Hulp helpt, maar hulp helpt niet alleen

Een pleidooi voor Internationale samenwerking

MARION J. EECKHOUT*

Samenvatting

Hulp helpt in de juiste omstandigheden om ontwikkeling te versnellen. Maar ontwikkeling hangt van meer zaken af dan alleen de financiële overdrachten. Fluctuaties in het internationaal handelssysteem en kapitaalverkeer bepalen hoe snel OS landen (ref voetnoot 1) zich kunnen ontwikkelen. Bovendien mogen we niet vergeten dat OS landen bij uitstek gebukt gaan onder ongunstig klimaat, geografische isolatie en allerlei natuurlijke rampen. Als men dat alles in de analyse betrekt en vervolgens op wereldwijde schaal (met cross-country studies) en op micro niveau (landen, sectoren en projekten) de bewijsvoering inventariseert, komt men tot de slotsom dat hulp helpt, maar dat hulp nog beter helpt in omstandigheden van goed beleid en bestuur. De lessen die daaruit volgen zijn dat het partnerschap van twee kanten moet komen. OS landen hebben de verantwoordelijkheid om beleid en bestuur te verbeteren zodat de hulp meer effekt kan sorteren op ontwikkeling en donoren hebben de verantwoordelijkheid een coherent beleid te voeren (op handel en kapitaalverkeer) zodat OS landen de kans krijgen op de wereldmarkt. De kwaliteit van hulp kan verbeteren als donoren zich meer inspannen om de voorspelbaarheid van hulp te vergroten door beter onderling te coördineren. Hiermee wordt uw gulden een daalder waard.

Dit artikel plaatst het vraagstuk van de effectiviteit van de hulp binnen de context van de internationale verhoudingen in het mondiale handelssysteem en kapitaalverkeer. Daaruit komt een pleidooi voort voor verbreding van het vraagstuk van ontwikkelingssamenwerking naar een benadering van internationale samenwerking, zoals dit bij de Financing for Development conferentie in Monterrey in 2001 in gang is gezet. Het artikel is als volgt georganiseerd: deel 1 geeft een beschrijving van de historische ontwikkelingen in OS landen en het internationale krachtenveld dat op hen inwerkt; deel 2 vat de hoofdbevindingen samen van evaluaties van de effectiviteit van de hulp op verschillend aggregatieniveau; deel 3 sluit af met de lessen over de omstandigheden waarin hulp helpt, wanneer niet en waarom niet.

* Biodata: Dra Marion J Eeckhout, geboren 22 juli 1956 in Amsterdam.
Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel als onderdeel van een deeltijd detachering bij de economische faculteit van de Vrije Universiteit van Amsterdam, waar zij in 1981 is afgestudeerd bij de vakgroep Ontwikkelingseconomie. Zij heeft vele jaren in het buitenland gewerkt voor de Verenigde Naties en particuliere adviesbureaus en was twee jaar gestationeerd bij de Wereldbank in Washington.

Deel 1 Ontwikkelingssamenwerking (OS) in brede context[1]

Uit het publieke debat in Nederland van de afgelopen maanden blijkt dat de verwachtingen rond "de hulp" hoog gespannen zijn. Een greep uit de media: Mw. Hirsi Ali (Tweede Kamerlid voor de VVD) verwijt de minster dat na vijftig jaar hulp niet alle problemen in Afrika de wereld uit zijn. Prof Hoebink (Universiteit van Nijmegen) reageert door te zeggen dat "de hulp" niet kan toveren. Daarna volgen vele kranten reacties in ongeveer dezelfde trant. Hieruit blijkt dat de belangstelling voor OS niet afneemt, maar dat de verwachtingen eerder te hoog gespannen zijn. Wellicht is in het verleden te weinig aandacht besteed aan het voldoende weergeven van de complexiteit van een ontwikkelingsproces. Daardoor ontstonden de hoge pretenties rondom de maakbaarheid van ontwikkeling en werd de mythe van een lineair verband tussen de hoogte van de hulp en de mate van armoedevermindering in stand gehouden. Samenvattend kan men zeggen dat OS een te grote broek aantrok. Intussen zijn die pretenties bijgesteld onder druk van de praktijk en realiseren wetenschappers en beleidsmakers zich dat de hulp hooguit een handje kan helpen om het ontwikkelingsproces aan te wakkeren. Hulp kan helpen om de voorwaarden te scheppen voor ontwikkeling en om het proces te faciliteren, maar hulp alleen kan geen ontwikkeling afdwingen.

Complexiteit

Lange tijd is de complexiteit van het ontwikkelingsproces onderschat. Om de analogie te maken met een knikkerbaan. Het is nou eenmaal niet een simpel proces waarbij je er aan de bovenkant wat geld, experts en kennis ingooit om aan de onderkant vanzelf meer groei en productie te ontvangen. Zo simpel ligt het niet, het proces is niet lineair. Dat is niet verwonderlijk, want zo simpel zit het ontwikkelingsproces in Europa ook niet in elkaar. Om de analogie te maken met de Europese beleidspraktijk zouden we de misdaadbestrijding kunnen vergelijken met de armoedebestrijding. Nederland werkt hard aan bestrijding van de misdaad, maar zal nooit alle misdaad de wereld uit krijgen. Op dezelfde wijze werken OS landen hard aan armoedebestrijding, maar krijgen de problemen nooit helemaal de wereld uit. De parallel gaat verder. Als Europa een strategie opstelt ter bestrijding van de misdaad, is dat vanuit een erkenning dat de problematiek complex is en vele beleidsterreinen raakt. Met de simpele maatregel van de bouw van meer gevangenissen zal de misdaad niet verdwijnen, want daarnaast blijkt er ook behoefte aan gerichte sociale en economische beleidsmaatregelen voor misdaadpreventie. Op dezelfde wijze ligt de oplossing voor het mondiale armoedeprobleem niet alleen in verhoging van de hulpinspanning, maar deels in uitvoering van een gericht sociaal beleid (bijv ter bestrijding van Malaria en HIV/Aids) en gericht economisch beleid (bijv vrijere exportmogelijkheden cq WTO regelingen) maar dan op mondiale schaal. Dat voorbeeld geeft aan dat er meer nodig is dan het overmaken van een cheque naar een ontwikkelingsland om het ontwikkelingsproces aan te wakkeren. Er moet bijv. wel eerst een klein beginnetje – zeg maar een vlammetje - zijn en er moet eerst wat aanmaakhout liggen voor het ontwikkelingsproces op stoom komt. De ver-

1 OS staat voor ontwikkelingssamenwerking en OS landen voor ontwikkelingslanden. Dat zijn landen die vallen binnen de OESO/DAC classificatie nl een bruto nationaal product van minder dan USD $ 3030.

wachtingen zijn hoog gespannen en niet altijd terecht. We zijn veel te ongeduldig en vergeten nogal eens het historisch perspectief. Waarom verwachten we dat een land als Ghana zich in vijftig jaar ontwikkelt, terwijl Argentinië er twee honderd jaar over doet.

Internationale omgeving

Als men de complexiteit van een ontwikkelingsproces onder ogen ziet is het helemaal niet verbazend dat ontwikkeling niet sneller gaat. De landen die we nu OS landen noemen moeten opboksen tegen zeer ongunstige internationale omstandigheden, bijv. in het internationale handelssysteem en kapitaalverkeer. Wereldwijde econometrische studies, die de mondiale welvaartsverschillen tussen landen vergelijken over de afgelopen twee honderd jaar, wijzen op factoren die zwaar wegen als blok aan het been op de weg naar ontwikkeling zoals:

- een tropisch klimaat, met hoge temperatuur en wisselvallig weer waardoor veel natuurlijke rampen zoals droogte en overstromingen ontstaan;
- epidemische ziektes, zoals Malaria en HIV/Aids en veterinaire ziektes, maar ook enorme bevolkingsdruk op het land;
- geografische isolatie, zoals gebrek aan toegang tot de zee, waardoor transportkosten voor import en export extreem hoog worden;
- veelal zijn de exporten van OS landen beperkt tot grondstoffen en landbouwprodukten, waarvan de prijzen in de afgelopen decennia steeds verder daalden;
- maar ook ontbreekt het in veel landen aan infrastructuur (energie, wegen, spoor etc) en aan economische instituties die een gunstig investeringsklimaat waarborgen.

De erfenis van het kolonialisme wat betreft het functioneren van de staat wordt soms als positieve factor, maar meestal als negatieve verklaring opgevoerd voor de hindernissen om tot ontwikkeling te komen. Als een koloniale macht al belang had om bestuurlijk instituties op te bouwen, waren dat meestal geen democratische instituties om de bevolking een stem te bieden of om de lasten en baten van het ontwikkelingsproces eerlijk te verdelen onder verschillende bevolkingsgroepen. Meestal waren de koloniale instituties gericht op wettelijke bescherming van eigendom en dus meestal op het eigendom van de elite. Daardoor kregen de elites teveel vrij spel om alle baten van ontwikkeling naar zich toe te trekken en de lasten af te wentelen zonder enige democratische controle op het proces. In andere landen waar de koloniale machten helemaal geen belang hadden om bestuurlijke instituties op te bouwen, bijv. omdat alleen mijnbouw werd gepleegd waarvan de produkten rechtstreeks werden geëxporteerd, was na de onafhankelijkheid bijna geen enkele bestuurlijke structuur aanwezig. Die groep landen moest na de onafhankelijkheid alle bestuurlijke instituties en aanleg van basis infrastructuur vanuit het niets opbouwen om een minimum aan publieke taken uit te kunnen voeren: zoals het waarborgen van veiligheid, transparant functioneren van markten, het opzetten van een juridisch systeem en een eerlijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen staat, parlement en burger[2].

2 D. Rodrik wijst in een artikel in Finance and Development juni 2003 op het belang van conflictmanagement mechanismen om de normale spanningen van het ontwikkelingsproces te mitigeren. Zonder mechanisme voor conflictmanagement kunnen achtergestelde groepen zich alleen uiten via rellen en protesten. Dit zal in het ergste geval kunnen uitlopen op volksopstand.

Historisch proces

De ontwikkeling van een land verloopt zelden als een gestaag vorderend proces, maar is meestal een kwestie van vallen en opstaan; net zoals in voorbeeldland Nederland het ontwikkelingsproces in een paar jaar tijd veranderde van een ideaal poldermodel naar een doormodder model. Terugkijkend op de afgelopen vijftig jaar ontwikkelingssamenwerking zijn een aantal episodes te onderscheiden. Aanvankelijk maakten de OS landen een positieve start in de jaren zestig met een periode van ongebreidelde groei en investering. Deze groei werd plots een halt toegeroepen door de grote grondstoffencrisis medio jaren zeventig, waardoor veel OS landen een enorme klap te verduren kregen in teruglopen van exportinkomsten en tegelijk veel hogere importprijzen. Er speelden dus twee negatieve krachten tegelijk, met name de oliecrisis en het instorten van de grondstoffenprijzen. In de wereldgemeenschap bestond de verwachting dat de crisis tijdelijk zou zijn en dat de prijzen wel weer zouden stijgen. Er leek geen aanleiding te zijn om onmiddellijk het roer om te gooien. Over het algemeen gingen donoren door met ondersteuning aan bepaalde overheden - vooral als politieke gelijkgezindheid bestond - zonder dat er sprake was van een discussie over eventuele aanpassing van beleid aan de nieuwe situatie. Maar de crisis was niet tijdelijk en de landen herstelden nauwelijks van de exportcrisis. In de jaren tachtig raakten steeds meer OS landen in de problemen door te weinig inkomsten uit exporten en belasting en teveel uitgaven voor investering en sociale diensten, waardoor een dubbele crisis op de betalingsbalans en de begroting ontstond. Het gevolg was dat een flink aantal landen in de problemen kwam met de terugbetaling van de kapitaalsleningen voor infrastructuur. In de jaren tachtig was sprake van de eerste schuldencrisis in Latijns Amerika. Door herschikking van officiële en commerciële schulden werd die crisis redelijk snel bezworen. Eind jaren tachtig brak een geheel nieuwe episode aan met de afloop van de koude oorlog. De beide kampen hadden geen behoefte meer aan steun van OS landen en trokken hun hulp terug. Dit markeerde het begin van een nieuwe episode waarin een aantal OS landen plotsklaps de hulp van politieke medestanders zoals de VS of USSR moesten ontberen, waardoor ze in een vrije val terechtkwamen. Steeds meer landen kwamen in een macro economische crisis terecht door externe of interne factoren.

Halverwege de jaren negentig raakten steeds meer landen in de problemen. In de internationale gemeenschap won de overtuiging kracht dat alleen een drastisch structureel hervormingsprogramma het macro evenwicht kon herstellen op de betalingsbalans en de begroting. In de jaren negentig raakten steeds meer OS landen overtuigd van een substantieel hervormingsbeleid uit te voeren waardoor zij beetje bij beetje uit het dal kropen. Maar wel met een achterstand van twintig jaar op andere landen. Hoe kunnen die landen nog ooit concurreren met Korea, Thailand, India, Vietnam en China?

Mondiale krachten en mondiale consensus over internationale samenwerking

Het ontwikkelingsproces van landen kan dus niet losgekoppeld worden van de ontwikkelingen in de wereld en van de internationale relaties tussen landen. Daarom is de vraag of de

hulp helpt te smal gedefinieerd. De hulp is maar een klein fragmentje van alle positieve en negatieve krachten die op een OS land inwerken. Het is in geen enkel land mogelijk de ogen te sluiten voor de wereld daarbuiten. Door continue globalisering komt die wereld steeds dichter bij. De vraag moet niet zijn wat we bereiken met de hulp, maar de hamvraag is eerder wat brengt de internationale samenleving teweeg met haar inspanningen in OS landen. Die invloed is veel breder dan wat we met hulp kunnen bereiken, want daaronder vallen ook de politieke betrekkingen, de handelsrelaties en economische beleidsinstrumenten. Die hamvraag houdt alle Europese landen bezig. De internationale consensus van de Millennium Verklaring en de conferenties in Monterrey en Johannesburg in 2001 gaven uiting aan een wereldwijd besef dat voor effectieve armoedebestrijding meer nodig is dan verhoging van het hulpvolume, maar dat we breder moeten kijken. Allereerst bestaat er consensus dat we, ondanks alle mooie woorden, OS landen jaren lang in de steek hebben gelaten door veel minder hulp te verlenen dan de internationale doelstelling van 0.7% van BNP die al in de jaren zestig was overeengekomen (door Tinbergen reeds bepleit). Momenteel ligt het wereldwijde gemiddelde percentage van ontwikkelingshulp op 0.24% van BNP i.p.v. 0.7% (en binnen de EU is dat 0.33 %). Monterrey en Johannesburg hebben tenminste opgeleverd dat, met de financieringsbehoefte van de MDG's in het achterhoofd, enkele grote donoren (VS en VK) zich hebben gecommitteerd de hulpinspanning te verhogen in de komende vijf jaar. Monterrey heeft ook internationaal besef opgeleverd dat we voortgang moeten boeken op andere beleidsterreinen waar we OS landen in de steek hebben gelaten, bijv. door in het internationaal handelssysteem (WTO post Cancun) beter rekening te houden met de (uiteenlopende) belangen van OS landen; door het financieel systeem zo in te richten dat er meer mogelijkheden ontstaan om kapitaalstromen op OS landen te richten; door kwaliteitseisen en exportstandaarden zodanig vast te stellen dat OS landen daaraan kunnen voldoen etc. Het derde resultaat van de internationale consensus van Monterrey en Johannesburg is de internationale erkenning dat er twee kanten zitten aan de medaille van het mondiale partnerschap. De OESO (donor)landen hebben hun verantwoordelijkheid voor verbetering van het multilateraal stelsel van regulering van handels- en kapitaalstromen, terwijl OS landen hun eigen verantwoordelijkheid hebben om hun land aantrekkelijk te maken voor handel en investering. OS landen zijn zelf verantwoordelijk voor het op orde krijgen van hun eigen huis. De Monterrey verklaring zegt daarover dat internationaal bestuur zgn. 'global governance' net zo belangrijk is als 'local governance' en dat versterking van de beleidscoherentie van internationale samenwerking de beste manier is om het internationale systeem rechtvaardiger te laten functioneren.

Interdependentie

Globalisering betekent grotere interdependentie tussen landen. We raken steeds meer met elkaar verbonden. Geen enkel land kan zich afsluiten voor het mondiaal systeem. De besluiten die OESO landen nemen over internationale regels omtrent handelsstromen, kapitaalstromen en migratie hebben gevolgen in OS landen. Omgekeerd hebben de besluiten die OS

landen nemen bijv. over voedsel veiligheidsstandaarden, bestrijding van epidemiëen en visum beleid weer invloed op onze samenlevingen. We zijn met elkaar verbonden in voorspoed en tegenspoed. Daarom is het in ons eigenbelang om de veiligheid en stabiliteit in alle landen te waarborgen en onze welvaart rechtvaardig te delen. Het proces van uitsluiting van landen en groepen leidt anders alleen maar tot verdere escalatie van ongelijkheid. De Monterrey verklaring zegt daarover dat internationale samenwerking de taak heeft daar een proces van insluiting van alle burgers tegenover te stellen door verbetering van 'global governance en local governance' systemen.

De derde reden waarom het vraagstuk van effectiviteit van de hulp breder is dan effectiviteit van hulpstromen heeft te maken met de relatieve positie van mondiale hulpstromen als zeer gering aandeel van alle geldstromen die over de wereld gaan. De hulpstromen bedragen USD $ 50 mld schenkingen per jaar, terwijl bijv buitenlandse investeringen (FDI) op een bedrag van USD $ 115 mld worden geschat en de totale overmakingen van migranten (zgn remittances) 70 tot 80 mld bedragen. Ook moeten we bedenken dat OS landen alleen al in Afrika USD 312 mld aan schulden hebben uitstaan. Nog grotere invloed hebben de internationale handelsstromen die momenteel al USD 6 000 mld bedragen, terwijl alleen al USD 311 mld wordt ingezet door de rijke landen voor landbouwprotectie (m.n. voor export- en produktie subsidies). Indien de Post Cancun onderhandelingen maximaal gunstig uitpakken voor OS landen zou dit de handel naar die landen aanzienlijk vergroten.

Aan de andere kant vormen hulpstromen voor de meeste OS landen evenmin de belangrijkste bron van overheidsinkomsten. Gemiddeld genomen bedragen de hulpstromen tussen de 10% en 30 % van het BNP. Verder zal een land het toch zelf moeten verdienen met binnenlandse productie, export, investeringen en overmakingen van migranten dwz de zgn remittances. Voor een aantal landen zijn overmakingen de belangrijkste bron van inkomsten en vele malen hoger dan inkomsten uit buitenlandse investeringen zgn FDI. Dit geldt echter maar voor een klein aantal landen. De vier grootste ontvangers, nl India, Mexico, Filippijnen en Marokko, nemen 80% van de overmakingen voor hun rekening.

Samenvattend

Dit alles geeft een schets van mondiale, nationale en lokale invloeden die verklaren waarom ontwikkeling een proces is van vallen en opstaan, dat niet zo snel verloopt als we zouden wensen met onze hooggespannen verwachtingen. Gezien al deze achterstanden mag het ons niet verbazen dat de vooruitgang niet zo snel gaat als we zouden wensen. Het zal ons daarentegen hogelijk verbazen hoeveel vooruitgang al wel is geboekt ondanks alle tegenvallers. Deel 2 beschrijft welke ervaringsfeiten cq aanknopingspunten er zijn dat er wel degelijk voortgang wordt gemaakt. Deel 3 gaat in op de lessen die we hebben geleerd over wat werkt, wat niet en waarom.

Deel 2 Ervaringsfeiten over de effecten van hulp[3]

Nadat een beeld van de internationale context voor ontwikkelingslanden is geschetst gaat dit deel in op de ervaringsfeiten over de effecten van hulp zelf, gebaseerd op de conclusies uit de vele (honderden) evaluaties die zijn gedaan in de loop van vijftig jaar OS. Ontwikkelingssamenwerking wordt met recht het meest geëvalueerde beleidsterrein genoemd van de politiek. Toch blijft het moeilijk om algemene conclusies te trekken over de effectiviteit van de hulp omdat de evaluaties zo uiteenlopend zijn opgezet. Allereerst, over de periode van vijftig jaar zijn verschillende doelstellingen (paradigma's) en werkwijzen te onderscheiden die dan ook op eigen merites geëvalueerd moeten worden; er was sprake van een ontwikkelingsvisie van industrialisatie, van rurale ontwikkeling, directe armoedebestrijding, economische verzelfstandiging, handelsliberalisatie, stabilisatie en structurele hervorming. Bij elke ontwikkelingsvisie is een bepaald hulpinstrumentarium en werkwijze uitgewerkt hetgeen vervolgens in specifieke doelstellingen, uitkomsten en resultaten is vertaald. Het is dus ondoenlijk de gehele periode van vijftig jaar over een kam te scheren.

De evaluaties kennen zeer verschillende methoden en verschillende aggregatie-niveaus (wereldwijd niveau, niveau van een donor, een ontwikkelingsland, een project)[4]. Enerzijds zijn er wereldwijde econometrische studies gedaan, op basis van een wereldwijde database, om statistische verbanden aan te tonen tussen bijv de kwaliteit van beleid, groei en hulp. Anderzijds zijn er talloze case studies gedaan naar de ontwikkelingen in een specifiek land, de behaalde resultaten binnen een sector of de resultaten van een project. Het merendeel van de evaluaties doet geen uitspraken over de armoedesituatie en of over post conflict situaties. Een combinatie van evaluatiemethoden is nodig om lessen te trekken over wereldwijde trends, over ontwikkelingen op nationaal niveau en ontwikkelingen op sector en projectniveau[5].

Wereldwijde econometrische studies

Burnside en Dollar brachten in 1997 een baanbrekende studie uit. De studie leverde overtuigend bewijs van het verband tussen de economische groei in een bepaald land in een bepaalde periode en verklarende variabelen zoals het inkomensniveau aan het begin van de periode, de scholingsgraad van de bevolking en de mate van corruptie.

Burnside en Dollar onderzochten ook wat de invloed was van het hulpvolume zelf op de economische groei in een land; en vervolgens of er aantoonbaar verband bestond tussen de invloed van het hulpvolume tezamen met de kwaliteit van beleid op de economische groei[6].

3 Voor een overzicht van de vele studies zie literatuurlijst achterin.
4 Daarnaast moet ook onderscheid gemaakt worden naar de verschillende doelstellingen die zijn nagestreefd onder de verschillende ministerschappen.
5 De effecten van hulp op groei (dwz economische verzelfstandiging) zijn beter in kaart gebracht dan de effecten op de armoedesituatie omdat de manier waarop groei de armoedesituatie verandert zeer landen specifiek is en door complexe samenhang tussen politieke, sociale en culturele factoren bepaald wordt. Dit wijst op de noodzaak van een diepgaande contextanalyse voor meerjarige plannen op te stellen.
6 Daarbij mogen we niet uit het oog verliezen dat goed beleid en bestuur alleen met goede instituties kan worden uitgevoerd en gehandhaafd.

Hun conclusie was dat in landen met een behoorlijk beleid en bestuur het verlenen van hulp aantoonbaar meer effect heeft op het groeitempo dan wanneer hulp wordt gegeven in omstandigheden zonder enige mate van behoorlijk beleid en van behoorlijke instituties. Uit hun studie concludeerden zij verder dat hulpverlening geen invloed had op het tot stand komen (cq conditioneren) van goed beleid in een bepaald land. De veronderstelling, die in de jaren tachtig opgeld deed, dat conditionaliteit aan de hulp als het ware de beleidshervorming zou kunnen kopen of afdwingen werd daarmee onderuit gehaald.

Deze twee conclusies waren de basis voor de WB studie 'Assessing Aid: what works, what not and why' van 1998 waarin een vurig pleidooi werd gehouden voor verbetering van de effectiviteit van de hulp door vooral hulp te verlenen aan landen met goed beleid, goed bestuur en goede instituties. De conclusies van de studie 'Assessing Aid' beperken zich echter niet tot een oproep tot selectiviteit, maar zijn breder dan dat. Zij bepleit voorts dat in landen waar nog geen gunstige beleidsomgeving bestaat er wel degelijk een rol bestaat voor donoren om een dialoog aan te gaan en goede ideeën aan te reiken om beleid en instituties te verbeteren, zonder dat daar veel financiële hulp tegenover staat.

De studie van Burnside en Dollar leidde tot een verhit debat tussen verschillende ontwikkelingsscholen (paradigma's). Onderwerp van debat was o.a. of landen met goed beleid niet beter een beroep konden doen op de kapitaalmarkt, of landen met goed beleid niet teveel hulp kregen en of de conclusies en resultaten wel geldig waren voor alle landen en perioden. Daarbij gaat het in alle gevallen om de observeerbare resultaten en zal niet alles uit econometrische studies af te leiden zijn. Vele econometristen trachtten de studie te repliceren, dwz met gebruik van zelfde databasis en methoden, en/of andere factoren (determinanten) toe te voegen. Uiteindelijk bleken de econometrische resultaten inderdaad gevoelig te zijn voor de specifieke tijdsperioden en specifieke landen die in de database werden meegenomen.

Daarom hoeven de resultaten nog niet overboord gezet te worden. Het zoeken was naar de factoren (determinanten) die de resultaten zo gevoelig maakten voor tijdsperiode en landenkeuze. Guillaumont en Dehn kwamen met de meest overtuigende bewijsvoering dat de uitkomsten grotendeels bepaald werden door episodes van onverwachte schokken op de exportinkomsten door bijv. grondstoffen prijzen en door de negatieve effecten van natuurrampen. Het lijkt logisch dat landen die te kampen kregen met ernstige schokken plots terugvielen in economische resultaten, bijv. omdat door de terugval in exportinkomsten allerlei investeringsplannen en projekten stil gezet moesten worden. Landen met zwakke instituties doen er ook nog eens langer over om zo'n terugval te boven te komen. Wanneer rekening wordt gehouden met de episodes van sterke schokken, blijven de generieke conclusies van Burnside en Dollar wel overeind. De laatste stand van zaken in deze controverse wordt keurig samengevat in een paper van de DAC working group over aid effectiveness van maart 2003, dat een review maakt van alle econometrische studies uit verschillende bronnen. De auteur, Mc Gillifray, concludeert daarin dat er meerdere situaties zijn waarin financiële hulp het meest geschikte instrument is: bij voorkeur in omstandigheden van goed beleid, instituties en bestuur, maar ook in situaties om de effecten van grote schokken in exportinkomsten te compenseren en bij een herstelperiode na een conflictsituatie.

Wereldwijde projekt evaluaties

De WB studie Asessing Aid, WB Ten years structural adjustment in Africa 1997 en WB 'Development effectiveness of aid' rapport van 2002 gebruiken een combinatie van onderzoeksmethoden op verschillende aggregatieniveaus om bovengenoemde econometrische resultaten te onderbouwen nl zowel een samenvatting van alle projectevaluaties, van landenstudies en sectorstudies. Immers met econometrische studies kunnen alleen de effecten van de totale financiële hulpstroom onderzocht worden, maar kan niet worden onderzocht of het verschil maakt waaraan de hulp precies besteed wordt bijv. in welke sector of welke hulpmodaliteit (dwz een projekt, een programma of een technisch expert)[7] . Voor meer detail van de effecten van specifieke bestedingen is noodzakelijk om op projektniveau te evalueren. De WB heeft een grote database van projektevaluaties. Haar conclusie is dat op projektniveau dezelfde factoren een rol spelen en dat uit de evaluaties op verschillende aggregatieniveau dezelfde conclusies kunnen worden getrokken nl dat alle vormen van hulp (dus ook projekten) meer kans van slagen hebben in een goede beleidsomgeving inclusief goed bestuur en goede instituties, maar dat goede ideeën en dialoog nuttig zijn om die verbetering van beleid tot stand te brengen.

Evaluaties van Nederlandse hulp

De meest veelomvattende samenvatting van de (honderden) evaluaties van Nederlandse ontwikkelingshulp is van de hand van Prof Hoebink (Universiteit van Nijmegen) uit 1995. Het econometrisch bewijsmateriaal legt hij naast zich neer als niet relevant, omdat de databases en de modellen in zijn ogen doodeenvoudig niet betrouwbaar zijn. Hij geeft geen inhoudelijke onderbouwing waarom hij dit negeert. Voorts baseert hij zich op een samenvatting van landen en sectorstudies. Hij bewandelt een geheel andere weg, nl hij aggregeert de conclusies uit landenstudies en sectorstudies uit verschillende bronnen en over verschillende tijdsperiodes naar een aantal meta conclusies over wat werkt en niet werkt[8] . Volgens zijn bevindingen komen 40 tot 60% procent van de landenstudies tot bevredigende resultaten. Wat betreft projekt evaluaties zou 40% bevredigende resultaten opleveren, terwijl 10 tot 33% als totaal mislukt kan worden beschouwd. Helaas komt hij tot weinig algemeen geldige conclusies. In zijn optiek is het succes vooral landen- en contextspecifiek, over duurzaamheid of de invloed van de beleidsomgeving valt niets te zeggen. Goed bestuur is onmiskenbaar van grote invloed op projektresultaten, maar hij vult het begrip niet verder in. Een tweede succesfactor is de institutionele uitvoeringscapaciteit, hetgeen in zijn ogen sociaal cultureel en politiek wordt bepaald. Wat dit betekent voor beleidsconclusies laat hij in het midden.

7 Overigens is verbazend te constateren dat er zo weinig studies bestaan die proberen te achterhalen of de hulpvorm (projekt, programma of experts) invloed heeft op hulpeffectiviteit.
8 Omdat hij geen formele meta -evaluatie methodiek gebruikt, blijft zijn samenvatting nogal subjectief.

Evaluaties van Instrumentkeuze en Kanaalkeuze

De wereldwijde econometrische studies registreren alleen totale hulpvolumes aan een bepaald land en maken geen onderscheid naar de hulpvormen dwz projekthulp, programmahulp[9] of indirecte financiering via NGO's. Alleen het IMF heeft in een studie een poging gedaan onderscheid te maken tussen verschillende hulpvormen. Vanuit haar optiek is het belangrijkste verschil in hulpvormen het verschil tussen leningen en schenkingen. IMF concludeert positief over de effectiviteit van leningen, omdat daarmee de eigen belastinginspanning in OS landen minder zou verzwakken. Immers het OS land staat onder druk resultaten te behalen, want moet de lening terug kunnen betalen. Echter uit haar eigen studie blijkt dat dit vooral opgaat voor middeninkomenslanden en dat op korte termijn de armere landen so wie so geen capaciteit hebben om hun belastingregime te versterken. Overigens betekent het ook dat OS landen meestal niet terug kunnen betalen.

De recente IBO[10] (2003) omtrent effectiviteit en coherentie van beleid bekijkt het vanuit een andere invalshoek. De IBO maakt onderscheid tussen de effecten van multilaterale en bilaterale hulp, hulp aan bedrijfsleven en aan MFO's. Ze maakt wel erg boude aannames door het verschil tussen multilaterale hulp versus bilaterale hulp gelijk te stellen aan het verschil tussen macro georiënteerde programmahulp en projekthulp. Zij gaat ervan uit dat de transactiekosten voor de ontvanger lager zijn voor programmahulp dan voor projekthulp en dat de besteding van fondsen bij programmahulp sneller en voorspelbaarder is. Daarop baseert zij haar aanbeveling om meer multilaterale hulp te verlenen dan bilaterale hulp. Deze assumpties zijn evenwel niet op empirische bewijslast getoetst.

Evaluaties door de onafhankelijke Nederlandse evaluatiedienst (IOB)

In haar rapport over vijftien jaar evaluaties 1984 – 1998, vat de IOB de hoofdbevindingen samen omtrent succesfactoren voor projekten - en met name voor de duurzaamheid van projekten nl:

- gedegen voorbereiding van het projekt met veel lokale kennis van cultuur en context;
- intensieve participatie van de doelgroep bij voorbereiding, uitvoering en monitoring van de resultaten;
- inbedding in enkele sector, niet grootschalig opgezet, gericht op verhoging van inkomens van de kleine producent;
- langdurige commitment van een donor om in een sector te werken; voorspelbaarheid van middelen en flexibele inzet van middelen;
- een consistente beleidslijn en een kleine, maar kwalitatief hoogwaardig niveau van Technische Assistentie;
- projekt- of programmadoelstellingen die nauw aansluiten bij de prioriteiten van de uitvoerende organisaties, zodat deze verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de uitvoering;

9 De handleiding programmahulp definieert dit als macro georiënteerde of sectoraal georiënteerde hulp (ref: Eeckhout, Minbuza, Den Haag 1995).
10 Interdepartmentaal BeleidsOnderzoek (IBO) door het Ministerie van Financiën.

- dit betekent dat de technische en institutionele projekt eisen niet te ver boven de capaciteit van de uitvoerende organisatie mogen uitgaan.

IOB concludeert vervolgens dat het van belang is voor het succes van de overgang van een projekt- naar een sectorbenadering dat zgn. vrijstaande, afzonderlijke projekten in een bepaalde sector toch in de sectorale context worden gezet en als integraal onderdeel van de sectorstrategie worden behandeld. Daarmee onderstreept zij dat de kennis van de bredere sociale en institutionele context waarbinnen projekten worden uitgevoerd onontbeerlijk is, ook en juist ook bij de uitvoering van projekten.

Deel III Lessen uit vijftig jaar ontwikkelingshulp

Deel 1 leidt tot de conclusie dat hulp helpt in bepaalde omstandigheden, maar dat tegelijk meer aandacht nodig is voor begeleidende beleidsmaatregelen op het terrein van internationale samenwerking

Ondanks dat landen met een achterstand beginnen, vanwege geografische isolatie, gebrek aan infrastructuur en instituties, is er geen sprake van het onafwendbaar noodlot dat landen nimmer zullen ontwikkelen. Er is al veel voortgang gemaakt zoals blijkt uit de vele econometrische studies, maar er moet meer gebeuren dat buiten de directe hulpsfeer ligt. Donoren moeten vaart zetten achter de hervorming van het internationale handelssysteem en kapitaalverkeer om ontwikkelingslanden een eerlijke kans te geven om door handel en investering tot groei te komen. Een pleidooi voor internationale samenwerking vertaalt zich gelijktijdig in een pleidooi voor beleidscoherentie ten gunste van arme landen door een gezamenlijke inzet van diplomatieke, economische en politieke instrumenten op mondiaal niveau om een rechtvaardig resultaat voor ontwikkelingslanden te bereiken. In de bilaterale betrekkingen met een specifiek land dient internationale samenwerking evenzeer breed te worden opgevat nl: door een geïntegreerde inzet van alle buitenlandpolitieke instrumenten om in dat specifieke land het optimale resultaat te bereiken.

Deel 2 concludeert dat hulp een helpende hand kan bieden, maar dat de kwaliteit van nationaal beleid en instituties belangrijke randvoorwaarden zijn.

De evaluatie studies op micro niveau en macro niveau komen tot dezelfde conclusies. Ook blijven sommigen in het debat geneigd om eerder de micro bewijsvoering en anderen om juist de macro bewijzen te omarmen, de kern van de boodschap blijft hetzelfde nl dat nationaal beleid doorslaggevend is voor resultaten.

- Immers op niveau van projekt evaluaties concludeert IOB in een samenvattend rapport over de periode 1984 tot 1998 dat de duurzaamheid van projekten net zo goed wordt bepaald door het economisch en sociaal beleid op nationaal (macro) niveau, de kwaliteit van bestuur en de politieke wil om werkelijk te hervormen.
- Op macro niveau trekken WB en DAC dezelfde conclusies maar zeggen het met andere woorden: nl bij gunstige beleids- en bestuursomstandigheden heeft hetzelfde hulpvolume (drie maal) meer effect op groei dan bij het ontbreken ervan. Voorts bepleit de

WB echter dat, als er sterke politieke wil bestaat om institutionele capaciteit met voorrang te versterken, een aanzienlijke verbetering van beleid en bestuur valt te bereiken. Zij vat de boodschap samen als: “Money matters, but ideas as well”. Nadat in veel landen het macro- economisch evenwicht is hervonden, is nu de tijd gekomen om aan diepere, structurele hervormingen te werken.

- Dit wijst op de noodzaak om verder te onderzoeken hoe de kwaliteit van instituties het ontwikkelingsproces bepaalt. Immers om hervormingsbeleid lang vol te houden zijn goede instituties nodig en om met projekten duurzaam resultaat te behalen zijn goede instituties net zo hard nodig. Er bestaat echter nog lang geen consensus over wat dat precies betekent aan beleidsmaatregelen en welke rol donoren daarbij wel of niet kunnen spelen.

Samenvattend: hulp helpt, maar in een partnerschap voor ontwikkeling moet de politieke wil tot verandering van twee kanten komen.

Er zijn twee kanten aan de medaille van een nieuw partnerschap voor ontwikkeling. Ontwikkelingslanden kunnen pas voortgang maken in een proces van transformatie van de samenleving als de politieke overtuiging breed wordt gedragen dat verandering noodzakelijk is. Dan pas zijn alle partijen bereid om zelf het huis op orde te brengen. Dat betekent met name de beleidsomgeving meer ontwikkelingsgericht maken. Aan de andere kant moeten donoren ook de bereidheid tonen om boter bij de vis te doen als landen werkelijk politieke wil tonen om te veranderen. Dit betekent dat donoren zowel op internationaal terrein (onderhandelingen over handel en kapitaalstromen) als op bilaterale samenwerkingsvlak (meer ongebonden financiering door programmahulp voor ontwikkelingsstrategieën) aan hun verantwoordelijkheden moeten voldoen en ontwikkelingslanden een eerlijk kans moeten geven op hulp plus handel.

Literatuur

Burnside C. and Dollar D, *Aid, policies and growth,* WBPRWP 1777, 1997.

Collier P. en Gunning J.W., Explaining African economic performance, *Journal of economic literature,* 1999.

Dehn J, *Commodity price uncertainty and shocks,* Center for South African Economics CSAEO Oxford, 2000.

Eeckhout M.J., *Handleiding Programmahulp,* Directie Voorlichting/Minbuza, The Hague, 1995.

Eeckhout M.J., Evaluating Dutch programme aid, *Institute fot Development Studies,* bulletin: vol. 27, no 4, 1996.

Guillaumont P. and Chauvet L., *Aid and Performance: an assessment,* ABCDE Annual Bank Conference Development Economics WB conferentie, 1999.

Hansen H. en Tarp F., *New perspectives on aid effectiveness,* 2001.

Mc Gillifray M., *Aid effectiveness and selectivity,* Voor de DAC working group on aid effectiveness, 2003.

Hoebink P., *Focus op ontwikkeling 1995, update 2000,* DVL/minbuza, 2000.

Mosley P./Eeckhout M.J., The transition from project aid to programme aid. In Hansen en Tarp: *New perspectives on aid effectiveness* 2001.

IBO, Interdepartementaal beleids onderzoek, *Effectiviteit en Coherentie van Nederlands ontwikkelingsbeleid,* IBO, Interdepartementaal beleids onderzoek, Ministerie van Financiën, 2004.

IOV inspectie ontwikkelingsamenwerking te velde, *Bevindingen en aanbevelingen,* Focus op ontwikkeling no 3 1984 tot 1994 plus update tot 1998, 1998.

IOV, *Samenvatting landen studies van Mali, Tanzania, India.* 1994.

Rodrik D. en Acemoglu C., *Institutions rule,* Root causes of development themanummer Finance and Development, 2003.

Wereldbank, *Assessing aid,* 1998.

Wereldbank, *Development effectiveness,* 2002.

Wereldbank, *Sound policies, sound governance,* 2003.

Wereldbank, *Global monitoring report,* 2004.

Abstract

This article argues that aid can play a pivotal role to speed up development in the right policy and governance environment. Development however depends on more factors than financial transfers. Volatility in the international trading system and in capital inflows have a major influence on the potential to sustained development. Furthermore developing countries face adverse circumstances in terms of climate, geographical isolation and proneness to natural shocks. Part 2 argues that even when taking into account all this factors, it is still possible to prove that aid works better in better circumstances. This part presents the evidence of hundreds of evaluations based on worldwide studies, country cases and project evaluations about the relation between aid and sustained development. It points to determinants on sound macro policy, fair institutions and good governance. It also indicates that in circumstances of natural shocks and in the recovery stage after post conflict situations aid can be very effective. Part 3 derives the lessons learnt as an international partnership for development such as initiated in the Finance for Development conference in 2001. Both parties have their own responsibilities: i.e. developing countries to bring their house in order through a more conducive policy environment for growth and poverty reduction and developed countries to take responsibility to walk their talk for a more coherent international environment for trade and capital inflows; secondly to improve the quality of aid inflows through predictability, on budget finance and better harmonization. This will help to get more bang for your buck.