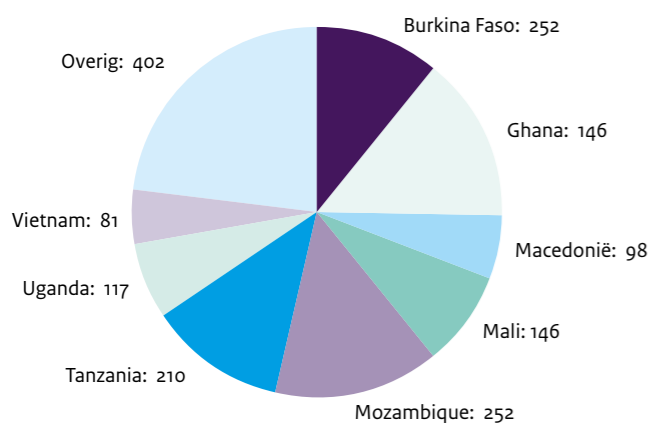


Beleid in Nederland

Tussen 2000 en 2011 ontvingen 23 landen van Nederland in totaal EUR 1,75 miljard aan algemene begrotingssteun. Dit is ongeveer 3,4% van de totale Nederlandse hulp in deze periode. De meeste steun ging naar Burkina Faso, Ghana, Mali, Mozambique, Tanzania en Uganda.

Figuur 1 Verdeling van de Nederlandse Begrotingssteun *



* Totale uitgaven in mln. Euro tussen 2000 en 2011

Nederland was een van de voorlopers met begrotingssteun, maar had aanvankelijk geen goed uitgewerkte strategie. Beleid en uitvoering kregen geleidelijk vorm, waarbij politieke overwegingen de besluitvorming vaak domineerden. Daarbij raakte het doel van armoedebestrijding steeds meer op de achtergrond, terwijl de bevordering van goed bestuur en de politieke dialoog een steeds centralere plaats kregen.

Rond 2008 kwam er een omslag in het denken over het instrument. In enkele landen kwamen, kort na elkaar, grote onregelmatigheden, schendingen van mensenrechten, verkiezingsfraude of inperking van politieke vrijheden aan het licht. Nederland schortte daarop de begrotingssteun aan deze landen op. Het Regeerakkoord van 2010 stelde striktere eisen aan de toepassing van deze modaliteit en de staatssecretaris beëindigde daarop de steun aan de meeste landen.

Begrotingssteun internationaal

Wereldwijd namen de uitgaven voor begrotingssteun toe van USD 1,9 mrd. in 2002 tot USD 5,3 mrd. in 2009. In 2010 waren ze lager (USD 4,7 mrd.), maar de daling was internationaal lang niet zo groot als in Nederland. De belangrijkste verstrekkers waren het Verenigd Koninkrijk, de Europese Unie en de Wereldbank. Ook Noorwegen en Zweden gaven relatief veel via deze hulpvorm.

Ondanks internationale afspraken bleef begrotingssteun voor veel ontvangende landen een beperkt deel van de ontwikkelingshulp uitmaken. Landen als Tanzania (42%), Ghana (29%) en Mali (25%)

kregen een groot deel van de (bilaterale) hulp in deze vorm, maar voor andere landen als Nicaragua (13%) en Vietnam (10%) was dat veel minder. Voor bijna alle landen ging het om minder dan 3% van hun BBP (met Burundi, Rwanda, Mozambique, Sierra Leone en Tanzania als uitzonderingen).

Grotere voorspelbaarheid van de hulp

In de eerste jaren kregen veel landen de hulp pas tegen het einde van het jaar, wat maakte dat zij kostbare leningen moesten afsluiten of het geld niet meer konden gebruiken voor de beoogde bestedingen. Later verbeterde de voorspelbaarheid, al zijn de verschillen tussen landen groot. Vertragingen kwamen overigens ook doordat ontvangende landen zelf niet altijd tijdig hun afspraken nakwamen.

Invloed op beleid

Ontvangende landen gebruikten gemiddeld 60% van de steun voor een directe verhoging van de uitgaven in datzelfde jaar. De rest ging naar de reserves of diende ter aflossing van lopende (binnenlandse) schulden. Er bestaat geen bewijs dat begrotingssteun tot een afname van belastinginkomsten heeft geleid. In verschillende landen namen deze juist toe.

Donoren hadden via de dialoog geen grote invloed op het economisch beleid. Vaak was dat ook niet nodig. De middelen droegen wel bij aan een vergroting van de macro-economische stabiliteit of verhoging van de armoede uitgaven (waaronder vooral uitgaven voor sociale voorzieningen). Het instrument leidde ook tot verbeteringen in het financieel beheer en financiële transparantie van de overheid. De directe bijdrage aan de algemene middelen gaf aan donoren een argument om op deze terreinen vernieuwingen te agenderen.

Economische groei

Critici claimen dat begrotingssteun een negatieve invloed heeft op economische groei. Daarvoor bestaat echter geen bewijs. Ontvangende landen hadden in de afgelopen tien jaar gemiddeld hogere groei cijfers dan landen die weinig of geen hulp in deze vorm kregen. Internationaal vergelijkend onderzoek laat wisselende resultaten zien, maar de laatste jaren wordt het bewijs voor een positief effect van hulp in het algemeen sterker. Dat laatste geldt ook voor algemene begrotingssteun, al is het effect, bijna per definitie, bescheiden.

Armoede

Ondanks de economische groei neemt in veel landen de armoede maar langzaam af. Landen die begrotingssteun ontvingen hebben

gemiddeld iets betere resultaten geboekt dan andere landen, maar de verschillen tussen landen zijn groot.

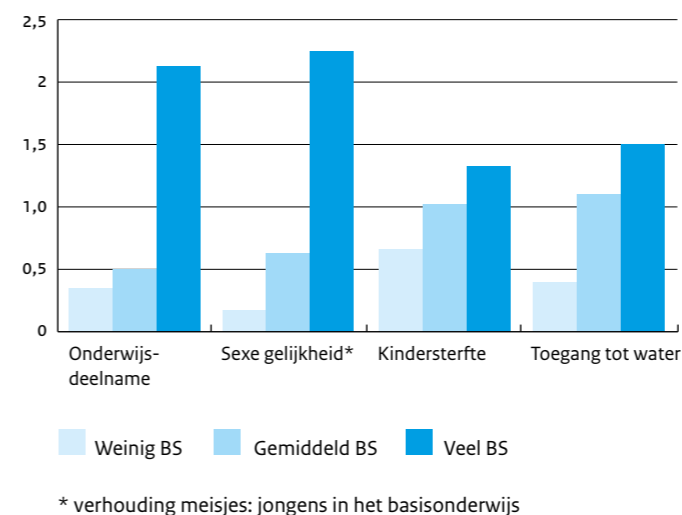
De directe bijdrage van begrotingssteun kan ook alleen maar beperkt zijn: voor de belangrijkste ontvangers ging het per inwoner om een bedrag van minder dan zes euro per jaar terwijl minstens de helft van de bevolking onder de armoedegrens leeft.

Armoedevermindering is een zaak van lange adem. Enkele jaren van economische groei volstaan niet om de inkomens op het platteland fors te verbeteren. Of economische groei tot armoedevermindering leidt hangt vooral af van het beleid dat landen zelf voeren. De invloed van donoren daarop is beperkt. In Vietnam en Rwanda daalde de armoede sterk, maar in bijvoorbeeld Tanzania en Zambia slechts beperkt.

Toegang tot voorzieningen

Landen hebben verreweg het grootste deel van de begrotingssteun gebruikt voor de verbetering van sociale voorzieningen en andere activiteiten die pas op langere termijn significante inkomenseffecten hebben. Vooral de armste groepen hebben hiervan geprofiteerd. Hoewel achterstanden vaak nog groot zijn, namen deze wel af.

Figuur 2 Begrotingssteun en verbetering van sociale indicatoren



In Zambia verbeterde de onderwijsdeelname onder de armste groepen van 51% naar 73%. In Tanzania nam deze toe van 58% naar 68% en in Ghana van 43% naar 59%. In Vietnam steeg de totale onderwijsdeelname van 72% naar 92%.

Financiële belemmeringen voor de toegang tot de gezondheidszorg daalden in Tanzania voor de armste 20% van 52% naar 42% en in Ghana van 74% naar 60%. In Zambia schafte de overheid de eigen bijdragen in de zorg af, wat leidde tot een grote verbetering van de toegang. In Mali verdubbelde het aantal lokale gezondheidscentra. Alleen in Nicaragua verbeterden sociale indicatoren maar weinig in

de periode dat het land begrotingssteun kreeg, doordat de regering geen gericht armoedebeleid voerde.

Begrotingssteun droeg per saldo bij aan een verbetering van de VN ontwikkelingsindex, die is gebaseerd op het inkomen, onderwijs en gezondheidsindicatoren.

Geen instrument voor bestuurlijke hervormingen

Tegenover deze resultaten staat dat donoren er niet in slaagden om meer fundamentele hervormingen te bewerkstelligen, zoals een onafhankelijker rechterlijke macht, een grotere participatie van het maatschappelijk middenveld of het uitbannen van cliëntelisme uit de publieke sector. Ook (dreigen met) de opschorting van de begrotingssteun vanwege corruptie, verkiezingsfraude of mensenrechtenschendingen leidde zelden tot de gewenste veranderingen. Het feit dat donoren in deze gevallen vaak niet eensgezind optraden speelde daarbij een rol.

Hier tegenover staat dat er geen enkel bewijs is dat het bestuur onder invloed van begrotingssteun is verslechterd. Veel ontwikkelingslanden hebben de laatste jaren iets betere scores op indicatoren voor goed bestuur en dat is vooral het geval in landen die begrotingssteun hebben ontvangen.

Waarom hebben donoren niet meer bereikt?

Al bijna vanaf het begin hebben donoren zich niet gehouden aan de voorwaarden voor begrotingssteun: een goed sociaaleconomisch beleid in het ontvangende land en de capaciteit om de middelen ook effectief te besteden. Hierdoor was ook het respect voor 'ownership' niet meer gegarandeerd. Waar in de oorspronkelijke beleidstheorie de nadruk vooral lag op begrotingssteun als financieringsinstrument, kwam steeds meer nadruk te liggen op de beleidsdialoog. De middelen kregen zowel de functie van financiële prikkel als ook die van 'het kopen van een plaats aan tafel'. Naast een goed (sociaaleconomisch) beleid en effectief bestuur zouden landen ook moeten zorgen voor de verbetering van de kwaliteit van het (politieke) bestuur. In de praktijk leidde dit tot uitgebreide eisen van donoren op tal van terreinen zoals verbetering van democratische controle, een onafhankelijke rechterlijke macht, een grotere participatie van burgers, bestrijding van corruptie en andere bestuurlijke hervormingen. Hiermee ontstond een spanningsveld met de oorspronkelijke doelstellingen: wat moesten donoren doen als een land wel een goed armoedebeleid voerde, maar het minder nauw nam met democratische vrijheden (zoals in het geval van Vietnam of Rwanda)?