

Economen over ontwikkeling

Ter gelegenheid van het twintigjarig bestaan van het Centrum voor Ontwikkelingsprogrammering aan de Erasmus Universiteit Rotterdam is op 7 oktober 1988 in samenwerking met de Studierkring Post-Keynesiaanse Economie een conferentie georganiseerd over veertig jaar ontwikkelingsproblematiek. Het centrale paper¹ van professor H.W. Singer (Institute of Development Studies, Sussex) werd in twee thema-papers uitgewerkt, ten aanzien van de 'newly industrialising countries' (nic's) door professor C.I. Bradford (Yale University/Wereldbank), en ten aanzien van de 'vierde wereld' door professor N.P. Moyo (University of Harare). Elk van de drie papers werd gecomplementeerd door twee discussiepapers, van professor S. Chakravarty (Delhi School of Economics) en van Belgische en Nederlandse onderzoekers. De conferentie bracht een aantal voor economen en beleidsmakers betrekkelijk nieuwe en interessante inzichten naar voren. Wij geven hiervan slechts een selectie, waarbij we ook gebruik maken van ideeën die op een op de conferentie aansluitende workshop van het Tinbergen Instituut, met Bradford en Chakravarty als sprekers, werden uitgewerkt².

Leerproces

Uitgangspunt van Singers provocerende paper is dat de theorievorming over economische ontwikkeling – en vaak ook het desbetreffende beleid – het beste is op te vatten als een leerproces, dat onvermijdelijk met een zekere vertraging op feitelijke ervaringen reageert. Het is echter belangrijk om nieuwe ervaringen sneller om te zetten in nieuwe inzichten om problemen aan te pakken. Zo beschrijft Singer hoe de voorkeur voor geplande ontwikkeling in de jaren vijftig aansloot bij de goede ervaringen opgedaan met planning tijdens de tweede wereldoorlog, met name in Engeland, en nadien onder het Marshallplan in geheel West-Europa. Toen was immers gebleken dat door macro-economische planning en effectieve overheidsinterventie, gericht op

1. H.W. Singer, *Lessons of post-war development experience, 1945-1988*, conferentiepaper.

2. De papers van deze workshop zijn bij het Centrum voor Ontwikkelingsprogrammering (EUR) te bestellen (tel.010-4082173), terwijl die van de conferentie rond de zomer van 1989 in boekvorm verschijnen.

herstel en uitbouw van de produktie, volledige werkgelegenheid, geringe inflatie en een gelijkere verdeling van het inkomen konden worden gerealiseerd. De ontwikkelingen in de 'gouden jaren' vijftig en zestig gaven de pleitbezorgers voor planning gelijk. De produktie en de handel groeiden over de hele wereld en ook de ontwikkelingslanden profiteerden hiervan, zij het in relatief beperkte mate.

Met het begin van de recessie, in de eerste helft van de jaren zeventig, veranderde de situatie. De stijging van de wereldmarktprijzen van olie in 1973-74 en 1979-80 leidde tot een economische teruggang in het geïndustrialiseerde westen die voortduurde tot het midden van de jaren tachtig. Samen met het opkomende protectionisme resulteerde die economische teruggang voor de meeste ontwikkelingslanden in een verslechtering van de ruilvoet- en betalingsbalanssituatie, een toenemende schuldenlast en geringe – soms zelfs negatieve – economische groei. In de jaren tachtig dook in de literatuur voor het eerst de term 'vierde wereld' op, waarmee de landen werden bedoeld die het zwaarst door de crisis werden getroffen³ – zoals de Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara, waar het inkomen per hoofd van de bevolking in de periode 1982-1986 met maar liefst 16,5% afnam. Moyo⁴ beschouwt deze teruggang, eerder dan de schuldenproblematiek, als de echte 'Afrikaanse crisis', die naar zijn mening wordt veroorzaakt door de te eenzijdige verbondenheid van de Afrikaanse landen en hun elites met de wereldeconomie. Met verwijzing naar de jaren tachtig spreekt Singer van "een verloren decennium".

Nieuwe orthodoxie

Zoals Singer beargumenteert, leidde de teleurstelling over de resultaten van ontwikkelingsplanning – in termen van groei na de jaren zestig, maar in termen van werkgelegenheid en armoedebestrijding ook al voordien – in toenemende mate tot kritiek. Onder invloed van vooral Wereldbankstudies⁵ vond er in het begin van de jaren tachtig een heroriëntatie op het ontwikkelingsbeleid plaats, gebaseerd op de snelle groei van landen – met name de nic's – die een exportgericht industrialisatie- en handelsbeleid voerden, dat door het opheffen van een aantal beperkende maatregelen vooral ten aanzien van buitenlandse bedrijven als liberaal en marktgeleid werd geïnterpreteerd. Op grond van deze studies ontstond een 'nieuwe orthodoxie' binnen de ontwikkelingseconomie⁶, die een herwaardering van de marktwerking inhield, en meer nadruk legde op een exportge-

oriënteerd beleid. In meerderheid benadrukken ontwikkelingseconomen tegenwoordig de beperkingen van economische planning en overheidspolitiek. Een deel van de economen gelooft zelfs helemaal niet meer in overheidssturing en is voorstander van een strategie van marktgeleide ontwikkeling⁷. Uit de discussie op en rond de conferentie blijkt dat er reden is te betwijfelen of deze stellingname wel in overeenstemming is met de feiten. Volgens Singer is er hier opnieuw sprake van een vertraagde, en wellicht doorgesloten, reactie van de theorie op praktijkervaringen.

De nic's

Bradford analyseert in zijn paper⁸ de gevolgen van de opkomst van de nic's voor de wereldeconomie in de jaren negentig. Naast de bekende 4 Oostaziatische nic's onderscheidt Bradford nog 4 groepen nic's op basis van het hoge groeipercentage van de uitvoer van nijverheidsprodukten, te weten 4 andere landen in Azië, 3 Latijnsamerikaanse landen, de 3 nieuwe Zuideuropese EG-leden, en 4 andere mediterrane landen. Zijn analyse is gebaseerd op een wereldhandelsmodel waarmee toekomstige handelsstromen tussen 12 handelsblokken op basis van de huidige handelsstructuur, de toekomstige economische groei van de blokken en hun toekomstige handelsstrategieën kunnen worden geëxtrapoleerd. De modelresultaten tonen aan dat de groep van de armste landen – uitgaande van het huidige handelsscenario – ook in de jaren negentig weinig zal profiteren van de groei van de wereldhandel in tegenstelling tot de nic's. De discussie naar aanleiding van Bradfords paper over de positie van de nic's in de wereldeconomie concentreerde zich op de volgende twee vragen:

- welke factoren verklaren het succes van met name de Oostaziatische nic's?;
- in hoeverre vormen de ervaringen van deze nic's een voorbeeld voor andere ontwikkelingslanden, met andere woorden: in hoeverre vormt het succes van de nic's voldoende rechtvaardiging voor een algemeen pleidooi voor een marktgeleide ontwikkelingsstrategie?

Oorzaken van het succes van de nic's

Economen als Bhagwati, Krueger, Srinivasan en Balassa⁹ schrijven het succes van Korea, Taiwan, Hongkong en Singapore – de bekendste nic's die

wel de 'gang of four' worden genoemd – toe aan de door hen gevoerde marktgerichte ontwikkelingsstrategie, gekenmerkt door de volgende drie factoren:

- de exportoriëntatie;
- de grote hoeveelheid particuliere buitenlandse investeringen;
- een prijspolitiek gericht op 'keeping the prices right'.

Nadere bestudering van de nic's bevestigt echter niet voor alle situaties de superioriteit van de markt boven overheidsinterventie. Uit onderzoek van Bradford¹⁰ volgt dat met name de overheden een belangrijke factor in het succes van de nic's zijn geweest. Door een actief sectorbeleid, een nauwe samenwerking met de particuliere sector en een subsidiebeleid gericht op investeringsgoederen hebben die overheden krachtig en doelgericht bijgedragen aan de snelle groei.

Nadere bestudering van bij voorbeeld Zuid-Korea leert ons dat de snelle groei kan worden verklaard uit een combinatie van de volgende factoren¹¹:

- lage particuliere besparingen;
- een voortdurend grote instroom van buitenslands kapitaal;
- een uitgesproken exportoriëntatie;
- een zeer intensief gebruik van de factor arbeid.

Zuid-Korea kent een systeem van gedifferentieerde rente: een lage rente waartegen binnenlandse bedrijven kunnen lenen, en een hogere rente waartegen in het buitenland wordt geleend. Het verschil wordt door de Koreaanse overheid gesubsidieerd. Bovendien

3. Zie voor een ruimere interpretatie het conferentiepapier van dr. P. Terhal.

4. N.P. Moyo en N. Amin, *The development experience of post-colonial sub-saharan Africa: just bad luck or something else?*, conferentiepapier.

5. Zie bij voorbeeld I.M.D. Little, *Economic development: theory, policy and international relations*, Basic Books, New York, 1982.

6. Zie H.C. Bos, *Ontwikkelingseconomie ter discussie*, in: A. Nentjes (red.), *Keynesianisme vandaag*, Jaarboek Studiekring Post-Keynesiaanse Economie 1987, Samsom, Alphen aan den Rijn.

7. D. Lal, *De armoede van de ontwikkelings-economie*, SMO-boek, Den Haag, 1984.

8. C.I. Bradford, jr., *The nic's in the world economy: toward an open economy in the mid-1990s*, conferentiepapier.

9. B. Balassa, *Change and challenge in the world economy*, Londen, 1988; J. Bhagwati, *Wealth and poverty*, Oxford, 1985; A.O. Krueger, *Trade and employment in developing countries*, deel 3, Chicago, 1983; T.N. Srinivasan, *Trade policy for development*, in: *Dependence and interdependence*, Oxford, 1985.

10. C.I. Bradford jr., *Trade and structural change: nic's and next tier nic's as transitional economies*, *World Development*, jg. 15, 1987, nr. 3, blz. 299-316.

11. Zie S. Chakravarty, *Marxist economics and contemporary developing economics*, *Cambridge Journal of Economics*, 1987.

wordt buitenlands kapitaal aangetrokken via het verlenen van belastingvoordelen. Het zeer intensieve gebruik van arbeid blijkt uit de gemiddelde lengte van de werkweek van een Koreaanse industrie-arbeider, die in 1980 maar liefst 59 uur bedroeg. Dezelfde arbeider zou in Taiwan gemiddeld 51 uur per week werken en in India en Indonesië 35 tot 40 uur. Die lange werkweek is onder andere mogelijk omdat de macht van de vakbonden in Zuid-Korea aanzienlijk is beperkt in vergelijking met bijvoorbeeld India.

De ervaringen van Taiwan verschillen niet fundamenteel van die van Korea¹². Beide landen hebben sterke economische banden met Japan en de Verenigde Staten. Beide ondergingen een landhervorming in de jaren vijftig die de basis legde voor de ontwikkeling van de agrarische sector. Een relatief grote politieke stabiliteit en vergaande politieke bevoegdheden vergroten de mogelijkheden van de overheden om richting te geven aan structurele veranderingen in beide economieën. Beide beschikken over grote hoeveelheden buitenlandse hulp. En beide profiteerden in hun exportgerichte strategie van de overvloedige aanwezigheid van arbeid tegen flexibele lonen. Kortom, na nadere bestudering behouden de argumenten ter ondersteuning van een actieve overheid hun geldigheid, zij het met meer erkenning van de waarde van de marktwerking dan twintig jaar geleden het geval was.

De nic's als voorbeeld

Wat kunnen ontwikkelingslanden leren van de ervaringen van de nic's? Het beantwoorden van deze vraag vereist ten eerste een scherp onderscheid tussen enerzijds de mate van openheid van een economie – die voornamelijk afhangt van de omvang van het land – en anderzijds de mate van exportgerichtheid van het beleid. Verder geldt voor de Oostaziatische nic's een aantal specifieke omstandigheden die vergelijking met andere landen bemoeilijken.

Allereerst betreft het hier relatief kleine, open economieën die in hun ontwikkeling afhankelijker zijn van de wereldconjunctuur dan grote economieën zoals India. Hongkong en Singapore zijn zelfs geen landen, maar steden die dienen als 'export-platform' voor andere producenten in de regio. Zo beschouwd kan het zijn dat Bombay en omgeving de groei-prestaties van de twee 'newly industrialising cities' evenaart of zelfs overtreft. Een tweede omstandigheid die specifiek is voor de nic's is de aanwezigheid van Japan als 'groeipool'. Verder geldt dat het krachtige economische management door de overheden van de nic's is gebaseerd op een sterk economisch na-

tionalisme, waarin consensus over economische doeleinden bestaat, zo mogelijk afgedwongen binnen een autoritaire politieke structuur. Ten slotte dienen we ons te realiseren dat Korea en Taiwan de eerste nic's zijn en als zodanig van de toenmalige gunstige conjuncturele factoren konden profiteren. Op dit moment biedt de groei van de wereldhandel uitgaande van het huidige scenario voor ontwikkelingslanden minder perspectief – zoals blijkt uit Bradfords paper.

Deze factoren verhinderen dat het nic-model zonder meer kan worden gevolgd door ontwikkelingslanden. Wel is uit het voorbeeld van de nic's duidelijk dat planning op een andere wijze zal moeten worden georganiseerd dan in de jaren vijftig en zestig gebruikelijk was, wil het bijdragen tot snellere ontwikkeling. Bovenal toont het succes van de nic's de mogelijkheden aan van strategische planning gericht op een 'supply-push', waarbij de overheid tegelijkertijd door fiscaal en monetair beleid de investeringen stimuleert en door een selectief sectorbeleid gericht op de nationale export- en importmix het proces van structurele verandering versnelt. Maar voor landen in een heel andere fase van ontwikkeling, zoals bij voorbeeld in Afrika, lijkt dit beleid voorlopig nog niet zonder meer van toepassing.

Markt versus plan

Op basis van het voorgaande lijkt ons de recente herwaardering van de marktwerking ten opzichte van over-

heidssturing meer gebaseerd te zijn op ideologische factoren dan op feiten. Hoe bij voorbeeld valt de geconstateerde relatief lagere prijs van investeringsgoederen – ten gevolge van monetair of direct fiscaal beleid – te rijmen met een beleid van 'keeping the prices right'? Hoe zit het met de belastingvoordelen voor buitenlandse investeerders? En hoe valt de beperkte mate van loonstijging – die vaak kleiner was dan de produktiviteitsstijging – te verklaren? Het is duidelijk dat de op de nieuwe orthodoxie gebaseerde verklaring van exportgeleide groei van open economieën met concurrerende marktprijzen die reageren op de wereldmarktvrage, niet geheel in overeenstemming is met de feitelijke situatie. Om in termen van Singer te blijven: de nieuwe orthodoxie is een vertraagde en doorgeschoten reactie van de theorie op feitelijke ontwikkelingsproblemen. Laten we hopen dat de resultaten van recent en verder onderzoek – zoals dat van Bradford – bijdragen tot een verdieping van het leerproces en daarmee tot een verfijning van het inzicht in ontwikkelingsprocessen en -beleid.

Servaas Storm
J. George Waardenburg

De auteurs zijn werkzaam als respectievelijk assistent-in-opleiding en hoogleraar bij het Tinbergen Instituut en het Centrum voor Ontwikkelingsprogrammering, Erasmus Universiteit Rotterdam.