



Het einde van de ontwikkelingshulp

Auteur(s):

Storm, S.

*Verbonden aan de Erasmus Universiteit***Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4215, pagina 584, 13 augustus 1999

Rubriek:

Boekbespreking

Trefwoord(en):

ontwikkelingseconomie

De Wereldbank is te stellig in de overtuiging dat ontwikkelingshulp slechts zin heeft als het ontvangende land ook een 'goed beleid' voert.

In de jaren negentig is de bereidheid van de rijke landen om geld beschikbaar te stellen voor hulp aan ontwikkelingslanden aanmerkelijk afgenomen. Hierdoor verontrust startte de Wereldbank een grootschalig onderzoeksproject naar de effectiviteit van hulp voor economische groei, welvaart en armoedebestrijding. De resultaten en beleidsimplicaties ervan zijn onlangs gepubliceerd in het rapport *Assessing aid: what works, what doesn't and why*. De boodschap is dat hulp economische ontwikkeling bevordert, mits er in het ontvangende land sprake is van 'goed macro-economisch bestuur'¹.

Voor het donorbeleid betekent dit dat hulp beter kan worden benut door een scherpere selectie van steunlanden, op basis van de kwaliteit van hun economische beleid. Deze conclusie sluit nauw aan bij het beleid van minister Herfkens van ontwikkelingssamenwerking, dat gericht is op een drastische reductie in het aantal landen dat Nederlandse hulp geniet. Het rapport identificeert zelfs al 32 landen waar hulp werkt. Het is echter de vraag hoe nuttig het rapport kan zijn bij de formulering van het hulpbeleid. Bij nauwkeuriger studie roepen de gehanteerde onderzoeksmethode en de vertaling van de resultaten naar beleid meer vragen op dan dat het rapport antwoorden geeft.

Goed beleid

De belangrijkste conclusies van het rapport zijn gebaseerd op een statistische analyse, waarin de groei van het bnp per hoofd van de bevolking van het ontvangende land wordt verklaard uit een aantal variabelen. Ontwikkelingshulp is één van deze potentieel relevante variabelen. De analyse gebruikt een dataverzameling van 56 ontwikkelingslanden voor de periode 1970-73 tot en met 1990-93. Alle variabelen zijn gemiddelden over een periode van vier jaar. De belangrijkste verklarende variabelen zijn:

» hulp als aandeel van het bnp, en

» een index voor goed economisch bestuur van het ontvangende land. Deze index bevat informatie over de mate van openheid van de economie, de inflatie, het begrotingsoverschot en de institutionele kwaliteit (de kwaliteit van het openbaar bestuur, de rechtspraak, enzovoort).

Er bestaat een positieve correlatie tussen de beleidsindex en de inkomensgroei. In een regressie waarin zowel de hulp als de beleidsindex zijn opgenomen om de groei te verklaren, blijkt alleen de beleidsindex statistisch significant (op 1%-niveau). De analyse van de Wereldbank is echter vooral gebaseerd op een regressie waarin ook een interactie-variabele is opgenomen, verkregen uit de vernenigvuldiging van de twee genoemde verklarende variabelen. Deze interactie-variabele heeft een statistisch significant (5%-niveau) en positief verband met groei. Op grond hiervan concludeert het rapport dat hulp effectief is in een land, dat macro-economisch goed wordt bestuurd.

Dit kan als volgt worden geïllustreerd. Stel dat de hulp/bnp-ratio stijgt met een procentpunt in een slecht bestuurd land (beleidsindex heeft waarde 0). Het effect op groei is dan -0,4 procentpunt. Dezelfde toename van de hulpquote in een goed bestuurd land (beleidsindex heeft waarde 2,7) resulteert in een groei van 0,3 procentpunt.

De methode

Een beperking van het onderzoek is dat er niet is voldaan aan de voorwaarde dat de data trekkingen vertegenwoordigen uit een homogene populatie. Een inflatie van zeven procent betekent bijvoorbeeld iets heel anders in India (waar de lonen van het merendeel van de bevolking niet geïndexeerd zijn aan inflatie) dan in Turkije of Brazilië (waar lonen wel geïndexeerd zijn). Het effect van een toename van de inflatie van zeven naar bijvoorbeeld twaalf procent heeft in India dan ook een ander effect op de groei dan in de andere twee landen. De resultaten moeten daarom met voorzichtigheid worden geanalyseerd, hetgeen het rapport helaas niet doet.

Een tweede probleem betreft de operationalisering van de variabele voor goed beleid. De elementen van de gehanteerde index zijn geen

beleidsinstrumenten, maar macro-variabelen (inflatie, begrotingstekort en openheid) die het resultaat zijn van veel verschillende factoren. Beleid is slechts één van die factoren en er hoeft dus geen exact verband te bestaan tussen de (endogene) macro-variabelen en het beleid. Inflatie hoeft bijvoorbeeld niet veroorzaakt te zijn door een te ruim monetair beleid, maar kan het gevolg zijn van reële schokken (zoals een droogte), die moeilijk te bestrijden zijn met een krap-geld politiek². Ook is niet duidelijk of de indicatoren meten wat ze geacht worden te meten. Er bestaan bijvoorbeeld talloze indicatoren voor 'openheid voor handel', die ieder een indruk van de mate van handelsopenheid van een land geven. Onderzoek, waarin een steekproef van landen werd gerangschikt op basis van zes veel gebruikte indicatoren van openheid, toont aan dat de zes rangordeningen onderling niet correleren³. Dit impliceert dat of slechts één van de zes indicatoren een correct beeld van openheid geeft of dat ze er alle zes naast zitten. Tegen deze achtergrond is het de vraag of de in het rapport gebruikte index een juiste indruk geeft van openheid. Opnieuw is voorzichtigheid geboden.

De beleidsaanbevelingen

Het rapport suggereert dat de kwaliteit van beleid kan worden vastgesteld op basis van de vier elementen van de beleidsindex. Het probleem met die elementen is dat ze nauwelijks voorspellende waarde hebben. Zo was het economische bestuur één van de sterkste punten van de Aziatische wonder-economieën tot aan de financiële crisis; toch heeft een hoge index een ineenstorting niet kunnen verhinderen⁴. Het is dus niet duidelijk hoe nuttig dit soort retrospectieve indicatoren is bij de prospectieve verdeling van de ontwikkelingshulp.

Er zijn echter twee andere conclusies te trekken. De eerste heeft betrekking op de constatering (op blz. 2-3 van het rapport) dat "A \$10 billion increase in aid would lift 25 million people a year out of poverty - but only if it favors countries with sound economic management." Het rapport redeneert dat het door deze hulp mogelijk is de groei zodanig te verhogen, dat door 'trickle-down' effecten uiteindelijk de situatie van 25 miljoen armen zal verbeteren, mits het macro-beleid goed is. Navraag leert dat het hier niet om een permanente verbetering voor de armen gaat, maar om een verbetering voor een periode van vier jaar⁵.

Deze conclusie is immers gebaseerd op de regressie-analyse, waarbij vier-jaars gemiddelden worden gebruikt. Na vier jaar vallen de 25 miljoen armen weer terug tot beneden de armoedegrens, als een nieuwe hulpstroom uitblijft. Het kan eenvoudig berekend worden dat de hulpstroom honderd dollar per persoon per jaar bedraagt. Dit plaatst de constatering in een ander licht. Want door elk jaar aan bijvoorbeeld 25 miljoen armen in India honderd dollar over te dragen, moet het mogelijk zijn deze mensen boven de armoedegrens te tillen, ongeacht of er in India sprake is van een goed macro-economisch bestuur. Een dergelijk uitkeringssysteem zal in de praktijk veel eenvoudiger te beheren zijn dan ingewikkelde programma's of projecten. Ook zullen er geen ongunstige prikkels van uitgaan, aangezien honderd dollar niet genoeg is als basisinkomen. De Wereldbank heeft natuurlijk bezwaren tegen een dergelijk grootschalig overdrachtsysteem, maar het is niet duidelijk of die bezwaren niet voor een deel voortkomen uit eigenbelang: er blijft voor de Wereldbank immers nauwelijks een rol over.

Een tweede conclusie is dat volgens de regressieresultaten de invloed van een verbetering in het economische bestuur op de groei zo overweldigend groot is dat hulp er helemaal niet toe doet. Inkomensgroei kan dus efficiënter en effectiever worden bereikt door een beleidsverbetering in het ontvangende land dan door hulp. De enige rol die hulp kan spelen, is het helpen afdwingen van beleidsverbeteringen, maar over de wijze waarop dit zou dienen te gebeuren wordt in het rapport opvallend weinig gezegd.

Conclusie

Assessing aid probeert aan te tonen dat er reden is om ontwikkelingshulp te geven op voorwaarde dat het ontvangende land verbeteringen in het macro-economische beleid doorvoert. Het onderzoek waarop deze sterke conclusie is gebaseerd, vertoont echter belangrijke tekortkomingen in de gebruikte methode, de operationalisering, en de interpretatie van de resultaten, zodat het onvoldoende rechtvaardiging biedt voor het stellen van voorwaarden bij ontwikkelingshulp. De ontwikkelingshulp zou beter kunnen worden verdeeld op basis van de voortgang die landen boeken op het gebied van 'human development', ofwel de gezondheidszorg, het onderwijs, de inkomensverdeling en de armoedesituatie. Deze indicatoren zijn eenvoudiger te operationaliseren en geven een beter beeld van ontwikkeling dan inkomensgroei per hoofd.

Daarmee is de boodschap van het rapport paradoxaal: de conclusie dat hulp het beste gegeven kan worden aan landen met een goed economisch bestuur, betekent in feite het einde van de ontwikkelingshulp, zoals wij die kennen. Want wat blijft er over van het verschil tussen hulp en een lening, wanneer er verreichende conditionaliteiten worden gesteld aan de hulp? Volgens een Turks gezegde kan alleen God geven zonder te nemen. Dit moet ook zo blijven als het aan de Wereldbank ligt

1 Wereldbank, *Assessing aid: what works, what doesn't and why*, Oxford University Press, 1998, 160 blz., f84,90.

2 Een recente analyse voor India toont aan dat er geen vast verband bestaat tussen de aard van het monetaire beleid en de inflatie. Zie C.W.M. Naastepad, *The budget deficit and macroeconomic performance*, Oxford University Press, 1999.

3 Zie L. Pritchett, Measuring outward orientation in LDCs: can it be done?, *Journal of Development Economics*, vol. 49 nr. 2, 1996.

4 Zie R. Wade, From "miracle" to "cronyism": explaining the Great Asian Slump, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 22 nr. 6, 1998.

5 Deze informatie is verstrekt door Lyn Squire, Director Economic Policy and Development Economics van de Wereldbank, en een van de auteurs van het rapport.