

Ontwikkeling als uitdaging

"There is no magic cure for economic backwardness. There is more than one way to succeed – if only because there are many different sorts of success". Het is niet de enige opvallende uitspraak (blz. 49) in het onlangs verschenen *World development report 1991* dat onder de titel *The challenge of development* door de Wereldbank is uitgebracht. Met verfrissende openheid wordt in het rapport een aantal fundamentele vragen gesteld. Wat heeft de ervaring van meer dan veertig jaar ontwikkeling geleerd?

Waarom is in sommige landen (in Azië) het levenspeil in die periode met meer dan het vijfvoudige gestegen – een historisch ongekend verschijnsel. Waarom is in andere landen (in Afrika) het levenspeil de laatste dertig jaar gedaald? Waarom leven er meer dan 1 miljard mensen in absolute armoede, dat wil zeggen met minder dan 1 dollar per dag?

Het inzicht in de processen die ten grondslag liggen aan economische ontwikkeling is de afgelopen decennia ontegenzeggelijk gegroeid. Feitelijke ervaringen in combinatie met een sterk toegenomen analysecapaciteit hebben hiertoe in hoge mate bijgedragen. Zo is de betekenis van fysieke kapitaalvorming, hoewel belangrijk, overschat. Landbouw is ten onrechte verwaarloosd ten gunste van moderne industrie. Invoersubstitutie en protectie zijn te veel, uitvoermogelijkheden te weinig benadrukt. Markt-onvolkomenheden zijn opgevangen met interventies van overheden, die daartoe nauwelijks geëquipeerd waren.

Aangezien deze ervaringen in sterke mate de effecten van economisch beleid en instituties op het ontwikkelingsproces betreffen, loopt de juiste afbakening van overheidstaken ten opzichte van de markt als een rode draad door het rapport. Markten waarin mededinging overheerst, kunnen zeer doelmatige instrumenten zijn om het productieproces te organiseren, vooral in een open economie. Goed werkende markten vereisen echter instituties, een sociale en fysieke infrastructuur en voorziening in de basisbehoeften van de armen. "... price reforms, investment, and institution-building are complementary. Success depends on getting wrong things right" (blz. 31).

Onder meer op basis van speciaal voor dit rapport uitgevoerd onderzoek wordt gepoogd het relatieve belang vast te stellen van factoren die het succes van ontwikkeling bepalen. Een eerste analyse laat zien dat, in tegenstelling tot geïndustrialiseerde landen, productiegroei in ontwikkelingslanden vooral door de inzet van productiefactoren (met name kapitaal) en niet door de toename van de totale factorproductiviteit (TFP) wordt bepaald. Verschillen in groei tussen ontwikkelingslanden blijken echter sterk met verschillen in TFP-groei samen te hangen. Dit geldt evenzeer voor verschillen in groeitempo tussen verschillende perioden (met sterk negatieve TFP-groei in Afrika en Latijns-Amerika in het recente verleden). Deze verschillen worden aan de volgende factoren toegeschreven:

- investeringen in mensen (gerichte overheidsinvesteringen in onderwijs – speciaal voor vrouwen –, gezondheidszorg, voeding en gezinsplanning);

- ondernemingsklimaat (vrije-markt- en prijsbeleid gepaard aan investeringen in infrastructuur en instituties);
- openheid naar buiten (minder beperkingen op handel en investeringen);
- evenwichtig macro-economisch beleid (laag overheidstekort, lage inflatie, positieve reële rente, evenwichtige wisselkoers).

Nadere analyse van deze factoren illustreert hoe zij elkaar wederzijds beïnvloeden: beter onderwijs, hogere investeringen en een beleid gekenmerkt door weinig marktverstoringen leiden gecombineerd tot aanmerkelijk hogere groei dan de som van de bijdragen van elke factor afzonderlijk. Doelmatig binnenlands beleid kan op deze wijze 1,5 tot 2 procent meer groei opleveren.

Een interessante micro-economische analyse van de invloed van macro-economisch beleid is gebaseerd op ex post-evaluaties van 1.200 door de Wereldbank en de International Finance Corporation gefinancierde projecten. In een gunstig macro-economisch klimaat blijken deze projecten een rendement op te leveren dat ten minste anderhalf maal zo hoog is als in situaties waarin het economische beleid ernstig verstoord is. Soortgelijke resultaten worden gevonden voor projecten die plaatsvinden in een omgeving waar de overheid voldoende in infrastructuur investeert vergeleken met een situatie waarin dit niet het geval is. Competent management ('human capital') en effectieve instituties blijken een nog sterkere invloed te hebben. In alle drie gevallen vertalen geaggregeerde rendementsverschillen zich in een verschil in groei van ten minste 1 procent per jaar.

Met het pleidooi voor een voorwaardenscheppend overheidsbeleid trekt dit rapport consistent de lijn door die in 1990 is ingezet met het *World development report* over armoede (arbeidsintensieve ontwikkeling en doelgerichte herverdeling), en zet het ongetwijfeld de toon voor het rapport voor 1992 over het milieu. Daarmee wordt niet alleen thematisch een verschil met de meer 'sectorale' rapporten van de jaren tachtig gemarkeerd. Het huidige rapport is opvallend genuanceerd van toon, verschaft veel historische context en beargumenteert zorgvuldiger dan enige jaren terug een 'markt-vriendelijke' benadering van ontwikkeling. Voorbeelden van deze genuanceerdheid zijn te vinden in de kaders over hulpeffectiviteit (blz. 40), interventies in internationale markten (blz. 102-103), snelheid van economische hervormingen (blz. 117), en de kritische bespreking van structurele-aanpassingsprogramma's (hfst. 6).

Nieuw is eveneens een speciaal hoofdstuk over de rol van de staat in het ontwikkelingsproces met daarin veel aandacht voor de politieke economie van hervormingen en de rol van democratie, mensenrechten en herverdeling. Voor wie z'n klassieken kent is de uitkomst overigens niet nieuw: er is geen koninklijke weg naar welvaart.

A. Kuyvenhoven