

Bestaanszekerheid en de vernieuwing van het mondiaal economisch beleid¹

Lou Keune

Mondiaal economisch beleid

De moderne ontwikkelingssamenwerking kent inmiddels een geschiedenis van zo'n 55 jaar. In al die jaren is veel gediscussieerd over onze verantwoordelijkheden ten aanzien van de ontwikkelingslanden. Daarbij ging en gaat het over een grote veelheid van thema's, waaronder de reikwijdte van die verantwoordelijkheid, de omvang van de beschikbaar te stellen middelen, de wijze van aanwending van die middelen, de relatie met bredere thema's als de demografische ontwikkelingen, de wereldhandel, de toenemende macht van de *transnationals*, natuur en milieu, *gender*, inheemse volkeren, *nationbuilding*, vluchtelingen, het wereldgeldstelsel, enfin, een haast eindeloze stroom van onderwerpen. Het begrip ontwikkelingssamenwerking werd alsmaar verbreed. Daarbinnen vinden er steeds weer verschuivingen plaats van het beleid, verschuivingen die uitdrukking zijn van de veranderende opvattingen en criteria in landen als Nederland. Wij staan opnieuw op het punt beleidswijzigingen door te voeren.

Problemen duren voort

Terugkijkend moeten wij ons natuurlijk afvragen wat al dat beleid heeft opgeleverd. De discussie daarover, eerder gevoerd met o.a. de vorige minister Herfkens, begon meestal met de constatering dat er veel bereikt is, bijvoorbeeld op het gebied van verbetering van levensomstandigheden als gezondheid en onderwijs, maar ook als het gaat om de toegenomen uitvoer vanuit ontwikkelingslanden van industriële producten waardoor de eenzijdige afhankelijkheid van export van primaire producten sterk is verminderd. Bij sommigen is dan de sterke neiging aanwezig om die verbeteringen op het conto van de ontwikkelingssamenwerking te schrijven. Ik betwist een dergelijke conclusie, je kunt dat zeker niet zeggen voor de ontwikkelingen in landen als China, India, en Brazilië, om maar eens te beperken tot enkele grote landen die overigens wel zo'n eenderde van de totale wereldbevolking uitmaken. Maar hoe je daarover ook kunt denken, blijft dat grote vraagstukken nog steeds niet zijn opgelost en anderen er bij zijn gekomen. Enkele voorbeelden:

-/-Grootschalige armoede: die blijft aanwezig. Het door de Wereldbank geïntroduceerde criterium van US \$ 1 per dag wordt door velen nagevolgd, en dan blijkt dat het nominale aantal armen de laatste 10 à 15 jaar min of meer constant blijft: ongeveer 1,1 miljard mensen. Aan die constantheid ontleen sommigen het argument dat de absolute armoede in relatieve zin minder wordt, immers hun aandeel in de totale wereldbevolking neemt af. Ik betwist dat, kijkend naar onder meer de grootschalige verarming sinds 1980 in West-Europa en de Verenigde Staten, maar vooral in landen van het voormalige Oostblok. Daar komt bij dat armoede in het verleden toch iets anders is dan armoede nu. Niet alleen vanwege de sterk gegroeide communicatie wereldwijd en dus ook de toegenomen ervaring met het verschil tussen armoede en rijkdom (dus de beleving van armoede), maar ook omdat de eisen die nu aan het menselijk bestaan worden gesteld hoger zijn in pakweg 1960. Ik schat het aantal mensen dat niet in de basisbehoeften als omschreven door de ILO kan voorzien op zo'n 2 miljard. Hoe dan ook, grootschalige armoede is gebleven.

¹ Samenvoeging van de volgende teksten: (PM)

-/-Ongelijkheid: blijkens berekeningen van het UNDP en kijkend naar de wereld als geheel, is de ongelijkheid in inkomen sinds 1960 meer dan verdubbeld. En ook de ongelijkheid binnen alle landen is overal ter wereld sinds 1980 toegenomen.

-/-Milieudegradatie: Het beeld is nu niet bepaald hoopgevend kijkend naar verschijnselen als uitputting van gronden, schaarste aan water en schone lucht, de sterk afgenomen visstand, de verminderde biodiversiteit, om maar enkele te noemen. Uit het *Living Planet Report* van het WWF blijkt dat de overbelasting van de biologische capaciteit van de aarde op jaarbasis zo'n 20 % beloopt. En de ecologisch voetafdruk van de gemiddelde inwoner van landen als Nederland is ruim twee keer zoveel als eigenlijk toegestaan.

Mondiale medeverantwoordelijkheid

Problemen zijn veranderd maar zeker ook gebleven zo niet verergerd. Daar is iets anders bijgekomen. En dat heeft te maken met de sterk toegenomen mondialisering van de samenleving. Die mondialisering zie je in alle aspecten van het menselijk bestaan maar zeker ook in de economie. Dat betekent onder meer dat het alsmaar presenteren van analyses van verschijnselen en oorzaken van ongelijke ontwikkelingen op nationaal niveau achterhaald zijn. Het menselijk bestaan van iedereen heeft veel zo niet alles te maken met het reilen en zeilen van de hele wereldeconomie. Daardoor is onze medeverantwoordelijkheid voor de bestaansonzekerheid van mensen elders in de wereld sterk toegenomen, je zou kunnen zeggen dat wij rechtstreeks medeverantwoordelijk zijn geworden voor grootschalige schendingen van mensenrechten. Die medeverantwoordelijkheid geldt eens te meer nu gedurende de laatste decennia mede op grond van beleid dat in landen als Nederland is gevoerd, een aantal mechanismen zijn ontwikkeld die rechtstreeks een rol spelen bij het vergroten van ongelijkheid en milieudegradatie. Zo heeft de sinds 1980 opgetreden verslechtering van de ruilvoet van ontwikkelingslanden er toe geleid dat de overdracht van mens- en natuurwaarden vanuit de ontwikkelingslanden een geldswaarde heeft welke een ruime veelvoud uitmaakt van alle ontwikkelingshulp of wat daartoe ook gerekend moge worden. En de sterk toegenomen milieudegradatie, waarvan wij allen weten dat die de armen van de wereld veel meer treft dan de welvarenden onder ons, heeft alles te maken met onze overconsumptie.

Wij moeten ons afvragen hoe lang het nog verantwoord is om het in landen als Nederland nauwelijks besproken en dus sterk gekoesterd protectionisme ten aanzien van de toegang tot het sociale zekerheidsstelsel vol te houden. Wij kunnen niet volstaan met het voeren van een nieuwe discussie over hoe het (breed gedefinieerde) beleid van ontwikkelingssamenwerking (dus inclusief de wereldhandel) eruit moet gaan zien. Dat die discussie gevoerd moet worden is zeker. En die discussie moet natuurlijk gaan over een breed veld van structurele voorwaarden voor een wereldwijde duurzame ontwikkeling.

Hoe lang nog wachten?

Tegelijkertijd echter zijn er die 2 miljard mensen. Moeten die dan wachten totdat het nieuwe beleid, hoe dat er ook uit moge zien, (misschien) hun individuele bestaansvoorwaarden zodanig heeft doen verbeteren dat zij niet meer als "absolute armen" aangemerkt kunnen worden? Mij lijkt van niet, langer wachten is onverantwoordelijk en onrechtmatig. En ook onnodig, want en dat is het goede nieuws, het is nergens voor nodig dat er nog mensen onder dat bestaansminimum leven. Er zijn genoeg middelen en mogelijkheden voorhanden om te kunnen bestaan,

om iedereen bestaanszekerheid te bieden. Er is geen absolute schaarste aan bijvoorbeeld voedsel. En eigenlijk zou het debat over kinderarbeid achterhaald moeten zijn omdat die kinderen en hun gezinnen in principe nu al bestaanszekerheid geboden kan worden. Het komt er op aan om op korte termijn iedereen toegang te verschaffen tot de minimaal noodzakelijke bestaansmiddelen en dus om de reeds bestaande wereldwelvaart beter te verdelen.

Een wereldwijd stelsel van bestaanszekerheid

Er moet een serieus begin worden gemaakt met het creëren van een mondiaal stelsel van bestaanszekerheid voor iedereen op deze aarde. Positieve argumenten voor het nieuwe beleid zijn: de verantwoordelijkheden voortvloeiend uit te wereldgeschiedenis, de verplichtingen vanwege onder meer de Verklaring van de Rechten van de Mens en die van de Rechten van het Kind, en de urgentie gezien de radicaliteit van de hedendaagse menselijke verhoudingen. Besteding van de gelden voor bestaanszekerheid leidt in de betreffende landen daarnaast tot voordelen als de stimulering van de lokale vraag naar voedingsmiddelen en andere goederen en diensten die in die landen zelf kunnen worden voortgebracht. Zij geeft baanzekerheid aan artsen, docenten en andere lokale werkers. Zij maakt veel menskracht vrij (waaronder kinderarbeid) die nu opgaat in overlevingsarbeid, en opent voor grote groepen mensen nieuwe perspectieven op ontplooiing.

Nu al moet begonnen worden met de opbouw van mondiale instellingen van bestaanszekerheid op gebieden als gezondheid, voeding, onderwijs, huisvesting en milieu. Dat kost vanzelfsprekend veel geld. De financiering van het nieuwe beleid dient allereerst plaats te vinden vanuit de bestaande middelen van ontwikkelingshulp. Die hulp haalt totnogtoe (te) weinig uit, o.a. omdat de mogelijke positieve effecten teniet worden gedaan door de vele malen grotere stromen van vanuit het Zuiden naar het Noorden: de 'omgekeerde ontwikkelingshulp' die het resultaat is van schuldaflossingen en rentebetalingen, het afvloeien van winsten, ruilvoetverliezen, brain-drain, milieuschade verband houdende met bijvoorbeeld het toerisme en de exportlandbouw, *lost opportunities* als gevolg van Westers protectionisme (zie de betreffende berekeningen van o.a. het UNDP en de NOVIB), en zo meer.

Daarnaast kan financiering gevonden worden door rijkdombestrijding, te beginnen in het Noorden: lonen en uitkeringen vanaf modaal worden voorlopig bevroren en er worden inkomensmaxima vastgesteld. Alle schulden van ontwikkelingslanden worden kwijtescholden, zie de pleidooien van de recente Jubilee campagne. En programma's van structurele aanpassing die door de internationale instellingen aan ontwikkelingslanden zijn opgelegd, worden stopgezet.

Het recht op bestaan

Begin 2004 hebben medewerkers van een tiental Nederlandse organisaties voorstellen geformuleerd voor een solidair en duurzaam wereldhandelsbeleid². Enkele van die voorstellen gaan over de noodzaak van garantie van bestaanszekerheid van iedereen op aarde.

² Kees Hudig en Lou Keune (red.): *Na Cancún: Hoe nu verder? Waar zijn wij vóór? - Voorstellen voor een solidair en duurzaam wereldhandelsbeleid*. Amsterdam, XminY, 2004. Zie ook: Lou Keune: *Bestaanszekerheid en de vernieuwing van het mondiaal economisch beleid*. (<http://www.globalalternatives.nl/cancun>)

Onder voorstel 1 wordt gesteld: “Op dit moment worden diverse basisrechten verband houdende met bestaanszekerheid op gebieden als gezondheid, voeding, onderwijs, huisvesting en inkomen, en neergelegd in verklaringen van de Verenigde Naties (waaronder de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Mensenrechten, het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, milieuverdragen, en de Millennium Doelstellingen), en verankerd in nationale grondwetten, op grote schaal geschonden. Ook wij, inwoners van de landen van het Noorden, moeten erkennen voor deze schending medeverantwoordelijk te zijn.”

En voorstel 3 zegt: “Alvorens onderhandelingen over de wereldhandel, hoe dan ook, verder gaan moet begonnen worden met de opbouw dan wel vernieuwing van mondiale instellingen van bestaanszekerheid op gebieden als gezondheid, voeding, onderwijs, huisvesting en milieu. De financiering van het nieuwe beleid dient allereerst plaats te vinden vanuit de bestaande middelen van ontwikkelingshulp. Daarnaast kan financiering gevonden worden door rijkdombestrijding, te beginnen in het Noorden: er komt een belasting op de grote en volatiele transacties in buitenlandse munt van speculanten; lonen en uitkeringen (inclusief pensioenen) worden vanaf modaal voorlopig bevroren; en er worden inkomensmaxima vastgesteld. Hoewel ook de rijken uit de ontwikkelingslanden moeten meebetalen aan deze financiering kan daar niet op gewacht worden. Ook in verband met bestaanszekerheid worden alle schulden van ontwikkelingslanden kwijtgescholden. En programma's van structurele aanpassing die door de internationale instellingen aan ontwikkelingslanden zijn opgelegd, worden stopgezet.”

Voorzieningen van bestaanszekerheid: Wat kost het?

Het gaat dus om voorzieningen die garanderen dat iedereen op deze aarde over minstens een basispakket aan middelen kan beschikken om te voldoen aan de primaire levensbehoeften op gebieden als voeding, basisgezondheidszorg, basisonderwijs, huisvesting, toegang tot schoon water en tot riolering, en kleding. Daarmee worden niet alle problemen van bestaansonzekerheid gedekt. Daarbuiten vallen met name directe levensbedreigingen als gevolg van oorlogsgeweld, etnische zuiveringen, natuurgeweld, epidemieën, onderdrukking, en zo meer.

Die voorzieningen van bestaanszekerheid zijn vergelijkbaar met die van de *sociale zekerheid* in o.a. Nederland. Het zijn dus voorzieningen met een duidelijk structureel en blijvend karakter. Daarmee verschillen zij in essentie van voorzieningen van *noodhulp* die een ad-hoc karakter hebben, en bedoeld zijn voor situaties als oorlogen e.d..

De voorgestelde voorzieningen hebben als belangrijkste doel mogelijk te maken dat mensen kunnen overleven. Het zijn dus geen voorzieningen gericht op *ontwikkeling*, het gaat om *overleven*. Aan het ontwikkelingsdenken ligt de gedachte ten grondslag dat ontwikkeling van de samenleving de noodzakelijke voorwaarde is om te overleven en tot een beter bestaan te komen. Over dat denken en beleid valt veel te zeggen, binnen deze context is het belangrijk te constateren dat meer dan vijftig jaar beleid van ontwikkelingssamenwerking nog steeds niet geresulteerd heeft in bestaanszekerheid voor iedereen. Integendeel, zeker sinds de dominantie van het neoliberale denken zijn de inkomensongelijkheid, de milieudegradatie en het

democratische tekort alsmaar toegenomen. En de miljarden mensen die nu nauwelijks of onvoldoende kunnen bestaan kunnen niet wachten tot het sint-juttemis van het (veronderstelde) uiteindelijke resultaat van het internationale ontwikkelingsbeleid.

De doelgroep

Voor wie zijn deze voorzieningen bedoeld? Met deze vraag komen wij op het vraagstuk van de criteria van voldoende menswaardig bestaan. Die criteria kunnen nogal verschillen in de tijd. Wat wij nu normaal vinden verschilt sterk van de opvattingen van begin twintigste eeuw. En ook verschillen maatstaven naar plaats. Zo wordt in Nederland als armoedegrens meestal een inkomensniveau gehanteerd vergelijkbaar met dat van de bijstanduitkering. Maar een dergelijk inkomensniveau wordt door bijvoorbeeld de Verenigde Naties gezien als *middle income*³. Deze en andere verschillen in waarderings worden dikwijls gebruikt als argument dat armoede relatief is. Dat argument geldt steeds minder nu de wereld in verregaande mate gemondialiseerd is en de bestaanseisen ook steeds meer mondiaal bepaald worden.

Ondanks alle mogelijke relativeringen zullen maar weinigen betwisten dat mensen van US \$ 2 per dag niet menswaardig kunnen bestaan. En dat is de maatstaf die ik voorstel te hanteren. Het gaat daarbij dus om een inkomen van minder dan 2 dollar per persoon per dag, ofwel \$ 730 per jaar. Voor alle duidelijkheid, het gaat om een maatstaf met gelijke koopkracht. Het UNDP (2003, pag. 41) zegt daarover: *“Living on \$ 1 a day does not mean being able to afford what \$ 1 would buy when converted into local currency, but the equivalent of what \$ 1 would buy in the United States: a newspaper, a local bus ride, a bag of rice”*. Wij moeten ons dus proberen voor te stellen hoe in de Verenigde Staten te leven van \$ 2 per persoon per dag.

Het UNDP⁴ gaat uit van de volgende aantallen: ruim 2,8 miljard mensen moeten het doen met een inkomen onder US \$ 2 per dag. Daarvan hebben ruim 1,2 miljard mensen een inkomen minder dan \$ 1 per dag. Het gaat om deze mensen, en niet om bijvoorbeeld de 43 miljoen volwassen inwoners van de Verenigde Staten die onverzekerd zijn tegen ziektekosten; en evenmin om de naar schatting 250.000 Nederlandse huishoudens die hier onder het in Nederland gehanteerde bestaansminimum leven⁵.

Wat kost het?

Bij de berekening van de kosten van de voorgestelde voorzieningen van wereldwijde bestaanszekerheid ga ik er vanuit dat de belangrijkste component zal bestaan uit de overdracht van inkomen aan deze mensen. Deze overdracht kan *in natura*, bijvoorbeeld gratis basisgezondheidszorg, of in geld. Beide (samenhangende en gelijktijdige) vormen kennen wij ook in Nederland. Ik hanteer daarbij de veronderstelling dat de kosten hoofdzakelijk zullen bestaan uit het overbruggen van het inkomensgat tussen enerzijds de norm van \$ 730 per persoon per jaar, en anderzijds het feitelijke inkomen. Daarbij zie ik af van andere kosten als de inrichting van de instellingen die voor de inkomensoverdrachten moeten zorgen.

³ Het *Human Development Report 2003* van het UNDP geeft voor 2001 US \$ 5519 als gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking van de *middle income countries*.

⁴ Tenzij anders aangegeven zijn alle nu volgende gegevens ontleend aan of berekend op basis van het *Human Development Report 2003* van het UNDP.

⁵ Gegevens ontleend aan: Menno Hurenkamp: *Werkende armen*. In: *De Groene Amsterdammer*, 14 augustus 2004, pag. 8.

Van het totaal van 2,8 miljard mensen zitten 1.6 miljard mensen in de range van \$ 1 tot \$ 2 per dag. Ik veronderstel dat zij gemiddeld op \$ 1,5 per dag aan inkomen hebben, ofwel een tekort van \$ 0,5 per dag. Totaal komt dit neer op een tekort op jaarbasis van \$ 292 miljard.

En 1.2 miljard mensen zitten in de range van \$ 0 tot \$ 1 per dag. Ik veronderstel dat zij een gemiddeld inkomen hebben van \$ 0,5 per dag, oftewel een tekort van \$ 1,5 per dag. Dat komt dus neer op een tekort op jaarbasis van \$ 657 miljard.

In totaal gaat het dan dus om de financiering van \$ 292 miljard + \$ 657 miljard = \$ 949 miljard.

Ter vergelijking 1: Nederland had in 2001 een inkomen per hoofd van de bevolking van \$ 27.190 (gerekend in \$ met een zelfde koopkracht als die hiervoor gehanteerd) dus in totaal (x 16 miljoen inwoners): \$ 435 miljard.

Ter vergelijking 2: Het gemiddelde inkomen van de inwoners van de *high income countries* was in 2001: \$ 26.989. De totale bevolking van deze landen was 935,1 miljoen mensen, met een totaal inkomen op jaarbasis van \$ 25.238 miljard. Het te financieren bedrag ad \$ 949 miljard is daar 3,76 % van.

Ter vergelijking 3: De wereldbevolking was in 2001 6148,1 miljoen mensen. Het gemiddelde inkomen per hoofd was \$ 7.376. Het totale wereldinkomen was dus \$ 45.348,4 miljard. Het te financieren bedrag ad \$ 949 miljard is daar 2,09 % van.

Conclusie

In het verlengde van voorgaande berekeningen zou je kunnen concluderen dat wij Nederlanders gemiddeld minstens 3,76 % van ons inkomen, al dan niet via belastingen, moeten afstaan als onze bijdrage aan de financiering van dit stelsel van wereldwijde bestaanszekerheid.