

## De effectiviteit van Nederlandse ontwikkelingshulp: niet-significant

In ESB van 10 maart 2006 verscheen het artikel 'De effectiviteit van de Nederlandse ontwikkelingshulp' van Benedikt Goderis en Harrie Verbon. Loet Mennes geeft hierop zijn reactie.

Goderis en Verbon gaan onder andere op basis van *cross-country* regressies uitvoerig in op beleidsoptie 1 (*meer multilaterale hulp*) van het interdepartementaal beleidsonderzoek *Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking* van 2003 (IBO, 2003). Hoewel niet met zoveel woorden gezegd, kan men uit het IBO-rapport afleiden dat hierbij op basis van effectiviteitsoverwegingen gedacht moest worden aan kleinere aandelen in de begroting van vooral de bilaterale hulp en in mindere mate de hulp via maatschappelijke organisaties. De bijdrage van Goderis en Verbon is in feite de eerste inhoudelijke reactie op het IBO-rapport sinds dit in bijlage VI van de ministeriële beleidsnotitie *Aan elkaar verplicht* van 3 oktober 2003 een plechtige begrafenis eerste klasse werd gegeven. (Tweede Kamer, 2003-2004).

### Misverstanden

Allereerst is het nodig enige misverstanden uit de weg te ruimen. Vooropgesteld moet worden dat de desbetreffende beleidsoptie in bijzonder voorzichtige bewoordingen was geformuleerd. Zo werd wel aanbevolen om het aandeel van de multilaterale hulp in de totale hulp substantieel te laten stijgen van dertig procent (2002) tot bijvoorbeeld vijftig procent, maar dan wel op langere termijn. Deze herallocatie zou geleidelijk moeten geschieden en eventueel worden bijgesteld aan de hand van resultaten van later ter beschikking komende evaluaties van multilaterale hulp. Het genoemde percentage was bedoeld als illustratief en geen rigide inputdoelstelling. Verder werd deze herallocatie beperkt tot de internationale financiële instellingen (IFIs) en enkele VN-organisaties. Met name de EU, maar ook een aantal andere VN-organisaties werden wegens ineffectiviteit van deze herallocatie uitgesloten.

Beleidsoptie 1 is niet gebaseerd, zoals Goderis en Verbon stellen, op de door hen genoemde exercitie van de Wereldbank (IBO, 2003, bijlage 3). Deze exercitie was gebaseerd op het door Collier en Dollar ontworpen algoritme voor een *'poverty efficient'* allocatie van hulp en had als doel om na te gaan in hoeverre de toenmalige Nederlandse landenkeuze inzake ontwikkelingshulp afweek van een theoretisch optimale verdeling over landen waarbij het maximale aantal armen boven een armoedegrens van een dollar per dag zou komen (Collier & Dollar, 2002). Uit deze exercitie kwam naar voren dat voor een aantal uitgavencategorieën van met name de bilaterale hulp, alsmede voor de totale Nederlandse hulp – voorzover het Official Development Assistance (ODA) betreft – effectiviteitswinsten van 15 tot 38 procent waren te behalen, maar dan alleen via een andere landenkeuze.

Beleidsoptie 1 is gebaseerd op drie groepen van argumenten. Allereerst, een aantal inzichten op basis van de aard van de verschillende kanalen die allen wijzen in de richting van een

in beginsel grotere effectiviteit van het multilaterale kanaal. Bijvoorbeeld minder versnippering, overlap, beheerslasten en gebonden hulp. Ten tweede, een positieve appreciatie van met name de IFIs afkomstig van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zelf, samen met een positieve evaluatie van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) betreffende cofinanciering tussen Nederland en de Wereldbank. Ten derde, een aantal overwegend negatieve evaluaties van bilaterale hulp afkomstig van de IOB en de Algemene Rekenkamer.

### Macrostudies naar de effectiviteit van hulp

In een sectie met dezelfde titel gaan Goderis en Verbon vervolgens over op een aantal beschouwingen inzake macrostudies naar de effectiviteit van hulp. In dit kader komt de studie van Rati Ram aan de orde. Hij gebruikt het Burnside-Dollar model van 2000 inzake de relatie hulp, beleid en groei, waarbij hij een onderscheid maakt tussen bilaterale en multilaterale hulp (Ram, 2003). Immers, deze twee hulpkanalen verschillen van elkaar naar samenstelling en landen van bestemming.

Ram komt tot een opvallend resultaat: bilaterale hulp heeft een positief effect op groei terwijl het effect van multilaterale hulp op groei negatief is; de desbetreffende coëfficiënten zijn significant. Rams verklaring ten aanzien van vooral het resultaat van multilaterale hulp is dat deze hulp gepaard gaat met zodanige condities dat het uiteindelijke effect op groei negatief is.

Hun interpretatie is dan steeds dat in een dergelijk geval hulp minder effect heeft in landen met een goed beleid. Dit is eenvoudig onjuist

Zijn Rams analyse en conclusies in deze correct? Uit het desbetreffende artikel blijkt dat Ram een Burnside-Dollar specificatie van de onderhavige groeirelatie gebruikt waarin geen interactieterm hulp-beleid is opgenomen. Zoals bekend is de betekenis van een dergelijke interactieterm dat de effectiviteit van hulp in het proces van economische groei positief afhankelijk is van de kwaliteit van het economische beleid. Vooral over de significantie – en in mindere mate het teken – van deze interactieterm is in de internationale literatuur altijd veel te doen geweest. Echter, door deze interactieterm niet in de desbetreffende modelspecificatie op te nemen neemt Ram aan dat bovengenoemde relatie tussen de kwaliteit van het beleid, de hulp en economische groei niet relevant is. Anderzijds houdt zijn verklaring van het negatieve teken van de multilaterale hulp variabele juist in dat, vanwege de conditionaliteit van deze hulp, slecht beleid tot stand komt, waardoor de hulp uiteindelijk resulteert in een negatief effect op groei. Met andere woorden Rams interpretatie en conclusie in deze zijn eigenlijk bij voorbaat al door de gekozen modelspecificatie uitgesloten! Een en ander maakt Rams analyse – en resultaten – op zijn minst dubieus. Hierbij moet bedacht worden dat het onwaarschijnlijk is dat

een land ten aanzien van de bilaterale hulp die het ontvangt een beleid kan voeren dat aanzienlijk afwijkt van het beleid in geval van multilaterale hulp.

De enige andere exercitie waarin bilaterale en multilaterale hulp separaat maar simultaan worden geïntroduceerd is een onderdeel van de omvangrijke studie van de IMF-economen Rajan en Subramanian inzake cross-country analyses van hulp en groei (Rajan & Subramanian, 2005, tabel 4A en tabel 6, panel C). In tegenstelling tot Ram vinden zij naast een niet-significant effect van totale hulp ook niet-significante effecten van zowel bilaterale als multilaterale hulp. Bovendien vinden zij dat binnen elk van de vijf onderscheiden subperiodes tussen 1960 en 2000 de tekens van de drie soorten hulp aan elkaar gelijk zijn, maar dat die van periode tot periode van elkaar verschillen. Dit wijst dus op gelijksoortige effecten van de drie hulpsoorten per subperiode, die wel van periode tot periode verschillend kunnen zijn.

Dat de vreemde resultaten van Ram alles te maken hebben met een verkeerde modelspecificatie is ook af te leiden uit een wat minder bekende studie van Lisa Chauvet en Patrick Guillaumont (Chauvet & Guillaumont, 2004). Zij laten zien dat door in de relevante regressievergelijking de beleidsvariabele zowel lopend als vertraagd en bovendien voor elk van deze twee variabelen een interactieterm met hulp op te nemen, het wel degelijk mogelijk is om positieve (of negatieve) beleidswijzigingen via hulp en de effecten daarvan op groei te modeleren. En wel zo dat de resultaten van specificaties à la Burnside en Dollar drastisch veranderen, zowel qua significantie als teken.

### De effecten van hulp

In de gelijknamige sectie van hun artikel vermelden Goderis en Verbon allereerst dat het desbetreffende IBO-rapport gebaseerd was op studies als die van Burnside en Dollar, reden waarom zij de aldaar gehanteerde methode toepassen om te verifiëren of multilaterale hulp effectiever is dan de Nederlandse bilaterale hulp. Wat betreft het IBO-rapport is dit in ieder geval deels onjuist.

In het IBO-rapport zijn de op dat tijdstip (2002-2003) bekende resultaten van theoretisch en empirisch onderzoek inzake de relatie hulp, groei en armoedereductie samengevat. Hieronder vallen natuurlijk ook de Burnside-Dollar studies. Van deze laatste is voor het IBO-rapport alleen in algemene zin en niet specifiek gebruik gemaakt. Op welke drie groepen van argumenten beleidsoptie 1 van het IBO-rapport (meer multilaterale hulp) is gebaseerd werd in het begin van dit artikel reeds besproken. Bovendien heeft schrijver dezes na afsluiting van het IBO in een bijdrage aan het Jaarboek Overheidsfinanciën 2004 de aandacht gevestigd op andere studies waaruit een grotere effectiviteit van het multilaterale kanaal blijkt (Mennes, 2004, voetnoot 30).

Ten aanzien van de effecten van hulp zijn ook enige implicaties van het UN Millennium Project onder leiding van Jeffrey Sachs relevant (UN Millennium Project 2005). Goderis en Verbon refereren hieraan in hun voetnoot 1. In dit rapport breken Sachs et al. de staf over vooral de bilaterale hulp: *“The quality of bilateral aid is often very low”*. Slechts 24 procent van de bilaterale hulp is gericht op en effectief ten aanzien van de zogenaamde *Millennium Development Goals* (MDG's). Voor de multilaterale hulp is dit percentage 52. Dit houdt in dat van de totale

Nederlandse ODA (exclusief milieu) 36 procent daadwerkelijk op de MDGs gericht is; dit is gelijk aan 0,25 procent van het Nederlandse bruto nationaal product (bnp). Volgens Sachs et al. zal – om de MDGs te bereiken – dit aandeel in 2006 0,44 procent en in 2015 0,54 procent van het bnp moeten zijn. Dit houdt in dat bij ongewijzigde samenstelling van de Nederlandse ODA, deze laatste in 2015 1,5 procent van het bnp zou moeten bedragen waar zij heden ten dage op 0,7 procent uitkomt.

In dit verband moet hier nog vermeld worden dat Sachs et al. voor hun berekeningen gebruik maken van een belangrijke studie inzake effectiviteit van hulp ten aanzien van de MDG's waarbij de auteurs tot hoge schattingen van de effecten van zogenaamde *‘short impact aid’* komen (Clemens et al., 2004). Dit soort hulp bestaat uit: budget- of programmahulp, projecthulp voor infrastructuur, energie, financiële sector, landbouw en industrie. De desbetreffende cross-country regressies munten uit door significante coëfficiënten met tevens de verwachte tekens. Misschien is dit reden voor Nederland om de samenstelling van de ODA nog eens te bezien?

### Resultaten van Goderis en Verbon

De resultaten van de regressieanalyses uitgevoerd door Goderis en Verbon vindt men in hun Tabellen 1 en 2 waarbij aangenomen wordt dat het teken voor significantie in tabel 1, kolom 5, zoals aangegeven in de tekst bij de variabele NBH en niet bij NBHxBI hoort.

Hierover is het volgende op te merken. Allereerst zijn er enige opmerkelijke verschillen tussen de resultaten van de door Goderis en Verbon geselecteerde vergelijkbare studies van Easterly et al. (Easterly et al., 2004) en Ram enerzijds en anderzijds de overeenkomstige resultaten van Goderis en Verbon zelf (tabel 1, kolom 1 en kolom 2). Bij Easterly et al. heeft de interactieterm een negatief (niet-significant) teken terwijl dit in tabel 1 positief (en niet-significant) is. Bij Ram zijn beide coëfficiënten van de bilaterale en multilaterale hulp significant; bovendien heeft bilaterale hulp een positief en multilaterale hulp een negatief effect op groei. Volgens kolom 2 van tabel 1 zijn beide coëfficiënten niet-significant en zijn beide tekens negatief. Hoe deze verschillen te verklaren?

Het enige dat men in dit geval kan en mag zeggen is dat de hypothese dat hulp effectiever is in landen met goed beleid niet geaccepteerd mag worden

Verder, zoals in de meeste vergelijkbare studies zijn de coëfficiënten van de variabelen het initiële bbp, de dummy voor Afrika te Zuiden van de Sahara, institutionele kwaliteit en de beleidsindex in vrijwel alle specificaties in tabel 1 significant. Dit aantal significante coëfficiënten is aanzienlijk kleiner in tabel 2; Goderis en Verbon wijten dit aan het kleinere aantal waarnemingen in de desbetreffende populatie.



Wat erger is, behalve voor genoemde variabelen is in tabel 1 slechts één nauwelijks significante coëfficiënt te vinden, terwijl in tabel 2 van deze overige variabelen geen enkele coëfficiënt significant blijkt te zijn. Het zijn juist die overige variabelen – hulp (totaal, bilateraal, bilateraal Nederland, bilateraal overige) en de respectievelijke interactietermen met beleid – die in de onderhavige analyse relevant zijn. Hoogstwaarschijnlijk draagt het feit dat de onderscheiden soorten van hulp (bilateraal, multilateraal, bilateraal Nederland, bilateraal overig) op zijn minst gedeeltelijk fungibel zijn, bij aan het resulterende beeld van niet-significantie.

In de internationale literatuur op dit gebied worden in het algemeen niet-significante coëfficiënten en coëfficiënten met een verkeerd teken (dat wil zeggen niet conform de theoretische verwachting) wel vermeld en wordt vervolgens bezien of andere specificaties andere resultaten met zich meebrengen. Een voorbeeld hiervan – de studie van Chauvet en Guillaumont – werd hierboven al besproken. Maar voor andere doeleinden – bijvoorbeeld beleidsadviezen – worden deze coëfficiënten meestal niet gebruikt.

Een voorbeeld van wat er verkeerd gaat wanneer men dit wel doet is het volgende. Regelmatig maken Goderis en Verbon melding van een negatieve coëfficiënt van de interactieterm hulp-beleid, welke overigens altijd niet-significant is. Hun interpretatie is dan steeds dat in een dergelijk geval hulp minder effect heeft in landen met goed beleid. Dit is eenvoudig onjuist. Het enige dat men in dit geval kan en mag zeggen is dat de hypothese dat hulp effectiever is in landen met goed beleid niet geaccepteerd mag worden. Met andere woorden in dat geval is de effectiviteit van hulp niet afhankelijk van de kwaliteit van het beleid. Niets meer en niets minder.

Het bovenstaande leidt tot grote vraagtekens ten aanzien van de betekenis van tabel 3. Deze is geconstrueerd aan de hand van coëfficiënten uit tabellen 1 en 2 die geen van allen significant zijn. Bovendien zijn een aantal tekens die ongeloofwaardig zijn zonder meer overgenomen. Desalniettemin is aan de auteurs erkentelijkheid verschuldigd voor hun inhoudelijke aandacht voor dit belangrijke onderwerp, alsmede respect voor het vele werk dat is verzet.

### Conclusie en aanbeveling

De conclusie van Goderis en Verbon dat beleidsoptie 1 van het IBO meer multilaterale hulp, bijvoorbeeld ten koste van bilaterale hulp, door de gepresenteerde regressies niet gesteund wordt, kan niet worden getrokken. De desbetreffende exercitie leidt door problemen van specificatie, gering aantal waarnemingen, fungibiliteit en dergelijke, over vrijwel de gehele lijn tot niet-significante resultaten en tekens die niet conform theoretische verwachtingen zijn. Dientengevolge zijn op basis van het onderhavige onderzoek geen relevante uitspraken te doen.

Met de aanbeveling om meer studies op microniveau te doen kan men het van harte eens zijn. In het IBO-rapport is een dergelijke aanbeveling – beleidsoptie 8 – samen met enige concrete aanwijzingen hoe te werk te gaan, te vinden.

### Loet Mennes

Emeritus hoogleraar Internationale Economie Erasmus Universiteit Rotterdam, oud-directeur Nederlands Economisch Instituut, voormalig algemeen directeur Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO).  
mennes@arti.demon.nl

### Literatuur

- Burnside C. & D. Dollar (1998) *Assessing Aid, what works, what doesn't and why*. Washington D.C. and Oxford. World Bank and Oxford University Press.
- Chauvet, L. & P. Guillaumont (2004) *Aid and Growth Revisited: Policy, Economic Vulnerability and Political Instability*. In: *Toward Pro-Poor Policies; Aid, Institutions, and Globalization*. Washington D.C. and New York: World Bank and Oxford University Press.
- Clemens, M., S. Radelet & R. Bhavnani (2004) *Counting chickens when they hatch: The short-term effect of aid on growth*. Washington D.C.: Center for Global Development, Working Paper 44.
- Collier, P. & D. Dollar (2002) *Aid Allocation and Poverty Reduction*. *European Economic Review*, 46 (8), 1475-1500.
- Easterly, W., R. Levine & D. Roodman (2003) *New Data, New Doubts: Revisiting "Aid, policies and growth"*. Washington D.C.: Center for Global Development, Working Paper 26.
- Mennes, L.B.M. (2004) *Ontwikkelingssamenwerking, Jaarboek Overheidsfinanciën 2004*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Rajan, R.G. & A. Subramanian (2005) *Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?* Washington D.C. IMF, Working Paper 05/127.
- Ram, R. (2003) *Roles of bilateral and multilateral aid in economic growth of developing countries*. *Kyklos*, 56 (1), 95-110.
- Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid voor de komende jaren. Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking (Beleidsnotitie "Aan elkaar verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015"), Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29234 nr. 1.
- UN Millennium Project (2005) *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. London: Earthscan.

