



## Het Midden-Oosten en het nut van ontwikkelingshulp

**Auteur(s):**

Thissen, M.J.P.M.

*De auteur is postdoc aan de Rijksuniversiteit Groningen en universitair docent aan de Universiteit Twente.*

**Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4317, pagina 548, 29 juni 2001

**Rubriek:**

**Trefwoord(en):**

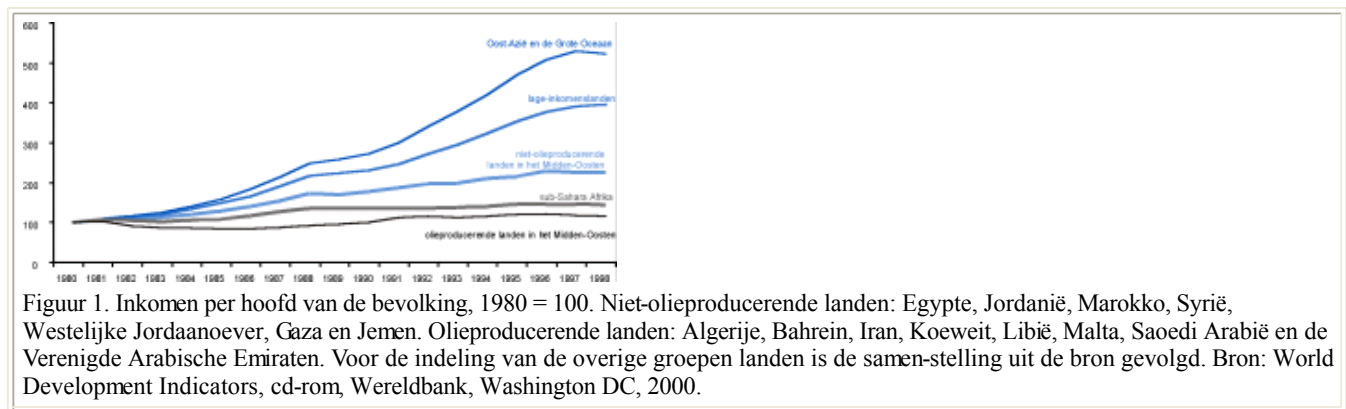
*Een theorie gebaseerd op democratische systemen volstaat niet voor een adequate politiek-economische analyse van dictatoriale regimes. Het belang van degelijk onderzoek voor de toepassing van ontwikkelingshulp is evenwel evident. Een casusstudie van Egypte laat zien dat hulp en beter beleid ook in niet-democratische landen samen kunnen gaan. Dit vereist wel een zekere kritische massa: kleine beetjes helpen niet.*

De nieuwe Nederlandse criteria om in aanmerking te komen voor ontwikkelingshulp zijn gebaseerd op armoede en goed bestuur en beleid<sup>1</sup>. Deze criteria zijn echter van weinig invloed bij grote politieke belangen. Binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking wordt dan ook een uitzondering gemaakt voor twee landen: Egypte en de Palestijnse Gebieden. Dit zijn landen die niet aan de Nederlandse hulpcriteria voldoen maar wel hulp krijgen. Voor begrip van het politiek-economisch proces in deze landen zal rekening moeten worden gehouden met de aldaar gangbare staatsvormen. Voor een politiek-economische analyse van het Midden-Oosten wordt hier gebruik gemaakt van een model over gedrag van dictatoriale regimes in een omgeving van belangengroepen<sup>2</sup>. Dit model is uitgebreid met een tijdsdimensie<sup>3</sup>.

Het model geeft verklaringen waarom landen soms wel en soms niet hervormingen implementeren. Op basis van het model kunnen conclusies worden getrokken met betrekking tot Nederlandse ontwikkelingshulp voor landen in het Midden-Oosten.

### Economische ontwikkeling

De volgende twee economische ontwikkelingen in het Midden-Oosten zijn van belang in de hier gepresenteerde analyse. Ten eerste is er sprake van lage economische groei. Dit is geïllustreerd met behulp van [figuur 1](#). Het is hierbij opvallend dat de olieproducerende landen minder groeien dan de niet-olieproducerende landen. Dit kan gedeeltelijk worden verklaard uit de hogere uitgangspositie van deze landen, en de gevoeligheid van deze landen voor ontwikkelingen op de markt voor olie. Deze analyse heeft alleen betrekking op de niet-olieproducerende landen.



Een verklaring voor de lage economische groei in niet-olieproducerende landen wordt vaak gekoppeld aan slecht beleid. Opvallend is echter de uitzonderlijke hoge schuldquote in deze landen (zie [figuur 2](#))<sup>4</sup>. Het is de vraag of deze een oorzaak of een gevolg van het slechte beleid is.





Figuur 2. Staatsschuld als percentage van het bruto binnenlands product. Zie voor de indeling van groepen landen figuur 1. Bron: World Development Indicators, cd-rom, Wereldbank, Washington DC, 2000.

Een ander kenmerk van deze landen is dat de meest gangbare staatsvorm de dictatuur is. Daarom volstaat een theoretisch raamwerk gebaseerd op democratische systemen niet voor een adequate politiek-economische analyse van landen in het Midden-Oosten.

### Beleid in een dictatoriaal regime

De dictatoriale overheid bestaat uit een kleine groep van ministers en de top van de ambtenarij en het leger. Het belangrijkste doel van deze overheid is om aan de macht te blijven en haar invloed op de ontwikkeling van het land te maximaliseren. Deze overheid moet echter voldoende steun krijgen van verschillende belangengroepen in de samenleving om te kunnen regeren. De steun kan afnemen als de overheid niet voldoet aan het verwachtingspatroon van een groep. Hierbij speelt toewijsbaarheid en de verwachtingen omtrent een alternatieve regering een belangrijke rol<sup>5</sup>. De belangrijkste verwachting van alle belangengroepen is inkomensgroei. Immers, iedereen wil er ieder jaar in inkomen op vooruit gaan.

De overheid kan drie strategieën volgen om voldoende steun te verkrijgen: *bevorderen van economische groei, overdrachten of het gebruik van repressie*. Om de groei te bevorderen, de eerste strategie, kan worden gekozen voor langetermijn-neoklassiek beleid of voor kortetermijn-Keynesiaans stimuleringsbeleid. De tweede strategie komt er op neer dat de overheid bepaalde groepen in de samenleving bevoordeelt ten opzichte van andere groepen, afhankelijk van de potentiële steun die een groep aan de overheid zou kunnen geven. De overheid kan dit doen door middel van inkomensoverdrachten, subsidies, belastingen, tarieven, directe aansturing van overheidsbedrijven, het creëren van monopolies of corruptie. In de politiek-economische literatuur over het Midden-Oosten wordt meestal alleen deze laatste strategie bediscussieerd. Het gebruik van repressie is de laatste optie die de overheid heeft om haar doelstelling te bereiken. De overheid zal gebruik maken van een mix van deze drie instrumenten.

De vraag van de overheid naar steun neemt af naarmate de kosten van het verkrijgen van steun toenemen. De overheid neemt dan met minder (doch voldoende) steun genoegen. Het aanbod van steun stijgt naarmate een belangengroep meer inkomen krijgt of de protesten tegen de overheid afnemen naarmate het leger en de politie harder optreden.

Er zijn verschillende combinaties van de drie instrumenten mogelijk die evenveel steun voor de overheid opleveren. De overheid wordt echter beperkt in haar uitgaven door het overheidsbudget. De optimale mix is de combinatie van de drie beleidsinstrumenten die resulteert in een maximale steun voor de overheid gegeven de afruil tussen de instrumenten.

De coalitie van belangengroepen die haar steun geeft aan de overheid kan veranderen op basis van de economische of politieke situatie of een verandering in de optimale beleidsmix zonder dat er een andere overheid aan de macht komt. Internationale ontwikkelingen kunnen hierbij een belangrijke rol spelen, bijvoorbeeld besluiten binnen de WTO, recessies in andere delen van de wereld en condities verbonden aan hulp door zogeheten internationale actoren.

### Internationale actoren en het kortetermijnbeleid

Voor veel landen in het Midden-Oosten spelen de VS en internationale organisaties als de Wereldbank en het IMF een belangrijke rol. Deze internationale actoren beïnvloeden direct de optimale beleidsmix door politieke druk en economische hulp. Het primaire doel van de actoren is de groei in deze landen te bevorderen zodat ze hun schulden kunnen aflossen en op de internationale kapitaalmarkt in hun financiële behoeften kunnen voorzien. In het geval van een *regeringsschuld* kunnen zij ook kredieten verstrekken om de regering in het zadel te houden en toekomstige schuldaflossing veilig te stellen<sup>6</sup>. Andere redenen voor economische hulp zijn het teweeg brengen van een verandering in de politiek van een land, het ondersteunen van een type overheid of regionale stabiliteit. Het verstrekken van een regeringslening is een voorbeeld van hoe internationale actoren kunnen proberen binnenlandse politieke ontwikkelingen te beïnvloeden<sup>7</sup>.

Een lokale overheid zal proberen een zo groot mogelijk gedeelte van de hulp te gebruiken voor haar eigen doeleinden. Om deze toeëigenbaarheid van de hulp te beperken kunnen de internationale actoren de hulp in delen geven. Een tweede deel wordt alleen gegeven als de gewenste beleidsveranderingen zijn doorgevoerd. De internationale actoren zijn geneigd meer hulp te geven als de controlemogelijkheden op de gewenste beleidsmaatregelen toenemen. De vraag naar hulp zal hierdoor evenwel afnemen. Naarmate de toeëigenbaarheid van de hulp afneemt wordt de hulp van minder nut voor de regering.

### Langetermijnbeleid

Op de lange termijn moet men rekening houden met veranderingen in de verwachtingen van belangengroepen en de heersende politieke en economische omstandigheden. Een overheid kan er niet vanuit gaan dat belangengroepen die de overheid nu steunen dit in de toekomst onder andere omstandigheden nog steeds zullen doen. De belangrijkste ontwikkelingen in de tijd kunnen het best worden geanalyseerd aan de hand van twee effecten: het *groei-effect* en het *permanente overdrachteffect*.

Een bepaalde combinatie van de drie beleidsinstrumenten zal leiden tot dusdanig weinig steun dat het zeer waarschijnlijk wordt dat de overheid wordt afgezet. Gegeven het overheidsbudget is er dus een zekere bewegingsruimte waarbinnen de overheid geen gevaar loopt te worden afgezet. Het groei-effect geeft weer dat er in de tijd voldoende in economische groei moet worden geïnvesteerd om het overheidsbudget (en daarmee de bewegingsruimte) constant te houden. De groeirempel is daarbij de hoeveelheid investeringen in economisch groei beleid die noodzakelijk is om het overheidsbudget in de tijd constant te houden. Als er meer (minder) dan de groeirempel wordt geïnvesteerd in economisch groei beleid, zal de overheid meer (minder) middelen tot haar beschikking hebben in een volgende periode.

Met betrekking tot overdrachten is het van belang een onderscheid te maken tussen permanente geïnstitutionaliseerde overdrachten, die

in de loop van de tijd door de ontvanger gezien worden als een recht, en ad hoc-overdrachten, waarbij slechts sprake is van kortetermijncompensatie. In tegenstelling tot ad hoc-overdrachten verliezen permanente overdrachten in de tijd hun toegevoegde waarde wat betreft steun aan de overheid. Met het verstrijken van de tijd kost de permanente overdracht nog wel geld maar levert deze geen extra steun meer op. Opheffing van de permanente overdracht levert echter wel een vermindering van de steun op. Immers, het afnemen van een recht wordt door de bevolking als negatief ervaren, terwijl het hebben van een bepaald recht vanzelfsprekend en onafhankelijk van de overheid is. Dit is het permanente overdrachteffect.

Zowel lage investeringen in economische groei als hoge uitgaven aan permanente overdrachten kunnen er voor zorgen dat de mogelijke combinaties van beleidsinstrumenten onvoldoende zijn om het overheidsbudget in de tijd op peil te houden zonder afgezet te worden. Dit is een armoedeval waar de overheid niet langer voldoende investeert in economische groei maar in toenemende mate gebruik zal moeten maken van overdrachten en repressie om aan de macht te blijven. Het volgt uit het model dat in dit geval de steun voor de overheid zo klein zal worden dat de regering uiteindelijk ten val zal worden gebracht.

### *Internationale actoren en het langetermijnbeleid*

Om de stabiliteit in een regio te waarborgen kunnen internationale actoren in het geval van een armoedeval de betreffende regering te hulp schieten met leningen tegen gunstige voorwaarden. De buitenlandse hulp zorgt ervoor dat het overheidsbudget minder stringent wordt. Dit hoeft echter niet tot gevolg te hebben dat de overheid meer gaat investeren in economische groei, aangezien de toename in beschikbare middelen ook kan worden aangewend voor overdrachten en repressie. Om de gewenste beleidsverandering te garanderen kunnen internationale actoren de hulp nu in delen geven.

Dit laatste kan geïnterpreteerd worden als de noodzaak van 'goed beleid'. Afhankelijk van de hoeveelheid hulp die wordt gebruikt om te investeren in economische groei zal de gekozen combinatie van de drie beleidsinstrumenten zich boven of onder de groeidrempel bevinden. Bevindt deze combinatie zich niet ver genoeg boven de groeidrempel en houden we rekening met het permanente overdrachteffect dan zal de hulp slechts een tijdelijke verlichting zijn. Naarmate meer van de extra middelen worden gebruikt voor repressie en overdrachten koopt de overheid korte termijnsteun, waarbij zij in toenemende mate afhankelijk wordt van buitenlandse hulp. Na verloop van tijd zullen de mogelijke combinaties van beleidsinstrumenten zelfs na het ontvangen van de jaarlijkse hulp wederom geheel onder de groeidrempel komen te liggen. Aangezien veel hulp in de vorm van leningen wordt gegeven zal de situatie verergeren door de toenemende rentelast. Het dynamische effect van verkregen leningen die onvoldoende worden aangewend voor productieve investeringen, waardoor het land na enige tijd slechter af is, kan gezien worden als een schuldval<sup>8</sup>.

## **Egypte**

Met bijna zeventig miljoen inwoners is Egypte veruit het grootste Arabische land. Hiernaast is het de belangrijkste militaire factor en strategisch gelegen in het centrum van de Arabische wereld. Er regeert een militair regime, waarbij de president zonder tegenkandidaat gekozen wordt. Het parlement wordt gevormd door een overgrote meerderheid van de regeringspartij en kent slechts enkele oppositieleden.

Tot 1990 werd Egypte gezien als een land dat weliswaar economische hervormingsplannen maakte om hiermee buitenlandse hulp en kredieten te verkrijgen maar deze niet implementeerde<sup>9</sup>. In het begin van de jaren negentig begon een grootschalig hervormingsprogramma. Egypte werd plotseling gepresenteerd als een van de voorbeeldlanden van succesvolle hervormingen<sup>10</sup>. Wat is de oorzaak geweest van deze volkomen onverwachte omslag?

De recessie in het midden van de jaren tachtig bracht de economie, die gekenmerkt werd door een hoge buitenlandse schuld en een uitgebreid permanent overdrachtsysteem, op de grens van de groeidrempel. De lage economische groei resulteerde in een negatief groeieffect dat samen met het permanente overdrachteffect dreigde te resulteren in een armoedeval. De overheid had daarom geen andere keus dan de economie structureel te hervormen om te voorkomen dat men in een schuldval terecht zou komen. De schuldvermindering aan het begin van de jaren negentig, die mede was ingegeven door politieke motieven gerelateerd aan de Golfoorlog, gaf de overheid de extra middelen om de hervormingen te implementeren en te kiezen voor een beleid dat ver genoeg weg bleef van de groeidrempel en de economie weg zou houden van een toekomstige armoede- en schuldval.

De Egyptische overheid heeft in de jaren negentig gekozen voor een sterkere nadruk op economisch groeibeleid en heeft haar uitgaven aan permanente transfers sterk teruggebracht. Zodra de hervormingen echter ingingen tegen de gevestigde belangen van protesterende groepen reageerde de overheid met ad hoc transfers als tijdelijke compensatie. De politieke oppositie die gebruik wilde maken van de ontstane onrust werd onmiddellijk onderdrukt (repressie). Toekomstige economische groei is toegewezen gemaakt aan de overheid om op korte termijn zonder verlies van steun hervormingen te kunnen doorvoeren. Het uitblijven van de realisatie van deze groei zou de steun voor de overheid in de toekomst sterk verminderen. Daarom heeft de overheid deze keer geprobeerd de economie daadwerkelijk te hervormen.

Op deze manier heeft de overheid bereikt dat zij nog steeds aan de macht is. Het bereiken van de economische doelstellingen lijkt eveneens haalbaar gezien de huidige hoge economische groeicijfers. Blijvende buitenlandse hulp geeft de overheid de mogelijkheid ad hoc transfers te gebruiken voor groepen die sterk worden getroffen door het afschaffen van permanente transfers. Daardoor is het mogelijk hervormingen door te voeren zonder de positie van de overheid op de korte termijn te zeer in gevaar te brengen en zonder dat de overheid te vaak zal terugrijpen op repressie als instrument om aan de macht te blijven.

## **Nederlands beleid**

Vanaf de jaren negentig is er sprake van hervormingen in de economieën in het Midden-Oosten. Deze hebben plaatsgevonden in het kader van structurele hervormingsprogramma's gekoppeld aan schuldkwijtschelding. De verlaging van de schuld heeft de overheden voldoende armslag gegeven om de gewenste hervormingen te implementeren. Het geven van schuldkwijtschelding in delen kan hierbij een belangrijke rol hebben gespeeld aangezien op deze wijze de toeïgenbaarheid van de hulp sterk is verminderd.

Wat betreft het Nederlandse ontwikkelingshulp-beleid dient echter te worden opgemerkt dat Nederland niet snel voldoende hulp zal kunnen geven om een land daadwerkelijk uit een armoede- of schuldval te halen. Het zal dan ook niet mogelijk zijn voorwaarden aan de hulp te stellen aangezien het belang ervan voor het betreffende land niet zwaar genoeg zal meewegen. In het geval van hulp aan landen met slecht beleid zou Nederland daarom het beste aansluiting kunnen vinden bij grote internationale actoren<sup>11</sup>. Het is dan wel de vraag of deze internationale actoren dezelfde politieke motieven hebben als Nederland.

## Conclusie

Ten eerste kan geconcludeerd worden dat het weinig realistisch is om criteria voor goed beleid te gebruiken om landen te selecteren voor hulp. Andere politieke redenen spelen een veel belangrijkere rol. Dit geldt zeker voor landen in het Midden-Oosten.

De tweede conclusie is dat landen met slecht beleid in aanmerking moeten komen voor hulp als zij zich bevinden in een armoedeval of daarin terecht dreigen te komen. Immers, hulp kan gebruikt worden om het beleid in landen om te buigen naar beleid dat beter voldoet aan onze normen. Zeker als in aanmerking wordt genomen dat landen vaak extra financiering nodig hebben om de door ons gewenste pijnlijke beleidshervormingen te implementeren. Extra financiering is nodig om landen uit de armoedeval te halen, terwijl schuldkwijtschelding van belang is om landen uit een uitzichtloze schuldval te halen. In plaats van de statische criteria gebaseerd op de bestaande situatie is het beter de criteria te baseren op mogelijke veranderingen. Het is hierbij slechts van belang of men bereid is het beleid aan te passen als men hulp krijgt. Natuurlijk zijn voorwaarden over een langere tijdsperiode van belang om de toeïgenbaarheid van de schuld te beperken. Vanwege de benodigde hoeveelheid hulp is bovendien aansluiting bij andere internationale actoren noodzakelijk.

Ten derde is het van belang dat de lokale situatie en het lokale politiek-economische systeem meegenomen wordt in beleid ten aanzien van landen in het Midden-Oosten. Dit is noodzakelijk om te kunnen beoordelen of er daadwerkelijk de intentie is tot hervormingen. Hierbij moet men zich realiseren dat niet alle hervormingen tegen de belangen van een lokale regering ingaan. Een overheid is niet tegen hervormingen vanwege optredende economische groei maar vanwege politieke consequenties zoals de aantasting van de machtsbasis van het regime.

---

1 Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking, *Kiezen voor effect*, Den Haag, 2000.

2 Op basis van B.S. Frey en R. Eichenberger, The political economy of stabilization programmes in developing countries, *European Journal of Political Economy*, jrg. 10, 1994, blz. 169-190.

3 Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van het model: M.J.P.M. Thissen, *Building financial CGE models: data, parameters, and the role of expectations: a financial CGE model for Egypt*, proefschrift, Ridderprint, Ridderkerk, 2000, blz. 15-46.

4 Dit wordt vaak niet meegenomen in analyses over deze regio omdat de olieproducerende landen worden samen genomen met de niet-olieproducerende landen.

5 Toewijsbaarheid is de mate waarin veranderingen in de politiek-economische situatie zoals bijvoorbeeld de economische groei of de inkomensverdeling, worden toegewezen aan beleid van de overheid.

6 Een *regeringsschuld* wordt alleen door de zittende regering erkend en terugbetaald, terwijl een *landenschuld* ook wordt erkend door een eventueel andere regering. Een instrument van een regering om meer hulp te verkrijgen is internationale actoren ervan te overtuigen dat er sprake is van een regeringsschuld.

7 Een *regeringslening* kan alleen door de zittende regering worden binnengehaald. Een *landenlening* wordt ongeacht welke regering aan de macht is verleend.

8 In het geval van een hoog opgelopen staatsschuld is het waarschijnlijk dat deze schuld een regeringsschuld is, aangezien een nieuwe regering met dezelfde politiek-economische problemen geconfronteerd zal worden. Hierdoor kan een nieuwe regering niet voldoende investeren in groeibeleid en kan het land niet uit zijn schuld groeien. Dit geeft internationale actoren een prikkel om de zittende regering meer hulp en leningen te geven om deze regering aan de macht te houden en de verwachte toekomstige terugbetaling van de schuld van deze overheid te maximaliseren.

9 A. Richards, The political economy of dilatory reform: Egypt in the 1980's, *World Development*, jrg. 19, 1991, blz. 1734-1744.

10 A. Subramanian, *The Egyptian stabilization experience: an analytical retrospective*, IMF werkdokument WP/97/105, Washington, 1997.

11 Dit komt overeen met het Nederlandse Ontwikkelingsbeleid waar bilaterale hulp niet wordt gegeven aan landen met slecht beleid. Er is echter wel plaats voor hulp aan deze landen via grote internationale actoren.