

Ontwikkelingssamenwerking

H.A.A. Verbon*

Samenvatting

Het coalitieakkoord bevat een aantal passages over de inspanningen van de Nederlandse overheid op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking. Het is bekend dat over de effectiviteit van hulp aan de Derde Wereld in economenkringen heel verschillend wordt gedacht. Het is dan ook verbazingwekkend dat de net aangetreden bewindsman, Koenders, stellig meent dat bekend is welke vormen van hulp wél en niet effectief zijn. In het afgelopen decennium hebben donorlanden in toenemende mate eisen aan het ontvangende land gesteld. De effectiviteit van deze beleidsinzet lijkt gering te zijn. Het is verder opvallend dat het tussen CDA, PvdA en CU gesloten akkoord zwijgt over de grote negatieve effecten van de aan Europese boeren verstrekte landbouwsteun. Het is wel zeker dat vermindering van die subsidies de economische positie van de ontwikkelingslanden daadwerkelijk zou versterken.

Trefwoorden: ontwikkelingssamenwerking, Europees landbouwbeleid

Op het beleidsterrein van ontwikkelingssamenwerking kiest het coalitieakkoord ervoor meer aandacht te geven aan de zogeheten millenniumdoelstellingen voor armoedebestrijding en groei, en voor verdergaande schuldverlichting. Ook wenst het nieuwe kabinet ontwikkelingslanden te stimuleren om meer te participeren in de wereldhandel. De minister van ontwikkelingssamenwerking die dit zal moeten uitvoeren, Bert Koenders, heeft zich in talloze interviews en toespraken na zijn aantreden al doen kennen als iemand die zich het lot van de armen in de wereld aantrekt. De armoede in met name Afrika is een van de grootste sociale problemen op wereldschaal. Koenders heeft er geen misverstand over laten bestaan dat het een morele plicht van de Westerse wereld, en in ieder geval van Nederland, is om aan de oplossing van het armoedeprobleem een bijdrage te leveren.

In een van zijn allereerste interviews gaf de kersverse bewindsman ook aan dat inmiddels wel bekend is welke hulp effectief is en welke niet. Deze uitlating is op zijn minst verrassend, omdat over deze kwestie onder de (internationale) specialisten op dit terrein geen enkele eensgezindheid bestaat. Integendeel, het debat over de effectiviteit van ontwikkelingshulp kenmerkt zich door sterk tegengestelde zienswijzen. Een erkend deskundige als William Easterly (2002) heeft meermalen betoogd dat hulp niet effectief is voor het bevorderen van economische groei en het bestrijden van armoede. Hulp zou leiden tot bureaucratisering, slecht bestuur, verrijking van corrupte elites, of zou simpelweg verspild worden. Jeffrey Sachs, daarentegen, is een erkend voorstander van hulp en betoogt dat hulp effectief is als het bedrag aan hulp maar groot genoeg is om de allerarmste landen uit de 'armoedeval' te bevrijden (Sachs, 2005).

De academische literatuur¹ telt een massa studies die zijn gewijd aan de effecten van ontwikkelingshulp. Een belangrijk punt van discussie daarbij is geweest of het doelmatiger is hulp te geven aan landen met 'goed bestuur en beleid' dan aan landen met 'slecht bestuur en beleid'. Wereldbankeconomen Burnside en Dollar (2000) claimen

dat hulp alleen effectief is in ontwikkelingslanden die zowel een goed economisch beleid voeren op het terrein van inflatie, overheidstekorten, en de mate van openheid in een economie, als een goede 'governance' structuur hebben in termen van democratische rechtsvorm, onafhankelijke rechtspraak, de afwezigheid van corruptie, en dergelijke. De conclusie van Burnside en Dollar heeft een ongekend grote invloed gehad op zowel het beleid van multilaterale organisaties, zoals de Wereldbank, als op het beleid van individuele donorlanden, waaronder Nederland. Ten aanzien van de robuustheid van de resultaten van Burnside en Dollar zijn in recente jaren overigens grote twijfels gerezen (zie Easterly *et al.*, 2004).

Los van de uitkomsten van het onderzoek van Burnside en Dollar lijkt een 'communis opinio' te zijn ontstaan, die hierop neerkomt dat het gewenst en doelmatig is om aan ontvangende landen eisen te stellen ten aanzien van bestuur en beleid. Als hulp gegeven wordt aan arme landen, ongeacht de oorzaak van hun geringe economische ontwikkeling, weten de machthebbers in deze landen ook dat als zij de hulp investeren in de ontwikkeling van hun eigen land, zij in de toekomst minder hulp zullen ontvangen, zodra het beter gaat in het land. Onconditionele hulp leidt dus tot een impliciete belasting op succesvol beleid door het ontvangende land. Het opleggen van condities aan hulp is daarom ook in het belang van ontwikkelingslanden zelf.

Maar vele economen bekritisieren het opleggen van condities aan hulp. Volgens Jeffrey Sachs, bijvoorbeeld, bepalen het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank (WB) door hun condities aan de hulp het economisch beleid van de landen met hoge armoede, en is het soort beleid dat de instellingen propageren contraproductief. In feite zijn de door het IMF en de WB opgelegde condities ultimatum's waar het ontvangende land, of het wil of niet, aan moet voldoen, en is alleen daarom al de effectiviteit ervan twijfelachtig.

De eisen die door het IMF en de WB in het kader van de zogeheten structurele aanpassingsprogramma's (SAP) aan hulp werden verbonden waren vooral gericht op de invoering van marktwerking en het opheffen van handelsbelemmeringen. Easterly (2005) heeft de effectiviteit van deze SAP-leningen onderzocht. Eén van zijn bevindingen was dat een SAP-lening in een groot aantal landen herhaald moest worden zonder dat dit tot een significant hogere groei leidde. Bovendien, voor zover er structurele aanpassingen waren doorgevoerd, verschilden die niet substantieel van de aanpassingen in andere ontwikkelingslanden die minder SAP-leningen ontvingen. De eisen die aan deze landen werden gesteld om een lening te ontvangen zijn dus niet erg effectief gebleken in het verbeteren van de economische prestaties.

Conditionaliteit heeft ook een rol gespeeld bij de schuldverlichting aan de ontwikkelingslanden met hoge schulden die in 1996 door het IMF werd ontwikkeld. Om voor schuldverlichting in aanmerking te komen, dient een land in samenwerking met lokale ontwikkelingsorganisaties een plan te ontwikkelen hoe de armoede in het land bestreden kan worden. De verlenging van schuldverlichting is, in theorie, afhankelijk van de voortgang van het armoedebeleid van de ontvangende landen. Empirisch onderzoek naar de determinanten van schuldverlichting laat echter vooral zien dat het gevoerde beleid van landen met hoge schulden nauwelijks invloed heeft gehad op de gegeven schuldverlichting (zie, bijvoorbeeld, Neumayer, 2002).

Een probleem met conditionaliteit is dat deze vorm van opgelegd beleid niet noodzakelijk strookt met het door het ontvangende land zelf gewenste beleid. Het kan daarom

effectiever zijn deze condities zo te formuleren, dat het ontvangende land nog in staat is zijn eigen beleidspreferenties tot uitdrukking te brengen. In dit verband wordt veelal gesproken over 'eigendom' van beleid, waarmee wordt bedoeld dat het ontvangende land zich kan beschouwen als bedenker en uitvoerder van het hervormingsbeleid. Dit zal evident de bereidheid in dat land vergroten om hervormingen te accepteren.

Adam *et al.* (2004) beoordelen de resultaten van hulp vanuit de Europese Unie, waarbij indicatoren van economische ontwikkeling werden opgesteld en waarbij doelstellingen voor het te bereiken niveau van deze indicatoren werden geformuleerd in samenspraak met de landen zelf. Voortzetting van de hulp zou afhankelijk zijn van de mate waarin de geformuleerde doelstellingen werden bereikt. Zoals Adam *et al.* vermelden werden in geval van falen echter zelden sancties toegepast. Soms werden, als de uitkomsten van beleid niet voldeden aan de geformuleerde doelstellingen, de doelen zodanig geherformuleerd dat de ontvangende landen er makkelijker aan konden voldoen. Sancties lijken dus ook in het EU-hulpbeleid dat is gebaseerd op eigendom niet erg geloofwaardig.

Dit alles leidt tot de enigszins mismoedige conclusie dat van de traditionele hulpvormen 'niets helpt'. Hulp die zonder condities aan ontwikkelingslanden wordt verstrekt, leidt tot verspilling van hulp gelden, zelfs als de ontvangende landen welwillend zijn. Er zijn dus evident economische argumenten voor het opleggen van condities aan hulp. De effectiviteit van de oude vorm van condities die aan hulp worden gekoppeld, waarbij de donor eenzijdig de voorwaarden bepaalt, blijkt echter niet tot significant betere prestaties van de ontvangende landen te leiden, mede omdat een geloofwaardig sanctiebeleid ontbreekt. De 'nieuwe' vorm van conditionaliteit (namelijk eigendom) laat bovendien nog geen beeld zien dat erg afwijkt van het beeld van de 'oude' conditionaliteit. Er blijkt nog steeds afgerekend te worden in termen van nauw gedefinieerde uitkomstenmaatstaven, maar de afrekening zelf ontbeert eveneens geloofwaardigheid.

Koenders' bewering dat nu wel bekend is welke hulp effectief is, kan hij dus niet uit de zeer uitgebreide empirische literatuur hebben afgeleid, maar ook niet uit officiële Nederlandse beleidsdocumenten. Het ministerie van Buitenlandse Zaken brengt inzake de ontwikkelingsinspanningen sinds 2005 een zogenaamde effectenrapportage uit, en hoewel dat in ieder geval een eerste stap is naar effectmeting, kan uit deze rapportage niet één bepaalde verklaring van succes of falen van in het verleden geleverde hulp worden afgeleid. Zou het in de laatste (2007) rapportage vermelde hogere aantal onderwijzers in Uganda er bijvoorbeeld niet zijn geweest als Nederland Uganda niet op de lijst van partners had staan? Of, omgekeerd, is in Zambia de daling van het percentage kinderen dat basisonderwijs krijgt het gevolg van slecht Nederlands hulpbeleid, of zou het nog slechter geweest zijn als Nederland geen hulp had gegeven? Het antwoord op dat soort vragen kan de resultatenrapportage van het ministerie niet geven. Daarvoor is de uitvoering van het beleid te eenvormig. Het zou aanbeveling verdienen om meer kleinschalige natuurlijke experimenten met hulp uit te voeren. Hierbij wordt, zoals dat ook bij het testen van medicijnen gebeurt, op een beperkte groep een vorm van hulp toegepast. Tegelijkertijd wordt er een zogeheten controlegroep gecreëerd die de hulp niet ontvangt. Vergelijking van groepen die wel en die niet onder de hulp vallen, geven dan een indicatie van de effectiviteit van hulp.

Dit vergt een meer academische blik op de inrichting van hulp en bovenal geduld die bevlogen politici als Koenders meestal niet hebben, maar deze benadering zou op langere

termijn wel eens veel effectiever kunnen zijn dan het eenvormig geven van hulp waarvan het effect later nooit meer kan worden vastgesteld.

Evenmin blijkt uit de rapportages van het ministerie of en in welke mate condities hulp doeltreffender maken. Hoewel het Nederlandse ontwikkelingsbeleid traditioneel het belang van goed bestuur onderkent, blijkt de Nederlandse bilaterale hulp niet altijd terecht te komen bij de landen met goed bestuur (zie ook Nunnenkamp en Thiele, 2006). Dit komt doordat Nederland gelooft in het opbouwen van een vertrouwensrelatie, die niet verbroken moet worden door een eenzijdige herallocatie van budgetten bij falend beleid van het ontvangende land.

Momenteel lijkt het Nederlandse ontwikkelingsbeleid nog veel op het 'ouderwets' verlenen van onconditionele hulp. Volledig onconditionele hulp zal het bereiken van de millenniumdoelstellingen niet dichterbij brengen, maar zal er voornamelijk toe leiden dat Nederland als donor gedwongen wordt meer geld te verstrekken aan de 'slechte' landen, terwijl voor de 'goede' ontvangende landen de prikkel om het goede bestuur en beleid te handhaven zwakker wordt. Het coalitieakkoord nodigt daar ook toe uit door in te zetten op een intensivering van schuldverlichting. Het instrument van schuldverlichting is een uitermate ineffectief instrument gebleken om het armoedeprobleem op te lossen (Easterly, 2002).

De uitspraken van Koenders na zijn aantreden duiden overigens niet op een grote breuk van het beleid met dat van zijn voorgangers. In dat beleid was eerder barmhartigheid dan strengheid het leidende beginsel. Bij Koenders zal dat niet anders zijn. Hij vindt bijvoorbeeld dat er te veel nadruk wordt gelegd op het evalueren van de resultaten van hulp. Niet alle gegeven hulp hoeft te renderen naar zijn mening.

Het regeerakkoord wil dat ontwikkelingslanden meer aan de wereldhandel deelnemen. In de literatuur wordt er echter verschillend gedacht over de welvaartswinst die deze landen op de korte termijn boeken als ze meer aangesloten worden op de wereldhandel. Men kan de stelling verdedigen dat landen die een eigen industrie willen opbouwen meer groei zullen realiseren als ze de eigen industrie kunnen isoleren van internationale concurrentie (Greenwald and Stiglitz, 2006). Zolang de eigen industrie nog niet ontwikkeld genoeg is, kan die industrie de concurrentie met industriële producten van de ontwikkelde landen niet aan. Als ontwikkelingslanden tariefmuren oprichten, die uiteraard tot een belemmering van de wereldhandel leiden, kan het positieve effect voor de eigen industrie groter zijn dan de versturende effecten op de welvaart in de rest van de wereld.

Het is tenslotte opvallend dat zowel het regeerakkoord als Koenders zwijgen over de grote negatieve effecten die de door de EU in Europa verstrekte landbouwsteun op ontwikkelingslanden heeft. Het totaal aan jaarlijkse landbouwsubsidies in de OESO-landen bedraagt meer dan 300 miljard dollar, ongeveer gelijk aan zes maal het totale budget voor ontwikkelingshulp. Die subsidies zijn schadelijk voor producenten in ontwikkelingslanden, doordat steun aan landbouwers in rijke landen de prijzen op de wereldmarkt drukt. De Europese landbouwsubsidies kunnen voor de desbetreffende ontwikkelingslanden ook een motief zijn om hun eigen economie af te schermen van het wereldhandelsstelsel. Koenders zou een zeer effectieve minister worden als hij er in zou slagen het afschaffen of het terugbrengen van de landbouwsubsidies in Europees verband tot stand te brengen.

Harrie Verbon

* Hoogleraar Openbare Financiën, Universiteit van Tilburg

Literatuur

- Adam C., G. Chambas, P. Guillaumont, S. Guillaumont Jeanneney en J.W. Gunning (2004), "Performance-based conditionality: a European perspective", *World Development*, 32 (6), 1059-1070
- Burnside C. en D. Dollar (2000), "Aid, policies and growth", *American Economic Review*, 90, 847-868
- Easterly, W. (2002), "How did highly indebted countries become highly indebted? Reviewing two decades of debt relief", *World Development*, 30 (10), 1677-1696
- Easterly, W. (2005), "What did structural adjustment adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans", *Journal of Development Economics*, 76, 1-22
- Easterly, W., R. Levine en D. Roodman (2004), "Aid, policies and growth: comment", *American Economic Review*, 94, 774-780
- Goderis, B. en H.A.A. Verbon (2007), "De effectiviteit van (on)conditionele ontwikkelingshulp", Prêadvies voor de Koninklijke Vereniging van Staathuishoudkunde, te verschijnen.
- Greenwald B. en J.E. Stiglitz (2006), "Helping infant economies grow: foundations of trade policies for developing countries", *American Economic Review*, 96, 141-146
- Neumayer E. (2002), "Is good governance rewarded? A cross-national analysis of debt forgiveness", *World Development*, 30 (6), 913-930
- Nunnenkamp P. en R. Thiele (2006), "Targeting aid to the needy and deserving: nothing but promises?", *The World Economy*, 1177-1201
- Sachs, J.D. (2005), "The End of poverty: how we can make it happen in our lifetime", Penguin Books, London, new York.

1 Voor een uitgebreid literatuuroverzicht verwijs ik naar Goderis en Verbon (2007).