

Vijftig jaar na Bretton Woods

Bretton Woods en het ontwikkelingsvraagstuk

De Wereldbank werd opgericht om de armoede in de wereld te bestrijden, maar dit is slechts in vijftien van de vijftig jaren van haar bestaan de hoofddoelstelling geweest.

Hoewel men het vaak niet zou zeggen, is de doelstelling van economische ontwikkeling in de eerste plaats mensen uit de armoede te tillen en in de tweede plaats de kwaliteit van het leven te verhogen. Groei die niet gepaard gaat met betere materiële omstandigheden voor iedereen is geen ontwikkeling. De Bretton Woods-instellingen, en vooral de Wereldbank, moeten dus hierop worden getoetst. Het IMF is vooral opgezet om kortetermijnbetalingsproblemen te helpen oplossen. De Wereldbankgroep, na de herstelfase van na de tweede wereldoorlog, heeft zich volledig op de ontwikkelingsproblematiek geconcentreerd.

Centrale doelstelling

Op gezette tijden herontdekt men, dat economische groei gepaard kan gaan met grotere inkomensongelijkheid, werkgelegenheidsproblemen, stedelijk verval en armoedeverschijnselen. Dat betekent dat de structuur van de groei ('pattern of growth') ten minste zo belangrijk is als het tempo van de groei. De groeistructuur wordt bepaald door technologie- en produk-

tiviteitsverschillen per sector, het menselijk kapitaal (onderwijs, training, gezondheidszorg), regionale verschillen, accent op het platteland en informele sector, enzovoorts.

Op deze manier kan men met een zelfde groeivoet heel verschillende werkgelegenheids- en inkomensgevolgen constateren, of kan een hogere groeivoet over een langere periode worden bereikt. Zo bereikte Zuid-Korea volledige werkgelegenheid gedurende de jaren zeventig niet door langdurige economische groei, maar precies andersom. Die hoge groeivoet was slechts mogelijk door een beleid gericht op het volledig benutten van de produktiefactoren; in de eerste plaats van de factor arbeid. Zonder deze werkgelegenheidsoriëntatie in het Koreaans sociaal-economisch beleid – weerspiegeld onder meer in de nadruk op arbeidsintensieve exporten – zou een groeivoet van 8 tot 10% per jaar over een lange periode niet mogelijk zijn geweest.

Wanneer armoedevermindering door werkgelegenheidscreatie en produktiviteitsverhoging centraal staat in het beleid, is de ene groeistructuur dus beter dan de andere. De Wereldbank heeft ten minste twee maal in haar bestaan de armoedebestrijding centraal gesteld. De eerste keer was gedurende de jaren zeventig onder McNamara. Die ervaring is opgesomd in het *World Development Report 1980* (WDR 1980), het laatste onder het McNamara-bewind¹. De tweede keer is vanaf 1990, ingeluid door het WDR 1990².

Gedurende de eerste 25 jaar van het bestaan was de Bank een kleine instelling die zich hoofdzakelijk bezighield met herstel (jaren vijftig) en infrastructuur (jaren zestig). Gedurende de jaren tachtig draaide alles om aanpassingsbeleid en schuldenproble-

men. We moeten dus concluderen dat de Wereldbank slechts gedurende zo'n kleine vijftien van de vijftig jaar de hoofddoelstelling van het economische beleid centraal heeft gesteld. Dat is ernstig, gezien de dominerende rol die de Bank speelt op het ontwikkelingssterrein.

Dominante rol

De rol van de Wereldbank op bijna alle gebieden van het ontwikkelingsbeleid (leningen, onderzoek, het verlenen van advies) kan alleen maar als overheersend worden gekenschetst. Op het gebied van leningen en kapitaalstromen kan men zich beklagen dat de netto stromen klein zijn, maar het blijft een feit dat het bruto bedrag van zo'n kleine \$ 20 mrd per jaar de Wereldbankgroep tot de belangrijkste niet-particuliere actor maakt.

Tabel 1 maakt duidelijk dat de relatieve invloed van de Bank alleen maar is toegenomen, als bruto lener, maar vooral met betrekking tot de netto kapitaalstromen. Dit maakt de Wereldbank belangrijk als een 'rating agency', die andere banken en agent-schappen – particulier en publiek – met zich meezuigt als zij eenmaal een project heeft goedgekeurd.

Op het gebied van *ontwikkelingsonderzoek en -ideeën* ontsnapt niets aan de aandacht van de Wereldbank: van nieuwe technieken voor het verzamelen van statistische gegevens tot de nieuwe groetheorie. Eerder dan zelf te innoveren heeft de Bank de neiging om zich heel snel nieuwe ideeën eigen te maken, en daarvoor het leiderschap op te eisen. Voorbeelden hiervan zijn kosten-batenanalyse van de OESO (Development Control) in de jaren zestig; accent op inkomensverdeling en basisbehoeften van de ILO (World Employment Programme) in de jaren zeventig; en de sociale gevolgen van het aanpassingsbeleid van UNICEF in de jaren tachtig. Meer recente illustraties zijn het milieu, de vrouwenproblematiek, de militaire uitgaven en 'governance'.

Terwijl de Bank dus af en toe een idee oppikt van de buitenwereld, is

Tabel 1. Leningen van de Wereldbank-groep, in miljarden dollar

	1970	1980	1990
Bruto uitbetalingen			
Wereldbank-groep	0,9	6,1	16,0
Totaal (particulier+publiek)	13,1	104,1	99,0
WB in % van totaal	6,9	5,9	16,2
Netto stromen			
Wereldbank-groep	0,8	5,1	6,9
Totaal	7,0	61,1	27,8
WB in % van totaal	8,5	8,3	24,8

1. Wereldbank, *World Development Report 1980, Adjustment, poverty and human development*, Oxford University Press, 1980
2. Wereldbank, *World Development Report 1990, Poverty*, Oxford University Press, 1990.

de algemene tendens er een van isolationisme. De VN en de regionale ontwikkelingsbanken worden genegeerd of ten hoogste voor het eigen karretje gespannen. Natuurlijk is er een doorlopende stroom van consultants en deelnemers aan symposia. Maar in het algemeen kan worden gesteld, dat men niet genoeg aandacht besteedt aan de intellectuele buitenwereld, vooral de niet-angelsaksische, en zeker niet aan die van de derde wereld, waar toch een buitengewone capaciteitsgroei heeft plaatsgevonden. Dit werd onlangs geïllustreerd door het onderzoek dat de Wereldbank heeft gedaan om het Oost-aziatisch ontwikkelingsmodel te verklaren. Het heeft de Japanners veel tijd, inspanning en geld gekost om de Bank zo ver te krijgen de rol van de staat in Oost-Azië te heronderzoeken. Het resultaat is overigens middelmatig en tweeslachtig, gezien de ideologische waan van de dag die nog steeds een dominante rol speelt in deze dominante instelling³.

Imperiale houding

Deze houding van de Wereldbank, die sommigen arrogant zouden noemen, heeft geleid tot een totaal gebrek aan werkverdeling tussen de instituties, die van de Bretton Woods inbegrepen. Zo heeft de Bank zich bij voorbeeld diep in IMF-gebied geïnfiltrerd toen gedurende de jaren tachtig versneld uitbetaalde betalingsbalanssteun moest worden gegeven tijdens de internationale schulden crisis en het daarop aansluitende aanpassingsbeleid. Terwijl de Wereldbank zich traditioneel concentreert op ontwikkelingsprojecten en het IMF op korte-termijnbetalingsbalansproblemen en aanverwante macroadviezen, zoals bedoeld in Bretton Woods, zijn de instrumenten die de Bank in de jaren tachtig heeft ontwikkeld, zoals de SAL en de SECAL, gewoon IMF-faciliteiten om het geld zo snel mogelijk naar buiten te krijgen en de commerciële banken uit hun precare situatie te helpen.

De Wereldbank predikt decentralisatie in haar adviezen betreffende 'governance', maar doet het zelf niet. De Bank is zeer gecentraliseerd en dus aangewezen op talloze missies om landen kennis op te doen. Het gevolg is een gebrek aan continuïteit, te veel jonge en onervaren mensen die aan die missies deelnemen, en gebrek

aan gevoeligheid voor wat er in landen leeft. Dat is een van de redenen waarom zo dikwijls de indruk wordt gewekt dat alle landenrapporten van de Bank door hetzelfde computerprogramma zijn geschreven, waarin alleen de naam van het land en de statistische gegevens aan verandering onderhevig zijn.

Deze uiterst gecentraliseerde manier van werken heeft tot gevolg dat kwantiteit belangrijker is dan kwaliteit. Vooral sinds McNamara is het volume van leningen de belangrijkste indicator geworden van succes in de Bank, van hoog tot laag. En dit ondanks al het onderzoek dat de Bank doet.

Schizofrenie

Bovenstaande analyse is een verklaring van het samengaan van twee stelsels in de Wereldbank, die elk tot op grote hoogte een eigen bestaan leiden. Het ene, dat we het kwalitatieve stelsel kunnen noemen, bestrijkt de onderzoekafdelingen, de Chief Economist en de President van de Bank. Dit kwalitatieve stelsel houdt zich bezig met de wereld van ideeën en het aanbevelen van prioriteiten, zoals inkomensverdeling, armoedebestrijding, milieu of een combinatie hiervan. Het andere, dat het kwantitatieve stelsel genoemd kan worden, bestrijkt de operationele afdelingen die zich met het grote geld bezighouden. Hier werken 'real-politieke' bankiers die de stroom van oude en nieuwe ideeën al reeds decennia over zich heen zien stromen. Zij hebben een typisch bureaucratische techniek ontwikkeld 'to get on with it' door te zeggen dat "we dit (vul maar in) reeds doen!". Dit heeft geleid tot een vorm van schizofrenie gebaseerd op de twee gezichten van de Bank: het onderzoeksg gezicht dat velen van hoge kwaliteit achten enerzijds, en de obsessie met kwantitatieve leningdoelstellingen anderzijds. Het is mijn stelling dat in geval van conflict tussen de twee stelsels de kwantitatieve overwegingen het winnen van de kwaliteit.

Ik wil deze algemene stelling illustreren met een concreet voorbeeld, namelijk dat van armoedebestrijding die het kwalitatieve stelsel van de Bank sinds 1990 weer hoog in het vaandel draagt, zoals reeds eerder vermeld.

Het WDR 1990, dat dus voortkomt uit het kwalitatieve stelsel van de

Tabel 2. Jaarlijkse leningen van armoedegevoelige sectoren: 1981-1992

	% van totale bankleningen			in mrd \$	
	81-83	87-89	89-92	81-83	90-93
Menselijk kapitaal	5	6	14	660	3.000
Landb./platteland	27	19	17	3.500	3.700
Water, sanitair	5	4	5	600	1.000
Totaal	37	29	36	4.760	7.700

Bron: *Implementing the World Bank's strategy to reduce poverty: progress and challenges*, World Bank, Washington DC, 1993, afgeleid van tabel 4, blz. 17.

Bank, stelt dat drie beleidsoriëntaties centraal moeten staan wanneer armoedebestrijding prioriteit heeft in het economische beleid: het realiseren van een hoge economische groei met aandacht voor de structuur van de groei die arbeidsintensief moet zijn; het benadrukken van 'sociale diensten' voor de armen, vooral basisonderwijs, primaire gezondheidszorg en geboortebeperving; en het creëren van veiligheidsnetten voor diegenen die op korte termijn aan het kortste eind trekken.

Over de uitwerking van deze ideeën kan gediscussieerd worden maar in het algemeen is de oriëntatie juist⁴. McNamara had dit reeds twintig jaar eerder gezegd en heeft meer uit zijn kwantitatief stelsel kunnen persen dan zijn opvolgers. Dit wordt duidelijk gemaakt in tabel 2.

Deze tabel toont in de eerste plaats aan dat de Wereldbank nu relatief minder leent aan 'armoedegevoelige' sectoren (zoals zelf door de bank gedefinieerd) dan in het begin van de jaren tachtig, dat wil zeggen aan het einde van de McNamara-periode. De tabel illustreert eveneens hoe rampzalig de jaren tachtig zijn geweest voor armoedebestrijding. Ten slotte wordt duidelijk dat het terugslingeren van de klepel alleen maar te danken is

3. Wereldbank, *The East Asian miracle - economic growth and public policy*, Oxford University Press, 1993. Voor kritische beschouwingen zie onder meer A. Fislow e.a., *Miracle or design? Lessons from the East Asian experience*, Overseas Development Council, Washington DC, 1994. Zie ook de speciale sectie van *World Development*, april 1994, blz. 615-670 en vooral het artikel van A.H. Amsden.

4. L. Emmerij, *A critical review of the World Bank's approach to social sector bending and poverty alleviation*, paper voor de Group of 24, juni 1993.

aan een ware explosie van leningen op het gebied van menselijk kapitaal (onderwijs, gezondheidszorg, bevolkingsbeperking).

Maar, en dat is het tweede punt, wat de tabel *niet* toont is waar het geld naartoe gaat binnen deze zogenaamd armoegevoelige sectoren. Wanneer men kijkt naar het soort leningen wordt duidelijk dat het kwantitatieve stelsel van de Bank zich niets aantrekt van al dat geklets van het kwalitatieve stelsel⁵. Bij voorbeeld in het *Annual report* van 1992 kan men constateren dat zelfs in de armoegevoelige sectoren van tabel 2, de concrete Bankprojecten een eigen leven leiden. Zo had slechts een kwart van de 54 in dat jaar goedgekeurde projecten in de landbouw en plattelandsector iets specifiek te melden omtrent armoede, werkgelegenheid of produktiviteit ...⁶

De conclusie kan niet anders zijn dan dat de werkelijke prioriteiten van een regering of een instelling of een individueel persoon niet kunnen worden afgeleid van de doelstellingen waaraan lippendienst wordt bewezen, maar van de allocatie van de financiële middelen.

Slotbeschouwing

Een vijftigste verjaardag behoort een moment van bezinning te zijn, van leren van begane fouten, van het inventariseren van nieuwe omstandigheden, en van het bijstellen van het beleid. Typisch voor de houding van de Wereldbank is dat ze die kans heeft gemist, ondanks het uitbrengen van een document met een veelbelovende titel⁷.

Vijftig jaar ontwikkelingsinspanning heeft weinig overtuigends opgeleverd. De Bretton Woods-instellingen en vooral de Wereldbank hebben daarin een verantwoordelijkheid ge-

zien hun dominante rol. Welke veranderingen moeten worden ingevoerd om het sociaal-economisch beleid doelmatiger te maken? Zonder uitputtend te zijn zie ik de volgende aanpassingen als een minimale stap om de Bank nieuw leven in te blazen:

- de Bank moet ophouden heen en weer te laveren volgens de modes en ideologieën van de dag. De poolster moet zijn en blijven een beleid dat in de kortst mogelijke tijd iedereen een inkomen verschafft dat een decent bestaan mogelijk maakt;
- de kwaliteit moet het winnen van de kwantiteit. Belangrijker is doelmatig te lenen dan méér te lenen en daarmee geld over de balk te gooien;
- de Bank moet daarom veel meer gedecentraliseerd te werk gaan. Veel minder mensen in Washington, veel meer in het veld;
- de starre, arrogante mensen eruit en meer mensen erin die af en toe hun twijfels hebben. Ter illustratie, Ernest Stern (de die al sinds jaren eigenlijk leiding geeft aan de Wereldbank) antwoorde op de vraag wat de toekomst inhield na de vijftigste verjaardag: "de 51e verjaardag"⁸. Vanaf januari 1995 werkt de heer Stern niet meer bij de Bank. Alhoewel het een niet met het ander verband houdt, is dat een goede zaak;
- de Wereldbank moet veel meer een 'teamplayer' worden. Werkelijke samenwerking met de regionale ontwikkelingslanden is belangrijk, niet in de laatste plaats omdat de rol van particuliere kapitaalstromen weer belangrijker wordt. De regionale banken zijn veel gevoeliger voor landoverschillen dan de Wereldbank;
- de Bretton Woods-instellingen moeten ook hun arrogante hou-

ding tegenover de VN-organisaties laten varen. Er is hier een vruchtbare arbeidsverdeling mogelijk, met het werk van de VN relatief toegespitst op de sociale aspecten, mensenrechten, militaire uitgaven en 'governance';

- de Wereldbank moet nalaten aan elk land hetzelfde advies te geven. Op het gebied van exportpromotie kan zoets tot gevaarlijke toestanden leiden.

Maar boven alles moet gekeken worden naar de rol van ontwikkelingsbanken en van de ontwikkelingsbanken. Nu dat de World Trade Organization, en dus de oorspronkelijke Bretton Woods-trojka, een feit wordt moeten Wereldbank, IMF, regionale ontwikkelingsbanken en de WTO opnieuw en met frisse blik kijken naar de oude slogan 'trade, not aid'.

Louis Emmerij

De auteur is Special Advisor to the President bij de Inter American Development Bank in Washington DC.

5. Wereldbank, *The World Bank annual report*, Washington DC, verschillende jaren.

6. Voor meer details, zie L. Emmerij, op.cit., 1993, blz. 24-28.

7. The World Bank Group, *Learning from the past, embracing the future*, Washington DC, juli 1994. Helaas is dit slechts een reclamefolder. Het document geeft toe dat de Bankgroep fouten heeft gemaakt, maar men zoekt vergeefs naar wat die fouten dan wel waren, of hoe de Bank de zaken anders zal aanpakken in de toekomst.

8. *The Economist*, 23 juli 1994.