

Ontwikkeling en herstel van de wereldeconomie

PROF. DR. H. C. BOS*

Na zijn pioniersbijdragen tot de analyse van het conjunctuurverschijnsel in de jaren dertig en tot de theorie van de economische politiek in de jaren vijftig, heeft prof. J. Tinbergen zich geconcentreerd op een van de grote problemen van de tweede helft van deze eeuw, het ontwikkelingsvraagstuk. Door zijn wetenschappelijk werk, onderwijs, beleidsadviezen aan ontwikkelingslanden en internationale instellingen, waaronder in het bijzonder de Verenigde Naties, en onnoemelijk vele andere activiteiten heeft hij vele belangrijke bijdragen geleverd gericht op vermindering van de welvaartsverschillen in de wereld. In dit artikel staat de vraag centraal of een opleving van de conjunctuur in de industrielanden, die door sommigen in de loop van 1983 wordt verwacht, ook de ontwikkelingslanden uit hun problemen zal helpen. Het antwoord op deze vraag is relevant voor de beoordeling van de betekenis die voorstellen tot stimulering door industrielanden van hun economie hebben voor de ontwikkelingslanden en van voorstellen voor internationale beleidsmaatregelen rechtstreeks gericht op ontwikkelingslanden, zoals b.v. die in het tweede rapport van de commissie-Brandt 1).

Inleiding

Deze beschouwing beperkt zich tot de vraag naar het verband tussen ontwikkeling, d.w.z. de sociaal-economische vooruitgang van de ontwikkelingslanden, en het economisch herstel van de westerse industrielanden. Wij zullen ons niet verdiepen in de vraag of de veronderstelling dan wel de verwachting dat er dit jaar een herleving van de conjunctuur voor de industrielanden zal optreden, wel realistisch is. Eenstemmigheid en nog minder zekerheid over zo'n opleving bestaat er allerminst. Sedert 1980 zijn bijna alle korte-termijnprojecties te optimistisch gebleken en regelmatig in neerwaartse richting bijgesteld. Een herleving van de conjunctuur in de Verenigde Staten die zich thans lijkt aan te kondigen, betekent niet een gelijktijdig economisch herstel voor alle industrielanden, en nog minder een krachtig herstel. Ook nu wordt de mogelijkheid dat de recessie zich verder verdiept en dat zonder de vereiste beleidsaanpassingen een afglijden naar een werelddepressie dreigt door sommigen niet uitgesloten. Ter voorkoming van deze gevaren is in de afgelopen maanden van diverse kanten ervoor gepleit dat landen die daartoe in staat zijn, op internationaal gecoördineerde wijze via hun monetaire en budgettaire politiek hun economieën stimuleren²⁾.

Wij zullen hier niet ingaan op de mogelijkheden die er voor zo'n stimuleringsbeleid in de individuele industrielanden bestaan, maar ons concentreren op de vraag naar de effecten die van een gegeven opleving, al dan niet als gevolg van of versterkt door bewust nationaal stimuleringsbeleid in de industrielanden, voor de ontwikkelingslanden kunnen worden verwacht. Daartoe zal in de eerste plaats worden bezien wat de gevolgen voor de ontwikkelingslanden zijn geweest van de stagnatie in de industrielanden die zich na de beide olieprijsverhogingen van 1973/1974 en 1979/1980 hebben voorgedaan.

Economische ontwikkeling van ontwikkelingslanden 1973-1983

De periode 1973-1979

De ontwikkelingslanden hebben in deze periode langs ver-

schillende wegen de invloed van de verslechtering van de economische situatie in de industrielanden ondergaan: de inflatie heeft hun invoerprijspeil doen stijgen, de daling van de economische groei en het toegenomen protectionisme hebben de uitvoer afgeremd. De stijging van de olieprijs van 1973/1974 heeft uiteraard niet alleen rechtstreeks, maar ook via haar invloed op de industrielanden een belangrijke vergroting van de betalingsbalanstekorten van de olie-importerende ontwikkelingslanden veroorzaakt.

Een van de opvallende kenmerken van de ontwikkeling in deze periode is dat de olie-importerende ontwikkelingslanden ondanks deze negatieve invloeden in staat zijn gebleken hun groei redelijk op peil te houden. Terwijl de industrielanden de groei van hun binnenlands produkt zagen dalen van gemiddeld 4,5% per jaar over de periode 1968-1972 naar 3,1% over de periode 1973-1980, daalde deze groei voor de olie-importerende ontwikkelingslanden slechts van 5,8 naar 5,2%. De groei van hun export daalde van 9,3 naar 7,2%.

Een nauwkeuriger inzicht in het verband tussen de groei van de industrielanden en de ontwikkelingslanden kan worden verkregen uit de resultaten van een statistisch en econometrisch onderzoek naar dat verband van M. Goldstein en M. S. Khan dat de periode 1965 tot 1980 bestrijkt³⁾. Volgens dit onderzoek blijken de veranderingen in het bruto binnenlands produkt (bbp) van de olie-importerende ontwikkelingslanden slechts voor een klein deel te kunnen worden verklaard uit de veranderingen van het bbp van de industrielanden. Dit verband is het sterkst voor

* Hoogleraar ontwikkelingsprogrammering aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) The Brandt Commission 1983, *Common crisis. North-South: co-operation for world recovery*, Pan Books, London/Sydney, 1983.

2) Zie b.v. de verklaring uitgegeven door het Institute for International Economics, *Promoting world recovery, a statement on global economic strategy. By twenty-six economists from fourteen countries*, Washington (DC), december 1982 en het artikel van Helmut Schmidt, *Die Weltwirtschaft ist unser Schicksal, Die Zeit*, 25 februari 1983 en gelijktijdig in vier andere periodieken gepubliceerd. Zie ook het interview met prof. dr. J. Tinbergen in *de Volkskrant* van 13 november 1982.

3) Morris Goldstein en Mohsin S. Khan, *Effects of slowdown in industrial countries on growth in non-oil developing countries*, Occasional Paper, nr. 12, International Monetary Fund, Washington (DC), augustus 1982.

een groep van ontwikkelingslanden die tot de „newly industrializing countries” (NIC's) behoren (o.a. Argentinië, Brazilië, Hongkong, Korea, Singapore), en is vrijwel afwezig voor de groep lage-inkomenslanden (met een inkomen per hoofd minder dan \$ 300 in 1978). Een verandering in het bbp van de industrielanden met 1% blijkt gepaard te gaan met een verandering met 0.2 tot 0.3% van het bbp van de olie-importerende ontwikkelingslanden, variërend van 0.7% voor de NIC's tot nihil voor de lage-inkomenslanden. Een vergelijking van deze elasticiteiten voor de periodes 1963-1972 en 1973-1980 suggereert dat het verband in de laatste periode sterker zou zijn geweest dan in de eerste.

Verder onderzoek laat o.a. zien dat er wel een sterke invloed uitgaat van het reële bruto nationale produkt (bnp) van de industrielanden op het volume van de uitvoer van de olie-importerende ontwikkelingslanden, met een elasticiteit van 1.3 voor de periode 1963-1980 en zelfs van 2.3 voor de periode 1973-1980. Ook hier zijn er soortgelijke verschillen in elasticiteiten tussen verschillende groepen van ontwikkelingslanden zoals hierboven werd geconstateerd. Het verband tussen de uitvoer en het bnp van de olie-importerende ontwikkelingslanden blijkt echter bijzonder zwak te zijn, met een elasticiteit van waarschijnlijk rond 0.10, maar ook hier weer hoger voor de meer geïndustrialiseerde ontwikkelingslanden.

Hoewel verder onderzoek naar de besproken verbanden nog wel wenselijk is 4), is het duidelijk dat voor de periode 1973-1980 niet van een sterk verband tussen de groei van de industrielanden en van de ontwikkelingslanden kan worden gesproken.

De naar verhouding gunstige ontwikkeling van de ontwikkelingslanden kan door verschillende factoren worden verklaard. Een belangrijke factor is geweest dat ondanks, of gedwongen door, het ongunstige internationale klimaat vele ontwikkelingslanden er in zijn geslaagd belangrijke structurele veranderingen in hun economie door te voeren: verhoging van de binnenlandse spaarvoet, verhoging van het investeringspercentage en sterke groei van de export 5). Wat dit laatste betreft verdient speciale vermelding de opkomst van een „tweede generatie” zich industrialiserende landen. Een groep van 10 tot 12 overwegend kleine ontwikkelingslanden (waaronder Sri Lanka, Thailand, Peru, Maleisië, Filipijnen en Colombia) blijkt haar industriële export in een aanzienlijk sneller tempo te hebben uitgebreid dan de traditionele groep NIC's 6). Sommige ontwikkelingslanden hebben belangrijke deviezeninkomsten genoten uit de overmaking van in het buitenland (Europa, het Midden-Oosten en Azië) werkzame arbeiders.

Eveneens van grote positieve betekenis is geweest de ruime beschikbaarheid van externe financieringsmiddelen, met name van particulier kapitaal. Hierdoor hebben de olie-importerende ontwikkelingslanden ondanks grote betalingsbalanstekorten hun ontwikkelingsuitgaven op peil kunnen houden. De particuliere banken hebben via de doorsluiting („recycling”) van de overschotten van de olieproducerende ontwikkelingslanden in deze financiering een essentiële rol gespeeld. De betekenis van het IMF hierbij is tot 1979 bescheiden geweest. De omvang van de schulden en schuldendienst is door de toegenomen kredietverlening wel gestegen, maar door de aanhoudende groei van de uitvoer en de inflatie vormde deze geen gevaar.

Door de combinatie van aanpassing en financiering zijn de meeste ontwikkelingslanden er dus in geslaagd deze eerste oliecrisis beter door te komen dan de industrielanden. Alleen voor de armste ontwikkelingslanden is het beeld minder gunstig.

De ontwikkeling sinds 1980

De ontwikkeling van de wereld economie na de tweede olieschok (1979/1980) vertoont een aanzienlijk ongunstiger beeld. Sedert 1979 is de economische groei van de industrielanden praktisch tot stilstand gekomen. De groei van de ontwikkelingslanden is gedaald tot 2 à 3%. Het volume van de wereldhandel stagneerde in 1981 en daalde met 2% in 1982, tegenover een groei met gemiddeld 4.5% per jaar in de periode 1973-1979. Onder invloed van de recessie en de stijgende werkloosheid in de industrielanden neemt het protectionisme toe. Voor de ontwikkelingslanden groeit het uitvoervolume in 1982 met slechts 2 à 3%. Een daling van de grondstoffenprijzen met 25 à 30% tussen 1980

en 1982 veroorzaakt voor de grondstoffenproducerende landen een sterke inzinking van hun exportopbrengsten. Door het restrictieve monetaire beleid dat ter bestrijding van de inflatie in een aantal industrielanden wordt gevoerd, stijgt de reële rente tot een niveau dat welhaast prohibitief is voor nieuwe investeringen.

In 1982 cumuleren de problemen en leiden voor een aantal grote landen in Latijns-Amerika (Argentinië, Mexico en Brazilië) tot acute crisissituaties. Door politieke omstandigheden (in het geval van Argentinië), daling van de exportopbrengsten (voor olie in het geval van Mexico) en oplopende rentelasten zijn deze landen niet in staat de aflossingen en rente op hun schulden aan de buitenlandse banken te betalen. De banken zijn niet bereid tot herfinanciering en verminderen drastisch hun nieuwe leningen aan ontwikkelingslanden. Slechts door omvangrijke kredietverleningen aan genoemde landen, waarin het IMF, de Verenigde Staten en, onder druk van het IMF, de internationale banken deelnemen, wordt een crisis voorkomen. Maar de schuldenlast van deze grote landen en die van een groter aantal met kleinere schulden blijft een bedreiging vormen voor deze ontwikkelingslanden, voor het internationale bankwezen en daarmee voor de stabiliteit van de wereld economie, zolang de recessie voortduurt.

Conclusies

Overzien we de ervaringen van de afgelopen tien jaar dan kunnen we concluderen dat er geen automatisch en evenredig verband bestaat tussen de groei van de industrielanden en die van de ontwikkelingslanden. Specifieke factoren kunnen dat verband versterken of verzwakken. Veel sterker is de relatie tussen de groei van de industrielanden en de uitvoer van de ontwikkelingslanden, althans voor de landen met een belangrijke uitvoer van grondstoffen of industrieproducten. De lage-inkomenslanden onttrekken zich door hun zwakke exportpakket aan deze handelsafhankelijkheid.

Deze conclusie betekent dat een opleving van de conjunctuur in de industrielanden op zich zelf een stimulans zal zijn voor de uitvoer van de ontwikkelingslanden met een exportoriëntatie. Voor de landen met een belangrijke schuldenlast is zo'n opleving zelfs een noodzakelijke voorwaarde, want alleen door vergroting van hun exportopbrengsten kunnen zij op den duur de basis verschaffen voor de financiering van hun schuldenlast.

Conjunctuurherstel in de industrielanden is echter niet voldoende. Zelfs wanneer het herstel krachtig zou zijn, hetgeen op dit ogenblik niet erg waarschijnlijk is, zullen niet alle groepen van ontwikkelingslanden daarvan profiteren.

Protectionisme remt thans de wereldhandel en de export van ontwikkelingslanden. Dit protectionisme zal niet met de opleving verdwijnen. De doorwerking van het herstel op de groei van de ontwikkelingslanden vereist opnieuw een evenwichtige combinatie van aanpassing en financiering. Maar het aanpassingsproces kost tijd en zal moeilijk verlopen, terwijl de financieringsmiddelen thans minder ruim vloeien.

Er is daarom een internationaal beleid nodig dat niet alleen een economisch herstel van de industrielanden kan ondersteunen, maar ook direct de groei van de ontwikkelingslanden kan stimuleren. Dit beleid zal gericht moeten zijn op aanpassing, financiering en verruiming van de buitenlandse handel. Aanpassing betekent voor de ontwikkelingslanden structurele veranderingen die hun lopende tekort op de betalingsbalans verminde-

4) Er zijn slechts enkelvoudige (herleide-vorm)correlaties onderzocht, de industrielanden worden als een geheel beschouwd en ook wordt geen onderscheid naar goederencategorieën gemaakt. De kwantitatieve modellen van de wereld economie, zoals b.v. in gebruik bij de Verenigde Naties, zijn onvoldoende in staat licht over de hier besproken vragen te doen schijnen. Zij zijn nog hoofdzakelijk gebaseerd op exogene veronderstellingen omtrent de groei van de nationale productie.

5) Het *World Development Report 1982* van de Wereldbank bevat een interessante kwantitatieve analyse van de wijze waarop verschillende groepen van landen zich aangepast hebben aan de externe schokken. Zie tabel 2, 3, blz. 9.

6) Zie b.v. OECD, *Development Co-operation 1982 Review*, Parijs, 1982, Hoofdstuk XII, *Developing country exports of manufactured exports: the experience of the „second-tier” countries*, blz. 123-132 en Oli Havrylyshyn en Iradj Alikhani, Is there cause for export optimism? An inquiry into the existence of a second generation of successful exporters, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 118, 1982, Heft 4, blz. 651-663.

ren tot een niveau dat op lange termijn kan worden gefinancierd. Verruiming van de buitenlandse handel vraagt vermindering van het protectionisme. Ook het protectionisme van de industrielanden ten opzichte van elkaar (EG-VS, EG-Japan, VS-Japan) is voor ontwikkelingslanden nadelig door de beperkende invloed ervan op de wereldhandel.

Een centrale plaats in een beleid gericht op herstel van de wereld-economie vormt het internationale monetaire en financiële beleid⁷). De internationale financieringsinstellingen (IMF, Wereldbank, regionale ontwikkelingslanden), het internationale bankwezen en donorlanden voor hulpverlening zullen ieder op hun terrein een bijdrage tot dit beleid moeten leveren. In het volgende zullen tot slot enkele aspecten van het financiële beleid dat direct relevant is voor de ontwikkelingslanden worden aange-
stipt.

Internationaal financieel beleid

Het *Internationale Monetaire Fonds*, dat tot 1980 slechts een bescheiden rol in de internationale financiering voor de ontwikkelingslanden heeft vervuld, heeft sindsdien zijn kredietverlening belangrijk uitgebreid. Twee aspecten daarvan vragen voor de toekomst bijzondere aandacht: de omvang en de voorwaarden (conditionaliteit) van de kredietverlening.

De omvang van de middelen die het Fonds ter beschikking staan, zal geen belemmering mogen vormen om te kunnen voldoen aan de vraag naar kredieten ter financiering van betalingsbalanstekorten. De verhoging van de quota en de uitbreiding naar middelen en toegang voor ontwikkelingslanden van de Algemene Leningsarrangementen („General Arrangements to Borrow”), waartoe in februari jl. is besloten, zal het Fonds meer financiële armslag geven. Spoedige ratificatie van de overeenkomsten is noodzakelijk omdat juist dit jaar nog kritisch kan zijn voor de betalingsbalanstekorten van sommige ontwikkelingslanden. Ook op lange termijn, d.w.z. voor de komende vijf jaar, is het onzeker of de quotaverhoging voldoende is. Het Fonds zou daarom zonnig bereid moeten zijn middelen aan te trekken door een beroep te doen op de internationale kapitaalmarkt.

Het lage niveau van de reserves van vele ontwikkelingslanden zou, als zelfstandige bijdrage tot de herleving van de wereld-economie, door een nieuwe schepping van bijzondere trekkingsrechten (SDR's) verbeterd kunnen worden. Het zou overdreven zijn deze mogelijkheid om haar te verwaarlozen inflationaire werking te verwerpen.

Wat de conditionaliteit van IMF-leningen in de hogere krediettranches betreft, zal „overkill” door de rigide en restrictieve voorwaarden aan het lenende ontwikkelingsland moeten voorkomen⁸). De aanpassing die het Fonds terecht vraagt van het land dat in betalingsmoeilijkheden raakt, zal niet altijd en eenzijdig door vraagbeperkende maatregelen tot stand moeten komen wanneer de oorzaak van het betalingsbalanstekort niet (alleen) in overbesteding is gelegen, maar ook een structureel karakter heeft of samenhangt met de huidige inzinking van de wereld-economie. Een groeiende produktie zal juist een aanpassing gericht op vermindering van het structurele betalingsbalanstekort kunnen vergemakkelijken.

Ook de *Wereldbank* moet over voldoende financiële middelen kunnen beschikken. Dit geldt in het bijzonder voor de International Development Association (IDA), die afhankelijk is van vrijwillige bijdragen en die zich richt op de lage-inkomenslanden. Het is voor deze landen van belang dat de onderhandelingsover de bijdragen voor het fiscale jaar 1984 en voor de Zevende Aanvulling over de periode 1984-1986 tot een gegarandeerde stroom van voldoende middelen voor de IDA zullen leiden.

Hoewel de belangrijkste functie van de Wereldbank de financiering van investeringsprojecten is, is er thans ook behoefte aan flexibeler en sneller tot besteding leidende kredietverlening. De Wereldbank heeft een beperkte ruimte, nl. voor maximaal 10% van haar kapitaal, voor niet-projectleningen, waartoe de structurele aanpassingsleningen behoren. Het recent aangekondigde Speciale Actieprogramma heeft wel de limiet (van 30 procent) voor deze leningen per land losgelaten, maar niet het genoemde maximumpercentage voor het totale programma. Verhoging van ook deze grens en extra financieringsmiddelen voor het program-

ma zou de Bank meer mogelijkheden geven op korte termijn de structurele aanpassingen van ontwikkelingslanden te helpen financieren.

Terwijl het *internationale bankwezen* na de eerste olieprijsverhoging een stimulerende rol in de wereld-economie heeft gespeeld, dreigt het thans een belemmering voor de opleving daarvan te vormen door een drastische beperking van zijn kredietverlening aan ontwikkelingslanden. Het is van het allergrrootste belang dat de banken zo spoedig mogelijk deze kredietverlening weer zullen uitbreiden, ook al zal de groei daarvan minder sterk kunnen zijn als in het verleden. Daarvoor is het noodzakelijk dat het schuldenvraagstuk zijn dreigend karakter verliest en dat er meer zekerheid groeit dat de landen met grote schuldenlasten in staat zullen zijn hun schuldendienst, althans de interestbetalingen te financieren. Het is wellicht paradoxaal dat de banken door hun kredietverlening te continueren zelf tot die grotere zekerheid kunnen bijdragen. Ingrijpende internationale schuldenregelingen, waarvoor thans verschillende voorstellen circuleren, zouden daardoor ook minder overweging behoeven.

Voor de armste ontwikkelingslanden is de groei van *concessionele kapitaalsoverdrachten* essentieel. Gezien hun lage inkomen per hoofd en hun zwakke economische structuur hebben deze landen geen belangrijke andere externe financieringsbronnen: zij zijn niet voldoende kredietwaardig om een beroep te doen op de internationale kapitaalmarkt of te lenen van banken en weinig interessant voor buitenlandse directe investeringen. Donorlanden die op grond van budgettaire overwegingen hebben gemeend hun ontwikkelingshulp te moeten verminderen hebben daarmee blijk gegeven de betekenis van deze hulp te miskennen.

De toenemende tendens van donorlanden concessioneel kapitaal te gebruiken als middel in de internationale kredietconcurrentie (via de z.g. gemengde kredieten) ter bevordering van hun export, zonder dat daaraan duidelijke ontwikkelingscriteria zijn verbonden, is evenmin in overeenstemming met de prioriteiten die thans in wereldverband moeten worden gesteld. Niet de armste ontwikkelingslanden, maar die met de hogere inkomensvormen de aantrekkelijkste exportmarkten voor de industrielanden. Gemengde kredieten aan deze landen zullen schaars concessioneel kapitaal aan de armste landen onttrekken. Het feit dat in sommige van de NIC's en vele midden-inkomenslanden een groot deel van de bevolking nog in grote armoede leeft, rechtvaardigt niet dat zij ontwikkelingshulp van enige omvang ontvangen. Zij hebben voldoende andere bronnen om hun ontwikkelingsuitgaven te financieren. Een effectieve armoedebestrijding is voor deze landen in de eerste plaats afhankelijk van de wil van de betrokken regeringen.

Samenvatting

Het antwoord op de vraag in de aanhef van dit artikel gesteld, is geweest dat het economisch herstel van de industrielanden een noodzakelijke voorwaarde is voor een hervatting van de groei van vele ontwikkelingslanden. Dit herstel is echter niet voldoende. Het moet gepaard gaan met een internationaal monetair en financieel beleid dat een opleving niet alleen kan ondersteunen, maar ook zelfstandig en direct de groei van produktie en export van de ontwikkelingslanden stimuleert. Dit komt ook het herstel van de industrielanden ten goede. Een beleid van structurele aanpassing door de ontwikkelingslanden zal eveneens een bijdrage tot hun ontwikkeling en dat van de wereld-economie kunnen leveren, zoals de ervaring na de eerste olieschok heeft laten zien. Een nationaal en internationaal beleid van passief wachten op de stimulerende werking van een economisch herstel van de industrielanden zal de ontwikkelingslanden geen voldoende oplossing van hun problemen brengen. Het zal ook het herstel van de industrielanden vertragen.

H. C. Bos

7) Zie ook *World economic recovery. The priority of international monetary and financial co-operation, Views and recommendations of the Committee for Development Planning*, United Nations, New York, 1982 en *Common crisis*, op. cit., hfst. 2.

8) Zie Sidney Dell, *Stabilization: the political economy of overkill*, *World Development*, jg. 10, nr. 8, augustus 1982, blz. 597-612.