

Selectieve groei 1979

Toen in 1976 in de Economische structuurnota de selectieve-groei-doelstelling werd geformuleerd, werden de „facetten” milieubehoud, ruimtelijke ordening, zuinig beheer van grondstoffen en energie en betere kansen voor de ontwikkelingslanden formeel op gelijke voet gesteld met de aloude doelstellingen betreffende werkgelegenheid, prijspeil, economische groei, betalingsbalans en inkomensverdeling. Dat betekende vanzelfsprekend niet dat de selectiviteitsdoelstellingen nu ook in de praktijk eensklaps gelijkwaardig waren geworden in de belangenafweging. Verschuivingen in maatschappelijke-prioriteitenlijstjes vinden nu eenmaal niet van de ene dag op de andere plaats. Pas na verloop van tijd begint zich af te tekenen of en in hoeverre nieuwe doelstellingen werkelijk zijn gaan meetellen.

Een belangrijke indicatie daarvoor lijkt te zijn of deze doelstellingen zijn geoperationaliseerd. Immers, van een doelstelling die serieus wordt genomen, willen we weten of er van jaar op jaar vooruitgang wordt geboekt dan wel terrein verloren. Daarbij schijnt niets zo overtuigend te zijn als „harde cijfers”, die ons, liefst in één oogopslag, laten zien hoe de situatie er voor staat.

Wat de oude doelstellingen betreft zijn we met dergelijke indicatoren zeer vertrouwd. Het werkloosheidscijfer, het inflatiepeil, het betalingsbalanssaldo en de groei van het nationaal produkt worden nauwlettend in het oog gehouden en maar al te vaak als voldoende informatief beschouwd om er een algemene beoordeling van de gang van zaken in de economie op te baseren. Daarbij moet men telkens weer constateren hoezeer de betrekkelijkheid van deze cijfers uit het oog wordt verloren. Zo trekt bijvoorbeeld een toename van het officiële werkloosheidscijfer met enkele duizenden werklozen veel meer aandacht dan het feit dat een veelvoud van dit aantal tamelijk geruisloos in de WAO verdwijnt of zich niet officieel als werkzoekende laat registreren. Verschillen in beleving van uiteenlopende vormen van werkloosheid komen in de officiële werkloosheidscijfers uiteraard helemaal niet tot uitdrukking. Ook ten aanzien van andere doelstellingen is het niet moeilijk soortgelijke beperkingen van de gebruikelijke indicatoren aan te wijzen.

Hoewel er dus alle reden is niet blind te varen op indicatoren alleen, moet worden erkend dat het gebruik ervan positieve effecten kan hebben, doordat taakstelling en controle van het overheidsbeleid op het betreffende gebied aanzienlijk worden vergemakkelijkt. Het lijkt echter bepaald niet eenvoudig indicatoren te ontwikkelen aan de hand waarvan een redelijk beeld van de gang van zaken met betrekking tot de selectiviteitsdoelstellingen kan worden verkregen. Hoe zou men b.v. een verbetering op het gebied van de ruimtelijke ordening of het milieu kunnen meten?

Het CBS heeft een interessante poging gewaagd om „relevante indicatoren (bijeen te brengen) voor de beoordeling van de selectieve groei”. In de publikatie *Indicatoren selectieve groei 1979* 1) is statistische informatie verzameld over elk van de selectiviteits- en continuïteitsdoelstellingen. Het lijkt me hier overbodig op het verloop van werkgelegenheid, inflatie, betalingsbalanssaldo e.d. in te gaan. De ontwikkeling daarvan mag bekend worden verondersteld. Interessant is vooral de vraag of een duidelijk beeld kan worden verkregen van de ontwikkeling sinds 1976 op het gebied van de facetdoelstellingen. Dat is evenwel maar in beperkte mate het geval. Hoewel de CBS-publikatie talrijke gegevens bevat over de betreffende

facetten is het niet goed mogelijk zich op basis daarvan een afgerond oordeel te vormen over de gang van zaken. Hier wrekt zich het ontbreken van concretisering van de facetdoelstellingen. De Commissie periodieke rapportage van het selectieve groeibeleid heeft niet anders kunnen doen dan wat basismateriaal op een rij te zetten. Enkele voorbeelden ter illustratie.

Ten aanzien van het zuinig gebruik van grondstoffen worden in- en uitvoercijfers naar hoeveelheid en waarde van een groot aantal materialen verstrekt. Alleen daaruit kan echter geen goede indruk worden verkregen van de efficiency bij de aanwending daarvan over een aantal jaren gezien. Daartoe zouden deze cijfers moeten worden gerelateerd aan de groei en samenstelling van de industriële productie. Ten aanzien van het energieverbruik is wel een statistiek beschikbaar over het gecumuleerde energieverbruik per finale produktgroep, maar deze betreft alleen het jaar 1970, zodat geen ontwikkelingen zijn waar te nemen.

Wat betreft de internationale arbeidsverdeling m.b.t. ontwikkelingslanden worden Nederlandse in- en uitvoercijfers naar regio (groep van landen) en bedrijfsklasse gegeven. Om de relatieve verbetering of verslechtering van de handelspositie van de ontwikkelingslanden te zien, zouden deze cijfers echter moeten worden gecombineerd met cijfers betreffende de totale Nederlandse en wereldhandel.

Nog moeilijker is het een beeld te krijgen van ontwikkelingen die de ruimtelijke ordening betreffen. Over het ruimtegebruik, de spreiding van de bevolking, natuur- en cultuurlandschappen en mobiliteit is veel informatie vergaard, maar het is uiterst moeilijk daaruit conclusies te trekken, omdat lang niet altijd duidelijk is of bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen als positief of negatief moeten worden beoordeeld. Bovendien zijn enkele statistieken opgenomen van een twijfelachtig informatiegehalte, zoals de omzet per vierkante meter in een aantal branches in het midden- en kleinbedrijf.

In nog sterkere mate dan ten aanzien van het ruimtegebruik geldt voor milieu-aspecten dat zeer heterogene statistieken bijeen zijn gebracht, waaruit moeilijk een samenhangend beeld valt te verkrijgen. Er zijn gegevens over ruimtegebruik met milieu-aspecten, verwijdering en verwerking van afvalstoffen, concentraties van schadelijke stoffen, het voorkomen van planten en dieren en kosten die met het milieubeheer gepaard gaan. Zo valt af te lezen dat niet alleen het aantal broedparen van roofvogels en uilen, uitgezonderd kerkuil en sperwer, is toegenomen, maar ook het aantal telefonische klachten over stank in Zeeland. Probeer daar maar conclusies uit te trekken.

Een regelmatige statistische rapportage over ontwikkelingen op het gebied van de selectieve groei is op zich zelf een goede zaak, die er stellig toe kan bijdragen dat over selectiviteitsdoelstellingen beter onderbouwd wordt gesproken. Maar om er een geschikt beleidsinstrument van te maken voor het beoordelen van de selectieve groei is in de eerste plaats noodzakelijk dat een nadere concretisering van de selectiviteitsdoelstellingen plaatsvindt.

L. van der Geest

1) CBS, *Indicatoren selectieve groei 1979*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1979.

Inhoud

<i>Drs. L. van der Geest:</i> Selectieve groei 1979	1185
Column Herenbonden of vakbonden?, door Prof. Dr. A. Peper	1187
<i>Prof. Dr. F. van Dam:</i> Noord-Zuid: de werkelijkheid van 1980-1990	1188
<i>Dr. C. P. A. Bartels en Drs. H. Folmer:</i> Hoe controleerbaar is het overheidsbeleid?	1197
<i>Drs. B. Compaijen:</i> Depreciatie, inkomensmatiging en concurrentiepositie, met naschrift van Prof. Dr. J. J. Klant	1198
Vacatures	1201
<i>Prof. Dr. A. van der Zwan:</i> Het MIT-symposium over innovatie en industriële ontwikkeling. Enkele kanttekeningen	1202
Au courant Loondifferentiatie, door A. F. Zweeden	1206
Fisconomie Het OECD-rapport „Transfer pricing and multinational enterprises”, door Mr. M. A. Wisselink	1207

Pech

Jammer. Nèt voor onze neus weggekaapt door de NOS: Koos Postema. Hadden we graag willen hebben. Niet alleen voor de *presentatie*, maar ook: hoe het *voelt* om econoom te zijn. Heeft u er weleens over nagedacht hoe het voelt om ESB te lezen?

Hierbij geef ik mij op voor een abonnement op
Economisch Statistische Berichten.

NAAM:

STRAAT:

PLAATS:

Evt.: no. collegekaart (studentenabonnement):

Ingangsdatum:

Ongefrankeerd opzenden aan*:
ESB,
Antwoordnummer 2524
3000 VB ROTTERDAM

Handtekening:

*U kunt natuurlijk ook even bellen: (010) 14 55 11 tst. 37 01.



Weekblad van de Stichting Het Nederlands Economisch Instituut /

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: L. van der Geest.
Adjunct-redacteur-secretaris: T. de Bruin

Adres: Burgemeester Oudlaan 50, 3062 PA Rotterdam; kopij voor de redactie: postbus 4224 3006 AE Rotterdam. Tel. (010) 14 55 11, administratie: toestel 3701, redactie: toestel 3790. Bij adreswijziging s.v.p. steeds adresbandje meesturen.

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

Abonnementsprijs: f. 144,04 per kalenderjaar (incl. 4% BTW); studenten f. 101,40 (incl. 4% BTW), franco per post voor Nederland, België, Luxemburg, overzeese rijkdelen (zeepost). Abonnementen kunnen ingaan op elke gewenste datum, maar slechts worden beëindigd per ultimo van een kalenderjaar.

Betaling: Abonnementen en contributies (na ontvangst van stortings/giro-acceptkaart) op girorekening no. 122945, of op bankrekeningno. 25.50.56.877 van Bank Mees & Hopé NV, Coolsingel 93, 3012 AE Rotterdam, t.n.v. Economisch Statistische Berichten te Rotterdam.

Losse nummers: Prijs van dit nummer f. 3,30 (incl. 4% BTW en portokosten). Bestellingen van losse nummers uitsluitend door overmaking van de hierboven vermelde prijs op girorekening no. 122945 t.n.v. Economisch Statistische Berichten te Rotterdam met vermelding van datum en nummer van het gewenste exemplaar.

Advertentieverkoop:

Roelants/EPR
Postbus 53021
2505 AA Den Haag
Telefoon (070) 50 33 00
Telex 33101

Alle orders worden afgesloten en uitgevoerd overeenkomstig de Regelen voor het Advertentiewezen.

Stichting
Het Nederlands Economisch Instituut

Adres: Burgemeester Oudlaan 50, 3062 PA Rotterdam, tel. (010) 14 55 11.

Onderzoekafdelingen:

Arbeidsmarktonderzoek
Balanced International Growth
Bedrijfs-Economisch Onderzoek
Economisch-Technisch Onderzoek
Vestigingspatronen
Macro-Economisch Onderzoek
Projectstudies Ontwikkelingslanden
Regionaal Onderzoek
Statistisch-Mathematisch Onderzoek
Transport-Economisch Onderzoek

Herenbonden of vakbonden?

De Raad van Overleg voor Middelbaar en Hoger Personeel (RMHP) heeft zich onlangs krachtig uitgesproken tegen een nieuwe ronde van aftopping. In deze RMHP zijn zowel ambtenaren als employés uit het bedrijfsleven vertegenwoordigd. Deze groep is het aftoppen beu. De aftopping lijkt op zijn minst ook de aanleiding te zijn voor de grote ambtenarencentrales, aangesloten bij de FNV en het CNV, om zich in het georganiseerd overleg te ontdoen van de kleinere vakorganisaties die vooral hun leden vinden onder de middelbare en hogere ambtenaren. Hoe staat het eigenlijk met de positie van deze — met een term van de „traditionele” vakbeweging — „herenbonden”?

Wie er de sociologische literatuur op naslaat, ontmoet grosso modo twee opvattingen. De eerste komt erop neer dat de onmiskenbare groei van de categorie middelbaar en hoger personeel zal leiden tot een zekere mate van organisatie van deze groep. Een deel van die groep zal echter al meteen aansluiting zoeken bij de arbeidersvakbeweging. Allengs zal echter de groep die zich aanvankelijk apart heeft georganiseerd tot het inzicht komen dat haar belangen het best kunnen worden ondergebracht bij de grote vakcentrales. Die groep komt tot dit inzicht op grond van verschillende ervaringen. Ik noem er enkele.

In de eerste plaats leidt de kwantitatieve groei van de groep — in fabriek en kantoor — tot een steeds grotere afstand tot het (top)management. De ervaring onderdeel te zijn van dat management neemt af, de werknemerspositie (het gevoel óók een nummer te zijn) wordt onderstreept. In de tweede plaats blijken de stijngsmogelijkheden in de praktijk beperkter te zijn dan aanvankelijk is gedacht, c.q. is voorgehouden. De afhankelijkheidspositie wordt extra sterk ervaren wanneer door fusie of reorganisatie ook deze functies/posities kwetsbaar blijken te zijn. Hieruit vloeit — in deze gedachtegang — voort dat de positie niet wezenlijk verschillend is van die van andere werknemers. Door zich aan te sluiten bij de massaorganisaties van werknemers is de maatschappelijke positie beter beveiligd dan door opsluiting



in categorale organisaties met hun duidelijke standsbesef.

De andere opvatting gaat ervan uit dat de toenemende massaliteit van de groep van middelbaar en hoger personeel leidt tot organisatie rond de eigen belangen/posities, die zowel door het management als „van onderop” bedreigd worden. Er ontstaat aldus een eigenstandige vakbeweging van de „tussenlaag” in het arbeidsbestel, die zich maatschappelijk en in het arbeidsvoorwaardenoverleg steeds duidelijker zal profileren. Zij kan dit doen, omdat zij evenzeer als de „gewone” werknemers over sleutelposities beschikt in de arbeidsorganisatie.

Kijken we naar de Nederlandse situatie, dan lijkt de tweede opvatting veld te winnen. Hoe men daar in normatieve zin ook over denkt — ik betreur die ontwikkeling —, vast staat dat het middelbaar en hoger personeel zich steeds sterker gaat organiseren en een maatschappelijke kracht van gewicht begint te worden¹⁾. Het is sociologisch heel goed verklaarbaar dat na de nivelleringsstaking van 1973 de groei van dit type bonden zeer spectaculair is geweest. Bedreigde posities — dat wordt althans zo ervaren — gevoegd bij een sterk ontwikkeld standsbesef, hebben zowel organisatiegraad als samenwerking tussen de onderscheiden categorale bonden versterkt (RMHP). De federatie tussen NKV en NVV heeft er o.m. toe geleid dat twee NKV-bonden — Unie BLHP en BVA — zich tot de „herenbonden” hebben bekend.

De regelmatige aftopping en het streven van de vakbeweging naar z.g. geïntegreerde cao's hebben als — onbedoeld? — gevolg dat de middengroepen beleidsmatig uit het duister zullen (moeten) treden waarin zij zich zelf, gesteund door het management, lange tijd hebben gehouden. Het voorspelbare effect lijkt mij te zijn dat zij proberen hun positie

ten opzichte van andere „lagen” in organisatie en maatschappij te verdedigen en vast te leggen. Neemt de druk van die kant verder toe, dan zal ook de bindingskracht en het arsenaal van onderhandelingsmiddelen groter worden. De starheid van het loon- en salarisgebouw zal hierdoor toenemen.

Het is deze voorspelbare ontwikkeling — waarin vele landen ons zijn voor-gegaan — die de andere partners in het sociaal-economische beleid zullen moeten meenemen in hun eigen beleidsontwikkeling. Als het al mogelijk is de afstand tussen verschillende categorieën werknemers niet verder te vergroten — daar zijn op zijn minst twee partijen voor nodig — dan zal deze moeten worden gevonden in het ontwikkelen van een lange-termijnvisie op de werkgelegenheid in dit land. Wat beide groepen kan verbinden is de zorg om de toekomstige werkgelegenheid. Door de hogere scholingsgraad van de Nederlandse werknemers verliest dit traditionele criterium voor het onderscheid tussen „hogere” en „lagere” werknemers veel van zijn betekenis. De kwetsbaarheid op het punt van de werkgelegenheid begint voor beide groepen even groot te worden. Misschien dat dit inzicht een aanknopingspunt biedt om de dreigende verstarring in en verharding van de verhoudingen tussen beide groepen werknemers te voorkomen.

1) Interessant materiaal vond ik in een (ongepubliceerde) doctoraalscriptie van Rob Hart-sinck, *Raad MHP doorbreekt exclusieve positie van NVV, NKV en CNV*, vakgroep Economische en Organisationsociologie, Vrije Universiteit, november 1978.

Noord-Zuid: de werkelijkheid van 1980-1990

PROF. DR. F. VAN DAM

In dit artikel wordt niet aangegeven hoe de relatie tussen arme en rijke landen zich idealiter zou moeten ontwikkelen, maar hoe deze in feite lijkt te zullen worden. De prognoses zijn gebaseerd op concrete gegevens en op de posities die de belangrijkste acteurs innemen — vandaar vele verwijzingen naar actuele berichten. De schrijver is plaatsvervangend directeur-generaal bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

1. Inleiding

Over de vraag hoe de aanpassing van de wereld-economische structuur tot stand dient te komen bestaat verschil van opvatting. Enerzijds leeft de overtuiging dat fundamentele en drastische veranderingen nodig zijn die alleen tot stand kunnen komen door ingrijpende, sturende maatregelen. Anderzijds bestaat de opvatting dat voor zo'n ingrijpen zowel de blauwdrukken als de instrumenten ontbreken en dat de aanpassingen in feite zullen plaatsvinden als reactie op crises per sector of per onderwerp. Daartussen bevinden zich mengvormen waarbij wordt uitgegaan van enig sturen en ingrijpen door de overheden, maar op kleine schaal waar de situatie het vergt. Dit laatste, deze tussenvorm, is de huidige praktijk.

De opvatting dat drastische maatregelen nodig zijn, dat er „politieke wil” moet komen om een „doorbraak” te bereiken, is in het afgelopen decennium sterk gevoed door de langetermijnprognoses die zijn gemaakt van de toekomst van de wereld. Deze zijn van verschillend karakter. De meeste zijn normatief van aard, zoals de studie *The future of the world economy* van W. Leontief 1) en de rapporten die door de Club van Rome zijn gepubliceerd: *The limits to growth* 2), *Mankind at the turning point* 3), *Reshaping the international order* 4) en *Mensen tellen* 5). Andere prognoses geven een waaier van mogelijke ontwikkelingen, problemen en kansen, zoals de analyses van het Hudson Institute 6) en het Stanford Research Institute 7). Weer andere zijn een combinatie, zoals het rapport *Interfutures* van de OECD, dat zowel verwachtingen als beleidsadviezen bevat 8).

De normerende rapporten hebben in Nederland veel weerklank gevonden. Zij passen bij de Nederlandse wens tot normstelling voor het terrein van de internationale politiek en bij de rol die men daarbij aan Nederland toedent: „billijkste beoordeelaarster over de heerszucht van anderen” (Thorbecke), „lichttoren” (De Geer) en „Nederland-gidsland” (PvdA-D'66) 9). Deze zienswijze staat haaks op die van bijvoorbeeld H. Kahn van het Hudson Institute: „We know we're making our future. But we're not designing it” 10). Het is geen wonder dat een discussie tussen Kahn en de

sterk normatief ingestelde Commissie-Brandt, die aanbevelingen voorbereidt voor het ontwikkelingsbeleid, op een mislukking uitliep.

In dit artikel wordt ervan uitgegaan dat in het komende decennium de huidige praktijk van enig sturen en van enig ingrijpen zal doorgaan. Het ziet er naar uit dat de behoefte aan meer sturing en meer anticipatie zal worden gecompenseerd door de zwakte van de overheden — waarover later meer. Ook lijkt zich een evenwicht af te tekenen tussen de wens tot mondiale maatregelen en de druk tot decentralisatie en tot democratisering. Hetzelfde geldt voor het toenemende inzicht in het gewicht van de problemen en het besef daarvoor geen kant en klare oplossingen te hebben. Anders gesteld: er is een procesmatige benadering gekozen. Op basis van een inventaris van de factoren die in de periode 1980-1990 een rol zullen spelen, is een prognose gemaakt van het waarschijnlijke verloop van de Noord-Zuidrelatie. Bij deze benadering moeten twee kanttekeningen worden gemaakt.

In de eerste plaats zullen er veel onzekerheden in het komende decennium zijn. Bijvoorbeeld: wat zal de rol zijn van „social movement politics” die thans groot is voor onderwerpen als mensenrechten en nucleaire energie; zullen er veranderingen optreden in „life-styles”; hoe zullen de semi-politieke acteurs zich gaan gedragen, met name de kerken en de multinationale ondernemingen; hoe zal het consumentengedrag zich ontwikkelen; zullen sociale spanningen in de ontwikkelingslanden tot revolutionaire ontwikkelingen leiden; zullen er natuurrampen of oorlogen komen? Op geen van deze vragen is een redelijk betrouwbaar antwoord te geven. Dat betekent dat in de prognoses vrijwel zeker een aanzienlijk deel van de werkelijkheid buiten beschouwing blijft en de voorspellingen dus van beperkte waarde zijn.

In de tweede plaats dient te worden bedacht dat het Noord-Zuidvraagstuk niet losstaat van de overige politieke en economische processen, maar daarvan een integraal onderdeel is. Dit maakt het moeilijk om tot een compleet beeld van alle elementen te komen, omdat de neiging sterk

- 1) W. Leontief, *The future of the world economy*, New York, 1977.
- 2) D. L. Meadows, *The limits to growth*, New York, 1972.
- 3) M. Mesarovic en E. Pestel, *Mankind at the turning point*, New York, 1974.
- 4) J. Tinbergen, *Reshaping the international order*, New York, 1976.
- 5) J. Garbutt en H. Linnemann, *Mensen tellen*, Utrecht/Antwerpen, 1976.
- 6) H. Kahn, *The next 200 years. A scenario for America and the world*, New York, 1976.
- 7) P. Schwartz, In search of tomorrow's crises, *The Futurist*, oktober 1977.
- 8) *Interfutures. Facing the future*, OECD, Parijs, 1979.
- 9) J. L. Heldring, *Nederlandse buitenlandse politiek na 1945*, college Universiteit van Leiden, 28 oktober 1976.
- 10) Kahn, Mead and Thompson; a three-way debate on future, *The Futurist*, augustus 1978.

is vooral te kijken naar de factoren die rechtstreeks op de Noord-Zuidrelatie betrekking hebben. Ook dat betekent het negeren van een deel van de werkelijkheid.

2. Post-koloniale relatie

De verhouding tussen de arme en de rijke landen heeft na de tweede wereldoorlog fundamentele veranderingen ondergaan. De kolonisatie van Afrika en Azië, die in een 300-jarig proces tot stand was gekomen, werd in 25 jaar teniet gedaan. De eerste dekolonisatiegolf vond plaats rond 1950 toen Brits-Indië, Nederlandsch-Indië en China (de Chinese revolutie was een vorm van dekolonisatie) hun vrijheid verwierven. De tweede ronde voltrok zich in de jaren zestig, vooral in Afrika. In de derde fase, tijdens de jaren zeventig, werd met de ontvoogding van de Portugese koloniën Europa teruggedrongen tot het eigen continent.

Dit proces van dekolonisatie binnen het tijdsbestek van één generatie was zeer ingrijpend. Het ging gepaard met oorlogen: voor Nederland in Indonesië en daarna Nieuw-Guinea. Met het verliezen van deze oorlogen moest een moralisering voor de mislukking worden geformuleerd: het zelfbeschikkingsrecht. Het betekende ook een drastische economische omschakeling, het wegvallen van Europa als militaire macht, het moeten aanvaarden van de derde wereld als niet per definitie inferieur, de terugkomst van kolonisten en de komst van immigranten, het accepteren dat een tijd van expansie voorbij was, het opkomen van regressiegevoelens en de bestrijding daarvan.

De ontwikkelingssamenwerking is door dit alles sterk beïnvloed. Superioriteit en zelfverloochening wisselen elkaar af: economisch eigenbelang en de wil om offers te brengen. De verheerlijking en het opdringen van eigen cultuur en eigen leefwijze en tegelijkertijd het ontkennen ervan. Het erkennen van het zelfbeschikkingsrecht, van de evenwaardigheid van andere culturen, van raciale gelijkheid en toch het combineren van de hulpverlening met missie en zending en met culturele verdragen. Door de voordeur van de dekolonisatie hebben wij Afrika en Azië verlaten, door de achterdeur van de ontwikkelingssamenwerking zijn wij naar binnen gekropen (1). Al die tweeslachtigheid heeft geresulteerd in spanning en in onvrede.

Dit beeld begint nu geleidelijk tot rust te komen. De dekolonisatiegeneratie is praktisch verdwenen: de Indiëgangers zijn vervaagd, de politici van de jaren vijftig zijn dood, de gesneuvelden vergeten. De dekolonisatieperiode is geschiedenis geworden, vastgelegd in de trieste verslagen van haar makers (2). Er zijn nieuwe relaties met de ontwikkelingslanden ontstaan, zowel politiek als economisch. Veel ontwikkelingslanden zijn niet of nauwelijks meer te associëren met het beeld van koloniën: olielanden als Saoedi-Arabië, Iran, Venezuela, eindproductenexporteurs als Zuid-Korea, Taiwan, Brazilië, en landen die op eigen benen hun weg gaan: China, Mexico, India.

Voor de Noord-Zuidrelatie betekent het dat een bladzijde van de geschiedenis is omgeslagen. Er is een nieuwe fase begonnen in handen van een nieuwe generatie die nauwelijks meer gebukt gaat onder de hypotheek van voormalige kolonisator of van voormalige gekoloniseerde. Het betekent ook dat aspecten die bij uitstek bij het dekolonisatieproces behoorden, zoals de wens om alle banden met de rijke landen te verbreken enerzijds en anderzijds ontwikkelingssamenwerking, ter discussie staan. De nieuwe fase in de Noord-Zuidrelatie zal eigen karakteristieken krijgen.

Deze veranderingen werken maar langzaam door in de praktijk van onderhandelingen en besluitvorming (3). De bestaande structuren zijn taai, ook hun bemanning en hun ideologieën. Politici en ambtenaren klampen zich vast aan de wereld van gisteren: dat geeft zekerheid — het andere, het nieuwe is vreemd, moeilijk en bedreigend. Hetzelfde geldt voor de ontwikkelaars, zowel de wetenschappers als de actiegroepen. Ook zij houden zich vast aan de

stereotypen en aan de leuzen waarmee zij in het ontwikkelingsvraagstuk respect en roem oogstten. Ook zij vrezen het andere traject.

3. Verandering van schaal

De nieuwe fase betekent niet dat er geen problemen en spanningen tussen Noord en Zuid meer zijn. Maar zij zijn van een andere soort, meer zoals traditioneel tussen ontwikkelde landen bestaan. Het gaat niet langer om voedseloverschotten, missiescholen en vrijwilligers, het gaat nu om de prijzen van olie, om de afzet van de eindproducten en om het functioneren van het monetaire stelsel.

Parallel aan het politieke dekolonisatieproces is een oplopende reeks van — zoals het sinds het midden van de jaren zestig heet — ontwikkelingssamenwerking ontstaan. Die reeks is rond 1950 begonnen met het uitzenden van experts, in feite ter vervanging van de vertrokken koloniale ambtenaren. Deze reeks begon naast en onafhankelijk van de voortgaande commerciële relaties, zoals handel en investeringen.

De uitzending van experts werd geleidelijk uitgebreid met projecten en vervolgens met financiële hulp. Het totale hulp-pakket was rond 1960 uitgegroeid tot 0,5% van het BNP van de rijke landen. Sindsdien is dit percentage gezakt tot 0,3. Thans lijkt de hulp zich op dit niveau te stabiliseren. De prognoses van de Wereldbank, die eerst voor de jaren tachtig een kleine stijging voorspelden, zijn recent tot stabilisatie bijgesteld (4). Alle tekenen wijzen erop dat deze bijstelling door de Wereldbank juist is. De consequentie is dat er in de jaren tachtig een schaarste aan hulp-gelden zal zijn en dat voor deze gelden opnieuw prioriteiten zullen moeten worden geformuleerd.

Een volgende stap in de reeks was het streven van de ontwikkelingslanden naar verbeteringen in de handelsvoorwaarden, met name stabilisatie van de grondstoffenprijzen en van de ruilvoet. Deze correcties op het vrije-marktmechanisme probeerden zij te bereiken tijdens de Wereldhandelsconferentie van 1964. Later is deze conferentie herhaald, maar in feite werden weinig of geen van de beoogde correcties bereikt. De gerealiseerde veranderingen in de handel van de arme landen, zoals de spectaculaire groei van de afzet van eindproducten, zijn dan ook niet het resultaat van internationale overeenkomsten, maar van de eigen inspanning van de arme landen zelf.

In de jaren zeventig volgde een derde stap: de aanval van de ontwikkelingslanden op de „rules of the game”. Die aanval bestond uit de prijsverhoging door de OPEC-landen (het succes van deze operatie had op de arme landen ongeveer hetzelfde mentale effect als destijds de overwinning van Japan op Rusland) en het per sector stellen van eisen tot aanpassing. Dit betrof vooral de toegang tot de markten voor eindproducten en het functioneren van het monetaire stelsel. Tot nu toe is op deze terreinen weinig bereikt omdat de arme landen tot onvoldoende machtsopbouw ter afdwijing konden komen.

Die machtsopbouw lijkt in het komende decennium te verwachten voor olie, misschien voor schulden (hoe groter de schuld, hoe sterker de positie van de schuldenaar) en in zekere mate voor de absorptie van investeringen en van eindproducten uit de rijke landen (door de economische stagnatie is er een ruim aanbod en dus ruimte voor de arme landen om voorwaarden te stellen). Hoewel deze mogelijkheden voor machtsuitoefening beperkt zijn, zijn zij groter

11) J. van Baal, tijdens een discussie geruime tijd geleden.

12) C. Smit, *Het dagboek van Schermerhorn*, Groningen, 1970; J. A. Jonkman, *Nederland en Indonesië beide vrij*, Assen/Amsterdam, 1977.

13) D. Seers, *Differentiation*, discussienota van het Institute of Development Studies, Sussex, mei 1978.

14) Wereldbank, *World development report 1979*, Washington, 1979.

dan vroeger en is de kans op acties door de arme landen op deze terreinen daardoor toegenomen.

Conceptueel betekent de reeks een wezenlijke verandering in de Noord-Zuidrelatie. In de aanvang bleef als het ware de commerciële „hardware” buiten de onderhandelingen. Nu vallen de onderhandelingen met de „hardware” samen, zij gaan erover. De ontwikkelingssamenwerking is niet langer het afstaan van een marge door de rijke landen onder behoud van de bestaande structuren, de Noord-Zuidonderhandelingen betreffen nu deze structuren zelf. Het is de weg van charitas naar gevecht; gevecht om produktiefactoren en om markten. Ontwikkelingssamenwerking is thans het beleid om dit gevecht binnen banen van hanteerbaarheid en redelijkheids te houden.

Voor de komende tien jaar zal dit alles betekenen dat het concept ontwikkelingssamenwerking moet worden geherdefinieerd. Hetzelfde geldt voor de aanwending van hulp gelden. Er zal een relatie moeten komen tussen deze hulp gelden en de financiering van de aanpassingen van de rijke landen aan de nieuwe relaties met de ontwikkelingslanden. Begrippen als ODA („official development assistance”) en non-ODA zullen een andere betekenis krijgen. De functie van de minister van Ontwikkelingssamenwerking zal moeten worden geherformuleerd op straffe van nietigheid of van verdwijning, zoals thans reeds in Engeland en Canada.

4. Energie-afhankelijkheid

De omschakeling van olie op andere energiebronnen zal enkele decennia duren. In de periode 1980-1990 zal de start voor deze omschakeling kunnen worden gemaakt, maar de feitelijke energievoorziening zal in die periode in vrijwel dezelfde mate op olie gebaseerd blijven als thans. Dit betekent dat de wereld — en vooral de westelijke landen — in hoge mate olie-afhankelijk zullen blijven.

Het conflict tussen exporteurs en importeurs zal zich in het bijzonder tussen de OPEC-landen en de OECD-landen voltrekken. Beide zullen een strategie voeren die op een brede range van overwegingen zal zijn gebaseerd. Voor de OPEC-landen zijn aan de orde de keuze tussen snelle uitputting van de voorraden en het reserveren voor later, tussen het nadelige effect van prijsverhoging op de OECD-economieën en het voordeel van een hogere opbrengst, tussen behoud van investeringen en deposito's in de OECD-landen en het verscherpen van de verhouding door prijsstijging. De rijke landen staan voor de keus tussen conflict en accommodatie met de OPEC-landen, de keus tussen gezamenlijke frontvorming en het aangaan van bilaterale en interregionale overeenkomsten (bijvoorbeeld de Euro-Arabische dialoog) en de vraag of, en wanneer, met militair geweld de olievoorziening moet worden gegarandeerd.

De OPEC-landen zullen, om hun positie veilig te stellen, doorgaan met het zoeken van steun bij olie-importerende ontwikkelingslanden. Dat kunnen zij doen door prijsverhogingen geheel of ten dele te compenseren door hulpverlening (overigens daalde de OPEC-hulp in 1978 met 35% ten opzichte van 1977) en door het oliewapen te gebruiken voor economische of politieke wensen van de ontwikkelingslanden ten opzichte van de rijke landen 15). Omgekeerd zullen ook de rijke landen trachten om de olie-importerende ontwikkelingslanden in het olieconflict te betrekken. Dat kan met economische druk- of lokmiddelen, zoals manipulatie met het graanaanbod, het verminderen of verhogen van hulp en het al dan niet toelaten van eindprodukten tot de markten van de OECD-landen.

De onontkoombaarheid van het olieprobleem in de periode 1980-1990 en de potentiële vertakkingen naar andere problemen betekenen dat de oliekwestie van veel invloed op de Noord-Zuidrelatie zal zijn, en ook op de machtsverhouding tussen de ontwikkelingslanden onderling 16). De grimmigheid ervan zal bijdragen aan een verdere verzakelijking van de Noord-Zuidrelatie en zal van invloed zijn

op de cohesie of desintegratie van de blokken arm en rijk. Deze spanningen zullen des te groter zijn als over de olie een gewapend conflict zou ontstaan.

Tijdens de oliecrisis van 1973 was een gewapend conflict nauwelijks aan de orde omdat al gauw bleek dat Saoedi-Arabië en Iran binnen de OPEC een voldoende stabiel en pro-westers element vormden om tot accommodatie te kunnen komen. Deze situatie is veranderd sinds in 1979 de OPEC-discipline verminderde door het loslaten van de eenheidsprijs en door de anti-westerse Iraanse revolutie. Bovendien stellen de OPEC-landen zich militanter op, zoals tijdens de OPEC-bijeenkomst van juni 1979 is gebleken 17). Dit heeft tot nieuwe „flirtations” geleid met gewapend ingrijpen, met name door de VS. Zo stelde defensie-minister H. Brown: „De bescherming van de olie in het Midden-Oosten is duidelijk een onderdeel van voor ons vitale belangen en ter bescherming daarvan zullen wij alles doen wat geëigend is, met inbegrip van het sturen van troepen” 18).

Voor de periode 1980-1990 lijken de volgende voorspellingen verdedigbaar. In de eerste plaats is de kans op een gewapend conflict klein: militaire interventies zijn voor de rijke landen onaantrekkelijk (zie paragraaf 6), het huidige prijsniveau is voor de OPEC-landen comfortabel, de OPEC-landen hebben zich in het verleden tactisch genoeg getoond om hun hand niet te overspelen en bovendien worden hun belangen in de rijke landen in de vorm van investeringen en deposito's steeds groter.

In de tweede plaats is de kans groot op regionale verbanden. Het is voor Europa en de Arabische landen aantrekkelijk om nauwe relaties aan te gaan: beide willen onder de Amerikaanse hegemonie uit, beide zijn gebaat bij frontvorming tegenover de USSR, Europa droomt van een tripartite verband tussen Europa, Afrika en Arabië, en de Arabieren doen liever zaken met een onder het EMS geordend Europa dan met de VS onder een dubieus dollarregime. Bovendien zoeken de Arabieren politieke toenaadering tot het olie-afhankelijke en militair zwakke Europa voor steun in het conflict tussen Israël en de PLO.

In de derde plaats zullen zowel de OPEC-landen als de OECD-landen trachten de olie-importerende ontwikkelingslanden aan hun zijde te krijgen. Daarbij is van belang dat veel van de politiek belangrijke ontwikkelingslanden qua olievoorziening thans of binnenkort op eigen benen staan: China, India, Indonesië, Iran, Egypte, Nigerië, Mexico, Venezuela en Algerije. Dat vermindert de betekenis van de olie-importerende ontwikkelingslanden als politieke factor. Bovendien zullen de mogelijkheden afnemen om andere problemen aan de olieprijs en -toevoer te verbinden, omdat zowel het rijke als arme blok desintegreren en onderling tegenstrijdige belangen krijgen — zie paragraaf 5.

Overigens blijven veel onzekerheden in de driehoeksverhouding tussen OPEC, OECD en olie-importerende ontwikkelingslanden bestaan. Bijvoorbeeld: zal een nieuw pro-westers overwicht ontstaan door de toenemende export van Mexico; zullen de OPEC-landen — in tegenstelling tot nu toe — zich meer dan cosmetische economische inspanning gaan getroosten voor de andere ontwikkelingslanden en zullen de olie-importerende arme landen zich primair laten leiden door de kosten die hogere olieprijs met zich brengen of door derde-wereldmystiek 19)? Wat dit laatste betreft kan worden vastgesteld dat de hulp van de OPEC-landen in 1978 \$ 4 mrd. bedroeg 20), terwijl alleen al de prijsverhogingen van

15) Sharp drop in aid from OPEC, *Financial Times*, 9 augustus 1979.

16) A. A. Mazrui, The barrel of the gun and the barrel of oil in north-south equation, *Alternatives*, mei 1978.

17) OPEC, *Communiqué of the 54th meeting of the conference*, Genève, 28 juni 1979.

18) Oorlog om grondstoffen reëel gevaar, *Haagsche Courant*, 10 juli 1979.

19) I. S. Abdalla, Heterogeneity and differentiation; the end of the third world? *Development Dialogue*, nr. 2, 1978.

20) Zie noot 15.

olie in 1979 de olierekening van de arme landen met \$ 12 mrd. 21) hebben doen toenemen. Ook blijft de kans bestaan op een afspraak tussen OPEC en OECD (matige en vooraf afgesproken prijsverhogingen gecombineerd met verminderd verbruik), hetgeen zou neerkomen op het isoleren van de olie-importerende ontwikkelingslanden. Samengevat: voor de komende jaren zijn velerlei en uiteenlopende scenario's denkbaar 22).

In de vierde plaats is de kans groot dat, naarmate het decennium vordert, de investeringen gericht op alternatieve energie vrucht gaan afwerpen en de oliesituatie zullen verlichten. Japan heeft het voorbeeld gegeven met het besluit om \$ 25 mrd. te investeren tot 1990 voor de ontwikkeling van andere energievormen 23).

5. Desintegratie van de blokken

Tijdens de vijfde Wereldhandelsconferentie (UNCTAD V), die in mei van dit jaar te Manilla werd gehouden, is gebleken dat de eenheid van het blok arme landen steeds moeilijker is te handhaven. Dit wordt veroorzaakt door de afnemende betekenis van de bindende factoren en het sterker worden van de uiteendrijvende krachten. De samenbindende factoren zijn van velerlei aard en waren oorspronkelijk van grote kracht. De arme landen vonden elkaar in eerste instantie in hun wens tot dekolonisatie en tot politieke zelfstandigheid. Daarna was hun pogen om buiten het Oost-Westconflict te blijven een gezamenlijke noemer. Ten slotte was er een gezamenlijkheid van economische positie tegenover de rijke landen. Geconstateerd kan worden dat elk van deze factoren aan betekenis heeft ingeboet: de dekolonisatie is voltooid, tussen Oost en West is een detente ingetreden en de economische posities van de arme landen worden steeds diverser. De bindende krachten zijn door deze ontwikkeling verzwakt.

Deze verzwakking vindt een tegenwicht in de verwachting van de ontwikkelingslanden dat zij alleen als blok gewicht in de schaal van het Noord-Zuidconflict kunnen leggen. Deze hoop is in 1974 sterk gestimuleerd toen door prijsstijging van vele grondstoffen het gezamenlijke belang en de gezamenlijke kracht van de ontwikkelingslanden toenamen. De kans op herhaling hiervan is klein omdat het toevallig samenvallen van prijsstijgingen zich waarschijnlijk niet zal herhalen en omdat inmiddels is gebleken dat — behalve voor olie — niet of nauwelijks kartelvorming mogelijk is.

De diversificatie heeft geleid tot het ontstaan van subcategorieën binnen het blok van arme landen, die zich naar buiten steeds sterker profileren 24). Een eerste afsplitsing was de groep „least developed countries”. Deze werd door de VN omschreven op basis van een aantal objectieve criteria, met het doel om voor deze echte armoedelanden extra faciliteiten van de rijke landen te verkrijgen. Een tweede belangrijke afsplitsing was de vorming van het OPEC-blok. Hoewel de politieke solidariteit van de arme landen als geheel het conflict tussen OPEC-landen en arme landen buiten de OPEC lange tijd heeft gecamoufleerd, is deze tegenstelling scherp naar voren gekomen tijdens UNCTAD V. Met name de Latino-landen, die steeds meer olie voor hun industrie nodig hebben, trokken van leer tegen de OPEC. Een derde afsplitsing vond plaats toen in de loop van de jaren zeventig een aantal Oostaziatische en Latijnsamerikaanse landen tot export van industrieproducten overging. Deze landen, klein naar aantal, maar tweederde van de inwoners van alle arme landen omvattend, worden de NIC's („newly industrializing countries”) genoemd. Ten vierde is een subcategorie van socialistische ontwikkelingslanden ontstaan die in de afgelopen jaren in omvang is toegenomen met onder andere Vietnam, Laos, Cambodja, Afghanistan, Angola en Mozambique. Deze landen voeren een economisch beleid dat in belangrijke mate afwijkt van de niet-socialistische ontwikkelingslanden. Ten vijfde wordt de eenheid van het

blok arme landen aangetast door regionalisatie. Dit betreft zowel regionale verbanden tussen rijke en arme landen, zoals de EG-associatie, als samenwerking tussen ontwikkelingslanden onderling, zoals de ASEAN.

Deze subcategorieën hebben veelal, althans op korte termijn, tegengestelde belangen: de OPEC-landen zijn gebaat bij hoge olieprijs, de olie-importerende ontwikkelingslanden bij lage; de NIC's wensen lage grondstoffenprijzen, de grondstoffenexportlanden hoge; de landen met hoge schulden en geen toegang tot de kapitaalmarkt willen schuldafschrijving, de landen die hun tekorten commercieel financieren willen dit niet omdat zij vrezen hun kredietwaardigheid te verliezen. Het gevolg van deze tegenstellingen is dat traditionele claims van de ontwikkelingslanden thans geen steun van de groep als geheel meer hebben en op de achtergrond raken. Voorbeelden zijn de indexatie van de prijzen van grondstoffen en het voorstel tot een schuldenmoratorium. Ook tekenen zich politieke conflicten tussen de subcategorieën af, bijvoorbeeld tussen de „non-aligned” groep en de socialistische ontwikkelingslanden.

Er is een aantal redenen om aan te nemen dat de differentiatie tussen de ontwikkelingslanden zal doorgaan en markanter zal worden. Zo groeien de armste landen veel langzamer dan de overige en neemt de welvaarts kloof binnen de groep ontwikkelingslanden dus toe 25). Hetzelfde geldt voor de verhouding tussen olie-importeurs en -exporteurs: de olieprijs lijken te zullen blijven stijgen en ook dat werkt verschilvergroterend. Naarmate de tijd voortschrijdt worden de belangrijke olie-exporteurs bovendien niet alleen landen met een hoog inkomen per hoofd, maar ook beleggers van allure. Naarmate de industrialisatie van de NIC's verder gaat, exporteren zij producten van steeds hoger niveau: in 1979 is Korea begonnen met export van auto's naar Europa, in 1980 zal Brazilië daarmee een aanvang maken 26).

De differentiatie en het steeds markantere karakter daarvan drijven de ontwikkelingslanden uiteen. Er is reden om aan te nemen dat deze uiteendrijvende factoren de cohesieve factoren in sterkte zullen overtreffen. Ten eerste vanwege de groter wordende kracht van de desintegrerende factoren. Ten tweede omdat de arme landen bij herhaling ervaren dat de bloksgewijze confrontatie weinig oplevert en er alleen iets bereikt wordt door machtsopbouw per sector door de direct betrokkenen, zoals het OPEC-kartel. Ten derde omdat in de relatie met de rijke landen de regionalisatie en de differentiatie al realiteit zijn; zie bijvoorbeeld de analyses van R. Jolly 27). Ten vierde omdat internationale instellingen, zoals de ontwikkelingsplanningscommissie van de VN en de Wereldbank, in hun beleid voor differentiatie opteren 28). De conclusie lijkt te zijn dat in de jaren tachtig de subcategorieën van ontwikkelingslanden in het Noord-Zuidconflict een grotere betekenis zullen krijgen.

Parallel aan de diversificatie van het blok arme landen heeft een desintegratie van het OECD-blok plaatsgevonden. Deze is het gevolg van het terugvallen van de VS als leidendevende mogelijkheid van het Westen, de daarmee gepaard gaande economische en politieke verzelfstandiging van

21) J. de Larosière, in zijn toespraak tot de Economische en Sociale Raad van de VN, Genève, 6 juli 1979.

22) A. Q. Corrida, Energy and the exercise of power, *Foreign Affairs*, zomer 1979.

23) Japan investeert in alternatieve energie, *NRC Handelsblad*, 31 juli 1979.

24) Third world unity in peril, *International Herald Tribune*, 30 augustus 1979.

25) Tabellen bij document van het OECD Development Assistance Committee, DAC (78) 15, Parijs, 1978.

26) Fiats uit Brazilië komen naar Europa, *NRC Handelsblad*, 2 juli 1979.

27) R. Jolly, *Differentiation: minor concessions or a fundamental principle for global management*, discussienota van het Institute of Development Studies, Sussex, mei 1978.

28) Committee for Development Planning van de Verenigde Naties, *Development in the 1980s*, New York, 1978.

Europa en Japan en mede door de economische stagnatie, de toegenomen rivaliteit binnen het westelijke blok.

Deze verbrokkeling van het Westen leidt tot verdere regionalisatie in de Noord-Zuidbetrekkingen. Anders gesteld: de VS, de EG en Japan trachten elk voor zich banden met ontwikkelingslanden — bilateraal of in groepen — aan te gaan (29). Die specialisatie houdt verband met het veiligstellen van de toevoer van grondstoffen en van olie, met politieke en culturele infiltratie en met militaire invloedssferen. Het komt tot uiting in de handelscijfers: de commerciële betrekkingen tussen de VS en Latijns-Amerika, tussen Europa en Afrika en tussen Japan en Oost-Azië nemen sterker toe dan de Noord-Zuidbetrekkingen gemiddeld. De EG heeft deze concentratie vormgegeven in het associatieverdrag met Afrika, in de Middellandse-Zee-akkoorden en in de pogingen om met de Arabische landen tot samenwerking te komen.

Deze regionalisering in de Noord-Zuidrelatie heeft voor de rijke landen veel voordelen: het patroon wordt overzichtelijker en hanteerbaarder, de relaties kunnen worden geïntensiveerd en aan de betrekkingen kan gemakkelijker continuïteit worden gegeven. Voor Europa biedt het bovendien de mogelijkheid voor een zekere mate van neokolonisering van Afrika (30), voor de VS de kans om haar mondiale rol te beperken en het stelt Japan in staat om zijn positie in Azië veilig te stellen. Het ziet ernaar uit dat in de jaren tachtig deze regionalisatie een belangrijke rol zal spelen.

De verbrokkeling van de beide blokken heeft aanzienlijke gevolgen voor het politieke wereldbeeld. Wanneer Noord en Zuid als twee homogene eenheden tegenover elkaar worden geplaatst, dan is er geen twijfel over dat de rijke landen oppermachtig zijn in economische en militaire zin. Wanneer echter de individuele landen in een reeks worden gezet op basis van hun macht, dan vindt er een vermenging van rijk en arm plaats. Voor 1977 heeft R. S. Cline een dergelijke lijst opgesteld en kwam hij naar aflopend gewicht tot de volgende reeks: Sowjet-Unie, Verenigde Staten, West-Duitsland, Japan, Iran, Brazilië, China, Frankrijk, Engeland, Indonesië (31). Deze vermenging wordt bevorderd door de verspreiding van nucleaire wapens onder de ontwikkelingslanden.

Een belangrijke vraag is in hoeverre westelijke verbanden, zoals het IMF en de OECD, zullen blijven voortbestaan en wat hun gewicht zal zijn. Gegeven de huidige belangen- en krachtsverhoudingen lijkt het aannemelijk dat het westen in de komende tien jaar zal trachten deze instituten te handhaven, wellicht onder uitbreiding met de in economisch opzicht versterkte ontwikkelingslanden. Er zijn tendensen in deze richting. De OECD heeft enige tijd geleden aan een aantal belangrijke staalexporterende arme landen gevraagd om lid te worden van de OECD-staalcommissie. Omgekeerd hebben enkele jaren geleden twee Latino-landen geopteerd voor het lidmaatschap van de OECD. Het is te verwachten dat het Westen een politiek zal voeren om de economisch belangrijkste ontwikkelingslanden binnen het westelijke systeem te integreren ter versterking van de bestaande orde en ter uitschakeling van ongecontroleerde concurrentie.

6. Agressie

Het dekolonisatieproces is gepaard gegaan met een verzakelijking van de Noord-Zuidrelatie. Door de dekolonisatie verviel de spanning tussen moederland en kolonie, het „self reliance”-beleid van de ontwikkelingslanden betekende een objectivering van de relatie met de rijke landen, de recessie in het Westen en de toegenomen economische verwevenheid van arm en rijk hebben geresulteerd in het scherper wegen van wederzijdse economische belangen. Ook is van betekenis dat de helft van de inwoners van arme landen in landen woont die geen hulp meer krijgen: China, de OPEC-landen, de NIC's.

Met moralisering heeft het Westen tot nu toe zijn terugtocht uit de derde wereld voor zich zelf acceptabel gemaakt. Het is echter onzeker of de relatie tussen arm en rijk zakelijk

van aard zal blijven dan wel een agressiever karakter zal krijgen. Er is een aantal economische factoren die dit laatste kunnen bevorderen.

Zo is de positie van de ontwikkelingslanden op een aantal terreinen steeds sterker en dreigender geworden. Voorbeelden zijn de verhogingen van de olieprijs, het toenemende aanbod van industriële eindprodukten, de strijd om grondstoffen (32) en de eis van de ontwikkelingslanden om de consumptie in het Westen te beperken (33). Ook worden de olie-landen een steeds belangrijkere partij op de internationale kapitaalmarkt. In het verlengde hiervan ligt de omstandigheid dat de ontwikkelingslanden een aantal terreinen beginnen te betreden die tot nu toe feitelijk door de rijke landen werden gemonopoliseerd. Voorbeelden zijn de oprichting van multinationale ondernemingen door ontwikkelingslanden en de beginnende concurrentie op de markten voor auto's en aannemingswerken (34).

Deze factoren hebben ertoe geleid dat het besef van bedreiging door de arme landen sterker wordt (35). Dit besef was in de jaren zeventig reeds aanzienlijk in de VS en leeft voort. Daaraan is uiting gegeven door bijvoorbeeld Z. Brzezinski (36) en C. F. Bergsten (37). Laatstgenoemde wees in 1973, nog voor de oliecrisis, op een viertal oorzaken waardoor de arme landen voor het Westen een bedreiging zouden kunnen gaan vormen. Hij noemde de toenemende druk van de arme landen vanwege de wens tot economische groei, de spanningen in de arme landen ten gevolge van de in sociaal opzicht onbevredigende resultaten van de economische groei, de wens van de arme landen tot soevereiniteit over eigen hulpbronnen en de behoefte aan westelijke valuta. O. Letelier heeft als bijproduct van deze vier elementen een vijfde genoemd: de verwerping door de arme landen van het marktmechanisme als economische orde (38). Recent heeft H. Kissinger zich in gelijke woorden als Z. Brzezinski geuit (39).

Er zijn ook andere elementen die de kans op agressie in de Noord-Zuidrelatie vergroten. Zo vindt momenteel een snelle bewapening van de arme landen plaats met technologisch geavanceerde wapens. Ten dele is dit het gevolg van politieke vrijage rond de oliemarkt, ten dele is het compensatie van bewapening die daaruit voortvloeit en ten dele betreft het verdere uitbouw van invloedssferen. Ten slotte is meer dan vroeger de bevolking van de rijke landen direct bij het Noord-Zuidconflict betrokken. Die betrokkenheid komt tot uiting in verschuivingen op de arbeidsmarkt (verlies in sectoren als textiel, leer, werktuigen), benzineschaarste en het verschijnsel van vluchtelingen, gastarbeiders en immigranten. Deze immigranten veroorzaken in een aantal westelijke landen raciale problemen die aan het ontwikkelingsvraagstuk worden gerelateerd.

29) M. Kaldor, *The desintegrating west*, Pelican Books, Harmondsworth, 1979. G. Barraclough, The struggle for the third world, *The New York Review of Books*, 9 november 1978.

30) Frankrijk wil noord-zuid dialoog in nieuw jasje steken, *Europa van Morgen*, 28 februari 1979.

31) R. S. Cline, *World power assessment 1977*, Center for Strategic and International Studies, Georgetown University, Washington, 1977.

32) International Institute for Strategic Studies, *Strategic Survey 1978*, Londen, 1978.

33) Wereldcrisis vraagt lokale oplossingen; westen moet consumptie verminderen, *de Volkskrant*, 23 juli 1979.

34) Arme landen willen deel bouwopdrachten, *de Volkskrant*, 25 april 1979.

35) Third world scorecard, *International Herald Tribune*, 29 augustus 1979.

36) Z. Brzezinski, thans adviseur van president Carter voor internationale zaken, *America in a hostile world*, *Foreign Policy*, zomer 1976.

37) C. F. Bergsten, thans onderminister van financiën in het kabinet van president Carter, *The threat from the third world*, *Foreign Policy*, zomer 1973.

38) O. Letelier en M. Moffitt, *The international economic order*, Transnational Institute, Washington/Amsterdam, 1977.

39) Kissinger wenst meer bewapening, *de Volkskrant*, 1 augustus 1979.

Geconstateerd kan worden dat de rijke landen in de afgelopen jaren op een aantal terreinen een beleid hebben gevoerd waarin onmiskenbaar agressie tegenover de ontwikkelingslanden tot uiting kwam. Een voorbeeld is de pressie op de arme landen om een basisbehoeftebeleid te voeren. Hetzelfde geldt voor de naleving van mensenrechten en van de arbeidsnormen die door de ILO zijn geformuleerd. In Nederland gaan de vakverenigingen en ook sommige politici zeer ver in laatstgenoemd opzicht. Zo wordt door het CNV 40) gesproken over de wenselijkheid van het „isoleren” van industrialiserende ontwikkelingslanden en vanuit de PvdA 41) over het hanteren van discriminatie tegen deze landen in handelspolitiek opzicht.

De vraag of er een militair conflict tussen rijk en arm zal kunnen uitbreken waarbij de arme landen met geweld een stuk welvaart veroveren, heeft de gemoederen weinig beziggehouden 42). Het antwoord is steeds negatief geweest. Niet alleen omdat welvaart moeilijk te veroveren is, maar vooral omdat de arme landen verhoudingsgewijs militair nog zwak zijn. Het Toynbeiaanse beeld van de barbaren die zich op de welvaart van de rijken storten, zoals dat voor de oudheid opgeld kon doen, lijkt in het tijdperk van nucleaire raketten weinig relevant.

Overigens heeft het Westen zich er minder zorgen over gemaakt dan het Oostblok. De reden is dat het Westen geen onderontwikkelde landen als directe buren heeft. In dit opzicht verkeert de Sowjet-Unie in een heel wat benardere positie. Aan haar oostgrens wonen één miljard militante Chinezen die niet vergeten zijn dat de Russen in de 19e eeuw grote stukken Chinees grondgebied hebben veroverd die nu worden teruggeclaimd. Aan de zuidgrens bevinden zich een aantal moslimlanden zoals Iran en Pakistan, die weliswaar geen militaire bedreiging vormen, maar die wel het vuur van het Islam-reveil zouden kunnen doen overslaan op hun moslimbroeders binnen de Sowjet-Unie. Rond 50 miljoen inwoners van Rusland zijn moslims en zij wonen voor het overgrote deel in de zuidelijke provincies.

Momenteel is veel meer de vraag aan de orde of omgekeerd de rijke landen — en met name het Westen — militair zullen ingrijpen als de arme landen wezenlijke belangen bedreigen. Het meest voor de hand liggende voorbeeld is de olie-aanvoer. Zullen de rijke landen, als deze aanvoer te zeer wordt beperkt, tot militaire actie overgaan? Er lijkt een aantal redenen te zijn dat de kans op zo'n actie eerder kleiner dan groter heeft gemaakt. In een analyse van de Rand Corporation van 1977 over de kansen op een militair conflict met de derde wereld worden de volgende factoren genoemd 43).

In de eerste plaats zullen de rijke landen meer dan vroeger de kosten tegen de baten afwegen. Met Vietnam achter de rug weten zij dat het moeilijk vechten is in een land als de bevolking zich tegen de legers van het rijke land keert. Bovendien dreigt een conflict met een arm land verzet van het gehele blok van ontwikkelingslanden op te roepen. In de tweede plaats lijkt het publiek van de rijke landen niet tot lange, kostbare oorlogen bereid. Het koestert de welvaartsstaat en is niet geneigd die te offeren voor een buitenlands avontuur. In de derde plaats lijken de rijke landen op morele gronden minder bereid een oorlog aan te gaan als zij niet zelf worden aangevallen. Veeleer wordt gegrepen naar middelen als economische boycot. In de vierde plaats, ten slotte, is het gebruik van militair geweld steeds nauwer verbonden met de kans op uitloop naar een nucleaire oorlog — met de mogelijke betrokkenheid van het Oostblok — waar in feite ieder land voor terugdeinst. R. D. Hansen heeft deze argumenten in 1979 nader uitgewerkt 44).

In het rapport van de Rand Corporation wordt verder ingegaan op de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om een effectieve oorlog met de derde wereld te kunnen voeren en wat de resultaten van vroegere interventies zijn geweest. Deze voorwaarden — eerder geformuleerd door J. M. Collins en C. R. Mark 45) — zijn zodanig dat de

kans dat zij vervuld zullen worden gering moet worden geacht. De resultaten van eerdere Amerikaanse militaire interventies zijn in het rapport geëvalueerd op grond van analyses van de 215 ingrepen van de VS in de derde wereld sinds de tweede wereldoorlog. Het resultaat van de evaluatie is dat het effect van de acties laag moet worden gewaardeerd.

De conclusie lijkt te zijn dat op toenemende grimmigheid in de Noord-Zuidrelatie moet worden gerekend, maar dat de kans op militaire conflicten klein is. Voor de Noord-Zuid-onderhandelingen zal dit betekenen dat deze harder zullen worden, dat scherper op de belangen zal worden gelet en dat de ruimte voor een concessionele verhouding kleiner wordt.

7. „Delinking”

Een beleid gericht op „delinking” is een politiek die de banden tussen de blokken van arm en rijk tracht te verminderen of zelfs geheel te beëindigen. De notie „delinking” is rond 1970 ontstaan vanuit theoretische en vanuit politieke hoek. In de theorie komt het idee voor bij auteurs die de dependencia-, centrum-periferie- en neo-marxistische theorieën hebben ontwikkeld en die de uitbuiting door de rijke landen als hoofdoorzaak van de armoede in de ontwikkelingslanden zien. In de politiek ontstond het begrip „delinking” als consequentie van het streven naar „self-reliance” dat de ontwikkelingslanden vorm gaven in bijvoorbeeld de verklaring van Georgetown 46). De arme landen kwamen tot de wens van „selfreliance” omdat zij tot economische dekolonisatie wilden komen en uit vrees voor onmacht jegens de multinationale ondernemingen. Het voorbeeld van China werkte inspirerend.

In tegenstelling tot „delinking” namen in de jaren zeventig de economische betrekkingen tussen arm en rijk sterk toe. In de jaren tachtig zullen er zowel krachten pro als contra „delinking” werkzaam zijn. Die krachten worden in deze paragraaf opgesomd. Een belangrijk basisgegeven is dat een breuk tussen de beide blokken — althans op korte termijn — tot een daling van beider groeitempo zal leiden 47).

Voor de ontwikkelingslanden is het van veel belang om de banden met de rijke landen te verstevigen: de OPEC-landen moeten hun olie verkopen en hun besparingen beleggen, de NIC's moeten hun eindprodukten kwijt, de grondstoffenexportlanden willen hun verkopen op peil houden en de armste landen wensen de hulpstroom gecontinueerd te zien. Maar er zijn ook economische tegenkrachten: de exportgerichte groeipolitiek is kwetsbaar, zoals uit de marktbeschermende maatregelen van de rijke landen blijkt (bijvoorbeeld het multivezelakkoord), de ontwikkelingslanden willen à la China hun eigen markten voor hun eigen productie reserveren 48) en zij willen de schulden aan de rijke landen niet verder laten toenemen.

Ook zijn er sterke tegenkrachten op niet-economisch terrein. Deze tegenkrachten liggen in de sfeer van ideologie,

40) H. Hofstede, *Internationale arbeidsverdeling*, college Rijksuniversiteit Groningen, 13 maart 1978.

41) Handelsbetrekkingen soms discriminerend, *Trouw*, 19 februari 1979.

42) H. J. Neuman, *Oorlog tussen arme en rijke landen?*, Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken, Den Haag, 1978.

43) G. J. Pauker, *Military implications of a possible world order crisis in the 1980s*, Rand Corporation, Santa Monica, 1977.

44) R. D. Hansen, *Beyond the north-south stalemate*, New York, 1979.

45) J. M. Collins en C. R. Mark, *Oil fields as military objectives*, Library of Congress, Washington, 1975.

46) De *Georgetown-declaration* is in augustus 1972 opgesteld tijdens een vergadering van de groep van „non-aligned countries” te Georgetown, Guyana.

47) Zie noot 8.

48) Aid for de-industrialisation, *Economic and Political Weekly*, Bombay, 23 juni 1979.

cultuur en nationalisme. In de islamitische wereld tekent zich een reveil af dat zijn wortels heeft in de vorming van een front tegen Israël, vervolgens versterkt werd tijdens de oliecrisis en sinds enige tijd een eigen kracht heeft gekregen in een herleving van de Islam. De westelijke wereld heeft daarop gereageerd — mede door de olie-afhankelijkheid — met zoeken naar politiek en economisch contact, zoals de Euro-Arabische dialoog, en met een theologische heroriëntatie ten aanzien van de Islam 49).

Ook elders tekent zich een afzetten tegen het Westen af. Zo is in februari 1979 in Monrovia een congres gehouden, georganiseerd door de OAE, over de strategie voor de ontwikkeling van Afrika tot het jaar 2000. In die strategie ligt de nadruk op een pedagogie voor Afrikaanse eenheid, de noodzaak van wetenschappelijke, culturele en sociale waarden als basis voor ontwikkeling, alsmede vraagstukken van hulpverlening en samenwerking tussen ontwikkelingslanden onderling 50). In Latijns-Amerika is de bevrijdingstheologie een vorm van eigen ideologie waar het Westen zich tegen afzet 51), in China wordt sinds 1956 een eigen Chinees ontwikkelingsmodel gevolgd en in India is door de inmiddels gesneuvelde regering-Desai een beleid ingezet tot ondersteuning van de Indiase dorpsstructuur ter wille van behoud van de Indiase cultuur 52). Hoewel het verschillende vormen van „selfreliance” betreft en hoewel veelal onduidelijk is hoe deze stromingen zich verhouden tot meer marxistisch georiënteerde tendensen, betekenen zij alle een zich afzetten tegen het westen, en zijn dus een bijdrage aan „delinking”. De nieuwe rage in de rijke landen om het element „cultuur” in het ontwikkelingsvraagstuk te benadrukken — hetgeen primair het gevolg is van identiteitsproblemen in de rijke landen zelf — versterkt dit.

Ook aan de kant van de rijke landen zijn er tegengestelde krachten. De noodzaak van een zo goed mogelijke relatie met de OPEC-landen ter garantie van de olie-import staat haaks op „delinking”. Bovendien is door de OECD een strategie ontwikkeld die er van uitgaat dat de recessie in het Westen kan worden bestreden door de handel met en de investeringen in de derde wereld te vergroten 53). Ook is er behoefte aan recycling van de oliedollars om terugval in de groei te voorkomen.

Maar ook hier zijn er tegenkrachten. De groeiende handel met de derde wereld roept de noodzaak op van economische herstructurering en dat gaat gepaard met pijn en moeite. Als reactie zoeken de rijke landen bescherming door handelsprotectie. Ook willen de rijke landen, na de opgedane ervaringen met de OPEC, hun energie-afhankelijkheid verminderen. Bovendien zijn er niet-economische factoren aan de orde: door handelsdiscriminatie willen sommigen de ontwikkelingslanden straffen voor politiek of economisch wangedrag 54) en willen anderen de hulpverlening beëindigen omdat die rechtse systemen en dictaturen in stand houdt 55). Ook op ontwikkelingstheoretische gronden wordt „delinking” bepleit en het beëindigen van de banden tussen Noord en Zuid gesteund.

Op economisch vlak is van belang dat vele productieprocessen in de rijke landen in snel tempo worden geautomatiseerd en de factor arbeid in feite uit deze processen verdwijnt. Dit wordt gestimuleerd door de „innovatiepolitiek”, die veelal resulteert in kapitaalintensivering van de productieprocessen. De liquidatie van de factor arbeid betekent dat voor deze factor de comparatieve kostenverhouding tussen arm en rijk komt te vervallen. Daarmede ontvalt een belangrijke stuwende kracht aan de handel tussen arm en rijk, hetgeen de kans op „delinking” vergroot.

Het is alles behalve eenvoudig om te taxeren of de krachten pro of contra „delinking” zullen domineren. De factoren zijn van zeer verschillend karakter. Hetzelfde geldt voor de sectoren en subcategorieën van landen waarop zij betrekking hebben. De enige reële conclusie lijkt te zijn dat een pluriform beeld zal ontstaan. Sommige landen zullen in beginsel naar „delinking” streven, bijvoorbeeld de ontwik-

kelingslanden met een socialistisch regime. Andere zullen voor sommige sectoren geen „delinking” willen, voor andere wel. Voorbeelden zijn de Arabische olielanden die door zullen gaan met olie-export, maar overigens de westerse invloed zullen willen terugdringen. Weer andere landen zullen hun relaties met de rijke landen in algemene zin willen intensiveren, zoals de NIC's.

De gevolgen van „delinking” kunnen aanzienlijk zijn. Een verandering in de recycling van oliedollars — bijvoorbeeld door meer onderlinge besteding in ontwikkelingslanden — kan de westerse economie beïnvloeden. Hetzelfde geldt als de plannen van de ontwikkelingslanden tot onderlinge economische samenwerking tot realisatie komen. Overigens is de meest concrete „delinking” tot nu toe de handelsprotectie door de rijke landen, die menige beginnende industrie in de ontwikkelingslanden heeft gefnuikt. „Delinking” zal in de periode 1980-1990 een factor van aanzienlijke onzekerheid zijn in de Noord-Zuidrelatie.

8. Zwakke overheden

Er zijn een aantal factoren in het komend decennium werkzaam die tot gevolg zullen hebben dat de overheden van de ontwikkelde landen een zwakke positie zullen innemen. In de eerste plaats ziet het er naar uit dat in de ontwikkelde landen de economische groei laag zal zijn, althans in verhouding tot de voorbije periode 56). Over een lange termijn bezien zou men kunnen stellen dat in de periode van 1950 tot 1975 de economische groei in de rijke landen excessief hoog is geweest en dat deze thans op een normaler niveau komt. Hierbij kan worden aangetekend dat deze teruggang op den duur onvermijdelijk zou zijn geworden, alleen al op fysieke gronden. De toename van de bevolking en de toename van de productie en de consumptie per capita zouden niet onbepaald kunnen voortgaan, gegeven de begrenzing die aan de beschikbaarheid van productiefactoren is gesteld. Voor de overheden van de ontwikkelde landen betekent de lagere groei dat zij met een geringere stijging aan beschikbare middelen te kampen zullen krijgen, dat hun werkruimte navenant kleiner wordt en dat zij daardoor minder dan in de afgelopen periode economische sturing — voor zover die kosten met zich brengt — zullen kunnen geven.

In de tweede plaats vertoont het beleid van de ontwikkelde landen een sterk neo-liberaal karakter. Men zoekt herstel van de groei via het optimaal functioneren van de vrije markten: de rol van de overheden wordt tot een minimum teruggebracht. Dit beleid wordt politiek ondersteund door de recente verkiezingsuitslagen in Engeland, Canada en Zweden en voor het Europese parlement. Internationaal is er toenemende onbestuurbaarheid van de economische processen door de toegenomen grensoverschrijding van productiefactoren. Naast kapitaal, goederen, werktuigen, know-how en management wordt ook de factor arbeid mobieler. De Chinese regering heeft onlangs een verdrag met een Italiaanse firma afgesloten waarbij China voor 5 jaar 400.000 arbeiders beschikbaar stelt 57). Dit

49) A. Wessels, *De moslimse naaste. Op weg naar een theologie van de Islam*, Kampen, 1978.

50) A. Tevoedjre, *Africa towards the year 2000*, IFDA-dossier 7, Nyon, mei 1979.

51) Bisschoppen in Puebla hielden reactie tegen, *de Volkskrant*, 17 februari 1979.

52) Medegedeeld door de toenmalige Indiase premier Desai tijdens een gesprek met minister J. de Koning te Delhi, december 1978.

53) Analyse in 1978 gemaakt door R. Jolly ten behoeve van OECD.

54) Zie noot 40.

55) *Nota ontwikkelingsamenwerking*, Werkgroep Buitenland van de PvdA, gewest Amsterdam, 18 december 1978.

56) Project 1990 van Europese Commissie; structuur Gemeenschap bedreigd door trage groei, *FEM*, nr. 6. 1979; L. R. Brown, *Globaleconomic ills*, *The Futurist*, juni 1978.

57) Chinees te huur, *De Telegraaf*, 9 augustus 1979.

proces van internationalisering wordt gestimuleerd door de steeds belangrijkere rol van de multinationale ondernemingen, zowel in de handel als bij de produktie en het kapitaalverkeer. De feitelijke begeleiding door de overheden van het internationale economische proces beperkt zich tot ex post reacties op crises, bijvoorbeeld voor olie, textiel en staal. Het liberale reveil dat P. Kuin heeft aangekondigd lijkt zich al te realiseren 58).

In de derde plaats zijn er op nationaal en op internationaal economisch en politiek terrein nieuwe acteurs verschenen die medebepalend zijn voor de toekomst. Met name zijn van belang de multinationale ondernemingen, de vakbeweging, de „social movement politics”, de kerken en de technici. Zij gaan allen min of meer hun eigen weg, onafhankelijk van de traditionele besluitvorming door de overheden. Hun gewicht is in de afgelopen periode toegenomen en lijkt nog verder te zullen toenemen. Veel van de overheidsbesluiten zijn in feite het sanctioneren van de koers die door deze nieuwe acteurs is gezet.

In de vierde plaats tekenen zich nieuwe technologische ontwikkelingen af die van grote invloed zullen zijn op de toekomstige economische en politieke verhoudingen. In het rapport *Interfutures* van de OECD worden genoemd de ontwikkeling van de microprocessors, de winning van mineralen en energie uit de oceanen, de ontwikkeling van alternatieve energievormen en het ingrijpen in biologische processen, waaronder genetische veranderingen. Wat betreft de microprocessors en het ingrijpen in biologische processen kan worden geconstateerd dat de invloed van de overheden vrijwel nihil is. Het mobiliseren van de hulpbronnen uit de oceanen en het ontwikkelen van nieuwe energievormen gebeurt weliswaar binnen gouvernementele wetgeving en soms met subsidiëring door overheden, maar de feitelijke activiteiten worden aan de particuliere sector overgelaten. Ook hier is sprake van een passief overheidsgedrag.

In de vijfde plaats zijn de begrenzingen en daarmee samenhangende mogelijke crises die zich enige tijd geleden leken aan te dienen — afgezien voor energie — op de achtergrond geraakt. Vooral de eerste helft van de jaren zeventig heeft in het teken van vrees — en daaruit impliciet voortvloeiende overheidsmacht — voor overschrijding van wat men zag als absolute grenzen gestaan. In het bijzonder werd daarbij gedacht aan bevolking, vervuiling, beschikbaarheid van voedsel, mineralen en energie 59). Op deze grensaanduidende analyses zijn twee reacties gekomen: te weten reacties die de notie van begrenzing in algemene zin verwierpen en reacties die dat deden op basis van kwantificering per onderwerp. Voorbeelden van algemene verwerping zijn die van W. Beckermann en H. Kahn 60). Voorbeelden van analyses per sector op grond waarvan de begrenzing — althans in acute zin — werd verworpen waren de rapporten van H. Linnemann over de mogelijkheden van voedselproduktie 61) en van de NAR over de beschikbaarheid van mineralen 62). De problemen van vervuiling hebben aan gewicht verloren naarmate bleek dat met bescheiden middelen maatregelen te financieren zijn om overdadige vervuiling te voorkomen en het probleem van de overbevolking is op de achtergrond geraakt sinds de groeicurven over de gehele wereld een dalende tendens vertonen 63). Met het wegvallen van de potentiële crises die uit de genoemde begrenzingen zouden zijn voortgevloeid heeft de overheid een potentiële machtspositie verloren. Overigens blijft het een intrigerende vraag waarom juist Nederlandse onderzoekers zoveel hebben bijgedragen aan de verwerping van de ondergangsprognoses, die eerst in ons land zo uitbundig werden omhelsd.

In de zesde plaats is — en dat moet worden gezien in het verlengde van het verschijnsel van de nieuwe acteurs — de verandering in maatschappij-opvatting van meer betekenis voor de overheid dan vroeger. Geconstateerd kan worden dat de trend in de jaren zestig werd gekenmerkt door een mate van anti-intellectualisme, collectief optimisme, extravertie, mondiale oriëntatie en vrijheidsdrang. Op deze noties kwam een reactie in de jaren zeventig van depressie,

onzekerheid, overvoering van informatie, toename van terreur en vergrijzing van de maatschappij. Het laat zich denken dat deze trend zich in de jaren tachtig zal doorzetten met een toenemende gerichtheid naar binnen, met een herwaardering van techniek en wetenschap en met een poging tot herstel van centraal gezag 64). Gegeven de moeilijkheden die dit laatste naar binnen toe vertoont, zou zich dit kunnen uiten in pogingen tot harder optreden tegenover de buitenwacht.

De zwakheid van de centrale overheden naar binnen die het gevolg is van de eerstgenoemde vijf oorzaken en de mogelijke poging tot gezagsherstel naar buiten die onder het zesde punt is genoemd, zullen er waarschijnlijk in resulteren dat de overheden van de westelijke landen een afwijzende houding zullen innemen tegenover claims vanuit de ontwikkelingslanden. Met andere woorden: de positie van de overheden van de westelijke landen in de jaren tachtig geeft weinig ruimte om voor het Noord-Zuidprobleem een open en actief beleid te voeren; dit beleid zal eerder een afwerend karakter hebben.

Opvallend is dat zich in feite een rolverwisseling lijkt af te tekenen. In de jaren zestig werden de ontwikkelingslanden gekwalificeerd als „soft states”. Zij waren onvoldoende in staat tot besturing, alsmede tot wetgeving en tot afdwinging daarvan. In dezelfde periode vertoonden de rijke landen aanzienlijke bestuurskracht. In het komende decennium lijkt dit omgekeerd te zullen zijn. De overheden van de rijke landen verliezen terrein, terwijl in de arme landen de regeringen een steeds sterkere positie gaan innemen.

9. Het derde ontwikkelingsdecennium

Tegen de achtergrond van de veranderingen die in de vorige paragrafen zijn beschreven zullen de rijke en de arme landen hun beleidsdoelstellingen bepalen voor de Noord-Zuidrelatie. Verwacht mag worden dat de arme landen zullen streven naar het handhaven en vergroten van hun economische groei en het beperken van hun afhankelijkheid van de rijke landen. Kwesties als interne inkomensverdeling, mensenrechten en arbeidsvoorwaarden zullen zij zo veel mogelijk buiten de internationale discussie willen houden en tot onderwerp van eigen, soeverein beleid verklaren.

De doelstellingen van de rijke landen zullen zijn het veiligstellen van de toelevering van olie en andere cruciale grondstoffen, het behoud van de bestaande economische orde, het willen behouden van een economische voorsprong op de ontwikkelingslanden, het gebruiken van de relaties met de arme landen voor herstel van de eigen groei, het willen behouden van de voor de rijke landen goed functionerende internationale instrumenten zoals OECD en IMF en het integreren van de meest geavanceerde ontwikkelingslanden daarin alsmede het op concessionele voorwaarden verlichten van de armoede in de armste ontwikkelingslanden.

Om deze doelstellingen tot realisatie te kunnen brengen is het voor beide partijen nodig om een inzicht te hebben in de wederzijdse belangen in de Noord-Zuidrelatie. Die belangen zijn aan de orde op alle internationale markten waarop arm en rijk partij zijn. De inzichten in deze wederzijdse belangen, met name per sector en onder welke voorwaarden, worden vertroebeld door verouderde stereo-

58) P. Kuin, *Progressief en conservatief in ondernemingsland*, college Erasmus Universiteit, Rotterdam, 15 februari 1979.

59) Zie noot 2 t/m 5.

60) W. Beckermann, *In defence of economic growth*, Londen, 1974; H. Kahn, Things are going rather well, *The Futurist*, december 1975; H. Kahn, A world turning point, *The Futurist*, december 1975.

61) H. Linnemann, *MOIRA, model of international relations in agriculture*, Amsterdam/New York/Oxford, 1979.

62) *De toekomstige beschikbaarheid van metallische mineralen*, NAR, Den Haag, juni 1975.

63) State of world population 1979, *International Development Review*, nr. 3, 1979.

64) H. Obdeijn, *Ik zie ik zie wat jij niet ziet*, Amsterdam, 1979.

65) T. Smith, The underdevelopment of development literature, *World Politics*, voorjaar 1979.

typen, door theorieën die eerder ideologisch gegrondvest zijn dan dat zij berusten op analyse van feiten en — in samenhang met dit laatste — door stagnatie in het onderzoek naar de realiteiten van de Noord-Zuidbetrekkingen 65). Door deze vertroebelingen ontstaan misvattingen. Het ten troon voeren van begrippen als uitbuiting, hulpverlening en interdependentie zonder dat daaraan een redelijke basis van feitelijke inzichten ten grondslag ligt, resulteert in irrelevante modevorming en afwijzende reacties daarop.

Eigenlijk worden pas sinds kort pogingen gedaan om een kwantitatief inzicht te krijgen in de wederzijdse belangen. Een voorbeeld is het boek van W. R. Cline dat in 1978 verscheen 66). Overigens is het beeld nog alles behalve helder, zoals tijdens een symposium bleek dat over dit onderwerp werd georganiseerd in 1978 door de Overseas Development Council 67).

Om een prognose te kunnen maken van de toekomstige relaties tussen Noord en Zuid is het wenselijk een onderscheid te maken naar de verschillende niveaus waarop deze zich zullen voltrekken. Globaal kunnen vier categorieën worden onderscheiden.

1. De feitelijke economische macroprocessen tussen landen — inclusief de ontwikkelingslanden — zoals internationale handel, investeringen, kapitaal- en technologieverkeer. Deze processen bevinden zich overwegend in handen van de particuliere sector. De overheden trachten deze processen bij te sturen op basis van nationaal eigenbelang. Voorbeelden van bijsturing zijn de Europese integratie en het OPEC-kartel. In enkele gevallen is het bijsturingmechanisme ondergebracht in een gespecialiseerde organisatie van de VN (IMF, GATT), in de meeste gevallen daarbuiten.
2. De formulering van normerende volkenrechtelijke gedragsregels voor deze macroprocessen en voor de bijsturing ervan; in feite een nieuw soort volkenrecht voor de economische betrekkingen tussen staten. Het doel van deze gedragsregels is om de wederzijdse belangen zoveel mogelijk veilig te stellen. Voorbeelden zijn algemene beginselen zoals de soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen en nadere detaillering zoals de codes waarover thans wordt onderhandeld voor internationale scheepvaart, voor multinationale ondernemingen en voor overdracht van technologie.
3. De pogingen om tot concrete multilaterale afspraken te komen ter correctie van de resultaten van het vrijemarktmechanisme. Vrijwel steeds gaat het om eenzijdige concessies van rijk en arm. Voorbeelden zijn de indexatie van grondstoffenprijzen en het voorkomen van de produktie van synthetica.
4. De technische en de financiële hulp die de rijke landen aan ontwikkelingslanden beschikbaar stellen voor de uitvoering van projecten, voor voedselhulp en voor andere activiteiten in de arme landen die zich voor steun van buitenaf lenen.

Op de niveaus van feitelijke macroprocessen en normerende gedragsregels is aanzienlijke activiteit gaande. Die activiteiten zijn steeds gebaseerd op het uitgangspunt van wederzijds voordeel en veiligstelling van de wederzijdse belangen. Op het niveau van de hulpverlening voltrekt zich een consolidatie. Op het niveau van corrigerende afspraken doet zich in feite een stilstand voor: de recente UNCTAD-onderhandelingen hebben dit onderstrept. Wat mogen wij verwachten voor de inhoud en de vorm van de Noord-Zuidbetrekkingen in het komende decennium 68)?

De inhoudelijke posities zullen worden bepaald door de elementen die in de vorige paragrafen zijn genoemd: de verzakelijking met misschien agressie, de verandering van schaal, de desintegratie van de beide blokken, de energieafhankelijkheid, de problemen van stagnatie en procesbeheersing, het regionalisme, de kansen op „delinking” en verder positieverlies van de overheden. Tegen deze achtergrond lijkt het redelijk om te verwachten dat de bestaande ontwikkelingen op de niveaus van feitelijke macroprocessen en normerende gedragsregels door zullen gaan: zij worden

gevoed door de sterke gerichtheid op het directe eigenbelang en door de wens om in de macroprocessen enige ordening te brengen ten einde hun functioneren te bevorderen. De hulpverlening zal zich gaan beperken tot de landen die niet in het economische verkeer zijn geïntegreerd. Dat betekent dat de hulp zich nog meer zal gaan concentreren op Afrika en Zuid-Azië (exclusief India). De kans op concrete multilaterale afspraken ter correctie op de resultaten van het marktmechanisme wordt nog kleiner. De rijke landen zullen minder dan ooit bereid zijn concessies te doen aan ontwikkelingslanden met wie zij een economisch verkeer hebben opgebouwd. In het vlak van de macroprocessen zullen de onderhandelingen zich gaan concentreren op de markten waarop de ontwikkelingslanden een machtspositie hebben opgebouwd: olie, investeringen, eindproducten en schulden (zie paragraaf 3).

Wat betreft de vorm doet zich de vraag voor of de onderhandelingen per onderwerp zullen plaatsvinden dan wel over een aantal thema's tegelijkertijd. Tot nu toe hebben de ontwikkelingslanden meestal getracht als blok een veelheid van onderwerpen als pakket aan de orde te stellen: de UNCTAD is een voorbeeld bij uitstek. Zij hanteerden deze formule omdat zij vermoedden als collectiviteit het meeste te kunnen bereiken. Terzelfder tijd kan worden geconstateerd dat de resultaten op deze basis beperkt zijn gebleven.

In het komende decennium zullen de kansen op bloksgevijs opereren voor een veelheid van onderwerpen afnemen en zal de nadruk komen te liggen op thematische werkwijze. Dit vloeit voort uit de steeds sterkere en per onderwerp verschillende belangentegenstellingen tussen de subcategorieën van arme landen, uit de regionalisatie en uit de klaarblijkelijke onwerkbaarheid van monsterconferenties zoals de UNCTAD 69). De thematische onderhandelingen kunnen alleen effectief plaatsvinden in instituties die daarop qua procedures, samenstelling en omvang zijn toegesneden. Dit betekent dat instrumenten zoals de Algemene Vergadering van de VN, de ECOSOC, de UNCTAD, het Committee of the Whole en vergelijkbare instellingen voor thematische onderhandelingen weinig geschikt zijn. De toekomst van deze instituten is dan ook somber 70). In de tweede helft van de jaren zeventig vond de feitelijke besluitvorming over de Noord-Zuidbetrekkingen steeds meer plaats via unilaterale beslissingen van een der blokken of subcategorieën en via onderhandelingen per thema door de direct betrokkenen. Voorbeelden van unilaterale besluiten zijn de OPEC-prijsverhogingen, de houding van de EG jegens het multivezelakkoord en de maatregelen waartoe werd besloten tijdens de topconferenties van de zeven grote geïndustrialiseerde landen. Een voorbeeld van wereldwijde onderhandelingen per thema is de instelling van het „Common Fund”; een voorbeeld van interregionale onderhandeling is de handelsovereenkomst tussen de EG en ASEAN.

Gegeven de bestaande krachtenvelden en beleidsdoelstellingen lijken deze trends zich in de jaren tachtig te zullen doorzetten. Dit betekent dat zich een uiterst gecompliceerd web van besluitvorming zal aftekenen met weinig onderlinge coördinatie. Dit zal op zich zelf het voeren van een gericht beleid bemoeilijken. De kans op realisatie van wereldwijde lange-termijnstrategieën zal daardoor nog verder afnemen. De rol van de VN zal worden beperkt tot thematische organisaties waarin het Westen domineert (GATT en IMF), tot het formuleren van normerende gedragsregels en tot het financieren van ontwikkelingsprojecten via de daarvoor ingestelde banken en fondsen.

F. van Dam

66) W. R. Cline, *Policy alternatives for a new international economic order*, New York, 1978.

67) *A discussion on north-south economic relations*, ODC, Washington, september 1978; J. W. Sewell, *Can the north prosper without growth and progress in the south*, *ODC Agenda 1979*, Washington, 1978.

68) G. Barraclough, *Waiting for the new order*, *The New York Review of Books*, 26 oktober 1978.

69) R. H. Green, *Differentiation and linkage in negotiations*, discussion note Institute of Development Studies, Sussex, mei 1978.

70) F. Racké, VN-overleg niet geschikt om economie te veranderen, *NRC Handelsblad*, 5 juli 1979.

Hoe controleerbaar is het overheidsbeleid?

Gezien het grote belang en de enorme bedragen welke met het overheidsbeleid tegenwoordig gemoeid zijn, zou men verwachten dat de overheidsbemoeienis zou zijn gebaseerd op een grondige afweging van successen en mislukkingen van de diverse overheidsactiviteiten in het verleden. Dit is echter niet het geval. Onze kennis van de effectiviteit van het overheidsbeleid blijkt nog steeds zeer gering te zijn. Dit gebrek aan inzicht heeft geleid tot een luidere roep om onderzoek. „Het klimaat is rijp om het onderzoek naar de doeltreffendheid van het overheidsbeleid met kracht ter hand te nemen”, concludeerde Van der Geest naar aanleiding van een congres van de Vereniging van Bestuurskunde 1).

Voor de belangstellende onderzoeker valt er dus een duidelijk braakliggend terrein te betreden. Noodzakelijke voorwaarden voor onderzoek naar beleidseffecten vormen evenwel de beschikbaarheid en kwaliteit van gegevens welke op het te onderzoeken beleid betrekking hebben. Het doel van deze notitie is te waarschuwen voor al te vérgaande verwachtingen ten aanzien van deze voorwaarden. Het navolgende vormt onze ervaring bij de samenstelling van een overzicht en een evaluatie van de Investerings Premie Regeling (IPR).

De IPR vormt een belangrijk instrument van het in Nederland gevoerde regionaal-economische beleid. De premie wordt verleend bij vestigingen en uitbreidingen van industriële en dienstenactiviteiten in bepaalde gebieden, welke in het kader van het regionale beleid bijzondere aandacht van de centrale overheid krijgen en is bedoeld als tegemoetkoming in een deel van de investeringskosten. Daarmee hoopt de overheid particuliere investeerders te bewegen tot uitbreiding van hun activiteiten in zwakke regio's en aldus de regionale werkloosheid te bestrijden.

Voor het verkrijgen van een beeld van de gevoerde regionale politiek, is een goed inzicht in het gebruik van deze IPR-regeling onmisbaar. Belangrijke vragen in dit verband zijn: wat voor overheidsbijdragen hebben de verschillende regio's ontvangen; hoe varieerden die premies in de loop der tijd; wat waren de aantallen arbeidsplaatsen welke door de projecten gerealiseerd werden?

De informatiebron voor het beantwoorden van deze vragen is het Ministerie van Economische Zaken, dat jaarlijks in de toelichting op de begroting een overzicht publiceert van de *afgegeven toekenningen* van de IPR, opgedeeld naar aantal projecten, investeringsbedragen, toegezegde premies en verwachte aantal arbeidsplaatsen. Nu is een toekenning van een premie op een voorgenomen project wat anders dan de uiteindelijke realisering van het project en dat verschil is er mede oorzaak van dat deze met veel zorg gepubliceerde gegevens maar een beperkte bruikbaarheid bezitten.

We kunnen dat het beste toelichten door hier een opvallend voorbeeld expliciet te behandelen. In de provincie Groningen waren er medio 1972 aan totaal 34 nieuwe industriële vestigingen investeringspremies toegekend (d.i. over de hele periode dat de IPR bestaat). Het totale premiebedrag bedroeg f. 75 mln. Hieraan waren naar schatting 3.500 arbeidsplaatsen gekoppeld. Bezien we nu de informatie over de stand van zaken medio 1975. Het ministerie meldt dat er in Groningen tot dat tijdstip 41 projecten een IPR-toekenning kregen, of wel een toename van 7 in drie jaar tijd. De medio 1975 totaal toegezegde premie bedroeg evenwel totaal f. 66 mln., of wel een *afname* van f. 9 mln. ten opzichte van 1972. Verder schat men het aantal arbeidsplaatsen verbonden aan deze 41 projecten nu op 3.400, een vermindering dus van 100 ten opzichte van de 34 projecten in 1972.

Het blijkt dat het aantal gesteunde projecten in de beschouwde periode van drie jaar is toegenomen. Hoeveel premie er aan de nieuwe projecten was gekoppeld is niet te achterhalen. Immers, het totale toegekende premiebedrag daalde zelfs! Eenzelfde constatering geldt voor het geschatte aantal arbeidsplaatsen van de nieuw bijgekomen projecten. Dat aantal weten we niet. Doordat alleen de mutaties in totaalstanden van toegekende premies worden vermeld, vallen de nieuw toegekende projecten niet af te splitsen van de mutaties veroorzaakt door *wel toegekende*, maar *niet uitgevoerde* projecten.

Nu kan wel worden geconstateerd dat de situatie enigszins is verbeterd. De laatste jaren is het ministerie namelijk tot een andere presentatie van de IPR-informatie overgegaan. Zo wordt bij de begroting voor 1978 zowel de cumulatiestand van afgegeven toekenningen gegeven (zoals ook in de voorgaande jaren steeds gebeurde) als afzonderlijk de nieuw afgegeven toekenningen over het laatste jaar. Bij de begroting voor 1979 wordt alleen deze laatste informatie nog verstrekt. Het is zonder meer een verbetering dat nu een afzonderlijke registratie van nieuwe projecten wordt gemaakt, maar we krijgen hiermee nog steeds geen zicht op weer afgevoerde projecten en de uiteindelijk voor gerealiseerde projecten uitgekeerde premies en gecreëerde arbeidsplaatsen.

Al met al kan worden geconstateerd dat essentiële informatie ontbreekt om de effectiviteit van b.v. de IPR, als instrument van regionale politiek, te bepalen 2). Dit klemt te meer daar de overheid, b.v. met recente beleidsplannen voor het Noorden (ISP) en Zuid-Limburg (Perspectievennota), o.a. streeft naar het creëren van nieuwe arbeidsplaatsen, waarbij de doelstelling van de plannen concreet wordt gemaakt in een kwantitatieve taakstelling op dit terrein en waarbij als een van de instrumenten de IPR wordt gehanteerd. Om de bijdrage van een bepaald bedrag aan investeringspremies aan deze taakstelling te schatten, moet men een indruk hebben van de in het verleden per miljoen gulden premie gerealiseerde arbeidsplaatsen en de mogelijke trendmatige ontwikkeling hierin. Zoals eerder aangetoond valt aan de beschikbare gegevens een betrouwbare indicatie hiervoor niet te ontlenuen.

Een ander hiermee samenhangend punt is dat vanuit beide regio's de realisatie van de beleidsplannen met argusogen wordt gevolgd. Bij de ISP-vaststelling is zelfs overeengekomen dat een jaarlijkse evaluatie van de vorderingen zal plaatsvinden, om tijdig tot eventuele bijstellingen te komen. Voor zo'n evaluatie is de hier besproken niet beschikbare informatie broodnodig. Het is bij de huidige stand van zaken verre van duidelijk wat de waarde van dit soort afspraken is.

De conclusie is dan ook dat behalve onderzoekers, ook bestuurders en politici veel baat lijken te hebben bij een duidelijke en betrouwbare informatie met betrekking tot de effectiviteit van beleidsinstrumenten. Controle van het overheidsbeleid is alleen mogelijk als het overheidsapparaat zelf de minimaal noodzakelijke informatie over de toepassing van beleidsmaatregelen voor de buitenwereld toegankelijk maakt. Naarmate dit minder gebeurt, valt het overheidsbeleid slechter te controleren.

C.P.A. Bartels
H. Folmer

1) L. van der Geest, Doormodderen, *ESB*, 25 april 1979, blz. 385.
2) Het voorbeeld van Groningen is geen uitzondering. Soortgelijke onduidelijkheden komen voor in diverse andere provincies.

Depreciatie, inkomensmatiging en concurrentiepositie

DRS. B. COMPAIJEN*

Of devaluatie dan wel depreciatie van de gulden leidt tot verbetering van de concurrentiepositie, blijft een vraag waarover de meningen verschillen. Onlangs betoogde Prof. Dr. J. J. Klant in ESB aan de hand van een partieel model dat door middel van devaluatie van de gulden een tijdelijk voordeel zou kunnen worden verkregen, dat bij goed gebruik tot een verlichting van de problemen m.b.t. de concurrentiepositie zou kunnen leiden. Deze conclusie wordt in onderstaand artikel aangevochten.

Inleiding

In een tijd waarin simulatie met VINTAF-modellen bon-ton is blijft behoefte bestaan aan eenvoudige partiële modellen ter adstructie van de gevolgen voor de Nederlandse economie van beleidsmaatregelen en van buiten komende ontwikkelingen. Dit is wel begrijpelijk want gecompliceerde empirische modellen hebben door hun integrale karakter iets ondoorzichtig. Wanneer een economisch mechanisme in een aantal deelvergelijkingen van een integraal model opgesloten lijkt te zitten, ligt het voor de hand zich meer inzicht te verschaffen door de betrokken vergelijkingen uit het model te lichten. Wel moet worden bedacht dat door afzondering van partiële modellen uit grotere modellen in de regel wordt gekozen voor verwaarlozing van bepaalde interdependenties. Men zou kunnen zeggen dat sommige endogene variabelen „geëxogeniseerd” worden. Dit neemt niet weg dat, wanneer het partiële model voldoende zelfstandig is t.o.v. de rest van het model, hieruit met betrekking tot een specifiek probleem resultaten worden verkregen die in redelijke mate overeenkomen met de resultaten van het gehele model.

In een onlangs verschenen artikel in *ESB* voldoet Prof. Klant aan de behoefte aan meer inzicht door presentatie van een model van de prijs- en loonvorming met behulp waarvan de gevolgen van een depreciatie van de gulden kunnen worden geanalyseerd 1). Het model leidt hem tot de gevolgtrekking dat bij volledige indexatie van de lonen een prijsstijging in het buitenland, noch een depreciatie van de gulden tot een verbetering van de concurrentiepositie leiden, waardoor als enig middel hiertoe een inkomensmatiging overblijft. Het model zou een rechtvaardiging verschaffen van de opvatting van De Nederlandsche Bank, dat depreciatie geen soelaas biedt. Vervolgens distantieert Klant zich van het model door onder meer te wijzen op het statische karakter ervan. Hij betoogt dat in een dynamische analyse het effect van depreciatie op de concurrentiepositie niet neutraal kan zijn.

Het lijkt ons de moeite waard de conclusies van Klant aan

een nader onderzoek te onderwerpen en wel om de volgende redenen:

- a. voor zover wij kunnen zien is de eerste vergelijking van het model van Klant niet helemaal juist geformuleerd. Nagegaan moet worden of het model bij herformulering van de vergelijking tot wezenlijk andere uitkomsten leidt;
- b. Klant veronderstelt, overigens zonder dit nadrukkelijk zo te stellen, een asymmetrie in de houding van werknemers en die van werkgevers t.o.v. prijsstijging. Volgens zijn vergelijkingen (2) en (3) willen loontrekkers gecompenseerd worden voor prijsstijging, terwijl winsttrekkers niet bedacht zijn op de waardevermindering van hun winst. Ons lijkt het verkieslijker in dit verband van symmetrie dan van asymmetrie uit te gaan, maar wij zullen een versie van het model geven waarin beide gevallen kunnen worden onderzocht;
- c. ons derde bezwaar tegen het model van Klant is dat hij het prijszettingsgedrag uitsluitend op kostenoverwegingen baseert terwijl hieraan ook internationale concurrentieoverwegingen ten grondslag kunnen liggen. Te verwachten is dat, naarmate de binnenlandse prijsvorming sterker onder invloed van de buitenlandse prijsvorming staat, de effectiviteit van inkomensmatiging ter verbetering van de concurrentiepositie afneemt. Inzicht in de kwantitatieve betekenis hiervan is gewenst;
- d. tot slot willen wij een indruk krijgen van de consequenties van een door Klant achterwege gelaten dynamisering van zijn model: Is het inderdaad zo dat in een dynamische context depreciatie in een heel ander daglicht wordt gesteld dan in een statische context?

Een model van de prijs- en loonvorming

Richten we ons nu eerst op de punten a. en b. We zullen zoveel mogelijk aansluiting zoeken bij het model van Klant en daartoe nemen we zijn symbolen over:

- p = de binnenlandse prijsstijging van de afzet van bedrijven;
 w = de loonstijging;
 s = de stijging van winst, rente, afschrijvingen en indirecte belastingen minus subsidies 2);
 e = de produktiestijging c.q. arbeidsproductiviteitsstijging;
 f = de buitenlandse prijsstijging;
 v = de appreciatievoet van de eigen valuta.

* Wetenschappelijk medewerker aan de Economische Faculteit van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

1) J. J. Klant, Biedt depreciatie soelaas?, *ESB*, 22 augustus 1979, blz. 842-844.

2) De grootheid s stelt de stijging van een wel zeer heterogene categorie voor. Om het model eenvoudig te houden zullen we evenwel van een uitsplitsing afzien. In het vervolg wordt s kortweg omschreven als de stijging van de winst, maar dat het hier om een bruto grootheid gaat, mag niet uit het oog worden verloren.

Al deze grootheden zijn relatieve veranderingen per tijd-eenheid (groeivoeten) 3).

Bij de toelichting op de eerste vergelijking verwijst Klant naar tabel 12 uit het *Jaarverslag 1978* van De Nederlandsche Bank. Aangenomen mag worden dat deze vergelijking is bedoeld als de algebraïsche weergave van de definitieve relatie met behulp waarvan de tabel is opgesteld. Zijn we bereid enige vereenvoudigende veronderstellingen in te voeren, namelijk dat de werkgelegenheid niet verandert, zodat de stijging van de arbeidsproductiviteit en de produktie-stijging aan elkaar gelijk zijn en verder dat de stijging van het afzetvolume even groot is als de stijging van het invoer-volume, hetgeen een in reële termen gelijkblijvende invoer-coëfficiënt impliceert, dan kan uit de genoemde tabel worden afgeleid:

$$p = \alpha_1 (w - e) + \alpha_2 (s - e) + \beta (f - v) \quad (1)$$

waarin:

α_1 = het aandeel van de arbeidskosten in de prijs van de afzet van bedrijven (1978: $\pm 0,40$);

α_2 = idem voor de winst etc. (1978: $\pm 0,25$);

β = idem voor de invoerkosten (1978: $\pm 0,35$); en

$$\alpha_1 + \alpha_2 + \beta = 1$$

De vergelijking houdt in dat de stijging van de loonkosten per eenheid produkt, de stijging van de winst per eenheid produkt en de stijging van de invoerkosten per eenheid produkt, welke laatste bij een onveranderende invoercoëfficiënt gelijk is aan de stijging van de invoerprijs, elk voor het aandeel van de bijbehorende kostencategorie in de totale prijs bijdragen aan de prijsstijging van de afzet van bedrijven 4).

De loonvergelijking uit het model van Klant nemen we ongewijzigd over, zij het dat wij aan de coëfficiënt λ het subscript 1 toekennen. Dus:

$$w = \lambda_1 p + \mu_1 e \quad (2)$$

Er doen zich twee bijzondere gevallen voor. Bij $\lambda_1 = 1$ en $\mu_1 = 0$ zijn loontrekkers in het genot van volledige prijscompensatie, maar overigens nemen zij genoegen met de nullijn. Gaat $\lambda_1 = 1$ samen met $\mu_1 = 1$ dan is de stijging van het reële loon gelijk aan de stijging van de arbeidsproductiviteit.

Voor de vergelijking die de houding van bedrijven tegenover hun winsttopslag beschrijft zullen we een algemenere formulering dan Klant kiezen, namelijk:

$$s = \lambda_2 p + \mu_2 e \quad (3)$$

Door $\lambda_2 = 0$ te nemen hebben wij het geval van Klant terug.

Ook nu doen zich twee bijzondere gevallen voor. Bij $\lambda_2 = 0$ en $\mu_2 = 1$ is de winst per eenheid produkt, dus de absolute winstmarge constant. Is daarentegen $\lambda_2 = 1$ en $\mu_2 = 1$ dan is de stijging van de winst per eenheid produkt gelijk aan de prijsstijging. Wanneer dit geval actueel is, dan betekent het dat bedrijven hun procentuele winstmarge constant houden 5).

Oplossing van dit model, waarin een onmiddellijke aanpassing van lonen aan prijzen en van prijzen aan kosten zit opgesloten, geeft de volgende vergelijkingen voor de prijsstijging en de verandering van de concurrentiepositie:

$$p = - \frac{\alpha_1 (1 - \mu_1) + \alpha_2 (1 - \mu_2)}{1 - \alpha_1 \lambda_1 - \alpha_2 \lambda_2} e + \frac{\beta}{1 - \alpha_1 \lambda_1 - \alpha_2 \lambda_2} (f - v) \quad (4)$$

$$p - f + v = - \frac{\alpha_1 (1 - \mu_1) + \alpha_2 (1 - \mu_2)}{1 - \alpha_1 \lambda_1 - \alpha_2 \lambda_2} e - \frac{1 - \alpha_1 \lambda_1 - \alpha_2 \lambda_2 - \beta}{1 - \alpha_1 \lambda_1 - \alpha_2 \lambda_2} (f - v) \quad (5)$$

Deze resultaten kunnen we vergelijken met de uitkomsten van Klant. We zien, dat de coëfficiënt van $f - v$ in vergelijking (5) gelijk aan nul is, wanneer niet alleen $\lambda_1 = 1$, zoals bij

Klant, maar tevens $\lambda_2 = 1$ geldt. Uitsluitend wanneer een volledige prijsindexatie van de lonen samengaat met een prijsgedrag van de ondernemers, eventueel vervangen door een prijsbeleid van de overheid, dat is gericht op neutralisering van de gevolgen van inflatie door middel van handhaving van de procentuele winstmarge, heeft een buitenlandse prijsstijging, noch een depreciatie van de gulden invloed op de concurrentiepositie. Inkomensmatiging is dan de enige weg waarlangs een verbetering van de concurrentiepositie kan worden bereikt. Zouden we daarentegen te maken hebben met het geval dat er volledige prijscompensatie in de lonen plaatsvindt en de ondernemers zich tevreden stellen met handhaving van de absolute winstmarge ($\lambda_1 = 1$, $\lambda_2 = 0$ en $\mu_2 = 1$), dan gaat een depreciatie van 1% per jaar samen met een verbetering van de concurrentiepositie van $\alpha_2 / (1 - \alpha_1)$ % per jaar 6). Nemen wij bij wijze van illustratie voor α_1 en α_2 de waarden die in 1978 golden dan geldt $\alpha_2 / (1 - \alpha_1) \approx 0,4$.

Is het op korte termijn misschien mogelijk de absolute winstmarge constant te houden, op de lange termijn is het realistischer de procentuele winstmarge richtsnoer voor de prijszetting van bedrijven te laten zijn. Omdat ook voor loontrekkers een minder dan volledige prijscompensatie een moeilijk te verteren zaak is, zullen we voor de rest van dit artikel uitgaan van $\lambda_1 = 1$ en $\lambda_2 = 1$: Vergelijking (5) gaat nu over in:

$$p - f + v = - \frac{\alpha_1 (1 - \mu_1) + \alpha_2 (1 - \mu_2)}{\beta} e \quad (6)$$

Uit deze vergelijking kunnen enige interessante conclusies worden getrokken. Wanneer werknemers en ondernemers naast waardevaste lonen c.q. winsten tevens ten volle delen in de stijging van de arbeidsproductiviteit ($\mu_1 = \mu_2 = 1$) dan is in de evenwichtssituatie de jaarlijkse stijging van de binnenlandse prijzen gelijk aan de stijging van de buitenlandse prijzen gecorrigeerd voor appreciatie van de eigen valuta, m.a.w. de buitenlandse prijsstijging gemeten in gulden. Immers, dan gaat vergelijking (6) over in $p - f + v = 0$. Treedt er loonmatiging of winstmatiging op ($\mu_1 < 1$ of $\mu_2 < 1$) dan blijft de stijging van de binnenlandse prijzen achter bij die van de buitenlandse prijzen 7). De invloed van loonmatiging op de verbetering van de concurrentiepositie is α_1 / α_2 maal zo groot als die van een vergelijkbare winstmatiging (d.w.z. $\mu_1 = \mu_2 < 1$), hetgeen ook wel voor de hand ligt. Omdat de lonen een veel groter deel van de kostprijs vormen dan de winsten is een loonmatiging effectiever dan een winstmatiging als het gaat om het herstellen van de concurrentiekracht van het bedrijfsleven. Zou men zover willen gaan om de loontrekkers op de nullijn te zetten ($\mu_1 = 0$) en de bedrijven handhaving van de procentuele winstmarge te gunnen ($\mu_2 = 1$) dan is de verbetering van de concurrentiepositie in de huidige verhoudingen ruwweg gelijk aan de stijging van de arbeidsproductiviteit ($\alpha_1 / \beta \cdot e \approx e$).

3) Voor de volledigheid vermelden we het model van Klant:

$$p = \alpha(w + s - e) + \beta(f - v) \quad (1);$$

$$w = \lambda p + \mu e \quad (2);$$

$$s = \mu e \quad (3).$$

4) Klant telt bij de berekening van de binnenlandse kostenstijging de stijging van de loonkosten bij die van de winst op en verzuimt het gewogen gemiddelde van beide te nemen. Als gevolg hiervan zijn de coëfficiënten van w en s in zijn vergelijking ieder gelijk aan α , terwijl ze in onze pendant verschillend zijn en samen gelijk aan $\alpha (\alpha_1 + \alpha_2) = \alpha$.

5) Prof. Dr. A. J. Vermaat heeft ons erop geattendeerd, dat bij deze beschrijving van het ondernemersgedrag stiltzijdend wordt uitgegaan van een constante kapitaalcoëfficiënt.

6) De coëfficiënt van $f - v$ is in dit geval $(1 - \alpha_1 - \beta) / (1 - \alpha_1) = \alpha_2 / (1 - \alpha_1)$.

7) Op grond van vergelijking (6) zijn er ook combinaties van loonmatiging en herstel van relatieve winstmarges c.q. winstmatiging en looneisen die de stijging van de arbeidsproductiviteit te boven gaan, waarbij de concurrentiepositie verbetert. We laten deze verder buiten beschouwing.

De invloed van internationale concurrentie

Lijkt volgens bovenstaande vergelijkingen loonmatiging perspectief te bieden voor verbetering van de concurrentiepositie, deze conclusie moet worden afgezwakt wanneer de ondernemers zich bij hun prijszetting niet alleen door kostenoverwegingen maar ook door concurrentieoverwegingen laten leiden. Hier veronderstellen we dat ondernemers aan de ene kant streven naar behoud van hun procentuele winstmarge uitgaand van de stijging van loon- en invoerkosten, maar aan de andere kant bij hun buitenlandse concurrenten in de pas willen lopen en, al naar gelang de prijsstijging van hun concurrenten groter of kleiner is dan hun kostenstijging, de procentuele winstmarge vergroten dan wel verkleinen. De prijsstijging zou dan een gewogen gemiddelde kunnen zijn van de prijsstijging die nodig is voor handhaving van de procentuele winstmarge en de buitenlandse prijsstijging, inclusief het effect van de depreciatie van de gulden. Noemen we de prijsstijging bij volledige doorberekening van de kostenstijgingen en handhaving van de procentuele winstmarge p^* dan volgt uit vergelijking (1) en vergelijking (3) met $\lambda_2 = \mu_2 = 1$:

$$p^* = \frac{\alpha_1 (w-e) + \beta (f-v)}{\alpha_1 + \beta} \quad (7)$$

De feitelijke prijsstijging wordt nu gegeven door 8):

$$p = \mu_3 p^* + (1 - \mu_3) (f-v) \text{ met } 0 \leq \mu_3 \leq 1 \quad (8)$$

Combinatie van vergelijkingen (7), (8) en (2) met $\lambda_1 = 1$ geeft:

$$p - f + v = - \frac{\alpha_1 (1-\mu_1) \mu_3}{\alpha_1 (1-\mu_3) + \beta} e \quad (9)$$

Depreciatie heeft wederom geen invloed op de concurrentiepositie. Bij een sterke gerichtheid van de ondernemers op de buitenlandse prijzen biedt loonmatiging evenmin veel soelaas. Wegen kosten- en concurrentieoverwegingen even zwaar voor de ondernemers ($\mu_3 = 1/2$) dan is het effect van loonmatiging op de concurrentiepositie nog maar een derde van wat het zou zijn wanneer kostenoverwegingen allesoverheersend waren 9). In het extreme geval dat de binnenlandse prijsstijging wordt gedictieerd door de buitenlandse prijsstijging ($\mu_3 = 0$) ontbreekt elke mogelijkheid tot verbetering van de concurrentiepositie.

Dynamische aspecten van depreciatie

Op grond van het voorgaande mag weinig heil worden ver-

wacht van een depreciatie van de gulden voor de Nederlandse concurrentiepositie. Deze conclusie moet misschien worden herzien wanneer in aanmerking wordt genomen dat aanpassingsprocessen van lonen en prijzen zich niet onmiddellijk voltrekken maar tijd vergen. Klant wijst hier nadrukkelijk op. In het onderstaande willen we met behulp van een periodeanalyse een bijzonder geval nagaan en wel het geval dat kostenstijgingen onmiddellijk en volledig worden doorberekend in de prijs, maar de automatische prijscompensatie in de lonen een institutionele vertraging van een half jaar kent. Stellen we ter nadere precisering λ_i en μ_i ($i = 1, 2$) gelijk aan één dan krijgen we het volgende model 10):

$$p = \frac{\alpha_1 (w-e) + \beta (f-v)}{\alpha_1 + \beta} \quad (10)$$

$$w = p_{-1} + e \quad (11)$$

met als herleide-vormvergelijking:

$$p = \frac{\alpha_1}{\alpha_1 + \beta} p_{-1} + \frac{\beta}{\alpha_1 + \beta} (f-v) \quad (12)$$

De lengte van een periode is hierin op een half jaar gesteld en alle prijs- en loonstijgingen worden geacht bij aanvang van een halfjaarsperiode plaats te vinden. De eerder gevonden oplossing $p = f - v$ kan nu worden geïnterpreteerd als behorend bij het lange-termijnevenwicht dat na verloop van tijd intreedt wanneer $f - v$ een onveranderlijke waarde houdt.

We maken nu een onderscheid tussen een eenmalige devaluatie D en een aanhoudende depreciatie d . We veronderstellen dat het prijs- en loonvormingsproces vóór de devaluatie c.q. het inzetten van het depreciatieproces in evenwicht verkeert met $p = f$ en dat de buitenlandse prijsstijging (gemeten in vreemde valuta) onveranderd aanhoudt. De gevolgen van een devaluatie op tijdstip 1 zijn in onderstaande tabel weergegeven, waarbij uitgegaan is van gelijkheid van α_1 en β , hetgeen voor Nederland niet onrealistisch is.

Tabel 1. Gevolgen van een devaluatie D

Tijdstip	Buitenlandse prijsstijging (incl. devaluatie) (1)	Binnenlandse prijsstijging (2)	Verbetering concurrentiepositie (3) = (1) - (2)	Idem, gecumuleerd
0	f	f	0	
1	$f + D$	$f + 1/2 D$	$1/2 D$	$1/2 D$
2	f	$f + 1/4 D$	$-1/4 D$	$1/4 D$
3	f	$f + 1/8 D$	$-1/8 D$	$1/8 D$
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
∞	f	f	0	0

Uit tabel 1 kan worden afgelezen dat de aanvankelijke verbetering van de concurrentiepositie na verloop van tijd geheel verloren gaat, een conclusie die overigens noch afhankelijk is van de voor α_1 en β gekozen waarden, noch van de vertraguingsstructuur. In het voorbeeld is reeds na twee halfjaarsperiodes het gunstige effect van devaluatie voor $1/8$ ongedaan gemaakt door de extra binnenlandse prijsstijging. Hoewel deze periode moet worden verlengd wanneer bijvoorbeeld de stijging van de invoerkosten vertraagd wordt doorberekend, komt het ons niet erg aannemelijk voor

8) Dit is in wezen de prijsvergelijking van het VINTAF-model. Wel is in dat model bij de beschrijving van de prijsvorming een zekere mate van desagregatie uitgevoerd.

9) Bij de berekening van de reductiefactor is aangenomen dat α_1 en β dezelfde orde van grootte hebben.

10) In het navolgende model zijn de coëfficiënten α_1 en β constant verondersteld hoewel ze dat in een onevenwichtige situatie in feite niet zijn. Voor het uiteindelijke resultaat maakt dit niet zoveel uit.

N.V. SLAVENBURG'S BANK

Alle bankzaken
90 vestigingen
in Nederland

Affiliaties te New York,
Los Angeles, Curaçao,
Antwerpen,
Brussel,
Hamburg,
Frankfurt,
Zürich.



HOOFDKANTOOR ROTTERDAM



dat het bedrijfsleven door een devaluatie voldoende tijd wordt geboden om zich een betere uitgangspositie te verschaffen op internationale markten.

Wat is te verwachten van een geleidelijke depreciatie van de gulden, is weergegeven in tabel 2.

Tabel 2. Gevolgen van een aanhoudende depreciatie d

Tijdstip	Buitenlandse prijsstijging (incl. depreciatie) (1)	Binnenlandse prijsstijging (2)	Verbetering van de concurrentiepositie (3) = (1) - (2)	Idem, gecumuleerd
0	f	f	0	
1	f + d	f + 1/2 d	1/2 d	1/2 d
2	f + d	f + 1/2 d	1/2 d	1/2 d
3	f + d	f + 1/2 d	1/2 d	1/2 d
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
∞	f + d	f + d	0	d

Bij een aanhoudende depreciatie van de gulden tendert het prijs- en loonvormingsproces naar een situatie waarin de depreciatievoet volledig in de binnenlandse prijsstijging is verwerkt en de concurrentiepositie geen verandering meer ondergaat. Onderweg naar het evenwicht verbetert de concurrentiepositie en de totale verbetering is bij de gemaakte veronderstellingen gelijk aan de waarde van de (halfjaarlijkse) depreciatievoet (1). De verbetering van de concurrentiepositie lijkt zo duur betaald.

Conclusie

Biedt depreciatie werkelijk soelaas? Hoewel er spelregels voor economen zijn kan men zich meer houvast wensen bij de bepaling van de uitslag van het spel, zeker wanneer dit gespeeld wordt met een partieel en sterk geaggregeerd model (12). Niettemin hebben wij op grond van wat wij in het voorgaande hebben gevonden weinig vertrouwen in het gunstige effect van een devaluatie of depreciatie op de concurrentiepositie. Voor een verbetering van de concurrentiepositie is, naar het ons voorkomt, loonmatiging meer het aangewezen middel. Wel is het zo, dat wanneer ondernemers loonmatiging zouden aangrijpen om een verhoging van de procentuele winstmarge te realiseren, deze loonmatiging slechts merkbaar effect zal sorteren wanneer de bedrijven worden onderworpen aan een restrictief prijsbeleid van de overheid.

B. Compaijen

Naschrift

De heer Compaijen heeft meer in mijn artikel gelezen dan ik heb geschreven. Mijn „partieel model” is geen beschrijving van „prijszettinggedrag” noch van „houdingen van werkgevers en werknemers” noch „gebaseerd op kostenoverwegingen”. Het is slechts een simpele poging tot formalisering van een redenering over de relatie tussen prijzen en lonen die in het jaarverslag van De Nederlandsche Bank wordt gevolgd. Ik heb getracht ermee te laten zien dat die gedachtengang consistent is, maar dat erbij wordt uitgegaan van niet-realistische, in casu statische, voorwaarden. De conclusies waartoe De Ridder kwam met een niet-partieel, specifiek en dynamisch model, acht ik daarom meer plausibel.

Compaijen meent uit een gedynamiseerd partieel model — waarin ervan wordt uitgegaan dat een stijging van invoerprijzen onmiddellijk en volledig doorwerkt in de prijzen en met een half jaar vertraging in de lonen — de conclusie te kunnen trekken dat wij weinig vertrouwen mogen hebben in het gunstige effect van een devaluatie. Ik mis bij hem een betoog waarin hij aantoont dat zijn model nauwkeurigere resultaten oplevert dan Vintaf-II. Zolang hij dat niet heeft aangetoond, wed ik — in overeenstemming met de spelregels — op De Ridder.

De voornaamste fout in mijn model is, dacht ik, de onnodige en onrealistische veronderstelling dat $\mu_1, \mu_2 > 0$. μ_2 is al enige keren negatief geweest in Nederland. De voornaamste vergissing van Compaijen lijkt mij dat hij in loonmatiging een alternatief ziet, maar „meer aangewezen” dan depreciatie. Ik ben het, zoals uit mijn artikel blijkt, eens met de president van De Nederlandsche Bank dat loonmatiging in een situatie van onevenwichtigheid het enige middel is. Er is geen keuze. Ik heb echter getracht aannemelijk te maken dat devaluatie het effect ervan kan versnellen en dat, omgekeerd door de vertragende werking, de appreciatie van de gulden nadelig is geweest. Volgens Compaijens exercitie bedraagt de versnelling minstens een jaar. Ik vind dat — ook al zet ik op hem mijn geld niet in — niet te versmaden.

J. J. Klant

11) Hier moet een voorbehoud worden gemaakt, want het gevonden resultaat is afhankelijk van parameterkeuze en vertraguingsstructuur. Bij dezelfde vertraguingsstructuur en willekeurige waarden van de parameters is de gecumuleerde verbetering van de concurrentiepositie gelijk aan $\alpha/\beta \cdot d$.

12) Zie overigens in dit verband de uitkomsten van een simulatie met het VINTAF-model, die door De Ridder verkregen zijn, en het commentaar hierop van Kuipers: P. B. de Ridder, Wisselkoers, concurrentiepositie en werkgelegenheid, *ESB*, 22 februari 1978, blz. 198-202; S. K. Kuipers, Het Verslag van De Nederlandsche Bank over het jaar 1978, *ESB*, 16 mei 1979, blz. 476-482.

Vacatures

Functie:

Blz.:

ESB van 7 november

Wetenschappelijk hoofdmedewerker (t.b.v. de Ontwikkelingsafdeling van het Stafbureau Planontwikkeling van het College voor ziekenhuisvoorzieningen te Utrecht) 1178

HEAO-er (Bedrijfseconomische richting) voor de Financieel-Economische afdeling van de NV Provinciale Noordbrabantse elektriciteits-maatschappij (PNEM) te 's-Hertogenbosch 1180

Econometrist voor de ABN Bank te Amsterdam 1181

Internationaal georiënteerd econoom (m/v) voor de afdeling Buitenland van het Economisch Bureau van de AMRO Bank te Amsterdam 1182

Regionaal econoom (m/v) voor de hoofdafdeling Economie bij het Rijksinstituut voor onderzoek in de bos- en landschapsbouw „De Dorschkamp” te Wageningen 1184

Chef producentenprijzen (m/v) t.b.v. de Hoofdafdeling Statistiek van de Prijzen van het Centraal Bureau voor de Statistiek te Voorburg II

Economen (m/v) t.b.v. de Rijks Planologische Dienst, Bureau Sociaal-Economische Zaken van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening te Den Haag II

Econometrist of Bedrijfskundige voor Orveld BV te Amsterdam III

Econoom of Bedrijfskundige (m/v) met een praktisch-analytische en commerciële instelling voor de ABN Bank te Amsterdam IV

Het MIT-symposium over innovatie en industriële ontwikkeling

Enkele kanttekeningen

PROF. DR. A. VAN DER ZWAN*

Op 16 en 17 oktober jl. vond op het Massachusetts Institute of Technology (MIT) een symposium plaats over „Technology, Innovation and Industrial Development”, dat werd georganiseerd door het „Center for Policy Alternatives” en „Center for Advanced Engineering Study”. Er waren enkele honderden deelnemers, bijna uitsluitend Amerikanen, afkomstig uit het bedrijfsleven, de universitaire wereld en de overheidsfeer 1). Onder de kleine groep buitenlandse deelnemers waren de Nederlanders met vijf man goed vertegenwoordigd. Tot hen behoorde Prof. Dr. A. van der Zwan die hierbij enkele impressies geeft.

Economisch malaise in de VS

Amerika is in de greep van economische malaise; als er één overheersende indruk achterblijft van een symposium waar verschillende sprekers 2) hun opvattingen over veelal specialistische onderwerpen op de één of andere wijze verbonden met de actualiteit van de economische situatie, dan is het deze. Natuurlijk speelt de op handen zijnde recessie in het denken over de economie een belangrijke rol, de werkloosheid loopt op en schattingen van het peil dat weldra bereikt zal zijn, variëren van 7,5% tot 8,5%, wat een dramatische stijging is gelet op de huidige ca. 6% 3). Maar de malaise zit veel dieper: de Amerikaanse economie, met name de particuliere sector, vertoont al veel langere tijd duidelijke tekenen van stagnatie. De meeste sprekers richtten in dit verband hun aandacht op de produktiviteit en aarzelden niet de verlamme inflatie rechtstreeks in verband te brengen met het produktiviteitsbeeld. Over de afgelopen tien jaar is de stijging van de produktiviteit betrekkelijk gering, in de laatste jaren zelfs vrijwel geheel afwezig geweest 4). Spottend werd er wel aan gerefereerd dat de VS na het VK de slechtste „performance” heeft van alle westerse industrielanden 5). Het feit dat de Bondsrepubliek en Japan er als beste uitspringen roept uiteraard herinneringen op aan de allianties ten tijde van de laatste wereldoorlog.

De Amerikaanse industriële productie is de laatste tien jaar niet sterk gegroeid en de produktiviteitsontwikkeling is sterk ten achter gebleven bij concurrerende landen. De dynamiek is eruit. Dat meende men in nog sterkere mate te

kunnen afleiden uit andere objectieve en subjectieve indicatoren. Daar is allereerst de persistente daling van de rendementen in de bedrijvensector, alsook de stagnatie van de investeringen 6). Maar in dit gezelschap van innovatiedeskundigen werd bijkans nog zwaarder getild aan min of meer onderliggende indicatoren die voor de gehele economie weliswaar niet doorslaggevend kunnen zijn, maar als sfeertekening hun betekenis hebben. De vestiging van kleine ondernemingen op het terrein van de „high technology”, die in de jaren zestig spectaculaire vormen had aangenomen, is in de jaren zeventig sterk afgenomen en de laatste jaren praktisch afwezig. Daar komt nog bij dat vrijwel alle van die tot de verbeelding sprekende kleine ondernemingen uit de jaren zestig die het sedertdien helemaal gemaakt hebben, inmiddels door de groten zijn opgeslokt. De helden zijn vermoeid 7).

Dat is in feite ook de constatering van Burton Klein, die de malaise in de particuliere sector zelf situeert en slechts in bredere zin naar externe oorzaken verwijst: „Worsening productivity performance of the United States can be looked upon as a decline in *dynamic behavior*; that is, the United States is changing from a dynamic to a static economy. . . Therefore, the productivity decline in the United States suggest a movement toward a less dynamic economy in which there is a decline in entrepreneurship” 8).

De vakbondsspreker J. Clayman, zag voorts in de omvangrijke verkoop — met name door de multinationale ondernemingen — van patentrechten naar het buitenland, waar slechts een geringe aankoop uit het buitenland tegenover staat, een regelrechte aanslag op de toekomstige

ge werkgelegenheid in de VS. In zijn visie is de Amerikaanse industrie bezig op grote schaal produktiemogelijkheden en daarbijbehorende werkgelegenheid te exporteren.

Voorts werd door sprekers gewaarschuwd voor de gevaren van toenemende *ontsparring* die men in verband brengt met een poging van de consument om zijn consumptieve bestedingen in stand te houden of zelfs nog te vergroten en dat in een economische situatie die veeleer om vergroting van de investeringen vraagt.

Kortom hier rijst een — ons niet onbekend — beeld op van een economie die meer gepreoccupeerd is met beleggen en consumeren dan met investeren in haar toekomst.

Overeenkomsten met de situatie in Europa

Voor de Nederlandse toeschouwer is het dan toch wel verrassend om te zien hoe men deze situatieschets in verbinding brengt met verklarende factoren, om van daaruit tot aanbevelingen voor verbetering te komen. Het slagwoord op dit symposium was, zoals te verwachten viel, de innovatie. Op het vlak van de concrete maatregelen had het evenwel meer weg van het leeggieten van een emmer die in Nederland gevuld had kunnen zijn: belastingverlaging, verandering van de belastingstructuur ten einde winstinko-

* Hoogleraar Marktanalyse en Commerciële Economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) De lijst van deelnemers telt 221 namen, waarvan ca. 65% met vermelding van bedrijven, 20% van universiteiten en 15% van (semi-) overheidsinstanties. Ongeveer de helft van de op het symposium voorgedragen papers zijn inmiddels in boekvorm verschenen: C.T. Hill en J.M. Utterback (red.), *Technological innovation for a dynamic economy*, Pergamon Press, New York, 1979.

2) In twee dagen traden er zestien inleiders op, voerden vier zittingsvoorzitters het woord en richtten zich vier gelegenheidssprekers tot de symposiumbezoekers die — in gedunde geleerden — ten slotte nog een paneldiscussie over zich heen kregen.

3) Een intrigerend detail van de situatie is dat het BNP — naar op 19 oktober bekend werd — in het derde kwartaal tegen de verwachtingen in gestegen is met een percentage dat op jaarbasis 2,4 bedraagt, terwijl de werkloosheid niet scherp is gestegen. Toch worden de pessimistische verwachtingen op grond van de getroffen monetaire restricties gehandhaafd.

4) C. Bourdon, *Labor, productivity, and technological innovation: from automation scare to productivity decline*, blz. 222–254.

5) C.T. Hill, *Technological innovation: agent of growth and change*, blz. 1–39.

6) Tussen haken zij vermeld — het kwam op het symposium niet ter sprake — dat uit een recente OECD-studie blijkt dat het spectaculaire herstel van de werkgelegenheid in de VS tijdens de periode 1975–1978 niet op rekening van de particuliere, maar op die van de kwartaire sector (gezondheidszorg, diverse overheidsdiensten) moet worden geschreven.

7) M. Mardique, *Dynamics of change in the electronics industry*.

8) B.H. Klein, *The slowdown in productivity advances: a dynamic explanation*, blz. 68.

men minder te treffen, medefinanciering van innovatie door de overheid, vermindering van de overheidsbureaucratie en regulering, verlaging van de overheidsuitgaven, verandering van de mentaliteit van de bevolking ten aanzien van ondernemen en ondernemer. Voor Nederlanders die de neiging hebben om Amerika te zien als het toonbeeld van hoe een economie dient te worden gerund, moeten dit ontvullende berichten zijn 9). Het is daar van hetzelfde laken een pak.

De overeenkomst tussen Europa en Amerika gaat verder. Zo bestaat er onder de bevolking — met name onder de arbeiders en vakbeweging — een grote vrees voor Japan en men heeft een diepgeworteld wantrouwen jegens het doen en laten van het internationaal georiënteerde bedrijfsleven, waar het gaat om de verdediging van nationale belangen. Er werd tijdens het symposium meermalen melding gemaakt van een sterk opkomend *nieuw protectionisme* 10), dat niet alleen gericht is op belemmering van de import, maar ook op het tegengaan van verplaatsing van produktie door multinationale ondernemingen. De vrees voor Japan is werkelijk zeer tastbaar en dat is begrijpelijk ook omdat een omvangrijk deel van het deficit op de handelsbalans op rekening komt van het handelsverkeer met Japan. Daarbij proeft men aan Amerikaanse zijde als het ware het gevoel dat in de relaties met Japan onrechtvaardigheden zijn ingeslopen. Terwijl de Amerikaanse markt voor Japan openligt, is de Japanse binnenlandse markt vrijwel ondoordringbaar; ook de uitwisseling van technische kennis en know-how wordt sterk eenzijdig geacht 11), wat de toekomstige concurrentiekracht van Japan alleen maar ten goede kan komen. Zo werd nu al van verschillende kanten de computerindustrie, een Amerikaans bolwerk bij uitstek, aangewezen als een terrein waarop Japan tot de aanval zal overgaan.

Terwijl dit alles door de vakbeweging wordt gepercipieerd in termen van het laten prevaleren van private ondernemingsbelangen boven de nationale zaak — en dat vis à vis een opponent die zich nogal nationalistisch opstelt — overheerst op het symposium de overtuiging dat protectionisme moet worden afgewezen en dat de VS zijn innovatie- en produktiviteitsinspanningen moet opvoeren, wil het de uitdaging aankunnen. Ondertussen voert de Amerikaanse regering, net als de onze, een eenzijdig *conservend* beleid, zoals dat in de voorgenomen steun aan Chrysler tot uitdrukking komt, alsook in de minimum-prijsregeling („trigger-price mechanism”) met betrekking tot staal; maatregelen die aan verschillende inleiders kritiek ontlokten. Al met al werd een beeld opgeroepen dat beslist meer overeenkomsten vertoont met Europa, dan verschillen; Amerika en Europa zitten economisch en sociaal-politiek in hetzelfde schuitje.

Innovatie

De specifieke onderwerpen van het symposium waren innovatie en industriële ontwikkeling en ook al was de neiging groot om deze problemen te benaderen vanuit de actuele situatie, de eigen merites van de onderwerpen kwamen ruimschoots aan bod.

In de VS heeft men kennelijk evenzeer als bij ons zijn bekostiging van academische innovatieverhalen. Dat valt af te leiden uit twee dingen. In de eerste plaats uit kritiek die in de wandelgangen te beluisteren viel op verhandelingen — overigens op technisch zeer bekwame wijze gebracht — door enkele jonge, van eigen briljantheid overtuigde, wetenschappelijke medewerkers: „veel te algemeen”, „die hebben nog nooit in de keuken gekeken”. In de tweede plaats uit de ontvangst die deze inleidingen ter zitting te beurt viel in vergelijking met de papers van White en Roberts 12), althans als applaus en discussie graadmeters vormen. Ook de op zich zelf staande „case-study” die zich beperkt tot het wel en wee van een technische vinding heeft afgedaan als te specifiek. Zo werd de terugblik op de dynamische ontwikkeling van de elektronische industrie 13), één van de „success-stories” in innovatieland, in de discussie nogal gekritiseerd vanwege zijn eenzijdigheid en gebrek aan begrip voor het belang van innovatie in industrieën als de olie- en de chemische industrie.

Op het symposium stond naast de inleidingen van White en Roberts (zie hieronder) die van Utterback 14) hoog genoteerd; niet alleen vanwege het afgestoken verhaal, maar omdat men wist dat het gebaseerd was op een omvangrijke, samenwerking met William Abernathy opgebouwde empirische-dataverzameling die de geschiedenis van ettelijke bedrijfstakken beslaat. Het succes hiervan in kringen van innovatiedeskundigen roept eigenlijk nogal wat vragen op die ter zitting overigens niet aan bod konden komen omdat de discussie hierover door het uitlopen van de toespraak moest worden geschrapt. Maar ter wille van een goed begrip eerst dit. Wie bekend is met de evolutie van marketing als onderwerp van wetenschappelijke studie zal geen enkele moeite hebben om een parallel te zien met innovatie; men hoeft in tal van opgetogen verhalen uit de jaren zestig het woord marketing maar te vervangen door innovatie en er resulteren heel actuele verhandelingen over dit onderwerp: het „innovatiedenken”, wat innovatie wel en niet inhoudt, wat innovatie niet vermag, de totale vernieuwing en omwenteling die het innovatiedenken voor het bedrijfs- en maatschappelijk beleid betekenen, de „success-stories”, de schoolvorming rond terminologische kwesties; we hebben het allemaal eerder gehoord, in ongeveer dezelfde termen en met ongeveer dezelfde pretentie. Waar is dat allemaal op uitgelopen? Een bekostiging van algemeenheden en stijloefeningen op

de vierkante meter en een vrij magere oogst aan theoretisch en empirisch gefundeerde leerstukken die in feite kunnen worden gegroepeerd rond één conceptie, namelijk de levenscyclus van markten en ondernemingen, respectievelijk een stevig stuk marketingmanagement. Innovatie lijkt nu in snel tempo diezelfde ontwikkelingsgang door te maken.

Het werk van Abernathy en Utterback nu behelst namelijk ook een — vanuit de innovatiekant uitgewerkte — levenscyclus-theorie en White en Roberts kan men duidelijk plaatsen in de hoek van het innovatiemanagement.

De levenscyclus

De levenscyclus mag zich op tal van gebieden verheugen in een sterke belangstelling. De marketing is in dit verband al genoemd, maar ook op het multidisciplinaire terrein van de „industrial economics” is dat zo 15) en in ons land heeft H.W. de Jong deze conceptie langs deze wegen uitgewerkt in zijn *Dynamische concentratie-theorie*, terwijl het ten slotte ook in de systeemtheoretische benadering van economische cycli een uitgesproken rol speelt 16).

Die populariteit op uiteenlopende gebieden illustreert het conceptuele potentieel van de levenscyclus, zodat er alles voor en niets tegen is dat het ook in de innovatietheorie wordt opgepakt. Maar wat ook de diagnostische betekenis moge zijn van de levenscyclus, hij behelst een vergaande stilering — tenzij men het concept zodanig oprekt dat er niets anders overblijft dan de vage notie dat zaken en instellingen opkomst en neergang beleven — en berust op *ex-post* redentatie. Het wordt pas werkelijk interessant als men er voorspellingen mee

9) Bijvoorbeeld P. Korteweg in *NRC Handelsblad* van 18 september jl. Overigens bestaat er tussen Korteweg en mij geen verschil van mening over het feit dat ook de overheid en de collectieve sector in ons land geen toonbeelden zijn van effectiviteit, efficiency en dynamisch optreden. Maar de oorzaak van de huidige economische malaise zit dieper en moet ook meer in de particuliere sector zelf gezocht worden dan dat men zou kunnen volstaan met een forse ingreep in de collectieve sfeer.

10) E. M. Graham en J. Clayman *Innovative dynamism and international trade*.

11) Hetgeen overigens door de cijfers wordt ondersteund: G.J. Peck, *Dynamics of an economy: the case of Japan*. Japan is een enorme afnemer van Amerikaanse technologie.

12) G.R. White, *Dynamics of change in the automobile industry*, en E.B. Roberts, *Venturing — old and new firms*.

13) M. Maidique, op cit.

14) J.M. Utterback, *The dynamics of product and process innovation in industry*, blz. 40-65.

15) Op dat terrein heeft men evenals in de marketing altijd veel belangstelling voor het innovatieverschijnsel gehad.

16) Zie bijvoorbeeld N.J. Mass, *Economic cycles: an analysis of underlying causes*, Cambridge Mass., 1975.

zou kunnen doen en dus in een vroegtijdig stadium van ontwikkeling zou kunnen aangeven op welke termijn de expansie- en rijpheidsfasen zullen intreden. Dan zouden planners in bedrijven en overheid er hun beleid op kunnen baseren, wat zou kunnen bijdragen tot de effectiviteit en efficiency van ons allocatiesysteem.

Utterback besteedde in zijn inleiding wel veel aandacht aan het validatievraagstuk, over de predictie zweeg hij echter. Op het moment — zoals Utterbach deed — dat men ter wille van de realiteitswaarde van de theorie plaats inruimt voor plotselinge nieuwe groei-impulsen vanwege innovaties, zal de predictie welhaast onoverkomelijke moeilijkheden ontmoeten. Toch lijkt het dat de innovatietheorie met zijn sterke voeding vanuit de hoek van de technologen, hier nu juist de krachten zou kunnen beproeven, terwijl in het nog weer eens opbouwen van het leerstuk van de levenscyclus geen specifieke bijdrage besloten ligt.

Innovatiemanagement

Het grootste succes op het symposium was naar mijn waarneming weggelegd voor de uiteenzettingen van Roberts en White. Ik kan me niet onttrekken aan de indruk dat dit moet worden toegeschreven aan twee omstandigheden:

- a. zij benaderden het vraagstuk direct op het niveau van het bedrijf en het management: minder reflectie en meer gericht op de wijze waarop men innovatie in het bedrijf in het pak moet steken;
- b. zij boden hun gehoor de suggestie dat het particuliere bedrijfsleven, mits daartoe door het „klimaat” in de gelegenheid gesteld, heel wel in staat was zijn missie, namelijk het scheppen van werk en welvaart, te volbrengen.

Na alle academische geleerdheid leken hier nu mensen aan het werk die wisten hoe het in de praktijk moest en dat zij voor een zekere verademing zorgden, kan hen niet worden ontzegd. Roberts had daarbij — op grond van welbekend empirisch onderzoek — een eenvoudige boodschap: voor succesvolle innovatie moet men ruimte scheppen; daartoe zijn kleine beweeglijke eenheden nodig, en grote bedrijven die deze flexibiliteit en dynamiek nu eenmaal van nature missen, moeten dit compenseren door een doordachte organisatorische aanpak waarbij zo goed mogelijk de kleine eenheid wordt ingeplant in het grote geheel.

De uiteenzetting van White, die aan de komende ontwikkelingen op de Amerikaanse automarkt was gewijd, had een aantal implicaties die er in de discussie niet helemaal uitkwamen. Deze markt is ten lange leste in de rijpheidsfase beland die wordt gekenmerkt door een vergaande optimalisering van de productie en

krappe marges zodat elke beleidsfout (zie Chrysler) ruw wordt afgestraft. Na de kritiek op de spijzieke produktontwikkeling die deze markt lang te verduren heeft gehad, zou men met de ingetreden rust volledig vrede kunnen hebben. Maar zie: de energiecrisis en de overheidsvoorschriften hebben voor nieuwe turbulentie gezorgd. De ontwikkelingskosten zijn nu tot bijna ongekende hoogte gestegen. De Amerikaanse auto-industrie wordt immers door de overheidsvoorschriften die alle concurrenten dwingen, opnieuw in de mogelijkheid gesteld om ontwikkelingskosten in de markt gehonoreerd te krijgen en dus te amortiseren. Zij doet er nu een flink schepje bovenop om — gebruik makend van de gelegenheid — tegelijkertijd de buitenlandse penetratie (Japan!) een klap toe te brengen en met een formule te komen die bovendien kansen schept voor export naar de Europese en Japanse markt.

White verhaalde van dit stoute stukje waarvan hij ook de technische kneepjes op onderhoudende wijze uit de doeken deed. Maar toont deze „case” niet ook twee dingen aan:

- deze coup van de Amerikaanse auto-industrie, aangenomen dat hij slaagt, heeft maatschappelijk gezien ook zijn schaduwzijden (zie alle vroeger gehouden verhandelingen, onder meer die van Kaysen en Turner);
- de regulatie van de zijde van de overheid kan een krachtige impuls geven aan de innovatie.

Voor het eerste had men op het symposium — voor zover waarneembaar — evenwel geen oog en het laatste kwam eigenlijk te laat aan bod, want toen was het onderwerp in zijn algemeenheid al aan de orde geweest.

Regulatie

Regulatie werd door een meerderheid van de discussianten als een hinderpaal voor innovatie aangemerkt. Natuurlijk werd begonnen met de stelling dat zekere regulatie nodig is, maar dat de zaak te ver is doorgeschoten, zijn doel voorbij schiet. Al met al had Ashford 17) op dit symposium een ondankbare taak, omdat hij regulatie verdedigde. Aan de discussie en het commentaar op zijn inleiding kan men duidelijk merken dat hij in dit gezelschap een getekende is die onmiddellijk in een niet geheel onvijandig hokje wordt geplaatst.

De voornaamste bezwaren die men tegen regulatie inbracht, waren het gebrek aan zekerheid met betrekking tot de procedure, de onvoorspelbaarheid van de uitkomsten en het feit dat producenten gedwongen worden om op de „effect-kostencurve” ver voorbij het optimale punt door te gaan. Voor de — vanuit het perspectief van de innovatie — positieve effecten van regulatie had men hier zoals gezegd weinig oog. De meningsvorming

op dit punt wijkt nogal af van die bij ons, wat naar mijn gevoel mede op rekening moet worden geschreven van het zogenaamde Zes-landen-project, waardoor dit punt bij ons beter is doorgedrongen. Dan blijft het natuurlijk nog de vraag of men zich daarvoor wil openstellen en dat valt op grond van de reacties wel te betwijfelen, ook gezien het feit dat men er weinig oog voor had in het concrete geval van de auto-industrie.

Overigens werden de symposiumdeelnemers op een nog andere wijze met deze zaak geconfronteerd, namelijk toen Hollomon 18) — één van de kopstukken van deze bijeenkomst — zijn gehoor verraste met de stelling dat sterke concurrentie leidt tot *onderinvestering* in „research and development (R&D)”. Hij werd in de discussie herhaalde malen uitgenodigd deze stelling toe te lichten, maar het ongeloof bleef van de gezichten af te lezen. Het valt voor Amerikanen met hun sterke geloof in concurrentie dan ook moeilijk te aanvaarden dat er nog andere dan zegenrijke gevolgen van te verwachten zijn. Zo maakte Burton Klein 19) — die overigens een interessant paper had over onzekerheid en stabiliteit — opgang met de uitdrukking *hidden foot*, een aanvulling op de *invisible hand* van Adam Smith. Hij duidde daarmee de stimulerende werking aan die in zijn opvatting onverbreekelijk vastzit aan rivaliteit en wedijver; daarmee konden de symposiumdeelnemers beter uit de voeten.

Balans

Dit symposium kan voor Amerika als toonaangevend worden beschouwd en aangezien onze meningsvorming ter zake voor een belangrijk deel op Amerika is georiënteerd, kan het de moeite waard worden geacht om een balans op te maken. Die centreert rond twee punten, namelijk de ontwikkeling van innovatie als object van wetenschappelijk inzicht en de betekenis die men aan innovatie hecht voor de sociaal-economische ontwikkeling.

Innovatie als leerstuk is zijn eigen weg gegaan en het heeft bijgevolg hetzelfde erratische leerproces doorgemaakt als bijvoorbeeld marketing. Het is opvallend hoe weinig men aansluiting heeft gevon-

17) N.A. Ashford e.a., *Environmental, health and safety regulation and technical innovation*, blz. 161-221.

18) J.H. Hollomon, *Policies and programs of government directed toward industrial innovation*, blz. 292-317. Voorts baarde Hollomon opzien door met grote stelligheid te beweren dat innovatie globaal gesproken meer vruchten afwerpt voor de maatschappij als geheel dan voor de particuliere besteder van R&D-gelden en wel in de verhouding 2:1. Beide stellingen wettigden zijns inziens financiering van R&D door de overheid.

19) B.H. Klein, *The slowdown in productivity advances: a dynamic explanation*, blz. 66-117.

den bij enerzijds de „industrial economics” en anderzijds de economische theorie, in het bijzonder de groeitheorie waarin de technische vooruitgang een grote rol speelt. Onder technici is de mening verbreid dat de wijze waarop economen de techniek behandelen van weinig inzicht getuigt. Op grond van wat dit symposium met name ook van de kant van technici heeft laten zien, kan de stelling worden verdedigd dat het denken over de rol van de techniek in de produktie in de economische vakliteratuur heel wat verder is dan in de innovatieliteratuur. Het zou jammer zijn als beide werelden op zich zelf blijven staan, want het mag zonder meer waar zijn dat technici meer weet hebben van techniek dan economen, maar dat hoeft nog niet te betekenen dat ze beter in staat zijn die kennis zinvol te conceptualiseren. In dat opzicht zouden ze mijns inziens een behoorlijke sprong voorwaarts kunnen maken door in elk geval kennis te nemen van de bestaande inzichten.

In Amerika wordt zowel voor een doorbreking van de economische malaise als voor het oplossen van milieuproblemen en dergelijke veel, zo niet alles op de kaart van de innovatie gezet. Dat is natuurlijk ook niet zonder grond. Het menselijk vernuft op technisch gebied is groot en Amerika heeft in dat opzicht een staat van dienst die ongeëvenaard is. Het heeft ook een culturele traditie — hoe men daarover ook wil oordelen — waarin het vrije ondernemerschap een grote rol speelt. Toch ontkomt men er niet aan

dat in de wereld de kaarten opnieuw geschud worden en dat Japan daarin een factor van belang vormt. Dat besef is onder invloed van de sterke penetratie van Japan op de Amerikaanse markt heel levend. In dat verband wordt wel gesproken van een aan de gang zijnde „economische oorlogvoering”. In die „oorlog” heeft Japan een nieuw wapen in de strijd geworpen: de coördinatie en bundeling van inspanningen op het nationale niveau, waarbij ruimschoots gebruik gemaakt wordt van westerse technologie. Dat geeft Japan op het terrein van de organisatie van de produktie een enorme voorsprong. Concurrentiekracht is niet alleen een kwestie van technische kennis, maar ook van organisatie op verschillende niveaus 20).

Nu rijzen er met betrekking tot Japans industriële strategie voor de westerse landen en zeker voor Amerika twee belangrijke vragen, namelijk in hoeverre zou deze strategie zich voor overname lenen, respectievelijk in hoeverre zou overname wenselijk zijn?

In verband met de eerste kwestie wordt de stelling wel verdedigd dat Japans strategie alleen toepasbaar is voor landen die op technisch gebied volgen. Op dit symposium werd deze stelling gelogenstraft. Volgens deskundigen bereidt Japan zich thans bijvoorbeeld voor op de ontwikkeling en produktie van de nieuwste generatie computers en zou in dit opzicht verder zijn dan Amerika.

Wat betreft de wenselijkheid van een overname van de Japanse strategie

wordt de culturele traditie in het geding gebracht. Waarom zouden wij ontrouw worden aan onze eigen verworvenheden? Het punt is heel terecht, maar niet duidelijk is of het ter zake is, respectievelijk welke strategie ons de grootste kansen biedt op behoud van onze verworvenheden? Heeft men de straffe programmering van de Amerikaanse ruimtevaart in antwoord op de successen van de Sovjetunie als een inbreuk op de culturele tradities van het Westen gezien? En wat komt er van onze culturele autonomie terecht als Japan er werkelijk in zou slagen nog gedurende een decennium door te groeien als het nu doet? Men behoeft beslist geen historisch-materialist te zijn om een sterke wisselwerking tussen economische en culturele autonomie te onderkennen en de kwestie verdient meer aandacht dan ze nu krijgt, ook in ons land.

A. van der Zwan

20) In dat opzicht kan heel goed aansluiting worden gevonden bij Klein (op.cit.) die heel terecht niet alleen de techniek, maar ook de organisatie onderkent als bron van een dynamisch veranderingsproces. Het verschil met Klein bestaat daarin dat hij in elke vergroting van de onzekerheid een uitdaging ziet waarop door ondernemers positief zal worden gereageerd. Hoe hoog dat element („hidden foot”) voor een dynamische economie ook moet worden aangeslagen, er kunnen zich ook situaties voordoen waarin de onzekerheid verlamdend werkt en waarin coördinatie en bundeling onmisbare stimulansen vormen, die de ondernemers een nieuw perspectief bieden.

Het Ministerie van Financiën vraagt

t.b.v. de Inspectie der Rijksfinanciën

academici (economen en juristen)

(mnl./vrl.) voor de functie van adjunct-inspecteur/inspecteur van financiën

De Inspectie der Rijksfinanciën is het orgaan dat de Minister van Financiën ter beschikking staat bij de coördinatie van het financiële beleid van de onderscheidene departementen. Haar activiteiten richten zich vooral op de voorbereiding van en op het toezicht op de uitvoering van de Rijksbegroting en het adviseren omtrent de financiële gevolgen van voorgestelde maatregelen. Daartoe behoort mede de evaluatie van het uitgavenbeleid en het adviseren omtrent de afweging van prioriteiten van de activiteiten van de rijksoverheid. De functie brengt externe contacten met zich.

Standplaats: 's-Gravenhage.

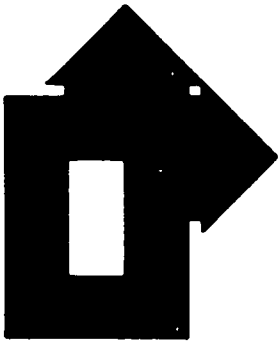
Salaris: afhankelijk van ervaring f 2967,- tot max. f 6023,- per maand.

Ook zij die binnen afzienbare tijd afstuderen kunnen solliciteren.

Bovengenoemd salaris is exclusief 8% vakantietuitkering.

Schriftelijke sollicitaties onder vermelding van vacaturnummer 9-3618/0936 (in linkerbovenhoek van brief en enveloppe) en uw hulsadres met postcode, inzenden vóór 8 december 1979 aan de Rijks Psychologische Dienst, Prins Mauritslaan 1. Corr. adres: Postbus 20013, 2500 EA 's-Gravenhage.





Loondifferentiatie

A. F. VAN ZWEEDEN

Bij de komende onderhandelingen over de collectieve arbeidsovereenkomsten 1980 zal, behalve op handhaving van de koopkracht, een zwaar accent komen te liggen op extra beloningen voor werk dat als zwaar, onaangenaam en belastend wordt aangemerkt. We kunnen constateren, dat er van twee kanten druk wordt uitgeoefend om binnen het gebied van de cao's meer ruimte te verschaffen voor een grotere loondifferentiatie. De motiveringen achter die druk zijn echter verschillend.

De werkgevers willen meer armslag om arbeidskrachten aan te trekken naar sectoren die met personeelstekorten te kampen hebben. Ze beseffen dat in het heersende loonsysteem toeslagen voor weinig aantrekkelijk werk nauwelijks helpen doordat ze, via de indexeringsmechanismen worden „doorgekoppeld” naar het overheidspersoneel, de sociale-uitkeringstrekkers en via de wet op de niet-cao-inkomens naar werknemers die buiten de cao's vallen. Het effect van speciale ongemaktoeslagen is dat vroeg of laat het hele loonniveau wordt opgekrikt. Het pleidooi van de werkgevers om de aanpassingsmechanismen voor het minimumloon en de sociale uitkeringen zo te wijzigen dat er een grotere afstand ontstaat tussen het loon van de werkende en het inkomen van de niet-actieven wordt ingegeven door hun behoefte aan een arbeidsmarkt die weer reageert op inkomensprikkels. Aangezien zij de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt niet willen oplossen door een andere verdeling van de beschikbare loonruimte, moeten extra beloningen voor schaarse arbeid worden gefinancierd door te korten op de beloningen van ambtenaren en sociale-uitkeringstrekkers. De werkgevers worden op hun wenken bediend door het kabinet-Van Agt dat een wettelijke regeling voor de indexing van het minimumloon en de sociale uitkeringen klaar heeft liggen, dat inderdaad de afstand tussen actieven en niet-actieven zal vergroten. Aan het trendmechanisme voor de salarissen van het overheidspersoneel en de trendvolgers wordt al gewerkt sinds zij bij de halfjaarlijkse aanpassingen telkens een stapje moeten achterblijven bij de loonont-

wikkeling in het bedrijfsleven. Voor de werkgevers gaan deze kortingen nog niet ver genoeg. Zij dringen aan op een wijziging van het trendsysteem die de salarissen van het overheidspersoneel loskoppelt van de loonontwikkeling in de marktsector.

De vakbeweging kijkt heel anders tegen loondifferentiatie aan. Onder druk van een achterban die een steeds grotere weerzin demonstreert tegen loonmatiging zijn de vakcentrales genoodzaakt in hun arbeidsvoorwaardenbeleid meer ruimte toe te staan voor verschillen in arbeidsvoorwaarden. Ze proberen te voorkomen dat de onderhandelingen zullen uitlopen op een ouderwetse loonstrijd. Kok waarschuwt tegen een loon-golf die „de sociale en collectieve voorzieningen dreigt te overspoelen”. Maar tegelijkertijd zegt hij dat zwaar en onaangenaam werk extra moet worden beloond en dat de vakbonden in florerende bedrijfstakken onevenredig grote winsten zullen proberen af te romen. De vakbeweging worstelt met het probleem dat loondifferentiatie aan de orde wordt gesteld in een periode waarin er geen ruimte is voor forse reële loonsverhogingen. Toeslagen voor vuil en zwaar werk zouden eigenlijk ten koste moeten gaan van de beloningen voor werk dat onder prettiger omstandigheden wordt verricht. De vakbeweging verwijt de werkgevers dat zij een herverdeling van de arbeidsbeloningen altijd hebben tegengehouden. De strijd om de nivellering in 1972/1973 was een poging om de loonsom anders te verdelen, maar de vakbeweging heeft die strijd in principe verloren.

De werkgevers hebben geweigerd mee te doen aan een nationaal symposium over de functieclassificatie waartoe de minister van Sociale Zaken in het kabinet-Den Uyl, Boersma, de sociale partners had uitgenodigd. De bestaande functiewaarderingsystemen bevatten

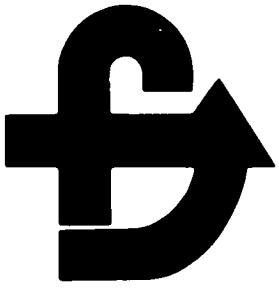
wel toerekeningsfactoren voor zwaar, onaangenaam, vuil en gevaarlijk werk, maar ze tasten de gegeven verhoudingen tussen uitvoerende arbeid en „hogere” functies niet aan. Boersma had waarschijnlijk andere waarderingsgrondslagen in discussie willen brengen om factoren als inspanning en bezwarende arbeidsomstandigheden in de beloningsverhoudingen tot gelding te kunnen brengen. De *Interimnota inkomensbeleid* van het kabinet-Den Uyl wees in die richting. De werkgevers waren bang dat hen een soort nationaal functiewaarderingsstelsel zou worden opgelegd met sterk nivellerende tendensen.

Ook nu nog wijzen zij een herverdeling van de loonsom ten koste van het kader- en stafpersoneel af en dat terwijl vaststaat dat de vraag naar hoger geschoold personeel in het bedrijfsleven ver achterblijft bij de ontwikkeling van het opleidingsniveau, zodat de schaarsteverhoudingen heel anders zijn komen te liggen. Zij noemen het probleem nu „knelpunten op de arbeidsmarkt” en dat probleem moet naar hun mening vooral worden opgelost door de netto inkomens van werklozen en arbeidsongeschikten verder te laten achterblijven bij die van de (minimum)loontrekkers. Hier moeten zij in botsing komen met de vakbeweging die zich uit solidariteit met de uitkeringsstrekkers matiging wil opleggen.

Het grote gevecht bij de cao-onderhandelingen van dit najaar gaat om de ruimte die de werkgevers voor zich willen opeisen om de arbeidsbeloningen beter te kunnen afstemmen op de schaarsteverhoudingen en de ruimte die de vakbonden claimen voor koopkrachthandhaving en spreiding van werkgelegenheid. De druk op grotere loondifferentiatie zal zich waarschijnlijk uiten in een stijging van de incidentele loonelementen met als uitkomst toch een algemene verhoging van het loonniveau.

A. F. van Zweeden

adverteer in ESB



Het OECD-rapport „Transfer pricing and multinational enterprises”

MR. M. A. WISSELINK

Inleiding

Het Comité voor Fiscale Zaken van de OESO heeft reeds enkele jaren geleden een werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers der lidstaten (lees: hoge fiscale ambtenaren uit de lidstaten), de studie opgedragen van fiscale aspecten van internationale verrekenprijzen tussen juridisch zelfstandige onderdelen van multinationals. Het gaat hierbij niet alleen om prijsvaststellingen tussen concernonderdelen (groepsmaatschappijen, gelieerde maatschappijen of vennootschappen) in OESO-landen, maar ook om die tussen OESO-landen en derde landen, b.v. de z.g. „tax havens” (belastingoases). Het conceptrapport van de werkgroep is uitgebreid besproken met vertegenwoordigers van multinationals (er werden o.a. vragenlijsten ingevuld). Dit houdt overigens niet in, dat deze vertegenwoordigers het daarom automatisch eens zouden zijn met de inhoud van het rapport. Na goedkeuring door de Raad (lees: de regeringen der OESOLidstaten) op 16 mei 1979 volgde publicatie van het rapport (in de Engelse taal) 1).

Hierna bespreek ik doel- en probleemstellingen van het rapport, daarbij zoveel mogelijk de volgorde van het rapport in acht nemend, alsmede — voor zover mogelijk — technische details plus een aantal reeds verschenen reacties in de literatuur, onder toevoeging van enkele persoonlijke notities.

Probleemstelling

Het rapport begint met de volgende probleemstellingen. Karakteristiek voor de (recente) internationalisatie van economische activiteiten is onder andere de ontwikkeling van z.g. multinationale ondernemingen, gewoonlijk aangeduid als groepen van onderling verbonden ondernemingen die over landsgrenzen heen opereren. Er is enerzijds een aanzienlijke mate van gemeenschappelijke strategie, anderzijds moeten de individuele groepsmaatschappijen ieder onder verschillende nationale wetten werken, hetgeen aanzienlijke problemen inzake

de belasting op de winsten van de groepsmaatschappijen met zich brengt. De prijsvaststellingen tussen bedoelde groepsvennootschappen ter zake van leveringen van goederen en diensten, verschaffen van know-how enz., zullen niet altijd tot hetzelfde resultaat leiden als het spel van factoren op een markt met vrije concurrentie. Bedoelde prijzen kunnen om meer dan een reden, b.v. omdat de multinationale onderneming (hierna af te korten als MNO) in eerste instantie op het belang van de groep als geheel let, afwijken van de z.g. „arm's-length”-prijzen, die gedefinieerd worden als „the prices which would have been agreed upon between unrelated parties engaged in the same or similar transactions under the same or similar conditions in the open market”.

Belastingfactoren kunnen de aard en het gedrag beïnvloeden van betalingen zoals royalties, kostendoorberekeningen, in rekening brengen van diensten, winsten uit interne goederenleveringen, dividenden van dochtermaatschappijen e.d., omdat het de groep te doen is om het totale netto inkomen na belastingen, en dit betekent dat de vorm of juridische titel van voormelde betalingen voor haar slechts van secundaire betekenis is. Belastingfactoren kunnen evenwel van (veel) minder belang zijn als het gaat om de soms tegenstrijdige eisen die aan de MNO worden gesteld door diverse overheidsinstanties, zowel in het „thuisland” als in de „gastlanden”.

Naast het nog puur fiscale conflict tussen vennootschapsbelasting en invoerrechten, worden speciaal genoemd factoren als de deviezencontrole — autoriteiten en de prijscontroleerende instanties — en minderheidsaandeelhouders van een concern die ook hun (financiële) eisen stellen. Sommige concernonderdelen kunnen „arm's-length”-prijzen benaderen omdat zij zelfstandige „profitcenters” kunnen of mogen zijn, andere niet of veel minder.

Het belang der belastingautoriteiten

Via internationale verrekenprijzen kunnen winstbestanddelen worden ver-

schoven van een land met een gegeven belastingdruk (A) naar een land met een lagere belastingdruk dan A. Het „arm's-length”-beginsel is hét middel voor de fiscus om daartegen iets te doen, en hierover zou een grote mate van overeenstemming bestaan tussen de belastingadministraties van zowel de ontwikkelde als de ontwikkelingslanden.

Het belang van de MNO's

Het is in het belang van de MNO's een eenduidige vaststelling van (internationale) verrekenprijzen door de betrokken landen (fisci) te bereiken ter voorkoming van dubbele belasting. Overigens zal ook intern, voor de niet-fiscale beslissingen ter zake, binnen de groep vaak een compromis prijs het resultaat zijn van tegenstrijdige belangen van concerndelen. Een theoretisch zuivere prijs bestaat (bijna) nooit commercieel en dit maakt het fiscale aspect nog moeilijker.

Doelinden van het rapport

Het rapport heeft ten doel het formuleren van de uitgangspunten en motiveringen inzake de fiscale problematiek, en het geven van een inventarisatie van (eventueel) aanwezige algemeen aanvaarde principes, onder uitdrukkelijke aantekening dat uiteindelijk de feitelijke omstandigheden van elk individueel geval (de situatie bij een concrete MNO) een groot gewicht in de schaal leggen. Het rapport stelt zich voorts het wel zeer verreikende doel, dat het een „guidance of universal validity” wil zijn, waarmee bedoeld is dat het niet alleen de ontwikkelde, maar ook de minder ontwikkelde landen principes wil verschaffen.

1) *Transfer pricing and multinational enterprises*, Report of the OECD Committee on Fiscal Affairs, Parijs, 1979, ISBN 92-64-11947-7, met als annex een Recommendation of the OECD-Council on the determination of transfer prices between associated enterprises.

Dit lijkt mij iets te ambitieus; er zijn toch aanmerkelijke verschillen in aard tussen de commerciële relaties tussen ontwikkelde landen en die tussen b.v. OESO-landen en de derde wereld. Kunnen westerse „intercompanypricing“-principes zomaar naar de rest van de wereld worden overgeplant? Ik stel hier alleen de vraag.

Opzet van het rapport

In de eerste plaats wil men in het rapport richtlijnen voor „acceptabele“ verkeningsprijzen opstellen.

In de tweede plaats zijn gedetailleerde definities van „MNO“, „associated enterprises“ en „under common control“ niet in het rapport opgenomen omdat men meent, dat hierover voldoende eenstemmigheid bestaat (althans bij de veronderstelde lezers van het rapport). Volstaan wordt met een verwijzing naar par. 8 van de *OECD Guidelines for multinational enterprises* van 1976 2).

Ten derde behandelt het rapport (lang) niet alle voorkomende transacties tussen onderdelen van MNO's; men wil zich op de meest nijpende problemen concentreren. Ook is generalisatie vaak onmogelijk gelet op de bijzonderheden van elke transactie of groep van transacties. Met het oog op het vorenstaande zijn b.v. van behandeling uitgesloten: directe verkoop van patenten of know-how, overdrachten inzake auteursrechten, onroerend goed, en effecten. Hetzelfde geldt t.a.v. problemen inzake verrekenprijzen per industrie of per type van onderneming, en ook ter zake van de problematiek der „corresponding adjustments“ van art. 9 lid 2 van het OESO-modelverdrag inzake inkomen en vermogen 3).

Het „arm's-length“-beginsel: algemeen

Inleidende opmerkingen

Het ideaalbeeld van het „arm's-length“-principe is de methode van het vinden van z.g. „comparable uncontrolled prices“. Helaas zijn die prijzen in de praktijk moeilijk op te sporen. Andere methoden zijn dus ook nodig. Welke en waarom? Vaak — we spreken tenslotte over grote MNO's — is er geen vrije en open markt voor het betreffende produkt of er komen in feite geen leveringen, door wie dan ook, aan echte derden voor. Een en ander kan voorkomen bij halfprodukten of bij overdracht van technologie. Leveringen door de betreffende MNO aan echte derden zijn soms niet als vergelijkingsmaatstaf te gebruiken omdat die leveringen in een andere fase van de bedrijfskolom plaatsvinden of omdat ze aan een zeer kleine klant plaatsvinden, die geen of weinig korting kan bedingen. In zulke situaties zijn twee andere methoden op hun

plaats, te weten de „cost-plus“-methode, een winstopslag op bepaalde kosten, en de „resale“-methode, die uitgaat van een uiteindelijke verkoopprijs aan derden en al terugrekenend winstmarges van voorafgaande schakels afrekt, totdat men belandt bij een — fictief bepaalde — prijs die de betreffende oorspronkelijke verkoper fiscaal mag hanteren. Helpen ook de twee voormelde methoden niet dan is er de vergaarbak van de „other methods“ (zie hierna).

De z.g. „global“ methoden

Deze gaan uit van de totale winst van het hele concern en delen die fictief op over de diverse maatschappijen volgens verhoudingscijfers (ratio's) van totale omzet, materiaalkosten, of arbeidskosten enz. Men zegt b.v. de omzet van X is in totaal a, en van concernmaatschappij Y is deze b; de winst van Y stellen we — fictief — op $\frac{b}{a} \times$ de totale concernwinst. Dit soort verdeelsleutels kan men ook allemaal, of alleen een paar, in een mandje stoppen, d.w.z. gaan middelen, zodat de teller en de noemer van de breuk gemiddelden zijn. Heel arbitrair allemaal, zegt het rapport, en ook in strijd met het OESO-model-

Deze rubriek wordt verzorgd door het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam

belastingverdrag, dat de methode van de „arm's-length“-prijs voorstaat, waarbij naar echte transacties tussen gelieerde groepsmaatschappijen wordt gekeken.

Globale winstplitsingsmethoden staan te ver af van de economische werkelijkheid (de echte marktcondities; de omstandigheden van het geval). Ook veronachtzamen zij in beginsel de visie van het management van de diverse groepsmaatschappijen, met name hun „allocations of resources“ waaruit een winstcijfer van de betrokken groepsmaatschappij voortvloeit. Men kan b.v. bij een globale methode fictief winst toerekenen aan een groepsvennootschap die in feite verlies maakt. Er zijn ook andere nadelen. Winst kan vaak niet worden vastgeknoopt aan de totaliteit van alle kosten van alle stadia van het productieproces of van alle bedrijfskolom. De ene concernafdeling, b.v. een fabricage- of assemblagebedrijf van concernmaatschappij A in land X, kan wellicht op goede gronden meer winst claimen dan concernmaatschappij B die marketing en verkoop verzorgt, of andersom. De „cost-plus“-methode (zie hierboven) zou veel beter zijn, merkt het rapport hier op.

Ook zijn dezelfde kosten, b.v. arbeidskosten, niet in elk land op dezelfde manier te beoordelen. Al deze zaken zouden een diepgaand onderzoek ver-

eisen naar de feitelijke verschillen qua structuur en functies binnen het concern en haar onderdelen. Het fiscale informatieprobleem is hier direct op betrokken.

De meeste informatie zou beschikbaar zijn voor de fiscus van het land waar de moedermaatschappij is gevestigd. De fiscus van het land waar een dochter actief is zou weliswaar extra gegevens van de fiscus van het land van origine kunnen vragen via een informatieclausule in een belastingverdrag, maar ook dit is vaak onvoldoende; tevens mag niet een te zware administratieve last op de MNO worden gelegd. Vaak ook ontbreekt het de fiscus van het land van vestiging van een dochter aan de wettelijke middelen om (veel) informatie het land van origine af te dwingen. Voorts stelt het rapport dat het voor de fiscus van land A gelet op de ingewikkelde feitelijke verhoudingen in een MNO praktisch onmogelijk is om (fiscaal) de winstgevendheid van concerndelen in andere landen te beoordelen.

Naast de informatieproblemen is ook nog als nadeel van globale methoden genoemd dat gemakkelijk dubbele of meervoudige belasting kan optreden als diverse nationale belastingautoriteiten fictief winst (of verlies) aan de betrokken concernonderdelen gaan toerekenen. De slotconclusie is dat globale methoden hoogstens een hulpmiddel mogen zijn ter controle van een juiste „arm's-length“-prijsvaststelling op andere grondslag.

Kleine correcties

De fiscus dient niet over te gaan tot slechts kleine of marginale correcties van (internationale) verrekenprijzen als

2) Deze par. 8 luidt: „A precise legal definition of multinational enterprises is not required for the purposes of the guidelines. These usually comprise companies or other entities whose ownership is private, state or mixed, established in different countries, and so linked that one or more of them may be able to exercise a significant influence over the activities of others and, in particular, to share knowledge and resources with the others. The degree of autonomy of each entity in relation to the others varies widely from one multinational enterprise to another, depending on the nature of the links between such entities and the fields of activity concerned“.

3) Kort gezegd is dit het probleem van dubbele belasting ten gevolge van een ophoging van de winst van een concernmaatschappij door de fiscus van land A (b.v. een goederenprijs wordt fictief verhoogd), terwijl niet tegelijkertijd de fiscale goederenkostprijs van het betalende concerndeel in land B door de fiscus van land B — ook fictief — wordt verhoogd, hetgeen *direct* zou kunnen door een fictieve jaarlast in de fiscale verlies- en winstrekening in te voegen, of *indirect* via de toepassing van de leer van het informeel of vermoed kapitaal (de betreffende vermogensvoortgang van maatschappij B komt op de passiefzijde der balans niet als fiscale winst terecht maar als onbelaste vermogensvoortgang betiteld als vermoed of informeel kapitaal).

deze, na zorgvuldige afweging van diverse, soms onderling tegenstrijdige factoren, redelijkerwijs als „arm's-length"-prijzen kunnen worden beschouwd. Hetzelfde geldt als verrekenprijzen op redelijke en consistente wijze worden gehanteerd ten aanzien van echt onafhankelijke derden.

Geen toetsing ondernemersbeleid

De fiscus dient zich op de werkelijke verrekenprijzen te baseren. Zij dient niet daarvoor hypothetische transacties in de plaats te stellen en zo haar eigen commercieel oordeel boven dat van de MNO te laten prevaleren. Mijns inziens heeft het rapport hier betrekking op het in de Nederlandse fiscale verhoudingen bekende verbod voor de fiscus tot toetsing van het ondernemersbeleid. De Nederlandse fiscus mag (voor het oordeel over aftrekbaarheid b.v.) niet beoordelen of een prijs (of transactie) wel zakelijk verantwoord was en of deze misschien geen verspilling was. Wel mag worden beoordeeld of achter een prijsvaststelling (voldoende) zakelijke c.q. commerciële motieven zaten in plaats van alleen privé-overwegingen of puur persoonlijke belangen.

„Safe havens"

Z.g. „safe havens" zijn veilige grenzen waarbinnen verrekenprijzen fiscaal gezien mogen fluctueren. Een voorbeeld is b.v. rente op leningen die tussen 10 en 8% ligt, fiscaal aanvaardbaar zou kunnen zijn (de cijfers zijn willekeurig gekozen). Het rapport wijst zulke „safe havens" af. Ze zouden arbitrair zijn en ook zou steeds een kostbare en uitgebreide informatie-activiteit inzake prijsontwikkelingen nodig zijn. Fixatie van prijsmarges zou voorts voor elk land apart moeten gebeuren gezien de verschillende marktomstandigheden. „Safe havens" zouden ten slotte ook teveel ruimte scheppen voor het ontgaan van belasting.

Verdere algemene overwegingen

De diverse belastingautoriteiten dienen een minimaal inzicht te hebben in de structuur en de organisatie van een MNO en in de functies van de verschillende onderdelen (groepsmaatschappijen en andere). Wanneer zij interne goederen- of dienstenleveranties bestuderen om na te gaan of er wellicht (ten dele) het motief van ontgaan van belasting achter zit, dienen zij er op te letten dat MNO's vaak z.g. „package-deals" toepassen, d.w.z. dat een en dezelfde betaling voor diverse prestaties moet dienen, b.v. tegelijk als tegenprestatie voor het verlenen van een licentie inzake een patent en het verlenen van bepaalde technische of administratieve bijstand. Er kan meer dan één ding in een prijs verscholen zitten.

Het probleem is dat de belastingbehandeling van verschillende onderdelen van de betaling verschillend kan zijn, b.v. voor zover een betaling als een royalty voor een patentlicentie kan worden beschouwd, zal vaak een belasting aan de bron (door het land van het betalende lichaam) worden geheven en, voor zover er voor een of andere vorm van dienstverlening betaald wordt, niet. Hetzelfde probleem speelt overigens ook bij dergelijke „pakketttransacties" tussen echte derden (van elkaar onafhankelijke partijen).

Voorts komen bij interne transacties binnen een MNO ook z.g. „set-offs" voor, dit zijn transacties die elkaar financieel geheel of ten dele compenseren. Alleen het positief of negatief saldo zou fiscaal van belang zijn: b.v. concernvenootschap A verkoopt met winst aan concernvenootschap B terwijl A tegelijkertijd voor een andere transactie inkoopkorting geeft aan B, of moedermaatschappij X geeft licentierechten aan dochter Y, terwijl deze laatste know-how aan X verschaft als betaling in natura. Het rapport concludeert voorzichtig, dat dergelijke „set-offs" in principe fiscaal gevolgd kunnen worden mits ze ook tussen onafhankelijke derden (kunnen) voorkomen. „Set-offs" kunnen heel ingewikkeld zijn; alsdan zullen de diverse fiscale autoriteiten des te nauwlettender de zaak moeten analyseren (lees: „arm's-length"-prijzen uitsplitsen). Men lette tevens op de uiteenlopende vergelijkbaarheid van nationale en grensoverschrijdende transacties, b.v. gezien verschillen in de regelingen t.a.v. bronheffingen op royalties (en interest en dividend).

In het algemeen dienen de werkelijke concerntransacties de basis te zijn voor eventuele fiscale correcties van (internationale) verrekenprijzen. Het wezen moet hier voor de schijn gaan, dus wat b.v. als lening wordt gepresenteerd kan heel goed in realiteit een vermomde storting op aandelen zijn.

Een volgend punt dat het rapport in het algemeen naar voren brengt, is het bestaan van allerlei contractuele verhoudingen tussen onderdelen van een MNO, die incidenteel, min of meer duurzaam, flexibel van aard en soms onderhevig aan wijzigingen met terugwerkende kracht kunnen zijn. Veranderlijkheid zal hier vooropstaan, ter aanpassing aan zich steeds wijzigende commerciële omstandigheden. Dit verzaart de bewijsvoering zowel voor MNO als de fiscus inzake het aantonen van „arm's-length"-prijzen. Er zijn niet altijd schriftelijke bewijsstukken (contracten e.d.) beschikbaar, soms moeten die achteraf worden opgesteld, of ook kan het onder omstandigheden zelfs een te zware administratieve last voor een MNO (of een onderdeel ervan) zijn om überhaupt schriftelijk bewijs te produceren. Het rapport concludeert, dat het in elk geval redelijk is te eisen

dat een MNO hetzij inzage verschaft in de betreffende schriftelijke bewijsstukken en (bijbehorende) toelichtingen, hetzij „sufficient information" aan de fiscus verschaft.

Vervolgens wordt besproken dat er vanzelfsprekend ook externe factoren zijn die de prijsvaststellingen beïnvloeden. Het gaat om directe prijsbeheersing, indirecte prijsbeïnvloeding via subsidies aan bedrijven, deviezenregelingen, en valutakoersmaatregelen. Een speciale opmerking past bij de effecten van deviezenregelingen. Stel dat land A de betaling van rente op een lening aan een derde land blokkeert. Er kunnen dan verschillen in fiscale behandeling ontstaan. Land A kan b.v. aftrek van de rente voor een winstbelasting weigeren, stellende, dat deze niet betaald is terwijl de fiscus van land B waar men de betaling wil laten terechtkomen de rente wil belasten als (toch) genoten in fiscale zin, b.v. door een vorderingsrecht als basis te nemen. Het rapport bepleit een gelijke behandeling in zulke situaties voor transacties tussen gelieerde ondernemingen en die tussen onafhankelijke derden. Hier mag geen verschil in beoordeling zijn. In beide gevallen dient geblokkeerde interest fiscaal aftrekbaar te zijn. Ik teken hierbij aan dat deze problematiek wellicht het meest acuut is bij relaties tussen ontwikkelingslanden, als debiteurlanden inzake interest, royalties en dividend, en westerse landen als crediteur.

Hierna behandelt het rapport verlies situaties bij groepsmaatschappijen: een bekend probleem. Een min of meer duurzame verliespositie wekt argwaan bij de fiscus op. Het rapport wenst fiscale erkenning daarvan als het gaat om aanloopverliezen, of als verlies het gevolg is van een zwakke of weifelende markt gedurende een betrekkelijk lange periode („a relatively long period"). Als de verliezen te lang aanhouden moet de fiscus zich afvragen of soms het ontgaan van belasting in het spel is. Soms is er een politieke of sociale dwang om met verliesoperaties door te gaan (denk aan de eis van behoud van lokale werkgelegenheid).

Het vorenstaande roept direct associaties op met het z.g. bronvereiste in onze inkomstenbelasting: een van de criteria voor het aannemen van in beginsel te belasten baten uit een bron van inkomen (onderneming, z.g. andere arbeid enz.) is, dat er redelijkerwijs eens een positief (netto) voordeel uit zo'n bron voortvloeit. Verliesposities mogen ook hier niet te lang duren.

Als laatste algemeen materieel punt wordt het belangenconflict tussen de prijsvaststelling voor vennootschapsbelastingdoeleinden en de prijsvaststelling voor het berekenen van invoerrechten (of invoer-BTW) besproken. De eerste belastingdienst wil in principe een zo laag mogelijke fiscale aftrekpost inzake ingevoerde goederen (in principe

dus een zo laag mogelijke prijs), terwijl voor de invoerrechten de betreffende dienst zal streven naar vaststelling van een zo hoog mogelijke invoerwaarde. Het rapport noemt de volgende verschillen in benadering: voor de invoerrechten kijkt men primair naar de waarde van het goed op het tijdstip van invoer, min of meer los van tijdstippen van juridische en feitelijke levering, terwijl men bij de winstbelasting wel meer let op die leveringsmomenten en andere juridische aanknopingspunten zoals het tijdstip van ontstaan van de overeenkomst, voor de bepaling van de waarde van het goed zoals die moet worden afgeleid uit een „arm's-length"-prijsvaststelling. Internationaal is er veel verschil en onzekerheid op dit gebied; nochtans meent het rapport een trend te kunnen waarnemen in de richting van het hanteren door de invoerrechtenautoriteiten in verscheidene landen van methoden ter vaststelling van een „arm's-length"-waarde, ontleend aan werkwijzen van de winstbelastingautoriteiten. Ik merk op, dat volgens een lagere belastingrechter in ons land beide belastingdiensten elk hun eigen weg mogen gaan (zie Hof Amsterdam, 12-11-1970, BNB 1971, nr. 205). Voor een recente uiteenzetting van werkwijzen van de Nederlandse invoerrechtenfiscus verwijs ik naar een artikel van De Kater 4).

Het slot van de algemene beschouwingen in het rapport wordt gevormd door een opsomming van bestaande *OECD Guidelines multinational enterprises*. Na een verwijzing naar de „arm's-length"-regel als geformuleerd in art. 9 van het OESO-modelbelastingverdrag citeert men voormelde *Guidelines*. Er zijn *Guidelines on taxation*, en *Guidelines on disclosure of information*. De eerste zijn heel kort en algemeen: informatieplicht van MNO's inzake hun operaties, voor de heffing van winstbelasting in de betrokken landen; en een oproep tot het afzien van handelwijzen die niet resulteren in „arm's-length"-prijzen.

De tweede richtlijnenverzameling geeft enerzijds de indruk van een vergaande informatieplicht, maar anderzijds is het duidelijk een compromis. MNO's zouden ten minste jaarlijks financiële verslagen (gedetailleerde jaarstukken kunnen niet bedoeld zijn, gezien de na te noemen specificaties) en „other pertinent information relating tot the enterprise as a whole" moeten verschaffen. In deze documenten moet in het bijzonder vermeld zijn (cursiveringen van mij):

- de structuur der onderneming, naam en vestigingsplaats van de moedermaatschappij, belangrijkste concernmaatschappijen 5), de percentages der directe en indirecte participaties (aandelen en andere vormen) daarin;
- geografische plaatsen van operaties en voornaamste activiteiten van de moeder en de voornaamste concernmaatschappijen.

Voordat ik verder ga, dient hier direct de aandacht te worden gevestigd op een tamelijk ingrijpende beperking van de aanbevolen informatieplicht in de term: „geografische plaatsen", mijn vertaling van „geographical areas". In een noot op blz. 24 van het rapport wordt dit n.l. omschreven als „groups of countries or individual countries". De MNO hoeft dus alleen een of meer landen als plaats van voornaamste activiteiten aan te duiden, en niet tevens een onderverdeling per land te maken waarin een operatiestructuur binnen dat land zichtbaar wordt. Men heeft b.v. een winstgevende verkoop van farmaceutica plus een fabriek in een dichtbevolkt deel van het land, maar men heeft ook elders in het land een vooralsnog verlieslijdende afdeling die milieuapparatuur fabriceert. Alleen inzicht per land of groep van landen verschaft nog geen inzicht in de winstgevendheid of de verliessituatie van, resp. bij, de diverse produktgroepen, divisies, of hoe men het verder ook maar noemen wil, van een MNO.

In de noot worden voorts nog een aantal factoren genoemd die bepalend kunnen zijn voor de keuze van groepering van activiteiten in een aantal landen. Deze factoren zijn de (relatieve) betekenis van de betreffende operaties, het effect ervan op de concurrentiepositie van de MNO, de geografische nabijheid, de economische verwantschap der activiteiten, gelijksoortigheden in „business environments" (wellicht te vertalen met: alle externe factoren die invloed uitoefenen op het zaken doen in een land), en de aard, de omvang, van de onderlinge betrekkingen van, resp. tussen de operaties van de MNO in de betrokken landen. Thans vervolg ik de lijst der gegevens die onder de informatieplicht vallen:

- de commerciële resultaten in elke geografische plaats, alsmede van de hoofdactiviteiten der onderneming, belangrijke nieuwe investeringen in bedrijfsmiddelen in ieder geografisch gebied en — voor zover mogelijk — in de hoofdactiviteiten der onderneming;
- een vermelding van de bronnen en het gebruik van „funds" (geldelijke middelen) door de onderneming als geheel;
- het gemiddelde aantal werknemers in elk geografisch gebied;
- uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling door de onderneming als geheel;
- het beleid inzake de „intra-group-pricing";
- de commerciële waarderingsregelen — met inbegrip van die inzake consolidering (van jaarrekeningen) — die gevolgd zijn bij het samenstellen van de te publiceren informatie.

Het „arm's-length"-beginsel: bijzondere gevallen

De rest van het rapport is gewijd aan

het geven van richtlijnen voor de voornaamste groepen van internationale verrekenningsprijzen. door gebrek aan plaatsruimte kan ik hier niet op alle details ingaan en beperk mij tot enkele geselecteerde punten. De bijzondere gevallen zijn onder vier hoofden gerangschikt: „Goods", „Transfers of technology and trademarks", „Certain intra-group services" en „Loans".

Goods

Het interne goederenleverantieverkeer binnen MNO's is aanzienlijk. Een paar ruwe schattingen: ca. 40% van de goederenimport naar de VS in 1974, ca. 50% van de export van de VS in 1970, ca. 29% van de Zweedse export in 1975, ca. 30% van de Engelse export in 1973, en ca. 59% van de Canadese export in 1972 betroffen „intercompany"-transacties 6). Het is aannemelijk dat het interne goederenverkeer nog steeds groeiende is. Hoe dit ook zij, de fiscale betekenis ervan is groot. Hierna volgen een aantal specifieke opmerkingen.

Eerst iets wat niet, of alleen incidenteel, in het rapport wordt aangeduid: de verkoop van een hele nieuw te bouwen fabriek of fabrieksinstallatie (b.v. aangeduid als een „turnkey-factory-project"). Dit is jammer, gelet op dergelijke transacties met het Midden-Oosten of met sommige ontwikkelingslanden (of ook de USSR). Als reden wordt genoemd de vermenging met overdrachten van patenten of andere know-how of het aangaan van contracten van algemene dienstverlening zoals „engineering contracts" en „long-term supply agreements".

Voorts noemt men nog even het probleem van het onderscheiden van goederentransacties en het verlenen van diensten. Men stelt, dat de functies van sommige „distributors" zo minimaal zijn en dat deze soms zo weinig risico en verantwoordelijkheid dragen, dat hun winst meer op een agenten- of commissiarsbeloning lijkt dan op verkoopwinst.

Vervolgens gaat het rapport in op een aantal algemene situaties (bij interne goederenleveranties) die men kan tegenkomen bij de toepassing van de „arm's-length"-regel.

4) Mr. J. de Kater, Prijsbepaling in intercompanyverband, fiscale aspecten van goederen- en dienstenverkeer tussen gelieerde maatschappijen, *Fenedex*, 1978, nr. 2, blz. 18 e.v.

5) „Affiliates" lees ik hier niet alleen als dochters en kleindochters enz., maar ook als zustermaatschappijen. dit volgt logischerwijs uit de eis van vermelding van ook de percentages van indirecte participaties in „affiliates", dus b.v. via een gemeenschappelijke moedermaatschappij.

6) Bron: *Transnational corporations in world development: a re-examination*, United Nations, 1978, blz. 43 (zie blz. 25 van het OECD-rapport).

Ten eerste noem ik dat de prijzen van een MNO-onderdeel (wel degelijk „market-oriented” kunnen zijn, nl. in zoverre het een zelfstandig „profit-center” mag zijn. Daarbij kan „arm's-length”-prijsvaststelling bij halfprodukten wel eens moeilijk zijn als dit speciale (half)produkten zijn die nergens anders worden verhandeld.

Ten tweede kan aan interne goederenleveranties additionele technische of andere bijstand gekoppeld zijn, die niet of minder bij leveringen aan echte derden voorkomt.

Ten derde kunnen diverse producties binnen de MNO over de groepsmaatschappijen zijn verdeeld op een wijze die niet bij relaties tussen derden voorkomt, b.v. er kunnen lange-termijnovereenkomsten (hiermee zijn niet-speculatieve termijnleveranties bedoeld) inzake inkoop en verkoop bestaan tussen MNO-onderdelen („joint facility arrangements”).

Ten vierde (te) lage verkoopprijzen die aan een MNO-deel in rekening worden gebracht om dit deel te steunen zullen meestal een fiscale prijscorrectie betekenen; slechts bij hoge uitzondering zal men aannemelijk kunnen maken dat tussen echte derden ook iets dergelijks gebeurt of kan gebeuren, b.v. als men een klant op de been wil houden.

Ten vijfde dient de fiscus soms te kijken naar min of meer veralgemeende prijzen voor groepen van produkten („product-lines”) i.p.v. alleen naar prijzen bij afzonderlijke transacties. Het kan zijn dat op produkt A welbewust verlies wordt gedoogd (beter verkopen dan niet verkopen) dat wordt gecompenseerd met winst op produkt B, verkocht b.v. aan dezelfde afnemer (b.v. verlies op gloeilampen, en winst op fittingen etc.). Men denke ook aan nieuwe produkten.

Ten zesde: verliessituaties (hiervoor reeds genoemd in het laatste deel van de vorige paragraaf). De belangrijkste doen zich voor bij „start-up” of „market penetration”-prijzen. Het rapport spreekt t.a.v. een fiscaal aanvaardbare tijdslimiet over een „limited period”, waarover verliezen eventueel door productie- en verkoopafdelingen samen te dragen zijn. Voor andere verliessituaties dan deze (het gaat b.v. pas later slecht) kan soms de fiscaal acceptabele termijn langer zijn, nl. in zoverre sociale en politieke redenen (b.v. handhaving van de werkgelegenheid en nationale trots) dit met zich meebrengen; men denke aan scheepsbouw of auto-industrie. Als een en ander erg lang duurt, kan de fiscus echter soms op goede gronden een fictieve beloning van een of meer concerndelen aan de verlieslijdende dochter of zuster construeren (een soort dienst).

Ten zevende kan prijscontrole door de staat in het algemeen als een externe marktconditie voor de MNO worden gezien. Elke MNO schuift op haar eigen

manier deze last door, meestal schijnt de „final seller” de klos te zijn, al blijft natuurlijk de „maximal overall profit” het criterium. Een vraag is, of een echte derde, die van een andere echte derde iets koopt, wel in de praktijk van deze laatste een korting zou kunnen bedingen als die zijn verkoopprijs gedrukt ziet door een verplicht prijsmaximum. Wellicht wel, als de leverancier een korting moet geven om zijn klant te behouden.

Methoden van „arm's-length”-prijsbepaling

In de inleidende opmerkingen van de vorige paragraaf is reeds summier aangeduid, dat het hier gaat om de „comparable uncontrolled price method”, de „resale price method”, de „cost-plus method” en overige methoden. In theorie zou men (fiscus en MNO) bij de keuze der methoden van voormelde volgorde (die dan een rangorde wordt) moeten uitgaan, in de praktijk mag men dit echter niet eisen; men zoek naar de voor elk individueel geval meest geschikte methode.

Bij de „comparable uncontrolled price method” staat de eis van vergelijkbaarheid van een op te sporen transactie tussen een of meer MNO-delen en een of meer echte derden voorop. Voor economische vergelijkbaarheid zij men erop bedacht dat het moeilijk kan zijn de desbetreffende deelmarkt op te sporen, en dat vele economische, geografische en ook sociaal-culturele verschillen tussen de diverse markten (voor de betreffende goederen) kunnen bestaan. Monopolie- of oligopoliesituaties kunnen hierop een uitzondering zijn, het rapport noemt als voorbeeld markten voor reserve-onderdelen. Vanzelfsprekend dient men ook op de juiste plaats in de bedrijfskolom of produktketen te letten en ook op de (technische) vergelijkbaarheid van de goederen zelf. Er zijn uiteraard grote verschillen van grondstof tot eindprodukt, maar ook kunnen er grote kwaliteitsverschillen zijn tussen goederen van dezelfde soort, b.v. staal. Bovendien dient men ook niet de verschillen in consumentenvoorkeuren (fiscaal) te verwaarlozen; men denke hierbij aan dure merkartikelen. Ook is er soms een (negatief) verschil in prijs tussen gepatenteerde goederen en clandestien nagmaakte, hoewel daarbij de opmerking past (blz. 36 van het rapport) dat „piratenprijzen” soms een aardig inzicht in de werkelijke kostprijs kunnen verschaffen (ik denk b.v. aan valium en librium, maar ook aan tussenhandelbedrijven als Albert Heijn en Makro).

Zo noemt het rapport nog wel meer factoren, die ik hier evenwel niet allemaal kan opnemen, met uitzondering van de factor onderzoeks- en ontwikkelingskosten voor een nieuw produkt, in beginsel toe te rekenen in de prijs van de producerende ontwikkelaar.

Thans iets over de „resale price

method”, die begint bij de — echte — prijs tussen MNO-deel en een derde, en waarbij, terugrekenend tot de te bepalen oorspronkelijke verkoopprijs, tussenliggende winstmarges worden afgetrokken. Vragen zijn: voegt de laatste verkoper waarde toe, of (alleen) de voorgaande schakels? Vindt er veel be- of verwerking van het betreffende produkt plaats? Welke risico's worden waar gedragen? Andere vragen betreffen de economische functies van de schakels (verpakken, adverteren, opslag enz.). Het rapport noemt ook de verkoop- of inkoopmaatschappijen in „tax havens” (b.v. de Bahamas, Zwitserland of Panama). In geval van een verkoopfunctie (het rapport denkt waarschijnlijk alleen aan het mogen verzenden van facturen en niet ook aan het daadwerkelijk zijn van contractpartner) zou een argument voor het toerekenen aan de basisvennootschap van een meer dan minimale winst kunnen zijn het dragen van een of ander reëel risico of het hebben van speciale expertise in de marketing van de goederen. Goede informatieverzorging aan de fiscus is dan echter wel een conditie. Koopt de basisvennootschap voor de MNO (iets) in, dan rijzen soortgelijke vragen. Ten slotte zij men bedacht op invloed van exclusieve verkooprechten.

Ten derde de „cost plus method”. Op bepaalde kosten van de verkopende eenheid wordt een winstmarge gelegd in de vorm van een percentage van die kosten. Problemen rijzen omdat de methoden van kostprijsberekening nationaal en internationaal verschillen, en ook is er de vraag, welke kosten men moet nemen: alleen directe of alleen variabele, of ook (een beetje) overheadkosten? De methode zou soms goed werken bij levering van halfprodukten, en ook bij maatwerk voor speciale afnemers (denk aan militaire vliegtuigen). Ook hier dient men te letten op de werkelijke economische functie van het betreffende MNO-deel.

Ten slotte komen aan de orde de „overige” methoden, de overige „reasonable approaches”, die zouden kunnen worden toegepast als de andere niet werken (en die overigens ook kunnen dienen als controlemiddel voor de voormelde methoden). Te denken valt aan vergelijkingen met al of niet gebruikelijke winstmarges bij andere soortverwante MNO's, of in soortgelijke branches, aan de toch ook weer de door het rapport verworpen „global methods” (winstsplittingsmethoden, zie de vorige paragraaf), aan methoden voor het bepalen van normatieve rendementen uit eigen vermogen, al of niet met behulp van vergelijkingscijfers. Tot slot wil ik nog verwijzen naar een bezinning op voornoemde „other” methoden, de „reasonableness-test” in een recente studie van het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam 7), en, meer in het algemeen, naar

de vele instructieve publikaties van Reuvers, laatstelijk in het jubileumnummer van het *Maandblad Belastingbeschouwingen* 8).

Transfers of technology and trademarks

Het rapport beperkt zich tot het recht van gebruik (niet ook de verkoop) van patenten, andere know-how en handelsmerken (inclusief handelsnamen ondanks het niet vermelden daarvan in de titel van het hoofdstuk, Ch. III). Het rapport wijst erop, dat het aan voormelde zaken ten grondslag liggende bedrag aan onderzoeks- en ontwikkelingskosten vaak aanzienlijk is.

In de eerste plaats noemt het rapport het verschijnsel dat de ene groepsmaatschappij specifieke betalingen verricht aan een ander MNO-onderdeel (b.v. de moedermaatschappij) voor het recht van gebruik van patenten of know-how. Criterium voor de aftrekbaarheid van een royaltybetaling voor de winstbelasting is het daadwerkelijke genot van een daarmee corresponderend voordeel („benefit“). Dat voordeel is bij het andere MNO-deel in beginsel belastbare winst. Vormen van royaltybetalingen verschillen: soms worden periodiek betalingen gedaan, b.v. afhankelijk van omzetcijfers, soms ineens („lump sum“), soms zijn royaltybetalingen verscholen in goederenprijzen. Voorts komen sublicenties voor (al of niet met inschakeling van belastingoases).

Heel in het kort vermeld ik nog de navolgende van belang zijnde factoren: te verwachten winsten in verband met het patent enz.; beperkingen van het gebruik van de licentie tot een bepaald gebied, of anderszins; exportrestricties; eventuele exclusiviteit der licentie; waarde van bijkomende technische en/of administratieve assistentie; duur van de licentieovereenkomst; de vraag hoelang een patent zijn waarde behoudt; het machineonderdeel of productieproces waarop het patent precies betrekking heeft; en de vraag of de licentiehouder ook iets moet presteren inzake produktontwikkeling e.d.

In de tweede plaats zijn er de z.g. „cost sharing“ of „cost contribution arrangements“ tussen onderdelen van een MNO. Onderzoeks- en ontwikkelingskosten worden direct omgeslagen over de betreffende MNO-onderdelen, b.v. via omzetsleutels, of anderszins. Fiscaal kunnen genoemde „arrangements“ problemen geven omdat vergelijkbare relaties met derden meestal zullen ontbreken. Hier komt men noodzakelijkerwijs terecht bij de „reasonable approaches“. Dit doet de Amerikaanse fiscus dan ook in feite in de z.g. „regulations“ ter zake van Section 482 van de *Internal Revenue Code*. Een voorbeeld van Nederlandse ideeën hierover vindt men in het artikel van Rijks 9) uit 1974, waarin althans ervaringen van Philips zullen meespreken.

Hoofdvragen voor de fiscus zullen zijn waar het „benefit“ terecht komt en wie welke risico's draagt. Voor verdere details verwijs ik naar de blz. 59 t/m 62 van het rapport, evenals voor de fiscale aspecten van de overdracht van handelsmerken en handelsnamen. Wel dient nog vermeld, dat de fiscale autoriteiten er gewoonlijk op zullen letten of een betaling een royalty betreft in de zin van een bronheffing ter zake, en dat belastingplichtige MNO's de vorm van de betalingen e.d. zo zullen kiezen dat die begripsbepaling kan worden vermeden.

Certain intra-group services

De hoofdvraag is om welke diensten het gaat, en wie (welk MNO-onderdeel) ervan profiteert. Het kan gaan om technische, administratieve, of commerciële dienstverlening. Ik beperk me tot één hoofdprobleem, nl. de kosten van de „holdingfunctie“ van de moedermaatschappij. Het rapport noemt als algemene richtlijn, dat kosten in verband met de *aandeelhoudersfunctie* niet aan dochtermaatschappijen enz. mogen worden doorbelast, d.w.z. deze laatste kunnen dan niet een daarmee corresponderende fiscale aftrekpost claimen. Voorbeelden zijn de accountantskosten inzake de jaarstukken van de dochters, die in eerste instantie door de moeder zijn gedragen, of financieringskosten inzake de „extension of the group itself“. Kosten inzake centrale coördinatie der activiteiten van de dochters zouden voor een deel fiscaal ten laste van deze laatste kunnen komen, die er immers ten minste gedeeltelijk voordeel van trekken.

Soortgelijke vragen rijzen t.a.v. beslissingen van het topmanagement van de moeder. Een houvast voor zulke problemen kan zijn, dat soortgelijke diensten door gespecialiseerde derden worden verricht (als vergelijkingmaatstaf), b.v. management-adviesbureaus voor maatwerkadviezen. Het rapport is heel voorzichtig inzake de vraag naar een mogelijke winstonslag op voormelde kosten voor — i.h.a. — door een moeder jegens dochters gepresteerde verrichtingen. Alleen als zo'n dienst een „main activity“ of een bijzondere bekwaamheid van b.v. een moedermaatschappij zou vormen, zou fiscaal (ook) met een winstonslag kunnen worden gerekend. Voor meer details en voor de informatievereisten, verwijs ik naar de blz. 79 t/m 82 van het rapport.

Loans

„Inter company loans“ komen wellicht veel voor; overwegingen kunnen zijn, naast fiscale zoals renteaftrek, valutakoersaspecten, deviezencontrole, of (hogere) kosten bij lenen van derden. Het rapport zegt iets over een definitie van geldleningen over de verschillen tussen leningen en kapitaalstortingen. Wordt het laatste aangenomen dan wordt fisca-

le renteaftrek geweigerd, en kan de betaling als (vermomd) dividend bij de ontvanger (eventueel) worden belast.

Het rapport behandelt voorts verschillende methoden in diverse landen om lening en kapitaalstorting van elkaar te onderscheiden (een nuttige inventarisatie, zie blz. 87, 88, 89). Dubbele belastingheffing is een reëel gevaar. Het rapport beperkt zich tot het advies van een flexibele benadering, toegesneden op elk individueel geval. Zo wordt b.v. geen richtlijn gegeven voor een algemeen te hanteren ratio eigen/vreemd vermogen, wat ik ook heel verstandig acht: men kan hier niet generaliseren, zeker niet internationaal. Nationale belastingdiensten denken hierover vaak anders in de praktijk, waarbij echter ook de gebruikelijkheid van een aanmerkelijke schuldfinanciering een rol speelt en moet spelen, om normaal belastingontgaan te kunnen onderscheiden van toch wel ongebruikelijke of abnormale verhoudingen tussen eigen en vreemd vermogen.

Het rapport gaat ten slotte nog in op de invloed van vormen van handelskrediet op een z.g. normale rente, op leningen aan MNO-delen in financiële moeilijkheden, en op factoren die van invloed zijn op de bepaling van een „arm's-length“-rente. Men denke aan bedrag, looptijd, doel, muntsoort, valutarisico's en garanties van, resp. voor een lening. Rentepercentages van een centrale bank of een andere officiële instantie dienen zeker niet automatisch gevolgd te worden. Voorts zijn er belangrijke verschillen tussen de diverse geld- en kapitaalmarkten (als vergelijkingsmaatstaf) in diverse landen; men zij voorzichtig met vergelijkingen.

Algemene conclusie

Het rapport is geen bedenksel uit de studeerkamer; het is ontstaan na vele discussies tussen de belanghebbende partijen: fiscus en bedrijfsleven. Het kan geacht worden praktische informatie te bevatten waaraan men wel degelijk iets heeft. In ieder geval worden veel knelpunten althans summier aangeduid, hetgeen tot verdere verdieping van de materie kan bijdragen 10).

M. A. Wisselink

7) *International tax avoidance*, a study by the Rotterdam Institute for Fiscal Studies, Vol. A: General and conceptual material, Kluwer, 1979, blz. 249 en 250.

8) Dr. M. R. Reuvers, *Concernverhoudingen* in art. 9 (nieuw) OECD-modelverdrag, *MBB*, jubileumnummer internationale belastingheffing, februari/maart 1978, blz. 28 e.v.

9) K. Rijks, *Cost sharing arrangements*, *Intertax*, 1974/4, blz. 128 e.v.

10) De heer K. Messere, hoofd van de „Taxation Division“ van de OESO, voorzager het rapport van een inleidend commentaar in *Intertax*, 1979/8, en in *Tax Planning International*, juli 1979, is een korte samenvatting verschenen van de hand van L. Halpern, blz. 132 e.v.