

Lessons from experience

Een nieuw decennium, een nieuw tijdperk – dit lijkt mij een goed moment om de balans op te maken van het gebied waarmee ik mij de laatste twintig jaar heb beziggehouden. Wat heb ik geleerd van mijn ervaring met betrekking tot het economisch en sociaal beleid in het algemeen en dat van ontwikkelingslanden in het bijzonder? Ik heb geleerd dat drie dingen van cruciaal belang zijn: het vaststellen van het juiste *evenwicht* tussen verschillende beleidsoriëntaties; het vaststellen van het juiste *moment* om van evenwicht, van beleid te veranderen; en het bepalen van de juiste *volgorde* waarin de beleidsstappen moeten worden genomen.

Het eerste punt, dat van het juiste *evenwicht*, is wel bijzonder relevant in de huidige periode waarin de 'mythe van de uitersten' zijn lelijke kop weer begint op te steken, bij voorbeeld bij onze vrienden in Oost-Europa die alles willen laten bepalen door de markt. In het tijdperk van de opkomst van globale markten en de absolute noodzaak toegang te hebben tot moderne technologie, is het vinden van het juiste evenwicht tussen de rol van de staat en de rol van de markt van groot belang. De staat is noodzakelijk om bedrijven te helpen penetreren in de globale markt. Europa met Airbus is daarvan een illustratie en dat geldt ook voor de industriële opbouw van Japan en de Oost- en Zuidoostaziatische landen.

Een tweede evenwicht is dat tussen vrijhandel en protectionisme, tussen exportpromotie en importsubstitutie. Zelden of nooit gaat het hier om het een of het ander, maar bijna altijd van het een *en* het ander¹. Een land kan een overwegend vrijhandelsbeleid voeren *en* protectionistisch zijn in bepaalde sectoren. En het zijn zeker niet de EG-landen met hun landbouwbeleid die dit zullen ontkennen.

Een derde evenwicht moet worden gevonden tussen high-tech nodig voor de exportsectoren enerzijds en sociaal-aangepaste technologie voor productieve werkgelegenheidscreatie anderzijds. Deze technologische 'blending' vraagt om een subtiel en duaal beleid al naar gelang de sector van economische activiteit in kwestie. Een vierde voorbeeld is het evenwicht tussen economische groei en de verdeling van de vruchten van de groei. Ook hier is de mythe weer terug dat er een 'trade-off' zou zijn tussen groei en inkomensverdeling, ondanks de empirische onderzoeksresultaten die aanduiden dat bij een *evenwichtig* beleid er geen sprake hoeft te zijn van tegenstrijdigheid.

L.J. Emmerij



Een vijfde voorbeeld betreft het mobiliseren van nationale financiële middelen enerzijds en het aantrekken van internationaal kapitaal, inclusief internationale leningen, anderzijds. Het belang van dit evenwicht behoeft in deze periode van hoge schulden geen verder betoog. Een zesde evenwicht moet worden gevonden tussen investeringen in fysiek en in menselijk kapitaal. Het is een van de rampen van de jaren tachtig geweest dat de herstructurerings- en aanpassingsprogramma's dit evenwicht hebben verstoord door het verzwakken van de 'zachte' sociale sectoren volgens de foutieve aanname dat deze minder belangrijk zijn voor de economische gezondheid van een land.

Een zevende voorbeeld brengt ons tot het evenwicht tussen stedelijke en plattelandsgroei. De stedelijke explosie die we nu meemaken in de derde wereld is reeds gedurende decennia voorzien en de waarschuwingen zijn niet van de lucht geweest. Nu het zover is en de gevolgen voor het milieu eveneens duidelijk worden, is het natuurlijk veel moeilijker, ook in het licht van de bevolkingsgroei, het evenwicht te herwinnen. Een achtste evenwicht betreft planning en individuele initiatieven. Nu vele ontwikkelingslanden, bij voorbeeld in Latijns-Amerika en Afrika, moeten overschakelen van de tyrannie van de korte termijn naar een middellange- en lange-termijnbeleid is het bereiken van een juiste dosering tussen visie en gevoel voor detail van bijzonder belang.

Een negende evenwicht is dat tussen economische en politieke democratie, tussen economische doelmatigheid en politieke vrijheid. Dat is wel bijzonder actueel in het huidige tijdsgewricht. En

ten slotte een tiende en samenvattend evenwicht: dat tussen pragmatisme en ideologie. De 'stille revolutie' heeft in vele ontwikkelingslanden dit evenwicht ten gunste van een zeker pragmatisme teruggebracht.

Gezien de ruimte die columnisten hebben moet ik sneller de twee andere lessen behandelen. De tweede lering die ik trek uit mijn ervaring is het belang van *timing* van een koersverandering in het beleid. Een land moet op het juiste tijdstip zijn financieel, economisch en sociaal beleid kunnen verschuiven. Het is bij voorbeeld duidelijk dat de Oost-aziatische landen hun timing om het evenwicht te verschuiven van importsubstitutie naar exportpromotie een stuk beter hadden dan de Latijnsamerikaanse landen. Of dat nu bewust beleid was of meer geluk dan wijsheid laat ik in het midden. Maar de gevolgen zijn duidelijk: de Oostaziatische industrie is in doorsnee veel efficiënter en kosteneffectiever dan de Latijnsamerikaanse.

De derde les heeft betrekking op de *volgorde van de beleidsmaatregelen*, de 'sequencing'. Alvorens men een nieuw beleid, een verschuiving van het evenwicht, kan invoeren moeten de beleidsgrootheden in het basisjaar juist en evenwichtig zijn. In Latijns-Amerika bij voorbeeld moet de schuldenproblematiek onder controle zijn, hetgeen inhoudt dat er een bepaald fiscaal en monetair beleid wordt gevoerd. Verder moet het belastingbeleid veel krachtiger en doelmatiger zijn. De *nationale* schuld is in de meeste Latijnsamerikaanse landen op dit moment vijand nummer een. Oplossing daarvan ligt grotendeels in het versterken van de belastingbasis. De conclusie van deze derde les is dat, alvorens een nieuw beleid kan worden gevoerd met redelijke kans van succes, er financiële stabiliteit moet heersen, er een eind moet worden gemaakt aan de onzekerheid rondom het wisselkoersbeleid, en het financieringstekort grotendeels moet worden gefinancierd uit nationale bronnen.

Deze lessen zijn zeker niet spectaculair, het gaat hier niet om nieuwe strategieën en om totaaloplossingen. Maar al zijn ze dan misschien niet overdonderend van oorspronkelijkheid, de gevolgen voor het beleid zouden dat wel degelijk kunnen zijn.

L.J. Emmerij

1. Interessante voorbeelden hiervan zijn te vinden in Hollis Chenery e.a., *Industrialisation and growth, a comparative study*, Oxford University Press/World Bank, 1986.