

Internationaal

Menselijke ontwikkeling

Onlangs is het *Human Development Report 1991*¹ verschenen, het tweede in een reeks waarmee het Ontwikkelingsfonds van de Verenigde Naties (UNDP) de jaarlijkse World Development Reports van de Wereldbank concurrentie aandoet. Het rapport geeft een overzicht van de stand van zaken van de menselijke ontwikkeling in de wereld en bespreekt hoe overheden daarin bijdragen, danwel zouden kunnen bijdragen. De doelstelling, menselijke ontwikkeling, is volgens UNDP het vergroten van de keuzemogelijkheden van mensen bij het verwerven van inkomen, onderwijs, gezondheid en een leefbare en veilige omgeving. Elk individu zou tevens vrijheid moeten genieten en mogelijkheden moeten hebben om deel te nemen in de politieke besluitvorming.

Het rapport meet de toestand van de menselijke ontwikkeling met behulp van een indicator (HDI: Human Development Index) die de gezondheid, de scholing en het inkomen omvat. UNDP vindt dat inkomen alleen geen goede maat is voor menselijk welzijn: geld is een middel en geen doel. De gezondheidstoestand wordt gemeten met de gemiddelde levensduur, de scholingstoestand wordt gemeten met de alfabetiseringsgraad en het gemiddeld aantal scholingsjaren. Het inkomen wordt gemeten als het bruto nationaal product per hoofd uitgedrukt in koopkracht en dus niet simpel berekend met behulp van de wisselkoers. De HDI-indicator wordt vervolgens gebruikt om alle landen te rangschikken van hoog naar laag. Japan scoort het hoogst, Nederland staat nummer 8, en Sierra Leone sluit de rij.

Meerwaarde

In hoeverre voegen het rapport en de daarin gebruikte Human Development Index wat toe aan de reeds jarenlang verschijnende World Development Reports? UNDP zet terecht de ontwikkeling van mensen weer centraal in het ontwikkelingsproces,

terwijl de Wereldbank de afgelopen tien jaar de nadruk legde op macro-economische en financiële stabiliteit waarbij de armoedebestrijding naar de achtergrond verdween. In haar World Development Report van 1990 corrigeert de Wereldbank dit beeld door de armoede als hoofdthema te behandelen. Tijdens een eind november 1990 door minister Pronk georganiseerd seminar waren de vertegenwoordigers van Wereldbank en UNDP het erover eens dat aan macro-economisch beleid een belangrijke plaats toekomt, zowel uit oogpunt van een redelijk continu ontwikkelingsproces als ook vanwege de effecten die het kan hebben op bevolkingsgroepen met lage inkomens. Wanneer het macro-beleid niet goed functioneert en leidt tot inflatie, tekorten op de overheidsbegroting en op de betalingsbalans danwel versturende ingrepen in de economie, dan wordt de evenwichtige ontwikkeling van een land daardoor belemmerd. De ervaring duidt erop dat de negatieve gevolgen vaak de arme groepen meer dan evenredig treffen. Maatregelen om de macro-economische en financiële stabiliteit te herstellen – structurele aanpassing – kunnen dezelfde onwenselijke gevolgen hebben, waarbij de vraag steeds is of de armen er in dat geval beter of slechter aan toe zijn dan zonder aanpassingsmaatregelen. Kortom, de door UNDP voorgestane menselijke ontwikkeling is niet goed mogelijk zonder de macro-economische stabiliteit die door middel van structurele aanpassingsprogramma's van de Wereldbank wordt nagestreefd. UNDP stelt overigens ook in haar rapport dat bij structurele aanpassingsprogramma's door de nationale overheid de prioriteit vaak niet wordt gelegd bij de armen, zodat deze onnodig worden getroffen, en zij kiest daarmee stelling tegen haar zusterinstelling UNICEF die de Wereldbank en het IMF vanwege hun structurele aanpassingsprogramma's van kindermoord heeft beschuldigd. Een les van de afgelopen decennia, waarin in het ontwikkelingsbeleid de nadruk eerst sterk lag bij armoedebestrijding zonder voldoende aandacht voor de macro-economische stabiliteit en vervolgens bij structurele aanpassing zonder voldoende aandacht voor armoedebestrijding, kan dus zijn dat voor duurzame (economisch en ecologisch verantwoorde) armoedebestrijding de macro-economische randvoorwaarden niet ver-

waarloosd mogen worden. UNDP pleit in haar rapport dan ook voor het vrijmaken van geld voor menselijke ontwikkeling door allereerst verschuivingen binnen de overheidsbegroting aan te brengen door middel van bezuinigen op leger en politiek, verliesgevende overheidsbedrijven en andere prestigeprojecten zoals universiteiten of ziekenhuizen vol dure apparatuur en dure medicijnen. Echter, het UNDP-rapport bespreekt de economische ontwikkelingen niet, en is daardoor als sectorstudie weliswaar een nuttige aanvulling op de World Development Reports maar kan deze zeker niet vervangen.

Beleideffecten

Opmerkelijk is dat het UNDP-rapport voornamelijk gaat over landen en de vergelijking tussen landen. Het *World Development Report 1990* begint daarentegen met beschrijvingen van arme gezinshuishoudingen en de sociaal-economische omstandigheden die hun lot en gebrek aan perspectief bepalen. Helaas wordt dat niet gevolgd door een plaatsbepaling van de arme bevolkingsgroepen in de wereld om hen heen in termen van de beperkte middelen die ze hebben om een inkomen te verwerven of hun kansen te verbeteren. In beide rapporten blijft de beleidsdiscussie wat in de lucht hangen. Wil men bij het denken over de rol van de overheid en het overheidsbeleid rekening houden met de armen, dan vergt dat analyses die een beeld geven van de doorwerking van beleidsmogelijkheden op de inkomensvorming en -verdeling, in het bijzonder van de positieve en negatieve gevolgen voor de arme bevolkingsgroepen. In beide rapporten ontbreken dergelijke analyses.

HDI-indicator

Is de HDI-indicator, samengesteld uit de levensverwachting, een combinatie van alfabetisme en lengte van schoolopleiding, en koopkracht, een bruikbare indicator? De doelstelling van menselijke ontwikkeling is volgens UNDP het vergroten van de keuzemogelijkheden van mensen met betrekking tot het verwerven van inkomen, onderwijs, gezondheid, een leefbare en veilige omgeving, waarbij elk individu vrijheid

1. *Human Development Report 1991*, UNDP, Oxford University Press, New York, 1991.

moet genieten en mogelijkheden moet hebben om deel te nemen in de politieke besluitvorming. Welnu, als mensen in vrijheid hun inkomen kunnen verwerven en besteden, al dan niet via een democratische overheid, dan lijkt de koopkracht van hun inkomen een goede indicator van die mogelijkheden. Bestedingen aan scholing, gezondheid, veiligheid en milieuzorg hangen ten slotte ook van het inkomen af, alsmede van de voorkeuren van betrokkenen.

Verdeling

Het grote nadeel van het bruto nationaal produkt per hoofd (gemeten in koopkracht) als maatstaf voor menselijke ontwikkeling is echter dat het een nationaal gemiddelde is, terwijl alleen op inkomen wordt gelet en vrijheid noch democratie een rol spelen. Voor menselijke ontwikkeling is ook de verdeling van het nationaal inkomen belangrijk, alsmede collectieve voorzieningen op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg, zoals watervoorziening, inenting, riolering en lagere scholen. De naast deze inkomensmaatstaf in de HDI opgenomen levensverwachting en alfabetisme zijn wel gevoelig voor de inkomensverdeling en meten direct de gewenste uitkomsten. Een gelijkmatig verdeeld inkomen en betaalbaar basisonderwijs en dito gezondheidszorg voor allen zullen de HDI dus positief beïnvloeden. De HDI die in dit rapport wordt gebruikt wijkt echter af van die welke vorig jaar in het eerste Human Development Report werd geïntroduceerd: de rol van het inkomen is toegenomen, en daardoor is het karakter van een basisbehoefteindicator afgenomen. Statistisch hangt de huidige HDI-indicator voor ongeveer 90% samen met de daarin gebruikte inkomensmaatstaf! Als de HDI zoals in het rapport vervolgens toch alleen maar gebruikt wordt om alle landen te rangschikken van hoog naar laag, dan voegt de HDI weinig toe aan het bnp per hoofd. Bescheiden verschillen die optreden, zouden kunnen wijzen op een overheidsbeleid dat te weinig gericht is op basisonderwijs en -gezondheidszorg voor de armen danwel het verminderen van forse inkomensverschillen. Bij gebruik van de HDI voor de prioriteitsstelling voor ontwikkelingshulpgelden dient men dus te beseffen dat bij een lage HDI de op menselijke ontwikkeling gerichte projecten dus wellicht beter buiten de overheid om kunnen worden georganiseerd.

Paternalisme

Aan het opnemen van de levensverwachting en een scholingsgraad in de HDI hangt echter ook een paternalistisch luchtje: UNDP vindt een lang leven en veel scholing goed voor de mensen, ongeacht wat die mensen daar van vinden. Dit luchtje wordt sterker wanneer de HDI voor mannen en vrouwen afzonderlijk wordt berekend alsmede wanneer in het rapport de menselijke ontwikkeling in de rijke landen wordt besproken. Een lagere HDI voor vrouwen in bij voorbeeld Nederland komt vooral door hun lagere inkomen, hetgeen deels een gevolg is van discriminatie op de arbeidsmarkt en een tekort aan voorzieningen voor kinderopvang, maar deels ook van een keuze voor het bestaan als huisvrouw. Voor zover deze keus in vrijheid wordt gemaakt (en de financiële gevolgen daarvan worden aanvaard), is de uitkomst voor een econoom geen probleem, hetgeen overigens ook in de huidige discussie rond de participatiegraad in Nederland door sommigen wordt vergeeten. In de bespreking van de toestand van de menselijke ontwikkeling in de rijke landen wijst UNDP op de nog steeds bestaande armoede, op echtscheidingen, zelfmoorden en verkrachtingen (hoge score voor Nederland!), alsmede op het gebruik van drugs, alcohol en tabak. Het vergroten van de keuzemogelijkheden voor mensen kan echter ook het genot van een glas goede wijn of cognac met een sigaar inhouden.

Zonde van het geld

Mijn hoofdkritiek op de HDI is echter dat deze nog steeds blijft steken in nationale gemiddelden en daarmee weinig bruikbaar is voor zowel prioriteitsstelling als beleidsanalyse. Veel belangrijker dan nationale gemiddelden zijn gegevens over het aantal (en het bevolkingsaandeel van) mensen die niet aan hun basisbehoefte kunnen voldoen, waar die mensen wonen, wat hun sociaal-economische positie is, waarmee ze hun inkomen verdienen en waaraan ze dat besteden. Met behulp van dergelijke gegevens kunnen de problemen goed worden beschreven en de oorzaken daarvan worden verduidelijkt, waardoor mogelijke oplossingen kunnen worden aangegeven. Dergelijke gegevens kunnen worden verkregen door in bestedingsonderzoeken tevens voldoende vragen over inkomen, sociaal-economische positie en de vervulling van basisbe-

hoefte op te nemen. De resultaten van dergelijke onderzoeken kunnen dan gecombineerd worden met andere gegevens, ook die op nationaal niveau, tot een samenhangend sociaal rekeningstelsel met voldoende detaillering met betrekking tot menselijke ontwikkeling. Deze aanpak wordt door de Wereldbank gekozen in haar programma *Sociale dimensies van aanpassing in Afrika*. Dergelijke gegevens zijn veel nuttiger dan de huidige HDI-indicatoren. Natuurlijk kost het verkrijgen van zulke gegevens meer tijd en geld dan het berekenen van de HDI-indicatoren, maar juist daarom is het zonde dat tijd en geld besteed worden aan het berekenen en het uitventen van HDI-indicatoren, die maar weinig toevoegen aan wat we (helaas) al wisten.

G.B. Overbosch

De auteurs is verbonden aan de Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening van de Vrije Universiteit Amsterdam.