

Ontbinding van ontwikkelingshulp binnen de EG

C.J. Jepma, E. Jansen en E. Kamphuis*

Het grootste deel van de ontwikkelingshulp door EG-landen is gebonden aan de verplichting het geld te besteden in het donorland. Deze binding van hulp leidt tot protectionisme van het nationale bedrijfsleven, hetgeen in strijd is met de vorming van één Europese markt. Daarnaast leidt binding tot kosten voor de ontvangers van tien tot twintig procent van de ontvangen hulp. Het vervangen van het systeem van nationale binding door Europese binding kan deze bezwaren wegnemen. Dit heeft nauwelijks macro-economische effecten, tenminste als kan worden voorkomen dat officiële binding door informele binding wordt vervangen.

Het bedrag dat de EG-lidstaten jaarlijks als ontwikkelingshulp (ODA, official development assistance) beschikbaar stellen via bilaterale hulpprogramma's bedraagt ruim \$ 20 mrd¹. Volgens de meest recente cijfers van OESO/DAC is circa 45% van de ODA gebonden ontwikkelingshulp in de zin dat aanbesteding in het donorland aan de ontvanger is opgelegd. Daarnaast is zo'n 5% partieel ontbonden (bijna alleen ODA uit Nederland), dat wil zeggen dat de aanbesteding ook kan plaatsvinden in een ontwikkelingsland (zie ook tabel 1)².

De feitelijke aanbesteding in het donorland op basis van de eigen bilaterale hulp zal meestal hoger liggen dan de formele bindingsgegevens suggereren, bij voorbeeld vanwege de door een ontvanger aanvaarde vrijwillige binding of vanwege het concurrentievermogen van de donor. De hieromtrent beschikbare informatie is verbrokken, maar suggereert dat feitelijk ongeveer zestig procent van de bilaterale ODA naar ons land terugvloeit³. Ook voor andere lidstaten van de Europese Gemeenschap worden terugvloeiingspercentages tussen de 50 en 70 genoemd⁴. Het lijkt dus redelijk om aan te nemen dat jaarlijks voor zo'n \$ 10-15 mrd. in de landen van de EG wordt aanbesteed, gefinancierd op basis van de eigen bilaterale ontwikkelingshulp.

De vraag rijst of met het oog op de interne markt moet worden overwogen om de nationale binding van ontwikkelingshulp te verlaten en over te schakelen op een beleid waarin ten hoogste EG-binding is toegestaan. Immers, nu Europese richtlijnen inzake overheidsaanbestedingen zijn aanvaard is in feite het beginsel geaccepteerd dat overheidsaankopen en -aanbestedingen van werken zoveel mogelijk via Europese 'tendering' moeten worden verricht. De vraag is of de overheidsbestedingen die op basis van de bilaterale hulpfondsen worden gefinancierd de uitzonderingspositie kunnen en moeten behouden, die daar momenteel voor geldt⁵.

Recentelijk heeft het Europese Hof aangegeven dat de regels omtrent de concurrentieverhoudingen binnen de EG zich kunnen uitstrekken tot de ontwikkelingssamenwerking⁶. De gedachtengang is dat overheidssteun vanwege export naar derde landen indirect kan doorwerken in de Europese concurrentieverhoudingen. Inmiddels is in de EG een discussie gaande over de verenigbaarheid van de verschillende nationale regimes inzake exportsteun met de bepalingen van de interne markt⁷. Deze heeft er toe geleid dat de Europese Commissie in de Raad van ministers van Ontwikkelingssamenwerking van 28 november 1991 heeft aangekondigd na te willen gaan hoe een voorstel kan worden uitgewerkt ten einde de communautaire ontbinding van de bilaterale hulp van de lidstaten dichterbij te brengen.

* C.J. Jepma is verbonden aan Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen en de Open Universiteit, E. Jansen ten tijde van het onderzoek aan de Stichting IDE, en E. Kamphuis aan de Open Universiteit. Zij danken M.W. van der Voet (Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken) voor zijn commentaar. Dit artikel geeft een samenvatting van C.J. Jepma, *EC-wide untying*. Dit rapport is verkrijgbaar bij de auteur.

1. *Internationale Samenwerking*, nr. 11-91, blz. 14.

2. OESO, *DAC adopts revised guiding principles for associated financing and tied, partially tied and untied ODA*, PRESS/A(87)23, Parijs, 1987.

3. C.J. Jepma, *Development aid and the Netherlands' economy*, in: M.H. Malek (red.), *Contemporary issues in European development aid*, Avebury, 1991a, blz. 68-74.

4. C.J. Jepma, *The tying of aid*, OESO, Development Centre Studies, Parijs, 1991b, blz. 66-67.

5. COM(90)372 def. SYN 293 van 6 december 1990.

6. Uitspraak van het Hof op 21 maart 1990 in de zaak België versus de Commissie, geval C-142/87.

7. F. Abraham, I. Couwenberg en G. Dewit, *Towards an EC policy on export financing subsidies. Lessons from the 1980s and prospects for future reform*, Universiteit van Leuven, 1991.

Kosten van binding

Welke economische overwegingen spelen in de discussie rond Europese ontbinding een rol? Het klassieke argument tegen binding is dat het in feite een vorm van protectionisme is. De kans dat nationale aanbesteding in het verbrokkelde Europa een redelijke mate van concurrentie tussen leveranciers oplevert is gering. Dit kan leiden tot te hoge prijszetting, ongunstige leveringsvoorwaarden, het steunen van onrendabele productie en verspilling vanwege 'rent-seeking' door het betrokken bedrijfsleven, adviesbureaus, en dergelijke. Soms ontstaan wederzijdse afhankelijkheidsrelaties: het bedrijf gaat rekenen op de overheidsopdrachten en de overheid op het gemak van een vast contact.

Dit alles leidt tot (maatschappelijke) kosten. Een deel van deze kosten slaat neer bij de overheid. Om te bepalen hoe hoog deze kosten voor de overheid zijn, kan gebruik worden gemaakt van de uitkomsten van de z.g. Cecchini-studie. In deze studie is een poging gedaan om de kosten van hulpaanbestedingen te bepalen. Daarbij werden directe prijseffecten en dynamische effecten onderscheiden en werd er rekening mee gehouden dat niet alle overheidsaanbestedingen geschikt zijn voor Europese 'tender' procedures⁸. Gebruikmakend van deze uitkomsten kan worden berekend dat de effectiviteit van de hulpbudgetten van de EG-donoren vanwege de nationale aanbesteding vermindert met zo'n driekwart tot één miljard ecu per jaar.

Dit bedrag kan men zien als een ondersteuning van overheden aan hun bedrijfsleven, die ofwel aan de afnemers wordt doorgegeven, ofwel binnen het bedrijfsleven blijft hangen. Voor het ontwikkelingsbeleid is van belang in hoeverre de exportondersteuning aan de ontvangers wordt doorgegeven. Dit bepaalt immers mede het effect van de hulp voor de ontvanger. De mate waarin dit gebeurt zal echter niet groot zijn. Als de exportsteun via binding vooral naar internationaal concurrerende binnenlandse ondernemingen gaat, zoals meestal het geval lijkt te zijn⁹, is het doorgeven van de subsidie aan de afnemer meestal niet nodig. Als het juist naar de zwakke sectoren gaat, zal het meestal niet mogelijk zijn.

Over de kosten van binding voor de ontvanger zijn diverse studies verschenen¹⁰, maar het is moeilijk om op basis hiervan algemene uitspraken te doen. Kostenvergelijking is moeilijk omdat de geleverde goederen en diensten zelden homogeen zijn. Men komt voor moeilijke afwegingen tussen prijs en kwaliteitskenmerken te staan; verschillen in de overige leverantievoorwaarden compliceren de mogelijkheden tot internationale vergelijking nog verder.

Voorts is vaak sprake van indirecte kosten, bij voorbeeld doordat het geleverde niet voldoet aan de prioriteiten van de ontvanger, door een gebrekkige aansluiting bij de lokale kennis en kunde, door onvoldoende aandacht voor onderhoud, enzovoort. Indicaties omtrent de (directe) kosten van binding voor de ontvanger variëren tussen de 10 en 20%¹¹. Hanteert men dit als uitgangspunt en past men dit toe op de bilaterale hulp van EG-lidstaten, dan kan men een schatting maken van de kosten van binding voor de ontvangers. Daaruit blijkt dat:

- de jaarlijkse directe kosten vanwege binding van de bilaterale EG-hulp voor de ontvangers vermoedelijk ruim een miljard ecu bedragen;

Donor	Bilaterale ontwikkelingshulp ^a			Totale ODA ^b
	Onges-bonden	Partieel gebonden	Ge-bonden	
Belgie	190		250	733
Denemarken	441	9	162	1.025
Duitsland	2.615		2.160	6.651
Frankrijk	3.130	242	2.805	7.442
Ierland	17		2	53
Italië	365		2.594	4.505
Nederland	665	814	255	2.458
VK	281		1.329	2.866
EG-8	7.604	1.065	9.557	25.733

a. Gedefinieerd als ODA (Official Development Assistance).

b. Totaal van bilaterale en multilaterale ODA.

Bron: OESO, DAC 1990 report, tabel 32.

- de binding de reële waarde van de bilaterale hulp van de lidstaten met een kleine 10% vermindert; en
- dat het nationaal inkomen van de ontvangers (exclusief enige grote landen als China, Indonesië, Turkije, India en Nigeria) door de binding ongeveer 0,3% daalt.

Tabel 1. Bindingsstatus van bilaterale ontwikkelingshulp per donor, 1988, committeringen (in \$ mln.)

Doordat de hierboven vermelde kosten voor de overheden ruwweg overeenkomen met de kosten voor de ontvangers wordt althans de suggestie gewekt dat de aan de bedrijven verleende ondersteuning niet aan de ontvangers wordt doorgegeven.

Politiek draagvlak

Sommigen betogen dat ontbinding uiteindelijk het hulpvolume vermindert, doordat het politieke draagvlak erdoor wordt aangetast. Men kan zich echter afvragen hoe sterk dit argument is. Keer op keer blijkt uit enquêtes dat de meesten hulp vooral associëren met liefdadigheid en de bestrijding van menselijke ellende¹². Het element van binding lijkt de mensen nauwelijks te interesseren, voor zover men daarover al geïnformeerd is. Daarom valt moeilijk in te zien waarom de publieke steun voor de huidige omvang van de hulp te lijden zou hebben van ontbinding. Integendeel, het publiek lijkt over het algemeen juist bezwaren te hebben tegen binding, en laat zich in

8. W.S. Atkins, *The 'cost of non-Europe' in public sector procurement*, Brussel, 1988 en M. Catinat en A. Italianer, *Achèvement du marché intérieur - effets primaires micro-économiques et mises oeuvre dans les modèles macroéconométriques*, Europese Commissie, Brussel, 1988.

9. M.H. Malek, R.S. May en D. Schumacher, A comparative assessment of the employment consequences of UK and West German aid, *International Review of Applied Economics*, 1990, blz. 1-28; W.O. Morrissey, The commercialization of aid: business interests and the UK aid budget 1978-88, *Development Policy Review*, jg. 8, nr. 3, blz. 301-322.

10. C.J. Jepma, op.cit., 1991b, blz. 55-64.

11. Vele excessen zijn bekend; een recent geval verscheen in de *Financial Times* van 27 november jl. Het betrof een project in Kenia gefinancierd met Franse gebonden hulp: "The financing conditions were extremely disadvantageous for Kenya, and the price was more than double the amount Kenya's government would have had to pay in an international competitive tender."

12. Decima Research Limited, *The Canadian public and foreign policy issues*, Toronto, 1985; zie ook Informatie Voorlichtingsdienst OS, nr. 21, 11 november 1991.

	Export (1)	Gebonden hulp (2)	Partieel ontb. hulp (3)	(2) als % van (1) (4)	(3) als % van (1) (5)
België/Lux.	3.925	250	0	6,4	0,0
Denemarken	656	162	9	24,7	1,4
Duitsland	13.102	2.160	0	16,5	0,0
Frankrijk	12.970	2.805	242	21,6	1,9
Ierland	485	2	0	0,4	0,0
Italië	6.528	2.594	0	39,7	0,0
Nederland	3.624	255	814	7,0	22,5
VK	7.932	1.329	0	16,8	0,0
EG-8	49.222	9.557	1.065	19,4	2,2

Bron: diverse OESO-statistieken.

Tabel 2. Gebonden hulp en export naar 41 ontwikkelingslanden, 1988 (in \$ mln.)

de discussie vooral leiden door de (vermeende) beperkte doeltreffendheid van de hulp, deels juist als gevolg van die binding.

In beleidskringen is bovendien steeds meer het inzicht doorgedrongen dat het effect van binding op de nationale economie gering is: de bijdrage aan de nationale werkgelegenheid bedraagt vermoedelijk hooguit enkele tienden van procenten¹³. Immers:

- de omvang van gebonden hulp is gering ten opzichte van de totale economische activiteit (ook enkele tienden van procenten);
- binding is vooral in het voordeel van kapitaalintensieve ondernemingen die vaak ook anderszins succesvol zijn op de markten van de ontvangers;
- er is tot op zekere hoogte sprake van fungibiliteit: de netto uitbreiding van de export valt tegen omdat een deel van de met gebonden hulp gefinancierde export toch wel was ontstaan¹⁴;
- binding wordt door alle donoren toegepast, zodat het netto-effect voor het eigen bedrijfsleven beperkt blijft.

Binding als exportsteun

Het voorgaande neemt niet weg dat gebonden hulp ter financiering van de uitvoer naar ontwikkelingslanden in de jaren tachtig belangrijk aan gewicht heeft gewonnen. Terwijl in 1981 de ODA ongeveer 27% uitmaakte van de netto financiële stromen van de OESO-landen naar de ontwikkelingslanden, was dit aan het einde van de jaren tachtig al 50%. Gedurende die zelfde periode daalden de exportkredieten van zo'n \$ 18 mrd. in 1981 naar \$ 1 mrd. in 1989. Dit doet vermoeden dat de (gebonden) ontwikkelingshulp geleidelijk de rol van de exportkredieten is gaan overnemen. Dit is vooral een bezwaar als de hulp wordt ingezet als ondersteuning van de toch wel commercieel levensvatbare export. Bezorgdheid hierover heeft dan ook in OESO-verband geleid tot de principiële afwijzing ervan en aanzienlijke verscherping van de aanmeldingsregels in het geval van exportsteun¹⁵.

De betekenis van de hulpactiviteiten voor de financiering van de uitvoer naar EG-landen naar ontwikkelingslanden is weergegeven in tabel 2. Daaruit blijkt dat ongeveer een kwart van de Nederlandse uitvoer naar de 41 voornaamste ontvangers van hulp wordt gefinancierd op basis van gebonden of partieel ontbonden hulp. Voor de meeste andere Europese landen ligt dat getal iets lager.

Gevolgen voor de export

Welke verschuivingen zouden zich voordoen in de exportstromen indien alle thans gebonden bilaterale hulp van de lidstaten voortaan werd aanbesteed via een Europese 'tender'-procedure? Om deze vraag te beantwoorden kan gebruik worden gemaakt van de verschillen in het regionale patroon van aanbestedingen binnen Europa tussen de met gebonden hulp gefinancierde export en de export op basis van 'commerciële' transacties. Aan de hand daarvan is een situatie van EG-ontbinding gesimuleerd voor de jaren 1988-1989 onder de veronderstelling dat de cumulatieve export van de lidstaten te zamen door de beleidsaanpassing geen wijziging ondergaat¹⁶.

De belangrijkste uitkomsten die in tabel 3 zijn weergegeven bevestigen andermaal de indruk dat de gevolgen voor de donoren van Europese ontbinding van de bilaterale hulp macro-economisch gezien gering zijn. Voor een land als Nederland zijn de effecten voor de totale export eigenlijk verwaarloosbaar.

Hieraan dient te worden toegevoegd dat de werkelijke veranderingen nog geringer zullen zijn omdat in de gepresenteerde berekening geen rekening gehouden is met de invloed van:

- de fungibiliteit;
- de positieve dynamische effecten die uitgaan van de vergrote Europese concurrentie;
- het feit dat een belangrijk deel van de met hulp gefinancierde overheidsaanbestedingen niet geschikt is voor Europese 'tendering'.

Daar staat tegenover dat is verondersteld dat ontvangers geen vrijwillige binding zullen blijven toepassen, of dat andere vormen van informele binding in stand blijven. De praktijk van de binding levert namelijk als geen andere mogelijkheden op om via stilzwijgende deals tussen nationale overheden en nationale bedrijven en adviesbureaus nationale aanbesteding tot stand te brengen, zonder dat de noodzaak tot dit laatste formeel kan worden getraceerd. Indien informele bindingspraktijken in uiteenlopende mate in de diverse lidstaten gehandhaafd zouden blijven, kan dat moeilijk als een stap voorwaarts worden gezien.

Bovendien moet er rekening mee worden gehouden dat in een systeem van Europese 'tendering' de feitelijke aanbesteding niet altijd evenredig aan de inter-

13. Malek, May en Schumacher, op.cit., 1990; voor een analyse van de Nederlandse situatie zie C.J. Jepma, H. de Haan en M.C. Quist (red.), *Ontwikkelingshulp en het Nederlandse bedrijfsleven*, Stenfert Kroese, Leiden, 1984.

14. Voor een literatuuroverzicht, zie C.J. Jepma, op.cit., 1991b, blz. 42-46.

15. OESO, *The export credit financing systems in OECD member countries*, Parijs, 1990, blz. 263-284 en OESO, persbericht van november 1991 over het 'Helsinki-pakket'.

16. In de simulatie zijn 8 donoren, 41 ontvangers, 10 goederengroepen en 7 bestemmingssectoren onderscheiden. Verondersteld is dat per donor sprake was van een zelfde patroon van goederenleveranties per bestemmingssector in de ontvangende landen, dat de huidige regionale samenstelling van de Europese leveranciers per goederencategorie op basis van commerciële uitvoer overeenkomt met die welke zou voortvloeien uit de aanbesteding op basis van EG-ontbinding, maar dat de samenstelling van de bestemmingssectoren van de gezamenlijke EG-hulp in de diverse ontvangende landen niet verandert.

nationale concurrentieverhoudingen over de Europese lidstaten wordt verspreid. Immers:

- EG-ontbinding werkt enigszins in het voordeel van landen met een relatief gering hulpvolume (zij profiteren mee van de door anderen gefinancierde aanbesteding);
- EG-ontbinding werkt relatief gunstig door voor landen met een sterke traditie van commerciële uitvoer naar ontwikkelingslanden;
- EG-ontbinding is in het voordeel van landen die een sterke concurrentiepositie hebben opgebouwd ten aanzien van de typische invoerproducten van de ontvangers (zoals kapitaalgoederen, chemische producten en infrastructurele werken);
- EG-ontbinding is in het voordeel van landen die op creatieve wijze, bij voorbeeld door een heroriëntatie van hun project- en programmakeuze, door oneigenlijk gebruik van de procedures, of anderszins, het regime in hun voordeel trachten te ontduiken.

Dit betekent dat indien men Europese ontbinding zou introduceren of althans zou overgaan tot meer transparante aanbestedingsprocedures alleen een goede controle (zo mogelijk vooraf) op de toepassing van de regels is vereist. Daarnaast zou bij voorbeeld aan de hand van de gegevens over de feitelijke aanbestedingen, moeten worden nagegaan of de regionale en sectorale patronen ervan min of meer overeenkomen met de verwachtingen op basis van de aanbestedingspatronen van niet met gebonden hulp gefinancierde exportpatronen. Aldus zou ook

Donor	1	2	3	4	5	6	7
België	4.294	250	814	564	226	13,1	0,68
Dk.	691	168	160	-8	-5	-1,2	-0,02
Dld.	13.498	2.160	2.750	590	27	4,4	0,16
Frank.	13.757	3.267	2.919	-349	-11	-2,5	-0,16
Italië	6.528	2.307	1.120	-1.187	-51	-18,2	-0,76
Ned.	3.516	769	754	-14	-2	-0,4	-0,01
VK	8.028	1.295	1.699	404	31	5,0	0,16

1. Totale export naar ontwikkelingslanden (mln. \$).
2. Hulp-gefinancierde export naar de ontwikkelingslanden; huidige situatie (mln. \$).
3. Idem bij EG-ontbinding (mln. \$).
4. Verandering in de export door de beleidsaanpassing (mln. \$).
5. Gevolg van de beleidsaanpassing in procenten van de hulp-gefinancierde export.
6. Gevolg van de beleidsaanpassing in procenten van de totale export naar de 41 ontwikkelingslanden.
7. Gevolg van de beleidsaanpassing in procenten van de totale export naar alle landen.

dienen te worden nagegaan in welke mate het nieuwe systeem wordt ontdoken.

De conclusie moet dan ook zijn dat, afgezien van specifieke deelbelangen, de macro-economische effecten van binding en ontbinding gering zijn. Het betreft vooral een politiek vraagstuk dat samenhangt met het 'prisoners dilemma' van de Europese besluitvorming: elk land zou worden gestraft voor eenzijdige ontbinding.

Internationalisering van het bedrijfsleven

De vraag is echter of men tegenwoordig de export van nationale ondernemingen nog effectief via binding kan ondersteunen. In de eerste plaats kan de internationalisering in het bedrijfsleven er toe leiden dat het voor ondernemingen ongunstig is indien het Europese land van waaruit de leverantie plaatsvindt op voorhand op basis van nationaal beleid vastligt. Er zijn gevallen bekend waarin een in Nederland gevestigde multinational om ontbinding verzocht ten einde vanuit een dochteronderneming elders in Europa te kunnen leveren¹⁷. In de tweede plaats kan steun aan internationaal opererende ondernemingen gemakkelijk weglekken naar buitenlandse leveranciers of afnemers. In de derde plaats biedt een proces waarin overheden hulpgelden tegen elkaar inzetten met het oog op de exportconcurrentie van het eigen bedrijfsleven, uiteindelijk voor niemand voordelen.

Het bovenstaande overziende bestaan er dus vrij sterke argumenten voor Europese ontbinding. Toch dient men ervoor te waken een dergelijk beleid eventueel te introduceren zonder dit van vrij verregaande waarborgen te voorzien. Dit betekent een goede controle op de toepassing van de regels en op het gebruik van vormen van informele of vrijwillige binding.

C.J. Jepma
E. Jansen
E. Kamphuis

17. P. Hoebink, *Geven is nemen. De Nederlandse ontwikkelingshulp aan Tanzania en Sri-Lanka*, Stichting Derde-Wereld Publicaties, Nijmegen, 1988, blz. 180 e.v.