

# Mondiale perspectieven op economische ontwikkeling

B. Geurts, A. de Jong en G. Zalm\*

**D**e economische wetenschap biedt geen eensluidend antwoord op de vraag wat de doorslaggevende factoren zijn achter het verschijnsel economische ontwikkeling. De verschillende scholen leggen de nadruk op uiteenlopende factoren. Tegen de achtergrond van deze verschillende visies op het proces van economische ontwikkeling worden de sterke en zwakke kanten van onderscheiden regio's in de wereldeconomie geschetst.

Vrijwel iedere beslissing die burgers, bedrijven en overheden nemen is gebaseerd op een toekomstvisie. Per te nemen beslissing kan de benodigde tijdshorizon sterk uiteenlopen: soms volstaat één dag, soms is een tijdshorizon van 25 jaar of meer vereist. Bij voorbeeld, overheidsbeleid inzake milieu, energie, onderwijs, ruimtelijke ordening, infrastructuur, sociale zekerheid, enzovoort vereist een lange-termijnhorizon. Hetzelfde geldt voor beslissingen in het bedrijfsleven, bij voorbeeld inzake investeringen, researchprojecten, vestigingsplaatsen en strategische allianties.

Expliciet gemaakte toekomstvisies worden vaak aangeduid als strategische visies. Het belangrijkste doel van de lange-termijnstudie van het Centraal Planbureau (CPB) is het leveren van een bijdrage aan de discussie omtrent lange-termijnontwikkelingen in de Nederlandse economie. Als gevolg van het zeer open karakter van de Nederlandse economie is het vanzelfsprekend de aandacht eerst te richten op de ontwikkelingen in de wereldeconomie. De studie die het CPB op dit terrein heeft verricht is afgelopen week gepubliceerd onder de titel *Scanning the future*<sup>1</sup>. In het kader hiervan is een sterke/zwakte-analyse opgesteld van regio's van de wereldeconomie. Deze sterke/zwakte-analyse vormt het onderwerp van dit artikel.

Een sterke/zwakte-analyse is impliciet dan wel expliciet gebaseerd op een visie omtrent het proces van economische ontwikkeling. In de lange-termijnstudie is er voor gekozen om deze visie expliciet te maken. Omdat de economische theorie geen unanieme visie op het proces van ontwikkeling heeft voortgebracht, is daarbij een eclectische opstelling gekozen. Er wordt daarom gestart met een reflectie over de economische theorie met als doel de vraag te beantwoorden wat in belangrijke economische scholen wordt gezien als de fundamentele krachten achter het proces van economische ontwikkeling. Hierbij worden drie perspectieven onderscheiden: het evenwichtsperspectief, het coördinatieperspectief en het vrije-marktperspectief. Deze perspectie-

ven zijn concurrerend omdat ze een verschillende visie omvatten op het economische proces en op de rol daarin van individuen, bedrijven, collectieve arrangementen en de overheid. Ze zijn echter ook complementair omdat ze ieder verschillende accenten leggen op de fundamentele groeibepalende krachten achter het proces van economische ontwikkeling. Te zamen geven ze, naar huidig inzicht, een min of meer compleet beeld van het proces van economische vooruitgang. Deze perspectieven op economische ontwikkeling worden vervolgens gebruikt als achtergrond voor een sterke/zwakte-analyse voor verschillende regio's in de wereldeconomie.

## Drie perspectieven

### *Het evenwichtsperspectief*

Het evenwichtsperspectief is vooral gebaseerd op de neoklassieke economische theorie. De basisgedachte is een goed functionerend prijsmechanisme dat vraag en aanbod op de diverse markten met elkaar in evenwicht brengt. De economische subjecten zijn rationeel, goed geïnformeerd en hebben een accurate toekomstverwachting. Onzekerheid speelt in dit perspectief nagenoeg geen rol. In dit perspectief hangt het welvaartsniveau af van de beschikbare hoeveelheid productiefactoren (natuurlijke hulpbronnen, hoeveelheid en kwaliteit van het arbeidsaanbod, de omvang van de kapitaalgeoe-

\* De auteurs zijn allen werkzaam bij het Centraal Planbureau. Aan de lange-termijnstudie, waarop deze artikelen gebaseerd zijn hebben behalve de auteurs nog zeer vele andere medewerkers van het CPB een bijdrage geleverd.

1. Centraal Planbureau, *Scanning the future. A long term scenario study of the world economy, 1990-2015*, SDU, Den Haag, 1992. In tegenstelling tot dit artikel is hierin een uitgebreide lijst met literatuurverwijzingen opgenomen. Het tweede deel van de lange-termijnstudie van het CPB, waarin de consequenties van de wereldscenario's voor Nederland worden doordacht zal rond half juni worden gepubliceerd onder de titel *Nederland in drievoud*.



en West-Europa, de 'dynamische Aziatische economieën' (DAE's), het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS), Centraal-Europa en de overige ontwikkelingslanden.

### *De Verenigde Staten*

De fundamentele krachten achter het vrije-marktperspectief zijn in de Verenigde Staten sterk vertegenwoordigd. Een goed functionerend prijsmechanisme, gegarandeerde eigendomsrechten, beperkte overheidsbemoediging met het economische verkeer, sterke financiële prikkels als gevolg van lage belastingen en een sobere sociale zekerheid leiden samen met de individualistische pionierscultuur tot een klimaat dat ondernemerschap, vindingrijkheid, concurrentie en flexibiliteit bevordert.

De nadruk op het vrije-marktperspectief, die in de jaren tachtig een sterk ideologisch karakter kreeg, heeft de groeibepalende factoren van de andere twee perspectieven ondermijnd. De sceptische houding tegenover de overheid en de afkeer van belastingen hebben ondanks grote begrotingstekorten geleid tot een verwaarlozing van de fysieke en menselijke infrastructuur. De schaduwzijde van concurrentie, flexibiliteit en individualisme is ook het gebrek aan samenwerking op allerlei gebied: sterke tegenstellingen tussen werkgevers en werknemers, zeer grote mobiliteit op de arbeidsmarkt, weinig samenwerking binnen ondernemingen en de afwezigheid van lange-termijnrelaties met toeleveranciers en afnemers, enzovoort. Het overdrijven van het vrije-marktperspectief lijkt ook een zekere kortzichtigheid te hebben bewerkstelligd die zich uit in een hoge discontovoet, een sterke fixatie op korte-termijnwinst, een zeer laag besparingsniveau en een voorkeur voor gemakkelijk en plezierig onderwijs in plaats van kwaliteitsonderwijs.

Alhoewel de Verenigde Staten nog steeds de hoogste arbeidsproductiviteit ter wereld kennen en technologisch nog op velerlei terrein aan kop staan, vormt de onevenwichtige nadruk op het vrije-marktperspectief een belangrijke bedreiging voor de economische ontwikkeling op lange termijn. Een andere houding, die tot uiting komt in een meer pragmatische en flexibele opstelling van burgers, management en overheid zal noodzakelijk zijn.

### *Japan*

De ongeëvenaarde economische prestatie van Japan na de tweede wereldoorlog wordt geassocieerd met groeibepalende factoren van het evenwichtsperspectief en het coördinatieperspectief. Het evenwichtsperspectief is met name zichtbaar op de arbeidsmarkt, in de uitvoerige informatievergaring (volledige informatie) en in de zeer lange tijdshorizon van bedrijven (lange afschrijvingstermijnen, hoge uitgaven voor R&D) en gezinnen (hoge besparingen, grote financiële offers voor goed onderwijs).

Het coördinatieperspectief is zichtbaar in de belangrijke sturende rol van de Japanse overheid, en de op langdurige samenwerking gerichte relaties tussen bedrijven (binnen grote conglomeraten: keiretsu's) en tussen werknemers en bedrijven (langdurige arbeidscontracten, 'on-the-job'-training). Het vrije-marktperspectief speelt een minder prominente rol. Het summier sociale vangnet en de bijbehorende lage lastendruk vormen hierop de enige uitzonderingen.

In de toekomst zullen Japans sterke punten aan belang kunnen inboeten. De buitengewoon hoge spaarquote zal afnemen door de ongeëvenaard snelle vergrijzing die Japan te wachten staat en door de wens de economische successen in toenemende mate te vertalen in een hogere consumptie en kortere werktijden. Daarnaast kan de bescheiden vertegenwoordiging van het vrije-marktperspectief als een potentiële zwakte van de Japanse economie worden gezien als de technologische grenzen moeten worden verschoven en individuele creativiteit en risico-zoekend gedrag noodzakelijk zijn. Door binnenlandse aanpassingen, bij voorbeeld een hogere arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en liberalisatie van de dienstensector en de landbouw, kan een deel van deze problemen gecompenseerd worden. Japan heeft in het verleden bewezen over een groot vermogen tot sociale innovatie te beschikken. Ondanks de potentiële bedreiging luidt de conclusie dan ook dat de vooruitzichten voor Japan gunstig zijn. Het meest dreigend zijn nog de spanningen in de handelsrelaties als gevolg van Japans industriële kracht en de overschotten op de handelsbalans. Het risico van toenemend protectionisme is, voor Japan en voor de wereld, groot.

### *West-Europa*

Alhoewel de bereidheid van sociale groeperingen om samen te werken met het oog op het nationale belang sinds de jaren zestig is afgenomen ten opzichte van de periode na de tweede wereldoorlog, zijn met name de groeibepalende factoren van het coördinatieperspectief in West-Europa goed ontwikkeld. De kwaliteit van het onderwijs en de infrastructuur kunnen positief beoordeeld worden. De spaarquote is weliswaar niet zo hoog als in Japan, maar veel hoger dan in de Verenigde Staten. Ook internationaal kent West-Europa een sterke traditie in samenwerking. Internationale coördinatie heeft bijgedragen tot het slechten van handelsbarrières in het kader van de GATT en, nog sterker, binnen Europa.

De beoordeling van West-Europa is ongunstiger ten aanzien van het vrije-marktperspectief. De nadruk die gelegd werd op het coördinatieperspectief, te zamen met het hiermee geassocieerde paternalisme op verschillende terreinen van overheidsbeleid, de sterke nadruk op inkomensverdelingsvraagstukken, en het streven naar minimalisering van risico's en onzekerheid, hebben de 'incentive'-structuur verzwakt en belemmeren het individuele en collectieve aanpassingsvermogen. Het gebrek aan aanpassingsvermogen was het sterkst op de arbeidsmarkt en bij de collectieve uitgaven.

Nadat de zwakke punten van West-Europa in de jaren zeventig op pijnlijke wijze aan het licht gekomen waren, werd in de jaren tachtig het beleid bijgesteld. Terwijl op nationaal niveau gestreefd werd naar loonmatiging, winstherstel, daling van de collectieve-uitgavenquote, deregulering, privatisering en belastinghervormingen werden op EG-niveau programma's ter stimulering van R&D gerealiseerd en kwam Europa '92 tot stand. Behalve directe kostenbesparing bevordert Europa '92 de concurrentie en biedt nieuwe mogelijkheden om van schaalvoordelen te profiteren. Deze beleidswijzigingen kunnen worden beschouwd als een versterking van de groeibepalende factoren van het vrije-marktperspec-

tief. Toekomstige uitbreiding van de EG en de totstandkoming van de EMU kunnen een en ander nog verder versterken.

De algemene conclusie luidt echter dat de aanpassingen stappen in de goede richting zijn, maar dat nog moet blijken of ze afdoende zijn, met name ten aanzien van de arbeidsmarkt. Ook het toekomstige karakter van de Europese integratie en samenwerking is nog onduidelijk en biedt veel ruimte voor tegenstellingen. Europa is potentieel een supermacht in wording. Om deze potentie tot werkelijkheid te maken, zal Europa zijn potentieel voor sociale innovatie moeten bewijzen.

#### *De 'dynamische Aziatische economieën'*

De 'first-tier' dynamische Aziatische economieën – Taiwan, Zuid-Korea, Singapore en Hongkong – wisten in navolging van Japan een enorme economische vooruitgang te realiseren, met behulp van een ontwikkelingsstrategie die kan worden getypeerd als een combinatie van het coördinatieperspectief en het evenwichtsperspectief. Belangrijke ingrediënten waren een hoog niveau van besparingen, goed onderwijs, sociale consensus, en een belangrijke sturende rol van een kwalitatief goede overheid, terwijl van een sterke uitbouw van de verzorgingsstaat geen sprake was.

Naarmate deze economieën het stadium van 'catching-up' ontgroeien en het technologische front naderen, zal het geringe accent op de factoren van het vrije-marktperspectief een handicap kunnen worden. Tegelijkertijd zullen de aspiraties van burgers en werknemers toenemen wat behalve tot politieke, en sociale, ook tot economische spanningen zou kunnen leiden, met name ten aanzien van winstgevendheid en inflatie. Deze tendensen zijn al zichtbaar en hebben ook al tot een zekere liberalisatie geleid. Wanneer het protectionisme binnen de perken blijft moet het groeipotentieel van de vier tijgers dan ook hoog worden aangeslagen.

Een tweede groep landen waartoe Thailand, Maleisië, Indonesië en de Filipijnen worden gerekend, is recenter in opkomst. Na teleurstellende ervaringen met door krachtig overheidsbeleid nagestreefde invoersubstitutie werd, in vergelijking met de 'eerste vlucht' nieuwe industrielanden, al in een vroegere fase van ontwikkeling meer accent gelegd op factoren uit het vrije-marktperspectief. Dit leidde tot handels- en financiële liberalisatie, alsook tot een zekere deregulering. Op deze manier kon de tweede groep industrielanden volop profiteren van directe investeringen en technologietransfer van hun reeds verder gevorderde buurlanden.

De economische uitdaging waar de tweede groep nieuwe industrielanden nu voor staat is het verbeteren van de kwaliteit van onderwijs, infrastructuur en overheidsbestuur, alsook het verhogen van de eigen spaarquote. Met name het coördinatie- en evenwichtsperspectief dienen versterkt te worden. Slaagt men hier niet in, dan dreigt het gevaar dat het huidige momentum in het ontwikkelingsproces niet in een 'self-sustained' ontwikkeling kan worden omgezet en dat de aantrekkingskracht als vestigingsplaats voor buitenlandse investeringen verloren gaat. Slaagt men er wel in, dan kan dit bijdragen aan de opkomst van weer een volgende groep industrialiserende ontwikkelingslanden.

#### *De overige ontwikkelingslanden*

De overige ontwikkelingslanden betreffen Latijns-Amerika, Zuid-Azië, China en Afrika. Terwijl 75% van de wereldbevolking in deze regio's woont is hun aandeel in het wereldinkomen slechts 15%. De ontwikkeling van deze regio's in de jaren tachtig liep sterk uiteen. Het afgelopen decennium was rampzalig voor Afrika en Latijns-Amerika, waar het per capita inkomen met gemiddeld 5 tot 10% daalde, terwijl in China, als resultaat van hervormingen het inkomen per hoofd meer dan verdubbelde.

Deze regio's hebben gemeen dat de overheid te groot is gezien de verstoring die ze teweegbrengt in het functioneren van markten en het prijsmechanisme. Tegelijkertijd is de overheid te zwak aangezien ze niet goed kan omgaan met de zelfgezochte taken, met als resultaat bureaucratie, verspilling en corruptie terwijl belangrijke overheidstaken als onderwijs, infrastructuur en basisgezondheidszorg worden verwaarloosd. In termen van de welvaartsceklus impliciert dit dat alle perspectieven zwak tot zeer zwak scoren. Met betrekking tot het vrije-marktperspectief betreft het met name een inadequaat functionerend prijsmechanisme, onvoldoende bescherming van eigendomsrechten en gebrek aan autonomie in de economische sfeer. Wat betreft het coördinatieperspectief is er sprake van geringe kwaliteit van overheidsbestuur, verwaarlozing van de fysieke en menselijke infrastructuur en het onvermogen tot samenwerking (vaak als gevolg van scherpe religieuze, sociale en raciale tegenstellingen). Enkele van deze factoren, zoals de inadequate marktwerking en infrastructuur, kunnen ook worden geïnterpreteerd als ondervertegenwoordiging van groeibepalende factoren uit het evenwichtsperspectief.

Als gevolg van al deze problemen wordt ook het potentieel van enkele sterke punten, zoals de natuurlijke rijkdommen en het enorme individuele aanpassingsvermogen dat burgers in de derde wereld dagelijks demonstreren, onvolledig benut.

Recente marktgeë Orienteerde hervormingen in Latijns-Amerika, India, Pakistan, Afrika en (opnieuw) China hebben het optimisme over de groeikansen van de overige ontwikkelingslanden iets versterkt. Gegeven de kracht en omvang van de groeibelemmerende factoren in deze regio's blijft vooralsnog twijfel gerechtvaardigd over het lange-termijnperspectief voor deze gebieden.

#### *Het Gemenebest van onafhankelijke staten*

De economische successen van de centraal geleide Sovjetunie na de tweede wereldoorlog, het verkleinen van de technologische achterstand ten opzichte van het Westen en het omvormen van een agrarische samenleving met veel analfabetisme in een geïndustrialiseerde natie met een goed geschoolde beroepsbevolking, lijken volledig vergeten. Hoewel de willekeurige prijsstructuur die de fysieke planning met zich meebracht tot suboptimale allocatie van beschikbare middelen leidde was de doorslaggevende factor voor het uiteindelijke falen van het systeem gelegen in het verwaarlozen van de groeibepalende factoren van het vrije-marktperspectief: gebrek aan autonomie in de economische sfeer, onvoldoende 'incentives' voor werkenden en bedrijven, onvoldoende stimulansen voor vernieuwing en individueel risiconemend gedrag.

	N.- Am.	West- Eur.	Jap. Az.	Dyn. ec.	L.-Am. Afr.	GOS, C.-E.
<b>Groeibepalende factor</b>						
Natuurlijke hulpbronnen	+	0	--	-/+	+	++
Spaarquote	--	+	++	++	-	--
Prijsmechanisme	++	0	+	+	-	--
Incentive-structuur / eigendomsrechten	++	-	+	+	+	--
Autonomie economische sfeer	++	0/+	0	0/-	--	--
Inventie-/innovatievermogen	++	0	+	0	-	--
Individueel aanpassingsverm.	++	--	+	+	+	--
Collectief aanpassingsverm.	--	+	++	++	-	--
Samenwerking	--	+	++	++	--	--
Kwaliteit van overheid <sup>a</sup>	0	+	++	++/0	--	--
Infrastructuur	--	+	0	0	--	--
Onderwijs	-/+	+	++	+/0	-	+

a. Ten aanzien van economisch beleid.

**Tabel 1. Samenvatting sterke-zwakte-analyse van regio's van de wereld-economie**

Vanuit de welvaartscirkel bezien is de huidige positie van de Gemeenschap van onafhankelijke staten (GOS) zeer negatief. Er zijn problemen bij de groeibepalende factoren van alle drie de perspectieven. De incentive-structuren (inclusief eigendomsrechten) werken evenmin als het prijsmechanisme. De infrastructuur is slecht en de kwaliteit van de overheid laat veel te wensen over. Effectieve coördinatie bestaat niet meer en samenwerking is ver te zoeken, mede door de politieke strijd en overal opkomende nationalistische sentimenten. Het traditioneel sterke punt van hoge besparingen en investeringen is in de turbulentie van de afgelopen jaren als sneeuw voor de zon verdwenen. De resterende sterke punten: een hoog scholingsniveau van de beroepsbevolking, omvangrijke natuurlijke hulpbronnen en 'high tech'-ervaring in het militair-industrieel complex, kunnen in de huidige chaos niet worden benut. Slechts door een radicale overstap naar een markteconomie lijkt de GOS de huidige economische problemen te kunnen oplossen. De overgang naar een gedecentraliseerde markteconomie zal op korte termijn echter onvermijdelijk tot een zeer ongelijke inkomensverdeling en armoede leiden. Om op lange termijn de vruchten te plukken van het hoge opleidingsniveau, de overvloedige natuurlijke hulpbronnen, en de 'high tech'-ervaring in ruimtevaart en defensie is een groot sociaal aanpassingsvermogen vereist. Het is zeer wel mogelijk dat de ontwikkeling wordt gefrustreerd door nationalistische en sociale spanningen en de terugkeer van autoritaire regimes.

#### Centraal-Europa

De vooruitzichten voor Centraal-Europa lijken in veel opzichten beter dan die voor de voormalige Sovjetunie. Dat de produktiedaling en de werkloosheidsstijging omvangrijker is geweest dan in de GOS duidt meer op een eerdere en resolutere overgang naar een markteconomie dan op slechtere vooruitzichten op termijn.

De erfenis van het verleden, in de vorm van grote energie-intensieve, sterk vervuulende staatsbedrijven die inferieure producten produceren, weegt echter zwaar. Alleen al door hun aandeel in de totale economie is snelle privatisering volledig onmogelijk. Een fors deel van deze bedrijven zal door de markt-

krachten die nu ontketend zijn, worden weggevaagd. Dit zal leiden tot een daling van de productie en snel oplopende werkloosheid, in een situatie waar sociale vangnetten nauwelijks bestaan.

Daartegenover zullen de marktkrachten het ondernemerschap stimuleren, waardoor nieuwe productie en werkgelegenheid ontstaan. De industriële traditie van Centraal-Europa alsook het relatief hoge scholingsniveau zullen daarbij belangrijke pluspunten vormen.

De sleutelvraag is nu of en zo ja, wanneer de positieve ontwikkelingen tegen de negatieve gaan opwegen. Anders gezegd, of de transformatie snel en succesvol genoeg verloopt om de 'pijn' van de marktkrachten te blijven verdragen. Tot nu toe bleek de bereidheid tot sociale innovatie groot. Blijft economische vooruitgang echter voor langere tijd achterwege, dan kan de stemming omslaan. Ongunstige economische ontwikkelingen in West-Europa, falende Westerse hulpverlening, het wegblijven van buitenlandse investeerders en trage eliminatie van handelsbarrières zijn belangrijke externe factoren die deze stemmingsomslag kunnen initiëren of versterken. Hierdoor kan een negatieve vicieuze cirkel ontstaan waardoor de lang verbeide snelle inhaal naar Westeuropes welvaartsniveau verdampt tot een fata morgana.

#### Conclusie

In de vorige paragraaf zijn de sterke en zwakte punten van regio's van de wereldeconomie geïnventariseerd tegen de achtergrond van de in de tweede paragraaf gepresenteerde perspectieven op economische ontwikkeling. Uit tabel 1, waarin deze sterke/zwakte-analyse wordt samengevat, blijkt dat de beoordelingen voor de afzonderlijke regio's ver uiteenlopen, van zeer negatief voor sub-Sahara Afrika tot tamelijk positief voor Japan. Tegelijkertijd blijkt dat er geen enkele regio is waarvoor de evaluatie uitsluitend positief uitvalt; elke regio kent haar eigen problemen en zal op haar eigen manier moeten (blijven) streven naar het optimale evenwicht tussen de drie perspectieven.

Zonder de problemen van de ontwikkelde landen te bagatelliseren kan echter ook geconcludeerd worden dat de uitdaging aan de ontwikkelingslanden en de voormalige centraal geleide economieën vele malen groter is. Niet alleen zijn de problemen in deze regio's naar aard en omvang veel ernstiger, ook de keuzevrijheid is veel beperkter. Investeren in de toekomst is moeilijk, zeker wanneer dit ten koste gaat van de huidige, al zeer lage, levensstandaard. De dilemma's waar dit de minst ontwikkelde landen voor plaatst worden nog duidelijker in het volgende artikel, waarin een aantal belangrijke langetermijntrends worden geanalyseerd.

**Ben Geurts  
André de Jong  
Gerrit Zalm**