



Effectiviteit van ontwikkelingshulp

Auteur(s):

Dijkstra, A.G.

De auteur is universitair docent economie bij de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam en werkzaam als onderzoeker en consultant voor organisaties op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4296, pagina 176, 23 februari 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

wereldbank

Volgens de Wereldbank is ontwikkelingshulp effectiever bij 'goed beleid' in het ontvangende land. De onderbouwing is echter betwistbaar. Wat is de invloed van donoren?

Ontwikkelingshulp is effectiever bij goed beleid. Dit was althans de conclusie van een Wereldbankrapport uit 1998¹, dat veel aandacht heeft gekregen van zowel academici als beleidsmakers. Minister Herfkens van ontwikkelingssamenwerking heeft mede vanwege deze conclusie het aantal landen waaraan Nederland bilaterale ontwikkelingshulp geeft verminderd tot zeventien plus vier. Aangezien deze landen zijn uitgekozen vanwege goed beleid en goed bestuur, is de verwachting dat de hulp effectiever zal zijn. Het stellen van beleidsvoorwaarden vooraf (conditionaliteit) is immers, onder andere volgens datzelfde rapport van de Wereldbank, niet erg effectief gebleken.

Dit lijkt allemaal erg simpel, maar bij nadere beschouwing zijn er wel vragen te stellen bij deze redenering. Er is nogal wat gefundeerde kritiek gekomen op het rapport van de Wereldbank. Deze kritiek lijkt niet of nauwelijks bekend te zijn bij beleidsmakers in de ontwikkelingssamenwerking, noch bij sommige academici².

Recent hebben we met een internationale groep onderzoekers een met die van de Wereldbank vergelijkbare studie uitgevoerd naar de effectiviteit van ontwikkelingshulp. Onze bevindingen ondersteunen de Wereldbankstudie ten dele, maar zijn er soms ook mee in strijd. Dat hulp effectiever is bij goed beleid, de hoofdconclusie van het *Assessing aid*-rapport van de Wereldbank, is volgens ons absoluut niet bewezen. Het gaat hierbij niet alleen om de kwestie wat eigenlijk 'goed beleid' is en hoe het rapport van de Wereldbank dat definieert en operationaliseert³. Ons hoofdpunt is dat die conclusie op econometrisch drijfzand berust en dat we dat met de door ons uitgevoerde landenstudies verder kunnen illustreren. De tweede conclusie van *Assessing aid*, namelijk dat het stellen van beleidsvoorwaarden vooraf niet effectief is, is in overeenstemming met bevindingen van andere studies⁴ en wordt ook in ons onderzoek bevestigd.

Vreemd genoeg lijken donoren zich van die conclusie niet altijd veel aan te trekken. Volgens het 'HIPC-initiatief'⁵ van het IMF en de Wereldbank komen landen enkel in aanmerking voor schuldverlichting als ze een zogenoemde armoedeverminderingstrategie hebben opgesteld. Dit impliceert dat er opnieuw beleidsvoorwaarden vooraf aan deze landen worden gesteld. Onze studie geeft echter wel een belangrijke aanvulling op deze tweede bevinding van het Wereldbank rapport en ook dit zou gevolgen kunnen hebben voor het beleid.

Opzet studie

Onze studie betrof een wereldwijde evaluatie van programmahulp voor *Sida*, de Zweedse dienst voor internationale ontwikkeling⁶. Programmahulp is ontwikkelingshulp die niet gebonden is aan projecten. Het omvat betalingsbalanssteun, budgetsteun en schuldverlichting, en deze vormen van hulp worden meestal gegeven in ruil voor beleidshervormingen in het kader van structurele aanpassingsprogramma's. Drie vragen stonden centraal: de effectiviteit van het geld zelf, de effectiviteit van de poging het beleid in ontvangende landen te beïnvloeden en de effectiviteit van de hervormingen. Aangezien bij een onderzoek naar effectiviteit van programmahulp Zweedse dollars niet van andere dollars zijn te onderscheiden, hebben we de effectiviteit van alle ontvangen programmahulp geanalyseerd, alsmede de effectiviteit van door andere donoren gestelde beleidsvoorwaarden.

Effectiviteit

Eén van onze deelrapporten is geheel gewijd aan kritiek op de eerste conclusie van *Assessing Aid*⁷. De studie van de Wereldbank probeert een verband aan te tonen tussen hulp en economische groei. Het blijkt dat dit verband er niet is, terwijl er wel een verband is tussen goed beleid en economische groei. Bovendien blijkt een interactieterm van hulp met beleid statistisch significant en positief. De Wereldbank concludeert hieruit dat hulp effectiever is bij goed beleid. Maar evengoed zou deze uitkomst kunnen betekenen dat beleid effectiever is bij méér hulp. Er is in de Wereldbankstudie geen wetenschappelijk bewijs te vinden voor de keuze voor de eerste interpretatie, en daarmee wankelt de hoofdconclusie van het rapport, namelijk dat hulp effectiever is bij goed beleid.

Andere problemen met de econometrie zijn dat de gebruikte regressievergelijkingen een paar belangrijke variabelen missen, zoals het aandeel van investeringen in bnp en een scholingsvariabele, en dat de uitkomsten niet robuust zijn: voor een steekproef met alleen lage inkomenslanden zijn de resultaten bij voorbeeld niet hetzelfde. Andere recente econometrische studies op basis van dezelfde dataset

maar met een ander onderliggend model laten juist wel een positief verband zien tussen hulp en economische groei ⁸.

Goed beleid

Daarnaast is kritiek mogelijk op de operationalisering van 'goed beleid' en de constructie van de index. Hier zitten vier factoren in, waaronder drie macro-economische indicatoren, namelijk begrotingstekort, inflatie en 'openheid'. Anderen hebben er ook al op gewezen dat de uitkomsten op deze indicatoren niet altijd een gevolg van beleid hoeven te zijn ⁹. Bij indicatoren voor openheid is bovendien voorzichtigheid geboden, want ze meten niet altijd wat ze lijken te meten. Een ander probleem is dat het verband tussen enkele indicatoren en economische groei waarschijnlijk niet lineair is, zoals bijvoorbeeld bij inflatie en bij openheid. Vreemd genoeg ontbreken bovendien een aantal beleidsmaatregelen die vrijwel altijd deel uitmaken van een structureel aanpassingsprogramma, zoals prijsliberalisering, renteliberisering en privatisering van staatsbedrijven.

Goed beleid volgens de Wereldbank

De Wereldbank interpreteert goed beleid vaak achteraf. Terwijl Oeganda tussen 1987 en 1992 nauwelijks hervormingen doorvoerde en alle Wereldbankevaluaties over die periode het Oegandese beleid kenschetsen als "hoogst onvoldoende", wordt het land óók over die periode ingedeeld bij de landen met goed beleid. De reden is simpel: er was zes procent economische groei per jaar en Oeganda was één van de zeer weinige Afrikaanse landen met zo'n hoog groeicijfer. De oorzaak van deze groei was niet zozeer het beleid, als wel de terugkeer van vrede en stabiliteit, alsook de snelle toename van de ontwikkelingshulp. Vanwege de hoge groei werd het land een lieveling van de donoren ¹⁰.

Aan de andere kant wordt Zambia altijd als voorbeeld genoemd van een land met "slecht beleid". Maar vanaf 1991 heeft de nieuwe regering van dat land (vrijwel) alle door IMF en Wereldbank voorgestelde hervormingen uitgevoerd. Zambia voldeed veel strikter aan de voorwaarden dan Oeganda: niet alleen in vergelijking met Oeganda van vóór 1992, maar ook met het Oeganda van ná 1992. Desondanks, of misschien moeten we zeggen daardoor (?) bleef de economie stagneren met een jaarlijks groeipercentage van rond de nul.

Deze landenvoorbeelden illustreren de eerder gesignaleerde tekortkomingen van de Wereldbankstudie. De index voor goed beleid is arbitrair en het econometrische model is niet adequaat waardoor de studie niet voldoende het effect van hulp kan isoleren van dat van andere factoren.

Al met al kunnen we niet zeggen dat *Assessing aid* heeft bewezen dat hulp effectiever is bij goed beleid. Onze landenstudies hebben op andere wijze geprobeerd de effectiviteit van hulp vast te stellen. Voor de meeste landen nemen we aan dat ze zonder hulp in de vorm van giften plus nieuwe leningen waarschijnlijk veel minder betaald zouden hebben aan rente en aflossingen op oude schulden. Maar zelfs als ze niets op de schuldendienst zouden betalen, en met enkele plausibele aannames voor overige stromen op de betalingsbalans, zouden onze acht landen zonder ontwikkelingshulp hun importen met twintig tot vijftig procent hebben moeten verminderen. Aangezien het landen betreft die sterk afhankelijk zijn van importen voor bijvoorbeeld olie, grondstoffen voor hun industrie en investeringsgoederen, zou de economische groei zonder die hulp veel minder zijn geweest. Een ander belangrijk effect van hulp is het verminderen van inflatie geweest, vooral in de vroege jaren negentig. De hulp financierde een deel van de overheidsuitgaven zodat begrotingstekorten niet meer inflatoir gefinancierd hoefden te worden. Dit alles betekent dat hulp zeker wel effectief kan zijn, ook al is de economische groei laag: die zou immers zonder hulp nog veel lager zijn geweest.

Conditionaliteit

In overeenstemming met het rapport *Assessing aid* van de Wereldbank concluderen wij ook dat het stellen van voorwaarden vooraf niet erg effectief is. De Wereldbank, het IMF en de bilaterale donoren zijn geneigd het effect van door hen geïnitieerde of gesteunde structurele aanpassingsprogramma's te overschatten. In zes van de acht door ons onderzochte landen bleken hervormingen al lang aan de gang te zijn vóór het IMF en de Wereldbank erbij betrokken werden.

In het algemeen zijn binnenlandse politieke factoren de belangrijkste motor van hervormingen. Daarbij komt dat sancties op het niet-uitvoeren van gevraagd beleid nauwelijks worden toegepast. Dit komt doordat donoren veel verschillende doelstellingen hebben voor het geven van hulp. Vaak is de eerste zorg voor het IMF en de Wereldbank dat uitstaande schulden worden terugbetaald. Het stoppen met het geven van nieuwe leningen is daarvoor niet bevorderlijk. Als sancties al worden toegepast gebeurt dat zelden door alle donoren tegelijk, zodat ze weinig effectief zijn. Ook al staan sommige arme landen onder zware druk om tot een akkoord te komen en zullen ze dus op papier de voorwaarden accepteren, de uitvoering in de praktijk gaat vaak traag en blijft ook vaak uit.

Moreel aspect

Behalve dat het stellen van beleidsvoorwaarden niet erg effectief is, kan betwijfeld worden of het wel moreel gerechtvaardigd is. In de door ons onderzochte landen bleken enkele voorwaarden negatief uit te pakken voor economische groei. Als we verder terug gaan in de tijd zijn er meer voorbeelden van adviezen die achteraf gezien onjuist bleken te zijn. Zo is er wel vaker op gewezen dat de grote rol van de staat in de economie van Afrikaanse landen in de jaren zestig en zeventig helemaal conform de adviezen van de Wereldbank en andere donoren was ¹¹.

In een recente literatuurstudie wordt geconcludeerd dat we nog maar weinig weten van de factoren die economische groei verklaren ¹² en - alle recente aandacht voor "pro-poor growth" ten spijt - het is duidelijk dat we nog lang niet precies weten hoe het beste de armoede bestreden kan worden zonder economische groei geweld aan te doen. In dit licht kunnen we ons afvragen wat de waarde is van de eis dat landen een armoedeverminderingstrategie opstellen als voorwaarde voor schuldverlichting.

Een andere reden om te twijfelen aan het recht van hulpgevers om voorwaarden te stellen is dat dit in strijd is met één van die voorwaarden zelf, namelijk dat regeringen in ontwikkelingslanden meer verantwoording moeten afleggen aan hun eigen bevolking en parlement. Het stellen van beleidsvoorwaarden impliceert dat regeringen verantwoording afleggen aan buitenlandse ambassades en zich weinig gelegen hoeven te laten liggen aan de eigen bevolking.

Invloed donoren

Tegelijkertijd hebben onze landenstudies wel aanwijzingen opgeleverd voor invloed van donoren op beleid. Maar die invloed kwam niet tot stand via het stellen van formele voorwaarden aan ontwikkelingshulp, maar meer via informele kanalen en via andere instrumenten. Een belangrijk kanaal was het rechtstreekse informele contact tussen donoren en regeringsvertegenwoordigers, vaak in de marge van of voorafgaand aan officiële bijeenkomsten zoals vergaderingen over hulpcoördinatie, de zogenoemde 'consultative group meetings'. Het gaat hierbij meer om overreding dan om het stellen van eisen en voorwaarden. Zweden bleek daarnaast bij voorbeeld ook invloed uit te oefenen via het uitzetten van studies en het bevorderen van debat over beleid. Hierdoor werd het mogelijk te leren van ervaringen van andere donorlanden en ontvangende landen.

Slot

Natuurlijk is goed beleid belangrijk. Maar de vraag is wat goed beleid is én wie dat uitmaakt. Een verband tussen goed beleid, zoals door de Wereldbankstudie arbitrair gedefinieerd, en de effectiviteit van ontwikkelingshulp is nog lang niet aangetoond. De problemen die kleven aan dit soort econometrische studies maken gedetailleerde landenstudies waarschijnlijk waardevoller voor het beleid. In zulke landenstudies kan ook de effectiviteit van verschillende vormen van hulp worden nagegaan.

Op zichzelf zal de Nederlandse hulp waarschijnlijk wel effectiever worden doordat ze nu op minder landen is geconcentreerd. Maar het is een fictie te denken dat deze zeventien gekozen landen goed beleid en goed bestuur hebben, of zelfs dat ze daarin beter zijn dan andere landen. Natuurlijk hebben er ook andere overwegingen meegespeeld bij de landenkeuze, en die redenen kunnen ook legitiem zijn. In de praktijk zal het daarom nog steeds noodzakelijk zijn om via ontwikkelingshulp en de contacten die dat met zich meebrengt beter beleid en beter bestuur te bevorderen ¹³. De uitkomsten van ons onderzoek tonen aan dat dit ook best mogelijk is, maar niet via het stellen van voorwaarden. We pleiten daarom voor een *beleidsdialoog* in plaats van de *beleidsmonoloog* die nu veelal praktijk is. Belangrijk hierbij zijn middelen als overreding, het bevorderen van debat en discussie, en het uitzetten van studies. De sectorale benadering die Nederland nu bezig is in te voeren kan een kanaal voor deze beleidsdialoog zijn, maar er moet dan wel aan bepaalde minimumvoorwaarden op het gebied van beleid en bestuur in die sector zijn voldaan. In veel landen is het waarschijnlijk realistischer voorlopig nog uit te gaan van verschillende instrumenten en kanalen voor zowel de ontwikkelingshulp zelf als voor het vormgeven van de beleidsdialoog

1 Wereldbank, *Assessing aid: what works, what doesn't, and why*, Oxford University Press voor de Wereldbank, 1998.

2 Zie bijvoorbeeld E. de Jong en C.J. Klop, [Het Jubeljaar](#), *ESB*, 23 december 2000, blz. D21-D25.

3 Zie bijvoorbeeld S. Storm, [Het einde van de ontwikkelingshulp](#), *ESB*, 13 augustus 1999, blz. 584-585, en J. Pronk, [Hulp als katalysator](#), *ESB*, 26 november 1999, blz. 872-875.

4 Zie bijvoorbeeld T. Killick met R. Gunatilaka en A. Marr, *Aid and the political economy of policy change*, London, Routledge, 1998 en P. Collier, P. Guillaumont, S. Guillaumont en J.W. Gunning, Redesigning conditionality, *World Development*, september 1997, blz. 1399-1407.

5 Dit is het initiatief om donor-breed schuldverlichting te geven aan de armste schuldenlanden (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC). Zie voor een bespreking R.M. Oort en A.E. Voorhoeve, [Schuldverlichting: niet voor niets](#), *ESB*, 18 februari 2000, blz. 141-143.

6 Het eindrapport H. White, *Dollars, dialogue and development*, Sida evaluation report 1999/17, Stockholm, 1999, de acht landenstudies over Bangladesh, Kaap Verdië, Mozambique, Nicaragua, Oeganda, Tanzania, Vietnam, en Zambia en de vijf algemene rapporten zijn alle verkrijgbaar via de website <http://www.sida.se/programaidevaluation>.

7 R. Lensink en H. White, *Assessing aid: a manifesto for the 21st century?*, Sida Evaluation Report 1999/17:13, Stockholm, 1999.

8 H. Hansen en F. Tarp, Aid effectiveness disputed, in F. Tarp (redactie), *Foreign aid and development*, London, Routledge, 2000, blz. 103-128.

9 S. Storm, *op. cit.*, en J. Pronk, *op. cit.*

10 Zie voor de analyse van Oeganda A.G. Dijkstra en J.K. van Donge, What does the show case show? Evidence of, and lessons from structural adjustment in Uganda, *World Development*, verschijnt mei 2001.

11 Zie bijvoorbeeld de reactie ['Goede intenties, slechte uitkomsten'](#) van H. van Eden in *ESB* van 23 december 2000, blz. D24-D25.

12 C. Kenny en D. Williams, What do we know about economic growth? Or, why don't we know very much?, *World Development*, januari 2001, blz. 1-22.

13 Voormalig minister voor ontwikkelingssamenwerking J. Pronk lijkt hier met zijn 'Hulp als katalysator' ook op te doelen, maar hij gebruikt in dit verband nog wel de term voorwaardelijkheid. Zie J. Pronk, *op. cit.*, in het bijzonder blz. 875.

