



De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid, en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlands publiek en partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB rapport # 340 (maart 2011)
'Mutual interests – mutual benefits.
Evaluation of the 2005 debt relief agreement
between the Paris Club and Nigeria.'
ISBN: 978-90-5328-393-6
Te downloaden op: www.minbuza.nl/iob

IOB Evaluatie Nieuwsbrief

11 05

Schuldverlichting Nigeria gunstig voor alle betrokkenen

IOB Evaluatie Nieuwsbrief # 11 05 | Schuldverlichting Nigeria gunstig voor alle betrokkenen | Evaluatie Nieuwsbrief # 11 05 | Schuldverlichting Nigeria gunstig voor alle betrokkenen | Evaluatie Nieuwsbrief # 11 05 | Schuldverlichting Nigeria gunstig voor alle betrokkenen | Evaluatie Nieuwsbrief # 11 05 | Schuldverlichting Nigeria gunstig voor alle betrokkenen

Mede dankzij de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 met de Club van Parijs staat Nigeria er nu beter voor. Van de ruim 30 miljard dollar die het verschuldigd was aan landen verenigd in de Club van Parijs betaalde Nigeria 12 miljard, de schuldeisende landen scholden 18 miljard dollar kwijt. Het was een controversiële regeling, want eerder had een IMF-analyse uitgewezen dat Nigeria financieel in staat was de schulden af te lossen. Tenslotte was Nigeria, dankzij de olieproductie, de tweede economie van sub-Sahara Afrika.

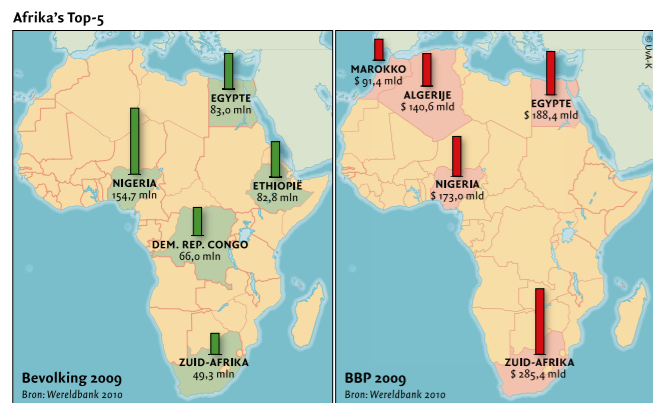
Dat Nigeria toch in aanmerking kwam voor schuldverlichting was te danken aan het feit dat het land serieus werk maakte van economische hervormingen en dat dit de beste mogelijkheid was voor de schuldeisers om een deel van het geld terug te krijgen.

Inleiding

De voornaamste vragen van deze gezamenlijk evaluatie waren: Wat ging aan de regeling vooraf? In hoeverre heeft de overeenkomst impact gehad op de economische groei en armoedevermindering in Nigeria? In hoeverre zijn de resultaten blijvend? En: klopt de vooronderstelling dat schuldverlichting zou bijdragen aan economische groei, beter beheer van de publieke middelen en armoedevermindering?

Situatie in Nigeria

De geschiedenis van Nigeria, met 150 miljoen inwoners Afrika's grootste land, wordt gekenmerkt door geweld, militaire coups, corruptie, mensenrechtenschendingen en conflicten van politieke, etnische, regionale en religieuze aard. In 1999 - na 33 jaar militair bewind - werden democratische verkiezingen gehouden die door oud-generaal en voormalig president Olusegun Obasanjo werden gewonnen. Sinds 2010 is Goodluck Jonathan president.



Dankzij de olieproductie was Nigeria midden jaren zeventig de 5e olieproducent ter wereld. Begin jaren '80 was er een forse val in de olie-inkomsten. De overheid bezuinigde echter niet, wist zelfs geld voor reusachtige ontwikkelingsprojecten binnen te slepen en meer leningen af te sluiten. Maar de rijkdom is erg ongelijk verdeeld; ongeveer 67 % van de bevolking leeft onder de armoedegrens van 1 dollar per dag. Door de sterke afhankelijkheid van olie en gas is de Nigeriaanse economie kwetsbaar. Bovendien wordt de Nigerdelta aanhoudend geteisterd door conflicten, milieuproblemen en sabotage van de pijpleidingen.

Schulden

In 1980 had Nigeria bijna 9 miljard dollar aan buitenlandse schulden uitstaan. Terugbetaling had voor de regering geen prioriteit. Achterstallige betalingen, rentes en boetes vergrootten de schuld. In 1986 kwamen de Club van Parijs en Nigeria een schuldenregeling overeen, in ruil volgde Nigeria een aanpassingsprogramma van het IMF. Het hielp niet. Nieuwe herzieningen volgden. Deze gaven echter alleen uitstel van betaling, geen schuldvermindering.

In 2005 was de totale buitenlandse schuld gegroeid tot 34 miljard dollar, waarvan ruim 30 miljard dollar verschuldigd was aan vijftien landen van de Club van Parijs, een informele groep van rijke landen die gezamenlijk onderhandelen over schuldherziening aan landen met betalingsproblemen.

De schuldverlichtings-overeenkomst

In 2003 lanceerde de Nigeriaanse regering een Economisch Verzelfstandigings- en Ontwikkelingsstrategie (NEEDS). De Nigeriaanse *ownership* van de beleidsplannen was erg groot. In 2005 oordeelde het IMF nog dat Nigeria geen onhoudbare schuld had: Nigeria verdiende sinds 2003 weer goed aan de olie-export. De Wereldbank daarentegen stelde dat Nigeria met zo'n hoge schuldenlast nooit de Millenniumdoelen zou kunnen halen.

Tijdens een vooroverleg voor de G8-top in juni 2005 in het Schotse Gleneagles besloten de G8-ministers van Financiën tot schuldkwijtschelding. Nederland, België en andere G8-crediteuren verzetten zich hier aanvankelijk tegen. Uiteindelijk legden alle landen zich neer bij het reeds genomen besluit. Nederland stemde echter pas in nadat aan een aantal randvoorwaarden was voldaan zoals IMF toezicht op beleidshervormingen en de inzet van de vrijgevallen schuldendienst voor armoedebestrijding.¹

Op 17 oktober 2005 keurde het IMF een overeenkomst met Nigeria goed. Drie dagen later tekenden de regering van Nigeria en de Club van Parijs de schuldverlichtingsovereenkomst. Met name Groot-Brittannië, de Verenigde Staten, het IMF en de Wereldbank hebben een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming. Van de in totaal 30,4 miljard dollar aan schulden werd 18 miljard dollar kwijtscholden; Nigeria betaalde 12,4 miljard dollar terug, uit een 'oliespaarrekening' opgebouwd in jaren met hoge olie-inkomsten. Als resultaat hiervan stonden er geen schulden meer uit bij de Club van Parijs.

Conclusies

Het evaluatierapport concludeert dat het besluit om schuldverlichting te verlenen juist was. Als resultaat van de overeenkomst en de daarbij behorende economische hervormingen staat Nigeria er op dit moment beter voor dan vóór de schuldverlichting. Ook de crediteurlanden hebben er baat bij gehad.

Resultaten voor Nigeria

De resultaten van deze evaluatie zijn positiever dan in de meeste studies over schuldverlichting aan andere landen. Een van de redenen hiervoor is dat Nigeria's gehele buitenlandse schuld verdwenen was. Bovendien was het *ownership* van Nigeria erg groot. De sterke wens van President Obasanjo een schuldenakkoord te bereiken, maakte dat er in het land brede politieke steun was voor binnenlandse economische hervormingen.

De belangrijkste resultaten liggen op het terrein van macro-economische stabiliteit, economische groei, armoedevermindering en beleid.

De schuldverlichting heeft geleid tot beter beleid. Nigeria maakte zowel vóór als na de schuldenovereenkomst ernst met beleids-hervormingen. Sinds 2003 gaf Nigeria voor het eerst niet alle olie-inkomsten direct uit, maar spaarde een deel. Dit had een gunstig effect op de macro-economische stabiliteit: de inflatiecijfers daalden. Ook andere belangrijke beleidshervormingen werden uitgevoerd: beter schuldenbeheer, corruptiebestrijding, hervorming van het ambtelijk apparaat, privatiseringen en sociale investeringen. In de jaren 2005-2007 hielp het toezicht van het IMF om deze hervormingen te continueren. De corruptie nam enigszins af, en het vertrouwen van investeerders groeide. Dankzij de regeling bedroeg Nigeria's buitenlandse schuld in 2009 slechts 4 miljard dollar. De schuldhoudbaarheid nam dus toe.

Een ander resultaat was dat de bespaarde schuldendienst van jaarlijks 1 miljard dollar via een *Virtual Poverty Fund (VPF)* werd besteed aan armoedebestrijding. In de praktijk werd van dit bedrag ongeveer de helft daadwerkelijk uitgegeven. Vooral op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en drinkwatervoorziening is vooruitgang geboekt; op de terreinen infrastructuur, landbouw, microkrediet en sociale zekerheid minder. De ervaringen met het VPF vergrootten ook nationale vaardigheden inzake planning, implementatie, budgettering, monitoring en evaluatie.

De schuldverlichting had een bescheiden positief effect op de jaarlijkse economische groei van 6 à 7 % (2004-2009). Een deel hiervan is direct toe te schrijven aan de overeenkomst: de verdwenen schulden, de jaarlijkse besparing van 1 miljard en de beleids-hervormingen. Ook de indirecte effecten zijn van belang: meer macro-economische stabiliteit, verbeterde kredietwaardigheid en toegenomen buitenlandse investeringen. De eenmalige aflossing van 12 miljard dollar heeft de economische groei niet afgeremd, omdat ze werd betaald met geld van een speciale oliespaarrekening.

Resultaten voor de crediteurlanden

De overeenkomst leverde ook voor de schuldeisers voordelen op. Grotere stabiliteit in Nigeria was voor hen van strategisch belang, zowel in politiek (strijd tegen het internationale terrorisme) als economisch opzicht (vooral olieaanvoer, maar ook handel en investeringen). Daarnaast betaalde Nigeria een groot bedrag terug dat anders vermoedelijk niet zou zijn ontvangen, zeker niet op korte termijn. Tot slot schoten de officiële hulpcijfers omhoog door deze schuldverlichting, met name voor de grootste schuldeisende landen. Hierdoor kwamen zij dichterbij de (oude) internationale afspraak 0,7 % van het BNP te besteden aan ontwikkelingshulp.

Duurzaamheid

De duurzaamheid van de resultaten van de overeenkomst zal op de middellange termijn (drie tot vijf jaar) per onderdeel verschillen. De schuldhoudbaarheid is duurzaam verbeterd. Ook sommige beleidsverbeteringen lijken blijvend, zoals de begrotingsregel voor de bestemming van extra hoge olie-inkomsten en het schuldenbeheer. Het VPF zal naar verwachting blijven bestaan gezien de brede steun die het heeft - ook in de deelstaten - al is de volledige impact ervan nog niet zichtbaar.

Waakzaamheid blijft echter geboden: de duurzaamheid staat of valt met de stabiliteit in het land. De binnenlandse conflicten en met name de onrust in de olieproducerende Nigerdelta vormen een bedreiging. Corruptie en criminaliteit vormen nog steeds een enorm probleem. Andere redenen tot zorg zijn de sterke toename van de binnenlandse schulden, de enorme inkomensongelijkheid en de - recent - toegenomen overheidsuitgaven. De oliespaarrekening is inmiddels bijna leeg.

Samenvattend

- De interventietheorie dat schuldverlichting economische groei stimuleert en armoede vermindert, blijkt te kloppen. De overeenkomst heeft op twee manieren invloed gehad op armoede: direct, via verbeterd macro-economisch beleid en de VPF-uitgaven, en indirect, door de economische groei.
- Waarschijnlijk zijn niet alle veranderingen blijvend, maar er zijn desondanks al positieve effecten waarneembaar: het beheer van de overheidsfinanciën is verbeterd, inclusief het schuldenbeheer, de schuldhoudbaarheid is toegenomen en het armoedebestrijdingsbeleid is aangescherpt.
- Volgens de evaluatoren is de overeenkomst terecht gesloten, omdat de voordelen voor Nigeria substantieel gebleken zijn. Daarnaast heeft de schuldenregeling belangrijke prioriteiten van de betrokken schuldeisers gediend.

¹ Nederland annuleerde in totaal EUR 731 mln van de EUR 1,3 mld vordering op Nigeria; EUR 622 mln werd geregistreerd als ODA. De Nederlandse Staat ontving van Nigeria EUR 509 mln waarvan EUR 76 mln werd uitgekeerd aan particuliere schuldeisers; 'netto' ontving de Nederlandse Staat dus EUR 433 mln. Het ministerie van Financiën hield aldus EUR 1,055 mld aan de schuldenregeling over (EUR 622 mln plus EUR 433 mln).