

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en de export naar ontwikkelingslanden

PROF. DR. H. DE HAAN – MR. DRS. C.J. JEPMA – DRS. M.C. QUIST*

In de discussie over het ontwikkelingsbeleid is er een verschuiving waar te nemen van een min of meer ideële naar een zakelijke benadering van het onderwerp. In dat licht wordt er kritiek uitgeoefend op het feit dat Nederland al jaren nummer één is in internationale liefdadigheid, maar een veel bescheidener positie inneemt wat betreft de export naar ontwikkelingslanden. Er wordt dan ook wel gepleit voor meer aandacht voor handelsbelangen bij de uitwerking van het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking. In opdracht van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking hebben de auteurs de relatie tussen hulp en handel nader bestudeerd. In dit artikel doen zij verslag van enkele van hun bevindingen. Zij komen o.m. tot de conclusie dat het verbinden van meer handelsvoorwaarden aan financiële hulp in het algemeen weinig zinvol is om het handelsgenererende effect van de hulp te vergroten. Het heeft meer zin het algemene concurrentievermogen en de aanwezigheid van Nederlandse bedrijven op markten in de derde wereld te vergroten.

Inleiding

Van oudsher is het gedeelte van de Nederlandse export dat bestemd is voor ontwikkelingslanden, vergeleken met de overeenkomstige export van de ons omringende landen gering. In 1980 schommelde dit percentage voor Nederland rond de 12, tegen een EG-gemiddelde van 20 1). Het lage aandeel van de ontwikkelingslanden in de totale Nederlandse export wordt tegenwoordig vrij algemeen als een tekortkoming beschouwd, aangezien de nieuwe afzetmarkten in de ontwikkelingslanden geacht worden grote groeimogelijkheden te bieden. Deze tekortkoming telt des te zwaarder aangezien Nederlandse exporteurs in de jaren zestig en zeventig werden verdrongen van een aantal veelbelovende markten in de ontwikkelingslanden. Illustratief in dit verband is bij voorbeeld de relatieve daling van het aandeel van de landen Venezuela, Mexico, Taiwan, Hongkong, Filipijnen, Maleisië, Singapore en Zuid-Korea binnen de totale Nederlandse export van goederen vergeleken met de ontwikkeling van dit zelfde aandeel binnen de EG-export.

De mate waarin Nederlandse ondernemers er in slagen hun marktaandeel in ontwikkelingslanden te handhaven of uit te breiden is van een aantal factoren afhankelijk: doordat het Nederlandse concurrentievermogen in het midden van de jaren zeventig verslechterde, zijn marktaandelen aangetast 2); aangezien het goederenpakket van de Nederlandse export vergeleken met dat van de ons omringende landen in de jaren zeventig minder goed aansloot bij de importbehoeften van de meeste ontwikkelingslanden, is hierdoor vrijwel zeker de Nederlandse exportprestatie in negatieve zin beïnvloed 3); verder is wel gesuggereerd dat Nederlandse ondernemers ten opzichte van hun collega's uit andere landen een onvoldoend actieve houding op veraf gelegen markten ten toon spreiden 4). Als deze veronderstelling juist is dan zal ook hierdoor het Nederlandse marktaandeel in ontwikkelingslanden ongunstig beïnvloed zijn.

Een andere factor die in dit verband ook van belang kan zijn, is de ontwikkelingshulpverlening door Nederland aan de ont-

wikkelingslanden. Ten opzichte van andere Westerse landen is Nederland een grote donor, en het ligt voor de hand dat hierdoor de positie van Nederlandse exporteurs op de afzetmarkten in ontwikkelingslanden positief beïnvloed wordt. Ter illustratie kan worden vermeld dat de financiële bilaterale hulpverlening van Nederland en de EG in 1980 een omvang had van respectievelijk 10 en 4% van de Nederlandse en EG-export naar de buiten Europa gelegen niet-OESO-landen.

In dit artikel zullen we nader ingaan op de invloed van de ontwikkelingshulpverlening op de ontwikkeling van de Nederlandse export naar ontwikkelingslanden in de jaren zeventig. Daartoe zal eerst een schets van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid worden gegeven. Daarna zal de wijze waarop accenten in het ontwikkelingsbeleid kunnen leiden tot veranderingen in de omvang van de export nader worden geanalyseerd.

* De auteurs zijn verbonden aan de Vakgroep Algemene Economie van de Rijksuniversiteit Groningen. Dit artikel vormt een samenvatting van een gedeelte van een onderzoek dat door de auteurs werd verricht in opdracht van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Dit onderzoek is bij de auteurs verkrijgbaar.

1) Voor een deel kan dit lage percentage worden toegeschreven aan de beperkte geografische omvang van de Nederlandse economie. Zie ook P. de Grauwe, Exporteren Belgische en Nederlandse ondernemingen te weinig naar verre landen?, *ESB*, 23 juni 1982, blz. 628-630; en C.J. Jepma, De structuur van de export, *ESB*, 11 augustus 1982, blz. 835-837.

2) Zie bij voorbeeld H. de Haan en C.J. Jepma, *De uitvoer van Nederland naar de derde wereld*, Groningen, 1981, blz. 29.

3) Zie bij voorbeeld L.M. Bakker en M.C. Quist, De structuur van de Nederlandse export en de importvraag van de ontwikkelingslanden, *ESB*, 2 november 1983, blz. 1018-1023.

4) H. de Haan en C.J. Jepma, Ontwikkelingssamenwerking en de intensivering van de economische betrekkingen tussen Nederland en de ontwikkelingslanden, in: H. de Haan, C.J. Jepma en M.C. Quist, *Ontwikkelingshulp! Voer voor bedrijven?*, 1984, te verschijnen bij Stenfert Kroese.

Vervolgens zullen de resultaten van een kwantitatieve analyse naar het genoemde verband worden vermeld. Tot slot volgt een samenvatting.

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid

In de jaren vijftig bestond in Nederland een zeer sterke voorkeur voor multilaterale hulp en beperkte de bilaterale financiële hulp zich tot hulp aan de Nederlandse koloniën. In de jaren zestig kwam het accent weer meer op de bilaterale hulp te liggen, in het kader waarvan Nederland door deelname aan consortia en consultatieve groepen voor het eerst, zij het op beperkte schaal, financiële hulp ging verlenen aan landen en gebieden buiten de Overzeese Gebiedsdelen. Dit betrof India, Pakistan, Turkije, Nigeria, Soedan, Tunesië en Columbia, met een zeer sterk accent op de eerste twee. Een verdere uitbouw van het aantal landen dat financiële hulp ontving, trad op met het in werking treden van het concentratielandenbeleid, zoals dat in de Nota-Bot van 1966 en de Memorie van Toelichting op de begroting van 1969 werd uiteengezet 5). Hierdoor breidde de groep regulier financiële hulp ontvangende landen zich in de jaren zestig uit tot circa 15 à 20 landen; de technische hulp was vanaf het begin overigens al veel meer gespreid.

De enorme toename van het aantal landen dat uit Nederland financiële hulp ontving, welke zich vervolgens voordeed, vond vooral plaats in het midden van de jaren zeventig. Lag het aantal niet-concentratielanden dat toch financiële hulp ontving in de periode 1970-1972 rond de tien, in de periode 1978-1980 was dit toegenomen tot circa 60%. Deze landen ontvingen in die periode, en ook nu nog, te zamen circa 20% van de totale bilaterale hulp. De belangrijkste reden van deze sterke toename was gelegen in de vanaf 1974 in het ontwikkelingsbeleid geïntroduceerde wens tot „flexibiliteit” in het beleid, welke erop gericht was de „marge de manoeuvre” in de beleidsvoering te vergroten. Het introduceren van deze flexibiliteit werd verdedigd als zijnde een „accentverschuiving die recht doet aan de constatering dat de armste mensen nu eenmaal niet alleen in de concentratielanden wonen” 6), doch werd in feite ook gebruikt om politieke voorkeuren beter en flexibeler in de hulpverlening tot uiting te kunnen brengen. Ondertussen bleef het concentratielandenbeleid evenwel onverminderd van kracht, zij het met enkele tussentijdse wijzigingen in het landenpatroon, waarbij het aandeel van de financiële hulp bestemd voor deze categorie gedurende de gehele jaren zeventig schommelde rond de 60%. Onderwijl daalde het aandeel bestemd voor Suriname en de Antillen van circa 35% in de eerste helft van de jaren zeventig tot circa 20% in de tweede helft.

De effecten van de hulpverlening op de handel

Het effect dat van de hulpverlening uitgaat op de handelsbetrekkingen met de hulpvangende landen kan worden ontleend in een aantal deeleffecten. Omdat deze deeleffecten een eigen karakter dragen is het nodig deze scherp te onderscheiden, hetgeen hier kort zal geschieden 7). Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de directe en indirecte relatie tussen beide variabelen. Het *indirecte effect* betreft enerzijds exportstromen van een donor naar een ontwikkelingsland welke voortvloeien uit de goede relatie welke door de hulpverlening tussen beide landen is opgebouwd (het *uitstralingseffect*). Door, ten gevolge van de hulpverlening toegenomen goodwill en contacten over en weer, kan in hulpvangende landen de neiging bestaan ook in niet met hulp gelden gefinancierde invoerbehoefden te voorzien door aankopen in de belangrijkste donorlanden. Het betreft anderzijds het effect van de hulpverlening op het ontwikkelingsproces in de ontvangende landen en de invloed welke daarvan vervolgens weer uitgaat op de deelname van de ontwikkelingslanden aan de internationale handel. Beide laatstgenoemde relaties zijn buitengewoon moeilijk te bepalen: over de aard van de eerste relatie bestaat groot verschil van mening in de literatuur en bovendien is het empirische onderzoek op dit terrein, dat niet het bezwaar heeft dat de gelegde verbanden partieel van aard zijn, beperkt van omvang 8); de aard van de tweede relatie is we-

liswaar wel meer systematisch onderzocht, doch dit verband wordt sterk beïnvloed door het handelsbeleid waarvoor in de diverse ontwikkelingslanden wordt gekozen 9).

Verder kunnen er een aantal *directe effecten* van de hulpverlening worden onderscheiden. Een eerste effect is gebaseerd op de binding van de hulp (het *gebonden-hulpeffect*). De binding doet als het ware een contractuele relatie ontstaan tussen beide variabelen 10). Het is duidelijk dat indien men wenst in te gaan op de kwantitatieve betekenis van dit effect een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de gegevens omtrent de formele binding en die omtrent de feitelijke binding. In wezen hebben de officiële (formele) bindingspercentages, zoals die door het Development Assistance Committee (DAC) worden gepresenteerd, slechts een symbolische betekenis. Iedere donor zal uit het oogpunt van internationaal prestige trachten deze percentages zo laag mogelijk te houden en zo mogelijk te doen dalen. Dit geldt ook en vooral voor Nederland, waar de officiële bindingspercentages in de periode 1972-1981 daalden van ruim 50 naar ruim 30 (het percentage voor de EG-landen bleef schommelen rond de 50). Dit hoeft echter niet te impliceren dat ook het feitelijke bindingspercentage, het percentage dat aangeeft welk deel van de hulp op basis van formele en informele binding in het donorland wordt besteed, vermindert. In feite was dit voor Nederland ook niet (noemenswaardig) het geval: eigen berekeningen van de feitelijke bindingspercentages van de Nederlandse hulpverlening over de periode 1970-1980 op basis van de informatie van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) over de binding per component van de hulp, gaven als uitkomst dat dit percentage nauwelijks is gedaald 11).

Het *vrijwillige-bindingseffect* komt hierin tot uiting dat het percentage van de hulp dat terugvloeit naar het donorland hoger ligt dan het bindingspercentage. Een berekening van het terugvloeiingspercentage van de Nederlandse bilaterale hulp welke betrekking had op de jaren 1972-1976 gaf een percentage van 78 12). Een recentere schatting voor de periode 1976-1980 welke in de *Nota Heroverweging Ontwikkelingssamenwerking* werd gepresenteerd, gaf percentages aflopend van circa 90 naar ongeveer 70 13). Ondanks deze daling is steeds sprake geweest van een niet onaanzienlijke invloed van de hulp op de handel via de vrijwillige binding. De overwegingen aan de kant van de ontvangende landen kunnen velerlei zijn: de vereiste goederen en diensten kunnen in het donorland het voordeligst worden aangeschaft, men hoopt door besteding in het donorland de hulprelatie te consolideren en zo continuering of zelfs uitbreiding van de hulpstromen veilig te stellen. Ook kunnen de programma's en projecten zodanig zijn omschreven dat besteding in het donorland geen dwingende maar dan toch wel een voor de hand liggende

5) *Memorie van Toelichting op de begroting van 1969*, 's-Gravenhage 1968; *Nota hulpverlening aan minder ontwikkelde landen*, 's-Gravenhage, 1966.

6) *Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking*, Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 100, V nr. 22.

7) Voor een uitgebreidere beschrijving zie De Haan, Jepma en Quist, *Het effect van het Nederlandse ontwikkelingshulpbeleid op de handelsbetrekkingen met de derde wereld*, Groningen, 1984.

8) Zie bij voorbeeld P. Mosley, *Aid, savings and growth revisited*, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, jg. 42, 1980, blz. 79-96.

9) Zie bij voorbeeld J. Bhagwati, *Foreign trade regimes and economic development: anatomy and consequences of exchange control regimes*, Cambridge, 1978; A. Krueger, *Foreign trade regimes and economic development: liberalization attempts and consequences*, Cambridge, 1978; R.E. Emery, *The relation of exports and economic growth*, *Kyklos*, jg. 20, 1967, blz. 470-486; M. Michaely, *Exports and economic growth: an empirical investigation*, *Journal of Development Economics*, jg. 4, 1977, blz. 49-53; A. Maizels, *Exports and economic growth in developing countries*, Cambridge, 1971.

10) Als gevolg van binding vermindert de waarde van de hulp met naar schatting 20 à 30%. Zie P.J.Th. Marres, *Kluistert binding Nederlandse hulp?*, *Internationale Spectator*, jg. 24, 1980, blz. 131-139; en H. Singer en J. Ansari, *Rich and poor countries*, Londen, 1982, blz. 170.

11) Zie ook De Haan, Jepma en Quist, 1984b, op.cit., blz. 137-151.

12) J. Louisse, *De relatie tussen het Nederlandse bedrijfsleven en de Nederlandse officiële ontwikkelingsamenwerking*, *BLOS-rapport*, VU, Amsterdam, 1979, blz. 62.

de consequentie is enz. In wezen strekt dus het handelsscheppen-de effect van binding zich verder uit dan het effect van de feitelijke binding alleen.

Een derde effect vloeit voort uit de aanbestedingen van de door de ontwikkelingslanden ontvangen ongebonden hulp (*on-gebonden-hulpeffect*). Dit kan hulp zijn welke afkomstig is van afzonderlijke donorlanden, maar ook van internationale organisaties. Door het verstrekken hiervan wordt koopkracht overgedragen welke door het ontvangende land naar keuze kan worden besteed op de internationale markt. Of en in welke mate individuele donorlanden hieraan exportorders ontlenuen, hangt natuurlijk vooral af van de concurrentiepositie welke ten aanzien van de door het ontwikkelingsland gewenste goederen wordt ingenomen. Is deze gunstig, dan kan een ontwikkeld land in relatief sterke mate via vergroting van de export profiteren van het feit dat een niet onbelangrijk deel van de hulp ongebonden wordt verstrekt.

In feite wordt, naast door het gebrek aan gegevens, het benaderen van de netto handelsscheppende effecten en (dus ook) werkgelegenheidseffecten van de hulpverlening in sterke mate bemoeilijkt door het optreden van een vierde effect in de relatie tussen hulp en handel, namelijk het *substitutie-effect*. Dit effect houdt in dat in de ontwikkelingslanden de neiging kan bestaan de hulp gelden aan te wenden voor de aanschaf van goederen en diensten, welke zonder het verkrijgen van de hulp ook al (in de zelfde leverancierslanden) zouden zijn aangekocht. Dit is te meer het geval wanneer door de donoren een beleid wordt gevoerd waarbij de binding van de hulp gelden in sterke mate is afgestemd op de heersende handelsbelangen. Het gevolg van de substitutie is dat het ontwikkelingsland in feite de bindingseisen welke aan de hulp gesteld zijn voor een deel kan omzeilen en dus de op basis van de hulp vrijgekomen bestedingsruimte kan aanwenden volgens de eigen prioriteiten. Hierdoor kan zich dus de voor een individuele donor frustrerende ontwikkeling voordoen, dat het, ondanks een hoog bindingspercentage van de hulp, het ontvangende ontwikkelingsland in wezen mogelijk wordt gemaakt niet alleen om goederen en diensten te verwerven bij aanbieders die concurreren met de leveranciers uit het donorland, maar ook om de door hulp vrijgekomen middelen te besteden op een wijze die indruist tegen de intenties van de donor (bij voorbeeld door deze te besteden aan wapeningsactiviteiten, prestigeprojecten of aan overheidsmaatregelen met uitsluitend het doel de sympathie van de bevolking te winnen). Het substitutie-effect zorgt er dus voor dat het ten dele een illusie is dat men door middel van binding in wezen de bestedingswijze van de overgedragen koopkracht aan de ontvangende landen kan opleggen. Daardoor leidt het er ook toe dat de internationale concurrentie tussen de donoren op een groter deel van de exportorders uit de hulpverlening van invloed is dan enkel op het ongebonden deel van de hulp.

De invloed van de substitutie op de handelscreërende effecten van de hulp zal variëren van donor tot donor. Vooral de uitkomsten van het bestedingsoverleg tussen de betrokkenen, waarin (impliciet) over de invulling van de hulp wordt beslist, en de regionale accenten in de hulp zijn hiervoor van cruciale betekenis omdat immers de aard en spreiding van de geleverde goederen en diensten de substitutiemogelijkheden bepalen. Naast deze factoren is ook de relatieve omvang van de hulp van een donor in een bepaald ontwikkelingsland van cruciale betekenis voor de mate waarin zich substitutie-effecten zullen kunnen voordoen. Immers, indien een donor samen met vele andere donoren hulp geeft aan een bepaald ontwikkelingsland zullen de substitutie-effecten zich niet alleen voordoen bij de eigen hulp, maar ook bij de hulpverlening van andere donoren. Voor zover dus het effect van de binding van de eigen hulp wordt ondergraven door dit effect, geldt hetzelfde gewoonlijk ook voor de hulp van anderen. Is in een dergelijk geval geen sprake van een van de concurrerende donoren afwijkend concurrentievermogen en komt het hulpaandeel min of meer overeen met het handelsaandeel dan mag worden verwacht dat de invloed van het substitutie-effect op de handelseffecten van hulp gering blijft.

De handelseffecten van de Nederlandse hulpverlening

Zoals hiervoor werd uiteengezet lijkt het redelijk ervan uit te gaan dat het feit dat Nederland in de jaren zeventig jaarlijks een aanzienlijk bedrag aan ontwikkelingshulp heeft besteed enige invloed heeft uitgeoefend op de ontwikkeling van de Nederlandse handelsbetrekkingen met de ontwikkelingslanden. Alleen al door binding van ontwikkelingshulp gelden aan besteding in Nederland wordt de export naar ontwikkelingslanden gestimuleerd: in de periode 1970-1973 bedroeg het feitelijke bindingspercentage van de Nederlandse bilaterale hulpverlening ongeveer 65, daarna, tot 1978, daalde het tot ruim onder de 60 en ten slotte liep het weer op tot waarden van iets boven de 60 (zie tabel 1).

Tabel 1. Het feitelijke bindingspercentage van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingshulp in de periode 1970-1981 a)

Jaar	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Feitelijk bindingspercentage	67	66	64	71	60	62	60	55	57	64	62

a) Met nadruk dient te worden gesteld dat het hier vermelde cijfermateriaal mede op basis van schattingen is verkregen.
Bron: door het DGIS beschikbaar gesteld materiaal; eigen berekeningen.

Door de omvang van de met de binding samenhangende handelsstromen naar diverse ontwikkelingslanden te delen door de totale Nederlandse export kon de betekenis van binding van ontwikkelingshulp voor de Nederlandse export naar diverse bestemmingslanden worden bepaald. Uit de berekeningen voor de periode 1964-1981 bleek dat het aandeel van de op de binding van de hulp gebaseerde export in de Nederlandse export naar ontwikkelingslanden in een aantal gevallen zeer gering is: in 1980 was dit aandeel in de Nederlandse export van goederen naar 21 van de 37 in de beschouwing betrokken landen 14) zelfs niet hoger dan 5% en voor 18 landen zelfs 0%. De door de binding van de hulp gegenereerde export maakte in 1980 echter wel een zeer groot deel (meer dan 50%) uit van de totale export naar Zambia, Opper-Volte, Tanzania, Soedan, Suriname en Kenya. Voor Peru, Sri Lanka en de Nederlandse Antillen lag het genoemde percentage tussen de 25 en 50 15). Een tussenpositie met corresponderende percentages tussen de 10 en 25 wordt ingenomen door de landen India, Pakistan, Noord-Jemen en Indonesië 16).

Ook uit berekeningen met betrekking tot het totale effect van ontwikkelingshulpverlening op de Nederlandse export bleek dat sprake was van een duidelijke invloed. De uitkomsten van een regressie-analyse waarin over de periode 1964-1980 voor de groep van 37 ontwikkelingslanden per land werd nagegaan of het marktaandeel van Nederland binnen de EG-export ten gevolge van veranderingen in het Nederlandse aandeel in de ontwikkelingshulpverlening van de gezamenlijke EG-landen aan deze landen significant is veranderd, zijn vermeld in tabel 2 (kolom 2) 17). Hieruit blijkt dat de Nederlandse goederenexport in de periode 1964-1980 significant positief beïnvloed werd door de Nederlandse ontwikkelingshulpverlening, voor de bestemmingslanden Tunesië, Opper-Volta, Sri-Lanka, India, Ivoorkust, Jamaica en Bangladesh. Voor geen van de landen werd een negatief verband tussen beide variabelen gevonden.

14) Deze 37 landen werden op basis van twee criteria geselecteerd. In de eerste plaats werden 26 voor de Nederlandse export zeer belangrijke afzetlanden in de derde wereld gekozen. Hieraan zijn de landen die in het kader van het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid concentratieland zijn (voor zover niet al aanwezig in de hiervoor genoemde groep van landen) toegevoegd.

15) Alle hier genoemde landen, met uitzondering van Suriname en de Nederlandse-Antillen, zijn (voormalig) concentratieland binnen het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid.

16) Zie ook De Haan, Jepma en Quist, 1984b, op.cit., blz. 127-136.

17) In de regressie-analyse is de relatie tussen beide variabelen voor Nederland gerelateerd aan de relatie tussen beide variabelen voor de EG-landen. Een voordeel van deze werkwijze is onder andere dat de kans op trendcorrelatie gering is.

Tabel 2. Het verband tussen het aandeel van Nederland in de ontwikkelingshulpverlening van de EG-landen en het Nederlandse marktaandeel in de totale en in de niet door hulp gelden gefinancierde export (respectievelijk kolom 2 en 3) van de EG-landen over de periode 1964-1980

Land	1	2	3
Marokko	2		
Algerije	3		
Tunesië b)	2	+	+
Egypte b)	3		
Soedan b)	1		-a)
Opper-Volta b)	1	+	-
Nigeria b)	4		
Zaire	1		--
Mexico	5		
Cuba b)	2		
Columbia b)	2		
Nederlandse Antillen	1		
Peru b)	2		
Brazilië	4		
Argentinië	3		
Pakistan b)	2		
Sri Lanka b)	1	+	
India b)	3	+	
Indonesië b)	3		
Taiwan	4		
Hongkong	4		
Filippijnen	2		
Irak	3		
Saoedi-Arabië	5		
Noord-Jemen b)	1		
Iran	3		
Venezuela	3		
Ivoorkust	2	+	
Kenya b)	2		
Zambia b)	1		-
Jamaica b)	1	+	-a)
Bangladesh b)	2	+	
Maleisië	3		
Singapore	4		
Zuid-Korea	4		
Tanzania b)	1		-
Suriname b)	1		-

Bron: OESO, *Trade by commodities*, Serie C, Parijs, diverse jaargangen; DAC, *Geographical distribution of financial flows to developing countries*, Parijs, diverse jaargangen; eigen berekeningen.

Toelichting:

Een significant positief verband in de regressieanalyse is met een + aangegeven, een negatief verband met een -. In kolom 1 is de maatstaf voor de omvang van de import van de verschillende ontwikkelingslanden uit de OESO in 1980 weergegeven.

Als indicator voor de omvang van de totale invoer van de diverse ontwikkelingslanden is gebruik gemaakt van de getallen 1 tot en met 5. Het cijfer 1 geeft aan dat de jaarlijkse omvang van de import zeer gering is (\$0-1 mrd.); het cijfer 2 duidt op een geringe import (\$1-5 mrd.); het cijfer 3 duidt op een gemiddelde omvang van de import (\$5-10 mrd.) Het cijfer 4 duidt op een grote importomvang (\$10-15 mrd.) en het cijfer 5 geeft aan dat de importwaarde zeer groot is (groter dan \$15 mrd.).

a) Voldoet niet geheel aan de eisen volgens de toets van Durbin-Watson.

b) Het betreffende land is een Nederlands concentratieland (geweest).

De vraag welke vervolgens rijst is hoe de ontwikkelingshulpverlening de export die gecorrigeerd is voor de door gebonden hulp gelden gefinancierde export (de commerciële export), beïnvloedt. Ten einde te trachten deze vraag te beantwoorden is onderzocht in hoeverre als gevolg van ontwikkelingshulpverlening de ontwikkeling van de niet door gebonden hulp gefinancierde handelsstromen tussen Nederland en de diverse ontwikkelingslanden ten opzichte van de daarmee corresponderende handelsstromen van de gezamenlijke EG-landen naar de ontwikkelingslanden significant door de accenten in de hulpverlening werd beïnvloed. De gedachtengang daarbij was dat verwacht mocht worden dat zich uitsluitend een relatief intensievere (niet door gebonden hulp gefinancierde) exportstroom vanuit Nederland naar een bepaald ontwikkelingsland zou voordoen wanneer sprake zou zijn van een overheersing van de positieve uitstralings-effecten van de hulpverlening, en daarentegen sprake zou zijn van een relatieve verschraving in de Nederlandse export bij het overheersen van substitutie-effecten.

Op grond van de hiervoor uiteengezette theorie zou men het overheersen van de positieve effecten enigszins kunnen verwachten in de betrekkingen met die ontwikkelingslanden waarmee

Nederland traditionele handelscontacten onderhoudt, waar sprake is van een langdurige ontwikkelingsrelatie, waar een afzetmarkt van voldoende omvang bestaat die additionele afzet van Nederlandse producten zou kunnen uitlokken, en waar sprake is van een behoeftenpatroon dat goed aansluit op het Nederlandse exportpakket. Omgekeerd zou men kunnen veronderstellen dat substitutie-effecten overheersen in die gevallen waar het gaat om ontwikkelingslanden waar nog geen sprake is van een ontwikkelingsrelatie van lange duur, en waar zich een afzetmarkt bevindt van geringe omvang, welke voor het Nederlandse bedrijfsleven weinig interessante afzetmogelijkheden biedt naast de afzet welke rechtstreeks uit de hulpverlening voortvloeit.

De uitkomsten van de regressie-analyse kwamen min of meer overeen met hetgeen op grond van de theorie werd verwacht (zie tabel 2, kolom 3). Als men het Nederlandse marktaandeel in de EG-export naar de diverse ontwikkelingslanden beperkt tot die export die niet uit de gebonden hulpverlening wordt gefinancierd, dan blijkt er tussen het Nederlandse marktaandeel in deze exportstroom en het aandeel van Nederland in de EG-hulpverlening voor nog slechts één land een positief verband te bestaan, namelijk Tunesië. Het positieve verband dat in het geval van het marktaandeel in de totale exportstromen gevonden kon worden voor Opper-Volta en Jamaica, blijkt in het geval van het commerciële marktaandeel significant negatief. Verder is er in het geval van de commerciële export sprake van een significant negatieve relatie voor de landen Soedan, Zaire, Zambia en Tanzania, terwijl er met betrekking tot deze landen geen significant verband kon worden gevonden tussen de ontwikkeling van het marktaandeel in de totale exportstromen en het aandeel van Nederland in de EG-hulpverlening. Verder beïnvloedde de Nederlandse hulpverlening het commerciële marktaandeel niet op significante wijze in de export naar Sri Lanka, India, Ivoorkust en Bangladesh, terwijl hiervan wel sprake was met betrekking tot het marktaandeel in de totale exportstromen.

Indien men de ontwikkelingen in de relatie tussen de hulpverlening en de totale export vergelijkt met die wanneer men zich beperkt tot de commerciële export, valt globaal genomen op dat waar in de eerste relatie een significant positief dan wel geen verband kon worden aangetroffen, in de tweede relatie van afwezigheid van enig verband respectievelijk een significant negatief verband sprake is. In de tweede relatie is de aard van het verband dus duidelijk „negatiever” als in de eerste relatie. De verklaring hiervoor dient te worden gezocht in het in geringe mate optreden van uitstralings-effecten en het in sterkere mate voorkomen van substitutie-effecten. Immers, zoals hiervoor reeds uitvoerig werd uiteengezet, ontwikkelingshulpverlening kan er toe leiden dat bestaande exportstromen door hulp gelden gefinancierd gaan worden. Dit leidt er toe dat de commerciële export afneemt. Ontwikkelingshulpverlening kan er daarentegen ook toe leiden dat niet door gebonden hulp gelden gefinancierde nieuwe orders en vervolgoorders geplaatst worden bij het Nederlandse bedrijfsleven, die daar niet geplaatst zouden zijn als er geen ontwikkelingshulp door Nederland was verleend. Als het feitelijke Nederlandse marktaandeel toeneemt door ontwikkelingshulpverlening, dan zal, als deze significante toename niet meer optreedt ten aanzien van het commerciële marktaandeel, of als dit aandeel zelfs afneemt, dit resultaat tot stand zijn gekomen doordat het negatieve substitutie-effect het positieve uitstralings-effect overtreft.

De groep landen die bovengenoemd beeld vertonen, bestaat voornamelijk (met uitzondering van India) uit kleine, arme landen; vier van de tien landen behoren zelfs tot de groep van minst ontwikkelde landen (MOL's). Genoemde tien landen importeren (met uitzondering van India) weinig tot zeer weinig goederen uit de OESO. In zeven van de tien landen bedroeg de goederenimport in 1980 minder dan \$ 1 mrd., in Bangladesh en Ivoorkust minder dan \$ 1.5 mrd. Verder zijn genoemde landen over het algemeen nog niet lang aangemerkt als concentratieland in het kader van de Nederlandse ontwikkelings samenwerking.

Het optreden van een aanzienlijk substitutie-effect in de exportrelatie van Nederland met deze landen valt uit een aantal factoren te verklaren. Enerzijds blijken het vooral de grote bedrijven in Nederland te zijn die er in slagen door ontwikkelings gelden gefinancierde exportorders binnen te halen. Over het al-

gemeen beschikken deze door hun omvang over de mogelijkheden goede contacten met het DGIS te onderhouden, waardoor zij voortdurend op de hoogte zijn van nieuwe projecten. Deze grote bedrijven beschikken echter veelal al wel over afzetkanalen in ontwikkelingslanden, doch zij geven de voorkeur aan uit ontwikkelingslanden gefinancierde exportorders, omdat de betaling dan vaak gemakkelijker kan worden veiliggesteld, en bovendien soms een hogere prijs kan worden gerealiseerd door de afwezigheid van concurrentie. Kleine en middelgrote bedrijven in Nederland die mogelijk nieuwe exportstromen tot stand zouden kunnen brengen, profiteren vaak niet van ontwikkelingshulpverlening door gebrek aan informatie omtrent ontwikkelingsprojecten en gebrek aan kennis aangaande verre markten.

Anderzijds kan het ontwikkelingsland er bewust naar streven „oude” importstromen te financieren met ontwikkelingshulpgelden. Dit kan voortvloeien uit de wens om daar goederen te kopen waar dit het voordeligst kan geschieden; ook verschillen in prioriteiten ten aanzien van de besteding van de gelden tussen donor en hulpontvangend land kunnen tot een streven naar substitutie leiden. Substitutieprocessen kunnen echter ook in de ontwikkelingsrelatie met andere donorlanden plaatsvinden. De op grond daarvan vrijkomende vrij besteedbare middelen zullen, naar men mag verwachten, besteed worden in die landen waaruit altijd al werd geïmporteerd. Een gevolg hiervan is dat naarmate een donorland relatief meer ontwikkelingshulp aan een land verleent en het marktaandeel in de import van het ontwikkelingsland kleiner is, een groter deel van de verstrekte ontwikkelingshulp niet in de vorm van exportorders naar dat donorland zal terugvloeien, tenzij het concurrentievermogen van de donor groter is dan dat van andere leveranciers. Aangezien de omvang van de Nederlandse ontwikkelingshulpverlening aan deze kleine landen qua orde van grootte een belangrijk deel uitmaakt van de omvang van de exportstroom, kan juist in deze landen het aanwenden van een deel van de hulpgelden voor substitutie leiden tot relatief aanzienlijke gevolgen voor de ontwikkeling van de commerciële exportstroom.

Ten einde nader inzicht te verkrijgen in de sterkte van het verband tussen de niet door gebonden hulpgelden gefinancierde export en de hulpverlening van Nederland aan ontwikkelingslanden is voor twee groepen landen het verband tussen deze variabelen geschat. Daartoe is enerzijds een groep kleinere landen gevormd die van Nederland, naar internationale maatstaven gemeen, veel ontwikkelingshulp ontvangen, en anderzijds een groep grote landen waaraan Nederland een gemiddelde hoeveelheid hulp verstrekt. Uit deze vergelijkingen bleek dat de met substitutie-effecten samenhangende significante negatieve invloeden van de hulpverlening zich concentreerden in de voor de kleinere concentratielanden, Soedan, Opper-Volta, Zambia, Jamaica en Tanzania geschatte relaties. Kenmerkend was in dit verband de volgende uitkomst 18):

$$\begin{array}{ll} \text{RNHEX} = -0,12 \text{ RODA} + 0,06 & R^2 = 0,73 \\ \quad \quad \quad (-6,58) \quad \quad (19,18) & \text{DW} = 1,39 \\ & F = 43,25 \end{array}$$

Significante positieve invloeden van de hulp op de niet rechtstreeks door gebonden hulp gefinancierde export deden zich daarentegen voor bij de grotere hulpontvangende landen, zoals uit de volgende schatting voor de gezamenlijke export naar Tunesië, Egypte, Pakistan, India en Indonesië blijkt:

$$\begin{array}{ll} \text{RNHEX} = 0,13 \text{ RODA} + 0,06 & R^2 = 0,26 \\ \quad \quad \quad (2,57) \quad \quad (7,90) & \text{DW} = 2,47 \\ & F = 6,60 \end{array}$$

Ook in deze analyse werd het beeld bevestigd als zou de uitbreiding van de Nederlandse goederenexport naar de diverse ontwikkelingslanden slechts dan groter zijn als de omvang van de toename van de gebonden hulpverlening, wanneer het ontwikkelingsland betrekkelijk groot is en het land gedurende lange tijd een in internationaal verband niet al te omvangrijke hoeveelheid hulp van Nederland heeft ontvangen. In die gevallen waarin Nederland in het kader van het ontwikkelingsbeleid de hulpverlening concentreert op kleine en arme landen, waarbij slechts een geringe uitstraling van de hulpverlening op de normale handels-

betrekkingen kan worden verwacht, overschaduwden de substitutie-effecten de positieve invloed van de hulp op de handel, zodat het netto handelsscheppende effect beperkt blijft tot een gedeelte van het gebonden deel van de hulpverlening op de Nederlandse werkgelegenheid in die gevallen geringer zijn dan men wellicht op het eerste gezicht zou verwachten.

Slot

Het vergeleken met andere landen geringe aandeel van ontwikkelingslanden als bestemmingsgebieden van de totale Nederlandse export en het dalende aandeel van de Nederlandse export bestemd voor juist een aantal van de snelst groeiende afzetmarkten in de derde wereld kan door een aantal factoren worden verklaard. Eén van de factoren die in vergelijking met de ons omringende landen een positieve invloed op genoemd aandeel kan uitoefenen is de ontwikkelingshulpverlening. Uit de analyse kwam naar voren dat met name door het toedoen van het substitutie-effect de uitbreiding van de Nederlandse goederenexport naar hulpontvangende landen slechts dan groter is als de omvang van de toename van de gebonden hulp, wanneer het ontwikkelingsland betrekkelijk groot is en gedurende lange tijd een in internationaal verband niet al te omvangrijke hoeveelheid hulp van Nederland ontvangt. Met name in het geval van hulpverlening aan de kleine concentratielanden overschaduwde dit substitutie-effect het positieve effect van hulp op handel, te meer daar deze ongunstige effecten niet of nauwelijks door uitstralingseffecten worden geneutraliseerd. Deze markten zijn immers weinig interessant als afzetgebieden voor het eigen bedrijfsleven.

Daarmee is aangetoond dat indien men de uitkomsten van een beleid inzake ontwikkelings samenwerking meer ten goede wenst te laten komen aan de eigen economie, het meer zin heeft het algemene concurrentievermogen en de aanwezigheid van de bedrijven op deze markten te vergroten, dan bij voorbeeld de binding van de hulp te doen toenemen. Tevens is daarmee aangetoond dat een belangrijk handvat voor een ontwikkelingsbeleid dat ook rekening wenst te houden met de Nederlandse werkgelegenheid, is gelegen in het trachten te verminderen van de omvang van het substitutieverschijnsel.

H. de Haan
C.J. Jepma
M.C. Quist

18) In deze vergelijking geldt: RNHEX is het Nederlandse marktaandeel in de (niet door gebonden hulp gefinancierde) EG-export naar de vijf landen gezamenlijk; RODA is het Nederlandse aandeel in de EG-hulpverlening aan de vijf landen. Tussen haakjes staan de t-waarden vermeld.