

Profijt van ontwikkelingshulp

In het Nederlandse debat over ontwikkelingssamenwerking is de koopman steeds nadrukkelijker aanwezig. De samenvoeging van de portefeuilles buitenlandse handel en hulp is daar een uitdrukking van. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en anderen hebben opgeroepen om het bedrijfsleven meer te laten profiteren van het budget voor ontwikkelingssamenwerking. 70 tot 90 procent van de bilaterale hulp blijkt nu al via hogere exporten terug te vloeien naar de Nederlandse economie. De toegevoegde waarde bedraagt ongeveer 40 tot 55 procent van de bilaterale hulp.

**ANTONIE DE KEMP,
CASPAR LOBBRECHT
EN RUERD RUBEN**

Werkzaam bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken

**INMACULADA
MARTÍNEZ-ZARZO-
SO, FELICITAS
NOWAK-
LEHMANN DANZIN-
GER EN STEPHAN
KLASEN**

Allen werkzaam aan de Universiteit van Göttingen

In 2010 publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een invloedrijk rapport over ontwikkelingssamenwerking. Een van de adviezen van de Raad was om meer rekening te houden met Nederlandse comparatieve voordelen. De adviezen vonden een gewillig oor bij het kabinet dat in oktober van dat jaar aantrad. Staatssecretaris Knapen bracht het aantal partnerlanden terug en koos voor nieuwe thema's, waarin de Nederlandse comparatieve voordelen meer tot uitdrukking zouden komen (zoals voedselzekerheid en water). Het tweede kabinet-Rutte bracht de agenda's van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking dichter bij elkaar door ze bij één bewindspersoon, minister Ploumen, onder te brengen. De beleidsnota 'Wat de wereld verdient: Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen' (Tweede Kamer, 2012-2013) legt expliciet een relatie tussen armoedebestrijding, duurzame groei en kansen voor Nederlandse bedrijven in het buitenland. Het nieuwe Dutch Good Growth Fund geeft verder uit-

drukking aan de wens om het Nederlandse bedrijfsleven meer bij ontwikkelingssamenwerking te betrekken.

Terwijl de middelen voor ontwikkelingssamenwerking afnemen, stijgt de export naar ontwikkelingslanden sterk (figuur 1). In de jaren negentig ging ruim vijf procent van de Nederlandse export naar deze landen; dat cijfer is toegenomen tot bijna elf procent in 2012.

Een fel bediscussieerde vraag is de bijdrage van ontwikkelingssamenwerking aan economische groei in ontvangende landen (Arndt *et al.*, 2010; Nowak-Lehmann, 2012; IOB, 2012). De mate waarin donoren zelf van hulp profiteren, heeft tot dusverre minder aandacht gekregen. Toch is er voldoende reden om hier wel naar te kijken. Kennis van effecten van hulp op de export biedt een basis voor de beoordeling van initiatieven om het bedrijfsleven meer te laten profiteren van ontwikkelingssamenwerking. Nu lijkt nog te vaak de gedachte te bestaan dat door ontbinding van de hulp (zie hieronder) ontwikkelingssamenwerking alleen een kostenpost vormt waar geen economische baten tegenover staan. Verwaarlozing van inverteerde effecten kan echter leiden tot een overschatting van de opbrengst van bezuinigingen. Omgekeerd kunnen bij een gebrek aan inzicht in de samenhang tussen hulp en handel effecten van maatregelen om de rol van het bedrijfsleven te vergroten ook tegenvallen. Dat is bijvoorbeeld het geval als deze inzet alleen leidt tot verschuivingen in de samenstelling van de export.

EXPORTGROEI BIJ DONOREN

Ontwikkelingshulp vergroot het beschikbaar inkomen en daarmee de mogelijkheden om te importeren. Mits goed besteed leidt hulp tot economische groei en daarmee tot een verdere stijging van de import. De literatuur noemt drie argumenten waarom donoren, meer dan andere landen, zouden kunnen profiteren van deze toegenomen import van ontwikkelingslanden: binding van hulp, goodwill en gewoontevorming. Binding van hulp betekent dat de hulp direct gekoppeld is aan de aanschaf van goederen en dien-

sten in het land van de donor. Deze vorm van hulp was vooral actueel in de eerste decennia van de ontwikkelingssamenwerking, maar bestaat nog steeds. In 2001 hebben de OESO/DAC-donoren de hulp aan de minst ontwikkelde landen ontbonden, maar onder invloed van de economische crisis bestaat de neiging om deze trend te keren. Gewoontevorming ontstaat door ervaring met producten uit het land van de donor, opgedaan bij het uitvoeren van ontwikkelingsprojecten. Via 'goodwill' kan hulp een handelsrelatie bevorderen. De hulprelatie draagt bij aan de ontwikkeling van netwerken, vergemakkelijkt handelsmissies en versterkt het effect ervan.

Recente onderzoeken laten een positief effect van hulp op de export van donoren zien (Martínez-Zarzoso *et al.*, 2013a). Donoren profiteren meer van de groei van de import van ontwikkelingslanden dan andere (ontwikkelde) landen. De meeste onderzoeken vinden geen bewijs dat dat gebonden hulp voor donoren grotere voordelen oplevert dan ongebonden hulp (Jepma, 1991; Arvin en Baum, 1997; Osei *et al.*, 2004; Clay *et al.*, 2009). Het lijkt er eerder op dat binding alleen leidt tot een andere samenstelling van de export. Een uitzondering is een studie van Martínez-Zarzoso *et al.* (2013a), volgens welke landen die veel gebonden hulp verstrekken gemiddeld meer exporteren.

EXPORTGROEI BIJ ONTVANGENDE LANDEN

Verschillende onderzoeken laten zien dat ontwikkelingssamenwerking de wederzijdse handel bevordert: de hulprelatie draagt ook bij aan hogere exporten van partnerlanden (Hühne *et al.*, 2013). Pettersson en Johansson (2013) vinden vooral een sterk verband tussen technische assistentie en wederzijdse handel. Zij verklaren dit uit het belang van kennis en persoonlijke relaties voor handel. Maar het is ook mogelijk dat handelsrelaties invloed uitoefenen op de omvang van de technische assistentie. De onderzoekers houden hier geen

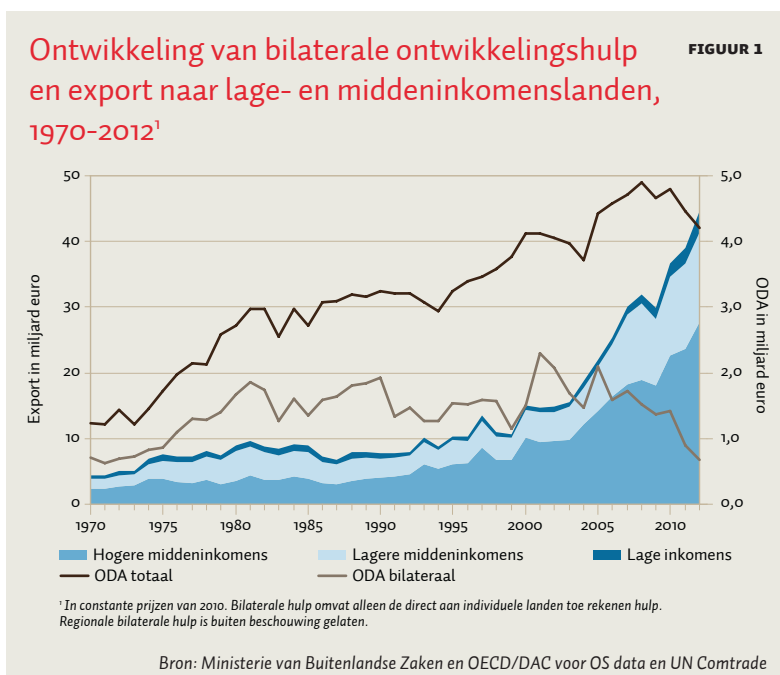
rekening mee en dat betekent dat zij het effect mogelijk overschatten. Nowak-Lehmann *et al.* (2013) controleren wel voor endogeniteit en vinden geen bewijs dat ontwikkelingshulp leidt tot een hogere export van ontvangende landen naar de donoren. Hoewel dit laatste nog geen bewijs is dat ontwikkelingshulp niet bijdraagt aan een vergroting van de exportcapaciteit, zijn er wel argumenten waarom deze relatie minder zichtbaar is. Ontwikkelingshulp verschaft ontvangende landen direct de middelen om meer te importeren, maar verbetert niet direct de mogelijkheden om te exporteren. Hulp kan door *Dutch disease*-effecten op korte termijn juist leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie: buitenlandse hulp kan via een verhoging van de effectieve vraag leiden tot een prijsstijging van binnenlandse goederen en van de prijs van arbeid, waardoor sectoren die op de export gericht zijn minder concurrerend worden (IOB, 2012). Daarnaast besteden donoren en ontvangende landen een groot deel van de hulp aan sociale sectoren. De economische effecten daarvan worden pas op langere termijn zichtbaar (Arndt *et al.*, 2010).

ONDERZOEK VOOR NEDERLAND

De Inspectie Ontwikkelingsamenwerking en Beleids-evaluatie (IOB) onderzocht samen met de Georg-August-Universität in Göttingen de invloed van ontwikkelingshulp op de Nederlandse export. De hypothese is dat de bilaterale hulp leidt tot een verhoging van de Nederlandse export naar ontvangende landen als gevolg van binding van hulp, gewoontevorming en goodwill. In dit onderzoek is de Nederlandse export in jaar *t* naar land *j* dat van Nederland hulp ontvangt de afhankelijke variabele (X_{jt}) en de bilaterale hulp aan dat land (BH_{jt}) een van de verklarende variabelen. Naast de Nederlandse hulp is ook die van andere donoren (BHA_{jt}) van belang. Deze kan op twee manieren invloed uitoefenen op de Nederlandse export. Buitenlandse hulp verruimt de mogelijkheden om te importeren (en dus exportmogelijkheden voor Nederland). Daar staat tegenover dat gebonden hulp, gewoonte en goodwill kunnen bijdragen aan een verhoging van importen uit dezelfde donorlanden. Het is een empirische vraag welk effect domineert. Andere in het model opgenomen variabelen zijn het nationaal inkomen (bbp) van het ontvangende land (YO), dat van Nederland (YN), de nominale bilaterale wisselkoers ($EXON$) en het bestaan van een handelsakkoord met het ontvangende land (FTA). Het model controleert met vaste tijdeffecten (α_t) voor niet opgenomen variabelen die in jaar *t* voor iedere handelsstroom dezelfde waarde hebben. Omgekeerd staat α_j voor vaste effecten die een proxy vormen voor landspecifieke kenmerken die niet in de tijd variëren (zoals afstand of een gemeenschappelijk koloniaal verleden). Controlevariabelen die niet in de tijd variëren zijn daarmee overbodig (Elbers *et al.*, 2009). In formule:

$$\ln X_{jt} = \beta_0 + \alpha_t + \alpha_j + \beta_1 \ln(YO_{jt} \times YN_t) + \beta_2 \ln BH_{jt} + \beta_3 \ln BHA_{jt} + \beta_4 \ln EXON_{jt} + \beta_5 \ln FTA_{jt} + \epsilon_{jt} \quad (1)$$

De studie heeft gebruikgemaakt van publiek toegankelijke data. Voor de bilaterale hulp gaat het om data uit de OESO/DAC-database voor de periode 1962–2011. Deze database geeft informatie over de omvang van de bilaterale hulp voor donoren aan ieder afzonderlijk ontwikkelingsland. De analyse omvat 130 landen die in die periode hulp hebben ge-



had van Nederland. Voor data over het inkomen is gebruik gemaakt van de World Development Indicators (WDI) van de Wereldbank. Exportgegevens zijn ontleend aan de database van UN Comtrade, waaraan landen hun import- en exportgegevens aanleveren. Bilaterale wisselkoersen zijn afkomstig van het IMF. Deze gegevens zijn gecorrigeerd voor de introductie van de euro en munthervormingen in ontvangende landen. Gegevens over het bestaan van een vrijhandelsakkoord (FTA) komen van De Sousa (2012).

Een complicatie in de analyse is een mogelijke omgekeerde causaliteit. Hulp hoeft niet alleen een effect te hebben op de export, maar omgekeerd kan een exportrelatie ook invloed uitoefenen op de omvang van de hulp. Een Granger-causaliteitstest, die toetst op zwakke exogeniteit, verwerpt inderdaad de hypothese dat hulp exogeen is. Voor het onderzoek is daarom gebruik gemaakt van technieken voor tijdreeksonderzoek die controleren voor endogeniteit van de verklarende variabelen en autocorrelatie van de storingstermen. De coëfficiënten zijn geschat met de panel-dynamische geschatte gegeneraliseerde kleinstekwadratenmethode, een integratie van geschatte gegeneraliseerde kleinste kwadraten en de panel dynamische kleinste kwadraten methode (Martínez-Zarzoso *et al.*, 2013c).

RESULTATEN

Tabel 1 geeft de resultaten weer. Model 1 bevat de resultaten voor de periode 1973–2009. Gemeten over deze hele periode is er geen significant verband tussen bilaterale hulp en Nederlandse export naar ontwikkelingslanden. Een belangrijke vraag is echter of het valide is om deze schattingen uit te voeren over de gehele periode in één model. Effecten hoeven niet over de gehele periode constant te zijn. Een test die toetst of coëfficiënten in verschillende datasets gelijk zijn (Chowtest) laat een structurele breuk zien in 1999, wat betekent dat de coëfficiënten voor beide periodes (1973–1999 en 1999–2009) apart geschat moeten worden. De coëfficiënt voor de eerste periode (model 2) verschilt niet significant van 0, maar voor de tweede periode (model 3) is dat wel het geval. In de periode 1999–2009 had ontwikkelingshulp een significant effect op de omvang van de exporten naar de ontvangende landen. De waarde van de elasticiteitscoëfficiënt bedraagt 0,089: een stijging van de hulp met 1 procent leidt gemiddeld tot een stijging van de export met 0,09 procent.

Het effect van de Nederlandse bilaterale hulp op de export naar dezelfde landen is nu eenvoudig te berekenen. Met een gemiddelde exportwaarde voor de in het model opgenomen landen van 226 miljoen dollar en een gemiddelde waarde van de bilaterale hulp van 22,3 miljoen dollar leidt een euro extra bilaterale hulp tot gemiddeld 0,90 euro aan extra export naar het hulpontvangende land ($0,089 \times 226 / 22,3 = 0,90$). Als we in deze berekening enkele uitbijters buiten beschouwing laten (China, India, Nigeria, Zuid-Afrika, Tanzania, Ghana en Soedan), dan valt het effect iets lager uit, ongeveer 70 cent per euro hulp.

Hulp van andere bilaterale donoren heeft geen significant effect. Een verklaring is dat onderzoeken voor andere landen (Duitsland en Italië) vergelijkbare effecten vinden, dat wil zeggen dat ook daar een euro extra hulp tot een stijging van de export leidt die ongeveer even groot is als de omvang van de hulp. Effecten van goodwill en gewoonte, die goed uitpakken voor Nederland, doen dat ook voor andere do-

norlanden, zoals ook andere onderzoeken laten zien (Silva en Nelson, 2012). De invloed van het nationaal inkomen in Nederland en in het ontvangende land is zoals verwacht positief, zoals ook een wisselkoerswijziging het verwachte negatieve teken heeft: als de euro voor het ontvangende land duurder wordt, leidt dit tot een afname van de import uit Nederland. Van een vrijhandelsakkoord gaat een positief effect uit.

TOEGEVOEGDE WAARDE EN WERKGELEGENHEID

Wie profiteert er van het geven van ontwikkelingshulp? De extra export leidt niet tot een even grote stijging van het nationaal inkomen. Een deel van de productie is immers afkomstig uit het buitenland (grondstoffen en halffabricaten). Om de toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie te berekenen is gebruik gemaakt van schattingen van de additionele export en cijfers over de toegevoegde waarde per sector. Daarvoor is eerst per sector de bijdrage van de hulp aan de export berekend en het resultaat is vermenigvuldigd met de gemiddelde toegevoegde waarde van de export voor die sector. De berekeningen zijn uitgevoerd voor 2008, vanwege de negatieve economische ontwikkeling in 2009. Voor dat jaar bedraagt de berekende additionele export naar de onderzochte landen 1,5 miljard euro op een totale exportwaarde van 45 miljard euro, bij een omvang van de bilaterale hulp voor dat jaar van bijna 1,4 miljard euro. Voor de onderzochte landen bedraagt de op deze wijze berekende toegevoegde waarde van de export voor Nederland voor dat jaar gemiddeld 57 procent. Voor andere jaren over de periode 2000–2009 ligt dat cijfer gemiddeld iets hoger, 59-60 procent. De toegevoegde waarde voor Nederland van een euro hulp bedraagt dan ongeveer 40 tot 55 eurocent. Voor 2008 gaat het dan om een bedrag van ongeveer 900 miljoen euro.

Voor een inschatting van het aantal banen, dat met de ad-

Het effect van bilaterale hulp op export naar ontwikkelingslanden

TABEL 1

Variabelen	Model 1 (1973–2009)	Model 2 (1973–1998)	Model 3 (1999–2009)
Bilaterale hulp NL (ln)	0,052	0,027	0,089***
Bilaterale hulp overige landen (ln)	0,075*	0,093**	-0,007
BBP NL (ln)	0,334***	0,333***	1,446***
BBP ontvanger (ln)	0,704***	0,614***	0,311***
Wisselkoers (ln)	-0,022**	-0,022*	-0,195**
Vrijhandelsakkoord (dummy)	0,149***	-0,110	0,130**
R ² adjusted	0,952	0,944	0,971
Durbin–Watson stat.	2,145	2,056	2,019
N	2.310	1.662	648

*/**/** Significant op tien-, vijf- en eenprocentniveau

ditionele export samenhangt, is het van belang om niet alleen naar de directe werkgelegenheid bij exporterende bedrijven te kijken, maar ook naar de werkgelegenheid bij toeleveranciers (in Nederland). Hiervoor is gebruikgemaakt van input-outputtabellen, die zichtbaar maken op welke wijze de output in een (toeleverende) sector input vormt voor een andere sector die het product verder verwerkt (Martínez-Zarzoso *et al.*, 2013c). Op deze wijze is het mogelijk om per sector de bijdrage aan de export te bepalen. De werkgelegenheidseffecten zijn vervolgens berekend door vermenigvuldiging van de additionele output met de job-multipliers, het aantal banen per miljoen euro output in iedere sector (IOB, 2014). Het berekende totaal van de additionele export komt overeen met een werkgelegenheid van 9.000 banen in de goederensectoren plus nog eens 6.000 banen in de dienstensector (waaronder transport). Het aantal banen is het grootst in de sectoren elektrische apparatuur, transportmiddelen en overige industrie.

CONCLUSIE

In Nederland gaan steeds meer stemmen op die pleiten voor een sterkere inzet van het bedrijfsleven bij ontwikkelingshulp. De vraag naar klassieke 'binding' van hulp is dan snel geboren. Er zijn andere redenen waarom donoren via hogere exporten zelf ook profijt hebben van hulp. De literatuur noemt effecten van gewoonte en goodwill. Uit het onderzoek blijkt dat de bilaterale ontwikkelingshulp vooral invloed had op de Nederlandse export vanaf het einde van de jaren negentig. Berekeningen geven een extra export van 70 tot 90 cent per euro bilaterale hulp. De toegevoegde waarde bedraagt ongeveer 40 tot 55 eurocent. De extra export betekent verder een werkgelegenheid van ongeveer 15.000 banen. Verschillende landen die lange tijd van Nederland hulp hebben ontvangen, hebben hoge groeicijfers. De export naar deze landen neemt nog sterk toe. Een nog open vraag is of Nederland de huidige voordelen van gewoonte en vooral goodwill ook in de toekomst weet te behouden.

LITERATUUR

- Arndt, C., S. Jones en F. Tarp (2010) Aid and growth: have we come full circle? *Journal of Globalization and Development*, 1(2), 1–26.
- Arvin, M. en C. Baum (1997) Tied and untied foreign aid: a theoretical and empirical analysis. *Keio Economic Studies*, 34(2), 71–79.
- Clay, E., M. Geddes en L. Natali (2009) *Untying aid: Is it working? An evaluation of the implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC recommendation of untying ODA to the LDCs*. Kopenhagen: Danish Institute for International Studies.
- De Sousa, J. (2012) The currency union effect on trade is decreasing over time. *Economics Letters*, 117(3), 917–920.
- Elbers, C., J.W. Gunning en K. de Hoop (2009) Assessing sector-wide programs with statistical impact evaluation: a methodological proposal. *World Development*, 37(2), 513–520.
- Hühne, P., B. Meyer en P. Nunnenkamp (2013) *Who benefits from aid for trade? Comparing the effects on recipient versus donor exports*. Kiel: Kiel Institute for the World Economy.
- IOB (2012) *Begrotingssteun: resultaten onder voorwaarden*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- IOB (2014) *Good things come to those who make them happen. Return on aid for Dutch exports*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Jacobs, J.P.A.M., G.H. Kuper en E. Sterken (2003) Nobelprijs voor tijdreeksanalyse. *ESB*, 88(4416), 494–495.
- Jepma, C.J. (1991) *The tying of aid*. Parijs: OESO.
- Kao, C. en M.H. Chiang (2000) On the estimation and inference of a cointegrated regression in panel data. *Advances in Econometrics*, 15(1), 179–222.
- Mark, N.C. en D. Sul (2003) Cointegration vector estimation by Panel DOLS and long-run money demand. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 65(5), 655–680.
- Martínez-Zarzoso, I., F. Nowak-Lehmann D. en S. Klasen (2013a) *Does aid promote donor exports? Commercial interest versus instrumental philanthropy*. Göttingen: University of Göttingen.
- Martínez-Zarzoso, I., F. Nowak-Lehmann D., S. Klasen en F. Johannsen (2013b) Does German development aid promote German exports and German employment? *Ibero America Institute for Economic Research (IAI)*, 227.
- Martínez-Zarzoso, I., F. Nowak-Lehmann D. en S. Klasen (2013c) *Dutch exports and bilateral aid*. Göttingen: Georg-August-Universität.
- Nowak-Lehmann D., F., Martínez-Zarzoso, I., D. Herzer, S. Klasen en A. Cardozo (2013) Does foreign aid promote recipient exports to donor countries? *Review of World Economics*, 149(3), 537–563.
- Osei, R., O. Morrissey en T. Lloyd (2004) The nature of aid and trade relationships. *The European Journal of Development Research*, 16(2), 354–374.
- Petterson, J. en L. Johansson (2013) Aid, aid for trade, and bilateral trade: an empirical study. *Journal of International Trade and Economic Development*, 22(6), 866–894.
- Radelet, S. (2010) *Emerging Africa*. Washington: Center for Global Development.
- Silva, S. en D. Nelson (2012) Does Aid Cause Trade? Evidence from an Asymmetric Gravity Model. *The World Economy*, 35(5), 545–577.
- Tweede Kamer (2012-2013) *Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen*. 33625(1).
- WRR (2010) *Minder pretentie, meer ambitie: ontwikkelingshulp die verschil maakt*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor Regeeringsbeleid.