



# IOB Evaluatie

# Case Studies Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden

gssteun | IOB Evaluatie | nr. 369 | Case Studies Begrotingssteun | IOB Evaluatie | nr. 369 | Case Studies Begrotingssteun | IOB Evaluatie | nr. 369 | C

Doorlichting van een instrument (2000-2011)



*IOB Evaluatie*

**Case Studies**

**Begrotingssteun:  
Resultaten onder  
voorwaarden**

*Doorlichting van een instrument (2000-2011)*



# Inhoudsopgave

<b>Tabellen</b>	<b>5</b>
<b>Figuren</b>	<b>5</b>
<b>Afkortingen</b>	<b>7</b>
<b>1 Landenstudie Nicaragua</b>	<b>10</b>
1.1 Inleiding	11
1.2 Context	11
1.3 Motieven, verwachtingen en selectiecriteria	12
1.4 Uitvoering en omvang	13
1.5 Ownership en invloed	14
1.6 Intermediaire effecten	16
1.7 Impact: economische groei en armoede vermindering	17
1.8 Conclusies	18
1.9 Referenties	19
<b>2 Landenstudie Vietnam</b>	<b>20</b>
2.1 Inleiding	21
2.2 Context	21
2.3 Motieven, verwachtingen en selectiecriteria	23
2.4 Uitvoering	24
2.5 Ownership en invloed	25
2.6 Intermediaire effecten	26
2.7 Impact: economische groei en armoede vermindering	27
2.8 Conclusies	29
2.9 Referenties	31
<b>3 Landenstudie Mali</b>	<b>32</b>
3.1 Inleiding	33
3.2 Context	33
3.3 Motieven, verwachtingen en selectiecriteria	35
3.4 Uitvoering	37
3.5 Ownership en invloed	39
3.6 Intermediaire effecten	41
3.7 Impact: economische groei en armoede vermindering	43
3.8 Conclusies	47
3.9 Referenties	48

<b>4</b>	<b>Landenstudie Zambia</b>	<b>50</b>
4.1	Inleiding	51
4.2	Context	51
4.3	Motieven, verwachtingen en selectiecriteria	53
4.4	Uitvoering	54
4.5	Ownership en invloed	55
4.6	Intermediaire effecten	57
4.7	Impact: economische groei en armoede vermindering	58
4.8	Conclusies	60
4.9	Referenties	61
<b>5</b>	<b>Landenstudie Tanzania</b>	<b>62</b>
5.1	Inleiding	63
5.2	Context	63
5.3	Motieven, verwachtingen en selectiecriteria	64
5.4	Uitvoering	67
5.5	Ownership en invloed	69
5.6	Intermediaire effecten	71
5.7	Impact: economische groei en armoede vermindering	72
5.8	Conclusies	74
5.9	Referenties	75
<b>6</b>	<b>Landenstudie Ghana</b>	<b>78</b>
6.1	Inleiding	79
6.2	Context	79
6.3	Motieven, verwachtingen en selectiecriteria	80
6.4	Uitvoering	82
6.5	Ownership en invloed	84
6.6	Intermediaire effecten	85
6.7	Impact: economische groei en armoede vermindering	86
6.8	Conclusies	89
6.9	Referenties	89

## Tabellen

Tabel 1.1:	Nederlandse bilaterale hulp aan Nicaragua 2000-2011 (mln. Euro)	14
Tabel 2.1:	Nederlandse bilaterale hulp aan Vietnam 2000-2011 (mln. Euro)	25
Tabel 2.2:	Vietnam: vooruitgang in transitie naar markteconomie	28
Tabel 2.3:	Sociale indicatoren in Vietnam	29
Tabel 3.1:	Begrotingssteun aan Mali (2003-2010)	37
Tabel 3.2:	Nederlandse bilaterale hulp aan Mali 2000-2011 (mln. Euro)	38
Tabel 4.1:	Begrotingssteun aan Zambia 2002-2010 (USD mln.)	54
Tabel 4.2:	Nederlandse bilaterale hulp aan Zambia 2000-2011 (mln. Euro)	55
Tabel 5.1:	Totale bilaterale ontwikkelingshulp (ODA) aan Tanzania naar modaliteit (2001/2002 - 2010/2011; mln. USD)	67
Tabel 5.2:	Nederlandse bilaterale hulp aan Tanzania 2000-2011 (mln. Euro)	68
Tabel 6.1:	Begrotingssteun (MDBS) aan Ghana 2003-2010	83
Tabel 6.2:	Nederlandse bilaterale hulp aan Ghana 2000-2011 (mln. Euro)	84
Tabel 6.3:	Deelname aan onderwijs en toegang tot gezondheidsvoorzieningen naar inkomen (2004-2010)	88

## Figuren

Figuur 1.1:	Armoede-ontwikkeling in Nicaragua 2001-2009 (in procent van de bevolking)	18
Figuur 3.1:	Economische groei in de UEMOA landen (1990-2010)	44
Figuur 3.2:	Armoede-ontwikkeling in Mali 2001-2010 (in procent van de bevolking)	45
Figuur 4.1:	Armoede-ontwikkeling in Zambia 1998-2010 (in procent van de bevolking)	59
Figuur 4.2:	Effectiviteit van begrotingssteun	60
Figuur 5.1:	Verdeling Algemene Begrotingssteun 2005/2006 - 2008/2009	68
Figuur 5.2:	Armoede-ontwikkeling in Tanzania 1991-2007 (in procent van de bevolking)	72
Figuur 6.1:	Algemene begrotingssteun en projecthulp aan Ghana 2001-2008 (mln. USD)	83
Figuur 6.2:	Armoede-ontwikkeling in Ghana 1992-2006 (in procent van de bevolking)	87



## Afkortingen

ABS	Algemene Begrotingssteun
AfDB	African Development Bank
AOB	Aziatische Ontwikkelingsbank
AQIM	Noord-Afrikaanse tak van Al-Qaida
BBP	Bruto Binnenlands Product
BEMO	Beoordelingsmemorandum
BNP	Bruto Nationaal Product
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CMLN	Comité Militaire de Libération Nationale
CNRDR	Comité National pour le Redressement et la Démocratie et la Restauration de l'Etat
CPAA	Country Procurement Accountability Assessment
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
CTSP	Comité Transitoire pour le Salut de Peuple
DFID	Department for International Development (Verenigd Koninkrijk)
EC	Europese Commissie
EFA	European Finance Association
EIU	Economic Intelligence Unit
ERP	Economic Recovery Programme
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF)
FM	Framework Memorandum
FNDP	Fifth National Development Plan
FSLN	Sandinistisch Front voor de Nationale Bevrijding
GBS	Algemene Begrotingssteun ( <i>General Budget Support</i> )
GPRS	Ghana Poverty Reduction Strategy
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IAB	Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank
IEG	Independent Evaluation Group (WB)
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
JAST	Joint Assistance Strategy Tanzania
JASZ	Joint Assistance Strategy Zambia
JFA	Gemeenschappelijke Financierings Afspraak
LMIC	Lower-middle income country
MASP	Multi-annual Strategic Plan
MDBS	Multi-donor Budget Support
MCC	Millennium Challenge Corporation
MDF	Multilateral Debt Fund
MDG	Millennium Ontwikkelingsdoel ( <i>Millennium Development Goal</i> )
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative
MJSP	Meerjaren Strategisch Plan
MMD	Movement for Multi-Party Democracy (Zambia)
MoFEP	Ministerie van Financiën en Economische Planning



MoU	Memorandum of Understanding
MPI	Ministerie van Planning en Investeringsen
MPLA	Mouvement Populaire pour la Libération de l'Azawad
NACP	Nationale Anti-Corruptie Plan
NDC	Nationaal Democratisch Congress
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NGO	Non-Governmental Organization
NPP	New Patriotic Party (Ghana)
ODA	Official Development Assistance
PAF	Performance Assessment Framework
PAR	Public Administration Reform
PF	Patriotic Front (Zambia)
PFM	Public Finance Management
PFM	Partnership Framework Memorandum
PNDC	Provisional National Defense Council
PRBS	Poverty Reduction Budget Support
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SAC	Structureel Aanpassingskrediet
SCAP	Strategie Commune d'Assistance Pays
SPA	Strategic Partnership Africa
TAS	Tanzania Assistance Strategy
TK	Tweede Kamer
TR	Track Record
UDPM	Union Démocratique du Peuple Malien
UEMOA	West-Afrikaanse Economische en Monetaire Unie
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNIP	United National Independence Party
UP	Underlying Principles
USD	Amerikaanse Dollar (VS)
WB	Wereldbank
WTO	Wereld Handels Organisatie ( <i>World Trade Organization</i> )





1

# Landenstudie Nicaragua

## 1.1 Inleiding

Vanaf 2005 bestond er in Nicaragua een Gemeenschappelijke Financierings Afspraak (JFA) voor begrotingssteun, waarin aanvankelijk 2 multilaterale en 7 bilaterale donoren meededen.<sup>1</sup> In 2007 kwam er een multilaterale donor bij, maar begonnen sommige bilaterale donoren zich terug te trekken. Nederland heeft Nicaragua tussen 2005 en 2008 in totaal EUR 26 miljoen aan begrotingssteun gegeven, wat ongeveer één derde was van de totale Nederlandse bilaterale hulp in die vier jaar. In totaal ontving het land in die jaren US\$ 300 miljoen, ongeveer 12% van de totale hulp. In 2010 is de Afspraak niet verlengd. Alleen de Wereldbank en de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IAB) zijn doorgegaan met begrotingssteun. Zowel bij het begin van begrotingssteun als bij het beëindigen ervan (door Nederland) speelt de politieke context in Nicaragua een belangrijke rol. Terwijl de regering Bolaños (2002-2007) veel vertrouwen genoot onder de donoren, was het oordeel over de regering Ortega (2007-2012 en onlangs herkozen voor de periode 2012-2017) veel kritischer.

## 1.2 Context

Sinds begin jaren '90, toen een gekozen coalitieregering onder President Chamorro een einde maakte aan het bewind van Sandinistische President Ortega, heeft Nicaragua veel hulp ontvangen.<sup>2</sup> Een belangrijk motief in de jaren '90 was het bevorderen van economische stabiliteit, maar ook politieke stabiliteit in de nog fragiele democratie. Nederland gaf in die periode veel betalingsbalanssteun en schuldverlichting. De relatie tussen donoren en regering was enigszins bekoeld onder President Alemán (1997-2002). Die liet zich weinig gelegen liggen aan de wensen van donoren en er waren steeds meer aanwijzingen dat hij bij grootschalige corruptiepraktijken betrokken was. In oktober 1999 sloot Alemán met zijn liberale partij een Pact met de toen op één na grootste partij in het parlement, de Sandinisten. Dit Pact hield in dat alle zetels in diverse staatsorganen zoals Hooggerechtshof, de Hoge Kiesraad en de Rekenkamer tussen deze twee partijen zouden worden verdeeld. Ook spraken ze af dat de leiders van de twee partijen voortaan juridisch onschendbaar zouden zijn.

Bij de verkiezingen van eind 2001 werd Enrique Bolaños tot president verkozen. Hij was vice-president geweest onder Alemán en van dezelfde partij, maar begon direct de corruptie van z'n voorganger te onderzoeken. Daarmee verwerfde hij steun onder donoren. Maar hij verloor de steun van het grootste deel van de liberale fractie in het parlement, die trouw bleef aan Alemán ook al zat hij gevangen. Daarmee werd het voor Bolaños heel moeilijk om

<sup>1</sup> Deze studie is, tenzij anders vermeld, gebaseerd op Geske Dijkstra en Arturo Grigsby, *Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008*. IOB Evaluation No. 329. Ministry of Foreign Affairs, The Hague, September 2010.

<sup>2</sup> Het Sandinistisch Front voor de Nationale Bevrijding (FSLN) is in 1961 opgericht met als doel dictator Somoza te verdrijven. In de jaren '70 verwerfde deze guerrilla beweging steeds meer steun onder de bevolking en in 1979, na enkele jaren intensieve burgeroorlog, kwam de leider van het front, Daniel Ortega, aan de macht.

z'n programma uit te voeren. Dat programma was gericht op economische groei, vooral via het aantrekken van buitenlandse investeringen. Daarvoor moest het staatsapparaat gemoderniseerd en het rechtssysteem verbeterd. Armoedebestrijding had veel minder prioriteit; in de visie van die regering zou groei automatisch door sijpelen naar de armen.

#### Indicatoren Nicaragua (2010)

Inwoners (mln.)	6
Nationaal inkomen (USD mrd.)	6,6
Economische groei (%)*	3,4
Overheidsuitgaven (% BBP)	34
Begrotingssteun giften (USD mln.)*	47
Begrotingssteun leningen (EUR mln.)*	28
Begrotingssteun als % van de bilaterale hulp*	13
Inkomen per hoofd (USD)	1100
Armoedepercentage **	45
Armoede platteland**	68
Levensverwachting (jaar, bij geboorte)	73
Bevolkingsgroei (% per jaar)	1,4
Alfabetiseringsgraad (%) (2005)	78
Rang ontwikkelingsindex (landen, 2011)	129

\* 2005-2008 gemiddeld per jaar

\*\* 2009

In november 2006 werd Ortega tot president verkozen. Deze regering gaf een veel hogere prioriteit aan armoedebestrijding. Onderwijs en gezondheidszorg werden gratis en er kwamen programma's om arme huishoudens productiever te maken. Nicaragua begon grote sommen geld van Venezuela te ontvangen, maar het beheer van deze fondsen was niet altijd transparant en het gerucht ging dat ze vooral gebruikt werden om de herverkiezing van Ortega veilig te stellen. De regering had een voorkeur voor "directe democratie" via

Raden voor Burger Macht en toonde minder respect voor de instellingen van liberale democratie. In juni 2008 werd aan twee partijen de rechtspersoonlijkheid ontnomen en bij de burgemeestersverkiezingen van november dat jaar werd op grote schaal fraude gepleegd. De persvrijheid verslechterde ook een beetje en maatschappelijke organisaties die tegen dit alles protesteerden kregen te maken met geweld van politiek gemotiveerde bendes en intimidaties van de politie.

### 1.3 Motieven, verwachtingen en selectiecriteria

In 2003 namen Nederland en Zweden het initiatief voor een gezamenlijk systeem voor begrotingssteun. Dit leidde in mei 2005 uiteindelijk tot de financieringsovereenkomst tussen Nicaragua en negen donoren: Duitsland, Verenigd Koninkrijk, de Europese Commissie, Finland, Nederland, Noorwegen, Wereldbank, Zweden en Zwitserland. Om administratieve redenen sloot de IAB, die al wel begrotingssteun gaf, zich pas later aan. Een belangrijk motief was het idee dat begrotingssteun effectiever is; in het bijzonder zou begrotingssteun een einde maken aan de versnippering van de hulp. Daarbij hadden donoren vertrouwen in de regering Bolaños vanwege de acties tegen z'n corrupte voorganger en ook vanwege zijn overige beleidsvoornemens.

In de periode tussen 2003 en 2005 slaagde de regering Bolaños er in aan een aantal van de gebruikelijke voorwaarden voor begrotingssteun te voldoen. Macro-economische stabiliteit leek gewaarborgd door het afsluiten van een IMF akkoord in 2004, wat er ook toe leidde dat Nicaragua definitief was toegelaten tot het HIPC initiatief. Veel donoren investeerden in technische assistentie om het financieel management van de overheid te verbeteren en regering en ambtenaren waren daarvoor ook gemotiveerd. De regering organiseerde consultaties in het land over haar nationale ontwikkelingsplan en was ook bezig om in dat plan meer aandacht te geven aan de sociale sectoren en armoedebestrijding. Maar er bestond brede twijfel aan de toewijding van de regering Bolaños aan armoedebestrijding. In mindere mate gold dat ook voor het bestuur in het land. Politieke partijen functioneerden niet democratisch, er was geen rechtszekerheid onder meer doordat de rechterlijke macht niet onafhankelijk was. Vanwege het Pact was er weinig kans dat de regering de rechtsstaat zou kunnen verbeteren.

Voor de meeste bilaterale donoren, inclusief Nederland en de EC, was een belangrijk motief voor begrotingssteun dat ze de voorgenomen hervormingen wilden steunen. Ze hoopten via begrotingssteun druk uit te kunnen oefenen op het parlement om bij voorbeeld een onafhankelijke rechterlijke macht mogelijk te maken – tegen het Pact in. Tegelijk wilden ze de beleidsdialoog rond begrotingssteun gebruiken voor het verbeteren van financieel overheidsmanagement, transparantie en accountability en om armoedebestrijding en sociale uitgaven hoger op de agenda te krijgen. Volgens het Nederlandse MJSP van 2004 was “eerlijk en democratisch bestuur” het belangrijkste doel van de hulp aan Nicaragua en was “begrotingssteun dat goed bestuur bevordert” de eerste strategische uitkomst. In Nicaragua werd duidelijk niet aan alle voorwaarden voor begrotingssteun voldaan en werd vanaf het begin veel waarde gehecht aan de politieke dialoog.

| 13 |

## 1.4 Uitvoering en omvang

De financieringsovereenkomst omvatte een afspraak over fundamentele principes waaraan beide partijen zich zouden houden en een prestatie matrix met beleidsmaatregelen en outputindicatoren. De fundamentele principes richtten zich onder meer op vrije en eerlijke verkiezingen, respecteren van mensenrechten, een onafhankelijke rechterlijke macht en toewijding aan armoedebestrijding. Aan sommige hiervan was bij aanvang van de steun niet voldaan. De matrix omvatte in 2005 95 maatregelen en 66 indicatoren. Over de voortgang werd twee keer per jaar op hoog niveau gesproken: een jaarlijkse vergadering in mei om de prestaties in het vorige jaar te bespreken en een vergadering in augustus om de voortgang in het lopende jaar te monitoren. Na de mei vergadering zouden donoren zich voorlopig committeren aan een bedrag voor het volgende jaar en na de augustus vergadering zouden deze bedragen definitief worden zodat ze in de begroting van de Nicaraguaanse overheid konden worden opgenomen.

Er waren geen afspraken over waar de tolerantie grenzen lagen voor het eventueel (verder) afwijken van de fundamentele principes. Het viel te verwachten dat deze grenzen niet hetzelfde zouden zijn voor de verschillende donoren. Ook was er geen gezamenlijke

afpraak over hoe donoren zouden omgaan met het niet voldoen, of gedeeltelijk niet voldoen, aan de afspraken in de matrix. De Wereldbank, de EC en Zwitserland hadden ieder hun eigen expliciete prioriteiten aangegeven binnen de matrix en zij hadden de omvang van de betalingen afhankelijk gemaakt van de mate waarin het land daaraan voldeed. Als gevolg hiervan was begrotingssteun niet volledig geharmoniseerd. Bovendien deden enkele belangrijke donoren in Nicaragua niet mee (VS, Spanje, Canada, Japan) en maakte begrotingssteun slechts een deel van de hulp van de wel participerende donoren uit: tussen de 25 en 90%. Begrotingssteun was niet geoormerkt en maakte volledig gebruik van de nationale systemen – de “alignment” was dus volledig.

Begrotingssteun vormde gemiddeld over de periode 2005-2008 12% van de totale hulp, maar fluctueerde sterk. Het aandeel begrotingssteun in de totale hulp was hoog in 2004 (vóór de gezamenlijke overeenkomst) en 2006, maar iets lager in 2007 en veel lager in 2005 en 2008. In 2005 was het bedrag lager omdat Nicaragua lange tijd niet voldeed aan enkele afspraken met het IMF en in 2008 vanwege de problemen rond de burgemeestersverkiezingen. In de topjaren 2004 en 2006 vormde begrotingssteun meer dan 10% van de overheidsuitgaven en ongeveer 2,5% van het bruto nationaal product, maar in 2008 was dit slechts 1.9% van overheidsuitgaven en 0.6% van bruto nationaal product. Op de langere termijn gezien was het aandeel van begrotingssteun in de totale hulp niet hoger dan dat van programmahulp in de jaren '90.

| 14 |

Tabel 1.1: Nederlandse bilaterale hulp aan Nicaragua 2000-2011 (mln. Euro)												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ABS*	10,5	38,2	7,5	7,3	6,7	9,0	10,0	13,2	6,0			
Sector			2,0	1,1	0,2	2,8	7,1	8,5	12,1	11,8	9,7	6,4
Overig bilateraal	9,2	9,7	8,1	0,2	2,0	7,5	9,5	5,2	7,5	10,0	10,2	8,5
<b>Totaal</b>	<b>19,7</b>	<b>47,9</b>	<b>17,6</b>	<b>8,6</b>	<b>9,0</b>	<b>19,3</b>	<b>26,6</b>	<b>26,9</b>	<b>25,6</b>	<b>21,8</b>	<b>19,9</b>	<b>14,8</b>

\* Inclusief schuldverlichting (m.n. in 2001).

Bron: Midas, Piramide; Bewerking IOB.

## 1.5 Ownership en invloed

De donoren en de regering-Bolaños waren het grotendeels eens over de fundamentele principes. Maar dit ownership beperkte zich tot de president en enkele hoge regeringsfunctionarissen en omvatte niet de twee dominante oppositiepartijen in het parlement. Over de resultatenmatrix was heel weinig ownership. De donoren wilden alle sectoren van overheidsbeleid beïnvloeden: macro-economie, financieel management, sociaal beleid, productieve sectoren, fysieke infrastructuur en goed bestuur. De indicatoren waren vaak te ambitieus, soms omdat niet elk jaar gegevens beschikbaar waren en soms omdat het niveau onrealistisch hoog was gesteld. Dat veranderde bij het aantreden van de regering-Ortega, begin 2007. Deze regering was het veel minder eens met de fundamentele principes, maar had wel veel meer invloed op de resultatenmatrix. Volgens de donoren waren de te

behalen resultaten minder ambitieus en dus realistischer. Er was dus meer ownership van de regering over de matrix, maar minder over de fundamentele principes.

In de eerste periode werd ruim de helft van de indicatoren niet gehaald, maar dat was voor donoren geen reden om betalingen stop te zetten. Het feit dat het de donoren niet lukte om indicatoren op te nemen over de regionale allocatie van begrotingsmiddelen was dat evenmin. De meeste druk is in die periode uitgeoefend op thema's waarover donoren en regering het eens waren, maar niet het parlement en andere staatsinstituties. In 2005 weigerde het parlement bepaalde wetten aan te nemen die volgens het IMF nodig waren om stabiliteit op middellange termijn te garanderen en daarom ging het programma "off track". De donoren besloten de recent afgesproken begrotingssteun op te schorten. Onder deze gezamenlijke druk werden uiteindelijk de wetten aangenomen, maar ze gingen soms tegen de grondwet in en zijn niet allemaal uitgevoerd. Andere thema's waaraan donoren de begrotingssteun verbonden waren de eis dat de Rekenkamer een externe audit van de begroting zou uitvoeren en dat een reglement voor de in 2005 aangenomen wet op rechterlijke carrières zou worden gemaakt.<sup>3</sup> De audits zijn er met vertraging en met extra geld van donoren gekomen, maar omdat de leiding van de Rekenkamer door het Pact wordt benoemd is de kwaliteit niet heel goed; bovendien zijn de aanbevelingen niet opgevolgd. Het reglement is uiteindelijk in 2008 vastgesteld maar rechters werden met terugwerkende kracht nog steeds politiek benoemd volgens het Pact, zodat van onafhankelijke rechtspraak geen sprake is.<sup>4</sup>

| 15 |

In de periode Ortega verbeterden de resultaten op de indicatoren en was er méér vooruitgang op het gebied van armoedebestrijding. Maar de beleidsdialoog ging steeds minder over de resultatenmatrix en steeds meer over politieke onderwerpen. De donoren trokken vanaf 2007 niet meer gezamenlijk op. Eind 2006 werd met steun van de Sandinistische partij van Ortega een wet aangenomen die therapeutische abortus strafbaar stelde. Dat was voor Zweden een reden om met begrotingssteun te stoppen. Nederland en andere donoren gingen door maar probeerden via de beleidsdialoog de wet terug te draaien, wat overigens niet gelukt is. Duitsland en Finland schortten om binnenlands politieke redenen begrotingssteun op in 2008. De verslechterende democratische situatie in Nicaragua was voor Nederland aanleiding begrotingssteun in 2008 te halveren en in 2009, na de frauduleuze burgemeestersverkiezingen, te bevriezen. De EC deed dit in 2009 ook. Noorwegen en Zwitserland wilden eigenlijk doorgaan, maar sloten zich bij de anderen aan. De Wereldbank en de IAB vonden de fundamentele principes minder belangrijk en gingen door met begrotingssteun. Vanwege de economische crisis verdubbelde de IAB z'n leningen in 2009 aan Nicaragua.

Mede onder invloed van de beleidsdialoog zijn er wel verbeteringen opgetreden in het financieel management van de overheid en in de planning van overheidsinvesteringen. Hierover bestond overeenstemming tussen donoren en ontvanger en bovendien leverden veel donoren, waaronder Nederland, hier technische assistentie voor. De beleidsdialoog

<sup>3</sup> Zonder reglement zou deze wet, die ook al onder druk van donoren was goedgekeurd, niet uitgevoerd kunnen worden.

<sup>4</sup> RNE Managua, "Track record light 2010", herzien 16 februari 2011.



heeft weinig invloed gehad op het aandeel van de armoede uitgaven in de nationale begroting. Die steeg weliswaar voor 2005, maar bleef tussen 2005 en 2008 ongeveer constant. Wat betreft goed bestuur is er soms wel formele invloed geweest, in de zin dat bepaalde wetten zijn aangenomen, maar in werkelijkheid is er (nog) weinig veranderd. De toch al zwakke democratie in Nicaragua is met de komst van de regering-Ortega verslechterd. Dit heeft de beleidsdialoog niet kunnen verhinderen.

## 1.6 Intermediaire effecten

Algemene begrotingssteun en de beleidsdialoog die ermee gepaard ging brachten een zeer intensief vergaderschema met zich mee en veel voorbereidingswerk voor zowel donoren als ontvanger. Toch valt op basis van enkele aannames te concluderen dat de kosten per gegeven dollar bij begrotingssteun tussen 2005 en 2008 lager waren dan bij projecthulp.

Zoals hierboven aangegeven, zijn de nationale systemen van begroting, planning en verantwoording verbeterd in de periode dat Nicaragua begrotingssteun ontving en vooral in de periode Bolaños. Maatschappelijke organisaties maakten gebruik van de toegenomen transparantie van de overheid en konden openlijk kritiek leveren. De beleidsdialoog met donoren heeft ook de coördinatie tussen ministeries verbeterd. In de periode Ortega gingen de verbeteringen van het financieel management wel door, maar verminderde de transparantie van de overheid. De verantwoording aan de eigen bevolking is daarom de laatste jaren verminderd.

| 16 |

Door de problemen met de beleidsdialoog was begrotingssteun in Nicaragua niet erg voorspelbaar: in 2005 en ook vanaf 2008 waren de overgemaakte middelen lager dan verwacht. Ook de voorspelbaarheid binnen een jaar is van belang. Alleen in het jaar 2006 hebben donoren hun bijdrage volgens een afgesproken schema overgemaakt. In 2007 was er vertraging omdat nieuwe onderhandelingen nodig waren met de net aangetreden regering. Al met al zijn in alle jaren de meeste middelen pas in het vierde kwartaal overgemaakt. Deze late en soms onzekere overmakingen maakten het moeilijker voor de regering om het geld daadwerkelijk aan begrotingsposten te besteden.

Wanneer we kijken naar de ontwikkelingen in inkomsten en uitgaven van de overheid valt op dat tussen 2003 en 2008 de overheidsinkomsten sterk zijn gestegen, van 16,4% naar 19% van het bruto nationaal product (BNP). De uitgaven kenden een piek in 2003 (hoge betalingen op de binnenlandse schuld), vielen terug in 2004 en bleven daarna ongeveer constant in procent van BNP, zij het op een iets hoger niveau dan in 2002. Het is moeilijk te concluderen dat dit hogere niveau te danken is aan begrotingssteun of aan schuldverlichting. De inkomsten groeiden namelijk veel meer dan de uitgaven over de jaren 2002-2007. De combinatie van hogere inkomsten en vrijwel constante uitgaven zorgde voor een vermindering van het tekort. Vanaf 2005 was het tekort na schenkingen kleiner dan 1% van het BNP. Begrotingssteun kan hieraan hebben bijgedragen, maar het is waarschijnlijker dat de regering op een laag tekort plande ongeacht de hoeveelheid begrotingssteun, temeer vanwege de onvoorspelbaarheid van de overmakingen en het feit dat de meeste bijdragen in

het laatste kwartaal arriveerden. Uit de cijfers blijkt ook dat er tussen 2004 en 2008 een sterk verband was tussen veranderingen in begrotingssteun en terugbetalingen van binnenlandse schulden. Daarom, én vanwege de onvoorspelbaarheid, is het meest waarschijnlijke gebruik van de begrotingssteun middelen een vermindering van de binnenlandse schuld geweest. Op deze manier heeft begrotingssteun bijgedragen aan macro-economische stabiliteit tussen 2004 en 2007. Door het verminderen van begrotingssteun in 2008 en 2009 is de binnenlandse schuld in die jaren weer iets toegenomen en dus is macro-economische stabiliteit enigszins verslechterd.

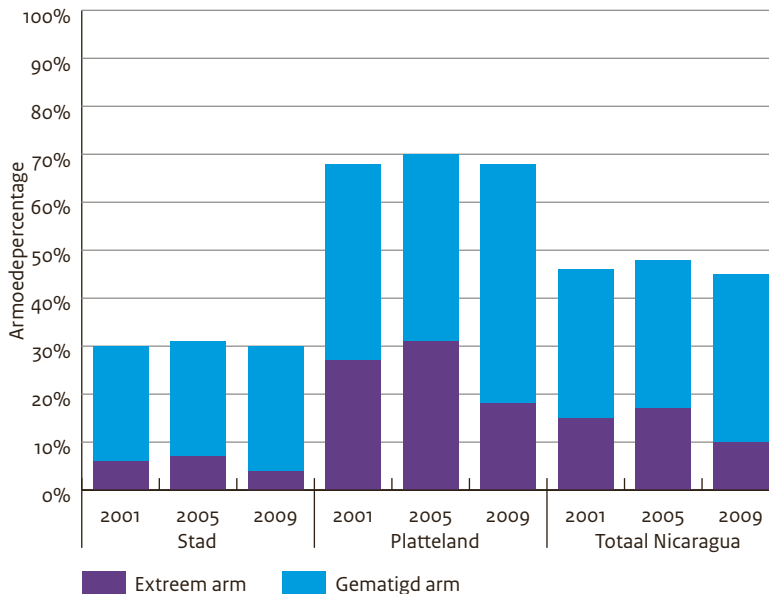
## 1.7 Impact: economische groei en armoede vermindering

Via, eventueel verbeterd, beleid van de overheid en door middel van de financiële bijdragen kan begrotingssteun ten slotte ook hebben bijgedragen aan economische groei en armoede vermindering. Ook al hadden de regeringen Bolaños en Ortega een heel verschillend beleid voor economische groei, de uitkomsten op geaggregeerd niveau zijn ongeveer hetzelfde. Tijdens de periode-Bolaños (2002-2006) is de economie gemiddeld met 3,3% gegroeid. In de jaren 2007-2010 was de gemiddelde jaarlijkse groei iets lager, vooral vanwege de crisis die leidde tot een daling van het BNP in 2009 met 1,5%. Maar in 2010 was er alweer herstel, met 4,5% groei. Zo'n 3% groei per jaar (over de hele periode) is weliswaar positief, maar was lang niet voldoende om de armoede substantieel te verminderen.<sup>5</sup>

| 17 |

Het verschillende beleid ten aanzien van de sociale sectoren en armoedebestrijding heeft wél tot verschillende uitkomsten geleid. Het percentage van de bevolking onder de armoedegrens is in Nicaragua tussen 2001 en 2005 licht toegenomen, ondanks de economische groei in die jaren. Zo'n positieve elasticiteit is zeer ongebruikelijk. Daarentegen nam de armoede tussen 2005 en 2009 af. Vooral de afname van de extreme armoede is spectaculair, in het bijzonder die op het platteland (figuur 1). De afname van de extreme armoede kan waarschijnlijk voor een deel aan de programma's van de regering Ortega worden toegeschreven, maar wellicht ook aan de stijgende koffieprijs van 2006 en aan het sociale vangnet programma dat in 2005 en 2006 is uitgevoerd en dat na 2007 in gewijzigde vorm is voortgezet.

<sup>5</sup> De Wereldbank schat dat een groei van 5,5% per jaar nodig is om de extreme armoede met de helft te verminderen, een van de millenniumdoelen.

**Figuur 1.1:** Armoede-ontwikkeling in Nicaragua 2001-2009 (in procent van de bevolking)

| 18 |

Bron: Wereldbank 2008 en FIDEG 2010; Bewerking IOB

Over de langere termijn, vanaf 1993, zijn de sociale indicatoren duidelijk verbeterd. Maar tussen 2001 en 2006 stagneerde dit enigszins. De baby- en kindersterfte daalden slechts langzaam en er was nauwelijks verbetering in de toegang tot basisonderwijs. Recentere cijfers zijn er alleen van regeringsbronnen en die laten verbeteringen zien, bijvoorbeeld een sterke daling van het analfabetisme in 2008 als gevolg van een alfabetiseringscampagne. Maar regeringscijfers lijken weinig betrouwbaar.

Al met al is in Nicaragua onder invloed van schuldverlichting en conditionaliteit het aandeel van de armoede uitgaven wel gestegen tussen 2002 en 2005 en daarna op dit hogere niveau gebleven. Maar de effecten hiervan op verbetering van sociale indicatoren vallen tegen, zoals ook de IEG evaluatie van twee PRSCs tussen 2004 en 2007 concludeert (Hinds 2010). Een groot probleem is dat veel van wat als sociale uitgaven of zelfs armoede uitgaven geregistreerd wordt, toch niet bij de armsten terecht komt.

## 1.8 Conclusies

De donoren wilden met begrotingssteun bijdragen aan effectievere hulp, maar van het begin af aan wilden ze ook vooral de beleidsdialoog gebruiken voor het verbeteren van het bestuur in Nicaragua. Voor Nederland stond dit expliciet zo in het MJSP van eind 2004. Eigenlijk werd aan het begin niet aan alle voorwaarden voor begrotingssteun voldaan, omdat de regering Bolaños niet geïnteresseerd was in het bestrijden van armoede. Hij en

de donoren vonden elkaar op zijn plannen voor het moderniseren van het staatsapparaat, maar omdat de president geen steun had in het parlement was het niet realistisch om veel vooruitgang te verwachten.

Dat de doelstelling van goed bestuur belangrijker was dan die van armoedebestrijding blijkt ook uit de manier waarop de dialoog tussen 2005 en 2009 is gevoerd. Tijdens de regering Bolaños werd de meeste druk uitgeoefend op goed bestuur thema's en niet op het vergroten van de prioriteit voor armoede vermindering, terwijl daar toch ook alle aanleiding voor was. Tijdens de regering Ortega, die wel meer deed voor het verminderen van armoede, ging al snel de aandacht uitsluitend uit naar thema's als mensenrechten, democratie en ook weer goed bestuur. Vanwege problemen met de burgemeestersverkiezingen hebben de meeste donoren de begrotingssteun stopgezet, ook al was het onder deze regering heel goed mogelijk bij te dragen aan armoede vermindering.

Begrotingssteun heeft zeker bijgedragen aan een beter financieel management van de overheid, een betere planning van investeringen, meer coördinatie tussen ministeries en in de eerste periode ook aan een grotere transparantie. Maatschappelijke organisaties hebben deze transparantie gebruikt om de regering Bolaños kritisch te volgen. Maar de regering Ortega heeft deze transparantie deels teruggedraaid. Begrotingssteun heeft ook de transactiekosten voor donoren en ontvanger verminderd en heeft bijgedragen aan macro-economische stabiliteit. De resultaten op het gebied van armoede vermindering en verbeterde toegang tot sociale voorzieningen voor de armen waren aanvankelijk teleurstellend. Na 2007 verbeterden enkele indicatoren, wat in ieder geval ten dele te danken is aan een beter armoedebeleid van de regering Ortega.

| 19 |

Op het gebied van de doelstelling die van de donoren de meeste prioriteit kreeg, het verbeteren van het bestuur, is – afgezien van de bovengenoemde verbetering van financieel management van de overheid – niet heel veel bereikt. Er zijn wel enkele wetten aangenomen, maar in werkelijkheid is er (nog) weinig veranderd. Donoren hebben ook niets kunnen veranderen aan de verslechtering van democratie en mensenrechten onder de regering Ortega.

## 1.9 Referenties

Dijkstra, G., en Grigsby, A. (2010). *Evaluation of General Budget Support to Nicaragua*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB).

FIDEG (2010). *Resultados de la Encuesta de hogares para medir la pobreza en Nicaragua*. Managua: FIDEG.

World Bank (2008). *Nicaragua: Poverty Assessment; Volume 1: Main Report No. 39736-NI*. Washington DC: The World Bank.



2

# Landenstudie Vietnam

## 2.1 Inleiding

Nederland begon in 2001 met co-financiering van het Poverty Reduction Support Credit (PRSC) van de Wereldbank, met EUR 6 miljoen. In totaal werd tussen 2001 en 2008 EUR 82 miljoen op deze manier aan begrotingssteun verstrekt en dat was 38% van de totale Nederlandse ODA in die jaren. Het jaarlijkse bedrag lag meestal op EUR 8 miljoen, met een uitschieter naar EUR 24 miljoen in 2006. In 2007 halveerde Nederland dit bedrag tot EUR 12 miljoen. Dit was het gevolg van de reactie van de nieuwe minister op een rapport van de anti-corruptie “Task Force” die scherper beleid voorstelde op de corruptie gerelateerde dimensies van goed bestuur (zie Hoofdstuk 3). In het Meer Jaren Strategisch Plan (MJSP) van 2008-2011 werd aangekondigd dat algemene begrotingssteun geleidelijk zou worden afgebouwd. Daarbij speelde het niet voldoen aan de “goed bestuur” voorwaarden een rol, maar ook het feit dat Nederland met een relatief kleine bijdrage toch weinig invloed kon hebben op het beleid. In 2008 gaf Nederland EUR 6 miljoen. Het was de bedoeling om in 2009 nog EUR 3 miljoen te geven maar dat is uiteindelijk niet gebeurd. Er waren dat jaar hogere bestedingen dan gepland voor sectoren als drinkwater, milieu en anti-corruptie; bovendien liepen de totale ODA middelen ook terug omdat Vietnam midden-inkomensland aan het worden was en de relatie met het land breder werd. Andere donoren bleven wel de PRSCs van de Wereldbank steunen.<sup>6</sup>

| 21 |

## 2.2 Context

Vietnam is in de afgelopen 30 jaar opgeklommen van één van de armste landen van de wereld naar een midden-inkomensland. Deze snelle groei is samen gegaan met een even snelle vermindering van de armoede, bij voorbeeld van 58% van de bevolking in 1993 naar 37% in 1998 (Grawe 2010). De hoge groei is vooral begonnen na de invoering van een eerste liberalisering in de landbouw sector in 1979 en de hervormingen werden uitgebreid en geconsolideerd met het “doi moi” programma in 1986. In de jaren '90 vertraagde het hervormingsproces. Ook nu nog zijn er veel staatsbedrijven en zijn ook de commerciële banken in staatseigendom.

In de politiek is er weinig veranderd. Het land is een één partij staat en de communistische partij is een belangrijke machtsfactor en ook het leger, naast officiële regeringsorganen zoals ministers en parlement. Besluitvorming in Vietnam is nogal diffuus. Er is consultatie met veel verschillende organen. Men streeft hiermee naar consensus en vaak is het niet duidelijk wie uiteindelijk beslissingen neemt (Donge en White 1999; Bartholomew en Lister 2005). Er wordt daarom ook niet in het openbaar verantwoording afgelegd en voor donoren is het moeilijk te bepalen met wie een politieke of beleidsdialoog gevoerd moet worden.

De invloed van hulp of beleidsdialoog op de economische hervormingen was gering. Na de inval van Vietnam in Cambodja in 1978 verlieten de meeste westerse donoren het land, waarna het vooral hulp kreeg van de Sovjet Unie, Zweden en UNDP. Na een dieptepunt

<sup>6</sup> Ambassade Vietnam, Annual report 2009.



begin jaren '90 kwam de westerse hulp vanaf 1994, na het opheffen van het embargo door de VS, weer op gang (Van Donge en White 1999). Maar hulp (ODA) was slechts 4% van het netto nationale inkomen tussen 1994 en 2003 en vormde in 2001 slechts 12% van de overheidsuitgaven (Bartholomew et al. 2006).

#### Indicatoren Vietnam (2010)

Inwoners (mln.)	87
Nationaal inkomen (USD mrd.)	106,4
Economische groei (%)*	7,0
Overheidsuitgaven (% BBP)	32
Begrotingssteun als % van de totale hulp*	10
Inkomen per hoofd (USD)	1100
Armoedepercentage**	15
Armoede platteland **	19
Levensverwachting (jaar, bij geboorte)	75
Bevolkingsgroei (% per jaar)	1,1
Alfabetiseringsgraad (%)	93
Rang ontwikkelingsindex (landen, 2011)	128

\* 2001-2006 gemiddeld per jaar

\*\* 2008

IMF en Wereldbank waren weliswaar al vanaf 1989 in het land en gaven advies, maar de eerste leningen van deze instellingen kwamen pas in 1993. In 1993 begon een Standby programma van het IMF dat een jaar later werd opgevolgd door een Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF). In 1994 verleende de Wereldbank een structureel aanpassingskrediet (SAC) van twee jaar. De Aziatische Ontwikkelingsbank (AOB) gaf sectorale betalingsbalanssteun vanaf 1995 voor de landbouw en de finan-

ciële sector. Het ESAF raakte off track in 1997 (Van Donge en White, 1999) en dat verhinderde lange tijd ook een nieuwe SAC van de Wereldbank. In 2001 schreef Vietnam een interim PRSP en sloot het een PRGF programma met het IMF. De Wereldbank besloot toen het al in voorbereiding zijnde SAC om te zetten in een PRSC.

De eerdere SAC en ESAF leningen waren niet ingegeven door grote betalingsbalansstekorten of een hoge buitenlandse schuld, maar waren bedoeld om beleidshervormingen te stimuleren. Het was de bedoeling dat Vietnam verder zou gaan in de transitie naar een markteconomie en donoren vonden dat er vooral nog veel moest gebeuren op het gebied van handel, staatsbedrijven en commerciële banken. Gedurende de jaren '90 is er alleen wat betreft handelsliberalisering enige vooruitgang geboekt. Ook de PRSCs waren bedoeld voor het stimuleren van hervormingen, maar ze waren flexibeler van opzet.<sup>7</sup> Niet langer zou het niet voldoen aan een enkele voorwaarde de betaling kunnen tegenhouden en ze waren ook niet gekoppeld aan het PRGF van het IMF. Het PRGF raakte al off track in 2002 en werd in 2004 volledig beëindigd. De reden was dat de Vietnamese overheid weigerde een audit van buitenlandse reserves toe te staan (Bartholomew et al. 2006, blz. 56). Macro-economisch gezien had het land ook geen IMF programma nodig.

<sup>7</sup> Toen Vietnam bij PRSC 2 aan 7 van de 33 beleidsacties niet voldeed ontbrandde er een discussie binnen de Bank en de uitkomst was dat er voortaan op holistische wijze naar het hervormingsprogramma gekeken zou worden (Grawe 2010).

## 2.3 Motieven, verwachtingen en selectiecriteria

Voor andere bilaterale donoren zoals Nederland was het effectiever maken van de hulp door het gebruik maken van nationale systemen en vermindering van de versnippering van de hulp een belangrijk motief voor begrotingssteun. Een ander motief was te kunnen participeren in de beleidsdialoog met de regering om zo hervormingen te stimuleren, wat via projecten niet goed mogelijk was (Bartholomew et al. 2006, blz. 26). In dat kader is het niet heel duidelijk waarom donoren voor co-financiering van de Wereldbank kozen en niet voor het opzetten van een nieuw systeem voor begrotingssteun – waaraan de WB dan zou kunnen deelnemen. Waarschijnlijk kwam dit omdat het in Vietnam niet gemakkelijk is een beleidsdialoog met de regering op te zetten. Door aan te sluiten bij de Wereldbank konden bilaterale donoren meepraten op terreinen waarin ze belangen hadden of expertise hadden opgebouwd (Bartholomew et al. 2006, blz. 16).

Vietnam voldeed slechts aan een deel van de voorwaarden die de meeste donoren stelden aan begrotingssteun (Bartholomew et al. 2006). Het land had een heel goed track record op het gebied van macro-economisch beleid met een klein begrotingstekort en een lage buitenlandse schuld. De economische groei was hoog en het land had bewezen de armoede te kunnen verminderen. De regering had kennelijk ook belang bij begrotingssteun aangezien ze een interim PRSP had geschreven. In 2002 keurden de donoren de Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy goed. Op het gebied van financieel management van de overheid was de uitgangssituatie slecht. In 1999 werd de eerste overheidsbegroting gepubliceerd (Bartholomew en Lister 2005, blz. 427). In 2001 besloeg de begroting nog slechts één A4-tje en was het hele begrotingsproces weinig transparant (Grawe 2010). In 2005 schreef de Wereldbank nog dat Vietnam “lacks the fiduciary standards and strategic direction” om begrotingssteun te laten toenemen.<sup>8</sup> Wel had de regering z'n goede wil getoond door in 1996 en 2000 Public Expenditure Reviews te laten maken, in 2001 een Country Financial Accountability Assessment en in 2002 een Country Procurement Accountability Assessment. In de ogen van donoren was er via een aantal technische assistentie programma's al wel vooruitgang geboekt en waren de risico's nu acceptabel. Wat betreft goed bestuur, ten slotte, scoorde Vietnam beneden het gemiddelde op de Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) in 2001-2003. Dit kwam vooral door het gebrek aan democratische participatie en het niet respecteren van mensenrechten, zoals vrijheid van meningsuiting. Er was wel enige verbetering in transparantie en participatie via decentralisatie van bestuurlijke bevoegdheden naar lokale en provinciale overheden (Bartholomew et al. 2006).

Volgens het Nederlandse track record had Vietnam vanaf het begin een onvoldoende score (C) op cluster C, goed bestuur. Alleen wat betreft transparantie kreeg Vietnam een B, maar in de andere onderdelen van dit cluster had het land een C. Dit verhinderde het geven van begrotingssteun niet. Ook in 2005 en 2006, toen het track record veel uitgebreider was, kreeg Vietnam nog steeds een C (onvoldoende) voor het onderdeel goed bestuur. Dit is niet

<sup>8</sup> Wereldbank, Vietnam Development Report 2005: Governance, Joint Report of the government-donor-NGO working group, consultative group meeting for Vietnam, December 2005. Geciteerd in Bartholomew en Lister 2005, blz. 428.



verwonderlijk, aangezien het land op het gebied van mensenrechten en democratie niet echt veranderd is. In 2007 was deze onvoldoende voor het eerst een reden om begrotingssteun te verminderen.

## 2.4 Uitvoering

Nederland behoorde samen met Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zweden tot de eerste co-financiers. Zweden trok zich in 2002 terug vanwege misbruik van fondsen in een ander land, maar keerde bij PRSC 3, in 2004, weer terug. Vanaf PRSC 2 in 2003 deden ook de Aziatische Ontwikkelings Bank, de Europese Commissie, Canada en Japan mee en vanaf 2004 keerde Zweden terug en kwamen Frankrijk, Ierland en Spanje erbij; in totaal waren er toen 11 co-financiers (Bartholomew et al. 2006). In PRSC 5 kwamen Australië en Duitsland erbij en bij PRSC 7 in 2008 waren er 14 co-financiers (Grawe 2010). De gezamenlijke bijdrage van de co-financiers was in alle jaren iets lager dan de bijdrage van de Wereldbank zelf.

| 24 |

Over de beleidsmatrix van PRSC 1 had alleen de Wereldbank onderhandeld, maar de co-financiers hielden hun bijdrage zes maanden op om druk uit te oefenen op het naleven van de voorwaarden (Bartholomew et al. 2006, blz. 38). Vanaf PRSC 2 in 2003 konden de andere donoren meepraten en werd een jaarlijkse cyclus ingevoerd. De performance assessment matrix werd opgesteld in jaar t-1 en was onderverdeeld in beleidsacties en -uitkomsten. Een deel van de beleidsacties waren “triggers” die uitgevoerd moesten zijn vóór de overmakingen in jaar n. Maar hier gingen de donoren flexibel mee om. De Wereldbank coördineerde de onderhandelingen namens de donoren. Donoren namen deel aan werkgroepen naar thema of sector op basis van hun expertise en interesse en onderhandelden mee over de acties en triggers. Ook donoren die nog niet besloten hadden over bijdragen mochten meepraten, maar niet donoren die zeker niet zouden bijdragen zoals IMF of UNDP (Bartholomew et al. 2006, blz. 16, 51). Later kon dit wel (Grawe 2010). Aanvankelijk was het Ministerie van Planning en Investerings (MPI) de coördinerende instantie in Vietnam (Bartholomew et al. 2006), maar later de staatsbank (Grawe 2010, blz. 10). De jaarlijkse PRSC cyclus sluit goed aan bij de plannings- en begrotingscyclus van Vietnam en de flexibele hantering van de acties in de matrix leidde ertoe dat de discussie over de PRSC geïntegreerd werd in de Vietnamese besluitvormingsprocessen (Grawe 2010).

De PRSC middelen liepen tot 2006 geleidelijk op tot ongeveer 10% van de totale hulp aan Vietnam en het aandeel steeg daarna nog iets verder, tot tussen de 10 en 15% (Grawe 2010, blz. 14). Projecthulp was dus nog steeds dominant en vrijwel alle projecthulp liep buiten de overheidsbegroting om. Begrotingssteun was slechts ongeveer 2% van de overheidsuitgaven.<sup>9</sup> Sectorale begrotingssteun was er niet in Vietnam, al werden er wel pogingen gedaan tot sectorale programma's in bij voorbeeld onderwijs en

<sup>9</sup> Volgens Bartholomew et al. (2006). Grawe (2010) noemt 2 à 3%, maar Dodd et al. (2010, blz. 8) schrijven over tussen 1,1 en 1,9% tussen 2001 en 2007.

water. Maar donoren hadden onvoldoende vertrouwen in sectorale begrotingen of in de institutionele structuur van een sector om vrij besteedbare middelen over te dragen.<sup>10</sup>

PRSC 1 was eigenlijk een structureel aanpassingskrediet, met alleen acties over de eerste pijler van het PRSP, de versterking van de markteconomie. Op verzoek van de co-financiers, die meer armoedefocus wilden zien in het PRSC, bevatte PRSC 2 ook acties voor de 2e (sociale sectoren) en 3e (modern bestuur) pijler van het Plan, in het bijzonder voor onderwijs, gezondheidszorg, natuurlijke hulpbronnen, milieu en hervorming van het juridische systeem (Grawe 2010, blz. 5). In PRSC 3 kwamen er acties voor infrastructuur, water en andere bestuurlijke onderwerpen bij, maar de economische beleidsacties waren nog steeds in de meerderheid. Onder het 4e en 5e PRSC liep het aantal sectoren waarin acties waren gedefinieerd op tot 17 en dat aantal is het gebleven. Bij de eerste vijf PRSCs was er nog weinig focus op resultaat, maar het aantal resultaat indicatoren werd groter vanaf PRSC 6. Voor ieder van de 17 beleidsterreinen zijn er zowel beleidsacties als uitkomsten, maar vaak zijn acties niet de enige veroorzaker van de verandering in resultaat en dus is attributie een probleem.

**Tabel 2.1: Nederlandse bilaterale hulp aan Vietnam 2000-2011 (mln. Euro)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ABS		5,7	9,5	8,0	8,0	8,0	24,0	12,0	6,0			
Sector	0,8	1,1	0,6	0,0	4,0	7,4	2,0	6,0	6,1	14,4	7,7	9,3
Overig bilateraal	12,3	12,2	15,2	14,4	14,2	15,4	13,5	11,8	9,2	12,4	8,8	4,4
<b>Totaal</b>	<b>13,1</b>	<b>19,0</b>	<b>25,3</b>	<b>22,4</b>	<b>26,2</b>	<b>30,8</b>	<b>39,5</b>	<b>29,8</b>	<b>21,3</b>	<b>26,8</b>	<b>16,5</b>	<b>13,7</b>

Bron: Midas, Piramide; Bewerking IOB.

| 25 |

## 2.5 Ownership en invloed

In principe vormden de Vietnamese ontwikkelingsplannen de basis voor de op te nemen acties en indicatoren in de performance assessment matrix, met dien verstande dat dit bij de eerste vijf PRSCs niet het Vietnamese 5- of 10-jarenplan was, maar een parallel en speciaal voor de donoren geschreven PRSP. Vanaf 2006 erkenden de donoren het Sociaal Economisch Vijfjaren Plan (2006-2010) als PRSP en waren de PRSCs daarop gebaseerd (Grawe 2010). In eerste instantie polsten de Wereldbank en de andere donoren bij de regering of die het op papier gezette beleid nog van plan was uit te voeren. Vervolgens stelden donoren onder leiding van de Wereldbank de verschillende beleidsterreinen triggers en acties voor (Bartholomew et al. 2006). Die werden dan weer besproken met de Vietnamese overheid. Voor de economische hervormingen werden de onderhandelingen

<sup>10</sup> Nederlandse documenten maken vaak gewag van voorbereidingen voor sectorale begrotingssteun, maar dit leidt niet tot daadwerkelijke uitvoering ervan. Het MJSP 2008-11 schrijft bij voorbeeld dat sectorwijd programma's moeilijk zijn gebleken in Vietnam vanwege beperkende regelgeving en dat donoren te graag een sectorwijd programma wilden in de watersector, terwijl de "setting" er niet klaar voor was.

op hoog overheidsniveau gevoerd, maar de sectorale werkgroepen praatten veelal met lagere overheidsfunctionarissen. Dit verminderde de invloed van donoren. Maar ook als er onderhandeld werd met hoge regeringsfunctionarissen was niet duidelijk of die het echt voor het zeggen hadden. Vanaf PRSC 6, toen het Vietnamese Vijfjarenplan de leidraad vormde, waren de lijnministeries meer betrokken bij het formuleren van beleidsacties. Maar het PRSC instrument kon geen consensus tussen regering en donoren tot stand brengen als die er niet al was (Grawe 2010). En als Vietnam bepaalde triggers bij nader inzien niet wilde uitvoeren, zoals in de gezondheidszorg gebeurde in 2008, had dat geen gevolgen voor de overmakingen (Dodd et al. 2010).

Een Japanse evaluatie concludeert dat donoren niet de motivatie voor hervormingen leverden, maar wel hielpen bij het ontwerpen van een route om hervormingen concreet te realiseren (Shimamura en Wada 2008). In dezelfde lijn schrijven Bartholomew et al. (2006) dat donoren hoogstens enige invloed hadden op het *hoe* van de hervormingen, niet over het *wat*. Zij schrijven dat de Wereldbank waarschijnlijk achter de schermen wel enige invloed kon uitoefenen. Zo kwamen er triggers over WTO lidmaatschap (2003), anti-corruptie (2004) en bankhervormingen (2005). Maar die laatste had weinig kans van slagen aangezien in 2005 de partij zulke hervormingen nog niet had goedgekeurd. Er werd ook weinig vooruitgang geboekt op het gebied van privatisering van staatsbedrijven en het door UNDP en andere donoren gesteunde programma voor hervorming van het overheidsapparaat (Public Administration Reform, PAR) ging ook erg langzaam.<sup>11</sup>

| 26 |

Daarbij komt dat triggers of andere acties vaak betrekking hebben op het aannemen van wetten en reguleringen, maar die zijn vaak van slechte kwaliteit, vaag en tegenstrijdig en worden door provincies en gemeenten weer op hun eigen manier geïnterpreteerd (Bartholomew et al. 2006, blz. 50). Dus het is onduidelijk in hoeverre ze tot werkelijke veranderingen leiden.

## 2.6 Intermediaire effecten

De transactiekosten van het PRSC proces zijn hoog voor donoren én overheid, maar ze zijn wel lager dan die van projecten. Projecten hebben vaak parallelle systemen en procedures voor begroten, uitvoeren en verslagleggen (Bartholomew et al. 2006). De voorspelbaarheid van de middelen van de Wereldbank is goed. Maar in het begin vertelden sommige co-financiers te laat wat ze gingen overmaken, waardoor hun bijdragen niet in de begroting konden worden opgenomen; of ze betaalden te laat waardoor het Ministerie van Financiën moest gaan lenen (Bartholomew et al. 2006). Ook later klaagde het Ministerie van Financiën nog dat de uiteenlopende betalingschema's van de co-financiers tot enig ongemak leidden (Grawe 2010, blz. 13).

<sup>11</sup> Nederland financierde deze hervormingen bij het Ministerie van Landbouw en Rurale Ontwikkeling, maar trok zich in 2009 terug omdat er te weinig vooruitgang was. In het jaarverslag 2010 wordt erkend dat dit niet realistisch was “gegeven de complexiteit van dit ministerie en de gevestigde belangen”.

De beleidsdialoog rond PRSCs heeft geleid tot een betere coördinatie binnen de overheid van Vietnam, tussen centrale overheid en sector ministeries (Bartholomew et al. 2006, blz. 30-31). Ook de coördinatie tussen ministeries is duidelijk verbeterd in de loop van het PRSC proces (Grawe 2010, blz. 10). De beleidsdialoog heeft ook tot meer aandacht geleid voor de rol van begrotingen in beleidsuitvoering (Grawe 2010, blz. 40).

De PRSCs hebben hervormingen van financieel overheidsmanagement (PFM) en van de publieke sector algemeen gestimuleerd, deels door technische assistentie programma's zoals een multi-donor trustfonds voor technische assistentie aan het Ministerie van Financiën en deels door beleidsacties en triggers. Maar het gaat niet snel. In alle PRSCs werd de nadruk op méér transparantie in begrotingen gelegd en die is ook wel toegenomen. Lange tijd bleven de budgetten van het Ministerie van Planning en Investerings en die van het Ministerie van Financiën gescheiden, waardoor er geen afstemming was tussen kapitaaluitgaven en lopende uitgaven. In 2005 is die integratie pas tot stand gebracht (Grawe 2010). Geleidelijk verbeterden ook de informatie systemen van het Ministerie van Financiën en in 2005 zijn in vier ministeries en vier provincies bij wijze van proef uitgavenkaders voor de middellange termijn opgesteld. Dit werd geleidelijk uitgebreid onder PRSCs 7-10. Ook kwam er een onafhankelijke rekenkamer in 2005. Er zijn nog steeds grote verschillen tussen begroting en uitgaven; veel uitgaven blijven buiten de begroting en dit geldt ook voor de inkomsten (Grawe 2010, blz. 25-26). Van de 12 indicatoren op het gebied van PFM laten 7 een verbetering zien, 3 geven een gemengd beeld, bij 1 is geen vooruitgang en bij 1 is er achteruitgang (Grawe 2010, blz. 24).

| 27 |

De PRSCs bevatten geen macro-economische beleidsacties of indicatoren, behalve dan dat Vietnam macro-economische stabiliteit moet handhaven. Maar dit wilde het land zelf ook, dus de beleidsdialoog van begrotingssteun heeft hierop geen invloed gehad. Het begrotingstekort lag rond de 3% van het BNP sinds 2000 (Bartholomew et al. 2006). De overheidsinkomsten zijn tussen 2001 en 2007 met 2 procentpunten van het BNP gestegen; dit kwam voor de helft door toegenomen olie inkomsten en voor de andere helft door extra belastinginkomsten (Grawe 2010, blz. 25). Er is geen aanwijzing dat begrotingssteun tot lagere belastingheffing heeft geleid.

## 2.7 Impact: economische groei en armoede vermindering

Begrotingssteun vormde slechts 2 a 3% van de overheidsuitgaven. De totale hulp vormde slechts 12% van de overheidsuitgaven in 2001 (Bartholomew et al. 2006, blz. 13) en dit aandeel nam in de loop van de tijd af. De resultaten van het land in termen van groei en armoede vermindering zijn indrukwekkend. De groei van het BNP was gemiddeld 7,5% per jaar tussen 2001 en 2006 (Grawe 2010, blz. 31). De inflatie lag eerst onder de 5% maar steeg naar 8% in 2006 en was nog iets hoger in 2007. De economische groei werd vooral gedreven door toenemende exporten en buitenlandse investeringen.

De Wereldbank en andere donoren hebben in de beleidsdialoog sterk gehamerd op het voortzetten van hervormingen richting een vrije markteconomie en dan vooral op het gebied van handelsliberalisering, privatisering van staatsbedrijven en liberalisering van de banksector. De Vietnamese regering was vooral gemotiveerd voor een sterkere integratie in de wereldeconomie (Shimamura en Wada, 2008). Op dit terrein is dan ook resultaat geboekt met het toetreden van Vietnam tot de Wereld Handels Organisatie in 2007. Op de andere terreinen was minder politieke wil aanwezig. Toch is het aantal staatsbedrijven met 40% afgenomen tussen 2001 en 2005 en zijn in 2004 buitenlandse banken toegelaten zodat er nu méér concurrentie in de financiële sector is. In 2005 heeft de partij in principe verdere bankhervorming goedgekeurd (Grawe 2010, blz. 30-31). Het aandeel van de particuliere sector is duidelijk gegroeid, zoals indicatoren voor bij voorbeeld werkgelegenheid en exporten laten zien (Tabel 2.2). Waarschijnlijk is de economische groei door deze verdere overgang naar een markteconomie gestimuleerd.

**Tabel 2.2: Vietnam: vooruitgang in transitie naar markteconomie**

	2001	2005
Investerings (% van BNP)	31	35
Particuliere investeringen (% van BNP)	14	18
Aandeel staatsbedrijven in kredietverlening (%)	42	32
Werkgelegenheid in de particuliere sector (miljoen)	1,3	4
Export, in % van BNP	41	61
Aandeel particuliere export in niet olie export (%)	44	77

Bron: Grawe 2010, blz. 30-31.

De beleidsdialoog voor de sociale sectoren, onderwijs en gezondheidszorg was gericht op het doen toenemen van de uitgaven, op het verbeteren van toegang tot voorzieningen vooral voor de armsten en voor etnische minderheden en op het verbeteren van de kwaliteit. Vanaf 2005 waren er ook indicatoren om het programma voor HIV/AIDS preventie en verlichting te ondersteunen. In water was de dialoog vooral gericht op het verbeteren van de institutionele verantwoordelijkheden en op het ontwerpen van een strategie voor de sector. Maar de beleidsacties hiervoor zijn verschillende keren niet gehaald. In onderwijs was de beleidsdialoog vrij effectief omdat er veel overeenstemming was tussen donoren onderling en met de overheid en omdat ook de overheid zelf een duidelijke organisatie had. In de gezondheidszorg waren de donoren het minder eens en in water was er minder overeenstemming tussen donoren en overheid en was ook de verdeling van taken en bevoegdheden in Vietnam minder duidelijk.

Tussen 1997 en 2004 is het aandeel van de armoede uitgaven in de overheidsbegroting toegenomen, maar die trend was er al en volgens Bartholomew et al. (2006) hadden de PRSCs hierop geen invloed. De uitgaven voor onderwijs als procent van totale uitgaven zijn tussen 2001 en 2005 méér gestegen dan volgens de beleidsactie in de PRSC, namelijk van 15,5% naar 18,8% terwijl de indicator 17,1% was. De sociale uitgaven zijn toegenomen van 43,3 % naar 50% van het totaal tussen 2001 en 2005 (Grawe 2010, blz. 25). Volgens Grawe

(2010) hadden de PRSCs wel enige invloed op de stijging in de uitgaven voor de sociale sectoren en op de toegenomen oriëntatie op armoede in de begroting.

Tabel 2.3 laat zien dat de inkomensarmoede na 2001 verder omlaag is gegaan in Vietnam. Ook de baby- en kindersterfte namen af en de toegang tot water, sanitatie en elektriciteit nam toe. Maar de inkomensarmoede daalde vooral door de snelle economische groei. Gezien de niet erg succesvolle beleidsdialoog in de sectoren gezondheidszorg en water en sanitatie kunnen verbeteringen op die terreinen ook niet of nauwelijks aan de PRSC worden toegeschreven. Maar de spectaculaire toename in deelname aan basis en lager middelbaar onderwijs zijn wel (mede) te danken aan de PRSCs: via de hogere onderwijsuitgaven, de gecoördineerde steun voor het “Onderwijs voor allen” (Education for All) initiatief en programma’s voor de verbetering van de kwaliteit in het onderwijs (Grawe 2010).

	1998	2002	2004
Inkomensarmoede (% van bevolking)	37	28,9	19,5
Voedselarmoede (% van bevolking)		10,9	7,4
Voedselarmoede bij etnische minderheden (%)		69,3	60,7
Toegang tot drinkwater (%)		76	79
Toegang tot sanitatie (%)		25	32
Toegang tot elektriciteit, rurale huishoudens (%)		77	88
Deelname basisonderwijs (%)	88	90	95*
Deelname lager middelbaar onderwijs (%)	62	72	90*
5e klassers die niet goed kunnen lezen (%)		11	10*
Babysterfte (0/00)	37	31	18*
Kindersterfte (0/00)	48	38	24*

\* 2005

Bron: Grawe 2010, blz. 37, 38, 43.

## 2.8 Conclusies

Sinds Vietnam via PRSCs begrotingssteun heeft ontvangen is de economische groei hoog geweest en is de vooruitgang in inkomensarmoede en in sociale indicatoren spectaculair gebleven. De financiële bijdrage van begrotingssteun aan deze goede resultaten is gering, maar er is wel enige invloed geweest van de beleidsdialoog. De PRSCs hebben bijgedragen aan verbeteringen in het financieel management van de overheid, aan een betere coördinatie binnen de overheid en aan een grotere focus op armoedebestrijding in de nationale begroting. Dat laatste heeft vooral de deelname aan basisonderwijs verder verhoogd. Ook heeft de beleidsdialoog rond begrotingssteun het Vietnamese proces van overgang naar een markteconomie ondersteund. De donoren bepalen zeker niet de agenda in Vietnam, maar beïnvloeden soms wel *de manier waarop* de voorgenomen beleidswijzigingen worden

geïmplementeerd. De beleidsdialoog en de PRSC matrix hebben soms ook geholpen om de door Vietnam gewenste hervormingen op schema te houden. De grote mate van “ownership” van geformuleerde beleidsacties en triggers enerzijds en de flexibele reacties op het (nog) niet voldoen aan deze acties en triggers anderzijds hebben zeker aan deze mogelijkheid tot beïnvloeding bijgedragen.

Hoewel de Wereldbank de meeste invloed heeft gehad, hebben ook de co-financiers en andere donoren kunnen profiteren van hun deelname aan de beleidsdialoog. Ze kregen toegang tot per sector gestructureerd overleg tussen donoren en met de Vietnamese overheid in die sectoren waarin ze expertise of (project) belangen hadden.

Het PRSC proces levert daarmee een bijdrage aan donorcoördinatie en aan het tegengaan van parallelstructuren en hulpversnippering. Ook een DFID landenevaluatie uit 2007 constateert dat begrotingssteun in een land als Vietnam, met hoge economische groei en snel uitbreidende voorzieningen voor de armen, een efficiënte hulpmodaliteit is (Clarke et al. 2007). Aan de andere kant concludeert deze evaluatie dat sectorale steun meer oplevert wat betreft beleidsinnovatie en institutionele hervormingen, maar tegen hogere kosten in termen van staf inzet. Volgens Hansen en Tarp (2004) heeft begrotingssteun via het PRSC niet alleen bijgedragen aan verbeteringen in het begrotingsproces en in de uitvoering van begrotingen, maar ook heeft de toegang tot informatie en tot de beleidsdialoog voor een donor als Denemarken positieve effecten op de kwaliteit van de rest van de hulpportefeuille.

| 30 |

Op het gebied van mensenrechten en democratie voldeed Vietnam vanaf het begin niet aan de voorwaarden. Donoren zijn er ook niet in geslaagd om mensenrechten en democratie te verbeteren. In dit opzicht zijn de visie en prioriteiten van de Wereldbank dominant geweest en hebben andere donoren zich aangepast.

Nederland heeft in 2007 besloten de begrotingssteun aan Vietnam af te bouwen, onder andere omdat het land niet voldeed aan de criteria voor goed bestuur. Dit was duidelijk een gevolg van veranderde inzichten in Nederland (zie Hoofdstuk 3) en niet van veranderingen in Vietnam. Een andere reden was dat Nederland, als kleine donor, toch weinig invloed kon hebben op het beleid; daarom zou Nederland voortaan via de Europese Commissie in de beleidsdialoog participeren.<sup>12</sup> Dat Nederland weinig invloed heeft is strikt genomen waar, maar gezien bovenstaande conclusies heeft terugtrekking van Nederland uit het PRSC proces gevolgen voor de effectiviteit en efficiëntie van de hulp aan Vietnam in het algemeen en ook voor de kwaliteit van de overige hulp vanuit Nederland.

<sup>12</sup> RNE 2007, Meerjaren Strategisch Plan 2008-11.

## 2.9 Referenties

Bartholomew, A. en S. Lister (2005) Vietnam: The Benefits of a Strong Consultative Framework, *Public Administration and Development* 5, pp. 425-432.

Clarke, J., Gayfer Peter, J. en Luttrell, C. (2007). *Country Programme Review Vietnam*. Evaluation Report, No. EV673. London: DFID Evaluation Department.

Dodd, R., James, C. en Kim Phuong, N.T. (2010). *External Aid for Health in Vietnam: Additional or Fungible?* Background Paper to World Health Report, No. 40. Geneva: World Health Organization.

Dongé, J.K.v. en White, H. (1999b). *Fostering High Growth in a Low Income Country: Programme Aid to Vietnam*. Sida Evaluation Report No. 99/17:7. Stockholm: Sida.

Grawe, R. (2010). *Poverty Reduction Support Credits: Vietnam Country Study*. IEG Working Paper No. 2010/9. Washington DC: The World Bank.

Hansen, H. en Tarp, F. (2004). *Feasibility Study Concerning Possible Future Danish Budget Support and Support to Complementary Activities in Vietnam*. Copenhagen: Danida.

Shimamura, M. en Wada, Y. (2008). *Can Foreign Aid Help to Promote Institutional Changes? an Assessment of Poverty Reduction Support Credits in Vietnam*.





3

## Landenstudie Mali

### 3.1 Inleiding

Nederland geeft al vanaf de jaren tachtig macrosteun aan Mali, lange tijd in de vorm van importsteun. Begrotingssteun, zoals het ministerie dat vanaf het midden van de jaren negentig noemde, had aanvankelijk primair tot doel om het begrotingstekort van de overheid te verminderen. Een modernere, op een min of meer geharmoniseerde leest gestoelde, vorm van de modaliteit dateert eigenlijk pas van 2006. Dat jaar tekenden overheid en zeven donoren (Nederland, Zweden, Canada, Frankrijk, de Europese Commissie, de Afrikaanse Ontwikkelingsbank en de Wereldbank) het *accord cadre*, een kaderovereenkomst voor begrotingssteun aan het land. Dit kader vormde de basis voor het *arrangement spécifique* van 2007, een overeenkomst voor meerjarige en resultaatgerichte macrosteun. Dat jaar kwamen de Malinese overheid en donoren ook een gemeenschappelijke ontwikkelingsstrategie, de *Strategie commune d'assistance pays* (SCAP), overeen.

In 2011 verstrekten tien donoren algemene en/of sectorale begrotingssteun. Nederland is een van de grootste (bilaterale) donoren in Mali en tot voor kort ook een van de grootste voorvechters van begrotingssteun aan het land. Nederland geeft zowel algemene begrotingssteun als ook sectorale begrotingssteun aan de sectoren onderwijs en gezondheidszorg.

Begrotingssteun heeft in de loop van de jaren een belangrijke rol gekregen in de financiering van de Malinese overheidsfinanciën. In totaal ontving de overheid tussen 2003 en 2009 ongeveer EUR 966 miljoen aan begrotingssteun. Het belang van de modaliteit nam toe van 12% van de bilaterale hulp in 1999 tot 42% in 2009 (Lawson et al. 2011).

### 3.2 Context

Mali is als een van de armste landen ter wereld sterk afhankelijk van buitenlandse hulp. Het noordelijke deel van het land bevindt zich deels in de Sahara en deels in de Sahel en heeft een woestijnklimaat. Landbouw is eigenlijk alleen goed mogelijk in het zuidwesten, hoewel ook daar langdurige perioden van droogte een negatieve invloed kunnen uitoefenen op de oogst.

Het land werd in 1960 onafhankelijk.<sup>13</sup> De eerste president Modibo Keita voerde een socialistisch georiënteerde politiek. Hij zette zich af tegen het Westen, introduceerde een eigen Malinese munt en zocht toenadering tot de socialistische landen. Keita was echter niet in staat om voor economische groei te zorgen. In 1968 pleegde het *Comité Militaire de Libération Nationale* (CMLN) een staatsgreep onder leiding van Moussa Traoré. Deze voerde in 1974 een één-partijstaat in met de *Union Démocratique du Peuple Malien* (UDPM) als enig toegestane politieke partij. Met de verkiezingen in 1979 kwam formeel een einde aan de militaire dictatuur, maar materieel bleef de UDPM het politieke leven beheersen.

<sup>13</sup> Direct na de onafhankelijkheid vormde Mali een federatie samen met Senegal. Na enkele maanden gingen beide landen apart verder.

De weerstand tegen politieke onvrijheid groeide langzaam maar zeker. In 1990 brak in het noorden van het land een opstand uit van de *Mouvement Populaire pour la Libération de l'Azawad* (MPLA) van de naar meer autonomie strevende Toeareg. De opstand functioneerde als katalysator voor demonstraties en stakingen in Bamako in 1991, die Traoré bloedig onderdrukte. In reactie hierop zette Kolonel Amadou Toumani Touré de zittende president af en vormde hij een overgangsregering met het *Comité Transitoire pour le Salut du Peuple* (CTSP).

#### Indicatoren Mali (2010)

Inwoners (mln.)	15
Nationaal inkomen (USD mrd.)	9,3
Economische groei (%)*	4,7
Overheidsuitgaven (% BBP)	23
Begrotingssteun giften (USD mln.)	95
Begrotingssteun leningen (EUR mln.)*	87
Begrotingssteun als % van de bilaterale hulp**	42
Inkomen per hoofd (USD)	600
Armoedepercentage	44
Armoede platteland	51
Levensverwachting (jaar, bij geboorte)	49
Bevolkingsgroei (% per jaar)	3,6
Alfabetiseringsgraad (%)	26
Rang ontwikkelingsindex (landen, 2011)	175

\* 2006-2010 gemiddeld per jaar

\*\* 2009

In 1992 werden de eerste vrije verkiezingen gehouden, waarbij Alpha Oumar Konaré, leider van de ADEMA-PASJ partij tot president werd gekozen. Dat jaar kregen de Toeareg ook meer autonomie, maar de conflicten in het noorden duurden voort tot 1996. Konaré werd in 1997 herkozen, na zwaar betwistte verkiezingen. In 2002 volgde de onafhankelijke Amadou Toumani Touré, die in 1991 had gezorgd voor de overgang naar de democratie, hem op. De president speelde een belangrijke rol bij de verdere opbouw van

de democratie in Mali, onder meer door zijn hang naar consensus en door verregaande decentralisatie, waarbij de gemeenschappen grote invloed kregen over de besteding van de lokale belastingen. Touré werd in april 2007 herkozen. De problemen in het noorden hielden echter aan. De centrale overheid had maar weinig invloed in het noordelijke deel, waar Toeareg rebellen, de Noord-Afrikaanse tak van Al-Qaida (AQIM) en internationale drugshandel voor onveiligheid zorgden. Na beëindiging van de burgeroorlog in Libië keerden grote groepen zwaar bewapende Touareg strijders terug naar het noorden van Mali, wat bijdroeg aan een verdere toename van de onveiligheid in de regio en een sterke daling van het toerisme.

Op 21 maart 2012, een maand voor de verkiezingen, pleegde een groep militairen met de naam *Comité national pour le redressement et la démocratie et la restauration de l'Etat* (CNRDR) onder leiding van kapitein Amadou Sanago een staatsgreep met als argument dat de president het leger te weinig middelen gaf om de Toeareg rebellen te bestrijden. Eind april kwam het land met de vorming van een transitieregering onder leiding van parlementsvoorzitter Dioncounda Traoré als interim president weer in wat rustiger vaarwater. De *Feuille de Route*

van de transitieregering richt zich op het uitschrijven van verkiezingen en herwinning van het noorden van het land.

### *Economische ontwikkeling*

Tot aan 1995 was de economische groei nauwelijks voldoende om de effecten van de bevolkingsgroei op te vangen. De levensomstandigheden van de meeste Malinezen verbeterden nauwelijks. Oorzaken waren zowel het falende economisch beleid als ook de kwetsbare economie, die sterk afhankelijk is van weersinvloeden en de prijs van een beperkt aantal exportproducten. Na herstel van de democratie in 1992 startte de regering een hervormingsprogramma dat zich richtte op terugdringing van de rol van de overheid in de economie, inkrimping van de overheid en verbetering van het functioneren van de publieke sector (onder meer door decentralisatie) en verbetering van gezondheidszorg, onderwijs en rurale en landbouw ontwikkeling.

Ondanks een vrij ongunstig ondernemingsklimaat kent Mali sinds het midden van de jaren negentig een behoorlijke economische groei en een stabiele macro-economische ontwikkeling. Na terugkeer naar de CFA-frank in 1994 werd de export concurrerender. In 1997 voerde de regering onder invloed van het IMF een hervormingsprogramma door dat bijdroeg aan het aantrekken van buitenlandse investeringen en diversificatie van de economie. In het eerste decennium van deze eeuw wist het land een economische groei van 5,6% per jaar te realiseren. Door de hoge bevolkingsgroei was deze per hoofd van de bevolking aanzienlijk lager, gemiddeld 2,4% per jaar. Dienstverlening en vooral mijnbouw werden de belangrijkste groeisectoren. Mali is de derde goudproducent in Afrika en in 2010 maakte goud, dankzij de hoge prijs, 67% van de export uit (en katoen nog eens 9%). Tot 2007 bleef de landbouw daarbij achter, maar deze trekt de laatste jaren aan, vooral door vergroting van de rijstproductie.

| 35 |

In 1998 kwalificeerde Mali onder het *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* voor een schuldverlichting van USD 220 miljoen. Het land bereikte het *HPIC completion point* hiervoor in 2000. Ook kwam het land in aanmerking voor verdere schuldverlichting voor een bedrag van USD 650 miljoen onder het *Enhanced HIPC Initiative*, waarvoor het in 2003 het *completion point* bereikte. In 2006 kreeg Mali verdere schuldverlichting in het kader van het *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI), waardoor de totale schuld daalde van 67% van het BNP naar 27% van het BNP.

## 3.3 Motieven, verwachtingen en selectiecriteria

In Mali kwam algemene begrotingssteun vooral voort uit andere vormen van macrosteun, waaronder betalingsbalanssteun en schuldverlichting. Zo maakte macrosteun vanaf 1994 een belangrijk deel uit van het Nederlandse bilaterale samenwerkingsprogramma met Mali. Deze steun was vooral gericht op de vermindering van overheidstekorten en verbetering van de betalingsbalans. Ook bij de begrotingssteun die Nederland na de eeuwwisseling verstrekke bleven versterking van macro-economische stabiliteit en bijdrage

aan de reductie van het overheidstekort centrale doelstellingen.<sup>14</sup> Daaraan gerelateerd was de wens van donoren om het overheidskatoenbedrijf, waarvan de tekorten voortdurend aangevuld moesten worden uit de overheidsbegroting, te hervormen. Hoewel enkele donoren, waaronder vooral Nederland, begrotingssteun wilden gebruiken als een instrument voor harmonisatie en versterking van de politieke dialoog, waren de hiervoor ontplooiende initiatieven aanvankelijk weinig succesvol. De Malinese overheid en andere donoren, en dan vooral de financiële instellingen (met name IMF en Wereldbank), zagen in de eerste jaren van het nieuwe millennium weinig in een 'aanschuiven' van bilaterale donoren. Volgens de Nederlandse ambassade zouden Wereldbank en IMF hun dialoog ook beperken tot macro-economische kwesties, onder verwaarlozing van de aandacht voor de armoede-impact van macro-economische ontwikkelingen en interventies. Nederland was een grote pleitbezorger van harmonisatie en een gezamenlijke dialoog, maar stond daarin vrijwel alleen.

Rond de eeuwwisseling was bij donoren ook meer twijfel ontstaan over de hervormingsbereidheid van de Malinese regering. Het echec van de verkiezingen van 1997 leidde tot grote politieke onrust, die verder werd gevoed door het trage tempo van de hervormingen in de textiel energie, banken- en telecommunicatiesector. Toen in 2002 de hervorming van de katoensector was vastgelopen, besloot Nederland om de directe begrotingssteun om te zetten naar co-financiering van het aanpassingsprogramma van de Wereldbank. Wereldbank en IMF bleven de regering steunen, maar steeds aarzelender. Na de verkiezingen van 2002 leek de nieuwe regering meer hervormingsgezind, maar deze kampte met een beperkte uitvoeringscapaciteit. De corruptie nam toe en maatregelen daartegen waren vooral cosmetisch van aard. Intenties waren voor de financiële instellingen echter voldoende om hun oordeel (onder meer via de CPIA scores) in positieve zin bij te stellen.

| 36 |

Met de doelstellingen van donor harmonisatie en alignment liep Nederland ver voor de troepen uit, daarbij verzuchtend dat nieuwe inzichten maar langzaam doordrongen bij zowel andere donoren als ook de Malinese overheid. De eigen inzet noemde de Nederlandse ambassade steevast progressief en innovatief. In haar vooruitstrevendheid had de Nederlandse ambassade echter minder oog voor de voorwaarden voor algemene begrotingssteun. Met name de institutionele capaciteit schoot nog tekort. De regering toonde ook nog weinig ownership voor noodzakelijke hervormingen en bestrijding van de corruptie, terwijl deze ook nog weinig animo had voor een gezamenlijke beleidsdialoog. De ambassade zag het vooral als een logische vervolgstap op de eerdere betalingsbalanssteun.

De Nederlandse ambassade toonde bij tijd en wijlen hoge verwachtingen van de beleidsdialoog. Zo concludeerde het track record bij het jaarplan 2010 dat een aantal risico's de positieve ontwikkelingen in Mali bedreigden, waaronder een (verdere) afname van het tempo van hervormingen, een afname van de staatsmacht, toenemend geweld en onrust in het noorden, stijging van de corruptie en een hoge bevolkingsgroei waardoor de economische groei onvoldoende leidde tot vermindering van de armoede. Als reactie hierop

<sup>14</sup> Zie bij voorbeeld de verschillende BEMO's voor toekenning van begrotingssteun.

was volgens de ambassade versterking van de politieke dialoog en van begrotingssteun noodzakelijk:

*“To limit the above risks, the common political dialogue between the TFPs and the Government, while also relying on civil society organizations, must be reinforced. General and sectoral budget support must also be pursued because they bring forth a productive dialogue with the Government. A suspension of budget support could bring about a break in dialogue and have negative consequences. Many examples throughout the world demonstrate that governments rarely react positively to coercion and that, on the other hand, a serious and strict dialogue has more chances of creating the desired outcomes.” (Track record 2011, blz. 11-12).*

### 3.4 Uitvoering

Voor Mali nam het belang van begrotingssteun in het afgelopen decennium sterk toe met een verviervoudiging tussen 1999 en 2009. Gedurende deze periode ontving het land bijna een miljard Euro aan begrotingssteun (Lawson et al. 2011). Waar de modaliteit in 1999 12% van de ODA uitmaakte, was dat in 2009 toegenomen tot 42%. Het aandeel van begrotingssteun in de financiering van publieke uitgaven nam toe van 5% in 2004 tot meer dan 13% in 2009. Tussen 2003 en 2009 kwam 64% van de macrohulp beschikbaar in de vorm van algemene begrotingssteun. Onderwijs ontving direct 24%, gezondheidszorg 5% en 7% was beschikbaar voor decentralisatie.<sup>15</sup>

| 37 |

Tabel 3.1: Begrotingssteun aan Mali (2003-2010)								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>In mln. euro</i>								
ABS	132,0	50,8	95,4	125,2	74,4	82,3	135,7	135,8
SBS				60,3	66,6	76,4	67,0	32,9
<b>Totaal</b>	<b>132,0</b>	<b>50,8</b>	<b>95,4</b>	<b>185,5</b>	<b>141,0</b>	<b>158,7</b>	<b>202,7</b>	<b>168,8</b>
<i>Als % van de totale bilaterale hulp</i>								
ABS	41%	18%	27%	23%	18%	23%	28%	
SBS				11%	16%	2%	14%	
<b>Totaal</b>	<b>41%</b>	<b>18%</b>	<b>27%</b>	<b>34%</b>	<b>34%</b>	<b>25%</b>	<b>42%</b>	
<i>Als % van de publieke uitgaven</i>								
ABS	15%	5%	9%	10%	6%	7%	9%	
SBS				5%	5%	6%	4%	
<b>Totaal</b>	<b>15%</b>	<b>5%</b>	<b>9%</b>	<b>15%</b>	<b>11%</b>	<b>13%</b>	<b>13%</b>	

Bron: Lawson et al. 2011, blz. 20. Data 2010 IMF (2012) en Ministère de l'Economie et des Financés (2010).

<sup>15</sup> Strikt genomen gaat het hierbij niet uitsluitend om sectorale begrotingssteun, omdat deze vorm actueel werd vanaf 2006. De consultants rekenen hierbij ook de Nederlandse en Zweedse steun aan de onderwijssector tussen 2003 en 2005 mee als sectorale begrotingssteun.



Vanaf 2006 ontwikkelden overheid en donoren structuren voor een gezamenlijke beleidsdialoog, waar de jaarlijkse reviews voor algemene begrotingssteun en sectorale begrotingssteun een belangrijk ijkpunt in vormen. Daarnaast maakte ook technische assistentie deel uit van het begrotingssteun instrumentarium.

Het *Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté*, Mali's tweede PRSP voor de periode 2007-2011, vormde de grondslag voor het akkoord over begrotingssteun voor het eerste meerjarige akkoord voor de periode 2007-2009.<sup>16</sup> Het akkoord maakte uitbetaling van de begrotingssteun afhankelijk van:

- het macro-economisch beleid, met als indicator een positief oordeel van het IMF;
- uitvoering van het PRSP conform het MTEF;
- verbetering van de overheidsfinanciën door uitvoering van het *Plan d'Action Gouvernemental d'Amélioration et de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques*;
- hervorming van de katoensector.

De voortgang werd gemeten op basis van een assessment framework, het *Matrice Commune des Déclencheurs*. Voor Nederland stonden daarbij de volgende elementen centraal:

- 1 de bevordering van goed bestuur, inclusief aanpak van fraude en mismanagement;
- 2 voortgang in het (fiscale en administratieve) decentralisatieproces;
- 3 het bewaken van de macro-economische stabiliteit.

Harde afspraken werden echter alleen gemaakt over het te voeren macro-economisch beleid, met het akkoord van het IMF als basis voor betaling.

Nederland verleende vanaf 1984 macrosteun (importsteun) voor een bedrag van gemiddeld zes miljoen Euro per jaar. Deze macrosteun, sinds 1994 ook al aangemerkt als begrotingssteun, liep in de jaren negentig op tot twaalf miljoen Euro in 1998 onder gelijktijdige daling van de projecthulp (IOB 1999, blz. 27). Sinds het einde van de jaren negentig is de Nederlandse begrotingssteun aan Mali over de jaren vrij constant.<sup>17</sup>

Tabel 3.2: Nederlandse bilaterale hulp aan Mali 2000-2011 (mln. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ABS	27,2	9,1	9,5	8,1	10,0	10,0	10,0	10,0	12,0	12,0	13,0	15,0
Schuldverlichting									2,0	2,0	2,0	2,0
SBS/Basket	3,3	5,5	10,1	10,3	16,6	20,1	28,1	28,0	32,0	33,8	21,7	19,3
Overig	16,3	14,0	8,5	8,1	8,4	9,9	11,4	8,7	8,2	7,7	6,1	6,4
<b>Totaal</b>	<b>46,8</b>	<b>28,5</b>	<b>28,2</b>	<b>26,5</b>	<b>35,0</b>	<b>40,1</b>	<b>49,5</b>	<b>46,7</b>	<b>54,2</b>	<b>55,5</b>	<b>42,7</b>	<b>42,7</b>

Bron: Midas, Piramide; Bewerking IOB.

<sup>16</sup> Begrotingssteun werd tot 2007 op jaarbasis toegekend. Dat jaar tekenden Nederland en Mali voor het eerst een meerjarig akkoord voor de periode 2007-2009.

<sup>17</sup> Met uitzondering van een incidentele extra toekenning van EUR 17 miljoen in 2000, waarvan EUR 5 miljoen als schuldverlichting en de rest om bij te dragen aan het begrotingstekort, dat sterk was toegenomen door de olieprijsstijging, de katoencrisis en de resulterende ruilvoetverslechtering.

In 2002 zette Nederland de directe algemene begrotingssteun om naar co-financiering van het Structural Adjustment Credit (SAC) III van de Wereldbank. Achtergrond hiervan waren toenemende twijfels over de kwaliteit van het beheer van de overheidsmiddelen en de vertraging in de hervormingen van de economie en dan met name de trage hervormingen (privatisering) in de katoensector. In 2004 ging Nederland opnieuw over tot het verlenen van directe algemene begrotingssteun op jaarbasis. Enerzijds was het Wereldbankprogramma beëindigd, anderzijds bereikten Nederland en andere bilaterale donoren in 2004 overeenstemming met de Malinese overheid over een hervormingsprogramma voor de katoensector. Dit maakte co-financiering met de Wereldbank niet langer relevant. De betalingen waren wel afhankelijk van de voortgang bij de hervorming (opsplitsing) van het staatskatoenbedrijf. Ook in volgende jaren zou Nederland bilaterale overeenkomsten blijven tekenen, waarbij in 2006 het *arrangement cadre* voor begrotingssteun (2006) als basis diende. Daarbij golden eerbiediging van de mensenrechten, eerbiediging van de rechtsstaat en goed bestuur als basis principes.

Naast algemene begrotingssteun verstrekte Nederland ook sectorale begrotingssteun. Na de invoering van de sectorale benadering had de ambassade zich gericht op de sectoren plattelandsontwikkeling, gezondheid en onderwijs, al bleef de ambassade ook betrokken bij thema's als milieu, goed bestuur, vrouwen en ontwikkeling. In 2006 ging Nederland als eerste donor over tot het geven van sectorale begrotingssteun voor de sectoren onderwijs en gezondheidszorg. Hierdoor kreeg meer dan 70% van de bilaterale hulp de vorm van begrotingssteun. Dit had mede tot doel om de efficiency en effectiviteit van interventies in de beide sectoren te vergroten om zo bij te dragen aan het behalen van de MDGs in deze sectoren. Op dat moment zag het er naar uit dat Mali geen van de MDGs zou gaan halen. In 2010 besloot Nederland om de begrotingssteun aan de onderwijssector stop te zetten vanwege gebrek aan vooruitgang in het beheer.

| 39 |

### 3.5 Ownership en invloed

Een grote donorafhankelijkheid, een zwakke institutionele structuur, een gebrekkige uitvoeringscapaciteit en een dominante rol van IMF en Wereldbank maakten dat de ownership van Malinese kant aan het begin van het millennium beperkt was. Tot en met 2004 was er weinig voortgang op het gebied van harmonisatie en alignment, waarbij Wereldbank en IMF een dominante rol speelden en de rol van bilaterale donoren beperkt werd. De Malinese overheid onderschreef uitgangspunten voor ownership en alignment, maar speelde geen leidende rol in de dialoog en toonde weinig daadkracht en leiderschap, waardoor hervormingen traag verliepen. Er bestond ook een sterke fixatie op sector issues, met als gevolg dat de beleidsdialoog te weinig was gericht op sector overschrijdende thema's. Vanaf 2005 verbeterde de beleidsdialoog op het vlak van macro-economisch beleid, armoedebestrijding, hervorming van de publieke sector en mensenrechten geleidelijk. De 'Commission Mixte' functioneerde beter en na invoering van het tweede PRSP kreeg ook de monitoringfunctie, vrijwel afwezig in het eerste PRSP, een rol. Leiderschap van de kant van de Malinese overheid bleef echter zwak (Ministère de l'Économie et des Finances 2011, blz. 28).



Het gebrek aan ownership betekent voor Mali nog niet dat de invloed van donoren, met uitzondering van de internationale financiële instellingen op het macro-economisch beleid, groot was. Hervormingen kwamen veelal zeer traag tot stand. De herstructurering van de katoensector is daarvan het meest sprekende voorbeeld. De beleidsdialoog en conditionaliteiten hadden een beslissende invloed op de verbetering van het financieel beheer en op de snelheid van decentralisatie en deconcentratie, maar waren op andere terreinen weinig effectief (Lawson et al. 2011, blz. 3).

In feite gelden voor Mali dezelfde redenen als voor Zambia waarom begrotingssteun niet effectiever was. Enerzijds kampten beide landen met een zwakke institutionele structuur en een gebrekkige capaciteit, anderzijds was de donorharmonisatie in beide landen onvoldoende ver gevorderd en bleven donoren de beleidsdialoog gebruiken voor hun eigen interesses en belangen (Caputo, De Kemp en Lawson 2011). Een belangrijk verschil tussen Zambia en Mali is wel dat begrotingssteun aan het laatste land een veel groter deel van het overheidsbudget uitmaakte, waarmee ook de (financiële) bijdrage aan het realiseren van een aantal gezamenlijke doelstellingen groter was.

| 40 |

Zoals gezegd liep Nederland ver voor de troepen uit, maar men kan zich afvragen of Mali, ondanks positieve politieke ontwikkelingen, wel voldeed aan de voorwaarden voor begrotingssteun. Een eerste zorgpunt was de gebrekkige institutionele capaciteit, niet in het laatst door het lage onderwijsniveau. Ten tweede hadden donoren de indruk dat de corruptie toenam, waarbij controle-instellingen en justitiële organisaties nauwelijks functioneerden. Controle op en verantwoording van de budgetuitvoering (en dus van de besteding van macrosteun) was onvoldoende.<sup>18</sup>

De donorharmonisatie is vanaf 2006 wel verbeterd, maar blijft zwak ontwikkeld. Donor procedures en hervormingen hebben een negatieve invloed op de uitvoering van afspraken en de veelheid aan donoorinitiatieven werkt vaak contraproductief (Ministère de l'Économie et des Finances 2011, blz. 28-29). Donoren blijven de beleidsdialoog gebruiken om hun eigen ideeën en ambities door te drukken. Door het grote aantal participanten is het ook lastig om consensus te bereiken.

<sup>18</sup> Opvallend is dat de ambassade in de eerste jaren van het millennium vrij kritisch is, dan vanaf circa 2004/2005 positiever wordt om bij het Track Record 2008 weer een kritischer toon aan te slaan. De scores bij de beoordelingen veranderen echter nauwelijks en Mali scoort bijna ieder jaar op vrijwel alle fronten een 'b' (redelijk positief). Kennelijk is het systeem niet geschikt om de nuances voldoende weer te geven.

### 3.6 Intermediaire effecten

Begrotingssteun droeg bij aan een vergroting van de voorspelbaarheid van de hulp, vooral vanaf 2007 toen afspraken werden gemaakt over een meerjarenkader. De betalingen beliepen gemiddeld 94% van de toegezegde bedragen. Dit percentage lag voor projecten beduidend lager (Lawson et al. 2011). Betalingen kwamen echter vaak pas laat in het jaar, hetgeen zowel leidde tot vertragingen in de uitvoering van ontwikkelingsprogramma's als ook tot kostbare binnenlandse leningen.

Lawson et al. (2011) concluderen ook dat begrotingssteun, meer dan andere modaliteiten, bijdroeg aan de harmonisatie en aansluiting bij nationale prioriteiten, terwijl de transactiekosten *waarschijnlijk* lager waren. Daar staat tegenover dat het hele jaarlijkse beoordelingsproces nog onvoldoende geharmoniseerd was, waardoor transactiekosten onnodig hoog bleven. Begrotingssteun droeg wel bij aan het genereren van middelen voor prioritaire sectoren. Hoewel de modaliteit aanvankelijk vooral aansloot bij eerdere vormen van macrosteun (zoals betalingsbalanssteun) concluderen Lawson et al. (2011) dat de modaliteit vanaf 2006 aan de overheid een extra hoeveelheid middelen verschafte die voldoende kritische massa had om een belangrijke stijging van de discretionaire uitgaven mogelijk te maken. Begrotingssteun had zo een positieve invloed op de implementatie en monitoring van de beide nationale ontwikkelingsprogramma's, het *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté 2002-2006* (CSLP) en het *Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté 2007-2011* (CSCR), het sectorbeleid in Onderwijs en Gezondheidszorg en beleid gericht op versterking van het financieel beheer, decentralisatie en hervorming van de publieke sector.<sup>19</sup> Meer recent lijkt de begrotingssteun echter vooral ten goede te komen aan de vermindering van de overheidsschuld dan wel de verhoging van de reserves. Volgens het IMF mag het begrotingstekort (exclusief externe financiering, i.e. de 'basic balance') ongeveer gelijk zijn aan de begrotingssteun, wat neerkomt op een tekort van ruim 2% van het BBP. In 2009 bedroeg het tekort 0,8% en in 2010 0,4%.

| 41 |

Mali boekt voorts geleidelijk maar zeker resultaten op het terrein van het financieel beheer, het ondernemingsklimaat en democratie. Beleidsdialoog en conditionaliteiten droegen bij aan de implementatie voor verbetering van het financieel beheer, vooral sinds 2006 (IMF 2009; PEFA 2010). De PEFA evaluatie van 2010 laat een verbetering zien op alle 18 van de 31 indicatoren (PEFA 2010).<sup>20</sup> Elf indicatoren bleven gelijk en twee indicatoren daalden licht (PEFA 2010).<sup>21</sup> Begrotingssteun had een positieve en beslissende invloed op de voortgang op het terrein van decentralisatie en deconcentratie (Lawson et al. 2011). Tegelijkertijd concludeert het rapport dat "... l'évaluation n'a guère identifié d'autres exemples de changements des politiques ou d'accélération de la mise en oeuvre d'une politique comme conséquence

<sup>19</sup> De evaluatie onderzocht zowel algemene begrotingssteun als ook sectorale begrotingssteun, waarbij de consultants concluderen dat er weinig (princiële) verschillen bestaan tussen beide vormen (blz. 4).

<sup>20</sup> PEFA staat voor Public Expenditure and Financial Accountability. Het gaat om een internationaal toegepaste methodologie voor de beoordeling van de kwaliteit van het begrotingsbeheer en financieel management.

<sup>21</sup> Effectieve controle over salarisbetalingen en herziening van de begrotingswetgeving door de wetgevende macht.

des conditionnalités d'AB" (Lawson et al. 2011, blz. 3). De consultants concluderen dat conditionaliteiten vaak weinig effectief zijn, contraproductief kunnen werken en leiden tot hoge transactiekosten:

*"Ainsi, l'AB fonctionne mieux en tant que moyen d'appui à une politique nationale bien établie, pour laquelle il y a un engagement politique clair et cohérent et pour laquelle les structures de mise en oeuvre sont en place, ou peuvent se mettre en place rapidement. Quand ces éléments de base ne sont pas en place, il est très difficile, voire impossible, de les créer à travers l'AB elle-même."* (blz. 4).

De consultants adviseerden om conditionaliteiten aan te laten sluiten bij reeds voorgenomen beleid om ze zo als een katalysator te laten functioneren in plaats van om daarmee hervormingen 'af te dwingen'. Deze conclusie staat vrijwel haaks op de visie van donoren, die hervormingen juist tot centrale inzet maken.

Tegenover de verschillende positieve ontwikkelingen staat ook dat hervormingen traag verlopen. De positie en rechten van vrouwen verbeteren nauwelijks en corruptiebestrijding is nog weinig effectief. Sinds 2004 bestaat het Bureau van de Verificateur Nationaal, dat de facto als een anti-corruptie eenheid functioneert. Voorgenomen hervormingen voorziet voort in de instelling van een onafhankelijke Rekenkamer met een mandaat om te vervolgen. Voor deze, lang door donoren gekoesterde wens, was een grondwetswijziging noodzakelijk (Jaarverslag ambassade 2011). Recente rapporten van de Auditeur Generaal (van de Malinese Rekenkamer) laten echter nog significante zwakheden zien (Lawson et al. 2011). Het patronage systeem en de sociale cultuur houden fraude en omkoping in stand. De regering is traag met de implementatie van een Actieplan ter bestrijding van de corruptie.

Een ander knelpunt blijven de lage belastingopbrengsten (rond de 15% van het BBP). Voor verhoging van de belastinginkomsten is het vooral van belang om het systeem van belastingontheffingen grondig op de schop te nemen (Jaarverslag ambassade 2011). De vooruitgang op dit punt is echter traag. Terwijl er in het algemeen weinig empirische aanwijzingen zijn dat begrotingssteun een negatief effect heeft op de belastinginkomsten, lijkt het er in het geval van Mali wel op dat het hoge niveau van begrotingssteun hervorming van het belastingsysteem minder urgent maakt. In die zin wijzen de financiële prikkels de verkeerde kant op. Hier tegenover staat dat de belastinginkomsten, als percentage van het BBP zijn gestegen van 15% in 1999 tot 17% in 2009 (Lawson et al. 2011).

### 3.7 Impact: economische groei en armoede vermindering

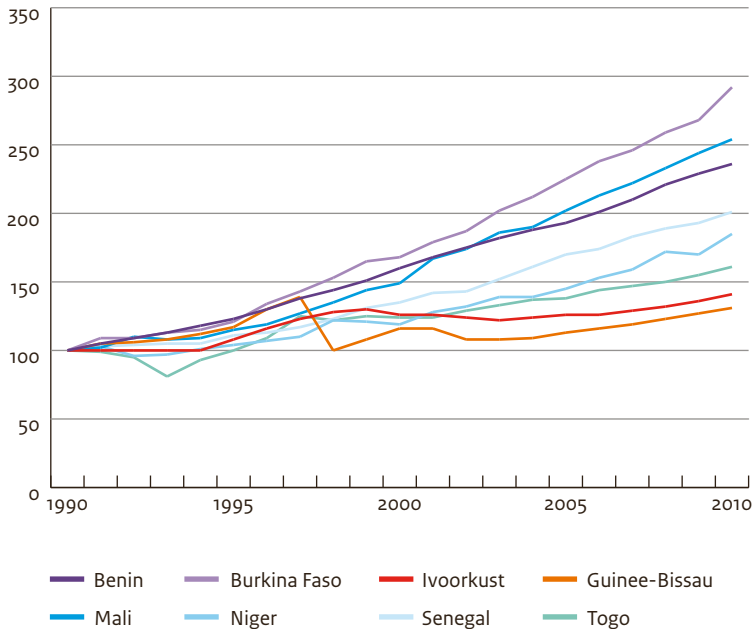
Mali's beide PRSPs, het *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté 2002-2006* (CSLP), noodzakelijk om te kwalificeren voor het Enhanced HIPC Initiative en het daarop volgende *Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté 2007-2011* (CSCR), vormden de basis voor economische ontwikkeling en armoedebestrijding in Mali. Het eerste PRSP was vooral gericht op verbetering van de toegang tot basisvoorzieningen. Het tweede PRSP had meer oog voor de ontwikkeling van infrastructuur en versterking van productieve sectoren als instrument voor armoede vermindering. De aandacht voor de armoede-impact van hervormingen in de katoensector maakte daar deel van uit.

Volgens de recente evaluatie van begrotingssteun aan Mali heeft de modaliteit in belangrijke mate bijgedragen aan de *economische groei* van ruim vijf procent per jaar. Dit cijfer is het hoogst van de landen van de West-Afrikaanse Economische en Monetaire Unie (UEMOA). Een belangrijke factor is echter de hoge goudprijs, die er toe heeft bijgedragen dat goud het belangrijkste exportartikel is. Begrotingssteun maakte het wel mogelijk om op prioritaire terreinen te investeren, zonder dat dit ten koste ging van de macro-economische stabiliteit. Het land had vrijwel geen begrotingstekort, wat bijdroeg aan een lage inflatie. Publieke investeringen vormden een compensatie voor stagnerende private investeringen. Het was echter vooral de financiële steun die bijdroeg aan dit resultaat. De beleidsdialoog en conditionaliteiten speelden nauwelijks een rol bij het gevoerde macro-economisch beleid. Het commitment van de overheid zelf was, gesteund door het IMF en de convergentie criteria van de UEMOA, van veel groter belang. Omgekeerd had de beleidsdialoog ook weinig invloed op de noodzakelijke verbetering van het ondernemingsklimaat, al is het land in het afgelopen jaar wel iets opgeschoven op de relatieve “Doing Business” index van de Wereldbank (van 153 naar 146).

| 43 |

Figuur 3.1 laat zien dat in de UEMOA regio verschillende landen met begrotingssteun (Burkina Faso, Mali en Benin) over de periode 1990-2010 inderdaad de hoogste groeicijfers hadden. Dat was echter al rond 2000 het geval. Een land zonder (veel) begrotingssteun, zoals de Ivoorkust, deed het beduidend slechter. Dat laatste geldt ook voor Guinee-Bissau, dat vanaf 2006 in toenemende mate begrotingssteun heeft ontvangen. Vanaf 2005 doet het land het economisch beduidend beter. De macrosteun aan Senegal nam vanaf 2002 sterk af, terwijl dat land vanaf dat moment, samen met Mali, Burkina Faso en Niger tot de landen behoorde met de hoogste economische groei. Het is kortom lastig om een relatie te leggen tussen begrotingssteun en economische groei. Ten eerste ontvingen vooral de landen die al een behoorlijke economische groei hadden – wellicht gevoed door het macro-economisch beleid – begrotingssteun. Ten tweede heeft de economische groei een negatieve invloed op de *relatieve* omvang van de begrotingssteun: door de economische groei daalt de begrotingssteun als percentage van het BBP.

**Figuur 3.1:** Economische groei in de UEMOA landen (1990-2010)



| 44 |

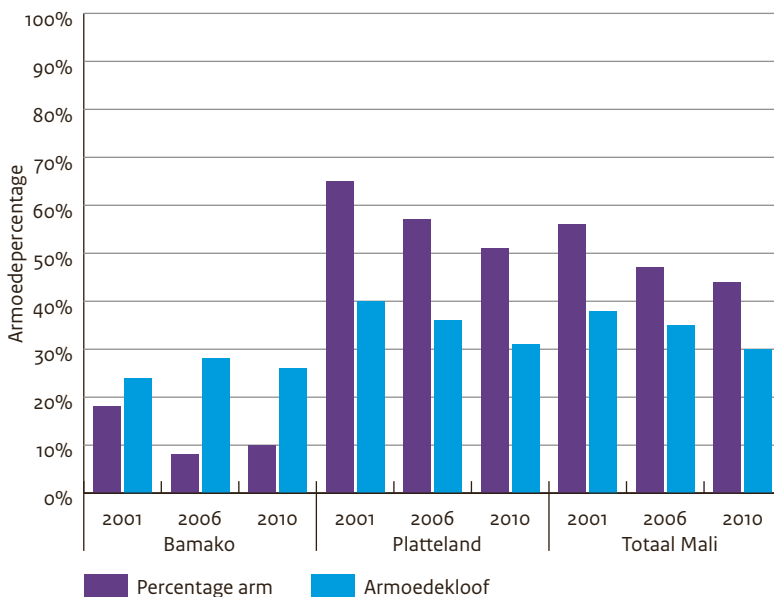
Bron: WB; Bewerking IOB

Hetzelfde geldt ook voor het toerekenen van de vermindering van de *armoede*. Tussen 2001 en 2010 nam de armoede met 12 procent punt af (van 56% tot 44%). In 2001 hadden de arme huishoudens een inkomen dat gemiddeld 38% beneden de armoedegrens lag; in 2010 was dat verminderd tot 30%. Extreme armoede daalde van 32% in 2001 tot 22% in 2010 (IMF 2011, blz. 35). Armoedecijfers zijn het hoogst onder de rurale bevolking: 91% van de armen leeft in rurale gebieden. De ongelijkheid is zeer hoog. De armoede is sterk gedaald in Kayes-Koulikoro, waar zich ook de belangrijke goudmijnen bevinden. Daar staat tegenover dat de bevolking in het zuidelijke Sikasso nauwelijks heeft geprofiteerd van de grootste mijn in Mali: armoedecijfers, die er al het hoogst waren, zijn er verder gestegen. Door de hoge bevolkingsgroei (ruim 3%) is het aantal armen ook toegenomen (Lawson et al. 2011). De overheid slaagde er niet in om een goed werkgelegenheidsbeleid te ontwikkelen (Track Record 2008). Een landbouwwet, aangenomen in 2006 probeert de subsistentie landbouw om te vormen tot een gediversifieerde, moderne, concurrerende en duurzame sector (Ministère de l’Economie et des Finances 2011, blz. 13). Het landbouwbeleid moet bijdragen aan een verbetering van de levensstandaard van de rurale bevolking en de trek naar de steden (en met name Bamako) tegengaan.

Begrotingssteun had, via een uitbreiding van publieke voorzieningen, meer effect op de levensomstandigheden van de armsten. Lawson et al. (2011) concluderen dat deze uitbreiding zonder algemene en sectorale begrotingssteun niet mogelijk was geweest. Vanaf 2003 nam het relatieve belang van de prioritaire sectoren in de totale uitgaven na

jarenlange daling toe van 39% tot 54% in 2009. Daarbij ging het meest naar de sectoren die in de ontwikkelingsplannen de hoogste prioriteit hadden gekregen: gezondheidszorg, onderwijs, landbouw en transport.

**Figuur 3.2: Armoede-ontwikkeling in Mali 2001-2010 (in procent van de bevolking)**



Bron: INSTAT; Bewerking IOB.

Net als in andere landen is de *onderwijssector* een van de sectoren waar de hulp het meest geharmoniseerd en ‘aligned’ is. EFA en MDG doelstellingen dragen bij aan een gemeenschappelijk kader, terwijl de sector door het grote politieke belang een relatief grote mate van ownership kent. Over de prioriteiten en strategische keuzes bestaan tussen overheid en donoren in het algemeen weinig verschil van inzicht: het beleid is (was) gericht op vergroting van de toegang tot het basisonderwijs en later ook op de verbetering van de kwaliteit door investeringen in de onderwijsinfrastructuur. Begrotingssteun droeg daar in belangrijke mate aan bij. Sectorale begrotingssteun maakte sinds 2006 15-20% van het budget uit, terwijl nog eens 11% van de algemene begrotingssteun aan de sector kan worden toegerekend. De sectorale begrotingssteun droeg bij aan een effectieve beleidsdialog, hoewel de vele overlegstructuren bijdroegen aan hoge transactiekosten (Lawson et al. 2009, blz. 57). Via de sector dialoog konden donoren (voortdurend) knelpunten inbrengen op het punt van kwaliteit als ook het belang van decentralisatie in de sector benadrukken, waarbij de realisatie van dat laatste een van de grootste resultaten van de sectordialoog is (Lawson et al. 2011, blz. 58).

Door de belangrijke rol bij de financiering van de sector leverden algemene en (vooral) sectorale begrotingssteun een belangrijke bijdrage aan de uitbreiding van het

onderwijsaanbod. Tussen 2003 en 2009 nam in het basisonderwijs het aantal scholen met bijna 50% toe, het aantal klaslokalen met bijna 60% en het aantal docenten met 70%. Het aantal leerboeken verdrievoudigde bijna. Deze investeringen waren noodzakelijk vanwege de toename van het aantal leerlingen (van 1,3 mln. in 2003 tot 1,9 mln. in 2009). De onderwijsdeelname steeg van 45% in 2000 naar 77% in 2009, een cijfer waarmee de onderwijsdeelname in Mali overigens nog steeds erg laag blijft (IMF 2012, blz. 32). De stijging van de onderwijsdeelname in het basisonderwijs maakte het noodzakelijk om meer docenten op te leiden, wat financieel mogelijk werd gemaakt door algemene begrotingssteun en sectorale begrotingssteun. Ook de uitbreiding van het aantal klaslokalen en lesboeken waren volgens de evaluatie zonder algemene en sectorale begrotingssteun in deze mate niet mogelijk geweest. Ondanks de stijging van de onderwijsdeelname daalde het percentage leerlingen dat in een jaar doubleert en steeg het percentage dat de school ook afmaakt (van 40% in 2002 tot 56% in 2009). De kwaliteit van het onderwijs blijft echter laag en het beeld bestaat dat het niveau in de afgelopen jaren is gedaald (Lawson et al. 2011, blz. 61-62).<sup>22</sup> De snelle groei van het aantal leerlingen is daarbij een belangrijke factor. Daarnaast blijft ook de lage deelname van meisjes aan het onderwijs een groot probleem: 74% van de meisjes volgt basisonderwijs, maar niet meer dan de helft daarvan maakt de basisschool ook daadwerkelijk af (CPS MEALN 2010). Een volgende zorgpunt is het post-primair onderwijs, dat nog onvoldoende ontwikkeld is om de grotere aantallen leerlingen van het primair onderwijs op te vangen.

| 46 |

Vanaf 2009 verslechterde de sectorialoog. Volgens Lawson et al. 2011 (blz. 67) heeft dat zowel te maken met problemen bij het management, de overbelasting van het ministerie, de instabiele institutionele structuur, als ook het ongeduld van donoren (en dan met name Nederland) bij het realiseren van sectorhervormingen (Lawson et al. 2011, blz. 57). Het gebrek aan voortgang bij het opstellen van het nieuwe sectorplan leidde er toe dat Nederland de betalingen in 2010 opschortte. Dit had het gewenste schokeffect en leidde tot het aanpakken van problemen in het zwakke management, coördinatie en beheer van het ministerie.

Net als in andere landen blijkt het lastig om via begrotingssteun de kwaliteit van het management te verbeteren. Ook hier blijken donoren voorwaarden en doelstellingen om te draaien. De Nederlandse ambassade is dan ook tot het inzicht gekomen dat technische assistentie en capaciteitsontwikkeling belangrijke voorwaarden zijn om de kwaliteit van het management op het ministerie te verbeteren (zie jaarverslag 2010).

In dit opzicht lijkt de *gezondheidssector* succesvoller. De sector kenmerkt zich door een effectieve beleidsdialoog, gekenmerkt door een grote participatie en een resultaatgerichte benadering (Lawson et al. 2011, blz. 71). Hoewel belangrijke problemen zijn blijven bestaan, heeft de sector in de afgelopen jaren een grote vooruitgang getoond. De kwaliteit van de dialoog is verbeterd door het toegenomen gebruik van sectorindicatoren als basis voor de discussie. De sector is goed georganiseerd. Dat geldt vooral voor het management,

<sup>22</sup> Wat men hier vaak vergeet is dat de sociaaleconomische achtergrond van de basisschool leerlingen sterk is veranderd, wat een grote invloed heeft op de gemiddelde leerprestaties. Zie hiervoor ook De Kemp en Ndakala 2011.

coördinatie en harmonisatie, financieel beheer en planning. Begrotingssteun heeft daar een belangrijke rol in gespeeld (Lawson et al. 2011, blz. 82).

Het financieel belang van de gezondheidssector is toegenomen van 5,7% van de overheidsbegroting in 2003 tot 8,2% in 2009. Een deel van deze stijging komt op conto van de begrotingssteun die de sector sinds 2006 ontvangt. Sectorale begrotingssteun heeft een aandeel van gemiddeld 11% in de begroting van de sector. Algemene begrotingssteun heeft daarnaast een jaarlijkse groei van gemiddeld 0,8 procent van het BBP per jaar gefinancierd (naast de stijging die het gevolg was van een toename van de binnenlandse middelen; Lawson et al. 2011, blz. 97). In totaal stegen de uitgaven in de sector tussen 2003 en 2009 met 140%.

In de gezondheidszorg droegen algemene en sectorale begrotingssteun bij aan de financiering van de uitbreiding van de infrastructuur en medisch personeel. Het aantal lokale gezondheidscentra nam toe van ruim 600 in 2002 tot bijna 1.000 in 2009. Het personeel in de sector verdrievoudigde in deze periode. Het medisch personeel nam echter het meest toe in het district Bamako, hetgeen leidde tot een verdere vergroting van bestaande ongelijkheden (Lawson et al. 2011, blz. 74-75). De sector bereikte ook enkele belangrijke resultaten. De gemiddelde afstand tot gezondheidscentra nam af en de zwangerschapszorg verbeterde van 54% in 2002 tot 90% in 2009. De professionele begeleiding van bevallingen steeg van 40% in 2002 tot 66% in 2009. Vaccinaties voor de belangrijkste ziekten namen toe van 64-74% in 2002 tot bijna 100% in 2009. Moedersterfte daalde tussen 2000 en 2008 van 980 per 100.000 geboorten naar 803. Ook kindersterfte nam af. Voor andere indicatoren zijn de resultaten echter teleurstellend. Een zorgpunt is de stijging van tuberculose.

| 47 |

Net als in de onderwijssector leiden late betalingen door donoren vaak tot een uitstel van projecten. Een ander knelpunt is het bestaan van corruptie in de sector, zoals blijkt uit de corruptie met middelen van het Global Fund. Maar net als in andere landen creëert het Global Fund in Mali parallele structuren, die niet zijn ingebed in de overheidsstructuren waar de verbetering van het financieel beheer grote aandacht heeft gehad.

### 3.8 Conclusies

Mali kent een lange traditie van macrosteun, vooral importsteun en de begrotingssteun aan het land draagt hiervan nog belangrijke sporen. Hoewel verschillende donoren, waaronder Nederland, zich lang hard hebben gemaakt voor de modaliteit als instrument voor harmonisatie, alignment en politieke en beleidsdialog, is het in Mali lange tijd toch vooral een financieringsinstrument gebleven, gericht op vermindering van het begrotingstekort en handhaving van de macro-economische stabiliteit. De recente evaluatie concludeert dan ook dat in Mali vooral de *financieringsfunctie* van begrotingssteun effectief was. De aan de financiële middelen gekoppelde *conditionaliteiten* waren veel minder effectief in het realiseren van beleidshervormingen.



De overheid heeft zich steeds wel gecommitteerd getoond aan de vermindering van armoede, maar de planning en implementatie van voorgenomen beleid was matig. De groeistrategie miste focus en opvolging. De trage vooruitgang bij een aantal hervormingen en in een aantal sectoren heeft, wat daarvan ook de reden moge zijn, het realiseren van MDG doelstellingen onmogelijk gemaakt. Het kan echter ook zijn dat realisatie van de meeste MDGs voor Mali, gegeven de uitgangssituatie al helemaal niet haalbaar was (zie ook Easterly 2007). De hoge bevolkingsgroei (3,6% per jaar) vormt ook een belangrijke beperking bij het verminderen van de armoede.

De financiële steun aan een van de armste landen in de wereld heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de macro-economische stabiliteit en financiering van publieke voorzieningen. In die zin is de financieringsfunctie belangrijk geweest. Maar verschillende donoren, waaronder vooral Nederland, waren te optimistisch over de mogelijkheden om via begrotingssteun het beleid te beïnvloeden. De voorwaarden voor een geharmoniseerde beleidsdialoog waren nauwelijks aanwezig, terwijl het land zelf de uitvoeringscapaciteit miste om hervormingen door te voeren.

### 3.9 Referenties

| 48 |

Caputo, E., Lawson, A. en de Kemp, A. (2011). *Application of New Approach to the Evaluation of Budget Support Operations: findings from Mali, Zambia and Tunisia*. Brussels: DAC Steering Group on Budget Support Evaluation.

CIA (21 Oktober 2011). Mali: Country Factbook. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>

Coulibaly, M. en Diarra, A. (2007). Mali: du «tout Etat» à la croissance invisible. In: Benno J. Ndulu et al. (Eds.), *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000* (Vol. II, Country Case Studies). Cambridge: Cambridge University Press.

Easterly, W. (2009). How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa. *World Development, Elsevier*, vol. 37(1), pp. 26-35, January.

IMF (2000). Mali Qualifies for HIPC Debt Relief Totaling \$870 Million: West African Country Completes Original HIPC Initiatives and Qualifies for Additional Relief under Enhanced Framework. Press Release No. 00/52, September 12. Washington DC, IMF.

IMF (2011). *Mali: Poverty Reduction and Strategy Paper- 2010 Progress Report*. IMF Country Report No. 11/372. Washington DC: IMF.

IMF (2011). *Mali: Sixth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Extended Credit Facility and Request for Modification of Performance Criteria and Augmentation of Access*. IMF Country Report No. 11/141.

IMF (2012). *Mali: Seventh Review Under the Extended Credit Facility and Request for a New Three-Year Arrangement Under the Extended Credit Facility*. IMF Country Report No. 12/3. Washington DC: IMF African Department.

IOB (2000). *Onderzoek naar de Samenwerking tussen Mali en Nederland, 1994-1998*. IOB rapport No. 285. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelings-samenwerking en Beleidsevaluatie (IOB).

IOV (1994). *Mali: Evaluatie van de Nederlandse Hulp aan Mali, 1975-1992*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Lawson, A., Habas, J., Keita, M., Paul, E., Versailles, B. en Murray-Zmijewski, A. (2011). *Joint Evaluation of Budget Support Operations in Mali, 2003-2009*. Brussels: EC, Joint Evaluation Unit.

Pringle, R. (2006). *Democratization in Mali: Putting History to Work*. Peaceworks No. 58. Washington DC: United States Institute of Peace.

The World Bank (2012). *Implementation completion and results report (IDA) on three credits to the Republic of Mali for PRSC-3, PRSC-4 and PRSC-5*. Washington DC: The World Bank.



4

# Landenstudie Zambia

## 4.1 Inleiding

In Zambia hebben overheid en een aantal ontwikkelingspartners hard aan de weg getimmerd om de (bilaterale) hulp beter te coördineren en meer af te stemmen op de beleidsprioriteiten en armoedeprogramma's van het land. In 2005 tekenden de overheid en vier donoren, waaronder Nederland, een *Memorandum of Understanding* voor algemene begrotingssteun, *Poverty Reduction Budget Support* (PRBS) genoemd. Kort daarop sloten vijf anderen zich daarbij aan. Tussen 2006 en 2010 ontving de overheid jaarlijks gemiddeld 200 miljoen US dollar aan begrotingssteun. Nederland droeg daar tussen 2006 en 2010 in totaal EUR 44 miljoen aan bij. In 2009 was de hulpvorm goed voor 9% van de begroting van de Zambiaanse overheid en 20% van de bilaterale hulp. Door de economische groei daalde het relatieve belang van de totale hulp voor de begroting van 30% in 2006 tot minder dan 20% in 2010. Begin 2011 besloot de staatssecretaris in het kader van bezuinigingen op het OS-budget en de inperking van het aantal partnerlanden om de bilaterale hulp aan Zambia niet te continueren. De beëindiging van de begrotingssteun aan het land paste in het beleid van het kabinet Rutte om het instrument begrotingssteun selectiever toe te passen (zie ook hoofdstuk 3). Andere donoren continueren hun begrotingssteun aan het land.

## 4.2 Context

151

Het koperrijke Zambia kende bij de onafhankelijkheid in 1964 relatief hoge welvaart, zeker in vergelijking met andere landen in zuidelijk Afrika. Het metaal was echter niet alleen een zegen. Na de oliecrisis van 1973 daalde de vraag naar koper en dus ook de prijs. Door mismanagement van de generationaliseerde mijnen daalden de koperproductie en -export verder. In de verwachting dat de prijs wel weer zou aantrekken sloot de eerste president Kaunda (1964-1991) van de *United National Independence Party* (UNIP) omvangrijke leningen af, maar die leidden vooral tot een enorme schuldenlast. Eind 1991 won Fredrick Chiluba van de concurrerende *Movement for Multi-Party Democracy* (MMD) de verkiezingen. Hij voer – mede onder druk van IMF en Wereldbank – een liberalere koers. De stagnerende economie, hoge rentelasten, aflossingsverplichtingen en het (omstreden) aanpassingsprogramma van het IMF dwongen het land echter tot omvangrijke bezuinigingen. Zij gingen zowel ten koste van de economische groei als ook van de publieke voorzieningen (zie o.m. White en Dijkstra 2003, blz. 436-439). De economische groei was in de jaren negentig verwaarloosbaar, wat gegeven de bevolkingsgroei een daling van het gemiddelde inkomen betekende. De machtswisseling eind 1991 leidde aanvankelijk tot een zekere democratisering, maar in de tweede helft van zijn ambtsperiode perkte Chiluba politieke rechten en burgerlijke vrijheden in. Mede als gevolg daarvan had Chiluba in 2001 onvoldoende steun voor een derde termijn.

Sinds de eeuwwisseling trekt de economie weer aan, met groeicijfers van gemiddeld 5-6% per jaar. Privatisering van de koperindustrie, stijgende koperprijzen, kwietschelding van het overgrote deel van de schuld van zeven miljard US dollar en goed economisch beleid droegen daar aan bij. Ook politiek belandde het land onder president Levy Mwanawasa (MMD, 2002-2008) in rustiger vaarwater, hoewel onder zijn opvolger Rupiah Banda

(2008-2011) noodzakelijke hervormingen leken te stagneren. In 2011 won het *Patriotic Front* (PF) de verkiezingen gewonnen en werd Michael Sata gekozen als nieuwe president.

In de loop van de jaren negentig veranderde ook de bilaterale hulp aan Zambia met de intrede van de sectorale benadering in enkele sectoren. Bilaterale en multilaterale donoren (i.e. Wereldbank en Afrikaanse Ontwikkelingsbank) ruilden projecten geleidelijk in voor financiële ondersteuning van een sector (zoals gezondheidszorg, onderwijs en landbouw). Dit droeg bij aan coördinatie van de hulp. In 2003 tekenden overheid en enkele ontwikkelingspartners, waaronder Nederland, een overeenkomst voor meer samenwerking, getiteld *Harmonisation in Practice*. Een jaar later sloten ook andere donoren zich daar bij aan en zag de *Wider Harmonisation in Practice* het licht.

#### Indicatoren Zambia (2010)

Inwoners (mln.)	13
Nationaal inkomen (USD mrd.)	16,2
Economische groei (%)*	6,2
Overheidsuitgaven (% BBP)	22,3
Algemene begrotingssteun (giften; USD mln.)	153
Begrotingssteun leningen (USD mln.)	68
BS als % van de bilaterale hulp	32
Inkomen per hoofd (USD)	1.070
Armoedepercentage	60
Armoede ruraal (%)	78
Levensverwachting (jaar; bij geboorte)	51
Bevolkingsgroei (% per jaar)	2,8
Alfabetiseringsgraad (%)	71
Rang ontwikkelingsindex (landen, 2011)	164

\*2006-2010 gemiddeld per jaar

In 2005 startten donoren de ontwikkeling van de Joint Assistance Strategy for Zambia (JASZ), die tot doel had om door een verdere harmonisatie de efficiency en effectiviteit van de hulp te vergroten. In 2007 tekenden 16 partners deze overeenkomst voor de periode 2007-2010. De JASZ bood een kader voor samenwerking met de Zambiaanse overheid in lijn met de principes van het *Fifth National Development Plan*, op dat moment Zambia's vigerende strategisch plan voor armoede vermindering. De JASZ gaf invulling

aan de vijf pijlers van de Verklaring van Parijs (i.e. ownership, afstemming, harmonisatie, resultaatgericht en wederzijdse verantwoording). Een belangrijk onderdeel was ook een betere arbeidsdeling onder donoren, waarbij niet langer alle donoren zich zouden richten op een paar sectoren (zoals gezondheidszorg of onderwijs) daarbij andere sectoren als 'wezen' achterlatend.

In lijn met deze ontwikkelingen tekenden de overheid in Zambia, de Europese Commissie, de Wereldbank, het Verenigd Koninkrijk en Nederland in 2005 een overeenkomst voor het verstrekken van algemene begrotingssteun. Kort daarop sloten ook Noorwegen, Zweden, Finland, Duitsland en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank zich hierbij aan. Naast algemene begrotingssteun verstrekten het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie sectorale begrotingssteun aan het Ministerie van Gezondheid. Nederland steunde, vanaf het einde van de jaren negentig, verder vooral de onderwijssector via basket funding. Tussen 2006 en

2010 investeerde Nederland langs deze weg EUR 94 miljoen in de onderwijssector. Samen met Ierland was Nederland leidende donor in de sector.

### 4.3 Motieven, verwachtingen en selectiecriteria

De motieven voor begrotingssteun zijn af te leiden uit het *Joint Appraisal Report* dat bilaterale donoren in 2007 hadden opgesteld ter voorbereiding van de begrotingssteun voor de periode 2008-2010. Dit rapport benadrukt de rol van begrotingssteun als instrument voor armoede vermindering en voor het behalen van de MDGs. Een belangrijke reden voor het verstrekken van begrotingssteun in Zambia was het geloof dat deze hulpvorm efficiënter, effectiever en duurzamer zou zijn dan andere hulpvormen doordat de modaliteit – zo was de gedachtegang – optimaal aansloot bij de beleidsprioriteiten van het ontvangende land en daarmee de ‘ownership’ versterkte. Begrotingssteun zou zo bijdragen aan een verbetering van de allocatie en de kwantiteit en kwaliteit van publieke diensten en het bereiken van targets in prioriteitssectoren. De hulpvorm zou ook een positief effect hebben op het bereiken van macro-economische doelstellingen (op het terrein van inflatie, het begrotingstekort en overheidsinkomsten), verbetering van financiële systemen en aan de versterking van de (binnenlandse) verantwoording. Het stuk benadrukte daarbij de *samenhang* van instrumenten: de beleidsdialoog zou helpen met het definiëren van de prioriteiten en instrumenten, de financiële steun zou financiële barrières wegnemen, conditionaliteiten zouden zorgen voor de juiste prikkels en de technische assistentie zou helpen technische knelpunten op te lossen en bijdragen aan capaciteitsontwikkeling.

| 53 |

Belangrijk is dat donoren in 2005 voldoende vertrouwen hadden in het sociaaleconomisch beleid van Mwanawasa, die hervormingsgezind was en serieus werk maakte van de bestrijding van corruptie. Omgekeerd liet de regering in Zambia niet na uit te dragen dat algemene begrotingssteun haar geprefereerde modaliteit was, hetgeen gegeven de daaruit resulterende maximale bestedingsvrijheid eigenlijk weinig verwonderlijk was. Ook andere overwegingen speelden een rol. Begrotingssteun gaf donoren een directe toegang tot het Ministerie van Financiën en de regering en het gevaar bestond dat (kleinere) donoren die geen begrotingssteun verstrekten minder effectief waren in de beleidsdialoog.

Conditionaliteiten waren vooral vastgelegd in de Underlying Principles van het MoU. Zij betreffen het commitment van de regering aan:

- een beleid dat is gericht op de vermindering van armoede;
- de continuering van gezond macro-economisch beleid, tot uitdrukking komend in een positieve IMF beoordeling;
- hervorming van het financieel beheer;
- handhaving van de vrede, democratische principes, de rechtsstaat, goed bestuur, integriteit en bestrijding van corruptie.

Naast deze *Underlying Principles* stellen overheid en betrokken donoren jaarlijks een Performance Assessment Framework, een lijst met concrete te bereiken doelstellingen, op. Vrij uniek is dat het Performance Assessment Framework niet alleen indicatoren voor



de Zambiaanse overheid bevat, maar ook enkele indicatoren voor donoren (zoals voor de mate waarin toezeggingen tijdig worden nagekomen).

Met uitzondering van de vereiste positieve IMF beoordeling waren de fundamentele principes niet heel precies gedefinieerd. Daarbij waren zij ook nogal verweven met de verwachte opbrengsten van begrotingssteun: goed financieel beheer was geen voorwaarde voor begrotingssteun, maar het commitment om dat te verbeteren was dat wel. Tegelijkertijd bestond de *verwachting* dat begrotingssteun zou leiden tot een verbetering van het financieel beheer. Hetzelfde gold voor de andere voorwaarden, zoals “een beleid dat is gericht op armoedebestrijding”. Er bestond ook geen uniforme interpretatie van de principes en donoren zouden er verschillend mee omgaan.

## 4.4 Uitvoering

In 2005 ontving de Zambiaanse overheid USD 109 miljoen aan begrotingssteun, een bedrag dat in 2009 was toegenomen tot USD 248 miljoen (en USD 221 miljoen in 2010). Begrotingssteun vormde over de periode 2006-2010 gemiddeld 30% van de bilaterale hulp en financierde ruim 6% van de overheidsuitgaven. Financieel waren deze bedragen van belang omdat een groot deel van de totale begroting vastlag in lopende verplichtingen. De discretionaire middelen namen zo aanzienlijk toe. In beperkte mate droeg begrotingssteun ook bij aan een verbetering van de voorspelbaarheid van de hulp. Het effect was echter beperkt doordat ook andere hulpvormen belangrijk bleven.

| 54 |

Tabel 4.1: Begrotingssteun aan Zambia 2002-2010 (USD mln.)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SBS				33,5	28,6	14,2	49,6	22,7	
GBS giften	65,4	32,8	52,1	66,8	102,8	141,5	163,6	192,9	152,5
GBS leningen				9,0	8,8		30,6	32,6	68,4
<b>Totaal Begrotingssteun</b>	<b>65,4</b>	<b>32,8</b>	<b>52,1</b>	<b>109,3</b>	<b>140,2</b>	<b>155,7</b>	<b>243,8</b>	<b>248,2</b>	<b>220,9</b>

Bron: De Kemp, Faust en Leiderer (2011)

De begrotingssteun droeg bij aan een verdere afstemming van de hulp (harmonisatie). Het instrument verenigde donoren in een groep, die zo veel mogelijk met één mond met de overheid sprak over het uitvoeren van de ontwikkelingsagenda. Overheid en donoren hebben een effectieve structuur opgezet voor de beleidsdialoog, waarbij de jaarlijkse review (Annual Review) en het Performance Assessment Framework centraal staan. De technische assistentie bleef daarentegen erg aanbod gericht en gefocust op voor donoren belangrijke zaken (met name financieel beheer en vermindering van fiduciaire risico's).

**Tabel 4.2: Nederlandse bilaterale hulp aan Zambia 2000-2011 (mln. Euro)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
GBS							5,8	8,0	10,0	10,0	10,0	
SBS/Basket	8,9	8,7	21,4	20,3	21,3	25,2	26,5	35,2	39,0	27,7	12,9	11,4
Overig	12,9	13,3	7,2	4,6	15,2	6,8	6,3	7,2	8,8	7,1	4,1	3,3
<b>Totaal</b>	<b>30,9</b>	<b>22,0</b>	<b>28,6</b>	<b>24,9</b>	<b>36,5</b>	<b>32,0</b>	<b>38,6</b>	<b>50,3</b>	<b>57,8</b>	<b>44,8</b>	<b>27,0</b>	<b>14,7</b>

Bron: MIDAS, Piramide

## 4.5 Ownership en invloed

Begrotingssteun bevorderde ownership door de verschuiving van geld voor specifieke doelen naar de vrij besteedbare middelen voor de Zambiaanse begroting. Dit was bijvoorbeeld zichtbaar in de gezondheidszorg. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden van begrotingssteun onvoldoende benut doordat de overheid, en vooral het Ministerie van Financiën, nog onvoldoende ownership liet zien of kon laten zien. Een gebrekkige verankering van overlegstructuren binnen het ministerie was daar mede debet aan. De fragmentatie aan Zambiaanse kant, waarbij sector ministeries een grote handelingsvrijheid hielden ten opzichte van het coördinerende Ministerie van Financiën, gaf donoren de gelegenheid om uitgebreid individuele sectorbelangen in te brengen in de beleidsdialog, hetgeen de effectiviteit van de dialoog ook kon ondermijnen. Dit werd bijvoorbeeld zichtbaar in het *Performance Assessment Framework*, dat sterk uiteenlopende targets bevatte.

| 55 |

De ownership over het Performance Assessment Framework was in theorie vrij groot, omdat veel indicatoren waren afgeleid van het *Fifth National Development Plan*. In de praktijk bleek deze ownership beduidend minder. Ten eerste brachten PRBS donoren een relatief groot aantal indicatoren in (gemiddeld zo'n 12 van de 36 indicatoren) die direct betrekking hadden op het macro-economisch beleid, financieel beheer en hervorming van de publieke sector. Daarmee kregen deze indicatoren een onevenredig groot gewicht in het geheel. Andere indicatoren (zoals op het terrein van landbouw) waren, hoewel opgenomen in het FNDP, volstrekt irrealistisch of er waren geen betrouwbare gegevens (rurale watervoorziening). De sector gezondheid bevatte outcome indicatoren waarop het ministerie niet direct invloed had (zoals sterftcijfers voor kinderen) en indicatoren die onder druk van de donoren waren opgenomen (zoals het aandeel van de middelen dat was gedecentraliseerd). De onderwijssector was het best in staat eigen indicatoren opgenomen te krijgen. Deze waren echter weinig ambitieus, zodat de sector steevast goed scoorde. Opvallend was de procedure om alle indicatoren hetzelfde gewicht te geven en op basis daarvan een totaalscore te berekenen. Jaarlijks stelden donoren vast dat deze totaalscore afnam (van 70% in 2006 tot 58% in 2009), zonder zich af te vragen of dat kwam doordat latere doelstellingen ambitieuzer waren of dat wijzigende indicatoren een rol speelden. De resultaten over 2010 waren 'beter' (62%) dan die over voorgaande jaren, maar dat jaar was het aantal indicatoren fors teruggebracht, waarbij vooral enkele irrealistische indicatoren waren gesneuveld.



Daarnaast heeft een onvolkomen harmonisatie aan de kant van de donoren de (potentiële) effectiviteit van het instrument ondermijnd. Terwijl donoren enerzijds trachtten om zo veel mogelijk als een eenheid op te treden, maakten verschillende belangen dit in de praktijk lastig. Mede gevoed door het gebrekkige functioneren van een aantal sector adviesgroepen gebruikten donoren de PRBS beleidsdialoog voor het aan de orde stellen van specifieke sector issues. Het Performance Assessment Framework was hierdoor ook weinig consistent. Bilaterale donoren wilden sturen op outcome indicatoren, waar de (beide) banken meer waarde hechtten aan het meten van directe overheidsinspanningen. Daarenboven hadden verschillende donoren 'incentive tranches' voor uiteenlopende onderdelen. Genoemd is ook al het ontbreken van een eensluidende visie op de underlying principles. Waar – nog afgezien van interpretatieverschillen – de strikte naleving van deze principes voor donoren als Nederland, Duitsland en Zweden een belangrijke voorwaarde voor continuering van begrotingssteun was, golden deze voor de Europese Commissie meer als doelstellingen. Waar een hoofd ontwikkelingssamenwerking van de ene donor een probleem had als hij onvoldoende reageerde op signalen van corruptie had een ander een probleem als hij niet tijdig zorgde voor uitputting van de begroting. Veel van de verschillen zijn daarmee in essentie terug te voeren op verschillen in instructies vanuit de hoofdkantoren van de donoren. Een geharmoniseerd beleid op decentraal niveau kan op gespannen voet staan met centrale belangen en een consistent beleid van de individuele donoren.

| 56 |

De eerste jaren van het MoU (2005-2008) bleven genoemde onvolkomenheden goeddeels onzichtbaar. De regering Mwanawasa nam hervormingen niet heel krachtig ter hand, maar stond er wel voor open en ontplooidde ook initiatieven. Zo nam de president concrete maatregelen om de corruptie te bestrijden. Omgekeerd dienden de eerste jaren ook om ervaring op te doen met het instrument van begrotingssteun en realiseerden donoren zich dat belangrijke veranderingen tijd vergen. De eerste Annual Reviews dienden meer als benchmark om de uitgangspositie te bepalen dan om daadwerkelijk vast te stellen of de regering nog 'on track' was. Vanaf 2008, en zeker na de dood van president Mwanawasa, trad geleidelijk een verschuiving op. De nieuwe president Rupiah Banda was volgens veel donoren minder doortastend en was vooral ook minder bezig met de bestrijding van corruptie.

De weigering van Banda om de voormalige president Chiluba wegens corruptie te laten berechten leidde tot grote irritatie bij de donoren, wat nog eens flink werd aangezet doordat de president zich uitgebreid met Chiluba op de foto liet zetten. Een corruptieschandaal in 2009 in het Ministerie van Gezondheid, waarbij ontwikkelingsgelden waren verduisterd, zette de verhoudingen verder op scherp. Nederland en Zweden schortten hun hulp aan de sector op en eisten concrete maatregelen, waaronder terugbetaling van de verduisterde bedragen, berechting van de schuldigen en een concreet actieplan om dergelijke fraude in de toekomst te voorkomen.<sup>23</sup> Dat jaar begonnen donoren ook kritiek te ventileren op het armoedebeleid. Directe aanleiding waren voorlopige cijfers die lieten zien dat de armoede in Zambia in de afgelopen jaren slechts zeer beperkt was afgenomen. Ten derde hadden donoren in 2010 kritiek op de trage voortgang van een

<sup>23</sup> Zweden schortte ook de begrotingssteun op. Nederland had de tranche voor 2009 al betaald.

aantal hervormingen, waaronder het decentralisatiebeleid, herziening van het arbeidsvoorwaardenbeleid in de publieke sector en de verbetering van het financieel beheer. Dit alles betekende dat verschillende PRBS donoren twijfelden aan het commitment van de regering aan drie van de vier fundamentele principes. In het wijzigende politieke klimaat in een aantal donorlanden – waaronder Nederland en Zweden – waren vooral fiduciaire issues van doorslaggevend belang.

In deze situatie bleek de harmonisatie fragiel. Hoewel donoren er alles aan deden om richting Zambiaanse regering één lijn te trekken, slaagden zij daarin niet volledig. Een belangrijke reden is dat de begrotingssteun vooral steunde op de vooronderstelling van een strikte naleving van de onderliggende principes door de regering. Er was geen 'plan B' voor momenten waarop dat niet het geval was en donoren hadden verschillende procedures als de overheid in gebreke zou blijven. De verschillen kwamen bij voorbeeld tot uitdrukking bij het corruptieschandaal in de gezondheidszorg. Terwijl Nederland en Zweden in 2009 hun betalingen aan het Ministerie van Gezondheid hadden opgeschort, kwam de Europese Commissie eind dat jaar met een extra betaling. Voor de regering was het een bevestiging van het beeld dat donoren wel dreigen, maar uiteindelijk toch wel betalen. In 2010 besloot Zweden – als enige – te stoppen met begrotingssteun, in ieder geval voor de jaren 2010 en 2011, vanwege zorgen over de kwaliteit van het bestuur, de verslechterende mensenrechtensituatie (door beperkingen voor de media en voor civil society organisaties) en de gebrekkige aanpak van corruptie door de regering Banda. Nederland volgde in 2011, maar alleen op grond van binnenlands politieke overwegingen.

| 57 |

## 4.6 Intermediaire effecten

Begrotingssteun droeg bij aan enkele belangrijke verbeteringen in het bestuur zoals het op orde krijgen van het financieel beheer, de begrotingscyclus, verbetering van de begrotingsdiscipline, een transparanter begrotingsproces en versterking van de positie van de Zambiaanse Rekenkamer. Juist de directe steun aan de Zambiaanse begroting gaf donoren een goed argument om op deze onderdelen verbeteringen te eisen. Critici stellen wel dat begrotingssteun corruptie in de hand kan werken. Voor Zambia bestaat daarvoor geen bewijs. Het instrument droeg juist bij aan een transparantere besluitvorming, een beter financieel beheer en versterking van toezichthoudende instanties.

Er zijn ook geen aanwijzingen dat de begrotingssteun een negatieve invloed heeft gehad op de belastinginkomsten. Het effect op de uitgaven voor de sociale sectoren is positief, waarbij de uitgavenstijging groter was dan op grond van de begrotingssteun alleen verwacht had mogen worden. Juist de combinatie van sectordialoog en de PRBS dialoog bleek effectief bij het verhogen van de middelen voor de sociale sectoren. In de gezondheidszorg nam het aandeel van de Zambiaanse overheid in de totale uitgaven na een jarenlange daling weer toe (van 48% in 2005 tot 60% in 2008). Onder druk van de PRBS donoren is ook een groter deel van de uitgaven gedecentraliseerd (van 8% in 2006 naar 16% in 2010). In de onderwijssector nam het budget tussen 2005 en 2010 reëel toe met 54%.

Donoren hadden echter weinig invloed op grote hervormingen op het terrein van goed bestuur, zoals een meer fundamentele aanpak van de corruptie of versterking van de democratie. Ook was begrotingssteun niet effectief in het realiseren van hervormingen in sectoren waar de visie van regering en donoren over de prioriteiten en strategische keuzes sterk uiteen liepen (zoals de landbouwsector).

Bij de rurale watervoorziening toonde de Zambiaanse overheid weinig ownership in de zin dat de overheid zelf weinig middelen vrijmaakte om knelpunten op te lossen. De evaluatie concludeert dat voor de watersector een overheveling van projectmiddelen naar begrotingssteun vermoedelijk alleen zou leiden tot een vermindering van de middelen voor rurale watervoorziening.

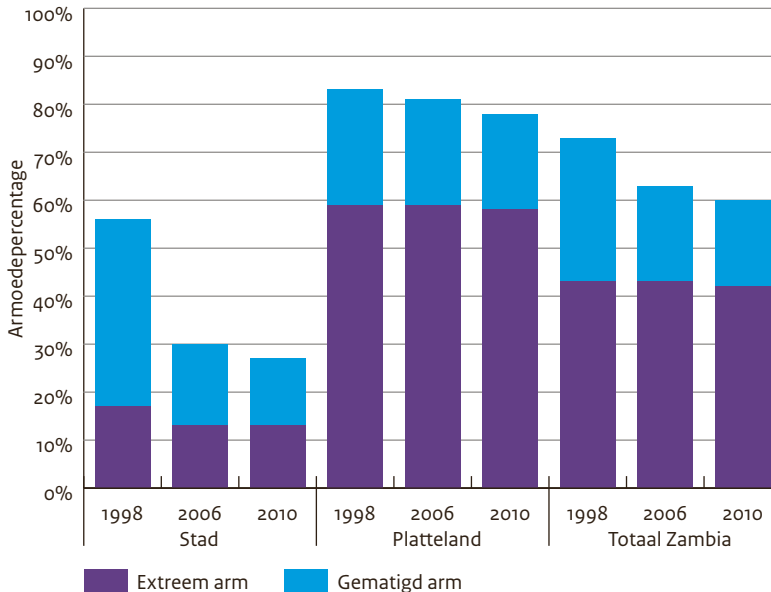
## 4.7 Impact: economische groei en armoede vermindering

Anders dan in voorgaande decennia het geval was geweest combineerde Zambia in de eerste tien jaar van het nieuwe millennium een gunstige economische ontwikkeling (met groeicijfers van gemiddeld 5-6% per jaar) met een goed macro-economisch beleid, een voorzichtig monetair beleid (bijdragend aan een aanzienlijke daling van de inflatie) en handhaving van de begrotingsdiscipline. Beleid en economische groei versterkten elkaar. Een belangrijke motor van de economische groei was (wederom) de koperexport, zowel geholpen door de privatisering van de kopermijnen als ook door de stijging van de koperprijzen. Begrotingssteun (en schuldverlichting in 2006) droegen bij aan het handhaven van de begrotingsdiscipline, vooral gedurende de internationale economische crisis.

| 58 |

Ondanks de economische groei daalde de armoede in Zambia in de afgelopen jaren maar weinig. Deze bleef vooral op het platteland hoog (78%). Een belangrijke reden waarom huishoudens daar niet meer profiteerden van de economische groei is het achterblijven van de weinig productieve landbouwsector. De overheid had, om politieke redenen, vrijwel alle kaarten gezet op maïssubsidies, maar deze hielpen vooral de rijkere boeren en niet de armsten. De Zambiaanse regering investeerde verder in grote doorgaande wegen, maar veel minder in verbindingen op het platteland, terwijl juist die lokale wegen van groot belang zijn voor de economische en sociale ontsluiting van achtergebleven regio's. Het is echter niet realistisch te veronderstellen dat enkele jaren van economische groei zouden volstaan om de armoede op het platteland fors te verlagen. De geboden financiële hulp lijkt ook wel omvangrijk, maar is dat in feite per hoofd van de (armere) bevolking niet.

**Figuur 4.1: Armoede-ontwikkeling in Zambia 1998-2010 (in procent van de bevolking)**



Bron: CSO; Bewerking IOB

Dat de regering er niet in slaagde om de inkomensarmoede op het platteland aanzienlijk terug te dringen betekent nog niet dat de armsten op geen enkele wijze hebben geprofiteerd van de economische groei. De extra middelen voor de sociale sectoren droegen bij aan een verbetering van de basisvoorzieningen. In de gezondheidszorg steeg het aantal werknemers van 12.000 in 2005 tot ruim 17.000 in 2010. In dezelfde periode verbeterde de verkrijgbaarheid van de meest essentiële medicijnen van 71% tot 82% en de vaccinatie van kinderen in de slechtst bereikbare districten van 63% tot 69%. Tuberculose, malaria, diarree en kinderen moedersterfte namen, dankzij het beleid, significant af. In het basisonderwijs steeg het aantal onderwijzers van 50.000 tot 63.000 en het aantal klaslokalen nam toe van 33.000 tot 44.000. De investeringen droegen bij aan een verdere groei van de onderwijsdeelname van 2,9 miljoen tot 3,4 miljoen leerlingen. Het aantal jongens en meisjes dat van groep 7 doorgaat naar groep 8 verdubbelde. Nu maakt 52% van de leerlingen de negenjarige basisschool af, tegenover 43% in 2005. Grote ongelijkheden tussen stad en platteland blijven bestaan, maar nemen wel af. Op andere terreinen, zoals goed drinkwater op het platteland, zijn de effecten beperkter. Goede drinkwatervoorzieningen zijn van groot belang, maar de Zambiaanse overheid investeerde hierin weinig. Het waren vooral de projecten van donoren die voor verbetering moesten zorgen.

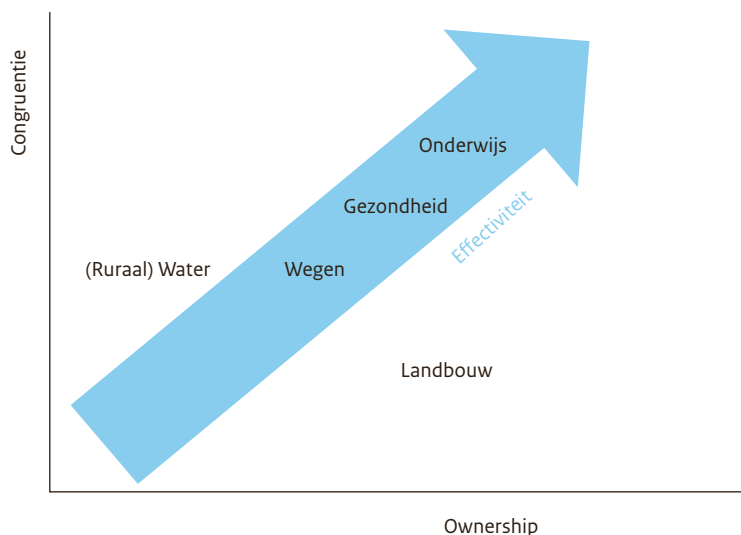
## 4.8 Conclusies

Een eerste les van het voorbeeld Zambia is dat als donoren het instrument met te hoge verwachtingen inzetten (zie paragraaf 4.3), de resultaten alleen kunnen tegenvallen. Dat geldt zowel voor de verwachtingen over grote hervormingen als over de vermindering van armoede op korte termijn. De interventietheorie is op dat punt rudimentair. Bij donoren bestond geen goed beeld van het beleid dat nodig was om armoede op het platteland te verminderen en het is dan gemakkelijk om de verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen. Donoren zetten technische assistentie wel in voor verbetering van het financieel beheer (ter beperking van fiduciaire risico's), maar veel minder voor de ontwikkeling van beleid voor de vermindering van (rurale) armoede. Monitoringsystemen waren hierop ook niet ingericht en overheid en donoren waren afhankelijk van cijfers die eenmaal per vier jaar ter beschikking kwamen.

Het voorbeeld laat ook zien dat begrotingssteun wel degelijk effectief kan zijn, mits prioriteiten van overheid en donoren overeen komen en mits de overheid zelf verantwoordelijkheid neemt voor de noodzakelijke hervormingen en investeringen. Deze bereidheid ontbrak voor enkele belangrijke hervormingen en begrotingssteun kan die bereidheid niet kopen. De begrotingssteun was wel effectief bij het realiseren van een aantal andere doelen, zoals een verbetering van begrotingsprocessen of uitbreiding van basisvoorzieningen. In enkele sectoren heeft de overheid, samen met donoren, belangrijke resultaten geboekt. Donoren hadden echter vermoedelijk meer kunnen bereiken als zij er in geslaagd waren om eensgezinder op te treden. Achter het vernis van de harmonisatie gingen soms grote verschillen schuil. Hierdoor kreeg de Zambiaanse overheid soms onduidelijke signalen, waardoor de potentiële invloed afnam.

| 60 |

**Figuur 4.2:** Effectiviteit van begrotingssteun



## 4.9 Referenties

Caputo, E., Lawson, A. en de Kemp, A. (2011). *Application of New Approach to the Evaluation of Budget Support Operations: findings from Mali, Zambia and Tunisia*. Brussels: DAC Steering Group on Budget Support Evaluation.

Bertelsmann Stiftung (2009). *BTI 2010 – Zambia Country Report*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bigsten, A. en Tengstam, S. (2008). *Prospects for poverty reduction in Zambia*, SIDA, Country economic report 2008:4.

Chiwele, D. (2010). *Evaluation of the Joint Assistance Strategy for Zambia (JASZ) 2007–2010, Agriculture Case Study*, First draft, March, Lusaka: RuralNet Associates Limited.

Chiwele, D., Fowler, M., Humphrey, E., Hurrell, A. en Willis, J. (2011), *Evaluation of Budget Support in Zambia, Agriculture case study*, Oxford, OPM.

De Kemp, A., Faust, J. en Leiderer, S. (2010), *Budget Support and Poverty Reduction*, Discussion paper, mimeo.

De Kemp, A., Faust, J. en Leiderer S. (2011). *Between high expectations and reality: an evaluation of budget support in Zambia*. Bonn / Den Haag / Stockholm: BMZ/IOB/Sida.

De Kemp, A. en Ndakala, Ch. (2011), *Unfinished business: Making a Difference in Basic Education, An evaluation of the impact of education policies in Zambia and the role of budget support*, Den Haag: IOB, report nr. 352.

DFID (2008), *Evaluation of DFID Country Programmes: Zambia*, London, Department for International Development, Evaluation report/EV689.

Gerster, R. en Chikwekwe, M. (2007), *Poverty Reduction Budget Support (PRBS) in Zambia. Joint Annual Review 2007: Learning Assessment*, Final report, Lusaka.

IOB (2008), *Primary Education in Zambia*, Den Haag: Netherlands Ministry of Foreign Affairs, IOB impact evaluation no. 312.

Leiderer, S. en Faust, J. (2011), *Evaluation of Budget Support in Zambia, “Step 1”: Political Economy and Policy Process*, Bonn: DIE.

Terberger, E., Berg, G., Von Rabenau, K., Schönhofen, C., Maats, P., Erzinger F. en Poppe, R. (2010), *Budget Support and the Development of Infrastructure, Background Paper for the PRBS Evaluation*, Frankfurt AM: KfW.



5

# Landenstudie Tanzania

## 5.1 Inleiding

Tanzania heeft als een van de grootste hulpontvangers over een groter aantal jaren begrotingssteun ontvangen. Hoewel overheid en donoren het instrument vrij algemeen als een alternatief voor projecthulp zagen, was de directe aanleiding een andere. Het *Multilateral Debt Fund* (MDF) van 1998 had de schuldverlichting aan het land mogelijk gemaakt en toen het land in 2000 het *HIPC decision point* bereikte, zochten overheid en vijf donoren naar een nieuwe vorm van macrosteun. Dat jaar namen zij het initiatief voor de invoering van *Poverty Reduction Budget Support* (PRBS). Het *Poverty Reduction Strategy Paper* uit 2000, benodigd om in aanmerking te komen voor schuldverlichting, diende daarbij als uitgangspunt. Een jaar later, in 2001, tekenden Tanzania en negen ontwikkelingspartners een Memorandum of Understanding (MoU) voor begrotingssteun. De Wereldbank voegde haar *Poverty Reduction Credit Support* (PRCS) hier aan toe.

Het eerste armoedestrategiepaper werd in 2005 opgevolgd door de MKUKUTA, die veel meer dan de eerste PRSP door Tanzanianen zelf was opgesteld en veel minder was gedicteerd door de eisen van donoren. De MKUKUTA vormde de grondslag voor het *GBS Partnership Framework Memorandum*, dat de overheid en veertien donoren begin 2006 tekenden. Net als andere donoren sloot Nederland ook een bilaterale overeenkomst met de Tanzaniaanse regering af voor begrotingssteun voor de jaren 2006/2008 - 2009/2010. Deze overeenkomst voorzag in een bedrag aan algemene begrotingssteun van EUR 20 miljoen per jaar, nog hetzelfde jaar opgehoogd tot een bedrag van EUR 120 miljoen (i.e. 30 miljoen per jaar), vooral dankzij dreigende overschotten op de OS-begroting (zie hoofdstuk 3).

| 63 |

In mei 2011 tekenden de Tanzaniaanse regering en twaalf donoren een nieuw vijfjarig GBS Partnership Framework Memorandum. Nederland en Zwitserland hadden op dat moment hun begrotingssteun aan het land beëindigd.

## 5.2 Context

Tanzania kende, net als verschillende andere Afrikaanse landen, in de eerste jaren van onafhankelijkheid (1961) een vrij gunstige economische ontwikkeling. De economische groei per hoofd van de bevolking bedroeg ruim vier procent per jaar (Mwase en Ndulu 2008, blz. 431). President Julius Nyerere (1961-1985) vond echter dat de bevolking te weinig van de groei profiteerde. Na de *Arusha Verklaring* in 1967 voerde hij voor Tanzania een eigen ontwikkelingsmodel in dat was gebaseerd op zelfvoorziening en staatscontrole over de belangrijkste industrieën. Dit Afrikaanse ontwikkelingsmodel bracht echter niet de verwachte welvaart. Hoewel van de publieke investeringen aanvankelijk een gunstig effect uitging, leidde economisch mismanagement van de generationaliseerde industrieën uiteindelijk tot economische stagnatie. Externe factoren droegen daar evenzeer aan bij: de daling van de koffieprijzen in 1978, de tweede oliecrisis in 1979 en de kostbare oorlog tegen Idi Amin in 1979. Als gevolg hiervan daalde het inkomen per hoofd van de bevolking jaarlijks met bijna twee procent (Mwase en Ndulu 2008, blz. 433).



Nyerere trad in 1985 vrijwillig terug.<sup>24</sup> Zijn opvolger, Ali Hassan Mwinyi (1985-1995) voerde zowel economisch als politiek een liberaler beleid. Hij verminderde de importrestricties en moedigde particulier initiatief aan. Vooral in de eerste jaren leidde dit tot een herstel van de economische groei. De tweede helft van zijn presidentschap nam de steun voor de hervormingen echter af en nam de corruptie toe. De relatie met donoren verslechterde, wat leidde tot een belangrijke daling van de hulp. Onder invloed van deze factoren kwam de economische groei vrijwel tot stilstand.

#### Indicatoren Tanzania (2010)

Inwoners (mln.)	45
Nationaal inkomen (USD mrd.)	23
Economische groei (%)**	6,8
Overheidsuitgaven (% BBP)	27,4
Begrotingssteun giften (USD mln.)	624
Begrotingssteun leningen (USD mln.)	89
Begrotingssteun als % van de bilaterale hulp	39
Inkomen per hoofd (USD)	530
Armoedepercentage	33
Armoede platteland	38
Levensverwachting (jaar, bij geboorte)	57
Bevolkingsgroei (per jaar)	2,0
Alfabetiseringsgraad (%)	73
Rang ontwikkelingsindex (landen, 2011)	152

\*\* 2006-2010 gemiddeld per jaar

De derde president, Benjamin Mkapa (1995-2005) zette de liberalisatie van de economie voort en privatiseerde een groot deel van de staatsbedrijven. Dit droeg bij aan een herstel van de relaties met donoren. Het beleid van Mkapa wierp vooral vanaf 1999 zijn vruchten af. De economische groei bedroeg vanaf het einde van het millennium gemiddeld zeven procent per jaar. Vooral mijnbouw en toerisme droegen hieraan bij.

Eind 2005 volgde Jakaya Kikwete Mkapa op. Kikwete beloofde een einde te maken aan de corruptie, maar onder zijn bewind kwamen verschillende corruptieschandalen naar buiten. De nieuwe president leek minder hervormingsgezind dan zijn voorganger en had meer oog voor de binnenlands politieke verhoudingen dan voor de relaties met de donoren. De economische groei bleef, dankzij investeringen in de mijnbouw en het toerisme hoog, maar de armoede nam nauwelijks af. Kikwete werd in 2010 herkozen.

### 5.3 Motieven, verwachtingen en selectiecriteria

Hoewel de schuldverlichting aan het begin van het millennium wellicht de meest directe aanleiding was voor de invoering van begrotingssteun, speelden ook andere factoren een rol. Centraal daarin stond het streven naar harmonisatie en betere afstemming van de hulp op de Tanzaniaanse prioriteiten. De eerste gedachten hierover zijn te vinden in het *Helleiner rapport* uit 1995, dat tot doel had om de verhoudingen tussen overheid en donoren

<sup>24</sup> Op dat moment was hij de tweede president in Afrika die dat deed, na Senghor in 1980 in Senegal.

te verbeteren. Het rapport vormde de basis voor de *Tanzania Assistance Strategy* (TAS) van 2002. Deze strategie voorzag in een kader voor donor coördinatie, harmonisatie en alignment. De invoering van de sectorale benadering in enkele sectoren, zoals in de sector Gezondheid (1998), Onderwijs (1999) en Lokaal Bestuur (1999), hadden daar eveneens aan bijgedragen. In 2006 namen overheid en donoren de *Joint Assistance Strategy for Tanzania* (JAST) aan. Hiermee verplichtten donoren zich om de hulp aan te passen aan de armoedestrategie van de overheid en om de binnenlandse verantwoording te versterken door gebruik te maken van nationale systemen. De JAST riep donoren op om hulp zo veel mogelijk in de vorm van begrotingssteun te verstrekken.

Volgens het *Partnership Framework Memorandum* van 2006 had begrotingssteun als doel bij te dragen aan economische groei en armoede vermindering door:

- het voorzien in extra financiële middelen om deze doelstellingen te realiseren;
- verbetering van de effectiviteit van de hulp door bevordering van ownership, verbetering van de allocatie en versterking van het financieel beheer;
- een beleidsdialoog die bijdraagt aan het beleid voor groei en armoede vermindering;
- gebruik van het nationale begrotingsproces;
- verbetering van monitoring en evaluatie en verzekering van wederzijdse verantwoordelijkheid.

Voor de Tanzaniaanse overheid was het vooral van belang om via begrotingssteun controle te krijgen over het eigen ontwikkelingsproces. Anders dan projecthulp zou begrotingssteun bijdragen aan:

- versterking van de nationale ownership;
- vergroting van de voorspelbaarheid van de hulp;
- afname van transactiekosten;
- vergroting van binnenlandse verantwoording (in plaats van verantwoording aan buitenlandse donoren).

De interventielogica van de donoren sloot hier deels bij aan. Alleenstaande donor projecten zouden de lokale capaciteit en ownership ondermijnen door:

- de creatie van parallelle structuren;
- het weghalen van de beste mensen aan Tanzaniaanse kant;
- logge procedures voor kleine projecten die aan Tanzaniaanse kant tot hoge transactiekosten leidden.

Begrotingssteun daartegenover zou lokale ownership versterken door gebruik van binnenlandse verantwoordingssystemen en door versterking van de capaciteit bij de overheid om programma's te ontwikkelen en te implementeren. Hervorming van financiële systemen zou leiden tot een vergroting van de transparantie en daarmee bijdragen aan een vermindering van de risico's van corruptie. Door harmonisatie en vergroting van de voorspelbaarheid zou het bijdragen aan een verbetering van het begrotingsproces en effectiever gebruik van de financiële hulp. Omgekeerd zou de modaliteit ook aan donoren door vermindering van betrokkenheid bij de verschillende sectoren de gelegenheid geven om de eigen transactiekosten te verminderen.

In zijn boek *Verloren in wanorde* noemt de Nederlandse oud ambassadeur in Dar es Salaam (2005-2009), Van Kesteren, een aantal voordelen van begrotingssteun:

- 1 de enorme versnippering van de hulp – zowel in Tanzania als daarbuiten – leidde tot grote efficiencyverliezen, tot een suboptimale besteding van middelen en hoge transactiekosten;
- 2 alle hulp is fungibel, zodat uiteindelijk niet duidelijk is wat de hulp nu werkelijk financiert;
- 3 financiering van specifieke projecten is bevoogdend, arrogant (alsof een donor ver weg betere keuzes kan maken) en doet geen recht aan de prioriteiten van het land zelf. Zo kritiseerde Van Kesteren de grote aandacht van de Global Funds voor HIV/Aids, onder verwaarlozing van andere ziekten (blz. 173);
- 4 doordat veel projecten niet uitgingen van de prioriteiten in het land, waren zij weinig duurzaam (blz. 166-167);
- 5 juist als een donor zijn middelen concentreert op begrotingssteun zal dat (door de massa), de effectiviteit van de beleidsdialoog versterken: “... een directe ingang voor de donoren om de regering van het ontvangende land aan te spreken op haar doen en laten ...” blz. 158);
- 6 begrotingssteun draagt bij aan versterking van de democratie doordat de middelen onderdeel van de nationale begroting uitmaken waarmee democratische controle op besteding van de donorgelden ontstaat, wat weer bijdraagt aan een effectieve bestrijding van corruptie. Juist projecten, met al hun ondoorzichtige regels, zouden corruptie in de hand werken (blz. 161-163).

| 66 |

In essentie komen de argumenten van Van Kesteren neer op het bestaan van een funding gap als belangrijkste verklaring voor armoede en achterblijvende economische ontwikkeling: “...begrotingssteun is er voor extra bestedingsruimte...” (blz. 145). Daarnaast had de oud ambassadeur een groot vertrouwen in de mogelijkheden om via de beleidsdialoog het beleid effectief te beïnvloeden. Hij toonde zich daarbij geen voorstander van de grote logge bijeenkomsten als de jaarlijkse reviews, maar meer van een gesprek van enkele ambassadeurs met de Minister van Financiën, zodat zaken snel geregeld konden worden.

Begrotingssteun was aan een aantal voorwaarden verbonden, die als ‘underlying principles’ waren vastgelegd in het GBS Partnership Framework Memorandum:

- 1 een gezond macro-economisch beleid en macro-economisch management;
- 2 commitment voor het bereiken van de MDGs en MKUKUTA doelstellingen;
- 3 deugdelijk financieel beheer;
- 4 vrede, respect voor mensenrechten, de rechtsstaat, democratische principes en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht;
- 5 goed bestuur en binnenlandse verantwoording.

Naast deze fundamentele principes toetsten de donoren jaarlijks de voortgang op een aantal indicatoren, zoals vastgelegd in het *Performance Assessment Framework*. Dit is een matrix met drie pijlers (onderliggende processen, tijdelijke proces acties en resultaten) en vier clusters (groei en inkomen, welzijn, bestuur en verantwoording en financieel beheer). Een van de kenmerken van de PAF in Tanzania was het grote aantal en ieder jaar verder

groeïende aantal indicatoren (van 45 in 2005 tot 78 in 2008). Op basis van een beoordeling van de voortgang op deze indicatoren gaven donoren aan hoe veel zij het volgende jaar aan begrotingssteun wilden overmaken. De onderliggende principes maakten formeel geen deel uit van de jaarlijkse review. Met de formalisering van de dialoog kwamen zij echter wel nadrukkelijker op de agenda (zie Lawson et al. 2010).

## 5.4 Uitvoering

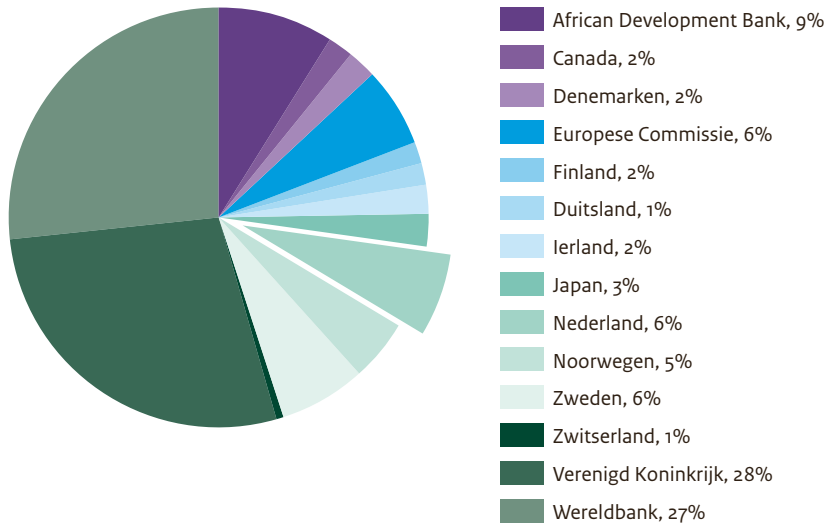
Tanzania is een van de allergrootste ontvangers van begrotingssteun, niet alleen absoluut, maar ook relatief. Voor 2009/2010 besloeg de modaliteit 930 miljoen dollar, ongeveer 42% van de totale bilaterale hulp. Dit percentage is in de tijd, tot groot ongenoegen van de regering in Tanzania, vrij constant.

Tabel 5.1: Totale bilaterale ontwikkelingshulp (ODA) aan Tanzania naar modaliteit (2001/2002 - 2010/2011; mln. USD)										
	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011
<b>Begrotingssteun</b>										
- Giften					293	386	484	478	482	480
- Leningen					223	220	292	260	448	133
<b>- Totaal</b>	<b>312</b>	<b>283</b>	<b>385</b>	<b>407</b>	<b>516</b>	<b>606</b>	<b>776</b>	<b>738</b>	<b>930</b>	<b>526</b>
<b>Basket Funds</b>										
Basket Funds		147	184	333	261	134	293	311	308	
Project Funds	332	496	450	582	417	765	791	786	960	
<b>Totaal bilateraal</b>	<b>644</b>	<b>926</b>	<b>1.019</b>	<b>1.322</b>	<b>1.194</b>	<b>1.505</b>	<b>1.860</b>	<b>1.835</b>	<b>2.198</b>	

Bron: Tanzania Assistance Strategy Annual Implementation Reports; GBS Annual Review Report 2007; ODI 2008; Wangwe et al. 2010, Ministry of Finance, MKUKUTA Annual implementation report 2010/2011.

Ondanks de sterke groei van de hulp aan Tanzania is de hulpafhankelijkheid toch afgenomen. Tussen 2005 en 2010 bedroeg algemene begrotingssteun voor 18-20% bij aan de financiering van de overheidsuitgaven (Lawson et al. 2010). In 2009/2010 maakte deze twaalf procent van het overheidsbudget uit. Voor het begrotingsjaar 2010/2011 daalde dit cijfer, mede door kortingen van de kant van donoren, tot ongeveer 6,4% van het overheidsbudget.

**Figuur 5.1:** Verdeling Algemene Begrotingssteun 2005/2006 - 2008/2009



| 68 |

Bron: Tanzania Assistance Strategy Annual Implementation Reports; GBS Annual Review Report 2007; ODI 2008; Wangwe et al. 2010, Ministry of Finance, MKUKUTA Annual implementation report 2010/2011.

Nederland heeft tussen 2000 en 2008 een totaalbedrag van EUR 201 miljoen aan algemene begrotingssteun aan Tanzania verstrekt. Bijna eenzelfde bedrag gaf Nederland (bilateraal) nog uit aan sectorsteun, vooral op de terreinen Gezondheidszorg, Onderwijs en Decentralisatie.

**Tabel 5.2:** Nederlandse bilaterale hulp aan Tanzania 2000-2011 (mln. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
GBS	39,2	16,0	15,1	25,3	14,6	10,0	30,0	30,0	30,0			
Sociale fondsen	19,5											
Schuldverlichting	31,2	9,2	53,5									
SBS/Basket	12,0	8,9	32,0	10,0	34,6	18,4	26,3	44,5	31,2	30,7	36,1	41,5
Overig	0,3	24,7	29,1	22,1	13,7	12,9	11,0	9,5	9,6	7,0	8,6	6,5
<b>Totaal</b>	<b>102,2</b>	<b>58,8</b>	<b>129,7</b>	<b>57,5</b>	<b>62,9</b>	<b>41,3</b>	<b>67,3</b>	<b>84,0</b>	<b>70,8</b>	<b>37,7</b>	<b>44,7</b>	<b>48,1</b>

Bron: Midas, Piramide.

Aanvankelijk bestonden op het ministerie grote verschillen van inzicht over de wenselijkheid van begrotingssteun aan Tanzania. De budgethouder (DVF) was voorstander, maar de regiodirectie (DAF) was tegen in verband met de hoge corruptie, gebrekkige verantwoording en gebrekkige uitvoeringscapaciteit (IOB 2008, blz. 173). Door deze meningsverschillen kon Nederland geen meerjarige committeringen aangaan. De Nederlandse betalingen waren

wisselvallig, mede ook doordat aan het begin van het jaar vaak minder geld beschikbaar leek dan er aan het einde van het jaar daadwerkelijk was. Met de komst van een nieuwe ambassadeur in 2005 werd de ambassade een groot pleitbezorger van algemene begrotingssteun. Tot aan 2009 werden de betalingen ook voorspelbaarder.

## 5.5 Ownership en invloed

Bij ondertekening van het nieuwe MoU in 2006 waren donoren uitermate positief over de nieuwe armoedestrategie (MKUKUTA) en hadden zij in de geest van de Paris Declaration hoge verwachtingen voor de toekomst. Desondanks was het Performance Assessment Framework zeer gedetailleerd, vooral door toedoen van de donoren. Terwijl de eigen armoedestrategie centraal had moeten staan, introduceerden donoren steeds meer eigen prioriteiten. Het gevolg was dat de Tanzaniaanse regering de PAF vooral als een set van condities zag en niet als een instrument in de beleidsdialoog (Claussen 2010, blz. 2).

Vanaf 2008 werden de eerste scheuren in de verhoudingen zichtbaar. Enkele grote corruptieschandalen, die eind 2007 aan het licht kwamen, speelden daarbij een belangrijke rol. Het eerste schandaal betrof de fraude met een rekening voor buitenlandse tegoeden in de Centrale Bank; de tweede affaire ging om corruptie bij de aanbesteding van een oliepijplijn en de levering van generatoren (Richmond affaire).<sup>25</sup> Samen met andere donoren schortte Nederland daarop de begrotingssteun aan het land op. De president pakte de schandalen volgens donoren echter voortvarend op, waarna zij in 2008 toch overgingen tot uitbetaling. Voor minister Koenders was het zelfs aanleiding om een brief aan president Kikwete te schrijven, waarin hij hem aanmoedigde op de ingeslagen weg voort te gaan (TK 2008-2009, 29 237, nr. 80, blz. 6). Donoren werden echter, mede onder invloed van het wijzigende politieke klimaat in eigen land, kritischer op corruptie en volgens veel donoren deed de regering Kikwete, ondanks de aanpak van de beide zaken, te weinig aan de bestrijding ervan. Met de wijziging in het vertrouwen in de effecten van ontwikkelingssamenwerking en met het aan het licht komen van corruptieschandalen kregen fiduciaire risico's een steeds grotere rol in de beleidsdialoog.

| 69 |

Een tweede factor die bijdroeg aan de spanning in de onderliggende verhoudingen waren de cijfers die in 2009 bekend werden gemaakt over de armoedeontwikkeling in Tanzania. Volgens het *Household Budget Survey 2007* daalde de armoede, vooral op het platteland, maar weinig. Daarnaast verbeterde het ondernemings- en investeringsklimaat maar marginaal. Eind 2009 was Tanzania gezakt op de Doing Business lijst van de Wereldbank. Ook vonden verschillende donoren het tempo van hervormingen te laag, waarbij zij twijfelden aan het commitment van de regering. Tot aan 2011 werden de afgesproken targets steeds minder gehaald. Dit droeg ook bij aan een politisering, waarbij overheid en donoren tot na afloop van de reviews onderhandelden over de vraag of de voortgang op een indicator bevredigend was of niet. In mei 2010 maakten de donoren bekend USD 220 miljoen te korten op de

<sup>25</sup> Onder druk van het parlement moest de Tanzaniaanse premier Edward Lowassa vanwege zijn rol in de Richmond affaire aftreden. Lowassa werd later voorzitter van de Parlementaire Commissie voor Veiligheid en Buitenlandse Zaken.

begrotingssteun voor het jaar 2010/2011. Argument was het trage tempo van hervormingen op het terrein van financieel beheer, de verbetering van het investeringsklimaat en de noodzaak om de middelen voor publieke diensten op een rechtvaardiger wijze te verdelen.

Omgekeerd vond de Tanzaniaanse regering dat donoren zich te veel met de dagelijkse gang van zaken inlieten (entering the kitchen to do the cooking themselves) en ook met zaken bemoeiden die uitsluitend een Tanzaniaanse verantwoordelijkheid waren (Wangwe et al. 2012, blz. 34). Tanzaniaanse overheidsfunctionarissen kritiseerden in toenemende mate ook de kwaliteit van de staf aan donorzijde: “The tendency in their attitude (the DP staff) is now more to find fault or trying to show power instead of attempting to strike some compromises or picking up best practices to encourage; this problem is partly aggravated by high turnover of these staff and the consequent limitations in institutional memory” (citaat in Wangwe et al. 2010, blz. 74).

Het gevolg van de oplopende spanningen was een afname van de interactie buiten de formele procedures om. De beleidsdialoog werd niet zozeer politiek als wel vooral formeler. Dit beperkte de ruimte voor een echte dialoog. De beoordeling van het Performance Assessment Framework werd in toenemende mate mechanistisch en rigide, met een focus op de vraag of de targets waren gehaald of niet, in plaats van een open discussie over voortgang in de sectoren en de optredende knelpunten (Wangwe et al. 2010, blz. 75; Lawson et al. 2010, blz. 70).

| 70 |

Nederland heeft hier in de afgelopen jaren aan bijgedragen. In 2009 besloot minister Koenders (als enige donor) opnieuw tot opschorting van de hulp aan Tanzania nadat claims van een Nederlandse zakenman jarenlang waren getraineed. Hoewel de minister zowel naar de Tweede Kamer als naar de Tanzaniaanse regering volhield dat de opschorting van de begrotingssteun niet alleen was ingegeven door dit ene geval, maar vooral vanwege de verslechtering van het investeringsklimaat, wijst de besluitvorming toch vooral op het belang van deze zaak.

De opschorting van begrotingssteun leidde tot fricties in de diplomatieke verhoudingen tussen Nederland en Tanzania. Andere donoren stonden op het standpunt dat het bevrozen van de begrotingssteun vanwege één incident contraproductief was en de harmonisatie ondermijnde. Het is ook maar de vraag of de Nederlandse bijdrage deze ‘Alleingang’ rechtvaardigde. Het lijkt er daarmee op dat Nederlands politieke overwegingen belangrijker waren dan het signaal richting Tanzaniaanse overheid. Het stopzetten van de begrotingssteun aan Nederlandse kant werd niet begrepen en vooral gezien als een vorm van chantage om de belangen van een Nederlandse ondernemer veilig te stellen. Begin 2011 volgde de tweede Nederlandse Alleingang, juist op een moment dat donoren gezamenlijk zouden beslissen over continuering van de hulp. De onomwonden wijze, waarop Nederland de boodschap overbracht aan de Minister van Financiën en daarbij het pragmatische argument gebruikte dat Nederland geen verplichtingen had aan Tanzania en dus gemakkelijk daar kon bezuinigen, versterkte dat beeld.

## 5.6 Intermediaire effecten

Booth et al. (2005) concludeerden in hun evaluatie (voor de periode 1995-2005) dat begrotingssteun:

- had bijgedragen aan een sterkere donorharmonisatie en aansluiting bij de nationale prioriteiten.
- had geleid tot een sterke groei van externe middelen die beschikbaar waren voor het nationale begrotingsproces waarmee de ownership van de Tanzaniaanse overheid sterk was toegenomen;
- had gezorgd voor een gefocuste dialoog, gericht op de strategische issues en zo een belangrijke rol had gespeeld in de beleidsontwikkeling;
- van belang was geweest bij de verbetering van de technische assistentie en capaciteitsopbouw;

Deze factoren hadden vervolgens bijgedragen aan een verbetering van het economisch management, het financieel beheer en allocatieve efficiency. Daar tegenover staat dat de rol van het parlement en daarmee de binnenlandse verantwoording, beperkt bleef.

Ook Lawson et al. (2010) concludeerden dat begrotingssteun succesvol was geweest voor het verhogen van discretionaire middelen voor prioritaire sectoren, maar dat deze weinig invloed had op een verbetering van de democratische controle. In die zin had de begrotingssteun de belofte van beleidsmatige hefboom niet waargemaakt (Lawson et al. 2010, blz. 6). De implementatie van andere hervormingen verliep eveneens traag. De evaluatie concludeerde dat de politieke cultuur in Tanzania, die centralistisch van aard is, hervorming van de publieke sector in de weg staat: “It is not simply a question of introducing new management technology and processes but of changing the fundamental ways in which the state sees its role and its own ways of organising” (idem, blz. 15). De auteurs noemen de resultaten op het terrein van decentralisatie desondanks vrij succesvol. Het tempo van de hervormingen was niet hoog, maar er was wel sprake van vooruitgang, waarbij lagere overheden meer bevoegdheden kregen en het aandeel van lagere overheden in totale overheidsuitgaven ook toenam (van 17% in 2001 tot 25% in 2007/2008).

Hervormingen op het terrein van financieel beheer waren aanvankelijk succesvol en de verschillende maatregelen leidden, in beperkte mate, tot een verbetering van de financiële controle. De laatste jaren stagneerde de voortgang op de verbetering van het financieel beheer, wat volgens de auteurs vooral een gevolg was van een afnemende commitment van de zijde van de Tanzaniaanse Regering (idem blz. 15). Een andere verklaring is dat het programma te ambitieus was en de capaciteit van de overheid om het te implementeren overtrof (Hawkins 2009). De resultaten op het terrein van verbetering van het investeringsklimaat waren weliswaar mager, maar donoren hadden hiervan ook excessieve en soms misplaatste verwachtingen (Lawson et al. 2010, blz. 20). Meer in het algemene concludeerde de evaluatie dat een gebrek aan hervormingen niet alleen een gevolg was van een gebrek aan commitment, maar ook een gevolg van capaciteitsproblemen in combinatie met de toenemende complexiteit van hervormingen en het falen aan beide kanten om de problemen via een constructieve dialoog op te lossen (idem, blz. 36).



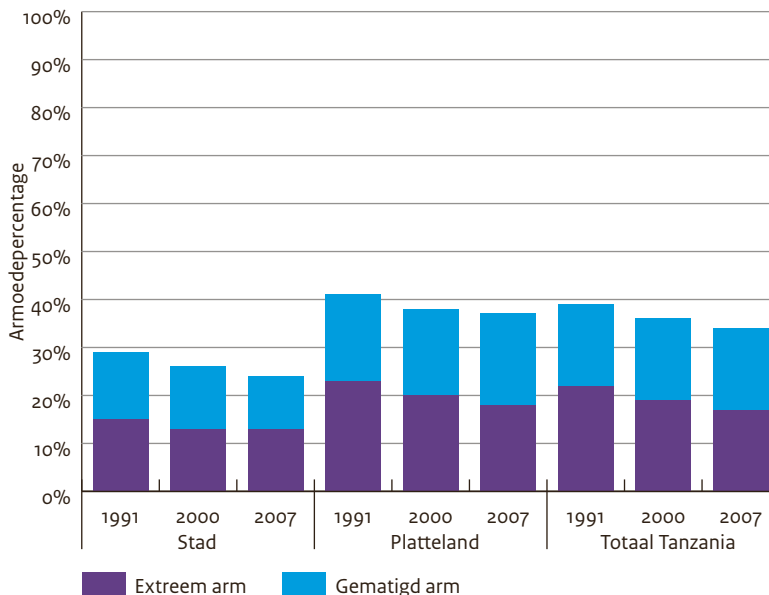
Er bestaat geen betrouwbaar onderzoek naar het effect van begrotingssteun op de transactiekosten in Tanzania. Als er al een vermindering van transactiekosten is, dan is deze beperkt door het blijvend grote belang van andere hulpmodaliteiten, vooral ook van nieuwe donoren (Global Fund, MCC, China).

## 5.7 Impact: economische groei en armoede vermindering

In de eerste periode van begrotingssteun – onder Mkapa – kreeg Tanzania meestal een vrij goede beoordeling voor het macro-economisch beleid (IOB 2008, blz. 173). De economische groei was hoog, de inflatie laag en Mkapa werkte aan een verdere economische liberalisering. Voor de tweede periode bleef de economie zich gunstig ontwikkelen, al verbeterde het investeringsklimaat nauwelijks. Ondanks de economische groei van gemiddeld zeven procent per jaar nam de inkomensarmoede nauwelijks af, van 36% in 2000 tot 34% in 2007. Door de sterke bevolkingsgroei leven nu een miljoen mensen meer in armoede dan het geval was aan het begin van het millennium. Een belangrijke verklaring is dat de groei vooral plaatsvond in mijnbouw, constructie, telecommunicatie en banken; sectoren waar maar weinig mensen werkzaam zijn. Het grootste deel van de beroepsbevolking werkt in de landbouw en die sector groeide gemiddeld 4-5% per jaar. Door de hoge bevolkingsgroei waren de effecten van de groei per hoofd van de bevolking ook beperkt.

| 72 |

**Figuur 5.2: Armoede-ontwikkeling in Tanzania 1991-2007 (in procent van de bevolking)**



Bron: National Bureau of Statistics; Household Budget Survey 2007; Bewerking IOB.

In vergelijking met omliggende Afrikaanse landen lijken de armoedecijfers in Tanzania relatief gunstig. Hoozeveld et al. (2008) wijzen er echter op dat de Tanzaniaanse armoedegrens relatief laag is. Op basis van de internationaal geaccepteerde 'dollar-a-day poverty line' komen zij tot een schatting van circa 58%, een percentage dat ook dichterbij de buurt komt bij omliggende landen (zoals Zambia). De ongelijkheid is relatief beperkt en in de afgelopen jaren ook nauwelijks toegenomen.<sup>26</sup>

Een groot deel van de economische groei hangt samen met de stijging van de overheidsconsumptie, vooral door uitbreiding van de publieke voorzieningen in onderwijs, gezondheid en water en sanitatie (Mkenda et al. 2010). In deze sectoren verviervoudigden de uitgaven. De werkgelegenheid in deze sectoren is echter relatief beperkt en daarom was deze uitgavenstijging geen motor voor een verbetering van de laagste inkomens. Investerings in de sociale sectoren droegen echter wel bij aan de vermindering van andere vormen van deprivatie en verbetering op een aantal van de MDG targets. Nu is bijna 90% van de kinderen ingeënt tegen difterie, kinkhoest en tetanus en ook malaria nam sterk af. Mede als gevolg daarvan daalde de kindersterfte met 40%. HIV prevalentie daalde sterk. Een knelpunt blijft de verdeling. Hoewel de gezondheidsvoorzieningen sterk werden uitgebreid, bleef de toegang tot en gebruik van deze voorzieningen in rurale gebieden laag (Lawson et al. 2010, blz. 11). De meeste voorzieningen zijn in stedelijke gebieden te vinden. Het grootste deel van de plattelandsbevolking moet meer dan vijf kilometer reizen om een dokter te spreken. Op het platteland bevalt 39% van de vrouwen in een kliniek of gezondheidscentrum; in steden is dat 80%. Kosten vormen eveneens een hindernis voor het gebruik van gezondheidsvoorzieningen. Daarnaast blijven tekorten aan personeel een belangrijke barrière voor verbetering van de gezondheidszorg.

| 73 |

In het onderwijs nam het aantal docenten toe met 40% en het aantal scholen met 33%. In 2001 had het land de ouderbijdragen voor het primair onderwijs afgeschaft. Deze factoren droegen bij aan een stijging van het aantal leerlingen van vier miljoen in het primair onderwijs en 1,2 miljoen in het secundair onderwijs. Vooral de armste inkomensgroepen hebben geprofiteerd van het gratis onderwijs en uitbreiding van de voorzieningen. In 2000 ging 47% uit de 20% armste huishoudens naar school; in 2007 was dat toegenomen tot 78% (voor de 20% hoogste inkomens was dat respectievelijk 72% en 91%). In het secundair onderwijs blijven de ongelijkheden echter nog groot. In 2002 ging 22% van de leerlingen van het primair onderwijs door naar het secundair onderwijs. In 2006 was dat toegenomen tot 68%. Daarna trad echter weer een daling op tot 52% in 2009 (Lawson et al. 2010, blz. 12).

<sup>26</sup> Een analyse van armoede is in veel Afrikaanse landen lastig, omdat inkomens geen goede maatstaf vormen. Daarom gebruiken statistische bureaus andere maatstaven zoals een voedseltekort (op basis van een gedefinieerde behoefte aan calorieën) of een ruimere 'basisbehoefte' armoedegrens. Een probleem daarbij is dat consumptiepatronen door de tijd wijzigen, zoals de massale introductie van mobiele telefoons in Afrika ook duidelijk maakt. Vele armen maken rationele keuzen die door onze bril niet altijd even rationeel lijken (zoals de aanschaf van een tv, zie ook Banerjee en Duflo, 2011). Het probleem om armoede goed te meten maakt het begrip ook makkelijker vatbaar voor politieke manipulatie, wat eveneens bijdraagt aan het traag beschikbaar komen van resultaten.

Lawson et al. (2010) concluderen dat “...it is inconceivable that such a significant contribution to spending in these areas could have been made through other aid modalities” (blz. vi). Volgens de auteurs was het van belang overheid en donoren dezelfde prioriteiten op deze terreinen hadden. Tegelijkertijd stellen zij dat de begrotingssteun niet bijdroeg aan een verbetering van de kwaliteit of efficiency van de publieke diensten en dat ongelijkheden in sector allocaties bleven bestaan, ondanks de aandacht hiervoor in de beleidsdialoog.

## 5.8 Conclusies

In Tanzania hebben overheid en donoren in het afgelopen decennium ruime ervaring opgedaan met het instrument (algemene) begrotingssteun. Daarbij zijn twee perioden te onderscheiden. Rond de eeuwwisseling startten overheid en donoren met begrotingssteun als een min of meer logisch vervolg op de schuldkwijtschelding; in de tweede periode nam de modaliteit, gevoed door de Parijse Agenda en het vertrouwen in het Tanzaniaanse overheidsbeleid sterk in omvang toe.

174 | In de afgelopen jaren zijn donoren kritischer geworden. Volgens hen is er onvoldoende vooruitgang op het terrein van armoede vermindering, de bevordering van een meer gelijkwaardige vaardiger allocatie van middelen over regio's, gelijke kansen voor iedereen, verbetering van het investeringsklimaat en versterking van het financieel beheer, terwijl ook het opstellen van een nieuwe MKUTA (armoedestrategie) lang duurde. Omgekeerd kritiseert de Tanzaniaanse overheid het gebrek aan voorspelbaarheid van donorfondsen en de grote bemoeizucht van donoren, die lokale ownership en verantwoording ondermijnen.

Verskillende evaluaties concluderen dat de verwachtingen van begrotingssteun te hoog gespannen waren, vooral aan donorzijde. Het instrument droeg bij aan uitbreiding van sociale voorzieningen, maar had nauwelijks invloed op hervormingen of de vermindering van armoede. Donoren hebben geprobeerd om via begrotingssteun hervormingen 'te kopen', maar de uitgebreide en complexe lijst van conditionaliteiten heeft averechts gewerkt en een negatieve invloed uitgeoefend op de beleidsdialoog (Lawson et al. 2001, blz. vii; Wangwe et al. 2010, blz. 24; Claussen 2010, blz. 4-5). Dit droeg bij aan een groeiend wederzijds wantrouwen en een toevlucht tot formele structuren voor de beleidsdialoog in plaats van meer inhoudelijk overleg. Daarnaast vormden ook capaciteitsproblemen, zowel aan Tanzaniaanse zijde als aan de kant van donoren, een belemmering voor de potentiële effectiviteit van de modaliteit.

Een element dat de effectiviteit van donoren ondermijnde is het gebrek aan harmonisatie (zie ook Fölscher, 2008, blz. 23 en De Kemp, Faust en Leiderer 2011). Dit blijkt onder meer uit het grote aantal bilaterale overeenkomsten, die voorrang hebben boven de PAF en het blijven bestaan van aparte rapportagesystemen, vooral op sectorniveau (Afrudad 2007, blz. 26; Wangwe et al. 2010, blz. 15). Een ander voorbeeld is de rol van het Performance Assessment Framework. Voor sommige donoren vormt de PAF primair een monitoring instrument, voor anderen is het vooral een instrument in de dialoog en voor derden is het een instrument om tot betaling over te kunnen gaan. Voor sommige donoren (vooral de

banken) zijn de onderliggende processen van belang, anderen focussen meer op specifieke targets of resultaten op outcome niveau. Daar komt bij dat de verschillende variabele tranches elkaars effectiviteit en die van de overall PAF ondermijnen (Claussen 2010, blz. 6). De overheid kiest dan voor de tranches met de hoogste opbrengst en laagste risico's.

## 5.9 Referenties

Booth, D., Lawson, A., Williamson, T., Wangwe, S. en Msuya, M. (2005). *Joint evaluation of general budget support Tanzania 1995-2004*. Dar es Salaam/London: Daima Associates/ODI.

Claussen, J. (2010). *Poverty Reduction Budget Support to Tanzania. Some Observations and recommendations to the PRBS Group*. Dar es Salaam, Nordic Consulting Group.

Claussen, J. en Mussa J. Assad (2009). *Public Expenditure Tracking Survey for Primary and Secondary Education in Mainland Tanzania*. Dar es Salaam: Ministry of Education and Vocational Training.

COWI/Goss Gilroy inc/EPOS (2007). *The Health Sector in Tanzania 1999-2006, Joint External Evaluation*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark.

De Kemp, A., Faust, J. en Leiderer, S. (2011). *Between high expectations and reality: an evaluation of budget support in Zambia*. Bonn / Den Haag / Stockholm: BMZ/IOB/Sida.

Development Partner Group (2006). *Tanzania Joint Program Document*. Dar es Salaam.

EGEval EEIG and EDI (2006). *Evaluation of the European Commission's support to the United Republic of Tanzania*. Brussels: European Commission.

Frantz, B. (2004), *General Budget Support in Tanzania: A Snapshot of Its Effectiveness*. USAID.

Government of Tanzania and Development Partners (2009). *Equitable Service Delivery: Opportunities and Challenges*. Dar es Salaam: Presidents Office.

Harrison, G. en Mulley, S. (2007). *Tanzania: a genuine case of recipient leadership in the aid system?* GEG Working Paper 2007/29. Oxford: Oxford University College.

Hoogeveen, J., Fox, L. en Simonsen, M. (2008). The challenge of reducing poverty, in: R. J. Utz, *Sustaining and sharing growth in Tanzania*, p. 41-62. Washington DC: The World Bank.

IOB (2008). *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006: Evaluatie Van De Bilaterale Samenwerking*. IOB rapport No. 308. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB).

Joint Government and Development Partners Group (2009). *Accelerating pro-poor growth in the context of Kilimo Kwanza*, Paper presented to the Annual National Policy dialogue.

Mbelle, A. V. Y. (2008). *The impact of reforms on the quality of Primary Education in Tanzania*. Dar es Salaam: REPOA.

Ministry of Finance (2011). *MKUKUTA Annual implementation report 2010/2011*. Dar es Salaam.

Ministry of Finance and Economic Affairs (2009a). *Poverty and Human Development Report 2009*. Dar es Salaam.

Ministry of Finance and Economic Affairs (2009b). *Budget Digest 2009/2010*. Dar es Salaam.

Ministry of Finance and Economic Affairs (2009c). *MKUKUTA Annual implementation Report 2008/2009, "Success in the midst of turbulence"*. Dar es Salaam.

Ministry of Finance and Economic Affairs (2009d). *The Annual National Policy Dialogue, Report 2009*. Dar es Salaam.

Ministry of Health and Social Welfare (2009). *Health Sector PER Update 2008*. Dar es Salaam.

Mkenda, A. F., Luvanda, E.G. en Ruhinduka, R. (2010). *Growth and Distribution in Tanzania, Recent Experiences and lessons*. Dar es Salaam.

Msambichaka, L., Luvanda, E., Mashindano, O. en Ruhinduka, R. (2010). *Analysis of the performance of agriculture sector and its contribution to economic growth and poverty reduction*. Dar es Salaam: University of Dar es Salaam.

Mutalemwa, D. K. (2009). *Aid effectiveness and General Budget Support in Tanzania: the potential, the problem, the promise*. Dar es Salaam: Policy Forum.

Mwase, N. en Ndulu, B.J. (2008). Tanzania, Explaining four decades of episodic growth, in: Ndulu, B., S. A. O'Connell, R. H. Bates, P. Collier en Ch. C. Soludo (eds.), *The political economy of economic growth in Africa, 1960-2000*. Cambridge: Cambridge University Press, Volume 2: Country case studies, chapter 13, p. 426-470.

Oden, B. en Tinnes, T. (2003). *Tanzania: New aid modalities and donor harmonization. What has been the experience. What lessons can be learned and carried forward to other countries?* Stockholm, NORAD/Sida.

Research and Analysis Working Group, MKUKUTA Monitoring System (2009). *Poverty and Human Development Report 2009*. Dar es Salaam: Ministry of Finance and Economic Affairs.

United Republic of Tanzania (2006). *Agricultural Sector Development programme (ASDP), support through a basket fund*. Dar es Salaam.

National Bureau of Statistics Tanzania (2009). *Household Budget Survey*.

United Republic of Tanzania (2006). *Joint Assistance Strategy for Tanzania*. Dar es Salaam.

United Republic of Tanzania (2007). *General Budget Support Annual Review Report*. Dar es Salaam: Ministry of Finance and Economic Affairs.

United Republic of Tanzania (2008). *General Budget Support Annual Review Report*. Dar es Salaam: Ministry of Finance and Economic Affairs.

United Republic of Tanzania (2009a). *The Annual Policy Dialogue Report 2009*. Dar es Salaam: Ministry of Finance and Economic Affairs.

United Republic of Tanzania (2009b). *Information pack General Budget Support: the Facts and Figures*. Dar es Salaam: Ministry of Finance and Economic Affairs.

Utz, R. J. (ed), *Sustaining and sharing Economic Growth in Tanzania*. Washington DC: The World Bank.

Van Kesteren, K. (2010). *Verloren in wanorde, Dertig jaar ontwikkelingssamenwerking, een persoonlijk relaas*. Amsterdam: KIT Publishers.

Wangwe, S., Wohlgemuth, L, Amani, H., Chijoriga M. en Mutalemwa, D. (2010). *Assessment of the effectiveness of development cooperation/external resources and partnership principles in context of the MKUTA and MKUZA Review*. Dar es Salaam: Economic and Social Research Foundation.

| 77 |

Wohlgemuth, L. (2006). *Changing aid modalities in Tanzania*. Maastricht: ECDPM, Policy Management Brief no. 17.

White, H. en Dijkstra G. (2003), *Programme Aid and Development, Beyond conditionality*. London: Routledge.

World Bank (2009). *Public Expenditure and Financial Accountability Review 2008*. Dar es Salaam.





6

# Landenstudie Ghana

## 6.1 Inleiding

De afgelopen dertien jaar heeft de Nederlandse ontwikkelingsrelatie met Ghana geleidelijk vorm gekregen in gezondheidszorg, milieu, goed bestuur en publiek financieel management (PFM). Nederland behoorde, na het Verenigd Koninkrijk (DFID), tot de grootste bilaterale donoren en heeft vaak een sleutelrol gespeeld (Betley en Burton 2011). Samen met de EC, DFID en de Wereldbank nam Nederland het initiatief voor het opstarten van Multi-Donor Budget Support (MDBS) in Ghana, waaraan op het hoogtepunt elf donoren meededen. De Nederlandse portfolio groeide constant tussen 2002 en 2007, maar na 2007 bouwde Nederland de betrekkingen geleidelijk af. In 2012 heeft Nederland na negen jaar de algemene begrotingssteun (ABS) aan Ghana beëindigd.

Naast bezuinigingen in Nederland, zijn er ook in Ghana veranderingen die de noodzaak van ABS ter discussie stellen. Zo heeft Ghana de status van (lager) midden-inkomensland (LMIC) bereikt, zijn substantiële inkomsten uit oliebronnen in zicht en bloeien Sino-Afrikaanse betrekkingen op. De relatie met China levert Ghana diverse en dynamische projecten op en de Chinese hulp is vrij van voorwaarden. Dit maakt het voor andere donoren moeilijker het beleid te beïnvloeden. Ghana kan nu kiezen welk ontwikkelingsmodel het wenst te volgen (Tan-Mullins, Mohan en Power 2010). Nederland zal nog acht jaar aanwezig blijven om waar nodig technische ondersteuning te bieden, zodat Ghana tegen 2020 op eigen benen kan staan. De betrekkingen zullen zich steeds meer gaan richten op onderwerpen waar het belang wederzijds is (MASP 2012-2015).

179 |

## 6.2 Context

Waar Ghana ten tijde van de onafhankelijkheid in 1957 nog relatief welvarend was, ging vanaf 1965 de economie achteruit en nam de corruptie toe (Tagoe 2010). Begin jaren tachtig leek de militaire coup van de *Provisional National Defense Council* (PNDC), onder leiding van luchtmacht kapitein Rawlings, tot een positieve ommekeer te leiden. Het IMF en de Wereldbank steunden het sociaal-democratische *Nationaal Democratisch Congres* (NDC) van Rawlings met een economisch herstel programma (ERP). Hoewel structurele aanpassingen leidden tot macro-economische stabiliteit en economische groei, merkten inwoners nauwelijks vooruitgang. Het autoritaire NDC werd in toenemende mate geconfronteerd met interne en externe druk voor democratisering. Dit mondde in 1992 uit in de eerste vrije, competitieve verkiezingen in elf jaar. Ondanks het afnemende vertrouwen in de partij, won de NDC nog de verkiezingen van 1992 en 1996.

De terugkeer van het meerpartijensysteem en de bijbehorende verkiezingscampagnes maakte dat de aandacht voor structurele hervorming en armoedebestrijding verslapte (Whitfield 2010). In 1995 ontwikkelde de Ghanese regering onder druk van donoren een vijfjarenplan en het 'Vision 2020', maar deze documenten hadden weinig praktische waarde (Foster en Zormelo 2002). Het ontbrak de NDC-regering aan een lange termijn visie op het beleid en de begroting. Rawlings distantieerde zich ook steeds meer van het neoliberale gedachtegoed (Whitfield 2010). In 1996 schortte het IMF zijn lening op wegens falend monetair en



begrotingsbeleid. In 1998 werd de steun van IMF hervat en begon Nederland de betalingsbalanssteun van de Wereldbank te co-financieren met EUR 20 miljoen tussen 1998 en 2001.

Eind jaren '90 had de nationale economie haar dieptepunt bereikt. Bij de verkiezingen van 2000 behaalde de liberaal-democratische Nieuw Patriottische Partij (NPP) onder President Kufuor een nipte overwinning. In het verkiezingsjaar raakte het IMF programma tijdelijk weer "off track". Nederland wilde wel begrotingssteun geven maar tegelijkertijd voorkómen dat het voor verkiezingscampagnes gebruikt zou worden. Daarom gaf Nederland incidentele begrotingssteun in 2001. Dit betekende dat het geld aan de Centrale Bank werd overgemaakt, officieel als wisselkoerscompensatie (IOB 2008, blz. 169). Nederland wilde ook de ontwikkeling van de Ghana Poverty Reduction Strategy (GPRS) en de transitie naar de oppositie regering steunen.

In 2001 begon de economie te herstellen onder meer door hogere prijzen en méér productie van goud en cacao en door een verdere depreciatie van de nationale munt (The EIU 2002). Ook nam het vertrouwen in Ghana toe onder de proactieve houding van president Kufuor in de nationale en regionale context. In 2002 kwam, na een moeizame start, ook het GPRS proces op stoom. Het land sloot dat jaar een nieuw PRGF met het IMF af, wat samen met een goedgekeurde armoede strategie (GPRS I, 2002-05) leidde tot toelating tot het voltooiingspunt van het HIPC initiatief. Na de herverkiezing in 2004 wijdde de regering zich in 2005 aan de herziening van de armoedestrategie (GPRS II, 2006-2009), waaraan de ontwikkelingsprioriteiten van de Millenniumdoelen (MDGs), NEPAD en UNCTAD werden toegevoegd.

| 80 |

De regering-Kufuor begon zowel haar eerste als tweede regeerperiode vol beloften aan, en vertrouwen van, bevolking en donoren. Eerst zouden baanbrekende institutionele hervorming en vervolgens structurele verbetering in de samenleving plaatsvinden. In de eerste regeerperiode werd het gebrek aan duidelijk zichtbare ontwikkeling de regering niet aangerekend gezien de korte ambtstijd, de goede intenties en de relatief gunstige omstandigheden in Ghana. In de aanloop naar de verkiezingen van 2008 verminderde de steun voor de NPP-regering echter. Niet waargemaakte verkiezingsbeloften, de wereldwijde crisis, natuurrampen en stakingen eisten hun tol. Zo kon in 2009 een nieuwe NDC-regering, onder leiding van Atta Mills, aan de slag.

## 6.3 Motieven, verwachtingen en selectiecriteria

Ghana kende eind jaren '90 relatief gunstige startcondities voor begrotingssteun wat betreft goed bestuur.<sup>27</sup> Vooral op het gebied van wetgeving, burgerrechten en vrijheid van meningsuiting scoorde Ghana bovengemiddeld. Ook startte de NPP bij haar aantreden in 2001 het Nationale Anti-Corruptie Plan (NACP), met de ambitie geen enkele corruptie te tolereren, alsmede een Nationale Verzoenings Commissie om vermeende malversaties in het openbaar bestuur aan de orde te stellen. Daarnaast woog mee dat de regering openstond voor reorganisatie van het openbaar bestuur (TR 2002 en 2003; Cavalcanti 2007).

<sup>27</sup> Deze sectie is, tenzij anders vermeld, gebaseerd op het Jaarplan en de MDBS overeenkomst van 2003.

Zoals hierboven beschreven, waren er in 2003 ook een goedgekeurde armoedestrategie en een nieuw IMF akkoord.

De nieuwe regering kreeg ook vertrouwen door zich te committeren aan een strak monetair en begrotingsbeleid en door een aantal belangrijke hervormingen betreffende het financieel management door te voeren (TR 2002; Lawson et al. 2007). Het neoliberale beleidskader van de armoedestrategie had bovendien de potentie om het ondernemings- en investeringsklimaat te bevorderen. Nederland wilde de samenwerkings-, handels- en investeringsmogelijkheden voor Nederlandse producten en diensten inventariseren en intensiveren (Jaarplannen 2001-2004).

Maart 2003 ondertekende de overheid met negen ontwikkelingspartners het Framework Memorandum (FM) voor MDBS: de Afrikaanse Ontwikkelingsbank (AfDB), Canada, Denemarken, de EC, Duitsland, Nederland, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk en de Wereldbank.<sup>28</sup> Ook al vonden de donoren de armoedestrategie te weinig specifiek en ontbrak een link met de begroting, toch vormde de strategie de basis voor beleidsafspraken met de overheid. Donoren gaven de intenties van zowel de strategie als van de regering het voordeel van de twijfel (Whitfield 2010). Hoewel donoren hamerden op geijkte hervormingsthema's als privatisering, decentralisatie en publieke sector hervorming, blijkt uit het Performance Assessment Framework (PAF) dat de meeste aandacht uitging naar het publiek financieel management (PFM) en naar verbetering van de middellange termijn ramingen van de uitgaven. De donoren boden aan om een deel van de ABS als middelen voor technische assistentie aan te bieden, maar dit werd door de overheid niet geaccepteerd.

| 81 |

Met de beleidsdialoog beoogden MDBS partners een faciliterende rol te spelen in het structureren en verbeteren van de intra- en interministeriële communicatie en in de samenwerking met decentrale niveaus. Hiermee zouden ook sector overschrijdende onderwerpen als armoede onder de aandacht kunnen worden gebracht. De krachtenbundeling onder MDBS moest ook de positie en capaciteit van het Ministerie van Financiën en Economische Planning (MoFEP) versterken om het projectgerichte karakter van de hulp te kunnen doorbreken. Een sterk MoFEP zou bovendien, in samenwerking met onder meer de lijnministers en de nationale plannings- en ontwikkelingscommissie, tot een betere afstemming van beleid en begroting kunnen komen. De verbeteringen in publiek financieel management moesten leiden tot vergrote transparantie en méér controle van publieke middelen. Nederland had extra aandacht voor de verbetering en verbreding van participatie, consultatie en transparantie door de ontwikkeling van onafhankelijke onderzoeksplatformen en door ondersteuning van een kritisch en goed georganiseerd maatschappelijk middenveld.

<sup>28</sup> Frankrijk en Japan, die in eerste instantie samen met het IMF, Unicef, de Verenigde Staten (USAID) en de Verenigde Naties (UNDP) als waarnemers hadden gefungeerd, vulden dit aantal later aan tot elf MDBS partners, respectievelijk in 2005 en in 2008.

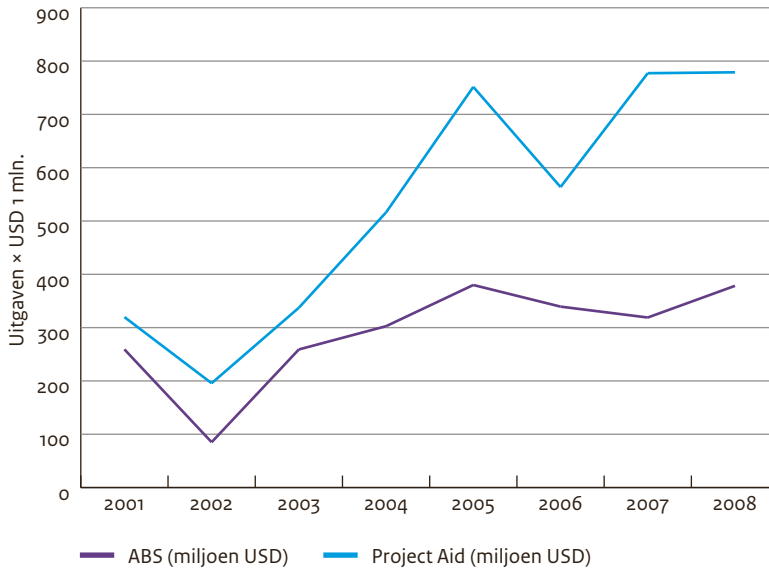
## 6.4 Uitvoering

Het Framework Memorandum vormde de basis voor de MDBS overeenkomst. De omvang van de jaarlijkse begrotingssteun was afhankelijk van twee beoordelingen. De voortgang van het PRGF was bepalend voor de uitkering van de vaste “tranche” en deze omvatte de helft van de toegezegde begrotingssteun. De uitkering van de flexibele “tranche” was afhankelijk van de vooruitgang op de indicatoren van de door overheid en donoren overeen gekomen prestatie beoordelings matrix (performance assessment matrix, PAF). De PAF omvatte indicatoren voor de korte en middellange termijn en overheid deed jaarlijks verslag over de voortgang. De vaste tranche werd in het eerste kwartaal uitgekeerd, de flexibele tranche tussen het derde kwartaal en het eind van het financiële jaar. Vanaf 2006 vond de beslissing over beide tranches voor het komende jaar (t+1) plaats op basis van de beoordeling van het voorafgaande jaar (t-1). De vaste en flexibele tranche werden respectievelijk in het tweede kwartaal (mei) en in de tweede helft van het financiële jaar vastgesteld.

De PAF omvat drie pijlers: (1) ontwikkeling van de particuliere sector, (2) sociale sectoren en (3) goed bestuur en PFM. Het oordeel over de vooruitgang beruiste meestal meer op de algemene voortuitgang dan op de triggers uit de PAF (Lawson et al. 2007). In 2006 besloten donoren voor het eerst om tien procent van de flexibele tranche à EUR 14 miljoen niet uit te keren vanwege een onvoldoende op één van de tien triggers (Jaarverslag 2006). Tussen 2006 en 2009 werd er méér belang gehecht aan de triggers. Opvallend is dat ook een tijdsige en volledige rapportage onder de voorwaarden kwam te vallen en dat Nederland deze trigger aanwendde om de prestatiebeurs in 2008 niet volledig uit te keren (MASP 2009), terwijl Nederland juist bekend stond als voorstander van een meer holistische benadering. Om de voorspelbaarheid te vergroten gingen veel donoren er later toe over het aandeel van de vaste tranche op te krikken. Zo besloten het Verenigd Koninkrijk, Canada en Nederland halverwege 2006 de 50:50 verdeling te veranderen naar 80:20 (Jaarverslag 2006).

De afspraken tussen de 11 donoren en de overheid kwamen soms moeizaam tot stand (Betley en Burton 2011). In de eerste periode had de overheid nog veel te maken met afzonderlijke initiatieven, procedures en systemen van donoren (AFRODAD 2007). Tussen donoren was er onder andere een intensief debat over of de indicatoren resultaat gericht moesten zijn (voorkeur van de Europese Commissie) of procesgericht (voorkeur van de Wereldbank) (Lawson et al. 2007; Woll 2008).

Ondanks de afspraken om geormerkte programma- en projecthulp te reduceren, werden traditionele hulpvormen onverminderd voortgezet en zelfs uitgebreid (zie figuur 1). Begrotingssteun besloeg in de periode 2003-2006 25-35 procent van de totale ODA (tabel 1) en ongeveer tien procent van de totale overheidsuitgaven (Gerster c; Killick 2007). Vanaf 2006 vertegenwoordigde begrotingssteun desondanks slechts vijf procent van de totale overheidsuitgaven (Survey SPA 2008).

**Figuur 6.1:** Algemene begrotingssteun en projecthulp aan Ghana 2001-2008 (mln. USD)

| 83 |

Bron: NDPC, GoG and UNDP (MDG Rapport 2010).

Sinds 2003 is het relatieve belang van niet-geoormerkte begrotingssteun afgenomen door de toename van projecthulp en overheidsinkomsten (Tabel 6.1). Het aandeel van ABS ten opzichte van het bruto binnenlands product (BBP) daalde pas vanaf 2008, vooral vanwege de olievondst en de kapitaalstromen uit China.

Tabel 6.1: Begrotingssteun (MDBS) aan Ghana 2003-2010								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Begrotingssteun (mln. USD)	277,9	309,0	281,9	312,2	316,6	368,1	525,2	403,9
Begrotingssteun (% totale ODA)	30,0	26,7	29,3	33,0	26,5	25,7	34,6	23,4
Begrotingssteun (% overheidsuitgaven)	-	12,7	10,2	8,3	7,7	8,3	9,3	5,5
Begrotingssteun (% BBP)	3,6	3,5	2,6	1,5	1,3	1,3	2,0	1,3

Bron: officiële gegevens MoFEP, Ghana (in Betley en Burton 2011, 2)

De Nederlandse algemene begrotingssteun aan Ghana was tussen 2007 en 2010 het hoogst (Tabel 6.2).

**Tabel 6.2: Nederlandse bilaterale hulp aan Ghana 2000-2011 (mln. Euro)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ABS			8,8	7,2	10,0	10,0	14,7	25,0	24,3	25,0	20,0	10,0
Incidenteel		80,6			6,5							
Co-financiering	6,8	6,5										
Schuld- verlichting	0,0	0,0	42,8	14,4								
SBS/Basket	3,7	6,0	17,5	10,0	18,8	5,6	21,3	18,4	25,4	25,0	25,1	25,0
Overig	17,9	22,4	8,3	7,1	10,8	4,5	9,7	20,9	7,4	14,7	9,9	10,3
<b>Totaal</b>	<b>28,4</b>	<b>115,6</b>	<b>77,4</b>	<b>38,6</b>	<b>46,1</b>	<b>20,2</b>	<b>45,7</b>	<b>64,3</b>	<b>57,2</b>	<b>64,7</b>	<b>55,0</b>	<b>45,3</b>

Bron: Midas, Piramide.

## 6.5 Ownership en invloed

| 84 |

De PAF was in principe gebaseerd op de armoedestrategieën, maar het ownership van vooral de eerste strategie was gering. De regering Kufuor drukte wel meer haar stempel op de tweede strategie in 2006. Hierin stond economische groei en de ontwikkeling van de particuliere sector centraal. Maar de regering had weinig inspraak in de indicatoren en triggers van de PAF. Dat de regering eigenlijk hele andere prioriteiten had dan de donoren bleek bij de besteding van de middelen van de Millennium Challenge Account van de VS. Deze gingen vooral naar productie en infrastructuur en niet naar armoedebestrijding (Woll 2008). De regering toonde grote openheid en betrokkenheid in de MDBS dialoog, waarbij gevoelige en gesloten stukken openbaar en bespreekbaar werden gemaakt. Dit had tot gevolg dat donoren dachten zich overal mee te kunnen bemoeien, waarmee MDBS een detaillistische exercitie werd waarin de regering werd aangesproken op incidenten. Dit ging ten koste van een open en brede discussie over problemen en potentiële oplossingen (Killick 2007).

In grote lijnen gaf de overheid gehoor aan de eisen van donoren, ondanks de angst autonomie of de verkiezingen te verliezen. Zo werden verschillende overheidssubsidies onder druk van de donoren afgeschaft, waarvan die van de brandstofsubsidie in 2004, na de hervkiezing van de NPP, politiek het meest gevoelig was.<sup>29</sup> Dit droeg bij aan een discussie over de invloed van donoren. Omgekeerd was er volgens donoren een groot probleem bij de uitvoering van geaccepteerde maatregelen: de institutionele capaciteit schoot tekort (TR 2009, MASP 2008). In de aanloop naar de verkiezingen van 2008 kwam Kufuor II, met stijgende energieprijzen, dreigende stakingen in de publieke sector en niet waargemaakte beloften, zwaar onder druk te staan. De regering ging over op populistisch, kortzichtig beleid om stemmen te winnen en de armoede focus kwam op de achtergrond. Desondanks verloor de partij van Kufuor de verkiezingen.

<sup>29</sup> De subsidiëring van producten in de energie- en watersector drukte zwaar op het overheidsbudget. Afschaffing was een vereiste voor de voortgang van het PRGF en MDBS (Jaarplan 2005-2006).

Gezien de sociaal-democratische signatuur van de nieuwe regering verwachtten donoren dat de aandacht voor armoede en herverdeling zou toenemen (Landenscan 2009). Het MDBS werd verlengd tot 2012. De nieuwe regering wist de macro-economie verrassend snel te stabiliseren, maar begrotingstekorten bleven door achteruitgang in onder meer de belastingopbrengst. In 2011 werd 72% van de targets van de PAF gehaald en scoorde het PFM al hoger op volledigheid en transparantie. Ook werd de grondwet herzien ter bevordering van democratische processen (Wereldbank 2011). Donoren hadden vertrouwen in het leiderschap en ownership van de regering-Mills.

## 6.6 Intermediaire effecten

In de loop van de tijd groeide de MDBS in Ghana uit tot *het* forum voor de ontwikkelingshulp. Het overkoepelende en sector overschrijdende karakter van MDBS bracht donoren ertoe de MDBS dialoog ook voor andere modaliteiten dan begrotingssteun te gaan gebruiken, waarmee deze 90 procent van de donoren en 95 procent van de totale hulp ging bestrijken (Betley en Burton 2011, 19). Er kwam een onderscheid tussen de overkoepelende dialoog en sector werkgroepen; donoren gingen enkel participeren in werkgroepen waarvoor ze de expertise hadden (Calvalcanti 2007). Dit verminderde de transactiekosten, zeker voor de regering. Voor donoren werd het werk niet minder, maar anders (MASP 2008) en anderen concluderen dat de transactiekosten voor donoren toenamen (Quartey et al. 2011, blz. 52).

| 85 |

De voorspelbaarheid van begrotingssteun werd beter vanaf 2006, toen een nieuwe tijdlijn werd ingesteld. In de loop van de jaren werd er steeds minder afgeweken van de toezeggingen en werd 90 procent binnen het afgesproken begrotingsjaar overgemaakt, al week het exacte moment nog regelmatig af van de afspraken (Survey SPA 2008, blz. 26).

De MDBS dialoog verbeterde ook de coördinatie tussen het Ministerie van Financiën en Planning en de lijnministeries. Dit kwam de kwaliteit van de uitvoering door de centrale overheid ten goede. Er is ook enige vooruitgang geboekt op het gebied van Publiek Financieel Management (PFM). Sinds 2006 wordt de begroting eerst door het parlement goedgekeurd en is ook interne en externe audit geïnstitutionaliseerd (Gerster) en de overbesteding op de begrotingen van lijnministeries namen af. De administratie en management van inkomsten, schulden, uitbestedingen en salarissen verbeterde, maar systematische en accurate rapportage bleef lastig (TR 2009 en 2010). Nog steeds werden veel uitgaven gedaan die niet begroot waren (TR 2009).

De grote invloed van donoren op de inhoud van de PAF en de grote aandacht voor verantwoording over de PAF stond ook de potentiële verantwoording aan de Ghanese burgers in de weg. De regering bood wel voldoende ruimte aan parlement, de rechtspraak, evaluatie

en audit afdelingen, media en het maatschappelijk middenveld. Met uitzondering van de media was de rol van deze organisaties in de praktijk beperkt (Quartey et al. 2011).<sup>30</sup>

Begrotingssteun heeft een belangrijke rol gespeeld bij het verbeteren van de macro-economische stabiliteit, maar daarbij was ook de toewijding van het Ministerie van Financiën en Planning essentieel.<sup>31</sup> Een groot deel van de begrotingssteunmiddelen werd vooral in het begin gebruikt voor binnenlandse schuldaflossing en de opbouw van internationale reserves, zodat er weer binnenlands krediet beschikbaar zou zijn voor de private sector en voor armoedebestrijding. Daarnaast namen de overheidsinkomsten toe tussen 1999 en 2005 (Lawson et al. 2007).

## 6.7 Impact: economische groei en armoede vermindering

Net zoals dat in andere Afrikaanse landen het geval was, heeft de Ghanese economie zich vanaf de eeuwwisseling gunstig ontwikkeld (zie ook Radelet, 2010). Tussen 1999 en 2002 bedroeg de gemiddelde jaarlijkse groei van het BBP 4,2 procent. Deze steeg daarna jaarlijks tot ruim acht procent in 2008. Deze groei was voornamelijk te danken aan gunstige internationale prijzen en een toename van de productie van de belangrijkste export producten en een lage importprijs van olie. In 2009 liep de groei terug onder invloed van de internationale financiële crisis, maar in 2010 herstelde de economie zich weer met een groei van 7,7 procent. Eind 2010 bereikte Ghana de status van midden-inkomensland.

| 86 |

Ondanks de relatief gunstige economische ontwikkeling heeft Ghana op een aantal speerpunten van de ontwikkelingsstrategie weinig vooruitgang geboekt. De overheid is er niet in geslaagd de landbouw en industrie te moderniseren. Het overheidsbeleid droeg bij aan de verdubbeling van de cacao productie tussen 2000 en 2005, maar geplande investeringen in de voedselproductie, zoals granen, rijst en horticultuur, voedselverwerking en afzetmarkten bleven achterwege. De productie van katoen, koffie, vlees en vis daalde (Whitfield 2010).

De economische groei heeft, ondersteund door buitenlandse investeringen, ontwikkelingsuitgaven en schuldverlichting, bijgedragen aan een vermindering van de armoede. Ook de overmakingen van Ghanese migranten naar hun achtergebleven families droegen hieraan bij.<sup>32</sup> Tussen 1991 en 2006 daalde het aantal huishoudens onder de armoedegrens van 52%

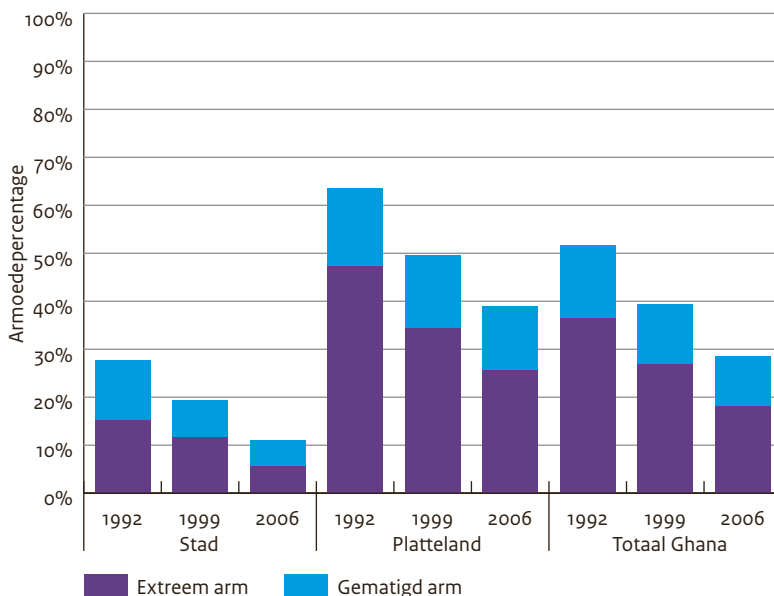
<sup>30</sup> Een belangrijke factor bij corruptiebestrijding in Ghana is de media. Al meerdere malen zijn grotere en kleinere corruptieschandalen door de media achterhaald en is de regering aangezet tot onderzoek en actie (Jaarverslag 2005).

<sup>31</sup> De binnenlandse schulden werden tussen 2002 en 2005 teruggebracht van 23,7 procent naar 10,8 procent van het BBP. De inflatie daalde en de Cedi stabiliseerde en steeg ten opzichte van de Euro en Dollar (Lawson et al. 2007, 40-1).

<sup>32</sup> De financiële crisis van 2008 leidde tot een forse val van de overmakingen van Ghanese migranten, wat een negatief effect kan hebben gehad op de armoede-ontwikkeling (MDG Report 2010).

naar 28% (MASP 2008-2011). Extreme armoede is eveneens sterk gedaald.<sup>33</sup> In 2006 leefde 18% van de bevolking in extreme armoede tegenover 36% in 1991. Het percentage ondervoede jonge kinderen nam af van 30% naar 13% procent (AR MDBS 2010). Regionaal blijven echter grote verschillen bestaan.

**Figuur 6.2:** Armoede-ontwikkeling in Ghana 1992-2006 (in procent van de bevolking)



Bron: MDG Rapport 2010; Bewerking IOB.

Armoede is vooral hoog in het noorden. Daar leeft 58% in armoede tegenover 19% in de rest van Ghana (Aide Memoire 2011). Anders dan in de rest van het land is de armoede in het uiterste noorden ook verslechterd in plaats van verbeterd (MDG Report 2010). Het zuiden profiteerde van de mijnbouw en landbouw, ondersteund door een betere economische en fysieke infrastructuur en opkomende dienstverlening, terwijl de verwaarloosde landbouw in het noorden geen investeringen aantrok (Whitfield 2010, 723-5). Het noorden heeft te kampen met een gebrekkige infrastructuur en tekortschietende publieke voorzieningen, hetgeen heeft bijgedragen aan een grote migratie uit de regio (MASP 2008 en 2009).

Overheidsprogramma's hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de verbetering van publieke voorzieningen. Ghana heeft de doelstelling voor 2015 van MDG 7 op het gebied van veilig drinkwater al behaald (Wereldbank 2011, 20). De verbetering van sanitaire

<sup>33</sup> De Wereld Bank schatte in 1995 dat het BBP jaarlijks 5,8 procent groei moet tonen om de levensstandaard van 1965 te hebben hervonden tegen 2000. Op deze basis zou het tien jaar duren voordat de gemiddelde burger armoede ontvlucht is en veertig jaar voor de allerarmsten (Foster en Zormelo 2002).



voorzieningen is echter ver achter bij de planning. Voor het behalen van MDG 7 in 2015 zou een vijfmaal zo grote verbetering nodig zijn als tussen 1993 en 2008 het geval was (Results Chain MASP 2008-2011).

De deelname aan het *basisonderwijs* is sterk verbeterd, onder meer door afschaffing van het schoolgeld en de invoering van schoollunches in 2004. Het aantal schoolgaande kinderen nam vooral toe in de achterblijvende noordelijke regio's (MDG Report 2010). Desondanks concluderen verschillende studies dat veel middelen niet naar achterblijvende gebieden gaan en dat slechts 21% van de investeringen de armste huishoudens bereikt (Wereldbank 2011, 29). Zo zou 43% van het school voedselprogramma terecht komen bij de rijkste 20 procent en niet meer dan zeven procent bij het armste quintiel (Aide Memoire 2011, 23). Deze statische analyse verhult echter dat op een aantal essentiële punten de toegang van de armsten tot basisvoorzieningen verbeterd (zie ook tabel 6.3).

De snelle groei van het aantal leerlingen had ook een keerzijde. Door de snelle stijging in het aantal kinderen in het basisonderwijs verslechterde de leerling-docent ratio en door de snel stijgende vraag nam het opleidingsniveau van onderwijzers af. Door de groei van het aantal onderwijzers en door de stijgende salarissen bestaat ook nauwelijks ruimte voor investeringen in gebouwen of leermiddelen. Zo ging in 2011 96% van het budget op aan salarissen (Wereldbank 2011, 13). Een volgend knelpunt is de veelvuldige afwezigheid van (hoofd)onderwijzers (Wereldbank 2011, 22-29).

| 88 |

**Tabel 6.3: Deelname aan onderwijs en toegang tot gezondheidsvoorzieningen naar inkomen (2004-2010)**

	Armste 20%	Tweede quintiel (20%)	Middelste 20%	Vierde quintiel (20%)	Rijkste 20%
<i>Deelname aan het primair onderwijs</i>					
2004	43%	56%	64%	68%	78%
2010	59%	72%	77%	82%	86%
<i>Financiële belemmeringen bij de toegang tot gezondheidsvoorzieningen</i>					
2004	74%	68%	60%	51%	33%
2010	60%	50%	49%	41%	31%

Bron: DHS Ghana, UN Data; Bewerking IOB.

In de *gezondheidszorg* is het aantal artsen per hoofd van de bevolking verdubbeld en het aantal verpleegkundigen licht gestegen. Met meer aandacht voor onder meer vaccinaties, malaria en ondervoeding is het sterftecijfer van jonge kinderen, na jaren van stagnatie, in een aantal regio's flink gedaald (Wereldbank 2011). Desondanks waren in 2008 maar vier regio's op schema voor het behalen van de MDGs (MDG Report 2010). Moedersterfte blijft ook te hoog en het is onwaarschijnlijk dat Ghana dit millenniumdoel zal halen (Aide Memoire 2011; Wereldbank 2011, 37). Ook hierbij speelt de distributie van financiële middelen en operationele inefficiëncies een belangrijke rol. In achtergestelde gebieden vormde de aanwezigheid van medicijnen en hulpverleners, evenals de afstand en kosten

voor de behandeling, een groot struikelblok. Nederland heeft zich als leidende donor hard gemaakt voor een gezondheidszorg die toegankelijk is voor achtergestelde Ghanesezen door bij te dragen aan de oprichting van een nationale ziektekostenverzekering. Inmiddels is 80% van de bevolking hierbij aangesloten (Results Chain MASP 2008-2011). Voor de armste huishoudens is de premie echter te hoog (Aide Memoire 2011, 23).

## 6.8 Conclusies

Ghana geldt als een van de meest stabiele landen in de regio. Mede hierdoor, en door een grote overeenkomst in preferenties tussen overheid en donoren, gold het land als een ideale kandidaat voor begrotingssteun. De Ghanese overheid stond open voor de visie van donoren en door deze houding kon de beleidsdialoog breed georiënteerd en effectief zijn, al heeft deze pas in de loop van de jaren aan kracht gewonnen. Donoren zijn in het algemeen tevreden over deze dialoog en de processen die in hun ogen daaruit geleidelijk zijn voortgekomen, ook al is niet altijd een duidelijk in welke mate behaalde resultaten ook echt toe te schrijven zijn aan deze dialoog.

Het eerste decennium van deze eeuw heeft Ghana op belangrijke terreinen vooruitgang geboekt. Het land heeft de midden-inkomensstatus bereikt en heeft grote voortgang gemaakt op een aantal MDGs, democratie en de kwaliteit van het goed bestuur. De armoede is sterk verminderd, al ontbreken recente gegevens, en ook op het terrein van onderwijs en gezondheidszorg heeft het land belangrijke verbeteringen gerealiseerd.

| 89 |

Het land kent nog steeds tal van uitdagingen op het terrein van corruptiebestrijding, publieke participatie, PFM en armoedebestrijding, maar dankzij de macro-economische en politieke stabiliteit is de basis gelegd voor een samenwerking die steeds minder financieel en meer technisch van aard is.

## 6.9 Referenties

African Forum and Network on Debt and Development (AFRODAD) (2007). *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation in Ghana*.

Betley, M., and Burton, J. (2011). *Ghana: Assessing the Benefits of Multi-Donor Budget Support*. Oxford: Mokoro Ltd.

Cavalcanti, C. (2007). *Reducing the Transaction Costs of Development Assistance: Ghana's Multi-Donor Budget Support (MDBS) Experience from 2003 to 2007*. Policy Research Working Paper 4409, World Bank.

Foster, M., and Zormelo, D. (2002). *How, When and Why does Poverty get Budget Priority: Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Ghana*. Working Paper 164. London: Overseas Development Institute.

Ghana Statistical Service en Ghana Health Service (2009). *Ghana Demographic and Health Survey 2008*. Accra: Ghana Statistical Service en Ghana Health Service.

IOB (2008). *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006: Evaluatie Van De Bilaterale Samenwerking*. IOB rapport No. 308. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB).

Killick, T. (2007). *Budget support to Ghana: A risk worth taking?* ODI, London.

Lawson, A., Boadi, G., Ghartey, A., Ghartey, A., Killick, T., Kizilbash Agha, A., en Williamson, T. (2007). *Volume One: Evaluation Results and Recommendations on Future Design and Management of Ghana MDBS. Joint Evaluation of Multi-Donor Budget Support to Ghana*. London/ Accra, ODI/CDD.

NDPC, GoG and UNDP (2010). 2008 Ghana: Millennium Development Goals Report.

Quartey, P., Ackah, C., Dufe, G., and Agyare-Boakyee, E. (2011). Ghana Country Report; Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness: Phase II. Danish Institute for International Studies, Copenhagen.

190 | Radelet, S. (2010). *Emerging Africa: How 17 Countries are Leading the Way*. Center for Global Development, Washington.

Strategic Partnership with Africa (2008). *Survey of Budget-Support (Vol. II)*.

Tagoe, M. (2011). Followership or Followership?: Searching for Transformational Leaders for Accelerated National Development in Ghana. *Journal of Asian and African Studies*, 46 (1), pp. 87-103.

Tan-Mullins, M., Mohan, G., and Power, M. (2010). Redefining 'Aid' in the China-Africa Context. *Development and Change* 41(5), pp. 857-881.

The Economist Intelligence Unit (n.d.). *Ghana at a Glance*. Country Reports from 2002-2003 to 2007-2008. The Economist Intelligence Unit Limited, London.

World Bank (2011). *Republic of Ghana: Joint Review of Public Expenditure and Financial Management*. Report No. 59189-GH.

Whitfield, L. (2009). "Change for a better Ghana": party competition, institutionalization and alternation in Ghana's 2008 elections. *African Affairs*, 108 (433), pp. 621-641.

Whitfield, L. (2010). The state elite, PRSPs and policy implementation in aid dependent Ghana. *Third World Quarterly*, 31 (5), pp. 721-737.

Woll, B. (2008). Donor Harmonisation and Government Ownership: Multi-Donor Budget Support in Ghana. *The European Journal of Development Research*, 20(1), pp. 74-87.



Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)  
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/BZ-evaluaties](http://www.rijksoverheid.nl/BZ-evaluaties)

© Buitenlandse Zaken | September 2012 | ISBN: 978-90-5328-426-1

Auteurs:

Geske Dijkstra, Antonie de Kemp, Denise Bergkamp

Fotografie:

Omslag: Begrotingssteun: Eieren voor je geld of op eieren lopen? (Hollandse Hoogte).

Hoofdstuk 1, Nicaragua: Markt in Nicaragua (Foto: Hollandse Hoogte)

Hoofdstuk 2, Vietnam: Landbouw in Vietnam (Foto: Hollandse Hoogte)

Hoofdstuk 3, Mali: Basisonderwijs in Mali (Foto: Hollandse Hoogte)

Hoofdstuk 4, Zambia: Irrigatie in Zambia (Foto: Hollandse Hoogte)

Hoofdstuk 5, Tanzania: Ziekenhuis project in Tanzania (Foto: Hollandse Hoogte)

Hoofdstuk 6, Ghana: Handel langs het spoor in Ghana (Foto: Hollandse Hoogte)

In het afgelopen decennium hebben donoren, waaronder Nederland, in toenemende mate begrotingen van ontwikkelingslanden direct ondersteund. De gedachte was dat deze algemene begrotingssteun zou leiden tot een efficiëntere en effectievere hulp, met duurzamere resultaten. Donoren zouden daarnaast via de dialoog hervormingen kunnen stimuleren.

IOB concludeert dat het instrument heeft bijgedragen aan economische groei en de uitbreiding van sociale voorzieningen. Financieel beheer en democratische controle verbeterden eveneens. Maar het instrument is niet geschikt om grote hervormingen na te streven als een ontvangende overheid daar niet achter staat.

Dit rapport geeft de resultaten van zes case studies.

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)  
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/BZ-evaluaties](http://www.rijksoverheid.nl/BZ-evaluaties)  
© Buitenlandse Zaken | September 2012

12BUZ612015 | N