

Macro-economische effecten van hulp onmogelijk vast te stellen

Helpt hulp? Deze vraag proberen economen al sinds de jaren zestig te beantwoorden. Op microniveau zijn er wat dat betreft de laatste decennia interessante resultaten geboekt – een uiting daarvan is de Nobelprijs voor Banerjee, Duflo en Kremer. Maar tegelijkertijd worden er ook studies verricht op macro-economisch niveau studies verricht. Dat zijn echter hopeloze exercities.

IN HET KORT

- Er ontbreken betrouwbare datasets over hulp, groei en investeringen, en ook over corruptie.
- Het causale effect van hulp op de groei of op de vermindering van armoede is onmogelijk vast te stellen.
- Als landen hulp verstrekken, zijn economische groei of armoedebestrijding vaak niet het primaire doel.

PAUL HOEBINK

Emeritus-hoogleraar
aan de Radboud
Universiteit
Nijmegen

Vanaf eind jaren zestig proberen econometristen om de effecten van hulp op, in eerste instantie, besparingen, en later ook op economische groei en ontwikkeling in kaart te brengen (Chenery en Strout, 1966; Chenery en Carter, 1973). Zij koppelden daarbij cijfers over ontwikkelingshulp – in speciale, steeds ingewikkelder formules – aan cijfers over besparingen en daarna aan economische groei en ontwikkeling, en het terugdringen van armoede. Later werden daar intermediaire variabelen aan toegevoegd en strekten dit soort studies zich ook uit tot de effecten van buitenlandse hulp op bijvoorbeeld corruptie, of tot de zogenaamde ‘Dutch Disease’. Deze studies leverden een bont scala aan conclusies op.

Uitkomsten divers

In de eerste studies naar de effectiviteit van ontwikkelingshulp uit de jaren zestig werd deze hulp gezien als een aanvulling op zowel lokale besparingen die te laag zouden zijn om investeringen te kunnen doen (de eerste ‘gap’ in de ‘two gap theory’ die gevuld moest worden), als exportinkomsten van de hulpontvangende landen die te laag zouden zijn om buitenlandse producten te kopen voor noodzakelijke investeringen (de tweede ‘gap’) (McKinnon, 1964; Chenery en Strout, 1966; Griffin en Enos, 1970). Deze studies kwamen nagenoeg alle tot een positieve relatie tussen enerzijds buitenlandse investeringen en ontwikkelingshulp en ander-

zijds besparingen en groei, maar waren vooral meer theoretisch en minder empirisch van aard.

De berekeningen van begin jaren zeventig, waarbij regressieanalyses werden uitgevoerd over grote aantallen landen, waren veel negatiever en concludeerden dat hulp en ander buitenlands kapitaal juist de binnenlandse besparingen deden dalen, en zodoende gedeeltelijk gebruikt werden om de consumptie op te voeren (Weisskopf, 1972; Papanek, 1972; Chenery en Carter, 1973; Heller, 1975; Bowles, 1987).

Deze regressieanalyses hebben niet alleen nogal wat reuring veroorzaakt in de media (zie bijvoorbeeld NRC Handelsblad, 1996, 2005a; 2005b; Van der Ploeg, 1995), maar ook behoorlijk wat invloed gehad. Zo hebben veel donorlanden het verlenen van hulp aan ‘slecht bestuurd’ landen heroverwogen vanwege de invloedrijke Wereldbank-publicatie *Assessing aid* (Wereldbank, 1998 – voor een kritiek daarop zie Riddell, 2007), die was opgesteld naar aanleiding van papers waarin dan weer de onderzoeksafdeling van de Wereldbank – met gelijksoortige economische studies – probeerde aan te tonen dat in ‘goed bestuurd’ landen hulp wel degelijk ‘werkte’ (Burnside en Dollar, 1999; Collier en Dollar, 1999).

Lezers van al deze onderzoeken – inmiddels zijn het er meer dan tweehonderd (Wichmann Christensen et al. (2010) telden er al 152) – zullen verwonderd zijn over de verschillende uitkomsten ervan. Want in feite gaat het toch allemaal om dezelfde cijfers over hulp, groei, investeringen en armoede – waarbij de auteurs van deze papers en artikelen zich beslist weinig terughoudend betonen en niet terugschrikken voor stevige conclusies. Er zijn onderzoekers die zeer positieve verbanden zien tussen hulp, investeringen en groei. Andere zien weliswaar positieve resultaten, maar alleen als er aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan (bijvoorbeeld ‘goed’ bestuur). Weer andere onderzoekers constateren negatieve verbanden of vinden zelfs dat hulp corruptie bevordert – hetgeen op zijn minst toch vragen oproept over de betrouwbaarheid van dit soort onderzoeken (Hansen en Tarp, 2000; Riddell, 2007; Roodman, 2007; Doucouliagos en Paldam, 2009).

Kritiek

Op de betreffende berekeningen is dan ook de nodige kritiek geweest. Het leggen van een causale relatie tussen hulp en economische groei via regressies is om diverse reden problematisch. Ik bespreek er hier vijf.

Intermediaire factoren

Zo spelen, ten eerste, bij groei of recessie andere effecten, zoals de winst of verlies van handelsinkomsten, bijna altijd een grotere rol dan hulp (UNCTAD, 2016). Hoe bepaal je in een regressie – waarin men ook slechts een beperkt aantal indicatoren kan meenemen, zodat het de vraag is of men de economische werkelijkheid überhaupt wel kan dekken – of het bijvoorbeeld wel echt de hulp is die de groei bepaalt? Als er sprake is van een recessie, zoals in de jaren tachtig, nemen dan de groei of investeringen af door een teruggang in ontwikkelingshulp, een teruggang in exportinkomsten of door de wereldwijde economische recessie? Het is eigenlijk onmogelijk te bepalen in een regressie (Cassen en Associates, 1986).

Onbetrouwbare statistieken

Ten tweede is het statistische materiaal over hulp en over groei, investeringen, goed bestuur, en corruptie in ontwikkelingslanden vaak niet van een dusdanige kwaliteit dat men tot betrouwbare analyses kan komen.

Dat geldt allereerst voor de hulpcijfers zelf. In feite komt op zijn best een groot deel van de ontwikkelingshulp *op papier* in ontwikkelingslanden terecht. Veel blijft in het donorland zelf hangen, zoals bijvoorbeeld onderzoeksgelden, beurzen voor studenten, kosten van de hulpadministratie, en delen van de salarissen van uitgezonden deskundigen (wat door ontwikkelingsorganisaties wel wordt aangeduid als *phantom aid*) (Benn et al., 2010; Roodman, 2014). Daarom ontwikkelde het Development Assistance Committee het concept Country Programmable Aid, als zijnde dat deel van de officiële ontwikkelingshulp waarover hulpontvangende landen een 'significante zeggenschap' hebben – hetgeen in de eerste jaren van deze berekeningen neerkwam op iets meer dan de helft van de bruto-ontwikkelingshulp. De werkelijke waarde van hulp daalt bovendien met wel 25 tot 30 procent wanneer men 'gebonden' is (*tied aid*) om de hulp aan goederen en diensten uit het donorland te besteden, omdat producten die onder deze voorwaarden worden geleverd veel duurder zijn dan producten die direct op de wereldmarkt worden aangekocht (Bhagwati, 1970), wat ook geldt voor de Nederlandse gebonden hulp van de jaren zestig, zeventig en tachtig (Hoebink, 1988).

Ook de cijfers over groei en investeringen in ontwikkelingslanden zijn onbetrouwbaar. De zogenoemde grijze, informele, zwarte of schaduw-economie wordt geschat op meer dan de helft tot wel negentig procent van de werkgelegenheid (Schneider en Ernste, 2000; Schneider et al., 2010). Hoe dan aan te tonen wat de causale relatie is tussen hulp en investeringen of economische groei als die in officiële cijfers niet te vinden is?

Nog groter worden de problemen als men de relaties tussen corruptie en hulp zou willen onderzoeken. Het moge evident zijn dat betrouwbare cijfers over de omvang van corruptie, waar dan ook, ontbreken – en dus vluchten onderzoekers naar de Corruption Perceptions Index van Transparency International om de corruptie-omvang aan te kunnen geven. Die database is volgens de oprichter ervan zelf echter onbetrouwbaar en zou niet gebruikt mogen worden voor dergelijke onderzoeken (NRC Handelsblad, 2007).

Problematische begrippen

Ten derde worden er in regressiestudies een aantal begrippen om de effecten van hulp vast te kunnen stellen problematisch gebruikt. Dit geldt met name voor het begrip *fungibility* ofwel (onderlinge) verwisselbaarheid. De studies suggereren dat hulp voor honderd procent *fungible* is, wat betekent dat als een donor zou besluiten om zijn hulp in te zetten voor bijvoorbeeld de landbouw, het ontvangende land de gelden die het zelf gereserveerd zou hebben voor de landbouw daaraan zou kunnen onttrekken en zou kunnen inzetten voor andere overheidsuitgaven (zoals wapenaankopen). Die aanname is echter dubieus. Zeker voor de armste landen geldt dat een groot deel van de hulp – zelfs als die gegeven wordt in de meest 'vrije vorm', die van budgetsteun – altijd een aanvulling is op de eigen investeringen. Investerings die dus niet gedaan hadden kunnen worden als er geen donorgeld was binnengekomen.

Het is lastig om vast te stellen hoe groot de *fungibility* in de praktijk is. Die zal ook verschillen tussen landen: bij grote hulpontvangers als China en India, waar de hulp een schijntje van de totale begroting bedraagt, is de hulp wellicht voor honderd procent *fungible*. Maar hulp aan een van de minst ontwikkelde landen is mogelijk helemaal niet *fungible*, zeker als het bijvoorbeeld in de eerstelijnsgezondheidszorg of het plattelandsonderwijs wordt gestoken.

Het problematische gehalte van de gebruikte begrippen geldt ook voor de notie 'goed bestuur'. Die wordt meestal niet alleen in economische of bureaucratische termen gedefinieerd (dus op een technocratische manier) en zelden in termen van mensenrechten en democratie (de invloed en bescherming van burgers), maar voor donorlanden is 'goed bestuur' ook zowel instrument, voorwaarde als doel (Hoebink, 2006). Bovendien is een 'verslechtering' ervan voor donorlanden juist een reden om (bijzondere vormen van) hulp te verminderen of af te breken (Molenaers, 2012; 2015). Dat alles maakt dat het lastig om te bepalen wat een effect van 'goed bestuur' in een regressie nou precies betekent.

Vertraagde effecten

Het vierde probleem bij de regressieanalyses is dat nagenoeg alle studies uitgaan van een welhaast direct effect van ontwikkelingshulp op investeringen, groei of ontwikkeling. Het zou toch duidelijk moeten zijn dat verschillende vormen van hulp en hulp aan specifieke sectoren in de tijd een heel ander effect hebben. Alvorens bijvoorbeeld de effecten op de economische groei zichtbaar zijn van een door donoren gefinancierde of aangelegde weg zouden we best wel eens zo'n vijf tot zeven jaar verder kunnen zijn, maar van een vaccinatieprogramma of een grote investering in het lager onderwijs duurt het misschien wel vijftien tot twintig jaar. En humanitaire hulp (hulp voor vluchtelingen of slachtoffers van een natuurramp) zal in principe geen enkel effect hebben op economische groei of ontwikkeling.

Gegeven dit probleem van 'timing', maakten Clemens et al. (2011) een herberekening van de invloedrijke studies van Boone (1996), Burnside en Dollar (1999) en van Rajan en Subramanian (2005) met de introductie van een *time lag* door de hulp op te delen in hulp met een vroege impact

(zoals programmahulp, hulp voor infrastructuurontwikkeling, banken, landbouw) en andere hulp. Ze focusten op hulp met een vroege impact, onderzochten dit en vonden dat de resultaten van de studies nu helemaal niet veel meer uiteenliepen en dat er in allemaal een klein, maar positief effect van de hulp op economische groei te constateren viel. Timing speelt dus een rol, maar het lijkt onmogelijk om dit goed mee te nemen in regressies. Want hoe lang is de tijdsperiode precies voor hulp met een ‘niet-vroege’ impact? Het lijkt ondoenbaar om al die verschillende time lags die er zijn bij de verschillende vormen van hulp onder te brengen in één formule.

Hulp heeft andere doelen

Tot slot is het bepalen van de economische effecten van hulp problematisch aangezien veel ontwikkelingshulp helemaal niet gegeven wordt om economische en sociale groei te bewerkstelligen of armoede te bestrijden. De *aid rationale* bevat verschillende componenten of motieven die lopen van politiek-strategische (van *containment* tot de *war against terrorism*) via economisch-commerciële motieven (bevordering van export en investeringen van het donorland) tot aan – meer recent – het tegenhouden van migranten en de aanpassing aan en verzachting van klimaatverandering. Dan is het natuurlijk de vraag of je hulp die niet gegeven wordt om groei te bevorderen en/of armoede te bestrijden, wel kunt ‘afrekenen’ op zijn bijdrage aan die groei of die vermindering van armoede.

Landen die in de afgelopen twee decennia verreweg de meeste hulp hebben ontvangen (Irak en Afghanistan) zijn daar misschien wel het ‘beste’ voorbeeld van: het baksteen-zware rapport van de Special Inspector General for Iraq Reconstruction leest als één grote aanklacht tegen het verstrekken van miljarden dollars aan *foreign aid* aan dat land (SIGIR, 2009), wat al evenzeer geldt voor de rapporten van de Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, waaronder het explosieve rapport over corruptie (SIGAR, 2016).

Tot slot

Het is dus niet verwonderlijk dat de eerste grote studie naar de effectiviteit van ontwikkelingshulp concludeerde dat de statistische analyses niets hebben opgeleverd – noch positief, noch negatief – over de impact van ontwikkelingshulp op economische groei (Cassen en Associates, 1986). “Gezien de enorme variëteit aan landen en vormen van hulp is dat niet verrassend”, stellen de auteurs. Roger Riddell bevestigt dit wat later in zijn twee grote studies over de effectiviteit van ontwikkelingshulp, waarin hij uiteindelijk bepleit dat er een stop moet komen op het financieren van dit soort studies, omdat ze nooit zullen kunnen bewijzen dat hulp werkt (Riddell, 1987; 2007). Twee van de drie Nobelprijswinnaars Economie van 2019 hadden iets eerder al aangegeven dat de relatie tussen hulp en groei niet echt onderzocht kon worden (Duflo en Kremer, 2003). Het mag echter niet baten, er blijven groepen onderzoekers voor wie dit een ultieme tak van economische sport is: je hoeft er je kantoor niet voor uit en je kunt een paar mooie formules uit de computer laten rollen. Zelfs een kritische peer review zal de publicatie dan moeilijk kunnen stoppen.

Literatuur

- Bhagwati, J. (1970) The tying of aid. In: J. Bhagwati en R.S. Eckaus (red.), *Foreign aid: selected readings*. Harmondsworth: Penguin, 235–293.
- Benn, J., A. Rogerson en S. Steensen (2010) *Getting closer to the core – measuring Country Programmable Aid*. Parijs: OESO.
- Boone, P. (1996) Politics and the effectiveness of foreign aid. *European Economic Review*, 40(2), 289–329.
- Bowles, P. (1987) Foreign aid and domestic savings in less developed countries: some test for causality. *World Development*, 15(6), 789–796.
- Burnside, C. en D. Dollar (1999) *Aid, policies and growth*. World Bank Research Paper 569252. Te vinden op elibrary.worldbank.org.
- Cassen, R. en Associates (1986) *Does aid work?* Oxford: Clarendon Press.
- Chenery, H.B. en A.M. Strout (1966) Foreign assistance and economic development. *The American Economic Review*, 56(4), 679–733.
- Chenery, H.N. en N.G. Carter (1973) Foreign assistance and development performance, 1960–1970. *The American Economic Review*, 63(2), 459–468.
- Clemens, M.A., S. Radelet, R.R. Bhavnani en S. Bazzi (2011) Counting chickens when they hatch: timing and the effects of aid on growth. *The Economic Journal*, 122(561), 590–617.
- Collier, P. en D. Dollar (1999) *Aid allocation and poverty reduction*. World Bank Policy Research Working Paper, 2041.
- Doucoulagos, H. en M. Paldam (2009) The aid effectiveness literature: the sad results of 40 years of research. *Journal of Economic Surveys*, 23(3), 433–461.
- Duflo, E. en M. Kremer (2003) *Use of randomization in the evaluation of development effectiveness*. Presentatie voor de World Bank Operations Evaluation Department (OED), Conference on Evaluation and Development Effectiveness. 15–16 juli, Washington, D.C.
- Griffin, K.B. en J.L. Enos (1970) Foreign assistance: objectives and consequences. *Economic Development and Cultural Change*, 18(3), 313–327.
- Hansen, H. en F. Tarp (2000) Aid effectiveness disputed. In: F. Tarp (red.), *Foreign aid and development: lessons learnt and directions for the future*. Londen: Routledge.
- Heller, P. (1975) A model of public fiscal behavior in developing countries: aid, investment, and taxation. *The American Economic Review*, 65(3), 429–445.
- Hoebink, P.R.J. (1988) *Geven is nemen: de Nederlandse ontwikkelingshulp aan Tanzania en Sri Lanka*. Dissertatie. Nijmegen: Stichting Derde Wereld Publikaties.
- Hoebink, P. (2006) European donors and ‘good governance’: condition or goal? *European Journal of Development Research*, 18(1), 131–161.
- McKinnon, R.I. (1964) Foreign exchange constraints in economic development and efficient aid allocation. *The Economic Journal*, 74(294), 388–409.
- Molenaers, N. (2012) The great divide? Donor perceptions of budget support, eligibility and policy dialogue. *Third World Quarterly*, 33(5), 791–806.
- Molenaers, N., A. Gagiano, L. Smets en S. Dellepiane (2015) What determines the suspension of budget support. *World Development*, 75, 62–73.
- NRC Handelsblad (1995) Studie ‘misbruikt’ in discussie over ontwikkelingshulp. *NRC Handelsblad*, 16 februari.
- NRC Handelsblad (2005a) Hulp kan ‘ambitieuze en spectaculaire fout’ zijn. *NRC Handelsblad*, 1 juli.
- NRC Handelsblad (2005b) IMF gelooft in nut van hulp. *NRC Handelsblad*, 15 juli.
- NRC Handelsblad (2007) Onderzoeker: corruptielijst ondeugdelijk. *NRC Handelsblad*, 26 september.
- Papanek, G.F. (1972) The effect of aid and other resource transfers on savings and growth in less developed countries. *The Economic Journal*, 82(327), 934–950.
- Ploeg, R. van der (1995) Ontwikkelingshulp: een zegen of een vloek? *Trouw*, 14 januari.
- Rajan, R. en A. Subramanian (2005) *Aid and growth: what does the cross-country evidence really show?* IMF Working Paper, WP/05/127.
- Riddell, R.C. (1987) *Foreign aid reconsidered*. Londen: James Currey.
- Riddell, R.C. (2007) *Does foreign aid really work?* Oxford: Oxford University Press.
- Roodman, D. (2007) *Macro aid effectiveness research: a guide for the perplexed*. Center for Global Development, Working Paper, 135.
- Roodman, D. (2014) *Editing ODA: what to omit and add in the definition of aid*. Blog, Center for Global Development, 22 juli. Te vinden op www.cgdev.org.
- Schneider, F. en D. Enste (2000) *Shadow economies around the world: sizes, causes and consequences*. IMF Working Paper, WP/00/26.
- Schneider, F. et al. (2010) *Shadow economies all over the world: new estimates for 162 countries from 1999 to 2007*. World Bank Policy Research Working Paper, 5356.
- SIGAR (2016) *Corruption in conflict: lessons from the U.S. experience in Afghanistan*. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Rapport te vinden op www.sigar.mil.
- SIGIR (2009) *Hard lessons: the Iraq reconstruction experience*. Special Inspector General for Iraq Reconstruction. Washington: U.S. Government Printing Office.
- UNCTAD (2016) *Trade and Development Report 2016*. Genève: UNCTAD.
- Weisskopf, T.E. (1972) The impact of foreign capital inflow on domestic savings in underdeveloped countries. *Journal of International Economics*, 2(1), 25–38.
- Wereldbank (1998) *Assessing aid: what works, what doesn't, and why*. World Bank Policy Research Report.
- Wichmann Christensen, P., H. Doucouliagos en M. Paldam (2010) *Master list of the AEL: the aid effectiveness literature*. Lijst te vinden op www.martin.paldam.dk.