

# Effecten van ontbinding van ontwikkelingshulp

Bij de ontwikkelingssamenwerking is de laatste jaren veel nadruk gelegd op de handelsbevorderende effecten van hulp voor de donorlanden. Zo worden hulpontvangende landen in veel gevallen verplicht een deel van de overgedragen koopkracht te besteden in het donorland. Omdat dit soort binding van hulp ook negatieve gevolgen heeft voor de donoren, is het niet bij voorbaat duidelijk dat ontbinding per saldo nadelig is voor de hulpgevende landen. In dit artikel worden schattingen van de effecten van partiële ontbinding in EG-verband gepresenteerd. De auteurs komen tot de slotsom dat een dergelijke maatregel geen grote economische problemen zal oproepen, vooral omdat de positieve effecten van binding veel kleiner zijn dan algemeen wordt aangenomen.

**DR. C.P.A. BARTELS\* – MR. DR. C.J. JEPMA\*\***

## Inleiding

Ontwikkelingshulp kan worden opgevat als een overdracht van koopkracht van een donorland naar een ontvangend land. De omvang van deze transfer wordt gewoonlijk opgevat als een maatstaf voor de internationale solidariteit van de donor met de armste bevolkingsgroepen in de wereld. Het is echter juist daarbij ook rekening te houden met de effecten van de hulpverlening en de voorwaarden waaronder de hulp wordt verschaft. Eén van de belangrijkste elementen van deze voorwaarden is de binding van de hulp. Onder binding van hulp verstaat men gewoonlijk de verplichting van de ontvanger om de overgedragen koopkracht te besteden aan goederen en diensten afkomstig uit het donorland.

De overwegingen van de donor om hulp te binden lijken op het eerste gezicht voor de hand te liggen: de donor wil via controle op de plaats van aanbesteding van de versochte fondsen de eigen economie beïnvloeden. Evenwel, meer en meer begint men in de EG-donorlanden te beseffen dat binding van hulp lang niet altijd kan worden geëffectueerd en zelfs uiteindelijk nadelige effecten kan hebben voor de donoren zelf. Vandaar dat er sprake lijkt te zijn van een toenemende belangstelling voor beleidsvarianten, waarin donoren besluiten tot ontbinding van hulp. Vooral varianten waarin donoren besluiten collectief hier toe over te gaan zijn in discussie.

In dit artikel wordt getracht een beter inzicht te geven in de effecten van binding in buitenlandse-hulpverleningen. Het verkregen inzicht wordt vervolgens gebruikt voor het schatten van mogelijke effecten van een politiek gericht op verminderde binding binnen de Europese Gemeenschap 1). Verondersteld is dat men een politiek compromis zou accepteren waarin de huidige vorm van binding wordt vervangen door een partiële ontbinding op EG-niveau; d.w.z. de ontvanger dient de hulp binnen de Gemeenschap te besteden, doch mag zelf beslissen over de keuze van het EG-land. Deze beleidsvariant is in zoverre realistisch, dat enerzijds een stap zou worden gezet in de richting van ontbinding en dus van protectie binnen de EG, doch anderzijds dat de politiek vermoedelijk (nog) niet haalbare stap naar volledige ontbinding niet wordt genomen.

De opbouw van dit artikel is als volgt. Ten eerste zal het onderwerp van de studie in een bredere context worden

geplaatst door aandacht te schenken aan de economische effecten van buitenlandse hulp voor de donorlanden in het algemeen en zal een korte beschrijving van de studie worden gegeven. Ten tweede wordt er enige basisinformatie gepresenteerd over de huidige binding. Hierbij wordt tevens een gedetailleerde beschrijving van de sectorale samenstelling van hulpstromen gegeven, aan de hand waarvan de relatie tussen de structuur van de hulpstromen en de bestaande specialisaties in de verschillende nationale economieën kan worden onderzocht. Ten derde worden er empirische schattingen gepresenteerd van de gevolgen van bestaande binding en van de afschaffing van binding op internationale handelsstromen. Het artikel wordt beëindigd met enkele beleidsaanbevelingen die worden afgeleid uit de resultaten van het empirische onderzoek.

## Inhoud en schets van de studie

Ontwikkelde landen hebben een buitenlandse-hulpbeleid gevoerd met als hoofddoel het ondersteunen van ontwikkelingslanden bij hun streven naar economische groei. Maar in het nabije verleden is een tendens waarneembaar om buitenlandse hulp ook, of vooral als een instrument voor het beïnvloeden van internationale handel en dienstengevolge de economische ontwikkeling in de donorlanden zelf te hanteren. Dit blijkt bij voorbeeld uit de toenemende aandacht die de effecten van buitenlandse hulp op de economie van de donor in recente publikaties hebben gekregen. In een aantal publikaties is getracht een schatting te maken van de hulpbedragen die terugvloeien naar de binnenlandse industrie als gevolg van bilaterale en multilaterale hulpverleningen. Afgaande op schattingen voor Nederland, West-Duitsland, Groot-Brittannië en

\* Directeur van Bureau Bartels, bureau voor economisch onderzoek en beleidsondersteuning te Oudemolen (Drenthe)

\*\* Verbonden aan de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.

1) Dit artikel is een samenvatting van het rapport *Economic impacts of untied foreign aid of EC countries*, dat in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directoraat Generaal Internationale Samenwerking, werd opgesteld. De auteurs zijn de heren dr. A. van Zon, H.H. Vlessert en G. Lensink zeer erkentelijk voor de bijdrage die ze verleend hebben bij de uitvoering van het onderzoek.

Denemarken kan gesteld worden dat de afgelopen jaren ruwweg zo'n 70% van de bilaterale hulp rechtstreeks leidde tot bestedingen in de donorlanden. De precieze cijfers verschillen voor de verschillende donorlanden. Over de mate waarin exportorders überhaupt door hulp gefinancierd worden, ongeacht waar de hulp vandaan komt, zijn slechts enkele gegevens bekend. Zo is voor West-Duitsland een totaalcijfer van 125% berekend en voor Groot-Brittannië van 114% 2).

Een andere indicatie van de genoemde tendens is te vinden in de feitelijke beleidsvoering. In diverse landen zijn pogingen ondernomen om de betrokkenheid van het particuliere bedrijfsleven bij het buitenlandse hulpbeleid te vergroten. Zo zijn in bepaalde landen de bilaterale relaties uitgebreid, ten koste van de multilaterale. Bovendien hebben de meeste donorlanden nieuwe maatregelen genomen om de besteding van buitenlandse hulp te beïnvloeden. Dit betekent dat binding is toegenomen. Deze tendens lijkt in strijd met de algemeen onderschreven wens de onafhankelijke ontwikkeling van derde wereldlanden te stimuleren. Zo'n ontwikkeling lijkt gebaat te zijn bij een verdere vermindering van binding. Uit de vaak gehanteerde argumenten om de relatie tussen hulp en handel te intensiveren, kan worden afgeleid dat de empirische kennis omtrent de economische effecten van verschillende typen buitenlandse hulp op de donorlanden beperkt is.

De onderhavige studie is uitgevoerd met het doel deze kennis te verbeteren en zodoende bij te dragen aan een betere basis voor een evenwichtige besluitvorming met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking. De studie is specifiek gericht op de effecten op de economieën van de EG-landen die kunnen worden toegeschreven aan binding van buitenlandse hulp. Het empirische inzicht wordt daarna gebruikt om de mogelijke gevolgen te evalueren van een beleidsinitiatief tot verdere ontbinding van hulp van de EG-lidstaten, gecoördineerd en gecontroleerd door de EG-commissie.

Ten einde de effecten van binding en ontbinding van hulp te schatten is er een empirische analyse van gedetailleerde gegevens ten aanzien van buitenlandse hulp en internationale handel gemaakt. Er is een methode ontwikkeld om de samenstelling van gebonden hulpstromen af te leiden in termen van goederencategorieën die vergelijkbaar zijn met de onderverdeling die in handelstatistieken wordt gehanteerd. Met deze gegevens kan een comparatief-statistische analyse uitgevoerd worden om te schatten in welke mate handelsstromen kunnen worden beïnvloed door een verminderde binding, aangenomen dat de totale handelsstromen niet beïnvloed worden. Op een kwalitatieve manier wordt dan verder onderzocht hoe deze kwantitatieve schattingen moeten worden aangepast om andere relevante factoren in de beschouwing op te nemen. De analyse is beperkt gebleven tot de EG-donorlanden, terwijl de gebruikte empirische data betrekking hebben op het eind van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig.

## Binding van ontwikkelingshulp

De grootste moeilijkheid bij het beschrijven van de intensiteit van binding betreft de verschillende vormen van bestedingsbeperking. Binding kan inhouden dat de plaats van de besteding is vastgelegd (b.v. alleen het donorland). Beperkingen ten aanzien van de goederen en diensten die uit de transfer worden gefinancierd, of regels ten aanzien van de bestemming van de fondsen (projecten en programma's) zijn andere vormen van binding. Gewoonlijk is van een combinatie van deze drie vormen sprake. In het vervolg zal onder binding de eerstgenoemde vorm worden verstaan (regionale binding), tenzij anders vermeld, omdat dat de vorm is waarop gewoonlijk het meest de aandacht is geconcentreerd.

Binnen de categorie regionale binding kunnen een aantal gradaties worden onderscheiden. Het ene uiterste is totaal gebonden hulp, welke geheel in het donorland moet

worden besteed. Het andere uiterste is totaal ongebonden hulp, waarvan de besteding geheel vrij is. Tussen deze twee extremen in onderscheidt men meestal zes vormen van wat partieel ongebonden hulp wordt genoemd. Dit betekent dat besteding beperkt blijft tot specifieke ontwikkelde en/of onderontwikkelde landen en niet alleen tot het donorland. Over deze verschillende typen van binding worden door het donorland gegevens ingediend bij het Development Assistance Committee (DAC). Deze gegevens dekken echter niet geheel de bestaande binding, omdat bestedingsbeperkingen ook op een minder expliciete wijze kunnen worden opgelegd. Deze laatste situatie wordt informele binding genoemd. Het moge duidelijk zijn dat het onmogelijk is een totaalbeeld te krijgen van alle informele-bindingsvormen in de bestaande hulprelaties. Het gevolg is dat men slechts ruwe benaderingen van de feitelijke omvang van formeel en informeel gebonden hulp kan maken.

In de literatuur worden ruwweg vier varianten onderscheiden van de mate waarin hulpfondsen aanleiding geven tot aanbesteding in het donorland:

- a binding op basis van de officiële rapportage aan het DAC (officiële binding);
- b binding als onder a, aangevuld met (een schatting van) de informele binding (feitelijke binding);
- c binding als onder b, aangevuld met de omvang van de aanbesteding in het donorland op basis van door de donor verschaft ongebonden hulp (terugvloeiingspercentage);
- d terugvloeiing als onder c, aangevuld met de omvang van de besteding van ongebonden hulp van andere donoren en internationale instellingen.

Gewoonlijk worden de varianten uitgedrukt als percentage van de door de donor verschaft hulp; de varianten a, b en c zijn in dat geval per definitie kleiner dan 100%; variant d kan evenwel de 100% overschrijden.

Voor dit artikel wordt het vertrekpunt gevormd door de onder a genoemde benadering. Daarbij hangt de omvang van de officiële binding sterk af van de mate waarin men de diverse varianten van partiële ontbinding (zie hiervoor) als bindingsvarianten wenst te beschouwen. Omdat de officiële statistieken van de OESO op dit punt niet geheel duidelijk zijn, is op basis van adviezen van OESO-deskundigen ten aanzien van het voor ons onderzoek beschikbare gegevensbestand verondersteld dat een aantal van de in de statistieken onderscheiden partiële ontbindingsvormen in de praktijk als gebonden kunnen worden beschouwd, zults i.t.t. de bindingsdefinitie van de OESO. Hierdoor verkrijgt men hogere (doch hopelijk juistere) bindingspercentages dan op basis van de OESO-definitie. Deze „correctie” impliceert evenwel niet dat informele binding wordt opgenomen in de schatting. Op grond daarvan achten wij het waarschijnlijk dat de gebruikte cijfers voor gebonden hulp een kleine onderschatting van de echte binding inhouden.

Door gebruik te maken van gegevens voor vijf EG-landen en een representatieve groep van elf ontvangende landen, kan worden berekend dat ongeveer de helft van de bilaterale hulp beschouwd kan worden als gebonden hulp. Ter vergelijking: de officiële gegevens komen ruwweg op de helft daarvan uit 3). Van de beschouwde landen is in

2) Zie hiervoor D. Schumacher, Development aid and employment in the Federal Republic of Germany, *Intereconomics*, jg. 16, 1981, blz. 122-125; en R.S. May en N.C. Dobson, The UK development aid programme and the British domestic economy, *Intereconomics*, jg. 17, nr. 1, 1982, blz. 20-25.

3) Zie bij voorbeeld OESO, Development Assistance Committee, *Annual Report*, Parijs, diverse jaargangen. Overigens verschillen de voor de DAC-rapportage gebruikte gegevens enigszins van de voor ons onderzoek gebruikte bestanden. De in dit onderzoek gebruikte gegevens hebben betrekking op 'commitments', omdat alleen commitmentgegevens de vereiste mate van sectorale disaggregatie bezitten; in de DAC-rapporten wordt gewoonlijk gebruik gemaakt van 'disbursement'-gegevens. Vanwege het feit dat de vertraging tussen de in de statistieken gebruikte commitment- en disbursement-gegevens volgens OESO-deskundigen tamelijk kort is, werd het gebruik van commitmentgegevens niet bezwaarlijk geacht.

Nederland en West-Duitsland minder dan een derde van de bilaterale hulp gebonden. In Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken is dit aandeel echter groter dan twee derde, waarbij Frankrijk met 93% het hoogst scoort. Om deze cijfers in een breder perspectief te plaatsen, kan worden opgemerkt dat bilaterale hulp tegenwoordig ongeveer tweederde van de ODA van DAC-landen vormt. Dit aandeel van bilaterale hulp is de laatste jaren enigszins afgenomen.

Uit de gebruikte gegevens blijkt tevens dat binding de laatste jaren belangrijker is geworden. Terwijl in de periode 1978-1980 het aandeel van de gebonden hulp in bilaterale hulpstromen voor de vijf EG-landen wordt geschat op 44%, wordt voor de periode 1981-1983 een waarde van 56% gevonden. Deze trend was echter niet eensluidend voor alle donoren. De grootste toename werd gesignaleerd in West-Duitsland en Denemarken; voor Frankrijk en Nederland bleef de situatie min of meer gelijk; in het Verenigd Koninkrijk trad een daling op.

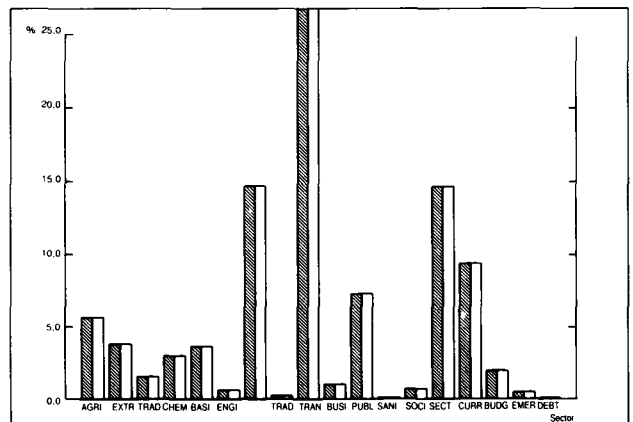
Omdat binding meestal wordt gebruikt ten faveure van bepaalde sectoren in de economie van de donor, is het interessant te onderzoeken welke sectoren in de ontvangende landen worden gesteund door gebonden hulp en welke relaties er bestaan tussen een mogelijke concentratie op specifieke sectoren en de structuur van de economie van het donorland. Indien binding met name wordt gebruikt ter bescherming van de zwakke sectoren in de economie, zou men bij voorbeeld verwachten dat de allocatie van gebonden hulp niet de specialisatie zal weergeven die er in de economie van de donor bestaat. Indien aan de andere kant binding hoofdzakelijk wordt gebruikt ter versterking van de concurrentiepositie van (concurrerende) bedrijven in internationale handelsrelaties, zullen de economische specialisaties beter in de gebonden hulpstromen tot uitdrukking komen.

Uit de gegevens kan allereerst een algemeen beeld afgeleid worden van concentratie van gebonden hulp op bepaalde bestemmingscategorieën in de ontvangende landen. Categorieën waarvoor het aandeel van de gebonden hulp in de totale hulp hoog is, zijn bij voorbeeld handel, de transportsector, de basismetaalindustrie en ondersteuning van overheidsbudgetten. Deze sectoren ontvangen ook een groot deel van de gebonden hulpstromen. Voor sectoren als landbouw, traditionele industrieën, sanitaire diensten en sociale diensten blijkt een relatief klein deel van de hulp gebonden. Deze sectoren ontvangen dan ook een groot deel van de ongebonden hulpstromen. Dit zijn in feite de sectoren waarin het aandeel van de lokale financiering in het algemeen hoog is. Het algemene beeld is dat hoe „zwaarder” de industriële activiteit is die wordt gesteund, des te groter de kans dat de hulp gebonden zal zijn. Dit algemene beeld wordt geïllustreerd met figuren 1 en 2.

In het bovenstaande zijn de verschillen tussen de diverse donorlanden nog niet tot uitdrukking gebracht. Met de beschikbare gegevens kan worden onderzocht in welke sectoren de diverse donoren hun hulp hebben geconcentreerd. Voor dit doel is de verdeling van de hulp van een donorland over de verschillende sectoren vergeleken met de sectorale decompositie van de vijf donoren als groep. Het resulterende specialisatiepatroon wordt vervolgens vergeleken met indicatoren van de comparatieve voordelen van de individuele export van de EG-landen naar ontwikkelingslanden. De resultaten van deze analyse kunnen als volgt worden samengevat.

Voor elke beschouwde donor verschilt de samenstelling van gebonden hulpstromen aanzienlijk van die van ongebonden hulpstromen. Dit wordt duidelijk uit de berekening van een correlatiecoëfficiënt, de waarde daarvan blijkt te variëren tussen 0,31 en 0,64. De samenstellingen van de gebonden hulpstromen geven redelijk de comparatieve voordelen weer van de donoren. Landen waar landbouw in de economie een belangrijke plaats inneemt, zoals Denemarken en Nederland, leggen in hun gebonden hulp b.v. een grotere nadruk op de agrarische activiteiten en chemicaliën (kunstmest). Landen als het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland leggen daarentegen een relatief grote

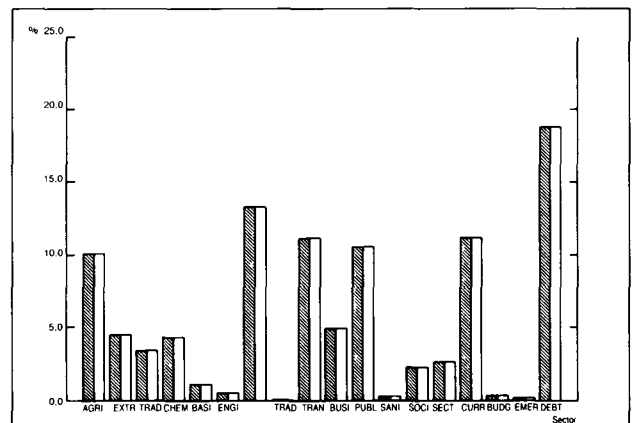
**Figuur 1. Gebonden ontwikkelingshulp per sector van bestemming, geaggregeerde gegevens voor vijf donoren en elf ontvangende landen, gemiddelde waarden over de periode 1978 - 1983.**



Toelichting:

■ = 1978; □ = 1983. Zie tabel 1 voor de verklaring van de gebruikte afkortingen. De vijf donorlanden zijn Denemarken, West-Duitsland, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De elf ontvangende landen zijn Bangladesh, Brazilië, Burkina Faso, Egypte, India, Indonesië, Ivoorkust, Marokko, Senegal, Soedan en Tanzania. Voor nadere details omtrent de gebruikte gegevens wordt verwezen naar het volledige rapport.

**Figuur 2. Ongebonden ontwikkelingshulp per sector van bestemming, geaggregeerde gegevens voor vijf donoren en elf ontvangende landen, gemiddelde waarden over de periode 1978-1985.**



nadruk op zware industriële sectoren als de basismetaalindustrie, energie en transport. Hieruit blijkt dat binding in het algemeen wordt gebruikt om de bestaande comparatieve voordelen te versterken in de handel met de derde wereld, terwijl aan de verdeling van de ongebonden hulp andere motiveringen ten grondslag liggen. Tabel 1 bevat nadere informatie over de specialisaties in gebonden-hulpstromen.

## Effecten van binding op de economie van de donoren

Zoals boven reeds werd opgemerkt wordt binding van hulp aan besteding in het donorland algemeen beschouwd als een effectief instrument om de economische effecten van buitenlandse hulp voor de donor zelf te vergroten. Bij grondiger bestudering van de mogelijke effecten van binding moet men echter erkennen dat het verre van duidelijk is dat het netto resultaat van binding voor de economie van de donor altijd positief uitpakt. Dit kan worden verklaard door de negatieve effecten van binding op het efficiënte

**Tabel 1. De relatieve belangrijkheid van gebonden hulp per sector van bestemming voor vijf donoren en elf ontvangende landen, 1978-1983 a)**

Sector	Afkorting	Dene- marken	West- Duits- land	Frank- rijk	Neder- land	VK
Agriculture	AGRI	+++	---	0	+++	-
Extractive industries	EXTR	---	---	0	---	++
Traditional industries	TRIN	---	---	+++	+++	---
Chemicals	CHEM	+++	0	0	---	---
Basic metal industries	BASI	---	++	---	---	---
Engineering	ENGI	+++	+	---	+	---
Energy	ENER	+	---	---	---	++
Trade	TRAD	---	---	0	---	---
Transport	TRAN	---	+	+	0	-
Finance/business	BUSI	---	---	+	+++	---
Public administration	PUBL	+++	---	+	0	---
Sanitary services	SANI	+++	---	---	---	---
Social services	SOCI	+++	---	0	+++	---
Finance of current imports	CURR	---	---	---	+	+
Budget support	BUDG	---	---	+	---	---
Emergency/distress relief	EMER	---	+++	---	---	---
Debt re-organisation	DEBI	---	---	---	---	---

a) In de tabel is een kwalitatieve aanduiding gegeven van de belangrijkheid die een sector in hulpstromen inneemt, in vergelijking met gegevens voor de gehele EG. De scores lopen uiteen van een sterke oververtegenwoordiging ( + + + ) tot een sterke ondervertegenwoordiging ( - - - ).

gebruik van productiecapaciteit in het donorland, door de mogelijke vertraging van economische groei in de ontvangende landen en door het bestaan van een substitutie-effect. Deze factoren vereisen enige uitleg.

De invloed van binding op het gebruik van de productiecapaciteit in het donorland moet worden gesplitst in een korte-termijn- en een lange-termijneffect. Op korte termijn zullen waarschijnlijk de positieve effecten van binding domineren. De ontvangende landen zijn in feite verplicht producten te kopen van aanbieders in het donorland. Producenten met een zwakke industriële positie op de wereldmarkt worden door deze manier van protectie bevoorrecht. Producenten kunnen ook bevoorrecht worden van

wege de gevolgen van binding voor de prijzen tegen welke goederen en diensten worden verhandeld, die in het geval van binding hoger lijken te zijn dan de normale wereldmarktprijzen. Op lange termijn kan er ook nog wel een positief effect bestaan voor zover de aan de hulpstromen opgelegde beperkingen aangepast zijn aan de comparatieve voordelen van de donorlanden in plaats van aan die van de ontvangende landen. Maar belangrijker is het negatieve effect, voortvloeiende uit het feit dat binding, evenals andere vormen van protectionisme, de vereiste aanpassingen in de economische structuur van het donorland vertraagt, waardoor de productiecapaciteit in feite niet op de meest efficiënte wijze wordt gebruikt.

Binding heeft ook indirecte effecten op de donorlanden door haar invloed op de lange-termijn-groei mogelijkheden van de ontwikkelingslanden. Gebonden hulp kan bijdragen aan een minder efficiënt gebruik van productiecapaciteit in de ontvangende landen, bij voorbeeld vanwege een nadruk op projecten die vanuit het oogpunt van de ontwikkelingslanden niet de optimale zijn en het leveren van varianten van gelijksoortige producten uit verschillende donorlanden waardoor standaardisatie ontbreekt en efficiëntieverliezen optreden. Dit vertraagt in deze landen in feite de economische groei en zodoende verminderen ook de exportmogelijkheden voor de donorlanden.

Het effect van binding hangt ook af van de mate waarin gebonden hulp wordt gebruikt als substituuut voor andere manieren om handelsstromen naar ontwikkelingslanden te financieren. Indien een ontvangend land zowel goederen op commerciële basis importeert of wenst te importeren uit een donorland als deze via hulp verkrijgt, kan de ontvanger gemakkelijk de hulpfondsen gebruiken ter financiering van de voorheen zelf gefinancierde benodigde import uit het donorland. De via de hulp verkregen koopkracht kan dan door de ontvanger naar believen worden besteed. Ook is het mogelijk dat in de onderhandelingen met de donor wordt bewerkstelligd dat juist die goederen en diensten in het kader van hulpprogramma's worden geleverd die het ontvangende land anders zelf zou hebben verworven. Ook dan is sprake van substitutie en draagt de donor in wezen koopkracht over die door de ontvanger kan worden besteed op een wijze en bij een leverancier



**Wie is het meest gebaat bij ontwikkelingshulp?**

volstrekt naar eigen keuze.

Substitutie leidt er dus toe dat de werking van binding wordt ondergraven en dat de effectieve binding kleiner is dan de feitelijke. Het spreekt voor zich zelf dat de omvang van dit effect cruciaal is in de discussie over de relatie tussen de hulpverschaffing en de economie van de donor. Immers, indien mocht blijken dat de substitutie zeer omvangrijk is, is het in theorie mogelijk dat een toename van de gebonden hulp van een bepaalde donor met b.v. f. 100 mln., slechts *extra* export (en via export werkgelegenheid) genereert van een veel kleinere omvang. Binding is in dat geval een illusie, omdat het ontvangende land, ondanks binding, toch vrij is de goederen te kopen bij de meest concurrerende leverancier.

De indruk dat zich inderdaad op omvangrijke schaal substitutie kan voordoen wordt in de beperkte, hoofdzakelijk op het Verenigd Koninkrijk betrekking hebbende empirische literatuur op dit terrein bevestigd 4). De vuistregel die op het Britse Economic Service of the Foreign and Commonwealth Office wel werd gehanteerd was dat circa de helft van de binding van de hulp vanwege substitutie niet kon worden geëffectueerd 5). Inmiddels zijn er evenwel aanwijzingen dat de omvang van de substitutie sterk kan verschillen per bilaterale ontwikkelingsrelatie. Op grond van recent onderzoek met betrekking tot de Nederlandse hulp zijn er aanwijzingen dat er een positieve relatie bestaat tussen de omvang van het substitutie-effect in een bilaterale hulprelatie en de relatieve (vergeleken met andere donoren) omvang van de verschaftte hulp en de economische positie van de ontvanger (ten opzichte van de donor) 6). De indruk dat de substitutie omvangrijk kan zijn werd in het genoemde onderzoek evenwel opnieuw bevestigd. Indien deze bevindingen ook van toepassing zijn op *gebonden* hulp kan de conclusie worden getrokken dat een belangrijk deel van de aangenomen positieve bindingseffecten in feite niet bepalend is voor de internationale handel.

Bovenstaande opmerkingen maken duidelijk dat het niet eenvoudig is om te bepalen wat het netto effect van de binding is voor de economie van de donorlanden op lange termijn. In de onderhavige empirische studie is dan ook een duidelijke beperking aangebracht. Deze houdt in dat alleen statische effecten van gebonden hulp op de handelsstromen tussen donoren en ontvangers zijn bestudeerd. Er is dus afgezien van allerlei dynamische effecten op de economie van de donor (zoals die in het bovenstaande werden besproken). Er is getracht een schatting te maken van de handelsstromen die in het recente verleden uit gebonden hulp voortkwamen. Voor dit doel moest een speciale schattingsprocedure ontwikkeld en toegepast worden op vrij unieke data van gebonden hulpstromen.

Het grootste probleem in dit verband is dat er in de handelsstatistieken niet wordt aangegeven op welke manier handelsstromen zijn gefinancierd, terwijl er in de hulpstatistieken geen adequate informatie wordt gegeven omtrent de resulterende leveringen van goederen en diensten. De buitenlandse-hulpdata zijn alleen gespecificeerd overeenkomstig de sectoren van bestemming. Het is voor ons doel noodzakelijk deze data te vertalen in goederen- en dienstencategorieën zoals die in de handelsstatistieken voorkomen. Indien deze laatste samenstelling bekend is, kan deze worden vergeleken met de samenstelling van handelsstromen die niet aan hulp gerelateerd zijn. Uit deze vergelijking kunnen we de mogelijke effecten van de binding van hulp op handel afleiden.

De schattingsprocedure is gebaseerd op de redelijke veronderstelling dat voor elke donor de samenstelling van gebonden-hulpstromen naar een bepaalde bestemmingssector dezelfde is, ongeacht het land van bestemming. Dit houdt bij voorbeeld in dat de bestedingssamenstelling van Franse hulp aan de agrarische sector in Bangladesh dezelfde is als die van Franse hulp aan de agrarische sector in andere ontvangende landen. Deze veronderstelling is plausibel wanneer men ervan uitgaat dat de samenstelling van alle gebonden hulp aan een bepaalde sector (ongeacht het ontvangende land) wordt bepaald door hetzelfde complex van factoren in het donorland, zoals compara-

Tabel 2. Gebonden hulp en export van acht donoren naar 32 ontwikkelingslanden, 1978-1983 a)

Donorland	Totale export	Gebonden hulp	Relatieve belang van gebonden hulp
West-Duitsland	69,5	3,0	4,3
Frankrijk	68,5	3,4	5,0
Verenigd Koninkrijk	48,3	3,4	4,3
Nederland	19,0	1,5	8,0
Denemarken	3,4	0,6	16,7
Italië	34,9	-	-
België/luxemburg	16,7	0,3	1,7
Ierland	2,1	0,0	0,0
Totaal EG	262,4	10,9	4,2

a) De cijfers voor hulp en handel zijn uitgedrukt in mrd. dollars. Ze geven cumulatieve cijfers weer voor de periode 1978-1983. Het relatieve belang van gebonden hulp is berekend door gebonden hulp uit te drukken als percentage van de overeenkomstige exportstroom.

tieve voordelen en de betrokkenheid van specifieke bedrijven bij ontwikkelingsbeleid. Een recent in Nederland uitgevoerd onderzoek geeft bovendien enige empirische steun aan deze veronderstelling 7). De genoemde veronderstelling impliceert overigens niet dat de goederenleveranties van een donor qua samenstelling gelijk zijn voor alle ontvangers, omdat immers de gewichten van de ondersteunde sectoren verschillen per ontvangend land.

Deze bestedingssamenstelling, weergegeven door twaalf goederencategorieën als onderscheiden in de handelsstatistieken, wordt eerst bepaald voor die ontwikkelingslanden waarvoor mag worden aangenomen dat de inkomende handelsstromen significant afhangen van gebonden hulp. Omdat hulp- en handelsdata niet geheel overeenkomen, bij voorbeeld vanwege het feit dat een deel van de handel niets met hulp te maken heeft, moeten er additionele veronderstellingen worden gebruikt. Deze zijn gesteld in de vorm van een lineair-programmeringsmodel waarmee voor elke bestemmingssector het typische bestedingsspatroon van gebonden hulp van een gegeven donor benaderd kan worden. Door middel van deze procedure worden de omvang en samenstelling geschat van de uit gebonden hulp resulterende handelsstromen voor de verschillende donoren en ontvangende landen.

Een eerste grove indruk van de mogelijke omvang van het effect van gebonden hulp op handel wordt verkregen indien de gebonden hulpcijfers worden uitgedrukt in procenten van de corresponderende handelsstromen. Op geaggregeerd niveau is dit effect klein. Dat wil zeggen, het blijkt dat voor de onderzochte groepen donoren en ontvangende landen de totale hoeveelheid gebonden hulp gelijk is aan ongeveer 4% van het corresponderende handelscijfer voor de periode 1978-1983. Gegeven de opmerkingen omtrent het neutraliseren van negatieve effecten van binding op internationale handel, moet dit cijfer beschouwd worden als een maximale schatting van het mogelijke totale effect van binding op handel. Op gedesaggregeerd niveau liggen deze cijfers wat anders. Voor bij voorbeeld Denemarken en Nederland werden hogere waarden gevonden en voor België/Luxemburg lagere waarden. De verschillen zijn in tabel 2 weergegeven.

Er blijken ook verschillen te zijn tussen de ontvangende

4) Zie hiervoor A. Hopkins, Aid and the balance of payments, *The Economic Journal*, 1970, blz. 1-22; A. Krassowski, *Aid and the UK balance of payments*, Londen, 1965; R.S. May en N.C. Dobson, The impact of the United Kingdom's bilateral aid programme on British industry, *ODI-Review*, jg. 20, nr. 2, 1979, blz. 1-22.

5) Zie hiervoor J. Healy en C. Clift, The development rationale for aid re-examined, *ODI-Review*, jg. 21, blz. 14-34.

6) Zie hiervoor H. de Haan, C.J. Japma en M.C. Quist (red.), *Het effect van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid op de handelsbetrekkingen met de derde wereld*, Rijksuniversiteit Groningen, 1984.

7) Zie hiervoor M.W. van Pelt, *De besteding van de financiële hulpverlening en de effecten op de Nederlandse economie*, Paper van de Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1985.

**Tabel 3. De samenstelling van aan hulp gebonden en commerciële handelsstromen voor zes EG-donoren naar een bepaalde groep ontwikkelingslanden, 1978-1983, in procenten.**

Donor	Handelscategorie b)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
West-Duitsland	hulpgebonden handel	1	1	3	3	2	11	14	33	1	9	8	5
	commerciële handel	2	0	1	1	0	21	13	35	8	11	5	2
Frankrijk	hulpgebonden handel	14	2	3	0	1	7	16	19	1	15	10	2
	commerciële handel	11	1	1	3	1	13	19	17	0	18	6	0
Verenigd Koninkrijk	hulpgebonden handel	4	2	3	1	1	10	10	21	8	24	8	1
	commerciële handel	1	1	2	1	0	8	26	28	6	22	5	0
Nederland	hulpgebonden handel	21	1	2	4	2	10	16	8	12	14	5	4
	commerciële handel	31	3	1	3	1	20	10	13	6	8	4	0
Denemarken	hulpgebonden handel	18	2	3	0	2	14	4	36	7	8	6	1
	commerciële handel	28	0	1	0	0	10	7	35	5	10	4	0
België/Luxemburg	hulpgebonden handel	5	1	7	4	2	10	15	25	6	12	7	6
	commerciële handel	13	0	1	1	0	14	10	20	9	11	5	8
Totaal EG	hulpgebonden handel	10	1	2	2	1	11	13	23	11	16	7	3
	commerciële handel	9	2	0	6	1	14	13	23	7	19	6	1

a) De cijfers zijn gebaseerd op gegevens voor een bepaalde groep ontvangende landen, zoals toegelicht in het hoofdrapport. De rij 'hulpgebonden handel' geeft de geschatte samenstelling van de met deze hulp verbonden handelsstromen in procenten. De rij 'commerciële handel' geeft deze samenstelling voor handelsstromen die niet met hulpgeelden zijn gefinancierd.

b) 1 = SITC 0; 2 = SITC 1 enz.; de categorieën 8, 9 en 10 hebben betrekking op onderdelen van SITC 7, nl. op machines, telecommunicatie en transportmateriaal.

landen. In 9 van de 32 onderzochte ontwikkelingslanden behelst de waarde van de gebonden hulp meer dan 10% van de corresponderende importstroom. Binding blijkt met name belangrijk voor de handelsrelaties met vroegere koloniën Suriname, de Nederlandse Antillen, Indonesië) en met de minst ontwikkelde landen, die zeer afhankelijk van hulp zijn om de import te financieren (bij voorbeeld Bangladesh, Burkina Faso, Jamaica, Mali, Tanzania, Senegal).

Interessanter dan deze geaggregeerde waarden zijn de cijfers voor de verschillende goederen- en dienstencategorieën. Deze cijfers maken het mogelijk vast te stellen welke bijzondere belangen (bij voorbeeld industriële sectoren) in de economie van de donor met binding worden gediend. Dezelfde vraagstelling werd in het voorafgaande reeds aan de orde gesteld door gebruik te maken van gebonden-hulpdata voor de verschillende bestemmingssectoren. Met de boven-beschreven schattingsprocedure kan evenwel een meer gedetailleerde analyse worden uitgevoerd door dezelfde desaggregatie te gebruiken als in de handelsstatistieken. Het is dan mogelijk de geschatte handelsstromen die voortvloeien uit gebonden hulp te vergelijken met de normale, commerciële handelsstromen. Dit is voor die ontwikkelingslanden gedaan die een relatief grote hoeveelheid hulp ontvangen. Tabel 3 bevat informatie over de samenstelling van gebonden hulp en handel.

De algehele indruk uit deze cijfers, bij voorbeeld voor alle EG-landen te zamen, is dat het goederenpatroon van de volledig met gebonden hulp gefinancierde handelsstromen ongeveer hetzelfde is als dat van de handelsstromen die op een andere manier zijn gefinancierd. Dit resultaat versterkt de voorgaande conclusie, getrokken uit de hulpdata overeenkomstig de bestemmingsectoren. In West-Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken lijkt de invloed van binding op sectoraal niveau kleiner te zijn dan in Nederland en België/Luxemburg. In deze laatste landen blijkt voor bepaalde sectoren gebonden hulp duidelijk een additionele beweegreden te bevatten voor handel met ontwikkelingslanden, bij voorbeeld in het geval van onbewerkte materialen in België/Luxemburg en in het geval van verwerkte produkten, telecommunicatie en transportuitrusting in Nederland.

Al met al kan uit deze vergelijkende analyse van hulp- en handelsdata worden geconcludeerd dat binding meer een instrument lijkt te zijn dat bestaande comparatieve voordelen in de handel met ontwikkelingslanden versterkt, dan een instrument dat specifieke sectoren in de donorlanden beschermt. Bijgevolg zijn de effecten van binding op de economie van de donoren klein en moeilijk te ontwarren van die van andere handelspolitieke instrumenten.

## Een gedeeltelijke afschaffing van binding

Na de effecten van binding te hebben beschouwd, kunnen ook de mogelijke gevolgen van een gedeeltelijke ontbinding van bilaterale hulp worden geanalyseerd. Er is een simulatie gemaakt van de verschuivingen in handelsstromen die kunnen optreden indien binding van bilaterale hulp van EG-landen beperkt zou blijven tot de eis van besteding in de Europese Gemeenschap. Dit is in feite een vorm van partiële ontbinding, omdat de mogelijkheid van besteding buiten de Gemeenschap wordt uitgesloten. In de praktijk is het waarschijnlijker dat besteding in ontwikkelingslanden ook toegestaan is. Maar met het oog op de kwantitatieve analyse is deze laatste mogelijkheid uitgesloten.

Er zijn drie veronderstellingen gemaakt voor deze simulatie. Ten eerste wordt verondersteld dat ontbinding van hulp voor een bepaalde ontvanger zal resulteren in een samenstelling van door gebonden hulp gefinancierde import die dezelfde is als de samenstelling van commerciële import, met als enig verschil dat een correctie is toegepast die de gebruikelijke afwijking van met hulp gefinancierde import ten opzichte van commerciële import voorstelt. Ten tweede wordt verondersteld dat de totale omvang van de export van de groep donoren naar de betreffende ontvangende landen niet zal worden beïnvloed door een beleidsverschuiving. (Deze veronderstelling is gerelateerd aan de keuze van partiële ontbinding in een EG-context.) Ten derde wordt verondersteld dat voor elk in het kader van hulp geïmporteerd goed het regionale bestedingspatroon hetzelfde is als het regionale patroon van EG-aanbieders van de corresponderende commerciële import. Daarom houdt de simulatie in feite een herverdeling in van aan hulp gerelateerde handel, overeenkomstig de comparatieve voordelen van de donoren. De resultaten geven aan welke sectoren in de economie van de donor zullen worden getroffen en welke landen zullen winnen of verliezen bij zo'n beleid. De resultaten voor de verschillende goederenklassen en de verschillende donoren zijn weergegeven in tabel 4.

De belangrijkste conclusie is dat de verschuivingen in de export van de belangrijkste donoren tussen categorieën beperkt zijn vergeleken met de corresponderende handelsstromen. In de meeste gevallen is deze waarde minder dan 10%. Opmerkelijk grote verschuivingen worden gevonden voor Denemarken en in veel mindere mate ook voor België/Luxemburg. Door de resultaten te aggregeren ontstaat er een beeld van de winsten en verliezen voor



Tabel 4. Veranderingen in de export per goederengroep voor zeven donoren ten gevolge van een verdere ontbinding van hulp, uitgedrukt als percentage van de export per goederengroep, cumulatieve cijfers voor de periode 1978-1983 a)

Handelscategorie b)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Donor												
West-Duitsland	2	-32	-5	-13	1	1	0	0	0	2	-0	-0
Frankrijk	-2	1	-2	2	2	-0	0	-0	-1	1	-2	-51
Verenigd Koninkrijk	1	8	3	3	-7	0	-1	1	1	-3	2	1
Nederland	-1	-1	5	2	-1	-0	-1	-0	-2	-5	-4	-6
Denemarken	-5	-42	-14	-22	-43	-14	1	-12	-13	-13	-13	-37
België/Luxemburg	4	-31	5	2	-6	2	3	1	3	1	2	4
Ierland	4	12	11	0	0	4	4	5	4	3	6	0
Totaal EG	0	3	-0	1	-1	0	0	0	0	0	-0	-2

a) Zie tabel 3, noot a.

b) zie tabel 3, noot b.

de verschillende landen. Uitgedrukt als percentage van de totale export naar ontwikkelingslanden, variëren de effecten tussen -10% en +4%. Deze vorm van partiële ontbinding zou een daling in de corresponderende export inhouden voor Denemarken (-10,0%), Nederland (-1,6%) en Frankrijk (-0,5%), en een toename voor Ierland (+4,0%), België/Luxemburg (+2,7%), West-Duitsland (+0,4%) en het Verenigd Koninkrijk (+0,4%).

Wat West-Duitsland en het Verenigd Koninkrijk betreft bevestigen deze uitkomsten de resultaten van de hiervoor in het kader van de terugvloeiingspercentages vermelde onderzoeken, volgens welke deze beide landen meer door hulp gefinancierde bestedingen verwerven dan de eigen hulp groot is. Het positieve effect voor de BLEU en Ierland wordt veroorzaakt doordat deze landen weinig (BLEU) of zelfs geen (Ierland) hulp geven vergeleken met de omvang van hun economie. Bij ontbinding profiteren deze landen van het feit dat ze een proportioneel deel van de leveranties kunnen gaan verzorgen. Het omgekeerde effect geldt voor Nederland en vooral Denemarken. Deze landen geven relatief veel hulp, niet alleen in termen van het bruto nationaal produkt, maar ook in termen van hun export naar de ontwikkelingslanden. Deze landen zullen door ontbinding dus wat export verliezen. Ook Frankrijk verliest enige export, vooral omdat dit land een hoge bindingsgraad heeft. Omdat de Franse hulp evenwel in belangrijke mate geconcentreerd is op de landen binnen de franc-zone, is het onzeker in hoeverre de voorgestelde ontbinding voor deze donor kan worden geëffectueerd. Italië kon niet in de beschouwing worden betrokken omdat dit land geen informatie over binding van hulp verschaft.

De belangrijkste conclusie is dat de effecten in procenten van de export naar de ontwikkelingslanden over het algemeen zeer gering zijn. Voor alle grote lidstaten gaat het om percentages van circa 0,5. De effecten voor de kleinere lidstaten zijn relatief groter: vooral Denemarken en in mindere mate Nederland zullen geconfronteerd worden met een merkbare daling van de export naar de ontwikkelingslanden ten gevolge van ontbinding van hulp, terwijl Ierland en de BLEU hun uitvoer naar deze landen met enkele procenten zullen zien toenemen.

Het is ten slotte interessant om de veranderingen te beschouwen in het patroon van de bestemmingslanden van de export van de donoren. Het blijkt dat één van de belangrijkste gevolgen van het beperken van de binding van hulp zou zijn dat de traditionele bilaterale handels- en ontwikkelingsrelaties die terug te voeren zijn op de koloniale tradities, worden doorbroken. Dit wordt duidelijk indien men voor elk donorland de twee ontvangers selecteert van wie de import het meest door dit beleid zal afnemen; dat zijn voor West-Duitsland: Brazilië en Indonesië; voor Frankrijk: Marokko en Ivoorkust; voor het Verenigd Koninkrijk: India en Bangladesh; voor Nederland: Nederlandse Antillen en Suriname; voor Denemarken: Tanzania en India; voor België/Luxemburg: Zaïre en de Filipijnen.

Zoals opgemerkt, zijn de kwantitatieve schattingen verkregen uit een partiële analyse van de mogelijke effecten van een ontbindingsbeleid. Bepaalde belangrijke invloe-

den konden niet in deze analyse worden opgenomen. Bij voorbeeld, het bestaan van substitutie-effecten en de negatieve effecten van binding op het efficiënte gebruik van productiecapaciteit in de donorlanden beperken de positieve effecten van regionale binding en zodoende ook de negatieve effecten van ontbinding. Bovendien mag men verwachten dat formele maatregelen om bilaterale hulp regionaal te ontbinden gedeeltelijk zullen worden gecompenseerd door pogingen van de donorlanden binding tot op zekere hoogte te vervangen door andere, informele bindingsvormen, zoals de keuze van projecten en programma's. Zulke verschijnselen kunnen moeilijk in een kwantitatieve analyse worden opgenomen, maar men mag verwachten dat zij een matigend effect hebben op de bovenstaande schattingen. Het is daarom te verwachten dat de effecten van een partieel ontbindingsbeleid voor de betrokken donorlanden nog kleiner zullen zijn dan de boven gepresenteerde schattingen.

## Conclusie

De resultaten van de analyse leiden tot de conclusie dat de mogelijkheid van partiële ontbinding van bilaterale hulp in de EG serieus dient te worden overwogen. Het zou in overeenstemming zijn met de vrije-marktgedachte, die de basis is van economische samenwerking binnen de Gemeenschap, en met het hoofddoel van ontwikkelingssamenwerking, het helpen van ontwikkelingslanden in hun ontwikkeling. Bovendien zou ontbinding geen grote economische problemen veroorzaken voor de donoren, omdat de positieve effecten van binding veel kleiner zijn dan algemeen wordt aangenomen. Het afschaffen van binding zal dientengevolge de handelsstromen niet significant beïnvloeden. De Commissie van de EG heeft ruime ervaring met het wederzijds afstemmen van het beleid van de lidstaten; deze ervaring zou gebruikt kunnen worden om een goed systeem te ontwerpen van internationale samenwerking en controle op de resterende binding.

**C.P.A. Bartels**  
**C.J. Jepma**