



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Evaluating and improving international assistance programmes: Examples from Mongolia's transition experience

Schouwstra, M.C.

Publication date
2013

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Schouwstra, M. C. (2013). *Evaluating and improving international assistance programmes: Examples from Mongolia's transition experience*.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Samenvatting

Hoofdstuk 1 - Introductie

In 1990 veranderde het communistische politieke en economische systeem in Mongolië van het ene moment op het andere in een democratisch en kapitalistisch systeem. Gedurende bijna 70 jaar was Mongolië een van de trouwste aanhangers van de Sovjet Unie geweest. Het had alle politieke winden in de Sovjet Unie trouw gevolgd, van stalinisme tot en met de transitie. Door de transitie in de Sovjet Unie kwam er een abrupt einde aan subsidies, aanwijzingen, steun en militairen vanuit Moskou: Mongolië viel terug op zichzelf.

Het land verkeerde in acute financiële problemen. De Mongolen hadden geen idee wat een kapitalistisch systeem zou moeten inhouden. Daar de Sovjet Unie zich militair terugtrok, was men bang dat de oude aartsvijand China zou profiteren van het machtsvacuüm dat aan het ontstaan was in het gebied en binnen zou vallen danwel het land zou overstroomd met emigranten. Mongolië zocht direct naar landen en organisaties om financiële steun te verwerven en om advies te krijgen over het op poten zetten van hun nieuwe kapitalistische systeem. Ook hoopten ze zich met hen te liëren zodat eventuele ongewenste ouvertures van Chinese zijde afgeweerd zouden kunnen worden.

De internationale financiële instellingen (IFI)¹²¹, evenals de Asian Development Bank (ADB) en enkele donorlanden waren graag bereid Mongolië te helpen in zijn transitie naar een markteconomie. Het IMF, de Wereldbank en de ADB combineerden leningen, en in veel mindere mate giften, met (technische) beleidsprogramma's. Ze koppelden daar voorwaarden aan om een definitieve structuurverandering teweeg te brengen in het land. Al snel werd Mongolië in verhouding tot zijn BNP een van de meest door de internationale financiële organisaties ondersteunde landen ter wereld.

Mongolië sloeg op advies van de internationale financiële organisaties de weg in van shocktherapie omdat de IFI destijds van mening waren dat een snelle transitie zou leiden tot de kortste periode van transitie en daarmee de kortste periode van pijn voor de bevolking. Programma's om de economie te stabiliseren, liberaliseren en privatiseren werden gelijktijdig opgestart, terwijl tevens het politieke systeem werd omgevormd tot een democratie. Wat de internationale financiële organisaties over het hoofd zagen was het feit dat in de voormalige communistische landen geen structuren bestonden waarop kapitalistische instellingen gebouwd konden worden (hetgeen bijvoorbeeld in Latijns Amerika, waar gelijksoortige programma's waren doorgevoerd, wel het geval was geweest). Door deze en andere tekortkomingen hadden de internationale (beleids)programma's een andere uitkomst dan voorzien.

Doel van het proefschrift

In dit proefschrift zijn programma's van internationale organisaties in Mongolië geanalyseerd, met het doel advies te geven hoe deze verbeterd kunnen worden. Veel internationale beleidsprogramma's bereiken niet de doelen die ze zich vooraf gesteld

¹²¹ De internationale financiële instellingen of organisaties zijn het IMF en de Wereldbankgroep.

hebben. In deze dissertatie wordt uitgezocht waarom de uitkomsten van (beleids)programma's verschillen van de gestelde doelen. Tevens wordt nagegaan hoe internationale organisaties hun programma's kunnen verbeteren zodat ze in de toekomst wèl de gestelde doelen kunnen realiseren.

Niet alleen internationaal beleid en internationale programma's kunnen verbeterd worden, ook de indicatoren die door internationale organisaties gebruikt worden om te meten hoe een land ervoor staat kunnen in kwaliteit toenemen. In dit proefschrift wordt een veel door de internationale financiële instellingen gebruikte indicator, te weten totale factorproductiviteit (TFP), onder de loep genomen met als doel deze te verbeteren.

Deze dissertatie beoogd bij te dragen aan de kennis over Mongolië en meer inzicht te genereren in het Mongoolse transitieproces. Er wordt deels gereconstrueerd wat er in Mongolië gebeurde tijdens de transitie en met deze kennis wordt de situatie in Mongolië geanalyseerd om zo tekortkomingen in internationaal beleid en internationale programma's aan te kunnen wijzen.

Tot slot heeft dit proefschrift tot doel instrumenten te ontwikkelen, gebaseerd op empirische data en observaties, waarmee landen en internationale organisaties hun beleid en hun beleidsprogramma's kunnen verbeteren.

Hoofdstuk 2 – Een nieuw model voor beleidsanalyse en -evaluatie

In hoofdstuk 2 is een model voor beleidsanalyse en -evaluatie ontwikkeld, waarmee de factoren die ervoor zorgen dat de uitkomsten van beleidsprogramma's verschillen van de gestelde doelen geïdentificeerd kunnen worden. Vervolgens wordt dit nieuwe model gebruikt om beleidsprogramma's in Mongolië te analyseren om vast te stellen waarom de desbetreffende beleidsprogramma's niet hun gestelde doelen hebben gehaald en wat er verbeterd kan worden aan dergelijke programma's om de doelen in de toekomst wel te halen.

Het nieuwe model voor beleidsanalyse en -evaluatie is gebaseerd op een model dat is afgeleid van het Nederlandse programma VBTB¹²². Het nieuwe model bestaat uit een basisraamwerk waarin – gelijk aan VBTB – onder meer doelen, methoden, activiteiten en prestatie-indicatoren worden geformuleerd. Het basisraamwerk is uitgebreid met een conceptueel en institutioneel raamwerk. Daarbij gaat het zowel om het conceptuele en institutionele raamwerk van de beleidsontwerper en zijn (internationale) organisatie als om het conceptuele en institutionele kader van het land waar een programma moet worden uitgevoerd. Het toevoegen van een conceptueel en institutioneel kader betekent een verbetering ten opzichte van conventionele modellen van beleidsanalyse en -evaluatie. Verklaringen voor afwijkende resultaten van beleid en beleidsprogramma's zijn soms gelegen in niet-goed uitgewerkte elementen van het basisraamwerk (zoals doelen die inadequaet geformuleerd zijn of methoden die niet juist uitgewerkt zijn). Vaker echter kunnen ze worden teruggevoerd op het conceptuele en institutionele kader waarbinnen een programma is opgezet en/of moet worden geïmplementeerd.

¹²² VBTB staat voor "Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording".

In het nieuwe model refereert het conceptuele kader aan de ideologie, normen en waarden die mensen aanhangen, aan de theorieën en aannames die ten grondslag liggen aan beleid, aan de definities die gebruikt worden en aan gedrag en mentaliteit. Het conceptuele kader wordt door cultuur, geografische karakteristieken en door zowel individuele als collectieve geschiedenis beïnvloed. In principe heeft het conceptuele kader invloed op alle stappen in het beleidsproces.

Het institutionele kader is even belangrijk als het conceptuele kader om afwijkingen in de resultaten van beleid te kunnen duiden. Het institutionele kader refereert aan de politieke, sociale en economische setting waarin een politiek moet worden geïmplementeerd. Het refereert aan de instituties die bestaan in een land, aan het wetgevende kader en aan alle belanghebbenden van een beleid(sprogramma). Het omvat alle structuren die bestaan in een land die belangrijk zijn voor en invloed uitoefenen op beleid.

Beleidsontwikkelaars hebben als zij beleid ontwikkelen bepaalde theorieën, ideeën en vooronderstellingen over hoe hun beleid of beleidsprogramma zou moeten gaan werken en waarom het tot een bepaald resultaat zou leiden. Deze theorieën en vooronderstellingen worden zelden expliciet gemaakt in een beleidsdocument. Echter, in internationale programma's meer nog dan in nationale programma's, zijn het vaak juist deze vooronderstellingen en theorieën waardoor een beleid(sprogramma) anders uitpakt dan verwacht. Impliciet worden er eisen gesteld aan het conceptuele én institutionele kader van een "ontvangend" land. Als niet aan deze eisen voldaan wordt, leidt dat tot onverwachte resultaten. Met het nieuwe model van beleidsanalyse en -evaluatie worden de ideeën en (rand)voorwaarden die ten grondslag liggen aan het beleid inzichtelijk gemaakt.

Het nieuwe model voor beleidsanalyse en -evaluatie wordt in hoofdstuk 2 toegepast op twee internationale programma's in Mongolië, te weten op de privatiseringen in de landbouw direct na de transitie en op een Tempus TACIS project: "Een curriculum verandering in de studie medicijnen op de Nationale Universiteit van Mongolië". In de analyse van deze programma's wordt duidelijk dat het niet zozeer fouten in het basisraamwerk waren (doelen, methoden, etc; fouten die bij een conventionele analyse naar voren zouden zijn gekomen) die tot andere uitkomsten leidden. De problemen traden op omdat de vooronderstellingen die de (internationale) beleidsontwikkelaars hadden ten aanzien van de ideeën, de mentaliteit en het gedrag van de Mongolen anders waren dan wat de praktijk was in Mongolië. Ook de vooronderstellingen ten aanzien van het institutionele kader klopten niet. Bij de privatiseringen in de landbouw was onder andere het idee dat mensen automatisch markteconomisch gedrag laten zien als zij hun eigen vee bezitten niet juist. Ook het idee dat bij privatiseringen automatisch markteconomische instituties zullen ontstaan bleek ongefundeerd. Door de niet-kloppende vooronderstellingen waren de uitkomsten van de programma's heel anders dan de (internationale) beleidsontwikkelaars hadden voorzien.

Bij de geanalyseerde programma's hadden de beleidsontwikkelaars goeddeels kunnen voorkomen dat de uitkomsten anders zouden zijn dan de door hen nagestreefde doelen. Het advies in dit proefschrift is om bij het ontwerpen van beleid of een beleidsprogramma, het institutionele en conceptuele kader zowel van de ontwerpende organisatie of beleidsmaker als van het land (of de organisatie of regio) waar een

beleidsprogramma moet worden geïmplementeerd uitgebreid te analyseren. Als er vooronderstellingen en vereisten zijn ten aanzien van het institutionele of conceptuele kader die niet overeenkomen met de realiteit, is een ander resultaat dan bedoeld te verwachten. Door expliciet de vooronderstellingen en vereisten aan het conceptuele en institutionele kader in beeld te brengen evenals het conceptuele en institutionele kader van het land waar beleid of een beleidsprogramma geïmplementeerd moet worden kan geanticipeerd worden op de verschillen tussen vooronderstellingen en praktijk. Daarmee kan voorkomen worden dat beleid en beleidsprogramma's geheel anders uitpakken dan bedoeld.

Het nieuwe model van beleidsanalyse en -evaluatie is een rationeel model, waar irrationele of incrementele elementen onderdeel van uit maken, waarmee deze een plaats krijgen in analyses en evaluaties. Zowel het beleid als het beleidsproces kan ermee verbeterd worden. Het model kan door beleidsmakers worden gebruikt bij het ontwikkelen en verbeteren van de kwaliteit van beleid. Als beleidsmakers alle stappen van het raamwerk nauwkeurig volgen, leidt dat tot een doelgericht, rationeel en systematisch proces van beleid maken, waarin de voor- en nadelen van de verschillende opties goed tegen elkaar worden afgewogen. Wetenschappers en evaluatoren kunnen het nieuwe model van beleidsanalyse en -evaluatie gebruiken om beleid te analyseren en evalueren. Het nieuwe model biedt hen een methode om vast te stellen waarom beleid wel of niet werkt. Daarmee kan het beleidsproces een leerproces worden, waarin de effectiviteit en doelstreffendheid van beleid voorop staan. Het model kan tot slot gebruikt worden voor cross-country analyses om uit te vinden waarom beleid in het ene land of in de ene situatie wel werkt en in het andere land of in een andere situatie niet, hetgeen voor beleidsprogramma's van internationale organisaties van groot belang is.

Hoofdstuk 3 – Het identificeren van potentiële problemen in internationale hulpprogramma's: het voorbeeld van programma's om bronnen te rehabiliteren in Mongolië

Bij het opstellen van internationale programma's moeten beleidsmakers veel potentiële problemen kunnen voorzien om deze te voorkomen – veel meer nog dan bij nationale programma's het geval is. Bovenop zaken als het helder definiëren van doelen en goede prestatie-indicatoren, moeten beleidsmakers rekening houden met zowel hun eigen conceptuele en institutionele raamwerk als dat van het betreffende land om tot een passend ontwerp van een programma te komen. Het in hoofdstuk 2 ontwikkelde model voor beleidsanalyse en -evaluatie kan behulpzaam zijn bij het opstellen van (inter)nationaal beleid en bij het identificeren van mogelijke valkuilen.

In hoofdstuk 3 wordt het nieuwe model voor beleidsanalyse en -evaluatie toegepast op (internationale) programma's om bronnen te rehabiliteren of nieuw te slaan. Het doel is om algemene valkuilen in internationaal beleid te identificeren en om specifiek valkuilen voor internationale programma's in Mongolië te achterhalen. In de analyses van hoofdstuk 3 wordt duidelijk dat het basisraamwerk van beleidsanalyse en -evaluatie weliswaar tekortkomingen in het ontwerp van programma's kan vaststellen, maar dat het niet kan aantonen waarom de uitkomsten van een programma anders zijn dan de beoogde uitkomsten. Om dit te bepalen is het nodig het conceptuele en institutionele raamwerk van zowel de beleidsmaker, (hulp)organisatie of donor én van het betreffende land nader te analyseren.

In hoofdstuk 3 komen verschillende algemene problemen waar internationale programma's mee te maken kunnen krijgen naar voren. Men kan die indelen naar institutionele problemen en conceptuele problemen, maar veel problemen hebben hun wortels in beide niveaus. Een goed voorbeeld daarvan is corruptie: hier is zowel sprake van mentaliteit als van (on)mogelijkheden die corruptie op het institutionele niveau al dan niet faciliteren. Algemene problemen op het institutionele niveau waar internationale programma's mee te maken kunnen krijgen zijn: (gebrek aan) coördinatie tussen de verschillende programma's, (on)mogelijkheden op regionaal en lokaal niveau om programma's te implementeren en voorgeschreven inkoopmethoden waar juist lokale bedrijven door benadeeld worden. Op het conceptuele vlak vereisen veel programma's een bepaalde mentaliteit van degenen die de programma's implementeren welke vaak niet (geheel) voorhanden is. Vereisten aan mentaliteit worden echter vrijwel nooit omschreven in een programma-ontwerp. Dat resulteert vaak in problemen bij de implementatie van programma's.

De programma's om bronnen te rehabiliteren in Mongolië zijn succesvol, immers, direct na afloop van de programma's functioneren veel bronnen weer. Echter, juist het Mongoolse conceptuele kader laat risico's zien die het overleven van de bronnen op de langere termijn bedreigen. Valkuil op het conceptuele vlak voor het onderhoud van de bronnen is bijvoorbeeld de Mongoolse mentaliteit dat pas actie wordt ondernomen als problemen optreden en niet eerder. In landelijke gebieden vindt men bovendien dat de staat verantwoordelijk is voor het verzorgen van bepaalde goederen en diensten, waaronder water. Voor de langetermijn betekent dit een risico voor het voortbestaan van de bronnen, gezien de bronnen volgens de impliciete verwachting van de beleidmakers van de programma's door lokale mensen zelf onderhouden zouden moeten worden. In het algemeen stemt de mentaliteit die de rehabilitatieprogramma's vereisen niet overeen met de feitelijke mentaliteit van rurale Mongolen. De programma's geven trainingen aan de lokale mensen om hun mentaliteit en daarmee hun gedrag aan te passen, maar de vraag is of die trainingen voldoende zijn om de, voor het programma benodigde, mentaliteitsverandering te bewerkstelligen.

Hoofdstuk 4 – Totale factorproductiviteit en de transitie in Mongolië

Totale factorproductiviteit (TFP) wordt door de internationale financiële organisaties vaak gebruikt als een indicator voor veranderingen in de efficiëntie van een land. Met deze indicator kan de efficiëntie tussen verschillende landen worden vergeleken en kan de efficiëntie van een land in verschillende (opeenvolgende) jaren worden bekeken.

In veel transitielanden, waaronder Mongolië, nam de TFP in de laatste jaren van de planeconomie af en begon de TFP na enkele jaren van transitie weer toe te nemen. De analisten van de internationale financiële organisaties schreven dit toe aan de toegenomen efficiëntie in de desbetreffende economieën welke het gevolg zou zijn van de structurele hervormingen die waren doorgevoerd in die landen om tot een markteconomie te komen.

In Mongolië sloten in het eerste decennium van de transitie echter niet alleen bedrijven die niet levensvatbaar waren, maar sloten ook bedrijven die wel potentie hadden. Dit fenomeen deed de vraag opkomen of de waargenomen veranderingen in TFP wel toe te schrijven waren aan verbeteringen in de efficiëntie in Mongolië. Om dit te onderzoeken zijn in hoofdstuk 4 de wiskundige eigenschappen van TFP geanalyseerd

om te zien of dit nieuwe inzichten zou genereren in de ontwikkeling van TFP in Mongolië. Daarnaast zijn simulaties gedaan die de situatie in Mongolië benaderden om na te gaan wat er in de verschillende scenario's met TFP zou gebeuren.

Conclusies in dit hoofdstuk zijn onder meer dat een niet-gebalanceerde en minder uniforme verdeling van kapitaal en arbeid over de ondernemingen in een economie TFP negatief beïnvloeden. Met betrekking tot de eigenschappen van de Cobb-Douglasfunctie en TFP is de conclusie, dat in de regelmatig optredende gevallen waarin zowel kapitaal- als arbeidsproductiviteit afnemen of toenemen, de beweging van TFP onafhankelijk is van de waarde van α . In gevallen dat de economie aan structurele veranderingen onderhevig is, kunnen deze veranderingen een significante invloed hebben op zowel de waarde als het teken (positief of negatief) van TFP, zonder dat dit per se iets zegt over de toe- of afgenomen efficiëntie in de betreffende economie.

Van groot belang voor de berekening van TFP is de kwaliteit van de data. Ook deze kan een significante invloed hebben op de waarde en het teken van TFP. Vooral een accurate meting van het BBP (bruto binnenlands product) is cruciaal voor het gebruik van TFP als een indicator van efficiëntie omdat BBP de factor is die TFP het meeste beïnvloedt.

Het gebruik van de indicator TFP voor een economie in een periode van structurele verandering, zoals de transitie-economieën in de jaren '90, is niet aanbevelenswaardig omdat in deze situaties TFP een niet-betrouwbare indicator is. Voor economieën met onbetrouwbare statistieken in combinatie met de specifieke karakteristieken van 'income accounting'¹²³, kan het huidige gebruik van de indicator TFP tot een vertekening van het macro-economische plaatje van efficiëntie van een land leiden. Een uitgebreide gevoeligheidsanalyse wordt aanbevolen om de fouten in de data te analyseren. Met betrekking tot Mongolië laten de simulaties zien dat het met de waarden die TFP volgens Cheng (2003) in de eerste elf transitiejaren aanneemt, niet de minst efficiënte ondernemingen zijn die zijn gesloten, maar dat een random sluiting van bedrijven de data van Mongolië veel beter past. De conclusie van Cheng (2003) dat de efficiëntie in Mongolië toenam gedurende het eerste decennium van de transitie wordt daarmee verworpen.

Hoofdstuk 5 – Verwachtingen van de transitie en de uitkomsten ervan in Mongolië

Hoofdstuk 5 is een empirisch hoofdstuk waarin de resultaten van een survey naar de verwachtingen en uitkomsten van de eerste 15 jaar van de transitie in Mongolië zijn beschreven. Aan het begin van de transitie in 1990 waren de verwachtingen ten aanzien van de transitie en het nieuwe systeem hooggespannen. Vrijwel niemand had negatieve verwachtingen. Vijftien jaar na het begin van de transitie was een goed moment om te evalueren wat de mensen in Mongolië vonden van de (uitkomsten van de) transitie.

Door middel van een vragenlijst zijn meer dan 270 Mongolen gevraagd wat hun meest belangrijke verwachtingen van de transitie waren in 1990, of aan deze verwachtingen

¹²³ Income accounting is het systeem voor het berekenen van het nationale inkomen.

was voldaan in 2005 en wat volgens hen de uitkomsten van de transitie waren, zowel voor henzelf als voor de maatschappij in 2005.

Om te voorkomen dat de vragen leidend zouden zijn voor de antwoorden (hetgeen vaak het geval is bij gesloten vragen), zijn louter open vragen gesteld aan de respondenten. Aangezien er nog geen methodologie was ontwikkeld om dergelijke grote hoeveelheden kwalitatieve data op een kwantitatieve manier te analyseren, is er een nieuwe methode ontwikkeld. Met deze methode kunnen de enorme hoeveelheid data afkomstig van open vragen op een consistente en betekenisvolle manier kwantitatief geanalyseerd worden.

De verwachtingen van de respondenten van de transitie in 1990 waren zonder uitzondering hoog, zowel voor het persoonlijke leven van de respondenten als voor de maatschappij in zijn geheel. Met betrekking tot de uitkomsten van de transitie gaven de respondenten aan dat de transitie voor hen persoonlijk voordelig heeft uitgepakt. Men evalueerde de invloed van de transitie op hun persoonlijke leven meer positief dan negatief. Voor de maatschappij in zijn geheel lag de situatie anders. De grootste winst van de transitie is volgens de respondenten gelegen in de vrijheid die men gekregen heeft sinds de transitie en de toegenomen buitenlandse contacten. Democratie wordt ook door veel van de respondenten gewaardeerd. De verliezen die te danken zijn aan de transitie zijn vooral te vinden in de sociale sfeer, waarbij het grootste verlies de algemene financiële situatie van Mongolië is. Daarmee doelt men op de wijdverspreide armoede die is opgetreden na de transitie en de kloof tussen arm en rijk die enorm is toegenomen sinds 1990. Voor het onderwerp “staat en politiek” wordt de (groei van) corruptie sinds de transitie aangemerkt als het grootste verlies van de transitie.

Appendix B4 – Het afleiden van een functie voor TFP met een toepassing op Mongolië

In appendix B4 wordt een wetenschappelijk uitvloeisel van hoofdstuk 4 gepresenteerd: een functie voor de totale factorproductiviteit wordt afgeleid en toegepast op Mongolië. In hoofdstuk 4 werd aangetoond dat de kwaliteit van data cruciaal is voor het berekenen en het gebruik van TFP als indicator van efficiëntie. Echter, het is voor veel landen moeilijk om aan betrouwbare en kwalitatief goede gegevens te komen. Daarom wordt in deze appendix een nieuwe methode uitgewerkt, waarmee een analytische functie geconstrueerd kan worden die de ontwikkeling van TFP over de tijd beschrijft.

In de appendix is een methode om de relatieve groei van technologie te kwantificeren ontwikkeld, gebaseerd op tijdseriedata voor totale output, kapitaal en arbeid. Deze methode kan vooral toegepast worden in situaties waarin de schattingen van het aandeel van de productiefactoren kapitaal en arbeid onbetrouwbaar of moeilijk te verkrijgen zijn. De nieuwe methode wordt gedemonstreerd voor de economie van Mongolië. De methode kan eenvoudig gecombineerd worden met een gevoeligheidsanalyse voor de inputdata. De methode verschaft inzicht in de verschillende componenten die ten grondslag liggen aan de groei van technologie.