

Omvang en prioriteiten van internationale hulp

E. van Lennep*

B*ij de aanvang van het 'tweede ontwikkelingsdecennium' (1970-1980) aanvaardden de Verenigde Naties de doelstelling dat rijke landen 0,7% van hun bnp als netto financiële hulpverlening aan arme landen beschikbaar zouden moeten stellen. Deze doelstelling is bij lange na niet verwezenlijkt. Nu het internationale milieu- en ontwikkelingsvraagstuk om een nieuw beleid vraagt ten aanzien van de omvang en prioriteiten van internationale inkomensoverdrachten, is herbezinning op de oude norm noodzakelijk.*

De Commissie voor Ontwikkelingsplanning van de VN (onder voorzitterschap van J. Tinbergen) bracht in 1970 een rapport uit dat voorstellen bevatte voor het tweede ontwikkelingsdecennium van de VN. Een van de belangrijkste grondgedachten van dat rapport en ook van de later goedgekeurde ontwikkelingsstrategie 1970-1980 van de VN was dat de ontwikkeling in de arme landen versneld diende te worden. De opheffing van de armoede vereiste meer investeringen. Daarvoor waren de besparingen in die landen onvoldoende, dus de rijke landen moesten die aanvullen. Vandaar een voorstel tot omvangrijke jaarlijkse internationale inkomensoverdrachten. In het rapport van de commissie-Tinbergen werd voorgesteld dat de totale jaarlijkse kapitaalstroom naar ontwikkelingslanden 1% van het bnp van de rijke landen zou moeten bedragen. De Pearson-commissie wier rapport werd uitgebracht op 1 oktober 1969, wees erop dat de 1%-norm helemaal geen norm voor ontwikkelingshulp was, want er zaten ook commerciële leningen, exportkredieten e.d. in. Daarom werd binnen de 1%-norm een nieuwe norm voorgesteld voor de officiële ontwikkelingshulp (ODA). Ten tijde van het rapport van de Pearson-commissie was deze ODA 0,39% van het bnp. De commissie stelde voor dit percentage op te voeren tot 0,7 in 1975 of kort daarna, uiterlijk 1980. Bij de aanvaarding van de ontwikkelingsstrategie 1970-1980 heeft de Algemene Vergadering van de VN deze 0,7%-norm, zij het met vele reserves, overgenomen.

In dit artikel ga ik in op de ervaring die met de 0,7%-norm is opgedaan. Daarna besteed ik aandacht aan de vraag of er in het licht van het internationale milieu- en ontwikkelingsvraagstuk behoefte bestaat aan een nieuwe norm en zo ja, aan welke criteria deze dan zou moeten voldoen.

Ervaringen met de 0,7%-norm

Waarom werd de doelstelling voor ontwikkelingshulp gefixeerd op 0,7 van het bnp? Anders dan de Brandt-commissie in haar rapport¹ zegt, reflecteerde

de 0,7% niet de bestaande toestand in 1970. In dat jaar was de ontwikkelingshulp, zoals gezegd, 0,39% van het bnp. De 0,7%-doelstelling was een oproep aan de rijke landen, voortkomend, niet uit economische analyse maar uit de zorg van de kerken dat de hulp aan de armsten in de wereld schromelijk te kort schoot en uit een algemeen menselijk solidariteitsgevoel met de minder bedeedden².

Terwijl wij na de oorlog op het nationale vlak onder leiding van Tinbergen geleerd hebben doelstellingen ten aanzien van besparingen, investeringen, betalingsbalansoverschot enzovoort nauwkeurig te onderbouwen met macro-economische berekeningen en beleidsaanbevelingen, was dat op het internationale vlak bij de belangrijke doelstelling voor inkomensoverdrachten niet het geval.

Wat is het resultaat geweest van de voorstellen van de commissie-Tinbergen en van de resolutie van de VN van 1970? Helaas moet men constateren dat de 0,7%-doelstelling niet is verwezenlijkt in die zin dat individuele landen hun beleid erop hebben gericht om de norm te halen. Voor de OESO-donorlanden als groep is het niveau van de officiële ontwikkelingshulp (ODA) globaal hetzelfde gebleven als in 1970 namelijk circa 0,35% van het bnp. Enkele landen zoals de Verenigde Staten hebben de 'target' nimmer aanvaard en hun hulpprogramma's zijn ver beneden het gemiddelde gebleven. Andere landen aanvaardden de norm wel, maar weigerden een datum daarvoor te accepteren. En ten slotte waren er landen als Nederland, die de omvang van de hulp opvoerden tot boven de 0,7% en daarmee afstand

* Dit artikel is een verkorte versie van de Tinbergenlezing die door de auteur is uitgesproken voor de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde op 2 oktober 1992 te Den Haag. De auteur is voormalig secretaris-generaal van de OESO en minister van Staat.

1. Brandt-Commissie, Pan Books, 1980, blz. 224.

2. Zie ook J. Tinbergen, *Supranational decisionmaking: an effective United Nations*, Nuclear Age Peace Foundation, Santa Barbara, 1991, blz. 7.

namen van het cijfer van 0,7% als vaste norm, doch door deze als een minimum te beschouwen een internationale morele voorbeeldfunctie vervulden. Als econoom kan men zich afvragen of het niet mogelijk was geweest door een economische fundering een wél aanvaarde norm vast te stellen. Economen hebben wel degelijk getracht om door zogenaamde 'gap'-berekeningen het spaartekort van ontwikkelingslanden te becijferen. Maar het is gebleken dat politieke steun voor meer ontwikkelingshulp niet verkregen wordt door verwijzing naar dergelijke berekeningen.

Tegenover deze macro-redeneringen worden stevast andere economische argumenten geplaatst. Zo wordt naar voren gebracht dat de omvang van de beweerde besparingstekorten samenhangt met het eigen beleid, met de groei en het handelsbeleid van de rijke landen enzovoort. Daarbij wordt gewezen op het succes van de landen in Azië die zonder ontwikkelingshulp een snelle groei hebben weten te bereiken. Ook wordt gewezen op de door het IMF gesignaleerde duidelijke relatie tussen hervormingsprogramma's en snellere economische groei.

Troebele discussie

Een betere naleving van de norm voor hulpverlening werd helaas ook negatief beïnvloed door het gebruik van betwistbare argumenten in de internationale discussie.

Zo werd in de tweede helft van de jaren '80 naar voren gebracht dat door meer ontwikkelingshulp een einde moest worden gemaakt aan de 'net negatieve transfers' van arme naar rijke landen. Gedoeld werd daarbij op het feit dat als gevolg van de zeer omvangrijke kapitaalstromen in de jaren '70 de ontwikkelingslanden een aanzienlijke jaarlijkse rentelast moesten betalen. Daardoor ontstond voor vele landen een negatieve 'cashflow'. Rentebetalingen zijn echter lopende, niet kapitaaluitgaven. Als we naar de kapitaalbalans kijken, zien we dat er in de jaren tachtig voortdurend een netto kapitaalstroom naar de ontwikkelingslanden is geweest. Wel was er in de loop van die jaren sprake van een 'dip' in die stroom (zowel nominaal als reëel) met 1981 als hoogtepunt en 1987 als dieptepunt (1981: \$ 102 mrd; 1987: \$ 51,7 mrd) hetgeen uiteraard samenhangt met de schulden crisis. Het trof dan ook voornamelijk Latijns-Amerika. De z.g. netto negatieve transfers (dus met inbegrip van rentebetalingen) kwamen ook voor bij midden-inkomenslanden en niet bij de arme landen die afhankelijk zijn van ODA. Sub-Sahara Afrika heeft gedurende de jaren tachtig altijd een sterk positieve netto transfer gehad door toedoen van omvangrijke concessionele financiering.

Een ander veel gehoord verwijt aan het adres van de rijke landen was, dat de hulpverlening geen enkele verbetering bracht in de onrechtvaardige inkomensverdeling in de wereld. Sedert 1950 is hierin inderdaad nauwelijks enige wijziging gekomen. Onlangs heeft Tinbergen berekend dat het met het huidige niveau van ODA 500 jaar zou duren voordat de inkomens van de thans rijke en arme landen gelijk zouden zijn. Indien ODA zou stijgen tot 0,7% van bnp zou het 'slechts' 493 jaar duren; bij 3% van bnp zou het 460 jaar duren³. Het egaliseren van inkomens van alle landen is mijns inziens echter geen

doelstelling van internationaal beleid. Het is niet zozeer de voortdurende ongelijkheid van inkomens van landen als wel het voortduren van zeer omvangrijke absolute armoede van (1 miljard) mensen waartegen internationaal actie dient te worden gevoerd. Een mijns inziens ook niet overtuigend betoog voor een verhoging van ODA tot 0,7% was dat van de Brandt-commissie, die redeneerde dat dit zou helpen om onbenutte productiecapaciteit in de donorlanden te activeren. In het midden latend of dit Keynesiaanse beleidsadvies in het begin van de jaren '80 opportuun was, was het mijns inziens minder verstandig om het bereiken van een structurele, permanente norm te willen bepleiten met een tijdelijke, conjuncturele bestedingsimpuls.

Naast deze minder overtuigende argumenten ten gunste van de verhoging van ODA waren er ook argumenten tegen een vaste kwantitatieve doelstelling voor ODA. Een moeilijk te hanteren argument was dat van de vergelijking tussen hulp en handel. Het betoog van een in ontwikkelingshulp tekortschietend land was veelal dat het niveau van zijn ODA weliswaar niet zo hoog was, maar dat het betrokken land wel een zeer liberaal invoerbeleid had dat de ontwikkelingslanden in staat stelde meer reële middelen te verdienen dan een genereus ontwikkelingsbeleid ooit zou kunnen produceren. Het is natuurlijk waar, dat ontwikkelingsbeleid 'trade and aid' is. Maar anderzijds moet worden beklemtoond dat de minst ontwikkelde landen, vanwege tekortschietende productiecapaciteit voor exporteerbare goederen en tekortkomingen in handelsstructuren, weinig kunnen profiteren van grotere handelsmogelijkheden in de wereldmarkten. Deze landen zijn in veel gevallen nog in een 'pre-markt'-fase van ontwikkeling. Voor deze landen blijft ontwikkelingshulp essentieel.

Maar bovendien moet worden geconstateerd, dat het beleid tot opening van markten voor goederen, uit ontwikkelingslanden die wel meer zouden kunnen exporteren, in de meeste donorlanden met een relatief geringe ODA geen schoonheidsprijs verdient. Men denke slechts aan bij voorbeeld textiel, suiker en rijst.

Ten slotte is de in het verleden gehoorde kritiek op de doelstelling van ODA sedert kort in een nieuw licht geplaatst door de opgeleide discussie over omvangrijke nieuwe concessionele geldstromen, die niet onder de gebruikelijke criteria van ODA vallen, te weten:

- bijdragen voor wereldmilieuprogramma's, die in verband met hun wereldwijde betekenis voor het klimaat en de eenheid van de biosfeer zowel aan rijke als arme landen ten goede komen;
- hulp aan Oost-Europa en aan de voormalige Sovjetunie; ten dele hulp aan arme landen, ten dele hulp voor milieuprogramma's maar ten dele ook geen van beide;
- bijdragen aan internationale vredesoperaties, zowel civiel als militair;
- binnen de EG: nieuwe transfers ten gunste van de minder welvarende landen met het doel van 'cohesie'.

3. J. Tinbergen, op.cit., blz. 7.

Van de totale omvang van de benodigde kapitaalstromen is geen schatting beschikbaar. Een zeker houvast wordt geboden door de ramingen van het UNCED-secretariaat van de bedragen die nodig zijn om het in Rio aanvaarde programma van duurzame ontwikkeling (Agenda 21) uit te voeren. Het totale investeringsbedrag zou circa \$ 600 mrd. per jaar belopen en daarvoor zou de vereiste concessionele hulp \$ 125 mrd. per jaar bedragen. Het programma Agenda 21 omvat ontwikkeling en milieu. Het bedrag van \$ 125 mrd. zou dus zowel ontwikkelingshulp (bestrijding van armoede) als milieubeleid (lokaal, regionaal en wereldwijd) bevatten. Als deze schattingen juist zouden zijn, zou de conclusie zijn dat ontwikkelingshulp en hulp voor milieu te zamen ongeveer 1% van het bnp van de donorlanden zouden moeten bedragen.

Voor de overige nieuwe concessionele hulp (Oost-Europa, GOS, vredesoperaties enzovoort) zijn wel hier en daar uiteenlopende schattingen gemaakt. De meeste analyses wijzen op bedragen van ten minste tientallen miljarden dollars per jaar.

Tussenstand

Als ik het voorafgaande tracht samen te vatten, kom ik tot het volgende beeld.

- De doelstelling van 0,7% van het bnp voor ontwikkelingshulp is bij lange na niet verwezenlijkt en is ook nimmer nageleefd in de zin dat het beleid van donorlanden bewust werd gericht op het bereiken van deze norm. De recente UNCED-conferentie heeft het ontbreken van geloofwaardigheid van die doelstelling helaas alleen maar bevestigd.
- De doelstelling beruiste niet op exacte economische analyse en was ook niet gerelateerd aan feitelijke realiteiten op het moment van het aanvaarden van de doelstelling. Het ging in de eerste plaats om een kwantitatieve vertaling van een morele doelstelling, een doelstelling die een beduidende verandering ten goede beoogde.
- Hoewel naast hulp ook handel van essentieel belang is, is er tot dusverre geen duidelijke tendens tot meer opening van markten voor ontwikkelingslanden.
- De ontwikkelingshulp was voorheen de enige kapitaalstroom uit de rijke landen. Thans echter zijn er verscheidene andere potentieel omvangrijke stromen, die te zamen met de bestaande ontwikkelingshulp een totale concessionele geldstroom zouden vergen die ver uitgaat boven de bedragen die tot dusverre voor ontwikkelingshulp beschikbaar zijn geweest. De financiële besprekingen tijdens de UNCED hebben deze problematiek duidelijk aan het licht gebracht.

Welke beleidsconclusies kan men uit de voorafgaande analyse trekken?

Voor de toekomst is het duidelijk dat een beduidende stijging van de spaarquote van de OESO-landen noodzakelijk is om zowel achterstanden bij nationale investeringen in te halen (omvangrijk in landen als de VS en het VK) alsook om de benodigde omvangrijke eerdergenoemde kapitaalstromen van allerlei aard te financieren. Het is een volstrekt onaanvaardbare situatie dat thans een groot deel van de wereldbesparingen geabsorbeerd wordt door de rij-

ke landen (van de landen van de Groep van Zeven, genereert alleen Japan een besparingsoverschot; een groot deel daarvan gaat naar de andere zes, die als dank Japan verwijten een overschot te hebben). Het is naïef te denken dat het z.g. 'vredesdividend' wel zal zorgen voor de vereiste stijging van de besparingen. Het lijkt waarschijnlijk dat dit 'dividend' gebruikt zal worden om een verdere toename van tekorten tegen te gaan.

Dit beleid tot aanzienlijke verhoging van besparingen zal in wezen een beleid moeten zijn van meer groei en lagere begrotingstekorten. Voorshands lijken de perspectieven voor het slagen van zo'n beleid in Europa wellicht redelijk goed; het beleid correspondeert min of meer met de EG-convergentieprogramma's. In de Verenigde Staten echter zijn er nog weinig aanwijzingen dat daar enige bereidheid bestaat om een beleid gericht op een overschot op de begroting en betalingsbalans in gang te zetten. In Japan zal de snelle vergrijzing een neerwaartse druk op de spaarquote uitoefenen. Hoe dat ook zij, het lijkt mij volstrekt duidelijk dat de internationale samenwerking in de naaste toekomst zich niet tevreden moet stellen met pogingen om de wisselkoersen zo stabiel mogelijk te houden, maar krachtig moet streven naar een besparingsoverschot van alle OESO-donorlanden en naar het bevorderen van handelsstromen tussen de rijke en arme landen.

Men zal zich er echter van bewust dienen te zijn, dat het zeker voorlopig uiterst moeilijk zal zijn om de netto kapitaalstromen uit de OESO-landen beduidend te verhogen. De ervaring in de laatste twintig jaren heeft dat wel geleerd. Het zal dus noodzakelijk zijn om voor de verschillende kapitaalstromen prioriteiten te bepalen. Daarvan is thans geen sprake. Integendeel: ODA, milieuhulp, hulp aan Oost-Europa, hulp aan het GOS, financiering van vredesoperaties en 'cohesie'-hulp binnen de EG worden ieder in afzonderlijke fora behandeld. Als dat zo doorgaat, bestaat er een reëel gevaar dat de ontwikkelingshulp en hulp aan milieuprogramma's daaronder zullen lijden.

Een beleid om de ontwikkelingshulp sneller te doen groeien dan tot dusverre het geval was, zou een fundamentele verandering betekenen welke zeker niet zal voortkomen uit nieuwe macro-economische 'gap'-berekeningen of uit ramingen van internationale secretariaten zoals die van UNCED.

Hulp aan ontwikkelingslanden zal in de eerste plaats politieke ondersteuning moeten krijgen door het zichtbaar maken van goede projecten. De UNCED-conferentie heeft hierbij een goede stoot gegeven door de ODA-verplichting van de donorlanden niet meer alleen te binden aan de 0,7%-norm, maar aan de totstandkoming van projecten van de ontwikkelingslanden die uitvoering geven aan Agenda 21. De UNCED-berekeningen zullen zeker met grote deskundigheid en precisie zijn gemaakt maar zijn door niemand in de donorlanden kritisch bestudeerd. Afgezien van het feit dat voor de volledige uitvoering van Agenda 21 een aanlooptijd van jaren nodig zal zijn, lijkt het onwaarschijnlijk dat bij nadere kritische beoordeling niet beduidende bedragen zouden kunnen worden 'bezuinigd' door aanpassing van te ambitieuze doelstellingen ten aanzien van groei, schuldverlichting, armoedebestrijding enzovoort. Bovendien zou een internationale herstruc-

turering van het gehele hulpverleningsapparaat besparingen moeten opleveren. Door voorkomen van duplicatie en verspilling, door betere coördinatie en door reorganisatie van internationale instellingen, kunnen volgens deskundigen grote bedragen worden bespaard. Maar zelfs dan zou er toch nog een totale behoefte aan concessionele hulp overblijven die bij voortzetting van het huidige beleid niet financierbaar zal blijken te zijn.

Al met al lijkt het onvermijdelijk dat in multilateraal verband (in de OESO, in de Wereldbank en in de VN) van twee kanten een beleid wordt uitgestippeld. Aan de ene kant: welk financieel-economisch beleid is vereist om in de groep van OESO-donorlanden te zamen een beduidend besparingsoverschot te vormen; en aan de andere kant: welke internationale inkomensoverdrachten zullen, bij een hoe dan ook voorlopig voortdurende schaarste aan concessionele hulp, prioriteit moeten krijgen.

Een nieuwe norm?

Het is duidelijk dat de ervaring met het vastleggen van de omvang van internationale inkomensoverdrachten in de vorm van een door de VN aanvaarde doelstelling van een bepaald percentage van het bnp teleurstellend is geweest.

Het is ook duidelijk dat de meeste geïndustrialiseerde landen niet bereid zijn om de hulpverleningstaak op een tevoren internationaal bepaald vast geldbedrag te fixeren.

Ik meen dat de teleurstellende politieke reactie op de 0,7%-norm daarnaast zeker ook verband houdt met het gebrek aan duidelijkheid omtrent wat er met de hulp gelden gaat gebeuren. De meeste politici staan afwijzend tegenover een 'top-down'-benadering van de hulp, dat wil zeggen eerst het geldbedrag vaststellen en dan kijken wat ermee kan worden gedaan. Steeds meer wil men de beschikbaarstelling van hulp gelden afhankelijk maken van duidelijk gebleken behoeften, programma's enzovoort. Hier staat echter tegenover, dat goede projecten eerder naar boven komen als er een duidelijk voorspelbaar commitment tot hulpverlening is.

Recentelijk is bovendien de vraag naar voren gekomen, of voor ontwikkelingshulp wel en voor hulp aan Oost-Europa en hulp voor wereldmilieuproblemen geen naar algemene maatstaf vastgestelde bedragen beschikbaar dienen te worden gesteld. Hierdoor dreigen verkeerde prioriteiten te ontstaan.

En ten slotte is er de meer algemene twijfel aan de noodzaak van voortdurend toenemende ontwikkelingshulp in het licht van de vele succesgevallen van ontwikkelingslanden, die zich meer door goed beleid dan door financiële hulp snel ontwikkelen. Met deze visie correspondeert ook de overtuiging dat meer handel in veel gevallen beter is dan meer hulp. Het komt mij in het licht van dit alles voor, dat er alle reden bestaat om de hele problematiek van internationale afspraken over concessionele hulpverlening opnieuw te overwegen.

Naar mijn mening zou de grondgedachte van een internationale doelstelling niet mogen worden prijsgegeven. Maar voortaan zal gestreefd dienen te worden naar doelstellingen, die dan wel algemeen dienen te worden aanvaard en verwezenlijkt. Zo'n doelstelling zou aan twee voorwaarden moeten voldoen:

- anders dan de 0,7%-norm in 1970 behoort een nieuwe norm een reëel bereikbare te zijn, dus dicht in de buurt van de realiteit met de mogelijkheid van eventuele aanpassing naar boven als nieuw bereikbaar beleidsdoel;
- de norm dient te gelden voor een of meer beperkte doelstellingen. Ik denk daarbij aan de bestrijding van de absolute armoede in de minst ontwikkelde landen en aan de milieuprogramma's die in het belang zijn van alle landen, rijk en arm. Voor de eerste categorie bestaat reeds een norm (0,2% bnp). Wellicht dient deze in het kader van de ervaring te worden bijgesteld. Voor de tweede categorie verwijs ik naar de Nederlandse voorlopige beslissing om daarvoor 0,1% bnp beschikbaar te stellen indien ook andere landen zulks zouden doen.

Wat betreft de meer algemene 0,7%-norm voor alle ontwikkelingshulp zou ik er voor willen pleiten deze wel te handhaven. Hierbij dient dan echter meer dan tot dusverre een perspectief van reële bereikbaarheid te worden geopend. Dat wil zeggen dat gedifferentieerd per land in de tijd de doelstelling gaandeweg dient te worden gerealiseerd. Een uniforme algemene norm met een algemeen geldende termijn heeft niet gewerkt.

Als men deze weg zou volgen van twee 'harde' normen voor deelterreinen (te verwezenlijken in een beperkte tijd), naast een flexibele gedifferentieerde norm voor alle ODA (te verwezenlijken in een langere periode), zou zulks naar mijn mening moeten betekenen, dat:

- wordt teruggekeerd naar een onvoorwaardelijke prioriteit voor de twee door mij genoemde deelterreinen, namelijk hulp aan de minst ontwikkelde landen en aan wereldmilieuprogramma's;
- de 0,7%-norm voor alle ontwikkelingshulp niet in de weg staat van een tijdelijk hogere prioriteit voor andere inkomensoverdrachten (Oost-Europa); een extra argument voor flexibiliteit bij de toepassing van deze norm.

Naarmate de programma's van Agenda 21 volledig op gang komen zullen zowel de harde als de 0,7%-norm waarschijnlijk te laag blijken te zijn; het economische beleid gericht op verhoging van besparingen zal daarmee rekening dienen te houden.

Een nieuw beleid, gericht op reële 'commitments' over een breder terrein dan alleen ontwikkelingshulp, een daarbij passend macro-economisch beleid tot verhoging van besparingen en een internationale prioriteitenbepaling ten aanzien van de verschillende concessionele hulpstromen stellen nieuwe zware eisen aan de internationale samenwerking zowel op wereldniveau als tussen de donorlanden.

Moge de inspiratie die op dit terrein destijds uitging van Tinbergen voort blijven leven om ons ook thans weer te helpen bij ons streven naar een rechtvaardiger inkomensverdeling in een veiliger wereld.

E. van Lennep