



Decentralisatie in ontwikkelingslanden

Auteur(s):

Merk, O.M.

*De auteur is werkzaam bij het ministerie van Financiën. o.m.merk@minfin.nl***Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4416, pagina 492, 17 oktober 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

ontwikkelingslanden

Decentralisatie van financiële middelen vindt vaak plaats omwille van doelmatigheid. In veel ontwikkelingslanden werkt dit niet. Centralisering is dan juist effectiever.

Het propageren van decentralisatie in ontwikkelingslanden is alweer enige tijd *en vogue*, bijna op het clichématige af. Niet alleen het overdragen van taken maar ook van financiële middelen mag zich in enthousiasme verheugen. Veel programma's van Wereldbank bevelen het aan; het vormt onderdeel van het Verdrag van Cotonou dat de samenwerkingsrelatie van de EU met Afrikaanse landen regelt. Bovendien heeft het een prominente plaats in het ontwikkelingsbeleid van veel landen. Zo ook in Nederland, dat steun biedt aan decentralisatieprocessen (waaronder ook decentralisatie van financiële middelen) in het merendeel van de 22 landen waaraan op dit moment structurele ontwikkelingshulp wordt verleend. Dit gebeurt door capaciteitsversterking van betrokken organisaties en directe ondersteuning van provincies of districten in de betreffende landen¹.

Dit artikel gaat in op de vraag of die massale adhesie voor decentralisatie vanuit het oogpunt van doelmatigheid wel zo verstandig is. Dit vormt immers over het algemeen de overweging om tot decentralisatie van financiële middelen over te gaan². In veel landen ligt het echter niet per se voor de hand om te decentraliseren; ondersteuning van de centrale overheid in het vergroten van transparantie en integriteit is daar waarschijnlijk effectiever. Wel zal blijken dat er ook andere redenen zijn voor decentralisatie van middelen in ontwikkelingslanden.

Doelmatigheid volgens Tiebout

De stamboom van de literatuur over decentralisatie van middelen begint bij Charles Tiebout. Zijn klassieke artikel uit 1956 vormt nog steeds de basis waarop veel pleidooien voor decentralisatie van middelen zijn gefundeerd³. Hij gaat ervan uit dat er een markt is voor lokale publieke goederen. De hoeveelheid en kwaliteit van de lokale goederen wordt bepaald via lokale democratie. De mobiliteit van burgers zorgt ervoor dat zij kunnen winkelen, net als in de private markt: het 'stemmen met de voeten'. Wanneer een burger een district vindt met aanbod aan goederen (en lokale belastingen) dat beter past bij zijn voorkeuren, dan zal hij daar naartoe verhuizen. Districten concurreren met elkaar op de markt van burgers. Aldus ontstaat een doelmatige allocatie van middelen.

In de meeste Westerse landen is er sprake van mobiliteit tussen districten - er is zelfs internationale mobiliteit in de hogere inkomenssegmenten - maar meestal is dit om redenen die niets te maken hebben met lokale publieke goederen. In ontwikkelingslanden ontbreekt de mobiliteit die Tiebout veronderstelt.

Maar er zijn meer punten waarop ontwikkelingslanden niet voldoen aan de veronderstellingen in het Tiebout-model. Zo is de transparantie er meestal onder de maat: het is niet duidelijk welke publieke goederen en diensten door lokale overheden tegen welke prijs (lokale belasting) worden aangeboden. Bovendien zijn de lokale democratie en de daarbij behorende afrekenmechanismen vaak slecht ontwikkeld. Lokale overheden zullen minder receptief zijn voor lokale wensen en het ontbreekt de consument aan informatie - en opleiding - om rationeel te stemmen, laat staan zijn 'stem met de voeten' effectief te gebruiken.

Empirisch onderzoek naar het Tiebout-model heeft eigenlijk altijd betrekking op de VS en komt niet tot overtuigend bewijs. Het bevestigt de intuïtie dat er meer en belangrijker redenen zijn om te verhuizen dan de lokale publieke goederen⁴. Voor ontwikkelingslanden ontbreken de data om een dergelijke test te kunnen uitvoeren, maar zij voldoen om te beginnen dus al niet aan de veronderstellingen van het Tiebout-model. Het ontbreken van empirisch bewijs voor dit model betekent overigens in algemene zin een nuancering van de vaak gehoorde stelling dat er in de economische literatuur grote overeenstemming bestaat over de voordelen van een groot centraal belastinggebied.

Oates' decentralisatie theorema

Het decentralisatie theorema van Wallace Oates stelt dat publieke goederen en diensten aangeboden moeten worden op die overheidslaag die nog net in staat is om de kosten en baten ervan te internaliseren⁵. Anders gezegd, decentralisatie van middelen ligt voor de hand als voorkeuren van mensen heterogeen zijn en er geen 'spill over'-effecten zijn naar andere districten. Als er spill over-effecten zijn maar geen heterogeniteit, dan is het efficiënter als een centrale overheid de goederen en diensten aanbiedt. Decentralisatie zou in zo'n geval leiden tot een onderinvestering in lokale publieke goederen, omdat lokale besluitvorming niet de voordelen in

beschouwing neemt die bij andere gemeenten neerslaan. Als er geen spill over-effecten zijn, dan hebben de goederen een strikt lokaal karakter: decentralisatie ligt dan voor de hand.

Veel van de publieke goederen in ontwikkelingslanden zijn uitgesproken lokaal van karakter en plaatsgebonden. Er zijn dus weinig 'spill over'-effecten, waardoor decentralisatie voor de hand ligt. Daar staat tegenover dat de sociale normen vaak erg gericht zijn op het maken van een onderscheid tussen 'outsiders' en 'insiders' (stamgenoten), zodat het voor een buitenstaander eigenlijk nauwelijks mogelijk is om gebruik te maken deze diensten, ook niet als deze uit een nabijgelegen district komt⁶. 'Stemmen met de voeten' is daar niet goed mogelijk.

Corruptie en decentralisatie

De discussie over decentralisatie van middelen is recentelijk voorzien van een 'political economy'-perspectief⁷. Hierdoor is aandacht ontstaan voor een mogelijk nadeel van decentralisatie, namelijk 'capture': dat lokale elites de publieke goederen naar hun hand zetten en in beslag nemen.

In het model van Bardhan en Mookherjee doen factoren zoals grotere cohesie van belangengroepen op lokaal niveau relatief grotere capture op lokaal niveau vermoeden⁸. Daar staan andere factoren tegenover, zoals grotere competitie op lokaal niveau, grotere onzekerheid over de uitkomst van lokale verkiezingen en de grotere invloed van campagnefondsen. Hun conclusie is dat het netto effect onduidelijk is, maar dat dit sterk afhankelijk is van de specifieke context en systemen.

Het political economy-perspectief biedt daarmee mogelijk wel toepassingsmogelijkheden voor ontwikkelingslanden. In ieder geval valt op dat de corruptie in ontwikkelingslanden over het algemeen groter is dan in Westerse landen. Het probleem is alleen dat er nog weinig studies op dit terrein zijn. Twee studies komen tot een negatieve correlatie tussen decentralisatie en corruptie: hoe meer decentralisatie, des te minder corruptie⁹. Overigens zijn bij beide studies wel de nodige kanttekeningen te plaatsen.

Conclusie

Waar brengt dit ons? Allereerst bij de waarneming dat veel van de klassieke argumenten voor decentralisatie van middelen niet opgaan voor ontwikkelingslanden. Hun burgers zijn minder mobiel, hun lokale politici minder transparant en hun kiezers minder opgeleid. Daarmee zijn veel van de prikkels die in het Tiebout-model voor doelmatigheid moeten zorgen, niet aanwezig. Empirisch bewijs voor het model is er eigenlijk niet en al helemaal niet voor ontwikkelingslanden.

Misschien dat decentralisatie pas opbrengsten genereert wanneer een economie een bepaald stadium heeft bereikt. Deze drempelwaarde zou wel eens tamelijk hoog kunnen zijn¹⁰.

Met het oog op corruptiebestrijding lijkt een pleidooi voor decentralisatie van middelen in ontwikkelingslanden beter mogelijk, maar er is eigenlijk nog te weinig bewijs om dit met volle overtuiging te kunnen stellen. De economische rationale voor decentralisatie van financiële middelen in ontwikkelingslanden is daarmee tamelijk mager.

Maar er zijn wel andere legitieme niet-economische doelstellingen, zoals het handhaven van nationale eenheid. Decentralisatie kan van grote waarde zijn in landen die dreigen uiteen te vallen of al uiteengevallen zijn. Daarmee kan het een rol spelen in het voorkomen van burgeroorlogen, of het vormgeven van een broze vrede na die burgeroorlog. Niet voor niets is decentralisatie in veel vredesakkoorden opgenomen, bijvoorbeeld voor de Balkan en Sudan.

De Wereldbank lijkt zich van deze weging van doelstellingen bewust en richt zich in haar toepassing van decentralisatie van financiële middelen steeds meer op post-conflict-gebieden of gebieden waar het conflictpotentieel groot is. In het Nederlandse ontwikkelingsbeleid wordt dit onderscheid minder scherp gemaakt. In veel landen ligt het niet per se voor de hand om te decentraliseren; ondersteuning van de centrale staat in het vergroten van transparantie en integriteit is daar waarschijnlijk effectiever. In andere landen, de multi-etnische staten met groot conflictpotentieel, zou juist extra inspanning gericht moeten zijn op verantwoorde invoering van decentralisatie van middelen. Dit betekent niet alleen het identificeren van lokale partijen die middelen kunnen ontvangen, maar ook het bevorderen van een afgewogen stelsel dat de financiële verhoudingen tussen verschillende overheidslagen verantwoord regelt.

Olaf Merk

1 Minister van Buitenlandse Zaken, *Notitie decentralisatie*, Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2002.

2 R.M. Musgrave, *The theory of public finance*, McGraw-Hill, New York, 1959.

3 C.M. Tiebout, A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, jrg. 64, blz. 416-424, 1956.

4 P.W. Rhode en K.S. Strumpf, *A historical test of the Tiebout hypothesis: local heterogeneity from 1850 to 1990*, NBER Working Paper 7946, 2000.

5 W. Oates, *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

6 P. Bardhan, Decentralization of governance and development, *Journal of Economic Perspectives*, jrg. 16, blz. 185-205, 2002.

7 T. Besley en S. Coate, *Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy analysis*, NBER Working Paper 7084, 1999.

8 P. Bardhan en D. Mookherjee, Capture and governance at local and national levels, *American Economic Review*, jrg. 90, blz.135-139, mei 2000.

9 J. Huther en A. Shah, *Applying a simple measure of good governance to the debate of fiscal decentralization*, World Bank Working Paper 1894, 1998; R. Fisman en R. Gatti, *Decentralization and corruption: evidence across countries*, World Bank Working Paper 2209, 2000.

10 R.W. Bahl en J.F. Linn, *Urban public finance in developing countries*, Oxford University Press, 1992.