

Briefadvies

Reactie op het Sachs-rapport

Hoe halen wij de Millennium Doelen?

April 2005

Adviesraad Internationale Vraagstukken
Advisory Council on International Affairs

AIV

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes

Vice-voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Leden

- Dhr. A.L. ter Beek
- Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
- Mw. drs. A.C. van Es
- Prof. dr. W.J.M. van Genugten
- Dr. B. Knapen
- Drs. H.A.J. Kruijssen
- Prof. dr. A. de Ruijter
- Mw. mr. E.M.A. Schmitz
- Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris Mr. P.J.A.M. Peters

Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

telefoon 070 - 348 5108 / 6060

fax 070 - 348 6256

e-mail AIV@minbuza.nl

www.AIV-Advies.nl

De minister van Buitenlandse Zaken
Dr. B.R. Bot
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

Datum 19 april 2005

Kenmerk AIV-066/05

Onderwerp Aanbieding briefadvies

Geachte heer Bot,

Hierbij heb ik het genoegen u aan te bieden het briefadvies *'Reactie op het Sachs-rapport. Hoe halen wij de Millennium Doelen?'*. Dit briefadvies is geschreven op eigen initiatief. Het spitst zich toe op het Sachs-rapport en wordt thans uitgebracht met name met het oog op het Algemeen Overleg dat volgende week in de Tweede Kamer zal plaatsvinden. Een meer omvattend advies met betrekking tot het rapport van de Secretaris-Generaal over hervormingen van de VN wordt door de AIV voorbereid.

Ik stuur dit briefadvies ook aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de minister van Defensie en aan de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.

De AIV heeft het voornemen dit advies later deze week publiek te maken.

Hoogachtend,

F. Korthals Altes
voorzitter AIV

REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT

Woord vooraf

In januari 2005 heeft het UN Millennium Project Team het rapport *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* uitgebracht, naar de voorzitter ook het Sachs-rapport geheten.¹ De Secretaris-Generaal van de VN beschouwt dit rapport evenals dat van het High Level Panel als belangrijke uitgangspunten voor zijn aanbevelingen voor de VN-top van staatshoofden en regeringsleiders in september 2005 te New York.² Verwacht mag worden dat deze drie rapporten zowel tijdens de voorbereiding als tijdens de VN-top zelf een niet te onderschatten betekenis zullen hebben. De AIV heeft daarom met belangstelling kennis genomen van de reactie van de regering op het Sachs- en het HLP-rapport.³

Dit briefadvies spitst zich toe op het Sachs-rapport, en wordt nu uitgebracht omdat daarover in de komende weken debatten gevoerd zullen worden in de Tweede Kamer. Het heeft evenwel een voorlopig karakter aangezien de AIV over het rapport van de SG een afzonderlijk advies voorbereidt en daarin zal, voor zover nodig, nader worden ingegaan op aspecten samenhangend met de MDG's.

De werkgroep die dit briefadvies heeft voorbereid, bestond geheel uit leden van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van de AIV en stond onder voorzitterschap van drs. H.A.J. Kruijssen. Tevens namen deel drs. F.D. van Loon, mr. G.H.O van Maanen, prof. dr. L.B.M. Mennes, mw. ir. A.N. Pappa, dr. L. Schulpen, en prof. dr. S. van Wijnbergen, redactioneel bijgestaan door mw. drs. J.A. Nederlof.

1. Waardering

De AIV heeft grote waardering voor de wervende daadkracht van het rapport. De MDG's zijn vijf jaar geleden niet in steen gebeiteld om onderwerp te worden van studies en conferenties, maar om met kracht en creativiteit te worden nagestreefd en binnen afzienbare tijd te worden gerealiseerd.

¹ Zie voor het rapport: <http://unmp.forumone.com/eng_full_report/MainReportComplete-lowres.pdf>. Verwijzingen in dit advies zijn naar het volledige rapport en naar de overeenkomstige pagina's in de Overview.

² High Level Panel on Threats, Challenges and Change: *A more secure world: our shared responsibility*. A/59/565 29 november 2004. Zie: <<http://www.un.org/secureworld/report.pdf>>. Rapport van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties: *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. A/59/2005, 21 maart 2005. Zie: <<http://www.un.org/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf>>.

³ Kamerstuk 26150, nr. 17 van 25 februari 2005.

Het rapport is vanuit deze geest geschreven. Het is een gedreven pleitnota geworden met als doel het politieke klimaat te scheppen voor een veelheid van acties die effectief bijdragen aan de vermindering van armoede. Sterker nog: uitgaande van het gegeven dat in de politiek sommige profetieën ‘*self fulfilling*’ zijn als ze maar op de juiste toon worden gebracht, claimt het rapport niet alleen dat het politieke kader reeds aanwezig is en de financiële middelen tegen relatief lagere kosten kunnen worden opgebracht, maar ook dat de meeste voorstellen binnen afzienbare tijd uitvoerbaar zijn⁴. Dat is stimulerend. De AIV wil er echter op wijzen, dat de MDG’s als zodanig tussentijdse doelen zijn, en geen einddoelen. Ze zijn graadmeter voor de mate waarin de internationale gemeenschap zich daadwerkelijk inzet voor een structurele vermindering van de armoede in het algemeen, en van de ongelijkheid tussen en binnen landen in het bijzonder. De MDG’s en de daarmee verbonden programma’s bieden een uitgelezen mogelijkheid om het proces van realisering van de meest basale mensenrechten te meten. Het jaar 2015 is een tussenstation: zolang nog aanzienlijke delen van de wereldbevolking in armoede leven en hun de mogelijkheid voor een menswaardig leven wordt onthouden, zal een extra inspanning ook daarna wereldwijd nodig blijven. Want zelfs als de MDG’s volledig worden waargemaakt, zijn in 2015 armoede en honger nog maar voor de helft weggewerkt. Overigens moet een relativering worden aangebracht bij het presenteren van cijfers op mondiaal niveau. Bij het meten van de voortgang heeft de hoge economische groei van China en India namelijk verhullende effecten ten aanzien van de op alle fronten stagnerende situatie in Sub-Sahara Afrika. Daarnaast is het de vraag of het opschuiven vanuit de categorie van extreme armoede van 1 US\$ per dag naar de naastgelegen categorie van 2 US\$ per dag wel voldoende verbeteringen oplevert.⁵ Kortom, op mondiaal niveau is sprake van een gedeeltelijke verbetering, maar daar staat de verdieping van de armoede in achterblijvende delen van de wereld zoals Sub-Sahara Afrika tegenover.

Het is duidelijk, dat de schrijvers van het rapport hebben geworsteld met enkele dilemma’s. Sterke nadruk wordt gelegd op het nemen van verantwoordelijkheid, zowel door de ontwikkelingslanden als door de internationale donorgemeenschap. De vraag hoe de hier en daar in het rapport bepleite externe sturing in ontwikkelingsprocessen zich daarmee verhoudt, komt niet altijd goed uit de verf. De AIV wil benadrukken dat ‘*local ownership*’ en duurzame

⁴ De Secretaris-Generaal schetst in zijn samenvattende rapport de huidige realiteit. Hij constateert dat van de afspraken in Monterrey en Johannesburg nog niet veel is terechtgekomen: “...this has been promised but not delivered. That failure is measured in the rolls of the dead – and on it are written millions of new names each year”. Paragraaf 32, p. 12.

⁵ S. Chen en M. Ravallion: *How have the world’s poorest fared since the early 1980s?* in: Policy Research Paper 3341, World Bank, Washington DC, 2004, p. 23. Daarin wordt aangegeven, dat tussen

ontwikkeling onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, en dat donoren niet even ‘in het gat moeten springen’ als het in hun ogen niet snel genoeg gaat. Een nationaal gedragen ontwikkeling impliceert dat de private sector en het maatschappelijk middenveld voluit betrokken zijn. Het Sachs-rapport geeft aan het eerste wel aandacht, het tweede blijft te veel onderbelicht.

Een tweede dilemma betreft de enorme diversiteit van het armoedeprobleem versus de noodzaak tot het stellen van prioriteiten. Een veelheid van instrumenten wordt beschreven, maar onderbelicht blijft welke keuze nu gemaakt moet worden omdat die op de korte termijn het meest effect heeft voor de realisering van de MDG’s. De aanbeveling ten aanzien van de zogenaamde *quick wins* en de *fast track* landen suggereert snelle resultaten, maar onderschat de complexiteit van de problemen.

Een derde dilemma speelt bij de financiering. De toename van ODA-middelen is dringend vereist en de internationale gemeenschap moet haar verplichtingen ten aanzien van de 0,7% BNP zo snel mogelijk nakomen. Het Sachs-rapport stelt dat ook met zoveel woorden, al wordt het groeitempo na een eerste sprong in 2006 in het traject daarna tot 2015 getemporeerd. Maar tegelijkertijd is ook duidelijk dat de realisering van de MDG’s alleen mogelijk is als de nationale besparingen en de buitenlandse investeringen worden gestimuleerd. De inzet van ODA zou, zo meent de AIV, mede gericht moeten worden op capaciteitsvergroting in de ontwikkelingslanden,⁶ en ODA zou daarbij als hefboom ingezet moeten worden voor genoemde nationale besparingen en buitenlandse investeringen.

In de volgende paragrafen wil de AIV elementen uit het Sachs-rapport onder de loep nemen die van bijzonder belang zijn voor succes in de strijd tegen armoede. De AIV betreft hierbij het Nederlandse beleid, met name zoals neergelegd in de nota Aan Elkaar Verplicht en de rapportage

1984 en 2001 circa 390 miljoen mensen in plaats van 1 dollar per dag 2 dollar per dag, zijn gaan verdienen, maar “... they are still poor by the standards of middle-income developing countries’.

⁶ In zijn rapport zegt de Secretaris-Generaal hierover: “In follow-up to the March 2005 Paris High-level Forum on Aid Effectiveness, donor countries should set, by September 2005, timetables and monitorable targets for aligning their aid delivery mechanisms with partner countries’ Millennium Development Goals-based national strategies”. Paragraaf 53, p. 17.

In het op 12 april 2005 uitgekomen rapport van de Wereldbank *Global Monitoring Report 2005* wordt een analyse gemaakt van de absorptiecapaciteit van hulp gelden. Ten opzichte van Aziatische landen steken de landen van Sub Sahara Afrika ongunstig af. Terwijl de vijf grootste Aziatische landen onmiddellijk een verdubbeling van de hulp kunnen absorberen, wordt over de landen van Sub-Sahara Afrika gezegd ‘Overall (they) have the capacity to use additional aid productively if they continued and strengthened their reforms’.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/GLOBALMONITORINGEXT/0,,contentMDK:20445926~pagePK:64022011~piPK:292245~theSitePK:278515,00.html>

van de Nederlandse regering over de achtste Millennium Development Goal.⁷ De AIV maakt een keuze voor die onderwerpen die in samenhang met het actuele Nederlandse beleid de meeste internationale nadruk behoeven.

2. Goed bestuur en veiligheid

In eerdere adviezen is aangegeven hoe de AIV de relatie ziet tussen goed bestuur, veiligheid en ontwikkeling.⁸ Een integrale benadering is noodzakelijk, omdat in dit complexe veld de verschillende elementen elkaar nodig hebben om gerealiseerd te worden. Het categoriseren en het daaraan verbinden van gescheiden middelen en fondsen is, in de visie van de AIV, onnodig en maakt een integrale benadering lastiger te realiseren.

Het Sachs-rapport is geschreven vanuit de invalshoek van armoedevermindering, en noemt goed bestuur en veiligheid voorwaarden voor ontwikkeling. De AIV vindt dit begrijpelijk, maar wil wijzen op het risico dat op deze manier de noodzakelijke flexibiliteit onder druk komt te staan. Immers, het hanteren van condities kan in feite inhouden dat nogal wat landen buiten het bereik van de internationale hulpverlening komen. Erger nog: die staten lijken versneld in een neerwaartse spiraal te komen waaraan enorme regionale en mondiale veiligheidsrisico's, en dus ontwikkelingsrisico's, zijn verbonden. Tegen deze achtergrond wil de AIV enkele opmerkingen maken.

Het rapport stelt dat hulp bij voorkeur gegeven zou moeten worden aan landen met goed bestuur.⁹ In landen die nog geen goed bestuur hebben doordat de (financiële) middelen daarvoor ontbreken moet volgens het rapport worden geïnvesteerd in programma's ter verbetering van het bestuur, de rechtspraak, mensenrechten en de ontwikkeling van de private sector. Massieve investeringen in armoedevermindering dienen in dergelijke landen vooralsnog achterwege te blijven.

Algemeen wordt gesteld dat de effecten van hulp op armoedevermindering voor een belangrijk deel afhangen van de mate waarin die hulp economische groei stimuleert. Aan recent onderzoek zijn indicaties te ontleen dat hulp effectiever is in landen met goed bestuur. Maar ook is

⁷ Kamerstuk: 29234, nr. 1, oktober 2003 en kamerstuk 040182, 25 mei 2004, met bijlage. Het achtste Millennium Doel beoogt: "Develop a global partnership for development".

⁸ AIV-advies nummer 30: *Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking*, april 2003; AIV-advies nummer 34: *Nederland en crisisbeheersing, drie actuele aspecten*, maart 2004 en AIV-advies nummer 35: *Falende staten. Een wereldwijde verantwoordelijkheid, mei 2004*.

⁹ Sachs-rapport, p. 110. Overview p. 35. Zie ook het rapport van de Secretaris-Generaal, paragraaf 36, p. 13: ".....the Millennium Development Goals will not work in practice unless supported by States with transparent, accountable systems of governance, grounded in the rule of law, encompassing civil and political as well as economic and social rights, and underpinned by accountable and efficient public administration".

vastgesteld dat in landen waarin het beleid zich onder invloed van hulp verbeterde en stabiliteit werd bereikt, de economische groei daarna door hulp effectief wordt gestimuleerd. Tevens blijkt dat hulp significante positieve effecten op de kwaliteit van het beleid heeft, mits tevens maatregelen worden getroffen op het gebied van veiligheid en naleving van mensenrechten. De aanbeveling in het Sachs-rapport om in een aantal *fast track* landen (extra MDG-gericht) te investeren, kan volgens de AIV dan ook alleen van toepassing zijn op die landen die aan het criterium van goed bestuur voldoen, dan wel een objectief verifieerbaar beleid voeren ter verbetering van dat bestuur. In landen die dat niet hebben, zal deze ontwikkelingsfinanciering een nauwelijks traceerbaar effect hebben op armoedevermindering. Donoren zouden erop moeten toezien dat hun hulp daadwerkelijk bijdraagt aan de verbetering van bestuur, en dat de voorwaarden vervuld zijn voor een effectieve aanpak van het armoedeprobleem. Hieronder dient uitdrukkelijk begrepen te worden het scheppen van een zodanige infrastructuur en het nemen van maatregelen, opdat de economie in het betreffende ontwikkelingsland (verder) tot ontwikkeling komt en buitenlandse investeringen worden aangetrokken.

Het Sachs-rapport veronderstelt voorts dat ontwikkelingshulp een belangrijke bijdrage kan leveren zowel voor conflictpreventie, conflictbeheersing als post-conflict opbouw. Geconcludeerd wordt onder meer dat snel optreden en positieve impulsen in de vorm van meer hulp beter werken dan sancties. Onderzoek wijst echter uit dat hulp voor armoedevermindering alleen in post-conflict situaties effectief is, en dan nog met name als die op grote schaal en voor een periode van 4 tot 7 jaar wordt verstrekt.¹⁰ Een relativisering van de aanbeveling in het rapport lijkt de AIV derhalve op zijn plaats. In landen waarin de politieke instabiliteit en economische kwetsbaarheid groot zijn, is hulp gericht op armoedebestrijding weliswaar niet direct effectief, maar kan onder bepaalde omstandigheden en mits specifiek gericht wel degelijk bijdragen aan betere voorwaarden voor stabiliteit en (latere) economische groei. De AIV bepleit dat dergelijke bestedingen, zeker voor die donoren die niet aan ODA-norm voldoen, een complement vormen op hun ODA-uitgaven die op het realiseren van de MDG's gericht zijn.

3. Voorrang voor Afrika

Het Sachs-rapport geeft speciale aandacht aan Afrika. Het recent uitgekomen rapport van de door de Britse regering ingestelde Afrika-Commissie sluit zich hierbij aan.¹¹ Sachs stelt vast dat de

¹⁰ P. Collier en A. Hoeffler: *Conflicts*, in: B. Lomborg (ed), *Global Crises, Global Solutions*, Cambridge University Press, UK, 2004, pp. 129-156. De studie is gebaseerd op een analyse van burgeroorlogen in lage inkomenslanden in de periode 1965 tot 1999.

¹¹ Report of the Commission for Africa: *Our common interest*. Maart 2005. zie:

achterstand van dit continent aan diverse oorzaken ligt, en vindt daarbij het tekortschieten van het goed bestuur van minder betekenis. De AIV vindt deze motivering voor de huidige stagnatie in Afrika niet overtuigend.¹² De in het rapport genoemde oorzaken blijken volgens diverse onderzoeken namelijk geenszins zo uniek Afrikaans, dat zij de achterblijvende situatie kunnen verklaren.¹³ Bovendien blijken de in het rapport genoemde factoren lang niet die importantie te hebben, waardoor het ontbreken van goed bestuur zou kunnen worden gerelativeerd. Het lijkt derhalve volgens de AIV meer aan te komen op een combinatie van oorzaken. Goed bestuur en stabiliteit moeten veel meer nadruk krijgen als sleutelfactoren voor succes of falen in Afrika.¹⁴

Van de andere in het rapport genoemde oorzaken verdient HIV/Aids prompte en bijzondere aandacht. Door het ontbreken van (het besef van de noodzaak van) adequate programma's ter voorkoming van infectie, de behandeling van geïnfecteerden en de aanpak van de sociale en economische gevolgen van deze armoedeziekte, dreigt Afrika decennia teruggeworpen te worden. Tenzij deze catastrofe wordt bedwongen, zal ieder duurzame verbetering op het gebied van de MDG's illusoir zijn.

De situatie rond HIV/Aids vindt de AIV zelfs zo ernstig dat het negeren of in onvoldoende mate opzetten van coherente programma's ter bestrijding ervan, een negatieve indicator moet gaan vormen voor goed bestuur. De AIV beveelt aan de bestrijding van HIV/Aids tezamen met het bevorderen van good governance een veel hogere prioriteit te geven. Initiatieven zoals door Nederland ontplooid tijdens het EU-voorzitterschap moeten internationaal sterk worden bevorderd.

<<http://www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/cfafullreport.pdf>> . Zie ook de speciale aandacht die het rapport van de Secretaris-Generaal heeft voor Sub-Sahara Afrika en met name voor de bestrijding van HIV/Aids, box 4, pp. 23 en 24.

¹² Zie in dit kader ook AIV-advies nummer 17: *De worsteling van Afrika. Veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling*, januari 2001. En AIV-advies nummer 35: *Falende staten. Een wereldwijde verantwoordelijkheid*, mei 2004.

¹³ Sachs-report p. 148 en verder. Overview p. 32. Genoemd worden vijf oorzaken: "very high transport costs and small markets; low-productivity agriculture; very high disease burdens; a history of adverse geopolitics; very slow diffusion of technology from abroad".

¹⁴ Het rapport van de Afrika-Commissie stelt: "Africa's history over the last fifty years has been blighted by two areas of weakness. These have been capacity –the ability to design and deliver policies; and accountability –how well a state answers to its people." (p.12). Daarnaast legt dit rapport de nadruk op verbetering van onderwijs- en gezondheidssystemen, hulp aan kinderen, verbeterde irrigatiesystemen, grotere handel binnen het continent, en op het realiseren van grote infrastructurele werken. De donoren zouden hun hulp tenminste moeten verdubbelen, de schulden 100% kwijtschelden, handelsbelemmeringen (voor katoen en suiker) wegnemen, extra investeren in hoger onderwijs en de bestrijding van HIV/Aids, en drie miljard dollar op jaarbasis bijdragen aan veiligheid (o.a. peacekeeping missies).

4. Vergroting van de kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden

Het Sachs-rapport heeft als belangrijkste boodschap dat armoede uit te bannen is, mits genoeg geld beschikbaar wordt gesteld voor grootschalige investeringen -zoals capaciteitsontwikkeling, infrastructuur, onderwijs en gezondheidszorg. De politieke bereidheid om de voorgestelde veranderingen uit te voeren wordt vóórondersteld en komt derhalve als prealabele doelstelling niet ter sprake, evenmin als de capaciteit van landen in het Zuiden om deze geldstromen te absorberen. De AIV wil hierbij een enkele opmerking maken.

Financiering en de wijze waarop deze gelden bijeen gebracht kunnen worden, zijn een centraal onderwerp van het rapport. Terecht gaat het rapport uit van de Monterrey-consensus. Daar werd onder meer vastgesteld dat het vergroten van de capaciteit van economieën om de eigen besparingen productief te gebruiken het startpunt dient te zijn. Niet alleen zijn de eigen besparingen - zelfs in de armste landen - de belangrijkste bron van investeringen, maar het nationaal treffen van maatregelen voor een effectiever gebruik daarvan is een eerste voorwaarde voor productieve absorptie van besparingen van buitenaf.¹⁵ Daarnaast moeten allerlei nationale barrières voor buitenlandse investeringen worden weggenomen. De AIV meent dat deze aspecten in de komende maanden van internationaal overleg bijzondere aandacht verdienen. Het rapport gaat er vanuit dat de voor investering beschikbare binnenlandse besparingen met 4% van BNP zullen toenemen. Dat lijkt de AIV niet realistisch voor meerdere landen.¹⁶ Daarnaast kan er niet aan voorbijgegaan worden dat zeker in landen met een relatief groot hulpvolume die externe hulp een negatieve effect kan hebben op de nationale besparingen.

Het rapport geeft nogal wat aandacht aan de publieke sector, en zodoende aan verhoging van de belastingopbrengsten of verschuivingen binnen het overheidsbudget.¹⁷ Zeker zo belangrijk, en ook het rapport geeft daaraan nadrukkelijk aandacht, is een beter gebruik van besparingen in de private sector. In feite wordt daarmee onderstreept dat die sector een belangrijke, aanjagende functie heeft voor ontwikkeling. Voor het dekken van de financieringsbehoefte die overblijft na optimaal gebruik van binnenlandse middelen komen volgens het rapport alleen ODA-giften in

¹⁵ Het Nederlandse initiatief om de samenwerking van publieke en private partijen voor de ontwikkeling van de financiële sector binnen OS te stimuleren is hierop gericht.

¹⁶ In het *Global Monitoring Report 2005* van de Wereldbank wordt in voetnoot 6 opgemerkt dat voor Sub-Sahara Afrika een verdubbeling van de groei naar 7% nodig is om de MDG's te halen. Het wordt onwaarschijnlijk geacht dat een dergelijke groei ook maar benaderd kan worden.

¹⁷ De voorstellen van het Verenigd Koninkrijk en de G-7 voor schuldvermindering aan multilaterale financiële instellingen passen in deze categorie.

aanmerking, omdat de armste landen zich geen schulden kunnen veroorloven.¹⁸ Dit lijkt voorbij te gaan aan het feit, dat er meer wegen zijn waarlangs externe besparingen een arm land kunnen bereiken en daar kunnen bijdragen aan ontwikkeling. Directe investeringen door buitenlandse bedrijven (Foreign Direct Investment (FDI)) zijn voor de armste ontwikkelingslanden weliswaar minder belangrijk dan voor de middeninkomenslanden, maar zij zouden gestimuleerd moeten worden, omdat ze het direct productief vermogen bevorderen, niet leiden tot een slechtere schuldenpositie en de belastingbasis van het ontvangende land versterken.¹⁹

Verscheidene ideeën zijn de laatste jaren geopperd om nieuwe bronnen te vinden voor de financiering van een hogere ODA. Zo heeft de Britse regering de International Financing Facility (IFF) voorgesteld. Het is een plan om de internationale kapitaalmarkten te gebruiken ter verhypothekering van toekomstig ODA-geld van rijke landen. Zodoende kan een veel groter bedrag aan ODA-geld eerder beschikbaar komen. Het rapport vindt dit een betere benadering dan het introduceren van nieuwe internationale belastingen.²⁰ Desondanks is de AIV van mening dat aan IFF belangrijke nadelen kleven, zoals rente- en andere operationaliseringskosten, en de afnemende stabiliteit van toekomstige ODA-stromen. In feite gaat het om een schijnverhoging. De AIV verwacht bovendien dat ernstige bezwaren zullen worden aangevoerd door Eurostat.

Benodigde gelden

Het rapport berekent ook de ODA-stroom die nodig is om de MDG's te realiseren.²¹ Ten behoeve van gerichte MDG-investering is een groei nodig, lopende van 0,23% in 2002 via 0,44% in 2006 naar 0,54% in 2015. Binnen de 0,7%-norm moet dan 0,16% beschikbaar zijn voor activiteiten die

¹⁸ De stelling dat de armste landen zich geen schulden kunnen veroorloven lijkt plausibel, maar komt in feite neer op het uitsluiten van krediet. Een dergelijke opstelling is een doodvonnis voor economische ontwikkeling. Een van de doelstellingen van het beleid dient te zijn dat er zodanige maatregelen worden genomen dat de kredietwaardigheid van deze landen worden hersteld.

¹⁹ Wereldbank: *Global monitoring report 2005* (voetnoot 6): "For most Sub-Saharan countries, the prospects of attracting FDI are constrained. Costs as a share of lost sales are two to three times larger in Kenya, Tanzania and Zambia than in China and Brazil."

²⁰ Ook het rapport van de Secretaris-Generaal ziet de positieve kanten van de IFF als mogelijkheid om de ODA op korte termijn te verhogen, maar benadrukt dat andere, aanvullende en structurele maatregelen nodig zijn. Paragraaf 31, p. 17.

²¹ Sachs-rapport, p. 251; Overview, p. 57. Het rapport van de Secretaris-Generaal hanteert overeenkomstige cijfers. Paragraaf 48, p. 16.

niet direct op het behalen van de MDG's gericht zijn, zoals bijvoorbeeld veiligheid en milieu in het Clean Development Mechanism. De AIV zet vraagtekens bij deze stelling, omdat het gegoochel met cijfers en het werken met gemiddelden afleidt van de harde verplichting om 0,7% BNP aan ODA bij te dragen²². Bovendien zal een compartimentering binnen ODA de integrale aanpak van veiligheid en ontwikkeling in de weg staan.

De afzonderlijke lidstaten van de EU moeten hun toezeggingen in het kader van de Barcelona-afspraken over hun ODA-prestaties aanpassen, in die zin dat de voor ieder land overeengekomen minimumnorm van 0,39 per 2006 wordt verhoogd naar 0,44 per 2006 voor MDG-gerelateerde activiteiten.²³

5. Het multilaterale kanaal

Het Sachs-rapport wijdt harde woorden aan hulp via multilaterale en bilaterale donoren. De kwaliteit wordt laag genoemd.²⁴ In Nederland zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de effectiviteit van de Nederlandse ontwikkelingshulp voor armoedevermindering. Daaruit blijkt dat bepaalde Internationale Financiële Instellingen (IFI's), met name de Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken, het relatief goed doen.²⁵ Weliswaar wordt in de nota *Aan elkaar verplicht* gesteld, dat er voordelen verbonden zijn aan hulp via IFI's en andere multilaterale instellingen, maar in feite daalt de Nederlandse hulp via die instellingen (onder meer door de motie-Ferrier). De AIV betreurt dat en beveelt aan een verhoging van de Nederlandse middelen aan de IFI's te heroverwegen. Meer middelen voor andere VN-instellingen zouden pas aan de orde zijn zodra die instellingen de kwaliteit en effectiviteit van hun optreden hebben verhoogd.

In het rapport worden tevens aanbevelingen gedaan om op VN-niveau tot betere afstemming te komen, bijvoorbeeld door meer samenwerking vanuit het Algemeen Secretariaat van de VN (UN Development Group). De AIV zal hierop terugkomen in zijn advies inzake het rapport van de Secretaris-Generaal. Wel wil de Raad aantekenen dat een toename van bureaucratie vermeden moet worden omdat die vrijwel nooit gepaard gaat met een verbeterde output. De AIV geeft er de

²² Wereldbank: *Global Monitoring Report 2005* geeft in voetnoot 6 aan dat met alle toezeggingen die tot nu toe gedaan zijn, het hulpvolume in 2010 niet boven 0,32 uitkomt, hetgeen lager is dan aan het begin van de negentiger jaren.

²³ Zie ook de Nota van de Commissie van 12 april 2005 (COM(2005) 133 final (<http://europa.eu.int/comm/development/body/tmp_docs/communication_mdgs_financing_for_development_12_04_2005_en.pdf#zoom=100>)) waarin bepleit wordt een algemene ODA-verhoging in te voeren van naar 0,44% in 2006, via een tussenstation van 0,51% in 2010, teneinde uiterlijk in 2015 0,7% door iedere lidstaat te bereiken.

²⁴ Sachs-rapport, p. 196 en verder. Overview, p. 38 en verder.

voorkeur aan om juist vanwege *local ownership* en een effectieve inzet van middelen, de afstemming en samenwerking op het niveau van landen te laten plaatsvinden en niet, althans veel minder, op het niveau van de hoofdkwartieren van de multilaterale instellingen.

Daarnaast moet de geweldige last die niet of slecht gecoördineerde donoracties opleveren voor ontwikkelingslanden, zo snel mogelijk verminderd worden. De veel voorkomende praktijk dat bilaterale donoren wel onderling overleggen maar dat de multilateralen zich daarbij niet aansluiten, zal doorbroken moeten worden. Het ligt daarbij voor de hand dat ook de private sector en particuliere donoren bij een dergelijk verbreed overleg worden betrokken. Vanzelfsprekend mag een dergelijk overleg niet betekenen dat voorbijgegaan wordt aan de eigenheid van ieder van de actoren, en dat gezamenlijke uitvoering de uitkomst van dat overleg zou moeten zijn.

6. De niet-statelijke actoren

Door de nadruk op het belang van goed bestuur krijgen overheden volop aandacht in het Sachs-rapport. In vergelijking daarmee komen de niet-statelijke actoren er bekaaid vanaf. Het maatschappelijk middenveld doet volgens het rapport zijn werk als '*countervailing power*' bij de realisatie, handhaving en naleving van de mensenrechten.²⁶ Deze rol wordt echter verder niet uitgewerkt. De AIV is van mening dat de rol van het maatschappelijk middenveld in het streven naar en borgen van de MDG's in de praktijk veelzijdiger is. Al ver vóór de Social Summit in Kopenhagen in 1995 heeft het maatschappelijk middenveld deelonderwerpen van de MDG's met nationale en wereldomspannende campagnes (mede) op de politieke agenda's weten te houden.²⁷ Tevens draagt het maatschappelijk middenveld direct bij aan de MDG's door hulpprogramma's uit te voeren in zwakke of falende staten of in landen die grote problemen (zoals HIV/Aids) niet kunnen of willen agenderen; kortom in staten waarmee een relatie op overheidsniveau niet mogelijk is, doen organisaties uit het maatschappelijk middenveld aan institutionele capaciteitsopbouw en –versterking op lokaal niveau in de landen in het Zuiden. Dit vergroot de kans op rechtvaardiger verdeling van publieke middelen.

²⁵ Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO): *Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking*. nr. 1. Den Haag, 2003, pp. 45-46.

²⁶ In het rapport van de Secretaris-Generaal: "Not only is civil society an indispensable partner in delivering services to the poor at the scope required by the Millennium Development Goals but it can also catalyse action within countries on pressing development concerns, mobilizing broad-based movements and creating grass-roots pressure to hold leaders accountable for their commitments". Paragraaf 38, p. 13.

²⁷ Bijvoorbeeld over kinderarbeid, noodzaak van educatie, reproductieve rechten, betaalbare medicijnen, schuldverlichting, voldoende hulp gelden, en rechtvaardige handel.

De private sector krijgt op nogal wat plaatsen in het rapport aandacht. De AIV vindt dit belangrijk omdat armoedevermindering uiteindelijk voor een belangrijk deel neerkomt op het creëren van mogelijkheden om voldoende inkomen te verwerven in de formele en informele private sector. De AIV verwijst naar een aanzienlijke gedocumenteerde praktijk, die groei van de (formele, maar ook de informele) private sector als motor van de economie in kaart brengt. Het rapport laat zeer aansprekend zien dat de problemen van het platteland en van de verstedelijkte omgeving alleen oplosbaar zijn als royaal voorzieningen worden getroffen op het gebied van infrastructuur, opleiding en training van kader en van goed bestuur. De ‘markt’ zal zonder bedoelde maatregelen aan de structurele oplossing van de probleemsituaties geen bijdrage kunnen leveren. Deze analyse lijkt er daarbij vanuit te gaan, dat de overheid, geleid en gesteund door de internationale ontwikkelingswereld en veel ODA, in staat zal zijn die investeringen te doen en te implementeren. Het is niet makkelijk voorbeelden te geven van landen waar dit recept succesvol was. De AIV ziet meer succesvolle voorbeelden in landen waar de overheid ruimte gaf aan het bedrijfsleven, waardoor kapitaal en initiatief toestroomde en de publieke sector versterkt kon worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan China, India en Ghana. De prioriteit voor het versterken van het ondernemingsklimaat wordt ook onderschreven in het Global Monitoring Report 2004 van de Wereldbank.²⁸

Over de informele sector zwijgt het Sachs-rapport, terwijl dáár zich juist de armoede concentreert die conform de MDG's gehalveerd moet worden. Er wordt ook geen aandacht besteed aan microkrediet/microfinanciering, hoewel de effectiviteit van deze instrumenten voor de informele sector inmiddels in brede kring bekend is. Zozeer zelfs dat de VN en de UNDP, de opdrachtgevers van het Millennium Project, dit jaar tot Jaar van het Microkrediet hebben uitgeroepen. De AIV acht deze omissie een pijnlijk voorbeeld van gebrek aan coördinatie binnen het VN-systeem zelf.

7. Aanbevelingen

1. De MDG's bieden concrete indicaties (*benchmarks*) waarop inspanningen ten behoeve van armoedevermindering kunnen worden beoordeeld. Het gaat om inspanningen voortvloeiend uit de internationaal aanvaarde Rechten van de Mens. Monitoring van de voortgang dient zich daarom niet te beperken tot het mondiale macro-niveau, maar zich vooral te richten op de

²⁸ In het rapport van de Secretaris-Generaal staat in paragraaf 37, p. 13: "...without dynamic, growth-oriented economic policies supporting a healthy private sector capable of generating jobs, income and tax revenues over time, sustainable economic growth will not be achieved".

mate van realisering op het niveau van landen en doelgroepen. Op al deze niveaus zullen consequenties moeten worden getrokken voor de relevante actoren: internationaal, nationaal en lokaal, overheid, maatschappelijk middenveld zowel als bedrijfsleven.

2. Voor het bereiken van de MDG's op nationaal niveau is de opstelling van nationale plannen en het creëren van uitvoeringscapaciteit essentieel. Het ter beschikking stellen van (meer) ODA-middelen tbv de MDG's is alleen effectief als aan dat vereiste is voldaan.
3. De ontwikkeling van de financiële sector moet meer prioriteit krijgen. ODA moet daarom mede ingezet worden als hefboom ter verbetering van het ondernemersklimaat in ontwikkelingslanden.
4. De ODA-doelstelling (0,7%) moet onverkort gehandhaafd blijven. De streefcijfers voor MDG-gerichte groei van ODA, zoals opgenomen in het Sachs-rapport, moeten door de EU en de afzonderlijke lidstaten als minimumnorm overgenomen worden. Recente voorstellen van de Europese Commissie zouden op dit punt aangescherpt moeten worden. Nationale OS-begrotingen moeten MDG-gericht worden opgesteld, zodat prestaties eenvoudig gevolgd kunnen worden, en discussie over andere ontwikkelingsrelevante activiteiten een duidelijke financiële markering krijgen.
5. MDG-gerichte ODA van overheid tot overheid is alleen effectief als er sprake is van goed bestuur en van voldoende stabiliteit in het betrokken ontwikkelingsland. In situaties waarin daaraan niet wordt voldaan, kan hulp aan de bevolking geboden worden via noodhulp en steun via NGO's. Activiteiten gericht op conflictpreventie of conflictbeheersing kunnen de condities scheppen waaronder realisering van de MDG's worden veilig gesteld.
6. Prioriteit voor Afrika, en met name voor goed bestuur en de bestrijding van HIV/Aids, moet duidelijker worden aangezet. In dit kader stelt de AIV een aanvullend criterium voor goed bestuur voor, namelijk de mate waarin een regering bereid en in staat is om de HIV-Aids epidemie in eigen land aan te pakken. De prioriteit voor Afrika moet zich overigens niet vertalen in een vast percentage ODA voor dit werelddeel.
7. Internationale donorcoördinatie en - samenwerking moet zich bij voorkeur concentreren op het landenniveau, en niet op het niveau van hoofdkwartieren van multilaterale instellingen.