

Waarom geven landen hulp?

DRS. J. VERLOREN VAN THEMAAT

Wanneer ik met buitenlanders spreek, word ik vaak geconfronteerd met de vraag: waarom geeft Nederland toch zoveel ontwikkelingshulp? Mijn antwoord komt meestal neer op één of andere variatie (afhankelijk met wie ik praat) van wat professor Voorhoeve in een wat ruimer verband heeft genoemd: *Peace, profits and principles* 1). Het zou komen omdat Nederland gebaat zou zijn bij een vreedzame wereld, waarvan de Nederlandse overheid nog immer gelooft dat deze door een evenwichtige economische ontwikkeling van de derde wereld wordt geholpen, in weerwil van het feit dat de plaatsvervangend directeur-generaal internationale samenwerking professor Van Dam suggereert dat hulp een negatief effect op de wereldvrede heeft (zie *ESB*, 21 oktober 1981). Het zou komen omdat ontwikkelingshulp de Nederlandse export stimuleert, hetzij direct (d.m.v. binding van de hulp) hetzij indirect (door hulp als „Holland promotion” te gebruiken of als stimulans te zien van de wereldhandel, waar Nederland dan weer die vruchten van plukt). Of het zou komen door ons calvinistisch schuldgevoel, liefdadigheidsdrang, of solidariteitsgevoelens, kortom onze principes.

Toch zijn de samenhangen tussen vrede en ontwikkeling, hulp en winst, en tussen hulp, solidariteit en schuld op zijn minst nogal gecompliceerd en zeker niet zonder meer evident. Gezien echter de buitengewoon summier discussie die in Nederland plaatsvindt over deze samenhangen, heb ik toch altijd enige scepsis behouden t.a.v. de vraag of vrede, winst en solidariteit nu werkelijk de grote motieven zijn om hulp te geven. Bovendien, waarom zouden deze motieven bij ons sterker gelden dan in andere landen, gezien het feit dat Nederland zoveel meer hulp geeft, gemeten naar ons nationaal inkomen (zie de tabel)?

Samenhang tussen ontwikkelingshulp, export en overheidsfinanciën

Bruto product	Hulp als % van het bruto nationaal product in 1979	Export als % van het bruto nationaal product in 1979	Export naar ontwikkelingslanden als % van het bruto nationaal product in 1979	Overheidsinkomen als % van het nationaal inkomen in 1979	Belasting en premiedruk als % van het bruto nationaal product in 1980
Groot-Brittannië	0,52	25	6,5	38	35,9
Japan	0,26	10	4,6	9	25,8
Canada	0,47	23,8	2,1	21	
Frankrijk	0,59	18,6	4,9	23	42,5
Nederland	0,93	44,4	5,5	39	46,2
Verenigde Staten	0,19	7	2,8	23	30,7
Noorwegen	0,93	31	4,0	32	47,4
België	0,56	51	6,4	32	42,5
West-Duitsland	0,44	24	4,8	15	37,2
Denemarken	0,75	23	3,5	34	45,1
Zweden	0,94	27	4,4	45	49,9
Zwitserland	0,21	29	7,0	9	

Bronnen: IBRD, *World development report*, 1981; IMF, *Direction of trade yearbook*, 1980; OECD, *International financial statistics*, april 1981; *NRC Handelsblad*, oktober 1981.

De vanzelfsprekendheid waarmee in Nederland hulp wordt gegeven, geeft eerder aanleiding de oorzaak te zoeken in een even vanzelfsprekend „automatisme” voor

hulpverlening dat met de bovengenoemde drie redenen weinig van doen heeft.

Een vaak genoemd argument in deze „automatische” sfeer is het „kleine landen”-argument. Kleine landen zouden om tal van redenen een relatief actievere buitenlandse politiek (inclusief ontwikkelingshulp) voeren dan grotere landen. Dit kan verklaren waarom de Scandinavische landen en Nederland zoveel hulp geven. Helaas verklaart dit niet waarom bij voorbeeld België en Zwitserland duidelijk minder geven. Een algemeen geldend argument is dit dus niet.

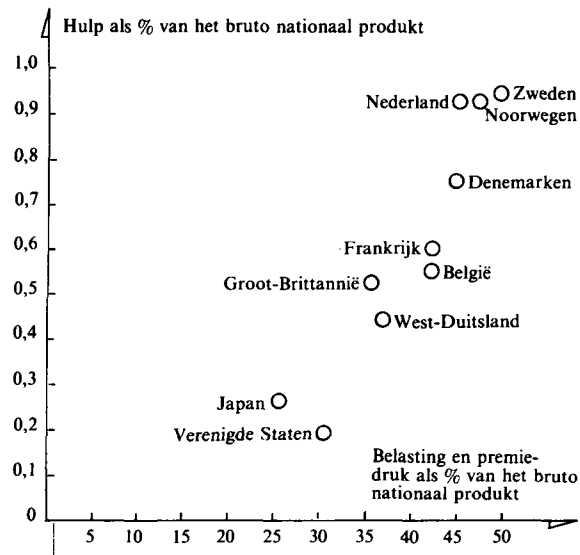
Een tweede automatische „verklaring” zou kunnen liggen in de relatieve hoeveelheid handel die een land heeft, met andere woorden de mate van openheid van een economie. Hoe groter het aandeel van de handel in het nationaal product, hoe meer ontwikkelingshulp. Het onderliggende motief zou dan dat van de „profits” zijn, die met de hulp direct of indirect worden veroorzaakt. Kortom, Nederlandse hulp in dienst van de kapitaalbelangen. Een simpele vergelijking tussen de verschillende OECD-landen leert echter dat het niet zo is, en dat hoe groter/kleiner de handel als deel van het bruto nationaal product is, hoe meer/minder hulp een land geeft. Bij sommige landen, Japan, VS, Nederland, gaat deze samenhang aardig op, maar bij andere zoals bij voorbeeld de Scandinavische landen gaat deze correlatie niet op. Deze laatste geven veel hulp, maar hun handel als deel van het bruto nationaal product is niet uitzonderlijk groot (zie tabel). Ook een globale samenhang tussen de hoogte van de hulp en het aandeel van de export naar alleen de ontwikkelingslanden lijkt niet te bestaan. Zo voeren Groot-Brittannië, Zwitserland en België veel uit naar ontwikkelingslanden, maar geven niet bijster veel hulp (zie tabel). Ook bij verdere verfijning blijkt bij voorbeeld dat de concentratielanden waaraan Nederland hulp geeft nou niet speciaal landen zijn met een enorm exportpotentieel voor ons (afgezien van — maar daarom nog niet van minder belang — Indonesië en India). Hiermee is uiteraard een „kapitalistische” gegronde verklaring voor hulp nog niet verworpen, maar deze wordt helaas niet met een eenvoudige correlatie ondersteund.

Een derde „automatische” verklaring vindt evenwel wel een opvallende bevestiging in een eerste test met de feiten. Deze luidt: hoe groter de overheidsbemoediging in het donorland, hoe groter is de ontwikkelingshulp die een land geeft. De publieke sector, gemeten als totaal van de belastingen en premiedruk als deel van het bruto nationaal product, vertoont een zeer behoorlijke correlatie met de ontwikkelingshulp als deel van het bruto nationaal product ($R^2 = 0,88$, t-waarden van -4 en 7,5 zie de figuur).

Hulp als percentage van de overheidsactiviteiten, met name gemeten naar collectieve lasten, toont niet zo geweldige verschillen tussen de verschillende OECD-landen als hulp gemeten naar nationaal inkomen. Voorbeelden: de Verenigde Staten, Zwitserland, Japan hebben een kleine (centrale) overheid, dus ook weinig hulp. Nederland,

1) J. C. Voorhoeve, *Peace, profits and principles, a study of Dutch foreign policy*, Den Haag, Nijhoff, 1979.

Figuur. Relatie tussen hulpinspanning en grootte van de overheidssector



Toelichting: De regressievergelijking is

$$a = 0,72 + 0,033b \quad (R^2 = 0,88 \text{ t-waarden: } -4 \text{ en } 7,5)$$

a = hulp als % van het bruto nationaal produkt

b = belasting en premiedruk als % van het bruto nationaal produkt.

Frankrijk, en de Scandinavische landen hebben een grote overheidssector en geven dus ook véél hulp. België heeft weer een wat kleinere overheidssector dan Nederland en geeft „daarom” ook weer wat minder hulp. Ook voor Duitsland en Frankrijk blijkt dit verband te bestaan (zie tabel en figuur). Wel is het zo dat het aandeel ontwikkelingshulp in de overheidssector wat hoger wordt naarmate de overheidssector zelf groter wordt.

Dit opmerkelijke gegeven leidt tot een aantal aardige conclusies en speculaties over het werkelijke „waarom” van deze samenhang.

Het blijkt dus dat binnen de nationale uitgaven waarover het parlement beslist (namelijk de uitgaven m.b.t. de publieke sector), waarover dus politieke beslissingen genomen worden, weinig verschil bestaat tussen de OECD-landen met een zelfde grootte van publieke sector over het aandeel ontwikkelingshulp in die uitgaven. Je zou zelfs kunnen zeggen: binnen de overheidsuitgaven heeft de ontwikkelingshulp toch niet zoveel lagere prioriteit in Amerika, Japan of Duitsland dan in Nederland, in tegenstelling tot wat men daarover in het algemeen denkt.

We zijn gewend hulp als percentage van het bruto nationaal produkt uit te drukken, maar waarom niet als percentage van de overheidsuitgaven? Het gaat toch immers om uitgaven waarover politieke beslissingen genomen worden? Misschien is er dus niet zoveel reden om ons zelf een schouderklopje te geven voor de hoeveelheid hulp die Nederland geeft. Alhoewel.

Want de volgende vraag die natuurlijk gesteld moet worden is: waaróm zijn de collectieve uitgaven zo hoog in Nederland? Daarvoor lijken me in dit verband twee redenen interessant.

In Nederland en Scandinavië heerst mogelijk een groter geloof dan elders dat de *overheid* veel kan doen om sociale onrechtvaardigheden en behoeften in de maatschappij te verminderen respectievelijk te vervullen, zowel binnen Nederland (of Scandinavië) zelf, als daarbuiten. In de

Verenigde Staten daarentegen heerst een groot publiek wantrouwen tegen de mogelijkheden van de overheid om naar behoren interveniërend op te treden. Het is daar vooral de particuliere sector, georganiseerd via de markt, die op gebied van werkgelegenheid, onderwijs, cultuur enz. de onrechtvaardigheden moet verminderen. Evenzeer geldt dat daar voor internationale sociale vraagstukken zoals armoede en honger. De oorzaken van dat verschillen in de eerste plaats op het ideologische vlak, m.n. in het sociaal-democratische, haast corporatieve karakter van de Noordwesteuropese samenlevingen (alles samen doen met de overheid), maar ook, of als gevolg van het bovenstaande, in *zakelijke* redenen: de overheid in Nederland is misschien beter geëquipeerd dan de Amerikaanse om sociale doelstellingen te bereiken (zie b.v. de historische invloed op de overheid van landwinning, polderbemaling, de lage mate van corruptie, salarisstructuren enz.)

De conclusie zou hier kunnen zijn: evenveel sociaal gevoel in de verschillende landen t.a.v. de derde wereld, maar verschillende ideeën over de rol van de overheid om een en ander om te zetten in actie. (Deze redenering gaat overigens niet op voor de centraal-geleide economieën. Daar is wél een grote overheid, maar weinig ontwikkelingshulp. Betekent dit misschien toch dat er weinig echt geloof is in het overheidsoptreden voor lenigen van sociale noden?)

Een andere reden kan daarentegen zijn dat in Nederland (en de Scandinavische landen) mogelijk wél een groter gevoel van solidariteit met de zwakken in de samenleving bestaat dan in landen zoals de VS, door welke oorzaken dan ook. Dit zou dan ook als gevolg hebben een grotere bereidheid om een belangrijk deel van ons inkomen af te staan als solidariteitsheffing voor sociale uitgaven, zowel binnenslands als buitenslands. Aardig in dit verband is overigens dat de hulp een hogere correlatie vertoont met de grootte van de publieke sector gemeten naar collectieve lasten (belasting en premiedruk) dan gemeten naar overheidsinkomsten ($R^2 = 0,88$ versus $R^2 = 0,66$). Het meenemen van de premiedruk geeft wellicht een betere indicatie van de „sociale bewogenheid” van een samenleving of overheid dan overheidsuitgaven sec (zie b.v. de invloed die bewapeningsuitgaven op de grootte van de overheidssector in de VS hebben).

Hiermee zijn we terug bij de morele uitgangspunten van hulpverlening, maar nu niet zozeer gerelateerd aan de derde wereld, als wel in de eerste plaats aan onze eigen samenleving. De omvangrijke bewustmakingsactiviteiten over de derde wereld van overheid, NCO, Novib e.d. zijn in deze laatste redenering eerder een gevolg van het solidariteitsgevoel, dan een oorzaak ervan, waarmee niet gezegd is dat deze activiteiten niet een noodzakelijke functie vervullen.

De slotconclusie is m.i. dat er aanleiding is te overwegen dat de grote hoeveelheid ontwikkelingshulp die Nederland geeft misschien niet zozeer voortkomt uit specifieke doelstellingen van buitenlandse politiek, uit ons koloniale verleden, uit winstbejag of uit een specifiek solidariteitsgevoel met de derde wereld, maar meer een reflectie is van sociaal-democratische karakter van onze eigen samenleving en m.n. van de rol die de overheid daarin vervult. Wanneer de rol van de overheid ten gevolge van bij voorbeeld de economische recessie zal worden herijkt, zou dat op zich er reeds toe leiden dat ook over de Nederlandse overheidsuitgaven herbezinning zal plaatsvinden.

J. Verloren van Themaat