt.

Ook uit de bestedingen blijkt de invloed van genoemde sector, hetgeen in tabel 3 tot uitdrukking komt. Van de particuliere investeringen in de industriële sector werd in 1966 Sf. 33,4 mln. geïnvesteerd in de aluinaarde-, aluminium- en houtverwerkende industrie, zodat ook qua investeringen de bauxiet- en bauxietverwerkende sector een respectabele bijdrage levert. Het aandeel in de totale export is eveneens aanzienlijk. Van de export in 1968 ad Sf. 218,5 mln., namen bauxiet, aluinaarde en aluminium Sf. 187,9 mln. voor hun rekening, ofwel 86%.

Tabel 3.

Staat van middelen en bestedingen (in Sf. mln.)

	1966	1967
BNP tegen factorkosten	306,2	356,9
Netto factorinkomen (naar het buitenland)	31,1	39,1
Indirecte belastingen minus subsidies	41,8	45,0
Invoer van goederen en diensten	203,5	219,0
Totale middelen	582,6	660,0
Consumptie	257,3	310,1
Bruto investeringen particulier	87,0	86,7
waarvan: industrie	47,3	39,5
mijnbouw	13,7	16,1
woningbouw	11,6	11,9
handel	11,5	11,8
verkeer	1,9	3,5
diensten e.d.	1,0	3,9
Bruto investeringen overheid	33,7	29,2
waarvan: landsbegroting	13,5	12,0
Nederlandse hulp	12,9	12,1
EEG-hulp	6,4	6,6
Special Fund (UN)	0,5	—
AID (V.S.)	0,4	0,9
Uitvoer goederen 'en diensten	204,6	234,0
Totale bestedingen	582,6	660,0

Bron: Planbureau Suriname: *Macro-economische Beschouwingen*, 1966 en 1967.

Uit de weergegeven tabellen blijkt ook het grote belang van de overheid, alhoewel het overgrote deel der overheidsinvesteringen d.m.v. ontwikkelingshulp wordt gefinancierd⁴. Dank zij deze hulp is de overheid mede een van de peilers der economie en een der sectoren die het meest bijdragen tot de economische groei. Het belang van de overheid moge ook blijken uit het feit dat bijna een kwart van de werkende bevolking in overheidsdienst is.

Indien de groei van het nationale produkt als criterium wordt aanvaard, dan zijn inderdaad de mijnbouwmaatschappijen en de overheid van overwegend belang. Daarnaast zijn nog de houtverwerkende industrie en de produktie van rijst, suiker, citrus en bananen van enig belang, terwijl de resterende industriële en agrarische produktie absoluut en relatief gezien een zeer geringe bijdrage levert. Een sector die echter in de samenleving en de economie nog wel van belang is, is de handel, voornamelijk wegens de „eilandpositie” van Suriname.

Al met al zou men twee peilers kunnen aanwijzen:

- de voornamelijk buitenlandse maatschappijen in mijnbouw, industrie, handel, verkeer en landbouw. Van deze maatschappijen zijn de twee bauxietondernemingen voor de economie van het land verreweg het belangrijkste.
- de overheid die, voornamelijk echter door de ontwikkelingshulp, in staat is een produktieve bijdrage te leveren.

Remmen op de economische groei

Teneinde de gevaren die de groei van het Surinaams nationale inkomen bedreigen aan te duiden, zullen in het hiernavolgende de diverse bestanddelen van de nationale middelen en bestedingen successievelijk onder de loep worden genomen.

A. Consumptie

Omtrent de consumptie zijn weinig exacte cijfers voorhanden, doch uit de bestaande cijfers kan worden opgemaakt dat de consumptie ongeveer 2/3 deel van de bruto nationale bestedingen uitmaakt en dat van de totale consumptie ongeveer 1/3 deel voor rekening van de overheid komt.

Alle tekenen wijzen erop dat de sterke stijging van de consumptie in de jaren 1966 en 1967 ook in de daarop volgende jaren is gecontinueerd. Alhoewel de totale import van 1965-1967 slechts met 8% steeg, nam de import van consumptiegoederen (inclusief personenauto's en motorrijwielen) met meer dan 22% toe, zoals uit tabel 4 kan worden opgemaakt.

Tabel 4.

Goederenimport 1965-1967 (in Sf. mln.)

	1965	1966	1967
Totale goederenimport	179,5	169,2	193,8
Import van consumptiegoederen	43,8	46,2	53,6
Import van investeringsgoederen, grondstoffen en brandstoffen	135,7	123,0	140,2

Bron: Algemeen Bureau voor de Statistiek.

⁴ Deze ontwikkelingshulp heeft een dergelijke omvang, dat Suriname naast Israël van alle landen ter wereld het hoogste bedrag aan hulp per capita ontvangt.

Aldus nam de import van consumptiegoederen een steeds groter wordend percentage van de totale import in beslag. Het gevaar bestaat, dat Suriname „boven zijn stand leeft”, een gevaar wat in hoge mate wordt bevorderd door de bloei van het afbetalingswezen. Nagenoeg alle luxe produkten zijn in het land aanwezig en bij elk produkt heeft men dan weer diverse merken, wat al met al resulteert in een belangrijke handelsstand, die hoge bruto handelsmarges calculeert wegens de hoge voorraadkosten.

B. Investerings- en besparingen

Het niveau der investeringen wordt geheel en al beheerst door de reeds eerder genoemde peilers, wat de stabiliteit der economie bepaald niet bevordert.

De particuliere investeringen en het aandeel daarin van de diverse sectoren zijn reeds onderzocht aan de hand van tabel 3. Opgemerkt werd dat de invloed van de bauxiet-sector, inclusief zijn aandeel in de overige sectoren, van overwegend belang is. *De investeringsbeslissingen van de directies der twee mijnbouwmaatschappijen hebben dan ook een uitermate grote invloed op het niveau van het nationale inkomen.* Een miljoeneninvestering ten bate van additionele smelter-capaciteit zal het investeringsniveau sterk beïnvloeden, doch in de daarop volgende jaren zal dat niveau weer lager liggen, tenzij er hernieuwde investeringen plaatsvinden. Op deze wijze komt een zeer grillig verlopend investeringsniveau tot stand.

De totale investeringsbijdrage der buitenlandse bedrijven moge blijken uit tabel 5. Afgezien van de sterke fluctuaties,

Tabel 5.

Enkele financieringsbronnen 1965-1967 (in Sf. mln.)

	1965	1966	1967
Netto buitenlands particulier kapitaal op lange termijn	67,0	20,9	16,8
waarvan: winsten buitenlandse particuliere bedrijven die geherinvesteerd zijn	18,8	17,7	17,1

Bron: Centrale Bank van Suriname: *Verslag over 1967.*

blijkt ook dat bijvoorbeeld in het jaar 1966 van de totale bruto particuliere investeringen ad Sf. 87,0 mln., Sf. 20,9 mln. door buitenlandse bedrijven geschiedde, waarenboven die investeringen in 1966 en 1967 nagenoeg geheel geschieden uit ingehouden winsten.

Buiten financiering d.m.v. „teruggeploegde” winsten, is lokale financiering uitermate moeilijk. De kredietverlening der geldscheppende banken aan het bedrijfsleven bedroeg in de jaren 1965-1967 resp. Sf. 8,1 mln., Sf. 2,6 mln. en Sf. 1,2 mln., welk laag niveau o.a. wordt verklaard door een eveneens bescheiden jaarlijkse toename van de spaartegoeden bij de diverse financiële instellingen en wel in de jaren 1965-1967 resp. Sf. 4,8 mln., Sf. 5,4 mln. en Sf. 3,8 mln. Het bankwezen zal eerder de handel financieren dan deelnemen aan het opzetten en uitbreiden van industriële bedrijven, waardoor mijns inziens juist het bankwezen in een ontwikkelingsland één van zijn taken, namelijk *stimulering van het produktieve groeiproces*, niet juist ziet. Zijn huidige participatie ligt veel te veel in de consumptieve sfeer.

Dit alles heeft ertoe geleid dat het relevante bedrijfsleven geheel in buitenlandse handen is, wat voor het land de nodige bezwaren met zich meebrengt, als daar zijn de negatieve kapitaalopbrengstenbalans en de controle op het ondernemingsbeleid. De oorzaken zijn evident: een te

kleine markt, het managementprobleem, gebrek aan geschoold kader en zoals gezegd risicomijdend kapitaal. De gevaren zijn echter even evident.

In tabel 3 kwam eveneens de invloed van de ontwikkelingshulp in het totaal der overheidsinvesteringen tot uiting. De economische groei van Suriname wordt enigermate bedreigd door het jongste evaluatierapport van de Commissie-Jansen en door het advies van de Nederlandse Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, welke beide zouden leiden tot een althans relatieve inkrimping der hulpverlening aan Suriname, gezien het feit dat naast de speciale Koninkrijksband eveneens meerdere aandacht aan andere criteria zou dienen te worden geschonken, zoals de relatieve behoeften van de ontwikkelingslanden, de feitelijke of onmiddellijke bestedingsmogelijkheden en de omvang en aard der eigen inspanningen. Hieraan pleegt in Suriname wel eens wat te schorten, wat onder andere kan worden afgeleid uit de onderbesteding der Vijfjarenplangelden. Alhoewel de behoeften zeer zeker aanwezig zijn, laat ook de aard der eigen inspanning meermalen te wensen over.

Het zal mijns inziens voorlopig zeker niet zo zijn dat Suriname met een absolute vermindering van de omvang der ontwikkelingshulp moet rekening houden; een kritischer houding der hulpverschaffers valt echter in de nabije toekomst wel degelijk te verwachten.

C. Overheidsuitgaven en -inkomsten

Hoewel de gewone dienst der Landsbegroting de laatste jaren een positief saldo aantoonde, was dit positieve saldo niet voldoende om het negatieve saldo der buitengewone dienst te compenseren. De Nederlandse regering is dan ook in de jaren 1963, 1964 en 1965 bijgesprongen met overbruggingshulp van resp. Sf. 4,2, Sf. 14,4 en Sf. 9,6 mln. In 1966 en 1967 is de liquiditeitspositie van het land achteruitgegaan⁵.

Voor een groot deel hangen deze tekorten samen met de hoge mate van inefficiency in het overheidsapparaat. Van de werkzame bevolking is 22% in overheidsdienst; een groot gedeelte hiervan is latent werkloos. Zolang vele politici hun familie- en kennissenkring van hun functies willen laten profiteren, zal deze ongezonde toestand wel blijven bestaan. Hiermee samen gaat een enorme verspilling, een werkelijk „smijten met geld” uit politieke en persoonlijke motieven.

D. Saldo lopende rekening betalingsbalans

Het saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans is negatief, doch vooral na 1965 is een aanmerkelijke verbetering ingetreden doordat de handelsbalans een positief saldo te zien heeft gegeven, wat voornamelijk werd veroorzaakt door het in bedrijf komen van de aluinaarde- en aluminiumfabricage in het land zelf. Een continuering van deze tendens valt te verwachten, aangezien de export van bauxiet en zijn derivaten en ook enigermate van landbouwprodukten voortdurend toeneemt, waarbij de importtoename sterk achterblijft, voornamelijk de import van investeringsgoederen.

Er dient echter op gewezen te worden dat het land een positieve handelsbalans ook hard nodig heeft, getuige tabel 6.

⁵ Centrale Bank van Suriname: *Verslag over 1967.*

Tabel 6.

De lopende rekening van de betalingsbalans 1965-1967 (op kasbasis, in Sf. mln.)

		1965	1966	1967
Handelsbalans	uitvoer	110,3	176,9	202,6
	invoer	171,2	165,7	182,0
	saldo	- 60,9	+ 11,2	+ 20,6
Dienstenbalans	ontvangsten	25,9	27,7	31,4
	uitgaven	28,5	37,8	37,0
	saldo	- 2,6	- 10,1	- 5,6
Kapitaalopbrengstenbalans	ontvangsten	1,5	1,8	2,1
	uitgaven	30,0	32,9	41,2
	saldo	- 28,5	- 31,1	- 39,1
Saldo lopende rekening		- 92,0	- 30,0	- 24,1

Bron: Centrale Bank van Suriname: Verslag over 1967.

Alhoewel de ontwikkeling van de dienstenbalans niet behoeft te verontrusten, is dat wel het geval met het verloop van het saldo der kapitaalopbrengstenbalans. In 1967 waren de uitgaven op de kapitaalopbrengstenbalans Sf. 41,2 mln., waarvan het grootste deel moet worden toegeschreven aan de bauxietmaatschappijen. Evenwel werd een bedrag van Sf. 17,1 mln. niet naar het buitenland overgemaakt, maar in Suriname geherinvesteerd en op de betalingsbalans als ontvangst verantwoord onder „buitenlands particulier kapitaal op lange termijn”.

Indien niet een voortdurende groei der produktieve investeringen plaatsvindt, is het duidelijk dat het negatieve saldo der dienstenbalans en kapitaalopbrengstenbalans het positieve saldo der handelsbalans steeds meer zal overtreffen, vooral daar toch ook de rentelasten der in het verleden verleende ontwikkelingshulp een rol zullen spelen.

Suriname verkeert wat dit betreft, evenals zovele ontwikkelingslanden, in een vicieuze cirkel. Wil het land zijn steeds grotere negatieve kapitaalopbrengstsaldo kunnen betalen, dan zal het zijn export sterk moeten opvoeren bij een continu importniveau en/of zijn kapitaalimport moeten vergroten. In het eerste geval zal het investeringsniveau moeten worden opgeschroefd, waarvoor wederom buitenlands kapitaal nodig is, wat zal leiden tot een nog groter negatief kapitaalopbrengstsaldo en in het tweede geval zal de kapitaalimport al vrij direct een negatieve invloed hebben op de kapitaalopbrengstenbalans. Het is dan ook deze kapitaalopbrengstenbalans die een grote „bottle neck” voor de verdere vooruitgang dreigt te worden.

E. Loon- en prijsniveau

Een andere bedreiging voor een voortdurende groei van het reële produkt vormt de huidige loon- en prijsinflatie. Er kan op worden gewezen dat de totale kosten van het levensonderhoud over de afgelopen vijftien jaar met ongeveer 3% per jaar zijn toegenomen. Dit zou betekenen dat ceteris paribus binnen de komende tien jaar het prijspeil zal zijn verdubbeld t.o.v. het prijsniveau in het derde kwartaal van 1953, m.a.w. de kosten van het levensonderhoud zullen binnen vier en twintig jaar zijn verdubbeld. Dit klemmt temeer daar juist de afgelopen jaren de prijzen gemiddeld sterker zijn gestegen, alhoewel dat niet direct uit tabel 7 valt af te leiden.

De stijgende welvaart in Suriname heeft een aanmerkelijke verschuiving in het consumptiepatroon bewerkstelligd, waardoor het aandeel van de primaire levensbehoeften is afgenomen en dat van de secundaire levensbehoeften is toegenomen. Het zijn echter juist deze goederen en diensten die de laatste jaren een progressieve prijsstijging



...overweldigende belang van bauxiet... (foto RVD)

ondergaan, mede onder invloed van de buitenlandse prijzen, waarbij bedacht dient te worden dat van het totale consumptiegoederenpakket 23,5% van buitenlandse origine is en 27,5% van gemengde origine, zodat vooral het Nederlandse prijspeil voor Suriname van grote importantie is.

De prijzen in de agrarische sector zijn zo hoog door: a. het urbanisatieproces, en b. de grote winstmarges van de tussenhandel. Door het urbanisatieproces breidt de stad Paramaribo zich steeds verder uit, waardoor land- en tuinbouwgronden in de onmiddellijke omgeving van de stad worden verkaveld en bebouwd, wat tot gevolg heeft dat

Tabel 7.

De prijzen van het levensonderhoud voor gezinnen in Paramaribo met een inkomen van Sf. 20 - Sf. 60 per week

Oud	Wegingscoëfficiënt		Componenten	Prijsstijging		
		Nieuw a)		Gemiddeld p.j.	1966/ 1967	1967/ 1968
100 %	100 %		Totaal	3 %	10,7 %	0,2 %
55,7 %	42,4 %		Voeding en diensten	4,3 %	15,9 %	- 0,5 %
2,2 %	0,9 %		Roken	1,8 %	1,2 %	3,2 %
15,4 %	21,0 %		Woning	1,5 %	—	0,4 %
9,8 %	9,8 %		Kleding en schoeisel	1,0 %	1,7 %	4,5 %
16,8 %	25,9 %		Overigen	0 %	1,6 %	2,3 %

a) In deze kolom is een nieuwe wegingscoëfficiënt opgenomen. Het oude cijfer is namelijk gebaseerd op een budgetonderzoek uit 1952 en op die basis zijn de prijsveranderingen dan ook berekend. Sindsdien is de mate van behoeftenbevrediging in Suriname sterk gestegen, welke toename gepaard ging met een verschuiving in de samenstelling van het consumptiegoederenpakket, zoals dit tot uiting is gekomen in de resultaten van een proefonderzoek van huishoudelijke uitgaven in Paramaribo en omgeving in 1967 onder auspiciën van de Stichting Planbureau Suriname. Alhoewel het slechts een proefonderzoek betreft en de definitieve resultaten nog moeten blijken uit het huidige onderzoek, kan toch enige indicatieve betekenis worden gehecht aan de gewijzigde wegingscoëfficiënten die uit het onderzoek zijn op te maken. De betekenis van de post voeding en dranken is in vergelijking met 1952 afgenomen, evenals het roken, terwijl daarentegen de posten woning, verkeer, ontwikkeling en ontspanning, persoonlijke en gezondheidszorg, in betekenis zijn toegenomen. Opmerkelijk is eveneens een dalend aandeel van schoenen en een stijgend aandeel van kleding.

Bron: Algemeen Bureau voor de Statistiek.

het kleiner wordende agrarische aanbod van steeds groter afstand moet komen, terwijl de vraag toeneemt. Naast een te geringe produktie is er nog een uitermate inefficiënte verhandeling door een veelheid van kleine tussenhandelaren, waardoor zeer hoge bruto winstmarges ontstaan.

De prijzen van de lokale industriële en dienstensector zijn door een gebrek aan efficiency vaak eveneens zeer hoog, terwijl de buitenlandse concurrentie van industrieproducten door beschermende maatregelen „buiten de deur wordt gehouden”.

„Last but not least” is de importhandel in grote mate schuldig aan het hoge prijsniveau der importprodukten, wat gezien het percentage wat deze produkten van het totale consumptiegoederenpakket uitmaken, van grote invloed is op de kosten van het levensonderhoud. Een zeer groot aantal handelaren distribueert een uitgebreid assortiment van goederen, waardoor gezien de kleine markt, hoge voorraadkosten ontstaan, die in de prijs worden verdisconteerd. Een ander prijsverhogend element is de gewoonte der consument om nagenoeg alles op krediet of afbetaling te kopen, waardoor in de prijzen de rente- en risicokosten reeds zijn verrekend. Voor de consument zijn alleen de maandelijks afbetalingsbedragen van belang en niet het integrale bedrag van zijn aankopen.

Over het loonpeil kan weinig concreets gezegd worden, doch geconstateerd moet worden dat primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden in het bedrijfsleven steeds meer kosten met zich brengen, zodanig dat voor het jaar 1968 voor een groot deel van het bedrijfsleven loonstijgingen van meer dan 10% zijn gerealiseerd, terwijl ook de in 1969 gesloten CAO's in deze richting wijzen.

F. Bevolkingsomvang

Een groei van de bevolkingsomvang met 3,75% per jaar oefent een grote druk uit op het niveau van het produkt per capita. Dit groeicijfer brengt primair met zich mee dat de niet-werkzame bevolking een zeer groot percentage uitmaakt van de totale bevolking en wel ca. 75%, wat zware lasten voor het land veroorzaakt.

Daarenboven valt te denken aan de werkloosheid, waarbij de officiële werkloosheidscijfers weliswaar een gering percentage aanduiden, doch rekening moet worden gehouden met een werkloosheid van ver boven de 10%, indien namelijk de latente werkloosheid mede in aanmerking wordt genomen.

Tot slot kan worden opgemerkt, dat de bevolking van Suriname voor een groot gedeelte woonachtig is in of rond Paramaribo alwaar op deze wijze problemen van overbevolking ontstaan.

Het potentiële economische beleid

Teneinde de groei van het Surinaamse nationale inkomen te verzekeren en te continueren, dient de overheid op grote schaal een reeks van maatregelen te treffen. Bij de *consumptie* zal op korte termijn „de tering naar de nering” moeten worden gezet, waarbij een zeker paternalisme van overheidzijde te rechtvaardigen valt.

Mijns inziens dienen de inkomstenbelasting en de vermogensbelasting progressiever te worden en zal bij de in-ning nauwkeuriger en zonder aanzien des persoons te werk moeten worden gegaan. Teneinde de overmatige kredietverlening tegen te gaan, zal het afbetalingsstelsel streng dienen te worden gereguleerd. De enorme aanwas van het aantal personenwagens kan daarenboven worden afgeremd door een progressie-element in de wegenbelasting, terwijl

het basisbedrag eveneens zal moeten worden opgetrokken. Deze maatregelen zullen voorzeker een matigende invloed uitoefenen op de consumptie, terwijl de besparingen zullen toenemen, evenals de overheidsinkomsten.

Men zou zelfs nog verder kunnen gaan en een omzetbelasting kunnen invoeren op de luxe goederen. Het consumptiepatroon van Suriname komt overeen met dat van een zeer welvarend land, doch men moet beseffen dat het gezien de economische toestand van het land absoluut niet noodzakelijk is dat elk mogelijk produkt in alle mogelijke variëteiten aanwezig is.

Bovenstaande maatregelen zouden de *besparingen* eveneens ten goede komen, al zou hier dan ook zeker ten dele sprake zijn van gedwongen besparingen. De overheid dient daarenboven meer propaganda te maken voor consumptiebeperking en besparingsvergroting, wat enkel mogelijk is door de mensen meer met hun toekomstige behoeften te laten rekening houden.

Eveneens moet grote aandacht worden geschonken aan de *investeringen*. Het particuliere initiatief heeft met vele moeilijkheden te kampen, zoals de kleine markt, het risicomijdend kapitaal, gebrek aan geschoold kader en het managementprobleem.

De kleine markt kan enkel vergroot worden door een gedeeltelijke oriëntatie op buitenlandse markten, doch de vereisten hiervoor zijn een uiterst efficiënte onderneming, geleid door een goede management. Te dien einde zal echter van overheidzijde de scholing tot middenkader ter hand moeten worden genomen, evenals potentiële „managers” in hun streven moeten worden gestimuleerd en niet gedwarsboemd. Hier ligt een taak voor de educatieve instellingen.

Risicodragend kapitaal zou in grotere mate moeten worden gefourneerd door het bankwezen, waarvoor mijns inziens in de ontwikkelingslanden een uitgebreide taak is weggelegd. Daarenboven moet een beroep worden gedaan op de buitenlandse investeerders en op de ontwikkelingshulpgelden. Teneinde meer dan in het verleden de baten van het land voor het land te behouden, zou ruime aandacht dienen te worden besteed aan het idee der „joint venture”, welke eveneens met ontwikkelingshulpgelden zou kunnen worden gefinancierd. Op deze wijze zou bovendien worden bereikt dat een groter gedeelte der ontwikkelingshulpgelden in produktieve richting wordt aangewend⁶.

Teneinde de *overheidsbestedingen* sterk te besnoeien, zou gebruik kunnen worden gemaakt van een organisatieadviesbureau, waarna ongetwijfeld een zeer groot percentage van het ambtenarenapparaat zou moeten verdwijnen. Zolang echter dit apparaat gezien wordt als een welkome gelegenheid om familie, kennissen en partijgenoten te helpen, zal de aanbevolen gedragslijn wel een illusie blijven. De huidige situatie is echter uitermate kostbaar en werkt voor de welwillenden en welkunnenden ten zeerste frustrerend.

⁶ In dit kader moet gewezen worden op een suggestie om het gehele Nederlandse bedrijfsleven in Suriname te nationaliseren en de moederondernemingen uit ontwikkelingshulpgelden te vergoeden. De ontwikkelingshulp wordt dan als het ware als een „lump-sum” ter beschikking gesteld, Nederland kan geen kolonialisme of neo-kolonialisme meer verweten worden en Suriname heeft de kans haar eigen middelen te exploiteren.

De mentaliteit van het overheidsapparaat is dan ook een der voornaamste hinderpalen voor een continue economische groei.

Een ander punt vormt het *saldo van de lopende rekening der betalingsbalans*. Een negatieve kapitaalopbrengstenbalans is onvermijdelijk, doch het negatieve saldo van de dienstenbalans valt misschien te verhelpen. Teneinde deze negatieve saldi op te vangen, dient de export sterk te worden gestimuleerd en de import — vooral van consumptiegoederen — te worden beperkt. Dit laatste voorstel zou door de reeds gesuggereerde consumptiebeperkende maatregelen kunnen worden bewerkstelligd. Bij de exportbevordering zal vooral moeten worden gedacht aan de niet-mijnbouw sectoren, waardoor eveneens de Surinaamse „monocultuur” enigszins zou worden tegengegaan.

Eén der momenteel grootste problemen vormt de *loon- en prijsinflatie*, zoals overal ter wereld. Indien reeds een ontwikkeld land als Nederland moeite heeft met een juiste regulering van lonen en prijzen, dan is het duidelijk dat Suriname op dit punt geen stringent beleid kan voeren. Wél zouden diverse sanerende en concurrentiebevorderende maatregelen genomen kunnen worden.

De overheid kan in de agrarische sector d.m.v. een eigen afzetorganisatie van landbouwproducten sterk sanerend werken. Indien deze operatie op grote schaal zou geschieden, zou aldus de prijs der agrarische producten sterk kunnen worden gedrukt. Daarenboven dient van overheidszijde meer aandacht te worden besteed aan opvoering der produktie, waarvoor de landbouwvoorlichting zal dienen te worden uitgebreid, terwijl eveneens kan worden gedacht aan landbouwkredieten en stimulering van de coöperatievorm.

De lokale industriële en dienstensector kan enige efficiency-stimulansen wel zeer goed gebruiken. Te dien einde zal de internationale concurrentie haar sanerende werking moeten kunnen verrichten, wat enkel mogelijk is, indien de lokale industrieën na enige jaren hun beschermende rechten grotendeels ontnomen wordt.

Teneinde de importhandel te dwingen tot een redelijk prijspeil te komen, dient stringent te worden ingegrepen. De overheid dient te komen tot een vestigingsbeleid, waarbij van het behoefte-element wordt uitgegaan. Daarenboven zal op korte termijn de afbetaling moeten worden gereguleerd, zoals reeds eerder opgemerkt. Naar mijn mening zal echter uiteindelijk voor deze sector een systeem van maximum handelsmarges dienen te worden ontworpen.

Alhoewel de *bevolkingsomvang* geen groot probleem behoeft te vormen, dient wel de nodige aandacht te worden geschonken aan de centrumvorming in de districten, teneinde te voorkomen dat nog meer districtsbewoners naar Paramaribo trekken.

De afgelopen jaren hebben sterke *loonstijgingen* te zien gegeven en het jonge vakbondswezen is in zijn eisen lang niet altijd redelijk. Gezien de zeer smalle basis der Surinaamse economie, is het van het uiterste belang zo weinig mogelijk arbeidsstoringen te krijgen en er dient dan ook voorzeker de mogelijkheid voor de regering te worden ge-

schapen partijen een „cool-off period” op te leggen. Eén der aantrekkelijke punten van bedrijfsvestiging in Suriname vormen de lage loonkosten in verhouding tot de geïndustrialiseerde staten van het Westen, doch reeds nu is in Suriname het loonpeil hoger dan in de meeste buurlanden en het zal voor de regering nodig zijn het vakbondswezen te wijzen op de noodzaak zichzelf bij hun eisen restricties op te leggen.

Samenvatting en conclusies

Suriname is een klein land met een nog kleinere bevolkingsomvang. Voor zijn economische groei is het land voornamelijk aangewezen op de twee in het voorgaande genoemde peilers: de buitenlandse ondernemingen — speciaal de twee bauxietbedrijven — en de ontwikkelingshulp. Mocht één van deze peilers wegvallen, of zelfs maar verzwakken, dan zal het land met enorme moeilijkheden te kampen krijgen. Het is — mede gezien de zwakke economische basis — dan ook van primair belang dat van overheidswege planmatig wordt ingegrepen en een reeks van maatregelen wordt getroffen.

Elke maatregel zal echter te enen male nutteloos zijn, indien niet op korte termijn getracht wordt een mentaliteitswijziging te bewerkstelligen. Voornamelijk de overheid moet als schuldige worden aangewezen met haar ambtenarenapparaat van ca. 22% der werkzame bevolking. De wanorganisatie die de afgelopen jaren is ontstaan, werkt uitermate frustrerend en verhindert dat essentiële beslissingen worden genomen en prestaties worden geleverd. Deze inertie en apathie van het ambtenarenapparaat, op hun beurt door politieke factoren teweeggebracht, heeft een grote invloed uitgeoefend op de heersende mentaliteit van de gehele bevolking.

Het zijn deze inertie en apathie die als de voornaamste „bottlenecks” voor een continue economische groei kunnen worden beschouwd. Via de educatieve instellingen en de publiciteitsmedia zal dan ook op korte termijn tot een zekere vorming moeten worden gekomen, opdat de drang tot prestaties wederom geprikkeld wordt.

In het begin van het artikel is erop gewezen dat Suriname een bepaalde welvaart geniet, zeker in vergelijking met de overige ontwikkelingslanden, doch ik moge hebben duidelijk gemaakt dat ter continuering van de economische groei een uitgebreid pakket van maatregelen zal dienen te worden getroffen.

Alhoewel Suriname economisch nog niet rijp is voor de onafhankelijkheid en deze rijpheid ook nog vele jaren verwijderd is, moet de jongste verkiezingsuitslag toch in zoverre betreurd worden, dat nu ook de politieke onafhankelijkheid op de iets langere baan is geschoven, waardoor de prikkel ontbreekt om op eigen benen te leren staan, zelf de verantwoordelijkheid voor de bestaande problematiek te aanvaarden en zelf aan de oplossing hiervan te werken. En het is juist deze prikkel die van zo groot belang is.

W. Struben

(I.M.)

§ N.V. SLAVENBURG'S BANK §



Oost-Europa kroniek

Buitenlandse handel en sociaal-economische orde

In de vooroorlogse jaren was de Sowjet-Unie het enige territorium met een centraal geplande en geleide economische orde. Door haar historische samenhang, omvang en rijkdom aan natuurlijke hulpbronnen vormde de buitenlandse handel slechts een marginaal en sluimerend probleem. De handelsstromen waren relatief, d.w.z. ten opzichte van het bruto nationaal produkt, zo gering, dat structuur en geografisch patroon geen diepgaande studie vereisten. In deze omstandigheden was de buitenlandse handel een gemakkelijke prooi van de ideologie.

Na de tweede wereldoorlog rees de problematiek van de „socialistische ontwikkeling” in de Oosteuropese staten en van de „economische betrekkingen tussen socialistische staten”. De economische betrekkingen tussen socialistische staten waren nooit onderwerp van serieuze studie geweest. Oskar Lange, de vooraanstaande Poolse communistische theoreticus op economisch gebied, repte er in zijn „Economische theorie van het socialisme” met geen woord over. Anderen, zoals Dickinson, ontkenden naïef, dat de problematiek onder het socialisme anders van karakter zou zijn dan de interne economische problematiek.

Wat eveneens werd miskend was de invloed van specifieke nationale omstandigheden op de economische orde. Ontwikkelingsgraad, rijkdom aan natuurlijke hulpbronnen, marktomvang, rol van de buitenlandse handel en handelspatroon weken in de Oosteuropese staten niet alleen onderling, maar ook ten opzichte van de Sowjet-Unie, sterk af. Toch was het juist dit sowjetrussische economische model dat uniform werd toegepast bij de herordering van de Oosteuropese economieën.

Het door de ideologie aan banden gelegde denken over de handel met kapitalistische staten behield zijn sterilität. Niet in de laatste plaats door de ontwikkeling van de politieke situatie, die Marshall-hulp en westelijke embargo-politiek tot een hecht geheel

smeedde. Deze embargo-politiek dreef niet alleen de Oosteuropese landen in de armen van Stalin, maar beantwoordde ook niet aan haar doel het militair-economische potentieel van de Sowjet-Unie ernstig in zijn groei te belemmeren. Juist door het economisch potentieel van de meer ontwikkelde Oosteuropese staten — wat de facto dus wel werd onderkend — met name van Tsjecho-Slowakije en Oost-Duitsland, bedroeg de groeivertraging in feite niet meer dan enkele maanden!¹

Tegen deze achtergrond kan men de verzuchting van Pryor begrijpen met

Economische politiek en empirische economie

Economische politiek impliceert het nemen van „doel”-matige beslissingen. De ervaringen in Oost-Europa met het getransplanteerde sowjetrussische economische model leiden tot een soort afstotingsproces omdat het te kort begint te schieten als *kwalitatieve* aspecten van economische groei de centrale plaats beginnen over te nemen van de *kwantitatieve* aspecten. Zulks dwingt tot het nemen van aan de gewijzigde structuur aangepaste doelmatige beslissingen, tot een gewijzigde economische politiek. Een andere, meer flexibele, economische politiek vraagt ook om een meer flexibele institutionele structuur én een meer flexibel planningssysteem. Het is duidelijk, dat analyse van de praktische economische politiek, „veldonderzoek” dus, omvang en patroon van de noodzakelijke veranderingen moet aangeven.

De oude economische politiek heeft de Oosteuropese economieën stuk voor stuk geïsoleerd. Velen zien juist nu in de buitenlandse handel een aanvullende krachtige groeifactor. Aan het empirisch onderzoek moet duidelijke vraagstelling voorafgaan. Deze laat zich in een aantal groepen van vragen verdelen:

A. In welke mate is de institutionele orde een verklaring voor de problemen van buitenlandse handel?

B. In welke mate is de doelstelling van geforceerde, snelle industrialisatie, met als gevolg een verwaarlozing van de primairë bedrijfstakken een verklaring voor die problemen?

C. Wat is het effect van de buitenlandse handel via het terugkoppelingsmechanisme op de binnenlandse economie?

D. Wat is de dynamische interactie tussen deze probleemgroepen?

betrekking tot de autochtone communistische literatuur op het gebied van de buitenlandse handel: „Even a large number of academic articles on technical trade topics have been marked by a low degree of rigour and a surprisingly high degree of ignorance”². Lange tijd heeft ook de bestudering van deze problematiek door westerse economen zich in concreto beperkt tot het aan elkaar doorvertellen van dit soort verzuchtingen. Op een hoog niveau van abstractie werden begrippen gehanteerd als autarkie en monopolie van de buitenlandse handel.

De stoot tot veldonderzoek door Oost-Europeanen zelf is gegeven door verbazingwekkend openhartige Hongaarse economen. Ik zou Pryor te kort doen als ik hem niet zou noemen aan westerse zijde; menigeen weet, dat hij hiervoor een hoge prijs heeft moeten betalen.

Omstreeks de jaarwisseling 1966/1967 heeft aan de Universiteit van Zuid-Californië (Los Angeles) een congres plaatsgehad van vooraanstaande westerse economen, specialisten op het gebied van de onderhavige problematiek. Het verslag hiervan is een belangrijke bron voor deze kroniek geweest.³

A. Institutionele orde

Het planningssysteem in Oost-Europa en de Sowjet-Unie is, om een kunstmatig efficiency-klimaat te scheppen, uitermate strak aangehaald en gespannen (*taut planning*). Dit leidt tot een systematische kwantitatieve overschatting van aanbod en onderschatting van vraag, zodat plotselinge tekorten en overschotten gemakkelijk ontstaan. Ten aanzien van de buitenlandse handel leidt zulks tot minimalisering van de voorraad buitenlandse betaalmiddelen,

¹ G. Adler-Karlsson: *Western economic warfare: 1947-1967*, Stockholm 1968.

² F. L. Pryor: *The communist foreign trade system*, Londen 1963.

³ A. A. Brown en E. Neuberger (eds.): *International trade and central planning*, Berkeley en Los Angeles 1968.

tot onderschatting van importen en importprijzen en overschatting van exporten en exportprijzen. Een plotseling optredend knelpunt, dat des te ernstiger is naarmate de economie meer afhankelijk is van buitenlandse handel, dwingt tot nood-exporten aangezien aanpassing aan de importzijde verregaande consequenties heeft voor het plan. Verslechtering van de ruilvoet en de handelsbalans is het gevolg. Destabiliserend werkt ook de methode van *jaarplanning*, hetgeen betekent, dat aan het einde van het boekjaar sprake is van een „rush” om aan de geplande eisen te voldoen.

De methode van planning door middel van *materiaalbalansen* leidt niet tot „planning in fasen” maar tot „planning in mootjes”, zowel wat betreft indirecte effecten als ook wat betreft de functionele coördinatie tussen import, export, financieel plan, geografische plannen enz. Ook het gebrek aan *experts* op het gebied van de buitenlandse handel is een ernstige rem op doelmatige beheersing van import en export. De *complexiteit* van het planningproces neemt snel toe (extra varianten) als de buitenlandse handel daarbij doelmatig en stelselmatig wordt betrokken.

De nadruk op *verticale* coördinatie en verantwoordelijkheid verzwakt op vele manieren de horizontale verbanden: tussen de buitenlandse sector en binnenlandse sectoren, tussen buitenlandse handelsondernemingen voor verschillende produktengroepen, en tussen functionele afdelingen van een buitenlandse handelsonderneming (exporten en importen).

De „dode” wijze van prijsvorming gebaseerd op de marxistische conceptie van gemiddelde (?) arbeidskosten per bedrijfstak was niet alleen oorzaak van inefficiënte kapitaalgebruik en gebruik van natuurlijke hulpbronnen, maar leidde eveneens tot het ontstaan van een *separate* binnenlandse en buitenlandse *prijstructuur* met als pendant een bufferfonds ten laste van het staatsbudget.

Het *beloningssysteem* ter stimulering van de vervulling c.q. het overtreffen van de plantaken is ondoelmatig door divergentie tussen macro- en micro-rationaliteit. Behalve dat het inflatoir werkt, zijn er voor de sector van de buitenlandse handel nog enkele ondoelmatige kanten aan. Importdoelstellingen mogen niet worden overschreden, noch minder dan volledig worden vervuld. Het praktische gevolg is informele substitutie van binnenlands lager door hoger gewaardeerde pro-

dukten, aangezien succes niet kwantitatief wordt gemeten, maar wordt afgemeten naar de mate waarin de boekhoudkundige winst de voor de handelsonderneming geplande winst overtreft. Exportprestaties worden afgemeten naar rato van de totale opbrengst aan deviezen. Verlaging van exportprijzen, luidend in vreemde munt, schept de mogelijkheid de totale opbrengst aan deviezen te verhogen bij een eventuele elastische buitenlandse vraag. De gevolgen voor het importassortiment, de geografische spreiding en de ruilvoet van de buitenlandse handel zijn in het algemeen zeer nadelig. Hetzelfde geldt voor het gecombineerde totale effect op de handelsbalans.

B. Geforceerde industrialisatie

Een industrialisatiepolitiek is de kern van een politiek van snelle economische ontwikkeling. De twee aan elkaar gelijkstellen is een miskenning van de interdependenties in het productiesysteem tussen de verschillende sectoren. Onevenwichtige nadruk binnen een industrialisatiepolitiek op de zware industrie overschat de flexibiliteit van interdependenties tussen zowel sectoren als bedrijfstakken. Economische groei is een dynamisch proces, waarbij het patroon van stuwende bedrijfstakken en sectoren veranderingen ondergaat. Het toekennen van de status van wet aan genoemde onevenwichtige industrialisatiepolitiek is dogmatisch en leidt tot micro- en macro-autarkie.

Een dergelijke politiek krijgt op den duur het odium van „produktie voor de produktie”. Er is geen verband met comparatieve voordelen, in statische noch in dynamische zin. De uniformiteit in de ontwikkelingspolitiek van de Oosteuropese landen heeft de vooroorlogse comparatieve voordelen van Tsjecho-Slowakije en Oost-Duitsland uitgeput. De overige Comecon-landen hebben hier hun voordeel mee gedaan. Bekijkt men de relatie tussen ruilvoet en comparatieve kosten dan waren dat vooral Hongarije en Bulgarije en was dat niet in de eerste plaats de Sowjet-Unie.

Snelle economische groei kan op korte termijn bevorderd worden door de import van buitenlandse technologie, geïncorporeerd in kapitaalgoederen. De produktiefuncties van de Comecon-landen zijn van dien aard dat bijv. voor de Sowjet-Unie tweederde tot driekwart van de groei zich laat verklaren uit toename in de hoeveelheid gecombineerde hulpbronnen⁴. Economische groei heeft op de technologische

voortgang in deze landen een summier invloed en omgekeerd. De repercuussies treffen niet alleen de binnenlandse economie maar ook de betalingsbalans, en wel in de vorm van permanente import van technologie. Verwaarlozing van de non-industriële sectoren betekent verwaarlozing van exportmogelijkheden en zelfs de noodzaak van additionele importen. Daarnaast blijft de rol van de buitenlandse handel belangrijk als instrument voor het opvangen van kortstondige, met het planningssysteem verband houdende, onevenwichtigheden.

C. Feedback

De buitenlandse handel is institutioneel geen functioneel, integraal onderdeel van de nationale economie, maar staat daar los van. Zij is zo-onafhankelijk, dat zij terwille van eigen winstmaximalisatie in staat is binnenslands ontstane knelpunten een kritieke omvang te laten bereiken, alvorens import- of export-actie te ondernemen. In zulke kritieke situaties kan worden gerekend op de afkondiging van een flexibele buitenlandse handelspolitiek ter leniging van de nood.

„Taut planning” leidt tot minimalisering van de voorraad deviezen. Het verklaart ook het verbod dat geldt in het economisch verkeer tussen de Comecon-staten en dat inhoudt, dat geen van de leden voorraden valuta van de ander mag aanhouden. Hiermee zouden de leden beslag kunnen leggen op een stuk produktie van de ander zonder dat in het plan hiervoor voorzieningen waren getroffen. De deviezenvoorraden bestaan dus uitsluitend uit goud en westerse valuta. Is aan de opzet van het economische systeem interne inconvertibiliteit in principe inherent, een dergelijk verbod sluit óók externe valuta- en materiële convertibiliteit uit. De intra-Comecon handel wordt beheerst door bilateraalisme, herexporten en herimporten (goederen-transferabiliteit). Het han-

⁴ Op grond van berekeningen van *Mikhalevskij en Solov'ev* voor de Russische economie was voor het tijdvak 1951-1963 68% van de groei hieruit verklaarbaar; voor de subperiodes 1951-58 en 1959-63 waren deze percentages resp. 60 en 94%. Zie *Ekonomika i matematicheskie metody*, 1966, vol. 2, no. 6 en 1967, vol. 3, no. 2.

delsvolume, zijn samenstelling en geografische oriëntering zijn dus, ook om deze redenen, in ernstige mate suboptimaal uit een oogpunt van voortgezette economische groei.

De handel tussen de Comecon-landen is waterdicht afgescheiden van die van elk van haar leden met westerse landen. Ook hier gelden de gebreken, beperkingen en het bilateralisme die de intra-bloc handel bepalen. De verschillen in economische stelsels en in technologische ontwikkeling zijn evenwel zo groot, dat slechts langlopende leningen en misschien zelfs arbeidsherverdeling de handel uiteindelijk op een hoger plan kunnen brengen. Echter, voor voortgezette groei in de Sowjet-Unie met haar grotere capaciteit tot zelfvoorziening is internationale handel relatief minder belangrijk dan voor de Oosteuropese landen. Dit is van wezenlijk belang, omdat optimalisatie van de rol van de buitenlandse handel opheffing vereist van bilateralisme en inconvertibiliteit. Maar eliminering van de Oosteuropese variant van inconvertibiliteit vereist drastische wijziging in het systeem van economische planning en politiek. Zulks behoeft echter de instemming van de Sowjet-Unie, die zelf wat betreft buitenlandse handel niet onder dergelijke dwingende omstandigheden verkeert als de overige landen van Oost-Europa.

Gegeven het relatief lage verhoudingsgetal tussen buitenlandse handel en bruto nationaal produkt zou, volgens Pryor, Oost-Europa meer afhankelijk moeten zijn van de marginale eenheid handel dan West-Europa⁵. De buitenlandse handel zou dus stabiel moeten zijn. Staller heeft aangetoond, dat deze handel juist zeer instabiel is⁶. Op basis van econometrisch onderzoek heeft Montias een simulatie-model opgesteld voor een centraal geleide economie; als belangrijkste uitkomst vond hij een instabiele buitenlandse handel. Het onderzoek op dit gebied bevindt zich echter nog in een beginstadium. Conclusies m.b.t. „feedback“-effecten zijn dus voorbarig al geven de uitkomsten van het voorlopig onderzoek wel enig inzicht in hun aard.

D. Dynamische interactie

Brown betoogt⁷, dat er in centraal geleide stelsels een tendens is tot een stijging van importen, zowel op lange termijn (door geforceerde snelle groei en industrialisatie) als op korte termijn (door de noodzaak knelpunten op te heffen). Betalingsbalansproblemen dwingen in de eerste plaats tot een ver-

minderen van importen met een lagere prioriteit. Dit verlaagt de gemiddelde prijselasticiteit van de importen en verhoogt de gemiddelde prioriteitsgraad. De pogingen om exporten constant te houden verlagen de prijselasticiteit. Kan de vraag naar importen niet verder worden beperkt dan moeten nieuwe exporten tekorten op de handelsbalans aanvullen. Dat wil zeggen exporten met een lage prioriteit voor de nationale economie.

We zagen reeds, dat produktie van goederen met lagere prioriteit wordt verwaarloosd. De noodzakelijke uitbreiding gaat bij beoordeling van planresultaten naar kwantitatieve eigenschappen ten koste van de kwaliteit. Het resultaat is niet alleen verslechtering van de goederen-ruilvoet maar ook van de ruilvoet van produktiefactoren. Ontoereikendheid van de achterblijvende exportopbrengsten dwingt tot de export van goederen met een hogere binnenlandse prioriteitsgraad. Van deze exporten is het importgehalte hoger dan van de exportgoederen met lagere interne prioriteit. Het gevolg is een „multiplier“-effect, zodat evenwicht slechts op een hoger niveau van zowel importen als exporten kan worden bereikt. De instabiliteit wordt evenwel vergroot door plotselinge knelpunten en de „rush“ aan het eind van het planjaar.

De gespleten-kolomstructuur van de economie, de uitschakeling van horizontale coördinatie door strak aangehaalde verticale bindingen (over-centralisatie), het dode dichotome prijzensysteem en de geperverteerde beloningssystemen verhinderen een helder inzicht in de kosten van importen en exporten en vertroebelen het totaal beeld.

Slotbeschouwing

Het is al te simplistisch de problematiek van de buitenlandse handel van centraal geleide stelsels af te doen met verwijzing naar een streven naar autarkie en zelfvoorziening. Voor zover dit (ex ante) waar zou zijn wordt het ex post in elk geval gelogenstraft. Ook de stelling, dat centraal geleide stelsels door hun aard minder zijn ingesteld op buitenlandse handel dan markt-economieën kan niet worden bewezen. De doelstelling van onevenwichtige en geforceerde kwantitatieve economische groei zelf is niet onschuldig aan de inefficiëntie van het planningsysteem.

Steeds duidelijker komt naar voren de noodzaak tot ingrijpende hervor-

mingen van zowel planningsysteem als economische politiek en de noodzaak tot het geven van een eigen identiteit aan deze twee institutionele begrippen door middel van een doelmatige graad van decentralisatie, het herstellen van de horizontale verbindingslijnen in de economie. Eerder kan de buitenlandse handel de in meer of mindere mate noodzakelijk geachte rol van vooraanstaande groeifactor niet vervullen.

Dr. R. Wetsteijn

⁵ A. A. Brown en E. Neuberger, *op. cit.*, blz. 162.

⁶ G. J. Staller: „Patterns of stability in foreign trade, OECD and Comecon“, *American Economic Review*, september 1967 (LVII; 4).

⁷ A. A. Brown en E. Neuberger, *op. cit.*, blz. 74 e.v.



Prognotities

De toekomst

Het praten over de toekomst, ik zeg met opzet niet denken, is tot nu toe het speelterrein geweest van de enkelingen die met voldoende creatieve fantasie waren toegerust. Ik kan niet beoordelen in hoeverre dit een nuttige functie heeft vervuld, in hoeverre dit de gedachten wellicht enigszins los heeft gemaakt voor de grote sprong voorwaarts. Eén ding is echter zeker. Het heeft het toekomstdenken geen uitgesproken image van betrouwbaarheid en degelijkheid bezorgd. En érgér nog, er is nog niet veel concreets gebeurd. Er is nog weinig systematisch onderzoek verricht. Het is geen wonder dat menigeen pogingen om in de toekomst te kijken met argwaan beziet. Tot nog toe zijn de resultaten er ook naar.

Het is nu tijd om te proberen iets meer geloof in de noodzaak en de mogelijkheden van lange-termijnprognoses en lange-termijnbeleid op te bouwen. Ik wil trachten in deze richting een bijdrage te leveren. Het zal moeilijk zijn, want het toekomstdenken staat in de wereld, en in het oude Europa in het bijzonder, nog in de kinderschoenen. Maar zoals het in de economie is gelukt om de lege vakjes van John Clapham (gedeeltelijk) op te vullen, zal met

enige moeite ook wel lukken om op dit terrein verdere vorderingen te maken.

Het gebied, waar de behoefte aan enige toekomstvisie het meest opvalt, is het onderwijs. Het onderwijs verkeert nog in belangrijke mate in de ban van het verleden. De geschiedenis is heilig. Feitenkennis is nog steeds een groot goed. Wie prijzen behaalt in een televisiequiz ontvangt stapels fanmail. Toch realiseert men zich soms wel, dat de winnaars het niet per definitie verbehoeven te brengen in de maatschappij.

Vooraf door toedoen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) te Parijs beginnen nieuwe gedachten over het onderwijs door te dringen. Men vestigt in een nu drie jaar geleden gepubliceerd rapport de aandacht op enkele fundamentele wijzigingen in de uitgangspunten voor onderwijs- en wetenschapsbeoefening¹. Het eerste punt is de geleidelijke verschuiving in de opvatting dat kennis bestaat uit een relatief stabiele hoeveelheid encyclopedisch weten, naar de opvatting dat de beschikbare kennis oneindig kan worden uitgebreid en feitelijk onbegrensd is. Voorts is men er steeds meer van overtuigd geraakt dat het onderwijs maatschappelijk nuttig moet zijn, omdat het een belangrijke rol speelt in het sociale en economische leven. Het onderwijs is er niet alleen voor de happy few en evenmin louter om bestaande instellingen in stand te houden. Tenslotte breekt de overtuiging door, dat het onderwijs, gezien de enorme uitbreiding en veroudering van de bestaande kennis, meer op de toekomst moet worden gericht in plaats van op het verleden. Wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen hebben niet alleen consequenties voor de inhoud van het onderwijsprogramma, maar ook voor de opvattingen, die het onderwijs bij de leerlingen zal moeten ontwikkelen. De leerling van nu zal, nog meer dan wij, afhankelijk zijn van de technische vindingen in zijn omgeving. Het onderwijs zal hem moeten helpen om in die nieuwe wereld te leven. Het zal een houding en instelling moeten ontwikkelen, die hem in staat stelt om situaties de baas te blijven, die hem anders volledig zouden overrompelen.

Het onderwijs heeft de technologische ontwikkelingen lange tijd genegeerd en is kinderen blijven opvoeden vanuit een achterhaalde, traditioneel bepaalde, visie. Het is echter de plicht van het onderwijs om kinderen voor te bereiden op de wereld van vandaag en morgen. In ons onderwijs-

programma is het verleden nog te zeer toonaangevend. En dan nog meestal het verre verleden en niet eens het nabije verleden, waaruit wellicht nog wel praktische lessen te trekken vallen. Men kan naar mijn mening ook met reden twijfelen aan het nut van een klassieke opleiding, al was het alleen maar omdat de landen die het dichtst bij de klassieken staan, nu niet direct een voorbeeld vormen van een moderne maatschappij. Het onderwijs gaat op alle niveaus gebukt onder een historische benadering in plaats van een analytische. Ik herinner me nog de lange uiteenzettingen over dogmenhistorie, de klassieke economische school en wat dies meer zij. Het is waarschijnlijk een vorm van geestelijke luiheid om de historische volgorde maar te nemen in plaats van gebruik te maken van de huidige stand van kennis om de studenten iets bij te brengen.

De grote moeilijkheid voor het onderwijs is, dat het geen ingebouwd mechanisme voor vernieuwing bezit. Als leraren eenmaal van de kweekschool zijn, wordt het moeilijk om ze iets nieuws bij te brengen. Het is een bekend feit dat de Stichting Studiecentrum voor Administratieve Automatisering op een aanbod aan alle Nederlandse wiskundeleraren om hun in de vakantie een gratis cursus over automatisering en de daarbij behorende wiskunde te geven, praktisch geen reacties kreeg! Het onderwijs moet zich sterker bewust worden van het feit, dat het toekomstige beroepsbeoefenaren op het leven voorbereidt. Met het oog op de invloed die de technologische ontwikkeling heeft op de vraag naar arbeidskrachten is het van belang dat het onderwijs hierop anticipeert.

Het onderwijs en de arbeidsmarkt zijn niet de enige terreinen, waarvoor de toekomst van belang is. In de discussies op de jaarlijkse algemene vergadering van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde is ditmaal uitgebreid gediscussieerd over ruimtelijke ordening en over investeringen in infrastructuur. Ook bij dit onderwerp speelt de lange termijn een belangrijke rol, zij het dat niet iedereen daar gelijk over dacht. Tegenover de opvatting van Drs. E. D. J. Kruijtbosch, dat het dank zij een hoge rentevoet niet nodig is om al te ver vooruit te zien, stelde Ir. Th. Quené terecht, dat het in de praktijk soms meer dan honderd jaar duurt voordat investeringen in infrastructuur ongedaan gemaakt kunnen worden. Dit soort zaken zijn minder flexibel dan men denkt. Hier bestaat dus de noodzaak om verder vooruit

te kijken dan een econoom op grond van louter technische argumenten noodzakelijk zou kunnen achten. De econoom is vaak geneigd om het menselijk verzet tegen verandering te onderschatten.

Het is niet waarschijnlijk dat het panacee bij uitstek voor verandering, de zogenaamde flexibiliteit, een afdoende oplossing vormt voor alle problemen. Het is vaak gemakkelijker te voorkomen dan te genezen. Het is niet zo eenvoudig om misinvesteringen in onderwijs en infrastructuur te corrigeren. Flexibiliteit is tot op zekere hoogte mogelijk, zelfs noodzakelijk, maar het is de schijnoplossing voor degenen, die te gemakkelijk geloven dat de toekomst niet voorspelbaar is. Zelfs bij de huidige stand van zaken is het reeds mogelijk om zinnige uitspraken over toekomstige ontwikkelingen te doen. Men moet er echter nog geloof in krijgen dat de toekomst voorzienbaar en zelfs tot op zekere hoogte manipuleerbaar wordt. Men kan immers anticiperen op verwachte ontwikkelingen, ze in goede banen leiden, stimuleren of juist afremmen. Gelukkig gebeurt er op dit terrein ook wel iets. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft oog voor de behoefte aan lange-termijnprognoses ten behoeve van de omvangrijke investeringen in de infrastructuur. Het heeft het Nederlands Economisch Instituut opdracht gegeven om hiervoor de nodige prognoses tot het jaar 2000 op te stellen. Ook het Centraal Planbureau ontwikkelt momenteel zekere initiatieven op dit gebied.

Voor een juiste benadering van de technische ontwikkeling als een belangrijke determinant van de toekomst is het echter van belang dat dit onderwerp als *zelfstandig studieobject* wordt erkend. In de economie is tot nu toe getracht het element technische ontwikkeling te vangen in de productiefunctie. Het speelt daarin een rol, tezamen met factoren als de verbeterde gezondheidstoestand, de uitbreiding van het onderwijs, organisatorische ontwikkelingen e.d. De afzonderlijke bijdragen van diverse componenten tot de (e)conomische groei, waaronder de technische ontwikkeling, zijn langs deze weg nog niet vastgesteld.

¹ *Curriculum improvement and educational development, OECD, Parijs, december 1966.*

Murray Brown stelt dat „this particular way of measuring the components of technological progress is in its infancy in terms of conclusive results”². En dan gaat het hier nog alleen maar om de puur kwantitatieve betekenis van de technologische ontwikkeling. Het is duidelijk dat voor een raming van de kwalitatieve effecten van de technologische ontwikkeling een totaal andere benadering nodig is. Waarschijnlijk zal de technische ontwikkeling allereerst nader op het microvlak bestudeerd moeten worden, om tot zinvolle uitspraken over de kwalitatieve aspecten te kunnen komen. Voor de studie van de technologische ontwikkeling is een *interdisciplinaire aanpak* vereist. James Bright concludeert in een recente publikatie³, dat befaamde technologen er volledig naast kunnen zitten bij het vaststellen van de economische betekenis van een uitvinding.

Aan de andere kant maken economen vergissingen omdat ze onjuiste technische veronderstellingen maken of omdat ze de invloed van niet-technische (sociale) factoren onderschatten.

Een interdisciplinaire aanpak is nog niet gebruikelijk. De econoom hecht aan de *ceteris paribus* clausule en komt er meestal niet meer op terug. Voor een juiste benadering van de toekomst is een interdisciplinaire samenwerking echter noodzakelijk. Het gaat om een combinatie van wat technisch haalbaar, economisch rendabel en sociaal wenselijk is. Hiervoor moet de kunstmatige scheiding in de verschillende wetenschappen worden overbrugd. Dit is voor de werkelijkheid een te grote abstractie en zeker zodra men op lange termijn wil denken. Kruijtbosch stelt hierover terecht in zijn preadvies: „Op de lange termijn is feitelijk alles variabel”. Dit houdt in dat abstracties en *ceteris*

paribus clausules op de lange termijn niet meer geoorloofd zijn.

Het is gewenst om onze kennis over toekomstige ontwikkelingen te vergroten, om niet steeds opnieuw overrompeld te worden door ontwikkelingen die wij niet hebben voorzien. Een met rasse schreden voortgaande wetenschappelijke en technologische ontwikkeling in combinatie met een starre, moeilijk te veranderen, maatschappijstructuur kan explosieve gevolgen hebben.

Dr. P. Ressenaar

² Murray Brown: *On the theory and measurements of technological change*, Cambridge 1966.

³ James Bright: *Technological forecasting for industry and government*, Prentice-Hall 1968.

PPD zuid-holland

De Provinciale Planologische Dienst in Zuid-Holland onderscheidt in zijn taak drie hoofdaspecten, te weten:

- het planologische onderzoek
- het opstellen van regionale plannen
- het toetsen en begeleiden van gemeentelijke plannen.

Binnen de afdeling onderzoek worden in samenwerking met academici en statistici rapporten samengesteld over sociale en economische facetten van de ruimtelijke ordening in Zuid-Holland. Door de dynamische ontwikkelingen biedt deze provincie een veelheid van interessante vraagstukken voor een

assistent - onderzoeker

De P.P.D. zoekt een medewerker, die

- een middelbare opleiding heeft genoten en in het bezit is van het diploma (middelbaar) planologisch onderzoeker, M.O. economie, statistisch analist of van een vergelijkbaar diploma, dan wel vergevorderd is met studie in een der genoemde richtingen;
- goede stilistische kwaliteiten bezit;
- positieve belangstelling heeft voor de mogelijkheden van mathematische verwerking der gegevens;
- enige praktijkervaring heeft opgedaan.

Gegadigden kunnen hun sollicitatie richten tot de hoofddirecteur van de Provinciale Planologische Dienst, Koningskade 2, Den Haag.