

1995

verhandelingen van auteurs zoals Baran en Frank. Het is goed dat deze genoemd worden, maar soms lijkt het alsof de auteur zinnige en onzinnige benaderingen op voet van gelijkheid wil behandelen. Ten slotte is er ook wat technische kritiek mogelijk. De bewering (blz. 13) dat nationaal inkomen, nationaal produkt en nationale bestedingen in theorie aan elkaar gelijk zijn, is onjuist (dat geldt alleen in lopende prijzen). De suggestie (blz. 14) dat produktie die niet verkocht wordt op de markt, niet meetelt bij de berekening van het BNP, is zeer misleidend voor nogal wat ontwikkelingslanden maakt die 'subsistence production' een zeer groot deel van het BNP uit.

Deze kritiek laat onverlet dat dit een uitstekend boek is. Ik kan het van harte aanbevelen.

Boekbespreking

Structurele- aanpassingsprogramma's kritisch bezien

Henk Meilink

**Rolph van der Hoeven & Fred van der Kraay (red.):
Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan
Africa.**

Londen/Portsmouth: James Currey/Heinemann (voor ministerie van
Buitenlandse Zaken (DGIS), Den Haag), 1994; xix + 270 blz., 14,95
pnds (paperback)/35,= pnds (hardback), ISBN 0-85255-150-9

**Laetitia van Drunen & Fred van der Kraay (red.): Struc-
tural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa.**

Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken (DVL/OS), 1994, No
11 in de serie 'Poverty & Development' (DGIS), 122 blz., f 10,=;
ISBN 90 5328 050 2

**Willem van der Geest (red.): Negotiating Structural
Adjustment in Africa.**

Londen/Portsmouth: James Currey/Heinemann (voor United Nations
Development Programme en Food Studies Group, Universiteit van
Oxford, 1994, ix + 230 blz., 14,95 pnds (paperback)/35,= (hard-
back), ISBN 0-85255-141-X

In een poging het hoofd te bieden aan de voortdurende crisis in Sub-Sahara Afrika (SSA) heeft een toenemend aantal regeringen zich, in de loop van de jaren '80, gewend tot de twee invloedrijke 'zorg-dragers van de wereldeconomie' het Internationale Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. Het beoogde doel was het verwerven van noodzakelijke kredieten,

die op korte termijn de ernstige problemen van hoge externe schulden en snel groeiende tekorten op het overheidsbudget zouden kunnen verminderen. De leningen werden inderdaad verstrekt, maar niet zonder voorwaarden. De Afrikaanse

Henk Meilink is verbonden aan het Afrika Studiecentrum te Leiden.

regeringen werden verplicht een aantal ingrijpende en stringente beleidshervormingen uit te voeren. Deze 'structurele-aanpassingsprogramma's' (SAP's) van Wereldbank en IMF bestrijken de gehele economie en maken gebruik van een groot aantal typen beleid, die in drie hoofdgroepen zijn te onderscheiden: *a* fiscale en monetaire politiek; *b* handelsbeleid; en *c* prijs- en marktbeleid. De afgelopen 15 jaar hebben de SAP's het beleid in Afrika sterk gedomineerd.

Op initiatief van DGIS werd in juni 1993 een conferentie gehouden met het doel de ervaringen met de SAP's in Afrika grondig te analyseren en door middel van een dialoog tussen onderzoekers en beleidsmakers voorwaarden te formuleren voor een effectiever beleid. DGIS is erin geslaagd na ongeveer een jaar de resultaten van de conferentie in boekvorm te publiceren (naar academische maatstaven een lovenswaardige prestatie) en daarnaast een verkorte uitgave 'voor een breder publiek' uit te geven, waarin samenvattingen en commentaren bijeen zijn gebracht.

De bijdragen en discussies werden gestructureerd rondom vier uiteenlopende en veelomvattende thema's:

- * de ontstaansgeschiedenis en *raison d'être* van SAP's;
- * de gehanteerde methoden en technieken om de (macro-economische) resultaten te meten;
- * de sociale gevolgen en politieke dimensies van SAP's in Afrika; en
- * de lange-termijnperspectieven.

Deze keuze doet recht aan de ontwikkeling van de SAP's, die in de loop der jaren zijn uitgegroeid tot veelomvattende beleidsprogramma's, waaraan steeds weer nieuwe elementen werden toegevoegd. Bijdragen van Wapenhans (oud-directeur van de Wereldbank), Toye en Van der Hoeven beschrijven deze evolutie op een inzichtelijke wijze. De eerste generatie SAP's (van vóór 1985) richtte zich met nadruk op de 'stabilisatie van de economie' (snelle terugdringing van het betalingsbalans- en overheidstekort). Daarna werden 'aanpassing en groei' de hoofdelementen en sinds c. 1988 zijn de verdeelingsaspecten (armoedebestrijding) en de sociale gevolgen van SAP's sterk in de

belangstelling gekomen. In de vierde generatie, ten slotte, zijn politieke dimensies (democratisering en 'good governance') en ecologische consideraties (duurzame ontwikkeling) het SAP-fenomeen gaan beheersen.

Het SAP-concept is dus in de loop der jaren aanzienlijk 'uitgewaaierd'. Maar dat wil niet zeggen dat ook de praktijk (de SAP-uitvoering) daarmee gelijke tred heeft gehouden. Integendeel, van Toye en ook van Van der Kraaij leren we dat in veel gevallen slechts voor een gedeelte uitvoering werd gegeven aan het hervormingsprogramma. De beleidsmaatregelen die betrekking hadden op het 'stabiliseren van de economie' (het typische terrein van het IMF) werden wel overal uitgevoerd. Maar de hervormingen in de tweede fase, die van 'aanpassing en groei', stuiten op veel grotere moeilijkheden, niet in de laatste plaats omdat deze hervormingen de gevestigde privileges van de machts-elite dreigen aan te tasten. De SAP's beogen immers een verschuiving van de productiemiddelen in de richting van de particuliere sectoren en produktieve investeringen, weg van de overheid (de staat) die haar dominante invloed op de economie moet prijsgeven ten gunste van het particulier ondernemersinitiatief en de werking van het marktmechanisme.

Deze kritiek op de rol van de Afrikaanse overheid dateert al van het begin van de jaren '80, toen de Wereldbank in het zg. 'Berg-rapport' de oorzaak van de crisis in Afrika in hoofdzaak toeschreef aan het falend Afrikaans overheidsbeleid en een te grote (onproduktieve) bemoeienis met het economisch leven. Ook de groeiende onvrede binnen de Wereldbank over de tegenvallende resultaten van de projectuitvoering werd in verband gebracht met het slechte macrobeleid van Afrikaanse regeringen.

Toye beschrijft in een informatieve bijdrage over de ontstaansgeschiedenis van de SAP's dat de Wereldbank verwachtte dat een verschuiving van project- naar programmafinanciering (SAP) in korte tijd (een 'quick fix' van 1 à 3 jaar) de Afrikaanse economie zou kunnen stabiliseren (devaluatie en sanering van de overheidsfinanciën waren de belangrijkste beleidsinstrumenten). Daarna zou de weg vrijko-

men voor hernieuwde groei. Het zou allemaal wat moeizamer gaan, weten we nu.

Ook in deze bundel wordt in een opvallend groot aantal bijdragen (Husain; Azam; Wapenhans; Toye en Wuyts) onomwonden kritiek geleverd op de rol van de Afrikaanse staat (politici en ambtenaren). Deze staan door 'unproductive rent-creation and rent-receiving' (Wapenhans, blz. 47) de potentiële zegeningen van de SAP's in de weg. Toye vat de gewijzigde kijk van zowel donoren als Wereldbank/IMF op de staat in Afrika als volgt treffend samen: 'van een benevolente naar een malevolente staat (van dienaren van het "algemeen belang", naar "self-centred actors" die de staatskas voor het eigen belang aanwenden' (Toye, blz. 24).

Maar ook de SAP's zelf vormen in dit boek (zoals in vele voorgaande publicaties) onderwerp van ernstige kritiek. SAP's zijn sterk macro-economisch gericht, a-historisch en a-politiek en bovendien hoofdzakelijk gebaseerd op een aantal (vaak niet uitdrukkelijk genoemde) neo-klassieke assumpties ten aanzien van de werking van de economie. In het bijzonder de betekenis die wordt toegekend aan economische markten en de effectiviteit van het prijsmechanisme. De geboden remedies lijken te veel direct afkomstig uit de economische handboeken (en geïnspireerd door de heersende mode in het Westers economisch beleid) en te weinig ingegeven door voorafgaande studie van Afrika's specifieke condities en karakteristieken. Ontkenning of onderschatting van 'Afrika's realiteiten' verklaart voor een deel de teleurstellende resultaten van de SAP's.

Ook in deze bundel wordt herhaaldelijk gewezen op de noodzaak SAP's beter af te stemmen op de specifieke omstandigheden in het desbetreffende land. Waar economische markten niet of nauwelijks zijn ontwikkeld, geen goede infrastructuur bestaat, sprake is van gebrekkig functionerende instituties en onvoldoende bestuurlijke capaciteiten en bovendien een groot gedeelte van de economische transacties zich afspelen in de 'informele' sectoren van de economie, is het niet verwonderlijk dat typisch markt-georiënteerde remedies, zoals de SAP's,

teleurstellende resultaten boeken. Bovendien merkt Malima in zijn 'keynote address' terecht op dat ook de negatieve externe factoren (ruilvoetverslechtering, protectie, EG-landbouwsubsidies, verminderde hulpfondsen) een bevredigende SAP-uitvoering in de weg staan.

Wat zijn nu eigenlijk de precieze ervaringen met de SAP's in Afrika? Voor de beantwoording van deze vraag leveren de DGIS-publikaties interessante lectuur. Met een opmerkelijke openhartigheid wordt door de onderzoekers vastgesteld dat het meten van de SAP-effecten, zelfs wanneer men zich beperkt tot de macro-economische grootheden, grote methodologische problemen oplevert. Thans is er nog geen adequaat analytisch raamwerk (een 'model') beschikbaar, waarmee de 'doorwerking' van de verschillende SAP-maatregelen op alle sectoren van de economie getraceerd en gekwantificeerd kan worden.

Het is verrassend (en ook verontrustend) te lezen dat ter zake kundige onderzoekers als Toye, Mosley en Azam benadrukken dat de SAP-hervormingen geen basis hebben in de economische theorie en dat er eigenlijk voortdurend sprake is van improvisatie (Mosley, blz. 76). Azam ontkent zelfs dat met de beschikbare theorie zinnige uitspraken gedaan kunnen worden over de SAP-effecten op armoede en inkomensverdeling (Azam, blz. 104).

Deze methodologische 'handicap' verklaart ten dele waarom er zoveel tegenstrijdige conclusies in omloop zijn, vooral als het gaat om de sociale gevolgen en de effecten op de arme groepen in Afrika. Daarnaast speelt natuurlijk het probleem van de onvolledige en onbetrouwbare gegevens een 'storende' rol. Tegenstrijdige conclusies zijn dan ook in deze bundel te vinden: Seshamani, die de negatieve effecten van SAP's op de armen benadrukt en daarom pleit voor PAP's (poverty alleviation programs) als integraal onderdeel van de SAP's (blz. 115) en daar tegenover Husain (blz. 162) maar ook Azam (blz. 108), die beiden de toegenomen armoede in Afrika juist wijten aan een onvolledige uitvoering van de SAP's.

Beleidsmakers zullen dit alles met lede ogen aanzien. Hoe kunnen zij een

goed beleid voeren als de onderzoekers hen confronteren met tegenstrijdige onderzoeksresultaten? In de door Pronk en Van der Kraaij geschreven 'epilogue' van het boek klinkt dan ook teleurstelling en zelfs een zekere irritatie door en wordt een beroep gedaan op de onderzoekers duidelijk aan te geven wat de redenen zijn voor hun tegenstrijdige conclusies (blz. 188). Die redenen zijn te zoeken (zoals de auteurs zelf al aangeven) in de verschillende paradigma's, assumpties en zelfs ideologieën, die ten grondslag liggen aan het onderzoek. Hoe minder empirische kennis van de werking van specifieke Afrikaanse economieën, des te groter de kans dat onrealistische assumpties en paradigma's het onderzoek 'devalueren'.

Toch is er reden voor meer optimisme. Opvallend genoeg bevat de conferentiebundel niet één landen-*case study* van Afrika. Maar zulke studies zijn wel degelijk beschikbaar. Wie de moeite neemt de twee uitstekende literatuuroverzichten (die in de bundel zelf als bijlagen zijn opgenomen) te bestuderen, zal tot de ontdekking komen dat inmiddels voor een aanzienlijk aantal landen in Afrika (Ghana, Zambia, Ivoorkust, Niger, Oeganda, Malawi, Zimbabwe, enz.) gedetailleerde SAP-analysen verricht zijn. Van der Geest en De Valk (laatstgenoemde beperkt zijn literatuurverkenning tot de SAP-effecten op de industriële sector) bespreken daarin op een instructieve wijze de resultaten van tal van studies. Eigenlijk moet men constateren dat deze literatuuroverzichten meer inzicht verschaffen in de ervaringen met SAP's in Afrika dan het merendeel van de in de hoofdttekst opgenomen theoretische verhandelingen. De opgave is dus per land de beschikbare kennis systematisch te inventariseren en te analyseren en de implicaties voor de (SAP-)beleidsvorming zo scherp mogelijk te formuleren.

De titel van het derde boek (*Negotiating Structural Adjustment in Africa*) suggereert een spannend verslag van verhitte onderhandelingen tussen Wereldbank/IMF en Afrikaanse regeringen over de SAP-voorwaarden. Maar dat is (helaas) niet het geval. Het bevat een collectie van *papers* gepresenteerd op een in maart 1991 in Oxford gehouden seminar, geor-

ganiseerd door het 'Sap-Advisory Team for Africa' van de Verenigde Naties (UNDP). Het doel was de SAP-ervaringen in Afrika te evalueren en bijzondere aandacht te schenken aan, wat genoemd wordt, 'het macro-economisch management van structurele aanpassing'.

De bijdragen spitsen zich toe op een aantal essentiële SAP-beleidsinstrumenten die in de eerste fase van 'stabilisering van de economie' overal zijn toegepast: aanpassing van de wisselkoers (devaluatie), herziening van het rentebeleid, privatisering van economische activiteiten en hervorming van de financiële sector. Het aantrekkelijke van dit boek is dat door middel van een aantal landenstudies (Tanzania, Oeganda, Kenia en tweemaal Zambia) de lezer inzicht krijgt in de praktische werking van een aantal SAP-beleidsinstrumenten, al moet gezegd worden dat de kwaliteit van de *papers* varieert. Vooral de 'theoretische bijdragen' bevatten weinig nieuws en het geheel (dertien *papers* in totaal) vertoont weinig structuur. Een afsluitend 'discussion & conclusions'-hoofdstuk wordt node gemist.

Toch valt er een aantal leerzame lessen, vooral voor beleidsmakers, te trekken. De Zambia-studie van Jones is een nauwgezette beschrijving van de SAP-hervormingen en de reactie (en weerstand) van de regering tegen de, als politiek gevoelig bestempelde, maatregelen, bijvoorbeeld het afschaffen van het kostbare mais-subsidiesysteem en de invoering van een veilingstelsel voor de waardebeoordeling van de Kwacha. De politieke consequenties voor de Zambiaanse autoriteiten werden slecht begrepen door de SAP-technocraten (blz. 40/41). Henstridge's Oeganda-studie illustreert dat een devaluatie van de valuta niet altijd hoeft te leiden tot de gevreesde ('cost push')-inflatie in de nationale economie. Anders ligt het weer in Tanzania. Daar leidde de devaluatie tot onverwachte reacties: de stimulans in de export-landbouw bleek minder krachtig te zijn dan die in de voedselsector. Van der Geest en Köttering zoeken de verklaring in de kostenstijgingen in de essentiële, maar ook kwetsbare handels- en distributiesectoren (blz. 76).

Ook Mistry, in een toegevoegde *case study* van Ghana, trekt een aantal

belangrijke conclusies: SAP's zijn vaak te complex (te veel maatregelen in te korte tijd) en het ontbreekt vaak aan een goede dialoog en consensus met de uitvoerende regeringen; de grote betekenis die aan 'getting prices right' wordt gehecht, blijkt in Afrika ineffectief. De belemmeringen voor produktieverhoging liggen veel vaker in de niet-prijsdeterminanten, bijvoorbeeld in onvoldoende regenval (een factor waarop de SAP-adepten weinig invloed hebben) en ten slotte blijkt verhoging van overheidsinvesteringen (en niet verlaging zoals meestal gebeurt) een noodzakelijke maatregel om de SAP-doelstellingen te verwezenlijken (blz. 135). Ten slotte leren we dat liberalisatie van de financiële markten (rente en krediet) voorbij gaat aan het meer fundamentele probleem in Afrika van onvoldoende, veilige en lonende investeringsmogelijkheden (Nissanke en Johnson).

Dit boek bewijst dat kennis over de SAP-ervaringen in specifieke landen in Afrika wel degelijk beschikbaar is, maar dat het eerder ontbreekt aan een systematische ordening en presentatie van de bevindingen (toegespit op de verschillende SAP-componenten) en het beter toegankelijk maken van de resultaten voor de betrokken beleidsmakers.

Op de VN-conferentie over Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro in 1992 was het internationale bedrijfsleven prominent aanwezig. De vertegenwoordigers van het bedrijfsleven lieten er geen misverstand over bestaan dat ook zij hun bijdrage willen leveren aan de wereldomvattende milieuproblematiek. Dat sommige bedrijven daarin best ver willen gaan, blijkt onder meer uit het boek *Changing Course*, dat de vooraanstaande industrieel Stephan Schmidheiny namens de Business Council for Sustainable Development heeft geschreven ter gelegenheid van de Rio-conferentie. In dit boek wordt gepleit voor het bevorderen van eco-efficiënte productieprocessen en produkten en ook voor het verdisconteren van de milieukosten in de prijs van het produkt. In de ogen van de Business Council kan het bedrijfsleven op deze wijze een sleutelrol spelen in het bevorderen van duurzame ontwikkeling.

Is het bedrijfsleven, en dan vooral dat van de *transnationals*, inderdaad een belangrijke motor in het veranderingsproces op weg naar duurzame ontwikkeling? Is hun dominante economische macht een hinderpaal of juist een brug naar duurzame ontwikkeling? Dit zijn de vragen die centraal staan in het boek *Elusive Saviours; Transnational Corporations and*

Sustainable Development van Hans Heerings en Ineke Zeldenrust.

Wanneer we afgaan op de titel van het boek, is de conclusie van de auteurs duidelijk: de bedrijven zijn niet de redders van ons milieu. Om dit aan te tonen passeren diverse aspecten de revue. De auteurs leggen de nadruk op de grote bijdrage van *transnationals* aan de internationale milieuproblemen. Verder gaan zij in op de grote bewegingsvrijheid die *transnationals* letterlijk en figuurlijk hebben in het afdwingen van geschikte vestigingsvoorwaarden, in het bijzonder in Derde-Wereldlanden. Ten slotte geven zij een tamelijk pessimistische beschrijving van de meest toegepaste milieutechnologieën en milieumanagement-praktijken.

Op grond van deze informatie betogen de schrijvers dat het initiatief om te komen tot een betere milieuregelgeving en milieumanagement-praktijk niet aan de transnationale ondernemingen kan worden overgelaten. *Transnationals* willen zich nauwelijks committeren aan stringente milieumaatregelen, zo wordt gesteld. Daarom onderzochten de auteurs ver-

Dr Jacqueline Cramer is werkzaam bij het Studiecentrum voor Technologie en Beleid-TNO Apeldoorn en bijzonder hoogleraar Milieukunde aan de Universiteit van Amsterdam.

Boekbespreking

Transnationale bedrijven en duurzame ontwikkeling

Jacqueline Cramer

**Hans Heerings en Ineke Zeldenrust: Elusive Saviours;
Transnational Corporations and Sustainable Development.**

Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel, 1995; 112 blz.; f 25,-;

ISBN: 90-6224-978-7