4

TAKEN VAN ONTWIKKELINGSPLANNING

4.1. PERSPECTIEFPLANNEN

Een korte opsomming van de taken van een planbureau werd gegeven in par. 3.2. Wij gaan deze taken thans wat nauwkeuriger bezien, waarbij de nadruk zal vallen op het werk dat met de ontwikkeling van de volkshuishouding te maken heeft. Onder de plannen van uiteenlopende termijnen die door het planbureau moeten worden opgesteld heeft het perspectiefplan de verste strekking. Het wordt meestal in grotere trekken geschat dan de plannen die op de kortere termijnen betrekking hebben. Dat spreekt vanzelf: het vooruitzien wordt moeilijker wanneer men over zeer lange tijdvakken moet vooruitzien. Met name de technische ontwikkeling, doch ook andere 'gegevens' van de economische ontwikkeling, kunnen over termijnen van 15 of 20 jaar verrassingen inhouden die niet te voorzien zijn. De bedoeling van een perspectiefplan is vooral om een achtergrond te vormen voor de plannen op kortere termijn opdat deze rekening kunnen houden met de problemen die op zeer lange termijn moeten worden opgelost. Sommige spanningen in de maatschappij worden duidelijker belicht, wanneer men schattingen over langere termijnen maakt. Zo wordt het Turkse Vijfjarenplan 1963–1967 voorafgegaan door een kort perspectiefplan 1963–1977, om duidelijk te maken dat de bevolkingsexplosie een hoge toeneming van de produktie vergt, wil men massale werkloosheid in 1977 vermijden. De perspectiefplanberekeningen die voor India zijn gemaakt geven aan dat de ontwikkeling van de metaalindustrie in dat land voldoende sterk kan worden om het ontwerpen van metaalverwerkende bedrijven in eigen hand te nemen. Verschillende met perspectiefplannen te vergelijken schattingen die door de Verenigde Naties en door het Secretariaat van GATT zijn opgesteld tonen aan, hoezeer het betalingsbalansprobleem der ontwikkelingslanden de aandacht verdient, omdat het anders tot onvoorstelbare afmetingen zal groeien.

In een perspectiefplan zal men vooral die krachten tot uitdrukking kunnen brengen waarvan men de uitwerking ook over langere termijnen met redelijke zekerheid kan ramen. Daartoe behoren de bevolkingsgroei, de invloed van het onderwijs, waarbij zeer lange termijnen een rol spelen en de groei van algemene technische factoren die in het verleden een grote mate van regelmatigheid hebben vertoond. Factoren die aan snelle wisselingen zijn blootgesteld, zoals oogstopbrengsten in hun afhankelijkheid van het weer of andere toevallige of onregelmatig schommelende factoren, kunnen niet, en behoeven meestal ook

niet, in rekening te worden gebracht. Het is niet mogelijk en niet nodig om de conjunctuurschommelingen over 15 of 20 jaar te voorspellen.

Een perspectiefplan heeft des te meer zin, naarmate de regering van het land bepaalde doeleinden van diepgaande aard nastreeft. Bij tot laissez faire geneigde regeringen of politieke groepen kan men deze niet verwachten. Daarentegen wel bij degenen die of de sociale of de economische structuur of beide willen wijzigen en zich er van bewust zijn, dat dit tijdrovende processen zijn.

Een zeer bekend perspectiefplan is dat van de Sovjet-Unie voor 1960–1980, besproken op het 22e Partijcongres van de Communistische Partij van de Sovjet-Unie. In dit plan wordt gesteld dat men in 1980 de grondslagen hoopt te hebben gelegd voor wat door de communisten een communistische maatschappij, in tegenstelling tot een socialistische, wordt genoemd. Laatstgenoemde is evenals eerstgenoemde gekenmerkt door gemeenschapseigendom der produktiemiddelen, doch verschil in beloningsstelsel. In de socialistische maatschappij wordt volgens hun definitie ieder beloond naar prestatie, in de communistische maatschappij naar behoefte. In genoemd plan wordt aangenomen dat het stijgingstempo van 1950–1958 van 7 à 8 % per jaar in nationaal inkomen kan worden volgehouden. Als gevolg daarvan wordt het mogelijk geacht in of omstreeks 1980 een aantal diensten en goederen in voldoende mate te kunnen leveren om deze vrij beschikbaar te stellen. Dit voorbeeld is uitermate ambitieus en er valt heel wat over te discussiëren. Wij willen dat in dit boek niet doen, doch noemen het twintigjarenplan als een duidelijk voorbeeld van een perspectiefplan.

De groep der ontwikkelingslanden heeft evenzeer aanleiding om perspectiefplannen op te stellen. Het doel ervan moet voor alles zijn om de inspanningen van het land zelf en van andere landen die daartoe willen medewerken duidelijk te maken, die nodig zijn om een levenspeil te bereiken dat enigszins vergelijkbaar is met dat der ontwikkelde landen van vandaag.

4.2. PLANNEN VOOR ONGEVEER VIJF JAAR

De tweede categorie van plannen heeft betrekking op de middellange

termijn, waarin een groot deel der investeringen der eerste jaren reeds resultaat kan afwerpen. Zij hebben vaak op 4, 5 of 6 jaar betrekking, dus een periode vergelijkbaar met die van een ambtstermijn van een president of een regering, indien er niets tussenbeide komt. Zij kunnen daarom vergeleken worden met regeringsprogramma's, ofschoon de eerste voorbeelden werden gegeven door de Sovjet-Unie, waarvoor deze parallel niet opgaat. Het vijfjarenplan heeft eveneens het voordeel dat het niet slechts een overgangsperiode, doch reeds iets van wat daarna kan bereikt worden, in beeld brengt. Het vestigt dus de aandacht op mogelijkheden die in een jaarplan niet bestaan. De kortere termijn – in vergelijking tot de perspectiefplannen – maakt het mogelijk met wat grotere precisie te werk te gaan. Veelal wordt in deze plannen een tendentie gelegd om bepaalde bedrijfstakken te ontwikkelen die men voor de welvaart van het land beslissend acht. De geschiedenis laat intussen zien dat men zich op deze termijn nog zeer goed vergissen kan. Na een aanvankelijke nadruk op de industrie heeft men in de achtereenvolgende vijfjarenplannen van zowel de Sovjet-Unie als India herhaaldelijk het gewicht moeten verplaatsen naar de landbouw, omdat die achterbleef bij de plannen.

4.3. JAARPLANNEN

Terwijl zowel de perspectiefplannen als de vijfjarenplannen vooral de functie hebben de bedoelingen van de regering te specificeren, hebben de plannen voor één jaar de rol om de feitelijke uitvoering van de politiek vast te leggen. De jaarplannen worden in nauw verband met de overheidsbegrotingen opgesteld en beide vormen een binding voor de regering. Daar het voor de praktische uitvoering van een beleid nodig is dat de bedoelingen zeer concrete vormen aannemen, hetzij als investeringsprojecten of als wetsvoorstellen, zal het jaarplan deze moeten brengen. Dat is voor een langere periode als een van vijf jaar vaak ook niet mogelijk.

Jaarplannen zouden dus ook kunnen worden gekenschetst als een uitbreiding van het budget tot de gehele volkshuishouding; zij zijn dan ook wel als nationale budgetten naast de overheidsbudgetten aangeduid. Uiteraard hebben zij voor de particuliere sector niet de bindings-

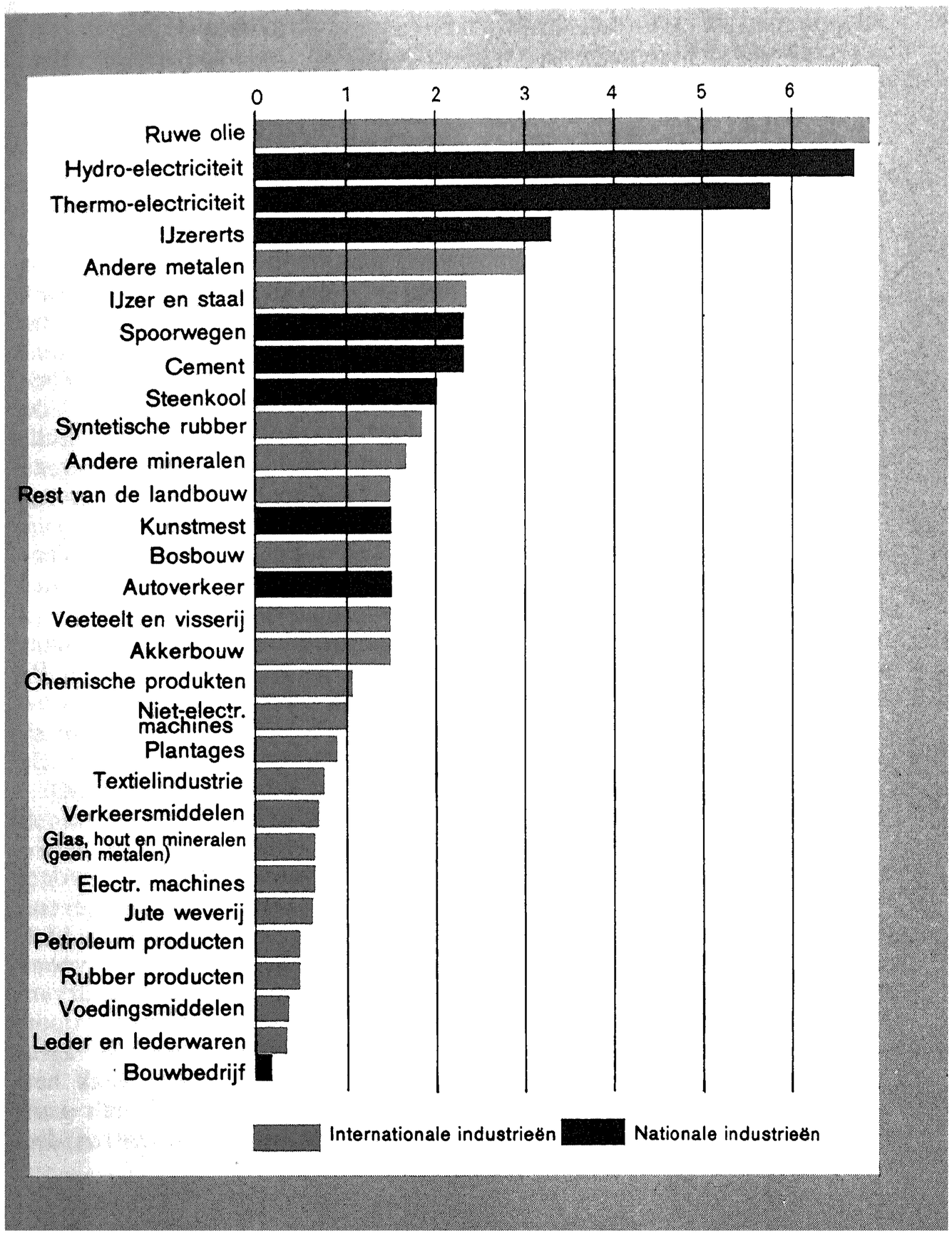
Fig. 12. *Kapitaalcoëfficiënten voor verschillende sektoren in India.* Het diagram illustreert de grote verschillen tussen de kapitaal-coëfficiënt voor verschillende bedrijfstakken. Het illustreert ook de neiging voor de zgn. nationale bedrijfstakken, die niet-verhandelbare goederen voortbrengen, om

kracht die zij voor de overheidssector hebben. Niettemin hebben zij toch een soort taakstellend karakter en door hun korte termijn bieden zij de mogelijkheid van een confrontatie van taakstelling en werkelijke prestatie na een voldoend korte termijn om de belangstelling levend te houden.

4.4. VOORBEREIDEND ONDERZOEKINGSWERK

Voor elk der soorten plannen moet een grote hoeveelheid onderzoek verricht worden die als voorbereidend voor de eigenlijke planning kan worden beschouwd en daarvan ook duidelijk kan worden gescheiden. Desgewenst kan men in deze afsplitsing reeds een voorbeeld zien van de 'planning in fazen' die reeds werd aangekondigd. Dit onderzoek omvat allereerst de voorstudies voor investeringsprojecten. Deze zijn een eerste oriëntering om te geraken tot eigenlijke, meer nauwkeurig beschreven projecten in een vorm die voor uitvoering gereed is. De voorstudies zullen in par. 4.5 nader worden besproken. Het opstellen van projecten is een tweede voorbeeld. Dit zal meestal niet door het centrale planbureau geschieden, doch door diensten van ministeries en door particuliere en overheidsbedrijven. Zekere controleberekeningen van economische aard zullen, vooral voor grote projecten, echter toch ook centraal worden gemaakt. Voorstudies kunnen voorts op de meest verschillende verschijnselen van het maatschappelijk leven betrekking hebben. Zo kan het bv. nodig zijn, om de migratie tussen verschillende streken of plaatsen te bestuderen om te weten welke 'spontane' bevolkingsbewegingen verwacht kunnen worden. Of men bestudeert de bestedingspatronen van verschillende groepen der bevolking: hoeveel wordt in elke inkomensklasse uitgegeven aan de diverse groepen van goederen – voeding, kleding, schoeisel, meubilair enz., eventueel verder onderverdeeld naar de bedrijfstakken die in het plan afzonderlijk worden bekeken. Weer een ander voorbeeld is de studie van de invoer in afhankelijkheid van de bedrijvigheid in verschillende bedrijfstakken en eventuele andere factoren: de relatieve prijzen van ingevoerde goederen (in vergelijking tot overeenkomstige prijzen in het binnenland), transportkosten e.d. Een bekend belangrijk voorbeeld van voorstudies is de opstelling van een aanvoer-afvoer-tabel (input-output-table) (zie ook bijlage H). Deze geeft aan hoeveel elke van een aantal bedrijfstakken aan goederen en diensten betrekt van andere bedrijfs-

ofwel een hoge, ofwel een lage kapitaalcoëfficiënt te vertonen. De internationale bedrijfstakken bevinden zich wat meer in het midden. Indien voor meer dienstenverlenende bedrijfstakken gegevens beschikbaar waren geweest zou er een veel groter aantal lage coëfficiënten zijn geweest; doch deze zijn niet beschikbaar.



takken, de zgn. interindustriële leveringen. Een generalisatie van een dergelijke tabel onderscheidt niet alleen bedrijfstakken, maar ook bv. gezinnen, de regering en het buitenland en maakt nog onderscheid tussen leveringen voor het lopende produktieproces en voor investeringen, d.i. vergroting van de voorraden aan kapitaalgoederen en tussenprodukten. De laatste stap in deze steeds verdere verbreding van het onderzoek is de opstelling van zgn. econometrische modellen voor de werking van de gehele volkshuishouding of voor een aantal hunner. Daarbij probeert men alle invloeden die de verschillende economische grootheden op elkaar hebben in de vorm van wiskundige vergelijkingen te brengen en de coëfficiënten in deze vergelijkingen door statistische meting te schatten. Het zou te ver voeren om de daarbij gebruikte methoden uiteen te zetten; daartoe moge worden verwezen naar de econometrische literatuur [5]. Men kan modellen van zeer uiteenlopende aard opstellen; zij kunnen eenvoudig en dan zeer 'macro-economisch' zijn of gecompliceerd en in veel details afdalend. Zij kunnen betrekking hebben op de verklaring van de bewegingen op korte termijn en op die van bewegingen op langere termijn. Voor de opstelling van ontwikkelingsplannen zijn de laatste uiteraard het belangrijkste. Veel van wat in de volgende hoofdstukken zal worden besproken heeft betrekking op dergelijke modellen of onderdelen daarvan.

Voor een belangwekkende toepassing van econometrische methoden op het gemiddelde ontwikkelingsproces, verricht door Professor H. B. Chenery, zie men bijlagen B en C en illustraties 10 en 11.

4.5. VOORSTUDIËN VOOR PROJEKTEN

Deze zullen niet steeds alleen door het planbureau kunnen worden verricht, doch wel zal het bureau er vaak de stoot toe moeten geven. Zo was het bv. op initiatief van de Turkse Staatsplanorganisatie, dat ten behoeve van het opstellen van het Vijfjarenplan 1963–1967 voorstudiën werden ondernomen voor een 40-tal bedrijfstakken waarvan verbetering van de betalingsbalans kon worden verwacht, hetzij door het uitbreiden van de uitvoer, hetzij door het uitbreiden van zgn. invoervervangende bedrijfstakken. Deze voorstudiën kunnen vaak het best worden ondernomen door daartoe gespecialiseerde firma's van raadgevende ingenieurs, door bedrijven of door overheidsdiensten die

een bepaalde produktie verzorgen (wegenbouw, electriciteitsvoorziening). Zij hebben veelal te beginnen met geologische of bodemkundige analyses – voor mijnbouw en landbouw – of met technische studies, gebaseerd op buitenlandse ervaring (technische handboeken) en op kennis van de plaatselijke bevolking, van de water- en energievoorziening, van de aan- en afvoerwegen en van de te verwachten markt. Deze laatste zal worden gebaseerd op marktanalyses, waarbij wordt getracht de vraag naar het te produceren goed te schatten, zowel voor particulier verbruik als voor aanwending door andere industrieën; zowel binnens- als buitenlands. Een belangrijke plaats zal moeten worden ingenomen door schattingen van de produktiekosten, op grond van enerzijds het aantal benodigde mensen van verschillende scholing en het loon- en salarispeil van dergelijke categorieën en anderzijds de benodigde grondstoffen en halffabrikaten, de afschrijvingen, enz. Tenslotte zal een eerste oriëntering over de meest geschikte vestigingsplaats moeten worden verricht, door een vergelijking van transportkosten van aan- en afvoer op die plaatsen, waar de noodzakelijke grond- en hulpstoffen en hulpdiensten aanwezig zijn.

Er begint allengs een omvangrijk materiaal van dergelijke studies beschikbaar te komen, omdat vele instellingen zich met deze vraagstukken hebben beziggehouden. Toch is het niet gemakkelijk om dit materiaal in een vorm te brengen die geschikt is voor het speciale doel dat men zich stelt in een concreet geval. De daartoe benodigde voorbewerking van de gegevens is nog zeer kostbaar en wordt niet altijd door de instellingen verricht die het materiaal bezitten. Ook wordt het vaak als vertrouwelijk beschouwd.

Door de voorstudies wordt een eerste schifting verkregen van alle denkbare projekten in projekten die iets beloven en projekten die bij nader inzien niet aantrekkelijk zijn. Over de criteria die daarbij moeten worden gebruikt, zal later nog uitvoerig worden gehandeld. Voor het ogenblik kunnen wij aannemen dat een groot aantal gegevens, merendeels van technische aard, op deze wijze worden verzameld, die voor de toepassing van de beoordelingscriteria bekend moeten zijn.

4.6. HET OPSTELLEN VAN PROJEKTEN

Voor de projekten die blijkens de voorstudies een belofte inhouden moeten dan een groot aantal meer nauwkeurige gegevens worden ver-

zameld en een groot aantal beslissingen worden genomen die thans ter sprake komen. Deze gegevens en beslissingen moeten dan in een vorm worden gebracht die aan de ene kant de uiteindelijke beoordeling door het betrokken ministerie en het planbureau en aan de andere kant de feitelijke uitvoering mogelijk maken. Beslist moet nu worden over de plaats en over de omvang van de onderneming of het object. Voor een aantal bedrijfstakken is er een zeer uiteenlopende minimale grootte van een bedrijf die nodig is om de kosten tot een minimum te maken. Onder kosten moeten daarbij uiteraard zowel de produktiekosten als de transportkosten naar de afnemers worden verstaan. Men kan nl. gewoonlijk de produktiekosten per eenheid produkt wel verlagen door het bedrijf groter te maken; doch dan zullen de produkten over een grotere afstand moeten worden vervoerd om de afnemers te bereiken. De verschillen in gemiddelde grootte – die vermoedelijk een zekere aanwijzing is omtrent de optimale grootte – worden door tabel 3 (pag. 60) geïllustreerd.

Er zal een keuze gedaan moeten worden t.a.v. de te volgen methode van produktie. In vele bedrijfstakken is er nauwelijks een keuze te doen, omdat er maar één proces is volgens hetwelk men het gekozen produkt kan vervaardigen en waarvoor men de installaties kan verkrijgen. In vele andere is wel een keuze te maken. Het hangt af van de hoogte van lonen, rente, transportkosten, omvang van de markt, enz. welke methode tot de laagste kosten leidt. Daarbij moet men dan overigens ook letten op de verschillen in kwaliteit die wellicht verbonden zijn met verschillende produktiemethoden. Voorbeelden van bekende elementen van keuze die men heeft zijn de volgende. In de weverij kan men het aantal weefstoelen dat door een arbeider wordt gecontroleerd variëren. Voor het transporteren van zware objekten binnen een fabriek kan men mensen, transportbanden, vorkheftrucks e.d. kiezen. In de metaalbewerking heeft men een aantal uiteenlopende typen van werktuigmachines: sommige zijn toegespitst op een enkele bewerking (single purpose machines); andere op een aantal bewerkingen (multiple purpose machines). Bij het verplaatsen van bouwmaterialen op een bouwwerk kan men mandjes, kruiwagens, vrachtwagens e.d. kiezen. Bij een lokaal transportbedrijf kan men kiezen tussen autobussen, trolleybussen, trams of ondergrondse treinen. Ten aanzien van de keuze moeten soms methoden worden toegepast die later nog zullen worden besproken (par. 9.1).

Nadat deze hoofdpunten zijn vastgesteld zal er een nauwkeurige

keuze moeten worden gedaan van de vaste produktiemiddelen en de samenstelling van het personeel. Er zal een program van werkzaamheden moeten worden opgesteld dat voor alle werkzaamheden een bepaalde tijdsperiode aanwijst en de verschillende werkzaamheden zullen zo goed mogelijk op elkaar moeten aansluiten. Er zullen financiële berekeningen nodig zijn: wat zijn de uitgaven die in een aantal achtereenvolgende maanden moeten worden gedaan en hoe zullen deze gefinancierd worden? Wanneer mag men aannemen dat de inkomsten beginnen te vloeien? Hoeveel van de betalingen zullen in vreemde valuta moeten worden verricht? Er is ook nog rekening te houden met het aanvragen en verkrijgen van een aantal vergunningen van de overheid en de tijd die daarmee gemoeid is. Voor India zijn uitvoerige overzichten opgesteld over de tijd die gemoeid is met deze verschillende operaties. Men is tot de slotsom gekomen dat het gemiddeld vier jaar duurt alvorens na het besluit tot uitvoering van het projekt de produktie in volle gang is. Dit is vermoedelijk wat langer dan elders, in verband met de lange tijd nodig voor het verkrijgen van administratieve vergunningen. Doch een tijd van 2 à 3 jaar zal voor de meeste landen toch zeker moeten worden aangenomen. Daarnaast is het bekend genoeg dat zeer grote projekten, zoals de Hoge Dam bij Assoean, veel langere tijd, bv. 12 jaar, vereisen.

4.7. HET OPSTELLEN VAN REGELS EN STANDAARDCIJFERS

Zoals wij hebben gezien wordt het planproces niet in zijn geheel uitgevoerd door het regeringsplanbureau. Een belangrijk deel wordt verricht in ministeries, in particuliere bedrijven en eventueel ook in de planbureau's van lagere publiekrechtelijke lichamen. Aan het regeringsplanbureau valt dan wel de taak toe om een zekere coördinatie te brengen in deze werkzaamheden. Ten dele is dit een kwestie van procedures, die wij later zullen bespreken (hoofdstuk 11). Ten dele bepaalt de coördinatie echter ook bepaalde taken in de zin waarin dat woord hier wordt gebruikt. Er zullen nl. zekere regels moeten worden gesteld, die die coördinatie bevorderen. Deze zullen bv. betrekking hebben op de methode van beoordeling van investeringsprojekten toe te

TABEL 3. Gemiddeld aantal werkzame personen per vestiging in enkele bedrijfstakken in de Verenigde Staten in 1947.

Suikerraffinage	6.950
IJzer en staal	2.329
Katoenweverij	594
Cement	230
Schoenen	178
Meubelen	59
Kleding	49

passen door de gedecentraliseerde instanties, opdat geen tegenstrijdigheden in de beoordeling optreden. In Nederland werd op een zeker tijdstip door het Centraal Planbureau ontdekt dat de maatstaven gebruikt door een der ministeries geheel afweken van die gebruikt door andere, waardoor het eerstgenoemde ministerie werken liet uitvoeren waarvan de opbrengst veel lager lag dan werken die door een ander ministerie werden beschouwd als onvoldoende aantrekkelijk. De beoordeling van projekten die door de federale regering van de Verenigde Staten worden (mede)gefinancierd wordt door de ministeries verricht op grond van een zeer uitvoerige instructie, die aangeeft hoe een zeer groot aantal details op uniforme wijze moeten worden gepresenteerd en welke berekeningen daarmee moeten worden gemaakt.

Eveneens zal de coördinatie kunnen worden bevorderd door de verspreiding door het planbureau van bepaalde standaardgetallen die de ontwikkeling van de volkshuishouding bepalen. Daaronder kunnen ge-

tallen zijn die als een gegeven voor de economische ontwikkeling moeten worden aangenomen, zoals getallen over de te verwachten bevolkingsgroei of de te verwachten buitenlandse marktontwikkeling. Doel van de verspreiding dezer getallen is dan dat alle instanties van dezelfde getallen uitgaan en er althans geen tegenstrijdigheid is in deze soort veronderstellingen. Er kunnen ook getallen bij zijn, die een keuze van de centrale regering zijn en waarover bij onbekendheid daarmee de lagere lichamen ook verschillende veronderstellingen zouden kunnen maken. Dat kunnen bv. de stijgingspercentages van het nationale inkomen voor verschillende jaren en de verdeling van de stijging der produktie over de verschillende bedrijfstakken zijn.

Een belangrijk gegeven dat in de Verenigde Staten op deze wijze wordt vastgesteld is de rentevoet, tegen welke toekomstige uitgaven en inkomsten moeten worden verdisconteerd bij de beoordeling van projekten.

Een der vragen die het planbureau bij dit alles zal hebben te overwegen is, welke getallen aldus bekend zullen moeten worden gemaakt: hoever men dus gaat met het vastleggen van details van de algemene ontwikkeling.

4.8. AD-HOC-ADVIEZEN AAN DE REGERING

Zoals reeds opgemerkt in par. 3.2, behoort tot de taken van het planbureau ook het uitbrengen van advies ad hoc aan de regering over vraagstukken van economisch beleid. Het planbureau is door zijn andere taken goed toegerust met bepaalde soorten informatie en inzicht, waardoor het een aangewezen adviesorgaan is over vragen van economische politiek van enige speciale soorten. Dat zijn met name de vraagstukken waarbij de interdependentie van de verschillende sectoren van de volkshuishouding een rol spelen of waarbij de gevolgen voor de algemene ontwikkeling van betekenis zijn. Voorbeelden van dergelijke vraagstukken zijn de maatregelen nodig voor het bestrijden van een betalingsbalanstekort – of, wat op hetzelfde neerkomt, een overbestedingsinflatie – of voor het bestrijden van een plotseling toenemende werkloosheid. Een ander voorbeeld is het beoordelen van door buitenstaanders – bv. buitenlandse firma's – voortgebrachte nieuwe projekten die in het plan niet waren voorzien of de beoordeling van de gevolgen van nieuwe vondsten van natuurrijkdommen, zoals petroleum of

aardgas. Bovendien zullen er bij de uitvoering van de in een ontwikkelingsplan voorziene maatregelen wel eens onverwachte moeilijkheden rijzen, bv. tussen verschillende ministeries. Ook dan is het planbureau de geschikte instantie om advies uit te brengen.