



Helpt de hulp?

Auteur(s):

Gunning, J.W.

Tinbergen Instituut en Vrije Universiteit.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4116, pagina 603, 13 augustus 1997

Rubriek:

Column

Trefwoord(en):

Helpt de hulp?

Auteur(s)

Gunning, J.W.

Tinbergen Instituut en Vrije Universiteit.

Uitgave

ESB

Verschenen in

970813

82

4116

603

Rubriek

Column

Trefwoord

Ontwikkelingseconomie

Nederland besteedt jaarlijks zo'n zes miljard gulden aan ontwikkelingssamenwerking. De effectiviteit van die hulp is een geliefd onderwerp voor borrelpraat, maar is zelden onderwerp van openbaar debat. Discussies in de media gaan veeleer over twee tamelijk oninteressante vragen: de vraag of de hulp 'voldoende' is, gemeten als percentage van het nationale inkomen, en de vraag of ontwikkelingssamenwerking in een volgend kabinet onder een minister of onder een staatssecretaris moet vallen. Of de hulp bijdraagt tot economische ontwikkeling is nauwelijks onderwerp van debat.

Inmiddels zijn er genoeg gegevens beschikbaar om de econometrie te laten spreken. Peter Boone van de London School of Economics trok al enige jaren geleden de aandacht met twee papers die leken aan te tonen dat hulp geen enkel effect op economische groei heeft. Twee economen van de Wereldbank, Burnside en Dollar, hebben dit werk nu overgedaan. In een recent stuk presenteren zij groeiregressies, gebaseerd op paneldata voor 56 landen ¹. De ontvangen ontwikkelingshulp is één van de verklarende variabelen, maar er is ook een interactieterm die meet of het effect van hulp groter of kleiner wordt bij 'goed' of 'slecht' economisch beleid. Die interactieterm blijkt significant te zijn, in beide betekenissen van het woord. De auteurs concluderen dan ook dat hulp wel degelijk effectief is, maar uitsluitend in landen met een 'goed' beleid, gekenmerkt door macro-economische stabiliteit en een liberaal handelsbeleid ².

Burnside en Dollar wagen zich niet aan beleidsconclusies, maar dit resultaat is uiteraard een argument voor 'selectiviteit', het beperken van hulp tot die landen waarin een zodanig beleid wordt gevoerd dat hulp productief kan zijn. De gevolgen zouden verstrekkend zijn: in Afrika zou een groot aantal landen niet in aanmerking komen, andere landen zouden veel meer hulp krijgen dan nu het geval is en

Nederland zou de lijst van landen waaraan hulp wordt gegeven (nu ongeveer 60) drastisch moeten inkorten. Er is al vaak gepleit voor selectiviteit, onder andere door Ferdinand van Dam, maar zonder resultaat. Wie het waagt om te suggereren dat het niet zo verstandig is dat Nederland met tientallen ontwikkelingslanden hulprelaties onderhoudt, wordt neergesabeld. Het tij lijkt overigens te keren, althans bij het IMF en de Wereldbank.

Het beleid van een ontwikkelingsland is natuurlijk niet exogeen. Sterker: de donoren proberen een goed economisch beleid te bevorderen. Die rol van hulp zou wel eens veel belangrijker voor de economische groei kunnen zijn dan het traditionele effect van hulp, het (bij ongewijzigd beleid) financieren van een toename in de investeringen.

Inderdaad: zou kunnen, maar de praktijk is anders. Burnside en Dollar hebben de wederzijdse relatie tussen hulp en beleid netjes geschat. Zij houden dus rekening met een mogelijk effect van beleid op hulp (hulp gaat naar landen met een goed beleid) en omgekeerd met een effect van hulp op beleid (de donor gebruikt zijn machtspositie om een beter beleid af te dwingen). In dit simultane stelsel blijkt er geen effect te zijn van hulp op beleid: donoren zijn er kennelijk niet in geslaagd om met hulp een beter beleid te 'kopen'.

Dat is een belangrijke conclusie. Er bestond al een uitgebreide (spel-)theoretische literatuur die suggereerde dat de huidige relatie tussen donoren en ontwikkelingslanden in veel gevallen op z'n hoogst tot tijdelijke beleidsverbeteringen zou kunnen leiden. Het handhaven van hervormingen kan tijdsinconsistent zijn als de donor vergevingsgezind is, zodat het land steeds opnieuw voor tijdelijke hervormingen wordt beloond. In Afrika heeft dit soms tot absurde consequenties geleid: Kenia wist dezelfde hervorming (het ontmantelen van het staatsmonopolie in de graanhandel) tot driemaal toe aan de Wereldbank te 'verkopen'. De resultaten van Burnside en Dollar geven nu een empirische basis voor de stelling dat de huidige vorm van conditionaliteit niet werkt: de invloed van donoren op het beleid is niet significant.

Dat is een ontvullend resultaat. Hulp kan zeker gebruikt worden om beleidshervormingen te stimuleren, maar dat vereist een andere opzet. De omvang van de hulp zou onder andere afhankelijk moeten worden van resultaten over een langere periode, zodat er een prikkel is voor de regering die de hulp krijgt, om een goed beleid te voeren. Een bilaterale donor zoals Nederland kan een dergelijke hervorming niet zelfstandig doorvoeren. Wel kan Nederland met anderen proberen om invloed uit te oefenen op de wijze waarop het IMF en de Wereldbank conditionaliteit hanteren.

Wat er moet veranderen om hulp effectief te maken is dus redelijk duidelijk. Maar wie wil dat? In Nederland wordt een groot aantal doelstellingen nagestreefd met ontwikkelingssamenwerking. Het bevorderen van ontwikkeling is daar slechts een van en die doelstelling botst gemakkelijk met andere belangen. In de praktijk kiezen we dan ook niet voor effectiviteit. Dat er zelden serieus over effectiviteit wordt gesproken, is dan ook niet verwonderlijk: een dergelijke discussie is bedreigend voor de status quo, waarvoor, ondanks incidenteel gemopper, brede steun bestaat

1 C. Burnside en D. Dollar, *Aid, policies and growth*, Policy Research Department, World Bank, april 1997.

2 In Boone's regressies kwam geen interactieterm voor.