



## Hulp als katalysator

**Auteur(s):**

Pronk, J.

Minister van VROM. Dit artikel is een ingekorte versie van de Tinbergen-lezing van de Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde, uitgesproken op 15 oktober 1999 in Amsterdam.

**Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4231, pagina 872, 26 november 1999

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

*Vijftig jaar geleden, in 1949, lanceerde president Truman zijn zogeheten Four Point Programme. Hiermee werd het beleid van de Verenigde Staten bepaald, namelijk 'het leveren van een bijdrage aan de inspanningen van economisch onderontwikkelde gebieden bij de ontwikkeling van hun mogelijkheden en de verbetering van hun leefomstandigheden'. De start van dit programma wordt vaak beschouwd als het begin van de internationale ontwikkelingshulp.*

**In de afgelopen vijftig jaar is de hulp voortdurend van vorm veranderd. De technische bijstand van de eerste jaren werd in de jaren vijftig gevolgd door hulp voor de ontwikkeling van de samenleving, in de jaren zestig door hulp om handels- en investeringstekorten aan te vullen, in de jaren zeventig door hulp voor basisvoorzieningen voor een menswaardig bestaan, in de jaren tachtig door hulp voor structurele aanpassingen en schuldenverlichting, in de jaren negentig door humanitaire hulp in combinatie met steun voor de wederopbouw van de door burgeroorlogen geteisterde landen, en momenteel in de vorm van hulp ter voorkoming van gewelddadige conflicten en ter bevordering van democratisch bestuur. Deze veranderingen waren deels het gevolg van de gewijzigde internationale betrekkingen.**

Het geven van ontwikkelingshulp werd gaandeweg geleerd. Ontwikkelingshulp moest worden gegeven in een context van ingrijpende veranderingen in de internationale verhoudingen. Dit was des te moeilijker vanwege de uiteenlopende meningen over het ontwikkelingsproces zelf. Als men bovendien bedenkt dat bij tal van hulporganisaties een fundamenteel gebrek aan kennis over de betrokken ontwikkelingsgebieden bestaat, is het verrassend te constateren dat de hulp überhaupt werkt. Dit is precies de boodschap van een recent rapport van de Wereldbank: soms is hulp een overweldigend succes, echter met een belangrijke 'maar', hulp werkt alleen als er sprake is van een goed beleid; bij slecht beleid faalt de hulp <sup>1</sup>. Als de uitkomst van dit rapport juist is, is dit fantastisch nieuws, dat een aanzienlijke vergroting van de hulpinspanning, in dezelfde richting als tot nu toe het geval is, rechtvaardigt. Wil de hulp doeltreffend zijn, dan moet er eerst sprake zijn van goed beleid.

Is dit een gerechtvaardigde conclusie?

**Goed beleid**

Als puntje bij paaltje komt, telt alleen de kwaliteit: de kwaliteit van de hulp en de kwaliteit van het beleid van het ontvangende land. Veel hulp is mislukt, maar landen- en sectorstudies tonen aan dat goede hulp leidt tot een daling van de armoede, hetgeen blijkt uit een verbeterde plattelandsontwikkeling, lagere kindersterfte of betere toegang tot basiseducatie, mits aan de kwaliteitseisen wordt voldaan door zowel de donor als de ontvanger <sup>2</sup>.

De vraag is: wat is goed beleid en wie bepaalt dit? De donororganisatie, de ontvangende regering, het volk van het betrokken land, of diegenen voor wie de hulp uiteindelijk bedoeld is? En, de lastigste vraag, wat is het antwoord op een beleid of beheer dat om welke reden dan ook door de donor als niet goed genoeg wordt beschouwd?

Aan deze laatste vraag is in de jaren tachtig veel aandacht besteed bij het debat betreffende de structurele aanpassing van ontwikkelingslanden. Beleidshervormingen werden noodzakelijk geacht voor het creëren van een stabiele economie als voorwaarde voor economische groei. Hulporganisaties, het Internationale Monetair Fonds en de Wereldbank voorop, stelden bij het geven van hulp als eis dat dergelijke hervormingen zouden worden doorgevoerd. Tal van bilaterale donoren volgden deze aanpak. Dit leidde tot belangstelling voor de analyse van het effect van beleidsaanpassingen op stabiliteit en groei, maar ook van het effect van externe financiering van dergelijke aanpassingsprogramma's op dit beleid. De effecten van het aanpassingsbeleid, en daarmee indirect van aanpassingshulp, zijn geanalyseerd in termen van stabiliteitsindicatoren (zoals begrotingstekort of inflatie) en indicatoren als ontwikkeling van economische groei en lagere armoedecijfers, zowel tijdens als na de aanpassingsperiode.

Het debat over structurele aanpassing en de effecten hiervan is zeer heftig geweest. De bevindingen liepen sterk uiteen, afhankelijk van het bestudeerde land of de desbetreffende sector. Maar uiteindelijk kwam uit de bevindingen een gemeenschappelijke noemer naar voren, die als volgt kan worden samengevat <sup>3</sup>:

» beleid is een essentiële factor bij economische hervormingen;

» economische hervormingen (structurele aanpassingen) hebben een positief effect op de groei, maar hervormingen plus hulp is beter dan slechts een van beide: de combinatie ervan levert meer op;

» er is geen duidelijke samenhang tussen een verandering van de hulp en een verandering van beleid. Extra hulp leidt niet noodzakelijkerwijs tot een belemmering of vertraging van hervormingen, terwijl vermindering van de hulp er soms toe kan leiden dat landen hun beleid verbeteren.

Met andere woorden: met hulp kan geen beleid worden gekocht; beleid heeft een groter effect dan hulp, maar in combinatie is het effect groter dan de som van elk van de afzonderlijke effecten.

Recentelijk zijn twee studies gepubliceerd die het publieke debat over de relatie tussen hulp en het beleid van de ontvangende landen nieuw leven hebben ingeblazen. Boone presenteerde een model dat voorspelt dat alle hulp wordt verbruikt. Met gebruikmaking van de gegevens van ongeveer honderd landen voerde hij empirische bewijzen aan voor zijn model. Bij landen die minder dan vijftien procent van het bbp aan hulp ontvingen, stelde hij vast dat de marginale geneigdheid tot investeren niet noemenswaardig afweek van nul. De marginale geneigdheid tot consumeren week niet noemenswaardig af van één. Boone vond geen noemenswaardig verband tussen hulp en groei. Zijn conclusie luidde daarom dat praktisch alle hulp in consumptie wordt omgezet.

Dit kan als wenselijk worden beschouwd in zeer arme landen wanneer de als gevolg van de hulp toegenomen consumptie de arme mensen ten goede komt, en niet de elite. Boone vond echter geen noemenswaardig verband tussen hulp en de indicatoren van kindersterfte, basiseducatie of levensverwachting. De hulpprogramma's brachten geen verandering teweeg op het gebied van regeringsinitiatieven ter uitvoering van programma's ten behoeve van de armen. Integendeel, Boone concludeerde: regeringen bestaan uit op geld beluste politici die het welzijn van een elite proberen te verhogen <sup>4</sup>.

Ook Burnside en Dollar, die zich aansloten bij Boone's analyse, concludeerden dat hulp gedurende een lange periode (1973-1993) gemiddeld weinig effect heeft gehad op de economische groei <sup>5</sup>. Zij introduceerden echter een aantal beleidsvariabelen met betrekking tot de begroting, de inflatie en de mate van openheid voor internationale handel. Zij bestudeerden twee vragen, namelijk of hulp een positief effect heeft op de groei wanneer sprake is van goed beleid, en of de hulp het beleid ten goede of ten kwade heeft veranderd. Het antwoord op de eerste vraag was positief: er was solide bewijs dat hulp een positief effect heeft op de groei wanneer sprake is van een goed fiscaal, monetair en handelsbeleid. Het antwoord op de tweede vraag was minder positief: hulp heeft niet systematisch geleid tot een verandering van het beleid in de betrokken landen. Burnside en Dollar kwamen tot de ontdekking dat het resultaat goed is wanneer goed beleid en hulp samenvallen. Wanneer het beleid slecht is, heeft hulp geen positief effect op de groei. Dit, samen met de afzonderlijke conclusie dat er een positieve relatie is tussen hulp en overheidsconsumptie, kan volgens hen mede verklaren waarom het effect van buitenlandse hulp op de groei in het algemeen niet positief is.

## Het recept

Burnside en Dollar kwamen ook tot de conclusie dat alles bijeengenomen goed beleid was beloofd in de vorm van hulp, maar dat de toekenning van hulp vooral samenhang met de belangen van de donors. Dit is geen verrassing voor degenen die bekend zijn met de rechtvaardiging van hulp in beleidsstukken zoals die van het House Committee van de VS veertig jaar eerder. Burnside en Dollar hadden evenwel berekend dat, indien de hulp moest worden toegekend op basis van beleid in plaats van donorbelangen, waarbij de totale hoeveelheid hulp en het beleid van de ontvangende landen ongewijzigd bleven, dit in de onderzochte armere landen zou leiden tot een stijging van de gemiddelde groei van 1,1 tot 1,4%. Op basis hiervan pleitten zij ervoor hulp te koppelen aan beleidsverbetering. Indien donoren een grotere invloed willen uitoefenen op de groei en op de terugdringing van de armoede, moeten zij meer de nadruk leggen op het economische beleid van ontvangende landen.

Dit lijkt inmiddels algemeen te worden aanvaard. Hulp moet veel selectiever worden toegekend, luidt het recept in een recent boek van Gwin en Nelson: hulp zou moeten worden gebruikt als een middel om goed beleid te belonen. Slecht beleid en achterblijvende hervormingen zouden moeten worden afgestraft door middel van het intrekken van de hulp <sup>6</sup>. Collier sloot zich bij deze redenering aan, maar voerde aan dat het stellen van beleidseisen in een systeem van beloning en bestraffing niet voldoende is. Het stellen van voorwaarden aan een ontvanger ontnemt hem de mogelijkheid om zelf hervormingen door te voeren of, om het ontwikkelingsjargon van de jaren negentig te gebruiken, ontnemt hem zijn 'eigendom' van het hervormingsproces. Hulp zou in plaats hiervan uitsluitend moeten worden toegekend aan toegewijde hervormers.

Wanneer hulp wordt toegekend op basis van selectiviteit, gaat de hulp vooral naar landen waar het beleid al hervormd is, in plaats van naar die landen die een slecht beleid hebben, maar waar hervormingen zouden moeten plaatsvinden. Selectie zou niet leiden tot verloren kansen wat het effect op het beleid betreft, want de gunstigste schatting luidt dat de elasticiteit van beleid ten aanzien van hulp nul is. Collier stelt dus dat volledig moet worden afgezien van bevorderingsdoelstellingen. Hulp zou eenvoudig naar die lage-inkomenslanden moeten vloeien waar reeds sprake is van een goed beleid. Naar zijn mening zou dit vele voordelen hebben voor het hulpbeleid. Landen die goed presteren en worden beloofd in de vorm van hulp, zouden zowel een voorbeeldfunctie vervullen als concurrentie vormen voor andere landen, zodat ook in die andere landen hervormingen zullen plaatsvinden. Er zou een positief signaal van uitgaan naar de kapitaalmarkt, terwijl de traditionele voorwaardelijkheid van hulp slechts zou duiden op het falen van de desbetreffende regering en geen impuls zou vormen voor particuliere investeerders. Ook de belastingbetalers en de kiezers in de donorlanden kunnen er dan zeker van zijn dat hulp effectief wordt aangewend en niet verloren gaat aan slecht beleid <sup>7</sup>.

## Hoe fijn is de smaak?

Is dit een overtuigende analyse en een goed recept? Het zijn in elk geval de uitgangspunten die vandaag de dag worden gehanteerd. Veel donoren en hulporganisaties lijken hun beleid te baseren op de genoemde resultaten en aanbevelingen. Er moet echter ook een aantal kanttekeningen worden geplaatst.

Ten eerste zijn alle kritische commentaren betreffende regressie-analyses van hulp, economische groei en enkele andere variabelen eveneens van toepassing op de bevindingen van Boone en Burnside en Dollar, alsook op het daarna verschenen rapport van de

Wereldbank (Assessing aid). Belangrijker is evenwel de keuze van beleidsvariabelen. Moet een begrotingstekort altijd worden beschouwd als een teken van slecht beleid? Is inflatie, ongeacht het niveau hiervan, altijd een teken van slecht beleid? Is openstaan voor handel onder alle omstandigheden en voor alle ontwikkelingslanden goed beleid? Waarom zijn de overige mogelijke indicatoren van goed beleid niet bestudeerd? Hoewel dit geen gevolgen gehad zou hebben voor de algemene conclusie ('hulp werkt alleen wanneer sprake is van goed beleid'), impliceert het weglaten van deze indicatoren bij de analyse het tegengestelde. Zij zullen niet gemakkelijk worden opgenomen in een pakket van maatregelen ten behoeve van goed beleid, gebruikt als criteria voor de keuze van mogelijke ontvangers van hulp, zoals door deze auteurs wordt gesteld.

## Vergeeten ingrediënten

Hoe zit het bijvoorbeeld met andere beleidsinstrumenten die door de Wereldbank zelf in andere rapporten worden aanbevolen, zoals in het *World development report* van 1997? In dit rapport werd gepleit voor een grotere rol van de staat; niet te groot, maar wel groter en beter gedefinieerd en meer op ontwikkeling gericht dan nu het geval is in veel ontwikkelingslanden, en meer dan door het IMF in de jaren tachtig werd aanbevolen. Ook moet worden gekeken naar specifieke beleidsinstrumenten die worden gebruikt voor de terugdringing van armoede, die niet altijd hand in hand gaan met beleid dat gericht is op het beperken van een begrotingsoverschot of bevordering van de handel. De relatie tussen terugdringing van armoede en groei beleid is te ingewikkeld om iets als goed beleid te beschouwen wanneer de nadruk wordt gelegd op groei en op het eerder genoemde beleidspakket. Uit tal van sector- en programma-evaluaties is gebleken dat met hulp gericht op specifieke doelen, zoals terugdringing van de kindersterfte of de verbetering van basiseducatie, goede resultaten kunnen worden geboekt, mits deze hulpprogramma's worden uitgevoerd in een context waar sprake is van een goed beleid ten aanzien van gezondheidszorg en onderwijs<sup>8</sup>. Met een gezonde beleidssituatie wordt niet per se het door Burnside en Dollar genoemde stabiliserings- en liberaliseringsbeleid bedoeld.

Hier rijst wederom de vraag: wat is goed beleid of goed beheer, en wie bepaalt dit? Moseley beweerde recentelijk dat 'goed beleid' en 'slecht beleid' moeten worden gezien in relatie tot het ontwikkelingsniveau van een land en de middelen die het heeft, maar niet in absolute zin. Bij hulpbeleid, net als bij ontwikkelingsbeleid in het algemeen, moet men af van het idee van een standaard, invariabel pakket van 'goede' economische beleidsmaatregelen die, waar ze ook worden toegepast, garant staan voor succes. Indien donorlanden voorwaarden stellen aan het geven van hulp, moet hierin rekening worden gehouden met de verschillen in de aanvangssituatie tussen de verschillende ontvangende landen en moet hierin een aantal zogeheten 'heterodoxe' beleidslijnen worden opgenomen, dat wil zeggen minder ongelijkheid, een aantal landbouwsubsidies en maatregelen op het gebied van sociaal beleid. Dergelijke beleidslijnen maken geen onderdeel uit van de 'Washington consensus', die aanpassing in de richting van mondialisering van de economie bevordert. Maar deze beleidslijnen hebben hun effectiviteit bewezen in een aantal landen waar behalve naar economische groei werd gestreefd naar terugdringing van armoede.

## Vier basisbeginselen

Dit is geen argument tegen het benadrukken van de behoefte aan goed beleid. Maar goed beleid moet worden gezien tegen de achtergrond van het ontwikkelingsproces zelf, niet als iets wat daarbuiten staat. In de besluitvorming of en hoe het ontwikkelingsproces van buitenaf moet worden ondersteund, spelen vier overwegingen een belangrijke rol bij de beoordeling van het beleid van het hulpontvangende land.

Ten eerste de definitie van goed beleid. Goed beleid is gericht op een brede, duurzame economische groei, waarin terugdringing van de armoede van meet af aan een plaats heeft. Ten tweede: wat goed beleid is verschilt per land. Wat goed beleid is in het ene land is (nog) niet per se goed in een ander land. Ten derde flexibiliteit. Wanneer er sprake is van een redelijk goed beleid op het gebied van bijvoorbeeld de gezondheidszorg of onderwijs, of waterbeheer, kan hiervoor hulp worden toegekend, ook al is het macro-economisch beleid van het land niet helemaal naar wens. Ten vierde, wat echt belangrijk is: 'beter beleid', beter dan voorheen, teneinde meer effect te sorteren. Beleidsverbetering en beter beheer zijn eveneens ontwikkelingsdoelen.

### *Voorwaardelijkheid boven selectiviteit*

Op grond van deze vier redenen verdient voorwaardelijke, goed gerichte hulp de voorkeur boven rigide selectiviteit. Het verschil tussen voorwaardelijkheid en selectiviteit is niet dat bij de eerste, ten opzichte van de laatste, geen keuzen hoeven te worden gemaakt. Selectiviteit is een speciale vorm van voorwaardelijkheid. In beide gevallen moet aan specifieke criteria worden voldaan. De vraag of dit nu veel of weinig criteria zijn, of dat deze al dan niet gelijk zijn voor alle landen, vormt niet het doorslaggevende verschil tussen selectiviteit en voorwaardelijkheid. Het werkelijke verschil tussen beide is het verschil tussen *ex post* en *ex ante*. Selectiviteit houdt in dat een land eerst iets moet presteren en dan pas in aanmerking komt voor hulp. Voorwaardelijkheid betekent landen helpen te voldoen aan de criteria die zij zichzelf hebben opgelegd. Het betekent hulp bij het vervullen van de voorwaarden voor goed beheer en goed beleid. Het betekent beoordeling van de goede intenties, het vermogen om deze intenties waar te maken in de praktijk en beoordeling van de oprechtheid van de inspanningen op beleidsniveau tot dusver. Wanneer de intenties niet goed zijn of wanneer de prestaties aanleiding geven tot wantrouwen, zou een dergelijk land niet in aanmerking moeten komen voor hulp. Met de hulp kan dan beter worden gewacht totdat een nieuwe basis voor vertrouwen is gelegd.

Het probleem is dat beleidsintenties dikwijls niet verkeerd zijn, maar eenvoudigweg niet goed genoeg. Vaak zijn de intenties wel goed, maar is de nodige capaciteit niet voorhanden om het beleid uit te voeren. Het gaat om de voorwaarden voor het maken van beleid: de institutionele capaciteit van een regering, de beleidservaring en de bekwaamheid van de overheid, economische belangengroepen die hervormingen tegenhouden, culturele tradities, conflicten tussen verschillende etnische of religieuze groeperingen, de valkuilen van het democratische besluitvormingssysteem en grensoverschrijdende economische en politieke invloeden. Meer dan ooit tevoren worden natiestaten in ontwikkelingslanden door interne en externe krachten ondermijnd. Onder dergelijke omstandigheden is het voor beleidsmakers in ontwikkelingslanden uiterst moeilijk om helemaal zelfstandig aan de eisen van goed beheer te voldoen.

## Katalysator

Van landen moet niet worden verwacht dat zij op eigen kracht stabiliseren, aanpassen, presteren en ontwikkelen. Zij moeten hierbij worden geholpen. Dat brengt ons terug bij het concept van hulp als katalysator. Nu eens het katalyseren van stabiliteit of aanpassing,

dan weer het katalyseren van economische zelfstandigheid of groei. Maar altijd het katalyseren van verandering, door te helpen bij het verkrijgen van toegang tot de andere middelen die nodig zijn voor duurzame ontwikkeling: binnenlandse besparingen, internationaal particulier kapitaal, buitenlandse markten, en institutionele alsook menselijke vaardigheden en capaciteiten. Hulp kan een bijdrage leveren aan het scheppen van de voorwaarden waaronder de ontwikkeling zichzelf op een gegeven moment in stand kan houden. Dat is het doel van hulp. Niet meer, maar ook niet minder.

Hulp is niet de belangrijkste motor achter ontwikkeling. Soms heeft hulp een rem gevormd, maar niet noodzakelijkerwijs. Onder bepaalde omstandigheden zou het zeker gerechtvaardigd zijn hulp te gebruiken als beloning voor goed ontwikkelingsbeheer. Maar vaak kunnen dergelijke omstandigheden uitsluitend worden gecreëerd met enige hulp van buitenaf. Dat betekent dat hulp primair moet worden gebruikt als katalysator, soms om andere middelen te genereren of hiertoe toegang te verkrijgen, en soms om te helpen een goed vermogen tot ontwikkeling te scheppen. In de huidige tijd betekent dit dat bij het hulpbeleid speciale aandacht moet worden besteed aan sociaal evenwicht, politieke stabiliteit en vrede, als noodzakelijke voorwaarden voor economische groei en ontwikkeling, en niet andersom

---

1 Wereldbank, *Assessing aid*, Washington, 1998.

2 R. Cassen e.a., *Does Aid Work?*, Oxford, 1994.

3 Zie bijvoorbeeld Wereldbank, *Adjustment in Africa; Reforms, results, and the road ahead*, Washington, 1994.

4 P. Boone, *The impact of foreign aid on savings and growth*, Londen, 1995.

5 C. Burnside en D. Dollar, *Aid, policies and growth*, Washington, 1997.

6 C. Gwin en J. Nelson (redactie), *Perspectives on aid and development*, Washington, 1997.

7 P. Collier, The failure of conditionality, in Gwin en Nelson, op. cit., blz. 31-77.

8 Zie bijvoorbeeld A. Cox en J. Healey, *Promises to the poor: the poverty reduction policies of European development cooperation agencies and their effectiveness*, verschijnt binnenkort.