



**Ontwikkelingssamenwerking
in wereld-economisch
perspectief**



**Bijlage V.1, van de Memorie van Toelichting 1980
van het Ministerie van Buitenlandse Zaken**

Tweede Kamer, zitting 1979–1980

INHOUD

	blz.		blz.		blz.
I. Inleiding	2	3. Ervaringen met het huidige herstruc-		B. Specifieke problemen rond multinatio-	
1. Doel van de nota	2	tureringsprogramma met ontwikke-	52	<i>nale ondernemingen</i>	91
2. Het lange-termijnperspectief	3	lingsdimensie		1. Inleiding	91
3. Twee-sporenbeleid	5	4. Alternatieve mogelijkheden voor het	53	2. Stand van zaken in de internationa-	92
		beleid		le discussie	95
II. Nieuwe realiteiten in de relaties met	7	5. Uitgangspunten voor een voortgezet	54	3. Knelpunten	96
ontwikkelingslanden		programma «Herstructurering en In-		4. Doelstellingen	97
1. De situatie in ontwikkelde landen	7	dustrialisatie»		5. Beleidsconclusies	97
2. De situatie in de ontwikkelingslanden	8				
3. Gevolgen voor de relaties tussen ont-	9	VI. Financiële relaties met ontwikkelings-	56	VIII. Wereldvoedselproblematiek	99
wikkelde en ontwikkelingslanden		landen		1. Inleiding	99
III. Internationale handel met	14	A. Kapitaalverkeer met ontwikkelings-	56	2. De wereldvoedselcrisis van 1972–1973	102
ontwikkelingslanden		<i>landen</i>		en de huidige situatie	104
A. Internationale handel met ontwikke-	14	1. Inleiding	56	3. Knelpunten	106
<i>lingslanden in het bijzonder in ver-</i>		2. Recente ontwikkelingen en pro-	56	4. Doelstellingen	108
<i>werkte produkten</i>		gnose		5. Actiegebieden	108
1. Ontwikkelingen in de internationa-	14	3. Wenselijkheid van het stimuleren	59		
le handel		van het kapitaalverkeer naar ont-	61	IX. Wetenschap en technologie	113
2. Knelpunten	21	wikkelingslanden	62	1. Inleiding	113
3. Doelstellingen	23	4. Doelstellingen	63	2. Knelpunten bij de overdracht van we-	115
4. Mogelijkheden voor het beleid	25	5. Knelpunten	68	3. Knelpunten bij de opbouw van een ei-	116
		6. Mogelijkheden voor het beleid	68	gen wetenschappelijke en technologi-	117
B. Handelssysteem GATT	29	B. Monetair systeem	70	sche capaciteit	118
1. Inleiding	29	1. Inleiding	75	4. Doelstellingen	121
2. Huidige situatie en knelpunten	30	2. Specifieke problemen van het hui-	75	5. Mogelijkheden voor het beleid	121
3. Mogelijkheden voor het beleid	31	dige monetaire stelsel voor ontwik-			
		kelingslanden		X. Energieproblematiek van	121
IV. Grondstoffenproblematiek	34	3. Doelstellingen	70	ontwikkelingslanden	121
van ontwikkelingslanden		4. Partielle verbeteringen van het hui-	75	1. Inleiding	123
1. Inleiding	34	dige monetaire stelsel ten behoeve		2. Huidige situatie	125
2. Huidige situatie	38	van ontwikkelingslanden	79	3. Knelpunten	127
3. Knelpunten	40	VII. Particuliere buitenlandse investeringen		4. Doelstellingen	128
4. Doelstellingen	43	en multinationale ondernemingen	79	5. Actiegebieden voor het Nederlandse	128
5. Actiegebieden	45	ondernemingen		beleid	130
		A. Particuliere buitenlandse investerin-	79		
V. Internationale arbeidsverdeling:	48	<i>gen in ontwikkelingslanden</i>		XI. Samenvatting van de conclu-	130
herstructureringsbeleid				sies en financiële consequenties	130
en ontwikkelingssamenwerking	48	1. De huidige situatie	79	A. Samenvatting van de conclusies	130
1. Internationale arbeidsverdeling	48	2. Knelpunten	84	B. Financiële consequenties	140
2. Huidige situatie van importen uit ont-	50	3. Doelstellingen en uitgangspunten	86		
wikkelingslanden		4. Mogelijkheden voor het beleid	87		

I. INLEIDING

1. Doel van de nota

In de regeringsverklaring heeft het kabinet uitgesproken dat «met voorrang dient te worden gestreefd naar structurele verbeteringen in het geheel van de betrekkingen met de ontwikkelingslanden. Zij dienen, in het kader van een zich ontwikkelende nieuwe internationale economische orde, in staat te worden gesteld op basis van gelijkwaardigheid deel te nemen aan het internationale economische verkeer. Dit betekent onder andere zo min mogelijk belemmeringen bij de afzet van hun produkten op onze markten en zoveel mogelijk toegang tot buitenlandse kapitaalmarkten. Waar deze gelijkwaardigheid nog ontbreekt, dienen handelspolitieke voorrechten en hulp voor financiering van betalingsbalanstekorten te worden uitgebreid».

De Regering heeft hiermede de nadruk willen leggen op het belang voor het ontwikkelingsvraagstuk van onderwerpen als de internationale handel, de financiële en monetaire betrekkingen, de particuliere buitenlandse investeringen, de overdracht van wetenschap en technologie, de energie en de voedselproblematiek. In deze in overleg tussen de meest betrokken bewindslieden opgestelde nota wordt als verzamelnaam voor deze gebieden de term structurele relaties gehanteerd. Het betreft in het algemeen de betrekkingen tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden die buiten de sfeer van de directe hulpverlening liggen.

In de relaties tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden, en ook tussen de landen binnen deze groepen, treden voortdurend veranderingen op. Op nationaal niveau vinden hiermee samenhangende – soms als oorzaak, soms als gevolg – aanpassingen in het productie- en consumptiepatroon plaats met daaruit voortvloeiende effecten op inkomensgroei, -verdeling en werkgelegenheid. In de bestaande gemengde economische orde treden deze aanpassingen vooral op onder invloed van zich wijzigende omstandigheden op markten als gevolg van veranderde vraag- en aanbodverhoudingen. Overheidsmaatregelen kunnen dit aanpassingsproces vergemakkelijken of belemmeren dan wel sturen. Ook vinden wijzigingen plaats in het institutionele kader zoals dat vorm is gegeven in bijvoorbeeld het GATT en het IMF.

Voor overheden zijn er binnen het bestaande gemengde economische systeem een tweetal mogelijke aangrijpingspunten voor beleid met betrekking tot de internationale structurele relaties. In de eerste plaats het beleid ten aanzien van het aanpassingsproces zelve. In algemene zin is de Nederlandse politiek erop gericht het aanpassingsproces van de nationale economie onder invloed van veranderingen in marktomstandigheden, waaronder die op internationaal niveau, zoveel mogelijk te vergemakkelijken. Zowel het nationale als het buitenlandse economische, financiële en monetaire beleid worden, waar mogelijk, hierop afgestemd.

Het tweede aangrijpingspunt voor beleid is het internationale institutionele kader. Hervorming van dit kader is voor de Regering geen doel in zich zelf. Wel is een evolutie van dit kader noodzakelijk in antwoord op veranderende economische realiteiten en in het licht van de noodzaak dat alle landen in staat moeten worden gesteld volledig en effectief te participeren. Gerichte aanpassing van het internationale kader kan worden overwogen wanneer de werking van het marktmechanisme en het aanpassingsproces tekort schieten om de bestaande onevenwichtigheden in de internationale relaties te overwinnen.

De veranderingen in de internationale relaties, zoals die zich in het bijzonder sinds het begin van de 70-er jaren versneld voordoen, leveren een beeld op van toenemende onderlinge afhankelijkheid tussen de nationale staten. Tussen de geïndustrialiseerde landen en de ontwikkelingslanden onderling, zowel als tussen de beide groepen landen, worden de wederzijdse betrekkingen steeds meer bepalend voor de mogelijkheden om nationale doelstellingen na te streven en te realiseren. De Regering onderkent dan ook het spanningsveld tussen enerzijds nationale wenselijkheden en anderzijds de beper-

king van de mogelijkheden die de internationale afhankelijkheid aan de realisering van deze wensen stelt. Binnen dit spanningsveld tussen souvereiniteit en interdependentie zal het Nederlandse beleid zich richten op de mogelijkheden, die de toegenomen onderlinge afhankelijkheid biedt voor het realiseren van wederzijdse belangen. Op grond van een drietal overwegingen zal aan de belangen van de ontwikkelingslanden bijzondere aandacht worden gegeven.

In de eerste plaats acht de Regering een ontwikkeling in de richting van economische verzelfstandiging van de arme landen wenselijk. De de facto niet-gelijkwaardige positie waarin de meeste ontwikkelingslanden zich nog steeds bevinden, kan niet blijvend worden verbeterd met voorbijgaan aan de knelpunten die uit de huidige structurele relaties met de ontwikkelde landen voortvloeien. Hulpverlening is wenselijk en noodzakelijk, maar vanuit deze optiek onvoldoende. Gelijkwaardigheid van de ontwikkelingslanden is alleen te bereiken door duurzame en fundamentele verbeteringen in het geheel van de betrekkingen met de ontwikkelde landen.

In de tweede plaats zijn deze verbeteringen noodzakelijk in het licht van de toegenomen wederzijdse afhankelijkheid tussen arme en rijke landen. Deze groeiende afhankelijkheid leidt er toe dat het steeds minder realistisch wordt de problemen van landen los te zien van de mondiale economische context waarbinnen zij moeten opereren. De relatieve achterstand van de ontwikkelingslanden bemoeilijkt een adequaat functioneren van het wereldeconomische systeem, hetgeen met prioriteit dient te worden gecorrigeerd.

De problemen van de ontwikkelingslanden kunnen niet los worden gezien van de economische situatie in de ontwikkelde landen. Die situatie is immers mede bepalend voor bijvoorbeeld de bereidheid om ontwikkelingshulp van voldoende omvang te geven en om importen uit ontwikkelingslanden toe te laten. Het geldt evenzeer voor de economische problemen van de ontwikkelde landen, waarvan de oplossingen niet los gezien kunnen worden van de mogelijkheden, die de ontwikkelingslanden als afzetmarkten, als leveranciers van grondstoffen en verwerkte producten en als gastland voor buitenlandse investeringen kunnen bieden.

Een derde belangrijke overweging is het besef dat, na een lange periode waarin de beleidsformulering met betrekking tot de structurele relaties met de ontwikkelingslanden een zekere stabiliteit en soms zelfs enige vooruitgang te zien heeft gegeven, er nu een periode lijkt te zijn aangebroken waarin op een aantal punten internationaal stappen terug worden gedaan. Voor een deel hangt dit samen met de grote snelheid waarmee zich op dit moment op het internationale vlak veranderingen voltrekken en de daaruit voortvloeiende onzekerheden. Bovendien lijkt er in toenemende mate sprake te zijn van het afwentelen van de gevolgen van nationale problemen op de schouders van de zwaksten in de internationale samenleving. Het meest opvallende voorbeeld in dit verband is de dreigende toename van de protectie in het internationale handelsverkeer. In een dergelijke situatie is het noodzakelijk om door duidelijke beleidsformulering te trachten dit proces in ieder geval te begrenzen en zo mogelijk om te keren in de richting van het verbeteren van de structurele betrekkingen met de ontwikkelingslanden.

2. Het lange termijn perspectief

Er bestaat geen precieze blauwdruk hoe de toekomstige internationale economische orde er uiteindelijk zal moeten uitzien. Wel is er duidelijkheid en ook internationale overeenstemming over enkele basisprincipes. Deze principes zijn vastgelegd in de declaratie inzake de vestiging van een nieuwe internationale economische orde zoals die aanvaard is tijdens de 6e Speciale Zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en in het handvest van economische rechten en plichten van staten, aanvaard tijdens de 29e Algemene Vergadering¹. De belangrijkste van deze principes zijn de soevereine gelijkheid van staten, de noodzaak van volledige en effectieve participatie van alle landen in het oplossen van 's werelds economische pro-

¹ Voor de Nederlandse positie ten aanzien van de genoemde resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties wordt verwezen naar de verslagen van deze vergaderingen zoals gepubliceerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

blemen, het recht van permanente soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen en economische activiteiten en, waar mogelijk, preferentiële niet-reciproke behandeling van ontwikkelingslanden.

Eerste voorstellen ter praktische realisering van deze principes zijn vervat in het actieprogramma van de 6e Speciale Zitting en van de resoluties van de 7e Speciale Zitting¹. Zelfs wanneer deze actieprogramma's, die in hoge mate op eenzijdige concessies van de rijke landen zijn gebaseerd, volledig zouden worden uitgevoerd – hetgeen allerminst het geval is – zou het ontwikkelingsvraagstuk geen finale oplossing hebben gevonden. Nodig is een evolutief proces waardoor het huidige onevenwichtige en asymmetrische karakter van de relaties tussen ontwikkelde- en ontwikkelingslanden wordt gecorrigeerd.

De vertaling van de principes van de nieuwe internationale economische orde zal uiteindelijk leiden tot een zowel naar verdeling als aard gewijzigd mondiaal productie- en consumptiepatroon. De verandering in de verdeling zal zich uiten in een rechtvaardiger, minder asymmetrische geografische spreiding van productie en consumptie, met name tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden. De aard van de productie en de consumptie zal veranderen door de grenzen die bijvoorbeeld de beschikbaarheid van energie, grondstoffen en het milieu zullen gaan stellen. Op basis daarvan werd in de ook door dit Kabinet in hoofdlijnen onderschreven nota inzake de selectieve groei erop gewezen dat productie en investeringen dienen te worden bijgestuurd. In de nota inzake het sectorbeleid is nader op deze materie ingegaan.

In de internationale discussie vragen de ontwikkelingslanden met nadruk aandacht voor hun afhankelijke en ondergeschikte rol in de internationale economische relaties. Zij wijzen erop dat deze relaties zich afspelen binnen regels en structuren die voor het grootste deel dateren uit de tijd dat de thans onafhankelijke ontwikkelingslanden nog gekoloniseerde gebieden waren; regels en structuren derhalve die door en voor de ontwikkelde landen zijn opgesteld en ontworpen. Het doorbreken hiervan om een gelijkwaardige positie te verwerven van waaruit eigen doelstellingen, prioriteiten en middelen kunnen worden geformuleerd, nagestreefd en gehanteerd zonder beïnvloeding van buitenaf, is de grondgedachte achter de eisen van de arme landen die geresulteerd hebben in de strategieën en declaraties die door de Verenigde Naties zijn geformuleerd. In deze strategieën en de declaraties ligt een sterk accent op de structurele betrekkingen met de rijke landen en wordt voor de hulpverlening in traditionele zin slechts een beperkte plaats ingeruimd.

De ontwikkelingslanden zijn huiverig om in de internationale discussie ook aspecten van hun binnenlandse beleid te bespreken. Zij gaan er vanuit dat het bepalen van hun binnenlands beleid tot hun eigen soevereine rechten behoort. Bovendien stellen zij dat het bereiken van drastische aanpassingen in de structurele betrekkingen met de rijke landen prealabel is in de zin dat daarmee de noodzakelijke voorwaarden worden geschapen voor het kunnen voeren van een goed binnenlands beleid. Ten aanzien van de basisbehoeftebenadering zegt bijvoorbeeld de Belgrado-verklaring van de niet-gebonden landen, (juli 1978): «Op internationaal niveau mag deze strategie geen afbreuk doen aan de urgente noodzaak van fundamentele veranderingen in de wereldeconomische orde in overeenstemming met de beslissingen van de 6e en 7e Speciale Zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Slechts dergelijke veranderingen kunnen gunstige voorwaarden scheppen voor een snellere economische groei van ontwikkelingslanden en op deze wijze het uitvoeren van werkgelegenheids- en basisbehoeftestrategieën vergemakkelijken».

Tijdens de UNCTAD-conferentie te Manilla in mei 1979 hebben de ontwikkelingslanden zich in nog categorischer bewoordingen uitgelaten.

¹ Voor de Nederlandse positie ten aanzien van de genoemde resoluties van de Algemene Vergaderingen van de Verenigde Naties wordt verwezen naar de verslagen van deze vergaderingen zoals gepubliceerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

3. Tweesporenbeleid

De Regering gaat in dit opzicht verder dan de ontwikkelingslanden. Zonder daarmee de souvereiniteit van ontwikkelingslanden over hun binnenlands beleid te willen aantasten is de Regering ervan overtuigd dat de beide doeleinden – een gelijkwaardige positie van de ontwikkelingslanden in de internationale economische betrekkingen en het zo snel en zo direct mogelijk verlichten van het lot van de vele honderden miljoenen mensen die momenteel niet aan een minimum-bestaansbasis toekomen – tegelijkertijd kunnen en moeten worden nagestreefd en niet na elkaar. Dit betekent dat tezelfdertijd verschillende strategieën dienen te worden gevolgd: een tweesporig beleid dat zowel naar macrostructuren als naar directe bestrijding van de armoede in de ontwikkelingslanden ziet.

Een dergelijk tweesporig beleid mist de relatieve eenvoud en eenduidigheid van de volgtijdelijke benadering – externe veranderingen vóór interne resultaten – van de ontwikkelingslanden en is ook in andere opzichten niet spanningsloos. Het is immers niet zo dat elke maatregel die bijdraagt aan het dichterbij brengen van een gelijkwaardige internationale positie van ontwikkelingslanden per definitie positief of zelfs neutraal uitwerkt op de binnenlandse verhoudingen van deze landen.

Toch heeft de Regering voor dit tweesporenbeleid gekozen en wel om twee redenen. In de eerste plaats omdat het lot van de armsten dermate schrijnend is dat het onmenselijk zou zijn met maatregelen om dat lot te verbeteren te wachten totdat de externe structuren zijn verbeterd. In de tweede plaats omdat de maatregelen gericht op het bevorderen van een gelijkwaardige internationale positie van de ontwikkelingslanden in een aantal gevallen zodanig kunnen worden genomen dat tegelijkertijd de positie van de kwetsbare groepen wordt beïnvloed. Een voorbeeld is een grotere bereidheid tot het financieren uit ontwikkelingsfondsen van maatregelen in het kader van grondstoffenovereenkomsten wanneer het grondstoffen betreft die voor de armste ontwikkelingslanden, waar relatief de meeste arme mensen wonen, het belangrijkste zijn.

Een dergelijk samengaan zal niet in alle gevallen mogelijk zijn en dan dienen de structurele maatregelen op hun eigen merites te worden gezien en genomen, aansluitend bij de wensen van de ontwikkelingslanden voor een gelijkwaardiger positie in de internationale economische verhoudingen.

Vanuit de tweesporenoptiek worden in de navolgende hoofdstukken maatregelen op het gebied van de structurele betrekkingen tussen arme en rijke landen voorgesteld. In die zin is de nota als complement te beschouwen van de Nota Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking die, na in de memorie van toelichting op de begroting voor 1980 met een beleidsuitvoerende dimensie te zijn uitgebreid, ook door de huidige Regering als basis voor de directe lotsverbetering van de armste mensen via hulpverlening wordt beschouwd.

Op vrijwel alle in deze nota besproken aspecten van de internationale relaties met ontwikkelingslanden wordt de belangrijkste rol door het bedrijfsleven gespeeld. De taak van de overheid is beperkt tot het scheppen van het kader waarbinnen de activiteiten van het bedrijfsleven zich kunnen voltrekken, zoals het bepalen van de handelspolitiek en het treffen van stimulerings- en garantiemaatregelen. Autonome, directe activiteiten van de overheid op het gebied van de relaties met ontwikkelingslanden zijn beperkt tot het terrein van de hulpverlening.

De Regering kiest bewust voor handhaving van het systeem van een georiënteerde markteconomie. De mogelijk hieruit voortvloeiende spanningen als gevolg van verschillen in doelstellingen tussen het bedrijfsleven en de overheid, met name ten aanzien van het ontwikkelingsvraagstuk, zullen moeten worden verkleind. Dit kan door het kader waarbinnen de activiteiten van het bedrijfsleven zich afspelen meer toe te spitsen op de doelstellingen van het beleid van de overheid op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking. Het gaat erom instrumenten te vinden en toe te passen die sturend

werken op het beleid van ondernemingen in de richting van de in het kader van het ontwikkelingsbeleid beoogde verhoudingen tussen arme en rijke landen.

II. NIEUWE REALITEITEN IN DE RELATIES MET ONTWIKKELINGSLANDEN

Er doen zich een aantal nieuwe ontwikkelingen voor die als uitgangspunt voor het beleid voor de samenwerking met de ontwikkelingslanden moeten worden beschouwd. Deze nieuwe ontwikkelingen betreffen allereerst de situatie in de ontwikkelde landen en de ontwikkelingslanden zelve. Deze ontwikkelingen beïnvloeden op hun beurt de relaties tussen beide groepen van landen en zijn daarmee bepalend voor de vraag op welke wijze structurele verbeteringen in de betrekkingen tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen tot stand kunnen worden gebracht. Het ontbreken van een duidelijk ingevuld perspectief versterkt de noodzaak van het aansluiten van het beleid op het gebied van de samenwerking met ontwikkelingslanden op de nieuwe realiteiten in de relaties met deze landen.

Deze nieuwe realiteiten betreffen met name de verandering in de positie van de verschillende groepen ontwikkelingslanden op diverse markten, de toenemende wederzijdse economische afhankelijkheid tussen arme en rijke landen, de betekenis van de lagere economische groei, de internationalisering van de particuliere sector, de verschuivingen in de betalingsbalansposities en de gevolgen van dit alles voor de onderhandelings situatie tussen de beide blokken. Op deze punten wordt onderstaand nader ingegaan. Daarbij wordt bewust, terwille van het verduidelijken van de grote lijnen, een enigszins gestyleerd beeld geschetst. Dit beeld wordt in de hoofdstukken over de specifieke probleemgebieden nader uitgewerkt.

1. De situatie in ontwikkelde landen

In de Protectienota¹ zijn de huidige internationale economische achtergronden uitvoerig geschetst. In het bestek van deze nota wordt daarom volstaan met het aangeven van enkele hoofdzaken. Deze zijn:

- instabiele monetaire verhoudingen, als gevolg van de tekorten op de Amerikaanse betalingsbalans en de hardnekkige overschotten van met name West-Duitsland;
- een ondanks de aarzelende conjunctuur doorgaande kosteninflatie in een aantal industriële landen;
- de bestaande overcapaciteit in de industrielanden, die leidt tot een «cut-throat competition» op de wereldmarkt en het treffen van nationale marktordenende maatregelen;
- wijzigingen in de internationale arbeidsverdeling door uitbreiding van de industriële productie in de ontwikkelingslanden;
- een toenemende neiging van de regeringen om tijdelijke steunmaatregelen te nemen, waardoor de werking van het marktmechanisme wordt doorkruist;
- het beperken van de invoer met behulp van interne regelingen of procedures van niet tarifaire aard, alsmede de stimulering van de export met specifieke maatregelen.

Wat de vooruitzichten van de internationale economische situatie betreft is primair van belang hoe het perspectief van de economische groei moet worden beoordeeld. Dit perspectief wordt algemeen als matig gekenschetst. In de protectienota zijn verschillende autonome factoren aangegeven die van invloed zijn op de vraag- en aanbodverhoudingen. Gelet op de weinig optimistische verwachtingen zal het uiterst moeilijk zijn aan maatregelen gericht op tijdelijke matiging van de invoer te ontkomen, zulks in het kader van de noodzakelijke sanering van een aantal bedrijfstakken.

De veranderingen die zich na het verschijnen van de Protectienota hebben voorgedaan en met name de verstrekkende gevolgen voor de ontwikkeling van de energiesituatie hebben dit toch al matige perspectief nog verder verslechterd. Bovendien zijn door de snelheid waarmee de structurele wijzigingen binnen de ontwikkelde landen optreden de bestaande onzekerheden toegenomen.

¹ Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15 325, nrs. 1-2.

2. De situatie in de ontwikkelingslanden

De situatie van de ontwikkelingslanden wordt allereerst gekenmerkt door het voortduren van ernstige economische problemen zoals het onacceptabel hoge aantal mensen dat in absolute armoede leeft, de onvoldoende inkomensgroei in veel en met name de armste ontwikkelingslanden, de te geringe beschikbaarheid van externe financieringsmiddelen, het toenemende schuldenprobleem en de grote betalingsbalanstekorten van een aantal ontwikkelingslanden, alsmede de fluctuaties van grondstoffenprijzen en -opbrengsten.

Tegelijkertijd doen zich belangrijke veranderingen voor binnen de groep van ontwikkelingslanden. Tot voor enkele jaren vertoonden zij grosso modo een homogeen beeld. Zij waren vooral exporteur van grondstoffen, importeur van eindprodukten en de tekorten op hun betalingsbalans werden gefinancierd met investeringen en hulp gelden. Op basis van een zekere eenvoudigheid van positie konden zij een gesloten front vormen tegenover de rijke landen.

In dit beeld zijn aanzienlijk veranderingen opgetreden. Zo exporteren de ontwikkelingslanden in toenemende mate eindprodukten naar de rijke landen. Bovendien zijn de ontwikkelingslanden op aanzienlijke schaal importeur van grondstoffen geworden. Het betalingsbalanstekort van de gezamenlijke ontwikkelingslanden wordt niet langer met alleen hulp gelden en investeringen gefinancierd, maar in belangrijke mate met commercieel geld dat op de internationale kapitaalmarkt wordt geleend.

Deze veranderingen hebben zich niet gelijkmatig over alle ontwikkelingslanden voltrokken. De ontwikkeling van industrie heeft voornamelijk plaatsgevonden in een aantal Oost-Aziatische en Latijns-Amerikaanse landen. Hetzelfde geldt voor de toegang tot de internationale kapitaalmarkt. Deze is in feite beperkt gebleven tot landen die door de commerciële banken kredietwaardig worden bevonden, hetgeen vooral de industrialiserende ontwikkelingslanden zijn. Ook de positie op de verschillende grondstoffenmarkten is zeer divers. Voorbeelden zijn de olie- en staalmarkt, waarop een kleine groep ontwikkelingslanden exporteur is, waartegenover een groot aantal importerende arme landen staat.

De gevolgen van deze ontwikkelingen zijn dat de ontwikkelingslanden veel minder dan vroeger voor concrete economische vraagstukken als homogeen blok kunnen optreden. Het is duidelijk dat op de grondstoffenmarkten de importerende en de exporterende landen, ondanks het belang dat beide hebben bij continuïteit in de produktie en de consumptie, verschillende opvattingen kunnen hebben over het meest wenselijke prijsniveau. Ook op de kapitaalmarkt zijn de belangen niet langer homogeen. Landen die toegang tot commerciële kredieten hebben gekregen, wensen hun kredietwaardigheid veilig te stellen en verzetten zich daarom tegen schuldafschrijving. Anderzijds hebben landen die mede als gevolg van grote schulden niet als kredietwaardig worden beschouwd, groot belang bij schuldvermindering.

Dit beeld van economische differentiatie gaat hand in hand met de politieke wens van de ontwikkelingslanden om als «de groep van 77» met de rijke landen te kunnen blijven onderhandelen omdat alleen op basis van die eenheid een vuist tegenover de ontwikkelde landen kan worden gemaakt. De politieke samenwerking binnen de groep van 77 is ondanks de toegenomen onderlinge verschillen dan ook steeds belangrijker worden. Het Nederlandse beleid is er op gericht om met deze beide elementen rekening te houden. Dit betekent dat enerzijds de wens van ontwikkelingslanden om als blok te opereren wordt gerespecteerd. Anderzijds dient erkend te worden dat de economische realiteit met zich brengt dat voor een aantal onderwerpen de scheidslijn tussen producent en consument dwars door de blokken van arme en de rijke landen heen loopt waardoor nieuwe onderhandelingsmechanismen zijn ontstaan. Dit heeft in feite reeds geleid tot een themagewijs behandelen van onderwerpen en het per markt maken van afspraken. Bij deze afspraken zal zoveel mogelijk met verschillen in ontwikkelingsniveau tussen de betrokken partijen rekening moeten worden gehouden.

In dit verband is de recent toegenomen aandacht voor onderlinge samenwerking binnen de Derde Wereld van grote betekenis. Deze onderlinge samenwerking uit zich in de praktijk in de groei van de onderlinge handel tussen ontwikkelingslanden, in het bijzonder na 1970. Ook bestaande regionale organisaties als ASEAN en het Andespact lijken aan belang te winnen door het van de grond komen van systemen van onderlinge handelspreferenties.

Van nog recenter datum zijn de pogingen om binnen het kader van de Verenigde Naties programma's voor technische en economische samenwerking tussen ontwikkelingslanden te formuleren. De technische samenwerking tussen ontwikkelingslanden (TCDC)¹ heeft inmiddels zijn eerste aanzetten gekregen in het actieplan dat tijdens de TCDC-conferentie van september 1978 te Buenos Aires unaniem werd aanvaard. Binnen de UNCTAD is, mede op basis van de Manilla en Mexico-verklaringen van de Groep van 77, inmiddels een afzonderlijke commissie voor economische samenwerking tussen ontwikkelingslanden (ECDC)² opgericht. Deze commissie heeft tot taak concrete vorm te geven aan een programma voor economische samenwerking tussen ontwikkelingslanden. Tijdens UNCTAD V zijn hiertoe nadere beslissingen genomen.

3. Gevolgen voor de relaties tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden

De gevolgen van de hiervoor schetsmatig aangegeven veranderingen voor de relaties tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden doen zich voor op drie niveaus. Allereerst treden wijzigingen op in de concrete economische en financiële betrekkingen tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden. In de tweede plaats zijn er veranderingen te constateren op conceptueel niveau. In de derde plaats doen zich wijzigingen voor ten aanzien van het geïnstitutionaliseerde overleg tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden in de noord-zuid dialoog. De wijzigingen op deze drie niveaus houden overigens nauw met elkaar verband.

i. *Veranderingen in de concrete economische en financiële relaties*

De betrekkingen tussen de ontwikkelings- en ontwikkelde landen zijn in omvang toegenomen en van gevarieerd karakter geworden. Dit laatste blijkt bijvoorbeeld uit de stroom van eindprodukten die thans van de ontwikkelingslanden naar de ontwikkelde landen gaat. Voor de niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden is het aandeel van de verwerkte produkten, dat een decennium geleden nog nauwelijks 20% bedroeg, nu al meer dan 40% van hun totale export. Voor de rijke landen komt het meer omvangrijke en gevarieerde karakter van de export van de ontwikkelingslanden tot uitdrukking in de stijging van het aandeel dat internationaal verhandelde goederen uit ontwikkelingslanden in de binnenlandse consumptie voor hun rekening nemen.

Een andere factor, die grote invloed heeft gehad en nog heeft op de relatie tussen de arme en de rijke landen, is de verminderde economische groei die zich in het ontwikkelde deel van de wereld voordoet. Die invloed doet zich vooral gevoelen op de groei van de exporten van de ontwikkelingslanden naar de rijke landen, in het bijzonder waar deze exporten concurrerend zijn met de productie van goederen die door de rijke landen zelve worden geproduceerd. Hoewel de rijke landen bij herhaling gesteld hebben geen protectiebeleid te willen voeren maar via een open deur politiek en een daarbij behorend herstructureringsbeleid te willen trachten tot behoud van de expansie in de internationale handel te komen, is onder de druk der omstandigheden herhaaldelijk door geïndustrialiseerde landen – individueel of als groep – tot maatregelen voor marktbescherming besloten. Voorbeelden hiervan zijn het multivezelakkoord, de maatregelen voor de staalmarkt en de vele andere beperkende formele en informele ingrepen die bij elkaar tot een aanzienlijke verkrapting van de exportkansen van de ontwikkelingslanden hebben geleid.

¹ TCDC = Technical Cooperation among Developing Countries.

² ECDC = Economic Cooperation among Developing Countries.

Studies van het GATT-secretariaat wijzen er op dat de ontwikkelingslanden via hun vraag naar verwerkte produkten uit de rijke landen een belangrijke anti-cyclische functie hebben vervuld en nog vervullen. Dit geldt voor de olie-exporterende ontwikkelingslanden die hun vergrote invoercapaciteit grotendeels daadwerkelijk hebben aangewend. Het geldt echter ook voor de niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden, die ondanks hun vergrote betalingsbalanstekorten, hun vraag naar verwerkte produkten hebben vergroot. Deze vraag is voor een groot deel gefinancierd door het opnemen van commerciële leningen. Deskundigen van de Wereldbank hebben berekend dat, wanneer in de periode 1974-1975 de niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden hun vraag naar verwerkte produkten hadden verminderd op basis van hun verslechterde betalingsbalans, dit voor Europa drie miljoen extra werklozen zou hebben betekend.

Het standpunt van de Nederlandse Regering is steeds geweest dat protectionistische tendenzen bestreden dienen te worden en dat de weg gegaan moet worden van een zo vrij mogelijke internationale handel gecombineerd met een actief herstructureringsbeleid. Hierbij dient te worden opgemerkt dat zich frictieverschijnselen kunnen voordoen die een optimaal herstructureringsproces aan de zijde van de rijke landen in de weg staan. Deze verschijnselen kunnen liggen op het terrein van bewuste concurrentievervalsing en van immobiliteit en prijsrigiditeit van produktiefactoren. Deze mogelijke fricties noodzaken tot gerichte sturingsmaatregelen om het herstructureringsproces goed en met een zekere geleidelijkheid te kunnen laten verlopen. In ieder geval mogen deze fricties geen aanleiding zijn om noodzakelijke herstructureringsprocessen tegen te houden. Op langere termijn zijn de arme landen noch de rijke landen daarmee gebaat. Erkend wordt dat het hier om een buitengewoon ingrijpend en moeilijk hanteerbaar onderdeel van het economisch beleid gaat.

Belangrijke verschuivingen in de verhouding tussen de arme en de rijke landen zijn ook opgetreden als gevolg van internationale prijsontwikkelingen. Tegenover verhoging van de prijzen van de exporten van rijke landen – die in de laatste twee jaar iets minder snel verloopt – staat een minder eenvormig beeld aan de zijde van de ontwikkelingslanden. Voor de niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden vertoont de export van verwerkte produkten eveneens een gestage prijsstijging, zij het minder snel dan die van de export van rijke landen. De grondstoffenexport van de niet-olie-exporterende landen blijft het vanouds bekende fluctuerende beeld vertonen. Uit dit alles resulteert voor de niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden een verslechtering van hun betalingsbalanssituatie.

De belangrijkste verschuivingen zijn echter opgetreden door de drastische prijsverhogingen die de olie-exporterende ontwikkelingslanden, verenigd in de OPEC, door het gebruik maken van hun kartelpositie, sinds 1973 hebben kunnen doorvoeren. In de eerste plaats heeft het betekend dat vanaf genoemd jaar de olie-exporterende staten aanzienlijk hogere inkomsten hebben gekregen waardoor in een aantal gevallen zeer grote overschotten op de betalingsbalansen van deze landen zijn ontstaan. In de tweede plaats hebben de olie-importerende ontwikkelingslanden door de prijsstijging met een groter tekort op hun betalingsbalans te kampen gekregen. In de derde plaats zijn de olie-importerende rijke landen voor een zelfde probleem geplaatst, te weten de negatieve consequenties voor de betalingsbalans van de hogere bedragen die zij voor de olie-import moeten betalen.

De olie-importerende rijke landen en de olie-exporterende landen hebben sinds 1973 een snel aanpassingsproces aan de nieuwe situatie te zien gegeven. De OPEC-landen hebben in hoog tempo de grotere importcapaciteit aangewend voor versnelling van hun economische groei. De rijke olie-importerende landen zijn, onder andere door drastische vergroting van export naar de olie-exporterende landen, er in geslaagd de negatieve gevolgen van de olieprijsverhoging voor hun betalingsbalans in aanzienlijke mate te compenseren. Het valt overigens nog te bezien in hoeverre een dergelijke compensatie ook na de jongste olieprijsverhoging zal kunnen worden gerealiseerd.

seerd. De olie-importerende ontwikkelingslanden daarentegen hebben slechts ten dele een oplossing gevonden: zij financieren het vergrote betalingsbalanstekort met name door het opnemen van commerciële leningen waardoor snelle toename van hun schulden plaatsvindt. De jongste olieprijsverhogingen zullen de problemen voor deze landen nog vergroten.

Als gevolg van deze ontwikkelingen hebben zich veranderingen op de internationale kapitaalmarkten voltrokken. Een aantal ontwikkelingslanden heeft toegang gekregen als leners van lang lopend commercieel kapitaal, terwijl andere ontwikkelingslanden, met name de OPEC-landen, surplusliquiditeiten aan de kapitaalmarkt afstaan. Door dit laatste is een circuit ontstaan van plaatsing van deposito's door de OPEC-landen bij westerse banken en vervolgens een doorgeleiding door middel van veelal kortlopend krediet aan ontwikkelingslanden. In feite fungeert het westerse banksysteem als sluis voor deze transacties.

Op de investeringsmarkt is een wijziging opgetreden in die zin dat geleidelijk en op bescheiden schaal thans ook ontwikkelingslanden in het buitenland gaan investeren en bij voorbeeld landen als Korea, India en Brazilië een start hebben gemaakt met de opbouw van eigen multinationale ondernemingen.

De wereldwijde toename van de activiteiten van multinationale ondernemingen beperkt de beleidsmogelijkheden van de overheden van de westelijke landen op de terreinen van internationale handel, investeringen alsmede kapitaalverkeer en daarmee op de economische betrekkingen tussen noord en zuid. Tezelfdertijd nemen de omvang en de verscheidenheid van deze betrekkingen toe. De spanning die daarvan het gevolg is roept moeilijkheden op, bij voorbeeld bij de realisering van de wensen van de ontwikkelingslanden om de structurele betrekkingen tussen noord en zuid aan te passen. In het merendeel van de gevallen betreffen die wensen macro-economische processen waarop de overheden alleen zijdelings of indirect invloed kunnen uitoefenen.

ii *Veranderingen op conceptueel niveau: interdependentie*

De geïntensiverde economische relaties tussen arme en rijke landen zijn onderwerp van analyse in de OESO en de UNCTAD. Tegelijkertijd is de te voeren internationale economische politiek aan de orde geweest bij de verschillende topeverleggen van de EG en van de grote industriële mogendheden.

De intensievere relaties tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden hebben geleid tot een sterker besef van interdependentie, zowel in de relaties tussen sectoren als internationale handel, monetaire en financiële zaken, grondstoffen, landbouw, energie en middelen-overdracht als in de relaties tussen nationale economieën.

Uitgangspunt voor Nederland bij het beleidsoverleg over interdependentie is dat de grotere economische verwevenheid van arme en rijke landen aangewend kan worden om enerzijds de ontwikkelingskansen voor de arme landen te vergroten en anderzijds de rijke landen de mogelijkheid biedt om de economische stagnatie te overwinnen. Door verdere intensivering van de economische betrekkingen kan, op basis van verdere wederzijdse specialisatie, een versnelling van de groei worden bereikt waarbij beide groepen landen zijn gebaat.

Bij het interdependentieverschijnsel als beleidsbasis moeten een tweetal kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats dient aangetekend te worden dat de versterkte economische relatie tussen arm en rijk de facto beperkt is gebleven tot slechts een gedeelte van de ontwikkelingslanden en dat derhalve een samenwerkingspolitiek die zich mede op interdependentie baseert, slechts voor een deel van de ontwikkelingslanden relevant is. Het betreft met name de landen die reeds op aanzienlijke schaal in het wereldeconomische verkeer deelnemen, zoals de OPEC-landen een aantal Latijns-Amerikaanse landen, een aantal Oost-Aziatische landen en enkele Zuid-

Aziatische landen. Hoewel deze groep naar aantal landen beperkt is, omvat zij het merendeel van de inwoners van de ontwikkelingslanden. Deze beperking van het interdependentieverijnsel betekent dat ten opzichte van de overige ontwikkelingslanden een samenwerkingspolitiek zal moeten worden geformuleerd die niet een wederzijds karakter kan hebben, maar concessioneel van aard zal moeten zijn.

Een tweede kanttekening bij het interdependentieverijnsel betreft de vaststelling dat zelfs voor de ontwikkelingslanden, die in sterke mate zijn ingeschakeld in het wereldeconomische gebeuren, er in de meeste gevallen nog geen sprake is van een aan de geïndustrialiseerde landen gelijkwaardige positie. Bij het hanteren van het interdependentieverijnsel als basis voor het beleid dient met dit gegeven rekening te worden gehouden. Een dergelijk beleid moet dienstbaar zijn aan het verkleinen van de bestaande verschillen en niet aan het bestendigen van traditionele, asymmetrische productie- en consumptieverhoudingen.

iii. Noord-zuid dialoog

Het overleg tussen de geïndustrialiseerde landen en de ontwikkelingslanden, de noord-zuid dialoog, heeft na de Parijse conferentie in 1976 een vervolg gekregen in de oprichting van het «Committee of the Whole» van de Verenigde Naties. Deze Commissie was en is bedoeld om als centraalpunt te fungeren voor het overleg over de noord-zuid betrekkingen in brede zin waarbij de verwachting leeft dat de resultaten zullen doorwerken naar concrete onderhandelingen die themagewijs elders plaatsvinden. Aan deze verwachting heeft het Committee of the Whole tot nu toe in onvoldoende mate voldaan.

De Nederlandse Regering hecht aan het voortgaan van een constructieve dialoog veel waarde. Deze dialoog en de in dat kader gevoerde onderhandelingen hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de conceptualisering en vastlegging van normen voor de economische betrekkingen tussen arme en rijke landen, die in bepaalde opzichten een volkenrechtelijk karakter hebben gekregen. Het duidelijkste voorbeeld daarvan is de formulering van «Charter of Economic Rights and Duties of States»¹. Dit handvest kan gezien worden als de globale vastlegging van de resultaten van de onderhandelingen die tussen ontwikkelings- en geïndustrialiseerde landen zijn gevoerd in de periode sinds de oprichting van de Verenigde Naties.

Het tot stand komen van meer duidelijkheid in de normering voor de internationale economische betrekkingen moet voor het ontwikkelingsvraagstuk van groot belang worden geacht. Thans aanvaarde beginselen als het recht van soevereiniteit over de eigen natuurlijke hulpbronnen, het recht op nationalisatie van bedrijven en gedragscodes voor buitenlandse investeringen zijn nauwelijks denkbaar zonder de noord-zuid dialoog die daaraan vooraf is gegaan en zonder dat vastlegging in strategieën en charters heeft plaatsgevonden².

Een tweede belangrijke functie van de noord-zuid dialoog is de druk die ervan uitgaat op het behoud en waar het kan het versterken van de bestaande internationale instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking. Voorbeelden hiervan zijn de verschillende VN-programma's, de Wereldbank en de IDA, regionale banken en de vele andere instituten en schema's waartoe de internationale gemeenschap in de afgelopen jaren heeft besloten.

Het zwakst is de noord-zuid dialoog gebleken waar het gaat om het maken van door de ontwikkelingslanden gewenste concrete afspraken voor de markten van grondstoffen, eindprodukten, investeringen en kapitaal. De feitelijke beslissingen voor deze markten, die soms rekening houden met wensen en belangen van de ontwikkelingslanden, maar veelal ook in tegenstelling daarmee zijn, worden genomen op andere plaatsen en in andere fora dan de noord-zuid dialoog. Ten dele betreft dit beslissingen in de particuliere sector, ten dele betreft het besluiten op intergouvernementeel niveau, maar dan niet genomen vanuit een noord-zuid optiek maar primair ter behartiging van eigen nationale belangen.

¹ Voor de Nederlandse positie – onthouden van stemming t.a.v. de tekst in zijn geheel en verschillend stemgedrag over afzonderlijke onderdelen – ten aanzien van het Charter wordt verwezen naar het verslag van de 29e Algemene Vergadering van de Verenigde Naties zoals gepubliceerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

² Dat genoemde beginselen algemeen aanvaard zijn betekent niet dat ook de modaliteiten van de toepassing van deze beginselen algemeen aanvaard zijn. Bij voorbeeld over de wijze waarop compensatie na nationalisatie moet worden bepaald en over de wijze van geschillenbeslechting bestaan duidelijke verschillen van mening tussen ontwikkelings- en ontwikkelde landen.

Deze marge tussen de wensen van de ontwikkelingslanden, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de ontwikkelingsstrategie van de VN, en de realiteit heeft meerdere oorzaken. De belangrijkste zijn dat vele wensen van de ontwikkelingslanden zijn geformuleerd als eenzijdige concessies van de rijke landen, dat de bereidheid van de rijke landen tot concessies afneemt door de economische stagnatie, dat door de verdeeldheid van de ontwikkelingslanden onderling nauwelijks tot gezamenlijke standpunten kan worden gekomen en dat de vraagstukken van energievoorziening en rond de verschuivingen in de internationale arbeidsverdeling de rijke landen onder druk zetten.

Het is wenselijk dat een brug wordt geslagen tussen de niveaus waarop de noord-zuid dialoog plaatsvindt. Meer praktische en gespecialiseerde vormen van overleg zijn, zonder dat dit tot een proliferatie van nieuwe organen hoeft te leiden, naast en in samenhang met de globale noord-zuid dialoog noodzakelijk. Een verandering in de opstelling van de betrokken partijen zal kunnen worden bevorderd wanneer de onderhandelingen kunnen worden geplaatst op een basis van wederzijds belang, zowel per vraagstuk als voor het geheel van de wederzijdse betrekkingen.

III. INTERNATIONALE HANDEL MET ONTWIKKELINGSLANDEN

A. Internationale handel met ontwikkelingslanden in het bijzonder in verwerkte produkten

1. Ontwikkelingen in de internationale handel

De periode van 1950 tot 1959 was voor de totale wereldhandel een tijd van toenemende groei, met uitzondering van een korte aarzeling rond 1958. In dezelfde periode gaf de internationale handel van de ontwikkelingslanden echter een verhoudingsgewijs minder gunstig beeld te zien. Gedurende die jaren daalde, mede als gevolg van ruilvoetverliezen voor grondstoffenexporterende ontwikkelingslanden en de uitbreiding van de handel tussen ontwikkelde landen onderling, het aandeel van de handel met de ontwikkelingslanden in de totale wereldhandel voortdurend, te weten van 31% in 1950 tot 21% in 1960. Voor een deel was deze daling ook het gevolg van het feit dat in deze periode in vele ontwikkelingslanden de opvatting overheerste dat door middel van invoersubstitutie het snelst ontwikkeling bereikt kon worden. In veel sectoren kreeg daardoor de productie voor de eigen markt de grootste aandacht. Aan de exportkant van de ontwikkelingseconomieën nam in die periode de uitvoer van grondstoffen naar verwerkingsindustrieën in de geïndustrialiseerde wereld een overwegende plaats in.

Met de keuze die door een groot aantal landen van de derde wereld in de loop van de jaren zestig werd gemaakt ten gunste van een bevordering van de exportindustrie werd tevens het proces van een zekere specialisatie in de wereldhandel versneld. In dit specialisatieproces bij de uitvoer van eindprodukten bleken Oost-Aziatische ontwikkelingslanden en een aantal Latijns-Amerikaanse landen het beste uitgangspunt te hebben. In de laatste fase van de zestiger jaren is het aandeel van de eindprodukten in het totale uitvoerpakket van de niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden, vooral door het toedoen van de genoemde kleine groep landen, uitgegroeid van een aandeel van ongeveer 10% in 1955, tot 34% in 1970.

Ondanks de grotere nadruk op de export daalde ook in de zestiger jaren het aandeel van de ontwikkelingslanden in de wereldhandel. Een van de belangrijkste oorzaken van de daling in deze periode was de enorme expansie van de handel tussen ontwikkelde landen onderling. Op zich geeft de daling van het aandeel van de ontwikkelingslanden dan ook onvoldoende aanwijzingen voor het antwoord op de vraag of de ontwikkeling van de internationale handel voor deze landen voldoende is geweest, gegeven de behoeften voortvloeiend uit hun ontwikkelingsdoelstellingen.

In de periode sinds 1970 neemt het aandeel van de verwerkte produkten in de export van de niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden verder toe en bedraagt nu bijna 40%. In de 70-jaren neemt voorts het aandeel in de wereldhandel van de olie-exporterende ontwikkelingslanden, vooral onder invloed van de sterke prijsverhogingen, spectaculair toe. Parallel met deze ontwikkelingen neemt het aandeel van de ontwikkelingslanden in de totale wereldhandel toe. Na een dieptepunt rond 1970, toen dit aandeel 17% bedroeg, is het aandeel van de ontwikkelingslanden in 1976 opgelopen tot meer dan 24%.

Afgezien van de hiervoor aangegeven globale ontwikkelingen sinds 1950 tekenen zich in de mondiale handelspatronen een drietal concentratiepatronen af. In de eerste plaats speelt de internationale handel, zij het in afnemende mate, zich nog steeds grotendeels af tussen de ontwikkelde landen onderling. Bijna 50% van alle handelstransacties vinden plaats tussen ontwikkelde landen. Een tweede concentratiepatroon is het gevolg van het tot stand komen van regionale integratieschema's. Zo bedraagt de onderlinge handel tussen de EG-partners al bijna 20% van de totale wereldhandel. Ook in de onderlinge handel tussen ontwikkelingslanden doet dit verschijnsel zich, zij het op minder grote schaal, voor. Een derde concentratiebeweging die in het internationale handelspatroon duidelijk naar voren komt is een zekere regionale gerichtheid.

Na de OPEC-landen zijn de ontwikkelingslanden van Afrika de grootste handelspartner van de EG. Voor de Verenigde Staten vormen de Latijns-Amerikaanse ontwikkelingslanden een belangrijke handelspartner en voor Japan zijn de ontwikkelingslanden in Zuid en Zuid-Oost-Azië een vrijwel even belangrijke handelspartner als de Verenigde Staten.

In het navolgende zullen enkele ontwikkelingen worden geschetst, die van belang zijn voor de positie van de ontwikkelingslanden als deelnemers in het internationale handelsverkeer. Er zal daarbij vooral worden ingegaan op de verschillen die langzamerhand binnen de groep van ontwikkelingslanden zijn ontstaan zowel voor wat betreft de groei, de samenstelling, als de bestemming van hun internationale handelscontacten. Een creatief beleid en effectieve beleidsinstrumenten zullen met deze verschillen rekening moeten houden.

Meer specifiek zal op de volgende aspecten worden ingegaan:

- het aandeel van ontwikkelingslanden in de wereldhandel;
- de bestemming van de exporten van ontwikkelingslanden;
- de aard van de exporten van ontwikkelingslanden;
- de ontwikkeling van de koopkracht van de exporten van ontwikkelingslanden en het belang voor het ontwikkelingsproces;
- het belang van ontwikkelingslanden als afzetgebied voor exporten uit ontwikkelde landen;
- de recente ontwikkelingen.

In het licht van de relatief geringe omvang en de bijzondere karakteristieken ervan wordt in dit hoofdstuk niet ingegaan op de z.g.n. Oost-Zuid handelsbetrekkingen.

i. Het aandeel van ontwikkelingslanden in de wereldhandel

In de onderstaande tabel is de ontwikkeling sinds 1950 weergegeven van het aandeel in de wereldexport van de drie globale landencategorieën zoals die normaliter worden onderscheiden.

Tabel III. 1: Aandeel in de wereldexport per landencategorie (ad valorem, in %)

	Ontwikkelde landen met een markteconomie	Ontwikkelingslanden	Centraal geleide landen
1950	61,3	30,5	8,1
1955	64,7	25,2	10,0
1960	66,8	21,4	11,7
1965	68,8	19,3	11,7
1970	71,9	17,0	10,7
1975	66,2	23,4	9,8
1976	65,1	24,6	9,5

¹ Olie-exporterende landen waarvan de olie-export meer dan 50% van de totale exportwaarde in 1974 omvat: Algerije, Angola, Bahrain, Brunei, Equador, Gabon, Indonesië, Irak, Iran, Koeweit, Libië, Nigerië, Oman, Qatar, Saoedi-Arabië, Trinidad en Tobago, Venezuela en de Verenigde Arabische Emiraten.

² UNCTAD rekent tot deze categorie landen die ontwikkelingslanden waarvan de export van verwerkte produkten meer dan een derde deel van de totale export uitmaakt, meer is dan \$ 50 mln en tevens sneller groeit dan de gemiddelde groei van de export van verwerkte produkten: Hongkong, Israël, Zuid-Korea, Libanon, Malta, Mexico en Singapore. Hier zijn bovendien Brazilië, Joegoslavië, Maleisië en India tot deze categorie gerekend omdat deze landen behoren tot de groep van 9 landen die in de periode 1970-1976 tezamen een aandeel van meer dan 80% hadden in de totale toename van de export van verwerkte produkten van ontwikkelingslanden naar ontwikkelde landen.

³ Afghanistan, Bangladesh, Benin, Boeroendi, Botswana, Boven Volta, Bhoetan, Centraal Afrikaans Keizerrijk, Ethiopie, Gambia, Guinea, Haiti, Laos, Lesotho, Malawi, Maldiven, Mali, Nepal, Niger, Oeganda, Rwanda, Samoa, Sikkim, Soedan, Somalië, Tanzania, Tsjaad, Zuid Yemen en Noord Yemen.

Bron: UNCTAD Handbook of International Trade and Development Statistics en TD/B/7.12. (Als gevolg van afrondingen is het totale aandeel per jaar niet altijd 100%.)

Opvallend in de tabel is de continue daling van het aandeel van de ontwikkelingslanden in de wereldexport tot en met 1970. Na dit jaar neemt het belang van de ontwikkelingslanden snel toe, zij het dat het aandeel nog ver onder het in 1950 gerealiseerde aandeel blijft.

De verandering in het aandeel van de ontwikkelingslanden in de totale wereldexport is niet voor alle landen eenduidig geweest. In tabel III. 2 wordt de verandering in het aandeel van de ontwikkelingslanden nader uitgesplitst naar categorieën ontwikkelingslanden voor de periode 1970-1976. De categorieën ontwikkelingslanden die hierbij gebruikt worden, zijn de navolgende: de belangrijkste olie-exporterende ontwikkelingslanden¹, ontwikkelingslanden met een snel groeiende export van verwerkte produkten², ontwikkelingslanden met een inkomens per hoofd van de bevolking in 1975 van minder dan \$ 300 per jaar en de door de Verenigde Naties onderscheiden categorie van minst ontwikkelde landen³.

Tabel III. 2: Aandeel van verschillende categorieën ontwikkelingslanden in de totale wereldexport 1970–1976 in procenten (ad valorem)

	Totaal aandeel ontwikkelingslanden in wereldexport	Aandeel olie-exporterende landen	Snel groeiende exporteurs van verwerkte produkten	Aandeel ontwikkelingslanden met een inkomen van minder dan \$ 300	Aandeel minst ontwikkelde landen
1970	17,0	5,6	4,9	2,2	0,7
1973	17,7	6,9	5,5	1,6	0,5
1974	25,6	15,0	5,1	1,4	0,4
1975	23,4	13,5	4,9	1,3	0,4
1976	24,6	14,4	5,5	1,3	0,4

Bron: UNCTAD en berekeningen op basis UNCTAD-gegevens (Handbook of International Trade and Development Statistics en TD/B/712).

Overduidelijk blijkt uit tabel III.2 het dominerende aandeel dat de olie-exporterende landen en in iets mindere mate de snel groeiende exporteurs van verwerkte produkten hebben in de internationale handelsbetrekkingen. Wanneer het enigszins speciale geval van de olie-exporterende ontwikkelingslanden buiten beschouwing wordt gelaten, blijkt dat de elf ontwikkelingslanden die tot de categorie van de snel groeiende exporteurs van verwerkte produkten worden gerekend meer dan 50% van de totale export van de ontwikkelingslanden voor hun rekening nemen. In overeenstemming met dit beeld is het geringe aandeel in de wereldexport van de armere ontwikkelingslanden. Het toch al geringe aandeel van de negenentwintig minst ontwikkelde landen daalt van 1,4% in 1950 tot slechts 0,4% in 1976.

ii. *De bestemming van de exporten van ontwikkelingslanden*

De exporten van de ontwikkelingslanden zijn nog steeds in overwegende mate gericht op de ontwikkelde landen.

Tabel III.3 toont het aandeel van de ontwikkelde landen in de export van olie-exporterende en overige ontwikkelingslanden.

Tabel III. 3: Bestemming van de exporten van ontwikkelingslanden 1955–1976

	Totale export in miljarden \$		Aandeel geïndustrialiseerde landen als % van totale export	
	niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden	olie-exporterende ontwikkelingslanden	niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden	olie-exporterende ontwikkelingslanden
1955		23,75		69,7
1970	38,20	17,65	69,4	78,8
1973	68,35	42,10	69,7	77,4
1976	119,10	134,00	66,7	75,2

Bron: Berekend op basis gegevens uit GATT: «Networks of World Trade 1955–1976».

Er is sprake van een kleine doch onmiskenbare afname van het relatieve belang van de ontwikkelde landen als markt voor de ontwikkelingslanden. Daartegenover staat dat de onderlinge handel tussen ontwikkelingslanden aan belang wint. Deze onderlinge handel tussen ontwikkelingslanden ver-

toont over een langere periode gezien een golfbeweging. In 1955 bedroeg het aandeel van de onderlinge handel in het exportpakket van de ontwikkelingslanden nog bijna 25%. Dit aandeel daalt gestaag tot een dieptepunt van ongeveer 19% in 1970. Vervolgens gaat het aandeel van de intrahandel van ontwikkelingslanden weer stijgen tot 23% in 1976. Een van de belangrijkste factoren in dit verband is de vraagontwikkeling in de ontwikkelde landen. Na de hausse van de zestiger jaren was er in de eerste jaren na de oliecrisis van 1973 sprake van een minder snel groeiende vraag, ook naar produkten uit ontwikkelingslanden. Er is bovendien in enkele gevallen sprake van handelsbelemmerende maatregelen. Andere belangrijke factoren zijn in dit verband de effecten van onderlinge samenwerking van ontwikkelingslanden en de sterke vraagontwikkeling ook naar produkten uit ontwikkelingslanden van de OPEC-landen.

Er zijn opvallende verschillen tussen de verschillende regio's voor wat betreft het belang van de intrahandel. Voor Afrika is de intrahandel het minst belangrijk. Voor West-Azië is, wanneer olie buiten beschouwing wordt gelaten, de intrahandel bijna even belangrijk als de handel met de ontwikkelde landen.

Niet alleen naar regio, maar ook naar inkomensniveau verschilt het belang van de markten van andere ontwikkelingslanden voor de exporten van ontwikkelingslanden. Volgens cijfers van de Wereldbank neemt het belang van de intrahandel in de periode 1960-1976 voor de armste ontwikkelingslanden (inkomen per hoofd minder dan \$ 250 in 1976) toe van 25 tot 30%. Voor de overige, minder arme ontwikkelingslanden neemt dit bedrag toe van 15 tot 24%. Voor de armste ontwikkelingslanden is het belang van de markten van de andere ontwikkelingslanden dus groter; voor de minder arme ontwikkelingslanden neemt dit belang sneller toe.

In de inleiding werd reeds gesproken over de regionale patronen in het internationale handelsverkeer. In het beeld van de ontwikkelingen van dit patroon sinds 1970 vallen vooral op de handelsrelaties tussen respectievelijk de Verenigde Staten en Latijns-Amerika, Japan en Zuid- en Zuidoost-Azië en de EG en Afrika. Gezien vanuit de ontwikkelde landen blijkt de EG minder gericht op haar regionale handelspartners in de Derde Wereld dan de Verenigde Staten en Japan. Voor Japan en de EG neemt die gerichtheid in de tijd toe, terwijl de relatie Verenigde Staten-Latijns-Amerika een stabiel karakter heeft. Gezien vanuit de ontwikkelingslanden blijkt in alle gevallen het marktaandeel van de regionale partner in de ontwikkelde wereld groter dan omgekeerd. Na een daling, als gevolg van recessie en handelsbelemmerende maatregelen, neemt na 1976 het aandeel van de betreffende regionale partner in de export van de onderscheiden groepen van ontwikkelingslanden weer toe. De gevolgen in ontwikkelde landen van de prijsverhoging van olie in 1973 en 1974 zijn dan voor een deel verwerkt. Naast historisch-politieke en strategische overwegingen spelen uiteraard economische factoren als de onderlinge geografische ligging en verschillen in produktie en ontwikkelingsniveau een rol bij het tot stand komen van deze regionale patronen.

iii. *De aard van de exporten van ontwikkelingslanden*

De samenstelling van het door de ontwikkelingslanden aangeboden exportpakket is in de zeventiger jaren fundamenteel verschillend van dat in de voorafgaande jaren. De meest opvallende verandering is het sterk vergrote aandeel van verwerkte produkten in het exportpakket van de niet olie-exporterende ontwikkelingslanden. Tabel III.4 geeft inzicht in deze ontwikkeling sinds 1955.

Tabel III. 4: Samenstelling van de export van ontwikkelingslanden 1955–1976 (in procenten)

	Grondstoffenaandeel in de totale export		Aandeel verwerkte produkten in de totale export	
	niet-olie-producerende landen	olie-producerende landen	niet-olie-producerende landen	olie-producerende landen
1955		86,7		12,8
1968		79,0		20,8
1970	62,4	97,5	35,2	2,5
1973	58,3	97,7	40,3	2,3
1976	59,2	98,2	39,9	1,3

Bron: Berekend op basisgegevens
GATT: «Networks of World Trade, 1955–1976».

Uit de tabel blijkt dat het aandeel van verwerkte produkten in het exportpakket van niet-olie-producerende landen in minder dan 10 jaar bijna is verdubbeld. Voor de olie-exporterende ontwikkelingslanden blijft het belang van de export van verwerkte produkten marginaal.

Wanneer de bestemming van de exporten van ontwikkelingslanden wordt gezien in het licht van de aard van deze exporten dan blijkt er in dit geval weinig verschil te zijn tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen als bestemming. Bij beide bestemmingen is de verdeling van de export naar grondstoffen en verwerkte produkten vrijwel gelijk en nauwelijks afwijkend van het globale beeld in tabel III.4. Ten opzichte van het stereotype beeld van ontwikkelingslanden als leveranciers van grondstoffen en importeurs van verwerkte goederen betekent dit dat grondstoffen – ook bij buiten beschouwing laten van olie – ook in het handelsverkeer tussen ontwikkelingslanden een grote rol spelen en dat er, met andere woorden, ook aan de zijde van de ontwikkelingslanden een afhankelijkheid van de diverse grondstoffen bestaat.

Wanneer wordt gezien welke landen dit groeiende aandeel in de export van verwerkte produkten voor hun rekening nemen dan zijn dat er ongeveer 16 en wel allereerst de 11 landen genoemd in voetnoot 2 op blz. 16 volgens de definities zoals UNCTAD die hanteert. Daarbij komen nog 5 landen die niet in de UNCTAD-definitie zijn opgenomen omdat de VN, in tegenstelling tot de OESO, deze landen niet als ontwikkelingslanden beschouwt: Taiwan, Spanje, Portugal, Turkije en Griekenland. Deze 5 landen kunnen worden gerekend tot de door het OESO-secretariaat onderscheiden categorie van «Newly Industrialising Countries» (NIC's)¹. Opvallend in deze categorie van ontwikkelingslanden is het feit dat geen enkel Afrikaans land tot deze categorie behoort. Wanneer India buiten beschouwing wordt gelaten, is Zuid-Korea het land in deze categorie met het laagste inkomen en wel \$ 670 per hoofd in 1976.

Tabel III. 5: Belangrijkste exporteurs van verwerkte produkten in de derde wereld

Latijns-Amerika	West-Azië	Z. en Z.O. Azië	Europa	Afrika
Mexico (\$1090)	Libanon (\$1080)	India (\$150)	Malta (\$1680)	–
Brazilië (\$1140)	Israël (\$3920)	Zuid-Korea (\$670)	Joegoslavië (\$1680)	
		Maleisië (\$860)	Portugal (\$1690)	
		Hongkong (\$2110)	Griekenland (\$2590)	
		Taiwan (\$1070)	Spanje (\$2920)	
		Singapore (\$2700)		

Tussen haakjes is het inkomen per hoofd van de bevolking in 1976 vermeld.

¹ Het OESO-secretariaat beschouwt de navolgende landen als een illustratieve lijst van NIC's:

Spanje, Portugal, Turkije, Griekenland, Brazilië, Mexico, Joegoslavië, Hong Kong, Korea, Taiwan en Singapore.

De verschillende definities die worden gehanteerd door UNCTAD en OESO zijn een aanwijzing voor de moeilijkheid objectief vast te stellen welke landen tot NIC's kunnen worden gerekend.

Definitie UNCTAD, zie voetnoot 1 op blz. 16.

³ Definitie UNCTAD, zie voetnoot 2 op blz. 16.

Bron: UNCTAD Handbook of International Trade and Development Statistics.

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat grosso modo een hogere groei van de export samengaat met een hogere groei van het nationaal inkomen. Dit samengaan wordt weergegeven in tabel III. 7. In deze tabel zijn voor de niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden voor een drietal perioden van 1961–1975 de groeivoeten van de export en het Bruto Binnenlands Produkt vermeld. Zowel in de tijd als bij vergelijking tussen de verschillende onderscheiden categorieën van ontwikkelingslanden blijkt het belang van een groeiende exportprestatie.

Tabel III. 7: Groei van het exportvolume en van het reële Bruto Binnenlands Produkt van niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden 1961–1975

Niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden gerangschikt naar inkomenscategorie	Jaarlijkse groeivoet		
	1961–65	1966–70	1971–75
— landen met een inkomen per hoofd minder dan \$ 200 in 1970			
• groei BBP	4,1	4,4	2,7
• groei exportvolume	4,4	4,0	3,0
— landen met een inkomen per hoofd tussen \$ 200 en \$ 400			
• groei BBP	5,2	5,8	5,7
• groei exportvolume	4,8	6,0	6,8
— landen met een inkomen van meer dan \$ 400			
• groei BBP	5,5	6,4	6,3
• groei exportvolume	5,8	6,9	5,5

Bron: VN en OESO/DAC Chairman's Report 1978.

Uit tabel III. 7 blijkt opnieuw het sneller uit elkaar groeien zowel naar exportprestatie als groei van het Bruto Binnenlands Produkt van verschillende categorieën ontwikkelingslanden, in het bijzonder vanaf 1970.

v. *Het belang van ontwikkelingslanden als afzetgebied voor de exporten uit ontwikkelde landen*

Het belang van ontwikkelingslanden zoals dat tot uitdrukking komt in het percentage van de export dat op deze landen is gericht, is vooral in de jaren na 1973 sterk toegenomen. Deze toename staat in scherp contrast tot de vrijwel continue afname van het belang van de ontwikkelingslanden in de periode voor 1973. Tabel III. 8 geeft een aantal cijfers over deze ontwikkelingen.

Tabel III. 8: Procentuele aandeel ontwikkelingslanden in de afzet van rijke landen 1955–1977

Jaar	Aandeel ontwikkelingslanden in totale export alle rijke landen ¹	Waarvan naar OPEC-landen	Aandeel ontwikkelingslanden in totale export EG ²	Waarvan naar OPEC-landen
1955	27,8
1968	19,3
1970	18,3	3,4	29,7	8,1 ³
1973	17,7	4,0	28,4	8,2
1976	22,2	8,4	36,0	16,7
1977	37,6	..

¹ Inclusief de intra-EG-handel.

² Exclusief de intra-EG-handel.

³ 1971–1972.

Bron: Berekeningen op basisgegevens GATT «Networks of World Trade 1955–1976» en EEG (Dossier sur l'interdépendance Europe-Tiers Monde).

Afgezien van het na 1973 sterk stijgende aandeel van de ontwikkelingslanden in de afzet van de rijke landen en het grote aandeel van de olie-exporterende ontwikkelingslanden daarin, valt in tabel III. 8 op dat 40% van de EG-exporten op ontwikkelingslanden zijn gericht.

De stijging van het aandeel van de ontwikkelingslanden in het exportpakket van de rijke landen is een aanwijzing voor de, in de woorden van het GATT-secretariaat, anticyclische of ondersteunende rol die de vraag naar verwerkte produkten door ontwikkelingslanden in de periode vanaf 1973 speelt. Verwerkte produkten vormen ongeveer 80% van het exportpakket van de rijke landen. Deze rol wordt ook verduidelijkt in tabel III. 9 waarin het overschot van de rijke landen uit hoofde van im- en export van verwerkte produkten is weergegeven. Uit deze tabel komt naar voren dat dank zij de toegenomen vraag uit ontwikkelingslanden (vooral de OPEC-landen), de rijke landen er in zijn geslaagd de toename van de exporten van verwerkte produkten uit ontwikkelingslanden meer dan te compenseren.

Tabel III. 9: OESO-landen, handel in verwerkte produkten (1970–1976)
(in mld. \$)

	Export OESO verwerkte produkten			Import OESO verwerkte produkten			Overschot uit hoofde van handel in verwerkte produkten		
	1970	1975	1976	1970	1975	1976	1970	1975	1976
Niet-olieproducerende ontwikkelingslanden	24,3	63,1	65,4	5,9	20,1	28,2	18,4	43,0	37,2
Newly Industrialising Countries ¹	15,3	44,1	46,9	5,6	21,0	28,4	9,7	23,1	18,5
OPEC	6,4	40,3	47,3	0,3	0,7	1,0	6,1	39,6	46,3
Totaal							34,2	105,7	102,0

¹ Volgens definitie OESO-secretariaat. (Zie voetnoot op blz. 19).

Bron: OESO/DAC Chairman's Report en GATT Networks of World Trade 1955–1976.

De mogelijkheden van de export naar ontwikkelingslanden hangen uiteraard samen met de voor deze landen beschikbare financieringsmiddelen. In dit verband wordt verwezen naar hoofdstuk VI inzake het kapitaalverkeer met ontwikkelingslanden.

vi. *De recente ontwikkelingen*

De aan het eind van 1978 door het GATT gepubliceerde cijfers over het verloop van de wereldhandel in 1977 laten in grote lijnen het navolgende beeld zien. Voor de geïndustrialiseerde landen neemt de volumegroei van de invoer af van 15% in 1976 tot niet meer dan 4½% in 1977. Ook de volumegroei van de export is in 1977 met 4½% minder dan het in 1976 gerealiseerde percentage van 11%. Het belang van ontwikkelingslanden als afzetgebied voor de geïndustrialiseerde landen neemt ook in 1977 nog toe, terwijl het belang van ontwikkelingslanden als leverancier voor geïndustrialiseerde landen iets afneemt.

De exporten van niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden vertoonden in 1977 een veel geringere volumegroei dan in 1976: 2,5% tegenover 15%. Belangrijk aandeel in deze vermindering van de groei had de export van verwerkte produkten waarvan de volumegroei in 1977 slechts 7,5% bedroeg tegen 30% in 1976.

De exporten van olie-exporterende landen stagneerden voor wat het volume betreft in 1977, terwijl in 1976 nog 15% volumegroei werd gerealiseerd. De groei van hun importen nam ook af en wel van 25% in 1976 tot 18% in 1977.

De inleidende opmerkingen over ontwikkelingen in de internationale handel samenvattend, vallen een aantal zaken in het bijzonder op. In de eerste plaats blijkt dat een aantal ontwikkelingslanden, met name de olie- en verwerkte produkten exporterende ontwikkelingslanden, in toenemende mate in het internationale handelsverkeer worden geïntegreerd. Zulks in tegenstelling tot de armere ontwikkelingslanden die veelal nog in hoge mate afhankelijk zijn van de export van grondstoffen. Een toeneming van de onderlinge verschillen binnen de groep van ontwikkelingslanden is het gevolg. Een tweede opvallend aspect is de toename van het belang van ontwikkelingslanden als afzetmogelijkheid voor de exporten van rijke landen, in het bijzonder na 1973.

De internationale verwevenheid en daarmee de wederzijdse belangen bij een uitbreiding van het internationale handelsverkeer zijn toegenomen. De bevordering van de internationale handel moet dan ook in zijn totaliteit – export en import – worden gezien. Opvallend zijn in dit verband de regionale patronen in het handelsverkeer. Het belang van de onderlinge handel van ontwikkelingslanden is toegenomen, als gevolg van onderlinge handelspreferenties, industrialisatie in deze landen, toegenomen vraag uit de OPEC-landen en als gevolg van de vraagstagnatie en handelsbelemmeringen in geïndustrialiseerde landen.

Ten slotte blijkt uit recente cijfers van het GATT een niet onaanzienlijke vermindering van de groei op vrijwel alle onderdelen van het internationale handelsverkeer in 1977 ten opzichte van 1976.

2. Knelpunten

Wanneer wordt gezien wat de knelpunten voor het te voeren beleid zijn die zich voordoen ten aanzien van de internationale handel in verwerkte produkten met ontwikkelingslanden, dan kunnen de belangrijkste daarvan in de volgende hoofdpunten worden aangegeven:

- i. De minder gunstige internationale economische situatie met voor ontwikkelingslanden specifieke nadelige uitingsvormen, zoals een minder snel toenemende vraag naar verwerkte produkten, inflatie en handelsbelemmerende maatregelen die in verband met de recessie worden genomen.
- ii. De onbekendheid van de effecten van de regionale patronen in de internationale handel.
- iii. De moeilijkheden ten aanzien van de beleidsvertaling van de toegenomen onderlinge verschillen tussen ontwikkelingslanden.

ad i

In hoofdstuk II van deze nota is mede aan de hand van de Protectienota ingegaan op de huidige internationale economische situatie. De aangegeven kenmerken zoals nationale marktordenende maatregelen, tijdelijke steunmaatregelen waardoor de werking van het marktmechanisme wordt doorkruist en invoerbepalende en specifieke exportstimuleringsmaatregelen vormen knelpunten voor het beleid op het gebied van de internationale handel in verwerkte producten met ontwikkelingslanden in de zin dat hiermee duidelijke grenzen aan de ruimte voor dit beleid worden gesteld. De recente ontwikkelingen op het terrein van energie versterken deze vaststelling.

ad ii

Wat de invloed van regionale patronen in de wereldhandel betreft, is het onmiskenbaar dat de Europese integratie grote voordelen heeft opgeleverd voor de EG-lidstaten. Het Nederlandse beleid is dan ook gericht op het behoud en de verdere uitbouw van de gemeenschappelijke markt van de EG. De gevolgen van deze regionale ontwikkeling voor de positie van ontwikkelingslanden in de wereldhandel zijn minder eenvoudig aan te geven. Naast positieve effecten als gevolg van de snelle vergroting van de afzetmarkt in de EG kunnen negatieve effecten voor ontwikkelingslanden optreden in de vorm van het verleggen van handelspatronen van extra naar intra EG-handel voor zover deze verlegging niet samenhangt met meer efficiënte productiemogelijkheden. Deze problematiek speelt ook ten aanzien van de komende uitbreiding van de EG. Zo lijkt de door deze uitbreidingen zich vergroten- de interne EG-markt voor ontwikkelingslanden die reeds een deel van die markt verwierven, enerzijds aantrekkelijk. Anderzijds echter kunnen door de geografische uitbreiding de zelfvoorzieningsmogelijkheden worden verhoogd en de concurrentiemogelijkheden verminderd, met name door de geleidelijke afbraak van de binnen-tarieven van de toetredende landen. Dit is vooral voor ontwikkelingslanden die landbouwproducten uitvoeren een minder gunstig perspectief. Juist omdat de EG de grootste importeur van de wereld is, zijn een groot aantal exporteurs (waaronder veel ontwikkelingslanden) afhankelijk van de Gemeenschappelijke handelspolitiek. Het bij de uitbreiding van de EG vertalen van de wens om zoveel mogelijk rekening te houden met de positie van ontwikkelingslanden wordt extra bemoeilijkt door de niet-eenduidige gevolgen voor deze landen.

Tegen de achtergrond van een zich aftekenende energieschaarste en mogelijke aanvoerstoringen voor andere grondstoffen enerzijds en anderzijds de nog steeds stijgende behoeften van de geïndustrialiseerde landen is een streven naar zekerstelling van de voorziening waarneembaar. Mede om politieke en strategische redenen spelen hierbij bepaalde geografische voorkeuren een rol. Naar aanleiding hiervan hebben een aantal belangrijke geïndustrialiseerde landen speciale relaties ontwikkeld met groepen ontwikkelingslanden of individuele ontwikkelingslanden.

Dergelijke afspraken kunnen in bepaalde gevallen een gelijkmatiger verdeling van handelspolitieke voordelen over de Derde Wereld (preferenties bij voorbeeld) in de weg staan. Een tweetal specifieke knelpunten die uit deze regionale patronen kunnen voortvloeien zijn de mogelijkheid dat hierdoor de samenwerking tussen ontwikkelingslanden, die door de Regering krachtig wordt gesteund, zou kunnen worden doorkruist alsmede het handhaven van onevenwichtige complementaire productieverhoudingen tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Er is sprake van dergelijke onevenwichtige verhoudingen wanneer aanwezige mogelijkheden voor een verbreding van de economische basis van de betrokken ontwikkelingslanden worden belemmerd door de bestaande internationale relaties. Wordt hierdoor wellicht het knelpunt van de verzekerde aanvoer opgelost, tenzelfder tijd kunnen hieruit nadelige consequenties voor de ontwikkeling van de koopkracht van ontwikkelingslanden en daarmee voor de afzetmogelijkheden van ontwikkelde landen voortvloeien. Het Nederlandse streven is er dan ook op gericht het perspectief van het EG-beleid zoveel mogelijk te mondialiseren.

Voor wat de samenwerking binnen de Derde Wereld betreft is het van belang vast te stellen dat de politieke en economische samenwerking zoals die in het Westen en met Japan tot stand is gekomen in de Derde Wereld niet bestaat. De Derde Wereld kan daar slechts tegenover stellen óf haar, soms met moeite overeind gehouden, politieke eenheid óf een ad hoc, vaak als reactie, te creëren belangenorganisatie (OPEC, natuurrubberproducerende landen, tinproducerende landen). Het laatstgenoemde komt vooral voor bij de grondstoffen.

ad iii

De toegenomen onderlinge verschillen tussen ontwikkelingslanden, die in het voorgaande zijn geïllustreerd, vormen in die zin een knelpunt dat op basis van algemene uitgangspunten en doelstellingen een gedifferentieerd beleid is vereist. Formulering en uitvoering van een dergelijk beleid vormt een knelpunt omdat tegelijkertijd met een aantal factoren, die somtijds conflicteren, rekening moet worden gehouden. Allereerst is dat de wens van de ontwikkelingslanden om hun politieke eenheid te bewaren en te bevorderen. In de tweede plaats is er de afweging tussen korte- en lange-termijnbelangen. Toegesplitst op de handel in verwerkte producten betekent dit in concreto dat een gedifferentieerd beleid geen protectie van korte-termijnbelangen van rijke landen mag betekenen. Uiteraard is het duidelijk dat in eerste instantie een verdere stijging van de werkloosheid in deze landen moet worden voorkomen en dat, zoals ook eerder aangegeven, tot op zekere hoogte en onder stringente voorwaarden bepaalde sectoren kunnen worden beschermd ter voorkoming van een overmatige en te snelle kapitaalvernietiging. Terzelfdertijd moet worden beseft dat de korte-termijn bevrediging van het deelbelang in de schaduw kan staan van de algemene economische en politieke consequenties op langere termijn.

Ten slotte wordt een belangrijke randvoorwaarde voor het voeren van een beleid op het gebied van de internationale handel in verwerkte producten en zijn gevolgen, gevormd door de beperkingen aan de mogelijkheden van overheidsbeïnvloeding. Deze beperkingen zijn, zoals in met name in het inleidende hoofdstuk van deze nota is toegelicht, inherent aan het systeem van vrije ondernemingsgewijze productie.

3. Doelstellingen

Als basisdoelstelling op het gebied van de internationale handel beschouwt de Regering het op nationaal en internationaal niveau scheppen van voorwaarden voor een zo vrij mogelijk internationaal handelsverkeer met als achterliggend doel het realiseren van een stabiele en evenwichtige ontwikkeling van de wereldeconomie en de Nederlandse economie in het bijzonder. Integraal onderdeel van deze basisdoelstelling is het bevorderen van een zodanig functioneren van het internationale handelssysteem dat een optimale bijdrage wordt geleverd aan het bereiken van de ontwikkelingsdoelstellingen van de ontwikkelingslanden.

Tijdens de UNIDO-Conferentie te Lima van maar 1975 werd een verklaring aangenomen waarin bepaald werd dat de ontwikkelingslanden aan het eind van deze eeuw 25% (momenteel iets meer dan 7%) van de mondiale industriële productie voor hun rekening zouden moeten nemen. Het nastreven van deze UNIDO-doelstelling, die ook door Nederland onderschreven is, vormt een eerste specifiek uitgangspunt voor het door Nederland te voeren beleid met betrekking tot de handel van de ontwikkelingslanden.

Een tweede uitgangspunt wordt gevormd door de wens om de wederzijdse belangen – voor zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden – die zijn verbonden aan een evenwichtige uitbreiding van de internationale handelsbetrekkingen, te realiseren. Met de Nationale Advies Raad voor Ontwikkelings-samenwerking¹ is de Regering van mening – zonder overigens een oordeel uit te spreken over de specifieke door de Raad genoemde groeipercentages – dat een versnelde en evenwichtige groei van de invoer van verwerkte producten uit ontwikkelingslanden wenselijk en realiseerbaar is.

¹ Advies no. 60: Handelsbeleid en Ontwikkelingslanden.

Uit de hiervoor beschreven ontwikkelingen is gebleken dat de groei, zoals deze momenteel plaatsvindt, geografisch ongelijk verdeeld is. De opvallend snelle groei in bepaalde sectoren van enkele ontwikkelingslanden gaat gepaard met het verhoudingsgewijs achterblijven van de armere landen. De armere ontwikkelingslanden hebben nu eigenlijk de exclusieve behandeling nodig die de groep van ontwikkelingslanden als geheel geniet.

Er zijn derhalve correcties nodig op het zonder meer nastreven van de doelstelling van het vergroten van het aandeel van de ontwikkelingslanden in de productie en handel in verwerkte producten. Deze correcties moeten uitgaan van de noodzaak van een geleidelijke integratie van de verst ontwikkelde ontwikkelingslanden in het handelssysteem, mede ter bescherming van de minder en minst ontwikkelden.

Tevens moet daarbij de bedoeling voorop staan om het aandeel van de laatstgenoemden in de wereldhandel sneller te vergroten. Ook hier sluit de Regering aan bij het meergenoemde advies van de Nationale Advies Raad dat stelt dat «preferentiële handelsrelaties niet nodig zijn als een ontwikkelingsland een zodanig stadium heeft bereikt, dat het in staat is te concurreren op de markten van welvarende landen». Daarbij wordt opgemerkt dat het mogelijk is om op basis van objectieve criteria, die misbruik voor protectionistische doeleinden uitsluiten, begunstigde landen van preferentiële behandeling uit te sluiten voor die producten, waarin zij getoond hebben de concurrentie aan te kunnen en tegelijkertijd preferenties te laten behouden voor producten waar zulks (nog) niet het geval is.

Correcties op de doelstelling van het vergroten van het aandeel van de ontwikkelingslanden in de produktie en handel in verwerkte produkten dienen overigens gezien te worden tegen de achtergrond van de noodzaak van een uitbreiding van de economische relaties in het algemeen.

Wanneer wordt gestreefd naar een geleidelijke integratie van de verst ontwikkelde ontwikkelingslanden in het handelssysteem, dan is daarmee bedoeld dat landen – gedacht wordt ondermeer aan de snel groeiende exporteurs van verwerkte producten – al naar gelang zij in een bepaalde sector van eindproducten blijken voldoende concurrentiekracht te hebben opgebouwd, minder aanspraak zullen kunnen maken op een volledige preferentiële behandeling in het handelsverkeer. De volledige preferentiële positie wordt dan gereserveerd voor de minder ontwikkelde landen die in deze speciale sector minder «ver» zijn dan genoemde landen. De beoordeling in hoeverre een ontwikkelingsland allengs voor een bepaalde sector niet meer voor preferenties in aanmerking zal komen zal mede dienen te geschieden op grond van criteria die het totale economische ontwikkelingsniveau en de vooruitzichten van het betreffende land in deze beoordeling betrekken.

Het ontgroeien van preferentiële behandeling moet ertoe leiden dat het betreffende land tegelijk geleidelijk komt te vallen onder de regelingen van de Algemene Overeenkomst voor Handel en Tarieven (GATT). Bij deze «phasing in» of «graduation» wordt opgemerkt, evenals de Nationale Advies Raad dat doet, dat ook hier het niveau van ontwikkeling van de betrokken ontwikkelingslanden vrij hoog moet zijn, alvorens aan deze landen mag worden voorgesteld om de tarieven op de invoer van producten uit industrielanden te consolideren en deze invoer non-discriminatoire te behandelen. Dit kan een ingrijpende wijziging inhouden voor de tot nu toe gehanteerde ontwikkelingsfilosofie en strategie.

In dit verband is het verheugend te constateren dat thans enkele ontwikkelingslanden, waaronder enkele industrieel verder ontwikkelde zoals Mexico, overwegen tot genoemde overeenkomst toe te treden. Dit betekent dat een toenemend aantal ontwikkelingslanden het GATT beschouwt, naast de UNCTAD, als een geschikt forum voor internationale handelspolitieke aangelegenheden. Het gestegen aandeel van verwerkte produkten in het exportpakket van deze ontwikkelingslanden vormt een verklaring voor deze toegenomen belangstelling.

Ondertekening van het GATT brengt voor een land met zich mee dat het bereid is zijn handelspolitiek voortdurend te toetsen aan het reciprociteits- en het non-discriminatiebeginsel (meest-begunstiging-clausule), die de grondslag van de GATT-regels vormen. Tevens brengt dat met zich mee dat voortaan over alle handelspolitieke beslissingen consultatie zal moeten plaatsvinden alvorens tot actie overgegaan wordt. Tegenover landen, die geen partij bij het GATT zijn, worden meestal maatregelen autonoom genomen. In het bijzonder voor ontwikkelingslanden is het voorkomen hiervan van groot belang.

De integratie in het normale onderhandelingspatroon heeft het voordeel dat ontwikkelingslanden meer als gelijkwaardige partners benaderd zullen worden. Een ongelijkwaardige benadering, hoezeer bedoeld om de zwakke positie van ontwikkelingslanden te beschermen, kan een onwenselijke situatie scheppen wanneer dit leidt tot autonome regelingen die steeds eenzijdig worden gewijzigd of waarin de ontwikkelingslanden slechts marginaal meebeslissen. Ten slotte kan nog op het voordeel gewezen worden dat het brengen van de nieuwe relaties binnen het GATT-systeem een tegenwicht kan vormen tegen het toenemend aantal afzonderlijke, bilaterale akkoorden die op gespannen voet kunnen staan met de GATT-regels. Voorwaarde is dan wel dat het GATT in staat wordt gesteld zijn disciplinaire functie beter te vervullen.¹

Het pleidooi voor de integratie van de verst ontwikkelde ontwikkelingslanden in het GATT-handelssysteem is gebonden aan een voorwaarde. De voorgestelde integratie zou met zich mee moeten brengen dat de positie van de minder en minst ontwikkelde ontwikkelingslanden niet verslechtert, maar verbeterd wordt. Dat betekent dat, afgezien van de grotere inspanning die nodig is om deze landen op hoger niveau te helpen, meer invoermogelijkheden voor deze landen dan tot nu toe gecreëerd moeten worden. Dit moet mogelijk zijn door de ruimte, die in de preferentiële invoermogelijkheden wordt overgelaten door de verst ontwikkelde landen, die immers bij een gedifferentieerd beleid gefaseerd onder het normale invoerregime zullen vallen. Ook op andere terreinen zal echter een intensiever invoerbevoordend beleid ten gunste van de armere ontwikkelingslanden gevoerd moeten worden. Hierbij kan gedacht worden aan hulpverlening ten behoeve van het overwinnen van niet-tarifaire handelsbelemmeringen, zoals ook voorzien in de op dit gebied aanvaarde Codes, en bij de marketing van de produkten van deze ontwikkelingslanden.

Het streven om de verst ontwikkelde landen als gelijkwaardige handelspartners te gaan beschouwen en de minder en minst ontwikkelde d.m.v. de handel grotere en betere ontwikkelingsmogelijkheden te geven, moet leiden tot een verdere liberalisatie van het handelssysteem. Een gedifferentieerde en daardoor realistische benadering van de handelsmogelijkheden moet in de allereerste plaats een uitbreiding van die handelsmogelijkheden met de ontwikkelingslanden als geheel op het oog hebben. In de meergenoemde protectienota wordt dan ook als uitgangspunt voor het Nederlandse beleid vastgesteld dat met name voor ons land dat zozeer afhankelijk is van de buitenlandse handel, protectionisme geen reëel alternatief is.

In de doelstellingen moet tevens begrepen worden het bevorderen van de economische integratie van de ontwikkelingslanden zoals die op deelmarkten gestalte begint te krijgen, o.m. bij de ASEAN-landen en de landen van het Andespact². Niets zal de evenwichtigheid beter kunnen garanderen dan wanneer de EG of de Verenigde Staten in de toekomst kunnen onderhandelen met sterke en stabiele economische eenheden in de derde wereld. Bovendien zullen met betrekking tot de politieke eenheid van de ontwikkelingslanden, geïndustrialiseerde landen zich moeten hoeden voor een «verdeeld-heers-politiek».

¹ Zie ook het tweede gedeelte van dit hoofdstuk.

² Een belangrijk aspect van deze regionale organisaties is het onderling verlenen van handelspreferenties.

4. Mogelijkheden voor het Beleid

Het Nederlandse beleid op het gebied van internationale handel is voor een groot deel ingebed in de handelspolitiek van de Europese Gemeen-

schap. In de EG-besluitvorming is het Nederlandse beleid niet richtingbepalend, maar medebepalend. Een handelspolitiek gericht op meer concessies tegenover de armsten, de integratie van de sterkere ontwikkelingslanden en herstructurering in de OESO-landen zal meer succes hebben naarmate het beleid ten aanzien van bij voorbeeld buitenlandse investeringen, industriële ontwikkeling en monetaire ontwikkelingen beter gecoördineerd wordt.

Gegeven de in het voorgaande geschetste knelpunten en doelstellingen hebben de consequenties voor het Nederlandse beleid specifiek betrekking op de navolgende gebieden:

- i. herstructurering
- ii. niet-tarifaire handelsbelemmeringen
- iii. regionalisering van de handelsstromen
- iv. differentiatie
- v. importbevordering
- vi. verdieping van het inzicht in handelspatronen

Naast de specifieke conclusies op deze gebieden, zijn in het raam van dit hoofdstuk de conclusies met betrekking tot het kapitaalverkeer, buitenlandse particuliere investeringen, herstructurering en het GATT evenzeer relevant.

ad (i) Herstructurering

Nederland is van mening dat een vrije en onbelemmerde wereldhandel optimale kansen schept voor een juiste mondiale arbeidsverdeling en toenevende welvaart. In een tijd waarin veranderingen in productieprocessen op mondiaal niveau zich in versneld tempo voordoen, is het van belang dat hiervoor vereiste aanpassingen der nationale economieën geleidelijk verlopen om politieke en sociale spanningen te beperken. Toepassing van vrijwaringsmaatregelen in een dergelijke situatie kan gerechtvaardigd zijn, mits tijdelijk van aard en vergezeld van een beleid gericht op herstructurering¹.

Hoewel niet in alle gevallen waarin vrijwaringsmaatregelen worden getroffen een noodzaak of plicht tot herstructurering bestaat (bij voorbeeld i.g.v. dumping en andere op zich staande gevallen van marktverstoring), bevordert de Regering in internationaal verband dat bij een beroep op vrijwaringsclausules wordt gezien, of en zo ja welke herstructureringsmaatregelen gewenst zijn. Daarbij zal overigens zoveel mogelijk het gebruik van de vrijwaringsclausule ten opzichte van de armste ontwikkelingslanden moeten worden voorkomen. In het licht van het aanvaarden van koppeling met herstructurering en van het tijdelijke karakter van de toepassing van de vrijwaringsclausule gaat de Regering niet zonder meer uit van verlenging van het Multi Vezel Akkoord.

De Nederlandse Regering zal daarom in het overleg te Brussel bij heronderhandelingen omtrent een eventuele verlenging van het Multi Vezel Akkoord opnieuw terugkomen op haar uitdrukkelijke verzoek om aan maatregelen op het gebied van de textielimport een herstructureringsplan voor deze sector te koppelen.

De Nederlandse Regering zal de mogelijkheden nagaan van het verrichten van sectorstudies door het OESO-secretariaat.

Met de ILO is een werkprogramma opgesteld ter analysering van de wederzijdse verbanden tussen herstructurering, groei en werkgelegenheid in ontwikkelde landen en de ontwikkeling van belangrijke exportsectoren en de interne vraagcategorieën in de ontwikkelingslanden. Dit door Nederland te financieren programma zal door de ILO worden uitgevoerd. Mede in het licht van de resultaten van dit werkprogramma zal worden gezien in hoeverre verdere initiatieven ter zake, bij voorbeeld in de vorm van gezamenlijke activiteiten van ILO, GATT en UNCTAD, noodzakelijk zijn.

Op korte termijn kunnen zich spanningen blijven voordoen tussen enerzijds het nationale streven naar een vermindering van de werkloosheid en naar uitbreiding van de invoer uit ontwikkelingslanden. Ter mitigering van de spanning zal de Regering in het kader van de EG mede ter voorkoming van eenzijdige regionalisatie, de sluiting van verdragen voor economische samenwerking, inclusief de bevordering van de wederzijdse handel, blijven steunen en bezien voor welke landen en regio's uitbreiding gewenst is.

¹ Voor de beleidsconclusies in dit verband op nationaal niveau wordt verwezen naar hoofdstuk V.

In het kader van herstructurering en bevordering van de export van verwerkte producten door ontwikkelingslanden is de vraag relevant in hoeverre de verwerking van grondstoffen meer dan tot nu toe in de producentenlanden plaats zou kunnen vinden. In de discussie over dit vraagstuk wordt vaak gewezen op de moeilijkheid dat in de opbouw van de tariefstructuur van geïndustrialiseerde landen een zogenaamd anti-verwerkingseffect zou zijn ingebouwd. Voorzover van een dergelijk effect sprake zou zijn wordt dit in ieder geval gemitigeerd door ontwikkelingen als de tariefverminderingen die in het kader van het APS, het Lomé-akkoord en in de MTN voor de import van verwerkte producten zijn bereikt. De uiteindelijke effecten van de ontwikkelingen op de mogelijkheden van verwerking van grondstoffen in de producentenlanden zijn niet geheel duidelijk. In dit verband zullen de mogelijkheden worden nagegaan van het bevorderen van studies die antwoord kunnen geven op de vraag in hoeverre de huidige tariefstructuur van geïndustrialiseerde landen de verwerking van grondstoffen in de producentenlanden benadeelt.

ad (ii) Niet-tarifaire handelsbelemmeringen

Overeenkomstig de voorzieningen in de verschillende in de MTN aanvaarde codes op dit gebied zal op het nationale niveau meer aandacht worden besteed aan de mogelijkheden voor financiële en technische hulp van Nederland aan de ontwikkelingslanden met betrekking tot de aanpassing van hun eindproducten aan de niet-tarifaire bepalingen voor het internationale handelsverkeer die in Nederland en de EG momenteel gelden. Bij die hulp zal waar mogelijk ook de kennis op dat terrein van het TNO en het NNI (Nederlands Normalisatie Instituut) ingeschakeld worden.

ad (iii) Regionalisering van de handelsstromen

In het licht van de geschetste regionale patronen in de internationale handel en de daaruit voortvloeiende mogelijke knelpunten zal de Regering het initiatief nemen tot een door het UNCTAD-secretariaat te ondernemen studie terzake. Deze studie zal op basis van een analyse van de drie te onderscheiden regionale patronen – onderlinge handel tussen ontwikkelingslanden, regionale economische integratie en geografische concentratie – de betekenis voor de internationale handel in het algemeen en de positie van de ontwikkelingslanden in het bijzonder moeten verduidelijken.

Bevordering van de onderlinge samenwerking door ontwikkelingslanden op het gebied van de internationale handel vormt een belangrijke doelstelling van het Nederlandse beleid. De Regering zal in het kader van het ECDC-programma van UNCTAD de mogelijkheden nagaan van het bevorderen van deze samenwerking tussen ontwikkelingslanden.

De Nederlandse Regering zal zich keren tegen voorstellen waarin complementariteit in enge zin – handhaving van de huidige asymmetrische arbeidsverdeling – tussen de economie van de EG en de ontwikkelingslanden bepleit wordt. Daarnaast zal er naar gestreefd worden, zoals steeds tot nu toe, om in ieder geval de handelspolitieke component van het Lomé-verdrag te mondialiseren in die zin dat landen die, overeenkomstig artikel 90 van het huidige Lomé-verdrag, een vergelijkbaar ontwikkelingsniveau hebben als Lomé-landen in aanmerking moeten kunnen komen voor een zelfde handelspolitieke behandeling. De Regering zal bovendien aandringen op een verdieping van de bestaande bilaterale contacten tussen de EG en Latijns-Amerika en de ASEAN.

ad (iv) Differentiatie

Het differentiatie-effect van het tot nu toe gevoerde beleid, bij voorbeeld in het algemeen preferentieel stelsel voor de invoer uit de ontwikkelingslanden, is tot nu toe gering geweest omdat vaak toch de grootste exporteurs onder de ontwikkelingslanden het meest ervan profiteerden. Bij de verdere uitwerking van de differentiatie zullen als algemene uitgangspunten worden gehanteerd:

- differentiatie beoogt door het verlenen van in beginsel tijdelijke voorrechten ontvangende landen beter in staat te stellen aan het internationaal verkeer deel te nemen;
- differentiatie is daarmee in beginsel gericht op uitbreiding van en een beter verdeelde participatie in de wereldhandel;
- handelspolitieke voorrechten dienen gericht te worden verleend afhankelijk van de specifieke mogelijkheden, belangen en positie van het ontvangende land (of groep van landen, vgl. de bevordering van de economische integratie in de derde wereld);
- volledige beëindiging van verleende voorrechten dient pas te geschieden als gelijkwaardigheid is bereikt in de relaties op het betrokken terrein (bij voorbeeld industriële sector);
- beëindiging of vermindering van voordelen dient geleidelijk te geschieden op basis van vooraf vastgelegde objectieve criteria;
- differentiatie zal nooit gebruikt mogen worden voor een verkapt protectionistisch beleid;
- differentiatie mag geen middel zijn om niet-handels- c.q. niet-ontwikkelingspolitieke doeleinden te bereiken;
- differentiatie zou zoveel mogelijk de wens van de groep van 77 als eenheid te opereren moeten respecteren;
- differentiatie zou in beginsel de mogelijkheden voor de minst ontwikkelde of vergelijkbare categorieën van landen niet negatief mogen beïnvloeden.

Bij de verdere uitwerking van de mogelijkheden van differentiatie in het kader van het APS op basis van deze algemene uitgangspunten zal voorop moeten staan dat hiermee een bijdrage wordt geleverd aan het bereiken van de doelstellingen van het APS, te weten het bevorderen van de industrialisatie en economische groei en het vergroten van de exportopbrengsten van de ontwikkelingslanden. In de tweede plaats zal moeten worden voorkomen dat een groot aantal onder het APS begunstigde landen door de toepassing van differentiatie plotseling alle tariefpreferenties tegelijk verliezen terwijl een andere groep landen alle preferenties behoudt.

Bij de specifieke uitwerking van differentiatie onder het APS zou, gegeven de algemene uitgangspunten, aan de volgende drie criteria kunnen worden gedacht:

- a. het Bruto Nationaal Produkt per hoofd als ruwe aanduiding van het ontwikkelingsniveau;
- b. de omvang van de industriële sector als percentage van het Bruto Binnenlands Produkt als indicatie van de mate van industrialisatie;
- c. de exportpositie per productgroep in de vorm van het procentuele aandeel van het betrokken ontwikkelingsland voor dat produkt in de totale export van alle ontwikkelingslanden.

Een gewogen combinatie van deze drie criteria zal antwoord moeten geven op de vraag of in de bestaande preferentie van een ontwikkelingsland voor een bepaalde productgroep veranderingen moeten worden aangebracht.

De Regering zal deze benadering in het overleg met de EG-partners inbrengen met de bedoeling dat een en ander in het GATT en de UNCTAD aan de orde wordt gesteld.

ad (v) Importbevordering

Naast een beleid gericht op de bevordering van export is tegelijkertijd een bewust importbevorderingsbeleid noodzakelijk. Export naar ontwikkelingslanden veronderstelt immers een koopkrachtige vraag die vooral bepaald wordt door de mate waarin deze landen in het internationale handelsverkeer kunnen participeren.

Een vergrote invoer uit ontwikkelingslanden kan, naast vergrote exportmogelijkheden, bovendien welvaartsvoordelen in de vorm van een betere nationale verdeling van middelen met zich brengen. Behalve tarifaire en non-

tarifaire maatregelen zoals in het voorafgaande geschetst kan als instrument op nationaal niveau het Centrum ter Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden (CBI) in Rotterdam worden genoemd. Dit Centrum speelt een belangrijke rol bij de uitbreiding van de handelsrelaties tussen Nederland en de ontwikkelingslanden en bij de afzet van produkten uit deze landen op de Nederlandse markt. Als onderdeel van een bewust op de bevordering van de invoer uit ontwikkelingslanden gericht beleid zal op korte termijn een meerjarenplan voor de activiteiten van het CBI worden opgesteld en gepresenteerd. Dit meerjarenplan zal op basis van een evaluatie van tot nu toe ondernomen activiteiten duidelijke prioriteiten voor de toekomstige activiteiten van het CBI moeten aangeven.

Import uit ontwikkelingslanden zal kunnen worden bevorderd door een vergroting van het inzicht bij potentiële afnemers van de exportmogelijkheden van ontwikkelingslanden. In dit verband zal de Regering financiële middelen ter beschikking stellen ter ondersteuning van door ontwikkelingslanden te ondernemen specifieke exportpromotie-activiteiten.

ad (vii) Inzicht in handelspatronen

De ontwikkeling van de internationale handelspatronen voltrekt zich voor een groot deel autonoom. De directe invloed van overheden op dit patroon is in veel gevallen gering. Een gevolg van dit met de aard van het huidige sociaal-economische systeem samenhangende verschijnsel is dat vaak onvoldoende inzicht bij de overheid bestaat over de te verwachten veranderingen in de internationale handelspatronen. Voor het realiseren van de in het voorafgaande genoemde beleidsdoelstellingen op het gebied van de internationale handel met ontwikkelingslanden is inzicht in de toekomstige ontwikkelingen onontbeerlijk.

De Regering zal daarom op korte termijn via de daarvoor bestaande organen de in ons land werkzame organisaties op het gebied van de internationale handel vragen hun visie te geven op de te verwachten ontwikkelingen in de handel met ontwikkelingslanden. Bovendien zal deze organisaties worden gevraagd hun oordeel te geven op welke wijze de beleidsdoelstelling van de uitbreiding van de handel met de ontwikkelingslanden kan worden gerealiseerd.

III.B. Handelssysteem GATT

1. Inleiding

In maart 1948 werd het «Havana Charter» ondertekend door 53 landen, dat bedoeld was als grondslag voor een in het kader van de VN op te richten International Trade Organization (ITO). Deze opzet was een reactie op de voor de oorlog opgetreden handelsbeperkingen met alle funeste gevolgen van dien en bedoeld om de vrijheid van de wereldhandel zoveel mogelijk te waarborgen en terugvallen in bilateralisme te voorkomen.

In tegenstelling tot de wel tot stand gekomen andere gespecialiseerde organisaties van de VN kwam de ITO niet tot stand, omdat het Congres der VS weigerde het Charter te ratificeren. Inmiddels hadden 23 landen, die het overgrote deel van de toenmalige wereldhandel vertegenwoordigden, onderling onderhandeld over tariefverlagingen en de resultaten ervan neergelegd in een als voorlopig bedoeld «General Agreement on Tariffs and Trade» (GATT). Was het Charter geratificeerd en de ITO ingesteld dan zouden deze resultaten als een uitloeijsel van art. 17 van het Charter daarin zijn geïncorporeerd. Nu dit niet gebeurde zijn de onderhandelingsresultaten een zelfstandig leven gaan leiden: het GATT. Met enkele wijzigingen, waarvan in het verband van deze nota de toevoeging van een deel IV met betrekking tot de ontwikkelingslanden in 1967 als één van de belangrijkste kan worden gezien, bleef het GATT in stand. Tot 1967 werd slechts in het algemeen voorzien in een uitzonderingspositie voor landen met een betalingsbalanstekort, waaronder uiteraard ook vele ontwikkelingslanden vielen. In 1967 volgde expli-

ciete erkenning van de specifieke problemen van ontwikkelingslanden. Toch kan worden geconstateerd, dat het GATT gekenmerkt wordt door de omstandigheid dat het merendeel van de oorspronkelijke deelnemers een min of meer gelijkwaardig niveau van economische ontwikkeling hadden, alsmede gelijk gerichte belangen m.b.t. de ontwikkeling van de wereldhandel.

2. Huidige situatie en knelpunten

Hoekstenen van de GATT-regels zijn de beginselen van non-discriminatie (neergelegd in het «most favoured nation» principe) en reciprociteit. Een land in industriële opbouwfase mag ten behoeve van zijn «infant industries» tijdelijk kwantitatieve restricties instellen als uitzondering op het reciprociteitsbeginsel, terwijl voorts deelnemers aan douane-unies en vrijhandelszones de onderling toegekende voordelen niet tot derde landen behoeven uit te breiden.

De bijzondere positie van de ontwikkelingslanden werd – zoals reeds gesteld – sedert 1967 vastgelegd in een aan het GATT toegevoegd vierde deel. Het belang ervan neemt echter af naarmate het inzicht veld wint, dat het niet realistisch is om, zeker op het handelspolitieke terrein, de «ontwikkelingslanden» (ongeacht dus niveau van ontwikkeling en handelsprestatie) als totale groep in eenzelfde uitzonderingspositie te plaatsen. Deze constatering wordt vooralsnog alleen onderschreven door ontwikkelde landen. Hoewel individuele ontwikkelingslanden wel eens voorzichtig positief gereageerd hebben op westelijke betogen over de wenselijkheid van z.g. graduele differentiatie (laatstelijk nog Venezuela op de UNCTAD V conferentie), staat de groep van 77 als geheel nog afwijzend tegenover deze gedachte, waarvan zij met name negatieve gevolgen voor de politieke eenheid van de Groep vrezen.

Een beter bij de realiteit aansluitende herformulering van deel IV kon derhalve slechts ten dele worden verwezenlijkt. Overeenstemming werd bereikt over een z.g. machtigingsclausule (enabling clause), waarbij het aan ontwikkelde landen wordt toegestaan aan ontwikkelingslanden concessies te geven zonder dat deze tevens aan andere ontwikkelde landen moeten worden gegeven (uitzondering op meestbegünstiging). Pogingen om via een clausule inzake geleidelijke terugkeer tot de volledige GATT-verplichtingen (retour graduel) differentiatie aan te brengen tussen de ontwikkelingslanden leidden vooralsnog niet tot resultaten, daar de ontwikkelingslanden als groep hiermee niet akkoord konden gaan. In de resultaten van de «framework»-groep¹ die ook door de ontwikkelingslanden zijn aanvaard erkennen deze landen overigens wel dat «their capacity to make contributions or negotiated concessions ... would improve with the progressive development of their economies and improvement in their trade situation and they would accordingly expect to participate more fully in the framework of rights and obligations under the General Agreement». Deze tekst, waarover lang onderhandeld is, vormt een eerste begin van erkenning van het «graduation» concept.

Voor wat betreft het tarifaire gebied valt op te merken dat de Verdragsluitende Partijen d.m.v. een Waiver akkoord zijn gegaan met de toepassing door diverse ontwikkelde landen van een algemeen preferentieel stelsel t.b.v. ontwikkelingslanden. Het GATT bevat voorts een aantal regels met betrekking tot andere handelsbelemmeringen dan tarieven. In de oorspronkelijke opzet van het GATT beoogden deze regels vooral te voorkomen dat de resultaten van overeengekomen tariefsverlagingen ongedaan zouden worden gemaakt door invoering van nieuwe non-tarifaire belemmeringen of verzwaring van bestaande. Afspraken zoals over vrijwaringsmaatregelen, subsidies en compenserende heffingen vallen hieronder. Uit de omstandigheid dat zowel de bestaande situatie m.b.t. non-tarifaire belemmeringen als ook de GATT-bepalingen terzake nadrukkelijk zijn betrokken bij de dit jaar af te sluiten MTN kan worden geconcludeerd dat de toepassing van deze bepalingen voor verbetering vatbaar was.

¹ Groep die tijdens de MTN over de positie van de ontwikkelingslanden in het GATT sprak.

De discipline in handelspolitiek gedrag die het GATT werd geacht te verzekeren, is door een aantal ontwikkelingen onder grote druk komen te staan, een druk waaraan niet steeds weerstand bleek te kunnen worden geboden. De belangrijkste van deze ontwikkelingen is de stagnerende economische groei, die sedert het midden van de zeventiger jaren manifest is geworden met alle gevolgen van dien voor de economische situatie in individuele landen en de daarmee gepaard gaande groeiende overtuiging dat de verwachtbare groeipercentages drastisch moeten worden bijgesteld. Daarnaast moet genoemd worden het optreden van nieuwe deelnemers aan het handelsverkeer, voor een belangrijk deel ontwikkelingslanden, waarbij niet – zoals bij de oorspronkelijke GATT-leden – kan worden gesproken van gelijk economisch ontwikkelingsniveau en gelijkgerichte belangen. Het aandeel van de ontwikkelingslanden in de wereldhandel is relatief nog klein (zij het groeiend), doch een klein aantal hunner is in bepaalde sectoren reeds sterk concurrerend.

Mede door de samenloop van beide ontwikkelingen hebben de GATT-partijen vaak hun toevlucht genomen tot maatregelen, die wellicht nog volgens de letter, maar zeker niet altijd naar de geest, GATT-conform kunnen worden genoemd.

Hoewel van het non-discriminatiebeginsel al langer wordt afgeweken, met name in het belang van ontwikkelingslanden, hebben thans andere afwijkingen van de gangbare interpretatie ten detrimente van ontwikkelingslanden plaatsgevonden. Een voorbeeld is de marktreguleringsregeling voor individuele producten zoals het, de textielhandel regelende, Multi Vezel Akkoord. Andere voorbeelden zijn «vrijwillige» aangegane bilaterale zelfbeperkingsakkoorden, waarbij in het algemeen de economisch zwakste partij de zelfbeperking accepteert (hoewel ook tussen de EG, VS en Japan onderling wel zulke afspraken zijn gemaakt). Ook blijkt dat van – op zich zeer te verdedigen – regels als gezondheids-, verpakings- of veiligheidsvoorschriften zeer wel een handelsbelemmerend, dus onecht, gebruik kan worden gemaakt. De in de MTN opgestelde normencode is erop gericht dit oneigenlijk gebruik uit te bannen.

Op de tendens tot protectionisme, die evenzeer een gevolg van bovenbedoelde ontwikkelingen was, hoeft in het kader van deze nota niet te worden ingegaan, aangezien de Regering daarover in de loop van 1978 een afzonderlijke nota het licht heeft doen zien.

3. Mogelijkheden voor het beleid

Naar aanleiding van het voorgaande is in het verleden de vraag gerezen of het GATT nog wel het juiste kader is voor verwezenlijking van de doelstellingen van een evenwichtige ontwikkeling van de wereldhandel, uitgaande van de voordelen van handelsliberalisatie en rekening houdend met de verschillende posities in economisch opzicht van de deelnemers aan de ene kant en hun onderlinge afhankelijkheid aan de andere. Hierbij valt in de eerste plaats op te merken dat ondanks de hierboven naar voren gehaalde bezwaren, het eindoordeel van de Nederlandse Regering over het functioneren van het GATT positief uitvalt. Dit omdat het GATT door zijn bestaan en door zijn traditie van vrijheid van handelsverkeer in aanzienlijke mate ertoe heeft bijgedragen dat regeringen ook in een tijd van stagnerende groei en grote werkloosheid waardoor vele regeringen aan protectionistische druk hebben blootgestaan en nog blootstaan, niet op grote schaal aan de verleiding tot ingrijpen in het handelsverkeer hebben toegegeven en zelfs in staat zijn gebleken in de Tokio-ronde tot een omvangrijke verdergaande liberalisatie zowel op tarifair als op non-tarifair gebied.

Het is ook de Tokio-ronde geweest waarin is getracht de hierboven genoemde bezwaren – te weten 1e dat het GATT onvoldoende rekening houdt met de speciale positie van ontwikkelingslanden en 2e dat de overeenkomst zo is geformuleerd dat het de verdragsluitende partijen onvoldoende discipline oplegt in tijden van recessie – te ondervangen. Dit is enerzijds gedaan

door op de verschillende non-tarifaire gebieden te zoeken naar mogelijkheden voor speciale en gunstiger behandeling van ontwikkelingslanden (van de tariefsector is hierboven reeds gemeld dat verdragsluitende partijen zich nimmer hebben verzet tegen speciale behandeling in de vorm van algemeen preferentiële systemen) en anderzijds door een grotere discipline te bewerkstelligen op diverse gebieden (subsidies, normen douanewaardebepaling, invoervergunningssystemen, overheidsaankopen) waardoor het oneigenlijk gebruik van de mogelijkheden die de letter van het GATT-verdrag bieden en het dus via omwegen introduceren van handelsbelemmeringen, worden tegengegaan. Hoewel de tenuitvoerlegging van de resultaten van de Tokio-ronde de waarde van een en ander nog zal moeten bevestigen, hebben de uitkomsten van de onderhandelingen de overtuiging van de Regering bevestigd dat het GATT een passend overlegkader vormt voor de behandeling van multilaterale handelsvraagstukken en de bevordering van een evenwichtige ontwikkeling van de wereldhandel, waarin ook de belangen van de ontwikkelingslanden tot hun recht kunnen komen.

De Regering hoopt daarom dat de uitkomsten van de Tokio-ronde ook al heeft deze niet in alle opzichten gebracht wat de ontwikkelingslanden zich ervan hadden voorgesteld, ertoe zullen bijdragen dat de ontwikkelingslanden zich minder afzijdig zullen houden en, zoals op enkele gebieden ook reeds is geschied, op actieve en concrete wijze zullen deelnemen aan verder GATT-overleg, waardoor deze organisatie haar rol voor de wereldhandel op een meer universele wijze kan vervullen. Het ligt in de verwachting dat nog een aantal ontwikkelingslanden tot het GATT zal toetreden.

De grotere belangstelling van de ontwikkelingslanden voor het GATT doet de verhouding van het GATT tot de jongere UNCTAD, die door de ontwikkelingslanden als bij uitstek hun belangen dienend wordt gezien, aan betekenis toenemen.

Hoewel bij het oorspronkelijk van de Oostbloklanden afkomstige voorstel om een wereldhandelsconferentie bijeen te roepen, waaruit de UNCTAD is ontstaan, de gedachte voorzat om een nieuwe poging te wagen om tot de oprichting te komen van een alomvattende internationale handelsorganisatie, is daar in de praktijk niets van terecht gekomen. Er moet worden vastgesteld dat een ITO-concept ook op dit moment niet haalbaar lijkt. Daarbij zij opgemerkt dat niet goed functionerende organisaties nooit de enige of zelfs de hoofdoorzaak zijn van een als negatief ervaren ontwikkeling en dat derhalve het vervangen ervan door een andere, theoretisch perfectere organisatie, niet de oplossing van de achterliggende problemen zal opleveren. Wel ligt het voor de hand dat bewust wordt gestreefd naar betere samenwerking, gericht op complementariteit, tussen GATT en UNCTAD.

Toen de UNCTAD in 1964 in het leven was geroepen, zijn daarbij meteen al een aantal taken ondergebracht die reeds in het kader van de Verenigde Naties werden uitgevoerd, zoals de UN Commission on International Commodity Trade en de Interim Co-ordination Committee on International Commodity Agreements. Daarmee kwam het takenpakket van de UNCTAD dicht bij dat van het GATT te liggen. De Kennedy-ronde had kort tevoren nog het belang van de grondstoffenovereenkomsten onderstreept.

Toen de totstandkoming van het Algemeen Preferentieel Stelsel UNCTAD in de tarifaire sfeer bracht, heeft ten slotte slechts het postulaat van het autonome karakter van het APS (niet onderhandelbaar tussen preferentiegevers en -ontvangers) kunnen verhinderen dat moeilijkheden ontstonden over de vraag, welke internationale organisaties de toekomstige begeleiding van de discussie over die preferenties zou sturen en beheren. Zo is de verwantschap tussen de UNCTAD, met een Commission on Manufactures, en het GATT, met haar regelmatige rariefrondes, steeds nauwer geworden. In 1968 is het oorspronkelijk in het GATT, op instigatie van de ontwikkelingslanden opgezette International Trade Centre («focal point for United Nations trade promotion efforts») omgevormd tot een zowel door het GATT als de UNCTAD voor gelijke delen beheerde organisatie.

De bemoeienis van de UNCTAD bij de huidige Tokio-ronde werd bij de Tokio-verklaring in 1973 beperkt tot een recht van de Secretaris-Generaal van de UNCTAD om geïnformeerd te worden over en uitgenodigd te worden bij de zittingen van de stuur- en beheerscommissie van de onderhandelingen. De UNCTAD had die informatie nodig om voorlichting en steun te kunnen geven aan ontwikkelingslanden die deelnamen aan de Tokio-ronde.

Het voordeel van twee naast elkaar bestaande organisaties, GATT en UNCTAD is, zo blijkt in de praktijk, dat ze elkaar aansporen tot grotere activiteit. Als gevolg van de andere samenstelling van het ledenbestand en de andere geaardheid van de activiteiten van de respectieve secretariaten is er echter ook sprake van functionele tegenstellingen. In de situatie waarin UNCTAD, waarvan vrijwel alle ontwikkelingslanden lid zijn, zich in toenemende mate richt op discussies over de structurele kanten van de totale ontwikkelingsproblematiek (vgl. de groeiende aandacht voor de samenhang tussen handels-, financieel/monetaire- en ontwikkelingsproblemen) en het GATT (met traditioneel een sterke positie voor de westelijke landen) zich vooral beweegt op het terrein van de spelregels van de internationale handel, kunnen deze tegenstellingen leiden tot steriliteit op beide fronten.

Het streven zal daarom gericht moeten zijn op het bevorderen van complementariteit van beider activiteiten waar zulks mogelijk is. De Regering gaat er van uit dat de algemeen terreinverkennde discussies over economische interdependentie en de eventueel daaruitvoortvloeiende noodzaak tot structurele veranderingen in het internationale economische bestel in UNCTAD plaats kunnen blijven vinden, waarbij overigens gelijkwaardige participatie van GATT en andere betrokken instellingen gewaarborgd dient te zijn. In het besef dat UNCTAD niet besluitvormend kan optreden op terreinen die aan GATT en andere instellingen zijn voorbehouden, blijven laatstgenoemde instellingen de aangewezen fora voor onderhandelingen en besluitvorming op de terreinen van hun specifieke competentie. De resolutie over herstructurering en protectionisme, die tijdens UNCTAD V is aangenomen lijkt reeds te passen in dit beeld.

De Regering is voornemens, waar de mogelijkheden daartoe zich voordoen, aanzetten te geven en voorstellen te doen gericht op grotere samenwerking tussen GATT en UNCTAD, gericht op het tot standbrengen van voornoemde complementariteit. Vooralsnog illustratief, kan daarbij gedacht worden aan:

- het op gang brengen van de discussie over graduele differentiatie, primair gericht op overeenstemming over objectieve uitgangspunten daarvoor (UNCTAD/GATT) en daarna op het uitwerken daarvan voor concrete terreinen van internationale handelsbetrekkingen (GATT/UNCTAD);
- het toezicht op de implementatie van deel IV van het GATT, dat momenteel plaatsvindt in de Committee on Trade and Development van het GATT zou kunnen worden verbeterd door een versterkte samenwerking van GATT en UNCTAD
- als pendant van het voorgaande, zou de inbreng van het GATT in de voorbereiding en discussies van de UNCTAD Commission on Manufactures vergroot moeten worden;
- de institutionele voorzieningen voor het volgen en begeleiden van de diverse systemen voor tariefpreferenties, na de review in 1980, zouden eveneens een gezamenlijke UNCTAD/GATT-onderneming kunnen worden.

IV. GRONDSTOFFENPROBLEMATIEK VAN ONTWIKKELINGSLANDEN

1. Inleiding¹

Het is gebruikelijk grondstoffen te onderscheiden in agrarische grondstoffen (voedsel en niet-voedsel), energiegrondstoffen en mineralen. In het licht van de inhoud van de hoofdstukken VIII en X (resp. voedsel- en energieproblematiek) wordt in dit hoofdstuk niet ingegaan op speciale aspecten van de wereldhandel in granen en in energiegrondstoffen.

Tot het begin van de zeventiger jaren maakten weinigen zich zorgen over de toekomstige beschikbaarheid van grondstoffen; het bestaan van vrijwel onbeperkte voorraden werd als vanzelfsprekend aangenomen. De discussie over grondstoffen was tot op dat moment vooral beperkt tot het prijzenprobleem. In 1972 werd de wereld opgeschrikt door de publikatie van het rapport van de Club van Rome «Grenzen van de Groei». In dat rapport werd gesteld dat bij handhaving van de groeitrend van de zestiger jaren de voorraden van vele grondstoffen in het jaar 2000 uitgeput zouden zijn. De voedselcrisis en de energiecrisis die zich kort na het verschijnen van dit rapport aandienen, versterkten de gevoelens van zorg voor de toekomstige grondstoffenvoorziening. Inmiddels is duidelijk geworden dat de reserves van de meeste mineralen voorlopig niet uitgeput zullen raken. Als gevolg daarvan heeft de discussie een ander karakter gekregen en richt zich nu, naast de prijzen- en opbrengstproblematiek, vooral op de geografisch ongelijke verdeling van mineralen over de wereld.

Het is niet verwonderlijk dat de ontwikkelingslanden zich al langer dan de industrielanden grote zorgen maken over de grondstoffensituatie. Deze landen hebben al vele jaren lang geprotesteerd tegen de lage prijzen die zij voor hun grondstoffen krijgen in vergelijking tot de prijzen voor eindprodukten, die zij importeren uit de ontwikkelde landen ten behoeve van hun ontwikkelingsproces. Ondanks steeds belangrijker wordende uitzonderingen op dit algemene beeld hebben de meeste ontwikkelingslanden een exportpakket dat overwegend uit grondstoffen bestaat.

Van 102 ontwikkelingslanden waarvoor recente gegevens beschikbaar zijn bestaat van slechts 7 landen de export (incl. granen en olie) voor minder dan 50% uit grondstoffen. Van 76 landen bedraagt dit aandeel meer dan 85%, terwijl een aantal landen een vrijwel volledig uit grondstoffen bestaand exportpakket heeft.

Tabel IV. 1: De structuur van de wereldhandel 1955–1976 (ad valorem)

	1955	1963	1970	1974	1976
Aandeel van de belangrijkste produktgroepen in de wereldhandel					
• Totaal grondstoffen	49,5	42,1	33,0	40,4	38,8
– energiegrondstoffen	11,0	10,2	9,2	20,1	19,8
– andere grondstoffen	38,5	31,9	23,8	20,3	19,0
• Verwerkte produkten	48,5	55,3	64,9	57,9	59,4
Totaal (inclusief niet-geclassificeerd residu)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: UNCTAD/TD/E/C.1/207.

Deze afhankelijkheid van de export van grondstoffen heeft vele nadelen voor de betrokken ontwikkelingslanden, te meer omdat het aandeel van grondstoffen in de wereldhandel is teruggelopen van 38% tot 19% in de periode van 1955–1976 (zie tabel IV. 1). Vooral agrarische grondstoffen geven een terugval te zien. Deze grondstoffen worden in het bijzonder door ontwikkelingslanden geëxporteerd.

¹ In het licht van de zeer uitgebreide analyse die de NAR binnenkort over de grondstoffenproblematiek zal laten verschijnen is de analyse in dit hoofdstuk beperkt tot hoofdlijnen.

Tabel IV. 2: Aandeel ontwikkelingslanden in de wereldexport van grondstoffen
(ad valorem)

	1955	1963	1970	1974	1976
• Voedsel ¹	42,6	35,4	31,3	29,1	30,3
• Agrarische grondstoffen ²	40,0	33,2	27,5	26,4	24,9
• Ertsen en mineralen	32,8	32,3	31,2	35,0	31,1
Totaal aandeel	40,8	34,4	30,9	29,0	29,4

¹ SITC code 0 en 1.

² Inclusief hout.

Bron: UNCTAD/TD/B/C.1/207.

Het zijn vooral de ontwikkelingslanden die door deze terugval in het aandeel van grondstoffen in de wereldhandel worden getroffen. Immers hun aandeel in het op zich al dalende aandeel van grondstoffen in de wereldhandel liep ook sterk terug, nl. van 40,8% tot 29,4% in de periode 1955-1976. Zoals in hoofdstuk III van deze nota is uiteengezet staat daar voor slechts een beperkt aantal ontwikkelingslanden een stijging in de vorm van de export van verwerkte produkten tegenover. De daling in het aandeel van de ontwikkelingslanden in de grondstoffenexport was het sterkst tot 1970 terwijl hun positie zich nadien heeft gestabiliseerd. Het aandeel van de agrarische grondstoffen blijft echter ook nu nog dalen. Alleen de export van mineralen door ontwikkelingslanden heeft zich weten te handhaven op zo'n 30% (zie tabel IV.2) van de totale wereldhandel in grondstoffen.

Hoewel de waarde van de grondstoffenexport door ontwikkelingslanden in 1976 verdubbeld was t.o.v. 1970 moet daartegenover gesteld worden, dat in diezelfde periode de waarde van de totale import door ontwikkelingslanden bijna verviervoudigd werd (zie tabel IV.3). De koopkracht van de grondstoffen-exporterende ontwikkelingslanden geeft in deze periode dan ook een sterke daling te zien (vgl. tabel III.6). Hieruit blijkt voorts, dat zelfs de prijzenboom van 1973 voor de meeste ontwikkelingslanden geen koopkrachtverbetering opleverde. In 1976 hadden deze landen dan ook een koopkracht welke nog net niet aan die van 1963 gelijk was.

Tabel IV. 3: Waardeontwikkeling van de export van grondstoffen¹ door ontwikkelingslanden en van de totale import van ontwikkelingslanden, 1963 tot 1977 (1970 = 100)

	Waarde export grondstoffen door ontwikkelingslanden	Waarde import van ontwikkelingslanden
1963	75	56
1973	167	181
1975	180	344
1976	212	377

¹ Exclusief aardolie en voedsel.

Bron: GATT, Networks of World Trade 1955-1976.

De erosie van de importmogelijkheden voor olie-importerende ontwikkelingslanden blijkt ook uit de trend die te zien is in de handelsbalans in grondstoffen voor industrielanden en ontwikkelingslanden als percentage van de wereldhandel (zie tabel IV.4). Uit deze tabel blijkt zowel het importoverschot van ontwikkelde landen als het exportoverschot van de ontwikkelingslanden in de grondstoffensector als percentage van de wereldhandel terug te lopen. Deze ontwikkeling reflecteert zowel het verminderd aandeel in de wereldhandel van de grondstoffen als van de ontwikkelingslanden, terwijl voorts deze landen in groeiende mate grondstoffen (vnl. voedsel) zijn gaan importeren. Tevens wordt duidelijk dat niet-olieproducerende ontwikkelingslan-

den steeds minder in staat zullen zijn om door grondstoffenexport voldoende deviezen te genereren voor de import van voor het ontwikkelingsproces essentiële verwerkte produkten en grondstoffen.

Tabel IV. 4: Netto handelsverkeer in grondstoffen als percentage van de wereldhandel 1955–1976

	1955	1970	1976
Ontwikkelde landen met een markteconomie	-9,9	-3,7	-1,7
Ontwikkelingslanden	+9,8	+3,8	+2,1

Bron: UNCTAD/TD/B/C.1/207.

De ontwikkeling op de grondstoffenmarkten wordt, afgezien van een afnemend aandeel in de wereldhandel, gekenmerkt door een grote instabiliteit. Zo bedroeg de groei in de waarde van de wereldhandel in grondstoffen bij voorbeeld in de periode 1972–1974 gemiddels 26% per jaar terwijl daarna, in 1975, de groei met -4% een terugval liet zien. Het lichte herstel dat in 1976 en 1977 optrad bleef overigens achter bij de ontwikkeling op de eindproductensector.

Ook de grondstoffenprijzen vertonen een sterke mate van instabiliteit. In tabel IV.5 is allereerst de nominale ontwikkeling van door ontwikkelingslanden geëxporteerde grondstoffen aangegeven.

Tabel IV. 5: Veranderingen in vrije marktprijzen van door ontwikkelingslanden geëxporteerde grondstoffen 1972–1978 (1972 = 100)

Grondstoffen	1973	1974	1975	1976	1977	1978
A. Nominale prijzen (in dollars)						
– voedings- en genotmiddelen	137	242	195	210	292	236
– plantaardige olie en oliezaden	180	316	104	179	232	249
– agrarische grondstoffen	169	201	165	197	210	222
– mineralen en metalen	145	202	170	167	176	119
– aardolie	137	448	455	476	523	522
B. Reële prijzen (nominale prijzen gedeeld door de VN prijs-index van verwerkte goederen)						
– voedings- en genotmiddelen	116	169	121	130	165	...
– plantaardige olie en oliezaden	153	221	114	110	131	...
– agrarische grondstoffen	143	141	102	122	119	...
– mineralen, erts en metalen	123	141	106	103	99	...
– aardolie	116	293	275	290	296	...

Bron: UNCTAD TD/B/C.1/207.

In tabel IV.5 is ook de ontwikkeling van de reële prijzen van grondstoffen weergegeven. Ook hier is sprake van een bepaalde mate van instabiliteit. Bovendien is, met uitzondering van de categorieën voedsel en dranken, alsmede aardolie, over het algemeen sprake van een dalende tendens van de prijs van grondstoffen ten opzichte van de prijs van verwerkte produkten

Ofschoon bij een aantal ontwikkelingslanden een groeiende tendens tot verwerking van grondstoffen waarneembaar is, exporteren de meeste ontwikkelingslanden nog nauwelijks verwerkte grondstoffen. Primair komt dit door interne oorzaken, zoals het ontbreken van de noodzakelijke technische en kapitaalsinfrastructuur en de beperkte omvang van de lokale markt. Bovendien speelt, in het licht van de betrokkenheid van internationale ondernemingen bij de verwerking van grondstoffen in ontwikkelingslanden, het in een aantal gevallen niet gunstige investeringsklimaat een rol. Daarnaast

gaan er van het huidige internationale handelsklimaat, ondanks vooruitgang in de vorm van het APS, de Lomé-overeenkomst en de resultaten van de Tokio-ronde, nog onvoldoende stimulansen uit op het tot stand komen van een grotere verwerkingscapaciteit in grondstoffenproducerende ontwikkelingslanden.

De ontwikkelingslanden hebben, zoals uit het voorgaande blijkt, belang bij een stabiele ontwikkeling van prijzen en exportopbrengsten. Verdere verwerking van grondstoffen, vooral van mineralen, kan van grote betekenis zijn voor vergroting en stabilisering van de exportopbrengsten van de ontwikkelingslanden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat deze landen in het internationaal overleg op deze twee kernelementen hebben aangedrongen, waarbij voor wat betreft de ontwikkeling van de prijzen van grondstoffen wordt gestreefd naar een band met de ontwikkeling van de prijzen van door deze landen geïmporteerde verwerkte producten.

Hoewel ruwweg 40% van bekende economisch winbare reserves van de minerale grondstoffen exclusief olie zich in de Westerse ontwikkelde landen bevindt (waarvan 80% in 4 landen, nl. VS, Canada, Australië, en Z.-Afrika) tegen slechts 30% in de ontwikkelingslanden en 30% in het Oostblok, zijn de ontwikkelde landen – zij het met verschillen naar land en produkt – in hoge mate afhankelijk van de import van minerale grondstoffen onder meer uit ontwikkelingslanden. Deze afhankelijkheidspositie is in het bijzonder kenmerkend voor de EG-lidstaten, Japan en de meeste Oosteuropese landen (zie tabel IV.6).

Het is begrijpelijk dat de ontwikkelde landen daarom belang hebben bij een verzekerde toevoer van grondstoffen.

Tabel IV. 5: Importafhankelijkheid van de VS, EG en Japan voor een aantal geselecteerde grondstoffen (netto import als percentage van de consumptie)

	VS	EG	Japan
Aluminium	84	75	100
Chroom	91	98	98
Kobalt	98	98	98
Koper	&	98	90
IJzer (erts)	29	55	99
Lood	11	85	73
Mangaan	98	99	88
Natuurrubber	100	100	100
Fosfaat	&	100	100
Tin	84	93	97
Tungsten	55	100	100
Zink	61	70	53

& = netto exporteur.

Bron: The United States and World Development, Agenda 1979.

De ontwikkelde landen hebben ook belang bij het verminderen van de invloed van de sterk fluctuerende prijzen van vooral minerale grondstoffen op de inflatie en werkgelegenheid in hun eigen economieën. Hoewel een deel van dit probleem veroorzaakt wordt, vooral bij mineralen, door de ontwikkeling van de vraag in de ontwikkelde landen zelf, zullen marktstabiliserende maatregelen ook hier een bijdrage aan het verminderen van inflatie en werkloosheid kunnen leveren.

Ten slotte hebben zowel ontwikkelings- als ontwikkelde landen er belang bij dat er een goed investeringsbeleid gevoerd wordt om de beschikbaarheid van grondstoffen voor de wereld in zijn geheel ook in de toekomst veilig te stellen.

2. Huidige situatie

Hoewel de reden voor de vergrote aandacht voor de grondstoffenproblematiek sinds 1972 in eerste instantie moet worden gezocht bij de gevolgen voor de ontwikkelde landen van specifieke ontwikkelingen op de granen- en aardoliemarkten, heeft een en ander geleid tot het zoeken van oplossingen die ook tegelijkertijd van belang kunnen zijn voor de reeds lang bestaande structurele problemen van de grondstoffen exporterende ontwikkelingslanden.

In de eerste plaats zijn sinds 1972 vele grondstofstudies verricht en is de kennis over reserves zeer toegenomen. Uit deze onderzoeken kan inmiddels de conclusie worden getrokken dat fysieke schaarste aan grondstoffen zich in de meeste gevallen niet eerder dan aan het einde van de volgende eeuw zal manifesteren. Op kortere termijn kunnen zich knelpunten voordoen in de voorziening van een beperkt aantal mineralen. Een geleidelijke prijsstijging van deze mineralen kan echter intensievere exploratie op gang brengen en een van de oorzaken zijn voor versnelling van onderzoek naar vervangingsmogelijkheden.

De genoemde ontwikkelingen leidden in de tweede plaats tot de in april 1974 gehouden zesde Speciale Zitting van de Verenigde Naties over Grondstoffen en Ontwikkeling. Tijdens deze zitting werd in principe overeenstemming bereikt over de noodzaak om de grondstoffenproblematiek dichter bij een oplossing te brengen. Daarbij zou alles in het werk moeten worden gesteld om een juiste en rechtvaardige relatie vast te stellen tussen de prijzen van door ontwikkelingslanden ingevoerde en uitgevoerde goederen, om maatregelen te nemen om de continue daling van de reële prijs van vele grondstoffen en een verslechtering van de positie t.o.v. synthetische substituten tegen te gaan alsmede om de verwerking van grondstoffen in de producentenlanden te bevorderen.

Tijdens de zevende Speciale Zitting van de Verenigde Naties in september 1975 werd de aanzet gegeven tot het geïntegreerd benaderen van de grondstoffenproblematiek. Getracht werd hiermee de uiteenlopende belangen van de producenten van verschillende grondstoffen op één noemer te brengen en tegelijkertijd de consumentenlanden te interesseren. In mei 1976 werd het zgn. geïntegreerde grondstoffenprogramma tijdens UNCTAD IV aanvaard (resolutie 93(IV)). Tot nu toe is dit programma de meest omvattende benadering van de grondstoffenproblematiek. Het programma bevat de volgende kernelementen: het aanleggen van buffervoorraden, het aangaan van lange-termijn-afname- en leveringscontracten op multilaterale basis, een wereldwijd systeem om fluctuaties in exportopbrengsten te compenseren, de bevordering van de verticale diversificatie van grondstoffen, en de verbetering van kwaliteit, produktiviteit, transport- en distributiesystemen, voorts de oprichting van een Gemeenschappelijk Fonds ter financiering van deze maatregelen.

De discussie over het geïntegreerde grondstoffenprogramma heeft zich vooral geconcentreerd op de oprichting van het Gemeenschappelijk Fonds en het onderzoek naar de mogelijkheden tot overeenkomsten voor de in resolutie 93(IV) genoemde achttien individuele grondstoffen. In maart 1979 werd overeenstemming bereikt over de uitgangspunten van het Gemeenschappelijk Fonds. Dit zal bestaan uit twee zgn. loketten. Het eerste van \$ 400 mln. dient ter medefinanciering van de buffervoorraden van de individuele grondstoffenovereenkomsten. Het tweede loket van \$ 350 mln. dient ter medefinanciering van andere maatregelen dan voorraadvorming zoals onderzoek, gericht op de vergroting van de produktiviteit, van de verbetering van de marktstructuur en afzet van de producten en bevordering van de diversificatie. Hoewel het benodigde bedrag nog niet geheel is toegezegd is het politiek gezien een belangrijke stap voorwaarts¹.

Voor de mogelijkheden van het eerste loket is van belang dat overeenkomsten over maatregelen voor individuele grondstoffen zo snel mogelijk tot stand komen.

¹ Tijdens UNCTAD V werden van de voor het tweede loket benodigde \$ 280 mln. – \$ 70 mln. vormt de bijdrage uit het eerste loket – \$ 100 mln. toegezegd. Nederland heeft hiervan \$ 17 mln. toegezegd, indien het totale streefbedrag wordt gehaald.

Bij grondstoffenovereenkomsten kan men een onderscheid maken tussen overeenkomsten met economische bepalingen (afspraken over referentieprijzen m.b.t. de functionering van buffervoorraden, exportquota) en niet-economische bepalingen (administratieve regelingen, consultatie). Overeenkomsten van laatstgenoemde soort zijn de nu nog lopende overeenkomst voor de tarwehandel en het recent tot stand gekomen consultatiemechanisme voor olijfolie. Overigens vinden onderhandelingen plaats over economische bepalingen voor de tarweovereenkomst. Reeds bestaande overeenkomsten met economische bepalingen zijn die voor koffie, tin, cacao en suiker. Op dit moment kunnen deze overeenkomsten geen marktstabiliserende werking uitoefenen aangezien in sommige gevallen (tin, cacao) de marktprijzen boven de overeengekomen prijsmarge liggen en in andere gevallen (suiker) de producentenlanden in onvoldoende mate de export beperken. Wel is het zo, dat deze overeenkomsten een nuttige functie vervullen voor het functioneren van de betrokken grondstoffenmarkten. Bij vele andere grondstoffen is men nog niet verder dan een discussie over de voorbereiding van een eventuele onderhandelingsconferentie. Met name geldt dit voor koper, katoen, thee, jute, harde vezels, tropische houtsoorten, ijzererts, mangaan en fosfaat. Voor rubber evenwel is dit jaar in beginsel overeenstemming bereikt dat een internationale rubberovereenkomst zal worden gesloten die middels een buffervoorraad de prijs zal trachten te stabiliseren.

Twee veel besproken voorstellen – o.a. van de SG-UNCTAD – die prijsstabilisatie in reële termen voor grondstoffen beogen zijn het leggen van een band tussen de prijsontwikkeling van grondstoffen en verwerkte producten (indexatie) en het bevorderen van producentenkartels. In de volgende paragraaf over knelpunten wordt nader op deze voorstellen ingegaan.

Naast de voorgestelde marktstabiliserende maatregelen bestaan reeds functionerende exportopbrengst-stabiliserende maatregelen, die als een noodzakelijk complement gezien moeten worden.

Zo werd in 1963 de IMF Compensatory Financing Facility (CFF) in het leven geroepen om IMF-leden extra financiële steun te verlenen in geval van tijdelijke tekorten op de lopende rekening, die veroorzaakt worden door een terugval in de exportopbrengsten. Het gebruik van de CFF staat slechts open voor de lid-staten die (a) tijdelijke betalingsbalansproblemen hebben, welke buiten hun schuld veroorzaakt zijn, (b) toezeggen met het IMF te zullen samenwerken om een oplossing voor hun financiële moeilijkheden te vinden, en (c) de extra steun ook inderdaad nodig hebben. Sinds 1963 is de CFF twee maal verbeterd, het laatst in 1975. Als gevolg daarvan zijn de trekkingen van lid-staten belangrijk toegenomen en wel 5 maal meer in de periode 1976–1978 dan onder de pré-1975-voorwaarden mogelijk zou zijn geweest. Momenteel vinden besprekingen plaats in de IMF voor verder gaanden verruiming en liberalisering van de CFF.

Het Stabex-mechanisme is in 1975 tot stand gekomen als onderdeel van de Lomé-overeenkomst tussen de EG en toen 46, thans 57 ontwikkelingslanden. Het mechanisme voorziet in financiële hulp in de vorm van schenkingen of rentevrije leningen voor de lid-staten, die een terugval in exportopbrengsten naar de EG hebben gedurende een bepaald jaar. Het Stabex-mechanisme heeft betrekking op 36 grondstoffen en derivaten, en geldt alleen wanneer het betrokken ontwikkelingsland economisch afhankelijk is van één van deze 36 producten. Het criterium hiervoor is wanneer zo'n produkt 7½% van het totale exportpakket van het voorgaande jaar vormde. Afgezien van de verschillen in begunstigde landen, is het belangrijkste verschil met de CFF dat Stabex zich richt op de opbrengsten van individuele grondstoffen, terwijl de CFF betrekking heeft op de gevolgen van teruggevallen exportopbrengsten voor de betalingsbalanssituatie in haar geheel.

Inmiddels is het Lomé-verdrag vernieuwd. Inzake Stabex is men overeengekomen dat het fonds 550 mln. r.e. zal bedragen en dat het aantal producten van 36 tot 44 is uitgebreid. Voorts zijn een aantal voorwaarden verruimd (bij voorbeeld de fluctuatiedrempel en de terugbetaalperiode).

Om het huidige wereldverbruik (exclusief Oost-Europa en China) van met name mineralen te kunnen handhaven zijn naar schatting jaarlijks investeringen in de mijnbouwsector van in totaal ongeveer \$ 15 miljard nodig. Als gevolg van factoren die nader in de paragraaf over de knelpunten worden toegelicht vinden op dit moment onvoldoende buitenlandse investeringen in deze sector in ontwikkelingslanden plaats. Exploratie geschiedt vooral in landen als Canada, de Verenigde Staten en Australië. Internationale financiële instellingen zoals de Wereldbank, IDA, IFC en de regionale ontwikkelingsbanken kunnen een belangrijke rol spelen bij het stimuleren van investeringen in de mijnbouwsector. Een actieve participatie van deze instellingen in mijnbouwprojecten kan bijdragen tot het verkleinen van de verschillen van opvatting tussen producerende landen en buitenlandse ondernemingen.

In het jaarverslag over 1978 omschrijft de Wereldbank zijn rol in dit verband als:

- a. het helpen voorbereiden van projecten en hulp bieden in een vroeg stadium en
- b. het helpen van ontwikkelingslanden bij het vaststellen van hun voorraden, bij het opstellen van een strategie voor grondstoffenexploitatie en bij het verkrijgen van technische bijstand om mijnbouwactiviteiten te ontwerpen, implementeren en te begeleiden.

Voor de nabije toekomst verwacht de Wereldbank bij twee tot drie mijnbouwprojecten per jaar te zijn betrokken. Dit aantal zal kunnen worden verdubbeld wanneer de marktsituatie voor mineralen zal zijn verbeterd.

Ten slotte is het in dit verband van belang te vermelden dat in het kader van de Lomé-overeenkomst besloten is tot de oprichting van een zgn. crisisfonds voor mineralen. Dit fonds beoogt de produktie- en exportcapaciteiten voor een aantal mineralen in de ACS-landen in stand te houden. De omvang van het fonds is 280 miljoen Europese Rekeneenheden.

3. Knelpunten

Uit het voorafgaande kunnen een aantal knelpunten op het gebied van de grondstoffenproblematiek worden afgeleid. Niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden lijken op meerdere manieren nadelen van hun sterke afhankelijkheid van de export van grondstoffen te ondervinden. Weliswaar is de waarde van de export van grondstoffen toegenomen doch hiertegenover staat een sterkere stijging van de waarde der importen der ontwikkelingslanden. Per saldo is een sterke daling van de inkomensruilvoet van de meeste grondstoffenexporterende ontwikkelingslanden te constateren. Het laten voortduren van deze situatie zal ernstige gevolgen hebben voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de ontwikkelingslanden. Deze laatste conclusie wordt nog versterkt door de instabiliteit van prijzen en exportopbrengsten. Opbrengstinstabiliteit bemoeilijkt een planmatige benadering van het ontwikkelingsproces. Instabiliteit van prijzen is één van de factoren die enerzijds de investeringsneiging in de betrokken sector negatief beïnvloedt, terwijl anderzijds het aan de consumentenzijde het zoeken naar substituten bevordert. Een knelpunt is ook de voor vele ontwikkelingslanden nog geringe mate waarin zij in staat zijn grondstoffen lokaal te verwerken.

Voor ontwikkelingslanden is de grondstoffenproblematiek niet beperkt tot exportproblemen, er is immers een toenemend aantal ontwikkelingslanden dat grondstoffen importeert. Deels vindt dit zijn oorzaak in de groei van het aantal ontwikkelingslanden dat eind- of halffabrikaten exporteert¹. Bovendien kan geconstateerd worden, dat ontwikkelingslanden in het bijzonder grondstoffen als granen en olie moeten importeren².

Aan de zijde van de ontwikkelde landen doen zich ook beide aspecten van invoer- en uitvoerafhankelijkheid voor, zij het zeker voor wat de uitvoerafhankelijkheid betreft in veel mindere mate dan bij de ontwikkelingslanden.

¹ Zie hoofdstuk III.

² Zie de hoofdstukken VIII en IX.

Aan de invoerzijde spelen hier vooral knelpunten met betrekking tot de verzekering van de aanvoer en de toekomstige voorziening van grondstoffen en de invloed van de instabiliteit van grondstoffenprijzen op het binnenlands prijsniveau van ontwikkelde landen.

Gegeven deze knelpunten op het gebied van de grondstoffen voor respectievelijk ontwikkelde en ontwikkelingslanden kan worden vastgesteld dat de scheidingslijn in deze problematiek dwars door deze twee categorieën van landen heenloopt en zich eerder langs de lijnen van producentenlanden enerzijds en consumentenlanden anderzijds aftekent. Een wereldwijde aanpak van het grondstoffenprobleem wordt hierdoor niet vereenvoudigd, gegeven de traditionele noord-zuid lijnen waarlangs de discussie over deze problematiek zich voltrekt. Per grondstof zal een oplossing moeten worden nagestreefd die zowel recht doet aan consumenten – als producentenlanden, of deze nu ontwikkeld – of ontwikkelingsland zijn.

In feite kunnen een vijftal met elkaar samenhangende kernproblemen worden onderscheiden waarop de multilaterale actie geconcentreerd is. Deze zijn:

- a. stabiliteit en niveau van de prijzen;
- b. stabiliteit van de opbrengsten;
- c. verzekering van de toevoer;
- d. bevordering van lokale verwerking;
- e. investeringen in grondstoffenexploratie.

a. *Stabiliteit en niveau van de prijzen*

Het ziet er naar uit, dat het sluiten van overeenkomsten voor afzonderlijke grondstoffen het enige systeem is, dat in redelijke mate kan functioneren. Zulk een systeem geeft eenmaal tot stand gekomen de minste problemen, wanneer het reguleringsmechanisme zoveel mogelijk automatisch werkt. De ervaring met bestaande overeenkomsten toont aan dat bij de toepassing vooral knelpunten zijn gelegen in de keuze van de referentieprijzen en de afspraken over exportquota. Desondanks dient gesteld te worden dat ook duidelijk werd dat onder bepaalde voorwaarden en voor een aantal grondstoffen zulke overeenkomsten wel positief kunnen functioneren.

Bij de keuze van grondstoffen waarvoor vanuit ontwikkelingssamenwerkingsoptiek bij voorrang naar een overeenkomst moet worden gestreefd zijn de welvaartseffecten voor de betrokken ontwikkelingslanden van primair belang. Analyses zoals onder meer weergegeven in het Interfutures rapport¹, lijken erop te wijzen dat de welvaartseffecten voor ontwikkelingslanden vooral van grote betekenis zijn bij marktstabiliserende maatregelen voor koffie, cacao, jute, wol en tarwe. Uiteraard spelen bij het afsluiten van grondstoffenovereenkomsten niet alleen ontwikkelingsrelevante aspecten een rol.

Zoals in het voorafgaande opgemerkt is, hebben ontwikkelingslanden met betrekking tot het niveau van grondstoffenprijzen een tweetal voorstellen gedaan: indexatie en producentenkartels. Indexatie beoogt het niveau van grondstoffenprijzen te koppelen aan de prijzen van geïmporteerde kapitaalgoederen en eindprodukten en daardoor de grondstoffenprijzen in reële termen te stabiliseren. Naast mogelijke inflatoire gevolgen zijn de grote problemen bij indexatie dat in een vrij marktsysteem de prijzen niet of nauwelijks van overheidswege kunnen worden beïnvloed en dat, indien de ingreep het beoogde effect zou hebben, deze regeling de steeds grotere groep van grondstoffenimporterende ontwikkelingslanden zou treffen. Bovendien vindt slechts 30% van de grondstoffenproductie in de wereld plaats in de ontwikkelingslanden. Zeker is dat een aantal grondstofrijke ontwikkelde landen er van zou profiteren. Voorts is er het risico, nog afgezien van de moeilijkheid van technische uitvoerbaarheid, dat indexatie het bestaande patroon van arbeidsverdeling zou versterken.

De mogelijkheid voor de vorming van andere grondstoffenproducentenkartels naast OPEC, gericht op prijsverhoging, is gering. De meeste andere grondstoffen voldoen in het algemeen niet aan de voorwaarden die zulk een

¹ Interfutures Researchproject on «The future development of advanced industrial societies in harmony with that of developing countries».

operatie mogelijk zou kunnen maken. Er kan in die gevallen minder gesproken worden van structurele schaarste of fysieke uitputting van de reserves; de greep van de producenten op het aanbod en de prijs is in deze gevallen veelal gering door de spreiding van het aanbod over een heterogene groep producenten, door substitutie en recyclingmogelijkheden of de betrokken grondstoffen hebben een te heterogeen karakter. Deze factoren verschillen in gewicht van produkt tot produkt, maar een combinatie van diverse van deze factoren speelt bij alle grondstoffen een rol.

b. *Stabiliteit van de opbrengsten*

De stabilisatie van de exportopbrengsten van ontwikkelingslanden is van zeer groot belang. Niet alleen kan zulk een stabilisatie bijdragen tot de beperking van betalingsbalansproblemen en de deviezenpositie verbeteren, doch tevens geeft het rust en stabiliteit aan de economische ontwikkeling. De planning kan gelijkmatiger en rationeler gebeuren. Het is duidelijk dat zulk een export-opbrengststabilisatiemaatregel niet in de plaats kan komen van marktstabilisatiemaatregelen. Beide maatregelen zijn complementair.

De thans werkende systemen zijn het Stabex-mechanisme en de CFF. Inmiddels is de Stabex voor een periode van 5 jaar in het kader van de nieuwe Lomé-overeenkomst met de ACS-landen vernieuwd. Over verder gaande verruiming van de CFF vinden thans besprekingen plaats in het IMF. Knelpunten bij de uitbreiding van de CFF zijn vooral de tot nu toe beperkte mogelijkheden om de modaliteiten van de CFF geschikt te maken voor gebruik door de minst ontwikkelde grondstoffen-exporterende ontwikkelingslanden.

c. *Verzekering van de toevoer van grondstoffen*

Voor de zozeer van import van grondstoffen afhankelijke ontwikkelde én ontwikkelingslanden is het van groot belang dat de toevoer van essentiële grondstoffen veilig gesteld wordt.

Voor de EG en Japan zijn zeer afhankelijk van import van grondstoffen, terwijl de VS dit in veel mindere mate is (zie tabel IV.4). Gezien deze importafhankelijkheid trachten de ontwikkelde landen onder meer de investeringen in de grondstoffensector te bevorderen, evenals de ontwikkeling van substituten, het aanleggen van voorraden, en de exploratie van binnenlandse reserves¹.

De ontwikkelingslanden hebben niet, zoals het geval is bij olie, de mogelijkheid belangrijke invloed op het aanbod en de prijs uit te oefenen, zoals hierboven uiteengezet is bij de discussie over producentenkartels. Bovendien zouden zij bij tijdelijke stopzetting van de export al gauw in betalingsbalansmoeilijkheden komen, hetgeen slechts een klein aantal ontwikkelingslanden zich kan permitteren.

De mogelijkheid van exportbeperking kan zich niettemin onder bijzondere omstandigheden voordoen. Het meest bekende voorbeeld is het olie-embargo van de OPEC-landen in 1973 en het VS-embargo van sojabonen in datzelfde jaar. Dergelijke maatregelen hadden en hebben een sterk versturende werking op de internationale handel. Een belangrijk knelpunt is hier het ontbreken van internationale overeenstemming over toegang tot grondstoffen op non-discriminatoire basis voor nationale en buitenlandse consumenten. Hierbij dient uiteraard wel het soevereine eigendomsrecht van het betrokken land in acht te worden genomen wat betreft het al dan niet in productie nemen van economisch winbare reserves. Het ontbreken van een dergelijke overeenstemming draagt bij tot het kiezen van bilaterale of unilaterale korte termijn oplossingen die discriminatoir werken.

¹ Voor de conclusies met betrekking tot de bevordering van buitenlandse particuliere investeringen wordt verwezen naar hoofdstuk VII.

d. Bevordering van lokale verwerking

Bevordering van de lokale verwerking van grondstoffen wordt vooral nagestreefd op basis van de volgende overweging. Specifiek voor grondstoffen producerende ontwikkelingslanden levert een bevordering van de lokale verwerking een bijdrage aan het verminderen van de huidige asymmetrie in de internationale arbeidsverdeling en in die zin aan het bereiken van de UNIDO-doelstelling inzake het vergroten van het aandeel van deze landen in de wereldindustriële productie tot 25% in het jaar 2000. Zulk een beleid is erop gericht om werkgelegenheid te scheppen, de industrialisatie te bevorderen en de economische structuur van de ontwikkelingslanden te versterken.

Er doen zich met betrekking tot dit streven van uit ontwikkelingssamenwerkingsoptiek een tweetal knelpunten voor.

In de eerste plaats vormt het inpassen van de in dit verband te stimuleren activiteiten in de economieën van de betrokken ontwikkelingslanden een knelpunt. Aansluiting van de moderne sector bij de rest van de economie is vaak moeilijk. In de tweede plaats doen zich bij het streven naar lokale verwerking knelpunten voor zoals die in het voorafgaande hoofdstuk ten aanzien van de internationale handel in verwerkte produkten werden aangegeven. In het bijzonder de huidige internationale economische situatie en het ontbreken van overeenstemming over de mogelijkheden van een gedifferentieerd beleid op het gebied van de handel in verwerkte produkten moeten hier worden vermeld. Op dit laatste probleem werd uitgebreider ingegaan in hoofdstuk III.

e. Bevordering van investeringen t.b.v. grondstoffenexploratie

Als gevolg van de veelal lange aanloopperiode die projecten in met name de mijnbouwsector nodig hebben speelt het investeringsklimaat in ontwikkelingslanden een belangrijke rol bij het tot stand komen van investeringsbeslissingen in deze sector. In het voorafgaande is reeds vermeld dat mede als gevolg van deze factor op dit moment nieuwe mijnbouwactiviteiten vooral in enkele ontwikkelde landen plaatsvinden. De aarzelingen van buitenlandse ondernemingen om in ontwikkelingslanden te investeren doen zich vooral voor ten aanzien van activiteiten in landen die als politiek instabiel worden beoordeeld door deze ondernemingen of waar de mogelijkheid dat de voorwaarden van de langlopende overeenkomsten eenzijdig worden veranderd aanwezig wordt geacht.

Anderzijds kunnen ook van de zijde van de betrokken ontwikkelingslanden aarzelingen worden onderkend om, gegeven de door deze landen benadrukte wens tot permanente soevereiniteit over de eigen hulpbronnen, buitenlandse ondernemingen in te schakelen bij de exploratie van deze hulpbronnen.

4. Doelstellingen

De doelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid op dit terrein is erop gericht een zodanig kader voor activiteiten op grondstoffenmarkten te helpen verwezenlijken, dat tegemoet gekomen wordt aan de redelijke eisen van zowel producerende als consumerende landen. Voorts behoort het tot de primaire doelstellingen dat perspectief geboden wordt op een structurele verbetering van de relatieve welvaartspositie van de ontwikkelingslanden, waartoe een verbetering van hun ruilvoet wezenlijk kan bijdragen. Belangrijkste afgeleide doelstellingen zijn de stabilisatie van de exportopbrengsten en marktstabilisatie voor individuele grondstoffen.

Als eerste afgeleide doelstelling – mede gezien de hierboven beschreven knelpunten – dient het tot stand komen van een betere internationale regeling voor de stabilisatie van de exportopbrengsten van de ontwikkelingslanden nagestreefd te worden. Het is voor de ontwikkelingslanden

van primair belang om in staat gesteld te worden een stabiele economische ontwikkeling door te maken. Het Stabex mechanisme is inmiddels voor vijf jaar hernieuwd. Over de verruiming van de CFF zijn thans besprekingen gaande binnen het IMF. Echter zelfs indien besloten wordt tot verdergaande liberalisering van de CFF blijft er het feit, dat terugbetaling van de meeste kredieten vereist wordt na een periode van 3 tot 5 jaar, of zoals bij de uitgebreide faciliteit van 4-8 jaar na trekking. Nederland is daarom bereid steun te verlenen aan een nadere kwantitatieve en kwalitatieve studie van de behoefte aan een kredietfaciliteit met een looptijd van 5 tot 15 jaar¹. Indien uit zo'n studie zou blijken, dat bestaande voorzieningen op dit punt onvoldoende zijn is Nederland bereid mee te werken aan de tot standkoming van een specifieke faciliteit voor dit doel, dan wel van een aanpassing van de bestaande faciliteiten. Hierbij dient voorts gesteld te worden, dat werkelijke structurele tekorten op de lopende rekening moeten worden opgevangen middels lange termijn kapitaalvoer, waaronder ontwikkelingshulp. Aan zulke maatregelen zal ook door de OPEC-landen moeten worden deelgenomen. De bereidheid hiertoe lijkt hiervoor aanwezig gezien het communiqué van de 54ste OPEC bijeenkomst (Genève, juni 1979). Bij de vergroting van de basis voor exportstabilisatie zal de nadruk liggen op de ondersteuning van ontwikkelingslanden voor wat betreft hun totale lopende rekening en niet voor individuele produkten. De uitbreiding van de mogelijkheden voor exportstabilisatie zal in het bijzonder soelaas moeten bieden aan de minst ontwikkelde grondstoffenexporterende landen.

Van belang voor de exportopbrengsten is in het bijzonder het bevorderen van het gebruik van landbouwgrondstoffen door maatregelen als uitbreiding van toepassingsmogelijkheden en marktpromotie. Een dergelijke bevordering van het gebruik met name voor die grondstoffen (zoals katoen, jute) die concurrentie ondervinden van synthetica behoort in dit verband tot de beleidsdoelstellingen.

Een tweede afgeleide doelstelling is gericht op het tot stand komen van maatregelen ter stabilisering van grondstoffenmarkten. Zulke maatregelen zullen ook kunnen bijdragen aan de gewenste stabilisatie van de opbrengsten en moeten als complement van de voorgaande doelstelling gezien worden en niet als substituuut. Marktstabiliserende maatregelen zijn immers gericht op een lange termijnproblematiek, terwijl opbrengststabiliserende maatregelen gericht zijn op de opheffing van problemen welke tijdelijk van aard zijn.

Bij de keuze van welke grondstoffenovereenkomsten vanuit ontwikkelingsoptiek met prioriteit moeten worden nagestreefd hecht de Regering het meeste belang aan het tot standkomen van die overeenkomsten waar de welvaartseffecten voor de betrokken ontwikkelingslanden het grootst zijn.

Naast economische bepalingen als referentieprijzen met betrekking tot de functionering van buffervoorraden en exportquota, die zulke overeenkomsten kunnen omvatten zouden ook bepalingen inzake lokale verwerking en export van verwerkte produkten in marktstabiliserende overeenkomsten voor grondstoffen betrokken kunnen worden. Voor wat betreft de wijziging van de referentieprijzen is het Nederlandse uitgangspunt de wenselijkheid van niet-automatische directe indexatie, dat wil zeggen, dat de vaststelling en eventuele wijziging van de prijzen in bestaande en nog af te sluiten marktstabilisatie-overeenkomsten op de in deze overeenkomsten vastgestelde tijdstippen en in onderling overleg tussen exporterende en importerende landen dienen plaats te vinden, daarbij rekening houdend met factoren zoals wereldinflatie en koopkracht van exportopbrengsten. Inflatoire effecten dienen daarbij te worden vermeden en bedacht moet worden dat voor grondstofarme ontwikkelingslanden indexatie nadelige economische gevolgen met zich kan brengen.

Voor wat betreft de rol van producenten associaties in dit verband, wordt het recht op associatie erkend onder de aantekening dat een zelfde recht consumentenlanden niet kan worden onthouden.

¹ Zie ook hoofdstuk VI.B.

Sinds de energie- en voedselcrisis van 1973 maken de industrielanden zich in versterkte mate zorgen over de verzekerde toevoer van de voor hen noodzakelijke grondstoffen. Gezien de importafhankelijkheid van grondstoffen van Nederland zal een nationaal beleid er dan ook mede op gericht dienen te zijn om in internationaal verband zulk een verzekerde aanvoer veilig te stellen. Leidraad voor zo'n beleid is de noodzaak van het voorkomen van discriminatoire maatregelen op dit gebied. Oplossingen voor de problematiek van de verzekerde aanvoer zal Nederland, gegeven de wenselijkheid van brede internationale overeenstemming over toegang tot grondstoffen allereerst in de EG aan de orde stellen.

Voor een verzekerde beschikbaarheid zowel voor ontwikkelde als ontwikkelingslanden is het bevorderen van investeringen gericht op de exploratie van grondstoffen van belang. Het Nederlandse beleid zal erop zijn gericht deze investeringen op een zodanige wijze te bevorderen dat zoveel mogelijk aan de belangen van alle daarbij betrokken partijen tegemoet wordt gekomen.

Als een bijzonder aspect van het toekomstige internationale grondstoffenbeleid zijn de reeds enkele jaren aan de gang zijnde onderhandelingen in het kader van de VN-Zeerecht Conferentie van belang. Het betreft daarbij met name de regeling van de exploitatie van de rijkdommen van de zeebodem waaronder de zogenaamde mangaanknollen waarin zich metalen als nikkel, kobalt, koper en mangaan bevinden. Hoewel over het tot stand te brengen exploitatiesysteem voor de onder internationaal regime te brengen oceaانبodem nog geen overeenstemming is bereikt, zijn de vooruitzichten daarop de laatste tijd toegenomen. Uitgangspunt daarbij is dat deze rijkdommen gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid zijn. De exploitatie zal ten behoeve van de gehele mensheid moeten plaatsvinden, in het bijzonder rekening houdend met de belangen en de behoeften van de ontwikkelingslanden. Vanuit de optiek van het grondstoffenbeleid is het bijzondere karakter van het internationale oceaانبodemregime en van de op te richten internationale oceaانبodemautoriteit van belang, die gevolgen zullen hebben voor het beleid inzake de metalen uit de mangaanknollen. Enerzijds betreft dit de in het ontwerpverdrag voorziene productielimiteringsmogelijkheid om ook de landen, die deze metalen uit eigen bodem thans produceren, te beschermen tegen dalende export opbrengsten, anderzijds gaat het daarbij om de mogelijkheid dat de autoriteit als zodanig partij zal kunnen zijn bij de totstandkoming van een internationale regeling voor deze grondstoffen.

Het slagen van de Zeerecht Conferentie op dit punt zal ertoe moeten leiden dat particuliere commerciële exploitatie van de zeebodem mogelijk wordt gemaakt, de beschikbaarheid van deze grondstoffen wordt gegarandeerd en tegelijkertijd een systeem in het leven wordt geroepen dat recht doet wedervaren aan de verlangens van de ontwikkelingslanden om te kunnen profiteren van de opbrengsten daarvan via een nieuwe vorm van internationale samenwerking.

Vanuit de optiek van het grondstoffenbeleid zal het slagen van de derde VN-Zeerecht Conferentie op dit punt een testcase zijn voor de mate van bereidheid van alle betrokken landen om op basis van gemeenschappelijke belangen deze problemen aan te vatten. De Regering stelt zich op het standpunt dat de exploitatie van de rijkdommen van de oceaانبodem onderdeel moet zijn van een alomvattend internationaal zeerechtverdrag waarin de belangen van kuststaten en niet-kuststaten gelijkelijk worden gewaarborgd.

5. Actiegebieden

Op basis van de hierboven vermelde knelpunten en doelstellingen zal de Regering in de eerste plaats bevorderen dat de EG-commissie met een voorstel komt inzake een mondiaal georiënteerd EG-grondstoffenbeleid. Zulk een EG-overeenstemming kan leiden tot een coherente inbreng van de lidstaten van de EG bij de diverse onderhandelingen over grondstoffenover-

eenkomsten en is ook in het belang van de grondstoffenarme EG. In de nota over de vraagstukken rond de relatie Europese Gemeenschappen-ontwikkelingssamenwerking, die over enige tijd aan het parlement zal worden aangeboden, zal hierop worden ingegaan. In de tweede plaats zullen de volgende specifieke acties worden ondernomen.

i. Opbrengststabilisatiemaatregelen

In het voorgaande is op het grote belang van exportstabilisatie voor ontwikkelingslanden gewezen. In het kader van het overleg over een mogelijke verdergaande verruiming op het gebied van exportstabilisatiemaatregelen, zal Nederland vooral aandringen op een vergroting en verbetering van de mogelijkheden voor de minst ontwikkelde landen. Een eerste bijdrage in dit verband is geleverd door de besluiten inzake een verdergaande liberalisatie van de CFF van het IMF. Begin augustus j.l. is ondermeer besloten de totale trekingslimiet te verhogen van 75% tot 100% van het quotum van het betrokken land en de limiet voor jaarlijkse trekkingen op te heffen. Voor de financiering van verdergaande maatregelen ten behoeve van de minst ontwikkelde landen zou het gebruik van het instrument van rentesubsidies kunnen worden overwogen.

Het beleid op het gebied van de bevordering van het verbruik van landbouwgrondstoffen, zoals dat onder meer tot uitdrukking komt in de steun aan produktresearch als in het geval van katoen en het aanbieden van een vestigingsplaats – Rotterdam – voor de International Tea Promotion Association, zal worden voortgezet.

ii. Marktstabilisatiemaatregelen

Binnen het kader van het beleid dat gericht is op volledige uitvoering van resolutie 93 (IV) zal vanuit ontwikkelingssamenwerkingsoptiek prioriteit worden gegeven aan maatregelen voor die grondstoffen die voor ontwikkelingslanden naar verwachting de grootste positieve welvaartseffecten opleveren.

Waar het nodig mocht zijn om reeds bestaande grondstoffenovereenkomsten te bewegen toe te treden tot het Gemeenschappelijke Fonds in het kader van het geïntegreerde grondstoffenprogramma zal de Regering internationaal aandringen om belemmeringen, die zulks bemoeilijken, weg te doen nemen.

iii. Maatregelen ter verzekering van de toevoer van grondstoffen

Gezien het belang van de beschikbaarheid van grondstoffen voor de EG is het in de voorafgaande genoemde gewenste mondiaal georiënteerde EG-grondstoffenbeleid een noodzaak. De Regering is van mening dat een dergelijk beleid van de lidstaten van de EG gericht op het tot stand komen van stabilisatiemaatregelen voor zowel prijzen en opbrengsten kan bijdragen tot een positieve houding van de producentenlanden ten aanzien van de ongestoorde en non-discriminatoire toegang tot grondstoffen. Binnen daartoe in aanmerking komende fora zoals het GATT en UNCTAD zal de Regering deze materie dan ook met klem bepleiten.

Het Nederlandse beleid in de derde VN-Zeerecht Conferentie blijft gebaseerd op de noodzaak van een internationaal grondstoffenbeleid conform de door Nederland aanvaarde UNCTAD-resolutie 93 (IV). De realisatie daarvan is gericht op de behartiging van de belangen van zowel consumenten- als producentenlanden in het perspectief van een structurele verbetering van de relatieve welvaartspositie van de ontwikkelingslanden.

iv. Bevordering van lokale verwerking

Zoals in het voorafgaande is opgemerkt zijn ten aanzien van de bevordering van de verwerking in de producentenlanden knelpunten te onderscheiden zowel op het gebied van de handel in verwerkte producten als met betrekking tot de interne structuur in de betrokken ontwikkelingslanden. Actiegebieden vanuit het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid liggen allereerst op het gebied van de internationale handel in verwerkte producten. Van de in hoofdstuk III geformuleerde conclusies zijn in dit verband in het bijzonder van belang de conclusies met betrekking tot het bevorderen dat waar een beroep op vrijwaringsclausules wordt gedaan, wordt gezien of, en zo ja, welke herstructureringsmaatregelen gewenst zijn, de bevordering van studies over de effecten van de huidige tariefstructuur op de mogelijkheden van verwerking van grondstoffen in ontwikkelingslanden en de steun met betrekking tot de aanpassing van door ontwikkelingslanden verwerkte producten aan niet-tarifaire bepalingen. Bovendien zijn de activiteiten van het CBI in dit verband van belang.

Actiegebieden vanuit het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid ter bevordering van lokale verwerking liggen ook op terreinen van de stimulering van particuliere buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden. In hoofdstuk VII van deze nota worden in dit verband een aantal conclusies geformuleerd die een versterking van het instrumentarium voor het stimuleren van deze investeringen betekenen en tegelijkertijd een betere aansluiting bij de behoeften van ontwikkelingslanden, zoals de bevordering van lokale verwerking van grondstoffen, mogelijk moeten maken.

v. Bevordering van investeringen t.b.v. grondstoffenexploratie

Om een bijdrage te leveren aan het verminderen van de knelpunten die zowel door buitenlandse ondernemingen als ontwikkelingslanden worden onderkend bij de bevordering van investeringen t.b.v. grondstoffenexploratie, zal het Nederlandse beleid zich op de navolgende zaken richten:

- In het kader van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid zullen de maatregelen ter stimulering van particuliere buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden worden uitgebreid. Tegelijkertijd zullen in deze stimuleringsmaatregelen voorzieningen worden getroffen gericht op het bevorderen van het beter aansluiten bij de behoeften van deze landen.

- Initiatieven die bijdragen tot een verbetering van het investeringsklimaat in ontwikkelingslanden zullen worden gesteund. Tot deze maatregelen behoren onder meer het bevorderen van het tot stand komen van een internationale regeling die onpartijdige, internationale arbitrage van investeringsgeschillen behelst en van een multilateraal herverzekeringsstelsel van investeringen tegen politieke risico's.

- Participatie van internationale financiële instellingen in investeringsactiviteiten t.b.v. grondstoffenexploratie op voor alle betrokken partijen aanvaardbare voorwaarden zal worden gestimuleerd.

In hoofdstuk VII wordt uitgebreider op deze zaken ingegaan.

V. INTERNATIONALE ARBEIDSVERDELING: HERSTRUCTURERINGSBELEID EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

1. Internationale Arbeidsverdeling

De veranderingen in de internationale handels- en produktiestructuur hebben een grotere invloed op een nationale economie naarmate deze een grotere openheid vertoont ten opzichte van het buitenland. De internationale verwevenheid van de Nederlandse economie brengt met zich mee, dat niet alleen de internationale ontwikkelingen zich vrij direct doen voelen, maar ook dat de mogelijkheden voor een nationaal beleid om de gevolgen ervan te beïnvloeden beperkt zijn.

Binnen deze beperkte ruimte voert de Regering in de eerste plaats een macro-economisch groeibeleid, dat door stimulering in bepaalde gewenste richtingen een selectief karakter heeft. Het streven naar continuïteit in de ontwikkeling van productie en werkgelegenheid wordt daarbij begrensd door andere maatschappelijke doelstellingen; de facetten milieubehoud, ruimtelijke ordening, grondstoffen en energie, alsmede een verbetering van de positie van de ontwikkelingslanden in de internationale handels- en produktiestructuur dienen daarbij tot hun recht te komen.

Overeenkomstig de principes van de georiënteerde markteconomie zoals die in Nederland wordt voorgestaan, speelt het nationale beleid een voorwaardenscheppende en stimulerende rol. De herstructureringsbeslissingen worden uiteindelijk genomen door de ondernemingen zelf, binnen het kader dat door de marktvoorwaarden en de overheidscorrecties daarop wordt aangegeven. Structurele veranderingen in de kostenverhoudingen wijzigen die marktvoorwaarden, waardoor de handelsstromen zich verleggen en aanpassingsmoeilijkheden kunnen ontstaan zowel in ontwikkelde als in ontwikkelingslanden.

Dit zijn geen problemen die zich eerst in onze tijd voordoen. Het herstructureringsproces is een dynamisch verschijnsel, waarop de ondernemingen zich doorlopend moeten richten. Het is noodzakelijk dat het bedrijfsleven in staat is en blijft zich voortdurend aan te passen aan de zich wijzigende internationale omstandigheden.

Hiertoe is nodig dat in het beleid van de ontwikkelde en de ontwikkelingslanden gunstige voorwaarden voor het herstructureringsproces worden gecreëerd.

De toenemende industrialisatie in steeds meer ontwikkelingslanden beïnvloedt de Nederlandse productie- en handelsstructuur zowel via de verandering van de Nederlandse uitvoermogelijkheden – voor sommige sectoren thans in positieve, voor andere, bij voorbeeld de scheepsbouw, in negatieve zin – als via verandering in volume en aard van de Nederlandse invoer.

Het is duidelijk geworden dat de noodzaak tot aanpassen van de Nederlandse industrie op macro-niveau maar zeer ten dele wordt veroorzaakt door de toegenomen marktpenetratie van importen uit ontwikkelingslanden. Zelfs bij een verdere handelsliberalisatie zal de invloed daarvan op de Nederlandse economie gering zijn. Technologische ontwikkelingen, milieu-eisen, veranderingen aan de vraagzijde, het specialisatie-effect binnen de EG, de handel met Oost-Europa en de verscherpte concurrentie van geïndustrialiseerde landen onderling dienen als voornaamste oorzaken van de noodzaak tot herstructurering te worden aangemerkt.

De problemen die deze processen op zich zelf reeds met zich meebrengen worden versterkt door de huidige geringe economische groei van de geïndustrialiseerde landen. De bevordering of totstandkoming van een betere internationale arbeidsverdeling wordt in verband hiermee op vele punten tegengewerkt door het handhaven van handelsbelemmeringen en interne beschermingsmaatregelen. Deze verhinderen een vergroting van de exportmogelijkheden van ontwikkelingslanden naar de geïndustrialiseerde landen, waardoor een op zich gunstige specialisatie op de meest rationele productie van goederen wordt geremd.

Het is ongetwijfeld juist, dat aan een aantal vooronderstellingen waaronder in de klassieke economische theorie vrijhandel tot een optimale internationale arbeidsverdeling leidt niet of in onvoldoende mate wordt voldaan. Er is inderdaad sprake van minder dan optimale concurrentieverhoudingen, produktiefactoren zijn onvoldoende mobiel en de prijzen daarvan zijn met name in neerwaartse richting te weinig flexibel. Echter, in een situatie waarin 40% van de EG-export (exclusief de intra-EG-handel) in ontwikkelingslanden wordt afgezet en de invoer van verwerkte produkten uit ontwikkelingslanden een nog zo beperkte invloed heeft, betekenen deze onvolkomenheden niet dat handelsprotectie ten opzichte van die landen om de eigen industriële structuur te beschermen vanuit de eigen belangen wenselijk en rechtvaardig is. Het grote deel van de export van ontwikkelingslanden dat naar de EG gaat maakt duidelijk dat ook van die kant bezien protectie geen oplossing biedt voor de structurele problemen.

Bovendien heeft een handelsuitbreiding (onder de veronderstelling dat de samenstelling van het goederenpakket gelijk blijft) met de ontwikkelingslanden een macro-economisch aanzienlijk minder ongunstig effect op de werkgelegenheid in Nederland dan een indentieke handelsuitbreiding met andere ontwikkelde landen. De gevolgen van handelsuitbreiding moeten overigens worden bezien tegen de achtergrond van de werkgelegenheidseffecten van het bestaande handelspatroon. In dit verband zijn de uitkomsten van een recent door de OESO gepubliceerde studie relevant¹. Deze studie berekende dat in de periode 1973-1977 de toename in de handel in verwerkte produkten van de OESO-landen met 10 van de belangrijkste zich industrialiserende ontwikkelingslanden leidde tot 200.000 à 500.000 extra arbeidsplaatsen in de OESO-landen. Rekening houdend met indirecte werkgelegenheidseffecten komt de OESO-studie tot in totaal 900.000 extra arbeidsplaatsen in de genoemde periode.

Zeker Nederland, dat gezien zijn invoer- en uitvoerafhankelijkheid en in het licht van de internationale oriëntering van de dienstensector alle belang heeft bij een voortgaande liberalisatie van de wereldhandel en waarvoor protectie dan ook geen te overwegen alternatief is, zal zo krachtig mogelijk stelling moeten nemen tegen het streven van regeringen om de nationale belangen veilig te stellen ten koste van de andere partners in het wereldhandelsverkeer en met name van de ontwikkelingslanden. Het zal zich in zijn algemeenheid blijven inzetten voor het bereiken van een evenwichtige liberalisatie van het internationale handels- en dienstenverkeer, op basis van wederkerigheid voor zover het de ontwikkelde landen betreft.

Daar komt nog bij de ontwikkelingspolitieke overweging, dat een arbeidsverdeling die resulteert in een zo scheve verdeling van het wereldinkomen als in onderstaande tabel aangegeven, niet op langere termijn een bijdrage kan zijn tot het bereiken van rechtvaardige en stabiele verhoudingen. Bevordering hiervan is evenzeer een wezenlijk bestanddeel van het Nederlandse beleid.

Tabel V. 1: Mondiale verdeling van bevolking en inkomen, 1975

	Aandeel in de Wereldbevolking	Aandeel in het Wereldinkomen ²
Ontwikkelde landen met een markeconomie	20	66
Socialistische landen ¹	32	20
Ontwikkelingslanden	48	14
	100	100

¹ Waaronder China.

² Op basis Bruto Binnenlands Produkt.

Bron: UNCTAD Handbook of International Trade and Development Statistics 1977.

¹ The impact of the newly industrialising countries on production and trade in manufactures, OECD 1979.

Gesteld kan worden, dat het de afgelopen tijd duidelijk is geworden dat de wijzigingen in de structuur van de internationale arbeidsverdeling, met een versnelde groei van industriële export uit een aantal ontwikkelingslanden in veel gevallen niet alleen het resultaat is van succesvolle, autochtone industrialisatie-activiteiten van ontwikkelingslanden zelf, maar vaak het gevolg is van een versnelde internationalisatie van de particuliere sector. Het zijn immers de particuliere ondernemingen die zich internationaliseren en uit korte termijn overwegingen van rendement en winstoptimalisatie alsmede uit continuïteitsoverwegingen op lange termijn hun produktieve activiteiten verplaatsen naar of uitbreiden in ontwikkelingslanden met het oog op grondstoffenvoorziening, lage lonen, belastingfaciliteiten, nieuwe afzetmarkten e.d. Uiteraard zijn aan dit proces ook voordelen voor de betrokken ontwikkelingslanden verbonden. De vraag rijst evenwel, of de ontwikkelingslanden, en met name de allerarmste groepen van de bevolking, wel optimaal kunnen profiteren van dit proces.

2. Huidige situatie van importen uit ontwikkelingslanden

In tegenstelling tot hetgeen veelal wordt gedacht vormen de importen uit ontwikkelingslanden in hun totaliteit gezien slechts een gering deel van de totale Nederlandse invoer van industriële produkten. Vergeleken met handelspartners als de VS, Japan, West-Duitsland, Engeland en Frankrijk, is het aandeel van verwerkte produkten in de Nederlandse import, zoals in tabel V-2 aangegeven, zeer gering.

Tabel V. 2: Aandeel uit ontwikkelingslanden afkomstige verwerkte produkten in de import van rijke landen 1970-1976

	1970	1976
Japan	7,0	18,0
Verenigde Staten	10,7	16,7
Verenigd Koninkrijk	8,2	8,5
Australië	4,2	8,0
West-Duitsland	4,7	7,5
Italië	3,9	5,5
Frankrijk	4,3	4,3
Zweden	2,8	4,1
Nederland	2,1	3,9
Gemiddeld voor alle rijke landen	5,1	7,5

Bron: UNCTAD/ST/MD/18.

Wel is het zo, dat het stijgingstempo van de invoerpenetratie uit ontwikkelingslanden in Nederland relatief hoog is, zoals blijkt uit onderstaande tabel, die ontleend is aan een studie van het Nederlands Economisch Instituut (NEI) en is weergegeven in het NAR-advies «Handelsbeleid en Ontwikkelingslanden».

Tabel V. 3: Groei invoer van fabrikaten uit ontwikkelingslanden in geselecteerde industrielanden, 1967-1975

	Groei van het invoeraandeel (%) 1967-1975
Verenigde Staten	5,8
Canada	9,3
Japan	3,8
Frankrijk	6,0
West-Duitsland	4,1
Verenigd Koninkrijk	0,6
Nederland	(9,0)
OESO Industrielanden totaal	6,0

Bron: UN Trade Statistics.

Blijkt de invloed van importen van industriële produkten totaal gezien relatief gering te zijn, op bedrijfstak- en ondernemingsniveau is de situatie anders als gevolg van de relatief geringe spreiding over het geheel van goederencategorieën. Uit het lopende NEI-onderzoek komt duidelijk naar voren dat de situatie voor de Nederlandse producenten zich met name ongunstig heeft ontwikkeld in de sectoren kledingindustrie, optische industrie en leder- en schoenenindustrie. Hoewel nog niet erg omvangrijk, liggen omvang en groei van de marktpenetratie vanuit de ontwikkelingslanden in deze sectoren beduidend boven het gemiddelde. Bovendien is de jaarlijkse groei van de marktpenetratie in deze sectoren zeer hoog. De sectoren textiel- en hout- en meubelindustrie vertonen, weliswaar in mindere mate, een soortgelijk beeld.

Naast het wegvallen van een gedeelte van de binnenlandse markt zijn de vooruitzichten voor compensatie in de vorm van vergroting van exportmogelijkheden voor genoemde sectoren beduidend slechter geworden.

Aan het aspect van de exportmogelijkheden is ten onrechte veel minder aandacht besteed dan aan het aspect van de marktpenetratie.

In de periode 1970–1974 werd voor de daling van de Nederlandse werkgelegenheid als gevolg van toegenomen importen uit ontwikkelingslanden op macro-schaal voldoende compensatie gevonden in een vergroting van de export.

Na deze periode is dit steeds geringer geworden. Bij een achterwege blijven van een duidelijk herstel van de conjunctuur, met matige vooruitzichten voor herstel van de economische groei, moet er rekening mee worden gehouden dat deze ontwikkeling zich verder zal doorzetten. De invloed van het industrialisatieproces in de ontwikkelingslanden zal op deze ontwikkeling groter zijn naarmate dit proces verder door gaat. Op zich vormt dit een dringende, additionele reden tot stimulering van een dynamisch proces van herstructurering. Een langs deze weg te bereiken economische groei in de industriële landen draagt ertoe bij de koopkracht in de ontwikkelingslanden te vergroten, die op haar beurt weer kan bijdragen tot vergroting van de afzetmogelijkheden van de industriële landen. Het is dan ook te verwachten dat het ontwikkelingsfacet in het herstructureringsproces in de komende jaren aan belang zal winnen. Steeds vaker zullen ontwikkelingslanden in staat blijven om producties – en ook de minder eenvoudige – voor de markten in het Westen en in andere ontwikkelingslanden met voordeel op zich te nemen. Het is dan overigens wel noodzakelijk dat naarmate ontwikkelingslanden met een toenemend aantal produkten op de wereldmarkt kunnen concurreren, deze landen geleidelijk worden geïntegreerd in het bestaande handelsstelsel en handelspolitieke verplichtingen aanvaarden¹.

De totale gevolgen van de marktpenetratie door ontwikkelde en ontwikkelingslanden, van onvoldoende compenserende uitvoer en het toepassen van kapitaalintensievere produktietechnieken op het arbeidsvolume in de textiel-, kleding- en leder- en schoenenindustrie kunnen dramatisch worden genoemd. De inschrompeling van deze drie sectoren, gemeten naar arbeidsvolume blijkt uit tabel V.4.

Tabel V. 4: Ontwikkeling Arbeidsvolume¹ in een drietal sectoren (1960–1977) (tussen haakjes het percentage t.o.v. het totaal in industrie + delfstofwinning)

	1966	1965	1970	1977
Textielindustrie	105(8,1)	94(6,8)	79(6,4)	44(4,3)
Kledingindustrie	84(6,5)	91(6,6)	62(5,1)	26(2,5)
Leder- en Schoenenindustrie	36(2,8)	32(2,5)	14(1,1)	8(0,8)

¹ Werknemers in 1000 manjaar.

Bron: CBS.

¹ zie ook hoofdstuk III.

In de laatste jaren heeft in Nederland vooral de scheepsbouwsector sterk geleden onder de gedaalde mondiale vraag en de gevolgen van de opbouw van een relatief goedkoop producerende scheepsbouwsector in een aantal meer geavanceerde ontwikkelingslanden.

Uit het voorgaande blijkt, dat globaal gesproken, het concurrentieverlies ten opzichte van ontwikkelingslanden momenteel het sterkst is in relatief arbeidsintensieve sectoren met gering geschoold personeel en sectoren waar in relatief veel laaggeschoolde vrouwen werkzaam zijn. Bovendien is de spreiding van de effecten zodanig dat deze zich vooral in bepaalde regio's doen voelen.

Een van de conclusies van het eerder genoemde NEI-project kan dienen om de gevolgen van de concurrentie door ontwikkelingslanden in het juiste perspectief te plaatsen. Volgens het NEI trad in de periode 1970-1974 ten gevolge van de afgenomen concurrentiekracht een netto werkgelegenheidsverlies in de Nederlandse industrie op van ongeveer 15 500 manjaren. Dit is 1,4% van de totale werkgelegenheid in de Nederlandse industrie in 1973. Ongeveer tweederde deel hiervan - \pm 10 000 manjaren - was het gevolg van een verminderd concurrentievermogen ten opzichte van de ontwikkelingslanden. Aangezien bij het bepalen van de gevolgen van veranderingen in de concurrentiekracht de normale - de gemiddelde stijging van de wereldhandel - toeneming van de handel buiten beschouwing is gelaten representeren de genoemde cijfers overigens niet de werkelijk gerealiseerde werkgelegenheidseffecten. Volgens het NEI vertonen de gerealiseerde directe werkgelegenheidseffecten van de Nederlandse handel in industriële produkten met ontwikkelingslanden in de periode 1970-1974 een positief saldo van ongeveer 21 500 manjaren.

3. Ervaringen met het huidige herstructureringsprogramma met ontwikkelingsdimensie

De Regering heeft in 1974 de «Nota inzake de herstructurering van de Nederlandse economie en de ontwikkelingssamenwerking» uitgebracht, om te gelijk met het dienen van het belang van de Nederlandse economie een bijdrage te leveren aan de ontplooiing van de economie der ontwikkelingslanden.

Daarbij diende als uitgangspunt, dat de herstructureringsprocessen niet alleen begeleid moeten worden, maar dat ook een prospectief, anticiperend beleid gevoerd moet worden. Begeleiding is belangrijk om eventuele negatieve effecten die kunnen uitgaan van een herstructurering tegen te gaan, te compenseren, of door substitutie-investeringen op te vangen. Bij een prospectief en anticiperend beleid gaat het er om een verwachte herstructurering tijdig te onderkennen, haar niet tegen te houden doch er met begeleidende maatregelen op vooruit te lopen om de herstructurering geleidelijk - met een minimum aan negatieve effecten - te laten verlopen.

In de afgelopen jaren waren voor herstructureringsactiviteiten met een ontwikkelingsdimensie meer middelen beschikbaar dan er verplichtingen zijn aangegaan. Deels valt dit toe te schrijven aan het relatief geringe aantal subsidie-aanvragen van de zijde van het bedrijfsleven, deels aan de zo nauwgezet mogelijke hantering van de toewijzingscriteria.

Per ultimo 1978 bedroeg het totaal van de onder het huidige programma aangegane verplichtingen ruim 60 miljoen gulden. Het overgrote deel daarvan, te weten 43 miljoen gulden, had betrekking op de textiel-, confectie-, tricottage- en spinnerijsector. De overige uitkeringen hadden betrekking op de houtverwerkende industrie (14 miljoen gulden) en de vezelverwerkende, cacaoverwerkende en telecommunicatieindustrie (samen 3 miljoen gulden).

De ervaringen met het huidige herstructureringsprogramma kunnen vanuit ontwikkelingsoptiek als volgt worden samengevat:

- de gedachte dat een prospectief en anticiperend herstructureringsprogramma zou kunnen worden uitgevoerd, blijkt grotendeels illusoir te zijn;
- het programma heeft bovendien technisch minder goed gefunctioneerd, mede omdat voor een goed inzicht in de ontwikkelingsdimensie van de betrokken projecten de specialistische sectorkennis veelal ontbrak;

- herstructureringsbeslissingen worden autonoom door de ondernemers genomen op basis van ondernemingsstrategische argumenten; deze zijn slechts marginaal en indirect beïnvloedbaar door overheidsbeleid;
- bij de uitvoering van het programma is het bijzonder moeilijk gebleken een directe band met de positieverbetering van de armste bevolkingsgroepen- en landen te leggen, waardoor het programma in de huidige vorm niet volledig aansluit bij de doelstellingen van het Nederlandse ontwikkelings- en samenwerkingsbeleid.

4. Alternatieve mogelijkheden voor het beleid

Vanuit het ontwikkelingsbeleid kan ook op andere wijze dan een subsidiebeleid een bijdrage worden geleverd aan de oplossing van de problemen in ontwikkelingslanden en in eigen land. Deze mogelijkheden zijn:

- bevordering van industrialisatie in ontwikkelingslanden;
- bevordering van de herstructurering van de Nederlandse economie daar waar werkelijke obstakels bestaan voor de ontplooiing van ontwikkelingslanden;
- verbeteren van de beeldvorming door stimulering van onderzoek en verbetering van de voorlichting.

Op de rol die een zo groot mogelijke liberalisatie van de invoer uit ontwikkelingslanden in dit verband kan spelen is nader ingegaan in Hoofdstuk III van deze nota.

De praktijk heeft duidelijk aangetoond dat het voor een kleine economische entiteit, zoals Nederland, een moeizame taak is geheel zelfstandig een adequaat herstructureringsbeleid, laat staan een prospectief en anticiperend beleid en een daaraan ten grondslag liggend industriebeleid te voeren. Waar daartoe mogelijkheden voorhanden zijn, zal Nederland zich daarom sterk blijven maken voor een industriebeleid en industrieel herstructureringsbeleid op communautair niveau en – wellicht gezien het omvangrijke geografische gebied nog beter – op OESO-niveau. Dit geldt te meer daar wij thans pas aan de vooravond staan van een proces van snelle en zeer ingrijpende technologische vernieuwingen. Wel moet worden bedacht dat dit een proces van lange adem zal zijn, terwijl er vooralsnog geen zicht is op een communautair of OESO-beleid ter zake, gegeven de vaak strijdige nationale belangen. Vooralsnog zal daarom in Nederland het accent moeten liggen op een nationaal herstructureringsbeleid. Dit nationale beleid dient zo goed mogelijk rekening te houden met de voorwaarden, die door het EG-Verdrag of de uitwerking ervan worden gesteld. Die houden in, dat de op nationaal niveau te hanteren instrumenten de werking van de gemeenschappelijke markt niet mogen verstoren.

Op mondiaal niveau zijn sedert de Tweede Algemene UNIDO-Vergadering in Lima in 1975 wel bescheiden stappen gezet gericht op het bevorderen van betere internationale arbeidsverdeling. Daartoe is in 1977 een begin gemaakt met een systeem van consultaties gericht op een bedrijfstakgewijs onderzoek naar de mogelijkheden van verplaatsing van productiecapaciteit in het perspectief van de doelstelling om in het jaar 2000 het aandeel van de ontwikkelingslanden in de industriële wereldproductie te vergroten tot minstens 25% (in 1975: 7%). Deze consultaties hebben tot nu toe betrekking gehad op de kunstmest-, ijzer- en staal-, leer- en leerwaren-, plantaardige oliën- en vetten-, en petrochemische industrie. De concrete resultaten van deze consultaties, waaraan ook vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (werknemers- en werkgeversorganisaties) deelnemen, betreffen tot nog toe hoofdzakelijk de verzameling en uitwisseling van gegevens met het doel tot een mondiale inventarisatie te komen op basis waarvan de betrokken partijen hun herstructureringsbeslissingen kunnen nemen. Bovendien bieden de consultaties de mogelijkheid om de contacten van het UNIDO-secretariaat met het bedrijfsleven, de ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen mede te plaatsen in het licht van de tenuitvoerlegging van de Lima Declaratie. Ver-

wacht mag worden dat op de komende Derde Algemene Conferentie van de UNIDO, die in 1980 in New Delhi wordt gehouden, aan de verder invulling van dit systeem van consultaties ruime aandacht zal worden geschonken. De Regering is voornemens met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven haar actieve beleid op dit punt voort te zetten.

5. Uitgangspunten voor een voortgezet programma «Herstructurering en Industrialisatie»

De vernieuwde opzet van het herstructureringsprogramma beoogt een bijdrage te leveren aan een positieve heroriëntatie van de Nederlandse economie in relatie tot het versnelde proces van economische verzelfstandiging van de ontwikkelingslanden en de werkgelegenheidsproblematiek in Nederland.

Over een nadere detaillering van het programma zal de Kamer in een later stadium worden ingelicht. Globaal kan voorlopig het volgende worden gezegd. Het programma zal bestaan uit een binnenlandse component waaraan een buitenlandse component zal worden toegevoegd.

De binnenlandse component van dit programma voor zover deze ten laste komt van de begroting van Ontwikkelingssamenwerking, zal in het licht van de opgedane ervaringen geleidelijk worden aangepast.

De koppeling tussen beide componenten houdt in dat enerzijds bij herstructureringsactiviteiten in Nederland wordt ingespeeld op de duurzame rol van de ontwikkelingslanden in een sector, terwijl anderzijds de bedrijven uit die sector in staat zullen worden gesteld in een vroeg stadium activiteiten in ontwikkelingslanden te ontplooien. Bij het in het kader van het herstructureringsprogramma bevorderen van activiteiten in ontwikkelingslanden zal overigens een redelijke zekerheid moeten bestaan dat de werkgelegenheid in Nederland niet wordt aangetast.

Het streven is erop gericht voor de betreffende sectoren een extra instrument te bieden waaraan uiteraard een aantal voorwaarden van ontwikkelingspolitieke aard verbonden zullen zijn.

a. Nederlandse component

Conform de twee regeringsnota's van 1974 en 1975 zal het programma vooralsnog een Nederlandse component blijven behouden. Deze zal echter zodanig worden herzien dat een betere afstemming wordt verkregen tussen ontwikkelingspolitieke en sectorstructuurpolitieke maatregelen van de overheid. De binnenlandse component zal zijn gericht op het stimuleren van de positieve aanpassing in Nederland aan de zich wijzigende produktiestructuur in de wereld, o.m. door het verkleinen van de economische en sociale gevolgen die dat aanpassingsproces met zich meebrengt.

Gezien het nog beperkte macro-economische belang van de import vanuit ontwikkelingslanden zal de omvang van het bedrag, dat ten laste van het ontwikkelingsplafond voor het aanpassingsproces wordt aangewend beperkt blijven in verhouding tot de totale voor herstructurering beschikbare bedragen. Daarom zullen slechts een beperkte hoeveelheid bedrijven uit een aantal sectoren voor de besteding van bedrag in aanmerking kunnen komen. In het bijzonder kunnen branchegewijs studies uit het programma worden gesubsidieerd in sectoren waarvan vaststaat of vermoed wordt dat een duurzame marktpenetratie door ontwikkelingslanden te verwachten is.

Deze studies zullen erop gericht zijn in de betrokken sector tot concrete actieplannen te komen waarmee het beoogde beleid gestalte kan worden gegeven.

b. Buitenlandse component

Aan het programma wordt een buitenlandse component toegevoegd, die erop is gericht een bijdrage te leveren aan de economische ontwikkeling van de ontwikkelingslanden. Nederlandse ondernemingen in sectoren waarin een duurzame toeneming van het marktaandeel van ontwikkelingslanden is te voorzien kunnen voor subsidiëring in aanmerking komen voor de volgende elementen van een investeringsproject in ontwikkelingslanden:

1. zg. «pre-investment-costs», waaronder bij voorbeeld de kosten van een «pre-feasibility» of «feasibility-study»;
2. de kosten verbonden aan noodzakelijke infrastructurele werken voor het project;
3. aanloopverliezen gedurende een redelijke termijn;
4. kosten verbonden aan training, begeleiding en opleiding van lokaal personeel, zowel ter plaatse als in Nederland;
5. wellicht zal een deel van de subsidie kunnen worden aangewend als een doelbijdrage voor de participatie van de lokale overheid c.q. een daarvoor aangewezen orgaan.

Gezien de daarvoor benodigde ervaring en expertise zal de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO) bij de uitvoering van het programma in ontwikkelingslanden worden betrokken. Over de criteria van deze nieuwe component van het programma kan reeds het volgende worden opgemerkt:

- a. de betrokken projecten dienen enerzijds te passen in het lokale ontwikkelingsbeleid en anderzijds tevens in een beleid gericht op het weer gezond maken van de Nederlandse economie, waarbij verbetering van de kwaliteit van de in Nederland uit te voeren activiteiten een centrale plaats inneemt;
- b. gegeven het beleid vanuit ontwikkelingsoptiek gericht op stimulering van lokaal ondernemerschap, dienen subsidiabele projecten waar mogelijk een substantiële lokale participatie, hetzij particulier, hetzij door de overheid, te kennen.

Het programma zoals hierboven geschetst, biedt mede de mogelijkheid om bepaalde Nederlandse particuliere directe investeringen in ontwikkelingslanden een duidelijker ontwikkelingskarakter te geven, hetgeen een positief effect kan hebben op het lokale ontwikkelingsprogramma.

De verwachting lijkt gewettigd dat het nieuwe herstructurerings- en industrialisatieprogramma meer nog dan het huidige zal bijdragen aan een zowel voor de ontwikkelingslanden als voor Nederland positieve aanpassing aan de huidige dynamische ontwikkeling in de internationale arbeidsverdeling.

VI. FINANCIËLE RELATIES MET ONTWIKKELINGSLANDEN

VI.A. Kapitaalverkeer met ontwikkelingslanden

1. Inleiding

Dit hoofdstuk houdt zich bezig met de vraag hoe de stroom van middel- en lang kapitaal naar ontwikkelingslanden gestimuleerd kan worden.

Dit onderwerp heeft grote belangstelling nu, ondanks een sterk gestegen kapitaalbehoefte in de Derde Wereld, op mondiaal niveau voorlopig geen sterke vergroting van officiële ontwikkelingshulp is te verwachten. Een tweede reden zijn de omvangrijke activiteiten die het Westerse particuliere bankwezen heeft ontplooid op het gebied van de externe financiering van ontwikkelingslanden.

Het kapitaalverkeer naar ontwikkelingslanden omvat zowel korte als lange kredieten. Korte termijn financiering leidt tot schulden met een looptijd van één jaar of minder. Dit zijn voornamelijk handelskredieten die zichzelf automatisch aflossen op het moment dat de importeur in het ontwikkelingsland de geïmporteerde goederen doorverkoopt. Om die reden zijn de korte kredieten wezenlijk anders dan langere termijn kredieten en worden de korte kredieten hier verder buiten beschouwing gelaten. IMF betalingsbalanssteun wordt in deel B van dit hoofdstuk aan de orde gesteld.

De langere termijn kapitaalstroom naar ontwikkelingslanden valt uiteen in vijf categorieën.

Ten eerste is er de officiële ontwikkelingshulp (ODA), voorzover deze niet via multilaterale ontwikkelingsbanken wordt gekanaliseerd.

Een tweede categorie zijn de kredieten die multilaterale ontwikkelingsbanken en -fondsen verstrekken, zoals de Wereldbank en IDA. Deze instellingen worden ten dele uit officiële ontwikkelingshulp gefinancierd en ten dele door obligatie-emissies op de kapitaalmarkt.

Ten derde verstrekken de particuliere banken leningen aan ontwikkelingslanden.

De vierde categorie betreft handelskredieten met een looptijd van meer dan één jaar.

Tot slot zijn er de investeringen van particuliere bedrijven in ontwikkelingslanden. Deze laatste categorie vormt het onderwerp van Hoofdstuk VII.

Hoe belangrijk en doorslaggevend de externe kapitaalverschaffing voor de ontwikkelingslanden ook moge zijn, het neemt niet weg dat de belangrijkste financieringsbron voor investeringen in ontwikkelingslanden toch de eigen binnenlandse besparingen blijven. Voor de groep ontwikkelingslanden in totaal is het aandeel van de eigen besparingen in de investeringen 83%. Uitzonderingen vormen de armste ontwikkelingslanden in Afrika waar slechts 45% van de investeringen door binnenlandse besparingen wordt gefinancierd. Deze cijfers zijn ontleend aan het World Development Report 1978 van de Wereldbank en betreffen het jaar 1975.

2. Recente ontwikkelingen en prognose

De ontwikkeling van het totale hulpvolume sinds 1960 van de donors die lid zijn van het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO is weergegeven in tabel VI.1. Als percentage van het Bruto Nationaal Product loopt het hulpvolume sinds 1960 sterk terug. Een dieptepunt lijkt te zijn bereikt in 1977 met een hulpomvang van 0,31% van het gezamenlijk Bruto Nationaal Product van de DAC-donors. Met dit percentage ligt de hulpprestatie van deze donors nog ver onder de helft van de in de Strategie voor het huidige Ontwikkelingsdecennium opgenomen doelstelling van 0,7%. Tabel VI.1 geeft tevens de projecties voor het hulpvolume van de DAC-donors voor de jaren 1980 en 1985. Deze projecties zijn afkomstig van de Wereldbank en ondermeer gebaseerd op beleidsuitspraken van de verschillende donors. Uit deze projecties wordt duidelijk dat het uitermate onwaarschijnlijk is dat de 0,7% doelstelling op korte termijn zal worden gehaald.

Tabel VI. 1: Hulpomvang van de gezamenlijke DAC-donors 1960–1985

	ODA in lopende prijzen US \$ mld.	ODA in constante prijzen van 1977	ODA als % van het BNP
1960	4,6	12,2	0,52
1970	6,8	14,4	0,34
1975	13,6	15,2	0,36
1976	13,7	14,8	0,33
1977	14,7	14,7	0,31
1978	18,0	15,8	0,33
1979	20,3	16,5	0,33
1980	23,0	17,5	0,33
1985	41,8	22,6	0,35

Bron: Adress to the Board of Governors
by Robert S. McNamara, President, World
Bank, September, 1978.

Een opvallende recente ontwikkeling is het sterk vergrote aandeel van de OPEC-landen in de totale hulpverlening. In 1970 was het aandeel van de OPEC-landen in de totale hulpverlening nog nauwelijks 4%, in 1977 was dit aandeel reeds gestegen tot 27%. Tabel VI.2 geeft de ontwikkeling weer van de aandelen van respectievelijk de DAC-donors, de OPEC-landen en de socialistische landen in de totale middelenoverdracht aan ontwikkelingslanden.

Tabel VI. 2: Aandeel verschillende donorgroepen in de totale middelenoverdracht aan ontwikkelingslanden 1970–1977

	1970		1974		1977	
	in mil- jarden \$	%	in mil- jarden \$	%	in mil- jarden \$	%
1. Zuivere hulp (ODA)	7,9	100	15,9	100	21,1	100
DAC	6,8	86,1	11,3	71,1	14,7	67,7
OPEC	0,3	3,8	3,5	22,0	5,7	27,0
Socialistische landen	0,8	10,1	1,1	6,4	0,7	3,3
2. Overige middelenover- drachten incl. particulier kapitaal	9,2	100	18,4	100	46,5	100
DAC	8,9	96,7	15,9	86,4	44,7	96,1
OPEC	0,2	2,2	2,4	13,1	1,8	3,9
Socialistische landen	0,1	1,1	0,1	0,5	—	—

Bron: DAC/OESO.

Wellicht de meest opvallende ontwikkeling in de laatste tien jaar op het gebied van het kapitaalverkeer is de sterk uitgebreide rol van het particuliere bankwezen. Deze rolvergroting trad duidelijk naar voren in de periode na 1973 toen het bankwezen op flexibele wijze de kapitaal-surplussen wist te activeren die ontstonden door de olieprijsverhoging en de recessie. Deze reactie van het bankwezen werd mogelijk gemaakt door de ervaringen die de banken in de voorgaande jaren hadden opgedaan met het verstrekken van Eurovaluta-leningen aan ontwikkelingslanden.

Tabel VI. 3: Het aandeel van de particuliere crediteuren in de totale schuldenlast van ontwikkelingslanden (in %)

1967	33,3
1970	37,7
1973	45,4
1976	52,1

Bron: IBRD, Prospects for developing countries 1975-1985 (November 1977).

Overigens is het ook hier essentieel om een onderscheid te maken tussen groepen van ontwikkelingslanden. Zo blijkt uit tabel VI.4 dat de middeninkomensgroep ontwikkelingslanden relatief veel sterker afhankelijk is van particuliere leningen.

Tabel VI. 4: Aandeel van particuliere crediteuren in de totale schuld van verschillende categorieën ontwikkelingslanden

	Armste landen	Midden-inkomensgroep
1967	8%	49%
1976	11%	62%

Bron: IBRD, Prospects for developing countries 1975-1985 (November 1977).

Bovendien zijn binnen iedere inkomensgroep de leningsactiviteiten sterk geconcentreerd op slechts enkele landen. India, Pakistan en Zaïre zijn de voornaamste kapitaaleners in de armste inkomensgroep. Daarvan is Zaïre het enige land dat voornamelijk van particuliere banken heeft geleend. Argentinië, Brazilië, Chili, Korea, Mexico, Peru, de Filippijnen, Turkije en Egypte zijn de voornaamste leners in de midden-inkomensgroep. Van de olie-exporterende landen zijn Algerije, Indonesië, Iran en Venezuela de belangrijkste leners van particulier kapitaal. Deze 16 landen namen in 1976 te zamen bijna 80% van alle schulden aan particuliere crediteuren van de ontwikkelingslanden voor hun rekening.

Het totaal van uitstaande particuliere schulden van ontwikkelingslanden is toegenomen van \$ 17 miljard in 1970 tot ruim \$ 143 miljard in 1977. Het is duidelijk dat hierdoor een schuldenprobleem met reële risico's is ontstaan. De Wereldbank is hierover echter gematigd optimistisch. Zij acht de schuldsituatie nog hanteerbaar mits de ontwikkelingslanden blijven toezien op een adequaat schuldenbeleid. De Wereldbank is voorts van oordeel dat een taxatie van het risico niet gebaseerd dient te zijn op globale studies van het schuldenprobleem, maar op een grondige analyse van afzonderlijke landen. Daarbij dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de schuldenproblemen van de armste ontwikkelingslanden. Als resultaat van de Ministeriële Zitting van de UNCTAD-raad in het voorjaar van 1978 zijn voor deze groep landen concrete resultaten geboekt, in de vorm van een schuldverlichtingsoperatie (retro-active terms adjustment).

De Wereldbank heeft een prognose gemaakt van de behoefte aan middellang en lang krediet van ontwikkelingslanden en de voorziening daarin voor de periode tot 1985. Hierbij gaat de Wereldbank uit van een versnelling van de economische groei in de armste ontwikkelingslanden en enige teruggang in de groei voor de ontwikkelingslanden in de midden-inkomenscategorie. Tevens veronderstelt de Wereldbank een herstel van de groei in de geïndustrialiseerde landen.

Tabel VI. 5: Externe financieringsbehoefte en kapitaaltoevoer van ontwikkelingslanden, 1970–1985 in lopende prijzen (in miljarden US \$)

	1970	1975	1985
1. Importsurplus	8	44	103
2. Rente en aflossing middellang en lang krediet	9	24	145
3. Valuatiereservemutaties	– 1	– 5	– 28
Totale financieringsvoorzieningen	17	63	276
1. Middellange en lange kredieten (bruto)	15	49	208
2. Directe investeringen	3	2	30
3. Overige posten	– 1	– 12	– 38
Totale financieringsvoorzieningen	17	63	276

Bron: IBRD, World Development Report (Augustus 1978).

Uit Tabel VI.5 volgt dat de externe financieringsbehoeften van de ontwikkelingslanden sterk zullen toenemen. Volgens deze raming zal meer dan de helft van de additionele financieringsbehoefte tussen 1975 en 1985 nodig zijn voor rente- en aflossingsverplichtingen op de externe schuld. Mede vanwege deze aflossingsverplichtingen is de geprojecteerde groei van de netto beschikbaarheid van nieuwe leningen in de periode 1975–1985 voor iedere categorie kapitaal kleiner dan wat in de periode 1970–1975 werd bereikt. Deze geprojecteerde groei is in Tabel VI.6 aangegeven.

Tabel VI. 6: Gemiddelde reële, jaarlijkse groei van de netto-overdrachten van middellang en lang kapitaal aan ontwikkelingslanden

	Jaarlijkse reële groei (%)	
	1970–1975	1975–1985
1. Giften (hulp)	11,5	4,7
2. Andere zachte hulp	13,9	3,9
3. Leningen tegen marktrente	20,0	4,8
a. multilaterale ontwikkelingsbanken	23,5	7,6
b. exportkredieten door de overheid	– 5,1	– 5,0
c. kredieten door particuliere banken	23,0	4,8

Bron: IBRD, World Development Report (Augustus 1978).

Het hangt voornamelijk van drie kritische veronderstellingen af in hoeverre de prognoses die in de Tabellen VI.5 en VI.6 zijn vervat, haalbaar zal blijken

- wellicht van het grootste belang is de groei van de leningen van de particuliere banken;
- daarnaast is het zeer belangrijk of een toename van de omvang van de hulpstromen van de OESO-landen van gemiddeld 0,31 percent van het BNP in 1977 tot 0,39 percent in 1985 gerealiseerd zal worden¹.
- een aanzienlijke toename van de directe buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden².

3. Wenselijkheid van het stimuleren van het kapitaalverkeer naar ontwikkelingslanden

Er zijn zowel voor ontwikkelde als ontwikkelingslanden voordelen verbonden aan het stimuleren van het kapitaalverkeer naar ontwikkelingslanden. Het belangrijkste oogmerk waarmee ontwikkelingslanden een vraag naar

¹ De Wereldbank zelf is wat dit betreft niet optimistisch. Tijdens de jaarvergadering van de Wereldbank in september 1978 is door de Bank een prognose gepubliceerd waarin het voor 1985 hulpvolume van de OESO/DAC-landen niet meer dan 0,35% van het BNP bedraagt. (Zie Tabel VI.1)

² Op dit punt wordt nader ingegaan in Hoofdstuk VII.

externe financiering uitoefenen is de bevordering van economische groei. In het algemeen gesproken maakt externe financiering het mogelijk om een groter pakket van goederen en diensten te importeren dan overeenkomt met de exportopbrengsten. Zo maken de financieringsmiddelen het mogelijk om het verschil tussen geplande investeringen en verwachte besparingen aan te vullen. Daarnaast kan een land externe financiering benutten om de schadelijke gevolgen van onvoorziene betalingsbalanstekorten voor de economische groei op te vangen. Deze tekorten kunnen zowel uit tegenvallende exportopbrengsten als importkosten voortvloeien. Bovendien is het mogelijk dat de schuldenlast van de in het verleden aangegane verplichtingen een onevenredig zware last legt op de exportinkomsten en daarmee op de betalingsbalans. Normaal gesproken dient een produktieve lening voldoende baten te genereren voor de aflossing. Dit zal echter niet het geval zijn indien een slecht schuldenbeleid is gevoerd en bijvoorbeeld de looptijd van de leningen korter is dan de periode die is vereist alvorens een investering vrucht begint af te werpen.

In de financieringsbehoefte van ontwikkelingslanden moet zowel door overheids- als particuliere middelen afkomstig uit ontwikkelde landen worden voorzien. Om de aansluiting van behoeften en beschikbare middelen op een ontwikkelingsrelevante wijze tot stand te brengen dient rekening te worden gehouden met de specifieke kenmerken en de voor- en nadelen van de overdracht van respectievelijk overheidsmiddelen en particulier kapitaal.

Bij het uitvoeren van speciaal op de armste groepen gerichte projecten in de armere ontwikkelingslanden heeft externe financiering op zachte voorwaarden speciale voordelen. In de praktijk blijkt financiering met zachte externe middelen het opzetten van basisbehoefte-projecten, die een zeer lange periode plegen nodig te hebben alvorens vrucht af te werpen en die niet op directe wijze harde valuta genereren, te vergemakkelijken.

Gegeven de tekortschietende overheidshulp zal de overdracht van particulier kapitaal een belangrijke rol moeten spelen in het voorzien in de financieringsbehoefte van ontwikkelingslanden. Gegeven de financiële condities zal deze overdracht zich vooral op de minder arme ontwikkelingslanden richten. Voor een goede afstemming op de behoeften van ontwikkelingslanden zijn zaken als een redelijke continuïteit in de beschikbaarheid van particulier kapitaal en een optimale toegang tot kapitaalmarkten noodzakelijk. Particuliere kapitaalverschaffers en investeerders zullen zich primair, vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, richten op commercieel aantrekkelijke landen en activiteiten. Deze voorkeur valt niet altijd samen met de prioriteiten van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, waardoor optimalisatie van de aanwending van particuliere kapitaaloverdracht vanuit deze optiek om maatregelen vraagt die deze vorm van financiering waar mogelijk ombuigt en aanpast. Gegeven de eigen verantwoordelijkheden van de particuliere kapitaalverschaffers zullen deze maatregelen vooral moeten worden gezocht in de ondersteunende en stimulerende faciliteiten die de overheid voor het kapitaalverkeer met de ontwikkelingslanden hanteert. De flexibiliteit van het particuliere kapitaalverkeer dient daarbij evenwel zo min mogelijk aangetast te worden.

De overdracht van kapitaalmiddelen levert ook voor de Westerse landen voordelen op. Deze overdracht zal de ontwikkelingslanden in staat stellen tot een directe verhoging van orders voor leveranties van Westerse goederen en diensten. Bovendien kan kapitaaloverdracht door bevordering van exploitatie, exploitatie en verwerking in ontwikkelingslanden bijdragen tot een zekerstelling voor het Westen, maar ook voor de Derde Wereld zelf, van de voorziening van strategische grondstoffen.

Het particuliere bankwezen vervult een belangrijke functie bij het opnieuw in omloop brengen van uit betalingsbalanssurplussen geaccumuleerde financiële middelen, die anders vermoedelijk ongebruikt zouden blijven. Het gaat hierbij niet alleen om «recycling» van de OPEC gelden. Ook een aantal OESO-landen kent sinds jaren een betalingsbalansoverschot.

De Westerse kapitaalstromen leveren een bijdrage tot de economische groei van de ontwikkelingslanden. Als gevolg daarvan zal de koopkracht van de ontwikkelingslanden toenemen, wat op zijn beurt onder meer zal leiden tot een toename van het Westerse exportvolume. Dit argument ontleent kracht aan de hoge importquote van de ontwikkelingslanden, waardoor koopkrachtstijgingen in deze landen resulteren in een relatief grote toename van de import.

Het met de economische groei gepaard gaande industrialisatieproces in ontwikkelingslanden heeft ook consequenties voor de export van hun producten naar het Westen. Enerzijds zal dit leiden tot soms pijnlijke, doch tijdelijke aanpassingsprocessen voor specifieke Westerse bedrijfstakken. Op dit vraagstuk is in Hoofdstuk V nader ingegaan. Anderzijds levert de goedkope import uit ontwikkelingslanden een bijdrage aan de bestrijding van het structurele Westerse inflatieprobleem.

Mede bepalend voor het uiteindelijke effect van additionele kapitaaloverdrachten naar ontwikkelingslanden voor ontwikkelde landen zijn uiteraard de gevolgen van de wijze van financieren van deze kapitaaloverdrachten. Berekeningen hebben echter aangetoond dat zelfs door middel van directe belastingverhoging gefinancierde kapitaaloverdrachten voordelen, zij het geringe, voor de groep van ontwikkelde landen als geheel opleveren. Deze voordelen zijn het gevolg van het feit dat de door de kapitaaloverdracht geïnduceerde exporten van geïndustrialiseerde landen groter zijn dan de vermindering van de bestedingen in deze landen als gevolg van de belastingverhoging¹. Het grootste netto effect hebben uiteraard kapitaaloverdrachten die gefinancierd worden uit financiële surplussen die anders niet of in mindere mate productief zouden zijn aangewend.

4. Doelstellingen

De Regering hanteert, gegeven de aanvaarding van de internationale vrijheid van het kapitaalverkeer, als algemene doelstelling het zoveel mogelijk veilig stellen van een optimale beschikbaarheid van externe financieringsmiddelen met het oog op de wenselijkheid van een netto reële overdracht van middelen naar ontwikkelingslanden, overeenkomend met hun vermogen deze middelen effectief te gebruiken. Hierbij zal prioriteit worden gegeven aan het verhogen van de bijdrage van de overheidshulp gezien de voordelen van het ter beoordeling van de Regering staande voorwaarden- en aanwendingsbeleid. De relatieve schaarste aan deze middelen in de vorm van concessionele hulp betekent dat in de verdeling van deze middelen met het ontwikkelingsniveau van de betrokken ontwikkelingslanden rekening moet worden gehouden. Daarnaast zal de overdracht van particulier kapitaal naar ontwikkelingslanden moeten worden bevorderd. Waar mogelijk zal worden gestreefd naar een optimale aansluiting van de voorziening van particulier kapitaal bij de behoeften van ontwikkelingslanden. De hiervoor toe te passen maatregelen dienen te worden gezocht op het terrein van de voor de overheid beschikbare instrumenten. Aan deze uitgangspunten ligt mede ten grondslag de gedachte dat een vergroting van de kapitaalstroom naar ontwikkelingslanden zowel ten goede komt aan de ontwikkelingslanden als aan de Westerse landen zelf. Bovendien zal het streven naar een optimale aansluiting bij de behoeften van ontwikkelingslanden een bijdrage kunnen leveren aan het tot stand komen van een beter vertrouwensklimaat ten aanzien van particuliere kapitaaloverdrachten in de betrokken ontwikkelingslanden.

Afgeleid uit de algemene doelstelling aanvaardt de Regering een aantal specifieke doelstellingen:

- het is wenselijk dat de algemeen aanvaarde ODA-doelstelling van 0,7% van het BNP zo spoedig door alle donorlanden wordt gerealiseerd;
- ook voor donorlanden die 0,7% van het BNP reeds hebben gerealiseerd blijft het in het licht van de behoeften van ontwikkelingslanden onverminderd noodzakelijk naar een verdere verhoging van de ODA-component te streven;

¹ In economische termen: de marginale invoerquote van ontwikkelingslanden is groter dan de marginale bestedingsquote in de geïndustrialiseerde landen.

- het is wenselijk dat een groter deel van de totale ODA-stroom gericht wordt op de armste landen;
- het is wenselijk dat de donorlanden een adequate groei in reële termen van de middelen van multilaterale ontwikkelingsbanken mogelijk maken, daarbij rekening houdend met de uitvoeringscapaciteit, het uitleenbeleid van de afzonderlijke instellingen en de absorptiecapaciteit van de ontvangende landen;
- om een betere aansluiting bij de behoeften van ontwikkelingslanden te bevorderen dienen, in door de overheid te treffen maatregelen, om de overdracht van particulier kapitaal aan ontwikkelingslanden te stimuleren, voorzieningen voor een zekere sturing van deze stromen te worden getroffen, zulks met inachtneming van de mogelijkheden waarover de Regering beschikt.

5. Knelpunten

De knelpunten op het gebied van de omvang van de hulpverlening, de eerste categorie van lange termijn financieringsmiddelen, uiten zich in de steeds toenemende kloof tussen de in de strategie voor het tweede Ontwikkelingsdecennium van de Verenigde Naties aanvaarde doelstelling van 0,7% van het BNP en de werkelijke inspanning¹. Als percentage van het BNP is de werkelijke hulpinspanning van 0,52% in 1960 teruggelopen tot 0,31% in 1977. De toenemende kloof tussen doelstelling en realisatie vloeit voort uit een onvoldoende prioriteit toegekend aan ontwikkelingssamenwerking in een aantal, vooral grotere, OESO-landen.

Voor de tweede categorie van de lange termijn kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden – de kredieten van multilaterale ontwikkelingsbanken en -fondsen – doen zich, voor zover de middelen van deze instellingen door directe overheidsbijdragen worden gefinancierd, dezelfde knelpunten voor als ten aanzien van de hulpomvang.

Daarbij komt dat in de afgelopen 3 jaar de houding van het Amerikaanse Congres een steeds groter knelpunt is gaan vormen bij de financiering van de Wereldbank, IDA en de Regionale Ontwikkelingsbanken. De opstelling van het Congres heeft geresulteerd in achterstallige betalingen, in het doen, als enig land, van toezeggingen met een voorwaardelijk karakter en het meer in het algemeen bemoeilijken van de financiële onderhandelingen inzake de vergroting van de middelen van deze instellingen. De vertraging in 1977 en 1978 bij onderhandelingen rond de Algemene Kapitaalverhoging van de Wereldbank is een voorbeeld van dit laatste.

Het particuliere kapitaalverkeer met ontwikkelingslanden, als derde en vierde categorie van lange termijn financieringsmiddelen, vindt eveneens een aantal knelpunten op zijn weg. Allereerst zijn er de algemene problemen aan de kant van de kapitaalverschaffers zoals de commerciële en politieke risico's, onvoldoende informatie over de omstandigheden en het beleid in ontwikkelingslanden en een gebrek aan kredietwaardigheid. Voor de ontwikkelingslanden zelf zijn van belang de terugbetalingsvoorwaarden, zoals aflossing- en renteverplichtingen in vreemde valuta en onzekerheden met betrekking tot de continuïteit van de kapitaalbeschikbaarheid. Bovendien ligt het niet in de aard van het particuliere kapitaalverkeer zich te richten op die ontwikkelingslanden waarvan de financieringsbehoeften het dringendst zijn en op die investeringen die in eerste instantie voorzien in basisbehoeften zoals infrastructurele projecten.

In zijn rede tijdens de jaarvergadering in september 1978 wees de president van de Wereldbank, McNamara, op nog een drietal specifieke knelpunten.

McNamara wees in de eerste plaats op het risico voor individuele ontwikkelingslanden als gevolg van het feit dat in de komende paar jaar een zeer groot volume leningen moet worden afgelost. Dit hangt samen met het zeer grote volume Euro-dollar leningen dat in 1974 en 1975 is opgenomen en met de 5-jarige looptijd van deze leningen. Bovendien leidt de relatief korte loop-

¹ Tijdens de aanvaarding in 1970 hebben een aantal landen waaronder de Verenigde Staten en West-Duitsland de 0,7% niet aanvaard. Inmiddels is deze doelstelling door vrijwel alle landen aanvaard, zij het dat veel landen geen tijdstip hebben genoemd waarop deze doelstelling zal zijn bereikt.

tijd van deze leningen ertoe dat een gegeven netto kapitaalbehoefte door een zeer groot bruto beschikbaar leningsvolume moet worden opgebracht. Een netto kapitaalbehoefte in 1985 van \$ 68 miljard vereist een bruto kapitaalstroom van \$ 160 miljard. Deze getallen betreffen de door de Wereldbank voorspelde kapitaalbehoefte van de ontwikkelingslanden met een inkomen per hoofd van meer dan \$ 250. Een dergelijk volume van particuliere kapitaaloverdrachten vereist, aldus McNamara, een vertrouwensklimaat en een ondersteunend overheidsbeleid zowel in ontwikkelde als ontwikkelingslanden.

Een tweede specifiek knelpunt is volgens McNamara het feit dat veel van de internationale leningen gegeven worden door relatief weinig banken. Meer dan 50% van alle uitstaande leningen wordt door 30, voornamelijk Amerikaanse banken, verstrekt. Er is reden, aldus McNamara, om de betrokkenheid van Europese en Japanse banken, die tot nu toe voornamelijk als handelsbanken functioneren, in het kapitaalverkeer met ontwikkelingslanden te vergroten.

Als derde specifieke knelpunt wijst McNamara op de concentratie van de particuliere leningen in een beperkt aantal ontwikkelingslanden. Problemen in één van deze landen kunnen de bereidheid tot lenen van de particuliere sector ten opzichte van alle ontwikkelingslanden negatief beïnvloeden. Een betere spreiding over meer ontwikkelingslanden en betere arrangementen voor het bijstaan van ontwikkelingslanden bij korte termijn betalingsbalansproblemen zijn volgens McNamara noodzakelijk.

6. Mogelijkheden voor het beleid

i. Hulpstromen

In kwantitatieve zin zal het aandeel van officiële hulp in de totale kapitaalstroom naar ontwikkelingslanden zeer belangrijk blijven. In 1985 zal volgens een raming van de Wereldbank het aandeel van de hulp nog altijd 40% bedragen. Gezien de duidelijke schaarste aan ontwikkelingshulp zal de Regering voortgaan met een gedifferentieerd beleid waarbij grosso modo de ontwikkelingshulp aan de armste landen ten goede zal komen. De kans dat de OESO-landen hun hulpstroom in de komende jaren sterk zullen verhogen is gering. Of de door de Wereldbank geraamde omvang van de OESO-hulp van gemiddeld 0,31% van het BNP in 1977 zal stijgen tot 0,35% in 1985 hangt in essentie af van 3 landen, te weten: Japan, Amerika en Duitsland. Elk van deze 3 sleutellanden heeft reeds toegezegd zijn inspanning te zullen vergroten. Tot dusver is het echter niet zeker dat zelfs deze relatief bescheiden verhoging zal worden gerealiseerd. In het daartoe geëigende internationaal overleg zal de Regering op het realiseren van een substantiële, reële verhoging van het hulpvolume aandringen. De Regering zal voorts de mogelijkheden bezien van het vaststellen, in het kader van het gelijkgezinde overleg, van een doelstelling voor de omvang van de hulp die hoger ligt dan de huidige 0,7% van het BNP. Bepalend voor de wenselijkheid van een dergelijke hulpdoelstelling zal mede zijn de vraag of hierdoor een grotere aanranding tot verhoging van het hulpvolume van «achterblijvende» OESO-landen kan worden gerealiseerd.

Zeer belangrijk is de hulp van de OPEC-landen. Vooral Saudi Arabië, Kuwait, de Verenigde Arabische Emiraten, Libië, Algerije, Irak en Qatar hebben een omvangrijk hulpprogramma. Bovendien is een duidelijke tendens merkbaar om relatief meer hulp te geven aan de niet-Arabische landen. De Wereldbank projecteert een reële groei van de OPEC-hulp van 2,1% per jaar in de periode 1975-1985. Gezien de destijds in dit tijdvak verwachte afname van het OPEC betalingsbalanssurplus impliceert dit duidelijk een volgehouden hulpinspanning. In dit verband kan de z.g. trilaterale samenwerking worden genoemd. Dit betreft een initiatief vanuit de OESO om tot een geïnstitutionaliseerde samenwerking te komen met de OPEC-landen bij de financiering van projecten in ontwikkelingslanden. Voor de Arabische donors zou een dergelijke systematische samenwerking onder meer tegemoet kunnen komen aan

een gebrek aan specifieke professionele expertise met als manifestatie daarvan bijvoorbeeld een te kleine portfolio van geïdentificeerde en voorbereide projecten. In de praktijk lijkt de trilaterale samenwerking echter moeilijk van de grond te komen. Eén factor hierbij is een zekere asymmetrie in de opzet. Additionele, met Arabisch geld gefinancierde, projecten leiden tot Westerse leveranties van goederen en diensten en niet tot aanbestedingen in de OPEC-landen die een toeleveringsapparaat hiervoor missen. Eventuele vorderingen zullen vermoedelijk het gemakkelijkst kunnen worden geboekt op het gebied van co-financiering.

ii. *De groei van de multilaterale ontwikkelingsbanken als een complementaire factor ten aanzien van leningen van het particuliere bankwezen aan ontwikkelingslanden*

Een duidelijke kapitaaluitbreiding van de Wereldbank en de Regionale Ontwikkelingsbanken is een vereiste om te komen tot een werkelijke verruiming van financieringsmogelijkheden. Bovendien zou een dergelijke kapitaaluitbreiding ook andere voordelen hebben, juist ook met betrekking tot het particuliere bankwezen. De Wereldbank en de overige multilaterale banken en fondsen kunnen door hun activiteiten in ontwikkelingslanden bijdragen aan een klimaat van vertrouwen voor particuliere kapitaalverschaffers.

Voor de ontwikkelingslanden hebben de leningen van de multilaterale ontwikkelingsbanken het voordeel van een langere looptijd dan de leningen van de particuliere banken. Om die reden leidt het leningenpakket van deze multilaterale banken tot evenwichtiger opbouw van het aflossingsprofiel. Voorts compenseren de leningen van de multilaterale banken de wat grotere onzekerheid die aan leningen van particuliere banken kleefte.

De Regering zal financieel blijven bijdragen aan een adequate groei in reële termen van de activiteiten van multilaterale ontwikkelingsbanken en in het internationale overleg terzake hierop aandringen, rekening houdend met de uitvoeringscapaciteit, het uitleenbeleid van de afzonderlijke instellingen en de absorptiecapaciteit van de ontvangende landen.

iii. *Co-financiering door particuliere banken via het kanaal van de Wereldbank en de particuliere banken*

Een van de mogelijkheden om particuliere kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden te stimuleren, bestaat in het aanwenden van particuliere leningen niet alleen voor betalingsbalanssteun, maar ook voor projectfinanciering. Co-financiering biedt een dergelijke gelegenheid. Het is een financieringsarrangement waarbij een multilateraal financieringsinstituut, zoals de Wereldbank, of de Regionale Ontwikkelingsbanken verantwoordelijk is voor de projectvoorbereiding en de supervisie, en tezamen met donors en particuliere banken voor de financiering zorgdraagt. Voor de ontwikkelingslanden heeft co-financiering met particuliere banken de aantrekkelijke zijde dat het in veel gevallen tot additionele middelen leidt, die vergezeld gaan van een grote mate van technische begeleiding van specifieke projecten.

Co-financiering met particuliere banken houdt derhalve een belofte in, maar voor een aantal problemen moet nog een oplossing worden gevonden. Ten eerste is deze vorm van co-financiering minder geschikt voor de armste landen noch voor projecten gericht op de basisbehoeften als gevolg van de veelal hoge rentevoet en de korte looptijd. Ten tweede is deze financieringsvorm van slechts beperkte betekenis voor rijkere ontwikkelingslanden als Mexico en Venezuela die direct toegang tot de kapitaalmarkt hebben. Ten derde wordt planning bemoeilijkt omdat fluctuaties optreden in de geldende rente- en aflossingscondities, in de algemene liquiditeitssituaties en in de belangstelling van kapitaalverschaffers voor specifieke projecten en landen. Niettegenstaande deze knelpunten zal de Regering bij de multilaterale financieringsinstellingen aandringen op een verder onderzoek naar de mogelijkheden. Hieronder zou ook vallen co-financiering met institutionele

beleggers die thans nog weinig ervaring hebben opgedaan met co-financiering, maar vermoedelijk onder geschikte omstandigheden bereid zouden zijn tegen langere looptijden uit te lenen. De Regering zal in haar overleg met het bedrijfsleven op de mogelijkheden van co-financiering wijzen en mogelijke knelpunten die een actieve deelname van Nederlandse kapitaalverschaffers verhinderen, daar waar zulks mogelijk is, wegnemen.

iv. Exportkredietfinanciering

De meest directe band tussen internationale handel en kapitaalverkeer wordt gevormd door de exportkredieten. Vanuit ontwikkelingssamenwerkingsoptiek zijn zowel de financieringsmodaliteiten van de Nederlandse export naar ontwikkelingslanden als de financieringsmodaliteiten van de export van ontwikkelingslanden relevant.

Het gebruik van ontwikkelingsgelden met als hoofddoel subsidiëring van de export is een instrument dat in het Nederlandse beleid inzake ontwikkelingssamenwerking in principe niet past. In navolging van het buitenland is echter onder de druk van onze exportproblemen op ad-hoc basis besloten tot het creëren van een mogelijkheid tot het financieren van ontwikkelingsgerichte exporttransacties. Daartoe werd in 1979 ten laste van de beschikbare leningsmiddelen een bedrag van f 100 miljoen gereserveerd voor de financiering van kapitaalgoederenleveranties ten behoeve van ontwikkelingsrelevante projecten. Het f 100 mln programma voor ontwikkelingsgerichte exporttransacties zal voor 1980 worden gehandhaafd. In het licht van de in 1979 opgedane ervaringen zal echter worden gezien of aanpassingen noodzakelijk zijn.

Hoewel exportbevordering niet een doelstelling van ontwikkelingssamenwerking is – hulpverlening heeft wel een exportbevorderend effect – is het uiteraard niet uitgesloten dat bepaalde transacties, die het bedrijfsleven voor eigen rekening en risico uitvoert, ook vanuit ontwikkelingssamenwerkingsoptiek wenselijk zijn.

In het licht hiervan zal de Regering de mogelijkheden onderzoeken om ten laste van het ontwikkelingsbudget een extra faciliteit in het leven te roepen, die tot doel zal hebben om binnen ruimere marges dan onder de huidige kredietverzekeringsfaciliteit, exportkredieten te garanderen die qua bestemming en aard van de transactie vanuit ontwikkelingssamenwerkingsoptiek zeer wenselijk moeten worden geacht. Binnen deze faciliteit zullen bij de vaststelling van de garantie voorwaarden kunnen worden gedifferentieerd naar gelang van het bij de betreffende transactie betrokken ontwikkelingsbelang. Vooralsnog zullen de activiteiten van deze faciliteit worden beperkt tot concentratielanden van de Nederlandse bilaterale hulpverlening. Aan de hand van de opgedane ervaringen zal te zijner tijd worden beslist of de activiteiten kunnen worden uitgebreid.

Wat betreft de export van ontwikkelingslanden doet zich het probleem voor dat, zelfs indien goederen tegen een concurrerende prijs kunnen worden aangeboden, export wordt bemoeilijkt omdat het betreffende ontwikkelingsland niet in staat is om het middellang of lange-termijnkrediet te geven tegen concurrerende voorwaarden. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de betrokken ontwikkelingslanden hun betalingsverplichtingen niet of slechts op zeer ongunstige voorwaarden op de internationale kapitaalmarkten kunnen disconteren, in het bijzonder waar het handelstransacties tussen ontwikkelingslanden betreft. In het kader van UNCTAD zijn plannen ontwikkeld voor een Export Krediet Garantie Faciliteit. Deze faciliteit kan het mogelijk maken de exportbetalingsverplichtingen beter verhandelbaar te maken op de internationale kapitaalmarkten. Hiervan zal een belangrijke stimulans op de onderlinge handel tussen ontwikkelingslanden kunnen uitgaan.

De Regering is in principe bereid mee te werken aan het tot stand komen van de Export Krediet Garantie Faciliteit, waarbij zij voorkeur heeft voor de Wereldbank als overkoepelend orgaan. Deze faciliteit zal overigens moeten trachten met name niet-kredietwaardig geachte ontwikkelingslanden in haar activiteiten te betrekken.

v. Overheids garanties voor particuliere bankleningen aan ontwikkelingslanden

Normaal ligt het niet op de weg van de overheid om het ondernemersrisico verbonden aan het opereren op de vrije markt van particuliere banken

over te nemen, ook niet voor zover deze risico's betrekking hebben op transacties met ontwikkelingslanden. Toch wordt de mogelijkheid opengehouden dat het in zeer speciale gevallen zinvol zou kunnen zijn om als overheid garant te staan voor particuliere leningen. Met name wordt hierbij gedacht aan de mogelijkheid dat particuliere banken de kredietverlening aan kleine ondernemers in ontwikkelingslanden zouden helpen opbouwen.

Hoewel de aard van de problematiek van de kleine boeren met zich brengt dat veelal technische hulpverlening, met name voorlichting, een eerste vereiste is, zijn er ook financiële knelpunten verbonden aan deze problematiek. Een voorbeeld van een dergelijke opzet zou kunnen optreden indien een Nederlandse particuliere bank een kredietlijn zou openen voor kleine landbouwbanken in de Derde Wereld.

Voor de steun aan de kleine nijverheid is van belang dat de FMO in staat is gesteld voor eigen rekening en risico deel te nemen in het kapitaal van lokale ontwikkelingsbanken. Langs deze weg zal naar verwachting een beter gebruik kunnen worden gemaakt van de lokale «know-how» en beter kunnen worden ingespeeld op de mogelijkheden voor het stimuleren van lokaal ondernemerschap en kleinschalige industriële activiteiten.

vi. *Multilaterale garanties en verlichting van kapitaalmarktrestricties*

Een uitvoerige internationale discussie heeft de afgelopen jaren plaatsgevonden over het gebruik van multilaterale garanties voor ontwikkelingslanden, die een obligatie-emissie willen plaatsen op Westerse kapitaalmarkten. De gedachte is hierbij om ontwikkelingslanden te helpen die op de kapitaalmarkt te weinig kredietwaardig zijn en/of te weinig bekendheid genieten. Een ontwikkelingsland kan via garanties en discipline bij het nakomen van de verplichtingen een continue relatie met kapitaalverschaffers opbouwen, zodat het te zijner tijd zelfstandig op de kapitaalmarkt kan opereren. Een vergemakkelijking van de toegang tot de lange-termijnobligatiemarkt zou bovendien een goed tegenwicht vormen voor een zekere instabiliteit inherent aan particuliere bankleningen. De relatief korte looptijd van deze leningen kan namelijk leiden tot een opeenhoping in de tijd van de aflossingsbedragen waarvoor mogelijk opnieuw moet worden geleend.

Tot dusver zijn weinig vorderingen geboekt met het verstrekken van garanties. Een eerste probleem is het boekingsbeginsel van de multilaterale banken waarbij garanties hetzelfde beslag op de committeringsruimte leggen als verstrekte leningen. Een tweede probleem is dat de ontwikkelingslanden zelf aarzelend tegenover het opnemen van garanties staan, vooral omdat het hun standing op de kapitaalmarkt kan verminderen. Sinds najaar 1977 kan een ontwikkelingsland dat een garantie zoekt in overleg treden met de Wereldbank. Tot dusverre hebben echter vrij weinig ontwikkelingslanden werkelijke belangstelling getoond.

In het kader van UNCTAD zijn door een aantal experts aanbevelingen geformuleerd om in het licht van deze problemen toch de toegang van ontwikkelingslanden tot de kapitaalmarkt te vergroten. In de eerste plaats zouden multilaterale financieringsinstellingen als «promotor» ter introductie van obligatieleningen van ontwikkelingslanden op de kapitaalmarkt kunnen optreden. De tweede mogelijkheid is het gebruik van de techniek van co-financiering. Deze techniek werd besproken onder punt iii.

Als derde mogelijkheid hebben deze experts bepleit het verstrekken van partiële garanties om kapitaalmarkten tegen betere voorwaarden toegankelijk te maken. In dit kader zijn twee concrete voorstellen gedaan: een aparte multilaterale faciliteit – International Loan Insurance Fund – en een garantiefaciliteit die haar fondsen zou betrekken uit een op te richten «substitution account» bij het IMF. Nederland is in principe voorstander van de gedachte tot het instellen van deze «substitution account» waarbij de tegenwaarde in dollars van door het IMF gecreëerde speciale trekkingsrechten bij het IMF wordt teruggestort. Het beoogde effect van het verminderen van de internationale circulatie van dollars zal echter worden doorkruist door dollars aan een garantiefaciliteit te verlenen. Gegeven het belang van het vergemakkelij-

ken van de toegang voor ontwikkelingslanden tot kapitaalmarkten zal de Regering de ontwikkeling op dit terrein, waaronder voorstellen voor een International Loan Insurance Fund, nauwkeurig volgen. Verbetering van de toegang tot de kapitaalmarkten dient overigens plaats te vinden binnen de beperkingen die gesteld worden aan de aanbodzijde van deze markten.

In een aantal landen bestaan specifieke, juridische en administratieve restricties voor het opereren op de kapitaalmarkt door buitenlanders, ongeacht of het ontwikkelingslanden dan wel geïndustrialiseerde landen betreft. Een verlichting c.q. opheffing van deze restricties kan een bijdrage leveren.

Het meest fundamentele knelpunt blijft echter de onvoldoend geachte kredietwaardigheid van de ontwikkelingslanden. Hierbij kan nog worden aangekend dat Nederland niet discrimineert ten aanzien van emissies door ontwikkelingslanden. De Nederlandsche Bank en het Ministerie van Financiën laten de beoordeling van de kredietwaardigheid van de geldleners op de kapitaalmarkt over aan de beleggers, de financiële pers en het betreffende bankierssyndicaat.

Zowel binnen- als buitenlandse geldvragers kunnen vrijelijk emitteren op de Nederlandse kapitaalmarkt. Wel eist de Nederlandsche Bank dat grotere emissies op volgorde van binnenkomst op de emissiekalender worden geplaatst. In het daartoe geëigende internationale overleg zal Nederland aandringen op het verminderen van de bestaande specifieke juridische en administratieve restricties.

vii. *Samenwerking tussen IMF en particulier bankwezen op financieel terrein*

Zoals hierboven gesteld, hebben de particuliere banken in de 70'er jaren een flexibele en constructieve rol gespeeld zowel door kredietverlening aan de ontwikkelingslanden, als door het weer in omloop brengen van betalingsbalansoverschotten van Westerse en OPEC-landen. Naar verwachting zullen de ontwikkelingslanden over het algemeen hun schuldenverplichtingen kunnen nakomen. Het blijft echter mogelijk dat afzonderlijke landen in liquiditeitsmoeilijkheden komen.

In verband met het risico van niet-terugbetaling bij een sterk toegenomen uitleenvolume, zijn er van een aantal zijden suggesties gedaan voor een nauwe en formele samenwerking tussen het IMF en het particuliere bankwezen¹.

Zowel aan gezamenlijke kredietverlening als aan het zogenaamde «fall-back» mechanisme, waarbij het IMF aan die specifieke landen waar het particuliere bankwezen niet langer verantwoord kan beleggen, leningen geeft die door de daaraan verbonden voorwaarden een zekere druk uitoefenen, kleven bezwaren. Bij beide vormen bestaat het gevaar dat er druk wordt uitgeoefend op het IMF om de verantwoordelijkheid van het minst aantrekkelijke deel van het schuldenpakket van het particuliere bankwezen over te nemen. Een ander gevaar is dat dergelijke samenwerkingsvormen de neutraliteit van het IMF zouden kunnen aantasten. Aan deze intensieve vormen van samenwerking bestaat op dit moment overigens minder behoefte. Bij de gezamenlijke kredietverlening zou immers het gevaar kunnen optreden dat de bedrijfseconomische risico-analyse niet meer zelfstandig door de particuliere banken wordt uitgevoerd, maar afhankelijk gesteld van de analyse van het IMF, terwijl omgekeerd het gevaar bestaat dat aan het IMF bedrijfseconomische argumenten worden opgedrongen.

Betere mogelijkheden daarentegen biedt het systeem van parallele financiering waarbij particuliere banken wachten met het verstrekken van leningen aan een zwak geacht land tot het IMF een stand-by krediet heeft verschaft. Hierbij vindt geen formeel overleg plaats tussen het particuliere bankwezen en het IMF, al worden wel informele contacten onderhouden.

Voor de particuliere banken is de parallele financieringsvorm om twee redenen voordelig. Ten eerste zet het IMF een aanpassingsproces op gang door het stellen van condities waarin beleidseisen zijn opgenomen. Het is hierbij

¹ Vergl. ook het pleidooi van dr. C. J. Oort voor een betere coördinatie tussen particuliere banken en het IMF wat betreft hun leningsactiviteiten in «Internationale Stagflatie bij vaste en flexibele wisselkoersen», Preadvies voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 1978.

wel van belang dat in de condities die het IMF stelt niet uitsluitend wordt uitgegaan van de noodzaak van het op korte termijn herstellen van het betalingsbalansevenwicht. De wijdere aspecten verbonden aan het herstel van het ontwikkelingsproces zullen tenminste medebepalend moeten zijn. Er zijn inmiddels in het IMF aanbevelingen terzake geformuleerd. De Regering steunt deze aanbevelingen en zal streven naar implementatie ervan.

In de tweede plaats leidt parallelle financiering tot een financiële versterking van het betrokken land en daardoor tot een verkleining van het risico voor de particuliere banken. Alhoewel dit niet inhoudt dat Nederland een actieve houding van het IMF op dit punt aanmoedigt, aangezien de huidige informele regeling van de parallelle financiering in de praktijk bevredigend blijkt te verlopen, stelt Nederland zich positief op tegenover deze vorm van samenwerking.

viii. *Samenwerking tussen IMF, de BIB en het particuliere bankwezen op het terrein van informatie-voorziening*

In toenemende mate gevoelen de particuliere banken een behoefte aan een verbeterde kwalitatieve analyse naast meer en sneller beschikbare statistieken met betrekking tot de financiële situatie en het economische beheer van ontwikkelingslanden. Een dergelijke informatieverbetering zou een betere taxatie van nieuw en reeds aangegaan risico mogelijk maken. Het zonder meer vrij geven van bestaande IMF rapporten is echter niet wenselijk, omdat deze rapporten zowel vertrouwelijke gegevens over de ontwikkelingslanden als over de condities, die het IMF stelt, bevatten.

Nederland is er in beginsel een voorstander van met behulp van voor publicatie geschikte versies van IMF-rapporten de informatiestroom naar het particuliere bankwezen te verbeteren, mits daartegenover staat een grotere terugstroom van informatie naar het IMF over het netwerk van financiële relaties dat de particuliere banken in de ontwikkelingslanden hebben opgebouwd. Het lijkt wenselijk, dat de Bank voor Internationale Betalingen te Basel hierbij optreedt als coördinator, temeer daar deze bank reeds doende is een databank op te richten voor registratie van gegevens waarover particuliere banken beschikken.

VI.B. Monetair systeem

1. Inleiding

Wanneer men de historie van het internationale monetaire systeem beziet, blijkt dat het jaar 1944 voor dat systeem een belangrijk jaar is geweest. Immers, het huidige monetaire systeem is in feite een uitvloeisel van de internationale conferentie die toen in Bretton Woods werd gehouden. Dat men in 1944 niet heeft kunnen voorzien hoe de wereld zich in de zestiger en zeventiger jaren zou ontwikkelen en hoe de aan een internationaal monetair systeem te stellen eisen er in deze tijd – maar ook in de nog komende decennia – zouden gaan uitzien, is alleszins begrijpelijk. Het gevolg van een en ander is dat het monetair systeem thans een aantal onvolkomenheden vertoont welke in theorie zouden kunnen worden geredresseerd, indien de politieke wil daartoe in voldoende mate aanwezig zou zijn. In de praktijk is men er echter in de afgelopen jaren niet in geslaagd overeenstemming te bereiken over vergaande hervormingen. Vanwege de snelle en structurele wijzigingen in de internationale verhoudingen is een grote mate van flexibiliteit ook onvermijdelijk.

i. Het Bretton Woodssysteem

Bij de conferentie van Bretton Woods is geopteerd voor een stelsel van vaste doch aanpasbare wisselkoersen. Daarbij is ervan uitgegaan dat de aan dit stelsel deelnemende landen bereid zouden zijn te streven naar het verwelken van drie economische doelstellingen tegelijkertijd, te weten een redelijk stabiel prijsniveau, een evenwichtige betalingsbalans en volledige werkgelegenheid: de zogeheten «uneasy triangle»

Aanvankelijk deden zich daarbij weinig problemen voor; het streven naar volledige werkgelegenheid bleek voor het merendeel der landen vrij gemakkelijk verenigbaar te zijn met het handhaven van een vrij stabiel prijsniveau. De landen liepen als het ware redelijk «met elkaar in de pas», zodat gemiddeld genomen ook de betalingsbalansen redelijk in evenwicht bleven.

Indien en voor zover zich verstoringen van het externe evenwicht zouden voordoen, konden deze – in geval van tijdelijke tekorten op de betalingsbalansen – in eerste instantie worden gefinancierd uit de eigen monetaire reserves (goud en reservevaluta's zoals pond Sterling en dollar) van het land in kwestie.

Daarenboven was men in Bretton Woods overeengekomen dat landen die te kampen hadden met tijdelijke betalingsbalanstekorten en die niet (in voldoende mate) konden beschikken over eigen monetaire reserves, een beroep zouden kunnen doen op het Internationale Monetaire Fonds (IMF). De benodigde financieringsmiddelen zouden in een dergelijk geval door het IMF tegen bepaalde voorwaarden en voor een beperkte tijdsduur ter beschikking worden gesteld.

Tot slot was men tevens overeengekomen dat in het (naar verwachting exceptionele) geval dat een land te kampen zou krijgen met een structurele betalingsbalansonevenwichtigheid («fundamental disequilibrium»), een dergelijk land zou overgaan tot aanpassing van de wisselkoers.

Het Bretton Woodsstelsel heeft aanvankelijk goed gefunctioneerd. Toen het pond Sterling in de vijftiger jaren geleidelijk afhaakte als reservevaluta bleef de dollar over als voornaamste valutaire component van de monetaire reserves. Het stelsel werd echter tegen het einde van de jaren zestig langzaam maar zeker ondermijnd. Grote Amerikaanse betalingsbalanstekorten, gefinancierd door creatie van dollars, leidden tot een aanhoudende stroom dollars. Een adequate reactie hierop, met name beperking van het Amerikaanse betalingsbalanstekort en tijdige aanpassing van de wisselkoersen van Westeuropese valuta's, bleef uit. Massale omwisselingen van dollars in goud leidden er toe dat de Amerikaanse goudvoorraden in hoog tempo slonken, zodat de VS zich in 1971 – toen was gebleken dat de mogelijkheid van een herstel klein moest worden geacht – gedwongen zag de inwisselbaarheid van de dollar in goud op te heffen. Omdat werd ingezien dat de voorziening in de mondiale behoefte aan (eigen) monetaire reserves op een meer fundamentele wijze diende te worden aangepakt, werd besloten de creatie van internationale salderingsmiddelen minder afhankelijk te maken van de betalingsbalanspositie van welk land dan ook. Zo werd besloten tot het in leven roepen van een volledig fiduciaire component van de monetaire reserves: de bijzondere trekkingsrechten of wel SDR's (Special Drawing Rights). Tevens kwam men overeen dat deze SDR's alleen zouden worden gecreëerd indien en voor zover de mondiale behoefte aan officiële monetaire reserves daartoe aanleiding geeft.

ii. *Ontwikkelingen na 1971*

Sinds 1973 bestaat er tussen de meeste Westeuropese valuta's en de dollar geen vaste waardeverhouding méer. Wel heeft een wisselend aantal Europese landen vaste onderlinge koersverhoudingen aangehouden, eerst in het zgn. slangarrangement en sinds maart 1979 in het Europese monetaire stelsel (EMS). De in april 1978 van kracht geworden amendering van de IMF-statuten geeft de individuele lidstaten vrijheid met betrekking tot de keuze van hun wisselkoersregime. Terwijl de koersen van de meeste Westerse landen zweven, afgezien van de EMS-regeling, hebben veel ontwikkelingslanden hun valuta's gekoppeld aan die van hun voornaamste handelspartners, in het bijzonder de dollar, de Franse franc, het pond Sterling, of een valutamand zoals de SDR. Bepaald is dat het IMF actief toezicht uitoefent op het wisselkoersbeleid van de lidstaten, waartoe het o.a. periodiek consultaties met deze staten houdt. Het goud is uit de statuten van het IMF verdwenen, hoewel het nog dienst doet als reservemiddel voor centrale banken. Van een teruqdringing van de rol van de dollar, ten gunste van de

SDR is in de praktijk echter nog geen sprake geweest. Opvallend in deze jaren was juist de opkomst van de eurodollarmarkt en de daarmee gepaard gaande sterke groei van de (dollar-)kredietverlening door het particuliere bankwezen buiten de VS.

iii. *Fundamentele problemen van het huidige monetaire stelsel*

Een fundamenteel bezwaar dat door de ontwikkelingslanden tegen het huidige monetaire systeem wordt aangevoerd is dat de faciliteiten van het IMF thans in verhouding nog te veel op de specifieke behoeften van geïndustrialiseerde landen zijn gericht en te weinig op die van ontwikkelingslanden. Daarbij wordt er in het bijzonder op gewezen dat – bij het uitoefenen door de ontwikkelingslanden van hun trekkingsrechten – voorwaarden worden gesteld die onvoldoende recht doen wedervaren aan de specifieke aanpassingsproblematiek van een belangrijk deel der ontwikkelingslanden. Het IMF heeft deze kritiek serieus overwogen en heeft gepoogd hieraan tegemoet te komen door de opstelling van nieuwe richtlijnen inzake de te stellen trekkingsvoorwaarden.

Een algemeen fundamenteel probleem van het huidige monetaire systeem is gelegen in het ontbreken van bepaalde substantiële bevoegdheden van het IMF. Hoewel de lid-staten verplicht zijn zich te houden aan de voorwaarden van het internationale monetaire stelsel heeft het IMF weinig mogelijkheden om hen hier effectief aan te houden. Aangezien het niet mogelijk is om landen met een overschot-positie te dwingen tot aanpassing komt het er in de praktijk op neer, dat de lasten, die uit aanpassing voortvloeien, grotendeels komen te rusten op de tekortlanden. Gegeven de verschillen in ontwikkelingsniveau heeft dit laatste een verschillende draagwijdte voor enerzijds de geïndustrialiseerde landen en anderzijds de ontwikkelingslanden en met name de armste onder hen.

2. Specifieke problemen van het huidige monetaire stelsel voor ontwikkelingslanden

De twee hierboven genoemde fundamentele problemen van het monetaire systeem hebben geleid tot een aantal specifieke problemen, waarmee ontwikkelingslanden in het huidige monetaire stelsel hebben te kampen.

i. *Het mondiale wisselkoerssysteem*

Men zou kunnen stellen dat aan de regeringen van de aan het internationale monetaire systeem deelnemende landen gedurende de afgelopen twee decennia niets menselijks vreemd is geweest: toen de eerdergenoemde doelstellingen van economische politiek – te weten een redelijke mate van groei, een redelijk stabiel prijsniveau, een hoge graad van werkgelegenheid en extern evenwicht te zamen met vaste wisselkoersen – niet langer simultaan konden worden verwezenlijkt, is men er in het merendeel van de gevallen toe overgegaan het interne belang te laten prevaleren boven het belang van extern evenwicht met vaste wisselkoersen.

De daaruit voortvloeiende doorbreking van het externe evenwicht van de nationale economieën heeft ertoe geleid dat de deelnemende landen zich stap voor stap verder zijn gaan verwijderen van het systeem van vaste wisselkoersen, omdat de aan dat systeem ten grondslag liggende discipline met betrekking tot de ontwikkeling van de nationale economie, politiek in feite niet langer aanvaardbaar bleek te zijn. Tezamen met andere oorzaken heeft dit geresulteerd in een voortduren van een relatief hoog mondiaal inflatietempo. Daarbij wordt het verschil in nationale inflatietempi gereflecteerd in de omvang en de duur van de betalingsbalansonevenwichtigheden respectievelijk in bijstellingen van de onderlinge waardeverhouding van de valuta's. Zo is thans een systeem van vrije of fluctuerende wisselkoersen van kracht, waarbij overigens de koersen van een aantal belangrijke valuta's door middel van interventies van centrale banken aan elkaar gekoppeld worden gehouden en zo «en bloc» zweven ten opzichte van de overige valuta's.

Vanzelfsprekend zijn de hierboven geschetste ontwikkelingen voor alle daarbij betrokken partijen nadelig, maar het zijn met name de ontwikkelingslanden die – in vergelijking met de geïndustrialiseerde landen – over aanmerkelijk minder mogelijkheden beschikken waar het de aanpassing aan die ontwikkelingen betreft. Zwevende wisselkoersen vormen in vergelijking met stabiele wisselkoersen nu eenmaal geen stimulans voor de ontwikkeling van het handels- en kapitaalverkeer.

Echter, voor de geïndustrialiseerde landen bestaan er – met name ten aanzien van het kortlopende kapitaalverkeer – meer mogelijkheden om bij voorbeeld door middel van de valutatermijnmarkten het koersrisico te reduceren dan wel uit te sluiten. Voor de valuta's van de ontwikkelingslanden zijn dergelijke mogelijkheden in het merendeel van de gevallen in het geheel niet aanwezig. Daarbij komt dat door de voortdurende mondiale inflatie de prijzen van de voor het ontwikkelingsproces essentiële importgoederen een stijging te zien geven; compensatie daarvan door middel van een verhoging van de prijs van hun exportgoederen is voor de ontwikkelingslanden in slechts beperkte mate mogelijk, gezien de voor hen ongunstige prijselasticiteit van de vraag naar hun exportgoederen.¹

ii. Regionale wisselkoerssystemen: het EMS

De recente besluiten met betrekking tot de totstandbrenging van een Europees Monetair Systeem houden in het instellen van een systeem van zo stabiel mogelijke wisselkoersen tussen een aantal Europese landen, waarbij een deel van de monetaire reserves van de aan dat systeem deelnemende landen worden ge-«pooled» in een Europees Monetair Fonds (EMF).

Van een stabilisatie van wisselkoersen zal op zich een positieve invloed uitgaan op de ontwikkeling van het handels- en kapitaalverkeer, zowel tussen de deelnemende landen onderling als tussen de deelnemers en derde landen. Aangezien het hier gaat om een regionaal valutablok, zouden voor derde landen ook nadelige neveneffecten kunnen optreden. Dit laatste geldt in het bijzonder voor de ontwikkelingslanden die – qua mogelijkheden van aanpassing aan en ondervanging van dergelijke effecten – nu eenmaal in een ongunstiger positie plegen te verkeren dan de overige derde landen.

Zolang de vorm en de modaliteiten van het EMS nog niet nader zijn uitgewerkt, laat zich vanzelfsprekend niet met zekerheid stellen of dergelijke nadelige neveneffecten inderdaad zullen optreden en welke vorm en omvang zij in een dergelijk geval aannemen. Voor de ontwikkelingslanden zouden die effecten onder meer op het volgende kunnen neerkomen:

- de totstandbrenging maar vooral de handhaving van het EMS maakt het wenselijk dat het inflatietempo in een aantal EMS-landen wordt vertraagd, ten einde de stabilisatie van de EMS-wisselkoersen te bewerkstelligen. Dit kan op zijn beurt leiden tot grotere stabiliteit tussen de wisselkoersen van de EMS-landen en die van derde landen. Het streven naar stabiele wisselkoersen kan in beginsel aanleiding geven tot een te restrictief beleid en het nemen van protectionistische maatregelen op het terrein van het handels- en kapitaalverkeer; in de praktijk is hiervan op de moment echter nog niet gebleken.
- ook kan het EMS – mede gezien de overweging van de zogeheten «concurrent studies»² – leiden tot een voor de ontwikkelingslanden ongunstige verlegging van de kapitaalstromen;
- voorts kan het EMS leiden tot een (relatieve) verslechtering van de positie van de ontwikkelingslanden in het IMF; met name zal dit het geval zijn indien en voor zover de EMS-landen zich in de toekomst wat meer terughoudend zouden gaan opstellen ten aanzien van verhogingen van de IMF-quota en creaties van SDR's; de bijdragen aan het EMF in goud kunnen nadelig zijn voor de ontwikkelingslanden omdat daardoor de goud reserves van de deelnemende landen in zekere zin worden geactiveerd, zodat de kans op toekomstige creaties van SDR's wordt verkleind.

¹ Zie ook het UNCTAD-rapport ID/B/704 van een Expertgroep inzake de effecten van de wereldinflatie op het ontwikkelingsproces.

² Maatregelen in het kader van het EMS ter ondersteuning van de economieën van de «less prosperous (EMS) countries».

Hoewel de nagestreefde grotere wisselkoersstabiliteit op regionaal niveau een belangrijke bijdrage kan leveren tot een grote mondiale stabiliteit, die ook voor ontwikkelingslanden van groot belang is, moeten de mogelijke negatieve effecten met kracht worden tegengegaan.

iii. *Problematiek van de financiering van betalingsbalanstekorten*

In het voorgaande werd al opgemerkt dat het huidige monetaire stelsel erop is gebaseerd dat tijdelijke onevenwichtigheden op de betalingsbalans van een land kunnen worden opgevangen door het interen op de monetaire reserves dan wel door het doen van een beroep op de overbruggingskredieten van het IMF; met deze salderingsmiddelen wordt als het ware de tijd gekocht welke benodigd is voor het nemen van aanpassingsmaatregelen die naar verwachting zullen leiden tot een terugkeer naar een evenwichtig groeipad en herstel van het betalingsbalansevenwicht.

Het verschaffen van dergelijke overbruggingskredieten heeft alleen zin indien daadwerkelijk wordt gestreefd naar een spoedige terugkeer tot een evenwichtig groeipad. Daarbij dient men rekening te houden met de specifieke problematiek van ontwikkelingslanden, die onder andere is gelegen in de economische en sociale structuur en het niveau van ontwikkeling van het merendeel der ontwikkelingslanden, die in deze landen – en met name de armere landen onder hen – sterk kunnen afwijken van die van de geïndustrialiseerde landen.

Deze verschillen hebben in de eerste plaats betrekking op de geringe differentiatie van de economieën van vooral de armste ontwikkelingslanden, waardoor enerzijds interne en externe factoren een relatief grote invloed hebben op de betalingsbalans en anderzijds aanpassing door stimulering van de exportsector wordt bemoeilijkt.

In de tweede plaats vloeien deze verschillen voort uit de in het algemeen grotere afhankelijkheid van ontwikkelingslanden van kapitaalimport. De problemen die dit met zich brengt zijn geschetst in de hoofdstukken VI.A en VII van deze nota. Een derde verschil vloeit voort uit het meer algemene probleem van de termijn en de condities van de financieringsmiddelen voor ontwikkelingslanden: de mogelijkheden om hun externe financieringstekort uit buitenlandse bron te dekken zijn niet alleen beperkter maar in vele gevallen ook duurder dan voor geïndustrialiseerde landen. Daarbij komt nog dat de monetaire reserves van de ontwikkelingslanden in het algemeen klein zijn. Vanzelfsprekend is daarbij van belang welke de aard is van het betalingsbalans tekort van het ontwikkelingsland in kwestie.

Van de zijde van de ontwikkelingslanden wordt er wel op gewezen dat een belangrijk deel van hun betalingsbalanstekorten een gevolg is van factoren die buiten hun directe invloedssfeer liggen, zoals de recessie en het protectionisme in de geïndustrialiseerde landen, prijsfluctuaties van grondstoffen op de wereldmarkt, olieprijsverhogingen en onvoldoende aanpassing door landen met een overschot op de betalingsbalans. Dit geldt uiteraard niet uitsluitend voor ontwikkelingslanden; wel hebben zij in het algemeen geringere afweermogelijkheden, terwijl de invloed van deze factoren op hun externe evenwicht naar verhouding groter is dan voor de geïndustrialiseerde landen. Voor zover deze factoren strikt tijdelijk van aard zijn is financiering van de resulterende betalingsbalanstekorten zonder meer gerechtvaardigd. Indien de oorzaken echter een permanent of langdurig karakter hebben zal financiering gepaard moeten gaan met een aanpassingsprogramma gericht op een evenwichtig groeipad. Dit is des te meer het geval indien het betalingstekort een gevolg is van een onevenwichtig beleid van het ontwikkelingsland zelf.

Het IMF is de internationale instelling voor het verlenen van betalingsbalanskredieten. De looptijd van deze kredieten bedraagt normaal drie tot vijf jaar. Voor de uitgebreide faciliteit is dit vier tot acht jaar. De gebruikmaking van de mogelijkheden van het IMF brengt echter een aantal voorwaarden met zich mee welke met name door veel ontwikkelingslanden als een nadeel worden ervaren:

- het IMF stelt het conditionele deel van de gewone trekkingsrechten alleen ter beschikking indien het (ontwikkelings-)land dat de trekking verricht, een aanpassingsprogramma accepteert. Met het oog op het bovenstaande en omdat de middelen die het IMF ter beschikking worden gesteld beperkt zijn en afhankelijk van de liquiditeit van de daaruit resulterende vorderingen op het IMF, dienen deze programma's gericht te zijn op herstel van het economische evenwicht en terugbetaling op relatief korte termijn; voor de ontwikkelingslanden creëert dit problemen in het kader van hun lange(re)-termijnontwikkelingsprogramma's;
- voorts impliceren de voorwaarden van het IMF bij de krediettranches een bemoeienis van de zijde van het Fonds, die door een aantal ontwikkelingslanden in zekere mate als een inbreuk op hun autonomie wordt ervaren.

Dit alles leidt ertoe dat met name het gebruik van de (hogere) krediettranches van het IMF door de ontwikkelingslanden in het algemeen als weinig aantrekkelijk wordt ervaren. In welke mate de IMF-conditionaliteit voor een groot aantal ontwikkelingslanden prohibitief is, valt af te leiden uit de omvang waarin door de ontwikkelingslanden in het algemeen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden welke het IMF heeft te bieden; het blijkt dan veel ontwikkelingslanden het gebruik van de gewone trekkingsrechten van het IMF beperken tot de (niet conditionele) reservetranche en de (licht conditionele) eerste krediettranche.

Daarbij kan tevens worden geconstateerd dat ontwikkelingslanden voor de financiering van hun betalingsbalanstekorten vaak hun toevlucht nemen - voor zover althans mogelijk - tot kortlopende, commerciële kredieten (zoals eurovalutakredieten). De hieraan verbonden problemen zijn in hoofdstuk VI.A. geschetst. Deze leningen worden bovendien door de commerciële banken in feite volledig «onconditioneel» verstrekt, enerzijds omdat de ontwikkelingslanden geen inmenging door de commerciële banken in hun nationale economische en monetaire beleid verdragen, anderzijds omdat de banken van hun kant dit niet kunnen opleggen. Als gevolg daarvan zijn de schuldverplichtingen van sommige ontwikkelingslanden aan de commerciële banken tot een zeer groot bedrag opgelopen en moet in een aantal gevallen zelfs worden gesproken van een onverantwoorde omvang. In hoofdstuk VI.A. zijn in dit verband dan ook suggesties gedaan voor een versterking van de samenwerking tussen particuliere banken en het IMF.

Naar aanleiding van de kritiek van de zijde der ontwikkelingslanden heeft in de Executive Board van het IMF een discussie over de conditionaliteit plaatsgevonden, welke heeft geleid tot een aantal bijstellingen, zoals onder meer dat het IMF in het vervolg meer rekening zal houden met de bijzondere omstandigheden van de IMF-leden¹. Over de mate waarin daarmee in de praktijk tegemoet zal worden gekomen aan de meer specifieke behoeften van ontwikkelingslanden, valt op dit moment weinig met zekerheid te stellen. Gezien de ook door IMF-stafleden erkende samenhang tussen conditionaliteit en schaarste aan IMF-financieringsmiddelen, lijkt het aanbeveling te verdienen er voor te blijven zorgen dat het IMF voldoende middelen ter beschikking staan.

Ten einde een voorziening te treffen voor die betalingsbalanstekorten die veroorzaakt worden door bijzondere factoren zijn door het IMF speciale faciliteiten gecreëerd. Voorbeelden hiervan zijn de oliefaciliteiten en de aanvullende Financieringsfaciliteit, gericht op het opvangen van olieprijsstijgingen, en de compensatoire Financieringsfaciliteit die bedoeld is om de effecten op de betalingsbalans van de instabiele ontwikkeling op de grondstoffenmarkten te compenseren. Daarnaast moet worden gewezen op de Uitgebreide Faciliteit, die een terugbetalingstermijn van vier tot acht jaar kent. Hierin schuilt als het ware een erkenning door het IMF van het feit dat de korte termijn-betalingsbalansproblematiek van met name de armere ontwikkelingslanden structurele elementen in zich kan dragen.

Naast de betalingsbalanstekorten van relatief tijdelijke aard doen zich vanzelfsprekend ook tekorten van structurele aard voor. Dergelijke tekorten dienen te worden gefinancierd met structurele middelen, d.w.z. door middel van de invoer van langere termijn-kapitaal.

¹ Met name is bepaald dat het Fonds rekening zal houden met de binnenlandse sociale en politieke doelstellingen, economische prioriteiten en omstandigheden van de IMF-leden. Daarnaast is overeengekomen dat de staf van het IMF regelmatig nieuwe bijstandsovereenkomsten aan deze nieuwe richtlijnen zal toetsen.

Zoals in het voorgaande al werd opgemerkt fungeert het IMF als verstreker van middelen voor maximaal 5 à 8 jaar. Voor de financiering van betalingsbalanstekorten van langere duur, d.w.z. betalingsbalanstekorten welke samenhangen met de handhaving van een eenmaal opgestart ontwikkelingsprogramma, zal gegeven de omstandigheden een beroep dienen te worden gedaan op de bilaterale hulp gelden alsmede de middelen van de Wereldbankgroep en de regionale ontwikkelingsbanken. Dit betekent dat er voor de financiering van betalingsbalanstekorten van langere duur in feite geen faciliteit bestaat die daar specifiek op is ingesteld.

Nederland onderkent deze lacune en is bereid steun te verlenen aan een nadere kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de eventuele behoefte aan een kredietfaciliteit met een looptijd van tien jaar of langer. Indien uit deze analyse zou blijken dat de bestaande voorzieningen voor de kredietverlening op middellange termijn, al dan niet concessioneel, onvoldoende zijn, is Nederland bereid mee te werken aan de totstandkoming van een specifieke faciliteit voor dit doel, dan wel van een aanpassing van de bestaande faciliteiten (bij voorbeeld de Uitgebreide Faciliteit) zodanig dat zij aan de gesignaleerde behoefte tegemoet komen. Daarbij zou nog moeten worden gezien of een dergelijke faciliteit haar plaats dient te vinden in het kader van het IMF dan wel van de Wereldbank. Hierbij dient te worden bedacht dat verlenging boven een termijn van acht jaar voor het IMF problemen kan oproepen met betrekking tot zijn liquiditeitspositie. Aan dit vraagstuk wordt thans in het kader van het Development Committee aandacht geschonken.

iv. Voorziening in de behoeften aan officiële monetaire reserves

a. De creatie van SDR's

In de inleiding werd reeds besproken hoe de voortdurende en omvangrijke tekorten op de betalingsbalans van de Verenigde Staten ertoe hebben geleid dat de VS zich in 1971 gedwongen zag de inwisselbaarheid van de dollar in goud te beëindigen. Voorts kwam reeds ter sprake dat in die tijd werd besloten de creatie van internationale salderingsmiddelen meer onafhankelijk te maken van de betalingsbalanspositie van welk land dan ook; internationaal werd overeengekomen over te gaan tot de creatie van een volledig fiduciaire component van de officiële monetaire reserves, te weten de bijzondere trekkingsrechten (= SDR's). Daarbij kwam men tevens overeen dat deze SDR's alleen zouden worden gecreëerd indien en voor zover de mondiale behoefte daartoe aanleiding zou geven.

Gedurende de eerste periode is in de jaren 1970, 1971 en 1972 voor een bedrag van 9,5 miljard aan SDR's gecreëerd. Daarna hebben echter – tot voor kort – geen creaties meer plaatsgevonden, omdat er geen kwantitatieve mondiale reservebehoefte bestond: de dollar bleef in de praktijk gehandhaafd en gehanteerd als sleutel- en als reservevaluta. De voortdurende Amerikaanse betalingsbalanstekorten leidde tot een te ruime voorziening van dollars.

Het voorgaande betekent echter ook dat de relatieve betekenis van de SDR gedurende de afgelopen jaren is afgenomen in plaats van toegenomen: in 1972 bedroeg het procentuele aandeel van de SDR's in de officiële monetaire reserves nog ca. 7%; in 1977 was dat aandeel teruggelopen tot 3,6%, terwijl men juist was overeengekomen dat de relatieve betekenis van de SDR zou worden vergroot.

In september 1978 werd op dit punt een belangrijke doorbraak bereikt met het besluit om tot hervatting van de creatie van SDR's over te gaan. De geplande omvang belooft SDR 4 miljard voor de jaren 1979, 1980 en 1981, dus totaal SDR 12 miljard.

Een deel hiervan (circa SDR 5 miljard) zal naar het IMF terugvloeien bij de verplichte storting in SDR's van 25% van de zevende quotaverhoging.

Nederland zou gaarne zien dat het proces van de versterking van de SDR wordt versneld. Dit zou kunnen geschieden door de introductie van een substitutierekening, via welke overmatige dollarsaldi zouden kunnen worden

omgewisseld in SDR-vorderingen. Een zodanige rekening zal overigens moeten bijdragen aan een betere beheersing van de creatie van internationale liquiditeiten. Hierover vindt thans in het kader van het IMF overleg plaats.

b. De verdeelsleutel van SDR's

Nieuw gecreëerde SDR's worden aan de aan het SDR-systeem deelnemende landen toegewezen (= gealloceerd) volgens een verdeelsleutel welke is gebaseerd op de omvang van de IMF-quota van de deelnemers. Met deze SDR's krijgen de ontvangende landen een stuk ongedifferentieerd kredietpotentieel toebedeeld, waarvan tegen een relatief lage, overigens aanpasbare rentevergoeding (thans 6½%) gebruik kan worden gemaakt. Het gebruik van SDR's is in zoverre gelimiteerd dat de gebruiker van deze reservecomponent over een bepaalde tijdsperiode gemeten gemiddeld niet meer dan 85% van de som van de hem toegewezen SDR's mag hebben gebruikt. Dit betekent dat 85% van de aan een bepaald land toegewezen SDR's zou kunnen worden beschouwd als een «reserve to spend» en 15% als een «reserve to hold». Anders gezegd, de SDR-component in de monetaire reserves mag door de ontvangende landen worden verbruikt als een eeuwigdurend krediet, tegen een rente van 6½%, met dien verstande dat het SDR-bezit in de loop van de tijd per saldo gemiddeld 15% moet bedragen.

Indien men zich op het standpunt stelt dat SDR's niet anders zijn dan «reserves to hold» valt nog wel wat te zeggen ten gunste van de thans gebruikelijke verdeelsleutel van SDR's.

Echter, er zit zoals al werd opgemerkt, in de SDR's – naast het element van de «reserves to hold» – ook het element van de «reserves to spend» (voor gemiddeld 85%). En aangezien de SDR's toch op de een of andere wijze in circulatie moeten worden gebracht, zou een groter deel dan thans gebruikelijk van deze koopkrachtcreatie kunnen worden toegewezen aan de ontwikkelingslanden. Daarbij dient de oorspronkelijke functie van de SDR te worden gehandhaafd. Dat betekent, dat SDR-creatie slechts plaats dient te vinden, indien een globale liquiditeitsbehoefte aantoonbaar is.

3. Doelstellingen

De algemene doelstelling van het beleid in de context van deze nota is om, binnen het kader van het Nederlandse internationale monetaire beleid bij te dragen aan het bereiken van adequate oplossingen voor de specifieke problemen van ontwikkelingslanden op het terrein van de internationale monetaire relaties.

Het is evident dat fundamentele problemen om fundamentele oplossingen vragen; echter, het is evenzeer duidelijk dat in het internationale kader de tijd daarvoor thans helaas niet rijp is. Onder meer in verband met de huidige grote verschuivingen en onzekerheden in de reële sector en de moeizame internationale politieke besluitvorming zullen ook in de komende periode slechts partiële verbeteringen haalbaar blijken te zijn. Maar ook met een dergelijke stap-voor-stap-procedure kunnen redelijke resultaten worden geboekt. Het spreekt vanzelf dat daarbij de belangen van de ontwikkelingslanden niet uit het oog mogen worden verloren. In het onderstaande zullen voorstellen worden gedaan welke kunnen bijdragen aan dergelijke partiële verbeteringen.

4. Partiële verbeteringen van het huidige monetaire stelsel ten behoeve van ontwikkelingslanden

i. Het mondiale wisselkoerssysteem

Het staat vast dat het huidige systeem van zwevende wisselkoersen de wereld de economie in staat heeft gesteld een aantal grote schokken zoals die zich gedurende de afgelopen jaren hebben voorgedaan, op redelijke wijze op te vangen. Desondanks kan men vaststellen, dat de nadelen van het huidige systeem per saldo groter zijn dan de voordelen ervan.

Zoals in het voorgaande al werd opgemerkt, is het belang voor de ontwikkelingslanden met betrekking tot de keuze van het wisselkoerssysteem gelegen in de volgende punten:

- zwevende wisselkoersen vormen minder dan stabiele wisselkoersen een stimulans voor de ontwikkeling van het handels- en kapitaalverkeer;
- de rem op de mondiale inflatie is sterker bij stabiele dan bij zwevende wisselkoersen (discipline-argument).

Ten aanzien van beide punten kan worden opgemerkt dat de ontwikkelingslanden in het algemeen in een slechtere positie verkeren dan de geïndustrialiseerde landen waar het de opvang van nadelen betreft.

Gezien de recente ontwikkelingen van de wereldeconomie en de benodigde aanpassingen van de nationale economieën daaraan lijkt een snelle terugkeer naar een mondiaal systeem van vaste wisselkoersen, ten einde daarmee de benodigde internationale coördinatie als het ware af te dwingen, helaas niet realistisch.

Een meer praktische en onder de huidige omstandigheden ook realistisch benadering is die waarbij wordt gestreefd naar het creëren van zodanige omstandigheden dat een geleidelijke overgang naar stabiele wisselkoersen mogelijk wordt gemaakt. De nieuwe statuten van het IMF voorzien in die mogelijkheid. Immers, iedere overheid wordt geacht een politiek te voeren welke leidt tot een redelijke groei met gelijktijdig zoveel mogelijk handhaving van een redelijk stabiel prijsniveau. Het is duidelijk dat de mogelijkheden van toezicht daarop van de zijde van het IMF nog verder zullen moeten worden ontwikkeld en ook aangescherpt.

Ook de verdere ontwikkeling en uitbouw in die richting door groepen van landen die de onderlinge koersverhoudingen der valuta's zo stabiel mogelijk houden, kan in dat opzicht een wezenlijke bijdrage leveren. Zo zou de totstandkoming van een Europese Monetaire Unie – met één Europees muntstelsel en dus met een onderlinge coördinatie van het monetaire en economische beleid in de lidstaten – een belangrijke stap in de goede richting betekenen; de realisatie van het Europese Monetaire Systeem kan daartoe een goede aanzet geven.

ii. *Regionale wisselkoerssystemen; het EMS*

Zoals reeds werd opgemerkt wordt – rekening houdend met het belang van de ontwikkelingslanden – door Nederland een positief standpunt ingenomen met betrekking tot de totstandbrenging van een Europees Monetaire Systeem. Echter, juist met het oog op het belang van de ontwikkelingslanden, zal bij de uitwerking van dat EMS zoveel mogelijk rekening dienen te worden gehouden met het volgende:

- Het is in het belang van de geïndustrialiseerde landen maar evenzeer van de ontwikkelingslanden dat het inflatietempo zoals zich dat in een aantal EMS-landen op het ogenblik voordoet, wordt teruggedrongen; daarbij dient evenwel te worden voorkomen dat een dergelijk beleid doorslaat naar een niet noodzakelijke vertraging van het op dit moment toch al niet hoge, gemiddelde groeitempo van de EMS-landen. Daarbij dient tegelijkertijd ervoor te worden geijverd dat de EMS-landen niet hun toevlucht nemen tot protectionistische maatregelen.

- De zogeheten «concurrent studies» zullen er niet toe mogen leiden dat de daartoe noodzakelijke financieringsmiddelen worden onttrokken aan de export van overheidskapitaal (der EMS-landen) naar zowel de geassocieerde als de niet-geassocieerde ontwikkelingslanden. De hiermee gemoeide bedragen zijn overigens relatief gering, gezien hun verhouding tot de totale begroting voor ontwikkelingssamenwerking.

- De uitbreiding van de kredietfaciliteiten voor de Europese landen in het kader van het EMS zal niet van invloed mogen zijn op hun houding bij toekomstige onderhandelingen over verhoging van IMF-quota en SDR-allocaties.

iii. Problematiek van de financiering van betalingsbalanstekorten

In Hoofdstuk VI werd al opgemerkt dat de ontwikkelingslanden uit hoofde van hun specifieke ontwikkelingsproblematiek vooral behoefte hebben aan lange-termijn kapitaal; voorts werd al aangegeven dat met name de positie van de armere ontwikkelingslanden van een zodanige aard is (a) dat zij zich niet kunnen permitteren het totaal van het benodigde lange-termijncapitaal tegen commerciële voorwaarden aan te trekken en (b) dat zij in het merendeel van de gevallen ook niet voldoende toegang hebben tot de betreffende kapitaalmarkt.

Tegen deze achtergrond zijn in de hoofdstukken VI.A en VII aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot het hulpvolume, de vergroting van de particuliere kapitaaloverdracht en investeringen en een voorzichtige versterking van de samenwerking tussen particuliere banken en het IMF.

Daarnaast zal de Regering:

– ernaar streven in het kader van een mogelijke behoefte van de ontwikkelingslanden aan financieringsmiddelen voor de middellange termijn (5–15 jaar) een onderzoek te doen instellen, ten einde:

financieringsmiddelen voor de middellange termijn (5–15 jaar) een onderzoek te doen instellen, ten einde:

- vast te stellen of er bij de ontwikkelingslanden behoefte bestaat aan dergelijke financieringsmiddelen;

- indien zulks het geval blijkt te zijn, een raming te maken van de omvang en de differentiatie van de behoefte naar looptijd en rente;

- te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om op adequate wijze in die behoefte te voorzien;

– gezien de relatieve daling der aan het IMF ter beschikking staande middelen (uitgedrukt als percentage van de importen der IMF-leden), er voor blijven ijveren dat bij toekomstige quota-verhogingen voornoemde daling mede in de overwegingen wordt betrokken. Dit is van belang ten einde een tijdig beroep van de ontwikkelingslanden op de conditionele kredietfaciliteiten van het IMF mogelijk te maken, zulks met het oog op zowel de ongelijke toegankelijkheid van de kapitaalmarkten voor de ontwikkelingslanden¹ als met het oog op de mogelijke risico's die een te grote vlucht in kortlopende, commerciële kredieten met zich kan meebrengen voor de mondiale stabiliteit. In dit verband is het verheugend dat de onderhandelingen over de quota-verhoging in het IMF in september 1978 ertoe hebben geleid dat in principe besloten is tot een verhoging van 50%;

– nauwlettend de discussies rond de conditionaliteit van het IMF volgen en daaraan – waar nuttig en/of noodzakelijk – een bijdrage leveren;

– in principe voorstander blijven van het gebruik van het door het IMF gehanteerde instrument van rente-subsidies ten behoeve van de armste ontwikkelingslanden. Echter, de mogelijkheden om daarvoor vrijwillige bijdragen te krijgen zijn zodanig beperkt dat men al snel als een van de weinigen de lasten daarvan te dragen krijgt, waarbij dan moet worden gebruik gemaakt van schaarse ontwikkelingsgelden. Daarom zal de eventuele beschikbaarstelling van middelen voor dit doel in ieder geval getoetst moeten worden aan de criteria van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid;

– bevorderen dat het gebruik van de mogelijkheden – voor met name de armere ontwikkelingslanden – wat betreft de additionele faciliteiten van het IMF zoveel mogelijk, mits op verantwoorde wijze, worden vergroot;

– het door het IMF aan het Development Committee uitgebrachte rapport over de compensatoire financieringsfaciliteit verder bestuderen, teneinde daarover zo spoedig mogelijk een meer gedetailleerd standpunt te kunnen innemen. Daarbij zal de Regering de verschillende voorstellen welke in uiteenlopende fora naar aanleiding van de aanbevelingen op het terrein van de stabilisatie van exportopbrengsten naar voren zijn gebracht, op hun merites beoordelen en in de overwegingen betrekken. Daarbij zal ook rekening worden gehouden met de stand van zaken en de mogelijke uitkomsten van het overleg inzake het Geïntegreerde Grondstoffenprogramma.

¹er bestaat het gevaar «that those countries that have limited their foreign borrowing to Fund credit (gerefereerd wordt aan de hogere krediettranches) «suffer» more from the Fund's conditionality than other countries that have borrowed abroad in the same overall order of magnitude but mainly other sources». H. O. Ruding, *The IMF and international credit*, *The Banker*, Londen, juni 1978.

iv. *Voorziening in de behoefte aan internationale monetaire reserves*

a. *De creatie van SDR's*

In het voorafgaande werd al gewezen op de doelstelling om de SDR als component van de monetaire reserves een steeds belangrijker rol te doen spelen. Daarbij bleek dat desondanks de relatieve betekenis van de SDR veeleer is afgenomen. Daar het wenselijk is de creatie van componenten van de officiële monetaire reserves zoveel mogelijk te beheersen, is het noodzakelijk dat het aandeel van niet beheersbare componenten zoveel mogelijk wordt gereduceerd.

Het zal evenwel nog aanzienlijke tijd en moeite vergen eer over effectieve maatregelen ter zake internationaal overeenstemming zal zijn bereikt.

Met betrekking tot de creatie van SDR's komt de Nederlandse positie op het volgende neer:

- in het internationale overleg zal ernaar worden gestreefd de positie van de SDR in het internationale monetaire stelsel te versterken;
- SDR's dienen in beginsel alleen te worden gecreëerd indien en voorzover de mondiale behoefte aan officiële reserves daartoe aanleiding geeft.

b. *De verdeelsleutel van SDR's*

In het voorafgaande werd er reeds op gewezen dat SDR's eerder zijn bedoeld om te gebruiken als «reserve to hold» dan om ze te verbruiken als «reserve to spend». De argumentatie om de SDR's te verdelen overeenkomstig de quota-verhoudingen bij het IMF is daarop dan ook voor een deel gebaseerd. Een argument contra de gehanteerde verdeelsleutel kan worden ontleend aan de relatief lage rente van op dit moment 6,5% welke moet worden vergoed voor het gebruik van SDR's: per saldo representeren SDR's op zijn minst voor 85% een stuk reële koopkracht. Vanuit die optiek bezien is de vraag rechtvaardigd waarom thans het leeuwedeel van de SDR-creaties ter hand wordt gesteld aan andere dan ontwikkelingslanden.

De argumenten pro en contra de huidige verdeelsleutel tegen elkaar afwegend is de Regering van mening dat dient te worden gestreefd naar de toestandbrenging van een «link» tussen de creatie van SDR's en ontwikkelingshulp. Voorwaarde daarbij is evenwel dat tijdstip en omvang van de SDR-creatie worden vastgesteld aan de hand van het moment waarop en de omvang waarin de mondiale behoefte aan monetaire reserves zich manifesteert en kan dus niet afhankelijk worden gesteld van de behoefte aan middelen voor ontwikkelingshulp.

Bovendien heeft de Regering een voorkeur voor de variant, waarbij de SDR's zouden worden toegewezen aan multilaterale hulpinstellingen in plaats van aan individuele ontwikkelingslanden.

VII. PARTICULIERE BUITENLANDSE INVESTERINGEN EN MULTINATIONALE ONDERNEMINGEN

In dit hoofdstuk wordt een tweetal nauw met elkaar samenhangende maar toch onderscheiden vraagstukken behandeld: het vraagstuk van de rol van buitenlandse particuliere directe investeringen in het ontwikkelingsproces en de institutionele vraagstukken van de multinationale ondernemingen. Bij het eerste vraagstuk gaat het om de vraag op welke wijze de stroom van particuliere buitenlandse investeringen naar ontwikkelingslanden kan worden vergroot. Bij het tweede vraagstuk gaat het vooral om zaken als gedragscodes en overleg tussen bedrijfsleven en overheid.

Er doen zich in de internationale discussie rond particuliere buitenlandse investeringen en multinationals interessante verschuivingen voor in de manier waarop tegen deze fenomenen wordt aangekeken. Er zijn ruwweg drie perioden te onderscheiden. In de eerste periode die loopt tot het begin van de 70-er jaren worden activiteiten in ontwikkelingslanden van particuliere buitenlandse investeerders in het algemeen en van multinationals in het bijzonder zonder meer als motoren voor ontwikkeling beschouwd, als verschaffers van het broodnodige kapitaal, de technologie en know how.

Na deze periode van nu als traditioneel te kenschetsen opvattingen volgt in het begin van de 70-er jaren een periode van toenemende zorg over en kritiek op de invloed die activiteiten van buitenlandse investeerders in ontwikkelingslanden zouden hebben op de politieke, sociale, economische en culturele structuren en op de internationale relaties. Hoewel die zorg en kritiek nog geenszins verdwenen zijn, is de nadruk in de huidige periode toch enigszins verschoven in de zin dat in de internationale discussie meer aandacht wordt geschonken aan de potentiële rol van met name multinationals bij het bereiken van een nieuwe, rechtvaardiger internationale economische orde. Er is op dit moment meer vooruitzicht op een constructiever debat, aangezien zowel overheden als multinationals minder geneigd zijn door het innemen van extreme posities te polariseren, zij het dat een vraagstuk als permanente souvereiniteit over natuurlijke hulpbronnen moeilijk blijft. Aan deze verbetering van de atmosfeer is ongetwijfeld mede bijgedragen doordat de alternatieven voor de traditionele vormen van buitenlandse investeringen voor ontwikkelingslanden zijn toegenomen. Naast de bestaande multinationals zijn nieuwe, meestal kleinere bedrijven, waaronder multinationals met de hoofdzetel in ontwikkelingslanden, de internationale arena binnengetrepen. Deze nieuwkomers vergroten niet slechts de keuzemogelijkheid maar passen zich bovendien gemakkelijker aan aan de nieuwe voorwaarden en condities van overheden. Daarnaast is het aantal alternatieven voor directe investeringen in de vorm van leningen, licenties, managementcontracten en dergelijke toegenomen. Een duidelijk teken van de verschuiving in de optiek van waaruit particuliere buitenlandse investeringen en multinationals worden gezien, is het recente rapport van het Centrum voor Transnationale Ondernemingen van de Verenigde Naties: «Transnational Corporations in World Development: A re-examination». Mede aan de hand van dit rapport is in het navolgende een schets van een aantal recente ontwikkelingen opgenomen.

VII.A. Particuliere buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden

1. De huidige situatie¹

In deze paragraaf zal, naast op de omvang en de netto stroom van particuliere buitenlandse investeringen gericht op ontwikkelingslanden, worden ingegaan op de veranderende eigendomsverhoudingen, op de op dit moment gehanteerde stimuleringsmaatregelen en op de macro-economische effecten van deze investeringen in ontwikkelingslanden.

¹ Cijfers in deze paragraaf zijn ontleend aan «Transnational Corporations in World Development: A re-examination» tenzij anders aangegeven.

Omvang

De omvang als kapitaalvoorraad (stock) van de buitenlandse particuliere investeringen is in de periode 1967-1976 toegenomen van \$ 105 miljard tot \$ 287 miljard. Van dit totaal heeft in 1967 \$ 33 miljard en in 1976 \$ 76 miljard betrekking op de omvang van buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden. Als percentage van het totaal neemt het aandeel van de ontwikkelingslanden hiermee af van 31% in 1967 tot 26% in 1976.

De verdeling van de buitenlandse investeringen over de ontwikkelingslanden gegroepeerd naar ontwikkelingsniveau laat een zeer duidelijke concentratie naar de ontwikkelingslanden met een inkomen per hoofd van de bevolking van meer dan \$ 500 zien.

Tabel VII. 1: Verdeling omvang (stock) buitenlandse particuliere investeringen naar ontwikkelingsniveau gastlanden¹

Ontwikkelingslanden ingedeeld naar inkomen per hoofd in 1975	Percentuele verdeling omvang buitenlandse particuliere investeringen		Buitenlandse investeringen (stock) als percentage van het BNP in 1975
	1967	1975	
\$ 1000 en meer	43,4	49,5	9,5
\$ 500 – \$ 999	23,4	22,3	9,7
\$ 200 – \$ 499	16,4	13,3	6,8
minder dan \$ 200	16,8	14,9	3,3
	100,0	100,0	

¹ Excl. OPEC-landen en belastingoaselanden.

Een zelfde beeld vertoont tabel VII.1 in de derde kolom waarin de verhouding van de omvang van de buitenlandse investeringen ten opzichte van het Bruto Nationaal Produkt wordt weergegeven voor dezelfde categorieën van ontwikkelingslanden. In het licht van de aan buitenlandse investeringen ten grondslag liggende motieven, zoals het creëren van afzetposities gelet op de concurrentie op de markten van de betrokken ontwikkelingslanden, het maken van winst en het verzekeren van continuïteit, is dit beeld verklaarbaar.

Tabel VII. 2: Verdeling omvang (stock) particuliere buitenlandse investeringen naar regio en naar industriële sector per eind 1967 en per eind 1972 (in miljarden \$)¹

Industriële sector	Petroleum		Mijnbouw en smelterijen		Verwerken- de industrie		Overige sectoren		Totaal alle sectoren		Aandeel in totaal	
	eind 1967	eind 1972	eind 1967	eind 1972	eind 1967	eind 1972	eind 1967	eind 1972	eind 1967	eind 1972	eind 1967	eind 1972
Regio												
Afrika	2,6	4,1	1,3	1,5	1,2	1,6	1,5	1,9	6,6	9,1	19,9	20,7
Latijns-Amerika en Caraïbisch gebied	4,5	5,3	2,0	2,2	6,7	8,9	5,3	6,2	18,5	22,6	55,7	51,5
Midden-Oosten	2,8	3,6	—	—	0,2	0,3	0,1	0,2	3,1	4,1	9,4	9,3
Azië en Oceanië	1,1	2,4	0,3	0,6	1,5	2,5	2,1	2,6	5,0	8,1	15,0	18,4
Totaal, alle regio's	10,9	15,4	3,6	4,3	9,6	13,3	9,0	10,9	33,1	43,9	100	100
Percentage van het totaal	33,1	35,0	10,7	9,8	29,1	30,3	27,1	24,8	100	100		

¹ Cijfers voor 1967 zijn afkomstig uit «Multinational Corporations in World Development» (1973).

De verdeling van de omvang van de particuliere buitenlandse investeringen naar geografische regio en naar de industriële sector vertoont een tweetal opvallende kenmerken. Voor wat de geografische verdeling betreft is meer dan de helft van de gerealiseerde buitenlandse investeringen aanwezig in Latijns-Amerika. Dit aandeel loopt ten opzichte van 1967 wel iets terug maar bedroeg aan het eind van 1972 nog altijd 51,5%. Het teruglopen van het aandeel geschiedt vooral ten gunste van het aandeel van Azië en Oceanië. Het tweede opvallend kenmerk van tabel VII.2 is het grote aandeel van de petroleumsector, een aandeel dat in ieder geval tot eind 1972 nog toeneemt.

Netto investeringsstroom

De in het voorafgaande weergegeven geaccumuleerde omvang van de particuliere investeringen is het resultaat van een jaarlijkse, fluctuerende investeringsstroom (flow). Opvallend in de in tabel VII.3 weergegeven cijfers is de, als gevolg van omvangrijke nationalisaties van Amerikaanse olie-investeringen in het Midden Oosten, forse inzinking in het investeringsvolume in 1974 en het daaropvolgende herstel van dit volume in 1975.

Tabel VII. 3: Directe buitenlandse particuliere investeringen (flow) in ontwikkelingslanden per jaar (in miljarden \$)

	gem. 1970-1972	1973	1974	1975	1976	1977
Totaal DAC-landen	3,7	4,7	1,1	10,5	7,8	8,8
W.v. Verenigde Staten	1,7	0,9	-2,2	7,2	3,1	4,9
EEG ¹	1,4	2,2	2,1	2,3	2,4	2,3
Nederland	0,21	0,09	0,24	0,23	0,24	0,49

¹ Exclusief Ierland en Luxemburg.

Bron: Investing in Developing Countries, OECD 1978.

Tegenover de binnenkomende stroom van investeringsmiddelen staat voor de ontwikkelingslanden een uitgaande stroom bestaande uit het getransfereerde inkomen voortvloeiend uit de in het verleden gerealiseerde buitenlandse investeringen. Tabel VII.4 geeft beide cijfers geaggregeerd voor ruim 50 niet-olieproducerende ontwikkelingslanden en voor 9 olieproducerende landen (de OPEC-landen met uitzondering van Gabon, Kuwait, Qatar en Verenigde Arabische Emiraten).

Uit deze cijfers kan overigens niet het totale effect van de directe buitenlandse investeringen op de betalingsbalans worden afgeleid. Daartoe moet ook met de effecten op andere posten van de lopende rekening van de betalingsbalans (bijvoorbeeld uitvoer en invoer van goederen en diensten) rekening worden gehouden.

Tabel VII. 4: Stroom van directe buitenlandse investeringen en investeringsinkomen (in miljarden \$)

	1972	1973	1974	1975
Olieproducerende landen				
- investeringen	- 0,4	0,1	- 5,3	3,1
- uitgaande inkomensstroom	- 4,3	- 7,2	- 13,6	- 9,1
Niet-olieproducerende landen				
- investeringen	1,7	3,0	3,2	
- uitgaande inkomensstroom	- 1,8	- 2,6	- 2,8	

Eigendomsverhoudingen

Over verschuivingen in de eigendomsverhoudingen van buitenlandse particuliere investeringen in ontwikkelingslanden zijn geen globale cijfers bekend. De uitkomsten van deelstudies wijzen, ondanks de beperkingen die lokale kapitaalmarkten in dit verband kunnen betekenen, op een duidelijke ontwikkeling in de richting van een vergrote zeggenschap van het gastland. Tabel VII.5 geeft de verandering in de eigendomsverhoudingen in de tijd van nieuwe vestigingen van dochterbedrijven in ontwikkelingslanden van 391 multinationals.

Tabel VII. 5: Ontwikkeling van eigendomsverhouding naar moment van investeren¹

	Vóór 1951	Periode 1961–1965	Periode 1966–1970
Totaal aantal nieuwe vestigingen in ontwikkelingslanden waarvan (in %) eigendom van de moedermaatschappij	553	856	1276
– 95% of meer	45	24	23
– meer dan 50%	13	16	15
– 50%	6	10	8
– minder dan 50%	11	37	44
– onbekend	25	13	10
	100	100	100

¹ Berekend op basis van gegevens uit Transnational Corporations in World Development: A re-examination.

Een radicaler vorm van verschuiving in de eigendomsverhoudingen van buitenlandse particuliere investeringen is de onteigening of nationalisatie. Ontwikkeling van het aantal en de aard van de overgenomen bedrijven in de periode 1960–1976 geeft tabel VII. 6.

Tabel VII. 6: Aantal overgenomen vestigingen van buitenlandse bedrijven per sector 1960–1976

Sector	Banken en verzekering	Aardolie en mijnbouw	Landbouw	Verwerkende industrie	Overige
1960–1969	133	72	98	76	76
1969–1976	216	228	174	145	151
Totaal	349	300	272	221	227

Naast een zekere concentratie in aardolie en mijnbouw en de financiële sector valt de vergroting van het aantal nationalisaties op in de recente periode. Ruwweg worden tweemaal zoveel vestigingen genationaliseerd in de periode tot het midden der 70-er jaren als gedurende de gehele periode der 60-er jaren. Aangezien geen cijfers bekend zijn over het totaal aantal buitenlandse vestigingen in ontwikkelingslanden kan uit deze cijfers overigens niet worden afgeleid dat het aantal nationalisaties in relatieve zin toeneemt. Er zijn bovendien geen totaalcijfers bekend over de omvang van de bij deze nationalisaties betrokken investeringen.

Stimuleringsmaatregelen

Zowel op nationaal als internationaal niveau zijn een aantal maatregelen genomen ter bevordering van particuliere buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden. Nederland hanteert een viertal maatregelen gericht op het bevorderen van Nederlandse particuliere investeringen in ontwikkelingslanden.

In de eerste plaats heeft de Nederlandse Regering met een aantal (15) ontwikkelingslanden overeenkomsten inzake economische samenwerking respectievelijke bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten gesloten. In beide vormen van overeenkomsten worden zaken als de behandeling van investeringen, recht op winsttransfer, compensatie bij nationalisatie en arbitrage geregeld.

Een tweede maatregel is het nationale investeringsgarantiesysteem waarbij de Staat niet-commerciële risico's van particuliere investeringen in ontwikkelingslanden herverzekert. Een derde vorm van stimuleren van Nederlandse particuliere investeringen in ontwikkelingslanden wordt gevormd door de activiteiten van de Nederlandse Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden NV (FMO). Hoewel tegelijkertijd met het vergroten van de overheidsinvloed een verruiming van de activiteiten van de FMO is overeengekomen, is de belangrijkste doelstelling van de FMO onverkort het, veelal tegen gunstige voorwaarden beschikbaar stellen aan Nederlandse dan wel buitenlandse of autochtone investeerders, van krediet- en andere faciliteiten.

In de vierde plaats geldt ten aanzien van ontwikkelingslanden een fiscale regeling waarbij als uitzondering op de algemene regel de in ontwikkelingslanden ingehouden belasting op dividenden, rente en royalties binnen bepaalde grenzen in mindering gebracht kan worden op de (eind-) heffing in Nederland.

Andere donorlanden hebben soortgelijke stimuleringsmaatregelen getroffen.

Internationaal zijn ook maatregelen genomen ter bevordering van particuliere investeringen in ontwikkelingslanden. In de eerste plaats is er de in 1956 opgerichte International Finance Corporation (IFC) die verbonden is aan de Wereldbank. De IFC opereert ongeveer analoog aan de FMO. Een tweede internationale maatregel is geweest de oprichting van het International Centre for the Settlement of Investment Disputes (ICSID) dat eveneens is verbonden aan de Wereldbank. Dit centrum houdt zich bezig met de arbitrage van geschillen over investeringen tussen het gastland en de betrokken investeerder. Een derde maatregel, die echter nimmer geconcretiseerd is, is de International Investment Insurance Agency (IIIA). Dit agentschap zou een multilateraal systeem voor het herverzekeren van politieke risico's moeten vormen. Mede als gevolg van oppositie van ontwikkelingslanden die hierin een aantasting van hun nationale souvereiniteit zien, is de IIIA nog steeds niet gerealiseerd.

Binnen de EG is de in 1972 afgebroken discussie over een mogelijk EG-garantiesysteem voor particuliere investeringen in ontwikkelingslanden recent weer opgevat.

Naast maatregelen genomen door overheden is het bedrijfsleven zelf ook actief onder andere in de vorm van participatie in regionale investeringsmaatschappijen als ADELA, PICA en SIFIDA. Deze maatschappijen zijn opgericht door een aantal bedrijven met name uit de Verenigde Staten en de EG.

Effecten in ontwikkelingslanden

Er is en wordt veel gestudeerd op de effecten van particuliere buitenlandse ondernemingen in ontwikkelingslanden. De onzekerheden over de aard en omvang van de effecten zijn echter niet veel kleiner geworden. Dit ligt allereerst aan het veelal ontbreken van betrouwbare gegevens, hetzij door onvolkomenheden in het statistisch apparaat van de betrokken ontwikkelingslanden of omdat de betrokken investeerders de gegevens als vertrouwelijk beschouwen. Bovendien moet om de effecten te kunnen analyseren inzicht bestaan in de effecten van alternatieven voor de buitenlandse particuliere investeringen.

De meeste studies gaan er ten onrechte impliciet of expliciet van uit dat er geen alternatieven zijn; de effecten van de particuliere investering worden dan vergeleken met die situatie waarin in het geheel niet geïnvesteerd zou zijn.

Met een uit de genoemde problemen voortvloeiende voorzichtigheid worden in het navolgende een aantal macro-economische effecten van particuliere buitenlandse investeringen genoemd zoals deze in een tweetal studies tot uitdrukking zijn gekomen¹. Deze studies zijn:

1. «Private Foreign Investment in Developing Countries» van prof. H. C. Bos et al. en
2. «Private Foreign Investment in Development» van prof. G. L. Reuber et al.

In zijn studie komt prof. Bos ten aanzien van het inkomenseffect tot de conclusie dat op korte termijn de invloed van buitenlandse investeringen op de groei van het nationaal inkomen gering is. In de meeste gevallen is het totale netto inkomenseffect zelfs kleiner dan de direct aan buitenlandse investeringen toe te schrijven effecten, voornamelijk als gevolg van de absorptie van lokale financiële middelen.

Prof. Bos komt tot de conclusie dat in het merendeel van de door hem onderzochte gevallen zowel op korte als op langere termijn buitenlandse investeringen het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans vaak vergroten.

Prof. Reuber kwalificeert in zijn studie deze conclusie door te stellen dat het netto-effect op de lopende rekening van op export gerichte buitenlandse investeringen (met name de extractieve industrie) sterk positief is. Van op de binnenlandse markt gerichte en import vervangende buitenlandse investeringen is het netto-effect op de lopende rekening onzeker tot negatief. Daarbij komt nog dat het netto-effect op de kapitaalrekening als gevolg van de uitgaande inkomensstroom minder groot is dan de jaarlijkse stroom van investeringen (vgl. tabel VII.4).

De directe werkgelegenheid in de verwerkende industrie (29% van de totale omvang van buitenlandse investeringen) bedroeg in 1967 volgens Reuber 1,6 miljoen arbeidsplaatsen, hetgeen gering is ten opzichte van een totale beroepsbevolking in ontwikkelingslanden van 600 miljoen. Wel toont het onderzoek van Reuber significante indirecte positieve werkgelegenheidseffecten van buitenlandse investeringen aan als gevolg van de creatie en expansie van lokale aanbieders, distributie- en marketingfaciliteiten in het bijzonder in het geval van de op de binnenlandse markt gerichte buitenlandse investeringen.

De belastingopbrengst voor ontwikkelingslanden als gevolg van activiteiten van buitenlandse investeringen wordt door Reuber voor 1970 op een bedrag tussen \$ 3,2 en \$ 4 miljard geraamd. Dit bedrag vertegenwoordigt ongeveer 1% van het gezamenlijke BNP van ontwikkelingslanden. Aangezien in vele gevallen vooral gedurende de aanloopperiode buitenlandse investeringen direct dan wel indirect worden gesteund door het ontvangende land is de netto-bijdrage van buitenlandse investeringen aan de belastingopbrengst minder. Niettemin concludeert Prof. Bos in dit verband tot een positief effect van buitenlandse investeringen op de overheidsbesparingen.

Reuber komt tot de conclusie dat, met uitzondering van op export gerichte investeringen, buitenlandse investeringen tot een grote mate van transfer van technologie en «know-how» (i.h.b. ten aanzien van marketing en management) leiden. Reuber concludeert echter ook dat slechts in 30% van de door hem onderzochte gevallen van enige aanpassing van technologie aan de omstandigheden van het gastland sprake is. Dergelijke aanpassingen komen meer voor naarmate het gastland meer zeggenschap heeft.

Er zijn natuurlijk ook niet-economische effecten van buitenlandse investeringen zoals de invloed op consumptie en cultuurpatronen. Deze blijven hier buiten beschouwing².

2. Knelpunten

Bij de formulering van knelpunten voor het overheidsbeleid op dit gebied dient allereerst te worden opgemerkt dat een groot deel van de buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden autonoom, zonder inschakeling van

¹ De illustratieve weergave van de effecten in ontwikkelingslanden beperkt zich hier tot het vermelden van enkele conclusies uit genoemde studies omdat:

i. De Bos en Reuter studies behoren tot de weinige beschikbare studies die een breed terrein bestrijken; het merendeel der studies beperkt zich tot specifieke aspecten.

ii. Het merendeel van de beschikbare, andere studies heeft bovendien betrekking op de activiteiten van multinationals, waaraan, zoals in deel B van dit hoofdstuk wordt uiteengezet, specifieke aspecten zijn verbonden die niet noodzakelijkerwijs de meer algemene problematiek van de buitenlandse investeringen betreffen.

iii. De conclusies van veel studies op dit terrein worden in meerdere of mindere mate beïnvloed door de opvattingen van de desbetreffende auteurs over zaken als de verhouding overheid en bedrijfsleven. Illustratief zijn in dit verband de «dissenting opinions», gehecht aan het rapport uit 1974 van de groep van eminente personen over multinationals. De conclusies uit de Bos- en Reuber-studies lijken een algemener karakter te hebben. Een recente vergelijkbare algemene studie is die van S. Lall en P. Streeten «Foreign-Investment, Transnationals and Developing Countries».

² Een uitvoerige bespreking van economische en niet-economische gevolgen is vervat in het NAR-advies inzake Particuliere Buitenlandse Investerings- en Multinationale Ondernemingen in Ontwikkelingslanden.

de overheid van het land van oorsprong, tot stand komt. De voornaamste knelpunten bij het vraagstuk van de bevordering van buitenlandse particuliere investeringen vloeien voort uit verschillen in doelstellingen tussen overheden en particuliere investeerders in markteconomieën. Voor de investeerders zijn deze doelstellingen vooral het scheppen dan wel behouden van afzetposities, gelet op de concurrentie op de markt van het betrokken ontwikkelingsland door andere ondernemingen en uiteraard het maken van winst en het verzekeren van continuïteit. Voor overheden gaat het om een groeiende welvaart voor de gehele bevolking en, voor die landen die dit nog niet hebben bereikt, om het verwerven van een economisch zelfbeschikingsrecht; self-reliance.

Bij het nastreven van overheidsdoelstellingen door middel van het bevorderen van particuliere investeringen met geheel eigen doelstellingen kunnen zich dan ook zekere spanningen voordoen, zoals ondermeer valt af te leiden uit de illustratieve schets in het voorafgaande van de effecten van particuliere buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden. Het zou echter onjuist zijn de conclusie te trekken dat particuliere buitenlandse investeringen altijd met negatieve effecten zoals de invloed op de betalingsbalans en de overdracht van onaangepaste technologie gepaard gaan of in ontwikkelingslanden per saldo altijd negatieve welvaartseffecten oproepen. Voorzover negatieve effecten optreden vormt de noodzaak van het zoveel mogelijk voorkomen ervan en het tegelijkertijd stimuleren van positieve effecten in lijn met de doelstellingen van de betrokken overheid het belangrijkste knelpunt bij het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid ten aanzien van de bevordering van buitenlandse particuliere investeringen. Hierbij moet er rekening mee worden gehouden dat «it is always possible to keep them out, but not to force them in»¹. Deze problematiek doet zich voor, zowel voor de overheid van het gastland als voor die van het thuisland. Er kunnen in het licht van deze algemene problematiek een drietal specifieke knelpunten worden onderscheiden.

In de eerste plaats moet in de huidige economische situatie de verhouding tussen het stimuleren van particuliere investeringen in het eigen land en in ontwikkelingslanden als potentieel knelpunt onder ogen worden gezien. Is met andere woorden de export van arbeidsplaatsen een reëel probleem of zijn ook in het bevorderen van particuliere buitenlandse investeringen ontwikkelingslanden wederzijdse belangen te realiseren.

Een tweede specifiek knelpunt vormt het investeringsklimaat in de gastlanden. Hierbij is in veel gevallen de permanente soberheid over natuurlijke hulpbronnen van ontwikkelingslanden het belangrijkste vraagstuk. Met een beroep op dit recht legitimeren gastlanden maatregelen als onteigening en nationalisatie in het algemeen belang en worden nieuwe regels aan bestaande investeringen opgelegd. Door de investeerders wordt uitoefening van dit recht zonder prompte, adequate en effectieve compensatie als onverenigbaar met de uitoefening van hun taak als economisch subject beschouwd; het risico van dergelijke maatregelen bevordert de investeringsstroom niet. Ook ten aanzien van andere aspecten van het investeringsklimaat kunnen zich problemen voordoen als gevolg van onvoldoende consistentie en doorzichtigheid van het overheidsbeleid van een gastland.

Een derde knelpunt ligt in de verdeling naar aard en regio van de particuliere buitenlandse investeringen. Wat de aard betreft is in de beschrijving van de huidige situatie al gewezen op de concentratie in de sectoren petroleum en mijnbouw. Het is juist in die sectoren dat activiteiten van buitenlandse investeerders zich veelal beperken tot het exploiteren van grondstoffen. Verwerking vindt dan vooral plaats in de ontwikkelde landen. In de laatste jaren neemt echter de lokale verwerking in ontwikkelingslanden toe.

In het voorafgaande werd ook op een ander knelpunt in de huidige verdeling van de buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden gewezen, namelijk het geringe deel van deze investeringen dat naar de armere ontwikkelingslanden gaat. Specifieke problemen zijn hier vaak de relatief beperkte omvang van de binnenlandse markt, een gebrekkige infrastructuur, onvoldoende geschoolde arbeid en beschikbaarheid van grondstoffen.

¹ Transnational Corporations in World Development: A re-examination.

3. Doelstellingen en uitgangspunten

Evenals het vorige, is het huidige Kabinet ervan overtuigd dat de bijdrage van het particuliere bedrijfsleven aan het ontwikkelingsproces van de landen van de Derde Wereld onmisbaar is. De noodzakelijke opbouw van een industriële structuur in de ontwikkelingslanden kan niet tot stand komen zonder de aanwending van het financiële en technische potentieel van het particuliere bedrijfsleven in de ontwikkelde westerse landen. Even noodzakelijk is de bijdrage die dit bedrijfsleven kan leveren bij het verbeteren van de voedings- en landbouwsituatie in de ontwikkelingslanden. In dit licht zal de Regering, binnen het kader van haar doelstellingen zoals in het eerste hoofdstuk van deze nota aangegeven, de samenwerking met het bedrijfsleven ter bevordering van het ontwikkelingsproces in de Derde Wereld intensiveren.

Het tweede belangrijke uitgangspunt van de Regering is dat de bijdrage van het particuliere bedrijfsleven niet slechts voor de ontwikkelingslanden onmisbaar is, maar dat tegelijkertijd een bevordering van de middelenoverdrachten aan ontwikkelingslanden – waarvan de particuliere kapitaalstroom een belangrijk onderdeel vormt – ook in het belang van de ontwikkelde landen is. Bevordering van buitenlandse particuliere investeringen in ontwikkelingslanden kan immers onder bepaalde veronderstellingen (o.a. besparingsoverschotten in OESO en OPEC-landen) via een vergrote vraag naar producten uit ontwikkelde landen, tot een niet-inflatoire stimulering van de economieën van met name de OESO-landen leiden.

De samenwerking met het bedrijfsleven kent een tweetal hoofdvormen. In de eerste plaats kan het bedrijfsleven worden ingeschakeld bij de uitvoering van Nederlandse hulpprogramma's die zich daarvoor lenen. In het specifieke kader van deze nota wordt hierop niet verder ingegaan. De tweede hoofdvorm is het door de Regering bijdragen aan het bevorderen van de eigen activiteiten van het bedrijfsleven. Voor deze vorm van samenwerking is het algemene uitgangspunt van de Regering de wenselijkheid van het bevorderen van economische samenwerking met ontwikkelingslanden in brede zin. Voor de aanwending van middelen en instrumenten, ter beschikking van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, staat in dit verband het bereiken van de doeleinden van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid voorop. Dit betekent dat in dat geval de samenwerking met het bedrijfsleven alleen zal plaatsvinden wanneer de doeleinden van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid beter dan zonder die samenwerking zouden worden bereikt. Dit houdt in dat niet het bedrijfsleven bepalend of medebepalend zal zijn voor de aanwending van hulp gelden ter bevordering van eigen activiteiten van het bedrijfsleven maar de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Als uitwerking van de algemene doelstellingen van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid zoals die vermeld zijn in de Regeringsverklaring en in het licht van de in het voorafgaande vermelde knelpunten is de Regering voornemens de volgende specifieke uitgangspunten in het kader van dat beleid en gelet op de in dit hoofdstuk beschreven instrumenten bij het bevorderen van activiteiten van het Nederlandse bedrijfsleven in ontwikkelingslanden te hanteren.

1. De aanvaarding door de Regering van de wenselijkheid van een beleid gericht op «self reliance» van de ontwikkelingslanden betekent dat bij het bevorderen van activiteiten van het Nederlandse bedrijfsleven er rekening mee zal worden gehouden dat de zeggenschapsverhoudingen met betrekking tot vestigingen van buitenlandse ondernemingen in ontwikkelingslanden zich ontwikkelen in de richting van grotere en toereikende inbreng – publieke dan wel particuliere – van het gastland.

2. Bij het concretiseren van overheidsmaatregelen ter bevordering van activiteiten van het Nederlandse bedrijfsleven zal rekening worden gehouden met de noodzaak van een betere aansluiting van die activiteiten bij de behoeften van de ontwikkelingslanden. Dit geldt zowel voor de geografische (m.n. bevordering van activiteiten in de armere ontwikkelingslanden) en de sectorale verdeling (m.n. bevordering van verwerking in de producentenlanden) als voor knelpunten als de aanpassing van productieprocessen en producten aan de specifieke situatie in de betrokken ontwikkelingslanden.

3. Van de zijde van de ontwikkelingslanden moet een bijdrage voor een verbetering van het investeringsklimaat daar waar mogelijk worden verwacht. Het door de particuliere buitenlandse investeerder rekening houden met de specifieke situatie in de betrokken ontwikkelingslanden zal ook een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van het investeringsklimaat in de ontwikkelingslanden. De door deze landen genomen maatregelen vloeien immers voor een deel voort uit een door hen ervaren onvoldoende begrip van de kant van de buitenlandse investeerder voor de specifieke situatie in de betrokken ontwikkelingslanden.

Belangrijk uitgangspunt voor de Regering is de wenselijkheid maatregelen ter stimulering van buitenlandse particuliere investeringen in ontwikkelingslanden zoveel mogelijk via multilaterale afspraken te nemen. De voorkeur voor een multilaterale benadering vloeit onder andere voort uit de mogelijke concurrentievervalsende effecten van het naast elkaar bestaan van verschillende nationale instrumenten. Daar waar multilaterale instrumenten ontbreken of waar overeenstemming over dergelijke instrumenten nog niet in zicht is, zal de Regering op nationaal niveau initiatieven nemen dan wel bestaande nationale instrumenten uitbouwen en aanpassen, waarbij zoveel mogelijk concurrentievervalsende effecten zullen moeten worden voorkomen.

4. Mogelijkheden voor het beleid

De doelstellingen en uitgangspunten uit de vorige paragraaf recapitulerend, zal de Regering, in het kader van de bevordering van de samenwerking met ontwikkelingslanden in brede zin, streven naar een vergroting van de bijdrage van het particuliere bedrijfsleven aan de oplossing van het ontwikkelingsvraagstuk. Daarbij zal de noodzakelijke samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven vanuit ontwikkelings samenwerking worden gebaseerd op de doelstellingen zoals de Regering zich die voor haar ontwikkelingssamenwerkingsbeleid heeft gesteld. In het bijzonder betekent het dat in dit kader te stimuleren activiteiten zoveel mogelijk ook de ontwikkeling van de armere ontwikkelingslanden dienen te bevorderen, dat met de noodzaak van het voorkomen van specifieke knelpunten als betalingsbalanssituatie, werkgelegenheidscreatie, aangepaste technologie en verwerkings spreiding rekening zal moeten worden gehouden en ten slotte dat de zeggenschapsverhoudingen met betrekking tot buitenlandse vestigingen zich ontwikkelen in de richting van een grotere en toereikende inbreng van het betrokken gastland.

Vanuit deze optiek zullen achtereenvolgens een aantal bestaande stimuleringsmaatregelen op nationaal en internationaal niveau worden gezien. Ten slotte worden mogelijke nieuwe vormen van stimuleringsmaatregelen besproken.

a. Bestaande stimuleringsmaatregelen

i. Nationaal

De in het voorafgaande genoemde stimuleringsmaatregelen in de vorm van *overeenkomsten inzake economische samenwerking respectievelijk bilaterale investeringsovereenkomsten* zijn in overleg met het georganiseerd bedrijfsleven met 15 ontwikkelingslanden afgesloten.¹ In de praktijk blijkt dat het bedrijfsleven belangstelling heeft voor het sluiten van nieuwe overeenkomsten en wel met alle ontwikkelingslanden waarmee mogelijkheden tot samenwerking aanwezig worden geacht. Binnen het bestaande overleg met het bedrijfsleven wordt gezien met welke ontwikkelingslanden het afsluiten van nieuwe overeenkomsten bij voorkeur zal moeten worden nagestreefd. In dat kader zal ook worden nagegaan met welke ontwikkelingslanden vanuit de optiek van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid de mogelijkheden van een overeenkomst zouden moeten worden nagegaan.

¹ Deze landen zijn: Tunesië, Kameroen, Ivoorkust, Senegal, Indonesië, Thailand, Maleisië, Singapore, Tanzania, Soedan, Marokko, Zuid-Korea, Joegoslavië, Kenya en Egypte. De overeenkomst met Oeganda trad nimmer in werking.

Onlangs heeft een herstructurering plaatsgevonden van de *FMO*, de organisatie die is belast met het stimuleren van particuliere directe investeringen in ontwikkelingslanden. Daarbij heeft een verruiming van het werkkterrein plaatsgevonden. Het beleid van de *FMO* blijft gericht op het bijdragen aan de ontplooiing van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden in het belang van de economische en sociale vooruitgang van deze landen. Dit beleid moet thans bovendien in overeenstemming zijn met het Nederlandse beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking.

De *FMO* zal verder als onderzoek- en adviesinstantie kunnen gaan optreden bij het verlenen van financiële hulp aan lokale ontwikkelingsbanken.

In dit verband is voorts van belang dat de *FMO* in staat is gesteld voor eigen rekening en risico, dus niet langer slechts in de hoedanigheid van trustee van de Staat, deel te nemen in het kapitaal van lokale ontwikkelingsbanken. Langs deze weg zal naar verwachting een beter gebruik kunnen worden gemaakt van de lokale «know-how», beter kunnen worden ingespeeld op de mogelijkheden voor het stimuleren van lokaal ondernemerschap en kleinschaliger industriële activiteiten.

Het beleid blijft er op gericht de *FMO* in staat te stellen haar activiteiten in de komende jaren geleidelijk verder uit te breiden.¹

In april 1969 is de wet *Herverzekering Investerings* (tegen politieke risico's) van kracht geworden. De dagelijkse uitvoering van de wet berust bij de Nederlandse Credietverzekering Maatschappij. Op aanvragen tot herverzekering aan de *NCM* beslist de Minister van Financiën na overleg met de Commissie Herverzekering Investerings. In deze Commissie hebben zitting vertegenwoordigers van Ontwikkelingssamenwerking, Economische Zaken, Landbouw, Financiën en de Nederlandsche Bank.

Het gebruik dat het Nederlandse bedrijfsleven van de Wet Herverzekering Investerings (*WHI*) heeft gemaakt is achtergebleven bij de verwachtingen. Het maximum aan potentiële schadeverplichtingen waartoe verzekering kan worden aanvaard, dat volgens artikel 8 van de *WHI* jaarlijks door de Minister van Financiën wordt vastgesteld, werd – zoals aangekondigd in de memorie van toelichting op de *WHI* – de eerste jaren telkens met een bedrag van f 30 miljoen verhoogd. Het feitelijk obligo hield hiermee echter geen gelijke tred en is zelfs sinds 1974 – afgezien van een verhoging in 1976 vanwege een voorlopige dekkingstoezegging – nagenoeg stationair gebleven op een niveau van ca. f 90 miljoen.

Tabel VII. 7: Toelaatbaar en werkelijk obligo onder de Wet Herverzekering Investerings

	Max. toelaatbaar obligo volgens begroting (t/m 1977 cumulatief; daarna op jaarbasis)	Werkelijk obligo uit hoofde van aangegane verplichting
1969	30	—
1970	60	16
1971	90	59
1972	120	64
1973	150	78
1974	180	84
1975	210	85
1976	210	120
1977	210	90
1978	100	94

In het voorjaar van 1977 heeft de Raad van Werkgeversverbonden gevraagd om extra maatregelen ter bevordering van investeringen in ontwikkelingslanden. Een belangrijke stelling van de Raad was dat limiteringen in het verzekeringsstelsel verzekering van grotere investeringen uitsloten. In verband hiermee heeft de Minister van Financiën besloten het eerder genoemde maximum te verhogen tot een bedrag van f 500 miljoen voor het begrotingsjaar 1979.

¹ Vgl. de conclusies van Hoofdstuk V inzake Herstructurering.

De WHI beoogt door verzekering van investeringen te komen tot een versterking van de samenwerking met ontwikkelingslanden. De beoordeling van de ontwikkelingsrelevantie van een investering dient in deze optiek door het land waarin geïnvesteerd wordt te geschieden; daarom is als eis voor verzekering de goedkeuring van het «Gastland» gesteld. In gevallen van twijfel zal advies van het lokale centrale planningsorgaan in het betrokken ontwikkelingsland kunnen worden gevraagd.

Het is denkbaar dat de Nederlandse overheid bepaalde investeringsprojecten juist omdat ze voldoen aan de eerdergenoemde ontwikkelingspolitieke doelstellingen en uitgangspunten graag tot stand ziet komen. Voor zover een dergelijke investering om verzekeringstechnische redenen niet voor verzekering in aanmerking komt kan zij vermoedelijk binnenkort toch voor verzekering in aanmerking komen, waarbij de eventuele netto-schade – onder verrekening van de gestorte premies – ten laste van het ontwikkelingsplafond gebracht kan worden. Hierbij kan gedacht worden aan investeringen in de concentratielanden. Op deze wijze kan binnen het kader van WHI een verdere stimulering geschieden van investeringen die met name aan de eerder genoemde ontwikkelingsdoelstellingen voldoen.

ii. *Internationaal*

De *International Finance Corporation (IFC)* is een dochterinstelling van de Wereldbank die zich bezighoudt met het bevorderen van investeringsparticipaties van buitenlandse ondernemingen in ontwikkelingslanden. De activiteiten van de IFC vertonen een duidelijke groei. Zo nam de totale omvang van de projecten waarbij de IFC betrokken is toe van \$ 480,7 mln. in 1975 tot \$ 1690,9 mln. in 1977 terwijl de eigen inbreng van de IFC in projecten steeg van \$ 143,8 mln. in 1973 tot \$ 258,9 mln. in 1977. Wel heeft de IFC zich in overwegende mate bezig gehouden met nogal grootschalige projecten in de meer ontwikkelde ontwikkelingslanden. In het kader van de uitbreiding in het kapitaal van de IFC in 1977 heeft Nederland op aanpassingen in het beleid van de IFC aangedrongen. Dit is toen niet gelukt. Op dit moment lijken de mogelijkheden voor beleidsaanpassingen vergroot in de zin dat ook het management van de IFC in versterkte mate blijkt geeft van het inzicht dat bepaalde aanpassingen noodzakelijk zijn. In maart 1978 heeft het management een vijfjarenplan voor de periode 1979/83 uitgebracht dat voorziet in een uitbreiding van IFC-activiteiten in arme ontwikkelingslanden en van technische hulp gericht op het bevorderen van particuliere buitenlandse investeringen in arme landen.

De Regering zal zich blijven inspannen om zoveel mogelijk van haar doelstellingen en uitgangspunten op dit gebied in het beleid van de IFC weer spiegeld te krijgen.

Voor wat betreft de *geschillen over buitenlandse investeringen* is het uitgangspunt van de Regering dat deze zoveel mogelijk via internationale onpartijdige arbitrage tussen investeerder en gastland moeten worden opgelost. Dit is ook de grondgedachte van ICSID. Gegeven de nog niet universele toetreding tot ICSID – met name ontbreken Latijnsamerikaanse landen – zal de Regering de mogelijkheden van het tot stand komen van een klachtrecht nagaan. Overheden, investeerders en werknemersorganisaties zouden van dit recht gebruik kunnen maken door klachten aan een daartoe aangewezen orgaan voor te leggen, zonder dat dit orgaan overigens bindende uitspraken over gerezen conflicten zou kunnen doen.

Ten aanzien van interstatelijke geschillen over buitenlandse investeringen is het volgens de Regering wenselijk en mogelijk een voor alle staten aanvaardbare formule te ontwikkelen voor geschillenbeslechting bij nationalisatie van buitenlands vermogen. Bij voorkomende gelegenheden zal door Nederland een actieve rol gespeeld worden terzake. De geëigende fora hiervoor zijn de economische organen van het VN systeem, resp. de zogenaamde Committee of the Whole en de Algemene Vergadering, mede op basis van door de VN Commissie voor Internationaal Recht ondernomen of te ondernemen studies.

Zolang nog geen internationaal akkoord terzake zal zijn bereikt – hetwelk de vorm kan hebben van een resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties – zal Nederland het navolgende standpunt innemen. In besluitvorming over het beginsel van permanente soevereiniteit van staten over hun natuurlijke rijkdommen of over andere onderwerpen die de voorwaarden van nationalisatie van buitenlands vermogen raken, zal Nederland meewerken aan de bevestiging van de regel dat interstatelijke geschillen over of voortvloeiende uit nationalisatie onderworpen zijn aan de plicht tot vreedzame geschillenbeslechting tussen Staten, op basis van aangegane internationale verplichtingen of, bij ontbreken daarvan tussen partijen, op basis van de soevereine gelijkheid van Staten en in overeenstemming met de vrijheid van keuze der middelen tot interstatelijke geschillenbeslechting (onderhandeling, consultatie, bemiddeling, arbitrage, rechtspraak etc.).

Voorts moet worden gestreefd naar een formule, waarin wordt aangegeven welke procedure moet worden gevolgd, indien partijen bij een concreet geschil niet tot overeenstemming kunnen komen over de keuze van het toe te passen middel van geschillenbeslechting dan wel het gekozen middel niet leidt tot oplossing van het geschil.

Met name zal Nederland meewerken aan de totstandkoming van een regeling die een onpartijdige, internationale arbitrage voor interstatelijke geschillen behelst. Zolang geen nieuw internationaal akkoord over de onderhavige materie is bereikt zal de Regering haar beleid terzake blijven baseren op resolutie 1803 (XVII) van de VN.

Naast aanpassing en uitbreiding van bestaande stimuleringsmaatregelen kunnen ook een aantal nieuwe stimuleringsmaatregelen worden overwogen.

In de eerste plaats kan hierbij gedacht worden aan *maatregelen in het kader van de EG ter stimulering van particuliere buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden*. Zoals in het voorgaande reeds is vermeld is recent de discussie hierover binnen de EG weer opgevat. Nederland is er voorstander van dat in door de EG af te sluiten samenwerkingsakkoorden algemene investeringsbeschermingsclausules worden opgenomen als aanvulling op nationale overeenkomsten terzake. Nederland zal zich in EG-kader niet afwijzend opstellen wanneer de bestaande garantiemogelijkheden in ontwikkelingslanden worden verruimd door maatregelen op communautair niveau.

Binnen de EG zal Nederland de mogelijkheden onderzoeken om te komen tot de oprichting van een Europese FMO. De gedachten gaan daarbij voorts nog uit naar het onderbrengen van een Europese FMO bij de Europese Investeringsbank. Bij de eventuele concretisering ervan zullen de doelstellingen zoals die voor de FMO zijn vastgesteld leidraad voor de Regering zijn.

De discussie rond een mogelijk multilateraal investeringsgarantiesysteem *International Investment Insurance Agency* (IIIA) is zo goed als verstomd sinds in 1973 de Wereldbank-leiding een voorstel terzake aan regeringen van zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden toezond. Voor de Wereldbank bestond alleen aanleiding deze zaak verder uit te werken indien voldoende belangstelling daarvoor werd getoond. Deze belangstelling is tot nu toe uitgebleven. Nederland acht echter een garantiesysteem waarbij ook ontwikkelingslanden zijn betrokken juist vanwege die betrokkenheid van groot belang. Nederland zal daarom in het kader van de EG, in het gelijkgezinden-overleg en in voorkomend overleg met ontwikkelingslanden de mogelijkheden nagaan van een heropening van de onderhandelingen over een IIIA. In beginsel lijkt ook het nieuwe initiatief van de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank om een regionaal herverzekeringstelsel op te zetten en te beheren voor investeringen op het gebied van mineralen en energie gunstige perspectieven te bieden.

B. Specifieke problemen rond multinationale ondernemingen

1. Inleiding

Het overgrote deel van de particuliere buitenlandse investeringen in zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden komt voor rekening van multinationale ondernemingen. Hetgeen in het voorafgaande deel van dit hoofdstuk over particuliere buitenlandse investeringen is gesteld is dus ook van toepassing op de buitenlandse investeringen van multinationals. Er zijn echter aan de activiteiten van multinationals een aantal specifieke aspecten verbonden die in de context van deze nota een afzonderlijke bespreking rechtvaardigen.

Er bestaat geen algemeen aanvaarde definitie van multinationals, mede omdat, gezien de grote verschillen in verschijningsvormen, een definitie in kwantitatieve termen moeilijk vast te stellen is. In ieder geval zijn het ondernemingen van een aanzienlijke omvang en met activiteiten die zich tot vele landen buiten het land van de hoofdvestiging uitstrekken¹.

Een ruwe aanduiding van het belang van de activiteiten van multinationals geven een aantal aan het RIO-rapport ontleende cijfers. De toegevoegde waarde van elk van de 10 grootste multinationals bedraagt meer dan \$ 3 miljard, hetgeen meer is dan het BNP van 80 staten. In totaal bedroeg de toegevoegde waarde van multinationals volgens de in het RIO-rapport gehanteerde definitie in 1971 ongeveer \$ 500 miljard, hetgeen neerkomt op 20% van het mondiale BNP (exclusief de socialistische landen).

Indien de huidige trends zich doorzetten schat het RIO-rapport dat in 1988 ruim 40% van de totale wereldproductie voor verantwoording van multinationals zal komen. De expansie van de activiteiten van multinationals uit zich ook in het toenemende belang van interne bedrijfstransacties in het internationale handelsverkeer. Zowel het UNCTAD-secretariaat als het meer geciteerde VN document «Transnational Corporations in World Development: A re-examination» wijzen er in dit verband op dat in het begin van de zeventiger jaren al de helft van de Amerikaanse export bestond uit transacties die binnen één onderneming plaatsvonden.

De activiteiten van multinationals vinden voor bijna driekwart plaats binnen de geïndustrialiseerde wereld. Canada, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland zijn gezamenlijk gastland voor meer dan 40% van de totale buitenlandse activiteiten van multinationals.

Oorspronkelijk waren het vooral de grootste Amerikaanse bedrijven die internationale activiteiten ten toon spreidden, spoedig gevolgd door bedrijven uit Europa, Japan en in toenemende mate uit de Oost-Europese landen. De laatstgenoemde nemen overigens vaak de vorm aan van handelshuizen, agentschappen e.d. Nieuwe ontwikkelingen zijn dat ook kleinere bedrijven uit andere landen zich multinationaliseren, waaronder uit een aantal ontwikkelingslanden als Mexico, India, Brazilië en Taiwan².

In het eerste gedeelte van dit hoofdstuk is reeds gewezen op de onmisbaarheid voor het ontwikkelingsproces van de Derde Wereld van de bijdrage van particuliere buitenlandse investeringen. A fortiori geldt dit ten aanzien van het financiële, technische research-, management- etc. potentieel van multinationals.

De in het voorafgaande gegeven cijfers illustreren de enorme economische betekenis van multinationals. Mede hierdoor worden activiteiten van multinationals kritisch beziën, zowel in ontwikkelde als ontwikkelingslanden. In ontwikkelde landen vloeit deze kritische houding in het algemeen voort uit de noodzaak de economische bijdragen als gevolg van activiteiten van multinationals in evenwicht te brengen met de gevoelde noodzaak van een zekere nationale en vooral een internationale controle.

De kritische houding van ontwikkelingslanden heeft dezelfde oorsprong, maar uit zich onder invloed van de navolgende opvattingen van ontwikkelingslanden veel sterker (ontleend aan NAR-advies Particuliere buitenlandse investeringen en multinationale ondernemingen in ontwikkelingslanden).

¹ De tripartite verklaring van de ILO omschrijft het begrip multinational als volgt: multinationals omvatten ondernemingen, hetzij in staats-eigendom, in particulier eigendom of in gemengd eigendom, die de productie, distributie, diensten of andere voorzieningen in eigendom hebben of beheren buiten het land waar zij hun hoofdvestiging hebben. De mate van zelfstandigheid van elke vestiging ten opzichte van andere loopt bij multinationals sterk uiteen al naar de aard van de banden van deze vestigingen en hun activiteitsterrein en gezien de grote verscheidenheid in de vorm van eigendom, de grootte, de aard en de plaats van activiteiten van de desbetreffende onderneming. Tenzij anders vermeld, wordt de term multinational in deze verklaring gebruikt om de verschillende vestigingen aan te geven (moedermaatschappij of plaatselijke vestigingen of beide of de organisatie als geheel) overeenkomstig de hen toebedeelde verantwoordelijkheden, in de verwachting dat zij zullen samenwerken en elkaar waar nodig bijstand zullen verlenen om de naking te vergemakkelijken van de beginselen die in de verklaring zijn vastgelegd.

² Op de 1978-Fortune-lijst van 500 grootste ondernemingen buiten de VS, komen 34 ondernemingen uit de Derde Wereld voor, tegenover 23 in 1977.

- De bijdrage van multinationals aan het ontwikkelingsproces is niet optimaal als gevolg van factoren als het streven naar maximale winst, negatieve invloed op de betalingsbalans, onaanpaste technologie, versterking van de dualiteit van de economie en het niet gericht zijn op basisbehoeftenbevrediging.
- Er bestaat onvoldoende inzicht in het totale bedrijfsbeheer en de bedrijfsresultaten.
- De ontwikkelingslanden verkeren in een zwakke onderhandelingspositie ten opzichte van multinationals.
- Er ontbreekt een internationaal juridisch kader voor het functioneren van multinationals waardoor transacties mogelijk zijn die niet met het belang van alle betrokken landen overeenstemmen.

Voor de multinationals zelf zijn vooral de politieke risico's, waaronder nationalisatie zonder adequate en effectieve compensatie, die soms verbonden zijn met investeringen in ontwikkelingslanden een bron van onzekerheid en potentiële conflicten. Daarnaast zijn er voor de multinationals problemen die voortvloeien uit verschillen in wetgeving en beleid van de nationale overheden van de landen waarbinnen zij opereren. Bovendien is het beleid van individuele overheden ten opzichte van multinationals niet altijd voldoende transparant en consistent en is er soms sprake van discriminatie ten nadele van buitenlandse ondernemingen.

Ook de vakbeweging beziet de activiteiten van multinationals kritisch. Belangrijke redenen voor deze kritische houding zijn de naar de opvatting van de vakbeweging onvoldoende bereidheid van multinationals de internationale vakbeweging c.q. internationale werknemers-verbonden binnen een multinational als gesprekspartner te beschouwen waarmee over zaken als arbeidsomstandigheden en internationale verplaatsing van activiteiten kan worden overlegd. Bovendien wijst de vakbeweging op de beperkte haar ter beschikking staande informatie.

Een afzonderlijk probleem voor de regeringen en de vakbeweging van de landen waar de hoofdzetel van multinationals is gevestigd hangt samen met de activiteiten van dochterondernemingen van deze multinationals in landen waar sociaal-economische en politieke mensenrechten worden geschonden. Overigens brengen deze activiteiten ook voor de betrokken ondernemingen zelf problemen met zich in het licht van de, ook door de Regering onderstreepte, verantwoordelijkheid van de ondernemingen die verder dient te gaan dan de strikt bedrijfseconomische overwegingen.

2. Stand van zaken in de internationale discussie

In het licht van de internationale dimensies van de problematiek van de multinationals is het niet verwonderlijk dat vooral in internationale fora naar oplossingen wordt gezocht. In deze discussie gaat het vooral om de formulering van codes voor het gedrag van multinationals, soms aangevuld met bepalingen voor het gedrag van overheden en vakbeweging ten opzichte van multinationals.

Voor de activiteiten van multinationals binnen het OESO-gebied is er sprake van gemeenschappelijk aanvaarde en vastgestelde beginselen. De belangrijkste hiervan zijn de Code inzake de Liberalisatie van het Kapitaalverkeer van 1962 en de Verklaring inzake Internationale Investeringen en Multinationale Ondernemingen van 1976.

Voor de activiteiten van multinationals in ontwikkelingslanden is in veel mindere mate sprake van algemeen aanvaarde beginselen.

De pogingen in 1948 om in het kader van het Havana Charter tot een Handvest voor Investeringen te komen mislukten. De desbetreffende bepalingen van het Charter inzake Economische Rechten en Plichten van Staten zijn door veel OESO-landen niet aanvaard¹. Tijdens de Conferentie inzake Internationale Economische Samenwerking (CIES, 1976) is over een beperkt aantal aspecten wel overeenstemming tussen de deelnemers bereikt; over

¹ Nederland heeft zich onthouden van stemming ten aanzien van de tekst van het Charter in zijn geheel. Bij stemming over de onderdelen van het Charter heeft Nederland, met uitzondering van de paragrafen inzake permanente soevereiniteit en het recht van nationalisatie, zich voor de bepalingen inzake de investeringsbeginselen uitgesproken.

belangrijke zaken als internationale arbitrage was dit echter niet het geval. In verschillende internationale fora worden activiteiten ondernomen, die voor het uiteindelijke formuleren van algemeen aanvaarde beginselen voor activiteiten van multinationals in ontwikkelingslanden van belang zijn.

In het navolgende is een kort overzicht vervat van de belangrijkste activiteiten op dit gebied.

Op basis van ECOSOC-resolutie 1913 (LVII) is in 1974 de Commissie inzake TNO's¹ in het leven geroepen. Als belangrijkste taken voor deze commissie zijn aangemerkt:

- het dienen als forum binnen de VN voor discussies over onderwerpen betreffende TNO's,
- het bevorderen van de dialoog over dit onderwerp tussen regeringen, gouvernementele- en niet gouvernementele organisaties, vakbeweging, ondernemers, consumenten en andere geïnteresseerde groeperingen,
- het begeleiden van werkzaamheden van het VN-Centrum inzake TNO's,
- het opstellen van een gedragscode voor TNO's t.b.v. de aanvaarding daarvan door ECOSOC,
- het verrichten van werkzaamheden voor mogelijke overeenkomsten over specifieke aspecten van TNO's.

Het formuleren van een gedragscode heeft de hoogste prioriteit in het werkprogramma van de Commissie. Een speciale werkgroep houdt zich hiermee bezig en zal, naar verwachting, in mei 1980 een ontwerp voor een gedragscode aan de Commissie kunnen voorleggen.

De in november 1977 aanvaarde ILO-beginselverklaring, inzake multinationale ondernemingen, heeft betrekking op het sociaal beleid van multinationale ondernemingen en bevat op dit punt aanzienlijk uitgewerkter regelingen dan de OESO-richtlijnen.

De waarde hiervan wordt nog versterkt door haar mondiale (ook de VS hoewel geen lid meer van de ILO acht zich moreel aan de beginselverklaring gebonden) en tripartite karakter. Aan de orde komen, naast werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen onder meer de arbeidsveiligheid, de sociale zekerheid, het collectief onderhandelen en de vrijheid van organisatie. Hierbij is voor een belangrijk deel voortgebouwd op de vele internationale arbeidsverdragen en -aanbevelingen, die in de loop der jaren tot stand zijn gekomen. De verklaring richt zich tot allen, die bij de problematiek van multinationale ondernemingen betrokken zijn, te weten de regeringen, de werknemersorganisaties, de werkgeversorganisaties en de individuele multinationale ondernemingen.

Voor de mate van aanvaarding van deze verklaring is van belang, dat de opstelling er van in overleg tussen vertegenwoordigers van regeringen, werknemers- en werkgeversorganisaties is geschied. De verklaring dient gezien te worden als een compromis, dat tussen de meest betrokkenen bereikt is en dat niet al datgene inhoudt, wat door elke betrokken groepering als het meest ideale wordt beschouwd, doch welke in zijn totaliteit door alle betrokken groeperingen op dit moment geaccepteerd wordt. De verklaring is op 16 november 1977 door de Raad van Beheer van het Internationaal Arbeidsbureau goedgekeurd. De Nederlandse Regering en de werkgevers- en werknemersorganisaties onderschrijven deze verklaring. Wat de multinationale ondernemingen betreft, hebben de Nederlandse werkgeversorganisaties via hun ledenorganisaties de verklaring bij de betrokken ondernemingen aanbevolen.

Thans wordt binnen de Raad van Beheer gestreefd naar de totstandkoming van een procedure, die beoogt na te gaan in hoeverre de bepalingen van de verklaring worden geaccepteerd en uitgevoerd. In maart 1978 heeft de Raad van Beheer als eerste stap besloten, de regeringen te verzoeken, om – in overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties – rapport uit te brengen over de periode van twee jaar na de goedkeuring.

Aangezien technologie overdracht¹ naar ontwikkelingslanden voor het merendeel via multinationals plaatsvindt passen in dit overzicht de activitei-

¹ in de door de VN gehanteerde terminologie wordt over de Transnationals (TNO's) i.p.v. multinationals gesproken.

¹ Zie ook Hoofdstuk IX.

ten die in UNCTAD-verband worden verricht voor de opstelling van een gedragscode terzake. Tot op heden hebben de discussies over dit onderwerp voornamelijk plaatsgevonden in een werkgroep van UNCTAD. Een eerste officiële onderhandelingsconferentie die de laatste obstakels voor aanvaarding van een gedragscode uit de weg zou moeten ruimen is in november 1978 gehouden, zonder evenwel tot overeenstemming te kunnen komen. Ook de in februari 1979 gehouden tweede onderhandelingsconferentie is daarin nog niet geslaagd. Belangrijkste probleem lijkt tot nu toe het juridische (al of niet bindend) karakter van deze gedragscode. Afhankelijk daarvan zal de uiteindelijke inhoud van deze code worden geformuleerd.

Reeds enige jaren vindt over beperkende ondernemerspraktijken in UNCTAD een discussie plaats ten einde regels ervoor te formuleren. Bovendien tracht men in dat kader tot een modelwet of modelwetten inzake beperkende ondernemerspraktijken te komen. Regels over deze praktijken zijn overigens niet specifiek op multinationals gericht, maar in een breder kader geplaatst. Ook voor dit onderwerp geldt dat nog veel tijd nodig zal zijn voordat een consensus tekst kan worden overeengekomen.

In 1975 is bij VN resolutie 3514 (XXX) op initiatief van de VS een ad hoc werkgroep in het leven geroepen om het probleem van corruptieve praktijken aan te pakken en daarvoor een internationale verdragstekst op te stellen. Deze praktijken zijn overigens noch een algemeen verschijnsel van multinationals noch beperken deze praktijken zich tot multinationals. Na drie bijeenkomsten is reeds op verschillende punten overeenstemming bereikt, maar blijkt toch een aantal onderwerpen nog controversieel te zijn, zoals de betalingen van royalties en belastingen aan illegale regimes in Zuidelijk-Afrika.

De verslechterde situatie in Zuid-Afrika was voor de Ministers van Buitenlandse Zaken van de EG aanleiding om op 12 juli 1977 te besluiten tot een gezamenlijke, strakkere houding ten opzichte van Zuid-Afrika, waarbij het accent zal liggen op concrete maatregelen. Dit besluit leidde tot een inventarisatie van mogelijke economische maatregelen tegen Zuid-Afrika, waarvan het idee van een gedragscode het enige bleek dat voor spoedige verwezenlijking vatbaar was. Op 20 september 1977 bereikten de Ministers overeenstemming over de inhoud van de gedragscode. De gedragscode bevat bepalingen omtrent:

1. verhoudingen binnen de onderneming (vrijheid van organisatie, ook in vakbonden, noodzaak tot overleg en onderhandelingen met representatieve werknemersorganisaties, rechten voor vakbondsmensen);
2. migrerende werknemers (bevorderen door de ondernemingen van vrijheid van verplaatsing voor zwarten en verzachting van de gevolgen van het huidige systeem van trekarbeid);
3. lonen (minimumlonen van een aanvaardbaar niveau);
4. structuur van loon- en bevorderingssysteem voor zwarte arbeiders (gelijk loon voor gelijke arbeid, gelijke promotiekansen);
5. andere voorzieningen (bevorderen daarvan door de ondernemingen op het gebied van huisvesting, vervoer gezondheidszorg, pensioenen, enz.);
6. opheffen van de rassenscheiding op de plaats waar de arbeid wordt verricht;
7. verslaglegging (jaarlijks dienen de ondernemingen verslag uit te brengen over de toepassing van de code).

Ten aanzien van het laatste punt kan worden opgemerkt dat naar verwachting de EG op korte termijn op basis van de ontvangen verslagen een rapport zal uitbrengen.

Naast activiteiten op het intergouvernementele niveau heeft het bedrijfsleven een eigen bijdrage geleverd. Werkgevers hebben in het kader van de Internationale Kamer van Koophandel de Richtlijnen voor Internationale Investerings opgesteld. Deze in 1972 aanvaarde richtlijnen bevatten bepalingen voor zowel de investerende onderneming als de overheden van het thuisland en van het land waar geïnvesteerd wordt. Volgens de introductie

van deze richtlijnen moeten deze niet worden opgevat als een rigide gedragscode maar als een geheel van praktische, op ervaring berustende aanbevelingen, bedoeld om de consultaties tussen overheden en bedrijfsleven te vergemakkelijken.

Het Internationaal Verbond van Vrije VakVerenigingen (IVVV) heeft in 1975 een Charter aanvaard waarin de eisen van het IVVV terzake van de wettelijke controle van multinationale ondernemingen zijn vervat. Uiteindelijk doel van het IVVV is een algemeen multilateraal verdrag onder auspiciën van de VN met een nieuw, tripartite VN orgaan voor de internationale controle van multinationals.

3. Knelpunten

Voor het beleid ten aanzien van de activiteiten van multinationals gelden uiteraard de knelpunten zoals die in het voorafgaande voor buitenlandse particuliere investeringen zijn vermeld. Specifiek voor multinationals zijn echter de problemen die voortvloeien uit het feit dat een multinational tezelfdertijd onder verschillende nationale jurisdicties valt. Deze problematiek heeft twee aspecten. In de eerste plaats kan het multinationale karakter van ondernemingen een instrument zijn in handen van regeringen in die landen waar de moederonderneming is gevestigd. Het kan namelijk zo zijn dat een multinational, al dan niet vrijwillig, fungeert als instrument waarmee bepaalde landen de werkingssfeer van hun nationale beleid trachten te verbreden of effectiever te maken. In de praktijk is wellicht het tweede aspect belangrijker dat acties vanuit de hoofdzetel van een multinational in het algemeen repercussies hebben tot buiten de jurisdictie waaronder de hoofdzetel ressorteert. Onduidelijkheden over de respectievelijke verantwoordelijkheden van moeder- en dochtermaatschappijen compliceren deze problematiek nog verder.

Deze twee aspecten van het opereren van multinationals binnen verschillende en gescheiden nationale jurisdicties voegen nieuwe complicaties toe aan veel onderdelen van het nationale sociaal-economisch beleid zoals het werkgelegenheidsbeleid, regionaal beleid, het beleid inzake de beschikbaarheid van schaarse nationale voorraden, belastingbeleid, consumentenbeschermingsbeleid en het milieubeleid. Hierbij speelt in Nederland maar ook in andere landen voorts een rol dat de voor dit nationale sociaal-economische beleid noodzakelijke informatie over de activiteiten van multinationals ontbreken. Immers, in de verzameling van statistische data maakt het CBS nog geen onderscheid tussen die van multinationals en niet-multinationals. Bij het beschikbaar stellen van informatie door multinationals kunnen zich overigens knelpunten voordoen die verband houden met de daaraan verbonden kosten en met concurrentie-overwegingen.

In het licht van de veelal geringere mogelijkheden van de overheden van ontwikkelingslanden spelen de hiervoor genoemde complicaties des te sterker wanneer sprake is van activiteiten van multinationals in ontwikkelingslanden. Deze complicaties worden bovendien versterkt omdat, in tegenstelling tot activiteiten binnen de geïndustrialiseerde wereld, er nog geen algemeen aanvaarde regels voor investeringen in ontwikkelingslanden zijn. Een eensgezinde opstelling van ontwikkelingslanden ten aanzien van activiteiten van multinationals in de praktijk wordt hierdoor, anders dan in internationale fora, niet bevorderd.

De gemengde economische orde van de meeste ontwikkelde en ontwikkelingslanden stelt duidelijke grenzen aan de mogelijkheden om juridisch bindende regels voor de activiteiten van particuliere ondernemingen vast te stellen en te implementeren. In het geval van multinationals worden deze mogelijkheden verder beperkt door de vele, verschillende jurisdicties waaronder de activiteiten van een multinational ressorteren.

Een tweetal specifieke knelpunten met betrekking tot de activiteiten van multinationals in ontwikkelingslanden is het navolgende. De veelal zwakke onderhandelingspositie van ontwikkelingslanden tegenover multinationals

is een van de belangrijkste problemen voor deze landen. Dit vindt vooral zijn oorzaak in een gebrek aan informatie en de vaak grote afhankelijkheid van buitenlandse investeringen. Het gevaar is dan ook niet denkbeeldig dat in deze ongelijke onderhandelingen toezeggingen worden gedaan die later kunnen leiden tot spanningen en conflicten die zich anders niet of in mindere mate zouden hebben voorgedaan. In die zin is een versterking van de onderhandelingspositie van ontwikkelingslanden ook voor de multinationals van belang. In een meer evenwichtige onderhandelingspositie gemaakte afspraken zullen immers veelal een langer leven beschoren zijn.

Een tweede specifiek knelpunt vloeit voort uit het complete pakket – ondernemerschap, management, know-how en kapitaal – dat multinationals veelal aanbieden. Naast zekere voordelen heeft dit complete pakket in de situatie in ontwikkelingslanden, gekenmerkt door een overschot aan ongeschoolde arbeid, nadelen in de vorm van een ongelijke verdeling van de resultaten van de activiteiten van de multinationals. Combinatie van schaarse, buitenlandse productiefactoren met overvloedige, maar internationaal gezien immobiele ongeschoolde en ongeorganiseerde arbeid kan ertoe leiden dat het produktiesurplus grotendeels toevloeit aan de buitenlandse productiefactoren. De compleetheid van het pakket dat multinationals aanbieden kan ook met zich meebrengen dat de noodzakelijke ontwikkeling van autochtone vaardigheden in ontwikkelingslanden zoals bij voorbeeld een eigen technologische infrastructuur en researchapparaat veelal niet van de grond komt. Door «joint-ventures» en «phasing-out» kan overigens deze ontwikkeling op lange termijn positief worden beïnvloed.

4. Doelstellingen

De doelstellingen en uitgangspunten zoals die in het voorafgaande zijn geformuleerd voor het beleid ter zake van particuliere buitenlandse investeringen zijn tegelijkertijd algemene doelstellingen en uitgangspunten voor het beleid ten aanzien van de activiteiten van multinationals in ontwikkelingslanden. Daarnaast kan in het licht van het eigen karakter van multinationals een aantal specifieke doelstellingen worden onderscheiden.

Vestigingen van multinationals waaronder dus multinationals met activiteiten in ontwikkelingslanden zijn in ons land onderworpen aan de Nederlandse wetgeving. Deze kan echter niet toereikend zijn om de vraagstukken verbonden aan het functioneren van multinationals voldoende op te lossen. Nadruk zal daarom moeten worden gelegd op het internationale overleg. Dit overleg vindt reeds plaats in een aantal internationale fora: VN (Algemene Vergadering, UNCTAD, ECOSOC, ILO), OESO en EG. In dit internationale overleg streeft de Nederlandse Regering naar:

1. het tot stand komen van een coherent en evenwichtig stelsel van gedragsregels voor multinationale ondernemingen en overheden;
2. de aanvaarding van een effectieve nalevingsprocedure en een adequaat consultatiemechanisme;
3. het verduidelijken en bespreekbaar maken van het beleid dat door de verschillende nationale overheden ten opzichte van de activiteiten van multinationals wordt gevoerd.

In deze zin zal het beleid gericht zijn op het tot stand komen van een VN gedragscode voor de activiteiten van multinationals waarin in ieder geval algemene principes en specifieke bepalingen in het licht van de situatie en behoeften van ontwikkelingslanden zullen moeten zijn opgenomen. In een afweging van de gewenste verdere substantiële inhoud en van de noodzaak te bevorderen dat de gedragscode ook werkelijk zal worden nageleefd zal worden bepaald of de code, dan wel delen ervan, een juridisch bindend karakter zal krijgen.

Een dergelijke gedragscode zal, onder meer in het licht van de mogelijkheid van conflicterende nationale jurisdicties, ook bepalingen ten aanzien van het overheidsoptreden, waaronder het vereiste van «national treat-

ment») moeten bevatten. Dit geldt voor de overheden van ontwikkelde zowel als voor ontwikkelingslanden. Hierdoor kan een dergelijke gedragscode op een ook voor ontwikkelingslanden aanvaardbare wijze bijdragen tot een verbetering van het investeringsklimaat in de Derde Wereld.

Het karakter van een dergelijke gedragscode zal overigens rekening moeten houden met zich voortdurend wijzigende omstandigheden, zoals veranderingen in de vorm waarin activiteiten van multinationals in ontwikkelingslanden zich voltrekken. De recente, grotere nadruk op managementcontracten, licenties etc. is hiervan een voorbeeld. In dit licht moet het tot stand brengen van een VN gedragscode opgevat worden als een continu proces, waarin vereisten van stabiliteit, zekerheid en geloofwaardigheid worden afgewogen tegen de noodzaak tijdig op mogelijke nieuwe ontwikkelingen in te spelen.

5. Beleidsconclusies

De beleidsconclusies zoals gefomuleerd ten aanzien van particuliere buitenlandse investeringen gelden ook ten aanzien van de activiteiten van multinationals. Bovendien zijn de beleidsconclusies van de overige hoofdstukken van deze nota, waar het vrijwel allemaal terreinen betreft waarop ook multinationals activiteiten ontplooiën, relevant.

In het licht van de specifieke knelpunten en doelstellingen ten aanzien van het beleid ten opzichte van de activiteiten van multinationals in ontwikkelingslanden trekt de Regering bovendien de navolgende specifieke beleidsconclusies.

1. Nederland zal meewerken aan het tot stand komen van een VN gedragscode voor de activiteiten van multinationale ondernemingen, waarbij deze code, binnen zekere grenzen gesteld door vereisten van stabiliteit, zekerheid en geloofwaardigheid, wordt opgevat als een continu proces van het formuleren van gedragsregels om op die manier adequaat te kunnen inspelen op zich veranderende situaties.

2. Integraal onderdeel van een gedragscode zullen een effectieve nalevingsprocedure en een adequaat consultatiemechanisme moeten zijn.

3. Voorwaarde voor het kunnen voeren van beleid ten opzichte van de activiteiten van multinationals is meer inzicht in de activiteiten van multinationals. De Regering zal, naast aandringen op bepalingen ter zake in de code, medewerking verlenen aan internationale activiteiten zoals van het VN centrum op dit terrein, en in overleg met werkgevers en werknemers een meer adequate informatievoorziening over de activiteiten van multinationals bevorderen. In aansluiting hierop beoogt de Regering het CBS op systematische wijze statistische informatie over de activiteiten van multinationals te doen verzamelen.

4. Een beter inzicht in de activiteiten van multinationals zal een bijdrage kunnen leveren tot het versterken van de onderhandelingspositie van ontwikkelingslanden ten opzichte van multinationals. Dit inzicht is eveneens noodzakelijk ten behoeve van de werknemers binnen multinationale concerns. Daarnaast zal de Regering daarvoor in aanmerking komende internationale activiteiten, zoals het technische hulpprogramma van het VN centrum en het ter beschikking stellen van technische adviseurs, gericht op het verbeteren van de onderhandelingspositie van ontwikkelingslanden, steunen.

5. In het licht van potentiële problemen die voortvloeien uit het complete pakket productiefactoren, zoals multinationals dat kunnen aanbieden, zal de Regering in de maatregelen ter stimulering van Nederlandse particuliere investeringen in ontwikkelingslanden zodanige voorzieningen treffen dat deze problemen zoveel mogelijk worden voorkomen. In dit verband zullen onder meer factoren als de zeggenschapsverhoudingen (joint ventures), de aanpassing van de toe te passen technologie en de bijdrage van de betrokken investering aan het ontwikkelingsproces (groei, werkgelegenheid, arbeidsvoorwaarden, effecten voor de armste bevolkingsgroepen, bevordering van autochtone technologische infrastructuur en researchcapaciteit) worden bezien.

6. Gegeven het feit dat het merendeel van de activiteiten van multinationals in ontwikkelingslanden autonoom – zonder beïnvloeding door stimuleringsmaatregelen van de Nederlandse overheid – tot stand komt, zal de Regering, zolang een adequate gedragscode nog niet is aanvaard, in overleg met het bedrijfsleven trachten te bevorderen dat in de activiteiten van multinationals in ontwikkelingslanden meer rekening zal worden gehouden met de vereisten van het ontwikkelingsproces in deze landen. Onder bepaalde voorwaarden is de Regering bereid ontwikkelingsgerichte aanpassingen in de activiteiten van multinationals financieel te steunen.

VIII. WERELDVOEDSELPROBLEMATIEK

1. Inleiding

Zonder enig spoor van overdrijving kan worden gesteld dat een adequate voeding tot de meest primaire basisbehoefte moet worden gerekend. Het grote aantal ondervoede en hongerende mannen, vrouwen en kinderen in de wereld is daarmee één van de klemmendste problemen die de wereldgemeenschap dient op te lossen. Het zijn allereerst redenen van humanitaire aard die tot maatregelen nopen om honger en ondervoeding te bestrijden. Daarnaast zijn er evenzeer redenen van meer structurele aard die het oplossen van de bestaande problemen noodzakelijk maken. Wil een ontwikkelingsproces levensvatbaar en continu zijn, dan zijn daarvoor fysieke en geestelijke inspanningen van de gehele bevolking noodzakelijk. Een adequate voeding is de basisvoorwaarde voor een dergelijke inspanning.

Op grond van de genoemde humanitaire en structurele redenen heeft het voedselvraagstuk reeds lang – zonder dat dit overigens tot een adequate oplossing heeft geleid – in de belangstelling gestaan. Daarbij werd er steeds vanuit gegaan dat het althans technisch mogelijk was voldoende voedsel voor een zich uitbreidende wereldbevolking te produceren. Reeds in 1945 werd de vrijwaring van honger, naast de verbetering van landbouwproductie en -afzet genoemd als doelstelling van de toen opgerichte Voedsel en Landbouworganisatie van de VN (FAO).

Tabel VIII. 1: Groei van de voedselproductie 1961–1977

	Groei voedsel- productie in %		Groei voedselproductie per hoofd in %	
	1961–70	1970–77	1961–70	1970–77
Wereld	2,8	2,4	0,8	0,5
Ontwikkelde landen	2,7	2,3	1,3	1,4
Ontwikkelingslanden	2,9	2,6	0,6	0,3

Bron: FAO.

Tussen 1961 en 1970 nam de wereldvoedselproductie jaarlijks met 2,8% toe. Hiertegenover stond een gemiddelde bevolkingsgroei van 2%. De gemiddelde per capita groei van de productie in ontwikkelingslanden bedroeg, ondanks een hogere groei van de totale productie, echter slechts 0,6%, vooral als gevolg van een snellere bevolkingstoename. In de tabellen VIII-2 en VIII-3 is aangegeven waar qua regio zich de grootste problemen voordoen.

Tabel VIII. 2: Groei van de voedselproductie per regio, 1961–1978

	Alle ontwikke- lingslanden in de regio	MSA-landen in de regio	Overige ont- wikkelingslanden in de regio
Afrika			
1961–1970	2,6	2,7	2,5
1970–1978	1,4	1,3	1,6
Verre Oosten			
1961–1970	2,7	2,5	3,5
1970–1978	3,0	2,6	3,2
Latijns Amerika			
1961–1970	3,5	3,6	3,5
1970–1978	3,4	2,9	3,4
Midden Oosten			
1961–1970	3,2	2,3	3,3
1970–1978	3,3	2,7	2,5
Totaal			
1961–1970	2,9	2,5	3,3
1970–1978	2,9	2,4	3,2

Hoewel dank zij de goede oogsten van 1978 de gemiddelde totale groei van de voedselproductie in de periode 1970-1978 met 2,9% gelijk is aan die in het voorafgaande decennium, is in het bijzonder de situatie in Afrika en delen van Azië slecht. De groei van de totale voedselproductie in deze regio in de zeventiger jaren bedraagt nauwelijks meer dan de helft van die in de voorafgaande periode. Met slechts enkele uitzonderingen is de situatie met betrekking tot de voedselproductie in de landen die behoren tot de categorie van de Most Seriously Affected (MSA) slechter dan die van de overige ontwikkelingslanden. Veel van deze landen hebben een structureel voedseltekort¹.

In tabel VIII-3 is aangegeven wat de groei van de totale voedselproductie voor de beschikbare productie per hoofd betekent. De stijging van de gemiddelde productie in Azië (inclusief de centraal geleide economieën) en in Latijns-Amerika leidt tot een stijging van de beschikbare voedselproductie per hoofd in 1978 ten opzichte van het begin van de zeventiger jaren. Deze stijging maskeert echter duidelijke verslechtingen in de voedselsituatie in Afrika waar de in 1978 per hoofd beschikbare voedselproductie ver achterblijft bij het eerder bereikte niveau. Ook de cijfers van tabel VIII-3 illustreren het achterblijven van de MSA-landen bij de overige ontwikkelingslanden.

Tabel VIII. 3: Indexcijfers van de groei van de voedselproductie per capita in ontwikkelingslanden 1971-1978 (1969-1971 = 100)

	1971	1978
<i>Afrika</i>		
Alle ontwikkelingslanden	99	90
MSA	99	89
<i>Verre Oosten</i>		
Alle ontwikkelingslanden	99	103
MSA	99	100
<i>Centraal geleide economieën van Azië</i>		
	103	110
<i>Latijns Amerika</i>		
Alle ontwikkelingslanden	99	104
MSA	101	109
<i>Midden Oosten</i>		
Alle ontwikkelingslanden	101	101
MSA	98	98
<i>Totaal</i>		
Alle ontwikkelingslanden	101	104
MSA	99	98

Bron: FAO CL 75/2

¹ De categorie van MSA-landen zoals die binnen de VN wordt gehanteerd overlapt in belangrijke mate de binnen de Wereld Voedsel Raad wel gehanteerde categorie van de Food Priority Countries (FPC's). Er is een aantal criteria opgesteld ter identificatie van FPC's:

- inkomen per hoofd van minder dan \$ 500
- een verwacht granentekort van 500 000 ton of meer in 1985 en/of een granentekort dat groter is dan 20% van de consumptie
- proteïne-calorietekort bij een groot deel van de bevolking
- onvoldoende gemiddelde toename van de voedselproductie gedurende de laatste decennium.

- potentieel voor snelle, efficiënte en sociaal-economisch goed verdeelde toename van voedselproductie

- ernstige betalingsbalansproblemen.
Een door de WVR opgestelde illustratieve lijst van de FPC's omvat de navolgende landen: Afghanistan, Bangladesh, Benin, Burma, Carmeroon, Cape Verde Rep., Cent. Afr. Rep., Chad, Egypte, El Salvador, Ethiopia, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, India, Indonesia, Kampuchea, Kenya, Lesotho, Laos P.D.R., Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Nepal, Niger, Pakistan, Philippines, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Tanzania, Uganda, Upper Volta, Yemen A.R., Yemen D.R.

Deze cijfers illustreren ook de invloed van de bevolkingsgroei op de beschikbaarheid van voedsel. Het is duidelijk dat een bevolkingsbeleid, waarbij rekening wordt gehouden met zowel de wenselijkheid van het opvoeren van de nationale productie als de consumptieve mogelijkheden, als onderdeel van de noodzakelijke geïntegreerde aanpak van de voedselproblematiek niet kan worden gemist. In het kader van deze nota wordt, mede in het licht van de vele aspecten verbonden aan het voeren van een bevolkingsbeleid niet verder op deze problematiek ingegaan.

De cijfers met betrekking tot de groei van de voedselproductie moeten overigens niet in isolatie worden gezien. De groei van de productie dient te worden gerelateerd aan de uitgangssituatie. Is deze uitgangssituatie zo slecht als in het geval van de voedselsituatie in ontwikkelingslanden dan zijn op zich mogelijk bevredigende cijfers over de groei van de voedselproduk-

tie, een onvoldoende aanwijzing voor de vraag of een adequate verbetering van de voedselvoorziening en de voeding van de bevolking is gerealiseerd. Gegeven de slechte uitgangssituatie is het teruglopen van de per hoofd van de bevolking beschikbare voedselproductie met name in de MSA-landen een onaanvaardbare ontwikkeling, zeker gezien de in deze landen veelal zeer scheve inkomensverdeling.

De in het voorafgaande geschetste ontwikkeling komt erop neer dat in meer dan de helft van de ontwikkelingslanden er een produktietekort is ten opzichte van de koopkrachtige vraag. Dit tekort wordt aangevuld door voedselimport en door voedselhulp. In 1972 importeerden de ontwikkelingslanden drie maal meer voedsel dan in 1950, zodat deze landen in groeiende mate van import afhankelijk werden. In 1978 heeft de voedselimport voor alle ontwikkelingslanden met 66 miljoen ton graan een historisch hoogtepunt bereikt.

De voedselhulp vond haar oorsprong in de situatie, zoals die in het begin van de 50-er jaren ontstond met enerzijds de, tegen normale prijzen onverkoopte, voorraden graan vooral in de Verenigde Staten en anderzijds een invoerbehoefte van ontwikkelingslanden met onvoldoende buitenlandse betalingsmiddelen. Bijzondere voedselhulpprogramma's, zoals van de Unicef, bestonden reeds langer. Talloze internationale studies en besprekingen leidden o.a. tot de oprichting van het Wereld Voedsel Programma, waaraan ook Nederland ging deelnemen. In het kader van internationale granenregelingen ging ook de EG ertoe over voedselhulp te verlenen.

De afhankelijkheid van overschotten deed de omvang van deze voedselhulp nogal fluctueren. In tabel VIII-4 is een overzicht opgenomen van de sinds 1970 verleende voedselhulp in de vorm van granen. Naast het gegeven dat ondanks deze hulp nog altijd voor ongeveer 450 miljoen mensen in de Derde Wereld honger een dagelijks terugkerend probleem is, is voor een beoordeling van de in deze tabel weergegeven omvang van de voedselhulp vooral van betekenis dat het volume zowel achterblijft bij de omvang zoals die in verschillende jaren voor 1970 werd gerealiseerd (1969: 16 miljoen ton) als bij de door de Wereld Voedselconferentie van 1974 vastgestelde doelstelling van 10 miljoen ton graan per jaar, zij het dat voor het jaar 1978/1979 deze doelstelling vrij dicht benaderd wordt.

Tabel VIII. 4: Voedselhulp in de vorm van granen (in miljoen tonnen)

1970/71	12,8
1971/72	12,6
1972/73	10,1
1973/74	5,7
1974/75	8,4
1975/76	6,9
1976/77	9,1
1977/78	9,4
1978/79	9,6

Bron: FAO CL 75/2

Voedselhulp kan meerdere vormen aannemen en andere produkten dan graan omvatten. De hulp in de vorm van granen heeft voornamelijk op de betalingsbalans van het betrokken ontvangende ontwikkelingsland een ondersteunend effect. Voedselhulp van het Wereld Voedsel Programma wordt vooral gegeven voor de uitvoering van «food for work» projecten. Ten slotte is er de voedselhulp welke gegeven wordt om rechtstreeks ten goede te komen aan de niet-koopkrachtige bevolking van ontwikkelingslanden.

De omvang van de Nederlandse voedselhulp sinds 1975 wordt weergegeven in tabel VIII-5.

Tabel VIII. 5: Nederlandse voedselhulp 1975-1979 (in miljoenen dollars)

	1975	1976	1977	1978	1979
a. Wereldvoedselprogramma	32	40	44,0	50,0	50,0
b. Voedselhulp via de EG	79	70	75,0	47,0	59,0
c. Nationale bijdrage aan Voedselhulpconventie	22	25	20,0	20,0	22,5
d. Bilaterale voedselhulp		(25)	15,0	20,0	20,0
e. Bijdrage aan internationale reserve voor nood-situatie				5,0	p.m.

Naast voedselhulp leveren ontwikkelde landen in de vorm van hulp voor de voedselproductie een bijdrage voor de oplossing van de voedselproblematiek van ontwikkelingslanden. De totale bijdrage aan concessionele hulp (ODA) gericht op de uitbreiding van de voedselproductie van DAC-landen, OPEC-landen en multilaterale organisaties neemt toe van \$ 1,3 miljard in 1973 tot \$ 3,2 miljard in 1977. Ruwweg is de helft van de verleende ODA voor de ontwikkeling van de landbouw direct gericht op de verhoging van de voedselproductie.

De Nederlandse hulpverlening voor de landbouwsector in de derde wereldlanden nam de laatste jaren sterk toe: van \$ 92,2 miljoen in 1975 tot \$ 210,1 miljoen in 1977. Het percentage van de totale Nederlandse bilaterale hulpcommitteringen bedraagt voor de landbouwsector op dit moment ruim 27%.

Van de hulp door multilaterale organisaties is vooral die van de Wereldbank van belang. Tijdens zijn rede voor de jaarvergadering van de Wereldbank in 1973 kondigde de president van de Bank McNamara een substantiële vergroting van de activiteiten van de Wereldbank en IDA aan op het gebied van de landbouwontwikkeling. Als doelstelling noemde McNamara een vergroting van de activiteiten in de periode 1974-1978 met 40% ten opzichte van die in de periode 1969-1973. Binnen dit programma zou bovendien een groter deel moeten worden bestemd voor directe steun aan kleine boeren. In het jaarverslag van de Wereldbank over 1978 blijkt de door McNamara voorgestelde doelstelling ver overtroffen: de activiteiten van de Wereldbank zijn sinds de periode 1969-1973 bijna verdubbeld in reële termen. Zo bedroeg de bijdrage van de Wereldbank aan landbouwontwikkeling in 1978 \$ 1,9 miljard terwijl de bijdrage van IDA in dat jaar \$ 1,3 miljard bedroeg. Het aandeel van landbouwprojecten in de totale Wereldbank activiteiten is hiermee gekomen op ruim 30%, terwijl dit voor de IDA bijna 60% bedraagt. Ten minste 75% de in de periode 1974-1978 goedgekeurde projecten van Wereldbank en IDA bevatten elementen van directe steun aan kleine boeren, doch de Bank stelt tegelijkertijd dat de bestaande ongelijkheid in ontwikkelingslanden het bereiken van deze groep zeer moeilijk maakt.

2. De wereldvoedselkrisis van 1972/1973 en de huidige situatie

Door de aanwezigheid in de zestiger jaren van grote voorraden, waaruit op grote schaal voedselhulp werd gegeven, kon aan de groeiende consumptie in ontwikkelingslanden van 3% per jaar worden voldaan. De snelle economische groei en, later, de devaluatie van de Amerikaanse dollar stimuleerden het verbruik van graan evenzeer. Ook het feit dat de plan-economieën ter variëring van hun dieet (vlees) in groeiende mate graan kochten op de wereldmarkt droeg ertoe bij dat de voorraden verminderden.

De groeiende graanconsumptie in de wereld en het afnemen van de productie in de exportlanden, onder andere als gevolg van het in de Verenigde Staten uit de productie nemen van landbouwgrond, met gelijktijdig beperkte voorraden, verklaart waarom in 1972/1973 een relatief kleine daling van de wereldvoedselproductie (1,6%) zo'n invloed had op de prijzen en de handel. Deze daling van de productie betekende overigens wel een achterblijven met bijna 5% ten opzichte van de voor dat jaar verwachte produktietoename van 3%.

Van de genoemde factoren, die in 1972/73 elkaar cumulatief versterkten, dient meer specifiek het in dat jaar als gevolg van tegenvallende eigen oogsten sterk toegenomen beslag op de wereldvoedselmarkt van de Sovjet-Unie te worden genoemd. Terwijl de normale invoerbehoefte gemiddeld ongeveer 3 miljoen ton graan bedroeg, steeg deze in 1972/1973 plotseling tot 18 miljoen ton.

De vrijwel overal goede oogst van 1973/1974 kon in de wereldvoedselsituatie weinig verandering brengen, daar de vraag naar voedsel bleef toenemen als gevolg van de bevolkingsgroei, evenals de noodzaak bleef bestaan om de voorraden aan te vullen. Door de als gevolg van ongunstige weeromstandigheden en door het teruglopen van het wereldverbruik van kunstmest¹ tegenvallende oogst van 1974/1975, verbeterde de situatie nauwelijks. De sterke stijging van de graanprijzen en ook de vermindering van de voorraden leidden, zoals in het voorgaande aangegeven, tot een afname van de voedselhulp.

De ontstane voedselschaarste en de hoge prijzen voor voedsel op de wereldmarkt vestigden de aandacht op de honger van een groot deel van de wereldbevolking. Om deze problemen aan te vatten, werd in november 1974 een Wereldvoedselconferentie (WVC) gehouden. Op deze conferentie stonden drie problemen centraal:

1. het produktieprobleem: welke maatregelen moeten genomen worden ter bevordering van de voedselproductie en ter verbetering van het consumptiepatroon;
2. het voorradenprobleem: maatregelen ter verbetering van de wereldvoedselveiligheid middels een waarschuwingssysteem, een voorradenbeleid en voedselhulp;
3. het distributieprobleem: doeleinden en maatregelen inzake de internationale handel in voedselprodukten inclusief maatregelen ter verbetering van de afzet van agrarische produkten uit ontwikkelingslanden.

De Wereldvoedselconferentie heeft, het gehele terrein overziende, duidelijk het hongerprobleem als armoedeprobleem onderkend en vastgesteld dat primair in de betrokken ontwikkelingslanden zelf de voedselproductie moet worden opgevoerd. Als concrete resultaten van de WVC kunnen worden genoemd de besluiten tot de oprichting van het International Fund for Agricultural Development (IFAD)², het vormen van een noodvoorraad granen van 500 000 ton en het stellen van een minimumgrens voor voedselhulp van 10 mln. ton granen per jaar. De oplossing van andere problemen zoals handelsvraagstukken, voorradenbeleid en voedselovereenkomsten werd verwezen naar die fora waar deze reeds aan de orde waren. De overige besluitvorming had vooral betrekking op zaken van procedurele aard. Zo kwam er een Wereld Voedsel Raad (WVR), wiens taak het is om aandacht te schenken aan de effectieve coördinatie en uitvoering van het beleid van alle VN organen die zich met voedselproductie en voedingsverbetering bezighouden. Voorts werd er een Consultative Group for Food Production and Investment (CGFPI) opgericht, welke er voor moest zorgen dat een toenemende en verbeterde hulpstroom voor landbouwontwikkeling tot stand kwam. Deze CGFPI is inmiddels opgeheven. Verder werden er in het kader van de FAO en het WFP twee commissies opgericht die met de coördinatie van voedselhulp en voedselveiligheid werden belast. In feite was daarbij sprake van «renovatie» van reeds bestaande commissies.

Na een aanvankelijk nog aanhoudende belangstelling voor de wereldvoedselproblematiek, ingegeven door het traag op peil komen van de graanvoorraden, is van het in 1974 gesignaleerde begrip voor de ernst van de situatie thans weinig meer te bespeuren, buiten de direct bij de voedsel- en landbouwsituatie betrokken instellingen en organisaties.

Voor dit gebrek aan politieke aandacht en publieke belangstelling is evenwel geen grond daar in feite de voedselsituatie in de meeste ontwikkelingslanden sinds 1974 eerder is verslechterd. De asymmetrische verhouding in deze landen wat betreft de produktie en consumptie bestaat nog steeds en is zelfs versterkt. Het voedselaanbod op de wereldmarkt overtreft weliswaar de

¹ Er was geen sprake van een absolute produktietekort. Door de sterk gestegen graanprijzen ontstond een vergrote vraag naar kunstmest. Ondanks de hoge prijzen nam het verbruik van kunstmest in 1974 in ontwikkelingslanden met 1% toe in tegenstelling tot een daling met 10% in de ontwikkelde landen.

² In 1978 heeft het IFAD tot een bedrag van \$ 120 miljoen kredieten verleend, terwijl het programma voor 1979 \$ 375 miljoen bedraagt.

koopkrachtige vraag meer dan voldoende, doch het surplus wordt voornamelijk door de rijke landen geproduceerd. Nog steeds beschikken de VS en Canada over meer dan 55% van de wereldexportvoorraden. De ontwikkelingslanden zijn gemiddeld nog meer dan voorheen van import afhankelijk. Vooral in de landen met voedseltekorten verloopt de ontwikkeling van de voedselproductie teleurstellend. Hoewel vooral dank zij de goede oogsten in 1978 de toename van de voedselproductie in de ontwikkelingslanden in recente jaren gemiddeld op het zelfde peil is gebleven als in de zestiger jaren, blijft dit globale groeicijfer toch ver achter bij de groeidoelstelling van 4%, zoals deze in de strategie voor het huidige VN Ontwikkelingsdecennium werd aanvaard.

Sinds het bijeenkomen van de WVC in 1974 is, ondanks begonnen onderhandelingen, geen resultaat bereikt met het tot stand brengen van een voorradenregeling als onderdeel van een wereldgraanovereenkomst die ook afspraken voor prijsstabilisatie zou omvatten. Dit is het geval op een moment dat de wereldvoorraden met een omvang van ca. 20% van de wereldconsumptie het niveau bereikt hebben van 1971/1972. Dit niveau bleek toen onvoldoende om de gevolgen op de wereldmarkt op te vangen van een plotseiling sterk gestegen vraag van de Sovjet-Unie gekoppeld aan een relatief kleine produktievermindering en van gedurende enkele opeenvolgende jaren slechte oogsten.

3. Knelpunten

Belangrijke knelpunten bij de oplossing van de voedselproblematiek vloeien voort uit de noodzaak de wereldvoedselproblematiek integraal te benaderen, rekening houdend met marktstabilisatie-, productie-, afzet (nationaal en internationaal), hulp-, voedings- en armoede-aspecten. Deze noodzaak voor een integrale benadering doet zich voor zowel op internationaal en nationaal niveau, als op het concrete projectniveau.

Voor wat betreft het op elkaar afstemmen van internationale en nationale maatregelen is het duidelijk, ook al in het licht van de ervaring van de zestiger jaren, dat alleen internationale maatregelen gericht op het beperken van tekorten op de wereldmarkt, importproblemen en prijsinstabiliteit onvoldoende zijn. Natuurlijk zijn dergelijke stabiliserende maatregelen noodzakelijk en kunnen zij de scherpe kanten van de honger helpen verzachten. Deze maatregelen alleen zullen echter de honger niet in belangrijke mate kunnen terugdringen.

Immers, het hongerprobleem is duidelijk, hoewel ermee samenhangend, een ander probleem dan deze «markt»-vraagstukken. In de «vette zestiger jaren» was honger even normaal en wijdverspreid in de ontwikkelingslanden als in de «magere zeventiger jaren». Het enige verschil is dat tijdens de jaren van voedselschaarste er nog meer mensen honger leden. De FAO-schatting voor 1974 komt uit op ongeveer 450 mln. Hiertegenover staan overigens schattingen als die van Reutlinger en Selowsky¹ die in 1977 berekenden dat 800 tot 1100 miljoen mensen honger zouden lijden.

Om de honger in de wereld te bestrijden is meer nodig dan een situatie van voldoende aanbod tegen stabiele en lage prijzen op de wereldmarkt. Immers voedseltekort vormt één van de oorzaken van honger, doch verklaart deze niet. Dat doet armoede wel, en het armoedeprobleem wordt niet aangevast met de internationaal voorgestelde en in discussie zijnde marktregularisatiemaatregelen. Armoede is nauw verbonden met wat eerder aangeduid werd als de structurele kant van het voedselvraagstuk. Armoede wordt bepaald door verschillende met elkaar samenhangende factoren, die cultureel, politiek, sociaal of economisch van aard kunnen zijn.

De symptomen van armoede lopen nogal uiteen en kunnen variëren van honger, ondervoeding of een onvoldoend gevarieerd voedselpakket tot gebrek aan produktiemiddelen (water, kunstmest, krediet, e.d.), onvoldoende kennis, en slechte toegang tot dienstverlenende instanties (bij voorbeeld voorlichting, onderzoek). Armoede is onverbreekbaar verbonden met beperk-

¹ «Malnutrition and Poverty: Magnitude and Policy Options.»

te invloed en macht. Het is dan ook niet verwonderlijk dat wanneer een dergelijke structurele ongelijkheid eenmaal is ontstaan, deze gemakkelijk blijft voortbestaan, zowel internationaal (tussen rijke en arme landen, inclusief rijke en arme ontwikkelingslanden) als nationaal (tussen stad en platteland en ook lokaal bijvoorbeeld tussen rijke en arme boeren). Voor de rurale bevolking – 70% van de bevolking van de ontwikkelingslanden – wordt honger veroorzaakt door te geringe produktie of door te weinig koopkracht om een groter deel van de produktie te kunnen kopen, of door beide.

Naast op een rechtvaardiger verdeling, dient het beleid tegelijkertijd gericht te zijn op verhoging van de produktie. Immers, daar armen een groot deel van hun additionele inkomen besteden aan voedsel, zou een inkomens-toename leiden tot een sterke toename van de consumptieve vraag en, bij onvoldoende produktietoename, dus tot inflatie waardoor het initiële inkomenseffect geheel of ten dele weer teniet zou worden gedaan. Een produktievermeerdering op een niet adequate wijze verkregen en op de verkeerde plaats tot stand gekomen, kan leiden tot meer honger. De keuze bij voorbeeld voor kapitaalintensieve voedselproduktie kan tot een netto vervanging van betaalde arbeid leiden. Een uitbreiding daarentegen van arbeidsintensieve landbouw leidt weliswaar tot meer werkgelegenheid, maar niet altijd tot meer betaalde arbeid, vaak zelfs minder.

Ten slotte is het realistisch te beseffen dat een oplossing uitsluitend via produktievermeerdering de weg naar uitbanning van de honger erg lang maakt, immers zij die reeds gevoed worden zullen van de extra te produceren hoeveelheden meer krijgen dan de armen en hongerigen. Dieetverbetering neemt dan de plaats in van het dekken van elementaire levensbehoeften. Hoe eerder een structurele verbetering in de verdeling van de welvaart tot stand komt des te korter kan de weg naar uitbanning van de honger zijn.

Ondanks de hoge prioriteit, die gegeven zal moeten worden aan de opvoering van de voedselproduktie – vooral in de «food priority countries» – en aan het verbeteren van de voedingstoestand van grote groepen van de bevolking in vele ontwikkelingslanden, mede ook door een betere verdeling van het beschikbare voedsel, moet ernstig rekening gehouden worden met vooralsnog toenemende invoerbehoefte aan voedsel van de ontwikkelingslanden als geheel en met de noodzaak om ook met internationale maatregelen direct bij te dragen aan bestrijding van de honger, ondervoeding en slechte voeding.

Voor 1985 wordt de importbehoefte van ontwikkelingslanden uit hoofde van hun koopkrachtige vraag geschat op 80 mln. ton granen of wel een verdubbeling ten opzichte van 1973–75. Voor bevrediging van de niet-koopkrachtige vraag zou bovendien een import van nog eens 50 mln. ton nodig zijn.¹ Volgens de Wereld Voedsel Raad zou deze hoeveelheid zelfs hoger liggen en wel 40 tot 80 mln ton.

Het is duidelijk dat deze grote hoeveelheden voedsel moeilijk beschikbaar zullen komen, daar ze grote produktie-, opslag-, transport- en distributieproblemen met zich zouden brengen. Van de kant van de ontwikkelingslanden zou een dergelijke import ernstige problemen voor de betalingsbalans tot gevolg hebben, hetgeen derhalve tot noodgedwongen beperking van andere importen zou moeten leiden. Bovendien zou een dergelijke import van 50 mln. ton zo'n 10% van de totale graanproduktie van de ontwikkelingslanden vormen, hetgeen een groeiende, onverantwoorde afhankelijkheid van betrokken landen zou inhouden.

Ontwikkelingslanden zullen zelf, naast maatregelen ter vermindering van interne structurele ongelijkheden, hun produktie in belangrijke mate en versneld dienen te verhogen. Buitenlandse hulp is hierbij nodig, doch het is onzeker of het huidige niveau van \$ 6 mld. per jaar belangrijk zal kunnen worden verhoogd². Gezien de dalende lijn van de ODA-hulp van de belangrijkste donoren lijkt dit vooralsnog moeilijk. De derde zitting van de Wereld Voedsel Raad (1 juni 1977) heeft, als noodzakelijk element om een 4% jaarlijkse groei van de voedselproduktie in ontwikkelingslanden te bereiken, als schatting voor de jaarlijkse overdracht van financiële middelen voor landbouwontwik-

¹ Schatting van Reutlinger en Selowsky.

² Het genoemde niveau van \$ 6 miljard heeft betrekking op de hulp voor de landbouw sector. Hiervan heeft, zoals in het voorafgaande reeds gememoreerd, ongeveer de helft direct betrekking op de voedselproductie.

keling per 1980 een bedrag van \$ 8,3 miljard (in prijzen van 1975) opgeleverd. Van dit bedrag zou \$ 6,5 miljard op concessionele voorwaarden moeten worden verstrekt. In lopende prijzen van 1980 zal dit concessionele gedeelte ongeveer \$ 9 miljard bedragen. Om de verhoging van de huidige \$ 6 miljard naar het streefgetal van \$ 9 miljard te realiseren zal het in ieder geval noodzakelijk zijn dat maatregelen worden getroffen voor de opheffing van het bestaande tekort aan goede projecten. Het voortduren van de beperkte capaciteit van ontwikkelingslanden deze projecten te identificeren en uit te voeren, is mede een aanwijzing voor het tekortschieten van de technische hulp op dit gebied welke op zijn beurt afhankelijk is van het effect van en de wisselwerking tussen indirectere hulpactiviteiten, zoals in de vorm van ontwikkelingsgericht onderzoek. Ook onderwijs en voorlichting vormen hier een knelpunt.

Naast de noodzaak van het simultaan doen treffen van internationale en nationale maatregelen, die elk afzonderlijk ook nog eens eigen moeilijkheden kennen, vormt de bevordering door de donors van de integrale benadering van donormaatregelen op projectniveau gericht op de verbetering van de voedselsituatie van ontwikkelingslanden een afzonderlijk knelpunt. Dit knelpunt is deels van organisatorische aard. Een afwegingsproces zal moeten leiden tot een optimale combinatie van het toepassen van specialistische kennis en de benadering die produktie, voedsel, voedings- en armoede-aspecten in de beschouwing betreft en tegelijkertijd de relaties met andere activiteiten in het betrokken ontwikkelingsland in aanmerking neemt. Deels wordt dit knelpunt veroorzaakt door een veelal nog gebrekkige kennis zowel van de effecten van directe voedselhulp als die van hulp voor de voedselproduktie. Te weinig is ook nog bekend over de wijze waarop internationale hulpactiviteiten op de meest doelmatige wijze kunnen bijdragen aan de bestrijding van honger en ondervoeding onder de verschillende in ontwikkelingslanden heersende omstandigheden.

Een soortgelijk knelpunt doet zich voor bij het voor de opvoering van de voedselproduktie noodzakelijke landbouwkundig onderzoek. Dit onderzoek is nog steeds sterk produkt-georiënteerd en er zijn op dit terrein grote successen behaald. De daarbij ontwikkelde methodieken hebben een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de voedselsituatie geleverd. Wel zijn de ontwikkelingslanden afhankelijker geworden van inputs als kunstmest en insecticiden en van importen daarvan.

De kapitaalintensieve technieken kwamen bovendien veelal niet arme boeren ten goede. Hoewel het effect van de produktievermeerdering als een bijdrage aan de vermindering van het betalingsbalanstekort kan worden beschouwd en als een verlichting van het hongerprobleem is er nog te weinig getracht om methodieken te ontwikkelen welke aansluiten bij de sociaal-economische werkelijkheid van het platteland en bij de problemen van de marginale produktiegebieden.

4. Doelstellingen

Als uitwerking van de in het begin van deze nota weergegeven algemene doelstellingen is het Nederlandse ontwikkelingsbeleid er op gericht een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan de bestrijding van de armoede en het uitbannen van de honger in de ontwikkelingslanden. In het licht van de in het voorafgaande genoemde knelpunten zal deze bijdrage op verschillende niveaus moeten worden geleverd:

- a. Afgeleid uit deze hoofddoelstelling is de doelstelling op het niveau van nationale structurele maatregelen van ontwikkelingslanden het leveren van een bijdrage aan (i) het wegnemen van structurele oorzaken van armoede en (ii) het versterken van de capaciteit van ontwikkelingslanden de voedselsituatie te verbeteren.

Ad a (i)

Bij de bespreking van de voornaamste knelpunten op het gebied van het wereldvoedselprobleem is onder meer gewezen op de noodzaak dat de ont-

wikkelingslanden een beleid voeren dat tegelijkertijd is gericht op voedselproductievergroting en op vermindering van de structurele ongelijkheid. Een dergelijk beleid moet als voorwaarde worden beschouwd voor het effectief kunnen zijn van donormaatregelen gericht op een verbetering van de voedselsituatie. De mogelijkheden voor Nederland om het door de ontwikkelingslanden intern gevoerde beleid te beïnvloeden zijn gering. Niettemin zal getracht worden via een kwaliteitsverbetering van de bilaterale financiële en technische hulp, meer dan tot nu toe het geval was, op arme groepen gerichte projecten te doen uitvoeren.

Het Nederlandse beleid is er op gericht een klimaat te scheppen om aanknopingspunten te vinden voor het ter discussie stellen van het interne beleid van ontwikkelingslanden tijdens het overleg in internationale fora. De dialoog met ontwikkelingslanden over de aanwending van de eigen hulpverlening zal één van de aanknopingspunten zijn om de wederzijdse versterking van de bilaterale activiteiten en het multilaterale overleg te bewerkstelligen.

Ad a (ii)

Gezien de prioriteit die moet worden toegekend aan een verhoging van de voedselproductie in ontwikkelingslanden zal de Nederlandse bijdrage binnen het ontwikkelingsplafond voor daarop gerichte activiteiten, en voor de daarvoor noodzakelijke aanvullende activiteiten structureel worden verhoogd. De hiervoor beschikbare middelen zullen, gegeven de lange-termijn basis, primair voor activiteiten in een beperkt aantal ontwikkelingslanden worden aangewend. Evenals de Wereld Voedsel Raad gaat de Regering er daarbij vanuit dat de ontwikkelingslanden zelf een verdubbeling van de investeringen in de landbouwsector zullen realiseren.

Bij de keuze van activiteiten ter verhoging van de voedselproductie en de verbetering van de voeding zal de nadruk gelegd worden op die activiteiten die vooral aan de armste en meest kwetsbare groepen in de betrokken ontwikkelingslanden ten goede komen. Dit geldt zowel de bilaterale activiteiten als die van door Nederland gefinancierde activiteiten via multilaterale organisaties.

In het licht van het in het voorafgaande genoemde knelpunt van het tekort aan goede projecten zal de technische hulp, naast en in nauwe samenhang met de veelal in het verlengde daarvan liggende financiële hulp, worden uitgebreid ten behoeve van het helpen versterken van de capaciteit van ontwikkelingslanden om levensvatbare projecten op te sporen, uit te werken, te begeleiden en te evalueren.

- b. Afgeleid uit de hoofddoelstelling is de doelstelling op het niveau van de internationale structurele maatregelen het leveren van een bijdrage aan: (i) de verbetering van de voedselsituatie door het waar mogelijk innemen van een positief standpunt t.a.v. door de ontwikkelingslanden gestelde, gerechtvaardigde eisen inzake de regularisering van wereldgrondstoffenmarkten, inclusief voedselmarkten en (ii) het overbruggen van de kloof tussen de tekortsituatie nu en de structurele verbetering daarvan in de toekomst door het verstrekken van voedselhulp.

Ad b (i)

Gezien het belang van de inkomensvorming en verwerving in de rurale gebieden en gezien ook het grote belang voor een aantal ontwikkelingslanden van de export van landbouwproducten, waaronder in verwerkte vorm, zal het Nederlandse beleid er op zijn gericht handelsbeschermende maatregelen van de zijde der ontwikkelde landen zoveel mogelijk tegen te gaan. Bij het voeren en aanpassen van het landbouwbeleid zoals dat door de ontwikkelde landen wordt gevoerd zullen derhalve de mogelijkheden voor ontwikkelingslanden om hun export van landbouwproducten te handhaven c.q. te vergroten moeten meespelen.

Ad b (ii)

De internationaal te nemen maatregelen ter vermindering van het voedseltekort kunnen veelal slechts een indirecte invloed hebben op de voedselsituatie in de ontwikkelingslanden. De meest directe vormen zijn sommige soorten van voedselhulp, zoals voedselverstrekking aan door rampen getroffen bevolkingsgroepen, met name ook door de Internationale Noodvoedselvoorraad en aan kwetsbare of extreem arme bevolkingsgroepen.

De regeringen van ontwikkelingslanden zullen door voedselhulp in staat gesteld moeten worden een redelijke balans te vinden tussen humanitaire noden en structurele belangen. Met de Nationale Advies Raad¹ is de Regering van mening dat zolang de prijzen op de wereldmarkt niet zijn gestabiliseerd en het door ontwikkelingslanden te voeren voedselbeleid niet tot een productieverhoging van voldoende omvang en een betere voedselverdeling zal hebben geleid, een voortgaande en geplande voedselhulp noodzakelijk blijft.

Bij het bepalen van de vorm en de aard van de te verlenen voedselhulp zal rekening moeten worden gehouden met hetgeen voor het betrokken ontvangende ontwikkelingsland het meest geschikt is om de voedselhulp ten goede te laten komen aan de meest kwetsbare groepen in dit land. Bovendien zal voortdurend rekening moeten worden gehouden met de effecten van de voedselhulp op de eigen voedselproductie in het ontwikkelingsland.

Het Nederlandse beleid zal er op zijn gericht te bevorderen dat ook bij de via multilaterale organisaties te verlenen voedselhulp met de hiervoor genoemde factoren rekening wordt gehouden.

- c. Afgeleid uit de hoofddoelstelling is de doelstelling op het niveau van Nederlandse structurele maatregelen het leveren van een bijdrage door: (i) het afstemmen van Nederlandse instrumenten op de noodzaak van een integrale benadering van de voedselproblematiek en (ii) het bevorderen van nationale en internationale onderzoekactiviteiten.

Ad c (i)

In het voorafgaande is gewezen op de knelpunten van organisatorische aard en van het gebrek aan kennis om op projectniveau deze integrale benadering te kunnen realiseren. In de reorganisatie van de Nederlandse bilaterale hulp zal met dit knelpunt rekening worden gehouden.

Het beleid zal er op zijn gericht sectorale kennis noodzakelijk voor een integrale benadering van de voedselproblematiek te mobiliseren, lokatie-specifieke kennis te vergroten en speciale aandacht te besteden aan de effecten van hulpactiviteiten op voedingsaspecten.

Ad c (ii)

Uitgangspunt is de noodzaak te bevorderen dat nationale en internationale onderzoekactiviteiten duidelijker aansluiten op de sociaal-economische werkelijkheid van het platteland en bij de problemen van de meer marginale productiegebieden.

Na de niet onlogische aandacht van landbouwkundig onderzoek voor die mogelijkheden die in eerste instantie het meest direct tot een aanmerkelijke verhoging van de voedselproductie konden leiden, zal steun voor onderzoek van de genoemde problemen aanzienlijk worden verhoogd om een versneld oplossen van deze problemen mogelijk te helpen maken.

5. Actiegebieden

Op basis van de in het voorafgaande weergegeven knelpunten en uitgaande van de gegeven doelstellingen zal de Regering de navolgende acties ondernemen:

¹ Advies «De wereldvoedselvoorziening en het EG-landbouwbeleid».

i. Het nationale beleid van ontwikkelingslanden

In de onderscheiden doelstellingen is erop gewezen dat bilaterale activiteiten om de voedselsituatie van de armste groepen te verbeteren en het internationaal aan de orde stellen van het interne beleid van ontwikkelingslanden op een elkaar versterkende wijze zouden moeten plaatsvinden. Wat dit laatste betreft zal Nederland, naast de bestaande mogelijkheden in het kader van de FAO en de Wereld Voedsel Raad, vooral de mogelijkheden die de voorbereiding van een nieuwe VN-Ontwikkelingsstrategie en de Wereldconferentie inzake agrarische hervorming en plattelandsontwikkeling bieden, aangrijpen om op een structurele bijdrage aan te dringen voor de oplossing van de voedselproblemen van de betrokken ontwikkelingslanden zelf.

Wat de Wereldconferentie inzake agrarische hervorming en plattelandsontwikkeling, die van 12–20 juli 1979 in Rome heeft plaatsgevonden, meer specifiek betreft is de Regering verheugd dat deze conferentie een veel ruimer terrein bestreek dan alleen landhervorming, het onderwerp van de in 1966 door de FAO georganiseerde conferentie.

Plattelandsontwikkeling immers betreft het platteland als totaliteit binnen het kader van de nationale samenleving. Agrarische hervorming, dat weliswaar kan worden beschouwd als een onderdeel van plattelandsontwikkeling, krijgt terecht een aparte vermelding omdat het betrekking heeft op de hervorming van (landbouw-)structuren en instituties, hetgeen van essentieel belang is voor een gelijkere verdeling van en toegang tot natuurlijke hulpbronnen en diensten. Behandeling van de problematiek van het grondbezit (zowel grootgrondbezit als ook kleine, sterk gefragmenteerde, bedrijven) binnen de bredere context van plattelandsontwikkeling lijkt meer kans op succes te bieden.

De conferentie bood de mogelijkheid om tevens aandacht te geven aan de rol van dienstverlenende instanties (voorlichting, onderwijs, gezondheidszorg, kredietverlening e.d.) en aan de problemen van planning en coördinatie van activiteiten voor ontwikkeling.

De inspanning van de ACC Task Force on Rural Development ter versterking van de coördinatie en de planning van overheidsactiviteiten in een beperkt aantal landen hebben dan ook de aandacht en steun van de Regering. Instellingen als IFAD en IDA dienen een grote rol te vervullen bij de financiering van plattelandsontwikkeling.

In de nota die de Regering over de Wereldconferentie inzake agrarische hervorming en plattelandsontwikkeling zal opstellen zal nader worden ingaan op follow-up activiteiten van deze conferentie.

ii. Maatregelen om de voedselproductiecapaciteit te helpen vergroten

Zoals in het voorafgaande vermeld bedraagt het niveau van de huidige hulp voor landbouwontwikkeling ongeveer \$ 6 miljard. Naar aanleiding van de schatting van de Wereld Voedsel Raad van de behoefte van financiële hulpmiddelen voor landbouwontwikkeling voor 1980 van ongeveer \$ 9 miljard (in prijzen van 1980) – een verhoging derhalve met 50% ten opzichte van het huidige niveau – zal de Regering in de EG en eventueel andere daarvoor geëigende fora initiatieven nemen om dit streefgetal te bereiken. De hiertoe noodzakelijke verhoging van de beschikbare Nederlandse middelen zal de Regering realiseren door middel van een verdere verhoging van het landbouwaandeel binnen het hulpplafond. Deze middelen zullen binnen het kader van een evenwichtige plattelandsontwikkeling, zowel op directe als indirecte wijze geheel voor de verhoging van de voedselproductiecapaciteit en de verbetering van de voedseldistributie in ontwikkelingslanden worden bestemd.

De verhoging van het landbouwaandeel onder het plafond heeft een permanent karakter, tenzij na een reeks van jaren zou blijken dat de donor-inspanningen op dit gebied niet worden vergezeld van adequate inspannin-

gen op dit gebied van de betrokken ontwikkelingslanden. Gezien het lange-termijnkarakter van de hulp op het gebied van de voedselproductie, de voedseldistributie en hiervoor noodzakelijke complementaire voorzieningen en de noodzaak een adequate keuze van activiteiten te kunnen verzekeren alsmede de effecten van de Nederlandse inspanningen en die van het ontwikkelingsland te kunnen evalueren, wordt de hier aangekondigde vergroting van het landbouwaandeel onder het hulpplafond primair bestemd voor activiteiten in de concentratielanden van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid¹. Onderzocht zal verder dienen te worden welk soort projecten en kanalen hiervoor het meest geschikt zijn. Hierbij zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de betekenis van projecten voor de verbetering van de voeding van de armste bevolkingsgroepen.

Een belangrijke component van de vergrote hulp voor de landbouwsector zal een uitbreiding van de technische hulp zijn. Landbouwonderwijs, voorlichting en hulp bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van goede projecten die een bijdrage kunnen leveren aan een verbetering van de voedselsituatie zullen worden uitgebreid met inachtneming van de ontwikkelingen op dit gebied van UNDP, TCDC en FAO.

Bij de besteding van Nederlandse fondsen door multilaterale organisaties bestemd voor de ontwikkeling van rurale gebieden zal, zoals voor de bilaterale projecten, de nadruk liggen op activiteiten die vooral aan de armste en meest kwetsbare groepen ten goede komen. De Regering hoopt in samenwerking met de diverse internationale en regionale organisaties op dit terrein gemeenschappelijke criteria te kunnen opstellen.

iii. *Internationale structurele maatregelen*

Nederland acht stabilisatie van de wereldvoedselmarkten van groot belang. Daartoe is het tot stand komen van een nieuwe internationale granenovereenkomst zeer gewenst. Nederland zal er, na het recente besluit tot ongewijzigde verlenging voor twee jaar van de oude overeenkomst, in het internationale overleg naar streven dat zo spoedig mogelijk een nieuw akkoord wordt bereikt. Indien ontwikkelingslanden bij het ontbreken van internationale overeenstemming terzake, besluiten om nationale voorraden aan te leggen is Nederland bereid daar waar mogelijk aan mee te werken. Nederland zal voorts ter bestrijding van «acute noden» blijven bijdragen aan de jaarlijkse aanvulling van de internationale noodvoedselvoorraad van 500 000 ton graan.

Binnen de EG zal Nederland erop blijven aandringen dat de Gemeenschap onderhandelingen opent met het oog op de toetreding tot de internationale Suikerovereenkomst.

Gegeven de wenselijkheid ontwikkelingslanden in toenemende mate in staat te stellen hun exporten van landbouwprodukten te vergroten, hebben de ACP-landen voor het overgrote deel van hun produkten vrije toegang tot de EG-markt verkregen. Uitbreiding van marktverruiming, waartoe de EG in beginsel bereid is gebleken, zal in de toekomst – in het bijzonder voor direct met de Europese landbouw concurrerende produkten – worden beperkt door de grondbeginselen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en in hoge mate afhankelijk zijn van de marktsituatie binnen de EG. Dit leidt ertoe dat, in het algemeen gesproken, slechts voor bepaalde produkten onder bepaalde voorwaarden zekere preferenties kunnen worden verleend; de mogelijkheden hiertoe zullen door Nederland van geval tot geval positief worden gezien. Overigens zal het EG-landbouwbeleid in relatie tot het ontwikkelingsvraagstuk meer in het bijzonder aan de orde komen in de nota over de vraagstukken rond de relatie Europese Gemeenschappen-Ontwikkelingssamenwerking, die over enige tijd aan het parlement zal worden aangeboden.

Ten aanzien van het Algemeen Preferentieel Systeem zal telkenjare opnieuw, ondanks de economische problemen in de EG, worden gezien welke verbeteringen hierin voor de landbouwsector kunnen worden aangebracht.

¹ In 1977 bedroegen de Nederlandse commitments voor de landbouwsector (excl. voedselhulp) circa f 400 miljoen.

Een recente ontwikkeling is dat in dit systeem differentiatie-elementen zijn ingebouwd ten behoeve van de minst ontwikkelde landen. Zo genieten deze landen nu algehele vrijdom van invoerrechten voor de in het APS opgenomen verwerkte landbouwproducten. Nederland staat positief tegenover deze differentiatie-gedachte en zal eventuele mogelijkheden tot uitbreiding ervan nauwlettend nagaan.

Hoewel de in het bovenstaande weergegeven verbeteringen van bescheiden aard lijken, kunnen zij voor bepaalde ontwikkelingslanden niettemin belangrijke perspectieven bieden.

iv. Directe bijdragen aan het verminderen van het voedseltekort

In het licht van de noodzaak van een voortgaande en geplande voedselhulp wil de Regering ook in de komende jaren ertoe bijdragen dat, als onderdeel van een totale aanpak van het voedselprobleem en dus onlosmakelijk verbonden met maatregelen om de productiecapaciteit in ontwikkelingslanden te vergroten en interne structurele knelpunten op te heffen, de voedselhulp substantieel wordt verhoogd. Gestreefd wordt naar een optimale aanwending van deze hulpvorm, zowel wat de omvang en samenstelling betreft als de wijze waarop deze hulp gegeven wordt. Met de NAR is de Regering in dit verband van mening dat een indicatieve meerjarenplanning van voedselhulp van groot belang is.

Zij is er zich van bewust, dat voedselhulp in het algemeen geen ideale vorm van hulpverlening is en dat er tegen verstoringen in de normale patronen van productie, handel en consumptie moet worden gewaakt.

Er zal in EG-verband naar gestreefd worden een nieuwe internationale voedselhulpovereenkomst tot stand te brengen met een verzekerde levering van ten minste 10 mln. ton graan per jaar. De Regering is van mening dat de mogelijkheden en het nut van een verhoging van deze hoeveelheid bezien moeten worden en dat de EG een verdere verhoging van haar toegezegde bijdrage van thans 1,6 mln. ton tot 2 mln. ton dient te overwegen.

De Regering hecht grote waarde aan het goed functioneren van het Wereld Voedselprogramma en van de Internationale Nood Voedselvoorraad. Verder zal er naar gestreefd worden vooral die vormen van voedselhulp te doen toenemen, waarbij het voedsel de behoeften dekt van kwetsbare groepen en diegenen in de ontwikkelingslanden, die onvoldoende voor zich zelf kunnen produceren en die ook niet anderszins over voldoende koopkracht kunnen beschikken. Bij het gebruik van voedselhulp voor de uitvoering van projecten ten behoeve van deze groepen zal worden nagegaan of hulp mede in geld zal moeten geschieden. De enorme aantallen mensen, die aan de grens van het bestaansminimum leven, de moeilijkheden om hen te bereiken en het noodzakelijke overgangskarakter van deze hulp tot een toestand van «selfreliance» bereikt is, maakt het gewenst dat internationaal meer onderzoek wordt gedaan naar de meest effectieve methoden voor voedselhulp. Bij dit onderzoek, waartoe Nederland initiatieven zal nemen, zal in het bijzonder de nadruk liggen op de vraag naar de omstandigheden waaronder verschillende vormen van voedselhulp – betalingsbalanssteun in de vorm van onder meer granenhulp, inheems voedsel, cashbijdrage – een optimale bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van het voedseltekort en het verbeteren van de voeding van de meest kwetsbare groepen. Vooralsnog zal bij het verstrekken van voedselhulp door Nederland steeds de nadruk worden gelegd op ongebonden vormen van voedselhulp en qua aard op de verstrekking van inheems voedsel dat meer aansluit bij het bestaande consumptiepatroon in ontwikkelingslanden.

Hoewel deze beleidsvoornemens gemakkelijker uitvoerbaar zijn voor het bilaterale programma, zal ook gepoogd worden de EG voedselhulp, de voedselhulp van het WFP en het internationale voedselhulpbeleid in het algemeen zich verder in de bovengeschetste zin te laten ontwikkelen.

v. *Integrale benadering van de voedselproblematiek op projectniveau*

Langs drie wegen zullen de problemen op het gebied van de integrale benadering van projecten zoals die in het voorafgaande kort zijn aangeduid, worden aangevat. In de eerste plaats wordt binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken een Sectoreenheid ingesteld. Het beleid met betrekking tot deze eenheid is gericht op een zo efficiënt mogelijke mobilisatie van sectorale – waaronder landbouw – kennis en ervaring, nodig om de kwaliteit van de ontwikkelingssamenwerking te verbeteren.

Naast een verbetering van het mobiliseren van sectorale kennis zal een speciale eenheid binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden opgezet die zich specifiek zal richten op het leveren van een geïntegreerde bijdrage voor de verbetering van de voedselproductie, de distributie en voedselopslag alsmede het verstrekken van voedselhulp. De activiteiten van deze sector vergen een diepgaande kennis van het betrokken ontwikkelingsland en zullen zich daarom op een zeer beperkt aantal ontwikkelingslanden richten. De speciale eenheid zal beperkt in omvang blijven en zeer nauw samenwerken bij de voorbereiding en uitvoering van de programma's en projecten met het Ministerie van Landbouw en Visserij.

De reorganisatie van de hulpverlening zal worden afgerond met het instellen van landbureaus waarbinnen de bilaterale financiële en technische hulp aan concentratielanden wordt geïntegreerd. Het samenspel van de via de sectoreenheid gemobiliseerde kennis van de landbouw en voedselproblematiek met de ervaringen van de hiervoor genoemde speciale eenheid en de nieuwe landbureaus zal een belangrijke rol spelen bij de beleidsuitvoering in het kader van de Nederlandse bilaterale hulp aan de concentratielanden. Deze reorganisatie zal de kwaliteit van de Nederlandse hulpinspanning kunnen versterken door een betere afstemming van landbouwactiviteiten en activiteiten in andere sectoren in het betrokken concentratieland en door een versterking van de integrale benadering van projecten ter oplossing van de voedselproblematiek in samenwerking met de meest betrokken vakministeries.

vi. *Landbouwkundig Onderzoek*

Onderzoekactiviteiten van internationale organisaties welke door Nederland medegefinancierd worden, zullen meer aandacht dienen te besteden aan de problemen van de kleine boeren. De fondsen voor de zogenaamde «core-budget» van de CGIAR-instituten¹ zullen, rekening houdend met de autonome kostenstijgingen van deze instituten, worden gestabiliseerd op het huidige niveau opdat meer middelen in zogenaamde «special projects» (onderzoek onder andere in de nationale instituten) kunnen worden aangewend. Te dien einde zal de CGIAR-instituten gevraagd worden een meerjarenplanning te overleggen.

Via een lange termijn landbouwonderzoek dat in samenwerking met het Ministerie van Landbouw en Visserij zal worden opgezet, zal aansluiting gezocht worden bij de problemen van de kleine boer. Naast een bijdrage aan de onderzoek capaciteit van de betrokken ontwikkelingslanden is het de bedoeling dat zulk onderzoek d.m.v. een lange termijn samenwerking tussen instituten in Nederland en in een aantal ontwikkelingslanden ook goede landbouwprojecten oplevert, die specifieke problemen van lokale aard binnen het grotere kader van plattelandsontwikkeling kunnen helpen oplossen.

Het besluit van de CGIAR in 1978 – aan de voorbereiding waarvan Nederland actief heeft deelgenomen – tot oprichting van een International Service for National Agricultural Research (ISNAR) om de ontwikkelingslanden te helpen middelen te mobiliseren om de eigen plannings- en managementscapaciteit te versterken, zal de coördinatie tussen nationale, bilaterale en multilaterale activiteiten kunnen verbeteren. Aan het realiseren van de ISNAR-opzet zal Nederland naar vermogen medewerking verlenen.

¹ CGIAR: Consultative Groep on International Agricultural Research.

IX. WETENSCHAP EN TECHNOLOGIE

1. Inleiding

Thans wordt algemeen onderkend dat de factor technologie in belangrijke mate heeft bijgedragen tot de snelle economische groei van de ontwikkelde landen en dat de ontwikkelingslanden hiervan evenzeer baat zullen kunnen hebben. De discussie over de rol van wetenschap en technologie gaat in de politieke fora en in het beleid dan ook een steeds belangrijker rol innemen.

Ondanks de hoge vlucht welke de overdracht van technologie vooral na de tweede wereldoorlog heeft genomen kwamen wetenschap en technologie als aparte onderwerpen in de nationale en internationale discussies nauwelijks aan de orde. Bij de oprichting van de VN bij voorbeeld werd het onderwerp «overdracht van technologie» niet als een specifieke doelstelling genoemd, hoewel in de loop der tijd de diverse VN organen op dit terrein wel een groot aantal activiteiten ontwikkelden.

Pas in 1963 belegde de VN een eerste conferentie over de rol van de technologie in het ontwikkelingsvraagstuk. Deze conferentie besloot tot de oprichting van de Advisory Committee on the Application of Science and Technology to Development (ACAST), welk orgaan adviseerde een Wereldactieplan voor Wetenschap en Technologie op te stellen.

De internationale discussie kwam in een stroomversnelling na 1971 toen binnen UNCTAD begonnen werd met besprekingen over een Gedragscode voor de overdracht van technologie in de daarvoor speciaal ingestelde Intergouvernementele Groep. In datzelfde jaar publiceerde ACAST haar Wereldactieplan voor Wetenschap en Technologie, waarin vooral de nadruk gelegd werd op de infrastructurele en beleidsmatige problemen. Voorts werd een pleidooi gehouden voor het geven van grote aandacht aan de noodzaak van het aanpassen van technologie aan lokale omstandigheden.

Ook in de ontwikkelingsstrategie voor het tweede Ontwikkelingsdecennium van de VN kreeg het onderwerp Wetenschap en Technologie aparte aandacht naast andere belangrijke internationale problemen. Het werd ook als apart onderdeel genoemd in de Deklaratie en de Actieprogramma's voor de Nieuwe Internationale Economische Orde, zoals deze werden geformuleerd door de 6e en 7e speciale zitting van de Algemene Vergadering der VN. Om een betere planning en coördinatie te bevorderen stelde de ECOSOC in 1971 een speciaal politiek beleidsorgaan voor Wetenschap en Technologie in, de «Commission for Science and Technology for Development» (CSTD).

Tijdens de 7e speciale zitting van de Algemene Vergadering der VN werd besloten een VN Wereld Conferentie over Wetenschap en Technologie (UNCSTD) te houden. Deze Conferentie vond in augustus 1979 in Wenen plaats.

De bedoeling van deze Conferentie is om de lid-staten van de VN in staat te stellen een adequaat beleid te voeren voor het dienstbaar maken van wetenschap en technologie aan de ontwikkeling van de Derde Wereld. Het actieplan van de Conferentie is gebaseerd op nationale en regionale documenten waarin individuele regeringen (op nationaal en regionaal niveau) hun standpunt hebben geformuleerd.

Ter voorbereiding van het Nederlandse regeringsstandpunt is de Nationale Commissie voor Wetenschap en Technologie (NCWT) opgericht die is samengesteld uit vertegenwoordigers van werknemers en werkgeversorganisaties, wetenschappelijke instellingen, niet-gouvernementele organisaties, overheid en individuele deskundigen. De NCWT is nauw betrokken geweest bij de opstelling van het Nederlandse nationale document dat in juli 1978 aan het UNCSTD-secretariaat is voorgelegd.

Naar het zich op dit moment¹ laat aanzien zal het actieprogramma vooral de nadruk leggen op drie onderwerpen: versterking van de eigen capaciteit van ontwikkelingslanden, toegang tot wetenschappelijke en technologische kennis en ten slotte institutionele maatregelen binnen het VN systeem. Wat

¹ Voor het begin van de UNCSTD.

betreft het eerstgenoemde onderwerp zal, afgezien van nationale inspanningen van ontwikkelingslanden, ook nadruk worden gelegd op samenwerkingsverbanden op regionaal, interregionaal en internationaal niveau. Als belangrijke leidraad hiervoor kunnen de resultaten gelden van de in augustus 1978 gehouden TCDC-Conferentie (Technische Samenwerking tussen Ontwikkelingslanden), die de bedoeling had de nationale en collectieve «self-reliance» der ontwikkelingslanden op het gebied van Wetenschap en Technologie te versterken.

In Nederland groeide de belangstelling voor wetenschap en technologie in relatie tot ontwikkelingssamenwerking, waarvan onder meer het in 1973 uitgebrachte NAR-advies over dit onderwerp getuigt. De NAR bracht in 1978 een nieuw advies uit over de overdracht van technologie. In 1975 werd door Nederland tijdens de UNIDO II-Conferentie een resolutie ingediend, die unaniem aanvaard werd, welke de lid-staten en UNIDO uitnodigde om te bevorderen dat de ontwikkelingslanden in staat worden gesteld om een juiste keuze uit de beschikbare technologie te maken en voorts om de ontwikkeling van aangepaste technologie te bevorderen. Vooral dit laatste onderwerp heeft de aandacht van de Regering en op Nederlands initiatief zijn er inmiddels stappen ondernomen om te komen tot de oprichting van een Internationaal Mechanisme voor Aangepaste Technologie (IMAT) dat de ontwikkeling, verspreiding en toepassing van aangepaste technologie zal helpen bevorderen.

Om de nationale onderzoekinspanning beter gericht en meer ten dienste van de ontwikkelingslanden te doen plaatsvinden, is in het kader van de Nota Wetenschapsbeleid de voorlopige Raad van Advies voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van de Ontwikkelingssamenwerking tevens Voorlopige Sektorraad (RAWOO) in 1977 opgericht. De Raad heeft inmiddels een interimrapport aan de Regering uitgebracht.

Het huidige internationale systeem voor de overdracht van technologie werkt tot tevredenheid van de ontwikkelde landen, terwijl de ontwikkelingslanden van mening zijn dat er veel nadelen aan verbonden zijn. Dit geldt in het bijzonder voor het juridische systeem, vastgelegd in de nationale octrooiwetgeving van talrijke landen, dat de uitvinder of eigenaar van technologie het exclusieve monopolie (octrooi) voor de exploitatie van de uitvinding geeft voor een bepaalde periode. Dit monopolie eindigt pas na de tijdsduur van het octrooi. Voordien is exploitatie door derden mogelijk door verkrijging van een licentie van de octrooihouder (op contractuele basis dan wel afgedwongen als de wet daarin voorziet).

De ontwikkelde landen stellen de grote vlucht, welke de overdracht van technologie na de tweede wereldoorlog heeft genomen, als voorbeeld voor het goed functioneren van dit systeem. De ontwikkelingslanden stellen daartegenover dat de markt voor technologie een «sellers-market» is waarbij de verkopers van technologie, niet uitsluitend maar mede dank zij het huidige industriële eigendom systeem, in een veel betere positie verkeren om over de prijs en andere voorwaarden voor de overdracht van technologie te onderhandelen¹. Met herziening van dit systeem streven de ontwikkelingslanden er naar een beter evenwicht te bereiken tussen enerzijds het publieke belang en de ontwikkelingsbehoeften en anderzijds de rechten van houders van industriële eigendom². Dit zal aan de orde zijn bij de heronderhandeling van het Verdrag van Parijs van 1883 (sindsdien meermalen gewijzigd) dat een aantal grondregels voor o.m. de octrooiwetgeving van de aangesloten landen geeft, waarin het beginsel van de gelijke behandeling van elkaars onderdanen vooropstaat. Deze heronderhandeling zal februari 1980 plaatsvinden.

Naast de door octrooien beschermde kennis bestaat een grote hoeveelheid vrije kennis. Het vrij beschikbaar zijn van deze kennis lost niet alle problemen voor derden-verkrijgers en in het bijzonder voor ontwikkelingslanden op. Ondanks het feit dat in principe iedereen erover kan beschikken is de toegang tot die kennis veelal slechts mogelijk via speciale informatiesyste-

¹ Een overzicht van de verschillende posities is ondermeer vervat in verschillende bijdragen tot het WIPO-symposium inzake het belang van het patentsysteem voor ontwikkelingslanden dat in 1977 in Colombo werd gehouden.

² Zie onder meer de Arushaverklaring van de Groep van 77.

men en deskundigen. Het probleem van de toegankelijkheid van vrije kennis is in ontwikkelde landen, laat staan in ontwikkelingslanden, nog verre van opgelost.

Naast de overdracht van technologie en wetenschap is de ontwikkeling van de eigen technologische en wetenschappelijke capaciteit in ontwikkelingslanden het belangrijkste facet van deze problematiek. Er zal geen sprake kunnen zijn van een ontwikkeling van de Derde Wereld tot gelijkwaardig partner in het internationale economische verkeer wanneer de achterstand van de ontwikkelingslanden op het gebied van de eigen wetenschappelijke en technologische capaciteit niet wordt verminderd. Bovendien zal een eigen creatieve capaciteit beter bij de sociaal-economische omstandigheden van de betrokken ontwikkelingslanden passende oplossingen kunnen aandragen.

Beide facetten van de problematiek – overdracht en de ontwikkeling van eigen capaciteit – kennen eigen specifieke knelpunten. Deze knelpunten worden in het navolgende aan de orde gesteld. De problematiek wordt extra gecompliceerd door dat de overdracht van wetenschap en technologie aan landen, die over een inadequate eigen structuur en beleid beschikken, mede ten gevolge hiervan op een zodanige manier geschiedt, dat het tot stand komen van een dergelijke eigen structuur onvoldoende wordt bevorderd.

Zo wordt van de totale research- en ontwikkelingsuitgaven van multinationals grosso modo niet meer dan 1% in ontwikkelingslanden uitgegeven, terwijl ongeveer 25% van de investeringen van multinationals betrekking heeft op vestigingen in ontwikkelingslanden.

2. Knelpunten bij de overdracht van wetenschap en technologie

In het ontwikkelingsproces van de Derde Wereld speelt, evenals dat in de geïndustrialiseerde landen het geval is, de toepassing van wetenschappelijke kennis en technologie een zeer belangrijke rol. In het licht van de eigen onvoldoende ontwikkelde capaciteit en infrastructuur op dit gebied zijn ontwikkelingslanden in sterke mate aangewezen op de overdracht van deze kennis door de ontwikkelde landen. De ontwikkelingslanden zijn van mening dat er vele bezwaren kleven aan de overgedragen technologie en de modaliteiten waaronder thans de overdracht ervan plaatsvindt. Deze bezwaren zijn de volgende:

- de prijs van de overgedragen technologie wordt te hoog geacht, de hoge prijs en de groeiende stroom van overgedragen technologie drukken zwaar op de reeds wankelende betalingsbalans;
- er zijn vaak nadelige secundaire voorwaarden verbonden aan het gebruik van overgedragen technologie, zoals mededingingsbeperkingen, die veelal de onafhankelijke aanwending van de overgedragen technologie bemoeilijken dan wel koppelverkoop of «packaging» bevorderen;
- het vaak kapitaalintensieve karakter van de uit de geïndustrialiseerde landen afkomstige technologie leidt er toe dat bij toepassing in ontwikkelingslanden relatief te weinig arbeidsplaatsen worden gecreëerd;
- de westerse technologie is meestal niet passend bij de consumptieve behoeften, de beschikbaarheid van hulpbronnen en arbeid, en de ontwikkelingsfase van de ontwikkelingslanden;
- door het ontbreken van de eigen technologische en wetenschappelijke infrastructuur is het voor ontwikkelingslanden moeilijk een onafhankelijk inzicht in de beschikbare alternatieven te verwerven hetgeen het maken van de juiste keuze bemoeilijkt;
- de toepassing van de westerse technologie in ontwikkelingslanden is een van de factoren die er toe kan bijdragen dat het industriële groeipatroon zich naar het voorbeeld van de industrielanden vormt, waardoor de afhankelijkheid van de import uit ontwikkelde landen wordt versterkt.

Ondanks deze problemen is het voor ontwikkelingslanden nog steeds noodzakelijk het grootste deel van de benodigde wetenschappelijke kennis en technologie uit ontwikkelde landen te betrekken. De ontwikkelingslanden

zijn daarom van mening, dat er een nieuw internationaal kader moet komen, dat ertoe zal bijdragen, dat zij in staat gesteld zullen worden om passende technologie, van de juiste bron, onder redelijke voorwaarden, effectief toe te passen.

De ontwikkelingslanden stellen dat het huidige economische systeem hen wel de jure gelijke partners maakt van de aanbieders van technologie uit de ontwikkelde landen, doch dat de ondoorzichtigheid van de markt, hun eigen inadequate structuur op dit gebied en de asymmetrische economische machtsverhoudingen hen de facto in een zwakke, afhankelijke positie houdt.

De Regering blijft er van uitgaan dat de wens van de ontwikkelingslanden tot enigerlei regulering van de internationale overdracht van technologie, erkenning verdient. Op grond hiervan worden de in het kader van de UNCTAD plaats vindende onderhandelingen over een gedragscode voor de internationale overdracht van technologie steeds gesteund. Bij deze onderhandelingen streven de ontwikkelingslanden naar een juridisch bindende gedragscode die de bij overdracht van technologie betrokken landen en hun particuliere – of staatsondernemingen verplicht zijn na te leven. De geïndustrialiseerde landen echter, ten einde recht te kunnen doen aan het unieke karakter van iedere overdracht-transactie en aan de contractvrijheid van de bij de overdracht betrokken partijen, zijn voorstander van een gedragscode in de vorm van vrijwillige richtlijnen.

Toch lijken de standpunten langzaam naar elkaar toe te groeien. De mening dat ook een juridisch niet-bindende gedragscode een sterk normatieve functie zal kunnen hebben, lijkt veld te winnen. Een niet-bindende code zal in feite een eerste fase kunnen zijn in het voortgaand proces van internationale afspraken op het gebied van de internationale overdracht van technologie.

De hier bovengenoemde knelpunten hebben vooral betrekking op de overdracht van industriële technologie. Voor de agrarische- en ambachtelijke industrie is technologie voor het merendeel vrij en als een publiek goed beschikbaar. Hetzelfde kan gesteld worden voor als gevolg van wetenschappelijke activiteiten geproduceerde «vrije kennis». Deze kennis is ook voor wetenschappers uit ontwikkelingslanden beschikbaar middels vakliteratuur, congressen en contacten met instituten of individuele wetenschappers in de ontwikkelde landen. Wel dient hierbij aangetekend te worden, zoals de NAR reeds gedaan heeft, dat het zonder meer benutten van deze kennis ook gevaaren in zich bergt. Immers deze kennis is primair ontwikkeld met het oog op de verhoudingen en problemen van de ontwikkelde landen. Het kan daarom zijn, dat in vele gevallen «aanpassing» van de op basis van deze kennis toe te passen technologie voor de ontwikkelingslanden geboden is. Deze problemen komen in de volgende paragraaf aan de orde.

3. Knelpunten bij de opbouw van een eigen wetenschappelijke en technologische capaciteit

Belangrijker nog dan het hebben of verkrijgen van kennis van buitenaf is het zelf ontwikkelen van nieuwe kennis en van nieuwe produkten. Dit geldt in het bijzonder voor de ontwikkelingslanden waar andere problemen kunnen bestaan, die andere oplossingen vragen dan die in de ontwikkelde landen opgeld doen.

Een aantal factoren evenwel belemmert de ontwikkeling van een eigen wetenschappelijke en technologische capaciteit in de ontwikkelingslanden, namelijk:

- De ontwikkelingslanden besteden van hun nationale middelen weinig aan wetenschappelijk en technologisch onderzoek, ook vergeleken met de ontwikkelde landen.
- Mede hierdoor worden wetenschappers en innoverende capaciteit in eigen land onderbenut, dit wordt de interne «brain-drain» genoemd.
- Deze situatie bevordert mede dat een deel van de wetenschappers en geschoold personeel in de ontwikkelde landen gaan werken: «brain-drain».

- Zulk een uittocht van wetenschappers en geschoold personeel wordt vergemakkelijkt door hun opleiding die veelal in ontwikkelde landen heeft plaatsgevonden en het feit dat de probleemgerichtheid van het wetenschappelijk en technisch onderzoek over het algemeen sterk op de problematiek van de ontwikkelde landen georiënteerd is.
- Het beschermen van de lokale industrie tegen buitenlandse concurrentie werkt niet bevorderend voor een slagvaardig technologische beleid op ondernemingsniveau, noch voor een innovatief wetenschapsbeleid.
- Mededingingsbeperkingen die overeengekomen zijn met de verkoper van technologie kunnen een remmende rol spelen.
- Mede door de hierboven genoemde oorzaken hebben de meeste ontwikkelingslanden geen lange-termijn-nationaal en regionaal beleid op het gebied van wetenschap en technologie.
- Een extra complicatie wordt gevormd door het gegeven dat de meeste donorlanden geen concreet beleid hebben gericht op steunverlening bij de opbouw van een eigen onderzoek- en ontwikkelingscapaciteit van ontwikkelingslanden.

Een ander belangrijk knelpunt vloeit voort uit de tot nu onvoldoende van de grond gekomen samenwerking tussen ontwikkelingslanden op het gebied van wetenschap en technologie. Deze samenwerking zou, in het licht van de overeenkomsten in de problematiek waarmee de verschillende ontwikkelingslanden worden geconfronteerd en de schaalvoordelen van samenwerking, een belangrijke rol kunnen spelen bij de creatie van een eigen wetenschappelijke en technologische capaciteit van ontwikkelingslanden.

Aanzetten tot verbetering zijn gegeven tijdens de TCDC-conferentie waar unaniem een actieplan is aanvaard. Door uitwisseling van gegevens en ervaringen en door een gezamenlijk beleid voor de overdracht van technologie kunnen keuze en ontwikkeling van technologie beter worden gerealiseerd. Zowel bij de opbouw van een eigen onderzoekcapaciteit van ontwikkelingslanden als bij de overdracht van technologie op het gebied van de landbouw speelt de CGIAR¹ een belangrijke rol.

4. Doelstellingen

In het licht van het belang van het ontwikkelen van een eigen wetenschappelijke en technologische capaciteit voor het ontwikkelings- en het verzelfstandigingsproces zal het Nederlandse beleid voor de samenwerking met ontwikkelingslanden zich primair richten op activiteiten die een bijdrage kunnen leveren aan de opbouw c.q. vergroting van deze eigen capaciteit.

Deze nadruk wordt ook ingegeven door de overweging dat op dit terrein de mogelijkheden voor een directe bijdrage door overheden van ontwikkelde landen in het algemeen groter zijn dan op het gebied van het beïnvloeden van de feitelijke overdracht van wetenschappelijke en technische kennis. Bij het bevorderen van de ontwikkeling van een eigen wetenschappelijke en technologische capaciteit van ontwikkelingslanden zal de Regering zich mede laten leiden door het advies van de RAWOO en de NAR en door de besluiten van de TCDC en UNCSTD.

Hiertoe zullen via daarvoor geschikte organisaties de ontwikkeling, verspreiding, toepassing en acceptatie van aangepaste technologie bevorderd dienen te worden. Voorkomen zal moeten worden, dat de ontwikkelingslanden, gezien de schaarste aan middelen en geschoold personeel, activiteiten van de ontwikkelde landen onnodig gaan dupliceren.

Van groot belang is het bevorderen van het toepassen van de resultaten van de tot ontwikkeling gekomen eigen wetenschappelijke en technologische capaciteit. Daartoe zal de Regering in daarvoor in aanmerking komende gevallen steun verlenen aan het opzetten van productiecapaciteit in ontwikkelingslanden. Ook de toepassing van in ontwikkelde landen ontwikkelde en voor ontwikkelingslanden relevante kennis kan op deze wijze worden gesteund.

¹ Consultative Group on International Agricultural Research.

Als voorwaarden voor zulk een samenwerking met de ontwikkelingslanden dienen de uitgangspunten van het ontwikkelingsbeleid. Dit betekent dat vooral die activiteiten ondersteund en gestimuleerd dienen te worden die gericht zijn op de uitbanning van honger en armoede, op de schepping van produktieve werkgelegenheid en inkomen, op bevrediging van de basisbehoeften van de inwoners en de economische verzelfstandiging van deze landen.

Waar mogelijk zal de Regering de overdracht van wetenschappelijke en technologische kennis naar ontwikkelingslanden bevorderen in het licht van de uitkomsten van het internationale overleg over de Gedragscode over de Overdracht van Technologie.

In overeenstemming met de aanbevelingen van de RAWOO, zal worden bevorderd dat onderzoeksactiviteiten in Nederland waar mogelijk meer worden gericht op voor ontwikkelingslanden relevante terreinen. Voorzieningen zullen worden getroffen voor een adequate overdracht van de resultaten van deze onderzoeksactiviteiten. Naast het ontwikkelen van nieuwe voor ontwikkelingslanden relevante kennis zal het beleid erop gericht zijn een bijdrage te leveren tot de identificatie en overdracht van de bestaande wetenschappelijke en technologische kennis die voor ontwikkelingslanden van belang is.

5. Mogelijkheden voor het beleid

Evenals in het voorafgaande worden de beleidsmogelijkheden onderscheiden naar die op het gebied van de opbouw van een eigen wetenschappelijke en technologische capaciteit in ontwikkelingslanden en van de overdracht van wetenschap en technologie aan ontwikkelingslanden.

De aangegeven beleidsvoorstellen geven overigens een voorlopige richting aan. De Regering zal na afloop van de Wereldconferentie over Wetenschap en Technologie dit onderdeel van het Nederlandse beleid nader uitwerken.

i. Beleidsmogelijkheden op het gebied van de overdracht van wetenschap en technologie

Voor de bilaterale overdracht van wetenschappelijke en technologische kennis aan ontwikkelingslanden staan twee wegen open. In de eerste plaats kunnen contacten tussen onderzoeksinstituten in Nederland en instellingen en bedrijven in ontwikkelingslanden worden bevorderd. In de tweede plaats kunnen directe contacten tussen het bedrijfsleven in Nederland en in ontwikkelingslanden worden gestimuleerd.

Het bevorderen van de overdracht langs de weg van contacten tussen Nederlandse onderzoeksinstituten enerzijds en anderzijds instellingen en bedrijven in ontwikkelingslanden zal allereerst kunnen geschieden door het stimuleren van ontwikkelingsgericht onderzoek in Nederland. In het interim-rapport van de RAWOO zijn eerste richtlijnen gegeven voor het kiezen van onderzoekerterreinen. Voor de overdracht van de resultaten van dit onderzoek zullen de contacten tussen instituten in Nederland en de instellingen en het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden worden bevorderd. Dit zal tot de taak gaan behoren van het Technologie Advies Centrum (TAC) dat, zoals in het navolgende wordt toegelicht, de Regering zich voorstelt op te richten, zo mogelijk als onderdeel van TNO. Als eerste maatregel zullen de mogelijkheden worden nagegaan van een via de Nederlandse Ambassades in ontwikkelingslanden te verspreiden informatiebulletin waarin voor deze landen relevante onderzoekresultaten en de daarbij betrokken Nederlandse instellingen worden vermeld. Wanneer de resultaten van de UNCSTD daartoe aanleiding geven zal de Regering in een nota op deze mateie terugkomen.

Daarnaast zal worden nagegaan in hoeverre informatiecentra van de Nederlandse overheid, die voor ontwikkelingslanden relevante informatie bevatten, toegankelijk kunnen worden gemaakt voor deze landen en in hoever-

re door de overheid gefinancierde octrooien en know-how aan ontwikkelingslanden ter beschikking kunnen worden gesteld.

Als mogelijkheden voor het bevorderen van directe contacten tussen het Nederlandse bedrijfsleven met het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden ziet de Regering vooral het assisteren bij het vinden van de juiste partners waarbij vooral de nadruk zal liggen op het potentieel van het midden- en klein bedrijf via de activiteiten van bijvoorbeeld de FMO en het TNO. Daarnaast zal financiële steun kunnen worden verleend bij de overdracht tussen bedrijfsleven in Nederland en in ontwikkelingslanden van bepaalde vormen van aangepaste technologie. In dit verband kan worden gewezen op de studie die in opdracht van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking in samenwerking met Philips en de TH Eindhoven wordt verricht naar de vraag in hoeverre, door het ter beschikking stellen van de in Nederland beschikbare kennis en ervaring, de bedrijfsvoering van kleine toeleveringsbedrijven in ontwikkelingslanden kan worden verbeterd.

Via het Centrum ter Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden (CBI) te Rotterdam zal onder zekere voorwaarden steun worden verleend om uit ontwikkelingslanden afkomstige deelnemers aan technologie-beursen te laten deelnemen. Dit betreft onder andere de door de Koninklijke Nederlandse Jaarbeurs in samenwerking met UNIDO te organiseren 2-jaarlijkse «Tech-Transfair». Deze beurs werd voor het eerst in 1978 georganiseerd en zal in 1980 opnieuw worden gehouden.

Om te bevorderen dat bovenstaand beleid zo effectief mogelijk gecoördineerd en uitgevoerd wordt ligt het in het voornemen om een Technologie Advies Centrum (TAC) op te richten. Deze TAC zal samengesteld worden uit de diverse instellingen en personen in Nederland die geacht worden kennis van zaken over dit aspect van de ontwikkelingsproblematiek te hebben, naast kennis van zaken betreffende het Nederlands potentieel op dit terrein. Het doel van de TAC zal derhalve zijn de bevordering, voorbereiding en uitbreiding van de relaties op het gebied van wetenschap en technologie tussen Nederland en de ontwikkelingslanden.

De Nederlandse inbreng in het multilaterale overleg over de overdracht en technologie zal er in het bijzonder op gericht zijn de totstandkoming van een Gedragscode te bevorderen. Voorts zal, voor wat betreft de problematiek rond het systeem van het industrieel eigendom, het Nederlandse streven er op zijn gericht zoveel mogelijk tegemoet te komen aan rechtvaardige eisen van de ontwikkelingslanden.

ii. *Beleidsmogelijkheden op het gebied van de opbouw van een eigen wetenschappelijke en technologische capaciteit*

Voor de opbouw van een eigen wetenschappelijke en technologische capaciteit van ontwikkelingslanden staan twee mogelijkheden ter beschikking. In de eerste plaats is het mogelijk directe financiële en technische bijstand te verlenen bij de opbouw van deze eigen capaciteit van ontwikkelingslanden. Een multilateraal voorbeeld is de CGIAR en de ISNAR waarop in hoofdstuk VIII werd ingegaan.

In de tweede plaats en niet minder belangrijk is het bevorderen van de samenwerking tussen op dit gebied werkzame Nederlandse instellingen en instituten in ontwikkelingslanden.

Als illustratie van de mogelijkheden op dit terrein kan de volgende opsomming dienen:

- het adviseren bij het opzetten van wetenschappelijke en technologische instituten in ontwikkelingslanden;
- het gezamenlijk door instituten in Nederland en in ontwikkelingslanden uitvoeren van onderzoekprojecten;
- het opleiden van onderzoekers en geschoold personeel in de betreffende ontwikkelingslanden en het tegelijkertijd tegengaan van een mogelijk brain-drain-effect;
- het steun verlenen bij de identificatie van technologiebehoefte en doelstellingen van ontwikkelingslanden;

- het op verzoek financiële steun verlenen bij de opbouw van een evaluatiemechanisme voor in te voeren technologieën;
- het ondersteunen van de beleidsformulering voor het bevorderen van de ontwikkeling van eigen, aangepaste technologieën en de doorstroming daarvan naar de nationale productiesystemen in ontwikkelingslanden;
- het helpen ontwikkelen van wetenschappelijke adviesbureaus en technische informatiecentra in ontwikkelingslanden.

Allereerst zullen in het bilaterale technische hulpprogramma en in het kader van het doelbijdragenprogramma financiële voorzieningen worden getroffen om de uitvoering van deze samenwerking op wetenschappelijk en technologisch gebied nader vorm te geven. Activiteiten als de op dit moment reeds bestaande gezamenlijke onderzoekactiviteiten met Sri Lanka op het gebied van de windenergie, met Indonesië inzake aangepaste technologie, met India over alternatieve ontwikkelingsstrategieën en met Kenia inzake bodemkartering en zaadcontrole zullen worden uitgebreid. Bovendien zal meer dan tot nu toe gebruik worden gemaakt van lokale instellingen in de betreffende ontwikkelingslanden voor studie en uitvoering van Nederlands bilaterale hulpprojecten.

In de vorm van het creëren van een speciale afdeling Onderzoek binnen de nieuwe Directie Bilaterale Hulpverlening van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zullen organisatorische voorzieningen worden getroffen. Met betrekking tot het huidige Onderzoekprogramma zal een aanvang worden gemaakt met het implementeren van adviezen uit het interim-rapport van de RAWOO.

In het programma voor Universitaire Ontwikkelingssamenwerking zijn in de loop van 1977 reeds beleidsaanpassingen doorgevoerd met het oog op het bevorderen van wetenschappelijke samenwerking met ontwikkelingslanden. Deze aanpassingen hielden een ombouw in van losse, op zich zelf staande projecten tot een beleid gericht op het tot stand komen van meer duurzame en een veelomvattender samenwerking met universiteiten in ontwikkelingslanden. Dit beleid zal worden voortgezet. Na een evaluatie van de huidige, in aantal beperkte, PUO-projecten nieuwe stijl zal worden bezien in hoeverre dit programma verder zal kunnen worden uitgebreid.

Bij de opbouw van een eigen wetenschappelijke en technologische capaciteit in ontwikkelingslanden is de inzet van buitenlandse deskundigen van groot belang. In het Deskundigen Programma zal zowel in de selectieprocedure als in het voorbereidingsproces meer met de noodzaak van de opbouw van een eigen capaciteit in ontwikkelingslanden rekening worden gehouden.

In het Internationaal Onderwijs Programma zijn reeds accentverschuivingen van opleidingen in Nederland naar opleidingen in ontwikkelingslanden gerealiseerd. Als voortzetting van deze verschuivingen zal binnen dit programma de mogelijkheid worden gecreëerd om bestaande wetenschappelijke instituten in concentratielanden subsidies te verlenen waaruit deze instituten zelf studiebeurzen kunnen financieren.

Zoals in het voorafgaande reeds werd aangegeven is, als tweede fase van het ontwikkelen van de eigen wetenschappelijke en technologische capaciteit van ontwikkelingslanden, de praktische toepassing van de door deze capaciteit ontwikkelde kennis van groot belang. In de maatregelen gericht op het stimuleren van particuliere buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden, zoals in hoofdstuk VII aangegeven, zal de vraag in hoeverre in ontwikkelingslanden ontwikkelde kennis kan worden toegepast een belangrijk criterium zijn voor de vraag of de betreffende investeringen voor overheids-ondersteuning in aanmerking kan komen.

X. ENERGIEPROBLEMATIEK VAN ONTWIKKELINGSLANDEN

1. Inleiding

Met de oliecrisis van 1973 is het besef doorgedrongen dat de overvloedige beschikbaarheid van energie niet langer als een vanzelfsprekend gegeven kan worden beschouwd. Meer recente ontwikkelingen hebben dit besef versterkt. De verwachte ontwikkeling van de mondiale vraag naar toenemend schaarse energiedragers, de importafhankelijkheid van vele consumentenlanden van de voorziening en de mogelijkheid van manipulatie van aanbod en/of prijzen door de producentlanden, dragen de kiemen in zich voor toekomstige schaarstesituaties en spanningen.

Het energievraagstuk vraagt daarom nationaal zowel als internationaal om een beleid gericht op een overgang naar energiesystemen gebaseerd op een meer gevarieerde voorziening waarin olie een minder belangrijke rol zal moeten spelen en op een efficiënt en zuinig gebruik van energie. Het zeker stellen van een toereikend energieaanbod en een rechtvaardige verdeling daarvan over de gehele wereld vormt een van de grote vraagstukken waarvoor de internationale gemeenschap zich ziet gesteld.

De noodzaak van zo'n beleid wordt benadrukt door de sombere voorspellingen over de mondiale vraag- en aanbodverhoudingen. De belangrijkste studies op dit terrein verschillen eigenlijk alleen van mening over de vraag of de schaarstesituaties zich eerder of later zullen voordoen. Ondanks de verschillen in vooronderstellingen en methodologie zijn deze studies het er alle over eens dat:

- i. ongewijzigd beleid zal leiden tot ernstige schaarstesituaties, waarbij abrupte prijsstijgingen een pijnlijke aanpassing van vraag aan aanbod afdwingen;
- ii. ook bij verminderde economische groei en een meer anticiperend beleid de energie-importafhankelijkheid blijft en dat onzekerheden zullen blijven bestaan m.b.t. voldoende en verzekerde aanvoer;
- iii. de te verwachten schaarste op de energiemarkt prijsstijgingen in de hand zal werken, die de betalingsbalansposities van vele landen ernstig zal belasten en de meeste ontwikkelingslanden uit de markt zal prijzen. Deze situatie zal kunnen leiden tot pogingen om exportmarktaandelen te vergroten c.q. te behouden, mogelijk gepaard gaande met beschermende maatregelen om de thuishmarkt te reserveren, met alle internationale spanningen vandien;
- iv. daarom de eenzijdige olie-afhankelijkheid zal moeten worden teruggedrongen om een meer evenwichtig aanbod en verdeling van energievormen te krijgen, ook al om niet (enkele) OPEC-landen te zwaar te belasten met verantwoordelijkheid voor de gehele wereldwelvaart.

De onzekere energievoorzichten en de grote verscheidenheid van de ontwikkelingslanden, waar de energieproblematiek bovendien in velerlei opzicht verschilt van die in de industrielanden, maakt het formuleren van een globaal beleid dat aan ieder land recht doet er niet gemakkelijker op. Tegelijkertijd stellen de ontwikkelingslanden, dat, gezien de ongelijke welvaartsverdeling in de wereld waaruit het onevenredige beslag voortvloeit dat de industrielanden leggen op schaarse energiebronnen, er een zware verantwoordelijkheid ligt op laatstgenoemde groep landen om hun vraag naar commerciële energie te verminderen. Dit om de toekomstige beschikbaarheid van energie voor de rest van de wereld niet in gevaar te brengen en een ruime overgangperiode naar een vervangend energiepakket mogelijk te maken.

In deze inleidende paragraaf zal voor wat betreft de energieproblematiek van de ontwikkelingslanden worden ingegaan op de verdeelingsaspecten – mondiaal en binnen de arme landen –, de kostensituatie, de potentiële mogelijkheden van ontwikkelingslanden en de problematiek van het zgn. niet-commerciële energiegebruik.

Voor wat de mondiale verdeling van het energieverbruik betreft dient te worden vastgesteld dat, hoewel tweederde van de wereldbevolking in de Derde Wereld leeft, zij in totaal slechts 15% van alle commerciële energie verbruikt. Per hoofd van de bevolking bedroeg het energieverbruik in 1976 in de ontwikkelde landen het equivalent van 6400 kilogram kolen. In de ontwikkelingslanden was dit slechts 360 kilogram per hoofd of wel ongeveer 18 maal minder¹.

De verdeling van het verbruik binnen de groep van ontwikkelingslanden is overigens zeer ongelijk. Van het genoemde aandeel van 15% in het totale wereldverbruik wordt $\frac{3}{4}$ door slechts 16 ontwikkelingslanden verbruikt, t.w. Argentinië, Brazilië, Chili, Colombia, Egypte, India, Indonesië, Zuid-Korea, Mexico, Pakistan, Filipijnen, Taiwan, Thailand, Turkije en de OPEC-landen Venezuela en Iran.

De geschatte kosten van de olie-import voor ontwikkelingslanden bedragen op dit moment meer dan \$ 20 mld. In 1975 waren de kosten volgens een Wereldbankschatting nog ongeveer \$ 14 miljard. Een dergelijke omvang betekent een aanzienlijk beslag op de betalingsbalans. De kosten van de olie-importen bedragen gemiddeld bijna 10% van de totale exportopbrengsten van de niet-olie exporterende ontwikkelingslanden en hebben een belangrijke rol gespeeld bij de structurele verhoging van het tekort op de betalingsbalans en, als gevolg daarvan, bij de verslechtering van de schuldsituatie. Ter vergelijking zij vermeldt dat de ODA-hulp van DAC- en OPEC-landen te zamen in 1977 ook ongeveer \$ 20 mld. bedroeg. Aangezien slechts een beperkt gedeelte van deze hulp betalingsbalanssteun was, kon deze slechts gedeeltelijk soelaas bieden.

Ontwikkelingslanden zijn in het algemeen afhankelijker van olie voor hun energieverbruik dan de ontwikkelde landen. Ongeveer 75% van de energiebehoefte van de ontwikkelingslanden wordt gedekt door olie en 15% door steenkool. Hydro-energie en aardgas leveren ieder ongeveer 10%.

Gegeven de huidige en te verwachten moeilijkheden zullen de ontwikkelingslanden hun eigen energiepotentieel dienen te ontwikkelen en te benutten, temeer daar de niet-olieproducerende ontwikkelingslanden als groep hun energiebehoefte met 250% zullen zien toenemen in de periode van heden tot 1990. Deze voorspelling is gebaseerd op de verwachting dat de economische groei in de z.g. middengroep van de ontwikkelingslanden 1 tot 2% hoger zal zijn dan die van de industrielanden. De armere ontwikkelingslanden zullen in dit scenario daarentegen een groeipercentage kennen dat zo'n 0,5 beneden dat van de industrielanden zal liggen.

Hoewel het commerciële energieverbruik in de niet-OPEC ontwikkelingslanden een aanzienlijke stijging te zien zal geven, zal de per capita consumptie in 1990 overigens slechts 3,5 boe tegen 2 boe thans bedragen². Hiervan zal in 1985 zo'n 20% en in 2000 zo'n 20-25% middels import gedekt dienen te worden.

Voor de beoordeling van het energiepotentieel van de ontwikkelingslanden is relevant dat slechts 3% van de z.g. «wildcat» olieboringen in de wereld in 1976 in niet-OPEC ontwikkelingslanden plaatsvonden, ondanks het feit, dat de mate van succes (de z.g. wildcat ratio) met 26% niet veel bij die van de OPEC-landen achterblijft. Indien men beseft dat het potentiële oliegebied van deze landen twee maal zo groot is als dat van de OPEC is het aantal olieboringen buitengewoon laag.

De situatie per niet-OPEC ontwikkelingsland verschilt sterk. Mexico zal zich op relatief korte termijn tot een van de belangrijkste olieproducenten kunnen ontwikkelen. Een land als Brazilië zal waarschijnlijk zelfvoorzienend worden, terwijl vooral de armere ontwikkelingslanden in Afrika en Azië in sterke mate van import afhankelijk zullen blijven.

Op dit moment produceren de niet-OPEC ontwikkelingslanden ongeveer 3,5 mbd³. Hoewel de mogelijkheid van nieuwe olievondsten in deze landen aanzienlijk lijkt zullen zij, mede gezien de problemen van financiële (commerciële exploitatiebaarheid) en technologische (bereikbaarheid) aard, naar verwachting niet meer dan 8.9 mbd in 1985 en 11.6 mbd in 1990 voortbren-

¹ VN-document E/C.7/108.

² boe: 1 barrel oil equivalent = 0,14 ton olie equivalent.

³ Cijfer van 1975 1 mbd = 1 million barrel per day = 50 miljoen ton olie per jaar.

gen. Voor de OPEC-landen zijn deze getallen: een export van ca. 35 mbd in 1985 en 33.5 mbd in 1990. Drie landen – Mexico, Brazilië en Egypte – zullen 40% van de niet-OPEC ontwikkelingslanden olieproductie leveren in 1985. Mexico alleen zal naar verwachting 33% van de niet-OPEC ontwikkelingslanden olieproductie in 2000 voor zijn rekening nemen.

Ondanks het feit dat de niet-OPEC ontwikkelingslanden een aardgasreserve hebben van 20 bboe¹ werd in 1973 hiervan slechts een zeer kleine hoeveelheid geproduceerd, waarvan dan 65% verkocht werd. De rest werd verbrand. Reden hiervoor is het ontbreken van afzetmarkten. De interne productie zal volgens de WAES-studie² echter toenemen tot een hoeveelheid van 4.5 mbdoe³ hetgeen voldoende zou zijn om de eigen vraag te dekken.

Steenkool zal in diverse niet-OPEC ontwikkelingslanden een rol van betekenis kunnen gaan spelen. Thans is dit alleen het geval in India en Zuid-Korea, waar resp. 50 en 70% van de energiebehoefte door steenkool gedekt wordt. De exploratie en ontginning van steenkool zal echter veel investeringen en technologie vereisen. Slechts hoge olieprijsen zullen de ontwikkelingslanden doen besluiten deze energiebron te gaan benutten.

Het elektriciteitsgebruik in de ontwikkelingslanden is tussen 1960 en 1973 bijna verdrievoudigd. Hiervan werd bijna de helft voortgebracht door waterkracht. Tot nu toe hebben de ontwikkelingslanden 4% van hun totale potentieel aan waterkracht benut. Naar verwachting zal dit percentage verviervoudigd zijn in 2000. Ten slotte wordt verwacht dat nucleaire energie slechts een relatief ondergeschikte rol zal blijven spelen.

Naast het gebruik van de commerciële energiebronnen wordt in ontwikkelingslanden veel gebruik gemaakt van niet-commerciële energiebronnen, zoals hout, mest en plantaardig afval⁴. Niet-commerciële energie dekt ongeveer de helft van de energiebehoefte van de ontwikkelingslanden. In de rurale gebieden is voor 80–90% van de bevolking dit zelfs de enige vorm van energie naast menselijke en dierlijke energie. Het verschil in energieverbruik tussen stedelijke en rurale verbruikers is dan ook groot wat betreft commerciële energie. In Afrika bij voorbeeld consumeren de rurale gebieden slechts 4% van alle commerciële energie.

De ontwikkelingslanden worden door twee energiecrises bedreigd. Naast de commerciële energiecrisis, welke zij gemeen hebben met de industrielanden, hebben deze landen in nog grotere mate te kampen met de gevolgen van het inefficiënte en desastreuze verbruik van niet-commerciële energie. Ontbossing en desertificatie zijn specifieke problemen die mede samenhangen met het grote verbruik van niet-commerciële energie.

Gegeven de blijvende invoerafhankelijkheid van in het bijzonder de armer ontwikkelingslanden in Afrika en Azië en de te verwachten ontwikkelingen op de energiemarkt is het voor deze landen van groot belang dat tijdig alternatieve mogelijkheden voor het voorzien in de stijgende energiebehoefte worden ontwikkeld.

2. De huidige situatie

De gevolgen van de oliecrisis kwamen het hardst aan in de niet-olieproducerende ontwikkelingslanden. De verviervoudigde olieprijs droeg in sterke mate bij aan de verdubbeling van de buitenlandse schuldenlast van deze groep landen sinds 1973. Hierdoor kwam hun economische ontwikkeling in gevaar, te meer daar deze landen tegelijkertijd door hun economische groei een snelle ontwikkeling van hun consumptie van commerciële energie kenden. In de periode van 1960–1972 nam deze met meer dan 200% toe, terwijl de vraag naar elektriciteit zelfs met meer dan 250% steeg.

De initiatieven welke sinds 1974 zijn genomen om via internationaal overleg tussen olieproducenten en consumenten een aanvaardbare internationale regeling voor de energielevering tot stand te brengen zijn niet geslaagd. Het enige resultaat was het bijeenroepen van de «Conferentie over de Internationale Samenwerking» (CIES) te Parijs. Hoewel het eindrapport een aantal zinvolle aanbevelingen bevat inzake de energiesituatie en de CIES

¹ bboe: billion barrels oil equivalent = 140 miljoen ton olie equivalent.

² WAES: Workshop on Alternative Energy Strategies.

³ mbdoe: million barrels per day oil equivalent = 50 miljoen ton olie equivalent per jaar.

⁴ Niet-commerciële energiebronnen is de internationaal gebruikelijke aanduiding van traditionele energiebronnen zoals hout, mest en plantaardig afval die slechts in geringe mate via markten worden verhandeld.

op dit gebied tot een nuttige informatie-uitwisseling en verduidelijking van standpunten heeft geleid, zijn er geen bindende afspraken gemaakt hoe deze aanbevelingen uitgevoerd zouden dienen te worden. Een van de aanbevelingen luidt: «dat de internationale gemeenschap voorrang zou moeten geven aan de bijzonder kwetsbare positie van die ontwikkelingslanden welke het meest afhankelijk zijn van olie-import, zodat zij hun essentiële huishoudelijke, industriële en economische ontwikkelingsbehoeften zullen kunnen dekken». Tot nu toe zijn echter geen maatregelen getroffen om deze belangrijke aanbeveling in voorkomende gevallen uit te kunnen voeren.

Zulk een regeling bestaat er wel binnen het Internationale Energie Agentschap (IEA). Reeds in 1974 hebben de IEA-landen overeenstemming bereikt over een olieverdeelschema voor crisissituaties. Op deze en andere aspecten van het energiebeleid, die niet rechtstreeks voortvloeien uit de energiesituatie van ontwikkelingslanden, wordt uitgebreid ingegaan in de Energie-nota.

Van direct belang voor de ontwikkelingslanden zijn een aantal activiteiten van het IEA die rechtstreeks met het oog op de problematiek van deze landen worden ondernomen. Deze activiteiten omvatten studies, workshops en onderzoekprojecten die openstaan voor deelname van ontwikkelingslanden.

Een aanbeveling van de CIES die wel tot concrete actie heeft geleid is de uitnodiging aan de Wereldbank om zijn participatie uit te breiden in de diversificatie en de ontwikkeling van energiebronnen in ontwikkelingslanden en in het bijzonder in energie-importerende ontwikkelingslanden. Voor 1973 was de Bank niet betrokken bij projecten in de olieproductiesfeer. Olieproductie in de meeste ontwikkelingslanden was bij de prijzen van voor 1973 veelal niet economisch en het aanbod was overvloedig. Voor economisch aantrekkelijke projecten in ontwikkelingslanden was voldoende particulier kapitaal beschikbaar.

De veranderde situatie heeft de Bank er toe gebracht zijn beleid op dit gebied te herzien. In 1977 gaf de Bank zijn eerste lening op dit gebied: \$ 150 miljoen voor olie- en gasexploitatie bij Bombay. De Bank verwacht vanaf 1981 ongeveer \$ 500 miljoen per jaar voor projecten in de olie-productiesfeer ter beschikking te kunnen stellen. De Bank ziet zijn rol in deze sector overigens vooral als een katalytische, ter verzekering van een adequate internationale presentatie in projecten. Naast projecten in de oliesector zetten de Bank en de IDA de activiteiten in de sector van andere energieopwekking voort. De Bank is ook begonnen de mogelijkheden voor ontwikkeling van traditionele, niet-commerciële energiebronnen te bezien. In projecten voor plattelandsontwikkeling en infrastructuur wordt nu speciale aandacht besteed aan de energiecomponent.

De EG-Commissie heeft voor de door haar noodzakelijk geachte stimulering van de groei van de ontwikkelingslanden voorstellen gedaan om een bijdrage te leveren aan de oplossing van het energieprobleem in deze landen. Als mogelijke terreinen voor actie noemt de Commissie de inventarisatie van de toekomstige vraag naar energie en een systematische inventarisatie van hun energiepotentieel. Voorts wordt gedacht aan concrete hulpverlening, mede op basis van deze inventarisaties, bij de exploratie en exploitatie van conventionele energiebronnen, bij de ontwikkeling van energiebesparende methoden en op het gebied van onderzoek en toepassing van nucleaire en alternatieve energiebronnen. Ten slotte stelt de Commissie voor om voor deze activiteiten een aparte post op de begroting op te nemen van 10 mln. Europese Rekeneenheden (ERE).

Gemeenschappelijke acties van de kant van de niet-olieproducerende ontwikkelingslanden als groep afzonderlijk hebben tot nu toe nog niet plaatsgevonden. De grootste landen van deze groep hebben nationale en bilaterale maatregelen getroffen, terwijl de kleinere – het merendeel – te veel tegengestelde belangen hebben om een gemeenschappelijke basis te hebben kunnen vinden.

De VN heeft, via een aantal activiteiten van haar organen, aandacht aan hun problemen geschonken doch deze kunnen niet dienen als een substituu

voor een eigen energiebeleid van deze landen. Naast concrete en substantiële activiteiten van de Wereldbank op dit gebied, assisteert de VN met het aandragen van materiaal en het geven van stimulansen voor het tot stand komen van een eigen energiebeleid. Zo zal er in 1981 een conferentie gehouden worden over onuitputtelijke energiebronnen. Hoofddoel van de conferentie zal zijn om tot een duidelijk en realistisch beeld te geraken van het potentieel van alternatieve energiebronnen, vooral voor gedecentraliseerde toepassingen in ontwikkelingslanden. De gebieden waarover de conferentie zich zal uitstrekken omvatten zonne-, geothermische en windenergie, golfslag en getijdenenergie, biomassa, waterkracht, teerzand en leisteen alsmede niet-conventioneel gebruik van kolen. Op deze gebieden zal de aandacht zich in het bijzonder richten op de technologische ontwikkelingen, de identificatie van de toepassings- en ontwikkelingsmogelijkheden voor het gebruik van nieuwe en hernieuwbare energiebronnen en het economische nut van het gebruik ervan, met name in ontwikkelingslanden. Daarnaast zal adequate informatie-uitwisseling op dit gebied ten behoeve van ontwikkelingslanden speciale aandacht krijgen. De conferentie zal worden voorbereid via een aantal technische bijeenkomsten op verschillende deelterreinen.

Het belang van de conferentie is vooral gelegen in het feit dat voor de eerste maal op wereldwijde basis – zij het op een beperkt terrein – het energievraagstuk in de VN aan de orde komt. De technische benadering staat voornog op de voorgrond. Zij kan echter de mogelijkheid openen om te zijner tijd de politieke dimensie te beïnvloeden.

De meest recente situatie op de energiemarkt wordt gekenmerkt door prijsstijgingen via verhogingen van de basisprijs voor ruwe olie en van toeslagen die door individuele olie-exporterende landen worden bepaald. Daarnaast treden door beperkingen in de productie in een aantal OPEC-landen aanvoer- en voorzieningsproblemen op. Verminderde toename van de beschikbaarheid en sterk verhoogde prijzen betekenen voor alle olie-importerende landen problemen. In het licht van de geringere economische mogelijkheden voor veel olie-exporterende ontwikkelingslanden zullen de huidige problemen daar opnieuw het hardst aankomen. Dit heeft er zelfs toe geleid dat tijdens de UNCTAD-conferentie in Manilla scheuren konden worden geconstateerd in het tot dan toe gesloten front van olie-exporterende- en importerende ontwikkelingslanden.

3. Knelpunten

Er kunnen op basis van het voorafgaande voor de energieproblematiek van ontwikkelingslanden een vijftal knelpunten worden onderscheiden:

- i. de korte-termijnknelpunten zowel financieel als qua voorziening;
- ii. de ontwikkeling van de eigen energiebronnen;
- iii. de ontwikkeling van alternatieve energiebronnen;
- iv. de problematiek van de niet-commerciële energiebronnen;
- v. knelpunten inzake het management.

Ad i. De korte-termijnknelpunten

Bij de discussie over de energieproblematiek gaat het in wezen om een mondiale vraag naar op korte termijn schaarse middelen. Een voldoende beschikbaarheid van deze middelen in het bijzonder ook ten behoeve van ontwikkelingslanden dient doelstelling te zijn van het internationaal energiebeleid. Deze doelstelling zal in beginsel met alle betrokken landen of groepen landen gerealiseerd moeten worden.

Het overleg met de ontwikkelingslanden en de OPEC-landen, zowel in de CIES als daarbuiten, heeft geen resultaat opgeleverd in de zin van bindende afspraken.

Het nationale energiebeleid van de industrielanden is primair gericht op het veilig stellen van de dekking van de eigen binnenlandse energiebehoeften en de vermindering van de energie-importafhankelijkheid. De maatregelen

len om tot een gediversificeerder energiepakket in de industrielanden te komen zijn gericht op de eigen binnenlandse voorziening en niet expliciet op die van de ontwikkelingslanden. Dat wil niet zeggen dat de resultaten van dit beleid niet ook van belang zijn voor de ontwikkelingslanden.

Het nationale energiebeleid, zoals dat voortvloeit uit het sociaal-economisch beleid van de industrielanden, is globaal gesteld niet inconsistent met de internationale doelstellingen. In het nationale beleid van de industrielanden worden echter de beleidslijnen voor een wereldwijd beleid in de praktijk nog onvoldoende consequent doorgetrokken. Bij toenemende schaarste van de conventionele energiebronnen zal het ontbreken van consistentie tussen het nationale energiebeleid van geïndustrialiseerde landen en de internationale doelstellingen echter vooral de voorziening van de armere, olie-importerende ontwikkelingslanden treffen.

Een tweede korte-termijnknelpunt wordt gevormd door de toenemende financiële last voor ontwikkelingslanden die de import van olie met zich brengt en zoals die tot uitdrukking komt in het tekort op de betalingsbalans en de schuldpositie.

Ad ii. De ontwikkeling van de eigen energiebronnen

De ontwikkelingslanden worden geconfronteerd met een gebrek aan financiële middelen en technologie bij het veilig stellen van hun energiebehoefte door exploratie en exploitatie van hun eigen natuurlijke bronnen. Het zal niet gemakkelijk zijn om in deze kapitaal- en technologieleemte der ontwikkelingslanden te voorzien. Deze landen worden niet alleen geconfronteerd met een groeiende schuldenlast en betalingsbalanstekorten, doch ook door de wetgeving en het investeringsbeleid van deze landen worden industrielanden en ondernemingen uit die landen weinig gestimuleerd lange-termijninvesteringen te plegen. Daarnaast is er de belemmerende factor dat ontwikkelingslanden vaak op minder interessante voorwaarden met multinationale ondernemingen tot zaken willen komen, hetgeen ertoe leidt, dat deze ondernemingen slechts de gemakkelijke en de meest belovende gebieden in productie nemen. Hierdoor blijven rendabele, kleinere olievelden onbenut.

Een eventuele financieringsbron is het VN-«Revolving Fund for Natural Resources». De mogelijkheden van dit fonds zijn beperkt omdat het geen exploratie naar energiebronnen toestaat en er uit dit fonds geen «feasibility studies» gefinancierd mogen worden. Meer mogelijkheden biedt het programma van de Wereldbank, dat voorziet in leningen van in totaal \$ 3 miljard voor de komende vijf jaar op het gebied van energie-ontwikkeling in ruime zin.

Ad iii. De ontwikkeling van alternatieve energiebronnen

Hoewel de niet-OPEC ontwikkelingslanden als groep voor steenkool en aardolie zelfvoorzienend kunnen worden en op den duur zelfs enige export zullen kunnen plegen, zal een dergelijke productie voornamelijk in een beperkt aantal landen van deze groep plaatsvinden. Vele ontwikkelingslanden zullen van import van ook deze energiedragers afhankelijk blijven.

Een belangrijke bijdrage in de energievoorziening van deze ontwikkelingslanden zal kunnen worden geleverd door alternatieve energiebronnen als zonne-energie, windenergie, biomassa en dergelijke. De knelpunten zijn hier vooral van financiële aard. Zowel onderzoek als toepassing vergen belangrijke bedragen.

Het is wenselijk dat het onderzoek naar deze alternatieven vooral door de ontwikkelingslanden zelf zal dienen te geschieden. In de eerste plaats zijn de problemen sterk aan deze landen gebonden en vindt er op dit terrein relatief weinig onderzoek plaats in de industriestaten. In de tweede plaats hebben ontwikkelingslanden op het terrein van de zachte technologieën weinig achterstand ten opzichte van de industrielanden en dit feit kunnen zij uitbuiten.

Er doen zich dan wel de knelpunten voor zoals die in Hoofdstuk IX met betrekking tot de opbouw van een eigen technologische en wetenschappelijke capaciteit in ontwikkelingslanden zijn geschetst.

Ad iv. De problematiek van de traditionele, niet-commerciële energiebronnen

Zoals in het voorafgaande uiteengezet, worden ontwikkelingslanden door twee energiecrises geteisterd.

Naast de commerciële energieproblematiek, die zij gemeen hebben met de industrielanden, hebben de ontwikkelingslanden in nog grotere mate te kampen met de gevolgen van het verbruik van de traditionele vormen van energie, zoals brandhout, houtskool en mest. In sommige landen is de situatie zo ernstig dat gevreesd moet worden dat, indien er op korte termijn geen maatregelen genomen worden, deze landen over 50 jaar nog slechts als woestijn zullen voortbestaan.

De oplossing voor dit energieprobleem is, naast een probleem van de bestaande sociaal-economische structuur in deze landen, in belangrijke mate een financieringsprobleem voor het opzetten van anti-desertificatie en herbebossingsprogramma's. Daarnaast zullen alternatieven ontwikkeld en onder de bevolking verspreid moeten worden voor de huidige inefficiënte en desastreuze gebruikswijze van de traditionele energiebronnen.

Ad v. Knelpunten inzake het management

Verwacht mag worden dat bij massale toepassing van alternatieve technieken voor de energievoorziening organisatorische en institutionele problemen naar voren zullen komen. Vraagstukken van management, training en voorlichting in ontwikkelingslanden zullen een belangrijke plaats daarbij innemen.

Om een anticiperend en stimulerend beleid te bevorderen is het wenselijk dat de regeringen van olie-importerende ontwikkelingslanden een langetermijnergiebeleid formuleren met de adequate instituties om een dergelijk beleid te verwezenlijken. Tot nu toe is een van de belangrijkste knelpunten voor een verbetering van de energiesituatie dat in vele ontwikkelingslanden nog steeds sprake is van een ad-hoc, fragmentarisch en kortetermijnbeleid dat verhindert een goed inzicht te krijgen in de ernst van de energieproblematiek.

4. Doelstellingen

De primaire doelstelling van het beleid ten aanzien van de energieproblematiek van ontwikkelingslanden is het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de energiesituatie van de olie-importerende ontwikkelingslanden. In het licht van de in het voorafgaande vermelde knelpunten zullen hiervoor financiële en andere middelen – zoals technologische kennis en onderzoekcapaciteit – ter beschikking worden gesteld.

Het uitgangspunt van het beleid is dat het om een mondiaal probleem gaat waar ontwikkelde en ontwikkelingslanden tegelijkertijd mee worden geconfronteerd. De effecten van het door Nederland nationaal en internationaal te voeren beleid op de energiesituatie van ontwikkelingslanden dienen een belangrijke rol te spelen.

In dit licht zal het buitenlandse energiebeleid gebaseerd moeten zijn op de erkenning dat bij het veilig stellen van de binnenlandse energiebehoeften de medeverantwoordelijkheid voor dezelfde zekerheid voor de internationale gemeenschap in aanmerking zal moeten worden genomen. Nationale doelstellingen mogen niet inconsistent zijn met internationale doelstellingen.

Daarbij is het van belang dat de industrielanden de toekomstige energievoorziening van de wereld niet unilateraal regelen, maar bereid zijn hierover met olieproducerende en andere ontwikkelingslanden te overleggen. Dit

overleg dient te geschieden in samenhang met het geheel van vraagstukken van de noord-zuidrelatie, waarvan het energievraagstuk deel uitmaakt.

Tegen deze achtergrond zullen de aanwending van hulp gelden en het via overheidsmaatregelen stimuleren van ondernemingsactiviteiten op het gebied van de energievoorziening in ontwikkelingslanden kunnen geschieden. Zonder deze basis lijkt het gevaar niet denkbeeldig dat de op dit gebied te nemen maatregelen vooral tot effect zullen hebben dat de energievoorziening van de geïndustrialiseerde landen wordt veiliggesteld met voorbijgaan van de belangen op dit gebied van de ontwikkelingslanden.

Als uitwerking van de hiervoor genoemde consistentie tussen nationale en internationale doelstellingen en in wederzijds belang dient, vooral in de industrielanden, de vermindering van de vraag naar energie bevorderd te worden. Tegelijkertijd zal het onderzoek en de ontwikkeling van besparingsmogelijkheden en alternatieve energiebronnen ten behoeve van ontwikkelingslanden geïntensiveerd moeten worden. Bij dit onderzoek zal de ontwikkelingsrelevantie benadrukt worden.

5. Actiegebieden voor het Nederlandse beleid

Om aan dit beleid concreet gestalte te geven zal de Nederlandse Regering op drie gebieden specifieke activiteiten ontwikkelen en wel op financieel, technisch en institutioneel terrein.

1. Financiële actie

Financiële steun is benodigd voor onderzoek, exploratie en exploitatie.

De Regering stelt in de komende jaren f 25 mln. beschikbaar voor het financieren van onderzoek naar toepassingen van onuitputtelijke energiebronnen ten behoeve van ontwikkelingslanden. Naast de reeds begonnen projecten inzake windenergie en vergassing zullen deze gelden gebruikt worden voor de ontwikkeling van een koelcel gevoed door zonne-energie (uitgevoerd door FDO/TH Delft/TNO) en nog nader goed te keuren projecten. Deze projecten zullen uitgevoerd worden in samenwerking met ontwikkelingslanden.

De Regering zal initiatieven steunen voor het bijeenbrengen van extra financiële middelen voor een te vormen fonds dat ten doel zal hebben de exploratie en exploitatie van energiebronnen in ontwikkelingslanden te bevorderen. Nederland zal een substantieel aandeel in de financiering van een dergelijk initiatief op zich nemen. Ingeval in het initiatief voor een EG-fonds onvoldoende aansluiting kan worden gevonden bij de Nederlandse doelstellingen, zal getracht worden een dergelijk fonds binnen de OESO tot stand te brengen of om via een Nederlandse bijdrage te bevorderen dat het VN-fonds voor «Natural Resources» ook voor exploratie naar energiebronnen aangewend kan worden.

Naast deze financiële steun stelt de Regering zich ten doel om in het kader van de bilaterale hulpverlening en wel in het bijzonder inzake de besteding van de fondsen voor de Sahel, grote aandacht te besteden aan de bosbouw en het bevorderen van een efficiënter houtverbruik, mede door middel van de ontwikkeling van daartoe geschikte en aangepaste kachels. Gezien de grote noodzaak van dit soort projecten zal na een aanloopperiode hiervoor f 100 mln. per jaar worden gereserveerd.

2. Technische actie

Technische hulpverlening is nodig op het terrein van onderzoek, exploitatie en beleidsvoorbereiding.

Naast de hierboven genoemde gezamenlijk met ontwikkelingslanden te ondernemen onderzoekactiviteiten meent de Regering dat speciale opleidingsmogelijkheden gecreëerd moeten worden voor middelbaar en wetenschappelijk personeel uit ontwikkelingslanden om in ontwikkelde landen er-

varing en training te ontvangen door participatie in hier aan de gang zijnde onderzoekactiviteiten. Op deze wijze zal er tevens naar gestreefd kunnen worden om het onderzoek in de ontwikkelde landen meer relevant voor ontwikkelingslanden te maken.

Voorts zal daarvoor in aanmerking komend onderzoek in ontwikkelingslanden uit cat. VI van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking gefinancierd kunnen worden, voor zover het mede het verlenen van technische hulp vereist.

Voor een beter beheer van de huidige energiebronnen in ontwikkelingslanden zal, naast de reeds genoemde bosbouw en aanverwante aandachtsgebieden, hulp worden geboden waar zulks nodig en mogelijk is. Hierbij wordt gedacht aan het beheer van elektriciteitscentrales en kunstmestinstallaties. Daar hier vooral de kennis bij het bedrijfsleven en nutsbedrijven aanwezig is zal worden nagegaan in hoeverre er mogelijkheden aanwezig zijn voor steunverlening.

Door een inadequate technologische infrastructuur voeren vele ontwikkelingslanden een voor hen nadelig energiebeleid. De Regering zal daarom deskundigen ter beschikking stellen voor het verrichten van studies, zoals zij dit reeds deed voor de Sahel, voor het analyseren van de energieproblematiek van die ontwikkelingslanden, die zulks willen.

3. Institutionele actie

De Regering zal bij de voorbereidingen van de VNconferentie voor Nieuwe en Hernieuwbare Energiebronnen, die van bijzonder belang is voor de ontwikkelingslanden, extra aandacht vragen voor de betere coördinatie, wederzijdse afstemming en samenwerking tussen talloze activiteiten binnen en buiten het VN-systeem op energieterrein.

Mede in het kader van deze voorbereidingen van de conferentie zal de Regering een interdepartementale adviesgroep «Energie en Ontwikkelingslanden» in het leven roepen ten einde de Nederlandse inbreng in deze conferentie voor te bereiden en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking van advies te dienen bij de uitvoering van de hiervoor genoemde beleidsvoornemens. In deze adviesgroep zullen naast overheidsvertegenwoordigers ook vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en de universitaire wereld zitting hebben.

Ten slotte zullen activiteiten binnen de DAC, de Wereldbank en het IEA, die beogen na te gaan in hoeverre het mogelijk is nationale activiteiten van de lid-staten te bundelen en gegevens uit te wisselen zodat dubblures voorkomen kunnen worden, gesteund worden.

HOOFDSTUK XI. SAMENVATTING VAN DE CONCLUSIES EN FINANCIËLE CONSEQUENTIES

A. Samenvatting van de conclusies

De belangrijkste structurele relaties tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden zijn in de voorafgaande hoofdstukken behandeld. Op basis van een analyse van de huidige situatie en van de knelpunten die verbeteringen voor ontwikkelingslanden in de weg staan, zijn in deze hoofdstukken doelstellingen en conclusies voor het Nederlandse beleid geformuleerd. In dit hoofdstuk wordt een en ander samengevat weergegeven.

1. Internationale handel met ontwikkelingslanden

a. *Internationale handel met ontwikkelingslanden in het bijzonder in verwerkte produkten*

De basisdoelstelling van de Nederlandse handelspolitiek is het scheppen van voorwaarden voor een zo vrij mogelijk internationaal handelsverkeer, de bevordering van een stabiele en evenwichtige ontwikkeling van de wereld-economie en de Nederlandse economie in het bijzonder. Integraal onderdeel van deze basisdoelstelling is het bevorderen van een zodanig functioneren van het internationale handelssysteem dat een optimale bijdrage wordt geleverd aan de ontplooiing van de ontwikkelingslanden.

Een versnelde en evenwichtige groei van de invoer van verwerkte produkten uit ontwikkelingslanden is wenselijk en realiseerbaar. Wel zijn in een aantal gevallen aanpassingsmaatregelen nodig als ook correcties die een geleidelijke integratie bevorderen van de verst ontwikkelde ontwikkelingslanden in het handelssysteem, mede ter bescherming en vergroting van het aandeel in de wereldhandel van de minder en minst ontwikkelde ontwikkelingslanden.

Op basis van deze doelstellingen trekt de Regering de navolgende conclusies:

i. In internationaal verband zal worden bevorderd dat waar een beroep op vrijwaringsclausules wordt gedaan, tegelijkertijd wordt bezien of en zo ja welke complementaire herstructureringsmaatregelen gewenst zijn. Het gebruik van vrijwaringsclausules ten opzichte van de armste ontwikkelingslanden zal zoveel mogelijk moeten worden voorkomen.

ii. In het licht van het aanvaarden van de koppeling tussen vrijwaringsclausules en herstructurering gaat de Regering niet zonder meer uit van verlenging van het Multi Vezel Akkoord (MVA). In EG-overleg zal Nederland bij heronderhandelingen over een eventuele verlenging van het MVA opnieuw de noodzaak benadrukken van koppeling van maatregelen op het gebied van textielimport aan een herstructureringsplan voor deze sector.

iii. Ter vermindering van mogelijke spanningen tussen de werkgelegenheidssituatie in Nederland en de uitbreiding van de invoer uit ontwikkelingslanden enerzijds en ter voorkoming van eenzijdige regionalisatie anderzijds, zal Nederland in het kader van de EG de sluiting van verdragen voor economische samenwerking – inclusief de bevordering van de wederzijdse handel – blijven steunen en bezien voor welke landen en regio's uitbreiding gewenst is.

iv. De mogelijkheden van sectorstudies binnen de OESO zullen worden nagegaan. Bovendien zal in het licht van de resultaten van het door Nederland geïnitieerde werkprogramma van de ILO inzake de wederzijdse verbanden tussen herstructurering, groei en werkgelegenheid worden bezien of verdere initiatieven terzake zinvol zijn.

v. Initiatieven zullen worden genomen tot studies die antwoord kunnen geven op de vraag in hoeverre de huidige tariefstructuur van de geïndustrialiseerde landen de verwerking van grondstoffen in de producentenlanden bemoeilijkt.

vi. Nederland zal financiële en technische hulp geven aan ontwikkelingslanden voor de aanpassing van hun eindprodukten aan niet-tarifaire bepalingen. Waar mogelijk zal de kennis op dit terrein van het TNO en het NNI worden ingeschakeld.

vii. Nederland zal het initiatief nemen tot een studie door het UNCTAD-secretariaat waarin de betekenis van de bestaande regionale patronen voor de internationale handel in het algemeen en voor de positie van ontwikkelingslanden in het bijzonder wordt geanalyseerd.

viii. In het kader van het ECDC-programma van de UNCTAD zullen de mogelijkheden worden onderzocht voor het door Nederland bevorderen van samenwerking tussen ontwikkelingslanden.

ix. Nederland zal zich keren tegen voorstellen waarin complementariteit in enge zin – handhaving van de huidige asymmetrische arbeidsverdeling – tussen de EG en de ontwikkelingslanden wordt bepleit. Daarnaast zal worden gestreefd naar mondialisering van de handelspolitieke component van het Lomé-verdrag en versterking van de bestaande contacten van de EG met Latijns-Amerika en Azië.

x. Nederland zal voor het handelsbeleid ten aanzien van de verschillende groepen ontwikkelingslanden bij de EG-partners een differentiatie-benadering op basis van objectieve criteria voorstellen, met de bedoeling dat een en ander in het GATT en de UNCTAD aan de orde wordt gesteld.

xi. Op korte termijn zal een meerjarenplan voor de activiteiten van het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden (CBI) worden opgesteld en gepresenteerd. Exportpromotie-activiteiten van ontwikkelingslanden zullen financieel kunnen worden ondersteund.

xii. In Nederland werkzame organisaties op het gebied van de internationale handel zullen worden gevraagd hun visie te geven op de te verwachte ontwikkelingen in de handel met ontwikkelingslanden.

b. Handelssysteem GATT

Ondanks een aantal bezwaren is het eindoordeel van de Regering over het functioneren van het GATT positief. De uitkomsten van de Tokio-ronde hebben de overtuiging bevestigd dat het GATT een passend overlegkader vormt voor de behandeling van multilaterale handelsvraagstukken en de bevordering van een evenwichtige ontwikkeling van de wereldhandel, waarin ook de belangen van de ontwikkelingslanden tot hun recht kunnen komen. De Regering hoopt daarom dat de uitkomsten van de Tokio-ronde, ook al heeft deze niet in alle opzichten gebracht wat de ontwikkelingslanden zich er van hadden voorgesteld, ertoe zullen bijdragen dat de ontwikkelingslanden zich minder afzijdig van het GATT zullen gaan opstellen.

Het naast elkaar bestaan van GATT en UNCTAD leidt enerzijds tot een elkaar aansporen tot grotere activiteit van beide organisaties, anderzijds is er ook sprake van functionele tegenstellingen. Het streven van de Nederlandse Regering is er daarom op gericht de complementariteit van de activiteiten van beide organisaties waar mogelijk te bevorderen door aanzetten te geven en voorstellen te doen gericht op grotere samenwerking tussen GATT en UNCTAD.

2. Grondstoffenproblematiek van ontwikkelingslanden

Het beleid inzake de grondstoffenproblematiek van ontwikkelingslanden zal er op zijn gericht een zodanig kader voor activiteiten op grondstoffenmarkten te helpen verwezenlijken, dat tegemoet wordt gekomen aan de redelijke eisen van zowel producerende als consumerende landen. Daarbij dient perspectief te worden geboden op een structurele verbetering van de relatieve welvaartspositie van de ontwikkelingslanden, waartoe een verbetering van hun ruilvoet wezenlijk kan bijdragen. Belangrijkste afgeleide doelstellingen zijn de stabilisatie van exportopbrengsten en marktstabilisatie voor individuele grondstoffen. Lokale verwerking van grondstoffen en de export van verwerkte produkten zullen worden bevorderd.

De verzekerde toevoer van grondstoffen zal, ter voorkoming van discriminatoire oplossingen, in internationaal verband dienen te worden nagestreefd. Het Nederlandse beleid zal tevens gericht zijn op het op evenwichtige wijze bevorderen van investeringen met het oog op een verzekerde beschikbaarheid van grondstoffen voor zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden.

Uitgaande van deze doelstellingen trekt de Regering de navolgende conclusies.

i. De Regering zal bevorderen dat de EG-commissie voorstellen doet voor een mondiaal georiënteerd EG-grondstoffenbeleid.

ii. In het kader van het overleg over de mogelijke verdergaande verruiming van exportstabilisatiemaatregelen zal Nederland aandringen op vergroting en verbetering van de mogelijkheden voor de minst ontwikkelde landen gebruik te maken van deze faciliteiten. Het beleid op het gebied van de bevordering van het gebruik van landbouwgrondstoffen zal worden voortgezet.

iii. Binnen het kader van het beleid gericht op volledige uitvoering van UNCTAD-resolutie 93 (IV) zal vanuit ontwikkelingssamenwerkingsoptiek prioriteit worden gegeven aan maatregelen voor grondstoffen, die voor ontwikkelingslanden de grootste welvaartseffecten opleveren. Het toetreden van bestaande grondstoffenovereenkomsten tot het Gemeenschappelijk Fonds zal worden bevorderd.

iv. Binnen het GATT en UNCTAD zal de Regering de noodzaak van een ongestoorde en non-discriminatoire toegang tot grondstoffen aan de orde stellen. Het beleid in de VN Zeerecht Conferentie blijft gebaseerd op de noodzaak van een internationaal grondstoffenbeleid conform de door Nederland aanvaarde UNCTAD-resolutie 93 (IV). De realisatie daarvan is gericht op de behartiging van de belangen van zowel consument als producentlanden in het perspectief van een structurele verbetering van de relatieve welvaartspositie van de ontwikkelingslanden.

v. In het beleid op het gebied van de internationale handel in verwerkte producten en van het stimuleren van particuliere buitenlandse investeringen zal met de wenselijkheid van het bevorderen van lokale verwerking van grondstoffen in ontwikkelingslanden rekening worden gehouden.

vi. Investeringen in ontwikkelingslanden t.b.v. grondstoffenexploratie worden bevorderd door:

- uitbreiding van de maatregelen ter stimulering van particuliere buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden waarbij tegelijkertijd voorzieningen worden getroffen gericht op het bevorderen van een betere aansluiting bij de behoeften van de betrokken ontwikkelingslanden;
- het steunen van initiatieven, zoals het totstandkomen van internationale arbitrage van investeringsgeschillen en een multilateraal herverzekeringstelsel tegen politieke risico's, die bijdragen aan een verbetering van het investeringsklimaat in ontwikkelingslanden;
- het stimuleren van de participatie van internationale financiële instellingen in investeringsactiviteiten t.b.v. grondstoffenexploratie op voor alle betrokken partijen aanvaardbare voorwaarden.

3. Internationale arbeidsverdeling: herstructureringsbeleid en ontwikkelingssamenwerking

De ervaringen met het huidige herstructureringsprogramma zijn voor de Regering aanleiding om tot een andere opzet van dit programma te komen. De component van dit programma die betrekking heeft op financiering van herstructurering in Nederland zal, voorzover deze ten laste komen van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking, geleidelijk worden aangepast. Aan het programma zal een buitenlandse component worden toegevoegd die erop is gericht een bijdrage te leveren aan de economische ontwikkeling van de ontwikkelingslanden. Nederlandse ondernemingen in sectoren,

waarin een duurzame toeneming van het marktaandeel van ontwikkelingslanden is te voorzien, kunnen voor een aantal elementen van investeringsprojecten in ontwikkelingslanden voor subsidie in aanmerking komen. Bij de uitvoering van de buitenlandse component zal de FMO worden betrokken. Zolang beide elementen – binnenlandse en buitenlandse component – deel zullen uitmaken van het programma zullen deze elementen gekoppeld zijn. Dit houdt in dat enerzijds bij de herstructureringsactiviteiten in Nederland wordt ingespeeld op de duurzame rol van ontwikkelingslanden in een sector, terwijl anderzijds de bedrijven uit die sector in staat zullen worden gesteld in een vroeg stadium activiteiten in ontwikkelingslanden te ontplooiën.

4. Financiële relaties met ontwikkelingslanden

a. Kapitaalverkeer met ontwikkelingslanden

Met het oog op de wenselijkheid van een netto reële overdracht van middelen naar ontwikkelingslanden dient gestreefd te worden naar een optimale beschikbaarheid van externe financieringsmiddelen. Hierbij zal prioriteit worden gegeven aan het verhogen van de bijdrage van de overheidshulp. Daarnaast zal worden gestreefd naar een optimale aansluiting van de voorziening van particulier kapitaal bij de behoeften van de ontwikkelingslanden.

De Regering stelt zich op het standpunt dat het stimuleren van kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden een duidelijk wederzijds belang is van ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen. Samengevat trekt de Regering de navolgende conclusies op dit terrein:

i. Nederland zal aandrang blijven uitoefenen, met name ook op de grootste donors, om hun ODA-inspanning te vergroten in de richting van de algemeen aanvaarde doelstelling van 0,7% van het BNP. In het kader van het overleg met gelijkgezinde landen zal Nederland de mogelijkheden bezien van het vaststellen van een hulpdoelstelling die hoger ligt dan de 0,7%.

ii. In het Nederlandse hulpprogramma zal het non-ODA-gedeelte worden teruggebracht en zal een groter deel van de totale ODA-stroom naar de armste landen gaan. In daartoe geëigende internationale fora zal Nederland op gelijk gerichte maatregelen aandringen.

iii. Nederland zal financieel blijven bijdragen aan een adequate groei in reële termen van de activiteiten van de Wereldbank en de Regionale banken, rekening houdend met de uitvoeringscapaciteit, het uitleenbeleid van de respectievelijke instellingen en de absorptiecapaciteit van de ontvangende landen.

iv. Nederland staat positief tegenover een geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen OESO en OPEC-landen bij de financiering van projecten in ontwikkelingslanden.

v. Nederland zal in de Wereldbank en de Regionale Ontwikkelingsbanken initiatieven nemen om de mogelijkheden voor de activiteiten inzake co-financiering met particuliere banken te vergroten. Met Nederlandse banken zal overleg worden geopend over stimulering van Nederlandse particuliere kapitaalparticipatie in co-financieringsactiviteiten.

vi. De Regering zal de mogelijkheden onderzoeken van een extra faciliteit die tot doel heeft om binnen ruimere marges dan onder de huidige kredietverzekeringsfaciliteit, exportkredieten te garanderen die qua bestemming en aard van de transactie vanuit ontwikkelingssamenwerkingsoptiek zeer wenselijk moeten worden geacht.

vii. In het kader van de bevordering van de onderlinge handel tussen ontwikkelingslanden zal Nederland meewerken aan het totstandkomen van een eventuele Internationale Export Krediet Garantie Faciliteit.

viii. Met het particuliere bankwezen zullen de mogelijkheden worden nagegaan in hoeverre Nederlandse banken activiteiten kunnen ontplooiën ter versterking van de kredietverlening aan kleine boeren en kleine nijverheid in ontwikkelingslanden en hoe dit door regeringsmaatregelen kan worden gestimuleerd.

ix. Nederland zal meewerken aan institutionele verbeteringen die voor de ontwikkelingslanden tot een ruimere toegang tot de Westerse kapitaalmarkten leiden. De Regering zal de internationale ontwikkelingen op dit terrein, waaronder de voorstellen voor een International Loan Insurance Fund, nauwlettend volgen.

x. Binnen het raamwerk van het College van Bewindvoerders van het IMF zal Nederland zich positief blijven opstellen inzake de zogenaamde parallelle financiering en ten aanzien van de aanbevelingen die met betrekking tot de zg. conditionaliteit van het IMF zijn opgesteld. Dit laatste betekent dat bij steunverlening door het IMF rekening kan worden gehouden met meer elementen – zoals ontwikkelingsaspecten – dan alleen de korte-termijn-betalingsbalanssituatie.

xi. Nederland zal in het kader van het IMF en de BIB meewerken aan een verbetering van de wederzijdse informatiestroom naar en van particuliere banken betreffende de situatie en het economische beheer in ontwikkelingslanden.

b. *Monetair systeem*

Binnen het kader van het Nederlandse internationale monetaire beleid zal worden bijgedragen aan het bereiken van adequate oplossingen voor de specifieke problemen van de ontwikkelingslanden. Onder meer in verband met de huidige grote verschuivingen en onzekerheden in de reële sector en de moeizame internationale politieke besluitvorming zullen in de komende periode slechts partiële verbeteringen haalbaar zijn. Voorstellen voor dergelijke partiële verbeteringen zijn in het onderstaande samengevat:

i. Het Nederlandse streven is, mede gezien het daarbij betrokken belang voor ontwikkelingslanden, gericht op het creëren van zodanige omstandigheden dat een geleidelijke overgang van het huidige systeem van zwevende wisselkoersen naar een systeem van stabiele wisselkoersen mogelijk wordt gemaakt.

ii. Met het oog op het belang van de ontwikkelingslanden zal bij de uitwerking van het EMS zoveel mogelijk rekening worden gehouden met:

– de noodzaak van het terugdringen van het inflatietempo zonder dat dit leidt tot vertraging van de groei alsmede het voorkomen van protectionistische maatregelen door EMS-landen;

– het voorkomen dat de zg. «concurrent studies» ertoe leiden dat de daarvoor noodzakelijke financieringsmiddelen worden onttrokken aan de export van overheidskapitaal van de EMS-landen naar ontwikkelingslanden;

– de uitbreiding van de kredietfaciliteiten voor de EMS-landen mogen niet van invloed zijn op de houding van deze landen bij toekomstige onderhandelingen over verhoging van IMF-quota en SDR-allocaties.

iii. Er zal een onderzoek worden gedaan naar de mogelijke behoefte van de ontwikkelingslanden aan financieringsmiddelen voor de middellange termijn (5–15 jaar) en naar de vraag op welke wijze er adequaat in kan worden voorzien.

iv. De quota van het IMF zijn achtergebleven bij de groei van de wereldhandel. Vooral de ontwikkelingslanden hebben daardoor problemen. Bij toekomstige verhogingen van de quota zal Nederland dit mede in de overwegingen betrekken bij haar standpuntbepaling.

v. De discussies rond de conditionaliteit van het IMF zullen nauwlettend worden gevolgd en waar nuttig en/of noodzakelijk zal daaraan een bijdrage worden geleverd.

vi. Nederland blijft voorstander van het gebruik door het IMF van het instrument van rentesubsidies voor de armste ontwikkelingslanden; de beschikbaarstelling van middelen voor dit doel zal worden getoetst aan de criteria van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid.

vii. Het gebruik van de mogelijkheden, met name voor de armere ontwikkelingslanden, van de additionele faciliteiten van het IMF zal zoveel mogelijk bevorderd worden.

viii. In het internationale overleg zal ernaar worden gestreefd de positie van de SDR's in het internationale monetaire stelsel te versterken; creatie van SDR's zal in beginsel slechts dan geschieden wanneer de mondiale behoefte aan officiële reserves daartoe aanleiding geeft.

ix. Er dient te worden gestreefd naar de totstandbrenging van een «link» tussen de creatie van SDR's en ontwikkelingshulp.

5. Particuliere buitenlandse investeringen en multinationale ondernemingen

a. Particuliere buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden

De bijdrage die het particuliere bedrijfsleven aan het ontwikkelingsproces van de landen van de Derde Wereld kan leveren, is onmisbaar. Daarnaast is een bevordering van de activiteiten van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden ook in het belang van ontwikkelde landen.

In het kader van de wenselijkheid van het bevorderen van de economische samenwerking met ontwikkelingslanden in het algemeen en het bereiken van de doeleinden van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid in het bijzonder worden de navolgende conclusies getrokken.

i. Het overleg met het bedrijfsleven betreffende ontwikkelingslanden waarmee nieuwe overeenkomsten inzake economische samenwerking respectievelijk investeringsbeschermingsovereenkomsten worden gesloten, zal worden voortgezet. Bij de te nemen beslissingen zullen de doeleinden van het ontwikkelingsbeleid mede richtinggevend zijn.

ii. De FMO zal in staat worden gesteld haar activiteiten in de komende jaren geleidelijk uit te breiden.

iii. Het bestaande herverzekeringssysteem zal vermoedelijk binnenkort worden aangevuld zodat investeringen die om verzekeringstechnische redenen niet voor verzekering in aanmerking kunnen komen, maar die vanuit ontwikkelingssamenwerkingsoptiek bijzonder wenselijk moeten worden geacht, toch kunnen worden verzekerd.

iv. Het beleid blijft gericht op bijstelling van de werkwijze van de IFC.

v. Het beleid blijft gericht op de totstandkoming van een internationale regeling die onpartijdige, internationale arbitrage van interstatelijke geschillen over investeringen behelst.

vi. De mogelijkheden zullen worden nagegaan van het tot stand komen van een klachtrecht inzake investeringsgeschillen, waarbij zowel overheden, investeerders als werknemers klachten aan een daartoe aangewezen orgaan kunnen voorleggen, zonder dat dit orgaan overigens de bevoegdheid van bindende uitspraken over gerezen geschillen zal krijgen.

vii. Er zal worden meegewerkt aan nieuwe initiatieven, bij voorbeeld in de context van de EG, voor een multilateraal herverzekeringssysteem van investeringen tegen politieke risico's.

viii. De mogelijkheden zullen worden onderzocht van het tot stand komen van een Europese FMO, verbonden aan de Europese Investerings Bank.

Voorts zal Nederland overleg met de ontwikkelingslanden over de buitenlandse particuliere investeringen bevorderen, waarbij ook een bijdrage van die landen zal moeten worden gevraagd in de vorm van het transparanter maken van het beleid ten opzichte van particuliere buitenlandse investeringen.

b. Specifieke problemen rond multinationale ondernemingen

De Regering legt de nadruk op internationaal overleg bij de oplossing van problemen rond multinationale ondernemingen. In dit internationale overleg wordt gestreefd naar:

– het tot stand komen van een coherent en een evenwichtig stelsel van gedragsregels voor multinationale ondernemingen en overheden,

- de aanvaarding van een effectieve nalevingsprocedure en een adequaat consultatiemechanisme,
- het verduidelijken en bespreekbaar maken van het beleid dat door de verschillende nationale overheden ten opzichte van multinationale ondernemingen wordt gevoerd.

In deze zin zal het beleid gericht zijn op het tot stand komen van een VN Gedragscode, waarin in ieder geval algemene principes en specifieke bepalingen in het licht van de situatie en behoeften van ontwikkelingslanden zullen moeten zijn opgenomen.

De beleidsconclusies zoals geformuleerd ten aanzien van particuliere buitenlandse investeringen gelden ook ten aanzien van de activiteiten van multinationale ondernemingen. Bovendien zijn vele beleidsconclusies van de overige hoofdstukken van deze nota relevant.

Voor het beleid ten aanzien van de activiteiten van multinationale ondernemingen in ontwikkelingslanden trekt de Regering de volgende conclusies:

i. Nederland zal meewerken aan het tot stand komen van een VN Gedragscode voor de activiteiten van multinationale ondernemingen. Deze code zal, binnen grenzen gesteld door vereisten van stabiliteit, zekerheid en geloofwaardigheid, worden opgevat als een continu proces van het formuleren van gedragsregels om op die manier adequaat te kunnen reageren op veranderende situaties.

ii. Een effectieve nalevingsprocedure en een adequaat consultatiemechanisme zullen integrale onderdelen van een Gedragscode moeten zijn.

iii. Een beter inzicht in de activiteiten van multinationale ondernemingen is noodzakelijk om een adequaat beleid te kunnen voeren en zal een bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de onderhandelingspositie van de ontwikkelingslanden ten opzichte van multinationale ondernemingen. De Regering zal daarvoor in aanmerking komende internationale activiteiten, zoals het technische hulpprogramma van het VN centrum en het ter beschikking stellen van technische adviseurs, gericht op het verbeteren van de onderhandelingspositie van ontwikkelingslanden, steunen. In aansluiting hierop zal het CBS worden verzocht op systematische wijze statistische informatie over de activiteiten van multinationale ondernemingen te verzamelen.

iv. Ter voorkoming van de potentiële problemen die kunnen voortvloeien uit het complete pakket van produktiefactoren zoals multinationale ondernemingen dat kunnen aanbieden, zal de Regering bij ontwikkelingsgerichte maatregelen ter stimulering van Nederlandse particuliere investeringen in ontwikkelingslanden ter zake voorwaarden stellen. In dit verband zullen onder meer factoren als de zeggenschapsverhoudingen (joint ventures), de aangepastheid van de toe te passen technologie en de bijdrage van de betrokken investering aan het ontwikkelingsproces (groei, werkgelegenheid, arbeidsvoorwaarden, effecten voor de armste bevolkingsgroepen, bevordering van autochtone technologische infrastructuur en researchcapaciteit worden gezien.

v. Aangezien het merendeel van de activiteiten van multinationale ondernemingen in ontwikkelingslanden autonoom – zonder beïnvloeding door stimuleringsmaatregelen van de Nederlandse overheid – tot stand komt, zal de Regering, zolang een adequate Gedragscode nog niet is aanvaard, in overleg met het bedrijfsleven trachten te bevorderen dat bij de activiteiten van multinationale ondernemingen in ontwikkelingslanden meer rekening wordt gehouden met de vereisten van het ontwikkelingsproces in deze landen. Onder bepaalde voorwaarden is de Regering bereid ontwikkelingsgerichte aanpassingen in de activiteiten van multinationale ondernemingen financieel te steunen.

6. Wereldvoedselproblematiek

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is erop gericht een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan de bestrijding van de armoede en het uitbannen van de honger in de ontwikkelingslanden. Nationale maatregelen van de ontwikkelingslanden en internationale activiteiten, die daarop gericht zijn, zullen worden gesteund.

Uitgaande van deze doelstelling worden de navolgende conclusies getrokken.

i. Het landbouwaandeel binnen de begroting voor ontwikkelingssamenwerking zal geleidelijk worden verhoogd, tenzij zou blijken dat donorinspanningen op dit gebied niet worden vergezeld door navenante inspanningen van de betrokken ontwikkelingslanden. Bij de besteding van de Nederlandse hulp op dit gebied, zowel bilateraal als via multilaterale organisaties, zal de nadruk liggen op activiteiten die vooral aan de armste en meest kwetsbare groepen ten goede komen.

ii. Nederland acht stabilisatie van de wereldvoedselmarkten van groot belang. In het internationale overleg zal Nederland daarom streven naar het tot stand komen van een nieuwe internationale graanovereenkomst. Voorts zal waar mogelijk worden meegewerkt aan het aanleggen van nationale voorraden in ontwikkelingslanden. Nederland zal blijven bijdragen aan de jaarlijkse aanvulling van de internationale noodvoedselvoorraad.

iii. Er zal worden aangedrongen op het toetreden van de EG tot de internationale suikerovereenkomst.

iv. Nederland zal, binnen de beperkingen gesteld door de beginselen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de marktsituatie binnen de EG, de mogelijkheden van marktverruiming voor landbouwprodukten uit ACP-landen van geval tot geval positief bezien.

v. Jaarlijks zal worden bezien welke verbeteringen voor de landbouwsector binnen het APS kunnen worden aangebracht. Nederland staat in dit verband positief tegenover de gedachte van differentiatie binnen het APS.

vi. Onlosmakelijk verbonden aan maatregelen om de produktie capaciteit in ontwikkelingslanden te vergroten zal de voedselhulp substantieel worden verhoogd. In het besef dat voedselhulp geen ideale vorm van hulpverlening is, zal worden gestreefd naar een optimale aanwending van deze hulpvorm zowel wat betreft omvang, samenstelling, als wat betreft de wijze waarop deze hulp wordt gegeven.

Indicatieve meerjarenplanning van voedselhulp is van groot belang. In EG-verband zal gestreefd worden naar een nieuwe internationale voedselhulp-overeenkomst met een verzekerde levering van ten minste 10 miljoen ton graan per jaar. De mogelijkheden van een verdere verhoging zullen moeten worden bezien, waarbij de EG een vergroting van haar bijdrage tot 2 miljoen ton graan dient te overwegen.

Er zal naar worden gestreefd die vormen van voedselhulp te doen toenemen, die op de meest kwetsbare groepen zijn gericht. Nadruk zal worden gelegd op ongebonden vormen van voedselhulp en op de verstrekking van inheems voedsel. Bij het gebruik van voedselhulp voor de uitvoering van projecten zal worden nagegaan of hulp mede in geld kan geschieden. Deze beleidsvoornemens zullen niet slechts voor het bilaterale programma gelden, maar er zal ook gepoogd worden multilaterale programma's zich in deze zin te laten ontwikkelen. Nederland zal het initiatief nemen tot onderzoek naar de meest effectieve methoden van voedselhulp.

vii. De integrale benadering van de voedselproblematiek op projectniveau zal worden bevorderd door mobilisatie van landbouwkennis en ervaring door middel van de binnenkort op te richten Sectoreenheid alsmede door het opzetten van een speciale eenheid binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze eenheid heeft tot taak een geïntegreerde bijdrage te leveren voor het beleid voor de verbetering van de voedselproduktie, distributie en opslag alsmede het verstrekken van voedselhulp.

viii. Bij de onderzoekactiviteiten zal meer aandacht worden besteed aan de problemen van de kleine boeren. In samenwerking met het Ministerie van Landbouw en Visserij zal een lange-termijnonderzoek naar dit vraagstuk worden opgezet. Nederland zal de activiteiten van de International Service for National Agricultural Research (ISNAR) steunen.

7. Wetenschap en technologie

Het Nederlandse beleid zal zich primair richten op activiteiten die een bijdrage kunnen leveren aan de opbouw en versterking van de eigen wetenschappelijke en technologische capaciteit van ontwikkelingslanden. De ontwikkeling, verspreiding, toepassing en acceptatie van aangepaste technologie zal gestimuleerd worden. De overdracht van wetenschappelijke en technologische kennis zal worden bevorderd in het licht van de uitkomsten van internationaal overleg. Onderzoekactiviteiten in Nederland zullen meer worden gericht op voor ontwikkelingslanden relevante terreinen.

De volgende conclusies worden ten aanzien van dit onderdeel van de relaties tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden getrokken.

i. Ontwikkelingsgericht onderzoek zal in overeenstemming met de richtlijnen van de Voorlopige Raad van Advies voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van de Ontwikkelingssamenwerking (RAWOO) in Nederland worden gestimuleerd. Met het oog op de overdracht van de resultaten van dit onderzoek zullen de mogelijkheden worden nagegaan van via de Nederlandse ambassades in ontwikkelingslanden te verspreiden informatie.

ii. Nagegaan zal worden in hoeverre informatiecentra van de overheid, die voor ontwikkelingslanden relevante informatie bevatten voor deze landen toegankelijk kunnen worden gemaakt en in hoeverre door de overheid gefinancierde octrooien en know-how aan ontwikkelingslanden ter beschikking kunnen worden gesteld.

iii. Bij het bevorderen van contacten tussen instellingen en het bedrijfsleven in Nederland en het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden met het oog op de overdracht van technologie zullen de FMO en het TNO worden ingeschakeld. Daarnaast zal financiële steun kunnen worden verleend bij deze overdracht. Via het CBI zal steun kunnen worden gegeven aan uit ontwikkelingslanden afkomstige deelnemers aan technologie-beurzen.

iv. Het ligt in het voornemen om binnen het kader van TNO een Technologie Advies Centrum (TAC) op te richten met als doel het bevorderen, voorbereiden en uitbreiden van de relaties op het gebied van wetenschap en technologie tussen Nederland en de ontwikkelingslanden.

v. Het Nederlandse beleid is erop gericht de totstandkoming van een gedragscode voor de overdracht van technologie te bevorderen en voor wat betreft de problematiek rond het systeem van de industriële eigendom zoveel mogelijk tegemoet te komen aan rechtvaardige eisen van ontwikkelingslanden.

vi. Naast het verlenen van directe financiële en technische bijstand voor de opbouw van een eigen wetenschappelijke en technologische capaciteit van ontwikkelingslanden zal de samenwerking tussen op dit gebied werkzame Nederlandse instellingen en instituten en die in ontwikkelingslanden worden bevorderd. Hiertoe worden financiële en organisatorische – een nieuwe, speciale afdeling onderzoek – voorzieningen getroffen.

vii. In bestaande hulpprogramma's worden voorzieningen getroffen gericht op een grotere bijdrage aan de opbouw van een eigen wetenschappelijke en technologische capaciteit van ontwikkelingslanden. Wat het programma voor universitaire ontwikkelingssamenwerking betreft zal de reeds doorgevoerde beleidsaanpassing gericht op het tot stand komen van meer duurzame en veelomvattender samenwerking met universiteiten in ontwikkelingslanden worden voortgezet. In het deskundigenprogramma zal zowel in de selectieprocedure als in het voorbereidingsproces meer met de noodzaak van de opbouw van een eigen capaciteit in ontwikkelingslanden rekening worden gehouden. In het internationaal onderwijsprogramma zijn reeds

verschuivingen naar opleidingen in ontwikkelingslanden gerealiseerd. Als voortzetting daarvan zal binnen dat programma de mogelijkheid worden gecreëerd om wetenschappelijke instituten in concentratielanden subsidies te verlenen waaruit studiebeurzen kunnen worden gefinancierd.

viii. Bij de Nederlandse maatregelen ter stimulering van particuliere buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden zal de vraag in hoeverre in ontwikkelingslanden ontwikkelde kennis kan worden toegepast een belangrijk criterium zijn.

8. Energieproblematiek van ontwikkelingslanden

De primaire beleidsdoelstelling op het gebied van de energieproblematiek van ontwikkelingslanden is het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de energiesituatie van olie-importerende ontwikkelingslanden. Daarbij wordt er van uitgegaan dat de energieproblematiek een mondiaal probleem is waarmee ontwikkelde en ontwikkelingslanden worden geconfronteerd. In het door Nederland nationaal en internationaal te voeren beleid dienen de effecten op de energiesituatie van ontwikkelingslanden een belangrijke rol te spelen. In dit licht zal het buitenlandse energiebeleid gebaseerd moeten zijn op de erkenning dat bij het veilig stellen van de binnenlandse energiebehoeften de medeverantwoordelijkheid voor de internationale gemeenschap in aanmerking zal moeten worden genomen. Nationale doelstellingen mogen niet inconsistent zijn met internationale doelstellingen. Het is van belang dat de industrielanden de toekomstige energievoorziening niet unilateraal regelen maar bereid zijn hierover met olie-producerende en andere ontwikkelingslanden, in samenhang met het geheel van vraagstukken van de Noord-Zuid-relaties te overleggen. Als uitwerking van de consistentie tussen nationale en internationale doelstellingen dient vooral in de industrielanden de vermindering van de vraag naar energie te worden bevorderd. Tegelijkertijd dient het onderzoek naar en de ontwikkeling van besparingsmogelijkheden en alternatieve energiebronnen ten behoeve van ontwikkelingslanden geïntensiveerd te worden.

Om dit beleid concreet gestalte te geven zullen de volgende maatregelen worden genomen.

- i. In de komende jaren zal f 25 miljoen beschikbaar worden gesteld voor het financieren van onderzoek naar toepassingen van onuitputtelijke energiebronnen ten behoeve van ontwikkelingslanden.
- ii. Initiatieven voor het bijeenbrengen van extra financiële middelen voor een te vormen fonds of versterking van bestaande fondsen voor de exploratie en exploitatie van energiebronnen in ontwikkelingslanden zullen met een substantiële Nederlandse bijdrage worden gesteund.
- iii. In het kader van de bilaterale hulpverlening en wel in het bijzonder voor de Sahel, zal grote aandacht worden besteed aan de bosbouw en het bevorderen van een efficiënter houtgebruik. Na een aanloopperiode zal hiervoor f 100 miljoen per jaar worden gereserveerd.
- iv. Speciale opleidingsmogelijkheden voor middelbaar en wetenschappelijk personeel uit ontwikkelingslanden op het terrein van onderzoek, exploitatie en beleidsvoorbereiding ter zake van energieproblemen zullen worden gecreëerd.
- v. Waar zulks nodig en mogelijk is zal, met inschakeling van de kennis van het bedrijfsleven en nutsbedrijven, hulp worden geboden voor een beter beheer van de huidige energiebronnen in ontwikkelingslanden.
- vi. Deskundigen zullen ter beschikking worden gesteld voor het analyseren van de energieproblematiek van ontwikkelingslanden.
- vii. In het kader van de voorbereidingen van de VN conferentie voor Nieuwe en Hernieuwbare Energiebronnen zal een interdepartementale adviesgroep «Energie en ontwikkelingslanden» in het leven worden geroepen.
- viii. Activiteiten binnen de DAC, de Wereldbank en het IEA, die bundeling van de activiteiten van de lid-staten en uitwisseling van de gegevens ter zake van projecten op energiegebied beogen, zullen worden gesteund.

B. Financiële consequenties

De financiële consequenties van de in deze nota voorgestelde beleidsvoornemens zullen, voorzover deze een hulpkarakter hebben overeenkomstig de daarvoor internationaal aanvaarde normen, ten laste worden gebracht van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking en derhalve worden gefinancierd uit de ruimte die voor deze regeerperiode voor de omvang van deze begroting – minstens 1½% van het netto nationaal inkomen per jaar – is overeengekomen.

Op twee manieren zullen de financiële consequenties van de grotere aandacht voor de structurele aspecten van ontwikkelingssamenwerking, zoals die uit deze nota voortvloeien, tot uitdrukking komen. In de eerste plaats zal binnen de in de begroting opgenomen programma's, mede gebruik makend van de voor 1980 voorziene stijging van de uitgetrokken middelen voor deze programma's ten opzichte van 1979, een accentverschuiving optreden in de richting van de financiering van activiteiten zoals in deze nota voorgesteld. In het bijzonder geldt dit voor de navolgende onderdelen van de begroting:

- *Categorie I – Bilaterale projecten- en programmahulp*
 - Hulpverlening aan concentratielanden in de vorm van giften
 - Hulpverlening aan de Sahel
 - Voorbereiding projecten- en deskundigenhulp
 - Overige projecten- en deskundigenhulp.
- *Categorie II – Ontwikkelingsfinanciering via internationale organisaties*
 - Verenigde Naties
 - Multilaterale Financieringsinstellingen
 - EG.
- *Categorie III – Directe hulp aan armste landen en groepen*
 - Economische noodsituaties van landen
 - Sociaal-economische noodsituaties van groepen.
- *Categorie IV – Sectorprogramma voedselhulp en voedselproductie*
 - Wereldvoedselprogramma
 - Bilaterale voedselhulp
 - Voedselproductie en voedselveiligheid.
- *Categorie VI – Onderzoek- en onderwijsprogramma*
 - Onderzoekprogramma
 - Internationaal onderwijsprogramma.
- *Categorie VII – Bevordering nijverheid en export van de ontwikkelingslanden*
 - FMO inclusief herstructureringsprojecten
 - Projecten ter bevordering van import uit de ontwikkelingslanden (CBI).
- *Overige (non-ODA) uitgaven*
 - Instellingen en cursussen.

In de tweede plaats zijn reeds in de begroting 1980 een aantal specifieke voorzieningen getroffen voor het financieren van nieuwe activiteiten zoals die in deze nota worden voorgesteld. In Categorie I van de begroting betreft dit de begrotingspost garantietering ontwikkelingssamenwerking. In Categorie II is een voorziening getroffen voor de financiering van multilaterale initiatieven voor een fonds dat exploratie en exploitatie van energiebronnen zal kunnen ondersteunen. In Categorie III is voor 1980 f 10,0 miljoen uitgetrokken als aanloop tot een substantieel programma voor bosbouw en bevordering van een efficiënter houtgebruik in het kader van de bij-

drage aan de oplossing van de energieproblematiek van ontwikkelingslanden. Tenslotte is in Categorie VII een voorziening getroffen voor de herverzekering van ontwikkelingsgerichte particuliere Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden.

Met betrekking tot de voorzieningen in de begroting voor de garantie van ontwikkelingsrelevante exportkredieten en voor de herverzekering van particuliere Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden geldt dat de te verstrekken garanties – in beide gevallen tot een maximum van f 100,0 miljoen per jaar – niet ten laste worden gebracht van de voor dat jaar in de begroting van ontwikkelingssamenwerking beschikbare kapitaalmarktmiddelen. De eventuele netto – onder aftrek van ontvangen premies – schade voortvloeiend uit verleende garanties komt ten laste van de daartoe aangewezen begrotingsposten onder het ontwikkelingsplafond.

NED. DEP.

NE

1979

60156



Productie: Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking
van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Uitgave: Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1979

Omslag: Nico Commijs