

Ontwikkeling en welzijn

Internationale organisaties lijken het tegenwoordig aan hun status verplicht te zijn jaarlijks (soms twee- of halfjaarlijks) een overzichtsrapport uit te brengen van de stand van zaken op hun terrein. In 1990 heeft het UNDP, het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties, zich met het jaarlijkse *Human development report* (verder HDR) begeven in het gezelschap van onder andere de Wereldbank, de UNCTAD, UNICEF en UNESCO. UNDP wil met dit rapport een alternatief bieden voor de veelal beperkte, puur economische benadering van het ontwikkelingsvraagstuk. Tegenover het begrip economische ontwikkeling plaatst het het concept 'human development'. Tegenover het bruto nationaal product de 'human development'-index. Deze week is het vierde Human development report verschenen. In dit artikel wordt op basis van een kort overzicht van de vier rapporten bezien wat zij aan de discussie over het ontwikkelingsvraagstuk toevoegen.

De mens centraal

De boodschap van het eerste Human development report, in 1990, is dat economische groei op zich geen doel is van ontwikkeling, maar slechts een, zij het noodzakelijk, middel tot verbetering van het welzijn van de mens. Auctor intellectualis van het rapport is Mahbub ul Haq, die al eerder een lans had gebroken voor het idee de mens meer centraal te stellen in het ontwikkelingsconcept¹. Vanuit dat perspectief introduceert het rapport het begrip 'human development': een proces waarin de keuzemogelijkheden van mensen vergroot worden. In een later rapport wordt hieraan toegevoegd: ten einde ontwikkeling democratischer te maken. Verruiming van keuzemogelijkheden vooronderstelt vrijheid. Als de meest essentiële keuzen worden be-

schouwd: een lang en een gezond leven, onderwijs en toegang tot de hulpbronnen die nodig zijn voor een 'behoorlijke' levensstandaard.

Het rapport bevat ook een samengestelde index waarmee 'human development' gemeten wordt. De drie genoemde essentiële keuzen van de mens worden weerspiegeld in de samenstelling van de index: de componenten zijn het bruto nationaal product per hoofd van de bevolking als indicator voor de hulpbronnen waarover men beschikt, de levensverwachting bij de geboorte als indicator voor levensduur, en de alfabetiseringsgraad als indicator voor het onderwijsniveau². De index geeft de gemiddelde situatie per land weer. In latere edities wordt de index gedifferentieerd naar geslacht en inkomensverdeling. Het aantal landen waarvoor dit mogelijk is, blijft echter beperkt.

Vooraf de index heeft in de vakliteratuur de nodige kritiek ondervonden. Kanttekeningen worden gemaakt bij de constructie van de index (bijvoorbeeld, de aan de componenten toegekende gewichten, het gebruik van een logaritme voor de inkomensgegevens). Vraagtekens worden gezet bij de meerwaarde van de 'human development'-index ten opzichte van, met name, het bruto nationaal product per hoofd of eerdere indexen, zoals de 'physical quality of life'-index (met de componenten levensverwachting op éénjarige leeftijd, alfabetiseringsgraad onder volwassenen en kindersterfte). Ook de empirische basis ontmoet veel kritiek. Alles bij elkaar genomen is het advies van McGillivray en White aan de auteurs van het HDR om te bescheiden met de index om te springen niet geheel onterecht³.

Een belangrijke, maar zeker niet nieuwe conclusie van het rapport is dat de verschillen tussen landen in termen van inkomen groter zijn dan in termen van 'human development'. Er is geen volkomen verband tussen het inkomen per hoofd en het niveau van 'human development'. Soortgelijke bevindingen waren al eerder gedaan⁴. Het blijkt dat reeds bij een betrekkelijk laag gemiddeld inkomen per hoofd een redelijk hoog niveau van 'human development' mogelijk is, zij het dat het dan uiteraard vooral om de componenten onderwijs en levensverwachting gaat. Essentieel voor het realiseren van 'human development' blijkt een goede samenstel-

ling van de openbare uitgaven te zijn, met voldoende aandacht voor de sociale sector, naast economische groei en een rechtvaardige inkomensverdeling.

Onderwijs en gezondheidszorg

HDR 1991 benadrukt dat voor het bevorderen van 'human development' een verstandig macro-economisch beleid een vereiste is. Een dergelijk beleid betekent volgens het rapport onder andere dat de wisselkoers niet overgewaardeerd moet zijn, dat het handelsbeleid met betrekking tot de invoer de uitvoer van arbeidsintensieve goederen niet belemmert en dat de rente niet zodanig moet zijn dat kredietransoenering kleine leners uitsluit. Het impliceert ook een tamelijk ondogmatische opstelling ten aanzien van de taken van de overheid. De overheid moet markten laten werken of corrigeren wanneer deze falen, zorg dragen voor de fysieke infrastructuur, en het aanbod van belangrijke publieke goederen ondersteunen. Ten slotte, en daar richt dit rapport zich in het bijzonder op, is een effectief sociaal-economisch beleid nodig.

Om de structuur van de sociale uitgaven van overheden te analyseren worden vier kengetallen onderscheiden. Daarmee worden onder andere de 'human priority'-uitgaven (basischoling, basisgezondheidszorg) in beeld gebracht. Het rapport concludeert als vuistregel dat ontwikkelingslanden ongeveer 5% van hun inkomen aan 'human priority' moeten besteden, willen zij goed presteren met betrekking tot 'human development'. Waar dit percentage vandaan komt is niet duidelijk; het gewogen gemiddelde voor de landen waarvoor

1. M. ul Haq, Human dimension in development, *Journal of Development Planning*, 1989, blz. 249-258.

2. Vanaf HDR 1991 is aan deze component het gemiddelde aantal jaren gevolgd onderwijs toegevoegd.

3. Zie bij voorbeeld A.C. Kelley, The human development index: handle with care, *Population and Development Review*, 1991, blz. 315-324; M. McGillivray en H. White, Measuring development? The UNDP's human development index, *Journal of International Development*, 1993, blz. 183-192.

4. Zie bij voorbeeld M.D. Morris, A physical quality of life index, *Urban Ecology*, 1978, blz. 225-240.

cijfers worden gegeven is 2,9% en het, in dit verband overigens meer relevante, ongewogen gemiddelde 3,5%. De ruimte voor die hogere uitgaven wordt gezocht in vermindering van militaire en politieke uitgaven, vermindering van (interne en externe) schuldenlast, het verminderen van verliezen van de staatsbedrijven en het verhogen van belastinginkomsten.

Vanuit het buitenland kan op twee manieren direct aan de bevordering van 'human development' worden bijgedragen. Allereerst door via schuldenverlichting het overheidsbudget te ontlasten. En daarnaast door gerichte besteding van hulp gelden aan 'human priority'-sectoren⁵. De prestaties van donoren in dit opzicht worden via soortgelijke kengetallen als hierboven belicht. Geconcludeerd wordt dat minder dan 0,03% van het nationaal inkomen in donorlanden besteed wordt aan 'human priority'-terreinen in ontwikkelingslanden. De meest concrete suggestie om dit te verhogen betreft het evalueren van de uitgaven aan technische hulp. Afrika krijgt jaarlijks meer dan zes miljard dollar aan technische hulp, terwijl de niveaus van 'human development' tot de laagste ter wereld behoren. Te hoge uitgaven aan dure buitenlandse deskundigen en te weinig aan lokale instituten en expertise zouden daarbij de kern van het probleem vormen⁶.

Al met al is deze analyse eigenlijk niet anders dan een uitgebreid pleidooi voor hoge(re) uitgaven aan basisscholing en basisgezondheidszorg in ontwikkelingslanden en de hulp die donoren daarbij kunnen bieden.

Aansluiting bij de wereldmarkt

In 1992 staat de bijdrage die de wereldmarkt kan leveren aan 'human development' in ontwikkelingslanden centraal. Eerst wordt uitgebreid ingegaan op het verschil in inkomen per hoofd tussen arme en rijke landen. Als indicatie hiervoor wordt de verhouding tussen het inkomen van de rijkste en de armste 20% van de wereldbevolking genomen. Volgens schatting van de auteurs nam deze verhouding toe van 30 tot 1 in 1960 naar 60 tot 1 in 1989. Overigens blijkt wat de voorziening in basisbehoeften betreft, en dat is vanuit het oogpunt van armoedevermindering uiterst relevant, de ongelijkheid tussen Noord en Zuid afgenomen te zijn.

Vervolgens wordt vooral aandacht besteed aan migratie, handelsbelemmeringen en de schuldenproblematiek. De kosten, dan wel gemiste opbrengsten, voor ontwikkelingslanden, van het slechts in beperkte mate vrij functioneren van de internationale markten voor goederen, diensten, arbeid en kapitaal worden voor 1990 geschat op 500 miljard dollar. Dit bedrag komt, qua orde van grootte, overeen met tien maal de buitenlandse hulp die ontwikkelingslanden ontvangen, of ongeveer een vijfde van hun bruto nationaal produkt. Hoewel het aantrekkelijk is om te trachten een totaalbedrag te berekenen, zijn er nogal wat bezwaren tegen in te brengen. Deze bezwaren betreffen niet zozeer de hoogte van het bedrag, maar vloeien ten dele voort uit het ondoorzichtige en/of twijfelachtige karakter van enkele van de onderliggende sommen, ten dele uit het 'appels en peren'-karakter van deze exercitie. Dit betreft onder andere de hoogte van de gehanteerde reële rente en de impliciete veronderstellingen ten aanzien van migratie.

Het rapport lijkt enigszins op twee gedachten te hinken. Aan de ene kant wordt de conclusie getrokken dat de wereldmarkt niet erg vriendelijk is voor arme mensen en arme landen. Maar na deze conclusie wordt, zij het kort, toch ingegaan op het beleid dat noodzakelijk is om op de wereldmarkt te kunnen concurreren, getypeerd met de uitspraak dat nationale vastberadenheid soms in staat is om de perversiteit in de wereldmarkt te overwinnen. De produktieve mogelijkheden die ontwikkelingslanden hebben, ongeacht het protectionisme van de rijke landen, worden daarmee onderbelicht. Het risico van het benadrukken van het protectionisme is dat het als de belangrijkste beperkende factor voor ontwikkeling wordt gezien. Dat is het niet per se, getuige de sterke groei van de industriële export van de nieuwe industrielanden. Het betekent een sterke onderwaardering van aanbodfactoren. Kortom, de verhoudingen lijken in dit rapport een beetje scheef te liggen. Het belang van de wereldmarkt voor ontwikkelingslanden zou meer recht zijn gedaan als duidelijker aangegeven was waarom, theoretisch en empirisch, een naar buiten gerichte ontwikkelingsstrategie goed is. En als bovendien uitgebreid ingegaan was op de diverse instrumenten (wisselkoersbe-

leid, handelspolitiek, scholingsbeleid) van binnenlands beleid die daar aan kunnen bijdragen. Dit alles natuurlijk zonder te verhelten dat er ook belangrijke beperkingen aanwezig zijn in het externe klimaat.

Vrijheid, participatie en democratisering

Participatie en democratisering zijn de centrale begrippen in het onlangs verschenen *Human development report 1993*. De jaren tachtig worden ditmaal niet getypeerd als het verloren decennium, maar als het decennium waarin mensen op de voorgrond treden: over de hele wereld kregen in de jaren tachtig mensen de neiging hun politieke, economische en sociale lot zelf in handen te nemen. Achtereenvolgens wordt in het rapport aandacht besteed aan de participatie van mensen in marktprocessen, in het bestuur en – via organisaties – in het maatschappelijk middenveld. Participatie wordt omschreven als toegang van mensen tot besluitvorming en macht waardoor ze betrokken zijn bij de economische, sociale, culturele en politieke processen die hun leven beïnvloeden.

Daarmee wordt in feite de rode draad van het onderwerp vrijheid uit de eerdere rapporten doorgetrokken. Toch is die rode draad af en toe verstrikt geraakt. Het publiceren over vrijheid heeft conflicten opgeroepen. Opvallend afwezig in HDR 1993 is een vrijheidsindex. In 1991 bevat het rapport wel zo'n index. Deze 'human freedom'-index is gebaseerd op eerder werk van Charles Humana, met gegevens uit 1985. In de index zijn de scores op veertig criteria verwerkt, waaronder bewegingsvrijheid, het recht op vergadering en vrijheid van meningsuiting. De auteurs van HDR 1991 melden geen kans gezien te hebben de index van Humana op een behoorlijke manier te actualiseren. De reden waarom verschillende ontwikkelingslanden zich hevig tegen de

5. 'Human priority' is hier merkwaardigwijls ruimer gedefinieerd en omvat, naast de eerder genoemde categorieën, ook uitgaven aan familyplanning, veilig drinkwater e.d.

6. Een uitvoerige kritische bespreking van technische samenwerking is recent ook gegeven in E.J. Berg, *Rethinking technical cooperation; reforms for capacity building in Africa*, UNDP, New York, 1993.

'human freedom'-index verzetten is politiek van aard: men wenst in het geheel niet beoordeeld te worden op een vrijheidsindex. In de editie van 1992 komt de Humana-index niet meer voor. Wel wordt een nieuwe poging gedaan de vrijheid van landen kwantitatief te benaderen, in de vorm van een 'political freedom'-index, die gebaseerd is op vijf clusters van indicatoren, waaronder vrijheid van meningsuiting en politieke participatie. Er worden alleen enkele groepsscores gepubliceerd, geen landenspecifieke gegevens. Ontwikkelingslanden verzetten zich echter ook tegen deze index, en om die reden komt in het rapport 1993, dat aan vrijheid gewijd is, paradoxaal genoeg geen enkele vrijheidsindex meer voor.

In HDR 1993 wordt grote nadruk gelegd op het proceskarakter van participatie en democratisering. Deze processen verlopen in verschillende landen in uiteenlopend tempo. Ze vereisen een institutionele inbedding die niet zo maar gerealiseerd is. Markten moeten zodanig hervormd worden dat ieder er toegang tot heeft. Het bestuur dient gedecentraliseerd te worden om grotere toegang tot de besluitvorming te realiseren. Gemeenschapsorganisaties moeten meer invloed krijgen op nationale en internationale kwesties.

Om de participatie in de markt te vergroten is vooral de mogelijkheid van produktieve en lonende arbeid belangrijk. Geconstateerd wordt evenwel dat de groei van de werkgelegenheid aanzienlijk achterblijft bij de economische groei, en dat er in sommige landen zelfs sprake is van baanloze groei. Gewezen wordt op het belang van, onder meer, grotere investeringen in het basisonderwijs, steun aan het kleinbedrijf, liberalisering en de bevordering van arbeidsintensieve technologieën. De overheid moet, zij het zo terughoudend mogelijk, de vrije werking en toegankelijkheid van markten beschermen en garanderen. In dat kader wordt ook aandacht besteed aan de privatisering van staatsbedrijven. Staat en markt worden beide gedomineerd door dezelfde machten en moeten onder democratische controle worden gebracht. Wat dat concreet betekent blijft onduidelijk.

Decentralisatie van het bestuur en de macht wordt vervolgens bestempeld als de meest effectieve manier om mensen meer zeggenschap te ge-

ven. Decentralisatie zou ook de kansen vergroten op een grotere inzet van middelen in relevante sociale sectoren als basisonderwijs en -gezondheidszorg. Voor het in beeld brengen van de decentralisatie van de overheidsfinanciën, de werkgelegenheid in de overheidssector en de sociale overheidsuitgaven worden weer de nodige kengetallen gepresenteerd. Met de kengetallen uit eerdere rapporten nog in het geheugen bekruipt de lezer gemakkelijk het gevoel dat overdaad schaadt. Opvallend is dat in het kader van het onderwerp bestuur vrijwel uitsluitend decentralisatie wordt besproken, en niet voor bepaalde ontwikkelingslanden wellicht gevoeliger onderwerpen als verantwoording, efficiëntie en transparantie van bestuur.

Evaluatie

Het is niet de functie van rapporten als het HDR met werkelijk nieuwe visies te komen. Wel mag verwacht worden dat ze een evenwichtig overzicht bieden van de stand van zaken. Ze worden immers vaak door beleidsmakers gebruikt, ook in ontwikkelingslanden. Vanuit dat oogpunt bezien kunnen de achtereenvolgende boodschappen van de vier rapporten niet als even geslaagd worden beoordeeld.

De kracht van HDR 1990 is de invalshoek: het centraal stellen van de mens in het denken over ontwikkeling. Aan het einde van de jaren tachtig is deze boodschap op zijn plaats. Hij is niet nieuw. Wel is er sprake van specifieke accenten, zoals de sterke nadruk op vrijheid. Belangrijk, zij het ook niet nieuw, is de aandacht voor het feit dat reeds bij een laag inkomen per hoofd aanmerkelijke vooruitgang in de voorziening in basisbehoeften verwezenlijkt kan worden. HDR 1991, met zijn terechte nadruk op investeren in uitgaven met een hoge sociale prioriteit (produktieve basisbehoeften) past in het tijdbeeld, maar biedt niet veel nieuws.

HDR 1992, waarin de ongelijke internationale verhoudingen centraal staan, lijkt het zwakste rapport in de reeks. De aandacht had meer kunnen uitgaan naar het optimaal inspelen op de mogelijkheden die de wereldmarkt biedt. Immers, in de afgelopen jaren zijn vele ontwikkelingslanden erin geslaagd op die manier hun positie te verbeteren, ondanks de ongelij-

ke verhoudingen. HDR 1993 levert te zamen met HDR 1990 de meest interessante bijdrage. Zeer positief in HDR 1993, met participatie als thema, is de evenwichtige behandeling van beleidsmatig actuele zaken als privatisering.

Ten slotte zijn nog enkele kanttekeningen op hun plaats. Het concept 'human development' is zwak uitgewerkt. Daardoor is het niet denkbeeldig dat het op termijn als een modieuze gril terzijde wordt geschoven. Zwak is ook de meting van het concept, de 'human development'-index. De geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van het HDR wordt ook in gevaar gebracht door gebrekkige onderbouwing van beweringen, zoals die met betrekking tot de '500 miljard' in HDR 1992. Ook de empirische basis van het HDR is vatbaar voor verbetering. 'Nieuw' is wel de compilatie van gegevens die het rapport biedt, zij het dat het grootste deel van de gegevens aan andere internationale organisaties wordt ontleend. Vele van deze organisaties verantwoorden de gegevens die zij publiceren slecht. Het HDR vormt daarop geen uitzondering⁷.

Al met al is het starten van een reeks Human development rapporten door het UNDP te waarderen als een nuttig initiatief. De belangrijkste bijdrage van de gehele reeks ligt ons inziens in de politieke discussie die ontstaan is over de rol van vrijheid in het ontwikkelingsproces. De hierboven opgesomde kanttekeningen zouden echter de geloofwaardigheid van de reeks ernstig kunnen aantasten. Geloofwaardigheid en betrouwbaarheid zijn de kenmerken waar zulke rapporten het van moeten hebben.

Leen Boer
Ad Koekkoek

Beide auteurs zijn werkzaam bij het Bureau Beleidsvoorbereiding van het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

7. Vgl. T. Moll, Mickey Mouse numbers and inequality research in developing countries, *The Journal of Development Studies*, 1992, blz. 689-704.