



Geormerkte hulp

Auteur(s):

Hoogeveen, J.G.M.
Tinbergen Instituut en Vrije Universiteit.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4199, pagina 295, 16 april 1999

Rubriek:

Uit de vakliteratuur

Trefwoord(en):

uit, de, vakliteratuur, ontw ikkelingseconomie

Kinderbijslag wordt niet uitgekeerd in de vorm van bonnen voor luiers en liga's. Het zou voor de consumptie van luiers ook weinig uitmaken. Net zoals het krijgen van boekenbonnen niet noodzakelijk leidt tot de aanschaf van meer boeken, helpt het oormerken van subsidies niet om de consumptie van specifieke producten te vergroten. Deze intuïtie lijkt helder, maar stuit op onbegrip bij degenen die beslissen over de besteding van Nederlandse ontwikkelingshulp. Want ondanks de beleidswijzigingen van Herfkens wordt veel hulpgeld nog altijd besteed als gebonden hulp aan individuele projecten en sectorale programma's.

Het probleem staat bekend als de fungibiliteit, of de uitwisselbaarheid van budgetten. Het verwijst naar het verschijnsel dat de ontvanger van middelen altijd zal proberen deze te besteden aan doeleinden die zelf belangrijk worden gevonden.

Een goed voorbeeld binnen de ontwikkelingshulp is de donor die de inrichting van een ziekenhuis financiert. De ontvangende overheid is enthousiast maar gebruikt het vrijgekomen budget om de president kerstinkopen te laten doen in Londen. Deze verschuiving van middelen heeft belangrijke consequenties voor de effectiviteit van de ontwikkelingshulp. Immers de ontwikkelingsbijdrage moet worden bepaald aan de hand van het marginale project. De kerstinkopen in dit geval.

Ontwikkelingshulp kan op drie manieren fungibel zijn. Een bijdrage kan (deels) aangewend worden voor het verlagen van de belastingdruk in het ontvangende land. Dat hoeft niet schadelijk te zijn. In veel ontwikkelingslanden is de verstorende werking van belastingen groot en belastingverlaging kan zeer rendabel zijn. Daarnaast kan hulp, gegeven aan bijvoorbeeld de sector onderwijs, middelen vrijmaken voor uitgaven in een andere sector, variërend van een prestigeproject tot het uitbreiden van de gezondheidszorg op het platteland. Tenslotte kan hulpgeld tussen donoren inwisselbaar zijn. Het Nederlandse ORET (Ontwikkelings Relevante Transacties)-programma is hier gevoelig voor, wanneer het gebruikt wordt om het Nederlandse product aantrekkelijker te maken. Als een andere donor reeds bereid is een soortgelijk product te financieren krijgt het ontwikkelingsland uiteindelijk hetzelfde maar wordt in totaal meer hulpgeld besteed. De marginale ontwikkelingsbijdrage van de Nederlandse hulp is dan nul. Dit is niet noodzakelijk het geval bij de eerste twee manieren.

In theorie kan fungibiliteit eenvoudig worden voorkomen. Als men weet hoeveel een land het afgelopen jaar aan onderwijs gespendeerd heeft, kan dit als een indicator worden gebruikt voor het bedrag dat komend jaar uitgegeven moet worden, vermeerderd met het hulpbedrag dat beschikbaar wordt gesteld. In veel gevallen zal dit lastig zijn en is verdere conditionaliteit noodzakelijk om de ontvangende overheid ertoe te brengen geld te besteden op de manier die de donor voor ogen staat. Tenzij de preferenties van donoren en ontvangers gelijksoortig zijn, kunnen dergelijke extra voorwaarden demotiverend werken.

Ook kan hulp om binnenlands politieke of andere redenen geormerkt worden, bijvoorbeeld omdat de bouw van scholen beter uit te leggen is in het parlement. Als het eigenlijk de bedoeling is van de minister om aan budgetfinanciering te doen, maakt het niet uit dat hulp fungibel is. Maar als de preferenties uiteen lopen, en de hulpverstrekker bereid is zich paternalistisch te gedragen en condities te stellen - en de landenkeuze van Herfkens suggereert een dergelijke houding - dan is het van belang te weten wat de mate van uitwisselbaarheid van hulp is. Dit is een empirische vraag waarop Feysioglu, Swaroop en Zhu proberen een antwoord te geven¹. Met behulp van gedetailleerde panel-gegevens voor een steekproef met veertien landen vinden zij dat verdringing van belastinggeld door hulp niet optreedt. In een minder veelomvattende steekproef met 38 landen is dit wel het geval.

Ook vinden zij, gebruik makend van de gedetailleerde steekproef, dat sectorale hulp voor de landbouw, energie-opwekking of onderwijs leidt tot een afname van de overheidsuitgaven aan die sectoren.

Dit ondanks het ontbreken van fungibiliteit op geaggregeerd niveau. Het ligt voor de hand dat, als met de grotere steekproef op sectoraal niveau getoetst had kunnen worden, de resultaten verder ondersteund waren. Zo leidt een gulden in zachte leningen of dezelfde gulden in hulp gegeven ter stimulering van de publieke investeringen, tot een verhoging van deze investeringen van respectievelijk 32 en 20 cent. De rest wordt gebruikt voor overheidsconsumptie of private consumptieve- of investeringsuitgaven. Alleen in de transport- en communicatiesector wordt hulp daadwerkelijk besteed waarvoor het bedoeld is.

De auteurs vinden dat hulp belastingheffing verdringt en leidt tot sectorale verschuivingen in de bestedingen. Zij concluderen dan ook dat veel hulp fungibel is. Dat heeft belangrijke consequenties voor de manier waarop hulp verstrekt moet worden. Het wordt interessant te vernemen wat de minister met deze kennis gaat doen

1 Tarhan Feyzioglu, Vinaya Swaroop en Min Zhu, A panel data analysis of the fungibility of foreign aid, *World Bank Economic Review*, 1998, blz. 29-58.

Copyright © 1999 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)