13

DE INTERNATIONALE ORGANISATIE VAN DE PLANOPSTELLING

13.1. DE NOODZAAK VAN HOGERE AUTORITEITEN DAN NATIONALE

Meer en meer worden wij ons ervan bewust dat het welzijn van elk afzonderlijk land niet slechts afhangt van de regering van dat land zelf, doch van veel van wat er in andere landen gebeurt. Wij weten ook dat daarbij soms tegenstrijdige belangen bestaan tussen verschillende landen. In de dertiger jaren hebben verschillende regeringen maatregelen genomen om hun eigen volkshuishouding te helpen, die echter tevens aan andere landen schade deden, bv. door handelsbelemmeringen en devaluaties. Willen wij in de toekomst het welzijn van ieder volk zo goed mogelijk behartigen, dan moeten wij ons afvragen, hoe de economische en sociale politiek het beste zou kunnen worden georganiseerd voor de wereld als geheel. Ook al is het vestigen van een wereldregering nog niet mogelijk, we moeten ons toch laten leiden door de vraag wat een wereldregering zou doen, om te zien wat de beste politiek is. Wij moeten de belangen van de wereld als geheel als de grondslag van onze eigen politiek kiezen.

Daarbij komt dan onmiddellijk de vraag op, welke zaken kunnen worden overgelaten aan de nationale of ook aan ettelijke 'lagere' autoriteiten, en welke andere eigenlijk op een hoger dan het nationale niveau moeten worden behandeld. Er is reeds lang erkend dat dit laatste voor een aantal middelen van economische politiek de enig mogelijke is. Het General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) of de eventuele nieuwe Raad voor Handel en Ontwikkeling is de plaats waar over bepaalde onderdelen van de handelspolitiek beslissingen moeten worden genomen, die voor de nationale regeringen bindend zijn. Het Internationale Monetaire Fonds heeft bepaalde functies, waaraan bepaalde nationale beslissingen ondergeschikt zijn. Ook voor kleinere gebieden dan de wereld als geheel, bv. voor de Europese Economische Gemeenschap, bestaan er enige onderwerpen ten aanzien waarvan de souvereiniteit der nationale regeringen reeds is overgedragen aan hogere autoriteiten. En zeker hebben wij bij het aanvaarden van een hogere autoriteit dan die van de nationale regeringen nog lang niet het punt bereikt waarop een juist evenwicht bestaat. Integendeel, de wereld zucht nog steeds onder een veel te sterk nationalisme, dat traditioneel en emotioneel bepaald is, doch telkens opnieuw de volken in het ongeluk stort. Wij zullen op de vraag waar het juiste evenwicht ligt, terugkomen in par. 13.4, doch reeds thans moet de stelling wor-

den uitgesproken dat de opstelling van plannen voor de economische ontwikkeling dienovereenkomstig moet worden georganiseerd en dus in zekere mate supranationaal moet worden. Zij is dit reeds ten dele en wij zullen eerst een korte schets van de bestaande toestand en tendenties geven.

13.2. INTERNATIONALE PLANOPSTELLING IN HET OOSTEN, HET WESTEN EN HET ZUIDEN

In alle drie de hoofdgebieden van de wereld, het communistische gebied, het gebied der ontwikkelde niet-communistische en dat der onderontwikkelde niet-communistische landen, bestaat reeds enige planvorming op boven-nationaal gebied. Wij zullen de gewoonte volgen om deze drie gebieden aan te duiden met de hierboven gegeven namen (Oosten, Westen en Zuiden) en een schets geven van wat in elk er van gedaan is op het onderwerp van bovennationale planning.

De Oostelijke landen hebben hun Raad voor Wederzijdse Economische Bijstand (Comecon), waarin een coördinatie van hun nationale plannen wordt ondernomen, die tevens een planopstelling is voor de onderlinge handel en de hulpverleningsactivtieit. Ofschoon men steeds herhaalt dat de nationale autonomie gehandhaafd blijft, is het duidelijk dat de aard van de problemen zelf hiermede in strijd is en dat het juist is dat er in feite geen volledige autonomie bestaat. De tendentie is in de richting van een betere coördinatie. Men is begonnen met een uitwisseling van overschotten aan produkten en begeeft zich meer en meer in de richting van een systematische arbeidsverdeling tussen de landen – die in ieders belang is. Ook hier spelen intussen nationalistische krachten, met uiteraard een diepere ondergrond van verzet tegen een overheersing door de grote landen. Een der interessante ontwikkelingen is geweest dat men het stokpaardje heeft opgegeven van bilaterale handelsevenwichten, d.w.z. dat elk land A van ieder land B evenveel invoert als het erheen uitvoert. Dit is een belemmering voor de beste arbeidsverdeling en dit heeft men nu aanvaard. In verband met hulpoverdrachten en met korte-termijn onevenwichtigheden in de betalingsbalansen is er nu ook een internationale bank gesticht voor de vereffening van rekeningen en het verlenen van internationale kredieten.

In de wereld der Westelijke landen zijn duidelijke voorbeelden van

internationale planopstelling te vinden bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO of OECD), en waren zij reeds te vinden bij haar voorgangster de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES of OEEC). Voor de jaren 1955–1960 bv. is een goed gecoördineerde cijferopstelling voor de ontwikkeling der volkshuishoudingen der ledenlanden beschikbaar, waarbij ook methoden zijn gebruikt van belang voor internationale planopstelling in wijder verband. Met name is hier de methode gebruikt om eerst enkele algemene gegevens en doelstellingen in gemeenschappelijk overleg te kiezen en om bij de uitwerking niet alleen de nationale instellingen hun cijfers, doch ook het internationale secretariaat zijn eigen cijfers te laten opstellen, waarna de besprekingen tot harmonisering een objectiever uitgangspunt hadden. Ook voor de Ontwikkelingsdecade 1960–1970 is er een raam voor de ontwikkelingsplannen der ledenlanden vastgesteld en wordt getracht de nationale ontwikkeling hierin te doen passen.

Verdergaande planning vindt plaats binnen de EEG, zowel op het gebied van de staalindustrie als de landbouw en op het gebied van de financiële en monetaire politiek. De berekeningen over de te verwachten vraag naar staal vormen een achtergrond voor de politiek van de Hoge Autoriteit van de Europese Staal- en Kolengemeenschap (ESKG). De schattingen over de vraag naar en het aanbod van een grote reeks landbouwprodukten zijn nodig voor het kwantitatief vaststellen van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek, met name voor de prijsvaststelling.

Het Zuiden kent vooral het werk van de Economische Commissie voor Latijns-Amerika (CEPAL of ECLA), dat in de eerste plaats bedoeld is geweest als voorbeeld voor nationale plannen, doch daarnaast ook berekeningen omvat om te komen tot een gemeenschappelijke markt en een inzicht in de samenwerking die gewenst is in de zware industrie, waar veelal de markten der afzonderlijke landen te klein zouden zijn om een nationale industrie te rechtvaardigen. Er zijn eveneens onderzoekingen in Azië en Afrika gaande die eenmaal zullen kunnen bijdragen tot een meer gecoördineerde planopstelling in deze werelddelen.

13.3. HET BEGIN VAN EEN WERELDPLANOPSTELLING

Intussen is er bij het Secretariaat der Verenigde Naties (in het Projections and Programming Centre) sinds een aantal jaren een reeks werkzaamheden aan de gang, die gezien kan worden als een voorbereiding tot planning op een bredere schaal, die een groot deel van de wereld zou gaan omvatten. Deze werkzaamheden bestaan vooral uit een in overleg met de planners van de leden-landen en de gespecialiseerde organen van de Verenigde Naties vergelijken van de in verschillende landen gevolgde stelsels, in een studie van de beste procedure om te komen tot voorspellingen omtrent enkele der belangrijkste markten van primaire goederen en omtrent de ontwikkeling van de nationale inkomens en enkele andere macro-economische grootheden voor de continenten en de belangrijkste landen. De beginselen aanvaard voor de ontwikkeling tijdens de Ontwikkelingsdecade moeten daarin tot uitdrukking komen. Nog weinig stelligs is naar buiten gekomen over de rol die de voorspellingen en programma's voor de politiek der Verenigde Naties en de ledenlanden kunnen spelen. Uiteraard is het moeilijk om hier op korte termijn tot een sterkere vorm van coördinatie te komen dan de uitwisseling van gegevens en denkbeelden, ofschoon dat wel zeer wenselijk is.

13.4. DE OPTIMALE INTERNATIONALE ECONOMISCHE POLITIEK EN HAAR PLANNING

Met de kennis die wij thans hebben van de werking der economische stelsels en van de belangrijkste middelen der economische politiek kunnen wij nl. wel met stelligheid zeggen dat een sterkere mate van coördinatie en een hogere graad van centralisatie voor enkele der belangrijkste middelen zeer ten voordele van de wereldbevolking zou zijn. Wij staan dan zeer duidelijk voor de toestand dat het best bereikbare gedwarsboomd wordt door het overdreven nationalisme van de meeste landen, zo niet alle: een irrationele emotionaliteit bij grote delen der bevolking, die bespeeld wordt door al die politici die of eenvoudig heersers willen zijn of althans niet het geduld kunnen opbrengen om in internationale samenwerking besluiten te nemen.

De doelen van een internationaal sociaal-economisch beleid zijn geen onderwerp van zeer diepgaande controversen. Er is overal behoefte aan verdere ontwikkeling en een gelijkere inkomensverdeling bij een stabieler prijzenstelsel voor primaire goederen. Zelfs is over de middelen meer overeenstemming dan oppervlakkig lijkt. Zoals reeds uitvoerig besproken (bv. in hoofdstuk 2, 5 en 10) nemen daaronder investeringen in dingen en mensen, het belastingstelsel, de regulering van labiele markten en een niet-protectionistische handelspolitiek belangrijke plaatsen in. Het grootste twistpunt is echter het niveau waarop de voornaamste beslissingen moeten worden genomen: nationaal, 'continentaal' of mondiaal niveau, waarbij men bij continentaal niveau kan denken aan lichamen die een groep van min of meer bijeenhorende landen vertegenwoordigen, zoals de OECD of de Comecon of laatstelijk 'de 77' van de Wereldhandelsconferentie. Ook kan men echter denken aan kleinere groepen, zoals de EEG, de LAFTA (Latijns-Amerikaanse Vrijhandelsassociatie), de Arabische Liga, enz.

Er is hier echter eerst behoefte aan een criterium dat op grond van de economische uitwerking van de eventuele beslissingen is gebaseerd, zonder vooropgestelde politieke voorkeuren. Dit criterium moet opnieuw gezien worden in de 'externe effecten' van de betrokken beslissingen of maatregelen, dus de uitwerking op anderen dan de landen of groepen waardoor de beslissingen worden genomen. Als deze externe effecten gewichtig zijn, dient de beslissing op een hoger niveau te worden genomen, net zo veel hoger totdat de externe effecten gering zijn. Beslissingen over de regulering van labiele markten zullen voor we-

reldmarktprodukten dan ook inderdaad op wereldniveau moeten worden genomen. Zouden zij op nationaal niveau worden genomen, zoals bv. de Amerikaanse katoenprijzenregulering, of de landbouwpolitiek van de Europese Economische Gemeenschap, dan zijn er sterke effecten op de buitenwereld en is er geen garantie van een juiste politiek. De belangen van de buitenwereld tellen voor nationale autoriteiten minder dan die van het land zelf en het kan ook niet anders. Voor produkten met een praktisch gesproken continentale markt, zoals bv. staal en kolen, is de behoefte aan een beslissing op wereldniveau geringer. Voor produkten van een nationaal karakter, zoals de bouwmarkt, is de behoefte aan continentale beslissingen niet sterk en kan men met nationale beslissingen werken.

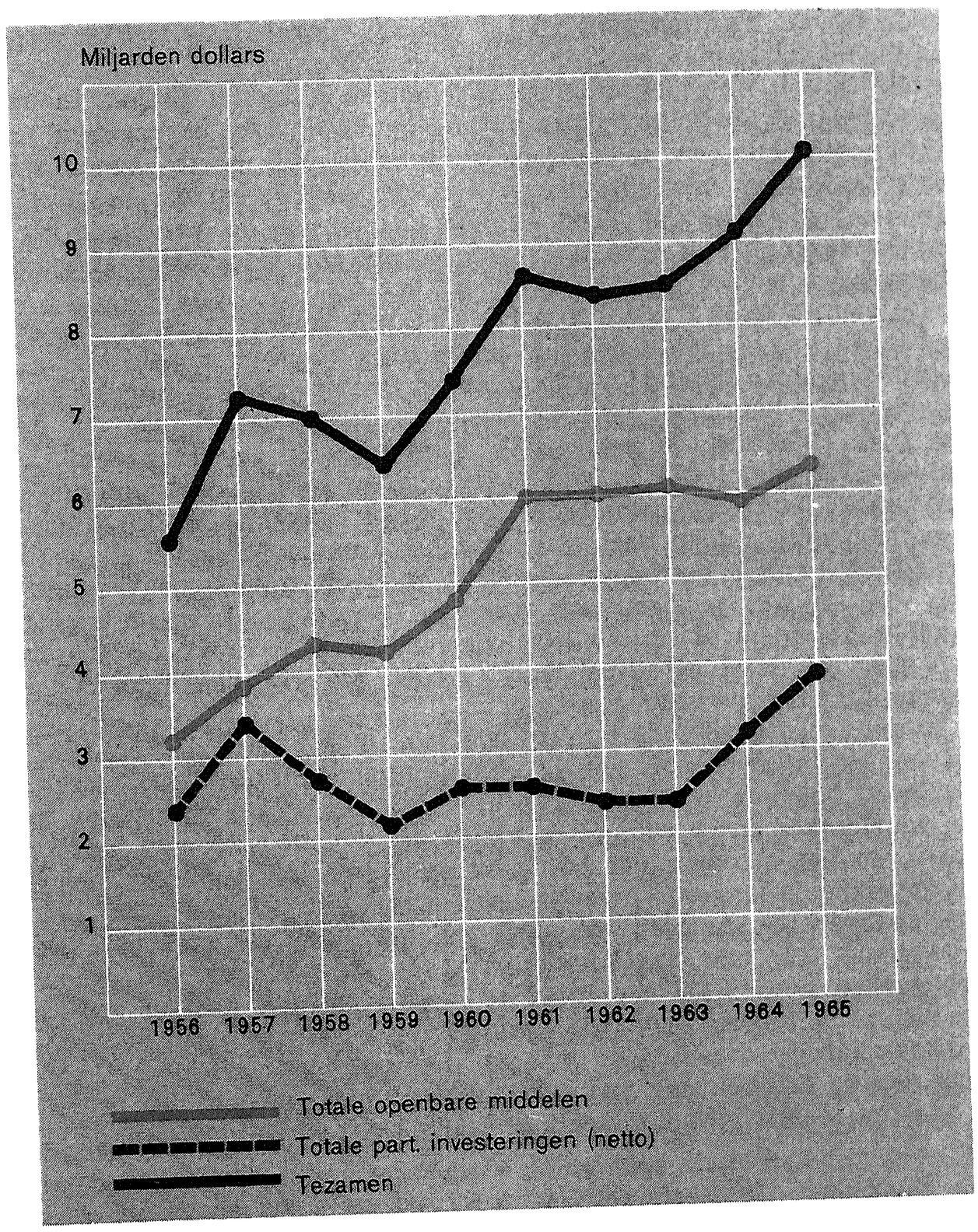
Voor de financiële politiek geldt dat ook waar, voor bepaalde onderdelen, sterke externe effecten bestaan. Het duidelijkst is dat voor de ontwikkelingshulp. Een zo groot belang van de ontvangende landen is hier aanwezig, dat alleen wereldbeslissingen – althans over de hoofdlijnen – hier aanvaardbaar zijn. Om evidente redenen gevoelen de meest welvarende landen hiervoor zeer weinig, doch dat is op zichzelf geen reden om te concluderen dat nationale of continentale beslissingen aanvaardbaar zijn.

Hetzelfde kan worden gezegd voor de anti-cyclische politiek, die ook een onderdeel van het financieel beleid vormt. De uitwerking van een onjuiste anti-cyclische politiek beperkt zich niet tot het land dat die politiek voert, doch strekt zich over de gehele wereld uit.

Voor de handelspolitiek gelden eveneens soortgelijke overwegingen; daar zijn zij in beginsel aanvaard, doch is het meer de concrete uitvoering van de goede voornemens die te wensen overlaat, in het bijzonder bij de EEG.

Zoals reeds enige malen betoogd werd, moet de planopstelling een weerspiegeling zijn van de politiek, waarvan zij de voorbereiding is. Beslissingen die moeten worden genomen op een bovennationaal niveau, of dat nu continentaal of mondiaal is, moeten op hetzelfde niveau worden voorbereid. Dat betekent dus dat een ideale organisatie en procedure van de ontwikkelingsplanning voor de wereld verlangt dat ten dele op de hoogste niveau's besluiten vallen. In zekere zin hebben wij hier te maken met een situatie die analoog is aan die binnen elk land; de verhouding van het centrale gouvernement tot de autoriteiten van de regionen wordt nu de verhouding van een wereldgezag – op plangebied – tot de planautoriteiten van de continenten

Fig. 30. *De stroom van lange-termijn financiële middelen van ontwikkelde naar ontwikkelingslanden.* Het diagram doet een geleidelijke toeneming in de stroom van publieke middelen zien, welke sinds 1962 echter stagneerde en een veel onregelmatiger beweging in de particuliere stroom. Hier werd in 1965 een nieuw hoogtepunt bereikt.



en de landen. Dat betekent vooral, dat de voornaamste trekken van een ontwikkelingsplan voor de wereld als geheel moeten worden vastgesteld in een wereldbijeenkomst met autoriteit op dit gebied. In de grond behoort de Economische en Sociale Raad deze bevoegdheid te hebben, mits zijn samenstelling bevredigend is. Wij moeten hopen dat die samenstelling bevredigend zal worden gemaakt en dat het werk van het Projections and Programming Centre van de Verenigde Naties een vooroefening is voor wat wij hier als een ideaal internationaal planproces schetsen.

De voornaamste trekken van het plan zijn uiteraard de ontwikkelingstempi van de inkomens der continenten en voornaamste landen, de noodzakelijke kapitaaloverdrachten en overdrachten in hooggekwalificeerde adviseurs, de ontwikkeling van de handel en die van de openbare financiën. Waarschijnlijk moet men er aan toevoegen de ontwikkelingstempi van de voornaamste internationale sectoren, zoals een aantal landbouw-, mijnbouw- en industrietakken. De te gebruiken methoden zouden veel overeenkomst kunnen hebben met de in hoofdstukken 6–9 beschreven technieken, doch zouden de verzameling van nog zeer veel gegevens vereisen. Toch mag een eerste poging nooit wachten totdat de materiaalverzameling is voltooid; bij gebrek aan goed materiaal moet dan maar worden gewerkt met middelmatig materiaal of met de beste gissingen.

In de zojuist genoemde hoofdcijfers moeten uiteraard de hoofddoelen van een internationale ontwikkelingspolitiek tot uitdrukking komen. De meest belangrijke facetten zijn uiteraard dat er een verbetering in de wereldinkomensverdeling uit blijkt, dat wil zeggen een snellere groei van het inkomen per hoofd in de ontwikkelingslanden dan in de ontwikkelde landen; de eerstgenoemde zal dan zeker 4% per jaar moeten bedragen, hetgeen een groei van het totale inkomen van vele landen met 7% per jaar inhoudt. Wat de ontwikkeling van de bedrijfstakken betreft zal een moedige poging moeten worden gedaan om de meest uitgesproken voorbeelden van bescherming in hoogontwikkelde landen drastisch te verlagen. Dit betekent vooral een verlaging van de bescherming van suikerbieten, tarwe en bepaalde textielprodukten; waarschijnlijk ook van de scheepvaart en de luchtvaart.

13.5. INTERNATIONALE PLANNING ONDER NIET-IDEALE OMSTANDIGHEDEN

Terwijl het goed is om de naar economische maatstaven ideale vorm van internationale economische politiek en haar planopstelling steeds in gedachten te houden, als richtsnoer voor toekomstige veranderingen, is het eveneens goed om aan te duiden wat onder de bestaande omstandigheden kan worden gedaan. Deze omstandigheden zijn dus gekenmerkt door een te grote nationale autonomie in de economische politiek (en in de politiek in het algemeen). Coördinatie kan daarom slechts in een van haar zwakke vormen worden bereikt, nl. door uitwisseling van informatie en het afsluiten van overeenkomsten. Ook dan is een internationale opstelling van voorspellingen en alternatieven daarop zeer nuttig. Een goed uitgerust internationaal centrum zoals het Projections and Programming Centre kan daarbij zeer nuttig zijn voor de verbetering van de nationale plannen en voor de voorbereiding van vrijwillige samenwerking, zoals die op zovele gebieden thans bestaat.

De voornaamste verandering die daardoor methodisch in de nationale planopstelling plaats vindt is die van het toevoeren van meer 'data' of gegevens aan de nationale bureau's. Deze kunnen betrekking hebben op de uitkomsten van centrale onderzoekingen, die dubbel werk voorkomen, ten aanzien van de echte 'data' in de zin van de economische wetenschap, en ten aanzien van de overeenkomsten die afgesloten zijn voor bepaalde middelen van economische politiek. Wij verstaan dan onder de echte data de gegevens van demografische, technische e.d. aard die een buiten-economisch karakter hebben, doch wij verstaan er niet de middelen van de economische politiek onder. Van alle middelen van economische politiek waarover elk land beschikt zullen er in deze toestand enkele worden vastgelegd door de overeenkomsten waarvan zo juist sprake was. De overige blijven ter beschikking van de nationale autoriteiten en nemen in de planopstelling de plaats in van onbekenden, als tevoren, dienende om de doelen zo goed mogelijk te bereiken.

De ideale en de thans mogelijke, minder ideale, vorm van internationale planopstelling hebben ook een aantal trekken gemeen, die nog iets verdere vermelding verdienen. Zij zouden in de hiervóór gebruikte terminologie als procedurekwesties kunnen worden aangeduid, gezien vanuit het standpunt der nationale bureau's. Het gaat over de contacten tussen het internationale centrum en de nationale bureau's

en de volgorde er van. In het algemeen zal het centrum eerst een aantal der belangrijkste data en doelen kunnen formuleren en die aan de nationale bureau's voorleggen. De laatste kunnen amendementen voorstellen en deze zullen op een internationale bijeenkomst moeten worden besproken, waarbij getracht wordt over een zeker aantal der data eensgezindheid te bereiken. Met deze gegevens gaan de nationale bureau's hun plannen opstellen. Daarna kunnen zij deze nogmaals aan het centrum zenden, voorzover veranderingen van enig internationaal belang het gevolg van hun uitgewerkte plannen zijn. Het centrum zal in elk geval de belangrijkste macrogrootheden kunnen berekenen die uit de nationale plannen volgen en daaruit kunnen afleiden of een tweede ronde nodig is. Zo ja, dan zal een herzien plan moeten worden opgesteld door elk betrokken land.

Wij staan pas aan het eerste begin van het ontwikkelen van dit soort procedures. Er rijzen daarbij nog een groot aantal vragen. In hoofdstuk 15 zullen enkele daarvan genoemd worden.