

Het ontwikkelingsvraagstuk

Op 23 en 24 april jl. is in Groningen een conferentie gehouden met als thema „North-south cooperation in retrospect and prospect”. Diverse deskundigen uit binnen- en buitenland gaven daar hun visie op het ontwikkelingsvraagstuk. Dit artikel is naar aanleiding van deze conferentie geschreven. De auteurs schetsen de recente ontwikkelingen op het terrein van de ontwikkelingseconomie. Zij concluderen dat, om de effectiviteit van de hulpverlening te vergroten, de coördinatie tussen de hulpgevers moet worden verbeterd.

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

Zoals in de rede van minister Bukman tijdens de conferentie „North-South cooperation in retrospect and prospect” tot uiting kwam, zijn in de loop der tijd belangrijke accentverschuivingen waarneembaar geweest in het denken over ontwikkelingsbeleid. In de naoorlogse periode kunnen achtereenvolgens tijdvakken worden onderscheiden waarin charitatieve hulp centraal stond, waarin men sterk geloofde in ontwikkelingsplanning, waarin men geloofde dat het ontwikkelingsvraagstuk in hoofdzaak een kwestie was van kapitaalschaarste welke met hulp gelden verholpen kon worden, of, zoals later meer werd benadrukt schaarste aan deviezen, en perioden waarin langetermijn-ontwikkelingsstrategieën in kwantitatieve termen ontwikkeld werden, culminerend in de roep om een Nieuwe Internationale Economische Orde. De laatste jaren lijkt een pragmatische aanpak te overheersen, minder bepaald door een dominerende theorie over het bereiken van internationale ontwikkeling. De succesvolle 'take off' van verschillende derde-wereldlanden, de grote diversiteit in ontwikkelingspatronen, de onoplosbare stagnatie van economieën in andere landen, de opeenhoping van schulden in bepaalde landen, het snel toegenomen 'nieuwe' protectionisme in de rijke landen vooral gericht tegen de opkomende ontwikkelingslanden, en het sterk toegenomen besef dat voor ontwikkeling een gezonde binnenlandse aanbodstructuur vereist is, hebben een situatie gecreëerd waarin uitgangspunten voor de aanpak van het ontwikkelingsvraagstuk om herbezinning vragen.

In dit artikel wordt hierop ingegaan aan de hand van het besprokene tijdens de conferentie. Allereerst zal aan de hand van een aantal feitelijke trends beknopt een beeld worden gegeven van de veranderingen welke (zullen) plaatsvinden in de Noord-Zuidrelaties. Daarbij wordt de aandacht geconcentreerd op industrialisatieprocessen in de ontwikkelingslanden en Noord-Zuidhandel. Vervolgens wordt de vraag gesteld welke les geleerd kan worden uit het ontwikkelingsbeleid in het verleden en wat de consequenties van deze nieuwe ontwikkelingen zijn voor het te voeren ontwikkelingsbeleid in de toekomst, zulks mede aan de hand van enkele recente ontwikkelingen vooral binnen de Wereldbank en het IMF.

Zuidbetrekkingen spelen zich af tegen de achtergrond van een aantal trends.

De wereldbevolking zal van een huidige omvang van vijf miljard toenemen tot minstens twaalf miljard aan het einde van de volgende eeuw ¹⁾. Hiervan zullen tien miljard mensen in de tegenwoordige ontwikkelingslanden wonen. Dit betekent niet alleen een sterk oplopend beroep op voedsel en grondstoffen en (daarmee samenhangend) energie, maar zal tevens op langere termijn onherroepelijk leiden tot enorme verstedelijkings- en milieuproblemen in de overbevolkte ontwikkelingslanden.

Op dit moment is ongeveer 1,5 miljard hectare grond in gebruik voor de landbouw. Het maximale potentieel wordt geschat op 3,2 miljard hectare, o.a. aannemend dat geen grote oppervlakten buiten gebruik raken door uitputting van de bodem en door verstedelijking. In het verleden is de produktiviteit van de landbouwgrond enorm toegenomen door verbetering van produktietechnieken. Ook voor de toekomst is een verdere grote vooruitgang mogelijk door verdere verspreiding van reeds bekende technologieën en door toepassing van nieuwe kennis, met name op het terrein van de plantenveredeling en biotechnologie. Daardoor heeft momenteel de pessimistische visie op het voedselvraagstuk uit het verleden plaats gemaakt voor optimisme. Immers, een flink deel van de wereld produceert voldoende voedingsmiddelen voor haar bevolking: China en India hebben zich van netto-voedselimporteur inmiddels al ontwikkeld tot voedselexporteurs, en de groei van de graanproductie in de meeste landen in het Verre Oosten ligt trendmatig boven die van hun eigen bevolking. Dit neemt niet weg dat de steeds hogere toekomstige agrarische produktie ook steeds meer energie zal vereisen, vooral indien men bedenkt dat in sommige gebieden 4 tot 10 keer zoveel fossiele energie bij de voedselproductie wordt gebruikt als de hoeveelheid benutte zonne-energie. Dit betekent niet alleen dat de kostprijs van agrarische pro-

* De auteurs zijn respectievelijk verbonden aan Bureau Bartels en de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen. Dit artikel is geschreven naar aanleiding van de conferentie 'North-south cooperation in retrospect and prospect', die op 23 en 24 april is gehouden door de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen. Voor een eerste commentaar, zie: J.H. Hoogteijling, Arm en afhankelijk, *ESB*, 6 mei 1987, en L.J. Emmerij, Lange aanloop, korte sprong, *ESB*, 13 mei 1987. De congresbijdragen zullen in de loop van 1988 in boekvorm verschijnen.

1) A.J. Cole, Recent trends in fertility in less developed countries, *Science*, augustus 1983, blz. 829.

Trends

De problemen die gepaard gaan met het bereiken van evenwichtige economische ontwikkelingen in de Noord-

dukten niet altijd laag zal kunnen blijven (hetgeen het armoedevraagstuk verergert), maar ook dat de vergrote agrarische productie op de lange termijn tot grote milieu-problemen aanleiding kan gaan geven. Over circa 50-100 jaar zullen de 'schone' energiebronnen (gas en olie) langzamerhand uitgeput raken waardoor men weer moet overschakelen naar kolen 2).

Slechts in enkele ontwikkelingslanden, met name in Afrika, is het voedselprobleem op macro-niveau nog nijpend te noemen. Wel is het zo, dat voor een groot deel van de wereld het verdelingsvraagstuk onopgelost blijft en tot gevolg heeft dat ook in landen met omvangrijke productie grote groepen van de bevolking hiervan geen profijt hebben.

Ook ten aanzien van de grondstoffen is de aanvankelijk pessimistische verwachting zoals bij voorbeeld naar voren kwam in de eerste rapporten van de Club van Rome vooralsnog niet bewaarheid. Terwijl de wereldbevolking van 1979 tot 1984 met 8,7 procent groeide, nam het verbruik van bij voorbeeld staal, tin, koper en olie in deze periode zelfs in absolute zin af. Hierdoor zijn de prijzen van de meeste grondstoffen onder druk gekomen. Dit heeft voor de grondstoffenproducerende landen het probleem van scherp dalende exportopbrengsten veroorzaakt. Tegelijk zijn er echter diverse ontwikkelingslanden, zoals bij voorbeeld China, India en Pakistan, die in toenemende mate grondstoffen importeren, zoezeer zelfs dat ze binnen afzienbare tijd vermoedelijk tot de netto-grondstoffenimporteurs zullen gaan behoren. Deze landen hebben dus tot op zekere hoogte baat bij de huidige situatie op de grondstoffenmarkten.

De sectorale herstructurering van de wereldeconomie gaat geleidelijk verder. In de rijke landen neemt het aandeel van de dienstensector verder toe. De ontwikkelingslanden gaan een steeds groter deel van de industriële productie verzorgen. Bedroeg dit aandeel in 1975 nog 11,7 procent, momenteel is dit gestegen tot ongeveer 13 procent. Het aandeel van de ontwikkelingslanden in de wereldproductiecapaciteit voor industrieproducten bedroeg volgens een UNIDO-schatting eind 1985 ongeveer 18 procent. De groei van de industriële productie in ontwikkelingslanden blijkt structureel boven die van de rijke landen terechtgekomen te zijn. Hierdoor neemt het globale verschil in industrialisatiegraad tussen beide groepen landen af. Ter illustratie, indien het begrip industriële activiteit ruim wordt opgevat, dan is het aandeel in de productie in de rijke landen gelijk aan dat in de ontwikkelingslanden, namelijk ongeveer 35 procent. Beperkt men zich tot de werkende industrie, dan is in de rijkere markteconomieën 29 procent van de toegevoegde waarde hieraan toe te schrijven, tegenover 19 procent in de ontwikkelingslanden (excl. China). Tussen regio's bestaan er echter aanzienlijke verschillen in de industrialisatiegraad. In Latijns Amerika is ongeveer een kwart van de beroepsbevolking in de sfeer van industriële werkzaamheden bezig, tegenover 15 procent in Azië en slechts 12 procent in Afrika.

De industrialisatie in de derde wereld gaat gepaard met een toenemende penetratie van deze landen in de wereldmarkt van industriële producten. In 1960 was het aandeel in deze markt 4 procent; in 1983 was dit verdrievoudigd. Bijna een kwart van de export van de ontwikkelingslanden wordt nu gevormd door industriële producten. Het aandeel is ruim boven de helft voor landen als Argentinië, Brazilië, India en Pakistan. Het verder doorzetten van deze trend is in belangrijke mate afhankelijk van de ontwikkeling van de wereldeconomie, de wereldhandel en, daarmee samenhangend, het internationale investeringsgedrag van multinationale ondernemingen en het protectionisme. De ten opzichte van de jaren vijftig en zestig bescheiden omvang van de huidige groeicijfers van de wereldhandel (in 1987 bij voorbeeld 3,2 procent) hebben aanleiding gegeven tot enig pessimisme hierover. De vraag rijst in hoeverre dit pessimisme gegrond is.

Internationale marktperspectieven

Gedurende de laatste decennia hebben diverse ontwikkelingslanden belangrijke vooruitgang geboekt bij het benutten van internationale marktkansen, zowel van industriële goederen als van diensten 3). Indien men naar de feitelijke ontwikkelingen kijkt lijkt het er op dat het protectionistische optreden van de rijke landen de exportgroei van diverse producten niet heeft kunnen tegengaan. Uit een aantal analyses van verschillende vormen van protectie blijkt dat het protectionisme van de westerse landen tegen ingevoerde fabrikaten, zowel in de gedaante van tarieven als van non-tarifaire belemmeringen, het sterkst is bij de invoer uit de ontwikkelingslanden 4). Toch zijn de laatsten er in geslaagd hun export aanzienlijk te laten groeien, door diversificatie van goederen, productielocatie en het afzetpatroon. Dit is bij voorbeeld af te leiden uit de structurele verschuiving in de productie van textiel en kleding, waarop steeds scherpere protectionistische maatregelen toegepast zijn. Het aandeel van deze producten in de export van ontwikkelingslanden naar de EG bleek in 1983 evenwel nog iets hoger dan in 1973. Dit is gepaard gegaan met een relatieve verschuiving van de productielocatie: een teruggang in landen als Hong Kong, Zuid-Korea, Singapore, Taiwan en een fikse groei op nieuwe locaties: Chili, Indonesië, Jordanië, Macao, Maleisië, Mauritius, Peru, Filipijnen, Sri-Lanka en Thailand 5).

Voor de goederengroepen textiel en kleding is inmiddels in de Westerse landen de situatie bereikt dat meer dan de helft van de ingevoerde producten uit de ontwikkelingslanden afkomstig is. Dat de ontwikkelingslanden ook op andere terreinen de marktkansen weten te benutten valt af te leiden uit de exportprestaties in de jaren zeventig op het gebied van lichte industrie goederen. De export hiervan naar EG-landen verdrievoudigde in de periode 1973-1983, tot een waarde gelijk aan de helft van die van textiel en kleding. Tot de snel groeiende goederencategorieën behoren de meest uiteenlopende consumptiegoederen zoals: elektrische producten, messen en scharen, horloges en klokken, verlichtingsartikelen, paraplu's, speelgoed, enz.

Toch zijn er nog maar enkele van dit soort categorieën waarvoor de importpenetratie op de totale EG-markt de 10 procent overschrijdt. Uit deze constatering en uit het feit dat de importpenetratie voor sommige producten inderdaad veel hoger kon uitkomen kan men de voorzichtige conclusie trekken dat er nog aanzienlijke verdere groeikansen voor de export van deze landen bestaan. Zolang bovendien het merendeel van deze export in hoofdzaak nog vanuit aldaar gevestigde westerse multinationale ondernemingen wordt verzorgd lijkt het optimisme gewettigd dat het werkelijke effect van het protectionisme vooralsnog beperkt blijft.

Beleidsstrategieën

Van de hierboven geschetste positieve trends hebben de ontwikkelingslanden niet in gelijke mate weten te profi-

2) G.O. Barney, *The global 2000 report to the president*, Washington, 1980.

3) Wat het laatste betreft valt met name te wijzen op de vooraanstaande positie van het internationale toerisme voor de economie van landen als Tunesië, Thailand en Kenia. Het is verder te verwachten dat de toeristische mobiliteit in de toekomst verder zal toenemen, zodat in deze sector nieuwe marktkansen benut kunnen worden.

4) Zie bijvoorbeeld B. Balassa en C. Balassa, *Industrial protection in the developed countries*, *The World Economy*, 1984, nr. 2; OECD, *Costs and benefits of protection*, Parijs, 1985; GATT, *International trade 1984/85*, Genève, 1985 en J.J. Noguez, A. Olechowsky en L.A. Winters, *The extent of non-tariff barriers to imports of industrial countries*, World Bank Staff Working Papers, nr. 789, Washington DC, 1985.

5) J. Waelbroeck en J. Kol, *The evolving pattern of world trade, EC trade policy and exports from the south*, in: L.B.M. Mennes and J. Kol (red.), *European trade policies and the developing world*, Croom Helm, Londen, 1987.

teren. Een snelle industrialisatie heeft zich vanaf de jaren zestig voorgedaan in de 'newly industrialising countries' (NIC's), te weten: Hong-Kong, Zuid-Korea, Singapore, Taiwan, Argentinië, Brazilië, Mexico en Uruguay. In een later stadium valt een tweede groep met gunstige groei te onderscheiden, de nieuwe NIC's, te weten Chili, Peru, Jordanië, Macao, Maleisië, Mauritius, de Filipijnen, Sri Lanka en Thailand. De oïlielanden die in korte tijd immense investeringsprojecten konden realiseren, vormen een groep apart.

Mede door de grote verschillen in de groeiprestaties van individuele ontwikkelingslanden is het naoorlogse debat over optimale ontwikkelingsstrategieën steeds zeer levendig geweest. Ruwweg kan een drietal overheersende strategieën worden onderscheiden.

Allereerst de periode in de jaren veertig en vijftig waarin sterk geloof werd gehecht aan de ontwikkelingsstrategie die door Singer later werd omschreven als 'oude stijl'-importsubstitutie 6). De gedachtengang waarop deze was gebaseerd was dat een structurele verslechtering van de ruilvoet van de ontwikkelingslanden en dus verdere aantasting van hun relatieve welvaartspositie niet voorkomen kon worden zolang men zich in overheersende mate bleef concentreren op grondstoffenproductie. Daarom moest industrialisatie bewust worden gestimuleerd met binnenlandse subsidies en achter beschermende tariefmuren.

Door het spectaculaire succes van een aantal vroegtijdig op de export gerichte ontwikkelingslanden, het sterk aantrekken van de groei van de wereldhandel en de teleurstellende ervaringen met het invoersubstitutiebeleid, overheerste in de jaren zestig en zeventig tot aan de oliecrisis sterk het geloof in de gunstige effecten van een veel meer op de export georiënteerde strategie. Via de exportsector zou de rest van de economie worden meegezogen en dit zou nog verder versterkt worden indien dit de toevloed van buitenlands kapitaal en technologie zou stimuleren.

In de loop van de jaren zeventig verbleekte echter het grote vertrouwen in deze strategie. In de eerste plaats viel de groei van de wereldhandel terug van jaarlijkse percentages met dubbele cijfers naar nog slechts enkele procenten. In de tweede plaats werd duidelijk dat succesvolle navolging van de eerste exportsuccessen van de oorspronkelijke groep NIC's door grote aantallen andere ontwikkelingslanden zou leiden tot een verdere escalatie van het toch al toenemende protectionisme van de rijke landen tegen de ontwikkelingslanden 7). In de derde plaats bleek dat de positieve invloed van de exportsector op de rest van de economie vaak nogal beperkt was omdat een belangrijk deel van de exportactiviteiten afkomstig was van dochterbedrijven van westerse multinationals die slechts in geringe mate geïntegreerd waren in de rest van de economie 8), en in de vierde plaats bleek in meer algemene zin dat de kans op succes voor een export-georiënteerd beleid niet los kan worden gezien van de aard van de aangeboden producten. Voor de landen die worden geconfronteerd met een achterblijvende internationale vraag naar hun producten, namelijk de landen die hoofdzakelijk grondstoffen produceren, is sprake van minder goede perspectieven voor een succesvol exportscenario 9).

Daarmee werd het geloof in algemene ontwikkelingsstrategieën verlaten. Men ging zich meer richten op de specifieke binnenlandse situatie, waardoor ook wel gesproken wordt van de tegenwoordige 'inward-looking' industrialisatie. Meer en meer werd namelijk duidelijk dat de optimale ontwikkelingsstrategie afhangt van het ontwikkelingsstadium van het land, van de specifieke omstandigheden zoals ligging, bevolkingsomvang en -dichtheid, bodemvruchtbaarheid en de aanwezigheid van grondstoffen. Ook nam het geloof in de doorslaggevende invloed van de aanbodfactoren en de werking van het marktproces in de binnenlandse economie toe. Tegelijkertijd werd meer en meer beseft dat de vrije internationale handel tussen ontwikkelingslanden en andere landen daarentegen geleidelijk verdwijnt om plaats te maken voor 'managed trade' (meer dan de helft van de internationale handel wordt thans al via een of andere non-tarifaire overheidsmaat-

gel gereguleerd). Om de afhankelijkheid van de afzetmarkten van de rijke landen te beperken ontstaan pleidooien voor meer Zuid-Zuidsamenwerking 10). De ontwikkelingen op dit terrein dienen niet te worden onderschat: in 1980 hadden Argentinië, Brazilië, India, Korea en Mexico samen voor meer dan \$ 2,5 mrd. geïnvesteerd in de ontwikkelingslanden; daarnaast verdienen deze landen nog zo'n \$ 1,3 mrd. uit internationale dienstverlening en licenties. Toch blijft men zich bewust van de onmisbaarheid van bepaalde uit de rijke landen afkomstige produktiefactoren, zoals management, technische kennis, geldkapitaal en inzicht om de markt te veroveren. Waarschijnlijk zullen de zich industrialiserende ontwikkelingslanden in de toekomst niet zoals vroeger totaalpakketten van deze factoren via buitenlandse directe investeringen aantrekken, maar slechts de werkelijk nodige deelfactoren. Dit kan bij voorbeeld door meer te gaan werken met toeleveringscontracten voor dienstverlening, joint ventures, licentie-overeenkomsten en dergelijke.

Door al deze ontwikkelingen is de periode van een pragmatischer benadering van het ontwikkelingsvraagstuk ingezet: van geval tot geval zal bekeken moeten worden welk beleid het beste past. Doorslaggevend daarbij is dat de aanbodstructuur van het land in kwestie gezond is. Daarmee wordt bedoeld een evenwichtige verdeling tussen landbouw, mijnbouw, industrie en dienstverlening, een keuze van producten die aansluit bij de locatie-specifieke voordelen, een keuze van produktietechnieken die aansluit bij het scholingsniveau van de mensen en vooral prijzen, lonen en wisselkoersen die de marktverhoudingen weerspiegelen, een flexibele arbeidsmarkt en een goed ondernemersklimaat. De overheid, buitenlandse donoren en internationale organisaties moeten daarbij een voorwaardenscheppende rol spelen. Dat wil zeggen dat ze vooral moeten helpen om de aanbodstructuur in deze landen zelf te versterken.

Buitenlandse hulp

Onmiskenbaar kan het ontwikkelingsproces van ontwikkelingslanden worden versneld door de beschikbaarheid van buitenlands kapitaal. De ontwikkelingshulp is daar een onderdeel van. Hoe belangrijk is financiële hulp uit rijke landen bij het bevorderen van het ontwikkelingsproces in de arme landen? Deze vraag is onderwerp geweest van vele studies van uiteenlopende aard.

Allereerst is geprobeerd te achterhalen of hulp gelden op zichzelf effectief aangewend worden, waarbij onder effectief wordt verstaan dat de beoogde resultaten na verloop van tijd inderdaad worden bereikt. De uitkomsten van diverse evaluaties van projecthulp en technische hulp van individuele donoren zijn onlangs samengevat in een rapport voor het Development Committee van het IMF en de Wereldbank. De conclusie luidde dat ruwweg tweederde van de projecten als redelijk succesvol kon worden beschouwd, een kwart als niet succesvol en de rest als volledig afgeschreven 11). Uit evaluaties van projecten die met multilaterale hulp gelden werden gefinancierd kwamen vergelijkbare (doch meestal iets ongunstigere) conclusies naar voren. Deze scores lijken redelijk, als men ze bij voor-

6) H.W. Singer, *Industrialization: where do we stand? where are we going?*, *Industry and Development*, 1984, nr. 12.

7) W.R. Cline, *Can the East Asian model of development be generalized?*, *World Development*, 1982, jg. 10, nr. 2, blz. 81-90.

8) H. Verbruggen, *Gains from export-oriented industrialization in developing countries*, Free University Press, Amsterdam, 1985.

9) C.J. Jepma, *Extensions and application possibilities of the constant market shares analysis. The case of the developing countries' exports*, paper gepresenteerd tijdens het 8e Wereld Congres van de International Economic Association.

10) W.A. Lewis, *The slowing down of the engine of growth*, *American Economic Review*, 1980, jg. 70, blz. 555-564.

11) R.H. Cassen e.a., *Does aid work?*, Oxford University Press, Oxford, 1986, blz. 108-9.



Ontwikkelingshulp vergt internationale coördinatie

(foto ANP)

beeld vergelijkt met het oordeel over overheidsstimulering binnen de rijke landen zelf 12).

De vraag is echter welke betekenis aan de diverse projectevaluaties dient te worden toegekend als het er om gaat om het zinvol zijn van ontwikkelingshulp te evalueren. Het belangrijkste bezwaar van deze evaluatiemethode is immers dat de verdere effecten van de projecten dan het directe resultaat ervan, zoals de uiteindelijke invloed op de inkomensverdeling, de investeringen in andere sectoren, de sectorstructuur van de economie, de omvang van de buitenlandse schuld enz, buiten beschouwing blijven. Hetzelfde geldt voor externe effecten zoals de invloed op het milieu, de scholingsgraad, de arbeidsmotivatie, politieke stabiliteit en interne machtsverhoudingen. Door deze facetten niet mee te nemen bij de evaluatie kunnen forse veranderingen optreden in het oordeel over de wenselijkheid van bepaalde projecten, ongeacht de aard van de doelstellingen.

Vandaar dat getracht is om ook op geaggregeerd niveau uitspraken te doen over de effecten van ontwikkelingshulp. Deze vraagstelling werd in de jaren zestig en zeventig meestal toegespitst op het verband tussen de omvang van de per land ontvangen ontwikkelingshulp en andere macro-economische grootheden zoals de investeringen, binnenlandse besparingen en economische groei. De cruciale vraag daarbij was of de hulp tot extra investeringen aanleiding geeft, of wordt geconsumeerd. Het kan immers zijn dat de buitenlandse hulp in feite in de plaats komt van binnenlandse besparingen en zo de investeringscapaciteit niet beïnvloedt. Ook is het mogelijk dat de hulp waarvan het grootste deel via de lokale overheid wordt verstrekt wordt benut voor activiteiten die de machtsbasis van de overheid en niet het draagvlak van de economie versterken. Dit klemt te meer daar de donoren zelfs via binding van de hulp deze verschijnselen eigenlijk niet goed kunnen tegengaan 13).

De vele pogingen om statistische verbanden te construeren met gegevens van diverse landen met uiteenlopende resultaten hebben toch niet echt tot eenduidige conclusies geleid. Opnieuw lijkt het antwoord op de vraag of de ontwikkelingshulp werkelijk soelaas biedt op de langere termijn, af te hangen van de specifieke situatie. Wel lijkt het duidelijk dat de effectiviteit van hulp sterk wordt bepaald door de integriteit van de lokale overheid en de mate waarin de hulp aansluit bij de spontane ontwikkelingen in het land. Ook is duidelijk geworden dat het op meer dan incidentele schaal rechtstreeks bereiken van de kansarmen buitengewoon moeilijk is. Tenslotte is meer en meer naar voren gekomen dat de recente schuldenpositie waarin een groot deel van de ontwikkelingslanden is verzeild geraakt alleen oplosbaar is indien een samenhangend beleid wordt gevoerd gericht op een duurzame verbetering van de aanbodstructuur in de ontwikkelingslanden.

Een eindoordeel over de effectiviteit van hulp vraagt om een analyse waarin ook andere relevante grootheden een rol spelen. Buitenlandse hulp is immers ook een instrument voor rijke landen om exportmarkten te openen, politieke en militaire doelstellingen te realiseren en voorwaarden te scheppen voor het tot stand komen van vestigingen van buitenlandse ondernemingen. Voor de overheden van arme landen kan de hulp dienst doen om een machtspositie te handhaven en ingrijpende veranderingen af te houden. Bovendien is van de internationale relaties niet alleen de hulpstroom relevant voor de ontwikkeling van de derde

12) Zo werden in evaluaties van het Nederlandse regionale beleid door Buro Bartels vergelijkbare scores gevonden voor infrastructuurprojecten en investeringspremies.

13) Voor een discussie van dit verschijnsel, zie C.J.Jepma en M.C. Quist, The direct impact of foreign aid on trade: the case of the Netherlands, European Association of Development Research and Training Institutes, *Bulletin 1*, blz. 29-45.

wereld. Handelsmaatregelen, de monetaire politiek van dominante landen, de regulering van onder andere internationale arbeidsmobiliteit en de particuliere internationale kapitaalstromen zijn soms van veel groter belang en kunnen het positieve effect van hulpstromen teniet doen.

Er is getracht met behulp van algemeen-evenwichtsmodellen en globale wereldmodellen het effect van een deel van deze interrelaties te kwantificeren. Zij ondervangen immers het bezwaar dat ook nog aan de macrobenadering kleeft, namelijk dat geen recht wordt gedaan aan de invloed van internationale samenhangen. Een aantrekkelijk aspect van deze computermodellen is bovendien dat men ze veelal kan gebruiken voor scenarioanalyse waardoor men erg flexibel is in het 'op papier' uitproberen van mogelijke beleidsstrategieën. De ruwe conclusie op basis van de diverse studies is dat buitenlandse hulp geen noodzakelijke en zeker geen voldoende voorwaarde is voor het realiseren van een gunstige economische ontwikkeling. Wat er gebeurt op de internationale goederen- en financiële markten, en het verloop van het marktproces in het binnenland zijn daarvoor veel meer van doorslaggevend belang. Juist door het gebruik van deze methoden wordt goed duidelijk dat de beoordeling van de effectiviteit van hulp op basis van projectevaluaties alleen eigenlijk niet verantwoord is en tevens dat men het hulpbeleid dient te beoordelen in het perspectief van de hierboven geschetste ontwikkelingen in de Nood-Zuidbetrekkingen.

Internationale kapitaalstromen

Afhankelijk van de mate van kredietwaardigheid kunnen ontwikkelingslanden een beroep doen op een kleiner of groter scala van vormen van kapitaalimport. De officiële ontwikkelingshulp van overheden vormt maar één van de mogelijkheden. Gemeten in bevolkingsaantallen heeft meer dan de helft van de derde wereld toegang tot vrijwel alle relevante kapitaalstromen. Voor landen met positieve groeieresultaten is er zelfs sprake van een ruim kapitaal-aanbod, waardoor in het verleden de grondslag voor een deel van de huidige schuldenproblematiek is gelegd. Dit neemt niet weg, dat momenteel bijna tweederde van de netto kapitaalstroom naar ontwikkelingslanden bestaat uit officiële hulp en exportkredieten, en slechts eenderde uit private kapitaalstromen, met name directe investeringen, bankkredieten en leningen via de uitgifte van obligaties. Vijf jaar geleden was deze verhouding nog precies omgekeerd. De verandering is vrijwel geheel toe te schrijven aan een sterke daling van de bankkredieten: van een piek van \$ 52 mrd. in 1981 tot \$ 14 mrd. in 1985. De officiële kapitaalimport is daarentegen in de periode 1978-1985 met 50 procent toegenomen. Tabel 1 vat de cijfers voor enkele jaren samen.

Tabel 1. Netto kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden, in mrd. dollars

	1978	1981	1985
Officiële ontwikkelingshulp	33	47	49
Exportkredieten	15	18	1,5
Private kapitaalstromen:			
- directe investeringen	12	17	8
- bankkredieten	40	52	14
Totaal	104	139	81

Bron: OECD, *Financing and external debt of developing countries: 1985 review*, Parijs, 1986.

De genoemde ontwikkeling kan niet los worden gezien van het internationale schuldenvraagstuk. De internationale kredietverlening aan de schuldenlanden stagneert. Weliswaar worden vanuit de particuliere sfeer allerlei initiatieven ontplooid voor deeloplossingen waarbij delen van

de schuld worden verhandeld en/of omgezet in geherdefinieerde claims op de debiteurenlanden, maar dit betreft te samen toch niet meer dan 5-10 % van de vermoedelijk circa voor de helft moeilijk inbare totale schuld 14). Daarom is voor de hernieuwde financiering en de afwikkeling van de bestaande schulden vrijwel steeds ook een combinatie van een versterkte aanbodstructuur in het land-in-kwestie en aanpassingen in het gevoerd economische beleid nodig. Dit principe werd door V. Thomas, tijdens de conferentie als volgt geformuleerd: „It is recognized that for development to succeed the economic environment must be made viable and that in the absence of such project development alone is not likely to lead to the desired objective.” Donoren kunnen in principe vanwege hun positieve druk uitoefenen bij deze aanpassingsprocessen. Voor wat betreft de bilaterale donoren is een dergelijke opstelling bij de hulpverlening niet gebruikelijk: men concentreert zich grosso modo op de afzonderlijke projecten en hanteert als criterium de effectiviteit ervan, eventueel aangevuld met eisen omtrent de bereikte doelgroepen. Men bemoeit zich echter in beginsel niet expliciet met het macro-economische beleid.

Bij bepaalde nieuwe kredietvormen van de Wereldbank, zoals 'structural adjustment'-leningen en -kredieten, thans de belangrijkste vormen van programmahulp van de Wereldbank, is daarentegen net zoals bij de stand-by overeenkomsten van het IMF, wel sprake van (vrijwillige) beleidsconditionaliteit: de beschikbare fondsen zijn afhankelijk van de doorgevoerde macro-economische beleidsaanpassingen en hun effectiviteit. Het gaat hierbij om niet onaanzienlijke bedragen: tussen 1979 en 1986 werden 72 'structural adjustment loans' goedgekeurd voor een bedrag van ongeveer \$ 11 mrd. Door deze ontwikkelingen komt een deel van de Wereldbank- en de IMF-activiteiten steeds dicht bij elkaar te liggen. Dit heeft dan ook geleid tot een sterk toegenomen beleidscoördinatie tussen beide instellingen.

Afsluiting

Individuele donoren zullen meer en meer met genoemde ontwikkelingen rekening moeten houden. Dit versterkt de noodzaak van coördinatie van de hulpactiviteiten nog meer dan thans, vanwege het kwaliteitsverlies van de hulpverlening dat resulteert uit de veelheid van hulpbronnen, al het geval is. Meer en meer zullen donoren moeten beseffen dat wat zij beogen moet worden afgestemd op een totaalprogramma van versterking van de aanbodstructuur en daarop gerichte beleidsaanpassingen dat mede door een gecoördineerde gezamenlijke inspanning van het land in kwestie en de donoren moet worden bereikt. Dit vereist echter nog enorme inspanningen op het terrein van de donorcoördinatie 15). Het IMF en de Wereldbank zijn onlangs gezamenlijk begonnen met de voorbereiding van 'Policy framework papers', om individuele donoren te betrekken bij de 'structural adjustment'-programma's. Dit is een bewijs dat hieraan belang wordt gehecht. Het was daarom verheugend dat de minister van Ontwikkelingssamenwerking in zijn openingsrede tot de conferentie zo nadrukkelijk aangaf dat het onjuist is om hulp te gebruiken om de identiteit van de donor uit te dragen. Alleen op basis van een dergelijk uitgangspunt kan de weg naar een betere coördinatie van het internationale hulpbeleid worden ingeslagen.

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

14) Zie b.v. H. de Haan, *Conversie: wondermiddel voor schuldenvraagstuk?*, *Internationale Spectator*, juni 1987.

15) Zie in dit verband ook OESO, *1985 report; twenty-five years of development co-operation: a review*, Parijs, 1985.