5

DE KWALITATIEVE ZIJDE VAN EEN ONTWIKKELINGSPLAN

5.1. DE OPTIMALE SOCIALE ORDE

Voor een ontwikkelingsplan, vooral een op lange termijn, moet de fundamentele vraag gesteld worden of de sociale orde, d.i. het samenstel van instellingen dat de maatschappij kenmerkt, wel de beste is. In vele gevallen zal men vinden, dat die orde door de geschiedenis bepaald is, doch niet meer past bij de eisen van een moderne maatschappij en een moderne ontwikkeling. In een groot deel der ontwikkelingslanden bestaat nog een sterk feodale maatschappijvorm, met voorrechten voor bepaalde groepen personen, wier prestaties daartoe geen goede grond vormen. Daarnaast bestaan dan instellingen die eerder ontleend zijn aan de kapitalistische, d.i. de orde van vrije concurrentie tussen vrije ondernemers, overigens vaak doorkruist door monopolies en protektie. Voor een goed doordacht ontwikkelingsplan is het gewenst dat men zich ook een denkbeeld vormt van de sociale orde waarnaar men moet streven.

Met de 'orde' bedoelen wij dan het geheel van de instellingen met hun spelregels die tezamen de samenleving vormen en waarbinnen de afzonderlijke mensen hun activiteiten ontplooien. Wij gaven reeds eerder enkele voorbeelden van wat wij onder instellingen verstaan. Daartoe behoren de regels van het eigendomsrecht, die een particuliere en een publieke sector kennen; de instelling van de staat die velerlei taken kan hebben; bv. die van het doen functioneren van een belastingstelsel en een stelsel van sociale verzekering. Daartoe behoren ook de wijze waarop men goederen en diensten overdraagt aan anderen. Dit kan bv. door een markt gebeuren, waar kopers en verkopers elkaar ontmoeten; zulk een markt kan door concurrentie of door min of meer monopolistische gedragingen worden gekenmerkt. In het laatste geval zullen er organisaties moeten zijn, zoals kartels of ondernemers- en vakverenigingen of werknemersorganisaties anderzijds. Er zullen instellingen zijn waarin onderwijs wordt gegeven en andere waarin andere cultuuruitingen worden gebracht, waaronder wij ook de godsdienstige instellingen zullen rekenen.

Er is tenslotte de instelling van het gezin of van grotere families, waarbinnen nog talrijke verschillende gedragsregels kunnen heersen.

Elk geheel van dergelijke instellingen en de regels die hun gedrag vastleggen zal de mensen tot een bepaald gedragspatroon brengen, waardoor de produktie, de verdeling en het verbruik worden bepaald, van stoffelijke zowel als geestelijke zaken, en waardoor uiteindelijk het

welzijn van de mensen en de verdeling daarvan over de mensen wordt vastgelegd.

Het bijzonder moeilijke en veelomvattende vraagstuk van het vinden van de beste sociale orde bestaat in beginsel uit het vinden, onder de vele denkbare orden, van degene die het welzijn het grootst maakt.

Het vraagstuk is behept met zeer grote moeilijkheden. Een fundamentele is reeds dadelijk, hoe men het welzijn definieert van zowel een afzonderlijke persoon als van de groep van personen die elke bevolking is. In het laatste geval moet men het beroemde vraagstuk oplossen van het op één noemer brengen van het welzijn van verschillende personen.

5.2. DE WELVAARTSTHEORIE ALS METHODE

Er is geen sprake van dat er enige eensgezindheid bestaat onder de velen van verschillende geestelijke en technische vorming die zich voor dit vraagstuk interesseren. Niettemin zijn er over de meer alledaagse kanten van het vraagstuk – en een groot deel van het leven is alledaags – wel enkele punten van houvast. De economische wetenschap heeft zich met het vraagstuk wellicht het meest concreet bezigghouden en wel in haar hoofdstuk van de zgn. welvaartstheorie (welfare economics). Uiteraard hebben ook politici en hun filosofen zich met het vraagstuk beziggehouden, doch bij hen is het minder mogelijk geweest om een zekere gemeenschappelijke grondslag te vinden dan bij de economische wetenschap. Het meest bekende voorbeeld van de controversen die er op dit terrein bestaan tussen politici is de grote ideologische discussie tussen de communistische en de burgerlijke politici. Beide groepen werken met vrij verouderde theorieën; aan de ene kant de Marxistische en aan de andere kant de liberalistische theorie. Wij menen dat vruchtbaarder uitgangspunten kunnen worden gevonden in enerzijds de empirie en anderzijds de reeds genoemde welvaartstheorie. Geen theorie kan trouwens in nuttige vorm worden gebracht die niet zoveel mogelijk aan de ervaring getoetst is. De economische theorie is een goed deel op weg om een dergelijke getoetste wetenschap te worden. Bovendien zijn verschillende harer methoden ook toepasselijk op wijdere gebieden dan degene, die haar oorspronkelijk waren toegewezen. Zij beperkt zich bv. bepaald niet meer tot de stoffelijke bevrediging der mensen.

Ondanks het feit dat de definitie van het begrip welzijn of ook het

begrip welvaart nog grote hiaten vertoont, is de welvaartstheorie in staat om een aantal stellingen te bewijzen die een gids kunnen zijn bij het zoeken naar wat heden de optimale sociale orde moet worden genoemd. Zij formuleert nl. een aantal voorwaarden waaraan een maximum van welvaart moet voldoen in een wereld waarin (1) bepaalde produktiewetten heersen, d.w.z. bepaalde grenzen bestaan aan wat men aan goederen en diensten kan produceren met behulp van de bestaande voorraden en mensen en (2) de aanwezige mensen bepaalde voorkeuren vertonen.

Tot die voorwaarden behoren de regels dat eenzelfde goed voor elke koper tegen dezelfde prijs moet worden verkocht en dat die prijzen zo moeten zijn, alsof ze op een markt met vrije concurrentie tot stand gekomen zouden zijn. Deze voorwaarden hebben grote bekendheid gekregen, omdat zij door de liberalistische school zijn beschouwd als een bewijs van de juistheid van haar streven – het propageren van de 'vrije' maatschappij van particuliere ondernemers. Deze conclusie is te haastig. Zij moet in verschillende opzichten geclausuleerd worden en dat geeft aan de zojuist genoemde voorwaarden een duidelijk andere strekking.

De eerste clausulering is dat de optimale orde niet slechts aan deze twee voorwaarden moet voldoen, doch aan nog meer. Een orde die aan die andere voorwaarden niet voldoet is niet optimaal. Een zeer belangrijke onder die andere voorwaarden is, dat er een inkomensherverdeling moet plaatsvinden, zodat de grensnuttigheden van alle personen gelijk zijn. Dit betekent dat de laatst bestede gulden voor iedereen evenveel nuttigheid of bevrediging brengt. Ondanks alle onzekerheid die er bestaat ten aanzien van de vergelijkbaarheid van de grensnuttigheden voor verschillende personen lijkt het ons duidelijk, dat de noodzakelijke inkomensherverdeling een vrij drastische moet zijn. Bovendien is een verdere voorwaarde, dat het belastingstelsel dat die herverdeling bewerkt het marginale inkomen niet mag treffen. De extra te verdienen gulden door een eventuele extra-inspanning mag dus niet belast worden. Dit betekent dat een veel geringer deel van onze belastingen moet worden verkregen uit kostprijsverhogende belastingen en uit de inkomstenbelasting op personen dan thans het geval is. Het betekent dus een verschuiving naar vermogens- en winstbelastingen.

Een andere clausulering van de eerste twee voorwaarden heeft betrekking op de gevallen waarbij de produktiewetten een van twee verschijnselen vertonen, die afwijken van de vroeger gewoonlijk aangeno-

men trekken. Het eerste dezer twee verschijnselen staat bekend als dat van de technische overcapaciteit. Het is een gevolg van de ondeelbaarheid van sommige produktieinstallaties, zoals spoorwegen, wegen, electrische centrales, die een zekere minimumgrootte hebben. Daardoor zal in een aantal bedrijfstakken, om deze technische reden, een grotere capaciteit moeten bestaan dan de vraag naar het produkt vereist. De spoorwegen of electrische centrales zullen niet, of niet steeds, ten volle worden gebruikt. De prijzen der produkten die bij vrije concurrentie ontstaan zullen dan verliesgevend zijn. Particuliere ondernemingen zijn dan niet de aangewezen instellingen om deze takken te exploiteren. Zij zouden, indien vrijgelaten, zich tot monopolies aaneensluiten. Alleen produktie door de gemeenschap kan hier een oplossing brengen. Men heeft gemeend dat het vastrechttarief voor de particuliere onderneming een oplossing zou zijn om aan de voorwaarden van het optimum te voldoen en toch geen blijvende verliezen te maken. Hierin steekt een element van waarheid. Toch menen wij op andere gronden dat ook dan een exploitatie door de gemeenschap tot een betere benadering van het welvaartsoptimum kan leiden [22].

Het andere verschijnsel dat tot een clausulering van de liberalistische opvatting leidt is dat van de zgn. externe effecten. Eenvoudig uitgedrukt betekent het, dat sommige voor- of nadelen verbonden zijn aan de produktie in een gegeven tak van bedrijf, die niet worden ondervonden door de kopers van het produkt, doch door anderen (buitenstaanders). Dit betekent dat deze voor- of nadelen niet in de prijs tot uitdrukking komen en daarom ook niet in de winstgevendheid van het bedrijf. Deze is dan een onjuiste maatstaf van de nuttigheid voor de gemeenschap van dit bedrijf. De particuliere ondernemer laat zich in dit geval niet leiden door calculaties die tevens de voor- en nadelen voor de maatschappij aangeven van zijn activiteit en kan dus dingen doen die afwijken van het algemeen belang. Een bekend voorbeeld van negatieve externe effecten (of external diseconomies) is de vervuiling van water en lucht. Als met deze nadelen rekening zou worden gehouden, zou de produktie misschien niet, of in mindere omvang, moeten plaatsvinden. Een voorbeeld van externe voordelen is gelegen in het onderhoud van een weg, waarvoor geen tol of het beheren van een school, waarvoor geen schoolgeld mag worden geheven. In dit geval zijn er geen kopers, want ook de weggebruikers, resp. de leerlingen, betalen niet. Niettemin hebben zij voordelen van het onderhoud van de weg resp. het werken van de school. Deze gevallen lijken wat triviaal, doch

zij illustreren de kwestie toch goed. Iedereen begrijpt dat in die omstandigheden de weg door de overheid moet worden onderhouden resp. de school door de overheid beheerd.

Uit een moderne interpretatie van de welvaartstheorie kan daarom een criterium worden verkregen voor het afbakenen van de functies van de gemeenschap en van de particuliere sector. Interessanterwijze zijn de meeste functies die de overheid thans uitoefent onder de activiteiten te rangschikken die of wel deze technische overcapaciteit of wel de externe effecten vertonen. Externe voordelen zijn duidelijk aanwezig, zoals reeds uiteengezet, bij het onderhoud van wegen e.d. en het beheren van scholen. Zij zijn ook aanwezig bij het handhaven van de openbare orde en de buitenlandse veiligheid, twee zeer oude functies van de staat. Men kan de zorg voor de gezondheid van mensen — en van het geld! — evenzeer onder deze formule brengen. Technische overcapaciteit is bv. aanwezig bij wegen, spoorwegen, electrische centrales en radiozendstations – bij de laatste in deze zin dat deze vrijwel zonder extra kosten meer luisteraars kunnen bedienen.

Uit de besproken voorbeelden moge duidelijk zijn geworden dat de welvaartstheorie zekere meer objectieve uitgangspunten kan bieden voor het omlijnen van de optimale sociale orde. In haar tegenwoordige stand wijst zij in de richting van een gemengde orde, waarin aan de overheid belangrijke taken toevallen.

Er is overigens geen bezwaar tegen dat een concreet land ook nog zekere voorkeuren zou laten meetellen voor bepaalde culturele of sociale elementen, die niet alleen door economische analyse worden bestreken. Wij betoogden reeds dat de doelstellingen van de economische ontwikkeling autonoom zijn in zoverre als zij niet tegenstrijdig zijn. Misschien kan men wel zeggen dat de hiervoor gegeven analyse een diepergaande poging is om tegenstrijdigheden in de keuze van de sociale orde te vermijden.

5.3. EMPIRISCHE BENADERING VAN HET PROBLEEM

De empirische benadering van de keuze van de optimale sociale orde kan het beste uitgaan van de verschillende bestaande maatschappelijke organisaties en hun ontwikkeling. Men kan hen met elkaar vergelijken en men kan in hun ontwikkeling de correcties vaststellen die de regeringen nodig hebben geacht. In het algemeen kan worden aangenomen dat de veranderingen die hebben plaatsgevonden bedoeld waren om het algemeen welzijn te verhogen, zoals dat ten tijde van de veranderingen werd geïnterpreteerd.

De ontwikkelingen die men in de laatste halve eeuw of eeuw heeft kunnen vaststellen betekenen voor het grootste deel dat feodale stelsels zich hebben ontwikkeld in de richting van meer kapitalistische 'vrije-ondernemers-maatschappijen' en deze laatste in de richting van een gemengde orde. Daarnaast zijn schoksgewijze een aantal socialistische volkshuishoudingen tot stand gekomen indien men uitsluitend let op de eigendomsverhoudingen in de bedrijven. Wij bedoelen de economieën die door de communistische partijen worden geregeerd. Deze zijn eveneens in voortdurende ontwikkeling; doch het interessante is dat deze beweging niet steeds het socialistisch karakter heeft versterkt. Zowel in Joegoslavië en Polen alsook in de Sovjet-Unie zijn elementen ingevoerd, die een zekere decentralisatie, soms een wederinvoering van particuliere bedrijfsvoering, betekenen. Men kan daarom zeggen, dat er allerwege geëxperimenteerd wordt, om de optimale orde te benaderen en dat er daarbij een zekere toenadering plaatsvindt tussen de westerse en de communistische stelsels. De eerste hebben zich gewijzigd door de publieke sector uit te breiden, door de invoering van sociale verzekeringen en progressieve belastingstelsels, door een zekere mate van planning en van verbreding van de toegang tot het onderwijs. De laatstgenoemde hebben hun opvattingen over het gebruik van de geldrekening, van de berekening van kosten, met name van kapitaal als een produktiefactor, van de organisatie van hun onderlinge handel en van een zekere decentralisatie gewijzigd. Door de meeste dezer veranderingen zijn zij dichter bij elkaar gekomen, al blijven er nog zeer aanzienlijke verschillen. De beweging in de stelsels is overigens nog niet tot staan gekomen. Geen van beide zijn er in geslaagd alle moeilijkheden van sociale aard op te lossen, waarmee zij te kampen hebben. De plaats van de boeren, de taakverdeling tussen bedrijven en regering, de houding ten opzichte van bepaalde vormen

van kunst vormen nog problemen in de communistische landen. In de westerse landen zijn nog vormen van inkomen uit speculatie of bezit, die onbevredigend worden gevonden door brede kringen; de vraag van het medebeslissen van werknemers en van het mededelen in het bezit houdt velen bezig; de toegang tot het onderwijs en de invloed van bepaalde vormen van kunst zijn eveneens levende vragen. De ontwikkelingslanden zijn bezig hun eigen keuze te maken uit datgene wat zij bij zichzelf en anderen aantreffen en hebben meestal in hun ontwikkelingsplannen enige fundamentele hervormingen op het program staan.

5.4. FUNDAMENTELE HERVORMINGEN IN ONTWIKKELINGSLANDEN

Deze hervormingen zijn niet overal dezelfde, overeenkomstig de verschillende politieke opvattingen van de volken of de regeringen. Er zijn overigens grote verschillen in de mate van invloed die de bevolking op de regering kan uitoefenen. In bepaalde dictatoriaal geregeerde landen is deze gering; in bepaalde democratisch geregeerde sterker, afhankelijk overigens van de graad van ontwikkeling der bevolking. Het is overigens natuurlijk dat grotere invloed uitgaat van de lagen der bevolking die hetzij economisch, hetzij intellectueel sterker staan dan de andere lagen.

Vrij algemeen wordt een hervorming van het grondbezit nodig geacht, met een tendentie om de grond onder een groter aantal personen te verdelen. Men verwacht daarvan veelal een vergroting van de landbouwproduktie. Dit is gerechtvaardigd waar er grootgrondbezitters zijn die zich om de produktie van hun land niet bekommeren, bv. omdat zij het land eenvoudig als belegging tegen het inflatiegevaar hebben gekocht. Grondverdeling is niet altijd nuttig, wanneer de grote bedrijven een irrigatiestelsel hebben dat uiteenvalt, indien bij een verdeling der gronden geen voldoende samenwerking tot stand komt tussen de kleine bezitters. Daartoe is meestal een afzonderlijke organisatie nodig, die waarschijnlijk het best kan worden verzorgd door de overheid. Deze moet dan echter aanstonds kunnen functioneren, wanneer de eigendomsverhoudingen worden veranderd.

In het algemeen kan worden gezegd, dat landbouw als kleinbedrijf slechts dan een zekere bloei zal vertonen, indien tegelijkertijd een voorlichtingsdienst en een aantal coöperatieve hulpdiensten – voor krediet, inkoop, verkoop en verwerking – worden gesticht.

Overigens dient men bij hervormingen van de draagwijdte als deze rekening te houden met allerlei vormen van ontduiking, bv. het verdelen van grond onder familieleden die welhaast als stromannen optreden voor de oorspronkelijke eigenaar en in wezen de toestand onveranderd laten.

Een tweede fundamentele reorganisatie die in veel ontwikkelingslanden is bepleit betreft de reorganisatie van het staatsapparaat. De werking van dit laatste wordt vaak belemmerd door inefficiëntie, corruptie en traditie. De inefficiëntie is natuurlijk een kenmerk voor het land als geheel, doch heeft de neiging bij het staatsapparaat nog gro-

ter te zijn. Zij uit zich in omslachtige procedures, waaraan te veel instanties te pas komen, en die in langzaam tempo worden uitgevoerd. Bekend zijn de gevallen waarin het verkrijgen van een invoervergunning niet automatisch ook het verkrijgen van een betalingsvergunning meebrengt; of waarbij een invoervergunning voor een machine niet gepaard gaat met invoervergunningen voor onderdelen nadat deze versleten zijn. Eveneens bekend zijn de gevallen waarin vele instanties bemoeienis hebben met eenzelfde onderwerp. In het Turkse Vijfjarenplan worden een aantal voorbeelden van zulke duplicaties gegeven. Een laatste bekend voorbeeld van inefficiëntie is de te geringe delegatie van bevoegdheden aan lagere ambtenaren, waarbij dezen niets durven te beslissen zonder er tot de Minister toe in te kennen. Corruptie moet ten dele gezien worden als een correctie op te lage salarissen, doch er zijn ook gevallen waar zij een privilegiëring betekent van personen die de macht hebben. Zij is in het bijzonder schadelijk wanneer zij in het belastingapparaat optreedt. Overigens gaat het daarbij niet alleen om een hervorming van de belastingdienst, maar ook om een mentaliteitsverandering bij de belastingbetalers. Deze laatste kan intussen worden bevorderd door een krachtige houding van de administratie. Behalve de efficiëntie en de kracht van de belastingadministratie is er dan ook nog de structuur der belastingen. Het is bekend genoeg dat in de armere landen de indirecte (kostprijsverhogende) belastingen een groter gedeelte uitmaken dan de directe; er is zelfs een vrij duidelijk negatief verband tussen dit gedeelte en het inkomen per hoofd van de bevolking. Deze toestand betekent een druk op de welvaart van de grote massa, doch tegelijkertijd een bevordering van de besparingen. Dit laatste is ook de reden waarom in de communistische landen de indirecte belastingen zeer veel belangrijker zijn dan de directe. In landen waar de gemeenschap de inkomens zelf vaststelt kan men overigens het probleem ook anders zien.

Nauw verwant met de reorganisatie van de administratie in engere zin is de in het Turkse Vijfjarenplan 1963–1967 bepleite hervorming der staatsbedrijven. Daar deze uiteraard meer direct onder de invloed van de administratie staan dan de particuliere bedrijven, is het begrijpelijk – maar daarom nog niet doelmatig – dat sommige trekken van inefficiëntie ook in de staatsbedrijven terug te vinden zijn. Te sterke bemoeienis met de dagelijkse gang van zaken is een der redenen van een te weinig soepel en snel beleid. Daarenboven werden aan de staatsbedrijven vaak politieke taken opgelegd, zoals het laag houden van de

prijzen of het verschaffen van werk aan veel personen, die met een doelmatig bedrijfsbeheer in tegenspraak stonden.

Voor vele ontwikkelingslanden – en voor enige meer ontwikkelde landen ook – is een hervorming van het onderwijs eveneens een belangrijke zaak. Daarbij zal men moeten trachten, de methoden te veranderen van uit het hoofd leren naar begrijpen; van luisteren naar zelf-doen; van een historische behandeling naar een stelselmatige behandeling; van een eenzijdig accent op het intellectuele naar karaktervorming, en ook enigszins van een te sterk individualisme naar meer samenwerking in groepen. Bij al deze tendentieveranderingen gaat het er overigens niet om, van het ene uiterste naar het andere te bewegen, doch meer evenwicht tussen de uitersten te bereiken. Dat geldt eveneens voor een evenwicht tussen breedheid en specialisatie. Tenslotte moge nog gewezen worden op moderne methoden van taalonderwijs en van wiskundebeoefening, die ook de aandacht vragen.