

Het vierde vijfjarenplan van Bangladesh

Het opstellen van vijfjarenplannen voor Bangladesh leidt tot weinig resultaat. Betere planningsmethoden en een geleidelijke overgang van een centralistische naar een gemengde markteconomie zijn gewenst.

Macro-economische situatie

Bangladesh maakt politiek en economisch moeilijke tijden door. In 1987 kwam een einde aan een periode van 0,4 procent reële jaarlijkse groei van het per capita inkomen¹. In 1987 en 1988 werd het land door enorme overstromingen getroffen en in december 1988 door een cycloon. Ook dit jaar had Bangladesh weer te kampen met een cycloon en enorme overstromingen. De toegezegde hulp in 1990 is voor het eerst sinds het bestaan van de internationale hulpgroep voor het land gedaald. Een aantal donoren is nogal ontevreden over het geringe succes dat zij met hun hulp in Bangladesh boeken en de verwachting is dat er meer geld naar Oost-Europa zal gaan. Men verwacht een verdere devaluatie van de taka, de nationale munt van Bangladesh. De overheid heeft gekozen voor een geleidelijke devaluatie (crawling peg). Op dit moment moet 26 procent van de exportopbrengsten gebruikt worden om buitenlandse schulden af te betalen.

Aanpassingsprogramma's

In 1989 liep de steun die Bangladesh sinds 1987 onder de 'structural adjustment facility' (SAF) van het Internationale Monetair Fonds (IMF) ontving af en er volgden onderhandelingen voor verdere steun in het kader van de 'extended structural adjustment facility' (ESAF) van het IMF. Het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans moet worden teruggebracht en de export van niet-traditionele producten moet snel worden opgevoerd. Jute is het traditionele exportproduct bij uitstek in Bangladesh, maar heeft jaren te kampen gehad met dalende wereldmarktprijzen. Als onderdeel van het aanpassingsprogramma werd verder besloten de overheidsuitgaven te beperken, de financiële sector te libera-

liseren, een aantal overheidsbedrijven te privatiseren en in het algemeen de markt een belangrijker rol te laten spelen. De particuliere sector moet verder groeien en dus zal de directe participatie van de overheid in de economie moeten afnemen en de overheid zal minder moeten willen sturen.

Augustus 1990 werd bekend dat het IMF 353 miljoen dollar voor Bangladesh had goedgekeurd in het kader van het ESAF. Het geld zal gebruikt worden om de betalingsbalans van het land te steunen en de invoer te financieren. Het fonds constateert dat de investeringen beperkt bleven, dat de groei lager was dan voorspeld en dat de herstructurering van de economie langer duurt dan verwacht. Gehoopt wordt in de periode 1990/'91 tot 1992/'93 jaarlijks 4,7 procent groei te realiseren, de inflatie te beperken, de betalingsbalans meer in evenwicht te brengen en meer aan armoedebestrijding te doen. Het IMF wenst verder dat het 'jaarlijks ontwikkelingsprogramma' voor adequate financiering van hoge prioriteit verdienende projecten zorgt, terwijl de hervorming van de financiële sector door moet gaan evenals de liberalisering van de handel.

De economische crisis en de heroriëntatie van het beleid in het kader van het structurele-aanpassingsproces hebben niet geleid tot een andere opzet van het vierde vijfjarenplan. Men zou verwacht hebben dat daar meer aandacht besteed zou worden aan het noodzakelijke macro-economische beleid om de crisis te boven te komen en dat de particuliere sector een belangrijker rol zou gaan spelen. Het personeel van de planningcommissie blijkt niet in staat macro-economisch beleid te formuleren en te analyseren wat het te verwachten effect van bepaalde maatregelen zal zijn.

Het vierde plan

Het vierde vijfjarenplan (1990-1995) heeft als doelstelling het opvoeren van de economische groei tot vijf procent per jaar. Daarnaast wil Bangladesh de armoede uitroeien en meer werkgelegenheid creëren door arbeid produktiever te maken (human resource development) en wil het onafhankelijker worden van het buitenland (more self-reliance). Om deze doelstellingen te bereiken worden een aantal strategieën in het vierde plan geformuleerd zoals de integratie van sectorale planning met 'socio-economic group based' planning en de integratie van structurele (monetaire) aanpassing met reële sectorale groei. Vrouwen worden in het centrum van de ontwikkelingsplanning geplaatst en er wordt een strategie voorgesteld om de participatie van de bevolking middels het werk van niet-gouvernementele organisaties te bevorderen en het mobiliseren van mensen op lokaal niveau te bewerkstelligen door meer planning op dorps- en districtsniveau. Het plan benadrukt het belang van een 'group-based' benadering en maakt onderscheid tussen tien sociaal-economische groepen op grond van landbezit, het werken in de formele of informele sector en het woonachtig zijn in de stad of op het platteland. De landlozen en kleine boeren en de mensen die in de stedelijke en plattelands-informele sector werkzaam zijn worden als de armsten beschouwd.

In het vierde plan worden groeicijfers per sector gegeven (3,6% voor de landbouw en 9,1% voor de industriële sector) en de toekomstige werkgelegenheid wordt geschat. Opvallend is de geringe aandacht voor de landbouw, terwijl de particuliere sector minder investeert (26.500 crore tk.) dan de overheid (40.730 crore tk.). Het plan hoopt dat Bangladesh op de wereldmarkt zal kunnen profiteren van het belangrijkste comparatieve voordeel dat het land heeft: de lage prijs van arbeid. Daarnaast is gas er goedkoop omdat het in grote hoeveelheden gevonden wordt in deze grote delta van de Ganges en de Brahmaputra. Het vierde vijfjarenplan gaat uit van gemiddeld zes procent inflatie per jaar. Verondersteld wordt dat er in de periode 1990-'95 6,8 miljoen mensen op de arbeidsmarkt bij zullen komen. In die vijf

1. *World development reports 1988 en 1989*, Oxford University Press, New York.

jaar zullen met veel moeite 5,1 miljoen banen worden gecreëerd. Het plan rept er niet over wat er met de overige 1,7 miljoen mensen moet gebeuren.

Planning in Bangladesh

Argumenten om te plannen in Bangladesh betreffen niet zozeer het 'market failure' of 'resource mobilisation' argument, als wel het tot stand brengen van een fysieke en sociale infrastructuur, het willen uitroeien van armoede, het bewerkstelligen van intersectorale consistentie, het belang van grotere regionale gelijkheid en het argument voor buitenlandse hulp: donoren willen er veelal zeker van zijn dat hun hulp in een bepaald programma past.

Bangladesh is in 1973 begonnen met ontwikkelingsplanning vanuit een socialistische ontwikkelingsvisie, waarbij de overheid een belangrijke rol in het ontwikkelingsproces speelt. Deze visie is geleidelijk geëvolueerd. Door structurele-aanpassingsprogramma's te accepteren is de overheid akkoord gegaan met een aantal liberalisering en privatisering van bepaalde overheidsbedrijven, die in de periode vlak na de afscheiding van Pakistan, genationaliseerd waren. Maar de militairen die tot voor kort de macht in handen hadden probeerden het politieke en economische proces toch zoveel mogelijk te controleren. Dat blijkt uit de enorme bedragen die naar het leger zijn gegaan in een land waar geen echte buitenlandse vijand bestaat en de aanwezigheid van militairen in allerlei particuliere investeringsprojecten. Allerlei machthebbers en lobbies, inclusief de bi- en multilaterale donoren, ijverden voor hun eigen prioriteiten en belangen. Daardoor hielden weinig goed opgeleide planners het uit in de planningcommissie en was het technisch niveau van het Ministerie van Planning de laatste jaren gedaald.

Donoren spelen een zeer belangrijke rol in de planningsprocedure en bij het vaststellen van prioriteiten in Bangladesh. November 1990 werd bij voorbeeld een 'midterm review' in de hoofdstad Dhaka gehouden. Daar werd besproken hoe ver de overheid is met het stroomlijnen van de planningsprocedures, die de donoren te lang duren. Verder is het grote tekort op de overheidsbegroting en de te langzaam verloopende liberalisering van de financiële sector veel donoren een doorn in het oog. Ten slotte willen ze een andere ver-

deling van de uitgaven en met name meer aandacht voor de landbouwsector.

Na een presidentieel voorstel in 1990 ter wijziging van de planningsprocedure gebeurde de voorbereiding van de projecten (het opstellen van de zogenaamde 'project concept papers') niet meer door de sectorale divisie van de planningcommissie maar door de planningscellen van de diverse vakministeries. De planningcommissie controleert het conceptpaper en stuurt het door naar het uitvoerende secretariaat van de National Economic Council (NEC). Dat moet het na bespreking doorsturen naar de president voor goedkeuring. Op grond van de sectorale allocaties kunnen de vakministeries hun prioriteiten vaststellen wat betreft de projecten die opgenomen moeten worden in het jaarlijkse ontwikkelingsprogramma (ADP). Het Ministerie van Financiën bepaalt de totale beschikbare fondsen en de programmeringsdivisie van de planningcommissie doet voorstellen aan het programmeringscomité dat beslissen moet welke projecten al of niet opgenomen moeten worden. De Implementation, Monitoring and Evaluation Division (IMED) is belast met het toezicht op de uitvoering van projecten die goedgekeurd zijn door de National Economic Council. De rol van de planningcommissie werd nu het formuleren van macro en sectoraal sociaal-economisch beleid, het opstellen van de verschillende plannen (zoals het perspectief en het vijfjarenplan) en het vaststellen van de sectorale allocaties. De planningcommissie moet ook meer gaan werken aan het bereiken van een nationale consensus over het ontwikkelingsbeleid.

Kritiek op het vierde plan

Eerdere versies van het vierde plan zijn in Bangladesh in verschillende fora besproken. De kritiek ligt vast in verslagen van deze bijeenkomsten². De kritiek betreft de sociaal-economische uitgangspunten, de sociale doelstellingen, het gebruikte economische model en het niet rekening houden met de ervaring met de implementatie van de vorige plannen. Deze kritiek zal in deze volgorde worden behandeld. Er zijn ook critici die suggereren de planning maar even op een laag pitje te zetten en de aandacht naar de uitvoering te verleggen.

Het vierde vijfjarenplan gaat uit van vijf procent groei per jaar. Dit hoge percentage is noodzakelijk om iets

aan het armoedeprobleem van Bangladesh te kunnen doen (meer dan de helft van de bevolking leeft onder de armoedegrens). Maar het is tegelijk weinig realistisch, gegeven het feit dat de vorige plannen nooit de beoogde groei hebben gerealiseerd³. Het plan gaat uit van een grotere rol voor de particuliere sector, maar de overheid heeft deze sector tot nu toe niet kunnen stimuleren om de investeringsdoelstellingen te realiseren, ondanks bij voorbeeld het nieuwe industriële beleid waren de particuliere investeringen gedurende het derde vijfjarenplan nog lager dan die gedurende het tweede vijfjarenplan. De ambiguïteit is dat de particuliere sector een belangrijker rol moet gaan spelen, maar dat het beleid ten aanzien van deze sector niet eenduidig is.

Het huidige plan schenkt te weinig aandacht aan het formuleren en implementeren van beleid en het vaststellen van de effecten van beleid om dat beleid eventueel bij te kunnen sturen. Verder is Bangladesh nog steeds sterk afhankelijk van buitenlandse hulp. Hoewel sinds het eerste plan gestreefd wordt naar een vermindering van deze afhankelijkheid is het percentage investeringen dat door het buitenland wordt gefinancierd alleen maar gestegen en bedraagt nu ongeveer 78. Meer 'self-reliance' lijkt in die situatie niet gemakkelijk te realiseren. Bangladesh is hierdoor ook erg kwetsbaar voor vermindering van de hulp. Het plan gaat uit van de beschikbaarheid van taka 40.730 crore, terwijl volgens de Wereldbank 32.000 realistisch zou zijn⁴. Dit cijfer zou nog weleens lager uit kunnen komen. Het is daarom belangrijk dat een kernprogramma wordt vastgesteld, een lijst projecten die men zeker uit wil voeren indien er minder geld beschikbaar is.

Bij de sociale doelstellingen valt in het algemeen de kloof op tussen het

2. Onder andere organiseerde het Bangladesh Institute for Development Studies een workshop (augustus 1990) waar een tiental papers werd gepresenteerd waar de auteurs gebruik van maakten.

3. Het eerste plan beoogde 5,5 procent groei, maar realiseerde slechts 4 procent. Het tweede en derde streefden naar 5,4 procent, maar kwamen uit op 3,8 procent volgens de (draft) *Fourth five year development plan, 1990-95*, Planning Commission, Dhaka.1.

4. Op 1 januari 1989 had één taka een waarde van US \$0,031, of US \$ 1 = Tk 32,27. Een crore is tien miljoen.

eerste deel van het plan waarin deze doelstellingen worden geformuleerd en het tweede deel, waarin de sectorale prioriteiten worden gepresenteerd. Opvallend is dat hoewel uitvoering van de armoede een prioriteit is, er geen analyse volgt wat de effecten van de voorgestelde investeringen voor zwakkere economische groepen zijn. De claim dat er met tien onderscheiden sociaal-economische groepen rekening wordt gehouden wordt nergens in het plan waar gemaakt. In het plan wordt ook niet duidelijk hoe de integratie tussen sectorale en 'group-based' planning gerealiseerd kan worden. Ook de lokale planning heeft geen inhoud gekregen en het is niet duidelijk hoe initiatieven op het basisniveau verenigd kunnen worden met wat men op het nationale niveau wenst. In het vierde plan is minder geld beschikbaar voor de Upazila's, de kleinste administratieve eenheden in het land, dan in het vorige plan. Bangladesh blijft heel centralistisch geregeerd. Het derde plan maakte gebruik van een door de SOW in Amsterdam ontwikkeld algemeen evenwichtsmodel⁵. In het vierde plan lijkt geen gebruik meer te zijn gemaakt van het model, omdat de Bangladeshi er niet in slaagden de gebruikte gegevens te actualiseren en de structuur te wijzigen. Dit betekent dat er weinig intersectorale 'consistency checks' hebben plaats gevonden en dat de verwachte effecten van het plan op de groei middels een combinatie van Harrod-Domar en partiële input-output relaties zijn gebeurd. Een bezwaar dat tegen het SOW-model werd ingebracht is dat de werking van de markt voor een twintigtal producten werd beperkt door grenzen voor hun prijzen te specificeren. De integratie van het macro met het sectorale en microniveau is een ander probleem. Slechts bij een beperkt aantal projecten worden kosten-batenevaluatiemethoden gebruikt. Verder houdt het jaarlijkse ontwikkelingsprogramma weinig verband met het vijfjarenplan. Zelfs niet-goedgekeurde projecten kunnen soms in het jaarlijkse programma worden opgenomen. De fasering van de uitgaven gedurende de vijf jaar van het plan impliceert dat in het vijfde jaar bijna driemaal zoveel zal worden uitgegeven dan in het eerste jaar. Dit uitgaventempo kan niet gebaseerd zijn op de ervaring gedurende het tweede en derde vijfjarenplan. Blijkens het retrospectie-

ve tweede hoofdstuk van het vierde plan werd gedurende het eerste plan 47 procent minder dan de geplande investeringen gerealiseerd. Tijdens het tweede plan was dit 15 en tijdens het derde 30 procent minder dan de verwachte investeringen, waarbij opvalt dat in bepaalde sectoren deze percentages nog veel hoger zijn, terwijl in andere sectoren de investeringen groter waren dan de in het plan genoemde bedragen. Bangladesh heeft een absorptieprobleem. Het duurt erg lang voordat een project is goedgekeurd en de uitvoering aanvangt. Vervolgens heeft het project gemiddeld tweemaal zoveel tijd nodig als gepland om te worden afgerond en bedragen de kosten veelal een veelvoud van de geplande uitgaven. Dit betekent dat de baten van een project veel later beschikbaar komen, dat de 'rate of return' waarschijnlijk lager zal zijn dan de geschatte en dat de kapitaaloutput coëfficiënt waarschijnlijk hoger is dan waar men oorspronkelijk van uitging. Het vierde plan noemt een tekort aan middelen de oorzaak waarom veel projecten niet op tijd klaar komen. Dat zijn lokale fondsen en dit financieringsprobleem heeft alles te maken met het tegelijk aanvangen van te veel projecten, die vervolgens te lang duren en te duur uitpakken. Momenteel stamt zestig procent van de projecten uit de periode van het derde vijfjarenplan.

Conclusies

Hoewel een zekere mate van planning in Bangladesh wenselijk is, lijkt het er op dat planning er een lage prioriteit heeft. Dit kan het gevolg zijn van de teleurstellende resultaten die in het verleden zijn geboekt, maar ook van een zekere voorkeur van de voormalige machthebbers voor improviseren. Indien er geen duidelijke selectiecriteria zijn en er geen dwingende keuzen zijn gemaakt kan de leiding van het land naar believen beslissen hoe het geld besteed zal worden. In een land waar de 'accountability' (verantwoording afleggen voor beslissingen) nauwelijks ontwikkeld is biedt dat ook de mogelijkheid tot verkeerde prioriteitstelling en persoonlijk gewin. Voorgesteld is de uitdaging van efficiënte en rechtvaardige planning serieus te nemen, door in elke fase van het planningsproces de relevante criteria te laten gelden in de voor die fase getoetste operationele raamwerken. Verder is het de kunst de particuliere sector inderdaad bij de ont-

wikkeling van het land te betrekken en dus van een meer centralistische naar een gemengde economie te evolueren. Ten slotte lijkt het wenselijk de vijfjarenplannen regelmatig te actualiseren en systematischer prioriteiten te stellen, bij voorbeeld door een kernplan te formuleren dat zou gelden bij sterk tegenvallende overheidsinkomsten. Ook is voorgesteld alternatieve technische raamwerken te gebruiken voor het bereiken van sectorale consistentie en het berekenen van de effecten van verschillende maatregelen voor de onderscheiden sociaal-economische groepen⁶.

S.I. Cohen
M.P. van Dijk

De auteurs zijn verbonden aan de Vakgroep Micro-economie en Economische Orden van de Economische Faculteit en het Growth Dynamics University Institute van de Erasmus Universiteit. Zij danken W. Tims (VUA/SOW) en F. van Tongeren en T.R. Jellema (beiden Erasmus Universiteit en GDUI) voor hun commentaar. Deze bijdrage is het resultaat van een missie naar Bangladesh voor het United Nations Development Programm in 1990.

5. SOW, *The macro-model for the third five year plan*, Volumes I, II and III, Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening, Amsterdam, 1985.

6. Namelijk een SAM-corresponding model.