15

OPEN VRAGEN BIJ DE ONTWIKKELINGS-PLANOPSTELLING

15.1. OPEN VRAGEN TEN AANZIEN VAN DE PRODUKTIEWETTEN

De in de vorige hoofdstukken geschetste ontwikkelingsplanopstelling is een jonge tak van toegepaste wetenschap; zij is misschien twintig jaar oud in het westen en vijftig jaar in de Sovjet-Unie. Zij heeft bovendien, in beginsel, met de gehele volkshuishouding, zelfs met een aanzienlijk deel van de samenleving, te maken. Het spreekt dus welhaast vanzelf dat zij als wetenschap nog onderontwikkeld is en vele vragen die haar gesteld worden niet kan beantwoorden, of nog slechts op gebrekkige wijze kan beantwoorden. Nu is geen enkele wetenschap voltooid; er zullen altijd weer nieuwe vragen opkomen. Doch er is wel een gradueel verschil. Er zijn nog zeer belangrijke taken voor de beoefenaar van deze tak van wetenschap.

Het opsommen van open vragen kan in beginsel dus nooit volledig zijn. Toch kan het zijn nut hebben om de meest voor de hand liggende open vragen te formuleren; niet slechts opdat de beoefenaren onzer wetenschap zich een program van onderzoek kunnen opstellen, doch ook om de betrekkelijkheid uiteen te zetten van wat hiervoor reeds wel als min of meer opgelost is beschouwd. Het is vooral in dit licht dat men de inhoud van dit laatste hoofdstuk moet zien.

Wij zullen achtereenvolgens een aantal voorbeelden geven van onopgeloste vraagstukken ten aanzien van de fundamentele samenhangen waarom het gaat (paragrafen 15.1 en 15.2); ten aanzien van de kennis van de optimale economische orde (par. 15.3); ten aanzien van de wiskundige verwerking der gegevens (par. 15.4) en t.a.v. de procedure en organisatie der planopstelling. In de in par. 3.2 ingevoerde terminologie hebben de paragrafen 15.1 t/m 15.3 betrekking op de methode en heeft par. 15.4 op de procedure en de organisatie betrekking – die immers toch nauw verweven zijn. In zekere zin behoeven wij geen onopgeloste vraagstukken t.a.v. de taak van het planbureau te bespreken, omdat de taak een autonoom karakter heeft.

Zoals wij in hoofdstuk 5 hebben uiteengezet, is de basis van de kwalitatieve planning de theorie van het welvaartsoptimum. Dit moet worden gevonden op grond van onze kennis van twee complexen van gegevens, nl. produktiewetten en de preferentieschalen van groepen van mensen. Wij bespreken hier enkele open vragen t.a.v. de produktiewetten. In beginsel beschrijven deze het geheel van 'de techniek'. Het gaat er bij de ontwikkelingsplanopstelling vooral om, dit enorme

complex op samenvattende wijze te karakteriseren door wiskundige samenhangen tussen de hoeveelheden gebruikte produktiefactoren en de hoeveelheid daarmee te verkrijgen produkt. Het onderwerp is in de economische literatuur bekend als dat van de produktiefuncties en is in de laatste tien jaren opnieuw het terrein geweest van intensief onderzoek. Grote vooruitgang is geboekt bij het invoeren van de kwaliteitsverschillen der uiteenlopende soorten mensen en kapitaalgoederen die voor de produktie van belang zijn. De kwaliteit der mensen wordt vooral door het opleidingsproces, die der kapitaalgoederen door het proces van voortschrijdend wetenschappelijk onderzoek bepaald. Behalve dat nog veel gegevens over deze beide processen moeten worden toegevoegd aan de reeds beschikbare, is ook een verdere kennis van de wijze waarop vergroting van de schaal van het produktieapparaat de produktie beïnvloedt nodig. Nog slechts zeer onlangs is gebleken dat te dien aanzien, bv. voor de landbouw, wel eens heel andere wetten kunnen gelden dan men lang heeft gedacht. Meer gecompliceerde samenhangen zijn in onderzoek dan de tot nu toe vaak aangenomen wet waarbij de produktie een constante elasticiteit bezit t.a.v. ieder der produktiefactoren (de wet van Cobb-Douglas). (Voor enkele illustratieve cijfers zie men bijlage K.) De nieuwere inzichten zijn nog maar getoetst voor enkele landen met zeer goede statistieken [8, 17].

Ook indien men zich, terecht, voorshands tevreden stelt met de eenvoudiger wetten, is er over de voornaamste daarbij optredende coëfficiënten, zoals bv. de door ons gebruikte kapitaalcoëfficiënt, nog een groot gebrek aan goed geordende en geanalyseerde gegevens. Nog zeer onlangs is het nodig gebleken (zie par. 7.5) om een aantal dezer coëfficiënten te herzien door uit te gaan van internationale in plaats van van nationale prijzen.

Van veel belang is ook dat wij meer weten over de zgn. externe effecten (par. 5.2).

Er is behalve aan kennis van bestaande produktieprocessen bovendien nog behoefte aan het vaststellen van mogelijke processen die beter aan de behoeften van de ontwikkelingslanden zijn aangepast.

15.2. OPEN VRAGEN TEN AANZIEN VAN DE PREFERENTIES VAN GROEPEN VAN MENSEN

Ook ten aanzien van de karakteristieken van de mens, voorzover van belang voor het produktie- en verbruiksproces, bestaan zeer grote leemten in onze kennis. De economist zal alle karakteristieke gedragingen van de mensen steeds uitdrukken in wat hij noemt hun preferentieschalen. Deze geven niet alleen bijzonderheden over hoe hij zijn inkomen wil verbruiken of investeren, doch ook over zijn kwaliteit als producent. In zekere zin zijn alle open vragen ten aanzien van de voor een moderne ontwikkeling nodige menselijke eigenschappen (zie par. 1.3) ook hier aan de orde. Wij vermeldden reeds, hoe gering onze kennis is van de relatieve belangrijkheid voor de produktiviteit van de daar opgesomde menselijke eigenschappen. Er begint een hoeveelheid materiaal te komen waarin mensen naar hun produktieve eigenschappen zijn geklassificeerd, nl. het materiaal van de werkklassificatie. De verbinding met de voor de ontwikkeling nodige eigenschappen is echter nog nauwelijks gelegd, omdat men nog niet de leidende groepen heeft geanalyseerd.

Een andere manier om de hier nog bestaande open vragen te beschrijven is het vragen naar de reacties van bepaalde groepen van mensen op de verschillende stimulantia die men in een ontwikkelingspolitiek kan gebruiken, bv. belastingstimulantia. Er zijn slechts enkele onderzoekingen daarover beschikbaar [8].

Behalve de preferenties van afzonderlijke personen moet de welvaartstheorie echter ook de preferenties van groepen kennen. Dat brengt ten minste twee andere complexen van vragen naar voren. In de eerste plaats, hoe moet het nut van de ene persoon worden gewogen t.a.v. het nut van de andere om een zo goed mogelijke weergave te krijgen van wat het gemeenschappelijk of totaal-nut kan worden genoemd. Daarachter steekt o.m. de vraag welke herverdeling van inkomens de beste is en de vraag of beslissingen daarover moeten worden genomen met meerderheid van stemmen dan wel op een andere manier – gekwalificeerde meerderheid en hoe gekwalificeerd?

In de tweede plaats is er dan de vraag in hoeverre sommige mensen – regeerders, vertegenwoordigers, deskundigen of 'wijzen' – beter weten wat goed is voor anderen dan deze anderen zelf. Wij handelen voortdurend zo alsof dat zo is; maar waar zijn de grenzen, of de rechtvaardigingen daarvan? Er zouden omvangrijke opinieonderzoekingen kun-

nen worden opgezet die een deel van deze belangrijke open vragen althans voorlopig zouden kunnen beantwoorden.

15.3. OPEN VRAGEN T.A.V. DE KENNIS VAN DE OPTIMALE ORDE

De optimale sociaal-economische orde (zie ook par. 5.1) kan in beginsel worden afgeleid uit de gegevens in de twee vorige paragrafen besproken. Om verschillende redenen kan men zich echter hebben tevreden te stellen met 'zo goed mogelijke' in plaats van beste oplossingen. Dat is met name het geval, wanneer de ideale belastingvormen niet te verwezenlijken zijn. Wat zijn dan de best bekende? Zoals reeds eerder opgemerkt, bestaat er een groot verschil van mening over deze vormen, met name over de vraag, in hoeverre vermogensbelastingen een grotere rol moeten spelen. Het zou van veel belang zijn dat de discussie daarover opnieuw wordt gevoerd. Er zijn intussen ook andere kenmerken van de optimale orde die langs een meer directe enpirische weg onderzocht zouden kunnen worden, zolang wij de theoretische afleiding nog niet kunnen verifiëren. Daartoe behoort de optimale omvang van de publieke sector, het eigendomsrecht van de landbouwgrond en de optimale graad van decentralisatie in het bestuur, om enkele belangrijke voorbeelden te noemen. Nader onderzoek omtrent de werking, in een aantal landen, van deze instellingen, kan tot dergelijke meer empirische beoordeling bijdragen, mits de juiste vragen er bij gesteld worden. Dit zullen veelal de vragen zijn die de theorie als de relevante heeft erkend. De antwoorden kunnen intussen door opinieonderzoekingen bij een aantal deskundigen – wetenschappelijke en praktische – worden verkregen; dit vormt het empirische element in deze voorlopige wijze van onderzoek. Als voorbeeld van de vragen die zouden moeten worden gesteld noemen wij, voor wat de werking van de publieke sector betreft, niet alleen de efficiëntie in de bedrijfs-economische betekenis van staatsbedrijven, doch ook de mate van behartiging van bredere dan de eigen bedrijfsbelangen; bv. de vraag of de prijsvorming aan de eisen van de welvaartstheorie heeft voldaan, d.w.z. op de grenskosten is gebaseerd geweest.

15.4. VRAGEN T.A.V. DE WISKUNDIGE VERWERKING DER GEGEVENS

Ook wanneer alle gegevens beschikbaar zijn die, ideaal gesproken, nodig zijn voor de opstelling van een ontwikkelingsplan, rijzen er allerlei vragen van de verwerking van die gegevens. Het gaat hier voornamelijk om de stof die behandeld is in de hoofdstukken 6 t/m 9. Wij hebben reeds uiteengezet dat de ingewikkeldheid der samenhangen en de veelheid der gegevens het onmogelijk maken om het opstellen van een plan te verrichten als een samenhangend wiskundig vraagstuk. In plaats daarvan hebben wij een methode van achtereenvolgende benaderingen gekozen en in de genoemde hoofdstukken beschreven. Het is duidelijk dat onze keuze niet de enig mogelijke is; andere auteurs en vele mensen van de praktijk hebben andere benaderingen gekozen. De discussie over wat van al deze benaderingen de beste is, is in volle gang. Daarbij gaat het niet alleen om de keuze der hoofdfazen – bij ons de macro-, de midden- en de microfaze –, doch ook om tal van andere benaderingen. Kan men de transportkosten uit het beeld weglaten en vervangen door ons onderscheid tussen internationale, nationale, regionale enz. sectoren? Kan men aannemen dat de vraag naar bepaalde exportprodukten onbegrensd is of moet men daarvoor grenzen kiezen? Moeten de investeringsprojekten tot bundels verenigd worden voor een juiste beoordeling? Hoeveel sectoren en hoeveel regionen, hoeveel onderwijsniveau's moet men onderscheiden? Men zal begrijpen dat een deel dezer vragen intuïtief voor elk concreet geval kan worden beantwoord, doch dan evenzeer ruimte laat voor verschil van inzicht.

15.5 OPEN VRAGEN T.A.V. PROCEDURE EN ORGANISATIE DER PLANOPSTELLING

Wij hebben reeds herinnerd aan de correspondentie tussen de wiskundige structuur van het planvraagstuk en de procedure en organisatie van het planproces. Alle onopgeloste vragen in de eerstgenoemde hebben dus als gevolg het bestaan van open vragen bij de laatste. Bij de behandeling van procedure en organisatie hebben wij reeds gewezen op vele nog niet opgeloste vragen. Er mogen er enkele herhaald worden.

Moet het planbureau betrekkelijk klein zijn en veel medewerking

van andere instanties vragen – in ministeries, op lagere publiekrechtelijke niveau's, bij particuliere instellingen – of moet één grote organisatie zoveel mogelijk zelf al dit werk opvangen? Welke status moet de organisatie binnen de regering hebben? Hoe moeten de taken der afdelingen en onderafdelingen worden gedefinieerd? Hoe moet, bij een internationale planopstelling, de bevoegdheid van de centrale organisatie worden gekozen? Hoeveel niveau's moeten er in het geheel zijn – van wereld- tot plaatselijk niveau? Zonder dat men kan zeggen dat wij t.a.v. al deze vragen volkomen in het duister tasten, is er toch heel wat speling in opvattingen en oplossingen mogelijk. Zoals gezegd, is er ook heel wat zinvol onderzoek voor de beoefenaren van deze tak van toegepaste wetenschap te doen. Dit mag intussen nooit een excuus zijn om in de praktijk niet alle knopen door te hakken die een krachtig beleid in de weg staan.