

Wereldbank blijft nodig bij afnemende armoede

Ontwikkelingslanden hebben de afgelopen jaren veel vooruitgang geboekt, en zijn financieel steeds minder afhankelijk van officiële crediteuren. Dit roept de vraag op: is de Wereldbank 75 jaar na de oprichting ervan nog wel relevant?

IN HET KORT

- Veel ontwikkelingslanden blijven niet alleen financieel maar ook voor kennis afhankelijk van de Wereldbank.
- De Wereldbank moet zich aanpassen omdat extreme armoede zich steeds meer concentreert in (voormalige) conflictgebieden.
- Meer personeel ter plaatse, meer partnerschappen en beter rekening te houden met complexe omstandigheden is nodig.

KOEN DAVIDSE

Nederlandse
bewindvoerder bij de
Wereldbank

JAN DE BOER

Adviseur bij de
Wereldbank

Al sinds de oprichting ervan speelt de Wereldbank een belangrijke rol bij de bestrijding van extreme armoede (kader 1). Recente ontwikkelingen geven echter de indruk dat internationale financiële instellingen zoals de Wereldbank er steeds minder toe doen. Zo lijkt de beëindiging van extreme armoede steeds meer in zicht te komen: het aantal mensen dat in extreme armoede leeft (minder dan 1,90 dollar per dag) is afgenomen van bijna twee miljard (36 procent van de wereldbevolking) in 1990 naar minder dan 740 miljoen (8,6 procent) in 2018. Ook zijn er andere hoopvolle signalen: de gemiddelde levensverwachting is met meer dan zes jaar toegenomen, het aandeel kinderen dat geen onderwijs geniet is gehalveerd, en ook de moedersterfte is afgenomen met 44 procent.

Dit roept de vraag op hoe relevant internationale financiële instellingen zoals de Wereldbank nog zijn. In dit artikel zoomen we daarom in op de noodzaak van een dergelijke internationale financiële instelling. Ook gaan we in op de zorgen over de effectiviteit ervan.

Armoede blijft hardnekkig

De indrukwekkende reductie in armoede is voor een groot deel te danken aan de snelle ontwikkeling van opkomende economieën zoals China en India, die veel op eigen kracht hebben bereikt. Zij zijn bovendien nauwelijks meer afhankelijk van officiële crediteuren, dankzij hun sterk toegenomen toegang tot de internationale kapitaalmarkten en overboekingen door migranten (*remittances* bedroegen in 2019 zelfs meer dan de buitenlandse directe investeringen en de officiële ontwikkelingshulp).

Toch is de strijd tegen de armoede nog verre van beslecht, en wordt deze in sommige opzichten zelfs lastiger

(World Bank Group, 2020). Na de jaren waarin de extreme armoede snel afnam, zien we nu een vertraging optreden (figuur 1). De vooruitgang in de opkomende economieën van Azië en Latijns-Amerika staat daarbij in schril contrast met de situatie in de 75 armste landen. Daar is extreme armoede de laatste tien jaar hardnekkig blijven steken op ongeveer 500 miljoen, vooral geconcentreerd in Sub-Sahara-Afrika. In deze regio bevinden zich nu 27 van de 28 armste landen ter wereld, waar extreme armoede overall ruim boven de dertig procent ligt.

Het beeld is hier allesbehalve rooskleurig, en de lijst van uitdagingen is nog steeds lang. Veel landen kampen met gewapende conflicten. Er zijn meer gewapende conflicten in de laatste dertig jaar dan ooit tevoren, en de verwachting is dat in 2030 de helft van de armoede geconcentreerd zal zijn in fragiele staten en (voormalige) conflictgebieden. Ook zijn hongersnoden weer toegenomen tot het niveau van een decennium geleden, mede door de klimaatverandering – wat weer leidt tot vluchtelingenstromen. Daarnaast vormt de sterke bevolkingsgroei een grote uitdaging (er moeten twintig miljoen banen per jaar worden gecreëerd voor de jongeren in Afrika en het Midden-Oosten).

Niet voor niets heeft de secretaris-generaal van de Verenigde Naties (VN) de komende tien jaar ‘het decennium van actie’ genoemd om de *Sustainable Development Goals* te halen. Ondanks veel vooruitgang blijft namelijk in veel lage-inkomenslanden het halen van de overige ontwikkelingsdoelstellingen nog ver uit het zicht. Zo ligt het percentage ondervoede mensen al ruim tien jaar op twintig procent en hebben velen nog steeds geen toegang tot basisvoorzieningen: twee op de vijf hebben geen toegang tot elektriciteit, een op de drie heeft geen toegang tot drinkwater, en meer dan de helft heeft geen toegang tot sanitaire voorzieningen. Ook zijn onderwijs en zorg gebrekkig.

Om deze ontwikkelingsdoelstellingen dichterbij te brengen, is er meer en inclusievere economische groei nodig dan nu het geval is (World Bank Group, 2018). Om de doelstelling te halen zullen economieën de komende tien jaar met gemiddeld zes procent per jaar moeten groeien (figuur 2). Deze groei zal bovendien inclusiever moeten zijn, met minimaal acht procent groei voor de veertig procent laagste inkomens. Dit is fors hoger dan de huidige economische ramingen voor lage-inkomenslanden van 4,6 procent groei, die bovendien diverse neerwaartse risico's kennen (zoals onzekerheden over de mondiale economie, dalende grondstofprijzen, verandering in marktsegment en hoge schulden). Als de groei van ontwikkelingslanden op historisch niveau blijft hangen, ligt de extreme armoede in 2030 rond de zes procent. Er zijn dus additionele inspanningen nodig.

Financieringstekort

Gebrek aan financiering vormt nog steeds een groot knelpunt bij het bereiken van alle ontwikkelingsdoelstellingen. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) heeft becijferd (Gaspar et al., 2019) dat lage-inkomenslanden in 2030 500 miljard dollar aan additionele investeringen nodig zullen hebben voor infrastructuur, zorg en onderwijs (hierbij wordt er al uitgegaan van een verbeterde efficiency van de overheidsuitgaven). Dit komt gemiddeld neer op vijftien procent van het bruto binnenlands product van deze landen, maar loopt in sommige landen op tot vijftig procent. Dit tekort kan weliswaar ietwat worden teruggebracht door het verhogen van belastingopbrengsten (vijf procent bbp meer inkomsten wordt als ambitieus, maar mogelijk gezien), al resteert dan nog steeds een gat van 385 miljard dollar.

Lenen op de internationale kapitaalmarkt is ook aan beperkingen onderhevig. De toegang van ontwikkelingslanden tot kapitaalmarkten is de afgelopen twintig jaar weliswaar sterk toegenomen, maar vooral voor opkomende economieën (verantwoordelijk voor 95 procent van de private financieringsstromen). Binnen de lage-inkomenslanden concentreert zich de uitgifte van Eurobonds bovendien bij een beperkte groep van *frontier economies*, waarvan de top tien (zoals Nigeria, Ethiopië en Ghana) verantwoordelijk is voor negentig procent van alle uitgiften (World Bank Group, 2019). Deze niet-concessionele financiering is bovendien niet zonder risico's, gezien de hogere rentes die worden gevraagd en de herfinancieringsrisico's als gevolg van de korte looptijden. Daarnaast is het überhaupt voor steeds minder landen weggelegd om nog (meer) te lenen op de markt, gezien de toename van het aandeel lage-inkomenslanden met (een hoog risico op) schuldproblemen van minder dan een kwart in 2013 tot meer dan de helft in 2019.

Officiële crediteuren blijven dus nog steeds de voornaamste bron van financiering (gemiddeld negentig procent over de laatste tien jaar) voor de meeste overheden in lage-inkomenslanden (figuur 3 en 4). De Wereldbank geldt daarbij als de grootste speler met een relatief constant aandeel van ruim dertig procent (in sommige landen, zoals in Tanzania, Tonga en Nigeria, liep dit aandeel de afgelopen tien jaar op tot ruim de helft van alle overheidsfinanciering).

In financieel opzicht is de Wereldbank voor diverse middeninkomenslanden overigens ook nog steeds betekenisvol, met name in tijden van crisis. Zo was de Wereldbank verantwoordelijk voor tachtig procent van de overheidsfinanciering van Oekraïne tijdens de financiële crisis in 2009, en voor ruim een derde in 2014 na het uitbreken van het conflict in Oost-Oekraïne.

Ook veel andere middeninkomenslanden vielen terug op financiering van ontwikkelingsbanken zoals de Wereldbank toen de marktfinanciering tijdens de financiële crisis opdroogde, zie de piek in 2009 in figuur 3. Hoewel de verantwoordelijkheid voor crisismangement primair bij het IMF is belegd, bood de Wereldbank destijds aanzienlijke ondersteuning door haar leenvolume voor middeninkomenslanden tijdelijk te verdrievoudigen. De inzet van de bank was daarbij met name gericht op het beschermen van de armsten, bijvoorbeeld door het creëren van sociale vangnetten. Inmiddels bouwt de Wereldbank alweer nieuwe financiële buffers op voor een mogelijke volgende crisis.

Historische context

KADER 1

Sinds haar oprichting heeft de Wereldbank het roer meerdere malen omgegooid vanwege veranderende economische en politieke omstandigheden. Ze was oorspronkelijk opgericht met het oog op de wederopbouw van Europa na de Tweede Wereldoorlog, maar richtte zij zich door de concurrentie van het Marshall Plan al vrij snel op ontwikkelingslanden. In de jaren vijftig en zestig lag de nadruk daarbij voornamelijk op economische ontwikkeling en op het bevorderen van het kapitalisme door grootschalige investeringen in de harde infrastructuur.

In de jaren daarna verschoof de aandacht naar directe armoedebestrijding, gericht op kleine boeren, het aanpakken van rivierblindheid, het verbeteren van drinkwater, et cetera. Eind jaren zeventig lag de nadruk weer op economische hervormingen (opstellingen van markten, devaluatie van munten, en bezuinigingen), dit tegen de

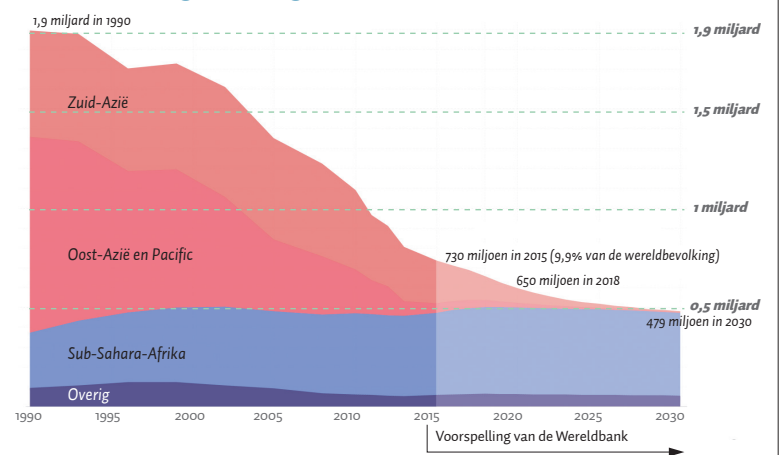
achtergrond van de Latijns-Amerikaanse schulden crisis.

Sinds eind jaren negentig staan mens en milieu wederom voorop, hetgeen geldt tot op de dag vandaag. De millenniumdoelstellingen en de daaropvolgende *Sustainable Development Goals* vormen daarbij een belangrijke leidraad, waarbij armoedebestrijding, inclusiviteit en duurzaamheid centraal staan.

In dat kader speelde de Wereldbank een voortrekkersrol bij het verlenen en inzetten van ongeveer 100 miljard dollar aan schuldverlichting aan 36 ontwikkelingslanden. Dankzij deze schuldverlichting konden deze landen weer investeren in infrastructuur, zorg en onderwijs. Vijf jaar na de schuldverlichting lag hierdoor de groei in hun economieën gemiddeld één procentpunt hoger, en was de extreme armoede afgenomen van 53 naar 41 procent, zo blijkt uit intern onderzoek van de Wereldbank.

Ontwikkeling en prognose extreme armoede

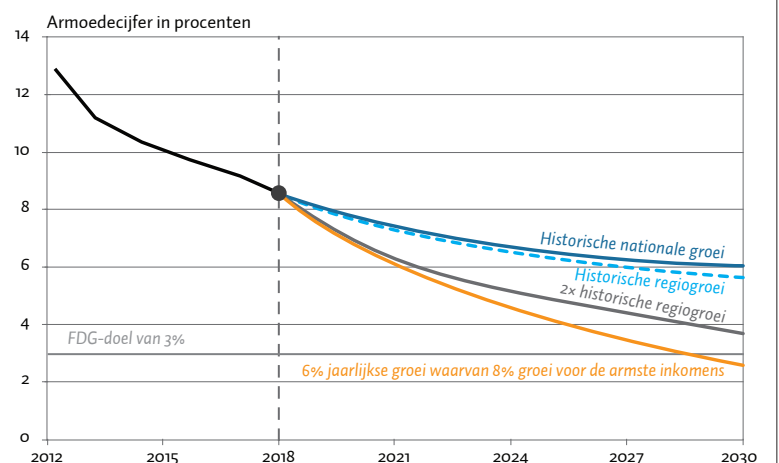
FIGUUR 1



Data: Povcal (analyse-tool, zie research.worldbank.org); Wereldbank; World Economic Outlook; Global Economic Prospects; Economist Intelligence Unit | ESB

Extreme armoede per groeiscenario

FIGUUR 2



Data: Povcal (analyse-tool, zie research.worldbank.org); Wereldbank; World Economic Outlook; Global Economic Prospects; Economist Intelligence Unit | ESB

Daarnaast speelt de Wereldbank een prominente rol bij de uitvoering van het Klimaatakkoord van Parijs, als voornaamste verstrekker van klimaatfinanciering aan ontwikkelingslanden (17,8 miljard dollar in 2019, ofwel dertig procent van haar leningen).

Effectiviteit van de Wereldbank

Veel landen hebben de Wereldbank dus nog nodig, maar lukt het de bank ook om die financiële *leverage* om te zetten in resultaten? Oftewel, is de Wereldbank effectief?

Op het eerste gezicht wel: de Wereldbank wordt over het algemeen gezien als een effectief en transparant kanaal voor ontwikkelingssamenwerking, en scoort hoog in verschillende rankings en evaluaties (MOPAN, 2017; Publish What You Fund, 2018; DFID, 2013). Dit wordt in algemene zin ook geïllustreerd door de vooruitgang in landen waar de Wereldbank actief is, hetgeen voor een aanzienlijk deel direct toe te schrijven valt aan programma's en interventies van de bank. Een greep uit de resultaten over de periode 2011–2019: 770 miljoen mensen ontvingen primaire zorg en voeding, 330 miljoen kinderen werden gevaccineerd, 14 miljoen leraren opgeleid, 97 miljoen mensen kregen verbeterde toegang tot drinkwater, en er werd ruim 146.000 kilometer aan nieuwe wegen aangelegd of verbeterd.

Dit zegt natuurlijk nog niet alles over de effectiviteit van de bank. De Wereldbank opereert immers in een lastige omgeving, en projecten leiden niet altijd tot de beoogde

resultaten. Zo worden projecten soms halverwege gestopt door veranderde omstandigheden (zoals coups, natuurrampen of epidemieën) of blijkt de capaciteit van de overheid om het project uit te voeren overschat, waardoor niet alle doelen volledig gehaald worden. In ernstige maar zeldzame gevallen worden de belangen van de lokale bevolking geschaad, en doet men een beroep op de klachtenmechanismen van de Wereldbank. Het gaat hier dan vaak om grote infrastructurele werken.

De *Independent Evaluation Group* (IEG) van de Wereldbank, die los van het management staat en direct aan de Raad van Bewindvoerders rapporteert, geeft hierin nauwkeurig inzicht door bij ieder project te beoordelen of het beoogde ontwikkelingsresultaat ook daadwerkelijk is gehaald. Dit doet ze bijvoorbeeld door na te gaan in hoeverre de doelstelling is gehaald om een bepaald aantal mensen middels een zonne-energieproject toegang te bieden tot elektriciteit.

De meest recente evaluaties (IEG, 2019a; 2019b) geven een onverbloemd beeld van wat er wel en niet goed gaat. Ruim driekwart van de projecten (86 procent in leenvolume) kreeg een voldoende of hoger in de periode 2015–2017, wat een verbetering was ten opzichte van 2012–2014 toen het aandeel lag op 69 procent (80 procent in leenvolume). Hier stond echter een dalende trend tegenover in fragiele staten en (voormalige) conflictgebieden, waar het aantal bevredigende projecten in dezelfde periode afnam van 69 procent (76 procent in leenvolume) naar 65 procent (75 procent leenvolume). Hoewel de daling vooral te wijten was aan de tegenvallende resultaten in Afghanistan en Jemen (conflictlanden laten zonder deze twee landen gemiddeld wel een verbetering zien), onthullen de uitkomsten niettemin een aantal zwakheden.

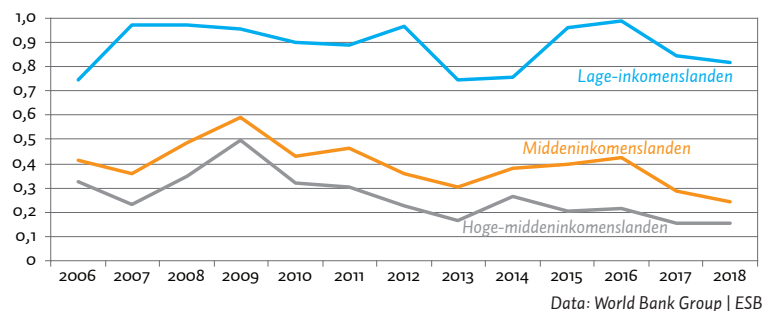
Zo hield de Wereldbank soms nog te weinig rekening met de beperkte capaciteit in conflictlanden om projecten zelfstandig uit te kunnen voeren, met politieke onzekerheden, met veiligheidsrisico's voor het eigen personeel en met daaraan gerelateerde problemen wat betreft het monitoren van projecten. Voor de *International Finance Corporation* (het onderdeel van Wereldbank dat direct investeert in bedrijven) lagen de ontwikkelingsresultaten ook lager vanwege de tegenvallende marktomstandigheden en het beperkte aanbod van *bankable* projecten.

Nieuwe strategieën

Gezien de concentratie van armoede en andere uitdagingen in conflictlanden is het uiteraard van belang dat de Wereldbank uit deze evaluaties lering trekt. Een voor de hand liggende les is dat er al in de ontwerpfasen voor moet worden gewaakt dat projecten niet te complex opgezet worden. De capaciteit om de projecten uit te voeren is in veel landen beperkt. Een andere en ingrijpendere les is dat de Wereldbank – die als grootste ontwikkelingspeler soms de neiging heeft om veel op eigen houtje te doen – in deze landen meer in partnerschap moet werken met andere ontwikkelingsorganisaties. Zelfstandig projecten uitvoeren (zonder tussenkomst van de overheid) is immers niet altijd mogelijk door het voorsnog beperkte aantal medewerkers ter plaatse, en geld verstrekken aan overheden kan alleen met de nodige waarborgen en de opbouw van institutionele capaciteit.

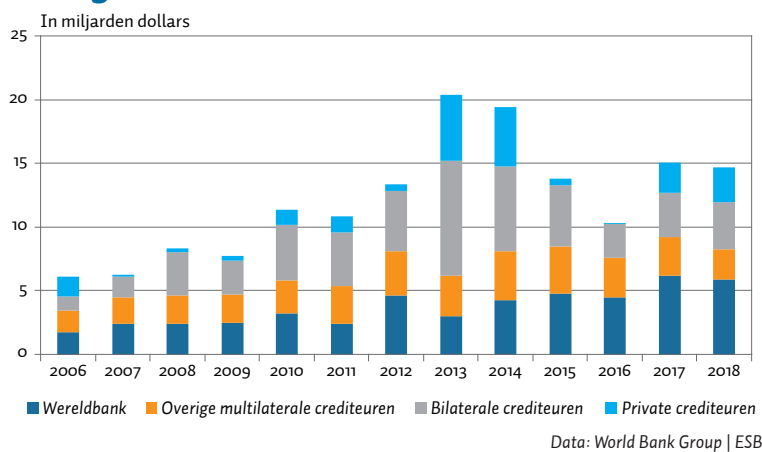
Aandeel officiële crediteuren in nieuwe financiering aan overheden

FIGUUR 3



Nieuwe financiering aan overheden van lage-inkomenslanden

FIGUUR 4



Deze boodschap is inmiddels geland, en er zijn al enkele belangrijke stappen gezet. Zo is het afgelopen jaar gewerkt aan een strategie voor fragiele staten en (voormalige) conflictgebieden. Hierin wordt er ingezet op het aanzienlijk verhogen van het aantal medewerkers en bijbehorende budget in deze landen, met name in de Sahel en de Hoorn van Afrika. Ook moet het makkelijker worden om samen te werken met derde partijen door interne procedures te herzien. Het afgelopen jaar waren er overigens al enkele bemoedigende voorbeelden te zien van dergelijke projecten, zoals in Jemen met de VN, in Zuid-Sudan met UNICEF en het Rode Kruis, en in de Sahel met het VN-bevolkingsfonds. Doel van deze projecten is om verloren generaties te voorkomen en de dienstverlening aan de bevolking voort te zetten, ondanks conflict. Ook zal de Wereldbank (op aanbeveling van de G20) enkele pilots opzetten om landen te helpen platforms voor het bevorderen van donorcoördinatie op te richten. De bank besteedt in deze landen ook steeds meer aandacht aan het inhalen van de economische en sociale achterstanden van vrouwen – zestig procent van de projecten heeft hier het afgelopen jaar aan bijgedragen. De door de bank geïnitieerde *Women, Business and the Law*-index geeft bovendien per land aan welke juridische belemmeringen vrouwen ondervinden bij het deelnemen aan de economie.

De Wereldbank is meer dan alleen een ‘bank’

Verder zijn er nog enkele kanttekeningen op zijn plaats ten aanzien bovengenoemde impactscores. De Wereldbank hanteert bij het uitvoeren van haar projecten immers hoge standaarden met betrekking tot mens, milieu en bestuur, die ook bijdragen aan de geleverde effectiviteit, maar niet direct terug te zien zijn in de impactscores van projecten. Zo wordt er bij de aanleg van een weg vereist dat men voldoende compensatie biedt aan mensen die zich elders moeten vestigen. Ook wordt ieder project nauwkeurig gescreend op risico's, zoals fraude en corruptie bij aanbestedingen. Om die reden zijn er ook uitgebreide stakeholder-consultaties en controles vereist, die soms voor vertraging zorgen. En indien het misgaat, kunnen gedupeerden bovendien terecht bij het onafhankelijke klachtenmechanisme (*Inspection Panel*) en de integriteitswaakhond (*Integrity Vice Presidency*) die de zaak kunnen onderzoeken.

Daarnaast moet er opgemerkt worden dat men de effectiviteit van de Wereldbank niet enkel kan afmeten aan de projectfinancieringen. De Wereldbank vervult ook een belangrijke taak als onafhankelijke en agenda-bepalende kennisinstelling, die gevraagd en ongevraagd adviezen kan geven. Juist in deze rol voegt de Wereldbank veel waarde toe door advies te geven voor ‘klantlanden’ die inmiddels minder financieel afhankelijk van de Wereldbank zijn.

Goede voorbeelden hiervan zijn de recente studies naar de impact van de nieuwe Chinese Zijderoute (waarbij er naast de economische voordelen ook aandacht is voor de risico's ervan) en naar de gevolgen van de braindrain vanuit Oost-Europa en Centraal-Azië naar West-Europa. Verder zijn er de programma's voor technische assistentie om landen te behoeden voor al te risicovolle publiek-private samenwerkingsprojecten en om ze te helpen met het verbeteren van hun schuldmanagement en financieel beheer. Andere voorbeelden zijn het ontwikkelen van nieuwe pro-

ducten (de eerste *Green Bond* in de geschiedenis werd uitgegeven door de Wereldbank), het opzetten van verzekeringsmechanismen (bijvoorbeeld door *commodity swaps* uit te geven voor olie- en gasexporteurs), en het leiderschap op zich nemen in belangrijke thema's zoals klimaat en energie (door landen te helpen om hun *Parijse* klimaatplannen op te stellen, en de fossiele investeringen uit te faseren).

Meer maatwerk is dus nodig

Ondanks de grote vooruitgang in opkomende economieën in Azië en Latijns-Amerika, blijft de extreme armoede in de armste ontwikkelingslanden een hardnekkig probleem, met name in Sub-Sahara-Afrika. Veel van deze landen zullen zonder financiële hulp van de Wereldbank (en de middelen die deze bij private investeerders en andere instellingen mobiliseert) de benodigde investeringen om hun ontwikkelingsdoelstellingen te halen niet op kunnen brengen, zeker in het licht van de aanzienlijke klimaatuitdagingen.

Ook verschillende middeninkomenslanden blijven financieel nog afhankelijk van de Wereldbank en andere ontwikkelingsbanken, bijvoorbeeld ten tijde van een crisis. Daarnaast zien veel van deze ontwikkelingslanden zich gesteld voor lastige hervormingen en uitdagingen, zoals de energietransitie, klimaatadaptatie, vluchtelingen- en migratiestromen en het verbeteren van onderwijs en gezondheidszorg, waarbij zij het advies van de Wereldbank goed zouden kunnen gebruiken. Dat maakt de bank invloedrijk, al blijft de uiteindelijke impact ervan soms moeilijk te meten.

Er is voorlopig dus geen reden voor de Wereldbank om de koers en handelswijze die eind jaren negentig is ingezet radicaal om te gooien. Dit blijkt ook uit de verschillende evaluaties die bevestigen dat de Wereldbank over het algemeen effectief te werk gaat. Wel vragen de grote uitdagingen in fragiele staten en (voormalige) conflictgebieden – waar de extreme armoede zich de komende tien jaar zal concentreren – om meer maatwerk. Hiertoe is het belangrijk dat de Wereldbank haar aanwezigheid in dergelijke landen zal uitbreiden, meer met derden zal samenwerken, en ook beter rekening zal houden met complexe omstandigheden.

Literatuur

DFID (2013) *Multilateral aid review update: driving reform to achieve multilateral effectiveness*. UK Department for International Development, december.

Gaspar, V., D. Amaglobeli, M. Garcia-Escribano et al. (2019) *Fiscal policy and development: human, social, and physical investments for the SDGs*. IMF Staff Discussion Note, SDN/19/03.

IEG (2019a) *Results and performance of the World Bank Group 2018: an independent evaluation*. World Bank, Independent Evaluation Group.

IEG (2019b) *Learning from IDA experience: lessons from IEG evaluations, with a focus on IDA special themes and development effectiveness*. World Bank, Independent Evaluation Group.

MOPAN (2017) *The World Bank Institutional Assessment Report 2015-16*. Multilateral Organisation Performance Assessment Network.

Publish What You Fund (2018) *The 2018 Aid Transparency Index*. Te vinden op www.publishwhatyoufund.org.

World Bank Group (2018) *Poverty and shared prosperity 2018: piecing together the poverty puzzle*. World Bank Group.

World Bank Group (2019) *Issuing international bonds: a guidance note*. World Bank Group Discussion Paper, 13.

World Bank Group (2020) *Additions to IDA resources: nineteenth replenishment – Ten years to 2030: growth, people, resilience*. World Bank Group, 11 februari.