

Eén wereldwijde arbeidsmarkt

Deze week wordt het World Development Report 1995 van de Wereldbank gepubliceerd. Dit jaar staat de arbeidsmarkt centraal, waarbij met name wordt ingegaan op de mogelijkheden en beperkingen van overheidsbeleid.

In het *World Development Report 1995*¹ wordt nagegaan wat voor gevolgen de groeiende mondiale economische vervlechting en een veranderende rol van de staat hebben voor werknemers (mensen in loondienst, kleine zelfstandigen, enz.). De beschrijving wordt gekenmerkt door de onzekerheden die teweeggebracht worden door snelle verandering en een almaar uitdijende en zich verdiepende integratie.

Mondialisering: bedreiging of kans voor werknemers?

Als gevolg van toenemende internationale integratie, in de vorm van handel, migratie en kapitaalstromen, is de arbeidsmarkt steeds meer een mondiale markt. Direct en indirect concurreren mensen met elkaar om banen. Direct, waar (legale of illegale) migratie een rol speelt. Indirect via concurrentie op goederenmarkten. Toenemende kapitaalmobiliteit, afnemende handelsbelemmeringen en technologische vooruitgang leiden tot een steeds grotere verhandelbaarheid van goederen en diensten, en daarmee tot steeds scherpere concurrentie op de wereldmarkt. Wie de juiste omstandigheden heeft of schept (hulpbronnen, beleid) trekt kapitaal aan en kan met succes meedoen aan het mondiale concurrentiecarroussel. Niemand kan zich er meer aan onttrekken. Het rapport schat dat in het jaar 2000 wereldwijd minder dan tien procent van de werknemers niet in de wereldmarkt is geïntegreerd.

De vraag rijst wie bij deze ontwikkeling gebaat zijn. Het standpunt in het WDR is duidelijk: landen en werknemers. Landen, omdat een toenemende internationale arbeidsdeling tot hogere economische groei leidt. Werknemers, omdat het hen uitzicht

geeft op productievere, beter betaalde banen. Tegelijkertijd wordt echter opgemerkt dat dit niet betekent dat het inkomensniveau in ontwikkelingslanden zal convergeren naar dat van de rijke landen. "Catching up" is niet eenvoudig. Het rapport stelt dat de verhouding tussen inkomen per hoofd in de rijkste landen tot dat in de armste met een factor vijf toenam tussen 1870 en 1985, zonder overigens aan te geven of het hier om nominale of reële cijfers gaat. In de periode 1960-1985 waren de groeipercentages hoger naarmate landen in 1960 rijker waren. De enige vorm van convergentie die gesignaleerd wordt, is dat arme landen sneller groeien qua inkomen per hoofd als uitgegaan zou worden van gelijke investeringsvoeten en niveaus van menselijk kapitaal. Integratie in de wereldeconomie is dus niet voldoende om de achterstand van ontwikkelingslanden op rijke landen teniet te doen. Om dat te bereiken moet de inhaalslag gepaard gaan met verhoging van investeringen en bevordering van scholing.

Naast het feit dat niet iedereen evenveel baat heeft bij dit proces van mondialisering zijn er natuurlijk ook verliezers, zeker op korte termijn. Groeiende internationale handel betekent aanpassing, waarbij uit de aard der zaak ook banen verloren gaan. Het rapport loopt hier wat lichtvaardig overheen. De meeste risico's worden gesignaleerd voor relatief ongeschoolde werknemers in rijke landen. Zij zitten op twee manieren in de knel: via technologische vooruitgang die tot steeds hoogwaardiger werkgelegenheid leidt, en via concurrentie van goedkopere arbeidskrachten elders. In de hoofdstroom van de economische literatuur bestaat de neiging om de rol van handel of mondialisering in het algemeen in dit proces te bagatelliseren². Het WDR is

daar iets voorzichtiger in. Gegeven de mogelijke beleidsreacties in de rijke landen, waar de hoge werkloosheid al snel wordt toegeschreven aan toenemende handel, had met name de analytische kant van dit onderwerp nog wel meer aandacht mogen hebben.

Ten slotte volgt een evenwichtig betoog met betrekking tot de consequenties van internationale migratie, zowel op zichzelf als in vergelijking met handelsstromen. Migratie kan bedoeld zijn om het inkomen van de migrant te verhogen, terwijl handel in principe het inkomen van een land verhoogt. De verschillen betreffen zowel sociaal-culturele als economische aspecten. Omvangrijke migratie kan een inbreuk maken op culturele of etnische eenheid. De consequenties van vrije migratie worden veel verstrekkender geacht dan die van vrijhandel, ondermeer omdat migranten ook in de dienstensector terecht komen. Dit laatste is onzes inziens een onderschatting van de steeds toenemende verhandelbaarheid van diensten.

Al met al wordt mondialisering meer als kans dan als bedreiging voor werknemers gezien. Dat is waarschijnlijk wel juist, zeker op lange termijn.

Arbeidsvriendelijke ontwikkelingsstrategieën

Economische groei is goed voor arbeid. Dat is een centrale boodschap van dit WDR. Groei is goed voor arbeid omdat de ervaring geleerd heeft – in de rijke landen, en de afgelopen decennia in het bijzonder ook in Oost-Azië – dat met groei, op basis van marktgeoriënteerde ontwikkeling, de werkgelegenheid is toegenomen, de arbeidsproductiviteit is gestegen en de reële lonen hoger zijn geworden. Voor de overheid is daarbij een centrale, zij het vooral gedienstige rol weggelegd. Om zulke groei te realiseren is veel arbeid no-

1. Wereldbank, *World Development Report 1995. Workers in an integrating world*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

2. Zie bij voorbeeld *OECD Jobs Study; facts, analysis, strategies*, OESO, Parijs, 1994, blz. 28. Een andere opvatting heeft A. Wood, *North-South trade, employment and inequality. Changing fortunes in a skill-driven World* Clarendon Press, Oxford, 1994.

dig. De stilzwijgende suggestie is dat de markt daarvoor vanzelf zal zorgen als haar maar de ruimte wordt gelaten.

Arbeidsproductiviteit

Er dient tevens geïnvesteerd te worden in scholing, in infrastructuur en in kapitaalgoederen, ter verhoging van de arbeidsproductiviteit. Toch zijn de relaties tussen dergelijke investeringen en produktiviteitsstijging verre van eenvoudig. Zo is de relatie van produktiviteitsstijging met investeringen in menselijk kapitaal zwakker dan met fysiek kapitaal. Dat betekent echter geenszins dat investeringen in menselijk kapitaal minder belangrijk voor groei zouden zijn. Integendeel. De verklaring voor de zwakkere relatie is dat zelfs in economieën waarin door distorsies investeringen in fysiek kapitaal minder aantrekkelijk zijn, huishoudens veelal blijven investeren in onderwijs en scholing. Om groei te bewerkstelligen is vooral de juiste combinatie van belang van investeringen in menselijk en fysiek kapitaal, de kwaliteit ervan, de erin belichaamde technologie en de efficiëntie van de inzet ervan.

Die combinatie verandert met groei, omdat de structuur van de economie en daarmee die van de arbeidsmarkt verandert. De inzet van arbeid verschuift dan van arbeidsintensieve landbouw naar kapitaal- en kennisintensieve industrie en diensten, van laag- naar hoogproductief werk. De arbeidsmarktparticipatie van vrouwen daalt eerst en neemt dan weer toe. De arbeidsparticipatie van vrouwen is groter in de gezinsbedrijven van de agrarische samenleving. Verstedelijking en economische groei hebben vervolgens vaak een taakverdeling tot gevolg tussen huishoud- en marktactiviteiten, tussen vrouwen en mannen. Bij hogere inkomens per hoofd van de bevolking neemt de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen weer toe, omdat ze op de arbeidsmarkt meer waarde realiseren dan thuis.

Ongelijkheid

Nogal onduidelijk is het WDR over de relatie tussen economische groei en ongelijkheid. Gesteld wordt dat op langere termijn groei ongelijkheid vermindert, maar tegelijkertijd wordt erkend dat ondanks groei ongelijkheid veelal standhoudt. Bijzonder hardnekkig is die tussen mannen en

vrouwen, tussen etnische groepen en tussen geografische regio's. Sommige groepen profiteren zelfs in het geheel niet van de groei. Zij worden aan de kant gelaten. Puur economisch gezien zijn investeringen in zulke mensen riskant, zo wordt gesteld. Ter wille van de sociale cohesie en om menselijk lijden te verlichten dient beleid hen de helpende hand te bieden.

Soms is uitsluiting op te heffen via overheidsinvesteringen in, bij voorbeeld, (om-)scholingsprogramma's. In andere gevallen zijn inkomensoverdrachten het enig zinnige recept. Het meest duidelijk is het WDR over waarde en nut van investeringen in onderwijs, voeding en gezondheid van kinderen ten einde de overdracht van armoede van generatie op generatie te voorkomen.

De vele niet-meer-zo-jonge armen en net-niet armen lijken vooral aangevoelen op marktconforme en arbeidsintensieve groei. Wat de rol van de overheid betreft in het bevorderen daarvan, wordt vooral duidelijk wat zij niet moet doen. Haar beleid dient niet de industrie en de stedelijke economie te bevoordelen ten koste van het platteland door, bij voorbeeld, protectie, prijsbeheersende maatregelen of onevenredig tussen stad en platteland verdeelde investeringen in publieke goederen als infrastructuur en sociale dienstverlening. Industrialisering op grond van importsubsidie wordt dus van de hand gewezen. Dergelijke maatregelen schaden uiteindelijk industrie en landbouw en daarmee ook de werkgelegenheid. De overheid dient zich ook te onthouden van het bevoordelen van grootschalige, kapitaalintensieve landbouw. Ook daarvoor geldt het werkgelegenheidsargument. Ten slotte dient de overheid niet relatief kleine groepen werknemers in de formele sector te bevoordelen ten koste van die in de informele en de plattelandsectoren. Regelgeving die een kleine formele sector beschermt kost werkgelegenheid en schaadt de mogelijkheden voor groei en produktiviteitsstijging, omdat de arbeidsmarkt zich – ten dele althans – voor economische krachten afschermt.

Op de politieke implicaties daarvan wordt niet ingegaan. Regelgeving komt doorgaans niet uit de lucht vallen. Zeker waar zulke regels een deel van de arbeidsmarkt, het formele, beschermen tegen een ander deel, het informele, weerspiegelen zij bepaal-

de belangen en machtsverhoudingen. Soortgelijke maatschappelijke processen schuilen vaak achter het bevoordelen door de overheid van stedelijke industrie en grootschalige landbouw. Als daar geen rekening mee wordt gehouden, verliezen de recepten wat van hun werkelijkheidswaarde.

Overheid en arbeidsmarkt

Dit deel van het WDR behandelt de rol van overheden en vakbonden met betrekking tot de arbeidsomstandigheden, de sociale zekerheid en de rol van de overheid als werkgever. Het WDR lijkt daarbij de overheid te zeer te zien als een bureaucratie, en niet als een politiek instrument.

Ook in lage- en middeninkomenslanden is, aldus het WDR, overheidsingrijpen in de arbeidsmarkt gerechtvaardigd. Zij kan via voorzieningen de werkomstandigheden in de informele sector verbeteren. In de formele sector kan zij de bescherming van kwetsbare groepen waarborgen. Een samenleving grijpt in als de arbeidsmarkt niet tot het meest efficiënte resultaat leidt, of wanneer ze dat resultaat in overeenstemming wil brengen met haar voorkeuren of waarden. Die constatering roept echter vragen op. Natuurlijk zijn er vele gradaties in marktfalen. Als bij een hongersnood voedsel voor grote delen van de bevolking onbetaalbaar wordt en de voedselmarkt vrijwel ineens stort staat het marktfalen buiten kijf. Ook dan zal waarschijnlijk de voedsel speculant toch vinden dat de markt goed functioneert. Voor het overige is in veel situaties echter sprake van een groot grijs gebied, waarin de markt door meer of minder (maar vrijwel nooit géén) distorsies wordt gekenmerkt. Eén van de vragen is dan ook wie vaststelt dat de markt niet efficiënt functioneert, en voor wie de markt dat niet doet. Een andere vraag is hoe die maatschappelijke voorkeuren en waarden worden vastgesteld. Ons is geen politiek stelsel bekend dat tot een werkelijk gemeenschappelijke maatschappelijke voorkeur leidt. Zelfs in een dictatuur is daar geen sprake van.

Naast economische distorsies zijn er ook politieke. Uiteraard vertoont economische ongelijkheid een zekere samenhang met de verdeling van de politieke macht. Het optimaal haalbare of, om eens een cliché van stal te

halen, het minst slechte lijkt de voorkeur van de meerderheid. Er zijn nog vele landen waarin geen systeem bestaat om die voorkeur vast te stellen.

Onvoldoende aandacht voor de politieke dimensie wreekt zich ook waar ingegaan wordt op het overheidsbeleid en de formele en de informele sector. In lage-inkomenslanden verkeert tachtig procent, en in midden-inkomenslanden veertig procent van de werknemers op de informele en rurale arbeidsmarkt. Het rapport stelt dat ze daar veelal buiten het bereik zijn van direct overheidsingrijpen. Zelfs in de moderne sector wordt veel regelgeving niet geëffectueerd.

Dergelijke constatering gaan volkomen voorbij aan de negatieve effecten die de informele sector in ontwikkelingslanden van regelgeving ondervindt. In veel literatuur over de informele economie wordt terecht betoogd dat informaliteit vaak juist het gevolg is van teveel, discriminerende of onevenwichtige regelgeving door de overheid: te hoge standaarden, bevoordeling van bepaalde groepen, of van bepaalde regio's of sectoren boven andere. Dergelijke regelgeving komt ten dele uit politieke machtsverhoudingen voort. Het is ten slotte merkwaardig dat uit een rapport dat over mondiale integratie handelt, zo weinig inzicht blijkt in de in-nige vervlechting die doorgaans tussen formele en informele economie bestaat.

De regulerende rol van de overheid met betrekking tot kinderarbeid wordt genuanceerd beschreven. Evenwichtig zijn de analyse van voor- en nadelen van sociale voorwaarden in de internationale handel en de beschouwing over de rol van de vakbonden. Hier wordt overigens wel aandacht besteed aan het politieke aspect, namelijk de voorhoederol die vakbonden vaak spelen in democratiseringsprocessen.

Beleidskeuzen in een tijd van grote verandering

Er wordt op gewezen dat werknemers minder mobiel zijn, en dus meer dan kapitaal te lijden hebben van het ineenstorten van een economie. Aanpassen is dan onontkoombaar. De beleidskeuzen betreffen de aanvang van het aanpassingsproces, de snelheid daarvan en de volgorde van de diverse onderdelen.

De reële wisselkoers wordt als cruciaal gezien in het aanpassingsproces. Hier wordt wel gewezen op de politieke economie van hervormingen. Die is ook cruciaal. Het gaat daarbij om het verkrijgen van sociaal en politiek draagvlak en het verkrijgen van geloofwaardigheid. Voorgerekend wordt dat in totaal bijna 1,5 miljard werknemers bij deze hervormingen betrokken zijn, waarvan 1 miljard in China, India en Vietnam. Er wordt vooral ingegaan op graduele versus snelle verandering. Zoals te verwachten, wordt er een pleidooi gehouden om noodzakelijke hervormingen niet te vertragen. Het herwinnen van aanhoudende groei wordt gezien als de sleutel tot succesvolle transformatie. Gewezen wordt op voorbeelden in Afrika, waar in Tanzania de economische groei per hoofd toenam van -3% in 1981-1985 tot +1% in 1986-1991 en in Ghana het inkomen per hoofd sinds 1983 met twee procent per jaar toenam, na een val van één-derde in de jaren zeventig. Overigens moeten cijfers over Afrikaanse economieën met enige voorzichtigheid beschouwd worden.

Tot slot

Het WDR is optimistisch. In het recente verleden zijn velen erin geslaagd werk te vinden terwijl tegelijkertijd de gemiddelde produktiviteit gestegen is. Daaruit wordt vertrouwen geput voor de toekomst. In de komende dertig jaar zal het aantal mensen dat zich op de arbeidsmarkt begeeft toenemen van 2,5 naar 3,7 miljard. Echter, op generlei wijze wordt beargumenteerd of beredeneerd hoe de arbeidsmarkt deze snelle groei zal kunnen verwerken. Er wordt gewezen op het gevaar van toenemende ongelijkheid tussen rijk en arm en van een zich verdiepende armoede. Echter, gunstige internationale omstandigheden, overheden die voor de juiste omgeving zorgdragen en rationeel kiezende werknemers kunnen samen het tij keren.

Bij de stelling dat economische groei goed is voor arbeid, wordt voorbijgegaan aan de mogelijke consequenties van groei voor het milieu. Waar milieudegradatie veroorzaakt wordt door armoede, zal economische groei een gunstige invloed hebben. Waar groei via bevordering van vuile industrieën bereikt wordt, geldt het omgekeerde. De voorkeuren van

consumenten veranderen bij toenemend inkomen. Groei legt een groter beslag op schaarse hulpbronnen. Al met al is er geen eenduidige relatie tussen economische groei en milieu, maar de milieu-ontwikkelingen in enkele van de snelst groeiende Aziatische landen moeten een teken aan de wand zijn.

Onderbelicht blijft hier ook de factor technologie. In de context van mondialisering wordt wel gewezen op de rol van technologische ontwikkeling in de snel toenemende en goedkoper wordende transport- en communicatiemogelijkheden. Echter, de directe gevolgen van de informatietechnologie voor de arbeidsmarkt krijgen volstrekt geen aandacht. De informatierevolutie, robotisering en automatisering hebben recent de structuur van de werkgelegenheid in versnelling veranderd. Beroepen verdwijnen, andere komen ervoor in de plaats. Het zijn lang niet altijd de mensen die de verdwenen beroepen uitoefenden, die in de nieuwe terecht komen. De veranderingen op de arbeidsmarkt als gevolg van deze informatierevolutie zijn nog lang niet ten einde. De meningen over de gevolgen lopen uiteen. Sommigen schetsen een toekomst waarin als gevolg van de informatietechnologie niet alleen in de industriële en in de agrarische produktie, maar ook in belangrijke sectoren van de dienstverlening de vraag naar arbeid drastisch zal afnemen. Massale werkloosheid kan dan een gevolg zijn. Anderen menen dat het zo'n vaart niet zal lopen, en dat arbeid dan wel ander emplooi zal vinden. Hoe het ook zij, het *World Development Report 1995* schenkt er hoegenaamd geen aandacht aan.

In het algemeen maakt het rapport een enigszins 'stellende' indruk, wat soms leidt tot een bijna religieuze toonzetting.

Leen Boer Ad Koekkoek

Beide auteurs zijn werkzaam bij het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.