

Back to basics

Met *infrastructure for development* als thema van het *World development report 1994* benadrukt de vijftigjarige Wereldbank een lange traditie. In het verleden ging immers jarenlang meer dan 70% van alle leningen naar infrastructuurprojecten. Hoewel dit aandeel sinds de komst van McNamara in 1968 geleidelijk afnam, bedraagt het thans nog altijd 40%. Tegelijkertijd sluit het thema aan bij de in 1990 ingezette lijn van voorwaardenschepend overheidsbeleid als (neoklassiek) complement van een marktvriendelijke ontwikkelingspolitiek. Evenals milieu in 1992 en gezondheidszorg in 1993, is infrastructuur een terrein waarop overheidsbeleid en publieke middelen van doorslaggevende betekenis zijn.

Met onderwijs en gezondheidszorg behoort infrastructuur tot de sectoren waar ontwikkelingslanden spectaculaire vorderingen hebben geboekt. Per jaar investeren deze landen zo'n 200 miljard dollar in nieuwe infrastructurele voorzieningen, dat is 20% van hun investeringen of 4% van hun bnp. Veel blijft echter nog te wensen over. Eén miljard mensen heeft geen directe toegang tot drinkwater. Twee miljard mensen ontbreekt het aan behoorlijke sanitaire voorzieningen alsook aan elektriciteit. In Afrika verslechtert het toch al ontoereikende wegennet voortdurend.

Naast de omvang van de investeringen is de kwaliteit van de verschaftte voorzieningen belangrijk. Op beide terreinen, zo betoogt de Wereldbank, worden immense bedragen verspild. Infrastructuur wordt op de verkeerde plaats gebouwd, soms met klakkeloos overgenomen, veel te kapitaalintensieve technologie, en te groot opgezet op basis van veel te optimistische vraagverwachtingen. Gevolg is onderbenutting van capaciteit, niet zelden verergerd door inefficiënties in het productie- en distributieproces zelf. Slecht onderhoud is een andere factor die kwaliteitsverslechterend werkt, met kostbare gevolgen. Voor Latijns-Amerika is berekend dat voor iedere dollar die wordt bezuinigd op wegenonderhoud, 3 tot 4 dollar in de nabije toekomst aan investeringen nodig is. In sommige sectoren gaan de afnemers bovendien zelf (dure) voorzieningen treffen als kwaliteit en betrouwbaarheid teruglopen. In Nigeria heeft 92% van de bedrijven eigen generatoren, in Indonesië 64%, maar in Thailand slechts 6%. Kwaliteitsondermijnd ten slotte zijn ook de lage prijzen die voor infrastructurele voorzieningen worden gevraagd. Berucht zijn lage energieprijzen (in veel gevallen nauwelijks de helft van de marginale kosten), maar ook de relatief lage bijdragen in de kosten van irrigatiewater en treinvervoer. De fiscale lasten die hiermee gepaard gaan zijn aanzienlijk: 123 miljard dollar jaarlijks, meer dan twee maal zoveel als de 55 miljard aan de eerder genoemde technische efficiëntieverliezen.

Als hoofdoorzaak van al deze tekortkomingen wijst de Wereldbank op de ontoereikende institutionele stimulansen om tot verbetering van infrastructurele voorzieningen te komen. Dit hangt volgens de

Bank ten nauwste samen met de overheersende rol die de overheid in met name de bedrijfsvoering speelt. Om deze situatie te verbeteren, werkt de Bank een aantal opties uit waarin de rol van de overheid beperkt wordt en beter afgestemd op die van de particuliere sector. Deze afstemming stoelt op drie uitgangspunten: (1) een duidelijk commerciële bedrijfsvoering, (2) meer concurrentie binnen, dan wel tussen sectoren, en (3) een grotere rol voor de gebruikers van voorzieningen bij opzet en exploitatie.

Probleem daarbij is dat infrastructuur traditioneel door twee karakteristieken wordt gekenmerkt. Ten eerste leiden technisch bepaalde schaafeffecten vaak tot 'natuurlijke monopolies'. Ten tweede belemmert het collectieve karakter van veel infrastructurele voorzieningen in sterke mate individuele kostentoekening, en dus private exploitatie. Nieuwe technische ontwikkelingen (telecommunicatie, energie) en betere reguleringsmechanismen (verkeer en vervoer, nutsvoorzieningen), hebben in een aantal sectoren deze karakteristieken veranderd en staan privatisering niet langer in de weg.

Ondanks de gedetailleerd uitgewerkte voorstellen die zeer de moeite waard zijn, roept het rapport de nodige vragen op. Effecten van infrastructuur op ontwikkeling zijn notoir moeilijk vast te stellen, erkent ook de Bank op grond van empirisch onderzoek in rijke en arme landen. Zulke uitkomsten maken het lastig vast te stellen welk belang er precies moet worden toegekend aan de verhouding publieke-private sector bij de effectiviteitsvraag naar infrastructurele voorzieningen.

Een opvallend ontbrekend beleidselement in het rapport betreft de relatie tussen infrastructuur en marktwerking. Een betere infrastructuur leidt niet alleen tot lagere produktiekosten, maar – vooral in vervoer – ook tot lagere transactiekosten, en dus tot betere marktwerking. Het is ironisch dat de liberalisatie-adviezen van de Bank in de jaren tachtig deze betekenis van infrastructuur nauwelijks benadrukten, maar dat de Bank thans wel bij voortdurend de schadelijke effecten van budgettaire beperkingen op de infrastructuur, waar vaak als eerste op wordt bezuinigd, beklemtoont.

Teleurstellend is de behandeling van milieuvraagstukken. Wel wordt aangegeven hoe goede water- en sanitaire voorzieningen gunstig op het milieu uitwerken, maar bij voorbeeld de milieu-overwegingen en -effecten bij vervoer of irrigatiewerken krijgen nauwelijks aandacht. Gezien de uitvoerige discussies hierover, ook binnen de Bank, is deze omissie opvallend.

"Infrastructure represents, if not the engine, then the 'wheels' of economic activity", zo vermeldt het rapport (blz. 14). Motoren zijn aanmerkelijk complexer dan de wielen die ze aandrijven. Dit geldt bij uitstek voor ontwikkeling en infrastructuur.

A. Kuyvenhoven