



World Development Report 1982

Een sombere toekomst met enige lichtpunten

MR. DRS. K. P. RADE

Inleiding

Voor de vijfde maal heeft de Wereldbank onlangs haar jaarlijkse *World Development Report* uitgegeven. In het eerste gedeelte van dit rapport wordt een aantal ontwikkelingen binnen de wereldeconomie geschetst, waarbij speciale aandacht wordt besteed aan de repercussies hiervan op de ontwikkelingslanden. Het tweede gedeelte is geheel gewijd aan de landbouwsector; het feit dat in veel ontwikkelingslanden nog 70% van de bevolking of meer afhankelijk is van de landbouw en het vitale belang van een voorspoedige gang van zaken in deze sector voor de algehele economische ontwikkeling van met name de armere ontwikkelingslanden hebben de Wereldbank ertoe gebracht dit jaar wat dieper in te gaan op een aantal landbouwvraagstukken.

In een statistische bijlage verschaft de Wereldbank weer een overvloed aan waardevolle gegevens over een aantal economische en sociale indicatoren. De algemene toon van het *World Development Report 1982* is vrij somber; de vooruitzichten voor de jaren tachtig zijn in het recente verleden verslechterd, hetgeen voor de ontwikkelingslanden minder hulp, minder exportmogelijkheden en hogere rentelasten betekent. Een analyse van de veranderingen die zich de laatste dertig jaar binnen de wereldeconomie hebben voltrokken, geeft echter toch enige reden voor hoop. Deze analyse maakt immers duidelijk dat er wel degelijk vooruitgang zit in de positie van de ontwikkelingslanden. Slechts m.b.t. de minst-ontwikkelde landen schetst het rapport een duidelijk somber beeld, zij het dat ook hier de „quality of life” aanzienlijk is verbeterd.

Het herstel na de oliecrisis

Het aan de situatie van de wereldeconomie gewijde deel van het rapport begint met een analyse van de mate waarin de verschillende landengroepen zich hebben hersteld van de twee oliecrisis van de jaren zeventig. Uit deze analyse blijkt dat de „middle income countries” (mic's: ontwikkelingslanden met een bruto nationaal produkt (bnp) per hoofd van de bevolking van \$ 410 of meer) hierin het beste zijn ge-

slaagd. Via een op de export gericht ontwikkelingsmodel hebben deze landen kans gezien om gedurende de jaren zeventig een jaarlijkse groei van 4,7% te handhaven.

Het rapport verdeelt de mic's in twee groepen: enerzijds een kleine groep zich snel industrialiserende landen (min of meer overeenkomend met de z.g. „newly industrialized countries”, een begrip dat de Wereldbank nauwelijks gebruikt) die door middel van een actief exportbeleid en een toenemende gerichtheid op kennisintensieve produktie (b.v. schepen, hydro-elektrische apparatuur) hun markten zelfs gedurende de recessie van 1973-1975 nog hebben kunnen vergroten, en anderzijds een aantal ontwikkelingslanden (o.a. Indonesië, Jordanië, Mauritius en Marokko) die zich hebben toegelegd op de export van arbeidsintensieve producten en hierdoor het gat hebben kunnen vullen dat was ontstaan door het opschuiven van de eerste groep naar de produktie van technisch hoogstaande producten.

De cijfers voor de „low income-countries” (lic's: ontwikkelingslanden met een bnp per hoofd van de bevolking van minder dan \$ 410) als groep zien er nog niet eens zo ongunstig uit. Een jaarlijkse groei van 4,5% tijdens het afgelopen decennium is altijd nog aanzienlijk meer dan de 2,5% waarmee de ontwikkelde landen het moesten doen. Indien men echter China en India, waarover het rapport zich opvallend positief uitlaat, buiten beeld laat en tevens de bevolkingsgroei in aanmerking neemt, dan ziet het beeld er aanzienlijk minder rooskleurig uit; het bnp per hoofd van de bevolking van de lic's is tussen 1970 en 1980 zelfs in het geheel niet gestegen.

Ondanks dit sombere beeld ziet de Wereldbank toch ook enige lichtpunten. Op het gebied van de „kwaliteit van het bestaan” is er zelfs in de lic's sprake geweest van een soms aanzienlijke vooruitgang. Zo liep de kindersterfte in deze landen tussen 1950 en 1979 terug van 28 tot 12 per 1.000 kinderen, terwijl de gemiddelde levensverwachting opliep van 41 naar 57 jaar. Het analfabetisme werd ook aanzienlijk teruggedrongen. Dat ook de economieën van de OECD-landen gedurende de afgelopen jaren grondig van karakter zijn veranderd, blijkt wel uit het feit dat het aantal mensen werkzaam in de landbouw tussen 1970 en 1980 met 7 mln. afnam, in de industrie dit

aantal met 2 mln. steeg, terwijl in de dienstensector deze stijging maar liefst 35 mln. bedroeg.

Toekomstperspectieven

Wat betreft de toekomstperspectieven van de ontwikkelingslanden laat de Wereldbank zich weinig optimistisch uit. Een aantal externe factoren die tot voor kort nog een redelijke groei mogelijk hadden gemaakt, zal op korte termijn veel minder soelaas bieden. De aanhoudende recessie in de geïndustrialiseerde landen zal ertoe leiden dat de door deze landen gegeven hulp, die in de jaren zeventig jaarlijks reëel met 4% is toegenomen, zal stagneren of zelfs afnemen. De afzetmogelijkheden op de markten van deze landen zullen onder druk van de zich bedreigd voelende eigen producenten beperkt worden, terwijl tevens van de mic's verlangd zal worden dat zij hun markten meer openstellen voor onze producten.

Ook op het financiële vlak voorziet de Wereldbank een moeilijke tijd voor de ontwikkelingslanden. Sinds 1978 valt er bij de commerciële banken een tendens te constateren om in toenemende mate specifieke exporttransacties of projecten te financieren in plaats van ongebonden leningen te verschaffen. Deze verschuiving heeft er samen met een stijgende rentelast (het aandeel van deze last in de totale aflossingen van de ontwikkelingslanden steeg van een derde in 1979 tot bijna de helft in 1981) voor gezorgd dat veel ontwikkelingslanden in liquiditeitsproblemen zijn gekomen, hetgeen vaak heronderhandelingen over de aflossingstermijnen noodzakelijk heeft gemaakt. Het teruglopen van de overmakingen van gastarbeiders naar hun land van herkomst en het inzakken van de grondstoffenprijzen hebben dit proces vaak nog versneld, en het ziet er niet naar uit dat deze negatieve ontwikkelingen spoedig een wending ten goede zullen nemen.

Het Wereldbankrapport maakt bij het voorspellen van de ontwikkelingen in de wereldeconomie overigens een duidelijk onderscheid tussen de mic's en de lic's. De eerste groep landen zal er zelfs in het pessimistische en naar gevreesd moet worden ook meest realistische scenario (een gemiddelde jaarlijkse groei van 2,8% in de geïndustrialiseerde landen tussen 1980 en 1990) nog in slagen om een jaarlijkse groei in het bnp per hoofd van de bevolking te handhaven van 2,1%. Voor de lic's zal deze groei in dit scenario echter beperkt blijven tot 0,7%, waarbij voor Afrika ten zuiden van de Sahara zelfs een teruggang met 1% wordt voorzien. Het rapport ziet als belangrijkste oorzaken voor dit verschil in ontwikkeling tussen mic's en lic's de grote bereidheid bij zowel buitenlandse als lokale investeerders om in de eerste i.p.v. de tweede groep landen geld te steken en de slechte vooruitzichten voor de grondstofprijzen (waarvan de lic's nog in grote mate afhankelijk zijn). Tegen deze achtergrond acht de Wereldbank het gewenst om de financiële hulpstromen in de toekomst meer op de lic's te richten.

De landbouw

Centraal in het tweede, geheel aan landbouw gewijde gedeelte van het *World Development Report 1982* staat het belang van een stijging van de productie en produktiviteit in de landbouwsector voor de ontwikkeling van de economie in zijn geheel. Het bestuderen van de economische geschiedenis van de huidige geïndustrialiseerde landen leert dat het proces van industrialisatie en groei aldaar altijd werd begeleid of soms zelfs werd geleid door een dynamische landbouwsector. Een aantal ontwikkelingslanden heeft zich via een soortgelijke ontwikkeling enigszins kunnen opwerken op de economische ladder, hetgeen de Wereldbank ertoe brengt om met name de lic's op te roepen meer aandacht aan hun landbouwsector te besteden. Gezien het feit dat tussen 1970 en 1980 de landbouwproductie per hoofd van de bevolking in deze landen is afgenomen met 0,4% lijkt dit geen overbodige aanbeveling.

Bij het streven naar een grotere landbouwproductie en export zullen de lic's volgens het rapport wel worden geconfronteerd met een toenemende protectie in de geïndustrialiseerde landen. Het streven van deze landen om het inkomen van hun landbouwers ongeveer op gelijke voet te houden met hetgeen in de industrie of in andere sectoren wordt verdiend, heeft geleid tot een toenemende overproductie en afrekening van de eigen markt. De Wereldbank acht het dan ook noodzakelijk om een handelssysteem voor landbouwproducten op te zetten waarin het comparatieve voordeel een grotere rol speelt in het besluitvormingsproces dan thans. Het web van overheidsmaatregelen die de landbouwproductie of te veel of te weinig stimuleren zou moeten worden aangepakt zodat meer ruimte wordt geboden aan de vrije-marktkrachten. Overigens heeft de overheid volgens de Wereldbank wel degelijk een rol te spelen bij het ontwikkelen van de landbouwsector; deze dient echter voornamelijk van regulerende aard te zijn. Daarnaast kan de overheid met name in de beginfase van de landbouwontwikkeling een nuttige functie vervullen door het scheppen van een goede infrastructuur, het uitvoeren van irrigatiewerkzaamheden enz.

Naast het handelsbeleid van de ontwikkelde landen vormt het ontbreken van een aangepaste technologie vaak eveneens een hindernis bij het ontwikkelen van de landbouwsector in veel ontwikkelingslanden. Gezien de positieve resultaten die in een aantal regio's zijn behaald met het stimuleren van onderzoek naar efficiëntere produktiemethoden e.d. acht de Wereldbank het geboden meer bilaterale en multilaterale fondsen vrij te maken voor onderzoek. Dit onderzoek zou voornamelijk op de behoeften van het Afrikaanse continent moeten worden gericht. Tot op heden heeft onderzoek met name in deze regio te weinig aandacht gekregen. Een stijging van de produktiviteit in de landbouw zal volgens het rapport ook worden bevorderd door meer aandacht te besteden aan de kleine boer. Deze bewerkt zijn grond immers in-

tensiever dan boeren van grootschalige landbouwbedrijven, terwijl bovendien het bevorderen van kleinschalige landbouw gunstige effecten zal hebben op de werkgelegenheid en de inkomenssituatie van de armste groepen.

Het zou onjuist zijn te stellen dat de Wereldbank het in haar rapport niet heeft aangedurfd om kritische noten te laten horen over het door de overheden van zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden gevoerde beleid. Het wijzen op de gevaren van een protectionistische handelskoers of het benadrukken van de negatieve effecten van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EG kunnen in dit verband positief worden gewaardeerd. De nadruk die wordt gelegd op het belang van de kleine boer komt zelfs verfrissend over na de betogen die gedurende vele jaren zijn gehouden over de noodzaak voor ontwikkelingslanden om toch vooral de grootschalige landbouw te bevorderen.

Bij de behandeling van dit onderdeel van de landbouwproblematiek blijkt echter ook meteen dat de Wereldbank toch aan zekere grenzen gebonden is bij het geven van beleidsadviezen. Een werkelijke aanpak van de verhouding kleine boer-grootgrondbezitter zal niet kunnen worden gerealiseerd zonder wijziging te brengen in de eigendomsverhoudingen. Onteigeningen zullen in veel gevallen de enige manier zijn om tot een betere verdeling van het landbouwareaal te komen. In een summere passage over het onderwerp landhervorming beperkt de Wereldbank zich echter tot het benadrukken van de haken en ogen die hieraan zijn verbonden en tot het doen van enige voorzichtige suggesties zoals het uitvoeren van proefprogramma's of het heffen van een grondbelasting die is gerelateerd aan de potentiële producten van deze grond.

Een exportgericht ontwikkelingsmodel

De Wereldbank betoont zich nog steeds een fervent aanhanger van een exportgericht ontwikkelingsmodel waarbij de marktkrachten zo min mogelijk in de weg moet worden gelegd. In haar rapport van 1981 is zij vrij uitvoerig ingegaan op de voordelen van een dergelijk model, en de ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan in het internationale economische stelsel hebben er niet toe geleid dat zij deze koers heeft verzet. De vraag kan gesteld worden in hoeverre het toch niet gewenst is om, zonder nu meteen een ander model te propageren, in ieder geval enige vraagtekens te plaatsen bij dit model.

Zo moet ten eerste niet worden vergeten dat een aantal landen die door de Wereldbank worden opgevoerd als voorbeelden van een succesvol op export gericht ontwikkelingsbeleid, zich onder druk van hun slechte financiële positie genoodzaakt hebben gezien aanzienlijke beperkingen te stellen aan hun invoer en aan de vrijheid van het geldverkeer (zie bij voorbeeld Mexico en Brazilië).

Ten tweede blijken de handelsbelemmeringen waarmee met name deze succesvolle

voorbeelden worden geconfronteerd bij hun uitvoer naar de geïndustrialiseerde landen eerder toe dan af te nemen. Gevreesd moet worden dat deze tendens zich de komende jaren versterkt zal voortzetten. In dit verband kan met name gedacht worden aan de VS-voorstellen om tot een Noord-Zuidgesprek over handel te komen. Doel van dit gesprek zou zijn om de markttoegang tot de nic's te verbeteren. Uit deze voorstellen blijkt dat de bereidheid om voor ontwikkelingslanden uitzonderingen op de normale spelregels toe te staan, afneemt.

Ten derde zijn de enige twee lic's voor wie de Bank nog een enigszins optimistisch toekomstbeeld schetst, India en China, nu net landen die voor een beleid van „selfsufficiency” hebben gekozen en hierdoor relatief ongevoelig zijn voor de ontwikkelingen op de wereldmarkt.

Ten vierde toont het feit dat het tussen 1955 en 1980 maar zeer weinig landen geluk is om van een „low income-country” een „middle-income-country” te worden, aan dat de invloed van een bepaald overheidsbeleid op de economische ontwikkeling van een land niet overschat moet worden. M.b.t. de lic's erkent de Wereldbank dit overigens ook. Deze constatering ondersteunt diegenen die in de discussie die thans in verschillende fora woedt over de vraag of het externe factoren zijn dan wel het eigen beleid van de ontwikkelingslanden die verantwoordelijk zijn voor de slechte positie waarin deze verkeren slechts een marginaal belang willen toekennen aan het tweede element.

De inkomensverdeling

Een laatste opmerking die zou kunnen worden gemaakt m.b.t. de door de Wereldbank gemaakte beleidskeuze betreft de interne verdeling van de vruchten van een snellere groei. In hoeverre moet worden meegewerkt aan een marktgericht ontwikkelingsmodel voor ontwikkelingslanden indien de baten hiervan niet of nauwelijks ten goede komen aan de meerderheid van de bevolking van deze landen, zeker indien via een iets anders gericht model deze meerderheid beter aan haar trekken zou kunnen komen? Het valt te betreuren dat de Wereldbank hier niet of nauwelijks op ingaat, zodat het niet mogelijk is om dit element te betrekken bij de keuze voor een bepaald economisch beleid.

Wie hier wel enige tijd geleden aandacht aan heeft besteed is prof. Van Dam. In zijn column in *ESB* van 30 juni jl. besprak Van Dam een rede die dr. Witteveen voor de Amerikaanse Kamer van Koophandel te Hong Kong heeft gehouden over de positie van de ontwikkelingslanden. Kern van deze rede — en van de column van Van Dam — was dat hoe liberaler en hoe extern gericht een ontwikkelingsland zich oriënteert, hoe sneller het groeit. Op de interne verdeling van deze groei was Witteveen niet ingegaan, doch Van Dam stelt in zijn column dat uit het Wereldbankrapport kan worden afgelezen dat in het algemeen de door Witteveen geanalyseerde

ontwikkelingslanden die snel groeien gemiddeld een betere spreiding van het inkomen te zien geven dan de langzaam groeiende landen. Na kennisname van het *World Development Report 1981* (waarop Van Dam zich baseert) en het rapport uit 1982 is het mij echter niet geheel duidelijk waar Van Dam deze uitspraak op baseert. Immers, wat betreft de door Witteveen bekeken snel groeiende ontwikkelingslanden (Brazilië, Malawi, Mali, Thailand, Tunesië en Zuid-Korea) bevatten deze rapporten slechts m.b.t. drie landen gegevens over de binnenlandse inkomensspreiding. Deze gegevens zijn bovendien gedateerd; voor Brazilië werden cijfers gegeven uit 1972, voor Malawi uit 1967/1968 en voor Zuid-Korea uit 1976. M.b.t. de langzaam groeiende landen is het beeld nog somberder; slechts m.b.t. één van de zeven door Witteveen genoemde landen in deze categorie (Argentinië, Jamaica, Madagascar, Opper-Volta, Senegal, Sierra Leone en Uruguay) bevat het Wereldbankrapport cijfers (Argentinië, 1970).

Bekijkt men thans de mate waarin het inkomen gespreid is in die vier landen waarover de rapporten statistieken verschaft, dan blijkt dat Argentinië ongeveer in het midden ligt tussen de drie snelgroeiers. Zo gaat in Argentinië 35,2% van het nationale inkomen naar 10% van de bevolking, terwijl deze cijfers voor Brazilië, Malawi en Zuid-Korea respectievelijk 50,6%, 40,1% en 27,5% bedragen. De armste 20% verdienen in Argentinië 4,4% van het nationale inkomen; in Brazilië is dit 2%, in Malawi 10,4% en in Zuid-Korea 5,7%.

Uit het bovenstaande blijkt dat het zeer moeilijk is om algemene uitspraken te doen over het verband tussen groei en inkomensverdeling. Slechts een uitgebreid onderzoek zou hier duidelijkheid kunnen verschaffen, al zal de conclusie van een dergelijk onderzoek hoogstwaarschijnlijk zijn dat de situatie van elk ontwikkelingsland te verschillend is om tot algemene uitspraken c.q. beleidsaanbevelingen te kunnen komen.

Een laatste gegeven uit het *World Development Report 1982* over dit vraagstuk van de interne verdeling dat wellicht vermeldenswaardig is, betreft de verdeling van het bnp in Nederland: uit de desbetreffende statistische bijlage blijkt dat in ons land de armste 20% van de bevolking relatief een groter deel van het bnp ontvangt dan in welk ander land ook (m.u.v. Malawi!). Misschien een hart onder de riem van al diegenen die menen dat de afbraak van onze verzorgingsstaat al in een vergevorderd stadium verkeert.