



## *IOB Evaluatie*

# Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden

| nr. 369 | Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden | IOB Evaluatie | nr. 369 | Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden | IOB Evaluatie

*Doorlichting van een instrument (2000-2011)*



*IOB Evaluatie*

# **Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden**

*Doorlichting van een instrument  
(2000-2011)*



## Voorwoord

Vanaf het einde van de jaren negentig hebben verschillende donoren ontwikkelingshulp gegeven in de vorm van de directe ondersteuning van de begroting van het ontvangende land. De gedachte was dat deze zou bijdragen aan een meer geharmoniseerde hulp, beter zou aansluiten bij de prioriteiten van het partnerland en zo ook het eigenaarschap zou bevorderen. Dat zou leiden tot efficiëntere en effectievere hulp met duurzamere resultaten. Tevens bestond het beeld dat met het instrument een dialoog kon worden aangegaan, die zou bijdragen aan noodzakelijk geachte hervormingen.

Anders dan eerdere vormen van macrohulp, zoals betalingsbalanssteun en importsteun, was begrotingssteun niet zozeer gericht op macro-economische stabiliteit, maar vooral ook op het helpen uitvoeren van nationale armoede strategieën en het realiseren van de Millennium Ontwikkelingsdoelen. Een ander verschil met oudere vormen van macrosteun is dat donoren de steun niet zouden verlenen onder de voorwaarde dat partnerlanden een aantal hervormingen zouden gaan doorvoeren, maar dat zij pas in aanmerking zouden komen voor de steun nadat duidelijk was dat zij een stabiel macro-economisch en sociaal-economisch beleid voerden als ook de capaciteit hadden om een armoedeprogramma effectief uit te voeren.

Nederland behoorde tot de eerste donoren die algemene begrotingssteun gaven en een geharmoniseerde toepassing onder donoren stimuleerden. Tussen 2000 en 2011 ontvingen 23 landen in totaal EUR 1,75 miljard aan algemene begrotingssteun. Dit is ongeveer 3,4% van de totale Nederlandse hulp in deze periode. Burkina Faso, Ghana, Mali, Mozambique, Tanzania en Uganda waren in financiële zin de belangrijkste ontvangers. Wereldwijd namen de uitgaven voor begrotingssteun toe van USD 1,9 mrd. in 2002 tot USD 5,3 mrd. in 2009. Desondanks had het instrument voor de meeste ontvangende landen in financiële zin een relatief beperkte betekenis. Gemiddeld ging het bij de belangrijkste ontvangers om een bedrag van circa zes Euro per inwoner per jaar.

In de loop van de jaren hebben de verwachtingen plaats gemaakt voor een kritischer visie. Begrotingssteun zou een 'blanco cheque' zijn die in de zakken van corrupte regimes zou kunnen verdwijnen. Het instrument zou gewenste sociaaleconomische en politieke ontwikkelingen ook eerder ondermijnen dan versterken. Rond 2008 kwamen in enkele partnerlanden kort na elkaar enkele corruptiezaken, schendingen van mensenrechten, verkiezingsfraude of inperking van politieke vrijheden aan het licht. Nederland schortte daarop de begrotingssteun aan deze landen op. De twijfels over de effectiviteit droegen ook bij aan de in het Regeerakkoord van 2010 overeengekomen inperking van het instrument.

IOB heeft tegen deze achtergrond een doorlichting van ruim tien jaar begrotingssteun uitgevoerd. De evaluatoren onderzochten zowel de ontwikkeling en uitvoering van het Nederlandse beleid, als ook de (internationale) ontwikkeling van de beleidstheorie en de resultaten op het terrein van macro-economische ontwikkeling, goed bestuur, armoede vermindering en publieke voorzieningen. De doorlichting steunt op de resultaten van theoretische en empirische literatuur, als ook op eigen onderzoek. Zes landen case studies

(Ghana, Mali, Nicaragua, Tanzania, Vietnam en Zambia) maakten deel uit van het onderzoek. IOB heeft in 2010 en 2011 uitgebreide evaluaties verricht van de begrotingssteun aan twee van deze landen (Nicaragua en Zambia), de laatste samen met Duitsland en Zweden. De IOB inspecteurs Geske Dijkstra en Antonie de Kemp hebben de beleidsdoorlichting uitgevoerd, met ondersteuning van onderzoeksmedewerkster Denise Bergkamp. De doorlichting stond onder supervisie van Henri Jorritsma, Plaatsvervangend Directeur IOB. Inspecteurs Phil Compernelle en Nico van Niekerk hebben een eerste concept becommentarieerd.

Een speciaal woord van dank gaat naar de deskundige referentiegroep, bestaande uit Henri Jorritsma (voorzitter), Dr. Nadia Molenaers (Universiteit van Antwerpen), Prof. dr. Jan Willem Gunning (Vrije Universiteit Amsterdam), Arend Jan Boekestijn (Universiteit van Utrecht), Jan Rinzema (DEC, Buitenlandse Zaken) en Bengt van Loosdrecht (DAF, Buitenlandse Zaken), die het laatste concept uitgebreid van zeer waardevol commentaar heeft voorzien.

Een woord van dank gaat ook uit naar medewerkers van de directie DEC en betrokken ambassades die IOB hebben geholpen bij het verzamelen van materiaal voor deze doorlichting en commentaar hebben geleverd op het concept.

IOB draagt de eindverantwoordelijkheid voor het rapport.

**Prof. dr. Ruerd Ruben**

*Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)  
Ministerie van Buitenlandse Zaken*





# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>	
<b>Afkortingen</b>	<b>15</b>	
<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>17</b>	
<b>Conclusies</b>	<b>18</b>	
<b>1 Inleiding</b>	<b>24</b>	
1.1 Aanleiding	25	
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	26	
1.3 Aanpak	26	
1.4 Leeswijzer	31	
<b>2 Internationale motieven en doelstellingen van begrotingssteun</b>	<b>32</b>	
2.1 Wat is begrotingssteun?	33	
2.2 Waarom begrotingssteun	33	
2.3 Verwachte effecten van begrotingssteun	35	
2.4 Goed beleid en goed bestuur	41	
2.4.1 Algemeen	41	
2.4.2 De relatie tussen ontwikkeling en goed beleid/goed bestuur	42	171
2.5 Conclusies	44	
<b>3 Beleid</b>	<b>46</b>	
3.1 Inleiding	47	
3.2 Beleidsontwikkeling	47	
3.2.1 Minister Pronk (1989-1998): programmahulp als het kan	47	
3.2.2 Minister Herfkens (1998-2002): van projecthulp naar sectorsteun	49	
3.2.3 Minister van Ardenne (2002-2007): groei van het instrument	52	
3.2.4 Minister Koenders (2007-2010): de weg terug	57	
3.2.5 Minister Verhagen (februari 2010-oktober 2010): voortzetting van het beleid	62	
3.2.6 Staatssecretaris Knapen (oktober 2010-2012): grotere selectiviteit	63	
3.2.7 De discussie met de Europese Commissie	66	
3.3 Beleidsreconstructie	69	
3.4 Uitvoering	73	
3.4.1 Uitgangspunten en voorwaarden	73	
3.4.2 Financiële ontwikkeling 2000-2011	75	
3.4.3 Beheer	78	
3.5 Kenmerken van ontvangende landen	79	
3.5.1 Inleiding	79	
3.5.2 Armoedebeleid en inkomen	81	
3.5.3 Economisch beleid en economische groei	83	
3.5.4 Goed bestuur	85	
3.5.5 Dialoog	89	
3.5.6 Conclusies	90	
3.6 Samenvatting en conclusies	91	



<b>4</b>	<b>Directe effecten van begrotingssteunmiddelen</b>	<b>94</b>
4.1	Inleiding	95
4.2	Theorie	95
4.2.1	Interne balans	97
4.2.2	Macro-economische stabiliteit	97
4.2.3	Voorspelbaarheid	98
4.3	Omvang van begrotingssteun	99
4.4	Voorspelbaarheid	104
4.4.1	Literatuurstudie	104
4.4.2	Case studies	105
4.5	Macro-economische effecten van begrotingssteun	106
4.5.1	Externe balans	106
4.5.2	Interne balans, in het bijzonder overheidsbegroting	107
4.5.3	Macro-economische effecten in de zes landen	109
4.5.4	Cross-sectie resultaten	110
4.5.5	Militaire uitgaven	117
4.6	Transactiekosten	119
4.6.1	Literatuurstudie	119
4.6.2	Transactiekosten in de zes landen	123
4.7	Conclusies	123
<b>5</b>	<b>Invloed op goed beleid en goed bestuur</b>	<b>126</b>
5.1	Inleiding	127
5.2	Goed bestuur	127
5.2.1	De rol van de staat	127
5.2.2	Hulp en goed bestuur	128
5.3	De rol van selectiecriteria	130
5.4	Conditionaliteit en beïnvloeding	136
5.5	Resultaten van pogingen tot beïnvloeding	142
5.6	Conclusies	148
<b>6</b>	<b>Begrotingssteun en economische groei</b>	<b>150</b>
6.1	Inleiding	151
6.2	Ontwikkelingshulp en economische groei	151
6.3	Begrotingssteun en economische groei	156
6.3.1	Begrotingssteun vs andere modaliteiten	156
6.3.2	Recente data	159
6.3.3	Afnemende meeropbrengsten	160
6.3.4	Dutch Disease	161
6.4	Resultaten van case studies	163
6.4.1	Evaluaties	163
6.4.2	De zes landen case studies	165
6.5	Conclusies	167

<b>7</b>	<b>Begrotingssteun en armoede</b>	<b>168</b>
7.1	Inleiding	169
7.2	Armoede-effecten	169
7.2.1	Inleiding	169
7.2.2	Evaluaties	171
7.2.3	Empirische analyse	172
7.2.4	De zes landen case studies	178
7.3	Uitgaven voor publieke voorzieningen	181
7.3.1	Resultaten van evaluaties	181
7.3.2	De zes landen case studies	184
7.3.3	Kwaliteit	186
7.4	Gebruik en effecten van voorzieningen	188
7.4.1	Landen vergelijkend onderzoek	188
7.4.2	Resultaten in de zes case study landen	195
7.5	Verdeling	196
7.6	Conclusies	198
	<b>Literatuur</b>	<b>201</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>218</b>
Bijlage I:	Selectie van case studies	219
Bijlage II:	Partnerlanden vanaf 1999	222
Bijlage III:	Uitgaven begrotingssteun 1999-2011	223
Bijlage IV:	Begrotingssteun en Kaufmann indicatoren	225
Bijlage V:	Knelpunten bij internationaal vergelijkend onderzoek	228
Bijlage VI:	Bijlage bij hoofdstuk 7	238
Bijlage VII:	Over IOB	240



## Tabellen

Tabel 1.1:	Classificatie van de zes landen naar bestuur en financiële omvang ABS	30
Tabel 2.1:	Beleidsstheorie begrotingssteun volgens de theorie van de nieuwe hulpbenadering	37
Tabel 2.2:	Feitelijke beleidstheorie begrotingssteun	40
Tabel 3.1:	Ontwikkeling programmahulp aan enkele landen (1988-1993; in mln. Euro)	48
Tabel 3.2:	Ontwikkeling programmahulp 1994-1997 (in mln. Euro)	49
Tabel 3.3:	Ontwikkeling algemene begrotingssteun in 2007-2008	62
Tabel 3.4:	Partnerlanden voor en na 2011	64
Tabel 3.5:	Beoordeling continuering begrotingssteun	65
Tabel 3.6:	Uitgaven begrotingssteun 2000-2011 (bedragen × EUR 1 mln.)	76
Tabel 3.7:	Kenmerken van landen die begrotingssteun ontvingen	80
Tabel 3.8:	Begrotingssteun en de perceptie van corruptie (2003 en 2007)	89
Tabel 4.1:	Identiteiten voor berekening van het effect van hulp	96
Tabel 4.2:	Begrotingssteun als % van het BBP in 104 landen	102
Tabel 4.3:	Kengetallen begrotingssteun in 31 landen die substantiële steun hebben ontvangen (2002-2010, in miljoen US\$)	103
Tabel 4.4:	Aandeel van ABS in totale hulp en in overheidsuitgaven (jaarlijkse gemiddelden in procent)	103
Tabel 4.5:	Voorspelbaarheid van begrotingssteun in de zes landen	106
Tabel 4.6:	Belastinginkomsten als % van BBP in case study landen, bij begin en aan het eind van begrotingssteun, of laatst beschikbare jaar	109
Tabel 4.7:	Macro-economische effecten van begrotingssteun middelen in de zes landen	110
Tabel 4.8:	Effect van begrotingssteun op saldo overheidsbegroting (exclusief ABS schenkingen)	111
Tabel 4.9:	Effect van begrotingssteun op saldo-overheidsbegroting II (exclusief ABS schenkingen)	112
Tabel 4.10:	Overheidsuitgaven als % van BBP in landen met en zonder substantiële begrotingssteun	113
Tabel 4.11:	Het effect van begrotingssteun op de overheidsuitgaven	114
Tabel 4.12:	Overheidsinkomsten als % van BBP in landen met en zonder substantiële begrotingssteun	115
Tabel 4.13:	Effect van begrotingssteun op de belastinginkomsten I	116
Tabel 4.14:	Effect van begrotingssteun op de belastinginkomsten II	116
Tabel 4.15:	Militaire uitgaven als % van BBP in landen met en zonder substantiële begrotingssteun	117
Tabel 4.16:	Het effect van begrotingssteun op militaire uitgaven (2002-2010)	118
Tabel 4.17:	Militaire uitgaven Uganda als % van BBP en als % van de overheidsuitgaven (2000-2010)	119
Tabel 4.18:	De transactiekosten van projecthulp en begrotingssteun, voor donor en ontvanger en per soort	120
Tabel 4.19:	Transactiekosten per hulpmodaliteit in Zweden	122

Tabel 5.1:	Overheidsuitgaven als % van BPP in 2000 en 2010 (case study landen en gemiddelden per regio)	128
Tabel 5.2:	Mate waarin de zes landen voldeden aan de ingangsvoorwaarden	132
Tabel 5.3:	CPIA Scores (quintielen) 2003	133
Tabel 5.4:	Correlatiecoëfficiënten tussen ontvangen begrotingssteun 2002-2010 en scores op de Kaufmann indicatoren in 2000.	135
Tabel 5.5:	Verband tussen HIPC Beslispunt en begrotingssteun	135
Tabel 5.6:	Kenmerken van PAFs in de zes landen	140
Tabel 5.7:	Invloed van beleidsdialoog	144
Tabel 5.8:	Correlatie tussen begrotingssteun en veranderingen in Kaufmann scores (2000-2010)	147
Tabel 5.9:	Correlatie tussen ABS als % van BBP en goed bestuur	148
Tabel 6.1:	De relatie tussen hulp en economische groei	153
Tabel 6.2:	Begrotingssteun en economische groei	157
Tabel 6.3:	Begrotingssteun en economische ontwikkeling in Afrika	160
Tabel 6.4:	PRSC landen en economische groei	164
Tabel 7.1:	Armoedecijfers in PRSC en Non-PRSC landen (1984-2005)	172
Tabel 7.2:	Inkomen en armoede in ABS en non-ABS landen (2000-2007)	173
Tabel 7.3:	Relatie begrotingssteun armoedepercentage (bij \$2,00; 2002-2010)	174
Tabel 7.4:	Relatie begrotingssteun armoedekloof (bij \$2,00; 2002-2010)	174
Tabel 7.5:	Armoede-ontwikkeling in zes case study landen	179
Tabel 7.6:	Relatie begrotingssteun en sociale uitgaven (2002-2010)	184
Tabel 7.7:	Begrotingssteun en verandering in HDI score (2000-2011)	191
Tabel 7.8:	Relatie begrotingssteun en HDI index (2000-2010)	191
Tabel 7.9:	Verbeteringen op MDG-indicatoren voor PRSC-landen en vergelijkbare landen (1995-2006)	192
Tabel 7.10:	Relatie tussen begrotingssteun en enkele sociale indicatoren (veranderingen tussen 2000 en 2010)	194
Tabel 7.11:	Deelname aan het primair onderwijs in Zambia, Tanzania en Ghana naar inkomen (2000-2010)	198
Tabel 7.12:	Financiële belemmeringen bij de toegang tot gezondheids- voorzieningen in Tanzania en Ghana naar inkomen (2004-2010)	198
Tabel I.1:	Classificatie van 11 landen volgens goed bestuur en financieel belang ABS	220
Tabel III.1:	Uitgaven begrotingssteun 1999-2011 (bedragen × EUR 1 mln.)	223
Tabel V.1:	Instrumentatie van hulp exclusief begrotingssteun	233
Tabel V.2:	Instrumentatie van algemene begrotingssteun	235
Tabel VI.1:	GBS ratios (2002-07) and change in MDG indicators (All aid recipients)	238
Tabel VI.2:	GBS ratios (2002-07) and change in MDG indicators (Africa)	238

## Figuren

Figuur 3.1:	Verdeling programmahulp in 1999 (bedragen in EUR mln.)	51
Figuur 3.2:	Ontwikkeling uitgaven algemene begrotingssteun 1999-2011 (EUR mln.)	56
Figuur 3.3:	Uitgaven algemene begrotingssteun 2010-2011 en geraamde uitgaven 2012-2013	66
Figuur 3.4:	Totale begrotingssteun naar vorm (2000-2011); (bedragen × EUR 1 mln.)	77
Figuur 3.5:	Totale algemene begrotingssteun naar ontvanger (2000-2011); (bedragen × EUR 1 mln.)	78
Figuur 3.6:	Track record: armoedebelid (2003 en 2007)	82
Figuur 3.7:	Gemiddeld inkomen (2003 en 2007)	83
Figuur 3.8:	Track record: economisch beleid (2003 en 2007)	84
Figuur 3.9:	Economische groei (2003 en 2007)	85
Figuur 3.10:	Track record: Goed bestuur (2003 en 2007)	86
Figuur 3.11:	Goed bestuur (2003 en 2007)	87
Figuur 3.12:	Begrotingssteun en corruptie (2003 en 2007)	88
Figuur 3.13:	Track record: Dialoog (2003 en 2007)	90
Figuur 4.1:	Lange termijn trend in programmahulp, exclusief schuldverlichting (1975-2010)	100
Figuur 4.2:	Lange termijn trend in programmahulp, inclusief alle schuldverlichting (1975-2010)	101
Figuur 4.3:	Begrotingssteun in verhouding tot het BBP (gemiddelden 2002-2010; aantal landen)	102
Figuur 5.1:	Kaufmann indicatoren bij aanvang van begrotingssteun in de zes landen	134
Figuur 5.2:	Ontwikkelingen in de Kaufmann factor score voor goed bestuur 2002-2010 voor de zes landen	145
Figuur 5.3:	Ontwikkelingen in de Kaufmann indicator voor aanpak van corruptie 2002-2010 voor de zes landen	146
Figuur 7.1:	Relatie tussen armoedepercentage en Human Development Index (landen)	171
Figuur 7.2:	Economische groei en ontwikkeling van de armoede in landen zonder begrotingssteun (2000-2007)	176
Figuur 7.3:	Economische groei en ontwikkeling van de armoede in landen met begrotingssteun (2000-2007)	177
Figuur 7.4:	Ontwikkeling van armoede gerelateerde uitgaven als % van het BBP voor PRSC landen en HIPC non PRSC landen	183
Figuur 7.5:	Stijging uitgaven aan onderwijs en gezondheidszorg in Zambia (2000-2010)	185
Figuur 7.6:	Verbetering op een aantal indicatoren naar omvang begrotingssteun (2002-2007)	190

Figuur I.1: Relatief belang van algemene begrotingssteun en governance scores (2004-2010)	219
Figuur I.2: Relatief belang van algemene begrotingssteun en verandering in governance scores	221
Figuur IV.1: Democratie	225
Figuur IV.2: Politieke Stabiliteit	225
Figuur IV.3: Effectiviteit van de overheid	226
Figuur IV.4: Kwaliteit van regelgeving	226
Figuur IV.5: Rechtsstaat	227
Figuur IV.6: Aanpak van corruptie	227

## Afkortingen

ABS	Algemene Begrotingssteun
ACP	African, Caribbean and Pacific Countries (ACP-landen)
AfDB	Afrikaanse Ontwikkelingsbank ( <i>African Development Bank</i> )
AO	Algemeen Overleg
BBP	Bruto Binnenlands Product
BEMO	Beoordelingsmemorandum
BNP	Bruto Nationaal Product
BS	Begrotingssteun
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
CRS	Creditor Reporting System
DAC	Development Assistance Committee
DFID	Department for International Development
DHS	Demographic and Health Survey
EC	Europese Commissie
ECOMOG	Economic Community of West African States Monitoring Group
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EU	Europese Unie
FEZ	Financieel Economische Zaken
GMV	Goed Bestuur, Mensenrechten en Vredesopbouw
HDI	Human Development Index
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IDD	International Development Department
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IEG	Independent Evaluation Group (WB)
IEO	Independent Evaluation Office (IMF)
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IOV	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde
MDG	Millennium Ontwikkelingsdoel ( <i>Millennium Development Goal</i> )
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative
MJSP	Meerjarig Strategisch Plan
MoU	Memorandum of Understanding
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
NAO	National Audit Office
NGO	Non-Governmental Organization
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisatie voor Economische Coöperatie en Ontwikkeling
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OLS	Ordinary Least Squares
OP	Onderliggende Principes
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PAF	Performance Assessment Framework
PAM	Prestatie Afspraken Matrix



PCA	Principale Componenten Analyse
PER	Public Expenditure Review
PFM	Publiek Financieel Management
PRSC	Poverty Reduction Support Credits
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RPE	Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek
SB	Schuldbetaling
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden (m.b.t. voortgangsindicatoren)
SPA	Strategic Partnership with Africa
SWAp	Sector Wide Approach
TK	Tweede Kamer
UEMOA	West-Afrikaanse Economische en Monetaire Unie
USD	Amerikaanse Dollars (VS)
VN	Verenigde Naties
VR	Veiligheidsraad (VN)
WB	Wereldbank
WDI	World Development Indicators
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

## Samenvatting en conclusies

Vanaf het einde van de jaren negentig zijn donoren er in toenemende mate toe over gegaan om de begroting en ontwikkelingsagenda van overheden in ontwikkelingslanden direct te ondersteunen. De leidende gedachte was dat deze *algemene begrotingssteun* zou bijdragen aan een meer geharmoniseerde hulp, beter zou aansluiten bij de prioriteiten van het partnerland en zo ook het eigenaarschap zou bevorderen. Dat zou leiden tot een efficiëntere en effectievere hulp met duurzamere resultaten.

Hoewel het instrument in zijn huidige vorm vooral vanaf de eeuwwisseling vorm kreeg, is het geven van macrohulp niet nieuw. In eerdere decennia waren vooral importsteun, betalingsbalanssteun en, wat later, schuldkwijtschelding de belangrijkste vormen. Over de langere termijn bezien hebben donoren ook niet méér vrij besteedbare middelen naar ontwikkelingslanden overgedragen dan in de jaren daarvóór. Tussen 1986 en 1993, in de hoogtijdagen van de structurele aanpassingsprogramma's, bedroeg het aandeel van programmahulp in de totale hulp wereldwijd rond de 10%, terwijl dat tussen 2000 en 2010 tussen de 3 en 4% lag. Voor individuele landen was het aandeel van programmahulp in de totale hulp wel hoger.

Er zijn ook verschillen. Eerdere programmahulp had vooral macro-economische stabilisatie tot doel en ook de voorwaarden en de beleidsdialoog waren op dit doel gericht. Begrotingssteun heeft andere doelen, namelijk het helpen uitvoeren van nationale armoede strategieën en het realiseren van de Millennium Ontwikkelingsdoelen. Een nevendoel (of voorwaarde) is de verbetering van het financieel beheer. Voor donoren is het allereerst van belang om fiduciaire risico's zo goed mogelijk af te dekken. Daarnaast is een goed financieel beheer zowel voorwaarde voor een effectieve begrotingsuitvoering als voor een versterking van de democratische controle op de besteding van de middelen. Met begrotingssteun zou harde conditionaliteit daarnaast worden vervangen door partnerschap. De beleidsdialoog, die onder de oude vormen van programmahulp vooral werd geleid door IMF en Wereldbank, werd breder qua samenstelling en onderwerpen. Grote jaarlijkse reviews met uitgebreide prestatie afspraken vormden daarvan een uitdrukking.

| 171

*Nederland* was een van de voorlopers bij de toekenning van algemene begrotingssteun. Het instrument kreeg vanaf 2000 langzaam vorm. Het structurele gebruik nam, in lijn met internationale ontwikkelingen, toe vanaf 2002. Na een groeiperiode van vijf jaar kwam in 2007 de omslag. Het politieke klimaat in Nederland veranderde, mede onder invloed van berichten in de media. In enkele ontvangende landen kwamen, kort na elkaar, enkele grote onregelmatigheden, mensenrechtenschendingen, verkiezingsfraude of inperking van politieke vrijheden aan het licht. De minister schortte daarop de begrotingssteun aan deze landen op om daarmee een politiek signaal af te geven, zowel aan de betrokken partnerlanden als ook in Nederland. Internationaal nam de twijfel eveneens toe. Begrotingssteun zou 'in de zakken van corrupte regimes verdwijnen' en gewenste sociaaleconomische en politieke ontwikkelingen eerder ondermijnen dan versterken. Ook de Tweede Kamer werd steeds kritischer. Het kabinet Rutte verscherpte de eisen en beëindigde, mede ingegeven door bezuinigingsdoelstellingen, de begrotingssteun aan de meeste landen.

Nederland gaf tussen 2000 en 2011 EUR 1,75 miljard uit aan algemene begrotingssteun. Dit bedrag komt overeen met ongeveer 3,4% van de totale ODA in deze periode. In totaal ontvingen 23 landen hulp via deze vorm. De meeste steun ging naar Burkina Faso, Ghana, Mali, Mozambique, Tanzania en Uganda.

Het doel van deze beleidsdoorlichting is om, ten eerste, een beeld te geven van het instrument begrotingssteun en de resultaten die donoren er wereldwijd mee hebben behaald en, ten tweede, om te beoordelen hoe Nederland dit instrument in de afgelopen tien jaar heeft toegepast.

De doorlichting heeft verschillende methoden gebruikt. In de eerste plaats heeft IOB een uitgebreide literatuurstudie verricht, omvattende internationale academische en niet-academische literatuur inclusief rapporten, evaluaties en beleidsdocumenten. In de tweede plaats heeft het team via een bureaustudie voor zes landen in detail onderzocht hoe het instrument is gebruikt en wat de resultaten ervan zijn. De zes case study landen (Ghana, Mali, Nicaragua, Tanzania, Vietnam en Zambia) hebben alle relatief omvangrijke Nederlandse begrotingssteun ontvangen. Bij de selectie heeft IOB bovendien gestreefd naar variatie in het relatieve belang van de modaliteit voor de begroting van de ontvanger, naar de mate van overeenstemming in preferenties tussen donoren en ontvanger en naar de regionale spreiding. In de derde plaats heeft het team ook kwantitatief en internationaal onderzoek verricht, vooral naar de (internationale) omvang, naar de toepassing van de ingangsvoorwaarden en naar de resultaten van begrotingssteun.

| 18 |

## Conclusies

**1 Begrotingssteun heeft bijgedragen aan het verbeteren van de toegang tot onderwijs en gezondheidszorg. Vaak waren het de armere en rurale bevolkingsgroepen die hiervan profiteerden. De bijdrage aan de verhoging van de inkomens van de armste groepen was beperkt.**

De beschikbare literatuur wijst op een (beperkt) positief effect van begrotingssteun op economische ontwikkeling. Hoewel onderzoek naar de relatie tussen hulp en economische groei grote methodologische problemen kent, laten de meest robuuste onderzoeken een positief effect op de langere termijn zien. Dat laatste geldt ook voor algemene begrotingssteun.

De relatie met de vermindering van armoede is lastig te leggen. In veel ontwikkelingslanden dalen de armoedecijfers, zij het vaak langzaam. Landen die begrotingssteun ontvingen boekten iets betere resultaten op het terrein van vermindering van armoede. Ook was de groei-elasticiteit van armoede in landen met begrotingssteun gemiddeld iets hoger dan in landen zonder deze hulp. Het is echter lastig om de verbeteringen aan deze modaliteit toe te schrijven. Veel hangt ook af van het beleid dat landen zelf voeren. De invloed van donoren daarop is beperkt en begrotingssteun brengt daar geen verandering in.

De financiële hulp was ook veel te laag om een substantiële bijdrage te kunnen leveren aan de vermindering van armoede. Voor de belangrijkste ontvangers ging het gemiddeld om minder dan zes Euro per inwoner per jaar bij een armoedecijfer van gemiddeld 50%. Ontvangende landen gebruikten de hulp ook voornamelijk voor uitgaven die pas op langere termijn bijdragen aan een vermindering van armoede.

Donoren hadden vaak overspannen verwachtingen van de mogelijkheden om de inkomens van de armste bevolkingsgroepen in korte tijd te verhogen. Zij hebben zich zelden de vraag gesteld welke resultaten met welke middelen binnen welke tijdspanne haalbaar zouden zijn en verwachtten te veel van een automatische 'trickle down' van de economische groei. In de beleidsdialoog legden zij de nadruk op vergroting van de uitgaven voor sociale sectoren, maar dit leidt niet op korte termijn tot een inkomensverbetering.

Algemene begrotingssteun droeg wel bij aan een verhoging van de uitgaven voor publieke voorzieningen, vooral in het onderwijs en de gezondheidszorg. Uitgaven voor deze sectoren stegen meer in landen die begrotingssteun ontvingen dan in vergelijkbare landen die hier niet of nauwelijks gebruik van konden maken. Daarbij lijkt in verschillende landen sprake te zijn van een hefboomeffect: de uitgavenstijging was groter dan verwacht mocht worden op grond van de financiële overdrachten alleen. De extra middelen kwamen zowel ten goede aan de investeringen als aan de lopende uitgaven, waaronder de salarissen in het onderwijs en de gezondheidszorg. De kwaliteit van de dienstverlening bleef echter een belangrijk punt van zorg.

| 19 |

Evaluaties laten zien dat de extra middelen hebben geleid tot een uitbreiding van de publieke voorzieningen en het gebruik ervan. Verschillende studies tonen ook aan dat vooral de armste groepen hiervan profiteerden. Landen met (veel) begrotingssteun hebben meer vorderingen gemaakt op een aantal MDG indicatoren dan vergelijkbare landen die weinig of geen begrotingssteun hadden. Zij hebben *gemiddeld* een grotere stijging op de VN ontwikkelingsindex dan landen met weinig of geen begrotingssteun, ook na controle voor economische groei, goed bestuur en schuldkwijtschelding.

**2 De beleidstheorie die ten grondslag lag aan de inzet van het instrument algemene begrotingssteun is in de loop van de tijd veranderd: aanvankelijk moesten landen voldoen aan strenge ingangsvoorwaarden op het gebied van (sociaaleconomisch) beleid. Al snel voegden donoren ook de verbetering van het bestuur toe als voorwaarde. Goed bestuur werd zo een tweede doelstelling naast armoede vermindering. Dit was gezien eerdere ervaringen een weinig realistisch doel, dat bovendien de effectiviteit voor bestrijding potentieel ondermijnde.**

Landen die begrotingssteun ontvingen voldeden lang niet altijd aan de ingangsvoorwaarden van goed sociaaleconomisch beleid en goede institutionele capaciteit. Kwantitatieve analyses van IOB laten zien dat goed bestuur, zoals gemeten door de Kaufmann indicatoren, al helemaal geen voorwaarde was: landen met hogere scores hadden geen grotere kans op het ontvangen van begrotingssteun. Uit de case studies en

de analyse van het Nederlands beleid kwam naar voren dat landen vooral de *intentie* moesten hebben om hun bestuur en hun financieel beheer te verbeteren.

Doordat niet altijd aan de ingangsvoorwaarden was voldaan, 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'. Tegelijk verschoof de aandacht van donoren in toenemende mate van het bevorderen van goed beleid naar het bevorderen van goed bestuur. De beleidsdialoog werd een politieke dialoog. Begrotingssteun kreeg daarmee ook een dubbele doelstelling: zowel armoede vermindering als verbetering van het bestuur. Maar eerder onderzoek had al laten zien dat pogingen van donoren om het bestuurlijke en politieke systeem te veranderen weinig effectief zijn. Daarbij leidde de grote aandacht voor de tweede doelstelling er toe dat dat begrotingssteun minder effectief werd voor armoedebestrijding. De praktijk laat zien dat de twee doelstellingen strijdig kunnen zijn.

### **3 Nederland heeft in de beleidsontwikkeling steeds meer ingezet op de verbetering van het bestuur als doel en de beleidsdialoog en politieke dialoog als centrale instrumenten zonder kritische reflectie op de mogelijkheid van beïnvloeding langs deze weg.**

| 20 |

In de Nederlandse beleidsontwikkeling en -uitvoering zijn de verschuivingen van goed bestuur van voorwaarde naar doelstelling, van armoede naar goed bestuur en van financieringsinstrument naar beleidsdialoog en politieke dialoog goed zichtbaar. Nederland zette steeds meer in op instrumenten en doelstellingen waar begrotingssteun weinig effectief was, onder veronachtzaming van de resultaten op sociaal terrein. Terwijl de minister verschillende malen benadrukte dat begrotingssteun geen hervormingen kan kopen was het Nederlandse beleid daar wel degelijk op gericht. Tekenend is dat begrotingssteun nooit is beëindigd omdat de minister twijfelde aan de toewijding van de ontvangende regering aan het armoedebeleid, maar wel omdat het land slechte resultaten boekte op het terrein van goed bestuur. Daarbij ging het zowel om politieke problemen als om corruptiezaken.

### **4 Begrotingssteun bracht in de praktijk aanzienlijke transactiekosten met zich mee. Deze waren wel lager dan bij projecthulp.**

In de praktijk ging de begrotingssteun gepaard met een intensieve beleidsdialoog en politieke dialoog, een uitgebreide bemoeienis van donoren met het overheidsbeleid en gedetailleerde monitoring-eisen. Doordat de beleidsdialoog nu méér onderwerpen besloeg en door méér donoren werd gevoerd waren de transactiekosten hoger dan bij eerdere en andere vormen van programmahulp zoals betalingsbalanssteun en schuldverlichting. Per euro hulp waren de kosten lager dan bij projecthulp, zowel voor donoren als voor ontvangers. Doordat projecthulp een belangrijk instrument bleef naast begrotingssteun zijn transactiekosten per saldo echter hoog gebleven.

**5 De voorspelbaarheid van begrotingssteun liet aanvankelijk nogal eens te wensen over. Dit bemoeilijkte het gebruik van begrotingssteunmiddelen voor extra uitgaven. In de loop van het decennium verbeterde de toepassing van het instrument op dit punt.**

De voorspelbaarheid van begrotingssteun varieerde sterk van land tot land en van periode tot periode, maar was vooral in het begin niet altijd beter dan bij projecthulp. Veel begrotingssteun werd ook aan het eind van het jaar overgemaakt, wat nogal eens leidde tot kostbare binnenlandse leningen ter overbrugging van de periode tot aan betaling. Beide factoren droegen er toe bij dat ontvangende landen een deel van de begrotingssteun niet gebruikten voor extra uitgaven, maar voor toename van de buitenlandse reserves of aflossing van de binnenlandse schuld. Hoewel dit niet de bedoeling was van begrotingssteun, kon het toch positief zijn: het betekende dat landen een grotere kans hadden op een stabiele macro-economie in de toekomst. Dat is op zichzelf weer essentieel voor economische groei en armoede vermindering. Daarbij konden zij de middelen in een volgend jaar aanwenden. Vertragingen kwamen overigens ook voor doordat ontvangende landen zelf niet altijd tijdig aan hun verplichtingen voldeden of hun betalingsverzoeken indienden. In Afrikaanse landen blijken voorspelbaarheid en tijdigheid in de loop van de tijd sterk verbeterd. Mede hierdoor is gemiddeld over de jaren 2002-2010 circa 60% van de begrotingssteunmiddelen gebruikt voor directe verhoging van de overheidsuitgaven.

| 21 |

**6 De beleidsdialog van begrotingssteun heeft geen (politieke) hervormingen kunnen bewerkstelligen of de prioriteiten van het sociaaleconomisch beleid kunnen ombuigen, maar was wel effectief voor een verbetering van het financieel beheer en van financiële transparantie.**

Donoren wilden op vrijwel alle terreinen van overheidsbeleid invloed uitoefenen, wat leidde tot een omvangrijke en gedetailleerde reeks van proces- en prestatie-indicatoren die alle terreinen van overheidsbeleid en –instituties betroffen. Daarbij was niet altijd helder waar de prioriteiten lagen. Bovendien waren de gebruikte indicatoren niet altijd relevant, betrouwbaar te meten of op korte termijn beïnvloedbaar door de regering. Ondanks deze enorme inzet is de doelstelling om het beleid en steeds meer ook het bestuur in ontvangende landen te verbeteren slechts beperkt gerealiseerd.

Donoren slaagden er niet in fundamentele veranderingen aan te brengen in prioriteiten van de overheid of in goed bestuur onderwerpen als verbeteren en onafhankelijker maken van de rechterlijke macht, bevordering van participatie van maatschappelijk middenveld of het uitbannen van cliëntelisme uit de publieke sector. Op deze terreinen werden veranderingen niet, met vertraging, of slechts cosmetisch of formeel uitgevoerd zonder dat er substantieel iets veranderde. Ook opschorting van de begrotingssteun, vanwege corruptie, mensenrechten schendingen of het niet helemaal eerlijk verlopen van verkiezingen, heeft zelden tot verandering in de door donoren gewenste richting geleid. Het feit dat donoren in deze gevallen lang niet altijd geharmoniseerd optraden, hielp ook niet mee.

De directe bijdrage aan de algemene middelen gaf aan donoren wel een argument om op het terrein van financieel beheer verbeteringen te agenderen. Zij konden alleen begrotingssteun geven als fiduciaire risico's voldoende waren afgedekt. Vaak werd daarvoor ook technische assistentie ingezet. Hoewel veranderingen veelal traag tot stand kwamen was begrotingssteun op deze terreinen effectief, omdat de vernieuwingen niet strijdig waren met de belangen van de politieke elite.

Er is ook geen aanleiding om te concluderen dat het bestuur onder invloed van begrotingssteun is verslechterd. Een internationaal vergelijkende analyse laat zien dat er een positief verband bestaat tussen de hoeveelheid ontvangen begrotingssteun en een *verbetering* van de Kaufmann indicatoren voor goed bestuur, terwijl er geen verband was tussen begrotingssteun en het niveau van goed bestuur aan het begin van de periode.

#### **7 Er bestaat geen bewijs dat begrotingssteun heeft geleid tot een verdringing van de eigen belastinginkomsten. Voor een positief effect bestaat evenmin bewijs.**

Begrotingssteun heeft niet tot een afname van belastinginkomsten geleid. In de zes case study landen namen deze toe, ook als percentage van het BBP. Een van de verklaringen is dat met het geven van begrotingssteun donoren ook een argument kregen om zich meer met de belastinginning te bemoeien. Zij gaven vaak technische assistentie, wat leidde tot een effectievere inning. Econometrische berekeningen laten geen significant effect van begrotingssteun zien, positief noch negatief. Evaluaties van afzonderlijke landen komen veelal tot dezelfde conclusie.

| 22 |

#### **8 Begrotingssteun kan een effectief instrument zijn als donor en ontvanger het op hoofdpunten eens zijn over prioriteiten in beleid en uitgaven. De mate waarin een ontvangend land voldoet aan de gangbare criteria van goed bestuur is noch een noodzakelijke voorwaarde, noch een voldoende voorwaarde voor de effectiviteit van algemene begrotingssteun.**

Dat het instrument effectief is gebleken voor het bereiken van een aantal Millennium Ontwikkelingsdoelen, vooral op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg, kan verklaard worden uit het feit dat er op deze terreinen overeenstemming bestond in de prioriteiten van donoren en de ontvangers van algemene begrotingssteun. Ook voor verbeteringen op het terrein van het financieel beheer gold dat de overheid hier zelf belang bij had. Maar het is niet mogelijk om met begrotingssteun hervormingen af te dwingen. Financiële prikkels werken niet voor onderwerpen waar de politieke elite niet achter staat. Het dreigen met opschorting van de hulp helpt dan evenmin.

De empirie laat eveneens zien dat er geen eenduidige relatie bestaat tussen goed bestuur en armoede vermindering. Verschillende landen die laag scoorden op de indicatoren voor goed bestuur hadden een hoge economische groei en daling van de armoede (vgl. Vietnam en Rwanda). Omgekeerd waren er ook landen die beter voldeden aan de westerse eisen op het terrein van goed bestuur, maar waar de regering weinig geïnteresseerd was in een actief

armoedebeleid (Nicaragua). De beleidsdialoog had nauwelijks invloed op het armoedebeleid, maar ABS middelen waren effectief in Vietnam en niet in Nicaragua.

Deze conclusies laten onverlet dat er goede politieke overwegingen kunnen bestaan om aan een land geen begrotingssteun toe te kennen, ook al zou het instrument in de concrete situatie vermoedelijk wel effectief zijn.

**9 Het is van belang om scherp onderscheid te maken tussen algemene begrotingssteun en stabiliteitssteun aan postconflictstaten. Deze laatste steun kent andere doelstellingen en vergt andere voorwaarden dan voor algemene begrotingssteun gelden.**

In de dialoog met de Tweede Kamer heeft de minister Burundi opgevoerd als een van de landen die van Nederland begrotingssteun ontvangen. Het ministerie maakte hiermee onvoldoende onderscheid tussen reguliere begrotingssteun en macrosteun aan fragiele staten zoals Burundi. Dit had zowel een negatieve weerslag op de steun aan Burundi als op de waardering voor het instrument begrotingssteun. Het droeg er toe bij dat de Tweede Kamer, kritisch op de mensenrechtenschendingen in het land, macrohulp aan Burundi beoordeelde met de normen voor begrotingssteun en omgekeerd het instrument van begrotingssteun aan de hand van de casus Burundi.

Programmahulp (macrosteun) aan fragiele staten zoals Burundi heeft echter een heel ander doel dan begrotingssteun. Algemene begrotingssteun heeft tot doel om het armoedebeleid van een partnerland te ondersteunen en veronderstelt dat het partnerland aan de voorwaarden voldoet om ook een effectief beleid op dit terrein te voeren. Stabiliteitssteun gaat daar niet van uit, maar dient om economische stabiliteit te *creëren* en om bij te dragen aan de financiering van lopende uitgaven, om zo te voorkomen dat een op dat moment fragiele staat (verder) afglijdt. Deze steun vereist ook andere voorwaarden, onder meer een veel intensiever toezicht door IMF en Wereldbank. Ervaringen met stabiliteitssteun in de jaren negentig (aan Uganda eind jaren '80 en begin jaren '90 en Mozambique begin jaren '90, net na de burgeroorlog) laten zien dat deze effectief was voor het bevorderen van macro-economische stabiliteit.





1

# Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In het streven om de effectiviteit van de hulp te vergroten heeft Nederland verschillende malen naar nieuwe instrumenten gezocht. Algemene begrotingssteun is er daar een van. Deze modaliteit kende zijn bloeiperiode in het eerste decennium van deze eeuw. Min of meer in het verlengde van de introductie van de sectorale benadering ging de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking er toe over om de begroting van een aantal partnerlanden direct te ondersteunen. Met enkele gelijkgezinde landen liep Nederland aanvankelijk voorop in het streven om zo de bilaterale hulp meer te harmoniseren, beter te laten aansluiten op het beleid in het partnerland en zo ook meer 'eigenaarschap' te creëren. De Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen (MDGs) uit 2000 droegen verder bij aan de groei van het instrument omdat, zo was althans de gedachte, deze beter bereikt zouden kunnen worden via nationale prioritering en uitvoering.

Het instrument bracht tegelijkertijd nieuwe uitdagingen met zich mee. Meer nog dan bij andere hulpvormen was het lastig om de resultaten zichtbaar te maken. Daarnaast ontstond in de discussie toenemende twijfel over de vraag of ontvangende landen wel steeds aan de voorwaarden voor algemene begrotingssteun voldeden. Het ging hierbij niet alleen om twijfel over de uitvoerende capaciteit, maar ook om de politieke wil om noodzakelijke geachte hervormingen door te voeren. Mede onder invloed van een aantal schandalen rees de vraag of zij wel voldoende bereid waren om de corruptie aan te pakken. Verschillende auteurs, waaronder de Zambiaanse Dambisa Moyo, stelden dat ontwikkelingshulp, en in het bijzonder algemene begrotingssteun, vooral leidde tot een bestendiging van corruptie en bestaande politieke verhoudingen, die de ontwikkeling van het land juist in de weg stonden.

| 25 |

Kritische geluiden wonnen geleidelijk terrein. De Tweede Kamer greep de IOB evaluatie over het Nederlandse Afrika beleid (2008) aan voor een uitgebreide discussie over het instrument. Controverses rondom de begrotingssteun aan een aantal landen (zoals Uganda, Nicaragua, Rwanda en Burundi) vormden daarbij de directe aanleiding. Het kabinet Rutte (2010-2012) wilde het instrument veel selectiever inzetten. Dit leidde er toe dat in 2012 nog maar enkele landen algemene begrotingssteun ontvingen.<sup>1</sup>

Dit rapport doet verslag van een beleidsdoorlichting van de algemene begrotingssteun die Nederland tussen 2000 en 2011 verstrekke. De vragen richten zich zowel op de beleidsontwikkeling als ook op de effectiviteit van het instrument. Het rapport maakt onder andere gebruik van eerdere IOB evaluaties, als ook van bevindingen van andere onderzoeken.

<sup>1</sup> Als gevolg van een militaire staatsgreep heeft Nederland ook de begrotingssteun aan een van deze landen, Mali, opgeschort.

## 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van deze beleidsdoorlichting is ten eerste om te beoordelen hoe Nederland deze hulpvorm in de afgelopen tien jaar heeft toegepast. IOB beoogt daarnaast het inzicht in de resultaten te vergroten, om langs die weg een constructieve bijdrage te leveren aan het debat over een omstreden instrument.

De volgende vragen, die zijn ontleend aan de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE), waren leidraad bij de beleidsdoorlichting:

### *Beschrijving en analyse van het probleem:*

1 Wat waren de argumenten voor begrotingssteun in het internationale debat?

### *Beschrijving en motivatie van de rol van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken:*

2 Wat waren de argumenten voor de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Buitenlandse Zaken om begrotingssteun te verstrekken?

3 Wat waren de verwachte resultaten?

### *Beschrijving van de beleidsuitvoering:*

4 Wat was de omvang van de algemene begrotingssteun tussen 2000 en 2011?

5 Welke landen hebben algemene begrotingssteun ontvangen? Op basis van welke criteria? Zijn deze criteria consistent toegepast?

6 Op welke wijze heeft het ministerie de beleidsuitvoering en het bereiken van de beoogde effecten gevolgd?

### *Resultaten:*

7 Welke informatie bestaat er over de resultaten van de begrotingssteun die Nederland heeft verstrekt?

8 Welke informatie is er, meer in het algemeen, over de effecten van begrotingssteun op:

- a beleid en bestuur in de partnerlanden;
- b economische groei en armoede vermindering.

## 1.3 Aanpak

### *Het meten van de effecten van begrotingssteun*

Veel meer dan bij projecthulp is het bij algemene begrotingssteun lastig om de bijdrage aan het realiseren van de uiteindelijke doelstellingen vast te stellen. De 'Nederlandse Euro' is niet meer te volgen en het is evenmin eenvoudig om na te gaan welke invloed Nederland, of zelfs de donoren gezamenlijk, hebben gehad op het beleid in het partnerland. Deze factoren dragen er ook toe bij dat het instrument omstreden is.

De beleidstheorie heeft hier ook aan bijgedragen (zie ook hoofdstuk 2). De verwachte effecten van begrotingssteun werden vaak geformuleerd in comparatieve termen als effectiever, efficiënter en duurzamer, zonder dit nader uit te werken. Dat maakt het lastig om de resultaten van begrotingssteun te beoordelen.

In de evaluatiepraktijk bestaan er twee, vrij strikt gescheiden, benaderingen voor een beoordeling van de effecten van begrotingssteun:

1. individuele case studies van landen die begrotingssteun ontvangen. Deze evaluaties zijn in het algemeen vooral *kwalitatief* van aard;
2. internationaal vergelijkend econometrisch onderzoek. Dit onderzoek, dat zich richt op het verklaren van verschillen tussen landen, is vooral *kwantitatief* van aard.

De eerste benadering kent ook een variant waarbij afzonderlijke case studies deel uitmaken van een grotere evaluatie. Doel is dan om op basis van afzonderlijk case studies tot meer generaliserende uitspraken te komen. Het bekendste voorbeeld is de *Joint Evaluation of General Budget Support* uit 2006. Een knelpunt blijft echter het ontbreken van een 'counterfactual', oftewel de alternatieve situatie, wat het lastig maakt om waargenomen resultaten toe te schrijven aan het instrument algemene begrotingssteun. Veel van deze evaluaties richten zich voorts vooral op de beleidsdialoog en directe veranderingen in het beleid, maar veel minder op de uiteindelijke resultaten.<sup>2</sup>

De tweede benadering maakt wel gebruik van een counterfactual en is daarmee in beginsel beter in staat om attributieproblemen te adresseren. Als het immers zo is dat begrotingssteun inderdaad een effectievere bijdrage levert aan de bevordering van economische groei, dan zou dat zichtbaar moeten zijn aan de hand van de resultaten: landen die veel begrotingssteun hebben ontvangen zouden dan *ceteris paribus* een hogere groei moeten hebben dan *vergelijkbare* landen zonder. Het venijn zit hier in de woorden 'ceteris paribus' en 'vergelijkbaar'. De methodologische problemen bij het internationaal vergelijkend onderzoek zijn groot en hebben geleid tot scherpe discussies in de vakliteratuur. Daar staat tegenover dat juist de transparantie van de aanpak de discussie mogelijk heeft gemaakt. Dit droeg omgekeerd bij aan een verbetering van de methodologie met meer robuuste resultaten.

| 27 |

IOB heeft in deze beleidsdoorlichting gekozen voor het combineren van beide benaderingen. De *kwalitatieve* benaderingen trachten te motiveren waarom begrotingssteun in specifieke omstandigheden al dan niet heeft gewerkt. De *kwantitatieve* benaderingen toetsen hypothesen die uit deze case studies naar voren komen om zo tot meer algemeen geldende uitspraken te komen. Het gaat niet om de bewijskracht van de afzonderlijke benaderingen, maar om het beeld dat uit beide gezamenlijk ontstaat. Het team heeft daarbij zelf nog zo veel mogelijk aanvullend empirisch onderzoek verricht. Het doel was om langs die weg een zo compleet mogelijk beeld te geven van de resultaten van algemene begrotingssteun.

De onderzoekers hebben gebruik gemaakt van verschillende technieken om attributieproblemen te adresseren. Regressietechnieken maakten het mogelijk om te controleren voor de effecten van mogelijke andere variabelen, zoals economische groei of goed economisch beleid. Het probleem van niet waargenomen variabelen (unobservables) die kunnen bijdragen aan vertekende schattingen (biased estimates) heeft IOB waar mogelijk opgelost

<sup>2</sup> Enkele evaluaties van algemene begrotingssteun omvatten wel een counterfactual op deelterreinen van het overheidsbeleid en zijn zo wel in staat om effecten van overheidsinterventies te bepalen. Deze evaluaties beoordelen dan de effectiviteit van het overheidsbeleid, waaraan begrotingssteun heeft bijgedragen.

met *difference in difference* en *fixed effects* regressies. Om het probleem van *reverse causality* van hulp te adresseren (hulp heeft niet alleen een effect op de ontwikkeling maar landen krijgen ook hulp vanwege een gebrek aan economische groei), heeft het team waar mogelijk aanvullend geïnstrumenteerd voor begrotingssteun. Bijlage V geeft daarop een toelichting.

### Data

De doorlichting heeft gebruik gemaakt van een uitgebreide studie van de internationale academische en niet-academische literatuur, inclusief rapporten, evaluaties en beleidsdocumenten. Voor het kwantitatieve onderzoek heeft het team gebruik gemaakt van gegevens van de OESO/DAC CRS database, van de data van IMF, World Economic Outlook, Wereldbank World Development Indicators.<sup>3</sup>

Er bestaan verschillende indicatoren die (onderdelen van) beleid en bestuur en of democratische gehalte van partnerlanden weergeven (zie ook hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere toelichting). Bekend en veel gebruikt is de Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) die de Wereldbank hanteert voor de allocatie van hulp aan ontwikkelingslanden. Deze combineert het oordeel over beleid én bestuur. De beleidsindicatoren gaan vooral uit van het neoliberale gedachtegoed; de bestuursindicatoren zijn meer technisch van aard en omvatten zaken als financieel management, effectiviteit en transparantie, bescherming van de rechtstaat en van eigendomsrechten, en kwaliteit van regelgeving. De *Kaufmann indicatoren* zijn ouder en beslaan verschillende dimensies van politiek en bestuur: politieke stabiliteit, vrijheid van meningsuitoefening en democratische verantwoording, kwaliteit van regelgeving, bescherming van rechtsstaat, afwezigheid van corruptie en effectieve overheid. Net als bij de CPIA komen de scores tot stand door percepties.<sup>4</sup> *Freedom House* richt zich op het democratisch gehalte van een staat.<sup>5</sup> Daarnaast bestaan bij voorbeeld corruptie indices van *Transparency International* of indices van het ondernemingsklimaat van de Wereldbank (*Doing Business*).

IOB heeft voor de analyses vooral gebruik gemaakt van de Kaufmann indicatoren en minder of niet van andere indicatoren zoals de CPIA scores of de democratie indicatoren van Freedom House. Aan deze keuze liggen verschillende overwegingen ten grondslag:

- 1 Ten eerste de beschikbaarheid van de data. De Kaufmann indicatoren zijn voor meer jaren beschikbaar dan de CPIA scores of de Freedom House indicatoren;
- 2 De breedte. Zo bestrijken de Freedom House indicatoren een beperkter terrein. De CPIA indicatoren bestrijken vooral de technocratische elementen van goed bestuur, zoals financieel management, bescherming van eigendomsrechten en kwaliteit van regelgeving. De Kaufmann indicatoren zijn breder (zie ook paragraaf 2.4).

<sup>3</sup> IOB heeft de OECD/DAC data, waarin de begrotingssteun door de Wereldbank niet is opgenomen, aangevuld met data uit de in 2010 gepubliceerde evaluatie van PRSCs (IEG, 2010).

<sup>4</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

<sup>5</sup> Freedom House is een organisatie die die democratische vrijheden en de naleving van mensenrechten monitort en veranderingen ondersteunt. De organisatie monitort jaarlijks democratische ontwikkelingen in landen.

De keuze van de indicatoren maakt overigens weinig uit voor de conclusies, zoals wij bij enkele analyses ook laten zien. Dat komt door de hoge correlatie tussen de indicatoren (deze bedraagt bij voorbeeld  $r=0,74$  voor het verband tussen Kaufmann en CPIA indicatoren). Deze samenhang is ook niet verwonderlijk, omdat de meeste indicatoren uitdrukking vormen van de kwaliteit van het beleid en bestuur van een overheid.

De samenhang maakt ook dat het niet mogelijk of zinvol is om alle indicatoren afzonderlijk in de (regressie-) analyses op te nemen. Door de hoge onderlinge correlatie zijn de coëfficiënten van de afzonderlijke indicatoren niet goed te bepalen. Om die reden hebben we de scores op de zes Kaufmann dimensies met principale componenten analyse (PCA) gebundeld tot één factorscore. Deze factorscore is op te vatten als een *latente* (niet direct meetbare) variabele, waarvan de zes dimensies wel meetbare indicatoren vormen.<sup>6</sup> Deze zes dimensies correleren als volgt met de factorscore:

- politieke stabiliteit ( $r=0,76$ );
- vrijheid van meningsuitoefening en democratische verantwoording ( $r=0,78$ );
- kwaliteit van regelgeving ( $r=0,87$ );
- bescherming van rechtsstaat ( $r=0,95$ );
- afwezigheid van corruptie ( $r=0,92$ );
- effectieve overheid ( $r=0,92$ ).

#### Zes case studies

Voor het onderzoek naar doelstellingen, motieven, gebruik van het instrument door Nederland én resultaten van begrotingssteun heeft het team daarnaast zes landen case studies uitgevoerd. IOB heeft deze via een uniforme systematiek opgezet en geanalyseerd. Het doel van de case studies is om op consistente wijze aan de hand van zes ervaringen te laten zien hoe het instrument algemene begrotingssteun in de praktijk heeft gefunctioneerd. Het gaat daarbij om zes landen die van belang waren voor het Nederlandse beleid. De case studies zijn gebaseerd op bestaand empirisch materiaal. IOB heeft geen nieuw veldwerk verricht.

Een eerste selectie van elf landen vond plaats op basis van: 1) de hoeveelheid begrotingssteun die ze van Nederland hadden ontvangen en 2) hun belang in het publieke debat in Nederland. Uit deze groep heeft IOB vervolgens zes landen voor nader onderzoek gekozen. Eerst zijn de twee landen die vooral in het debat van belang zijn geweest, maar waaraan Nederland niet of nauwelijks ABS heeft verschaft, afgevallen. Deze landen, Burundi en Rwanda, komen wel aan bod bij de analyse van het Nederlandse beleid.

Voor de verdere selectie heeft het team er naar gestreefd om zoveel mogelijk variatie aan te brengen in omstandigheden die mogelijk van invloed zijn op 1) de uitvoering van begrotingssteun (bij voorbeeld de mate waarin donoren invloed hebben proberen uit te oefenen op beleid en bestuur), en 2) de uiteindelijke resultaten van begrotingssteun.

<sup>6</sup> De factorscores zijn berekend over de gehele database over de periode 1998-2010 met in totaal 155 landen. De gemiddelde score bedraagt 0 met een standaardafwijking van 1.

IOB verwachtte dat de uitvoering en resultaten van ABS vooral beïnvloed zouden worden door twee typen variabelen: de mate van overeenstemming in preferenties tussen donoren en ontvanger en financiële variabelen, in het bijzonder het aandeel van ABS in de overheidsbegroting van de ontvanger. Hoe meer overeenstemming er is, des te minder voorwaarden voor beleid of bestuur nodig zullen zijn en des te meer resultaten van ABS kunnen worden verwacht. Hoe groter het aandeel van ABS in de begroting, des te meer invloed zullen donoren kunnen hebben en mogelijk (als de juiste beleidsvoorwaarden zijn gesteld) levert dit ook betere resultaten van ABS op.

De eerste variabele is geoperationaliseerd met behulp van de zes Kaufmann indicatoren voor goed bestuur, te weten voice en accountability, political stability, government effectiveness, regulatory quality, rule of law and control of corruption. Ook is voor de overeenstemming in preferenties van belang of het land een IMF akkoord heeft en een goedgekeurd PRSP. Alle elf landen hadden een goedgekeurd PRSP en alleen Vietnam had geen IMF akkoord. Vietnam blijkt ook laag te scoren op “goed bestuur”. Dat betekent dat het opnemen van een IMF akkoord als indicator weinig toegevoegde waarde heeft. Voor de goed bestuur indicator zijn gemiddelden over 2004-2010 gebruikt. Voor de tweede variabele is gekeken naar de verhouding tussen totale ABS en overheidsuitgaven (gemiddelden over 2004-2010).

130

Naast deze twee variabelen hebben we ook rekening gehouden met de regionale spreiding en hebben we pragmatische (recente evaluaties) en politieke overwegingen (dat wil zeggen politieke belangstelling voor de landen) in de analyse betrokken.

Op basis van deze uitgangspunten heeft IOB de volgende zes landen geselecteerd: Ghana, Mali, Nicaragua, Tanzania, Vietnam en Zambia. Tabel 1.1 geeft de scores van deze landen weer op de twee genoemde variabelen (gebaseerd op data over de periode 2004-2010). Met deze keuze is ook een goede regionale spreiding verkregen. Naast vier Afrikaanse landen zijn ook een Aziatisch en een Latijns-Amerikaans land vertegenwoordigd. Bovendien was voor al deze landen minstens één evaluatie van begrotingssteun beschikbaar.

Tabel 1.1: Classificatie van de zes landen naar bestuur en financiële omvang ABS			
Governance	ABS/Overheidsbegroting		
	Hoog	Gemiddeld	Laag
Goed		Ghana	
Gemiddeld	Tanzania	Mali	Vietnam
Slecht		Zambia	Nicaragua

Bijlage I geeft een nadere toelichting op de keuze.

## 1.4 Leeswijzer

De studie begint met een analyse van de internationale motieven en doelstellingen van begrotingssteun en van de gehanteerde interventielogica. Hoofdstuk 3 beschrijft en analyseert het Nederlandse beleid voor begrotingssteun. Hoofdstukken 4-7 geven de resultaten van begrotingssteun weer. Hoofdstuk 4 behandelt intermediaire resultaten van begrotingssteun, zoals de voorspelbaarheid, het effect op transactiekosten en het macro-economische gebruik van de middelen. Hoofdstuk 5 analyseert de manieren waarop donoren hebben getracht invloed uit te oefenen op beleid en bestuur en de resultaten van die invloed. In hoofdstuk 6 komen de effecten op economische groei aan de orde en hoofdstuk 7 volgt met de effecten op armoede en toegang tot en het gebruik van sociale voorzieningen. Deze vier hoofdstukken hebben alle ongeveer dezelfde structuur: per sub onderwerp geven ze een bespreking van bestaande literatuur, de resultaten van de zes case studies en de resultaten van kwantitatief vergelijkend onderzoek.





2

## Internationale motieven en doelstellingen van begrotingssteun

## 2.1 Wat is begrotingssteun?

Begrotingssteun is een vorm van programmahulp (programme aid) of, zoals het in de Nederlandse beleidscontext vaak is genoemd, *macrosteun*. Programmahulp is niet gebonden aan projecten, maar in de praktijk zijn er wel vaak beleidsvoorwaarden aan verbonden. In 1991 definieerde de OESO programmahulp als volgt: “Programme assistance consists of all contributions made available to a recipient country for general development purposes i.e. balance of payments support, general budget support and commodity assistance, not linked to specific project activities” (OECD 1991).

In de jaren '80 van de vorige eeuw waren betalingsbalanssteun en invoersteun de meest gebruikte vormen van programmahulp; in de jaren '90 kwam daar schuldverlichting bij en vanaf ongeveer 2000 werd begrotingssteun de dominante modaliteit. Bij begrotingssteun is er sprake van “een middelen overdracht van een buitenlandse instantie naar het Ministerie van Financiën ten behoeve van de overheidsbegroting, waarbij die middelen in overeenstemming met de begrotingsprocedures van het ontvangende land worden beheerd” (OECD 2006). Binnen de modaliteit begrotingssteun kan onderscheid gemaakt worden tussen algemene begrotingssteun en sectorale begrotingssteun. In beide gevallen gaan de middelen naar de centrale overheid, maar bij sectorale begrotingssteun concentreert de beleidsdialoog zich op een bepaalde sector, terwijl bij algemene begrotingssteun de beleidsdialoog over het hele overheidsbeleid kan gaan (OECD 2006:26). Beide hulpmodaliteiten behoren tot de familie van de “programme-based approaches” zoals gedefinieerd in de Verklaring van Parijs (High Level Forum 2005). Maar de categorie van op programma's gebaseerde hulp omvat ook andere hulpmodaliteiten, mits gegeven in de context van een door het ontvangende land opgesteld plan. Dit geldt bij voorbeeld voor de sectorale benadering (sector wide approach, SWAp) die zowel sectorale begrotingssteun als ook “basket funding” en projecthulp kan omvatten.

| 33 |

## 2.2 Waarom begrotingssteun

Vanaf ongeveer het jaar 2000 werd begrotingssteun in brede kring gezien als de beste hulpmodaliteit. Begrotingssteun was een antwoord op de ontevredenheid over twee andere hulpvormen, namelijk aan de ene kant betalingsbalanssteun en aan de andere kant projecthulp.

Voor de verminderde populariteit van betalingsbalanssteun en schuldverlichting waren er allereerst een paar praktische redenen. Ten eerste hadden de meeste ontwikkelingslanden eind jaren '90 geen gereguleerde wisselkoersen meer, waardoor er geen *zichtbare* schaarste aan buitenlandse deviezen meer was. Ten tweede maakte het uitgebreide initiatief voor de Zwaar Verschuldigde Arme Landen (HIPC initiatief) schuldverlichting ook grotendeels

overbodig.<sup>7</sup> Ten derde zorgde de aandacht voor de Millennium Ontwikkelingsdoelen, en dan vooral die op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg, ervoor dat de nadruk kwam te liggen op een tekort aan financiële middelen van *overheden* om die doelen te realiseren. Macrosteun, of programmahulp, zou dus voortaan in de vorm van begrotingssteun gegeven worden.

Maar er was ook meer fundamentele kritiek op de eerdere programmahulp. Deze had te maken met de conditionaliteit die ermee verbonden was. Veel onderzoek wees aan het eind van de jaren '90 uit dat het stellen van beleidsvoorwaarden niet effectief was. Landen voerden alleen uit wat ze toch al van plan waren. Als landen niet wilden werden die beleidsvoorwaarden vaak alleen cosmetisch of tijdelijk uitgevoerd (Collier et al. 1997, Dollar en Svensson 2000, Dijkstra 2002, Killick et al. 1998). Dit leidde tot een pleidooi voor méér selectiviteit. Het “kopen” van hervormingen via het “ex ante” formuleren van te voeren beleid was niet gelukt. Dus zouden donoren “ex post” moeten vaststellen of landen goed beleid hadden gevoerd en op basis daarvan zouden ze de middelen beschikbaar kunnen stellen. Dit zou dan tevens leiden tot méér “ownership” in het ontvangende land, waardoor het beleid beter geïmplementeerd zou worden.

| 34 |

De ontevredenheid met projecthulp had andere redenen. Deze modaliteit bracht hoge transactiekosten met zich mee, omdat iedere donor voor ieder project apart overleg voerde met de overheid en er steeds weer andere regels waren voor aanbesteding, uitvoering, rapportage en evaluaties. Projecthulp was ook nogal onvoorspelbaar. Bovendien voerden donoren veel projecten zelf uit, waardoor er geen goede afstemming was tussen de verschillende projecten en ook de capaciteit van de overheid om het eigen ontwikkelingsbeleid te plannen en uit te voeren werd verzwakt. Donoren kochten vaak ook nog eens de beste mensen uit de overheid weg, wat de overheid nog méér verzwakte. Omdat projecten niet altijd onderdeel uitmaakten van de beleidsprioriteiten van de overheid, waren de resultaten vaak niet duurzaam: als de donorinspanning ophield, werd het project niet door de overheid overgenomen of onderhouden en gingen de positieve effecten verloren. Ten slotte was ook niet zeker of donoren met projecten wel de goede doelen financierden die ze op het oog hadden. Omdat geld fungibel is, kan de uiteindelijke besteding van donormiddelen anders zijn dan het ontwikkelingsproject beoogde.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Het *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) programma is in 1996 opgezet met de steun van de internationale financiële gemeenschap. Het programma had tot doel om de schulden van de armste ontwikkelingslanden naar een houdbaar niveau terug te brengen. Het programma werd in 1999 uitgebreid tot het *Extended HIPC-initiative*, dat zowel meer landen omvatte als ook voorzag in verdere schuldverlichting. Voorwaarden voor schuldverlichting waren een solide en duurzaam economisch beleid en een beleid dat was gericht op de vermindering van armoede. Het initiatief kent twee fasen: het beslispunt, waarbij wordt vastgesteld of landen in aanmerking komen voor schuldverlichting en het punt van voltooiing, waarna de schuldverlichting definitief wordt verleend.

<sup>8</sup> Het door de donor gefinancierde project is bij voorbeeld een school, maar omdat de overheid toch al van plan was die school te bouwen kan het geld gebruikt worden voor de aanschaf van een tank.

## 2.3 Verwachte effecten van begrotingssteun

Een overstap van projecthulp naar programmahulp (begrotingssteun) zou dus leiden tot een betere coördinatie van ontwikkelingsprojecten onder het leiderschap van de overheid, reductie van transactiekosten, versterking van de capaciteit van het ontvangende land, vergroting van de voorspelbaarheid van de hulp en méér duurzame ontwikkelingsresultaten. Bovendien werden er ook politieke effecten verwacht: als donorgeld onderdeel gaat uitmaken van begrotingen en rapportages over begrotingen en als die rapportages transparanter worden, dan kunnen ook parlement en maatschappelijk middenveld de overheid ter verantwoording roepen over de besteding van de middelen. Begrotingssteun zou ook veel meer ownership leggen bij het ontvangende land, zowel in vergelijking met projecthulp als ook in vergelijking met de eerdere programmahulp, en zou daarmee leiden tot een effectievere uitvoering van het ontwikkelingsbeleid. Bovendien werd deze hulpmodaliteit als cruciaal gezien voor het verwezenlijken van de Millennium Ontwikkelingsdoelen. Het streven om méér begrotingssteun te geven paste zo goed in de aan het eind van de jaren '90 veranderende visie op ontwikkelingssamenwerking. Er zou weer méér hulp gegeven moeten worden en die hulp zou méér gericht moeten zijn op het bestrijden van armoede en op de sociale sectoren. De hulp zou voortaan ook effectiever moeten zijn. Deze gedachten over effectievere hulp kregen later o.a. gestalte in de verklaringen van Rome (2003), Parijs (2005) en Accra (2008). Effectieve hulp zou gebaseerd moeten zijn op de principes ownership, alignment, harmonization, managing for results en mutual accountability. Volgens de Verklaring van Parijs zou in 2010 twee-derde van alle hulp op nationale plannen gebaseerd moeten zijn. Begrotingssteun werd binnen die op programma's gebaseerde benadering gezien als een ideale modaliteit om de principes van de Verklaring van Parijs te realiseren.

| 35 |

Ownership speelt een belangrijke rol bij de verwachte grotere effectiviteit van begrotingssteun. Maar donoren geven verschillende betekenissen aan dit begrip. De betekenis die het dichtst bij het dagelijks spraakgebruik blijft is dat het ontvangende land volledig zeggenschap en controle heeft over z'n beleid (Whitfield en Fraser 2009: 4). Maar, zoals Whitfield ook aangeeft, veel donoren definiëren ownership impliciet als toewijding ("commitment") *aan de hervormingsagenda van de donoren*. Booth (2011) schrijft dat het bij ownership erom gaat dat een land gecommiteerd is aan ontwikkeling, "country ownership of development efforts" (Booth 2011: 5). Als landen deze toewijding aan ontwikkeling hebben kunnen donoren met een gerust hart vrij besteedbare middelen aan overheden overmaken, maar die toewijding is niet vanzelf aanwezig.

De vraag is dan hoe donoren deze toewijding aan ontwikkeling kunnen vaststellen. In de nieuwe hulpbenadering spelen de PRSPs of andere ontwikkelingsplannen hierin een belangrijke rol. Volgens de Verklaring van Parijs betekent ownership dat ontvangende landen de leiding nemen bij het opstellen en uitvoeren van nationale ontwikkelingsstrategieën, en dat ze deze ook uitwerken in resultaat gerichte operationele programma's. Donoren moeten dit leiderschap respecteren en waar nodig helpen versterken (OECD 2005).

Het probleem met deze definitie van ownership is dat hij niet over de inhoud gaat, maar alleen over het proces: landen kunnen, eventueel met hulp van donoren, best strategieën en resultaatgerichte plannen maken, maar dat zegt niets over hun werkelijke preferenties, intenties en uitvoeringscapaciteit. In de Verklaring van Parijs werd eigenlijk aangenomen dat donoren en ontvangende landen in ieder geval dezelfde intentie hebben om armoede te bestrijden en dat landen de strategieën dus ook daadwerkelijk gaan uitvoeren. In feite veronderstelt ownership een bepaalde mate van selectiviteit.

De verwachtingen die er volgens de nieuwe hulpbenadering leefden over de positieve effecten van begrotingssteun kunnen worden samengevat in een beleidstheorie. De hier gebruikte beleidstheorie is gebaseerd op eerdere schema's van White (1999) en IDD et al. (2007) maar is tot de essentie terug gebracht (tabel 2.1). De twee inputs van begrotingssteun zijn de financiële middelen en de selectiviteit. Als er aan bepaalde voorwaarden van goed bestuur en goed beleid wordt voldaan, zijn de donoren het in principe eens met het door de ontvanger gevoerde beleid<sup>9</sup> en kunnen donoren waarschijnlijk 'ownership' respecteren. Het uitgebreide evaluatiekader voor de gezamenlijke evaluatie van algemene begrotingssteun (IDD et al. 2007) omvat niet alleen een niveau "1, de inputs, maar ook een niveau "0", voorwaarden vooraf. Daarbij staan niet alleen voorwaarden waaraan het ontvangende land moet voldoen, maar ook voorwaarden aan de donorkant ("donor readiness"): zijn donoren voor langere tijd bereid afstand te doen van de zeggenschap over de besteding van hun middelen? Dit bepaalt natuurlijk mede of donoren op het niveau van de uitvoering (niveau 2 of "immediate effects" in IDD et al. 2007) ownership gaan respecteren.

| 36 |

Het respecteren van ownership leidt naar verwachting op het niveau van de output tot een betere uitvoering van beleid en daardoor ook tot een effectiever beleid. Als de begrotingssteunmiddelen volledig vrij besteedbaar zijn is er ook sprake van alignment aan de prioriteiten en aan de (plannings-, begrotings-, aanbestedings-, uitvoerings- en verantwoordings) systemen van het ontvangende land (tabel 2.1, rechter kolom). De verwachting is ook dat deze middelen op voorspelbare wijze gegeven worden en dat begrotingssteun leidt tot harmonisatie van donoren. Dit laatste valt af te lezen aan het aantal donoren dat meedoet en aan het aandeel van hun hulp dat ze in de vorm van begrotingssteun geven. Volgens sommigen zal deze harmonisatie van donoren bij begrotingssteun tot méér ownership van de ontvanger leiden. De ontvanger wordt namelijk méér gestimuleerd om een eigen beleid te ontwikkelen en vast te leggen in de vorm van plannen en verwachte resultaten, omdat die plannen vervolgens financieel gesteund zullen worden door de donoren (Bigsten et al. 2011). Volgens anderen leidt méér donorharmonisatie juist tot minder 'ownership' omdat in hulp afhankelijke landen de gezamenlijke donoren méér de agenda van de ontvanger gaan bepalen (Whitfield 2009; Booth 2011).

<sup>9</sup> De Kemp et al. (2011) maken, in lijn met de Verklaring van Parijs en definities van het IMF, een onderscheid tussen het al of niet overeenstemmen van de preferenties tussen donoren en ontvanger en 'ownership' in de zin van het nemen van de actieve verantwoordelijkheid voor het bereiken van resultaten en de bereidheid om daar middelen voor vrij te maken. Dit kan per sector verschillen en beide zijn van belang voor de mate waarin het zin heeft om het initiatief aan de ontvanger te laten.

Alignment, harmonisatie en voorspelbaarheid leiden naar verwachting tot de outputs als vermeld in rechterkolom van tabel 2.1. En als deze outputs tot stand komen, zal dit volgens de theorie leiden tot een overheid die effectiever wordt in het plannen en uitvoeren van haar diensten, zodat de overheid meer diensten kan leveren van betere kwaliteit en met een betere focus op de armste bevolkingsgroepen. Deze grotere effectiviteit van de overheid kan ook het gevolg zijn van een betere uitvoering van beleid als gevolg van een groter “ownership”.

**Tabel 2.1: Beleidstheorie begrotingssteun volgens de theorie van de nieuwe hulpbenadering**

Inputs	Selectiviteit	Middelen		
Uitvoering	Respect voor ownership	Alignment	Harmonisatie	Voorspelbaarheid
Outputs	Betere uitvoering van beleid	Versterking lokale systemen door gebruik; Grotere output met dezelfde middelen via lagere transactiekosten; Méér middelen voor sociale sectoren Meer lokale verantwoording		
Outcomes	Vergrote effectiviteit van de overheid			
Impact	Méér armoede vermindering			

Een grotere effectiviteit van de overheid in het leveren van diensten en een grotere armoede focus van de overheid zou dan moeten leiden tot méér armoede vermindering (de uiteindelijke impact). Deze laatste stap is echter minder doordacht in de interventietheorie. Bij het begin van het millennium ging veel aandacht uit naar de Millennium Ontwikkelingsdoelen en daarbinnen vooral naar verbeterde toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en water. Vergrote effectiviteit van de overheid heeft een direct effect op deze doelen en ze passen binnen een brede opvatting van armoede vermindering. Maar in de praktijk wilden donoren met ABS ook een verbetering van de inkomens van de armste groepen bereiken. Het is echter minder duidelijk wat overheden daaraan kunnen bijdragen. Verbeterde toegang tot basisvoorzieningen heeft slechts een indirect en op langere termijn effect op inkomensarmoede.

Een ander probleem met de beleidstheorie is dat hij niet het hele gedachtegoed in de hoofden van beleidsmakers dekt. De Verklaring van Parijs legt veel nadruk op verbeteringen die nodig zijn aan de gevende kant van de hulprelatie, maar tegelijk leefde het idee dat er aan ontvangende kant veel verbeterd moest worden (Renard 2006). Volgens deze opvatting werden er in het verleden *te weinig* voorwaarden voor beleid en bestuur gesteld, en zou begrotingssteun gebruikt kunnen worden om beleid en bestuur te verbeteren. Rogerson (2005) spreekt in dit verband van de ‘schizofrenie’ van donoren, want de Verklaring van Parijs zegt niets over conditionaliteit terwijl donoren deze in de praktijk nog steeds toepassen (Rogerson 2005).

Een meer kritische houding ten opzichte van hulp werd gevoed door wetenschappelijke studies die het neopatrimoniale systeem en de bijbehorende corruptie in met name Afrika beschreven (Chabal en Daloz 1999, Van de Walle 2001, Van der Veen 2002). Hulp aan overheden in Afrika zou dit systeem in stand houden. Hulp, en in het bijzonder begrotingssteun, zou er ook toe leiden dat regeringen minder afhankelijk worden van steun van hun eigen bevolking. Daarmee wordt het opbouwen van een democratische staat juist bemoeilijkt. De belastinginkomsten verminderen en regeringen hoeven geen verantwoording af te leggen aan bevolking of parlement (Sogge 2002, Moss et al. 2006, Moyo 2009, Boekestijn 2010). Later in dit rapport (paragraaf 4.5 en hoofdstuk 5) bespreken we empirisch onderzoek naar deze effecten.

Meer kritische auteurs benadrukken ook dat begrotingssteun “fungibel” is en dat donoren het risico lopen dat partnerlanden andere zaken financieren dan beoogd. Begrotingssteun is echter niet-geormerkte hulp, dus het probleem van fungibiliteit (dat de middelen voor iets anders gebruikt worden dan waarvoor ze zijn bedoeld) doet zich in beginsel niet voor. Op macroniveau kan fungibiliteit wel een probleem zijn, bij voorbeeld als de hulp er toe leidt dat de belastinginkomsten verminderen.<sup>10</sup>

| 38 |

Een volgend punt is de zorg dat de begrotingssteunmiddelen in de zakken van corrupte leiders verdwijnen. De ervaringen leren echter dat dit niet een specifiek probleem is van deze modaliteit. Het gebruik van een groot aantal fondsen en middelen voor projecten draagt juist bij aan een grotere ondoorzichtigheid van de begroting, die het verduisteren van ontwikkelingsgeld makkelijker maken. Daar komt bij dat donoren met algemene begrotingssteun een argument hebben gekregen om zich intensief met het begrotingsbeheer en de controle daarop te bemoeien.

Tijdens de “High Level meeting” in Accra, de opvolger van die in Parijs, werd geprobeerd een aantal gedachten te verzoenen. “Ownership” van ontvangende landen werd nog steeds als heel belangrijk gezien in de Actie Agenda van Accra (OECD 2008) en werd verbreed naar “ownership” van bevolkingen, niet alleen regeringen. Tegelijk komt ook het woord conditionaliteit voor. Conditionaliteit zou “ter ondersteuning van ownership” moeten worden toegepast. Dit wordt als volgt uitgewerkt: het aantal condities zou beperkt moeten zijn, ze zouden ontleend moeten zijn aan de nationale strategieën van de landen zelf, zoveel mogelijk op resultaten gebaseerd en zoveel mogelijk geharmoniseerd tussen donoren. Dit komt overeen met wat ook in de literatuur over de nieuwe hulp benadering als “good practice” conditionaliteit wordt gezien. Conditionaliteit die “ownership” respecteert moet het ontvangende land een zware stem geven in de beleidsdialoog over voorwaarden, en de voorwaarden moeten vooral outputs en outcomes zijn en geen beleidsmaatregelen of activiteiten (Adam en Gunning 2002, Dijkstra 2005, Molenaers en Nijs 2009). Het valt te verwachten dat donoren deze aanbevelingen gemakkelijker zullen kunnen toepassen wanneer de aanvankelijke preferenties van donoren en ontvanger dichter bij elkaar liggen.

<sup>10</sup> Dit onderscheid is gebaseerd op White (1998), die verschil maakt tussen “categorical fungibility” waarbij de hulp naar andere categorieën bestedingen gaat dan waarvoor die bedoeld is (tanks in plaats van scholen), en “aggregate fungibility”, waarbij bij voorbeeld overheidsbestedingen of invoer niet één op één toenemen met de hulp.



Als de preferenties hetzelfde zijn, bij voorbeeld als gevolg van toepassing van selectiviteit, is conditionaliteit nauwelijks meer nodig. In dat geval zal de ontvanger de beleidsvoorwaarden vrijwel altijd willen uitvoeren.

In de praktijk, zie ook hoofdstuk 5, is selectiviteit niet erg strikt geweest en zijn donoren de beleidsdialoog rond begrotingssteun al snel in meerdere of mindere mate gaan gebruiken om beleid en instituties van het ontvangende land in de richting van donor wensen om te buigen. Dit leidt tot méér condities, die minder steunen op de wensen of plannen van het ontvangende land, en er zullen vaker beleidsmaatregelen worden voorgeschreven in plaats van afspraken over outputdoelstellingen. In feite krijgt begrotingssteun dan twee doelstellingen: niet alleen effectievere armoedebestrijding via ownership en het beschikbaar stellen van vrij besteedbare middelen, maar ook het verbeteren van bestuur en beleid via de beleidsdialoog die aan begrotingssteun verbonden is.

In sommige, meer recente, visies op begrotingssteun is deze tweede doelstelling onlosmakelijk verbonden aan deze hulpmodaliteit. Begrotingssteun is “geen blanco cheque”; het is een pakket waarvan ook de beleidsdialoog en prestatieafspraken deel uitmaken (Leiderer 2010; De Kemp, Leiderer en Ruben 2011). Koeberle en Stavreski schrijven dat begrotingssteun de mogelijkheid geeft “... to address key cross-cutting issues such as public sector reform, public financial management, or improvements in governance. Budget support typically aims to promote pro-poor growth through encouraging fiscal and macroeconomic stability and more efficient allocation of public funds” (Koeberle en Stavreski 2006: 5).

| 39 |

Als we van deze visie uitgaan, komen we tot een andere beleidstheorie waarin begrotingssteun twee doelstellingen heeft. De doelstelling om het beleid en het bestuur te verbeteren is niet alleen een doel op zichzelf, maar aspecten ervan worden door donoren ook als middel gezien om economische groei en armoedebestrijding te bevorderen. Paragraaf 2.4 gaat nader in op verschillende definities van goed beleid en goed bestuur en op de veronderstelde relatie tussen elementen van goed bestuur en economische groei.

In tabel 2.2 is op impact niveau “beter beleid en beter bestuur” toegevoegd. Maar omdat goed beleid en goed bestuur ook een middel kunnen zijn voor meer armoede vermindering, staan deze zaken ook op outcome niveau. De inputs veranderen ook. Naast vrij besteedbare middelen, is er nog steeds selectiviteit via het stellen van ingangsvoorwaarden. Empirisch zal vastgesteld moeten worden of aan deze ingangsvoorwaarden is voldaan en dus in hoeverre er overeenstemming is in preferenties tussen donoren en ontvanger. Maar naast ingangsvoorwaarden hebben donoren ook preferenties voor de beleidsdialoog en “triggers”. Deze laatste zijn specifieke voorwaarden die bepalen of begrotingssteun gecontinueerd kan worden. Deze preferenties kunnen betrekking hebben op politiek-bestuurlijke onderwerpen, vaak vastgelegd in “onderliggende principes” bij een afspraak over begrotingssteun (verkiezingen, rechtsstaat, mensen rechten, afwezigheid van corruptie) of ook op het uitvoeren van bepaald beleid (privatiseren) of het behalen van een bepaalde doelstelling (zoveel procent méér kinderen naar school).



De outputs van begrotingssteun zijn afhankelijk van de manier waarop deze modaliteit vorm krijgt. Bij de uitvoering onderzoeken we in hoeverre de donoren ownership respecteren, of proberen beleid en bestuur te beïnvloeden; dat zal mede een gevolg zijn van de mate waarin selectiecriteria zijn toegepast. Harmonisatie van donoren is niet nodig en is ook geen issue als alle donoren ervan overtuigd zijn dat de ontvanger op hun lijn zit wat betreft het te voeren beleid (Booth 2011). Maar als die overeenstemming er niet helemaal is, wordt het van belang om te kijken in hoeverre donoren hun prioriteiten en triggers hebben geharmoniseerd. In het algemeen wordt verwacht dat donoren méér invloed op de ontvanger zullen hebben als ze gezamenlijk optrekken bij hun voorkeuren voor beleidsdialoog en triggers. Maar een dergelijke harmonisatie gaat ten koste van de soevereiniteit van de ontvanger.

Bij outputs gaat het er nu om te onderzoeken of het ontvangende land veranderingen in bestuur en beleid uitvoert in lijn met de wensen van donoren. Als het beleid wordt uitgevoerd of veranderingen in beleid en bestuur worden aangebracht, en als dit goed beleid en goed bestuur is, kan verwacht worden dat er positieve uitkomsten (outcomes) zijn in de vorm van, bij voorbeeld, minder corruptie of een beter investeringsklimaat.

**Tabel 2.2: Feitelijke beleidstheorie begrotingssteun**

Inputs	Selectiviteit en preferenties voor de beleidsdialoog		Middelen		
Uitvoering	Harmonisatie	Respect voor ownership dan wel poging tot beïnvloeding	Alignment	Harmonisatie	Voorspelbaarheid
Outputs	Uitvoering van beleid of van door donoren gewenste veranderingen in beleid en bestuur		Versterking lokale systemen door gebruik; Grotere output met dezelfde middelen via lagere transactiekosten; Méér middelen voor sociale sectoren Meer lokale verantwoording		
Outcomes	Vergrote effectiviteit van de overheid; Beter beleid en beter bestuur				
Impact	Méér armoede vermindering; Beter beleid en beter bestuur				

De overige onderdelen van de beleidstheorie veranderen niet, maar de kans dat de outputs en outcomes ook worden gerealiseerd wordt wel kleiner als er weinig overeenstemming bestaat in prioriteiten en preferenties tussen donoren en ontvanger. De nu weergegeven twee doelstellingen van begrotingssteun kunnen wel eens strijdig zijn. Veel van de verwachte voordelen van begrotingssteun zijn juist gebaseerd op ownership in de zin van een ontvanger die achter het door donoren gewenste beleid staat. Naarmate de donorpreferenties in de beleidsdialoog verder van die van de ontvanger afstaan, worden de verwachte effecten van begrotingssteun meer ondermijnd. Ten eerste zullen de pogingen van donoren om beleid en bestuur te beïnvloeden de transactiekosten doen toenemen, voor zowel

donoren als ontvanger. Ten tweede zullen donoren het ook niet altijd eens zijn over de condities, waardoor harmonisatie in gevaar komt: iedere donor legt andere accenten in de beleidsdialoog en bij de voorwaarden voor continuering van begrotingssteun. Ten derde zal het bij uiteenlopen van de preferenties tussen donor en ontvanger wel eens voor komen dat overmakingen worden opgeschort. Deze potentiële dreiging heeft een negatieve invloed op de voorspelbaarheid. Ten vierde komt bij minder ownership een effectieve implementatie van (door donoren gewenst) beleid in gevaar. En ten vijfde kan de aandacht die regeringen moeten besteden aan het bespreken van de wensen van de donoren ook de verbetering van het verantwoording afleggen aan binnenlandse actoren in de weg staan.

## 2.4 Goed beleid en goed bestuur

### 2.4.1 Algemeen

Donoren geven verschillende betekenissen aan goed beleid en goed bestuur. Soms wordt alleen van goed bestuur gesproken en is goed beleid daar onderdeel van. In deze studie maken we echter wél het onderscheid tussen beleid en bestuur. Beleid (“policy”) is wat overheden *doen* om economische groei en armoede vermindering te bevorderen. Het gaat in dit verband dus meestal om sociaal en economisch beleid. Voorbeelden zijn het wel of niet gratis maken van basisonderwijs, het vaststellen van de begroting voor onderwijs, het bepalen van de hoogte van de salarissen van leraren, het bepalen van het invoertarief op auto’s of computers, etc. Bestuur is het geheel van instituties dat bepaalt *op welke manier* overheden beleid maken en uitvoeren.

| 41 |

In de theorie over goed bestuur (“good governance”) wordt wel onderscheid gemaakt tussen elementen van bestuur die over de toegang tot (overheids)macht gaan, en elementen die gaan over de uitoefening van overheidsmacht (Rothstein en Teorell 2008). Onder het eerste vallen dan zaken als democratie en democratische verantwoording, en onder het tweede de afwezigheid van corruptie, effectiviteit van de overheid en rechtszekerheid (rule of law) inclusief de bescherming van eigendomsrechten.

Donoren maken vaak een, enigszins vergelijkbaar, onderscheid tussen politieke en technocratische elementen van goed bestuur. Politiek bestuur gaat dan in ieder geval over democratische rechten als vrije en eerlijke verkiezingen maar ook over burgerrechten als vrijheid van meningsuiting en vrijwaring van geweld door de overheid. Technocratisch bestuur omvat elementen als een transparante en effectieve overheid, onder andere via verbetering van het financieel management van de overheid, de afwezigheid van corruptie, de bescherming van eigendomsrechten en een goede kwaliteit van regelgeving en rechtszekerheid. Soms is decentralisatie er ook onderdeel van. De Internationale Financiële Instellingen beperken zich tot het bevorderen van technocratisch bestuur, mede omdat ze niet bevoegd zijn om zich in de politiek van ontvangende landen te mengen. Maar de scheidslijn tussen technocratische en politieke elementen is niet altijd hard. Het aanpakken van corruptie, de bevordering van rechtszekerheid en van decentralisatie kunnen alleen slagen als er ook politiek iets verandert.

Wanneer we kijken naar hoe donoren “goed bestuur” hebben geoperationaliseerd, dan is de Country Policy and Institutional Assessment een indicator die goed beleid én goed bestuur (in onze definitie) combineert. De onderdelen A t/m C (economic management, structural policies and policies for social inclusion/equity) gaan over beleid, onderdeel D (public sector management and institutions) en het “governance cluster” gaan over goed bestuur, en dan vooral de technocratische elementen daarvan: financieel management van de overheid, effectiviteit en transparantie van de overheid en zaken als de bescherming van de rechtstaat en van eigendomsrechten, en kwaliteit van regelgeving. Van Waeyenberghe (2009) laat zien dat de subindicatoren voor de onderdelen A t/m C (beleid) van de CPIA nog steeds het neoliberale gedachtegoed weerspiegelen: minder overheid is altijd beter. Dit geldt ook voor het governance cluster, dat eigenlijk ook elementen van beleid bevat, bij voorbeeld als het gaat om kwaliteit van regelgeving. Er zitten ook contradicties in de CPIA, want bij voorbeeld bij governance krijgt een land een hogere score als de arbeidsmarkt flexibel is, terwijl bij onderdeel C protectie van werknemers juist positief is.

De Kaufmann indicatoren gaan volledig over bestuur en beslaan alle dimensies ervan: politieke stabiliteit, vrijheid van meningsuitoefening en democratische verantwoording, kwaliteit van regelgeving, bescherming van rechtsstaat, afwezigheid van corruptie en effectieve overheid. Net als bij de CPIA komen de scores tot stand door percepties. Overigens is ook kritiek mogelijk op de Kaufmann indicatoren (Dijkstra en Vandewalle 2011).

| 42 |

#### 2.4.2 De relatie tussen ontwikkeling en goed beleid/goed bestuur

Goed beleid is geen doel op zichzelf, maar een middel om economische groei en armoede vermindering te bevorderen. Wat dit beleid concreet inhoudt, is minder duidelijk. Economen zijn het er wel over eens dat overheden moeten zorgen voor macro-economische stabiliteit en dat overgewaardeerde wisselkoersen vermeden moeten worden. Maar afgezien daarvan verschillen zij vaak van mening over wat goed beleid zou moeten inhouden. Goed beleid is ook context afhankelijk. Het is dus allerm minst zeker dat wat donoren als “goed beleid” beschouwen ook altijd tot economische groei en armoede vermindering zal leiden, en er zijn veel voorbeelden van verkeerde adviezen in het verleden.

Het bevorderen van goed bestuur kan wél als een ontwikkelingsdoel op zichzelf worden gezien. Dit geldt zeker voor politiek goed bestuur: respect voor democratische rechten en mensenrechten zijn waarden die op zichzelf nastrevenswaardig zijn. Maar het geldt ook voor de meer technocratische elementen van de goed bestuur agenda: rechtszekerheid, de afwezigheid van corruptie en een betere dienstverlening door de overheid verbeteren de kwaliteit van leven.

Voor de gedachte dat goed bestuur een voorwaarde is voor sociaaleconomische ontwikkeling en armoede vermindering is nog minder bewijs. De relatie tussen democratie en economische groei is vaak empirisch onderzocht, maar er is geen robuuste relatie gevonden (De Haan en Siermann 1995, Doucouliagos et al. 2006). Chang laat in een historische studie zien dat de huidige ontwikkelde landen een meer autoritair systeem hadden bij het begin van hun ontwikkeling dan de lage inkomenslanden nu (Chang 2002).

Er is wel empirisch bewijs voor een relatie tussen het niveau van economische ontwikkeling en andere elementen van de goed bestuur agenda, zoals weinig corruptie, een effectieve rechtsstaat die eigendomsrechten beschermt en een overheid die onpartijdig optreedt. Sommige auteurs leiden hieruit af dat dit soort instituties een noodzakelijke voorwaarde zijn voor ontwikkeling. North et al. (2009) stellen dat politieke stabiliteit belangrijk is en dat dit via gesloten en open samenlevingen bereikt kan worden. In gesloten samenlevingen houdt een beperkte elite alle politieke en economische macht vast, terwijl in open samenlevingen in principe iedereen kan bijdragen aan en delen in de vruchten van ontwikkeling, op basis van capaciteiten. Volgens deze auteurs kennen open samenlevingen, met kenmerken als rechtszekerheid en een Weberiaanse overheidsbureaucratie, hogere economische groei dan gesloten samenlevingen. Maar een empirisch bewijs ontbreekt. Verschillende studies proberen via empirisch onderzoek een causaal verband tussen dit soort goed bestuur voorwaarden en economische groei vast te stellen (zie Dijkstra en Vandewalle 2011). Maar een groot probleem is dat de indicatoren voor goed bestuur pas vanaf 1996 beschikbaar zijn, en er dus niets valt te zeggen over de noodzaak van deze instituties voor het ontstaan van economische groei in de nu rijke landen.

Acemoglu et al. (2001) hebben geprobeerd om wel uitspraken te doen voor de langere termijn. Ze vergelijken koloniën waar de blanke kolonisten zich hebben gevestigd met koloniën waar dat niet het geval was en veronderstellen dat in landen waar de blanken zich gevestigd hebben betere eigendomsrechten tot stand zijn gekomen dan in de andere landen. De reden is dat de nieuwe bewoners deze eigendomsrechten nodig hadden. In de andere landen waren de kolonisten alleen geïnteresseerd in het desnoods met geweld weg halen van waardevolle grondstoffen en goederen en hadden ze er dus belang bij dat er geen eigendomsrechten waren. De auteurs hebben exogene variabelen gebruikt als instrumenten voor het classificeren van landen met en zonder vestiging van kolonisten, en tonen aan dat de landen met vestiging nu een veel hoger inkomen per hoofd hebben dan de andere landen. Volgens Khan (2010) berusten deze resultaten op een onjuiste aanname. Landen waar kolonisten zich hebben gevestigd kenden vaak ook veel geweld tegen de oorspronkelijke bevolking en werden de (oorspronkelijke) eigendomsrechten eveneens vernietigd. Acemoglu en Robinson (2012) bouwen in hun boek *Why Nations Fail* voort op hun eerdere empirische studies. Ze stellen dat zowel een gecentraliseerde staat als “inclusieve instituties” noodzakelijk zijn voor economische groei. Landen met “extractieve instituties” (zoals de landen waar kolonisten zich niet vestigden) groeien niet.

Andere auteurs zijn er niet van overtuigd dat dit soort instituties nodig zijn voor economische groei (Chang 2011). Volgens Chang is het waarschijnlijker dat deze instituties onder invloed van economische ontwikkeling tot stand komen. De huidige ontwikkelde landen hadden een veel lager niveau van institutionele ontwikkeling (in termen van bescherming van eigendomsrechten, rechtszekerheid, afwezigheid van corruptie) dan de ontwikkelingslanden van nu (Chang 2002, Goldsmith 2007). Het kan ook zijn dat er een derde factor is die zowel groei als de ontwikkeling van instituties veroorzaakt (Kurtz en Schrank 2007). Khan (2010: 15) laat grafisch zien dat er weinig verschil is in goed bestuur indicatoren (democratie, corruptie en rechtszekerheid) tussen snel groeiende ontwikkelingslanden en

langzaam groeiende ontwikkelingslanden. Er moeten dus andere factoren zijn die de hoge groei verklaren.

Khan (2007) spreekt dan ook over “market enhancing governance” tegenover “growth enhancing governance”. Kijkend naar de geschiedenis is growth enhancing governance, zoals toegepast in autoritaire regimes zoals China, belangrijker geweest voor economische groei dan het soort governance dat ingebed is in de Kaufmann indicatoren. Een paars-gewijze vergelijking tussen vier Afrikaanse en vier Zuid-Oost Aziatische landen laat zien dat de hogere groei in de laatste vooral komt door ander beleid. Er was evenveel corruptie in Azië als in Afrika, en op het gebied van democratische verantwoording was er ook weinig verschil (Van Donge et al. 2012).

Een andere reden om minder nadruk te leggen op het belang van goed bestuur als voorwaarde voor ontwikkeling is dat investeren in institutionele verandering hoge kosten met zich meebrengt, zowel financieel als politiek. Dit moet dus afgewogen worden tegen andere investeringen (Rodrik 2007). Maar meestal vinden donoren dat landen de hele lijst van goed bestuur voorwaarden moeten implementeren, terwijl mogelijk goede resultaten te boeken zijn met “good enough governance” (Grindle 2004). Ook de context is van belang. Sommige opgelegde hervormingen kunnen averechts werken, bij voorbeeld omdat ze het einde betekenen van eerder bestaande en goed functionerende informele instituties (Rodrik 2008).

| 44 |

Meer recente studies concluderen dat instituties een belangrijk onderdeel zijn van ontwikkeling, maar dat er verschillende paden zijn om ontwikkeling te bereiken (Levy en Fukuyama 2010, Levy 2010). Landen in Oost-Azië hebben hun hoge economische groei te danken aan een sterke staat (developmental state) en een gecentraliseerde macht die gericht was op groei van de natie als geheel. Veel later pas zijn ze begonnen politieke (democratie) en marktgerichte instituties als bescherming van eigendomsrechten en rechtszekerheid te ontwikkelen. In andere landen, zoals Bangladesh, was er kennelijk “good enough governance” en kon hoge groei bereikt worden door cruciale onderdelen van het beleid en soms ook het bestuur te veranderen. Ook in Afrika blijken landen periodes van hoge economische groei te hebben gekend ondanks een neo-patrimoniaal bestuur met corruptie en cliëntelisme. Voorwaarden voor hoge groei zijn wel dat er een sterk centraal gezag is dat oog heeft voor de lange termijn en dat beleid marktgericht en in het voordeel van het platteland is (Kelsall 2011).

## 2.5 Conclusies

Volgens de interventietheorie van begrotingssteun zouden donoren en ontvangers voortaan partners zijn in ontwikkeling en grote hoeveelheden begrotingssteun zouden helpen de armoede te verminderen. Deze verwachting zou alleen uitkomen als er op fundamenteel niveau overeenstemming bestaat tussen donoren en ontvangers over de prioriteit voor een op armoede vermindering gericht beleid en als ontvangers ook in staat zijn dit beleid uit te voeren. Aan deze voorwaarden werd vaak niet voldaan.

Tegelijkertijd wilden donoren begrotingssteun gebruiken om invloed uit te oefenen op beleid en steeds meer ook op het bestuur. Afgezien van het feit dat eerder onderzoek laat zien dat zulke invloed slechts beperkt mogelijk is, kunnen de twee doelstellingen, armoede vermindering en bevordering van goed bestuur, ook strijdig zijn.



3

Beleid



## 3.1 Inleiding

Op 5 april 2012 schortte het Ministerie van Buitenlandse Zaken de ontwikkelingshulp aan Mali op vanwege de militaire staatsgreep in dat land. Daarmee werd de toekomst van algemene begrotingssteun aan het laatst overgebleven land onzeker en leek, al dan niet tijdelijk, een einde gekomen aan een decennium waarin de ontwikkelingshulp nieuwe paden was ingeslagen.<sup>11</sup> Het was een decennium waarin harmonisatie en eigenaarschap minimaal in naam centrale begrippen waren geworden in de ontwikkelingsarchitectuur. Grote internationale conferenties als die van Rome (2003), Parijs (2005), Accra (2008) en Busan (2011) markeren dit denken. Begrotingssteun paste hierin.

Dit hoofdstuk schetst de ontwikkeling van het Nederlandse beleid, met accent op de periode 2000-2012. Paragraaf 3.2 start met een schets van de beleidsontwikkeling. Paragraaf 3.3 reconstrueert op basis hiervan de beleidstheorie en interventielogica. Paragraaf 3.4 vervolgt met de uitvoering, waaronder respectievelijk de voorwaarden, de financiële ontwikkeling en het beheer. Paragraaf 3.5 geeft een beeld van kenmerken van landen die van Nederland begrotingssteun hebben ontvangen. De paragraaf vergelijkt deze landen met partnerlanden die geen begrotingssteun kregen. De conclusies volgen in paragraaf 3.6.

| 47 |

## 3.2 Beleidsontwikkeling

### 3.2.1 Minister Pronk (1989-1998): programmahulp als het kan

Hoewel het ministerie vooral vanaf het einde van de jaren negentig begon met het verstrekken van (algemene) begrotingssteun, was het instrument strikt genomen niet nieuw. Al in de jaren tachtig leidden zowel absorptieproblemen bij projecthulp als ook betalingsbalansproblemen in ontwikkelingslanden tot de groei van programmahulp. Het belangrijkste doel was het bijdragen aan de macro-economische stabiliteit in het ontvangende land. Zo had vanaf het midden van de jaren zeventig het instrument importsteun aan belang gewonnen vanwege de toenemende betalingsbalansproblemen in veel landen. Eind jaren tachtig ging het om de belangrijkste vorm van Nederlandse programmahulp, met een totaal bedrag van gemiddeld EUR 390 miljoen per jaar (ca. 25% van de bilaterale hulp) voor de periode 1985-1988.<sup>12</sup> Een groot deel van deze hulp ging naar een

<sup>11</sup> In 2012 ontvingen ook Bhutan, Burkina Faso en Mozambique nog algemene begrotingssteun, maar deze zal dat jaar beëindigd worden (Burkina Faso in 2013).

<sup>12</sup> Importsteun bestaat uit de financiering van importen door donoren met harde valuta. Het instrument diende vaak ter ondersteuning van economische aanpassingsprogramma's. De overheid in het ontvangende land zette daarbij *tegenwaardefondsen* op, waarbij de ontvangers van met importsteun gefinancierde goederen de waarde van die goederen in lokale valuta aan de overheid betalen. Nederland financierde importsteun uit a) het programma voor betalingsbalanssteun en b) landen- en regioprogramma's. In de praktijk ging het overigens vaak om gebonden hulp, waarbij de ontvanger verplicht was om de hulp in Nederland te besteden. Deels ging het ook om de directe levering van goederen door het Nederlandse bedrijfsleven, (deels) gefinancierd uit de middelen voor importsteun.



beperkt aantal landen, waaronder Bangladesh, India, Tanzania, Mozambique en Kenia (zie tabel 3.1).

De beleidsnota *Een wereld van verschil* uit 1991 noemde programmahulp de ideale hulpvorm ter ondersteuning van goed sociaaleconomisch beleid in een land (TK 1990-1991, 21 813, nrs. 1-2). De nota sprak de verwachting uit dat deze modaliteit in volgende jaren aan belang zou winnen. Het ontvangende land zou een grotere mate van zeggenschap moeten krijgen via vrij besteedbare programmahulp of (sectorale) begrotingssteun (blz. 301-302).<sup>13</sup> Hoe meer *overeenstemming* met het beleid van het ontvangende land, hoe minder condities ook aan de hulp gesteld zouden hoeven te worden.

**Tabel 3.1: Ontwikkeling programmahulp aan enkele landen (1988-1993; in mln. Euro)**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Bangladesh	29,0	20,3	26,9	31,4	24,3	2,0
India	69,0	40,4	63,6	43,8	68,7	28,2
Kenia	23,5	25,7	29,2	13,4	15,7	9,5
Mozambique	31,5	21,0	32,9	27,0	25,7	13,8
Pakistan	11,3	11,3	13,6	11,3	8,2	2,9
Tanzania	38,8	40,1	50,9	38,0	19,6	19,4
Zambia	7,9	3,1	23,7	17,5	16,5	9,2
Zimbabwe	8,5	5,6	8,7	7,2	14,7	11,3
<b>Totaal</b>	<b>219,5</b>	<b>167,4</b>	<b>249,4</b>	<b>189,5</b>	<b>193,2</b>	<b>96,3</b>

Bron: jaarverslag Algemene Rekenkamer 1994

De praktische betekenis van begrotingssteun bleef desondanks beperkt, onder meer vanwege twijfels over de *institutionele capaciteit* in de landen die op grond van hun sociaal-economisch beleid daarvoor in aanmerking zouden kunnen komen (TK 1994-1995, 24 045, nrs. 1-2, blz. 11). Andere vormen van programmahulp, zoals importsteun en betalingsbalanssteun en vooral schuldverlichting bleven belangrijker. Maar ook daar was geen sprake van een belangrijke stijging van de uitgaven. De liberalisatie van de wisselkoersen in veel ontwikkelingslanden had er toe geleid dat betalingsbalanssteun zijn belangrijkste betekenis had verloren. Het streven naar ontbinding van de hulp droeg er verder toe bij dat de importsteun – die men deels ook exportsteun zou kunnen noemen – voor Nederland in onbruik raakte.

<sup>13</sup> In de nota ging het nog vooral om sectorale steun en niet om algemene begrotingssteun.

Tabel 3.2: Ontwikkeling programmahulp 1994-1997 (in mln. Euro)				
	1994	1995	1996	1997
<b>Modaliteit:</b>				
Macrosteun	56,7	85,8	85,6	46,3
Schuldverlichting	120,6	238,5	153,7	61,1
Sectoraal	57,5	44,9	40,7	31,7
<b>Regio:</b>				
Azië	59,6	77,2	54,9	9,1
Midden Oosten	6,5	17,3	30,6	17,2
Afrika	115,4	185,6	128,1	79,0
Centraal en Latijns-Amerika	26,0	70,6	50,6	22,8
Oost Europa	27,3	18,4	15,9	10,9
<b>Totaal</b>	<b>234,7</b>	<b>369,2</b>	<b>280,1</b>	<b>139,1</b>

Bron: Algemene Rekenkamer (1999)

### 3.2.2 Minister Herfkens (1998-2002): van projecthulp naar sectorsteun

Met de komst van een nieuwe minister in 1998 wijzigde het beleid. De nieuwe minister had een aantal jaren bij de Wereldbank gewerkt en nam de daar levende ideeën over ontwikkelingsamenwerking mee naar Nederland. Zij was van plan het aantal landen waarmee Nederland een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhield aanzienlijk te beperken. Veel meer dan in het verleden het geval was wilde zij, in lijn met de op dat moment heersende opvattingen over effectiviteit van hulp, deze landen kiezen op basis van de mate van armoede, de kwaliteit van het bestuur en de kwaliteit van het sociaal-economisch beleid (TK 1998-1999, 26 433, nr. 1). Centraal in het internationale denken – en dan met name bij de Wereldbank – stond op dat moment de gedachte dat hulp alleen effectief zou zijn in landen met goed beleid. De invloedrijke publicatie *Assessing aid: What works, what doesn't and why* (World Bank 1998), die dat verband empirisch aantoonde, speelde daarbij een belangrijke rol:

*“De Wereldbank-publicatie Assessing Aid heeft duidelijk het belang van goed beleid en goed bestuur voor de effectiviteit van de hulp in kaart gebracht. Ook de welkome, recente publicatie van de VN-Economische Commissie voor Afrika, The Challenges of Financing Development in Africa, benadrukt dat hulp ineffectief of zelfs schadelijk is in een gebrekkige beleidsomgeving. In hetzelfde document wordt beargumenteerd dat meer efficiënte hulpallocaties op basis van de relatieve armoede van ontwikkelingslanden en de kwaliteit van hun beleidsprogramma's tot dramatische verbeteringen van de invloed van de hulp op armoede-bestrijding zou leiden” (TK 1998-1999, 26 200 V, nr. 88, blz. 18).*

De implicaties van het rapport droegen bij aan een belangrijke paradigma verschuiving in het OS-beleid van *conditionaliteit* naar *selectiviteit*, niet alleen bij de Wereldbank, maar ook in Nederland en andere landen (zie onder meer Easterly 2003). Volgens de *conditionaliteitsgedachte* konden inadequaat beleid en bestuur verbeterd worden door een langdurige ontwikkelingsrelatie met (voorwaardelijke) financiële ondersteuning. De *selectiviteitsgedachte* stond hier haaks op. Volgens het selectiviteitsbeginsel kan geld geen hervormingen kopen en zou omgekeerd hulp alleen effectief zijn in landen met goed bestuur (IOB 1989, blz. 13-14).

In lijn met deze ontwikkelingen introduceerde de minister goed bestuur zowel als een van de criteria voor de selectie van partnerlanden als ook voor de toekenning van programmahulp (IOB 2008, blz. 159-160). Hoeksteen van het nieuwe bilaterale beleid zou de sectorale benadering worden, maar de keuzes hadden ook belangrijke gevolgen voor macro-programmahulp. Door het afnemen van het belang van importsteun en schuldverlichting werden vormen van incidentele programmahulp minder belangrijk en zou begrotingssteun het belangrijkste macro-instrument gaan worden. Daarbij zou het instrument voornamelijk voorbehouden blijven aan de partnerlanden.

Op basis van de drie criteria van 1) de mate van armoede, 2) de kwaliteit van het bestuur en 3) de kwaliteit van het sociaaleconomisch beleid, koos de minister voor een groep van 19 partnerlanden: Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, India, Jemen, Macedonië, Mali, Mozambique, Nicaragua, Pakistan, Sri Lanka, Tanzania, Uganda, Vietnam, Zambia en Zimbabwe. De hulp aan Egypte, Zuid-Afrika en de Palestijnse gebieden werd daarnaast gelimiteerd in de tijd.<sup>14</sup> De keuze voor de genoemde landen was zowel op kwantitatieve criteria als ook meer kwalitatieve afwegingen gebaseerd.<sup>15</sup>

De focus op een groep van circa 20 partnerlanden betekende niet dat andere landen geen (bilaterale) hulp meer zouden kunnen krijgen. De minister achtte voor drie themaspecifieke instrumenten een bredere landenkeuze gewenst (waarbij bestaande Nederlandse aanwezigheid eveneens een rol speelde; TK 1998-1999, 26 433, nr. 1):

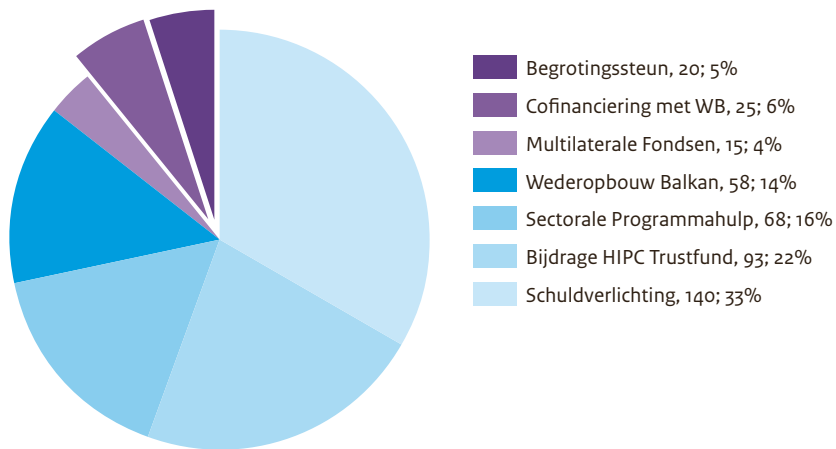
- A *Milieu*: Brazilië, China, Colombia, Ecuador, Filippijnen, Guatemala, Kaapverdië, Mongolië, Nepal, Peru en Senegal.
- B *Goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw (GMV)*: Albanië, Armenië, Bosnië, Cambodja, Colombia, El Salvador, Georgië, Guatemala, Guinee-Bissau, Honduras, Kenia, Moldavië, Namibië, Nepal en Rwanda.
- C Het *bedrijfslevenprogramma* werd naast de partnerlanden beperkt tot de volgende landen: Armenië, Bosnië, China, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Filippijnen, Georgië, Guatemala, Ivoorkust, Jordanië, Kaapverdië, Moldavië, Nigeria, Peru en Thailand.

<sup>14</sup> Pakistan en Zimbabwe sneuvelden al snel op de lijst vanwege een motie van het Kamerlid Van Ardenne-Van der Hoeven. Volgens de Tweede Kamer was de steun aan deze landen vanwege de deelname aan gewapende conflicten en mensenrechtenschendingen ongewenst. Op verzoek van de Tweede Kamer kwam Indonesië ook op de lijst. Aldus ging de minister verder met "17+4" landen. Benin en Rwanda werden later toegevoegd.

<sup>15</sup> Juist dit inbrengen van meer politieke overwegingen zou, in samenhang met een gebrek aan transparantie, leiden tot kritiek op de consistentie van de gemaakte keuzes.

In december 1999 kwam de minister met de in dat voorjaar aangekondigde *Notitie Macrogeoriënteerde programmahulp* (TK 1999-2000, 26 433, nr.22). Zij gaf daarin aan dat macrohulp integraal deel zou uitmaken van de hulp aan landen waarmee Nederland een structurele bilaterale relatie onderhield. Daarnaast zouden enkele voormalige communistische landen in Oost-Europa in aanmerking kunnen komen voor macrosteun, mits (ook) zij zouden voldoen aan de voorwaarden voor goed bestuur. Incidentele macrosteun zou ook voor andere landen beschikbaar blijven, bij voorbeeld in geval van noodsituaties.

**Figuur 3.1:** Verdeling programmahulp in 1999 (bedragen in EUR mln.)



Bron: Macrobrief 2000

De omvang van de algemene begrotingssteun was op dat moment nog zeer beperkt (zie figuur 3.1). Het grootste deel van de macrosteun bestond op dat moment uit schuldverlichting (55%). Nederland verstreekte algemene begrotingssteun aan Kaapverdië, Mali, Mozambique en Macedonië en droeg via cofinanciering bij aan steun van de Wereldbank aan Kyrgyzstan, Georgië, Jemen en Ghana. In totaal ging het om niet meer dan EUR 45 miljoen.

Ook in de daarop volgende jaren kreeg de modaliteit een beperkte plaats in het beleid. Het ging veel meer om een geleidelijke groei, waarbij bestaande ontwikkelingsrelaties en -programma's beslissend waren voor de toekenning van algemene begrotingssteun. Een voorbeeld is de steun aan Mali. Nederland verleende daar vanaf het midden van de jaren negentig macrosteun, waaronder zowel schuldverlichting als bijdragen in de financiering van structurele aanpassingsprogramma's. De toekenning van begrotingssteun hing veelal samen met het tot stand komen van armoedestrategie programma's (PRSPs) als uitvloeisel van het HIPC initiatief. In *Mozambique* sloten overheid en een tiental donoren in 2000 een multidonorakkoord voor macrohulp voor een periode van drie jaar om daarmee de uitvoering van de Mozambikaanse armoedestrategie (met aandacht voor goed bestuur) te ondersteunen (IOB 2008, blz. 170). Ook in *Tanzania*, waar Nederland vanaf 2000 algemene begrotingssteun verstreekte, ging het om een aanpak in multidonor verband als uitvloeisel

van het HIPC initiatief en ter ondersteuning van de Tanzaniaanse armoedestrategie. *Burkina Faso* ontving vanaf 2001 begrotingssteun. Het land voltooide in 2000 het PRSP en bereikte het HIPC decision point, maar de betrokkenheid van president Compaoré bij de burgeroorlog in Liberia en de diamantsmokkel in Sierra Leone stonden op dat moment de toekenning van algemene begrotingssteun in de weg (IOB 2008, blz. 167).<sup>16</sup>

De uitgaven stegen in de eerste jaren van het nieuwe millennium, maar dat was vooral een gevolg van incidenteel versterkte begrotingssteun, wat ook samenhangt met de ruime beschikbaarheid van middelen op dat moment (IOB 2008, blz. 169, zie ook figuur 3.2). Voorbeelden van incidentele steun zijn de hulp aan *Burkina Faso* in verband met een verslechterende ruilvoet en de rehabilitatiesteun aan *Mozambique* ter compensatie van de gevolgen van de watersnoodramp in 2000.<sup>17</sup> Mali ontving in 2000 incidenteel extra begrotingssteun vanwege de bijdrage aan de VN troepenmacht in Sierra Leone. Een jaar later kreeg *Ghana* omvangrijke incidentele begrotingssteun (EUR 80 mln.) als compensatie voor de bijdrage van het land aan de VN ECOMOG-vredesmacht in Liberia. De reguliere begrotingssteun aan dat land liep al langer via cofinanciering van Wereldbankprogramma's.

### 3.2.3 Minister van Ardenne (2002-2007): groei van het instrument

| 52 |

#### 3.2.3.1 Begrotingssteun als het kan

In 2002 diende het kabinet haar ontslag in als gevolg van het NIOD rapport over Srebrenica. Na de verkiezingen wilden de coalitiepartijen het aantal ministers verminderen en zo werd de portefeuille voor ontwikkelingssamenwerking toebedeeld aan een staatssecretaris, Van Ardenne. Minder dan een jaar later werd deze situatie in het volgende kabinet weer teruggedraaid en werd Van Ardenne Minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

De bewindsvrouw legde haar beleid vast in de nota *Aan Elkaar Verplicht* (TK 2003-2004, 29 234, nr. 1).<sup>18</sup> In deze nota stonden drie doelstellingen centraal:

- het vergroten van de betrokkenheid bij de Millennium doelstellingen (MDGs);
- het verhogen van de kwaliteit en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking;
- het zichtbaar maken van de inzet en de resultaten van de Nederlandse inspanningen.

De minister wilde het beleid concentreren op een beperkt aantal thema's en landen, waarbij zij koos voor een grotere focus op Afrika (minimaal 50% van het bilaterale budget). Voor het bilaterale beleid kwam er één lijst van 36 partnerlanden, waarbij *bevordering* van goed

<sup>16</sup> In afwachting van de resultaten van de beraadslagingen in de Veiligheidsraad besloot Nederland in 2000 de al toegezegde begrotingssteun ad EUR 7 mln. op te schorten in verband met beschuldigingen van ontduiking van sancties tegen UNITA en Sierra Leone. Het jaar daarna sloot Nederland, ondanks ernstige schendingen van mensenrechten in *Burkina Faso*, een driejarig akkoord over structurele begrotingssteun (IOB 2008, blz. 168).

<sup>17</sup> De donorgemeenschap had daar overigens de betalingen enkele maanden aangehouden in reactie op een corruptieschandaal in de banksector. Na een adequaat geachte reactie van de zijde van de overheid in *Mozambique* hervatte zij de betalingen tegen het einde van het jaar.

<sup>18</sup> Van Ardenne was staatssecretaris in het kabinet Balkenende I (2002-2003) en minister in de kabinetten Balkenende II (2003-2006) en Balkenende III (2006-2007).

bestuur, respect voor mensenrechten en capaciteit versterking centraal stonden.<sup>19</sup> Daarbij trad een verdere verschuiving op van goed bestuur als voorwaarde voor bilaterale hulp naar goed bestuur als doelstelling:

*“Als voorwaarde voor duurzame armoedebestrijding zal goed bestuur een centralere plaats gaan innemen binnen Ontwikkelingssamenwerking. Goed bestuur is daarbij geen absoluut criterium om een land de status van partnerland toe te kennen of te onthouden. Bij de beoordeling van de kwaliteit van bestuur gaat het vooral om de vraag of veranderingen voldoende vertrouwenwekkend zijn. De inspanningen betreffen vrijwel altijd ontwikkelingslanden of transitielanden, waar zwak bestuur per definitie een hinderpaal is bij de effectieve bestrijding van armoede. Echter, om effectieve samenwerking met partnerlanden mogelijk te maken, dient aldaar tenminste de intentie tot goed bestuur aanwezig te zijn, in combinatie met maatregelen ter verbetering” (blz. 7).*

De nota sloot aan bij het kort daarvoor verschenen advies van de Werkgroep Effectiviteit en Coherentie van Ontwikkelingssamenwerking, die zich nadrukkelijk voor algemene begrotingssteun had uitgesproken (eigenlijk als second best optie na multilaterale hulp).<sup>20</sup> De werkgroep ging er vanuit dat begrotingssteun zou bijdragen aan een vermindering van de transactiekosten, een transparanter begrotingsproces en een effectievere besteding van de hulp. Algemene begrotingssteun zou verder voorkomen dat de begroting te veel ‘uit het evenwicht zou worden getrokken’ door sectorale begrotingssteun (TK 2003-2004, 29 234, nr. 2, blz. 70).

| 53 |

Hoewel de minister voorstander was van een flexibele inzet van hulpmodaliteiten, sprak zij in de nota Aan Elkaar Verplicht ook een voorkeur voor algemene begrotingssteun uit. Zij verbond daar wel een aantal voorwaarden aan:

*“In de eerste plaats dient begrotingssteun direct gekoppeld te zijn aan het PRSP-proces. Dat proces moet voldoende ruimte geven aan de uitgangspunten van partnerschap, de betrokkenheid van verschillende groeperingen op landenniveau en aan de vertaling van de MDG’s in lokaal beleid. Ten tweede dient de on-budget-financiering gepaard te gaan met een effectieve beleidsdialoog met het ontvangende land op het gebied van beter bestuur, inclusief de politieke dimensie, en armoedebestrijding. Ten derde dient deze financiering gebaseerd te zijn op resultaten op basis van duidelijk af te spreken voortgangsindicatoren voor institutionele en beleidshervormingen” (blz. 21).*

Deze indicatoren, vastgelegd in *Performance Assessment Frameworks* (resultaten matrices) dienden vervolgens weer als basis voor de dialoog:

<sup>19</sup> De lijst van 36 landen was grotendeels een samenvoeging van de “19+3” partnerlanden, de 15 GMV landen en 8 milieu landen (die niet tot de GMV landen behoorden). Deze samenvoeging was in overeenstemming met het advies van de Werkgroep Effectiviteit en Coherentie van Ontwikkelingssamenwerking. Zie ook Bijlage II.

<sup>20</sup> Zie: Effectiviteit en Coherentie van Ontwikkelingssamenwerking, Eindrapport van de werkgroep Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingsamenwerking, Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2002-2003, nr. 1 (TK 2003-2004, 29 234, nr. 2).

*“In landen die begrotingssteun ontvangen dient het PAF als basis voor de politieke dialoog tussen donoren en de overheid. Via deze dialoog en ondersteuning van hervormingsprogramma's kunnen donoren invloed uitoefenen op verbetering van goed bestuur en vermindering van risico's (onder andere corruptie)... Het gebruik van PAFs heeft als voordeel dat donoren gezamenlijk de dialoog met het partnerland voeren en gezamenlijk druk kunnen uitoefenen ten gunste van hervormingen”*  
(TK 2005–2006, 30 300 V, nr. 19, blz. 7).

De citaten maken enkele uitgangspunten voor (algemene) begrotingssteun duidelijk:

- 1 waar goed bestuur aanvankelijk een voorwaarde was, werd deze steeds meer een doel, overigens met de kanttekening dat goed bestuur als een voorwaarde voor armoede vermindering werd gezien;
- 2 om dat doel te bereiken kreeg ook de beleidsdialoog een groter gewicht;
- 3 begrotingssteun moest gekoppeld zijn aan de nationale ontwikkelingsstrategie (PRSP), waarmee het instrument bijna per definitie werd verbonden met het HIPC initiatief;
- 4 begrotingssteun richtte zich niet (uitsluitend) op de vermindering van inkomensarmoede, maar vooral ook op het realiseren van de MDGs;
- 5 de notitie ging er van uit dat de voortgang op een aantal indicatoren goed te monitoren zou zijn. Dit laatste vereiste ook dat de voortgangsindicatoren SMART zouden zijn: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

Deze vijf uitgangspunten waren in lijn met het internationale denken over begrotingssteun (zie ook hoofdstuk 2).

Het effect van de beleidswijzigingen onder Van Ardenne, met een grotere voorkeur voor algemene begrotingssteun, werd in 2004 zichtbaar in de Programmahulpbrief, die een overzicht gaf van de uitgaven in 2003. Het belang van algemene begrotingssteun was toegenomen van EUR 59 miljoen tot EUR 86 miljoen (16% van de totale programmahulp en 64% van de structurele macrosteun). Onder de minister nam vooral de structurele begrotingssteun toe. Nederland maakte met steeds meer landen meerjarige afspraken, bij voorkeur in multidonor verband. Het belang van cofinanciering en incidentele begrotingssteun nam af. Naast de voor 2002 genoemde landen (Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Tanzania en Uganda) ontvingen nu ook Benin en Bolivia algemene begrotingssteun. De zeven landen hadden, net als andere landen die in 2003 structurele macrosteun ontvingen, positieve track records (blz. 13).

### 3.2.3.2 De eerste barsten

Ondanks een stijging van de budgetten en een internationaal klimaat waarin de woorden harmonisatie en alignment een steeds centralere plaats kregen, werd het instrument van begrotingssteun vanaf 2005 politiek meer omstreden. Ging de discussie aanvankelijk over de vraag of landen wel aan de toetredingscriteria voldeden, nu kwam de vraag op of landen die begrotingssteun ontvingen wel voldeden aan de criteria voor continuering van de steun.

De eerste twijfels ontstonden bij de begrotingssteun voor de oude 'donor darling' Uganda. Dat land ontving vanaf 2002 algemene begrotingssteun van Nederland. De steun zou daarop volgende jaren fors toenemen, hoewel al vanaf 2003 zorgen bestonden over de politieke ontwikkelingen en twijfels aan de bereidheid van de Ugandese regering om hervormingen

door te voeren. Nederland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk betaalden in 2003 een deel van begrotingssteun niet uit als protest tegen de hoge militaire uitgaven. De ambassade kreeg de opdracht om aan de regering in Uganda duidelijk te maken dat verder wegglijden van het pad van hervormingen zou leiden tot een beëindiging van de hulp. Voor 2005 zou de steun afhankelijk gemaakt worden van zichtbare verbeteringen, vooral op het terrein van goed bestuur.

De voortgang op het terrein van goed bestuur vormde een belangrijke voorwaarde voor continuering van de op dat moment omvangrijke begrotingssteun, maar politieke ontwikkelingen wezen de andere kant op. Daar kwam bij dat de regering in Uganda, ondanks dreigingen met kortingen op begrotingssteun, meer geld bleef uitgeven voor defensie (TK 2004-2005, 29 234, nr. 32, blz. 9). In 2005 volgde Nederland het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Ierland met een korting van EUR 6 miljoen op de begrotingssteun als een politiek signaal (21,8 miljoen in 2004 en 15,9 miljoen in 2005; TK 2004-2005, 25 098, nr. 33, blz. 4). Het bedrag van EUR 6 miljoen bleef beschikbaar als noodhulp, vooral voor projecten in het noorden van Uganda. Uiteindelijk verminderden ook Duitsland, Zweden en de Wereldbank hun begrotingssteun. De totale kortingen van de verschillende landen liepen op tot 73 miljoen dollar.<sup>21</sup>

In 2005 beëindigde het ministerie de begrotingssteun aan Bolivia, zowel vanwege het ontbreken van een PRSP, een aanzienlijke verbetering van de overheidsfinanciën (met een daling van het begrotingstekort tot beneden de 3% van het BNP), als ook de instabiele politieke situatie in het land (zie IOB 2006, rapport 301, blz. 91 en jaarplan 2006 ambassade La Paz).

| 55 |

In april 2006 publiceerde IOB een rapport over de sectorale benadering. Dit rapport besteedde ook aandacht aan algemene begrotingssteun. IOB was onder meer kritisch over de wijze waarop de minister de partnerlanden had geselecteerd. In de beleidsreactie gaf de minister aan dat de selectie geen mechanisch proces was geweest op basis van een puur kwantitatieve analyse, maar een *transparent* proces waarin eigen oordeelsvorming én overleg met de Tweede Kamer een belangrijke rol hadden gespeeld (TK 2005-2006, 30 548, nr. 1, blz. 3). De minister benadrukte ook dat vrijwel alle arme landen zwakke instituties hadden en dat *daarom* ook was gekeken naar de politieke wil om het bestuur te verbeteren.

Kort daarop verschenen ook de resultaten van een groots opgezette internationale evaluatie van algemene begrotingssteun, waarbij vele donoren en verschillende partnerlanden waren betrokken (IDD and Associates 2006). De synthesesstudie vatte de resultaten samen van zeven landen evaluaties: Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda en Vietnam. Het syntheserapport was over het geheel genomen positiever dan de IOB evaluatie. De auteurs concludeerden dat algemene begrotingssteun een efficiënte,

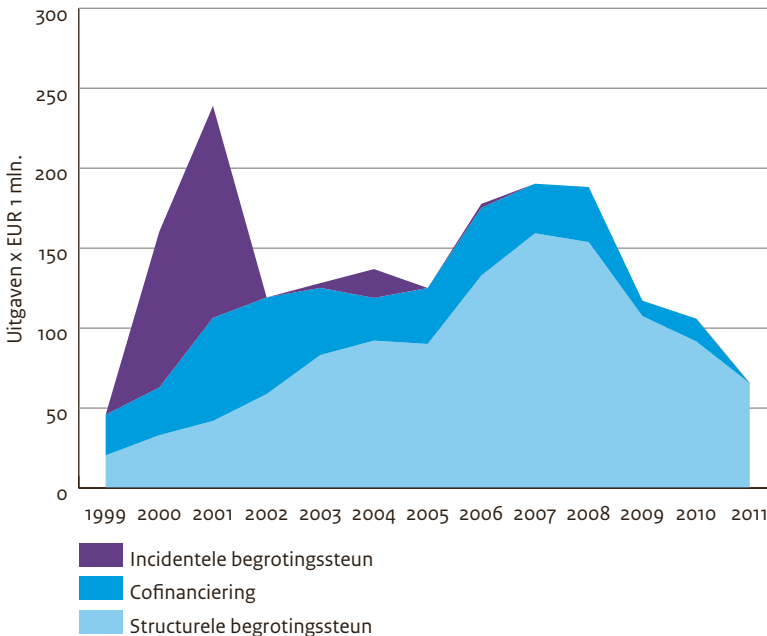
<sup>21</sup> Volgens de donoren zouden de macro-economische effecten verwaarloosbaar zijn, omdat Uganda ruime reserves had om deze vermindering van hulp op te vangen. Tegelijkertijd stelden de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking in een brief aan de Tweede Kamer dat de kortingen wel een politiek effect hadden, omdat zij veel aandacht hadden gehad in de media en tot veel politieke discussie hadden geleid (TK 2005-2006, 891, blz. 1889).



effectieve en duurzame hulpvorm kon zijn om het armoedebeleid in een land te ondersteunen (blz. S15). Tegelijkertijd erkenden zij dat het niet mogelijk was geweest om armoede-effecten vast te stellen (blz. S7). Wel stelden zij vast dat de verwachtingen van begrotingssteun soms te hoog waren geweest: begrotingssteun verandert geen politieke realiteiten (blz. S6).

De minister zag de uitkomsten als een ondersteuning van haar beleid (TK 2005-2006, 30 548, nr. 2, blz. 9). Zonder dit nader te preciseren gaf zij ook aan dat zij op grond van het rapport “op enkele punten het beleid zou aanscherpen”. In de praktijk werkte het ministerie, in de geest van de Verklaring van Parijs, verder aan het uitbouwen van het instrument (van algemene begrotingssteun). In februari 2007 bevestigde de minister, vlak voor het aantreden van het nieuwe kabinet, in reactie op het rapport aan van het Ontwikkelingscomité van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD/DAC) over het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, het beleid op het terrein van goed bestuur en de rol van begrotingssteun bij de verbetering van goed bestuur (TK 2006-2007, 30 800 V, nr. 68, blz. 2-3).

**Figuur 3.2:** Ontwikkeling uitgaven algemene begrotingssteun 1999-2011 (EUR mln.)



Bron: Midas/Piramide

### 3.2.4 Minister Koenders (2007-2010): de weg terug

#### 3.2.4.1 Verscherping van de politieke dialoog

Minister Koenders nam in het voorjaar van 2007 een beleid over van een minister die sterk had ingezet op het verstrekken van algemene begrotingssteun en onder wie de belangrijkste groei was gerealiseerd. De nieuwe minister, als kamerlid kritisch over de begrotingssteun aan onder meer Uganda, gaf te kennen nauwer betrokken te willen zijn bij de besluitvorming over de inzet van de modaliteit.

Kort na zijn aantreden kreeg de minister te maken met de conclusies van een ambtelijke *Task Force Anti-Corruptie*, die na goedkeuring van de budgetten voor 2007 adviseerde om de analyse op de dimensies van goed bestuur die de bestrijding van corruptie raken (i.e. de indicatoren op voice en accountability, rule of law en corruption) te verscherpen. Op grond van deze analyse was de begrotingssteun aan zeven landen discutabel: Armenië, Georgië, Moldavië, Mozambique, Tanzania, Uganda en Vietnam. De minister halveerde de budgetten voor Armenië, Georgië, Uganda en Vietnam (zie ook TK 2006-2007, 31 061 V, nr. 2, blz. 3).<sup>22</sup> Voor Armenië was 2007 al het laatste jaar van begrotingssteun, zodat niet duidelijk was hoe deze korting als een “incentive” kon werken. De positieve inkomensontwikkeling in Vietnam was ook een argument voor de minister om de steun te verminderen: Vietnam zou naar verwachting op korte termijn de status van midden-inkomensland bereiken. Voor Uganda eiste Koenders aanvankelijk ook een halvering, maar uiteindelijk handhaafde hij de bestaande afspraken (met een korting van EUR 6 miljoen). Tanzania, Mozambique en Moldavië stonden ook op het lijstje, maar daar moest de minister instemmen met continuering op grond van al aangegane verplichtingen. Van Ardenne had de stijging van de begrotingssteun aan Moldavië al gekoppeld aan verbetering van het track record op het terrein van goed bestuur en corruptiebestrijding.

| 57 |

Min of meer haaks op deze ontwikkeling stond de (voorgenomen) begrotingssteun aan Rwanda en Burundi. Minister Koenders wilde Rwanda begrotingssteun geven omdat zo “een effectieve dialoog kan worden gevoerd met de Rwandese regering over haar politieke doelen en de aanwending van de overheidsbegroting” (TK 2006–2007, 29 237, nr. 61, blz. 3). In november 2007 uitten verschillende Kamerleden kritiek op dit voornemen (TK 2007-2008, 29 237, nr. 65 en behandeling van de begroting van Buitenlandse Zaken voor 2008). Burundi zou een volgende testcase worden voor het instrument begrotingssteun. In lijn met internationale ontwikkelingen wilde de nieuwe minister meer aandacht schenken aan ‘fragiele staten’. Met alle aandacht voor goed bestuur dreigde dit een groep vergeten landen te worden. In de nota “*Een zaak van iedereen*” van oktober 2007 gaf de minister aan dat de nadruk die donoren hadden gelegd op goed bestuur er toe had geleid dat landen die de hulp het hardst nodig hadden, deze niet kregen omdat de voorwaarden voor programmasteun ontbraken (TK 2007-2008, 31 250, nr. 1, blz. 12). Goed bestuur was daarmee ook niet langer het centrale uitgangspunt voor hulp.

<sup>22</sup> Deze korting werd voor Uganda niet direct duidelijk in de uitputting over 2007, omdat in Uganda het begrotingsjaar van 1 juli tot 30 juni loopt. De tranche voor 2006/2007 (EUR 15,9 miljoen) werd in 2007 uitbetaald.

De minister definieerde drie groepen partnerlanden:

- 1 *MDG-landen*: landen met een laag inkomen waar fragiliteit niet dominant was en overheidsstructuren voldoende perspectief voor samenwerking boden: Bangladesh, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Moldavië, Ethiopië, Jemen, Ghana, Kenia, Mali, Mongolië, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Senegal, Tanzania, Uganda, Zambia;
- 2 *Fragiele staten*, waar de fragiliteit of scherpe ongelijkheid armoede vermindering blokkeerden: Afghanistan, Burundi, Colombia, Congo (Democratische Republiek), Guatemala, Kosovo (obv VR Res. 1244), Pakistan, Palestijnse Gebieden, Sudan;
- 3 *Aankomende midden-inkomenslanden* waarmee Nederland een 'brede relatie' onderhield: Egypte, Georgië, Indonesië, Vietnam en Suriname.

De hulp aan Bosnië-Herzegovina, Eritrea, Sri Lanka, Albanië, Armenië, Kaapverdië en Macedonië (FYR) zou in de volgende vier jaar uitgefaseerd worden.

Voor de eerste groep van landen streefde Nederland naar een substantiële financiering en actieve beleidsdialogoog in een beperkt aantal sectoren, die van belang zijn voor het bereiken van de Millennium Ontwikkelingsdoelen. De minister gaf daarbij een voorkeur voor financiering via de begroting aan, en dan vooral voor algemene begrotingssteun, omdat *“Juist begrotingssteun tot meer financiële armslag voor betere dienstverlening door de overheid en capaciteitsversterking op het gebied van personeel en organisatie leidt”* (TK 2007-2008, 31 250, nr. 1, blz. 10).

| 58 |

Onder bepaalde voorwaarden zouden fragiele staten ook in aanmerking moeten komen voor begrotingssteun. Daarbij achtte de minister het niet realistisch om in landen met een zeer beperkte capaciteit een lange lijst resultaatindicatoren aan begrotingssteun te verbinden (TK 2007-2008, 29 237, nr. 66, blz. 10). Hier tegenover stond een scherpere controle dan het geval was in landen met een beter bestuur. Daarbij hield de regering vast aan het belang van goed bestuur voor duurzame armoede vermindering. Met deze uitgangspunten kende de minister in mei 2007, tijdens een ronde tafelconferentie voor Burundi, een bedrag toe van EUR 22 miljoen per jaar voor de periode 2007-2010, waaronder EUR 10 miljoen voor algemene begrotingssteun (met een extra bijdrage van EUR 4,5 miljoen in 2008). De steun was voor de Burundese regering van belang om de salarissen van onder meer onderwijzers, artsen en politieagenten te kunnen blijven betalen (TK 2006-2007, 29 237, nr. 61, blz. 3). De uitgaven liepen via een Trust Fund van de Wereldbank.

Toch was de aandacht voor fragiele staten niet helemaal nieuw. In 2006 had Burundi al EUR 8,3 miljoen aan stabiliteitssteun ontvangen van Nederland (via de Wereldbank). De departementale accountantsdienst was hierover echter kritisch, omdat Burundi geen partnerland was en omdat de steun niet was onderbouwd met een track record (Accountantsrapport 2006). Was dat track record er wel, dan zou het land niet in aanmerking komen voor begrotingssteun. De accountantsdienst voorzag dat in de toekomst vaker begrotingssteun gegeven zou worden aan fragiele staten en adviseerde daarom hiervoor een apart beoordelingskader op te stellen. De accountantsdienst bekritiseerde ook de (incidentele) begrotingssteun aan Moldavië in 2006, omdat ook dat land niet aan de voorwaarden voldeed.

In deze discussie valt vooral op dat het ministerie de stabiliteitssteun aan Burundi als een vorm van begrotingssteun zag. De enige overeenkomst met algemene begrotingssteun was eigenlijk dat het beide vormen van macro-georiënteerde programmahulp zijn. Stabiliteitssteun wordt echter gegeven in een totaal andere context, kent een ander doel en vraagt ook om heel andere voorwaarden (zie ook hoofdstuk 4). Een belangrijk verschil is dat het gaat om hulp aan landen waar macro-economische stabiliteit onvoldoende verzekerd is en die vaak ook onvoldoende capaciteit hebben om een effectief armoedebeleid te voeren, met inbegrip van het tijdig realiseren van de MDGs. Aan de beleidsmatige en bestuurlijke voorwaarden voor begrotingssteun is veelal niet voldaan, maar dat is nu net de kern van het probleem. De belangrijkste reden voor macrosteun aan postconflictlanden als Burundi is het verzekeren van macro-economische stabiliteit en het meefinancieren van lopende uitgaven om er zo toe bij te dragen dat het land ook politiek in rustiger vaarwater terecht komt en te voorkomen dat conflicten weer opklaaien. Evaluaties van deze vormen van hulp aan onder meer Uganda (eind jaren tachtig, begin jaren negentig) en Mozambique (begin jaren negentig) laten zien dat deze vorm van macrosteun effectief kan zijn om de genoemde doelen te realiseren (zie onder meer White en Dijkstra 2003).

#### 3.2.4.2 Het IOB rapport over het Afrika beleid

Begin februari 2008 verscheen, op verzoek van de Tweede Kamer, het IOB rapport over het Nederlandse Afrikabeleid (IOB 2008, rapport nr. 308). Dit rapport bleek, wellicht in samenhang met ontwikkelingen in een aantal landen die begrotingssteun ontvingen, een belangrijke katalysator voor een kritischer toon tegenover het instrument. Dat is eigenlijk opvallend, omdat het IOB rapport geen nieuwe onderzoeksresultaten liet zien, maar juist voortbouwde op de resultaten van de “Joint Evaluation” uit 2006. Wat de effecten van begrotingssteun betreft riep de evaluatie vooral op tot nader onderzoek.

| 59 |

De kritiek op de wijze waarop het ministerie het instrument toepaste was ook niet nieuw. In navolging van de Algemene Rekenkamer en de departementale accountantsdienst concludeerde IOB dat een uniform beoordelingskader ontbrak en dat de track records vaak voor meerdere uitleg vatbaar waren (zie ook paragraaf 3.4). De evaluatie riep echter niet op tot een meer eenduidige en mechanische toepassing, maar pleitte er juist voor om minder gewicht toe te kennen aan de track records: “*Het is eigenlijk een illusie dat zoiets ingewikkelds als de beoordeling van de economische, politieke, mensenrechten- en goed bestuur situatie in een land, dat in veel opzichten veraf staat van het onze, op technische wijze valt te beoordelen alsof het een optelsom is*” (blz. 195). De kritiek op de toekenning van begrotingssteun spitste zich vooral toe op de incidentele steun die het ministerie aan het begin van het millennium aan Ghana en Mali had geven als bijdrage aan de vredesmacht in Liberia en Sierra Leone (blz. 192).<sup>23</sup> De meeste aandacht ging uit naar de aanbeveling om het instrument *terughoudender* toe te passen in geval van schending van mensenrechten, slecht bestuur of onvoldoende corruptiebestrijding (blz. 515), een aanbeveling waaraan de minister eigenlijk al invulling had gegeven.

<sup>23</sup> Ghana ontving in 2001 EUR 80 miljoen als betalingsbalanssteun; Mali in 2000 EUR 18,2 miljoen als incidentele begrotingssteun.

In zijn reactie – de beleidsbrief bij het rapport – sloot de minister echter aan bij zijn voorganger en bij de internationale tendens om uitgangspunten toe te passen als doelstellingen: *“Wij zullen begrotingssteun niet alleen gebruiken als een ingang voor een kritische dialoog over verantwoord gebruik van de begrotingsmiddelen en de hiermee te bereiken resultaten maar ook over meer «politieke» onderwerpen zoals sociale uitsluiting, mensenrechten en de kwaliteit van het bestuur, inclusief de vertaling van nationaal beleid in tastbare resultaten op lokaal niveau”* (TK 2007-2008, 29 237, nr. 66, blz. 10).

De vraag, in hoeverre er empirisch bewijs was voor het succes van een dergelijke aanpak, kwam in de brief niet aan de orde.

Hoewel de bespreking van het IOB rapport over het Afrika beleid pas in oktober 2008 plaats had, kwam het al wel veel eerder aan de orde in debatten in de Tweede Kamer, zoals bij het AO over het Grote Merengebied in maart 2008 (TK 2007-2008, 29 237, nr. 171). Daaruit bleek een veel kritischer opstelling van de Tweede Kamer tegenover het instrument en dan vooral over (mogelijke) begrotingssteun aan Uganda, Rwanda en Burundi. In dat debat zegde de minister toe om de Tweede Kamer nader te informeren over de voorwaarden voor begrotingssteun aan de drie landen als ook om met een uitgebreide brief over het instrument te komen. In deze brief van 22 augustus (TK 2007-2008, 29 237, nr. 74) herhaalde de minister de politieke functie van begrotingssteun:

| 60 |

*“Begrotingssteun is ook een belangrijk instrument om de politieke ontwikkelingsdialoog met de ontvangende overheid te versterken en zo mogelijk te sturen. Meer nog dan in het verleden wil ik inzetten op het effectiever maken van deze politieke dialoog, zo nodig door persoonlijk dat extra duwtje te geven dat nodig is om open en zakelijk te kunnen spreken over (gebrek aan) resultaten en strategische beleidskeuzes die wij belangrijk of juist zorgwekkend vinden ... In de politieke dialoog ligt de focus op het vergroten van de politieke wil om daadwerkelijk resultaten te boeken ... Daarnaast gaat de politieke dialoog ook over bevordering van goed bestuur, ... mensenrechten en democratisering/ verantwoordelijkheid (tegenaan van elementen van fragiliteit) (blz. 2)... zal ik begrotingssteun nog sterker als stimulans en ingang voor politieke dialoog gebruiken” (blz. 2.)”*

Meer nog dan dat onder de twee voorgaande bewindslieden het geval was, spreekt hier het vertrouwen uit dat het mogelijk is om met de beleidsdialoog politieke veranderingen te forceren, waarbij de begrotingssteun effectief als een stimulans kan worden ingezet. De directe functie van begrotingssteun als bijdrage aan de armoedestrategie van de ontvangende regering verdwijnt hierbij langzaam maar zeker uit het gezichtsveld. De besluitvorming over Nicaragua is daarvan een voorbeeld. Nederland halveerde de begrotingssteun aan dat land na de inperking van (liberale) democratische vrijheden door de nieuwe regering.<sup>24</sup> Ortega deed wel meer aan de bestrijding van armoede dan zijn voorganger.

<sup>24</sup> Deze hulp aan dat land was al eerder onder druk komen te staan vanwege wijzigingen in de abortuswetgeving, waardoor vrouwen de toegang werd ontzegd tot abortus op medische gronden (TK 2006-2007, aanhangsel van de handelingen 2410; zie ook Dijkstra en Grigsby 2010 en de bijlage over begrotingssteun aan Nicaragua).

### 3.2.4.3 Een veranderd klimaat

In 2009 was het klimaat over het hulpinstrument in Nederland aanzienlijk verslechterd. Verschillende factoren speelden hierbij een rol. Enerzijds werden de Nederlandse media steeds kritischer over ontwikkelingshulp in het algemeen en het instrument begrotingssteun in het bijzonder. Voorbeelden zijn een interview met Simeon Djankov op 15 mei 2008 in de Volkskrant, een artikel in HP/De Tijd in augustus 2008 (Hulp die niet helpt) en artikelen van Marcia Luyten in het NRC (21 maart 2009 en 8 mei 2009). Belangrijker waren de ontwikkelingen in een aantal landen die begrotingssteun kregen. In Nicaragua schortte Nederland samen met andere donoren de begrotingssteun op na fraude tijdens de burgemeestersverkiezingen. In Zambia maakte de Anti-Corruptie Commissie in 2009 een verduistering van USD 5 miljoen bij het Ministerie van Gezondheid bekend. Nederland en Zweden schortten daarop de steun aan de sector op. In Tanzania besloot minister Koenders dat jaar (als enige donor) opnieuw tot opschorting van de hulp nadat claims van een Nederlandse zakenman jarenlang waren getraineed.<sup>25</sup>

Begin van dat jaar had de minister al besloten om in Rwanda niet over te gaan tot de uitbetaling van de EUR 3 miljoen algemene begrotingssteun vanwege de schending van het wapenembargo tegen de Democratische Republiek Congo en de betrokkenheid van Rwandese regering bij het geweld in Oost Congo. Uit Burundi kwamen tal van berichten over schending van de mensenrechten. In Senegal leidde het gebrekkig financieel beheer tot een budgettaire crisis, wat voor de minister een reden was om de sectorale begrotingssteun voor de milieusector op te schorten.<sup>26</sup> In Uganda, waar Nederland de algemene begrotingssteun al had ingeruild voor sectorale steun, bestond het vermoeden van onregelmatigheden bij de aanschaf van schoolboeken. In Macedonië had de minister de begrotingssteun aangehouden tot duidelijkheid bestond over een programma voor macro-economische stabilisatie. In Moldavië had hij hetzelfde gedaan in verband met zorgen over de politieke situatie na de parlementsverkiezingen in april van dat jaar (TK 2008-2009, 29 237, nr. 101). De Tweede Kamer toonde zich echter vooral kritisch over de steun aan Burundi (TK 2008-2009, 29 237, nr. 114).

<sup>25</sup> Eind 2007 waren daar ook al twee omvangrijke corruptieschandalen aan het licht gekomen: een bij de centrale bank in dat land en een bij de aanbesteding van een oliepijplijn en de levering van generatoren (Richmond affaire). Samen met andere donoren schortte Nederland daarop de begrotingssteun aan het land op. Volgens donoren had de president de schandalen echter voortvarend opgepakt, waarna zij in 2008 toch overgingen tot uitbetaling van de begrotingssteun.

<sup>26</sup> Ook ontving de IMF vertegenwoordiger in Senegal van premier Souleymane Ndene twee koffers met daarin USD 100.000 en EUR 50.000 (Handelingen TK 26-2309, november 2009).

**Tabel 3.3: Ontwikkeling algemene begrotingssteun in 2007-2008**

	Nederland	Totale begrotingssteun aan het land
Armenië	Gehalveerd	Gehalveerd in 2005 en daarna verder verlaagd
Benin	Gecontinueerd	Loopt sterk op vanaf 2007 (mn EU, WB en AfDB)
Burkina Faso	Gecontinueerd	Loopt sterk op vanaf 2007 (mn EU, WB en AfDB)
Burundi	Discussie met de Tweede Kamer en aangehouden	Gecontinueerd, weinig bilaterale donoren
Georgië	Gehalveerd in 2007	Vrijwel gehalveerd in 2007; EUR 250 mln. VS in 2008
Ghana	Verhoging van 70%	Loopt op na 2007
Kaapverdië	Verdrievoudiging	Gecontinueerd
Macedonië	Beëindigd in 2006; hervat in 2008	Geen andere bilaterale donoren
Mali	Gecontinueerd; opgeschort in 2012	Gecontinueerd; opgeschort in 2012
Moldavië	Nieuw in 2007 (incidenteel in 2006); aangehouden in 2008	Geen andere bilaterale donoren
Mozambique	Gecontinueerd; beëindigd in 2012	Sterke groei
Nicaragua	Gehalveerd in 2008; daarna beëindigd	Sterke daling, mn bilaterale donoren beëindigen
Rwanda	Voorgenomen algemene begrotingssteun opgeschort	Wel begrotingssteun (mn Europese Commissie)
Senegal	ABS uitgesteld ivm ontbreken overlegstructuur	Loopt op vanaf 2008, voornamelijk multilateraal
Tanzania	Na opschorting vanwege corruptie gecontinueerd; beëindigd in 2009	Gecontinueerd, wel scherpere beleidsdialoog
Uganda	Gehalveerd in 2007; laatste jaar algemene begrotingssteun in 2008	Loopt terug, maar loopt weer op vanaf 2009 (mn DFID)
Vietnam	Gehalveerd in 2007 en wederom in 2008; 2008 laatste jaar	Gecontinueerd. In 2009 droeg Japan bij met een recordbedrag van bijna EUR 600 mln. en Frankrijk met EUR 130 mln. in 2010.
Zambia	Nieuw vanaf 2006, begrotingssteun tot en met 2010	Gezamenlijk MoU in 2006; gecontinueerd na 2010 muv Zweden

### 3.2.5 Minister Verhagen (februari 2010-oktober 2010): voortzetting van het beleid

Op 20 februari 2010 viel het kabinet Balkenende IV op de besluitvorming over de militaire missie in Uruzgan. De PvdA-bewindslieden boden hun ontslag aan en de overige bewindslieden van CDA en ChristenUnie stelden hun portefeuilles ter beschikking. Dit betekende dat Minister van Buitenlandse Zaken Verhagen tot aan de komst van het

kabinet Rutte de portefeuille Ontwikkelingssamenwerking op zich nam. De minister gaf daarbij te kennen op het punt van begrotingssteun het beleid van de afgetreden Minister voor Ontwikkelingssamenwerking voort te zetten. Wel beperkte hij zijn eigen directe bemoeienis tot de besluitvorming rond begrotingssteun aan Burundi, Tanzania en Uganda.

De discussie rondom begrotingssteun aan respectievelijk Burundi en Rwanda hield aan, maar de minister gaf aan dat besluitvorming over continuering respectievelijk hervatting van de begrotingssteun pas in het najaar van 2010 zou plaatsvinden. Op dat moment was de aandacht ook al verschoven naar de begrotingssteun die de Europese Commissie aan een aantal ontwikkelingslanden gaf. In een aantal gevallen leek de veel omvangrijkere begrotingssteun van de Europese Commissie haaks te staan op het Nederlandse beleid. Een tweede reden waarom begrotingssteun minder aandacht kreeg was het verschijnen van het WRR rapport “Minder pretentie, meer ambitie”. Dit rapport was kritisch over de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, maar liet zich nauwelijks uit over het instrument van begrotingssteun. De WRR zag het vooral als een instrument om versnippering tegen te gaan (WRR 2010: 129). De WRR bestreed ook de stelling dat (het dreigen met) het beëindigen van begrotingshulp effectief zou zijn:

*“Hulp terugtrekken blijkt geen goed werkbaar sanctioneringinstrument... Al deze sancties zijn gericht op de Nederlandse binnenlandse politiek, met het buitenlandse beleid hebben ze niets van doen. Sterker nog: dergelijke politiek correcte interventies ondermijnen de onderhandelingspositie van Nederland in het land zelf en bemoeilijken het uitzetten van een langetermijntwikkelingsstrategie. Op ontvangende landen maken ze, alleen al door hun geringe omvang, geen indruk. Zes decennia van ontwikkelingshulp hebben uitgewezen dat het opleggen van ex post conditionaliteiten weinig zin heeft, laat staan dat straffen van deze omvang, achteraf gegeven, enig effect hebben” (WRR 2010: 150).*

| 63 |

### 3.2.6 Staatssecretaris Knapen (oktober 2010-2012): grotere selectiviteit

Het sterk veranderende klimaat op het terrein van ontwikkelingssamenwerking kwam tot uitdrukking in de kabinetsformatie na de val van het kabinet Balkenende IV. Het nieuwe kabinet bezuinigde fors op ontwikkelingssamenwerking (met een totaal van EUR 0,9 miljard in 2012). Begrotingssteun kwam daarbij al snel als laag hangend fruit in beeld. Het kabinet zette in op wat zij een modernisering van het ontwikkelingsbeleid noemde, waarbij de aandacht verschoof van overheden naar de particuliere sector. Hoewel het WRR rapport daarbij enerzijds als leidraad diende, werden de betrokken partijen het ook snel eens over het stellen van hogere eisen aan het instrument van begrotingssteun. Het regeerakkoord meldde dat “*begrotingssteun wordt niet gegeven als sprake is van corruptie, schending van mensenrechten en onvoldoende good governance*” (blz. 8).

Dit uitgangspunt was in beginsel niet nieuw, maar zou nu wel veel meer naar de letter nageleefd worden dan dat in voorgaande jaren het geval was. Eerder kwamen landen in aanmerking voor begrotingssteun mits zij de ‘intentie’ hadden om het bestuur te verbeteren.



De *Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking* van november 2010 bood de eerste contouren van de invulling van de bezuinigingen op het ODA-budget (TK 2010-2011, 32 500 V, nr. 15). Kernpunten van het nieuwe beleid waren selectiviteit (beperking tot vier thematische speerpunten), inschakeling van de private sector en forse vermindering van het aantal partnerlanden (zie tabel 3.4). Deze vermindering had ook gevolgen voor (algemene) begrotingssteun. Alleen al voor 2011 ging het om een daling van 34% (44 miljoen op een geraamd bedrag van EUR 128 miljoen; zie ook figuur 3.3).

Tabel 3.4: Partnerlanden voor en na 2011				
		Partnerlanden Verhagen / Koenders		
		MDG landen	Fragiele staten	Aankomende midden-inkomens
<b>Partnerlanden Rosenthal / Knapen</b>	MDG landen	Benin, Ethiopië, Mali, Mozambique, Uganda, Rwanda		
	Fragiele Staten	Jemen	Afghanistan, Burundi, Palestijnse Gebieden, Soedan	
	Aankomende midden-inkomens	Bangladesh, Ghana, Kenia,		Indonesië
	Beëindiging bilaterale relatie	Bolivia, Burkina Faso, Moldavië, Mongolië, Nicaragua, Senegal, Tanzania, Zambia	Colombia, Congo (DCR), Guatemala, Kosovo, Pakistan	Egypte, Georgië, Vietnam, Suriname

Als onderdeel van het nieuw beleid vond op het ministerie eind 2010 een uitgebreide en systematische afweging plaats van de landen waar Nederland zou stoppen met begrotingssteun. Het ministerie maakte deze keuzes op basis van:

- 1 Ontwikkelingen in de kwaliteit van het bestuur;
- 2 De ontwikkeling van mensenrechten in het land;
- 3 Sociaaleconomische ontwikkelingen en ontwikkelingen in het behalen van de MDGs;
- 4 Aangegane verplichtingen.

De scan op de eerste twee elementen (het zogenaamde 'eerste poortje') was zowel kwantitatief als kwalitatief; de scan op het tweede poortje was vooral kwalitatief. Tabel 3.5 vat de afwegingen samen.

Tabel 3.5: Beoordeling continuering begrotingssteun									
	Benin	Burkina Faso	Ghana	Mali	Mozambique	Senegal	Tanzania	Uganda	Zambia
<i>Eerste poort:</i>									
Kaufmann score	-1.4	-1.9	0.8	-2.4	-0.4	-2.0	-1.7	-3.7	-1.9
CPIA*	9.5	10.5	11.0	10.0	9.0	10.0	10.0	8.5	9.0
PFM score	7.0	8.0	8.0	7.0	8.0	7.0	7.5	7.5	7.0
Mensenrechten**	3	7	2	4	6	5	6	8	6
Gemiddeld inkomen (BBP per hoofd van de bevolking in USD)	749	536	1,325	602	410	1,034	524	509	1,253
Overall oordeel Track record***	B	B+	B-	B--	B-	B-	B-	B	B-
<i>Tweede poort:</i>									
MDG progress	2.9	5.0	5.0	4.0	3.0	3.0	1.1	5.0	2.0
Economische groei 1996-2008 (per capita)	1.3	2.8	2.6	2.5	5.3	1.4	3.0	3.8	1.8
Ondernemingsklimaat (rang)	170	151	67	153	126	152	128	122	76
Hulpafhankelijkheid (ODA/BBP), 2005-2008	13%	17%	17%	20%	25%	14%	19%	22%	19%
Eigen inkomsten (% BBP)	19%	13%	21%	14%	15%	19%	15%	12%	17%

\* Dit is de opgetelde score op 3 IRAI indicatoren (D12, D15 en D16).

\*\* Freedom House indicator.

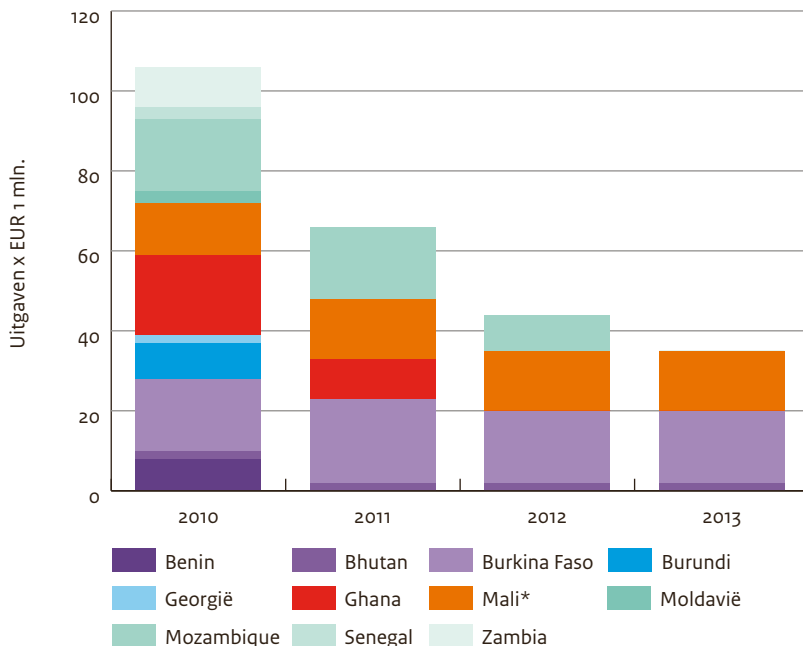
\*\*\* Waardering door de ambassade.

Voor het eerste poortje kwam Ghana er het beste uit. Het land zou echter afvallen op basis van de inkomensontwikkeling: Ghana had de status van (lager) midden-inkomensland bereikt en zou naar verwachting de komende jaren profiteren van de inkomsten uit olie. Uganda scoorde op de meeste governance onderdelen slecht, hoewel het land het opvallend goed deed in het track record.

Voor het 'tweede poortje' kwalificeerden vooral Mozambique, Burkina Faso en in mindere mate Zambia. De andere landen hadden lagere scores. Op basis van deze eerste scan voerde het ministerie later nog een tweede meer kwalitatieve analyse uit, op grond waarvan werd besloten om alleen de begrotingssteun aan Mali te continueren. In 2012 zouden verder Burkina Faso, Bhutan en Mozambique begrotingssteun ontvangen. Voor Mozambique en Bhutan is 2012 het laatste jaar en voor Burkina Faso is dat 2013, wanneer ook de ambassade in Ouagadougou sluit.

Op 5 april van dit jaar schortte de minister ook de steun aan Mali op na een militaire coup in dat land.

**Figuur 3.3:** *Uitgaven algemene begrotingssteun 2010-2011 en geraamde uitgaven 2012-2013\**



\* Voor Mali nog geen verplichtingen voor 2013.

Ondanks de zorgvuldige analyse op grond van een beperkt aantal indicatoren vond de besluitvorming toch plaats op grond van andere overwegingen. Daarbij waren overwegingen op het terrein van goed bestuur doorslaggevend, los van de vraag of goed bestuur een voorwaarde is voor armoede vermindering dan wel de vraag of het mogelijk is om met begrotingssteun het bestuur te verbeteren. De laatste overweging – om continuïteit te laten afhangen van bestaande verplichtingen – was wel zeer pragmatisch. Deze doorkruiste een meer principiële besluitvorming.

### 3.2.7 De discussie met de Europese Commissie

Net als dat bij bilaterale donoren het geval was, had ook de Europese Commissie in de eerste tien jaar van het millennium meer ingezet op het instrument begrotingssteun. Afgaande op cijfers van de database van de OECD/DAC waren de uitgaven gestegen van ruim EUR 325 mln. in 2002 tot EUR 650 mln. in 2008. Daarmee was de Commissie een van de belangrijkste verstrekkers van de modaliteit geworden.

In 2008 publiceerde Europees Commissaris voor Ontwikkelingssamenwerking Louis Michel een rapport over begrotingssteun, waarin hij aangaf het aandeel van algemene of sectorale begrotingssteun in de ACP landenprogramma's van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) te willen verhogen van 12% naar 50%. Dit was zowel in lijn met de afspraken van Parijs (2005) en Accra (2008), als in overeenstemming met de wens en het beleid van de lidstaten. Voor EOF 10 (voor de periode 2008-2013) wilde de Commissie ongeveer EUR 5,5 mrd. via algemene en sectorale begrotingssteun verstrekken (ongeveer 25% van de middelen van het Fonds). Zeven Afrikaanse landen zouden een deel (in totaal EUR 1,6 mrd.) krijgen in de vorm van meerjarige MDG contracten, om deze landen te ondersteunen bij het realiseren van de MDGs. De Commissie maakte daarnaast een bedrag vrij voor een zogenaamde *Governance Incentive Tranche*, bedoeld om landen aan te sporen om ook op het terrein van bestuur verbeteringen door te voeren. In lijn met deze ontwikkelingen namen de uitgaven van de Commissie voor begrotingssteun toe tot EUR 1,3 mrd. in 2010.

Ondertussen begonnen de meningen over de toepassing van het instrument begrotingssteun geleidelijk te divergeren. Waar donoren als Nederland en Duitsland gaandeweg kritischer werden op het voldoen aan minimum eisen op het terrein van goed bestuur, hield de Commissie meer vast aan de oorspronkelijke doelstellingen van armoedebestrijding en bijdrage aan de MDGs (De Kemp, Leiderer en Ruben 2011). Voor de Commissie was de comittering van partnerlanden aan hervormingen belangrijker dan het voldoen aan minimum normen van goed bestuur. De (groeierende) verschillen in de toepassing van het instrument kwamen onder meer tot uitdrukking bij de discussies over begrotingssteun aan Nicaragua in 2008 en aan Rwanda in 2009. Dat jaar verhoogde de Europese Commissie in Zambia ook de sectorale steun aan de gezondheidssector, nadat Nederland en Zweden deze vanwege een corruptieschandaal hadden opgeschort.

| 67 |

Voor de Nederlandse overheid speelde de toenemende kritiek op het instrument in eigen land een belangrijke rol. Daarbij ontstond een spanning tussen de grotere selectiviteit in Nederland en de sterke uitbreiding van het instrument door de Europese Commissie. Minister Koenders pleitte zowel in Nederland als internationaal voor een versterking van de politieke dialoog rondom begrotingssteun. In 2008 stelde hij in Europees kader voor dat de Europees Commissaris voor Ontwikkelingssamenwerking, samen met betrokken lidstaten, jaarlijks een brief zou sturen aan de regering van het ontvangende land, met daarin de kernpunten van de beleidsdialoog. Tijdens het Tsjechische Voorzitterschap, in de eerste helft van 2009, vroeg Nederland opnieuw om een politiek debat over versterking van de beleidsdialoog over begrotingssteun en goed bestuur. Het ministerie van Buitenlandse Zaken stelde daarvoor een discussiestuk op, dat de noodzaak van een gemeenschappelijke reactie in het geval van politieke problemen benadrukte. Geleidelijk kreeg Nederland bij dit initiatief steun van enkele andere landen, zoals Duitsland, Zweden, Denemarken en Ierland. In november 2009 reageerde de Commissie met een non-paper, dat uitging van het Verdrag van Cotonou. Volgens dit verdrag zou de toekenning van begrotingssteun moeten worden gebaseerd op een voldoende transparant, op verantwoording gericht en effectief financieel beheer en op overeenstemming over het macro-economisch- of sectorbeleid. Deze opstelling sloot volgens de Commissie de door Nederland gewenste criteria voor toekenning (en continuering) uit. Dit leidde vervolgens in april 2010 tot een Nederlandse reactie in de vorm

van een ‘issue paper’, dat in oktober 2011 zijn finale vorm kreeg. In dit paper benadrukte Nederland de noodzaak van een gemeenschappelijke benadering in geval van crisissituaties.

Eerder had Nederland ook om een Groenboek en Mededeling van de Commissie gevraagd als basis voor een gemeenschappelijke benadering. Dit *Groenboek* verscheen eveneens in oktober 2011. Het had tot doel om opvattingen over en ervaringen met begrotingssteun te verzamelen, om zo het gebruik van het instrument te verbeteren. Als basis voor de discussie wierp het Groenboek een aantal vragen op, waarbij de beleids- en politieke dialoog een centrale rol kregen. Daarbij stelde de Commissie ook de vraag aan de orde of begrotingssteun afhankelijk dient te worden gesteld van de kwaliteit van het politiek bestuur.

Het Groenboek lokte veel reacties uit, niet alleen van de lidstaten, maar ook van NGOs en de academische wereld.<sup>27</sup> Het (nieuwe) Nederlandse kabinet kritiseerde de technocratische en legalistische opstelling van de Commissie. De Commissie zou, in overleg met de lidstaten, strikter moeten beoordelen of het ontvangende land (nog) wel aan de basisvoorwaarden op het terrein van goed bestuur, mensenrechten en corruptiebestrijding voldeed. Het kabinet eiste van de Commissie een grotere terughoudendheid bij het verstrekken van begrotingssteun. De Commissie zou de modaliteit niet moeten inzetten in gevallen waarin lidstaten (Nederland) tot een negatief oordeel waren gekomen over de kwaliteit van het bestuur, de mensenrechten of de bestrijding van corruptie. Ook zou de Commissie, samen met de lidstaten, de politieke dialoog over deze onderwerpen scherper moeten aanzetten.

| 68 |

Het Groenboek en de discussies daarover resulteerden uiteindelijk in een *Mededeling* van de Commissie in oktober 2011 (COM(2011) 638). Europese Commissie en lidstaten verschilden niet van mening over de noodzaak van een grotere coördinatie op het terrein van begrotingssteun. Maar terwijl dit voor lidstaten als Nederland betekende dat de Commissie niet zou mogen afwijken van de visie van afzonderlijke lidstaten, zag de Commissie hier vooral de versterking van de eigen coördinerende functie in. Toch kwam de Commissie Nederland tegemoet door, meer dan in het verleden het geval was, goed bestuur en eerbiediging van mensenrechten als uitgangspunt voor begrotingssteun te nemen:

*“De nieuwe benadering moet resulteren in een versterking van de contractuele samenwerking over de EU-begrotingssteun tussen de EU en haar partnerlanden om de democratie te helpen opbouwen en consolideren, de duurzame economische groei voort te zetten en de armoede uit te roeien...Algemene begrotingssteun moet dus worden verstrekt in omstandigheden waarin men erop kan vertrouwen dat de steun zal worden besteed om de waarden en doelstellingen na te streven die door de EU worden omschreven en waarbij partnerlanden zich ertoe verbinden vooruitgang te boeken bij het voldoen aan internationale normen...Om deze fundamentele wijzigingen beter tot uiting te laten komen, wordt algemene begrotingssteun van de EU in de toekomst omschreven als “Overeenkomsten op het vlak van goed bestuur en ontwikkeling”.*

Deze aanpak zou, aldus de Mededeling, de EU-begrotingssteun “...efficiënter en doeltreffender maken bij het boeken van ontwikkelingsresultaten.

<sup>27</sup> NGOs en academici waren veelal positiever over begrotingssteun dan het Nederlandse kabinet.

De staatssecretaris vond desondanks dat de entreetoets voor de toekenning van begrotingssteun te soepel bleef. Begrotingssteun zou zo een te groot deel van het Europees Ontwikkelingsfonds blijven uitmaken (TK 2011-2012, 22 112, nr. 131, blz. 5).

In de discussie valt op dat bilaterale donoren zoals Nederland en Duitsland in de loop van de jaren steeds meer de oorspronkelijke beleidstheorie en doelstellingen hebben verlaten, terwijl de ‘technocratische’ aanpak van Wereldbank en Europese Commissie dichter bij de oorspronkelijke doelstellingen bleef (Faust et al. 2012: 2-3). Faust et al. concluderen dat de nieuwe aanpak weliswaar meer politiek gericht is, maar geen heldere strategie bevat over de wijze waarop begrotingssteun aan de beoogde politieke veranderingen en democratisering kan bijdragen. Er bestaat weliswaar enig bewijs dat een *geharmoniseerde* aanpak doeltreffender is dan een verdeelde reactie van donoren in conflictsituaties, maar dat is nog iets anders dan de effectiviteit van begrotingssteun, en dan vooral van de politieke dialoog, als instrument voor politieke veranderingen. Volgens Faust et al. draagt de nieuwe aanpak het risico in zich dat deze leidt tot een *afname van de dialoog*, omdat de Commissie en lidstaten met de grotere selectiviteit een belangrijk mechanisme hiervoor kwijtraken (blz. 5). De onderzoekers hebben meer vertrouwen in de beleidsdialoog dan in conditionaliteiten, maar ook hier geldt dat niet duidelijk is wat de effectiviteit van een dergelijke aanpak is (zie ook hoofdstuk 5). Begrotingssteun wordt – bedoeld of onbedoeld – al snel gezien als de ondersteuning van een regering en heeft zo ook een politieke functie. Er kunnen politieke overwegingen bestaan om geen begrotingssteun toe te kennen. Overpolitisering van het instrument kan echter een negatief effect hebben op het dichterbij brengen van de oorspronkelijke doelstellingen – armoede vermindering en het dichterbij brengen van de MDGs.

### 3.3 Beleidsreconstructie

De Nederlandse beleidsontwikkelingen sloten nauw aan bij de internationale veranderingen in het denken over effectiviteit van de hulp. Het Wereldbank rapport “Assessing Aid” uit 1998 had al gesteld dat hulp alleen effectief is in landen met goed beleid. Een conclusie die veel donoren hieruit trokken was niet alleen dat de hulp beperkt zou moeten worden tot deze landen (vergelijk de Nederlandse partnerlanden), maar juist ook dat die landen meer de eigenaar zouden moeten worden van hun ontwikkeling en dat hulp diende aan te sluiten bij nationale programma’s. Programmahulp was daarbij de meest logische modaliteit. Op het *High Level Forum in Rome* (2003) spraken donoren en ontwikkelingslanden af dat ontwikkelingshulp gegeven zou worden in overeenstemming met de prioriteiten van het partnerland (alignment) en dat donoren hun hulp zouden harmoniseren.

Twee jaar later gingen zij daarin nog verder met de *Verklaring van Parijs*. In deze verklaring stonden vijf elementen centraal:

- *ownership*: ontwikkelingslanden stellen zelf hun eigen prioriteiten en strategieën voor armoede vermindering vast;
- *alignment*: donoren passen hun hulp hieraan aan en zij maken voor de hulp gebruik van de systemen in het partnerland;
- *harmonisatie*: donoren coördineren en vereenvoudigen hun procedures en delen informatie om duplicatie te vermijden;
- *resultaten*: ontwikkelingslanden en donoren gaan hun inspanningen meer richten op ontwikkelingsresultaten en het *meten van resultaten*;
- *wederzijdse verantwoording*: donoren en partnerlanden zijn ieder verantwoordelijk voor het behalen van de ontwikkelingsresultaten.

Donoren verplichtten zich daarbij om minimaal 66% van de hulp via “programme-based approaches” in te zetten en minimaal 50% van de bilaterale hulp via de systemen van het partnerland te laten lopen.

Aan het beleid lag echter geen gedetailleerde beleidstheorie ten grondslag. De rationale voor begrotingssteun was meer uitgewerkt dan de interventielogica, terwijl ook het primaire doel, ondersteuning van het armoedebestrijdings- en hervormingsbeleid van de ontvangende overheid, vaak impliciet bleef (TK 2008-2009, 29 237, nr. 101, blz. 3).

| 70 |

Voor minister Pronk bood programmahulp de mogelijkheid het OS budget te laten groeien ondanks absorptieproblemen bij projecthulp. Hij stelde daaraan wel enkele voorwaarden:

- 1 het sociaaleconomisch beleid in het land dat de hulp zou ontvangen zou overeen moeten stemmen met de Nederlandse uitgangspunten, en
- 2 het betrokken land zou daarvoor ook de institutionele capaciteit moeten hebben.<sup>28</sup>

Bij minister Pronk ging het op dat moment vooral nog om sectorale begrotingssteun. Dat gold ook, zij het al in mindere mate, voor minister Herfkens onder wie de sectorale benadering tot ontwikkeling kwam. In lijn met de conclusies uit het *Assessing Aid* rapport noemde zij ook goed bestuur als een voorwaarde voor zowel de selectie van partnerlanden als ook voor de toekenning van programmahulp. De minister hanteerde goed bestuur echter niet als een absoluut selectie criterium, maar bouwde – al dan niet impliciet – ook de gedachte in dat programmahulp ook goed bestuur zou kunnen bevorderen (zie ook hoofdstuk 2).

Deze verschuiving in het denken over goed bestuur, van voorwaarde naar doelstelling, kreeg verder vorm bij minister Van Ardenne, onder wie de *intentie tot goed bestuur* basis voor begrotingssteun werd. Hiermee kregen oude conditionaliteiten ook een grotere betekenis

<sup>28</sup> Deze voorwaarden waren overigens niet nieuw. Ze kwamen overeen met de resultaten van een onderzoek van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde naar importsteun (IOV, 1989). Volgens de inspectie kon importsteun een effectief instrument zijn, mits a) het ontvangende land een goed sociaaleconomisch beleid voerde en b) het land ook voldoende uitvoeringscapaciteit had. Het rapport concludeerde dat als aan die voorwaarden is voldaan, in principe zo min mogelijk sturing moet worden gegeven aan importsteun. Omgekeerd zou importsteun volgens IOV een weinig effectief instrument zijn om sociaaleconomisch beleid te corrigeren.

in de beleidsdialoog en politieke dialoog, waarbij begrotingssteun de dubbelfunctie kreeg van financieringsinstrument én financiële prikkel.

De koppeling van begrotingssteun aan de “intentie tot goed bestuur” werd de achilleshiel van het instrument. Enerzijds waren voorwaarden zonder een duidelijke wijziging in de beleidstheorie doelstellingen geworden, maar daarmee kreeg begrotingssteun ook een dubbele doelstelling: zowel de vermindering van armoede als de verbetering van het bestuur. Begrotingssteun ging zo verschillende doelen dienen, terwijl de doelenhiërarchie niet helder was:

*“Begrotingssteun wordt gegeven op de voorwaarde dat effectieve armoede verminderingstrategieën de nationale prioriteiten weergeven, met verstandig macro-economisch beleid, transparante overheidsfinanciën en goed bestuur. Op deze wijze draagt begrotingssteun bij aan economische groei, en omdat het gekoppeld is aan armoede verminderingstrategieën, draagt het bij aan een vermindering van inkomensongelijkheid” (TK 2009-2010, 31 250, nr. 72, blz. 18-19).*

Deze onduidelijkheid, in combinatie met het ontbreken van een heldere interventielogica, bemoeilijkte ook het vaststellen van duidelijke regels over de toepassing van het instrument. Volgens de interne accountantsdienst gaven de richtlijnen van het ministerie onvoldoende aan waar de grenzen van het aanvaardbare lagen en wanneer welke verbeteringen gerealiseerd zouden moeten zijn. Als in een land dat begrotingssteun kreeg de uitvoering van het (afgesproken) beleid vertraagde, moest Nederland dan een betrouwbare partner blijven en doorgaan met begrotingssteun of moest Nederland direct financiële consequenties verbinden aan het uitblijven van resultaten? In essentie was dit een probleem waar de beleidstheorie nauwelijks aandacht voor had.

| 71 |

Bilaterale donoren stuurden ook niet zozeer op directe acties van de ontvangende overheid, maar vooral op resultaatindicatoren (output en outcome), waarop de ontvangende overheid niet altijd directe invloed had (zie ook hoofdstuk 5). Naast deze resultaatindicatoren hadden zij daarom nog een aantal grondbeginselen nodig, waaraan de ontvangende overheid in ieder geval moest voldoen:

*“De grondbeginselen voor begrotingssteun liggen op het terrein van democratisch bestuur, respect voor mensenrechten en de internationale rechtsorde, macro-economische stabiliteit, commitment aan armoedebestrijding, principes van good governance en goed financieel management... Ook fungeren de grondbeginselen als noodremclausule waarop donoren zich kunnen beroepen wanneer ze op grove wijze worden geschonden... Het aanspreken van de ontvangende overheid op de grondbeginselen is een zwaar middel en wordt met terughoudendheid toegepast” (TK 2008-2009, 29 237, nr. 101, blz. 5).*

Het ministerie beoordeelde toekenning of continuering van begrotingssteun enerzijds op basis van track records (zie volgende paragraaf), terwijl anderzijds volgens het MoU de vooruitgang op het Performance Assessment Framework een belangrijke rol speelde. In de praktijk was het vooral een breuk met een van de onderliggende principes, die tot opschorting of beëindiging van de begrotingssteun leidde. Tegelijkertijd bleken grondbeginselen



soms ook doelstellingen: *“Een deel van de grondbeginselen vindt zijn weg naar de resultaatafspraken (...), met name waar het gaat om armoedebestrijding, good governance en goed financieel beheer (PFM)”* (idem, blz. 5).

Niet alleen de interne accountantsdienst was kritisch over dit soort flexibele interpretaties, maar ook de Task Force Anti-Corruptie (2007). Het rapport van deze taskforce, waarvan de instelling op zich al uitdrukking van een gewijzigd klimaat vormde, droeg bij aan een engere interpretatie van goed bestuur door minister Koenders. In dat nieuwe klimaat kwamen fiduciaire risico's en de bestrijding van corruptie steeds centraler te staan, wat ten koste ging van de focus op de oorspronkelijk doelstellingen. Hoewel de minister het aanspreken van de ontvangende overheid een zwaar middel achtte dat 'terughoudend' moest worden toegepast, ging hij daar binnen twee jaar wel toe over bij een meerderheid van de landen die begrotingssteun ontvingen dan wel zouden ontvangen: Uganda, Tanzania, Rwanda, Nicaragua, Armenië, Georgië, Vietnam, Macedonië en Moldavië.

Daar stond tegenover dat de minister wel begrotingssteun wilde geven aan Burundi, terwijl dat land op geen enkele wijze aan de eisen voldeed. De minister scheidde deze hulp niet voldoende duidelijk van de begrotingssteun aan andere landen. Enerzijds gaf hij aan dat de hulp aan Burundi vooral diende om de lopende uitgaven te bekostigen en daarmee de stabiliteit te bevorderen. Door de opname van het land in de Kamerbrief, zonder een duidelijke cesuur, wekte hij echter de indruk dat het hier om een marginaal verschil ging. Dit leidde er bij voorbeeld toe dat de Kamer zich afvroeg waarom Nederland wel de begrotingssteun aan Tanzania opschortte, maar niet die aan Burundi. Inhoudelijk vertoonde de hulp aan Burundi meer overeenkomst met die aan Afghanistan of Ramallah, of twintig jaar eerder aan Uganda en Mozambique.

| 72 |

De tweede voorwaarde van Pronk, een voldoende uitvoeringscapaciteit in het partnerland, is eigenlijk nooit nader uitgewerkt. Gegeven alle aandacht voor alignment en ownership wekt dat nauwelijks verwondering, maar ook hier treedt een verwarring op tussen voorwaarde en doelstelling. Niet zelden hebben partnerlanden aangegeven meer behoefte te hebben aan technische assistentie dan aan financiële hulp. Minister Herfkens wilde deze hulpvorm snel afbouwen. Daarnaast werd veel technische assistentie ongecoördineerd en aanbod gestuurd ingezet (zie IOB 2006, blz. 137; IOB 2008, blz. 53; De Kemp, Faust en Leiderer 2011). Koeberle en Stavreski (2006: 19) stelden ook de vraag in hoeverre donoren zelf over de (technische) capaciteit beschikten om op effectieve wijze vorm te geven aan deze modaliteit, die om geheel nieuwe expertise vroeg. Zo werd van beleidsmedewerkers op de posten steeds meer kennis gevraagd van het financieel beheer, de beoordeling van financiële systemen en de inschatting van financiële risico's. Nederland zette daarvoor vanaf 2003 interne cursussen op en ontwikkelde een "handreiking" voor de analyse en beoordeling van begrotingsopstelling, -uitvoering, -verantwoording en externe controle, maar het is de vraag of financiële expertise hier niet werd verward met het ontwikkelen van basisvaardigheden. Partnerlanden hebben ook geleerd om de capaciteitsbal terug te kaatsen en te klagen over het gebrek aan expertise bij de steeds wisselende ambassadestaf (zie Lawson et al. 2011).

## 3.4 Uitvoering

### 3.4.1 Uitgangspunten en voorwaarden

De uitgangspunten voor begrotingssteun impliceerden een beoordelingskader, op grond waarvan het ministerie kon besluiten om tot toekenning over te gaan. Tegelijkertijd was het opstellen van een eenduidig kader verre van eenvoudig, omdat de overgang naar begrotingssteun in een concrete situatie juist de uitkomst was van internationaal overleg, waarbij soms vele actoren waren betrokken. Dit blijkt ook uit het gegeven dat begrotingssteun vaak tot stand kwam op een moment dat landen, onder invloed van initiatieven voor schuldkwijtschelding, een eigen armoedestrategie opstelden. Omgekeerd was programmahulp in de praktijk een uitermate flexibel instrument, waarbij het mogelijk was om tegen het einde van het jaar nog grote bedragen uit te geven om zo het budget uit te putten en te voldoen aan internationale afspraken. Juist deze flexibiliteit vroeg om een afwegingskader, om te vermijden dat programmahulp, waaronder begrotingssteun, zou worden ingegeven door al te pragmatische input overwegingen. Het risico was dan groot dat de hulp niet effectief zou zijn, zo concludeerde IOB (IOV) al in 1989.

De Algemene Rekenkamer bekritiseerde in 1994 het ontbreken van een concreet toetsingskader voor programmahulp (TK 1994-1995, 24 045, nrs. 1-2). Het ging daarbij overigens vooral om de beoordeling van importsteun, die in de onderzoeksperiode (1988-1993) veruit de belangrijkste vorm van programmahulp was. Mede in reactie daarop kwam de minister nog dat jaar met een beoordelingskader en een *Handleiding Programmahulp*, die vanaf 1996 verplicht werd gesteld. Vanaf dat jaar ontstond met de invoering van de zogenaamde *macro-exercities* ook een meer systematische en integrale beoordeling van voorstellen voor macrosteun.

| 73 |

Eind 1999 stuurde de minister, mede onder invloed van de resultaten van een vervolgonderzoek van de Algemene Rekenkamer, de *Notitie Macro-georiënteerde programmahulp* naar de Tweede Kamer (TK 1999-2000, 26 433, nr.22). Deze notitie bevatte een beoordelingskader met vier clusters en acht aspecten (zie ook paragraaf 3.5). In de jaren daarop werkte het ministerie de nota verder uit met nieuwe (interne) notities en handleidingen.<sup>29</sup> Uitgangspunt voor de toekenning van begrotingssteun vormde het *track record* dat de ambassades opstelden. Zij combineerden daarbij een eigen analyse met die van IMF en Wereldbank, zoals de Country Policy and Institutional Assessments (CPIA) van de Wereldbank. Ambassades moesten afwijkende scores motiveren.<sup>30</sup>

Hoewel het beoordelingskader vooral diende voor de selectie, liet de minister ook ruimte voor ex ante criteria door ook de *verwachte* vooruitgang in het track record mee te nemen.

<sup>29</sup> Onder meer met de *Notitie relatie macro-georiënteerde en sectorale programmahulp uit 2001*, de *Handreiking beoordelingskader voor macrohulp*, de *handreiking Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)*, en de *Handreiking Public Finance Management (PFM) appreciatiekader uit 2002*.

<sup>30</sup> In de praktijk waren ambassades eerder kritischer dan minder kritisch dan de Wereldbank.

De prioriteitstelling voor macrosteun aan de verschillende landen zou de minister bepalen op basis van:

- 1 IDA eligibility (relatieve armoede en toegang tot de internationale kapitaalmarkt);
- 2 schuldensituatie en financieringskloof;
- 3 netto ODA-stromen; en
- 4 continuïteit in het Nederlandse beleid.

De minister gaf daarbij geen gewichten aan. Het zou om een overall oordeel op basis van deze criteria gaan.

Vanaf 2003 vormde de *PFM appreciatie*, naast het track record, onderdeel van de beoordeling of een land in aanmerking kwam voor begrotingssteun. Doel van de PFM appreciatie was om beter inzicht te krijgen in het begrotingsbeleid en -beheer, op basis van onder meer:

- Medium Term Expenditure Framework (MTEF);
- Public Expenditure Review (PER);
- Country Financial Accountability Assessment (CFAA)
- Nationale Rekenkamer rapporten.

Een goede beoordeling op het PFM kader was een voorwaarde voor begrotingssteun.

In 2004 volgde een aanpassing van het kader, waarbij PFM en ondernemingsklimaat meer werden geïntegreerd in het kader. Het kader werd nu gevormd door de volgende clusters:

| 74 |

- A Armoedebestrijding;
- B Economische ordening;
- C Goed bestuur;
- D Beleidsdialoog.

In de tweede helft van 2006 besloot het ministerie dat de middelen voor algemene begrotingssteun aan de posten zouden worden 'gedelegeerd'. De (uiteindelijke) inhoudelijke toetsing bleef echter voorbehouden aan het ministerie in Den Haag. De procedure voor het verstrekken van begrotingssteun zag er toen als volgt uit:

- 1 de post stelde jaarlijks een track record op als onderdeel van het jaarplan of het MJSP. Op basis daarvan kwam de post met een voorstel voor de in te zetten hulpmodaliteiten;
- 2 indien het track record onvoldoende was besliste de minister als de post begrotingssteun wilde geven;
- 3 de post ontving de budgetten met de goedkeuring van het jaarplan of het MJSP;
- 4 de post stelde voor nieuwe verplichtingen een beoordelingsmemorandum (BEMO) op;
- 5 de post bracht jaarlijks verslag uit via het jaarplan/MJSP.

Post en ministerie zouden de omvang van de begrotingssteun bepalen aan de hand van de trendmatige ontwikkeling, de beleidsdialoog, het begrotingstekort in het partnerland, de omvang van de begrotingssteun van andere donoren en de Nederlandse landenallocatie. De praktijk zou echter aanzienlijk weerbarstiger blijken dan deze eenvoudige procedure suggereerde. Budgettaire overwegingen, politieke ontwikkelingen in de partnerlanden en ook binnenlands politieke factoren zouden van groter belang blijken.

In de loop van de jaren heeft het ministerie dus, mede onder invloed van de ‘controleurs’ zoals de interne accountantsdienst en Algemene Rekenkamer, steeds verfijndere richtlijnen voor de toepassing van begrotingssteun opgesteld, terwijl besluiten over de toekenning van begrotingssteun (of de beëindiging daarvan) vaak in internationaal verband en op grond van concrete politieke overwegingen werden genomen. Het zou dan voor de hand liggen om de concrete toepassing van het instrument ook te baseren op een politiek besluit (iets wat minister Koenders voor ogen stond). IOB concludeerde in 2008 in de Afrika evaluatie dat het een illusie was dat de beoordeling van de economische, politieke, mensenrechten- en goed bestuur situatie in een land op technische wijze te beoordelen zou zijn alsof het een optelsom was (blz. 195). Een voorbeeld kan dit ook verduidelijken. In 2010 ‘scoorde’ Zambia 100% op de onderwijsindicatoren in het Performance Assessment Framework voor algemene begrotingssteun. Datzelfde jaar besloten de onderwijsdonoren om de sectorsteun op te schorten, omdat het ministerie nauwelijks commitment toonde om noodzakelijk geachte hervormingen op het terrein van financieel management door te voeren. Ook de opschorting van de begrotingssteun aan Tanzania in 2008 valt nauwelijks te beargumenteren op basis van dit kader. Internationaal werd deze stap ook niet begrepen.

### 3.4.2 Financiële ontwikkeling 2000-2011

Het structureel gebruik van het instrument algemene begrotingssteun kwam vanaf het begin van het nieuwe millennium langzaam op gang. De minister verstrekte in 2000 en 2001 vooral incidentele begrotingssteun, mede dankzij een meevallende ontwikkeling van de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking. Tot en met 2003 liep een groot deel van de begrotingssteun via de Wereldbank (cofinanciering). In totaal ontvingen dat jaar elf landen structurele en incidentele macrosteun (excl. schuldverlichting) voor een totaalbedrag van EUR 128 miljoen, waarvan EUR 42 miljoen via de Wereldbank (zie tabel 3.6).

| 75 |

Vanaf 2003 nam het belang van directe begrotingssteun toe, mede gevoed door de ontwikkeling van de middelen voor Ontwikkelingssamenwerking. In de loop van 2006 vroeg het ministerie ambassades om met voorstellen te komen om de begrotingssteun aan een aantal landen nog dat jaar structureel uit te breiden. In totaal was hiervoor een budget ‘beschikbaar’ van EUR 40 miljoen. In wezen dwongen nationale en internationale inputdoelstellingen om soepeler om te gaan met de beoordelingscriteria. In totaal gaf het ministerie in 2006 EUR 178 miljoen uit aan algemene begrotingssteun, tegenover EUR 125 miljoen in 2005. Ook de twee jaren daarna zouden nog ‘topjaren’ worden voor begrotingssteun, al zou het totaal nooit hoger zijn dan EUR 190 mln. In 2008 kregen ook Bhutan, Senegal en Macedonië begrotingssteun, waarmee het aantal ontvangende landen zijn hoogtepunt bereikte.

Daarna ging het bergafwaarts. In 2009 stopte de begrotingssteun aan onder meer Kaapverdië, Nicaragua, Tanzania, Uganda en Vietnam. Het daarop volgende jaar was nog stabiel, maar in 2011 daalden de uitgaven tot EUR 66 miljoen. Onder meer Benin, Burundi en Zambia ontvingen vanaf dat jaar geen begrotingssteun meer.

**Tabel 3.6: Uitgaven begrotingssteun 2000-2011 (bedragen × EUR 1 mln.)\***

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Uitgaven (x EUR 1 mln. voor 31 landen)</i>												
Structureel ABS	33	42	59	83	92	90	133	159	154	108	92	66
Cofinanciering	30	64	60	42	27	35	42	31	34	10	14	
Incidentele ABS	98	133		3	18		3					
Schuldverlichting	107	150	159	90	7	76	5	2		35		
Sectorsteun	146	189	171	129	182	173	234	283	334	317	280	241
Overig bilateraal	377	344	404	351	328	417	435	486	465	450	379	343
<b>Totaal</b>	<b>790</b>	<b>922</b>	<b>854</b>	<b>698</b>	<b>654</b>	<b>791</b>	<b>852</b>	<b>961</b>	<b>988</b>	<b>920</b>	<b>765</b>	<b>649</b>
<i>Als percentage van het totaal (voor 31 landen):</i>												
Structureel ABS	4.2	4.6	6.9	11.9	14.1	11.4	15.6	16.6	15.6	11.7	12.0	10.1
Cofinanciering	3.8	7.0	7.1	6.0	4.1	4.4	5.0	3.2	3.5	1.1	1.9	
Incidentele ABS	12.3	14.4		0.4	2.8		0.3					
Schuldverlichting	13.5	16.3	18.7	12.8	1.1	9.6	0.5	0.2		3.8		
Sectorsteun	18.4	20.5	20.1	18.5	27.9	21.9	27.5	29.4	33.9	34.5	36.6	37.1
Overig bilateraal	47.7	37.3	47.3	50.3	50.1	52.7	51.1	50.6	47.1	49.0	49.6	52.8
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>ODA Totaal (EUR mln.)</b>	<b>3,513</b>	<b>3,772</b>	<b>3,828</b>	<b>3,816</b>	<b>3,948</b>	<b>4,231</b>	<b>4,692</b>	<b>4,824</b>	<b>5,049</b>	<b>4,728</b>	<b>4,877</b>	<b>4,624</b>
<i>Als percentage van de totale ODA:</i>												
Totaal macro**	4.6	6.3	3.1	3.4	3.5	3.0	3.8	3.9	3.7	2.5	2.2	1.4
Sectorsteun	4.1	5.0	4.5	3.4	4.6	4.1	5.0	5.9	6.6	6.7	5.7	5.2
<b>Totaal 31 landen</b>	<b>22.5</b>	<b>24.4</b>	<b>22.3</b>	<b>18.3</b>	<b>16.6</b>	<b>18.7</b>	<b>18.2</b>	<b>19.9</b>	<b>19.6</b>	<b>19.4</b>	<b>15.7</b>	<b>14.0</b>

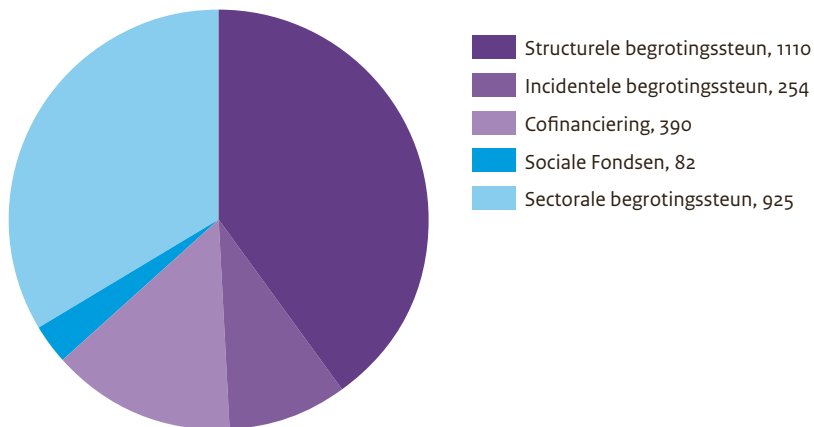
\* Voor 31 landen die tussen 2000 en 2011 algemene en of sectorale begrotingssteun hebben ontvangen: Armenië, Bangladesh, Benin, Bhutan, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Colombia, Georgië, Ghana, India, Indonesië, Jemen, Kaapverdië, Kenia, Kirgyzstan, Macedonië, Mali, Moldavië, Mozambique, Nicaragua, Palestijnse Gebieden, Rwanda, Senegal, Sri Lanka, Suriname, Tanzania, Uganda, Vietnam, Zambia en Zuid-Afrika.

\*\* Exclusief schuldverlichting.

De grote aandacht doet anders vermoeden, maar tussen 2002 en 2011 beliep algemene begrotingssteun altijd minder dan 4% van de totale Nederlandse ODA uitgaven. Alleen in 2000 en 2001 kwam het totaal daar bovenuit door omvangrijke incidentele begrotingssteun. Het ministerie verstrekke daarnaast nog wel sectorale begrotingssteun. Het totaalbedrag is lastiger vast te stellen doordat de definitie niet altijd eenduidig is toegepast en de grenzen met (geormerkte) basketfunding voor een sector soms vaag zijn. Zo liep tussen 2000 en 2004 een bedrag van EUR 82 mln. via (multilaterale) sociale fondsen. Sectorale

begrotingssteun beliep in totaal ongeveer EUR 925 mln.<sup>31</sup> Het totaal komt dan uit op ongeveer EUR 2,7 mrd., 5,3% van de totale ODA voor de periode 2000-2010 (zie figuur 3.4).

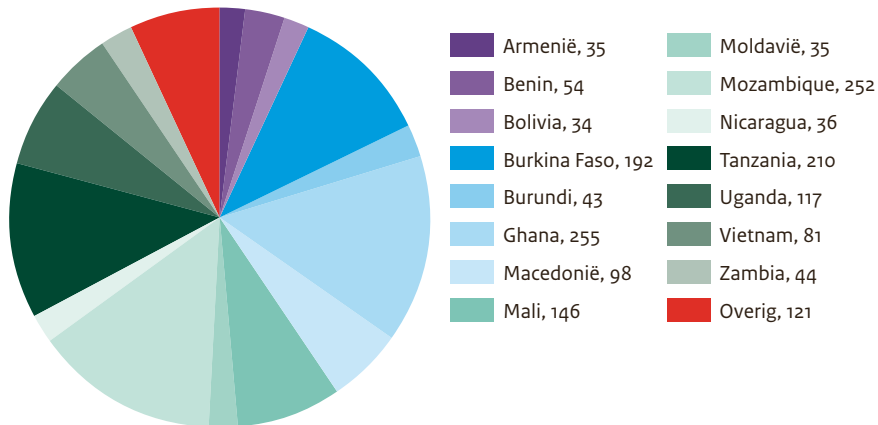
**Figuur 3.4:** Totale begrotingssteun naar vorm (2000-2011); (bedragen × EUR 1 mln.)



Bron: Midas / Piramide; bewerking IOB

In totaal ontvingen 23 landen tussen 2000 en 2011 algemene begrotingssteun (inclusief incidenteel en cofinanciering) voor een totaalbedrag van EUR 1,75 mrd. De belangrijkste ontvangers (in financieel opzicht) waren Ghana, Mozambique, Tanzania, Burkina Faso, Mali en Uganda (zie figuur 3.5).

<sup>31</sup> Tabel 3.6 omvat daarnaast voor de sectorsteun de totalen voor basketfunding (in totaal EUR 172 mln.).

**Figuur 3.5:** Totale algemene begrotingssteun naar ontvanger (2000-2011); (bedragen × EUR 1 mln.)

Bron: Midas / Piramide; bewerking IOB

### 3.4.3 Beheer

Onder invloed van zowel het aan het licht komen van financiële schandalen in enkele landen, als ook onder invloed van de toenemende kritiek verschoof de aandacht voor begrotingssteun geleidelijk van de ingangsvoorwaarden naar de fiduciaire risico's, die steeds meer politieke risico's voor de minister werden. De paradox die zich hierbij voordoet is dat corruptieschandalen vermoedelijk ook uitdrukking van het verbeterd financieel beheer en verbeterde controle in partnerlanden waren. Op de verschillende corruptie indices was eerder sprake van een vooruitgang dan van een verslechtering.

Mede met het oog op de afbreukrisico's voor de minister verrichtte de directie Financieel Economische Zaken in 2009 en 2010 onderzoek naar de kwaliteit van het beheer van begrotingssteun in zes landen.<sup>32</sup>

De directie concludeerde dat het beheersinstrumentarium niet goed aansloot bij het besluitvormingsproces. Als voorbeeld noemde de directie de beëindiging van de begrotingssteun aan Nicaragua en Rwanda. Volgens het track record zouden deze landen in aanmerking komen voor continuering van de begrotingssteun, terwijl de minister deze op grond van andere overwegingen beëindigde. De directie concludeerde voorts dat de situatie voor Uganda en Burundi precies andersom was. Daar liet het track record volgens de directie geen begrotingssteun toe.

<sup>32</sup> Deze zes landen waren Nicaragua, Rwanda, Senegal, Tanzania, Uganda en Zambia.

## 3.5 Kenmerken van ontvangende landen

### 3.5.1 Inleiding

Zoals figuur 3.5 al liet zien kwamen vooral partnerlanden in aanmerking voor begrotingssteun, al zijn er ook enkele uitzonderingen (Bhutan en Kyrgyzstan). Het instrument was nauw verbonden met het HIPC initiatief (zie ook hoofdstuk 4). Landen die directe structurele begrotingssteun ontvingen waren vooral landen die schuldverlichting kregen in het kader van dit initiatief en daarvoor ook een *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) opstelden. Kaapverdië en Bhutan zijn de enige uitzonderingen. Bolivia kreeg de meeste begrotingssteun door cofinanciering van programma's van de Wereldbank, al heeft Nederland ook directe begrotingssteun aan het land gegeven. Landen zonder schuldverlichting via het HIPC initiatief kregen begrotingssteun via de Wereldbank, of alleen incidentele steun (Jemen en de Palestijnse Gebieden). Van de overige partnerlanden (zonder begrotingssteun) kwamen alleen Ethiopië en Rwanda in aanmerking voor schuldverlichting via het HIPC initiatief (zie tabel 3.7).

De vergelijkingen in deze paragraaf zijn tweeledig. De analyse richt zich allereerst op verschillen in *track records* van partnerlanden, met een onderscheid naar landen die wel of geen begrotingssteun van Nederland ontvingen. Om een completer beeld te krijgen onderzoeken we daarnaast enkele andere kenmerken die bij de afweging wel een rol speelden, maar geen selectiecriteria zijn. Het gaat er bij deze analyse nadrukkelijk *niet* om vast te stellen of de beoordelingscriteria goed zijn gehanteerd, maar veel meer om na te gaan wat de verschillen tussen de twee groepen landen zijn en of deze verschillen globaal aansluiten bij de uitgangspunten voor en beoogde effecten van begrotingssteun.

179 |

De analyse richt zich op de 36 partnerlanden zoals vastgesteld door minister Van Ardenne, aangevuld met drie landen die in deze periode eveneens begrotingssteun hebben ontvangen: Bhutan, Burundi en Kyrgyzstan.<sup>33</sup> Deze lijst komt grosso modo overeen met de lijst van partnerlanden onder de andere ministers. De vergelijking richt zich op 2003 en 2007. IOB heeft voor het jaar 2003 gekozen omdat dat eigenlijk het eerste jaar is waarin algemene begrotingssteun meer structureel vorm kreeg. Het jaar 2007 is het jaar met de hoogste uitgaven, waarbij de minister nog niet tal van maatregelen had genomen voor beperking van de steun aan een aantal landen. In 2003 ontvingen elf van deze landen begrotingssteun. In 2007 waren dat er vijftien.

<sup>33</sup> De lijst omvat zo: Afghanistan, Albanië, Armenië, Bangladesh, Benin, Bhutan, Bolivia, Bosnië Herzegovina, Burkina Faso, Burundi, Colombia, Egypte, Eritrea, Ethiopië, Georgië, Ghana, Guatemala, Indonesië, Jemen, Kaapverdië, Kenia, Kyrgyzstan, Macedonië, Mali, Moldavië, Mongolië, Mozambique, Nicaragua, Pakistan, Palestijnse Gebieden, Rwanda, Senegal, Sri Lanka, Suriname, Tanzania, Uganda, Vietnam, Zambia en Zuid-Afrika.



Tabel 3.7: Kenmerken van landen die begrotingssteun ontvingen

	Dominante vorm	Eerste jaar Begrotingssteun	HIPC besispunt	Vaststelling PRSP	IMF Akkoord	
					2003	2007
Bolivia	Cofinanciering	1999	2000	2001	Ja	Ja
Armenië	Cofinanciering	1999		2003	Ja	Ja
Georgië	Cofinanciering	1999		2003	Ja	Ja
Kyrgyzstan	Cofinanciering	1999			Ja	Ja
Macedonië	Cofinanciering	1999			Ja	Ja
Moldavië	Cofinanciering	2000		2005	Nee	Ja
Vietnam	Cofinanciering	2001		2002	Ja	Nee
Burundi	Cofinanciering	2006	2005	2007	Ja	Ja
Mozambique	Direct	1999	2000	2001	Ja	Ja
Mali	Direct	1999	2000	2002	Ja	Ja
Kaapverdië	Direct	1999		2005	Ja	Ja
Tanzania	Direct	2000	2000	2000	Ja	Nee
Uganda	Direct	2000	2000	2000	Ja	Nee
Burkina Faso	Direct	2001	2000	2000	Ja	Ja
Ghana	Direct	2001	2001	2003	Ja	Ja
Benin	Direct	2003	2000	2003	Ja	Ja
Nicaragua	Direct	2005	2000	2001	Nee	Ja
Zambia	Direct	2006	2000	2002	Ja	Ja
Bhutan	Direct	2008		2004	Nee	Nee
Senegal	Direct	2008	2000	2005	Ja	Nee
Jemen	Incidenteel	1999		2003	Nee	Nee
Palestijnse Gebieden	Incidenteel	2005			Nee	Nee

| 80 |

In lijn met de *Notitie Macro-georiënteerde programmahulp* bevatte het track record een beoordeling op vier clusters en acht aspecten:

- A *Visie multilaterale organisaties en beleidsdialoog:*
  - 1 visie IMF en Wereldbank op het macro-economische beleid
  - 2 ruimte voor beleidsdialoog
- B *Macro-economisch beleid:*
  - 1 economisch stabilisatiebeleid
  - 2 structureel hervormingsbeleid
- C *Goed bestuur / institutionele capaciteit:*
  - 1 transparantie en effectiviteit
  - 2 participatie en rechtmatigheid

D *Sociale ontwikkeling en beleid:*

- 1 armoedebestrijding
- 2 gender

De scores in het track record zijn gebaseerd op een vier puntsschaal met het argument dat een dergelijke schaal zorgt dat een keuze wordt gemaakt tussen voldoende (B) en onvoldoende (C).

Vanaf 2004 vormde het track record verplicht onderdeel van de beoordeling als ambassades landen in aanmerking willen laten komen voor begrotingssteun. Voor het jaarplan 2004 stelden ook veel andere landen een track record op. In de loop van dat jaar volgde een aanpassing, waarbij PFM en ondernemingsklimaat meer werden geïntegreerd in het kader. Het kader werd nu gevormd door de volgende clusters:

- A Armoedebestrijding (A1 beleid en A2 politiek commitment);
- B Economische ordening (B1 macro-economisch beleid en B2 ondernemingsklimaat/hervormingsbeleid);
- C Goed bestuur (C1 PFM en C2 basisvoorwaarden voor goed bestuur);
- D Dialoog (D1 kwaliteit van de beleidsdialoog en D2 harmonisatie en alignment).

Begrotingssteun was mogelijk als landen op geen enkel cluster een ruime onvoldoende scoorden en op A, B1, C1 en D1 tenminste een voldoende.

| 81 |

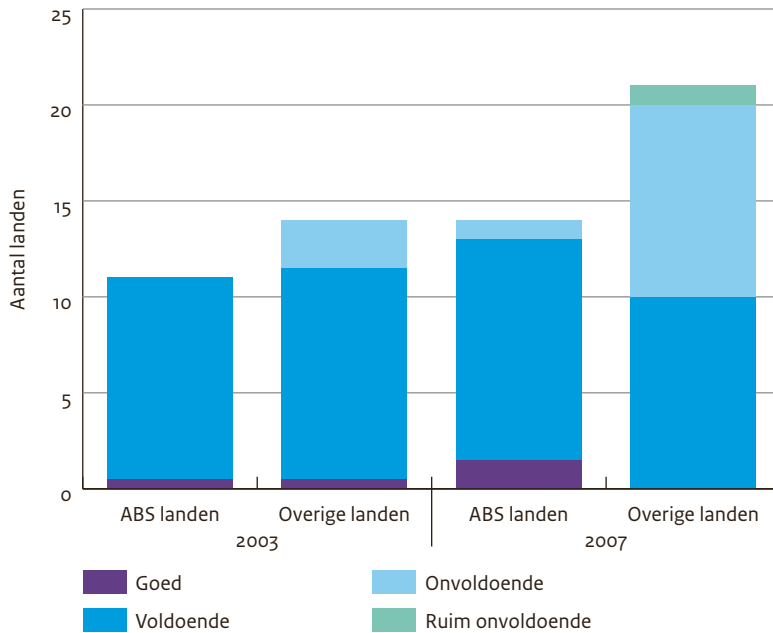
De volgende figuren vergelijken de resultaten van de track records voor de jaren 2003 en 2007.<sup>34</sup> Omdat eind 2003 voor het track record nog niet voor alle OS-posten verplicht was is het totale aantal voor 2003 kleiner dan voor 2007.

### 3.5.2 Armoedebeleid en inkomen

In 2003 kregen alle landen die van Nederland begrotingssteun kregen minimaal een 'voldoende' voor hun armoedebeleid (Zie figuur 3.6). Dat jaar kregen van de partnerlanden vooral de armere landen begrotingssteun, waaronder Burkina Faso, Ghana, Mali, Mozambique en Uganda. Onder de hogere midden-inkomenslanden kreeg alleen het door de oorlog geteisterde Macedonië algemene begrotingssteun (via de Wereldbank).

<sup>34</sup> 2003 is eigenlijk het eerste jaar waarvoor OS-posten systematisch een track record hebben gemaakt. Dit track record is veelal eind 2003 opgesteld en bevat gedeeltes gegevens over 2003. Voor 2007 heeft IOB de track records voor het jaarplan 2007 genomen, omdat deze een rol speelden bij de besluitvorming voor dat jaar. Aldus bevat het track record 2004 dus gegevens over 2003 en het track record 2007 gegevens voor de besluitvorming voor dat jaar.

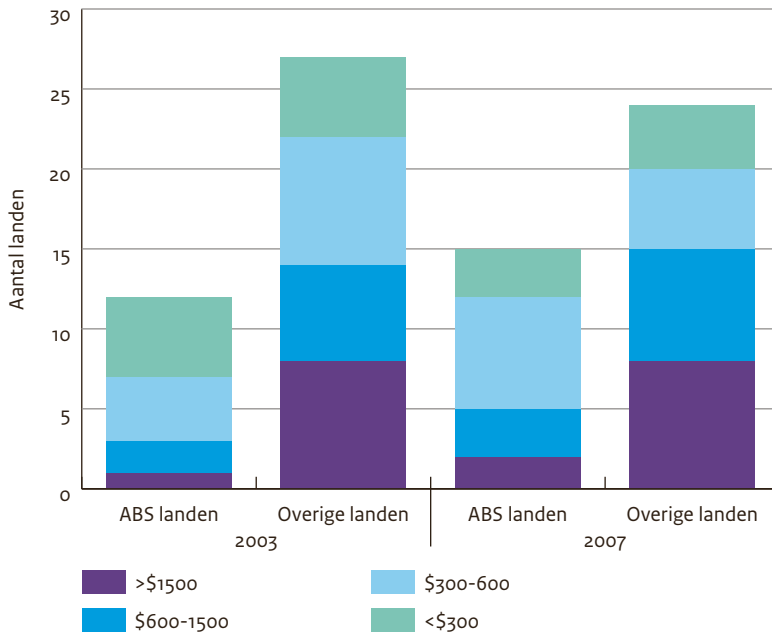
**Figuur 3.6:** Track record: armoedebeleid (2003 en 2007)



Bron: Track Records BZ; Bewerking IOB

In 2007 beoordeelden de ambassades het commitment van de overheden in Georgië en Uganda alleen als onvoldoende. De vergelijking voor dat jaar bevestigt wel dat de ambassades het armoedebeleid van landen die begrotingssteun ontvingen beter beoordeelden dan dat van andere partnerlanden. Burkina Faso en Kaapverdië hadden de beste beoordelingen voor dat jaar. Begrotingssteun was ook dat jaar meer gericht op de armere landen. Kaapverdië en Armenië behoorden dat jaar tot de relatief welvarendste landen die van Nederland algemene begrotingssteun ontvingen.

**Figuur 3.7: Gemiddeld inkomen (2003 en 2007)**

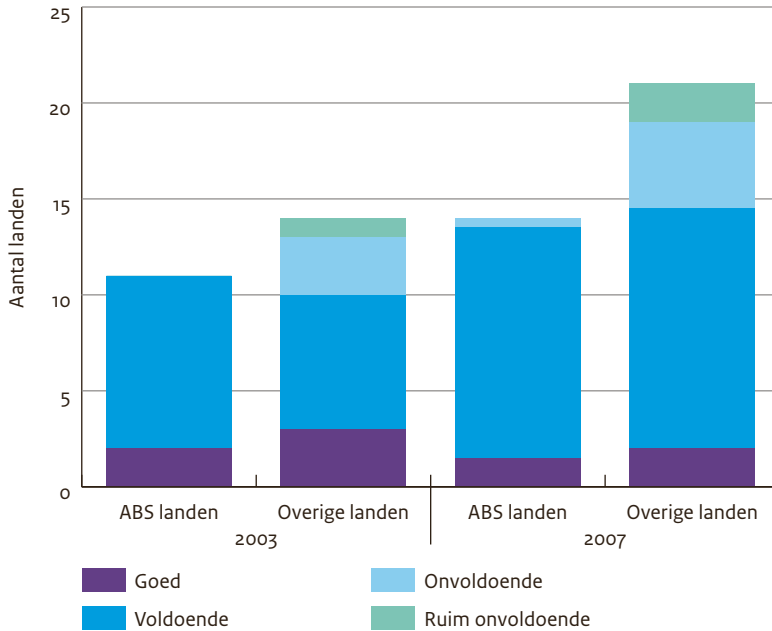


Bron: Wereldbank (WDI); Bewerking IOB

### 3.5.3 Economisch beleid en economische groei

Zowel voor 2003 als voor 2007 kregen landen met algemene begrotingssteun gemiddeld hogere scores voor hun economisch beleid, al kwamen ook enkele landen met goed economisch beleid (om andere redenen) niet in aanmerking voor begrotingssteun. In 2007 beoordeelde alleen de ambassade in Bamako het hervormingsbeleid van de regering in Mali als onvoldoende.

**Figuur 3.8:** Track record: economisch beleid (2003 en 2007)



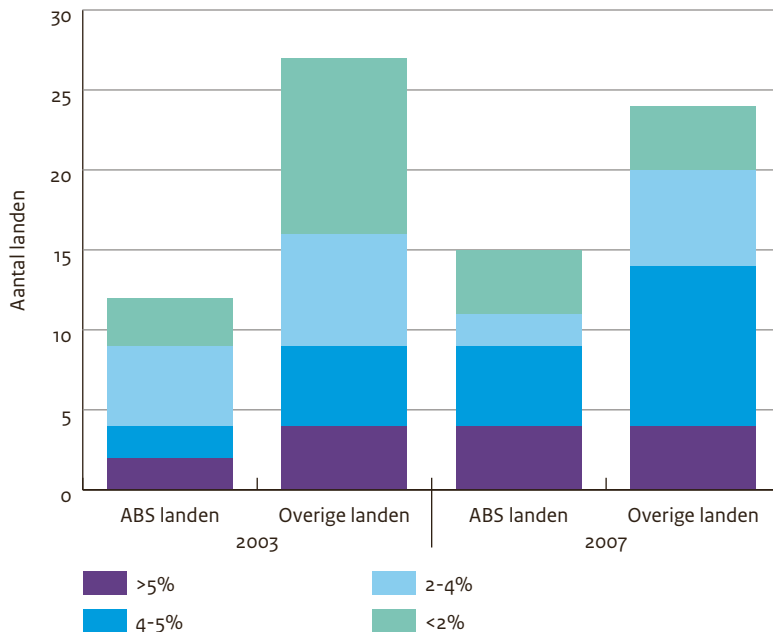
Bron: Track Records BZ; Bewerking IOB

In 2003 hadden landen met begrotingssteun relatief grote overheidstekorten, maar in 2007 was die situatie omgekeerd. Verschillende landen met begrotingssteun hadden hun tekorten vermindert (zoals Vietnam en Uganda). Bolivia had een aanzienlijk tekort omgezet in een begrotingsoverschot. Mede om die reden had Nederland in 2006 de begrotingssteun aan dat land beëindigd. Hetzelfde gold voor Kyrgyzstan (2004).

Voor beide jaren geldt dat een aantal landen waarvan het economisch beleid als voldoende of goed werd beoordeeld, relatief lage groeicijfers had (zie figuur 3.9). Daarbij is de situatie wel verbeterd. In 2003 hadden de meeste partnerlanden per hoofd van de bevolking groeicijfers die lager waren dan 4% per jaar; voor een belangrijk deel van hen was dat minder dan 2% per jaar. Van de ontvangers van algemene begrotingssteun vielen Bolivia en Mali hieronder. De hoogste groeicijfers hadden Armenië en Vietnam, op de voet gevolgd door Tanzania en Mozambique.

Drie jaar later waren de gemiddelde groeicijfers (over drie jaar) hoger. Deze conclusie geldt vooral voor de partnerlanden die geen algemene begrotingssteun ontvingen. Deels gaat het overigens om landen die in 2007 geen begrotingssteun meer ontvingen, zoals Kyrgyzstan en Macedonië. Vier landen met begrotingssteun hadden in 2007 relatief lage groeicijfers (per hoofd van de bevolking): Burundi, Benin, Burkina Faso en Mali. De stelling, dat landen met algemene begrotingssteun minder presteren dan landen zonder, bleek voor de Nederlandse partnerlanden voor deze periode niet houdbaar. Hoofdstuk 6 gaat hier nader op in.

**Figuur 3.9: Economische groei (2003 en 2007)\***



\* Gemiddelde groeicijfers over een periode van 3 jaar (i.e. 2002-2004 en 2006-2008).

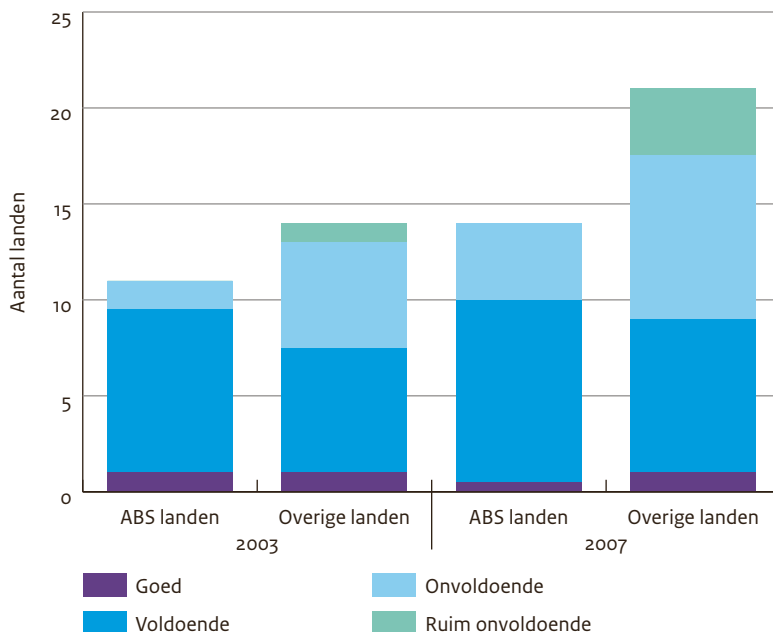
Bron: Wereldbank (WDI); Bewerking IOB

### 3.5.4 Goed bestuur

Het track record kent twee indicatoren voor goed bestuur: 1) transparantie en effectiviteit en 2) participatie en rechtmatigheid. De eerste indicator refereert vooral aan de institutionele capaciteit en de kwaliteit van het financieel beheer; de tweede indicator toetst meer aan burgerlijke vrijheden en eerbiediging van de rechtsstaat.

In 2003 kreeg Armenië een onvoldoende op het onderdeel goed bestuur. In dat geval betrof het geen directe algemene begrotingssteun, maar cofinanciering via de Wereldbank. In 2007 hadden ook Mali, Moldavië, Uganda, Vietnam en Zambia lagere scores op de kwaliteit van het bestuur. Het ging overigens in alle gevallen om een C (onvoldoende) op het onderdeel participatie. Effectiviteit van bestuur was in al die gevallen voldoende.

**Figuur 3.10:** Track record: Goed bestuur (2003 en 2007)



Bron: Track Records BZ; Bewerking IOB

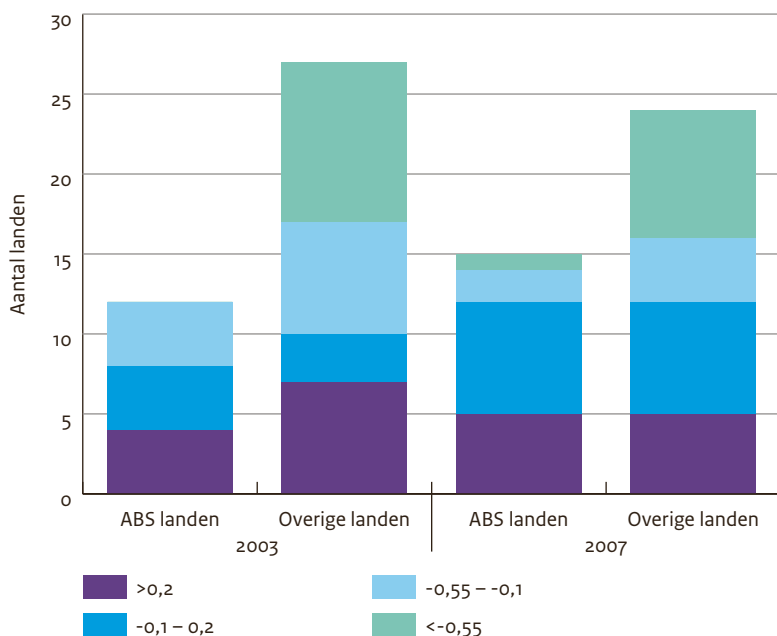
We hebben de kwaliteit van het bestuur ook onderzocht op basis van de zes Kaufmann indicatoren (vrijheid van meningsuiting en democratische controle, politieke stabiliteit, effectiviteit van overheidsbeleid, kwaliteit van de regelgeving, handhaving van de rechtsstaat en (afwezigheid van) corruptie (zie ook hoofdstuk 5)). Deze indicatoren kunnen gezien worden als uitdrukking van een latente (niet direct meetbare) variabele goed bestuur. Wij hebben ze met principale componenten analyse samengevoegd tot één indicator voor goed bestuur.<sup>35</sup> Figuur 3.11 geeft de resultaten voor 2003 en 2007. Bijlage IV geeft de resultaten voor de afzonderlijke indicatoren.

Voor 2003 blijkt inderdaad dat geen van de landen met begrotingssteun tot de laagste categorie behoorden. Wel kregen enkele landen met lage scores begrotingssteun: Kyrgyzstan, Tanzania, Uganda en Vietnam. Van deze vier landen ontving Kyrgyzstan in 2007 geen begrotingssteun meer en waren de scores van Tanzania, Vietnam en Uganda in 2007 verbeterd. Uganda behoorde dat jaar samen met Burundi en Nicaragua tot de landen met de laagste scores. De scores van Nicaragua waren verslechterd na de machtswisseling in dat land begin dat jaar.

<sup>35</sup> De berekening is gebaseerd op alle landen die tussen 2000 en 2010 ODA hebben ontvangen. Voor al deze landen en jaren bedraagt het gemiddelde dan 0, met een standaard afwijking van 1.

Over het geheel blijkt dat in 2007 landen met begrotingssteun hogere scores op de Kaufmann indicatoren hadden. Dat hangt deels samen met nieuwe landen die begrotingssteun ontvingen (zoals Kaapverdië, Georgië en, in mindere mate, Zambia en Moldavië). Daarnaast hadden verschillende landen die al begrotingssteun ontvingen hogere scores in 2007.

**Figuur 3.11: Goed bestuur (2003 en 2007)\***



\* Op basis van de zes Kaufmann indicatoren.

Bron: Wereldbank (WDI); Bewerking IOB

Een element dat in de laatste jaren steeds meer aandacht heeft gekregen is de bestrijding van corruptie als voorwaarde voor begrotingssteun. Zo concludeerde in 2007 een ambtelijke *Task Force Anti-Corruptie* dat zeven landen niet meer in aanmerking kwamen voor begrotingssteun: Armenië, Georgië, Moldavië, Mozambique, Tanzania, Uganda en Vietnam.<sup>36</sup>

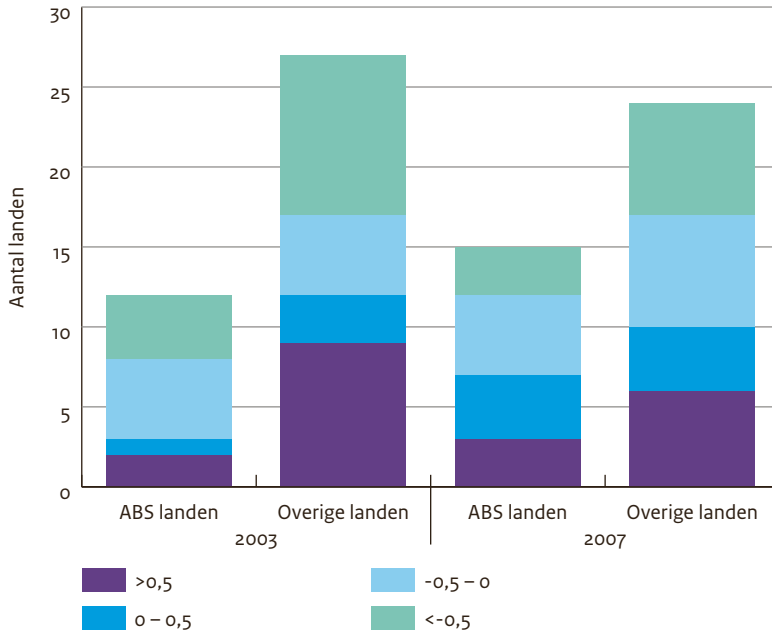
Voor de analyse hebben we hier gebruik gemaakt van twee indices: zowel de Kaufmann index (voor de dimensie control of corruption) als ook de index van Transparency International. Beide indicatoren laten geen duidelijke relatie tussen corruptie en het (niet) toekennen van begrotingssteun zien: partnerlanden met minder corruptie hadden niet een grotere kans op begrotingssteun. Figuur 3.12 geeft de resultaten van een

<sup>36</sup> De Taskforce onderzocht ook de scores op dimensies voice en accountability en rule of law.



samenvoeging van de scores van Transparency International en de Kaufmann scores.<sup>37</sup> Beide scores zijn overigens gebaseerd op percepties.

**Figuur 3.12: Begrotingssteun en corruptie (2003 en 2007)**



| 88 |

Bron: Wereldbank (Worldwide Governance Indicators) en Transparency International; bewerking IOB

<sup>37</sup> Ook deze samenvoeging is gedaan met principale componenten analyse om te verzekeren dat beide indicatoren hetzelfde gewicht hebben. Over de beide jaren en voor de partnerlanden samen bedraagt het gemiddelde 0 met een standaardafwijking van 1. De eenheden geven ook (halve) standaardafwijkingen van het gemiddelde weer.

Tabel 3.8 is samengesteld op basis van de scores van beide indicatoren en geeft voor de landen die begrotingssteun ontvangen de corruptieniveaus weer.

Tabel 3.8: Begrotingssteun en de perceptie van corruptie (2003 en 2007)		
	2003	2007
Hoge corruptie niveaus	Kyrgyzstan, Uganda Bolivia, Tanzania	Burundi, Nicaragua, Uganda
Vrij hoge corruptie niveaus	Armenië, Vietnam, Mozambique, Benin, Macedonië	Moldavië, Zambia, Armenië, Vietnam, Mozambique
Relatief gematigde corruptieniveaus	Mali	Tanzania, Benin, Mali, Burkina Faso
Relatief lage corruptie niveaus	Burkina Faso, Ghana	Georgië, Kaapverdië, Ghana

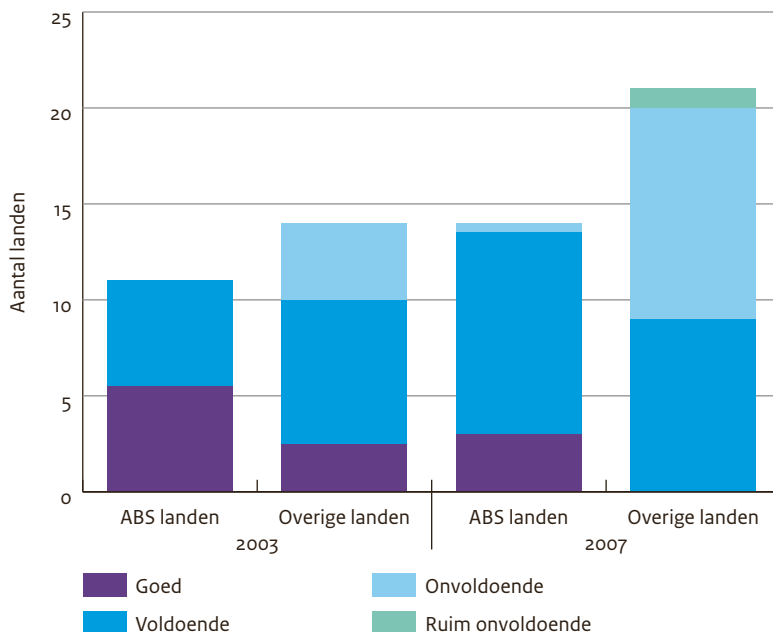
Bron: Wereldbank (Worldwide Governance Indicators) en Transparency International; bewerking IOB

De tabel laat voor enkele landen een verbetering zien, terwijl in 2007 vooral de ‘nieuwkomers’ (Burundi, Nicaragua en Zambia) lage scores hadden. De ambtelijke *Task Force Anti-Corruptie* gaf voor deze landen geen negatief oordeel, terwijl de negatieve conclusie voor Georgië geen ondersteuning vindt in beide indices.

### 3.5.5 Dialoog

Het vierde cluster geeft een oordeel over de dialoog, waaronder a) de kwaliteit van de beleidsdialoog en b) harmonisatie en alignment. Om voor begrotingssteun in aanmerking te komen moest het oordeel op de eerste indicator voldoende zijn.

**Figuur 3.13:** Track record: Dialoog (2003 en 2007)



| 90 |

Bron: Track Records BZ; bewerking IOB

De resultaten laten zien dat voor beide jaren landen met begrotingssteun een betere score op dit punt hebben dan andere partnerlanden. Een vergelijking in de tijd toont echter tegelijkertijd een verslechtering van het oordeel over de dialoog, ook voor landen met begrotingssteun. Van deze groep had Armenië in 2007 de laagste score (op het onderdeel harmonisatie en alignment). Burkina Faso had als enig land de score goed op beide indicatoren.

### 3.5.6 Conclusies

Mede onder druk van de Algemene Rekenkamer heeft het ministerie getracht om meer objectieve criteria voor de toekenning van begrotingssteun te ontwikkelen. De praktijk geeft aan dat dit lastig is, zo niet een illusie, omdat politieke overwegingen daar veelal nauwelijks op te baseren zijn. De cijfers laten ook zien dat de scores, zeker waar het om percepties gaat, snel kunnen veranderen.

We hebben geprobeerd om na te gaan of landen met begrotingssteun inderdaad gemiddeld betere scores hebben op het track record. Dat is inderdaad het geval:

- landen met begrotingssteun hadden voor beide jaren gemiddeld hogere scores op het armoedebeleid dan andere landen. Daarnaast gaat het gemiddeld ook om armere landen;

- waar het gaat om het economisch beleid is het verschil minder duidelijk, met dien verstande dat landen met begrotingssteun voor beide geen onvoldoende beoordeling op dit punt hadden. Daar staat tegenover dat de relatie tussen de beoordeling van het economisch beleid en de economische groei (per hoofd van de bevolking) in deze kleine 'steekproef' niet in alle gevallen even duidelijk is;
- een van de grootste verschillen tussen de beide groepen geldt het cluster goed bestuur, waar landen met begrotingssteun duidelijk hogere scores hebben. Opvallend is wel dat de beoordelingen van de ambassades kritischer zijn geworden, terwijl de Kaufmann scores over het algemeen een verbetering laten zien, met Burundi, Uganda en Nicaragua als uitschieters in negatieve zin;
- waar het gaat om corruptie blijkt ieder verband afwezig, zij het dat in 2003 landen met begrotingssteun relatief hoge corruptieniveaus hadden. In 2007 was dat beter, wederom met Burundi, Nicaragua en Uganda als uitzonderingen;
- ook op het onderdeel kwaliteit van de dialoog lijken de verschillen groot, met onder meer goede beoordelingen voor landen die kort daarna hun begrotingssteun zouden verliezen (Uganda en Vietnam).

Bij de keuze om begrotingssteun te geven speelde vaak ook het klassieke argument om een 'plaats aan tafel' te hebben een rol. Werd begrotingssteun eenmaal toegekend, dan was continuering eigenlijk afhankelijk van heel andere factoren dan die in de handleidingen een rol speelden. Vaak bepaalden (politieke) incidenten (zoals in Nicaragua, Rwanda en Tanzania) het besluit om de hulp te beëindigen, op te schorten of toch niet toe te kennen. Uganda was een duidelijke uitzondering. Daar heeft het ministerie eerst getracht om via de dialoog het bestuur te verbeteren. Toen het ministerie op dat terrein geen succes boekte beëindigde het de algemene begrotingssteun. Vietnam scoorde laag op de meeste (westerse) indicatoren voor goed bestuur, maar was succesvoller in de bestrijding van armoede dan andere landen die begrotingssteun ontvingen (zie ook hoofdstuk 7).

### 3.6 Samenvatting en conclusies

Begrotingssteun kwam enerzijds voort uit andere vormen van macro-georiënteerde programmahulp zoals betalingsbalanssteun en importsteun. Het instrument kwam in beeld nadat deze vormen hun praktische betekenis hadden verloren. Daarnaast zijn er ook belangrijke verschillen. Andere vormen van macro-georiënteerde programmahulp waren vooral incidenteel, terwijl het ministerie met begrotingssteun veel meer structureel wilde aansluiten bij het beleid van partnerlanden en daar met de beleidsdialoog ook invloed op wilde uitoefenen. Een tweede onderscheid is dat de eerdere vormen van macrohulp vooral macro-economische stabilisatie tot doel hadden, terwijl begrotingssteun veel meer beoogde aan te sluiten bij de nationale strategie om armoede te verminderen. Begrotingssteun kwam daarnaast voort uit twijfels over de effectiviteit, efficiency en vooral duurzaamheid van projecthulp. Deze twijfel was ook ingegeven door pragmatische overwegingen, omdat Nederland niet de personele capaciteit had om de bilaterale hulp langs de oude projectpaden uit te breiden.

De toepassing van het instrument algemene begrotingssteun kreeg vanaf 2000 langzaam vorm. Aanvankelijk ging het nog vooral om incidentele steun, waarbij het onderscheid met andere vormen van macrosteun niet altijd even helder was. Voor de minister was algemene begrotingssteun ook niet het meest centrale beleidsinstrument. Zij stuurde vooral aan op een sectorale benadering, waarbij zij in een aantal gevallen wel sectorale begrotingssteun gaf. Het structurele gebruik van het instrument nam, in lijn met internationale ontwikkelingen, vanaf 2002 toe. Hierbij verschoof het accent van incidentele steun en cofinanciering van Wereldbank programma's naar directe algemene begrotingssteun. Daarbij trad ook een (verdere) verschuiving op van goed bestuur als voorwaarde naar goed bestuur als doelstelling.

De omslag vond plaats in 2008. Terwijl dat jaar het High Level Forum in Accra de afspraken over harmonisatie, alignment en ownership uit 2005 nog eens bevestigde, verslechterde in Nederland het klimaat voor de modaliteit. Dit was mede een gevolg van de problemen bij een aantal landen die begrotingssteun ontvingen. Daarbij ging het zowel om politieke problemen als om corruptiezaken. De minister bleek zelf al kritischer tegenover het instrument te staan, maar botste bovendien fors met een steeds kritischer Tweede Kamer. In 2010 besloten de nieuwe regeringspartijen om de toepassing van het instrument aanzienlijk te beperken.

| 92 |

Tussen 2000 en 2011 heeft Nederland ongeveer 1,75 mrd. uitgegeven aan algemene begrotingssteun. Dit is ongeveer 3,4% van de totale ODA in deze periode. De uitgaven voor sectorale begrotingssteun – in deze doorlichting niet verder onderzocht – beliepen ongeveer EUR 925 mln.

Het Nederlandse beleid en de uitvoering kwamen vooral incrementeel tot stand. Het ministerie werkte voortdurend aan nieuwe criteria en handleidingen voor begrotingssteun, maar in de praktijk waren andere (politieke) overwegingen in de besluitvorming dominant. Vooral partnerlanden die in het kader van het HIPC initiatief schuldverlichting kregen en een PRSP opstelden zouden begrotingssteun ontvangen, wat wijst op het belang van internationale overwegingen. Criteria op het terrein van goed bestuur leken *in de praktijk* veel minder een rol te spelen, ook al kregen de landen met begrotingssteun relatief hogere beoordelingen voor de kwaliteit van hun bestuur dan andere partnerlanden. Ook de beëindiging van begrotingssteun was vaak gebaseerd op internationale politieke ontwikkelingen en incidenten en veel minder op toetsing aan de criteria voor algemene begrotingssteun.

Belangrijker dan de ontwikkeling van handleidingen en criteria zou een verdere uitwerking van de interventielogica geweest zijn. Dat is nooit gebeurd. Begrotingssteun moest bijdragen aan een efficiëntere, effectievere en duurzamere armoedebestrijding, maar wat dat dan precies moest opleveren en langs welke weg werd nooit geëxpliciteerd. De literatuur over begrotingssteun stelt twee voorwaarden centraal.

- 1 het sociaaleconomisch beleid in het ontvangende land moet overeenstemmen met de Nederlandse uitgangspunten, en
- 2 het betrokken land moet over de institutionele capaciteit beschikken.

De tweede voorwaarde is nooit echt getoetst. Zo was het niet de vraag of het ontvangende land het financieel beheer op orde had, maar werd verbetering van het financieel beheer een van de centrale doelstellingen van begrotingssteun.

De eerste voorwaarde werd allereerst uitgebreid met goed bestuur, om vervolgens tot een complexe synthese van uitgangspunt en doelstelling te komen. Goed bestuur behoorde formeel tot de belangrijkste criteria voor toekenning, al hadden landen die begrotingssteun ontvingen niet (veel) betere scores op de verschillende indicatoren daarvoor. Goed bestuur was ook geen keiharde voorwaarde, maar landen moesten de *intentie* hebben om hun beleid te verbeteren. Landen moesten voldoen aan eisen van goed bestuur, terwijl anderzijds begrotingssteun vooral werd gezien als een instrument ter verbetering van goed bestuur. Daarbij was niet de financiering het centrale instrument, maar de 'beleidsdialoog'. Begrotingssteun was vooral de incentive.

Het instrument dreef langzaam af van de oorspronkelijke doelstellingen en voorwaarden, waarbij armoedebestrijding steeds meer op de achtergrond kwam te staan en bevordering van goed bestuur en de politieke dialoog steeds meer op de voorgrond. Terwijl interne notities en brieven aan de Tweede Kamer verschillende malen benadrukten dat begrotingssteun geen hervormingen kan kopen was het beleid daar wel degelijk op gericht, ook al verkondigde de minister enkele malen formeel het tegendeel. Tekenend is ook dat de minister nooit de begrotingssteun heeft beëindigd vanwege twijfels over de commitment aan de centrale doelstelling van de hulp, het armoedebeleid van een regering, maar wel omdat het land slechte resultaten boekte op het terrein van goed bestuur.

De conclusie is dat Nederland de voorwaarden voor begrotingssteun had omgevormd in doelstellingen. Daarmee was een onduidelijke doelstellingshiërarchie ontstaan. Doordat de beleidstheorie niet nader was uitgewerkt in een heldere interventielogica konden hoge verwachtingen ontstaan, die niet aan de realiteit waren getoetst. Nederland was hierin overigens niet uniek.



4

## Directe effecten van begrotingssteunmiddelen

## 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de directe effecten van de begrotingssteun *middelen*. Volgens de beleidstheorie (hoofdstuk 2) zullen deze niet-geoormerkte middelen leiden tot méér overheidsuitgaven voor armoedebestrijding en de sociale sectoren. Het effect van begrotingssteun op de *samenstelling* van overheidsuitgaven en de resultaten daarvan komen in hoofdstuk 7 aan bod; in dit hoofdstuk gaat het om het effect op de totale overheidsuitgaven. Theoretisch is het effect van de niet-geoormerkte middelen via begrotingssteun hetzelfde als van andere (eerdere) vormen van programmahulp, zoals betalingsbalanssteun. Daarom begint dit hoofdstuk met een uiteenzetting van mogelijke macro-economische effecten van deze middelen op de betalingsbalans, de overheidsbegroting (uitgaven, belastinginkomsten en het tekort) en op macro-economische stabiliteit. Deze effecten hangen natuurlijk af van de feitelijke omvang van programmahulp (in de jaren '2000: begrotingssteun) en ook van de mate van voorspelbaarheid ervan. Ten slotte schenkt dit hoofdstuk aandacht aan de transactiekosten van begrotingssteun. Als die omlaag gaan, komt er met dezelfde inspanning méér geld voor de overheid beschikbaar.

## 4.2 Theorie

Effecten van het *geld* van begrotingssteun zijn hetzelfde als van alle programmahulp (macro-steun), en in de mate waarin andere hulpmodaliteiten fungibel<sup>38</sup> zijn, ook hetzelfde als van alle hulp. Een hoeveelheid hulp is een instroom van deviezen die invloed heeft op de externe balans van een land en op de interne balans, en binnen die laatste op de overheidsbegroting. Het effect van hulp kan geanalyseerd worden met behulp van een marginale analyse gebaseerd op identiteiten voor de externe en interne balans (White en Dijkstra 2003).

<sup>38</sup> Hulp is fungibel als deze voor een ander doel gebruikt kan worden dan waarvoor het bedoeld was (zie ook paragraaf 2.3).



**Tabel 4.1: Identiteiten voor berekening van het effect van hulp**

Externe balans	Interne balans	Interne balans met overheid
+ Export (EXP)	+ Besparingen	+ Overheidsinkomsten
+ Officiële overmakingen (OO)		+ Particuliere besparingen
+ Particuliere overmakingen (PO)		
- Import (IMP)	- Investerings	- Overheidsuitgaven
- Rente betalingen		- Particuliere investeringen
<b>Is gelijk aan:</b>	<b>Is gelijk aan:</b>	<b>Is gelijk aan:</b>
- Hulpleningen	- Hulpleningen	- Hulpleningen
- Andere netto kapitaalinstroom (AKI)	- Andere netto kapitaalinstroom	- Andere netto kapitaalinstroom
- Verandering in reserves ( $\Delta R$ )	- Verandering in reserves	- Verandering in reserves
- Fouten en omissies (kapitaalvlucht) (FO)	- Fouten en omissies (kapitaalvlucht)	- Fouten en omissies (kapitaalvlucht)
	- Particuliere overmakingen	- Particuliere overmakingen
	- Officiële overmakingen	- Officiële overmakingen

Bron: White en Dijkstra 2003.

In de eerste kolom staat de lopende rekening van de betalingsbalans bovenaan, en de kapitaalrekening onderaan. Voor de interne balans geldt dat het onderste gedeelte de bijdrage van het buitenland aan de besparingen weergeeft. Deze bijdrage omvat dezelfde onderdelen als de kapitaalrekening, plus de overmakingen. Ontwikkelingshulp bestaat uit schenkingen (officiële overmakingen), die geregistreerd worden op de lopende rekening, en langlopende leningen die op de kapitaalrekening staan. In tabel 4.1 gaat het om netto stromen, maar in de analyse is het gemakkelijker uit te gaan van bruto stromen en om de terugbetalingen van leningen samen met de rente te onderscheiden als schuldbetalingen (SB).

Dan kan de 1e kolom van tabel 4.1 geschreven worden als:

$$HULP - IMP - PO + SB - EXP - AKI - \Delta R - FO$$

Dit is een identiteit: als de hulp verandert moet minstens één van de andere variabelen ook veranderen. Hulp kan dus leiden tot méér import, een toename in reserves (weergegeven als een negatieve  $\Delta R$ ) of méér schuldbetalingen, maar ook tot minder export, minder kapitaalinstroom of kapitaalvlucht (weergegeven als -FO). Voor de interne balans is van belang dat als de hulp gebruikt wordt voor schuldbetalingen (die anders niet zouden zijn gedaan) of voor een groei van de reserves, of als de hulp leidt tot kapitaalvlucht of tot verminderde netto instroom van overig kapitaal (directe buitenlandse investeringen, handelskrediet, commerciële leningen) of particuliere overmakingen, het effect op de interne balans ook minder wordt. Deze posten van de externe balans gaan mee naar de interne balans.

### 4.2.1 Interne balans

Na aftrek van een eventuele toename van de buitenlandse reserves, kapitaalvlucht, lagere instroom van overig kapitaal en extra schuldbetalingen, kan hulp aan de overheid gebruikt worden om de uitgaven te verhogen of om de tekortfinanciering te verminderen, maar het kan er ook toe leiden dat de belastinginkomsten verminderen. Dat laatste is uitgebreid onderzocht in de zogenaamde “fiscal response” literatuur die hieronder (in paragraaf 4.5) kort wordt samengevat. Bij gelijkblijvende overheidsinkomsten en als de hulp volledig wordt besteed, neemt het tekort automatisch toe met het bedrag van de hulp. In de mate waarin het tekort niet toeneemt met de omvang van de hulp, leidt hulp tot een vermindering van het beslag van de overheid op de binnenlandse kapitaalmarkt, of tot een vermindering van monetaire financiering van het tekort.<sup>39</sup> Als de overheid minder leent op de binnenlandse kapitaalmarkt, kunnen de particuliere investeringen stijgen of de particuliere besparingen dalen. Als er minder monetaire financiering van het tekort is, draagt de hulp bij aan macro-economische stabiliteit.

Volgens Penrose (2008) hanteren de meeste overheden de begrotingsregel dat lopende uitgaven gefinancierd worden door belastinginkomsten. Leningen en ook hulp kunnen dan alleen gebruikt worden voor investeringen. In Afrika bleek dit ook meestal op te gaan, hoewel er enkele uitzonderingen zijn, in het bijzonder in post conflict landen zoals Burundi, maar ook in andere landen met omvangrijke buitenlandse hulp zoals Malawi en Tanzania. Dit betekent volgens de auteur dat ook begrotingssteun, in de mate waarin het gebruikt wordt, veelal gebruikt zal moeten worden voor investeringen. Omdat investeringen in de toekomst hogere lopende uitgaven met zich mee brengen, is het van belang dat de belastinginkomsten omhoog gaan.

| 97 |

### 4.2.2 Macro-economische stabiliteit

Macro-economische stabiliteit is zowel extern als intern van belang. Externe instabiliteit duidt op een crisis van de betalingsbalans. Schulden of importen kunnen niet meer worden betaald en het buitenland is niet meer bereid te lenen. Interne stabiliteit heeft betrekking op de stabiliteit van binnenlandse prijzen. Bij een zeer hoge inflatie spreken we van instabiliteit. Zowel externe als interne stabiliteit zijn een noodzakelijke voorwaarde voor economische groei en daarmee ook voor armoede vermindering. Voor interne instabiliteit (inflatie) geldt bovendien nog dat deze in het bijzonder de inkomens van de armsten aantast.

Ontwikkelingshulp kan op verschillende manieren bijdragen aan macro-economische stabiliteit. In landen met een (dreigende) betalingsbalanscrisis zijn meestal de schuldbetalingen hoog, de reserves laag en is er kapitaalvlucht. In al deze gevallen zal hulp aan stabiliteit bijdragen. In landen met een hoge inflatie kan hulp op ten minste vijf manieren bijdragen aan méér stabiliteit:

<sup>39</sup> De meeste hulpontvangende landen financieren hun tekort tegenwoordig niet meer monetair (via het lenen van de Centrale Bank oftewel het bijdrukken van geld) maar op de binnenlandse kapitaalmarkt. Sommige landen slagen er in buitenlands kapitaal aan te trekken voor de overheid.

- 1 door een overheidstekort op niet-monetaire wijze te financieren waardoor het binnenlandse geldaanbod vermindert;
- 2 door eerder door de overheid gemaakte binnenlandse schulden af te lossen;
- 3 door de verwachtingen in de economie positief te beïnvloeden en daardoor de vraag naar binnenlandse valuta (ten opzichte van die naar buitenlandse valuta) te doen toenemen;
- 4 door – bij een vaste wisselkoers – méér invoer mogelijk te maken waardoor de binnenlandse prijzen kunnen dalen;
- 5 door op niet monetaire wijze extra overheidsuitgaven te financieren die nodig zijn voor het vergroten van de productie (het aanbod van goederen).

Alle genoemde effecten zijn zogenaamde ‘eerste ronde’ effecten. Er zal in de praktijk altijd sprake zijn van tweede en volgende rondes. Hulp zal bij voorbeeld economische groei mogelijk maken waardoor de belastinginkomsten of exporten toenemen wat weer effect heeft op andere grootheden.

### 4.2.3 Voorspelbaarheid

| 98 |

Gebrek aan voorspelbaarheid doet afbreuk aan effectiviteit van hulp (Lensink en Morrissey 2000). Onvoorspelbaarheid gaat over het verschil in toegezegde hulp en feitelijke hulp, en dus over de mate van zekerheid van de hulpstroom. Het heeft twee componenten: transparantie (tijdige informatieverstrekking aan de ontvanger over omvang en soort van te ontvangen hulp) en betrouwbaarheid (Lister 2011). Aangezien op cross-sectie niveau geen betrouwbare cijfers voor jaarlijkse hulp toezeggingen (committingen) beschikbaar zijn, wordt voorspelbaarheid vaak gemeten als volatiliteit (schommelingen in de omvang van de hulp), al is dit niet precies hetzelfde. Maar volatiliteit kan op zichzelf ook een probleem vormen voor het beheer van de overheidsfinanciën.<sup>40</sup> Eén van de verwachtingen over begrotingssteun was dat deze hulp méér voorspelbaar zou zijn dan andere hulpmodaliteiten. Maar bij deze verwachting kunnen vraagtekens worden geplaatst. In de eerste plaats is het voor de donor gemakkelijker om programmahulp, inclusief begrotingssteun, stop te zetten dan projecthulp, omdat de kosten van stopzetting niet zichtbaar zijn in door donoren gefinancierde projecten. Daarom zal een donor eerder via programmahulp dan via projecthulp reageren op een mogelijke verslechtering in het bestuur of beleid van de ontvanger. In de tweede plaats zijn de ingangsvoorwaarden of de fundamentele principes waar bij begrotingssteun aan voldaan moet worden uitgebreider dan bij projecthulp of eerdere vormen van programmahulp. Vóór 2000 hing de omvang van programmahulp vooral samen met het al of niet aanwezig zijn van een IMF akkoord. In de context van begrotingssteun na 2000 worden ontvangende landen op veel meer “onderliggende principes” beoordeeld: naast macro-economische stabiliteit (meestal nog steeds geoperationaliseerd als het hebben van een IMF programma) ook op betrouwbaar financieel management van de overheid en afwezigheid van corruptie, respecteren van democratische beginselen en mensenrechten. Het is lastig om hier duidelijke criteria en drempelwaarden voor vast te leggen, zodat eventuele kortingen op de hulp voor de ontvanger moeilijk te

<sup>40</sup> Het verlies door volatiliteit kan oplopen tot 15 à 20% van de hulp, zie Kharas (2008) en Bigsten et al. (2011).

voorspellen zijn. In de derde plaats gaat begrotingssteun vaak samen met een prestatie-matrix waarin ook op resultaat gebaseerde indicatoren aanwezig zijn. Sommige donoren, en in het bijzonder maar niet uitsluitend de Europese Commissie, baseren een deel van de overmakingen op de mate waarin die resultaten worden behaald. Dit leidt in theorie ook tot een afname van de voorspelbaarheid (Eifert en Gelb 2006).<sup>41</sup> De Commissie heeft al vrij snel geprobeerd dit probleem te ondervangen door de prestatietranche in het volgende begrotingsjaar uit te keren. Discussie over de vraag in welke mate de doelstellingen waren gehaald leidde echter vaak alsnog tot vertragingen. Ten vierde kunnen onvoorspelbaarheid en volatiliteit van begrotingssteun groter worden dan bij projecthulp of eerdere modaliteiten van programmahulp omdat het de bedoeling is dat donoren samen optrekken (Nilsson 2004). Als ze dat inderdaad doen, is er sprake van een “nucleaire dreiging” in plaats van een graduele reactie.

De mate van volatiliteit en van voorspelbaarheid hebben invloed op het gebruik van begrotingssteun. Als begrotingssteun sterk fluctueert van jaar tot jaar en/of als er een groot verschil is tussen toegezegde en feitelijke overmakingen, is het voor ontvangende overheden moeilijker om het geld te gebruiken voor extra uitgaven, maar ook om de belastinginning te verminderen. De kans is dan groot dat BS deels gebruikt zal worden voor financiering van het tekort of voor aflossing van eerdere publieke schuld. Als donoren omgekeerd hun toezeggingen niet nakomen is de kans groot dat het tekort juist toeneemt en dat de overheid extra moet lenen omdat de uitgaven niet meer kunnen worden aangepast. Ook is van belang in welk kwartaal begrotingssteun wordt overgemaakt. Als een groot deel van de begrotingssteun in het laatste kwartaal wordt overgemaakt is de kans kleiner dat het hele bedrag wordt uitgegeven, zelfs als grote zekerheid bestond over de ontvangst van de middelen.

### 4.3 Omvang van begrotingssteun

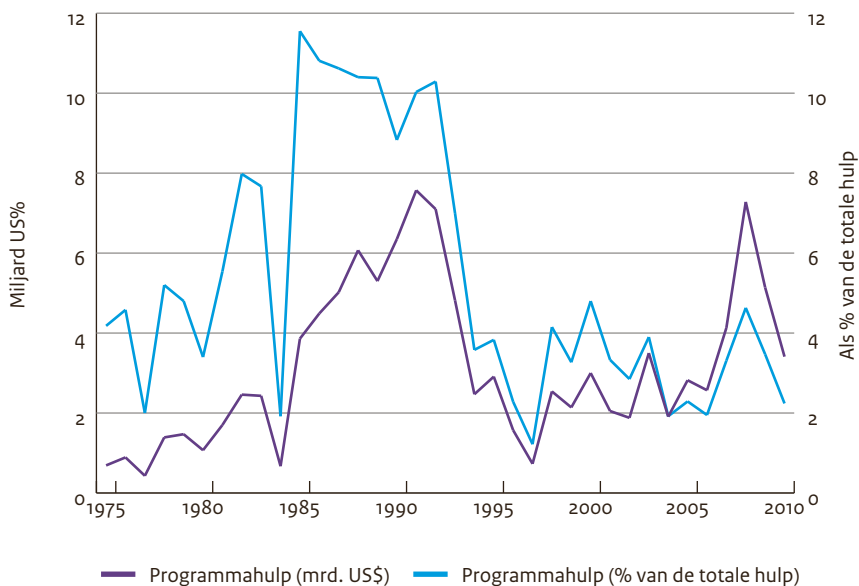
De eerste vraag is of er inderdaad sprake is geweest van een verschuiving van projecthulp naar begrotingssteun in de jaren '2000. Het is hierbij relevant om alle niet-geormerkte steun bij elkaar te nemen, want in de jaren '90 was begrotingssteun zeldzaam en kwamen andere modaliteiten van niet-geormerkte steun zoals betalingsbalanssteun en schuldverlichting vaker voor. Schuldverlichting maakt echter niet altijd middelen vrij voor het ontvangende land, namelijk als de schuld niet betaald zou zijn zonder de schuldverlichting. Daarom presenteren we de cijfers voor programmahulp zowel mét als zonder schuldverlichting.<sup>42</sup> Zonder schuldverlichting blijkt programmahulp in absolute cijfers alleen in de jaren 2007-2009 substantieel hoger geweest te zijn dan in de jaren 1994-2000, maar niet of nauwelijks hoger dan tussen 1985 en 1993 (Figuur 4.1). En zelfs tijdens de piek in 2008 vormde programmahulp slechts 4,2% van de totale hulp. Die hoogte werd ook bereikt in 2000, en het was 3,7% in 1998. Over de lange termijn bezien, was het aandeel van program-

<sup>41</sup> Volgens Eifert en Gelb (2006) leidt de selectiviteit op basis van resultaat indicatoren tot een evenwicht op een laag niveau. Ontvangers nemen niet alle toegezegde begrotingssteun in de begroting op, en donoren zeggen dan weer minder begrotingssteun toe omdat niet alles wordt gebruikt.

<sup>42</sup> In alle gevallen hebben we voedselhulp afgetrokken.

mahulp in de totale hulp veel hoger tussen 1985 en 1993. Dit waren de hoogtijdagen van de structurele aanpassingsprogramma's. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in die periode importsteun een favoriete modaliteit was, en dit was soms gebonden hulp.

**Figuur 4.1:** Lange termijn trend in programmahulp, exclusief schuldverlichting (1975-2010)



| 100 |

Bron: OECD/DAC, *Aggregate aid statistics*. Het gaat om de hulptoezeggingen per jaar van DAC donoren plus de EU. De hulpcijfers zijn toezeggingen (commitments), omdat er geen lange termijn data zijn voor overmakingen (disbursements).

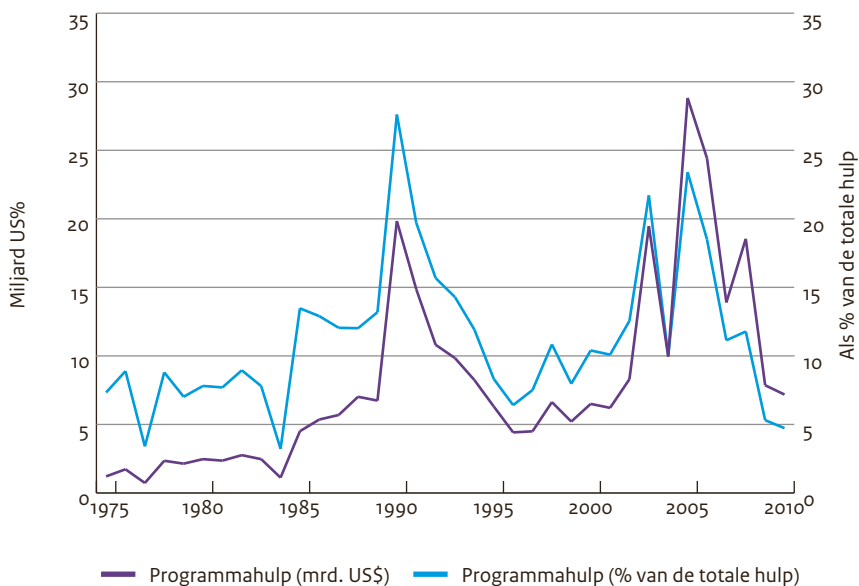
Als we schuldverlichting mee tellen, liggen de absolute en relatieve cijfers beduidend hoger, ook voor de periode na 2000 (Figuur 4.2). Programmahulp ligt tussen 2002 en 2008 op 10 tot 20% van de totale hulp, om daarna weer te dalen naar rond de 5% in 2009 en 2010. Maar de hoge cijfers in 2005 en 2006 kunnen grotendeels toegeschreven worden aan politiek-gemotiveerde schuldverlichting aan Irak en Nigeria. Hetzelfde geldt overigens voor de piek in 1990, want die is te verklaren uit de schuldverlichting aan Egypte en Polen.

Met de cijfers voor overmakingen van begrotingssteun die vanaf 2002 beschikbaar zijn, blijkt dat gemiddeld over alle hulp ontvangende landen het aandeel van algemene begrotingssteun in de totale hulp 3,6% geweest is in de periode 2002-2009.<sup>43</sup> Dit komt dus vrijwel overeen met de hierboven gepresenteerde lange-termijn data over toezeggingen. Voor individuele landen ligt het aandeel van programmahulp vaak hoger dan deze ongeveer 4% van de totale hulp. Maar ook dan geldt soms dat het aandeel van programmahulp in het nieuwe millennium niet is toegenomen ten opzichte van de jaren '90. Dijkstra en

<sup>43</sup> Bron: OECD-DAC CRS database.

Komives (2011) laten dit bij voorbeeld zien voor Bolivia, Honduras en Nicaragua, waar het aandeel van programmahulp rond de 22% was in de jaren '90 en daalde naar 19% (Bolivia) respectievelijk 13% (Honduras en Nicaragua) na 2000.

**Figuur 4.2:** Lange termijn trend in programmahulp, inclusief alle schuldverlichting (1975-2010)



Bron: Zie Figuur 4.1

De cijfers over betalingen uit de DAC CRS database omvatten alleen begrotingssteun van bilaterale donoren, van de EU en van regionale banken. De Wereldbank rapporteert de Poverty Reduction Support Credits (PRSCs) als sectorale steun. We hebben daarom de volumes onder PRSCs apart toegevoegd aan de DAC CRS data over begrotingssteun.

Tabel 4.2 geeft de cijfers over begrotingssteun als % van het Bruto Binnenlands Product (BBP).<sup>44</sup> Figuur 4.3 geeft daarnaast de verdeling van de gemiddelde begrotingssteun als percentage van het BBP voor deze landen over de periode 2002-2010. Beide maken duidelijk dat begrotingssteun voor veel landen in deze periode van relatief beperkte betekenis is

<sup>44</sup> Data uit DAC CRS database plus data uit IEG 2010 voor de PRSC overmakingen. De selectie was als volgt: alle lage en lage midden-inkomenslanden (classificatie WDI van Wereldbank in 2010) die in 2006 positieve ODA hebben ontvangen, maar uitgezonderd landen met minder dan 500.000 inwoners. Daarnaast zijn landen met een inkomen van meer dan US\$ 5.000 per capita in 2002 van de analyse uitgesloten. Deze landen hebben ook nauwelijks begrotingssteun ontvangen. Afghanistan en Irak hebben we uitgezonderd vanwege de bijzondere (conflict-)situatie. China is eveneens a priori buiten de analyses gelaten, omdat het land in een aantal gevallen een te grote invloed in de berekeningen zou kunnen hebben.

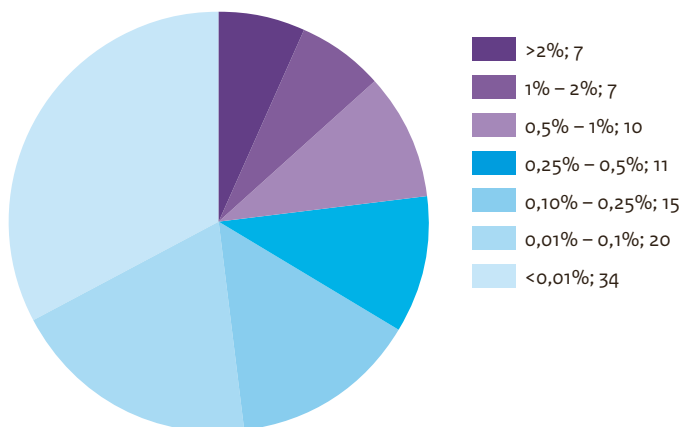
geweest. Begrotingssteun was gemiddeld niet hoger dan een half procent van het BBP. Voor niet meer dan 24 landen was deze over de gehele periode gemiddeld hoger dan 0,5% van het BBP (zie figuur 4.3).

**Tabel 4.2: Begrotingssteun als % van het BBP in 104 landen**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gemiddeld
Gemiddeld	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Maximum	3,9	8,6	6,8	6,0	3,7	7,9	6,0	5,3	5,4	6,0

Bron: OECD/DAC en IEG (2010); bewerking IOB.

**Figuur 4.3: Begrotingssteun in verhouding tot het BBP (gemiddelden 2002-2010; aantal landen)**



Bron: OECD/DAC database; bewerking IOB.

Uitgaande van een minimum van 0,25% van het BBP en ten minste 2,5% van de totale ODA ontvangsten 31 landen, met minimaal een half miljoen inwoners, substantiële begrotingssteun tussen 2002 en 2010. Gemiddeld ging het om een bedrag van US\$ 86 miljoen per jaar met een maximum van US\$ 127 miljoen in 2009 (zie tabel 4.3). De mediaan (middelste waarneming) lag een stuk lager, wat erop duidt dat de meeste landen minder dan het gemiddelde hebben ontvangen. Enkele (incidentele) omvangrijke betalingen hebben dan ook grote invloed op de gemiddelde cijfers. Voorbeelden zijn een betaling van ruim US\$ 880 miljoen van de Verenigde Staten aan Jordanië en een bedrag van US\$ 590 miljoen van Japan voor Vietnam. Gemiddeld maakte begrotingssteun in deze 31 landen 1,4% van het BBP uit en 7,6% van de totale hulp.

**Tabel 4.3: Kengetallen begrotingssteun in 31 landen die substantiële steun hebben ontvangen (2002-2010, in miljoen US\$)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gemiddeld
Gemiddeld	31	78	61	71	88	87	124	127	103	86
Mediaan	15	24	42	48	54	46	70	59	63	47
Maximum	139	882	309	377	426	589	502	711	464	489
Gemiddeld in % van het BBP	1,0	1,5	1,6	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,3	1,4
Gemiddeld in % van de totale ODA	5,0	8,1	6,5	6,6	4,1	7,4	10,3	9,5	7,6	7,2

Bron: OECD/DAC database / bewerking IOB

In 17 landen ten zuiden van de Sahara was het aandeel van programmahulp in de totale hulp 30% en bleef het ongeveer constant tussen 2002 en 2005 (Knoll 2008). Dit cijfer komt aardig overeen met de gemiddelden voor de vier Afrikaanse landenstudies in deze beleidsdoorlichting (tabel 4.4). Tanzania springt eruit met 42%. In Nicaragua en Vietnam was het aandeel van begrotingssteun in de totale hulp beduidend lager dan in Afrika, maar nog steeds hoger dan het wereldwijde gemiddelde van 4%. Het aandeel van begrotingssteun in de totale hulp bleef in alle landen tamelijk constant, maar dat was overall (behalve in Nicaragua) te danken aan toenemende totale hulp. Begrotingssteun was gemiddeld goed voor 19% van de overheidsuitgaven in Tanzania, maar in de andere landen tussen 2 en 9%. Tabel 4.4 geeft ook gemiddelden aan: in de meeste landen is ABS als aandeel in de overheidsuitgaven in de loop van de jaren afgenomen, vooral als gevolg van hogere eigen inkomsten.

| 103 |

**Tabel 4.4: Aandeel van ABS in totale hulp en in overheidsuitgaven (jaarlijkse gemiddelden in procent)**

	Ghana ('04-'10)	Mali ('03-'09)	Tanzania ('05-'10)	Zambia ('06-'10)	Nicaragua ('05-'08)	Vietnam ('01-'06)
Als % van de totale hulp	29	25	42	30	13	10
Als % van de overheidsuitgaven	9	9	19	6	6	2
Als % van het BBP	2,1	2,1	4,0	1,4	1,4	0,2

Bron: landenstudies



## 4.4 Voorspelbaarheid

### 4.4.1 Literatuurstudie

Fielding en Mavrotas (2005) bevestigden de hierboven geformuleerde verwachting dat programmahulp méér zou fluctueren dan projecthulp. Ze concludeerden dat dit inderdaad het geval is voor de periode 1973-2002. Maar in deze periode was programmahulp vooral importsteun, betalingsbalanssteun en ook wat schuldverlichting, maar niet of nauwelijks begrotingssteun. Bulir en Hamann (2003) hebben IMF vertegenwoordigers in 37 landen gevraagd naar het verschil tussen toegezegde en feitelijke programmahulp en projecthulp voor 1998.<sup>45</sup> De toezeggingen bleken ongeveer 25% hoger te zijn dan de overmakingen. De voorspellingen voor projecthulp bleken beter dan die voor programmahulp.

Bij een survey georganiseerd door de begrotingssteun werkgroep van SPA, als gerapporteerd in Celasun en Walliser (2006), bleek 81% van de toezeggingen voor begrotingssteun voor 2003 ook daadwerkelijk overgemaakt te zijn en nog eens 10% een jaar later. De reden voor het niet overmaken van toezeggingen was in 40% van de gevallen dat aan bepaalde beleidscondities niet was voldaan en in 25% van de gevallen waren er administratieve problemen bij de donor. Er zijn overigens ook nog andere oorzaken van late betalingen, bijvoorbeeld het (te) laat beschikbaar komen van monitoringinformatie, een (te) late organisatie van sector- en algemene reviews, het niet tijdig aanleveren van bewijsstukken of het te laat indienen van betalingsverzoeken.

| 104 |

Celasun en Walliser onderzochten de relatie tussen toezeggingen en overmakingen van programmahulp in acht Afrikaanse landen, ook op basis van IMF projecties en cijfers. Ze vergelijken twee periodes: 1993-99 en 2000-04. De gemiddelde (absolute) afwijking in de eerste periode was 1,13% van het BNP, en iets lager in de tweede met 0,95% van BNP. In de eerste periode was programmahulp gemiddeld 34% lager dan toegezegd, en in de tweede periode gemiddeld 10% hoger. Dat zou erop kunnen duiden dat de voorspelbaarheid is toegenomen. Maar gegeven de meetmethode, kan de verbetering ook een gevolg zijn van stabielere wisselkoersen in de ontvangende landen. Programmahulp bleek ook in de tweede periode méér te fluctueren dan belastinginkomsten.

De gezamenlijke evaluatie van begrotingssteun (IDD and Associates 2006) laat zien dat er vooral in het begin een probleem was met late betalingen binnen een begrotingsjaar waardoor dure binnenlandse leningen noodzakelijk werden. Dit gebeurde in landen als Rwanda, Burkina Faso en Mozambique. Maar in latere jaren verbeterde de tijdigheid van betalingen. Begrotingssteun aan Nicaragua en Malawi werd opgeschort vanwege het niet voldoen aan de voorwaarden van het IMF. Hoewel dit strikt gezien voorspelbaar was, bleken regeringsfunctionarissen in beide landen dit toch niet te hebben verwacht. Donoren hebben geen sterk track record als het gaat om het daadwerkelijk opschorten van betalingen. In Tanzania was begrotingssteun weinig voorspelbaar in 2000-01 en 2001-02, maar beter in de twee jaar daarna (Lawson et al. 2005). Latere evaluaties zijn positiever over voorspelbaarheid. De IEG evaluatie van PRSCs concludeert dat begrotingssteun via geharmoniseerde systemen tot meer

<sup>45</sup> Het gaat hier om de hulp van (andere) donoren, niet om leningen van het IMF zelf.

voorspelbare overmakingen leidt. Ontvangers klagen nog wel dat de meeste overmakingen laat in het begrotingsjaar plaatsvinden (IEG 2010), maar voor sectorministeries is de tijdigheid van de betaling van sectorale hulp niet slechter dan de betalingen door het eigen Ministerie van Financiën (De Kemp, Faust en Leiderer 2011). Een studie voor het Britse DFID laat zien dat gemiddeld 96% van de toegezegde begrotingssteun vanaf 2000-01 tot 2007-08 ook is overgemaakt als gepland (National Audit Office 2008).

Wat betreft de effecten van onvoorspelbaarheid, concluderen Celasun en Walliser (2006: 225) voor acht Afrikaanse landen dat overheden reageren op minder dan verwachte begrotingssteun door meer binnenlands te lenen of door lagere investeringen uit te voeren. Als er onverwacht méér geld komt, dan wordt dit gebruikt om de binnenlandse schuld te verlagen, niet om méér investeringen uit te voeren. De reactie is dus asymmetrisch. Knoll (2008) onderzoekt het effect van het verschil tussen toezeggingen en feitelijke overmakingen van programmahulp op het overheidstekort voor 18 Afrikaanse landen en voor 10 jaar, 1996-2005.<sup>46</sup> Hij vindt dat dit verschil leidt tot een significant hoger begrotingstekort; gemiddeld leidt één euro minder begrotingssteun dan verwacht tot een 70 cent hoger tekort.

#### 4.4.2 Case studies

De meeste bovengenoemde studies zijn al wat ouder en richten zich vooral op eerder vormen van programmahulp dan wel op de 'begindagen' van algemene begrotingssteun. Het is niet mogelijk om daaruit conclusies te trekken voor de meest recente jaren. De case studies laten zien dat in de afgelopen jaren de voorspelbaarheid van de hulp is verbeterd.

| 105 |

In Ghana en Mali was hiervan duidelijk sprake. In recente jaren maakten donoren 90% respectievelijk 94% van de voor een begrotingsjaar toegezegde middelen daadwerkelijk over (zie tabel 4.5). In Nicaragua was de voorspelbaarheid in 2006 en 2007 goed, maar minder in 2005 en 2008. Dit werd veroorzaakt door het in de ogen van donoren niet voldoen door Nicaragua aan de onderliggende principes. In Vietnam was alle begrotingssteun co-financiering via het PRSC van de Wereldbank. De voorspelbaarheid van de Wereldbank middelen was goed, maar de co-financiers gaven soms te laat toezeggingen door of betaalden later dan toegezegd. In Zambia was eerder het omgekeerde het geval, en was juist de begrotingssteun van de Wereldbank minder 'voorspelbaar'. In totaal maakten donoren vanaf 2008 meer over dan zij vooraf hadden toegezegd.

Wat betreft de timing van overmakingen binnen een begrotingsjaar, was de situatie in de zes landen niet heel positief. In Ghana en Vietnam was de overheid niet tevreden over de voorspelbaarheid binnen het begrotingsjaar en in Nicaragua kwam het grootste deel van de overmakingen aan het eind van het jaar, wat leidde tot het feitelijk niet kunnen gebruiken van begrotingssteun. In Mali leidden vertragingen, vooral met variabele tranches, tot aantrekken van kostbare binnenlandse leningen. Vertragingen kunnen overigens wel het gevolg zijn van ontwikkelingen in het partnerland zelf. Zo schortte Zweden in 2009 in Zambia de begrotingssteun op na het bekend worden van een corruptieschandaal bij het Ministerie van Gezondheid.

<sup>46</sup> De bron is de CRS database, met het genoemde probleem van overschatting van de verschillen tussen toezeggingen en feitelijke overmakingen, doordat toezeggingen vaak voor meerdere jaren zijn.

Tabel 4.5: Voorspelbaarheid van begrotingssteun in de zes landen						
	Ghana	Mali	Tanzania	Zambia	Nicaragua	Vietnam
Voorspelbaarheid voor komende jaar	Niet goed vóór 2006, daarna 90%	Goed, vooral vanaf 2007: 94%	Is verbeterd	Goed, vooral vanaf 2008	2006 en 2007 goed, minder in '05 en '08	Wereldbank goed, anderen minder
Timing binnen jaar	Vaak anders dan afspraken	Vertraging, vooral van variabele tranches, is verbeterd	Meeste in 1e en 2e kwartaal	Gemiddelde vertraging 3-4 maanden	Meeste in 4e kwartaal	Niet tussen donoren gecoördineerd

Bron: Case studies

## 4.5 Macro-economische effecten van begrotingssteun

### 4.5.1 Externe balans

| 106 |

In evaluaties van begrotingssteun wordt meestal alleen aandacht gegeven aan een analyse van de invloed op de overheidsbegroting en soms ook effecten op macro-economische stabiliteit. Bovenstaande analyse maakt echter duidelijk dat de effecten op de externe balans gevolgen hebben voor de binnenlandse balans. In het bijzonder is het van belang te onderzoeken wat het effect is van hulp op schuldbetalingen, overige kapitaalvoer, overige (particuliere) overmakingen, kapitaalvlucht en reserves, omdat er in het geval van een effect op deze grootheden minder overblijft voor de overheidsbegroting. Daarnaast kan hulp de in- en uitvoer beïnvloeden.<sup>47</sup>

White en Dijkstra (2003) onderzochten de macro-economische effecten van programma-hulp in acht landen in de jaren '90. Zij vonden geen aanwijzing voor een vermindering van overige kapitaalvoer. Integendeel, in sommige landen zoals Vietnam en Uganda namen particuliere overmakingen en directe investeringen juist toe. Dit was mede een gevolg van de hulp. In de vijf landen met een hoge schuldenlast, Mozambique, Uganda, Tanzania, Zambia en Nicaragua, bleek een deel van de hulp gebruikt te worden voor extra schuldbetalingen. Desondanks bleef in deze periode een groot deel van de schuldendienst onbetaald, terwijl ook de schuld zelf toenam. In alle acht landen werd een deel van de hulp gebruikt voor extra invoer. Maar de invloed van hulp op invoer was het kleinst in Vietnam en Kaapverdië. In Bangladesh, Uganda en Nicaragua nam het belang van de hulp voor de invoer in de loop van de tijd af.

Er blijkt een sterk verband te bestaan tussen hulp, en in het bijzonder buitenlandse leningen, en kapitaalvlucht (Ndikumana en Boyce 2003). Tachtig procent van alle leningen aan lage inkomenslanden over de periode 1970-1996 bleek het land weer te verlaten in

<sup>47</sup> De uitvoer kan bij voorbeeld minder worden onder invloed van "Dutch disease" effecten. Deze effecten van hulp komen in Hoofdstuk 6 aan bod in het kader van de effecten van begrotingssteun op economische groei.

de vorm van kapitaalvlucht. Dit waren alle zwaar verschuldigde lage inkomenslanden. In een recente studie met data tot en met 2008 laten dezelfde auteurs zien dat 60% van alle inkomende leningen de Afrikaanse landen verliet als kapitaalvlucht (Ndikumana en Boyce 2011). Daarnaast leidde volgens deze studie ook een hoge schuldvoorraad tot een continue kapitaalvlucht.

Aiyar en Ruthbah (2008) onderzochten het absorptie effect van hulp (het effect op de lopende rekening van de betalingsbalans) en het bestedingseffect (effect op de overheidsbegroting). Ze vonden een laag absorptie-effect, terwijl ook de reserves niet toenamen. Dit betekent dat het grootste deel van de hulp het land verliet in de vorm van kapitaalvlucht. Tegelijk bleek hulp wel te leiden tot extra bestedingen van de overheid. Ook op de langere termijn waren de bestedingseffecten groter dan het absorptie-effect (blz. 15).

#### 4.5.2 Interne balans, in het bijzonder overheidsbegroting

Volgens verschillende auteurs (o.a. Djankov et al. 2006) leidt begrotingssteun er toe dat overheden in ontvangende landen minder belasting (hoeven) te heffen. In de zogenaamde “fiscal response” literatuur (White 1992; White 1998) wordt dit onderzocht. McGillivray en Morrissey (2001) geven een overzicht van deze literatuur. Zij geven aan dat de oudere fiscal response modellen die gebruikt werden vanaf 1975 tot begin jaren '90 methodologische beperkingen hebben; in het bijzonder houden ze geen rekening met endogeniteit van de hulp: overheden kunnen besluiten méér of minder van de toegezegde hulp te gebruiken. Nieuwere studies die wel met endogeniteit rekening houden laten verschillende uitkomsten zien: in Pakistan had hulp een negatief effect op belastinginkomsten, in Costa Rica was dat positief en in de Philippijnen beperkt negatief. McGillivray en Morrissey denken dat de verklaring voor de gevonden negatieve resultaten is dat de beleidsconditionaliteit die met hulp gepaard ging in die periode vaak tot gevolg had dat de inkomsten uit *invoer*belasting afnamen vanwege de verlaging van invoertarieven.

| 107 |

Mavrotas (2005) vond voor Uganda voor de jaren 1980-1999 dat hulp de belastinginkomsten niet deed verminderen. Deze kwantitatieve studie laat ook zien dat programmahulp zowel leidt tot minder lenen door de overheid, als tot hogere uitgaven. Mavrotas en Ouattara (2007) komen op basis van empirisch onderzoek over de jaren 1970-2001 tot de conclusie dat er geen bewijs is dat programmahulp leidt tot een lagere belastingheffing of lagere inspanningen om de belastingen ook daadwerkelijk te innen. Ze vinden ook dat projecthulp vooral leidt tot een vergroting van de kapitaaluitgaven en programmahulp tot een verhoging van de consumptieve bestedingen. Een andere opvallende conclusie is dat projecthulp eerder een positief effect heeft op begrotingsdiscipline dan programmahulp. Vermoedelijk is hier sprake van *reverse causality* (zie ook bijlage V), omdat (zeker vóór 2000) landen met begrotingsproblemen werden geholpen met programmahulp.

Osei, Morrissey en Lloyd (2005) concluderen met behulp van een vector autoregressie model dat hulp aan Ghana over de periode 1966-1998 geleid heeft tot minder leningen en hogere uitgaven. Tegelijk namen de belastinginkomsten toe. Machado (2010) maakt een model voor Nicaragua en concludeert dat hulp in de periode 1966-2004 geen effect had op

belastinginkomsten; het leidde vooral tot minder lenen door de overheid. Ruben en Pop (2010) vinden voor de periode 1990-2007 een klein maar significant *positief* effect van hulp op belastinginkomsten.

Cassimon en Van Campenhout (2008) onderzochten het macro-economische effect van schuldverlichting als gevolg van het HIPC initiatief, alsmede van projecthulp en programmahulp in 24 Afrikaanse landen. De effecten van deze hulpvormen op belastinginkomsten, lopende uitgaven, overheidsinvesteringen en leningen op de binnenlandse kapitaalmarkt zijn zwak en weinig significant, maar het sterkste effect is dat van schuldverlichting, en in mindere mate hulp, op het minder lenen op de binnenlandse kapitaalmarkt.

Carter (2010) geeft een recenter overzicht van studies over de relatie tussen hulp en belastingen, en concludeert dat er eigenlijk geen conclusies kunnen worden getrokken over een causaal effect van hulp op de structuur van het belastingstelsel. Studies houden er gewoonlijk geen rekening mee dat hulp leidt tot een toename van economische activiteit waardoor de breuk belastinginkomsten/BBP door het noemereffect zou kunnen afnemen. Dit zegt echter niets over de invloed van hulp op het belastingregime. Volgens deze auteur kunnen case studies méér inzicht geven in het effect van hulp op het belastingstelsel.

| 108 |

White en Dijkstra (2003) concludeerden dat programma hulp in geen van de acht case studie landen tot lagere belastinginkomsten heeft geleid, en in veel landen (Uganda, Tanzania, Vietnam, Zambia) gingen die inkomsten omhoog. Hogere belastinginkomsten kunnen het gevolg zijn geweest van conditionaliteit en/of technische assistentie. Ze concludeerden ook dat programmahulp een rol speelde bij het vergroten van de basis voor belastinginkomsten, door méér import en méér productie mogelijk te maken.

Hulp, en in het bijzonder betalingsbalanssteun, heeft daarnaast een belangrijke rol gespeeld in het beteugelen van de inflatie. Een aantal van deze landen (Mozambique, Nicaragua, Uganda) behoorde begin jaren '90 tot wat we nu fragiele staten zouden noemen: ze hadden net een burgeroorlog achter de rug en waren zowel politiek als economisch nog erg instabiel. Ook in Ghana en Tanzania kampten overheden met grote tekorten in die tijd. In deze vijf landen was programmahulp erg belangrijk voor het financieren van noodzakelijke overheidsuitgaven zonder dat de inflatie toenam. Dit werd ook duidelijk in Uganda in 1992, toen het opschorten van programmahulp direct leidde tot een toename van de inflatie. De grotere economische activiteit die het gevolg was van (programma) hulp droeg ook bij aan het verminderen van inflatie. En programmahulp zorgde voor grotere reserves en die maakten het mogelijk dat de wisselkoers een "nominaal anker" was.

De gezamenlijke DAC evaluatie van begrotingssteun in acht landen over de periode 1999-2005 concludeert dat de modaliteit in het algemeen heeft bijgedragen aan het handhaven van macro-economische stabiliteit door overheidsuitgaven te helpen financieren. Maar in Malawi en Nicaragua werd die stabiliteit bedreigd door het gebrek aan voorspelbaarheid van begrotingssteun: donoren schorpten die steun op als gevolg van het niet voldoen aan de voorwaarden van het IMF programma. In Mozambique en Rwanda leidde de

onvoorspelbaarheid *binnen* een begrotingsjaar tot extra binnenlandse leningen. In Uganda kon dit probleem opgevangen worden door in te teren op de reserves. Het Ministerie van Financiën combineerde begrotingssteun in het algemeen juist met hogere leningen op de binnenlandse kapitaalmarkt, om zo het effect van hulp op de wisselkoers te neutraliseren. In alle drie de landen nam de binnenlandse rente toe, met negatieve gevolgen voor binnenlandse investeringen (IDD and Associates 2006: 67).

Ook concludeert deze evaluatie dat de belastinginkomsten niet afnemen als gevolg van begrotingssteun – in veel landen nemen ze juist toe. Maar begrotingssteun maakte het wel gemakkelijker voor bij voorbeeld Uganda om een belangrijke lokale belasting af te schaffen. Ook al werd dit later gecompenseerd door verhogingen in BTW en inkomstenbelasting, het had een negatief effect op lokale uitgaven en ook op lokale democratische verantwoording (IDD and Associates 2006).

#### 4.5.3 Macro-economische effecten in de zes landen

Onze eigen landen studies bevestigen dat er geen aanwijzing is dat begrotingssteun heeft geleid tot een vermindering van de belastinginkomsten (tabel 4.6). In de zes landen zijn de belastinginkomsten toegenomen, mede onder invloed van economische groei, maar ook door de voorwaarden en technische assistentie die met begrotingssteun gepaard gaan.

| 109 |

**Tabel 4.6: Belastinginkomsten als % van BBP in case study landen, bij begin en aan het eind van begrotingssteun, of laatst beschikbare jaar**

	begin	eind
Ghana 2000-06	16	21
Mali 1999-2009	15	17
Nicaragua 2004-08	16	18
Tanzania 2001-08	10	15
Zambia 2006-09*	16	15
Vietnam 2000-04	17	21

Bron: Voor Ghana: Von Soest (2008), Mali: Lawson et al. 2011; Nicaragua: Dijkstra en Grigsby 2010; Tanzania: Nord et al. 2009; Zambia: De Kemp et al. 2011; Vietnam: IMF, Government Financial Statistics.

\* In Zambia daalden de belastinginkomsten in 2009 als gevolg van de economische crisis. In 2008 was het cijfer 17,5% van BBP.

De meeste evaluaties hebben niet onderzocht of de begrotingssteun gebruikt is voor het doen toenemen van de internationale reserves. Zowel voor Mali als voor Ghana concluderen we op basis van evaluaties dat een deel van de middelen gebruikt is voor toename van de reserves of voor aflossing van de binnenlandse schuld. In vier van de vijf landen hebben begrotingssteun middelen geleid tot een toename van de uitgaven.<sup>48</sup> Nicaragua is een uitzondering. Voor dit land laat een analyse van inkomsten, uitgaven en tekortfinanciering

<sup>48</sup> Vietnam is hierbij niet mee genomen, zie noot bij Tabel 4.3.

zien dat begrotingssteun niet gebruikt is voor extra uitgaven maar voor aflossing van de binnenlandse schuld. Dit is mede een gevolg van het feit dat het grootste deel van de begrotingssteun in het laatste kwartaal van het jaar werd overgemaakt.

**Tabel 4.7: Macro-economische effecten van begrotingssteun middelen in de zes landen**

	Ghana	Mali	Tanzania	Zambia	Nicaragua	Vietnam
Negatief effect op belastingen	Nee	Licht/ Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
<i>Gebruik middelen begrotingssteun:</i>						
Toename internationale reserves	Ja	Ja	Nee	Nee	?	*
Binnenlandse schuld aflossen	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	*
Uitgaven omhoog	Na 2006	Ja	Ja	Ja	Nee	*

\* In Vietnam vormt begrotingssteun slechts 2% van de overheidsuitgaven, dus is het lastig om het effect van de middelen vast te stellen.

#### 4.5.4 Cross-sectie resultaten

In de jaren '90 was het van belang te onderzoeken of hulp leidde tot schuldbetalingen die anders niet zouden zijn gedaan, omdat het regelmatig voorkwam dat landen hun schuldverplichtingen niet betaalden. Maar sinds de uitvoering van het HIPC initiatief zijn de meeste landen die begrotingssteun ontvangen wel op schema met hun schuldbetalingen. Net als het Independent Evaluation Office (van het IMF, IEO 2007) nemen we aan dat begrotingssteun ook geen directe invloed heeft op andere kapitaalstromen.<sup>49</sup> Dan blijft als enig "lek" op de externe balans over dat hulp gebruikt wordt voor het doen toenemen van de reserves. In alle andere gevallen wordt de hulp "geabsorbeerd" in de vorm van een groter tekort op de lopende rekening via hogere invoer (IEO 2007). Probleem is wel dat de reserves ook door andere factoren kunnen toenemen, bijvoorbeeld door een verandering in de ruilvoet. Deze is in onderstaande analyse echter niet meegenomen.

Afgezien van een mogelijk effect op reserves, kan begrotingssteun gebruikt worden voor uitgaven, belastingverlaging of tekortvermindering. We analyseren eerst het effect van begrotingssteun op het begrotingssaldo van de overheid. Het gaat hierbij om het saldo exclusief schenkingen aan de overheid ('balance excluding grants'). Begrotingssteun en het overheidssaldo worden gemeten als procent van het Bruto Binnenlands Product (BBP).

Het overheidssaldo wordt wellicht ook beïnvloed door het saldo in het vorige jaar (positief), door economische groei (positief) en door het inkomen per hoofd van de bevolking (negatief). Deze variabelen zijn als controles opgenomen, waarbij, zoals gebruikelijk, de

<sup>49</sup> Maar deze effecten kunnen niet worden uitgesloten. Zoals hierboven aangegeven, was stijgende particuliere kapitaalinvloer een indirect effect van programmahulp in de jaren '90.

logaritme van BBP per hoofd is genomen. Alle gegevens behalve die over begrotingssteun komen uit World Development Indicators (WDI) van de Wereldbank. Daarnaast hebben we ook een variabele opgenomen die de trend weergeeft. Het blijkt dat tussen 2002 en 2006 begrotingstekorten afnamen, om daarna, onder invloed van de wereldwijde financiële crisis, weer toe te nemen. Deze trendvariabele heeft dus een U-vormig verloop: tekorten namen eerst af en vervolgens weer toe.

Helaas zijn slechts voor een beperkt aantal landen gegevens over overheidsbalans zonder schenkingen aanwezig. Daarom hebben we ook begrotingssaldi berekend waarin we alleen de begrotingssteun schenkingen (uit de DAC CRS database) van het begrotingssaldo aftrekken. De bron voor alle data is de World Economic Outlook van het IMF.

De schattingen worden *mogelijk* vertekend door de mogelijke endogeniteit van begrotingssteun: landen krijgen begrotingssteun omdat ze een tekort hebben of, omgekeerd, geen begrotingssteun omdat zij de eigen begroting niet op orde hebben. Om die reden hebben we ook geïnstrumenteerd voor begrotingssteun, waarbij de omvang van de begrotingssteun is geschat met behulp van andere exogene variabelen (zie bijlage V). Tabel 4.8 geeft de resultaten weer.

**Tabel 4.8: Effect van begrotingssteun op saldo overheidsbegroting (exclusief ABS schenkingen)\***

	Fixed effects			2SLS		
	Coëfficiënt	t-waarde	Signif.	Coëfficiënt	t-waarde	Signif.
ABS/BBP	-0,63	-3,24	***	-0,49	-2,47	**
Ln(BBP capita)	3,32	1,42		5,23	2,51	**
BBP groei	0,12	2,75	***	0,12	2,35	**
Begrotingssaldo t-1	0,37	8,38	***	0,31	7,39	***
Trend*	0,91	5,51	***	0,87	5,24	***
Trend2	-0,13	-6,64	***	-0,13	-6,27	***
Constante	-24,92	-1,59		-38,98	-2,74	***
R <sup>2</sup>	0,36			0,22		
N	887			869		
Groepen	101			100		

Overschrijdingskansen: \* $p < 10\%$ ; \*\* $p < 5\%$ ; \*\*\* $p < 1\%$  (obv robuuste standaardfouten).

\* Trend: 2002=0, 2003=1, etc.

Bron: OECD/DAC; IMF; WB/WDI; bewerking IOB.

Begrotingssteun blijkt, zoals verwacht, *negatief* samen te hangen met het begrotingssaldo (zoals gezegd: het saldo exclusief ABS schenkingen). De coëfficiënt is -0,63, wat zou betekenen dat 1% van BBP extra begrotingssteun samengaat met 0,63 procentpunt vergroting van het tekort. Als de belastinginkomsten constant blijven betekent dit dat het effect van



begrotingssteun op tekortreductie (aflossing binnenlandse schuld) en toename van reserves ongeveer 0,4 procentpunt van BBP is. De controle variabelen – economische groei, het saldo in het vorige jaar en het inkomen per hoofd van de bevolking – zijn significant en hebben het verwachte teken.

De schatting waarbij gebruik is gemaakt van een instrumentele variabele geeft een iets lager effect weer dan de eerdere schatting (ruim 0,1 procentpunt lager), wat suggereert dat begrotingssteun niet alleen bijdraagt aan een verhoging van het primaire tekort, maar ook dient om (verwachte) tekorten te beperken.<sup>50</sup> De bijdrage aan macro-economische stabiliteit is tweeledig, doordat hulp:

- extra uitgaven financiert zonder dat binnenlandse schulden oplopen, en
- tekorten vermindert.

Een specificatie die beter rekening houdt met autocorrelatie, maar wel gevoeliger is voor meetfouten, onderzoekt de relatie tussen de jaarlijkse *verandering* in begrotingssteun en de *verandering* in het begrotingssaldo. Een standaard OLS regressie waarin de controles groei en inkomen per hoofd van de bevolking zijn opgenomen, laat zien dat een extra procentpunt begrotingssteun voor 58% wordt omgezet in extra uitgaven (tabel 4.9). Dit effect is significant, maar de onzekerheidsmarges zijn wel groot. Uitgaande van het gemiddelde zou dit betekenen dat er, afgezien van bewegingen in de belastinginkomsten, circa 40% van begrotingssteun gebruikt wordt voor toename van reserves en/of tekortreductie. Een schatting met een instrumentele variabele levert wederom een iets lagere coëfficiënt op van 52%.

| 112 |

**Tabel 4.9: Effect van begrotingssteun op saldo-overheidsbegroting II (exclusief ABS schenkingen)**

	OLS			2SLS		
	Coëfficiënt	t-waarde	Signif.	Coëfficiënt	t-waarde	Signif.
ABS/BBP	-0,58	-3,97	***	-0,52	-2,49	**
BBP groei	0,12	4,10	***	0,14	4,24	***
Constante	-0,59	-2,77	***	-0,65	-2,94	***
R <sup>2</sup>	0,04			0,04		
N	802			784		

Overschrijdingskansen: \* $p < 10\%$ ; \*\* $p < 5\%$ ; \*\*\* $p < 1\%$  (obv robuuste standaardfouten).

Bron: OECCD/DAC; IMF; WB/WDI; bewerking IOB.

<sup>50</sup> De beide schattingen wijzen op twee verschillende effecten: als begrotingssteun volledig *exogeen* is leidt deze hulp hetzij tot extra uitgaven, hetzij tot een tekortreductie. Begrotingssteun kan echter ook *endogeen* zijn, bij voorbeeld om verwachte tekorten van partnerlanden te verminderen. Begrotingssteun bepaalt dan niet de omvang van het tekort, maar omgekeerd het tekort de omvang van de begrotingssteun. In dat geval zal begrotingssteun minder extra uitgaven uitlokken. De lagere waarde van de tweede schatting suggereert dat dit effect een rol speelt.

Een andere manier om het gebruik van begrotingssteun te onderzoeken is te kijken naar de relatie tussen begrotingssteun en de uitgaven van de overheid. In landen met substantiële begrotingssteun zijn de uitgaven van de overheid tussen 2000 en 2010 nauwelijks meer gestegen dan in de landen zonder substantiële begrotingssteun (tabel 4.10). De verschillen tussen landen zijn echter groot. Als we de analyse beperken tot de lagere en lagere midden-inkomenslanden en ook landen met een bevolking van minder dan een miljoen inwoners buiten de analyse laten (in verband met de onevenredig grote invloed op de resultaten), dan blijken de overheidsuitgaven meer te zijn gestegen in landen die (substantiële) begrotingssteun hebben ontvangen.

Tabel 4.10: Overheidsuitgaven als % van BBP in landen met en zonder substantiële begrotingssteun			
	2000	2010	Vershil
Totaal:*			
Geen ABS (66 landen)	25,3	29,4	4,1
ABS (27 landen)	24,2	28,5	4,3
Selectie:**			
Geen ABS (39 landen)	24,0	26,7	2,7
ABS (23 landen)	22,6	27,6	5,0

\*Een land is geclassificeerd als ABS land als het tussen 2002 en 2010 ten minste 0,25% van het BBP en ten minste 2,5% van de totale hulp als ABS heeft ontvangen.

\*\* Alleen lagere en lagere midden-inkomenslanden met een bevolking van minimaal een miljoen inwoners.

Dit verband wordt bevestigd in een regressie analyse met 'fixed effects' om te controleren voor land specifieke verschillen. Als controle variabele hebben we ook een factorscore van de zes Kaufmann indicatoren opgenomen, naast economische groei en inkomen per hoofd van de bevolking (tabel 4.11). De overheidsuitgaven worden positief beïnvloed door goed bestuur (significantieniveau van 5%). Het effect van economische groei is niet significant, wat veroorzaakt wordt door het noemer effect: de uitgaven stijgen wel. Maar zij blijven constant als percentage van het BBP (dat immers eveneens toeneemt). Begrotingssteun heeft een positief en significant effect op de uitgaven. De coëfficiënt laat zien dat een stijging van de begrotingssteun met een procentpunt van het BBP gepaard gaat met een verhoging van de uitgaven met 0,59 procentpunt. Dit zou betekenen dat van iedere euro begrotingssteun 59% wordt besteed. Een specificatie die gebruik maakt van een instrumentele variabele (zie hoofdstuk 1) leidt tot een iets hogere schatting (met een coëfficiënt van 0,62).

Opvallend is dat de verschillen tussen de modellen met het saldo als afhankelijke variabele en die met begrotingsuitgaven als afhankelijke variabele, klein zijn. Het effect op de bestedingen loopt uiteen van 59 tot 63%.

Tabel 4.11: Het effect van begrotingssteun op de overheidsuitgaven						
	Fixed effects			2SLS		
	Coëfficiënt	t-waarde	Signif.	Coëfficiënt	t-waarde	Signif.
ABS/BBP	0,59	2,27	**	0,62	2,68	***
Ln(BBP capita)	-1,23	-0,59		-2,45	-1,27	
BBP groei	-0,08	-1,68	*	-0,08	-1,51	
Uitgaven t-1	0,61	14,72	***	0,60	14,14	***
Kaufmann score	1,77	2,43	**	1,83	2,54	**
Trend*	0,27	2,59	**	0,29	2,83	***
Constante	18,72	1,35		26,92	2,04	**
R <sup>2</sup>	0,79			0,71		
N	866			848		
Groepen	100			99		

Overschrijdingskansen: \* $p < 10\%$ ; \*\* $p < 5\%$ ; \*\*\* $p < 1\%$  (obv robuuste standaardfouten).

\* Trend: 2002=0, 2003=1, etc.

Bron: OECD/DAC; IMF; WB/WDI; bewerking IOB.

Wat betreft de overheidsontvangsten, is de conclusie hetzelfde als voor de uitgaven: deze stegen niet meer in landen die ABS hebben ontvangen dan in landen die geen ABS hebben ontvangen (tabel 4.12). Beperken we de analyse tot een kleinere en beter vergelijkbare groep, dan is dat wel het geval. Maar hier zijn alle overheidsinkomsten meegenomen, dus ook begrotingssteun en eventuele andere hulp. Het is daarom interessanter om alleen te kijken naar belastinginkomsten.

Tabel 4.12: Overheidsinkomsten als % van BBP in landen met en zonder substantiële begrotingssteun			
	2000	2010	Vershil
<b>Totaal:</b>			
Geen ABS (69 landen)	22,8	26,8	4,0
ABS (28 landen)*	21,0	25,1	4,1
<b>Selectie:**</b>			
Geen ABS (40 landen)	20,1	24,0	3,1
ABS (24 landen)**	19,5	24,5	5,0
<b>Belastinginkomsten:</b>			
Geen ABS (18 landen)	12,4	14,5	2,1
ABS (12 landen)**	15,3	19,4	4,1

\* Een land is geclassificeerd als ABS land als het tussen 2002 en 2010 ten minste 0,25% van het BBP en ten minste 2,5% van de totale hulp als ABS heeft ontvangen.

\*\* Alleen lagere en lagere midden-inkomenslanden met een bevolking van minimaal een miljoen inwoners.

Over de belastinginkomsten zijn minder gegevens beschikbaar. Om die reden is de vergelijking beperkt tot de jaren 2003 en 2008, jaren waarvoor voor relatief veel landen de benodigde informatie voorhanden is. In deze vergelijking hadden de 12 landen met begrotingssteun een grotere stijging van de belastingontvangsten als percentage van het BBP dan de 18 landen zonder begrotingssteun. De belastinginkomsten van de eerste groep bedroegen in 2000 15,3% tegenover 12,4% voor de tweede groep. In 2008 waren deze cijfers respectievelijk 19,4% (een stijging van 4,1 procentpunt) en 14,5% (een stijging van 2,1 procentpunt). Het aantal landen is echter te beperkt om hier een meer generaliserende conclusie aan te verbinden.

We hebben een regressie met 'fixed effects' uitgevoerd om de eventuele invloed van niet waarneembare (niet in het model opgenomen) variabelen die in de tijd niet of nauwelijks variëren te elimineren. Zowel de begrotingssteun in hetzelfde jaar, als die van het jaar ervoor zouden invloed kunnen hebben, en we hebben daarom het effect van beide onderzocht. Controle variabelen zijn economische groei, belastinginkomsten in het jaar ervoor en de factor score van de Kaufmann indicatoren voor goed bestuur. Hiermee hebben we gecontroleerd voor eventuele selectiebias: landen met goed bestuur kregen meer begrotingssteun maar waren wellicht daarom ook beter in staat de belastinginkomsten te verhogen (zie tabel 4.13).

Tabel 4.13: Effect van begrotingssteun op de belastinginkomsten I						
	Fixed effects			2SLS		
	Coëfficiënt	t-waarde	Signif.	Coëfficiënt	t-waarde	Signif.
ABS/BBP	0,15	1,16		-0,03	-0,25	
BBP groei	0,09	3,47	***	0,09	3,60	***
Belastingen t-1	0,64	7,53	***	0,63	6,87	***
Kaufmann score	0,78	0,66		0,77	0,59	
Trend*	0,07	1,46		0,06	1,28	
Constante	4,80	3,82	***	5,06	3,86	***
R <sup>2</sup>	0,92			0,92		
N	410			404		
Groepen	70			70		

Overschrijdingskansen: \* $p < 10\%$ ; \*\* $p < 5\%$ ; \*\*\* $p < 1\%$  (obv robuuste standaardfouten).

\* Trend: 2002=0, 2003=1, etc.

Bron: OECCD/DAC; IMF; WB/WDI; bewerking IOB.

| 116 |

Economische groei en de belastinginkomsten in het jaar ervóór hebben inderdaad een positief significant effect op belastinginkomsten, maar goed bestuur heeft geen significant effect. Er blijkt in deze regressie ook geen significante invloed van begrotingssteun op belastinginkomsten.

Wanneer we het effect van een *verandering* in begrotingssteun op een verandering in belastinginkomsten analyseren met een standaard OLS regressie, is het effect ook niet significant (tabel 4.14).<sup>51</sup>

Tabel 4.14: Effect van begrotingssteun op de belastinginkomsten II			
	Coëfficiënt	t-waarde	significantie
$\Delta$ ABS/BBP	0,01	0,10	
Kaufmann	-0,06	-0,48	
BBP groei	0,08	3,18	***
Constante	-0,18	-0,96	

R<sup>2</sup>=0,03; N=368.

Overschrijdingskansen: \* $p < 10\%$ ; \*\* $p < 5\%$ ; \*\*\* $p < 1\%$  (obv robuuste standaardfouten).

Bron: OECCD/DAC; IMF; WB/WDI; bewerking IOB.

<sup>51</sup> Deze aanpak verzekert stationariteit. Nadeel is een daling van de signaal-ruis verhouding. De coëfficiënt is positief, wat betekent dat de kans dat de belastinginkomsten hoger worden door begrotingssteun, groter is dan de kans dat de belastinginkomsten lager worden. Daar staat echter tegenover dat een analyse met een instrumentele variabele een (niet significante) negatieve coëfficiënt heeft. De conclusie is daarom dat er geen effect is.

Alles bij elkaar kunnen we concluderen dat iedere procentpunt van BBP extra begrotingssteun leidt tot een verhoging van de overheidsuitgaven van rond de 0,6 procentpunt van het BBP in datzelfde jaar. De belastinginkomsten gaan waarschijnlijk niet omlaag. Dit zou betekenen dat, gemiddeld, landen ongeveer 0,4 procentpunt van het BBP besteed hebben aan toename van de internationale reserves en/of aflossing van binnenlandse schuld. Dit betekent dat de mate van macro fungibiliteit (zie Hoofdstuk 2) beperkt is: de meeste begrotingssteun wordt nog in hetzelfde jaar gebruikt waarvoor deze ook is bedoeld.

#### 4.5.5 Militaire uitgaven

Een van de zorgen met begrotingssteun is dat het leidt tot de verkeerde uitgaven, waaronder militaire uitgaven. Daarvan blijkt in de praktijk weinig sprake. Voor de analyse hebben we gebruik gemaakt van de (beschikbare) gegevens van lage inkomens- en lage middeninkomenslanden. Het blijkt dat uit deze groep de landen met (substantiële) begrotingssteun tussen 2000 en 2009 de militaire uitgaven gemiddeld iets meer hebben verlaagd dan landen zonder, maar dit verschil is niet significant.<sup>52</sup> ABS landen met een stijging (als % van het BBP) zijn onder meer Tajikistan (1,0 procentpunt), Armenië (0,6) en Malawi (0,5). Bij de overige landen zijn dat Marokko (1,0), Guinea (0,8) en Kirgizië (0,7).

**Tabel 4.15: Militaire uitgaven als % van BBP in landen met en zonder substantiële begrotingssteun**

	2000	2009	Vershil
<i>Als % van het BBP:</i>			
Geen ABS (37 landen)	3,1	2,5	-0,6
Wel ABS (25 landen)	2,0	1,6	-0,4
<i>Als % van de overheidsuitgaven:</i>			
Geen ABS (29 landen)	11,1%	9,8%	-1,3%
Wel ABS (19 landen)	11,1%	10,4%	-0,7%

\* Een land is geclassificeerd als 'Wel ABS' als het tussen 2002 en 2010 ten minste 0,25% van het BBP en ten minste 2,5% van de totale hulp als ABS heeft ontvangen. Exclusief Georgië en Ethiopië.

Wel blijken de militaire uitgaven van veel landen hoog als percentage van de totale overheidsuitgaven. Dat geldt vooral voor Armenië (22%), Tajikistan (20%) en Burundi (18%). Voor de niet-ABS landen geldt dat onder meer voor Kirgizië (21%), Pakistan (18%) en Guinea (17%).

<sup>52</sup> Bij deze analyse zijn Georgië, Ethiopië en Soedan buiten de analyse gelaten vanwege de extreme ontwikkelingen in deze landen. Dergelijke extreme cijfers hebben een zeer grote invloed op de gemiddelden. In Georgië stegen de defensie-uitgaven tussen 2000 en 2009 van 0,6% tot 5,6% van het BBP. In Ethiopië gebeurde het omgekeerde met een daling van 7,6% naar 3,3%. In Soedan zijn de uitgaven door de conflictsituatie gedurende de gehele periode erg hoog.

Tabel 4.16 geeft de resultaten van een regressie-analyse, waarbij we hebben onderzocht hoe begrotingssteun samenhangt met de omvang van de militaire uitgaven (als percentage van het BBP). Ook deze tabel laat geen significant effect zien. De variatie tussen de landen is groot, ongeacht of ze veel begrotingssteun hebben ontvangen of niet. Dat betekent tegelijkertijd ook dat donoren er niet in zijn geslaagd om de militaire uitgaven te beperken van landen die begrotingssteun hebben ontvangen. Zij hebben daar overigens vaak ook niet of nauwelijks op gestuurd.

Tabel 4.16: Het effect van begrotingssteun op militaire uitgaven (2002-2010)						
	Fixed effects			Random effects		
	Coëfficiënt	t-waarde	Signif.	Coëfficiënt	z-score	Signif.
ABS/BBP	-0,05	-0,63		-0,05	-0,75	
BBP groei	-0,03	-1,80	*	-0,03	-1,70	*
Log BBP capita	2,02	1,86	*	0,51	1,17	
Kaufmann score	-0,43	-1,59		-0,38	-1,54	
Trend*	-0,12	-2,23	**	-0,06	-2,09	**
Constante	-11,23	-1,55		-0,91	-0,31	
R <sup>2</sup> (within)	0,14			0,10		
N	649			649		
Groepen	92			92		

Bron: WDI, OECD/DAC; Bewerking IOB.

Overschrijdingskansen: \* $p < 10\%$ ; \*\* $p < 5\%$ ; \*\*\* $p < 1\%$  (obv robuuste standaardfouten).

\* Trend: 2002=0, 2003=1, etc.

Tabel 4.17 geeft als voorbeeld de ontwikkeling van de militaire uitgaven voor Uganda. Uganda kreeg veel begrotingssteun, maar afgaande op de officiële cijfers zijn de militaire uitgaven aan het land niet sterk gestegen. Nu kreeg het land ook al in de jaren negentig omvangrijke programmahulp, maar ook als percentage van het BBP zijn de uitgaven niet hoger dan die in veel andere landen. Net als dit voor veel andere ontwikkelingslanden het geval is zijn de militaire uitgaven wel hoog als percentage van de overheidsuitgaven. Een duidelijke relatie met begrotingssteun blijkt niet te bestaan en het is maar de vraag of de militaire uitgaven lager geweest zouden zijn bij afwezigheid van begrotingssteun. De kans is groot dat dan de uitgaven aan (bij voorbeeld) onderwijs en gezondheidszorg lager geweest zouden zijn. Maar ook hier geldt dat donoren er niet in zijn geslaagd om de militaire uitgaven terug te dringen.

Tabel 4.17: Militaire uitgaven Uganda als % van BBP en als % van de overheidsuitgaven (2000-2010)											
	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
Uitgaven (in mrd. Ugandese shilling)	232	240	256	299	355	386	400	478	623	640	583
% BBP	2,5	2,3	2,4	2,4	2,3	2,4	2,2	2,3	2,5	2,1	1,7
Als % van de overheidsuitgaven	16	10,8	10,3	11,1	14,2	14,4	13,3	13,1	16,6	15,3	..
ABS als % van het BBP*	..	..	1,5	2,0	1,4	0,9	2,7	1,1	0,5	0,8	0,9

\* Exclusief sectorale begrotingssteun. Volgens een publicatie van ODI (Hedger et al. 2010) bedroeg de sectorale begrotingssteun tussen 1999 en 2008 ongeveer 1/3 van de algemene begrotingssteun.

Bron: WDI, OECD/DAC.

## 4.6 Transactiekosten

### 4.6.1 Literatuurstudie

Transactiekosten zijn de kosten die gemaakt worden om een transactie tot stand te brengen; in dit geval, een hulptransactie. Ze bestaan uit de voorbereidingskosten (informatiekosten, zoekkosten), onderhandelingskosten, en monitoring kosten. Die laatste kunnen onderverdeeld worden in kosten voor de ontvanger (“bonding” genaamd) en kosten voor de donor (Hazeu 2000). Eén van de verwachte voordelen van begrotingssteun is dat de transactiekosten zullen dalen, zowel voor de donor als voor de ontvanger. Daarmee verbetert de efficiëntie van de hulp en komt een groter deel voor het feitelijke doel van de hulp beschikbaar.

| 119 |

Een in 2002 gehouden OECD survey onder ontvangers naar de drie belangrijkste lasten die ze ervoeren in het contact met donoren, wijst uit dat “donor gedreven prioriteiten en systemen” het vaakst wordt genoemd, gevolgd door “moeilijkheden met donor procedures” en “ongecoördineerde donor procedures” (Amis et al. 2005). Als dit klopt, zou begrotingssteun een grote besparing op deze ervaren “last” kunnen opleveren. De lagere verwachte kosten zijn in de eerste plaats een gevolg van de “alignment” van begrotingssteun: er zijn geen aparte projectvoorstellen, en er hoeven geen kosten te worden gemaakt voor de uitvoering en monitoring van projecten. In de tweede plaats zijn ze een gevolg van de harmonisatie: naarmate méér donoren méér geld besteden via begrotingssteun, en naarmate ze méér dezelfde procedures gebruiken voor monitoring, worden de transactiekosten lager. Tabel 4.18 geeft een overzicht van de transactiekosten van projecthulp en van begrotingssteun.



**Tabel 4.18: De transactiekosten van projecthulp en begrotingssteun, voor donor en ontvanger en per soort**

	Projecthulp		Begrotingssteun	
	Donor	Ontvanger	Donor	Ontvanger
Informatie en zoeken	Prioriteiten stellen op hoofdkantoor en in ontvangend land; voorbereidende missies	Definiëren van mogelijke projecten, zoeken van geschikte donoren hiervoor	Criteria vaststellen voor ABS; beoordelen van kwaliteit PRSP, governance, PFM, macro-economische stabiliteit (bijv. via "track records")	Kennismaken van donorcriteria voor ABS en streven eraan te voldoen; bijv. PRSP maken; onderhandelen over IMF akkoord; accepteren t.a. voor PFM
Onderhandeling	Onderhandeling met ontvanger	Onderhandeling met donor	Discussies over fundamentele principes en over prestatie matrices; tussen donoren en met overheid	Discussies over fundamentele principes en over prestatie matrices
Monitoring en bonding	Implementeren van projecten of monitoren van implementerende eenheid; monitoring door ambassade; uitvoeren van evaluaties	Rapporteren, monitoren en auditen zoals door donor gevraagd	Voorbereiden en bijwonen van vergaderingen met begrotingssteungroep; idem voor (half)jaarlijkse vergaderingen met overheid	Schrijven van voortgangsrapportages voor (half)jaarlijkse vergaderingen; bijwonen van die vergaderingen; schrijven van voortgangsrapport op PRSP

Bron: Dijkstra en Grigsby (IOB 2010).

De meeste van deze kosten zijn salariskosten, maar er zijn ook materiële kosten zoals vergaderkosten, reiskosten en papier. Het probleem is dat deze kosten zelden of nooit worden bijgehouden. Een ander probleem is dat transactiekosten eigenlijk beoordeeld zouden moeten worden in relatie tot het uiteindelijke effect van de hulp. Dat effect (impact) hangt af van de financiële omvang van de hulp, maar ook van de kwaliteit. Transactiekosten worden in het algemeen juist gemaakt vanwege het streven van donoren om monitoring en effectieve besteding af te dwingen.<sup>53</sup> Een vergelijking tussen transactiekosten voor projecthulp en voor programmahulp (begrotingssteun) zou dus idealiter de kosten voor het realiseren van hulptransacties moeten vergelijken met de effecten van die hulptransacties. Omdat dit erg lastig is, worden transactiekosten meestal uitgedrukt in relatie tot de omvang van de financiële middelen. Ook bij de analyse van transactiekosten in dit rapport vergelijken

<sup>53</sup> Paul en Vandeninden (2012) maken een verschil tussen netto en bruto transactiekosten, waarbij bruto transactiekosten "investeringen" zijn in, bij voorbeeld, vertrouwen, donorcoördinatie, vermindering fiduciaire risico's, etc.

we transactiekosten met de inputs, waarbij we veronderstellen dat de effectiviteit per euro geleverde hulp voor de hulpmodaliteiten hetzelfde is.

Voor de transactiekosten van begrotingssteun zelf beschrijven verschillende studies dat ze hoog zijn. Vooral het opstarten van een geharmoniseerd systeem van begrotingssteun brengt veel transactiekosten met zich mee: zoekkosten in de vorm van beoordeling of de ontvanger begrotingssteun aan kan en onderhandelingskosten (Koeberle en Stavreski 2006). Maar ook daarna blijft het een arbeidsintensief systeem door de jaarlijkse cyclus van rapporteren (ontvanger), bespreken en beoordelen (donoren) van prestaties (IDD and Associates 2006, Lawson et al. 2007).

De transactiekosten van begrotingssteun zelf hangen af van de manier waarop de discussies zijn georganiseerd en van de breedte van de beleidsdialoog, oftewel het aantal sectoren dat is vertegenwoordigd in de prestatiematrix. Hoe méér sectoren onderdeel zijn van de prestatie matrix, des te hoger zijn in principe de transactiekosten. Het kortdurende geharmoniseerde begrotingssteun programma in Bolivia (2004-5) was in dit opzicht een voorbeeld: naast indicatoren over macro-economische stabiliteit, een PRSP en het aandeel van armoede uitgaven was er maar één sector vertegenwoordigd namelijk PFM (Dijkstra 2005). In alle andere landen waarvan we de prestatiematrices hebben gezien, is het aantal sectoren veel groter. Vaak worden er dan sectorgroepen geformeerd waarin zowel een sectorministerie als donoren die sterk bij de sector betrokken zijn, deelnemen. Zij bespreken de op te nemen indicatoren en de vooruitgang in die indicatoren. Maar relevantere vragen zijn of de transactiekosten van hulp door het invoeren van begrotingssteun zijn toe- of afgenomen, en of de transactiekosten van begrotingssteun lager zijn dan die van projecthulp. Deze twee vragen zijn niet hetzelfde. Bij het beantwoorden van de eerste vraag wordt er vaak vanuit gegaan dat er aan het begin van de jaren '2000 een verschuiving is opgetreden van projecthulp naar begrotingssteun. Dit is echter niet of nauwelijks het geval. Zoals hierboven is aangetoond, is er aan het begin van de jaren '2000 vooral een verschuiving opgetreden van andere vormen van programmahulp (betalingsbalanssteun en schuldverlichting) naar begrotingssteun, en niet zozeer van projecthulp naar begrotingssteun. De verschuiving van betalingsbalanssteun en schuldverlichting naar begrotingssteun heeft eerder tot hogere dan tot lagere transactiekosten geleid. Bij de beleidsdialoog rond begrotingssteun zijn niet alleen de Internationale Financiële Instellingen betrokken, maar alle deelnemende donoren. En bovendien gaat de beleidsdialoog nu over veel meer aspecten van het overheidsbeleid, en niet alleen over macro-economisch beleid, privatiseringen en liberalisering van handel en prijzen.

In dit licht bezien is het begrijpelijk dat veel studies concluderen dat met de invoering van begrotingssteun de transactiekosten nog niet veel lager zijn geworden. Ze constateren dat de hoeveelheid projecthulp en sectorsteun niet afgenomen is na begrotingssteun, en dat er aan de kant van de ontvanger transactiekosten bij zijn gekomen, namelijk voor de begrotingssteun coördinerende instantie: Ministeries van Financiën of Planning. De transactiekosten voor de sector ministeries zijn nog niet duidelijk afgenomen (Lawson et al. 2005, Lawson et al. 2007, Killick 2004).

Aangezien andere vormen van programmahulp vrijwel niet meer voorkomen, is de tweede vraag naar het verschil in transactiekosten tussen projecthulp en begrotingssteun nu het meest relevant. Er zijn wel aanwijzingen dat de kosten van begrotingssteun lager zijn. Ook al zijn de transactiekosten van het onderhandelen over begrotingssteun hoog, ontvangende landen merken dat de transactiekosten bij de uitvoering afnemen omdat de gewone overheidsprocedures kunnen worden gebruikt (IDD and Associates 2006: 55). Donoren merken op dat ze niet dezelfde toename van hulp hadden kunnen bereiken zonder begrotingssteun. Dit gold bij voorbeeld in Rwanda (IDD and Associates 2006) en voor DfID in heel veel landen (National Audit Office 2008). De Ghana evaluatie concludeert dat transactiekosten van begrotingssteun lager zijn dan van "andere modaliteiten" (Lawson et al. 2007). De Wereldbank had per dollar hulp slechts de helft van de transactiekosten nodig voor het PRSC als voor projecten in Uganda (Miovic 2004 geciteerd in IDD and Associates: 52). In een studie van 2005 over PRSCs, concludeert de Wereldbank dat er per dollar voorbereidingskosten US\$ 142 besteed kan worden aan begrotingssteun, tegenover US\$ 32 voor andere modaliteiten (in NAO 2008). Voor Nicaragua levert een schatting van vier soorten transactiekosten op dat die weliswaar meestal hoger zijn dan voor een gemiddeld project, maar per dollar bestede hulp zijn ze zeker lager tussen 2005 en 2009, zowel voor donoren als voor de ontvanger (Dijkstra en Grigsby 2010). Voor de Wereldbank betekent participatie in gezamenlijke donor systemen voor begrotingssteun dat de transactiekosten toenemen ten opzichte van een situatie waarin de Wereldbank alleen optrekt (IEG 2010). Maar voor het ontvangende land geldt waarschijnlijk het omgekeerde, ten minste als er méér donoren zijn die begrotingssteun geven.

| 122 |

Bigsten et al. (2011) gebruiken data die verzameld zijn door Sida voor het jaar 2010 over verschillende soorten administratiekosten: a) het maken van beleidsdocumenten, b) het uitvoeren van beleid voor ontwikkelingssamenwerking, c) samenwerken en adviseren zowel nationaal als internationaal, en d) management, sturing en ondersteuning. Deze kosten zijn apart bijgehouden voor verschillende hulpmodaliteiten. Tabel 4.19 is uit deze gegevens afgeleid.

Tabel 4.19: Transactiekosten per hulpmodaliteit in Zweden		
	Administratiekosten per bestede Zweedse kroon	Administratiekosten in % van projecthulp
Op programma's gebaseerde hulp	3,8	33
Begrotingssteun	2,2	19
Technische assistentie	5,2	46
Projecthulp	11,3	100
Totaal	6,5	57

Bron: Bigsten et al. 2011, p. 79

De gemiddelde administratiekosten per bestede Zweedse kroon zijn 6,5%, maar die voor projecthulp zijn veel hoger dan voor op programma's gebaseerde hulp (kolom 1). De tweede kolom laat zien dat de transactiekosten van begrotingssteun slechts 19% van

die van projecthulp bedragen. Deze gegevens zijn alleen voor Zweden beschikbaar, maar er is geen reden om te veronderstellen dat zij bij andere donoren heel anders zouden zijn.<sup>54</sup>

#### 4.6.2 Transactiekosten in de zes landen

Of de transactiekosten door de invoering van begrotingssteun zijn afgenomen is niet in alle zes landen onderzocht. Voor Ghana is de conclusie dat de transactiekosten voor de regering wel zijn afgenomen, maar voor donoren niet. Het werk voor donoren is anders geworden, niet minder. Maar het lijkt er op dat bij deze conclusie geen rekening is gehouden met de stijging van de omvang van de hulp. Per overgemaakte euro zijn vermoedelijk de transactiekosten ook voor donoren gedaald. Voor Tanzania wordt opgemerkt dat de transactiekosten van de hulp nog steeds hoog zijn, mede als gevolg van de opkomst van nieuwe donoren als China en ook de verticale fondsen. Voor Nicaragua en Vietnam is de conclusie dat de transactiekosten van begrotingssteun lager zijn dan van projecthulp, zowel voor de overheid als voor de donoren.

### 4.7 Conclusies

Over de langere termijn bezien is er geen sprake van een toename in programmahulp sinds 2000. Tussen 1986 en 1993, in de hoogtijdagen van de structurele aanpassingsprogramma's, lag het aandeel van programmahulp in de totale hulp rond de 10%, terwijl dat tussen 2000 en 2010 tussen de 3 en 4% was. Voor sommige landen was dit aandeel echter veel hoger. In onze zes case study landen varieerde het aandeel programmahulp in de totale hulp tussen 10% (Vietnam) en 42% (Tanzania).

| 123 |

De voorspelbaarheid van begrotingssteun varieerde sterk van land tot land en van periode tot periode, maar was niet altijd beter dan bij projecthulp. Veel begrotingssteun werd bovendien aan het eind van het jaar overgemaakt wat nogal eens tot kostbare binnenlandse leningen leidde. In Afrikaanse landen, ook in onze vier Afrikaanse case study landen blijkt de voorspelbaarheid in de loop van de tijd wel verbeterd. Uit een studie van Celasun en Walliser (2006) blijkt dat hoe groter de verschillen zijn tussen toezeggingen en feitelijke overmakingen, hoe minder de begrotingssteunmiddelen gebruikt worden voor extra uitgaven: dan wordt eerder binnenlandse schuld aangegaan of afgelost. Als er minder feitelijke overmakingen zijn nemen ook de overheidsinvesteringen af, maar andersom is dat niet het geval.

In minstens drie van de zes case study landen is een deel van begrotingssteun gebruikt voor toename van binnenlandse reserves of aflossing van de binnenlandse schuld (Ghana, Mali en Nicaragua). In Nicaragua is vermoedelijk alle begrotingssteun hiervoor gebruikt, mede omdat vrijwel alle middelen in het laatste kwartaal werden overgemaakt. In vier andere landen zijn de overheidsuitgaven gestegen als gevolg van begrotingssteun. In Vietnam

<sup>54</sup> Easterly en Pfitze (2008) hebben een schatting gemaakt van de administratieve kosten in relatie tot het totale hulpbudget, per donor. Ze komen voor bilaterale donoren uit op gemiddeld 7% en voor multilaterale donoren op gemiddeld 12%. De 6,5% voor Zweden zit dicht in de buurt van de 7%.

was begrotingssteun te gering ten opzichte van de overheidsbegroting om effecten vast te kunnen stellen.

Eigen cross-sectie analyses van het effect van begrotingssteun op de interne balans laten zien dat elke 1 procentpunt extra begrotingssteun (in % van BBP) leidt tot een toename in de overheidsuitgaven van ongeveer 0,6 procentpunt van het BBP. Er is geen statistisch significant effect op de belastinginkomsten. Met een grote mate van waarschijnlijkheid kunnen we concluderen dat begrotingssteun niet tot een afname van belastinginkomsten heeft geleid. Deze conclusie komt overeen met andere literatuur op dit terrein. Ook kunnen we concluderen dat het grootste deel van de begrotingssteunmiddelen gebruikt is voor datgene waarvoor het ook bedoeld is, namelijk extra overheidsuitgaven. Een kleiner deel wordt gebruikt voor toename van de reserves of aflossing van de binnenlandse schuld.

De transactiekosten per euro hulp zijn beduidend lager bij begrotingssteun dan bij projecthulp, maar hoger dan bij eerdere en andere vormen van programmahulp, zoals betalingsbalanssteun en schuldverlichting.





5

Invloed op goed beleid en  
goed bestuur

## 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk analyseert of donoren via ABS invloed hebben gehad op het beleid en bestuur in ontvangende landen. Zoals besproken in hoofdstuk 2, is invloed niet alleen één van de twee 'inputs' van begrotingssteun, maar werd de poging beleid en bestuur te beïnvloeden ook een tweede doelstelling voor begrotingssteun, naast armoede vermindering.

De mate waarin donoren streven naar invloed op het beleid en bestuur van de ontvanger hangt af van de mate waarin selectiviteit is toegepast. Hoe méér de preferenties van donoren en ontvanger overeenstemmen, des te minder is beïnvloeding noodzakelijk. Daarom begint de analyse van invloed met een bespreking van de selectiecriteria van donoren en de mate waarin eraan voldaan is. In theorie kan het stellen van ingangsvoorwaarden ook een manier zijn om invloed uit te oefenen. De rest van het hoofdstuk behandelt het proces van invloed uitoefening en ook de inhoud van de afspraken die in de beleidsdialoog tot stand komen, en de resultaten van de invloed.

Hoewel dit hoofdstuk vooral gaat over een mogelijk *positieve* invloed van begrotingssteun op veranderingen in beleid en bestuur, is er ook literatuur die van hulp in het algemeen een negatief effect op (democratische) instituties veronderstelt en onderzoekt. Deze literatuur komt in de volgende paragraaf aan de orde.

| 127 |

## 5.2 Goed bestuur

### 5.2.1 De rol van de staat

Begrotingssteun is hulp aan overheden. Soms wordt verondersteld dat hulp vooral gebruikt wordt om inefficiënte overheden in stand te houden. De gedachte is dat overheden al te groot zijn. Maar in het algemeen neemt de rol van de overheid in de economie toe met het niveau van ontwikkeling. Naarmate een economie gecompliceerder wordt, is er meer ondersteuning van de overheid nodig. Ook speelt de overheid een grotere rol in het tot stand brengen van sociale voorzieningen inclusief een sociaal (inkomens) vangnet in de vorm van sociale zekerheid. In dit licht bezien is het zeer te verantwoorden dat hulp leidt tot een wat grotere overheid: landen op een laag inkomensniveau krijgen de kans iets meer sociale en fysieke infrastructuur tot stand te brengen waarmee ontwikkeling gestimuleerd kan worden.

In de Afrikaanse case study landen is het aandeel van de overheidsuitgaven in de economie lager dan gemiddeld in Sub-Sahara Afrika en ook lager dan de gemiddelden van alle andere regio's in de wereld, met uitzondering van geïndustrialiseerd Azië (tabel 5.1). Daarbij valt vooral de sterke stijging van de overheidsuitgaven in Tanzania op, een land dat relatief veel begrotingssteun heeft ontvangen. In Zambia daalden de overheidsuitgaven licht, wat uitsluitend een gevolg is van de lagere buitenlandse en vooral ook binnenlandse rentelasten (Whitworth 2010).



De overheidsuitgaven in Nicaragua zitten vlak boven het gemiddelde voor Sub-Sahara Afrika, maar op niveau van de eigen regio. In Nederland bedragen de overheidsuitgaven 50% van het BBP (IMF, World Economic Outlook 2012).

**Tabel 5.1: Overheidsuitgaven als % van BPP in 2000 en 2010 (case study landen en gemiddelden per regio)**

	2000	2010
Ghana	20	24
Mali	22	23
Nicaragua*	34	34
Tanzania	15	28
Zambia	24	23
Sub-Sahara Afrika	26	30
Latijns-Amerika en Caribisch gebied	27	34
Midden-Oosten en Noord-Afrika**	31	34
Geïndustrialiseerd Azië	20	21
Midden en Oost-Europa**	43	40
Europese Unie	45	50

\* 2001; \*\* 2002

Bron: IMF, World Economic Outlook 2012.

## 5.2.2 Hulp en goed bestuur

Auteurs als Moyo (2009) en Boekestijn (2009) benadrukken dat hulp aan overheden niet alleen zorgt voor minder prikkels om belasting te heffen (besproken in vorige hoofdstuk), maar ook tot minder democratie. Als overheden vooral verantwoording afleggen aan donoren doen ze dat niet aan hun eigen bevolking en parlement (zie ook Sogge 2002; Moss et al. 2006). Daarmee wordt het opbouwen van een democratische staat juist tegen gewerkt. Goldsmith (2001) onderzocht dit effect voor Afrikaanse landen voor de periode 1975-1997 en vond juist een positief effect van hulp op democratische vrijheden zoals gemeten door de vrijheidsindex van Freedom House. Djankov et al. (2005) gebruiken de Polity IV index en vinden voor 108 landen een negatief effect van hulp op democratie voor de periode 1960-1999. Recenter concluderen ook Kalyvitis en Vlachaki (2012) dat hulp een negatief effect heeft op democratie. Zij onderzoeken de periode 1967-2002. Het effect is sterker als het land al weinig democratie had. Terwijl Goldsmith alleen 2SLS gebruikt om mogelijke endogeniteit van hulp uit te sluiten, instrumenteren de twee laatste studies voor hulp, en hun uitkomsten zijn dus tamelijk betrouwbaar.

Wel kan gezegd worden dat hulp in een groot deel van de onderzochte perioden een rol speelde in de Koude Oorlog en vooral om strategische redenen werd gegeven. Heel vaak ging het daarbij om autoritaire leiders die in de loop van de tijd nog minder democratisch werden. Dunning (2004) heeft het effect van de Koude Oorlog onderzocht door de gegevens van Goldsmith (2001) opnieuw te gebruiken maar nu twee periodes te vergelijken: 1975-1987 en 1988-1997. Volgens de auteur bestaat voor de periode tot 1987 geen significant effect van hulp op democratische ontwikkeling, maar daarna wel. Nu is het positieve effect van hulp op democratie niet significant voor 1987, en zeer sterk significant na 1987. Volgens Dunning deze auteur nam de invloed van de Sovjet Unie in Afrika al af vanaf 1987, en had dat ook gevolgen voor de houding van Westerse donoren. Na 1987 begonnen donoren meer de nadruk te leggen op politieke conditionaliteit en werd dat ook geloofwaardiger.

Dutta et al. (2011) stellen vast dat er geen consensus is over het effect van hulp op democratie. De reden is volgens hen dat hulp geen uniform effect heeft, en zij poneren aan andere hypothesen: hulp bevordert democratische ontwikkelingen in landen die al democratisch zijn, maar heeft een negatieve invloed hierop het omgekeerde gebeurt in landen die al dictatoriale kenmerken vertonen. Ze gebruiken de Polity IV index en bij onderzoek in 124 landen tussen 1960 en 2009 wordt deze hypothese bevestigd. Ook deze studie instrumenteert hulp. De auteurs concluderen dan ook dat hulp een bepaald pad kan versterken ("amplification effect"), maar een land niet op een ander pad kan brengen.

| 129 |

Andere studies hebben de relatie tussen hulp en de meer technocratische aspecten van goed bestuur onderzocht. Voor de relatie tussen hulp en corruptie zijn ook geen consistente uitkomsten. Sommigen concludeerden dat hulp leidt tot een toename van corruptie (Alesina en Weder 2002), anderen dat corruptie door hulp juist afneemt (Tavares 2003). De bevindingen van Knack (2001) en Bräutigam en Knack (2004) wijzen erop dat de kwaliteit van bestuur door hulp is afgenomen. Zij kijken naar de verandering in de International Country Risk Guide (ICRG), respectievelijk voor de periode 1982-1995 en 1982-1997 en alleen voor 32 Afrikaanse landen. Rajan en Subramanian (2007) concluderen op een indirecte manier dat hulp leidt tot minder goed bestuur, door te laten zien dat hulp een negatief effect heeft op de groei van industriële sectoren die van goed bestuur afhankelijk zijn van de kwaliteit van het bestuur. Ze vinden dit verband voor de periode 1981-1990. Ook deze studies gebruiken data van (grotendeels) de periode van de koude oorlog.

Busse en Gröning (2009) hebben het effect van hulp op de verandering in de ICRG onderzocht voor 106 landen en voor de periode 1984-2004. Ook zij vinden een weliswaar klein, maar wel significant negatief effect. Ze instrumenteren met behulp van de GMM (General Method of Moments) methode. Weliswaar is hun onderzochte periode recenter, maar de auteurs geven zelf aan dat in deze recentere periode veel hulp bestaat uit schuldverlichting die niet tot een nieuwe geldstroom leidt en die vaak juist gegeven is op eerdere leningen aan landen met slecht bestuur. Ear (2007) onderzoekt het effect van hulp op de verschillende Kaufmann indicatoren voor de periode 1996-2004. Dit is de periode van na de Koude Oorlog. Deze auteur vindt geen significante effecten; de coëfficiënt voor "voice en accountability" is het meest positief.

Al met al zijn de uitkomsten van deze empirische studies niet eenduidig over het effect van hulp op democratie of instituties. En er zijn (nog) helemaal geen kwantitatieve empirische studies van het effect van specifiek begrotingssteun op goed bestuur. Er is een aantal redenen waarom begrotingssteun tot meer positieve effecten op politiek goed bestuur (democratie) zou kunnen leiden, en ook tot minder corruptie. Bij begrotingssteun ligt er veel nadruk op het invoeren van méér transparante begrotingen en rapportages over de uitgaven, die ook gebruikt kunnen worden door parlement en de civiele maatschappij. Ook voert de ontvangende overheid alle projecten zelf uit die met begrotingssteun worden gefinancierd. Daardoor wordt de link tussen uitvoerder en uiteindelijke klant/gebruiker van de voorzieningen weer hersteld. Deze factoren zouden ertoe kunnen leiden dat de ontvangende regering méér verantwoording moet afleggen aan de eigen bevolking dan in het geval van projecthulp. Daarbij zou er nog een effect kunnen zijn van de beleidsdialogoog en eventueel van selectiecriteria. Het vervolg van dit hoofdstuk onderzoekt deze mogelijke effecten van begrotingssteun.

### 5.3 De rol van selectiecriteria

| 130 |

In de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw was programmahulp vooral betalingsbalanssteun, importsteun of schuldverlichting. Deze werd gegeven in de context van structurele aanpassingsleningen van IMF en Wereldbank. Voor bilaterale donoren was het "on track" zijn met een IMF programma of een structureel aanpassingsprogramma van IMF en Wereldbank samen de meest belangrijke ingangsvoorwaarde voor deze hulp (White en Dijkstra 2003: 19). Na de val van de Berlijnse muur en het einde van de Koude Oorlog kregen bilaterale donoren meer aandacht voor de politieke situatie in hulpontvangende landen.<sup>55</sup> Aantasting van democratische of mensenrechten kon een reden zijn om de hulp te verminderen of te beëindigen. In zo'n geval kwam programmahulp eerder voor korting in aanmerking dan projecthulp.

Begrotingssteun had niet alleen een ander doel dan de eerdere betalingsbalanssteun, namelijk bijdragen aan meer effectieve armoede vermindering, maar zou ook gebaseerd moeten zijn op 'ownership' van het ontvangende land. Dit leidde ook tot meer en andere ingangsvoorwaarden. De vier meest gehanteerde (groepen van) criteria zijn:

- het hebben van een goedgekeurde armoedestrategie (PRSP);
- een stabiele macro-economie, vaak nog steeds geoperationaliseerd als het hebben van een IMF programma;
- een minimum aan transparantie en kwaliteit van het financieel management van de overheid (PFM);
- Goed bestuur, met kenmerken als het hebben van een rechtsstaat, respect voor democratie en mensenrechten en afwezigheid van corruptie.

<sup>55</sup> Westerse landen steunden niet langer dictaturen uitsluitend om ze in de westerse invloedssfeer te behouden.

Deze criteria worden door donoren als noodzakelijk beschouwd voor het boeken van resultaten met begrotingssteun. Tegelijk zijn deze ingangscriteria van belang voor de binnenlandse verantwoording aan parlement en bevolking (Molenaers et al. 2010). In de loop van de tijd bleek het steeds moeilijker begrotingssteun te verdedigen in landen waar minder goed bestuur was. Vooral democratisch bestuur en mensenrechten werden steeds belangrijker gevonden: vier van de vijf door Molenaers, Cepinskas en Jacobs geïnterviewde donoren noemden dit in 2010 als één van de voorwaarden voor begrotingssteun.

Het is de vraag of de vier soorten ingangsvoorwaarden echt van belang zijn voor het boeken van resultaten met begrotingssteun. Armoedestrategieën worden vaak opgesteld om aan donorvereisten te voldoen en zeggen weinig over de echte prioriteiten van de overheid. Het is bovendien in het algemeen onmogelijk om lange termijn strategieën te maken die echte keuzes bevatten én breed gedragen worden én concreet genoeg zijn dat ze jaarlijkse begrotingen beïnvloeden (Dijkstra 2005, Woll 2008). Hoewel een zekere begrotingsdiscipline wenselijk is, kunnen ook vraagtekens worden geplaatst bij onderdelen van IMF programma's.<sup>56</sup> Aandacht voor het financieel management van de overheid kan op zichzelf wenselijk zijn, maar donoren hebben vaak de neiging om te ingewikkelde hervormingen voor te stellen (Dorotinsky en Floyd aangehaald in De Renzio, 2006). Goed bestuur is geen noodzakelijke voorwaarde voor sociaaleconomische ontwikkeling (zie Hoofdstuk 2) maar elementen ervan kunnen wel een doel op zichzelf zijn. Volgens Morrissey (2006) is het enige relevante criterium voor het geven van begrotingssteun dat er overeenstemming is tussen donor en ontvangende regering over prioriteiten bij de uitgaven van de overheid (Morrissey 2006).

| 131 |

In de praktijk gingen de donoren bij de start van begrotingssteun vaak soepel om met de criteria, zoals bij voorbeeld blijkt uit een studie van drie Latijns-Amerikaanse landen (Dijkstra 2005). Het was meestal genoeg als regeringen de intentie uitspraken om het bestuur of het PFM te verbeteren en soms was zelfs dat niet gebeurd. Een PRSP hoefde ook niet altijd officieel goed gekeurd te zijn, zoals bleek in Bolivia in 2004. Het hebben van een PRSP was ook geen voldoende voorwaarde, want in Honduras kwam bij voorbeeld geen begrotingssteun tot stand. In de praktijk bleek het ook belangrijk dat er een groep bilaterale donoren aanwezig was die voorvechters waren van de nieuwe hulp architectuur zoals neergelegd in o.a. de Verklaring van Parijs, en dat was in Honduras niet het geval.<sup>57</sup>

Clist et al. (2011) hebben empirisch onderzocht welke factoren samenhangen met het geven van begrotingssteun door de EU en door de Wereldbank. De veronderstelling was dat het aandeel van begrotingssteun in de totale hulp afhankelijk zou zijn van de mate van overeenstemming in preferenties tussen donor en ontvanger (gemeten als het hebben van een PRSP en het aandeel van onderwijs in overheidsuitgaven), en de effectiviteit van de overheid. Bij de beslissing al of niet begrotingssteun bleek het hebben van een PRSP belangrijk voor beide donoren. Voor de hoeveelheid begrotingssteun was het aandeel van

<sup>56</sup> Zie de uitgebreide literatuur die IMF voorwaarden bekritiseert (Chang 2007, Stiglitz 2002, Rodrik 2006, Wade 1998).

<sup>57</sup> Het land ontving wel vrij besteedbare middelen van de ontwikkelingsbanken (Wereldbank en IADB).

de onderwijsuitgaven alleen belangrijk voor de EU. De effectiviteit van de overheid gemeten als Kaufmann indicator bleek niet significant.

Ook in onze zes landen was bij aanvang van de begrotingssteun niet altijd aan de voorwaarden voldaan (tabel 5.2).

**Tabel 5.2: Mate waarin de zes landen voldeden aan de ingangsvoorwaarden**

	Ghana	Mali	Tanzania	Zambia	Nicaragua	Vietnam
Jaar	2003	2002	2002	2005/2006	2005	2002
PFM, met name transparantie	Niet heel goed, wel enkele verbeteringen doorgevoerd	Nee, wel verbetering verwacht.	Nee, wel verbetering verwacht	Nee, wel verbetering verwacht	Ja, verdere verbetering onderweg	Nee, wel vooruitgang
PRSP of commitment armoedevermindering	Ja, maar twijfel aan kwaliteit PRSP	Wel PRSP, twijfel over hervormingsgezindheid	Ja	Ja	Wel PRSP, twijfel over commitment	Ja
Goed bestuur	Behoorlijk goed	Wel democratisch, twijfels over aanpak corruptie probleem en vrouwen hebben nog weinig rechten.	Vertrouwen in regering	Vertrouwen in corruptiebestrijding	Nee, wel intentie van uitvoerende macht	Nee
Institutionele capaciteit	Redelijk	matig	redelijk	matig	redelijk (?)	goed
IMF of stabiele macro-economie	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Bron: Eigen waardering op basis van de landenstudies en de bronnen gebruikt in de landenstudies.

Alle landen hadden bij aanvang van de begrotingssteun een akkoord met het IMF en een goedgekeurd PRSP. Maar donoren waren niet altijd enthousiast over de kwaliteit van de strategie en over de mate van ownership. De Nicaraguaanse regering stelde wel een strategie op, maar pas na lang aandringen van donoren kwam daar een paragraaf over sociale sectoren in – armoede vermindering had geen prioriteit. Ook in Mali twijfelden de donoren aan de hervormingsgezindheid van de regering wat er toe bijdroeg dat bij voorbeeld Nederland enkele jaren de begrotingssteun via de Wereldbank verstrekke. Het financieel management van de overheid was nergens goed, maar er waren meestal wel intenties aanwezig om het te verbeteren. Ghana voldeed nog het beste aan het criterium goed bestuur, maar ook daar werd niet aan alle elementen voldaan. In Nicaragua, Tanzania en Zambia was er bij de start van begrotingssteun wel vertrouwen in de democratische

gezindheid van de zittende regering en in de intenties op het gebied van bestrijding van corruptie. In Vietnam waren er helemaal geen voornemens tot verbetering van het bestuur zichtbaar.

De Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) van de Wereldbank speelde vaak een belangrijke rol bij de beoordeling van goed beleid en bestuur. De CPIA scores zijn voor de jaren vóór 2005 niet beschikbaar, maar voor 2003 (het gemiddelde jaar waarin begrotingssteun is begonnen in de zes landen) zijn er wel rangordes: voor de vier onderdelen kunnen landen in een bepaald quintiel zitten. In het eerste quintiel (1) zitten de landen met de beste resultaten; in het vijfde quintiel (5) de landen met de laagste waardering. De CPIA kent daarnaast een aparte classificatie voor goed bestuur (volgens dezelfde systematiek). Tanzania deed het in 2003 op alle onderdelen behoorlijk goed, en Nicaragua en Ghana ook behalve op economisch management (tabel 5.3).

**Tabel 5.3: CPIA Scores (quintielen) 2003**

Cluster	A	B	C	D	IDA Governance	Overall
Ghana	3	2	2	1	1	2
Mali	1	3	3	2	3	2
Nicaragua	3	1	1	1	2	1
Tanzania	1	2	1	1	1	1
Vietnam	1	4	1	3	4	1
Zambia	4	2	3	2	3	3

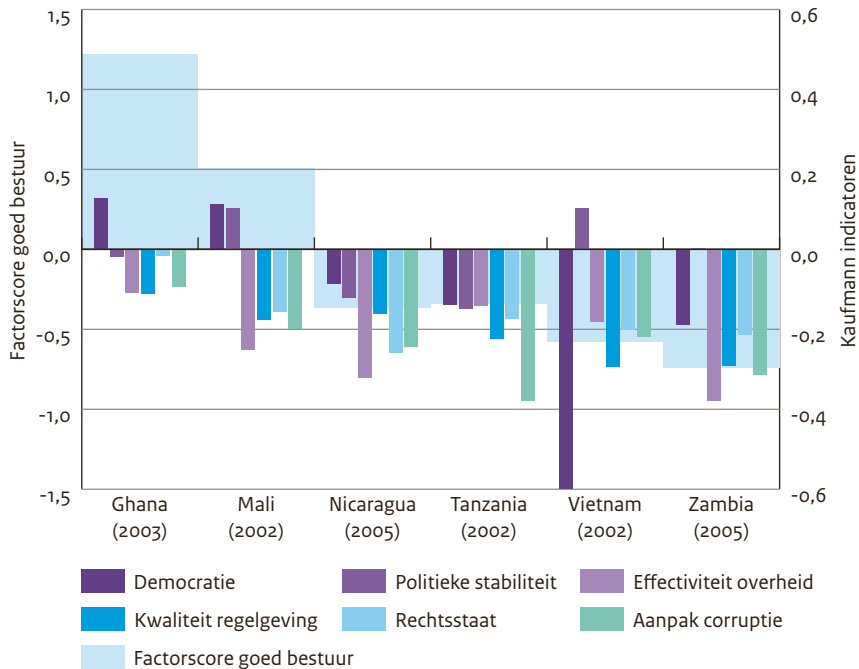
Bron: WB

A. Economic Management; B. Structural Policies; C. Policies for Social Inclusion/Equity; D. Public Sector Management and Institutions.

Figuur 5.1 toont de waarden van de zes Kaufmann indicatoren voor goed bestuur (Worldwide Governance Indicators samengesteld door Kaufmann, Kraay en Mastruzzi)<sup>58</sup> voor alle zes landen bij aanvang van de begrotingssteun, en tevens een factorscore op basis van deze zes indicatoren. Voor Mali, Tanzania en Vietnam is 2002 aangehouden, voor Ghana 2003 en voor Nicaragua en Zambia 2005 (zie ook Tabel 5.2). Figuur 5.1 bevestigt dat Ghana er wat betreft goed bestuur het beste voor stond bij aanvang van de begrotingssteun. Ook Mali had een positieve overall score, maar deed het minder goed op het gebied van effectiviteit van de overheid en aanpak van corruptie. Zoals verwacht was het met de democratie in Vietnam slecht gesteld en scoorde het land ook wat betreft overige indicatoren van goed bestuur niet heel goed – ongeveer vergelijkbaar met Nicaragua, Tanzania en Zambia.

<sup>58</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

**Figuur 5.1:** Kaufmann indicatoren bij aanvang van begrotingssteun in de zes landen



| 134 |

*N.b. Zie hoofdstuk 1 voor een toelichting op de berekening van de factorscore voor goed bestuur.*

Wanneer we kijken naar de lagere en lagere midden-inkomenslanden, blijkt er geen verband tussen de omvang van ontvangen begrotingssteun als percentage van BBP (tussen 2002 en 2010) en de scores op de Kaufmann indicatoren in het jaar 2000 (tabel 5.4). Er is, met een enkele uitzondering voor de kwaliteit van regelgeving, geen sprake van een significant verband. Goed bestuur (zoals weergegeven door de Kaufmann indicatoren) was kennelijk geen beslissend criterium voor het geven van begrotingssteun (voor een analyse voor Nederland zie hoofdstuk 3).

**Tabel 5.4: Correlatiecoëfficiënten tussen ontvangen begrotingssteun 2002-2010 en scores op de Kaufmann indicatoren in 2000.**

	% van BBP	% van ODA	
Democratie	-0,00	0,22	
Politieke stabiliteit	-0,05	0,16	
Effectiviteit van de overheid	-0,11	0,16	
Kwaliteit van regelgeving	0,00	0,24	*
Rechtsstaat	-0,10	0,13	
Aanpak corruptie	0,03	0,14	
Factor score goed bestuur	0,05	0,21	

Gemeten als % van het BBP en als % van ODA.

\* Significant op 5% niveau.

Er bestaat wel een sterk verband tussen het ontvangen van substantiële begrotingssteun en het in een vroeg stadium (vóór 2003) bereiken van het Beslispunt van het HIPC initiatief (tabel 5.5).<sup>59</sup> Van de 21 landen die vóór 2003 het Beslispunt bereikten, gingen er 16 substantiële begrotingssteun ontvangen. Uitzonderingen zijn Ethiopië, Bolivia, Gambia, Honduras en Mauritanië, hoewel deze landen wel enige algemene begrotingssteun hebben gehad. Van de 27 landen die substantiële begrotingssteun hebben ontvangen, kwamen er elf niet in aanmerking voor HIPC óf bereikten het Beslispunt later.<sup>60</sup> Landen die het HIPC Beslispunt vroeg bereikten hadden een behoorlijke mate van macro-economische stabiliteit en hadden een armoedestrategie opgesteld – twee belangrijke voorwaarden voor algemene begrotingssteun. Maar uit dit verband blijkt ook een zekere pad afhankelijkheid van donorbeslissingen.

| 135 |

**Tabel 5.5: Verband tussen HIPC Beslispunt en begrotingssteun**

HIPC/ABS*	Geen	Wel	Totaal
Niet	37	12	49
Wel	5	16	21
Totaal	42	28	70

\* HIPC wel = Beslispunt bereikt vóór 2003;

Als 'ABS land' zijn aangemerkt landen die tussen 2002 en 2010 minimaal 0,25% van het BBP en minimaal 2,5% van de ODA aan ABS hebben ontvangen. De groep van 70 omvat lage inkomens landen en lage midden-inkomenslanden met minstens 1 miljoen inwoners en met uitzondering van India (grote bevolking), Afghanistan en Irak (speciale situatie).

Bron: Eigen bewerking op basis van data van OECD DAC over begrotingssteun, HIPC Beslispunt data uit IMF en Wereldbank, "Status of Implementation of HIPC/MDRI", september 2010, p. 17.

<sup>59</sup> De Pearson Chi-kwadraat is 16,4 (met een overschrijdingskans <1%).

<sup>60</sup> Deze landen zijn Armenië, Burundi, Centraal Afrikaanse Republiek, Georgië, Guineë Bissau, Laos, Lesotho, Moldavië, Tadjikistan, Timor-Leste, Togo en Vietnam.



## 5.4 Conditionaliteit en beïnvloeding

Bij de structurele aanpassingsprogramma's van Wereldbank en IMF waren de beleidsvoorwaarden gericht op het verbeteren van macro-economische stabiliteit en verhogen van de groei, bij voorbeeld via handelsliberalisering en vermindering van het overheids-tekort. Het opstellen van deze voorwaarden en het voeren van de beleidsdialoog met het ontvangende land was een taak van IMF en Wereldbank. Een groot verschil met begrotingssteun is dat bilaterale donoren nu wel een "stoel aan tafel" hebben in de dialoog met het ontvangende land. Een ander verschil is de inhoud van de voorwaarden. Macro-economische stabiliteit en economische hervormingen maken er nog steeds deel van uit, maar er zijn veel onderwerpen bij gekomen.

Bilaterale donoren namen meestal het initiatief voor het opzetten van een gezamenlijk systeem van begrotingssteun, en probeerden daar dan ook de Wereldbank, andere regionale ontwikkelingsbanken en de EU in mee te krijgen. Deze gezamenlijke afspraken tussen donoren en ontvangende overheid bestaan gewoonlijk uit drie onderdelen:

- afspraken over de procedures: moment en frequentie van rapportages, frequentie van gezamenlijke bespreking van rapportages, moment van toezeggingen en overmakingen;
- afspraken over een aantal principes waaraan donoren en ontvanger zich zullen houden, vaak onderliggende principes (OP) genoemd;
- afspraken over te voeren beleid of te behalen beleidsresultaten, vaak in de vorm van een Performance Assessment Framework (PAF), of Prestatie Afspraken Matrix (PAM).

| 136 |

De 'onderliggende principes' weerspiegelden meestal de ingangsvoorwaarden. Ze omvatten het voeren van een op stabiliteit gericht macro-economisch beleid, toewijding aan armoedebestrijding en elementen van de 'goed bestuur' agenda, zoals bestrijding van corruptie, transparante overheidsfinanciën, een onafhankelijke rechtspraak, persvrijheid en vrije en eerlijke verkiezingen. Donoren behouden zich het recht voor om begrotingssteun op te schorten als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan. Maar zoals hierboven beschreven, was bij aanvang van begrotingssteun niet aan alle onderliggende principes voldaan en was het (dus) niet duidelijk waar donoren de grens zouden gaan leggen.

Juist omdat de preferenties van donoren en ontvanger bij het begin van begrotingssteun niet helemaal hetzelfde waren, gingen donoren proberen invloed uit te oefenen via het PAF en de jaarlijkse of halfjaarlijkse bespreking van de voortgang op het PAF. PRSPs boden vaak niet voldoende basis om het PAF daarop te baseren, en dat leidde ertoe dat de beleidsdialoog gedomineerd werd door teveel specifieke prioriteiten van alle donoren (Knoll 2008).

Aangezien de meeste landen die begrotingssteun gingen ontvangen toegelaten waren tot het Beslispoint van het HIPC initiatief, hadden ze al een armoedestrategie en was er in principe overeenstemming over een prioriteit voor armoedebestrijding. Maar deze consensus was soms maar schijn en vaak beperkt tot technocraten van het ministerie van financiën (Whitfield 2009). In werkelijkheid gingen donoren zich onder de retoriek van 'partnerschap' en ook van 'harmonisatie' en 'alignment' juist met heel veel details van het overheidsbeleid bemoeien. Vanwege de afhankelijkheid van hulp en in het bijzonder

begrotingssteun gingen de ontvangende regeringen akkoord met sector werkgroepen waarin donoren een belangrijke rol speelden (in Mozambique waren het er 29). Volgens Whitfield bepaalden de donoren in veel landen van Sub-Sahara Afrika de agenda, bijvoorbeeld in Ghana, Mali, Mozambique, Tanzania en Zambia. In Botswana trad de overheid zelfstandiger op tegenover donoren, en Ethiopië en Rwanda namen een middenpositie in (Whitfield 2009).

De aard van de indicatoren zegt iets over de wijze waarop en de mate waarin donoren dachten invloed uit te oefenen. De volgende kenmerken geven daarvan een beeld:

- *Het aantal acties en indicatoren in het PAF:* een groter aantal kan zowel duiden op een grotere (gevoelde) noodzaak om invloed uit te oefenen maar ook op een gebrek aan donorharmonisatie of veel ruimte voor sectordeskundigen. In veel landen was het aantal indicatoren erg groot. In Zambia zijn donoren er recent in geslaagd om het aantal fors terug te dringen.
- *De mate waarin acties en indicatoren door verschillende actoren binnen de overheid uitgevoerd moesten worden;* soms was dit beperkt tot ministeries van financiën en/of planning, sectorministeries en lokale overheden, maar soms werden ook acties verwacht van staatsinstituties waar de uitvoerende overheid weinig invloed op had, zoals de rechterlijke macht of het parlement.
- *In hoeverre zijn de indicatoren gebaseerd op de plannen en prioriteiten van de ontvanger?* Hoe méér dit het geval is, hoe méér vertrouwen eruit spreekt in de ontvangende overheid en hoe minder invloed kennelijk nodig wordt geacht (Alonso et al. 2006).
- *Wat is de verhouding tussen proces indicatoren (maatregelen of acties) en resultaat indicatoren (te behalen resultaten)?* In het algemeen hebben de banken een voorkeur voor output- of procesindicatoren en bilaterale donoren voor outcome indicatoren. In principe geven resultaatindicatoren meer beleidsruimte aan de ontvanger, dus meer 'ownership' (Adam et al. 2004; Dijkstra 2005; Gunning 2006). Een probleem van resultaatindicatoren is, zeker als ze op 'outcome' of 'impact' niveau worden gedefinieerd, dat de overheid er niet altijd invloed op heeft. Ook is het verklrijven van betrouwbare jaarlijkse gegevens vaak een probleem.
- *In hoeverre moet er echt aan voldaan zijn, m.a.w. wat is het aandeel van 'prior actions' en 'triggers' in het totaal?* Met prior actions en triggers proberen de donoren invloed uit te oefenen op specifieke acties of uitkomsten; overige indicatoren worden slechts globaal op de voortgang beoordeeld.
- *Bepalen triggers en prior actions het totaal van de overmakingen van een donor, of zijn er ook variabele tranches?* Met variabele tranches belonen donoren de mate waarin de prestaties gehaald worden: omdat het geen alles of niets reactie is, wordt de kans dat donoren dit ook echt toe passen groter en kan er op deze manier invloed worden uitgeoefend. Daar staat tegenover dat deze variabele tranches afbreuk doen aan het idee van ownership en dat zij onderling of met de overige indicatoren kunnen concurreren en daarmee het overeengekomen incentivesysteem minder eenduidig maken.

Hoewel de donoren in principe tot gezamenlijke afspraken komen, zijn er wel verschillen tussen donoren in voorkeuren voor bepaalde typen indicatoren en niet alle donoren hanteren prior actions, triggers en variabele tranches. De Wereldbank heeft een sterke voorkeur voor

proces indicatoren en heeft altijd z'n eigen prior actions (bij éénjarige leningen) of triggers (bij méérjarige leningen). In de loop van de tijd is het aantal echte condities (prior actions en triggers) afgenomen, van 35 eind jaren '80 tot 12 in 2005 (Koeberle en Walliser 2006: 272). Maar tegelijk nam het aantal 'benchmarks' toe. Ook in latere jaren was dit nog de trend: het totale aantal condities bleef gelijk, maar het aandeel van de triggers en 'prior actions' daalde (IEG 2010).

De Europese Commissie en ook veel bilaterale donoren geven een voorkeur aan resultaat indicatoren. De Europese Commissie hanteert daarnaast het systeem van vaste en variabele tranches (Adam et al. 2004). Voor de vaste tranche gelden een paar harde voorwaarden op het gebied van fundamentele principes, aangevuld met sectorspecifieke voorwaarden in het geval van sectorale begrotingssteun. Bij de variabele tranche hangt de mate van betaling af van het resultaat; afhankelijk van de prestatie wordt 0%, 50% of 100% van de tranche uitgekeerd. Het doel van het opnemen van resultaat indicatoren was het bevorderen van 'ownership' en het bevorderen van resultaat gerichtheid. Een voorbeeld zijn de MDG contracten van de Europese Commissie, die een termijn van zes jaar hebben. De verschillende indicatoren zijn echter niet altijd valide en betrouwbaar te meten, terwijl de overheid er vaak op korte termijn geen grote invloed op heeft. Dit maakt het ook lastig om sancties te verbinden aan het niet behalen van de doelstellingen (Adam et al. 2004; De Kemp et al. 2011).

| 138 |

Kijkend naar de PAFs in de zes landen, waren er altijd indicatoren die betrekking hadden op macro-economische stabiliteit, hervorming van PFM systeem en andere hervormingen op het gebied van goed bestuur. Kortom, de onderliggende principes werden ook geconcretiseerd in het PAF. Ook maakte een verhoging van de armoede uitgaven als % van het totale budget meestal deel uit van het PAF.<sup>61</sup> Daarnaast waren er in alle landen ook indicatoren voor heel veel andere sectoren en overheidsinstellingen. In Vietnam liep met het toenemen van het aantal deelnemende donoren ook het aantal sectoren met indicatoren op, tot uiteindelijk 17. In alle landen had elke donor z'n eigen sectorale prioriteiten maar bij elkaar leverde dat een grote matrix op met veel gedetailleerde indicatoren. Donoren probeerden de ontvangende overheid in detail aan te sturen (micromanagement).

De mate van overeenstemming in preferenties was ook verschillend (tabel 5.6). In Vietnam werden uitsluitend indicatoren opgenomen die de instemming van de regering hadden. In Nicaragua waren de indicatoren aanvankelijk vooral opgelegd door de donoren, maar dit veranderde na een regeringswisseling. In Ghana stemde de regering ook wel in, maar bleek de overheid hele andere prioriteiten te hebben toen het zelf mocht kiezen bij de besteding van de Millennium Challenge Account middelen van de VS. In Mali, Tanzania en Zambia waren de matrices officieel gebaseerd op de armoede strategieën maar in de praktijk voegden donoren daar heel veel dingen aan toe en was de invloed van donoren op het PAF groot. Vrijwel alle PAFs omvatten een combinatie van proces- en resultaatindicatoren, maar procesindicatoren zijn in de meerderheid. In Vietnam werden pas vanaf 2006 enkele

<sup>61</sup> De definitie van wat armoede uitgaven zijn, liep van land tot land nogal uiteen en veranderde soms ook in de tijd.

resultaatindicatoren opgenomen. Veel resultaatindicatoren hebben één of meer van de te verwachten tekortkomingen: weinig relevant, niet geheel beïnvloedbaar door regering, weinig betrouwbaar of geen jaarlijkse data beschikbaar. In Ghana pasten alle donoren variabele tranches toe, maar dit had slechts een enkele keer consequenties voor het volume van de overmakingen. In de meeste andere landen waren er niet of nauwelijks variabele tranches. In Tanzania en Zambia hielden de donoren precies bij aan welk percentage van de indicatoren werd voldaan. Dit is natuurlijk niet zo'n goede graadmeter voor het presteren van de overheid, omdat de ene indicator belangrijker is en/of moeilijker te behalen dan de andere.

In de loop van de tijd zijn donoren kritischer geworden op de naleving van de onderliggende principes. Vooral vanaf 2007 begonnen donoren begrotingssteun in te houden vanwege corruptie of het niet respecteren van democratische rechten of mensenrechten. Soms was de situatie in het land veranderd (zoals in Nicaragua), maar vaker was er al langer ontevredenheid over het bestuur maar was er plotseling een concrete aanleiding (zoals in Zambia). In deze twee landen lukte het de donoren onvoldoende om gezamenlijk op te trekken.

Tabel 5.6: Kenmerken van PAFs in de zes landen

	Ghana	Mali	
Aantal donoren	9 tot 13	9	
<b>OP</b>			
Overeenstemming in preferenties	Ja, aanvankelijk alleen IMF	Gedeeltelijk	
Voldaan	Goed	Gedeeltelijk	
Sancties toegepast	Nee	Nee	
Harmonisatie van sancties	N.v.t.	N.v.t.	
<b>PAF</b>			
Overeenstemming in preferenties	+/-	Weinig	
Voldaan	Grotendeels	Gedeeltelijk (2009: 14 gerealiseerd; 9 deels; 11 niet)	
Sancties toegepast	Ja, in '06 en '08	Nee	
Harmonisatie van sancties	Wel in '06 niet in '08	N.v.t.	
Procesindicatoren	34-43	29-31*	
Beïnvloedbaar door uitvoerende macht	Ja	Deels	
Resultaatindicatoren	12	5-8	
Beïnvloedbaar door regering	Deels	Deels	
Relevantie	Deels	Deels	
Betrouwbaarheid	Deels	Deels	
Jaarlijks beschikbaar	Deels	Deels	
Prior actions, triggers	Ja	Ja	
Voldaan	Ja	Niet altijd	
Korting toegepast	N.v.t.	?	
Variabele tranches	11 donoren	Ja, oa EU	
Voldaan	Meestal	Deels	
Korting toegepast	Ja	Ja	

Bron: Eigen waardering op basis van de landenstudies.

\* Mali werkt met aparte 'triggers' (déclencheurs), waaronder weer afzonderlijke indicatoren vallen. In 2010 waren er 39 triggers en 60 indicatoren. De triggers zijn echter geen triggers in de strikte zin dat betaling van begrotingssteun afhankelijk is van het behalen ervan (zoals dat bij triggers van de Wereldbank het geval is).

Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden

	Tanzania	Zambia	Nicaragua	Vietnam
	14	9	7 tot 9	3 tot 14
	Goeddeels	Aan begin wel, later minder	Eerst wel, later niet	N.v.t.
		Niet helemaal	Niet	N.v.t.
	Eenzijdig door Nederland	In 2009, Alleen door Zweden	Vanaf '08 wel	N.v.t.
	Nee	Nee	Niet	N.v.t.
	Redelijk	Redelijk	Eerst niet, later wel	Ja
	65% (2008)-86% (2007)	Afnemend van 70% ('06) tot 56% ('09); 62% in 2010	Eerst weinig, later grotendeels	Grotendeels
	Nee	Ja (WB)	Nee	Nee
	N.v.t.	Nee	N.v.t.	N.v.t.
	31-52	Ja (ca 50%)12-20	37-95	Tot '06 alleen maar en steeds méér
	Ja	Ja	+/-	
	16-33	13-21	28-66	Enkele vanaf '06
	Deels	Deels	Deels	Deels
	Deels	Deels	Deels	?
	Deels	Deels	Deels	?
	Deels	Deels	Deels	?
	Ja	2 donoren	3 donoren	Ja
	Niet altijd	Nee	Deels	Niet altijd
	Ja	Ja	Ja	Nee
	Ja, verschillende donoren	5 donoren	2 donoren	Nee
	Meestal	Deels	Deels	N.v.t.
	Ja	Ja	Ja	N.v.t.

## 5.5 Resultaten van pogingen tot beïnvloeding

Met begrotingssteun proberen donoren vaak hervormingen te kopen. Maar hier geldt nog steeds de paradox van Paul Streeten (Streeten 1987). Waarom zouden donoren proberen goed beleid te kopen, als dit beleid goed is voor het ontvangende land? Als dit beleid goed is, zou de ontvanger bereid zijn om voor het advies te betalen. Er bestaan verschillende mogelijke oplossingen van deze paradox:

- 1 het beleid is niet goed voor het ontvangende land: donoren hebben verkeerde ideeën; een variant hiervan is dat het beleid niet goed is voor de ontvanger maar wel in het belang van de donor (dat kan economisch zijn bijvoorbeeld invoerliberalisering, of politiek in de vorm van verantwoording in parlement of bij bevolking in donorland);
- 2 het beleid is wel goed voor het ontvangende land als geheel maar er zijn winnaars en verliezers; met behulp van begrotingssteun kan de steun van de verliezers worden “gekocht”;
- 3 het beleid is wel goed voor het ontvangende land op de (middel)lange termijn maar levert op de korte termijn vooral verliezers op; er is sprake van een “collectieve actie probleem”. Donoren kunnen met begrotingssteun helpen dit probleem op te lossen.

| 142 |

In de literatuur over conditionaliteit bij structurele aanpassingsprogramma's in de jaren '80 en '90 zijn voorbeelden van alle drie te vinden. Collectieve actie problemen speelden vooral bij het verkleinen van het begrotingstekort ter wille van het beteugelen van inflatie: iedereen had hier belang bij maar niemand had belang bij concrete bezuinigingen. Druk van donoren kon helpen het begrotingstekort toch te verkleinen (Donge en White 1999). Ook het tweede scenario heeft zich wel voorgedaan. Er zijn landen en situaties geweest waarin conditionaliteit effectief was dankzij de middelen die beschikbaar waren om aanvankelijke tegenstanders mee te krijgen (Nicaragua rond 1994, zie Dijkstra 2002). Er zijn ook voorbeelden van het eerste scenario: verkeerde condities, te veel omvattende condities (hervormingen waren niet altijd beter voor groei, zie White en Dijkstra 2003), verkeerde timing of volgorde van beleidscondities, etc. Donoren hebben dit soms achteraf toegegeven, maar de eventuele schade van verkeerde beleidsadviezen werd altijd gedragen door het ontvangende land.

De dominante conclusie uit de literatuur over beleidsconditionaliteit uit de jaren '80 en '90 is dat het stellen van voorwaarden niet effectief was. Het kopen van hervormingen werkt niet; binnenlandse politiek-economische factoren bepalen of hervormingen worden doorgevoerd (Collier et al. 1997, Dollar en Svensson 2000, Dijkstra 2002, Killick et al. 1998, Dollar et al. 2001). De gebrekkige effectiviteit is mede te wijten aan het feit dat donoren nauwelijks sancties toepasten. Donoren hadden uiteenlopende doelstellingen en beoordeelden ontwikkelingen verschillend (Killick et al. 1998; Dijkstra 2002).

Donoren hebben nog minder invloed als ze proberen instituties en de kwaliteit van het bestuur te beïnvloeden (Kapur 2001, Kapur en Webb 2000, Nelson 1996). Het beïnvloeden

van politieke systemen lukt zelden (Crawford 1997).<sup>62</sup> Enkele auteurs hebben ook theoretisch aangetoond dat conditionaliteit niet werkt: als de preferenties van donor en ontvanger overeenstemmen, is conditionaliteit irrelevant, en als het niet zo is, werkt conditionaliteit niet (White en Morrissey 1997). Volgens Cordella en Dell’Ariccia (2002) is conditionaliteit niet effectief als het beleid van de ontvanger niet volledig gemonitord kan worden. Dit is in de praktijk het geval.

### Resultaten bij begrotingssteun

Zoals hierboven al weergegeven, concludeert Whitfield (2009) dat in veel Afrikaanse landen het ‘ownership’ niet is toegenomen. Afrikaanse regeringen gingen in het ‘partnerschap tijdperk’ weliswaar akkoord met de inmenging van donoren in hun beleid, maar de strategie was vervolgens om afspraken niet uit te voeren. Dus feitelijk is er weinig veranderd ten opzichte van de jaren ’90. Gould (2005) concludeerde op basis van onderzoek in Tanzania, Honduras en Vietnam dat er een grote kloof bestond tussen het beleid dat op papier komt te staan en het uitgevoerde beleid. Bovendien was er een kloof tussen de technocratische beleidsdiscussies met de donoren en de wereld van de politiek. De binnenlandse politiek werd nog steeds gedomineerd door cliëntelisme en ad-hoc besluitvorming.

In lijn met de uitkomsten van eerdere evaluaties, concludeerde de gezamenlijke DAC evaluatie van begrotingssteun dat lokale institutionele factoren het belangrijkste zijn bij hervormingen (IDD and Associates 2006). Donoren kunnen hervormingen wel ondersteunen, maar kunnen geen ingrijpende beleidswijzigingen of veranderingen in het politieke systeem tot stand brengen. Op sommige terreinen lijken de donoren enige invloed te hebben gehad. Zo blijkt dat in veel landen als gevolg van de ‘nieuwe conditionaliteit’ de uitgaven voor sociale sectoren en/of de uitgaven voor armoede vermindering wel zijn gestegen (Mosley et al. 2004; zie ook hoofdstuk 7). Ook lijkt begrotingssteun enige invloed gehad te hebben op verbetering van het financieel management van de overheid (IDD and Associates 2006, Lawson et al. 2005, Lawson et al. 2007, Lawson et al. 2011, De Kemp et al. 2011). Maar deze evaluaties voegen er vaak aan toe dat de verbeteringen in PFM systemen ook te danken zijn aan de technische assistentie die met ABS gepaard ging. Volgens Williamson (2006) waren verbeteringen in Uganda en Tanzania al onderweg vóórdat begrotingssteun werd gegeven en kunnen ze niet worden toegeschreven aan de beleidsdialog rond begrotingssteun. Maar begrotingssteun heeft vaak wel een positief effect op plannings- en begrotingsprocessen in het ontvangende land: de coördinerende rol van het Ministerie van Financiën wordt versterkt en de beleidscoördinatie tussen ministeries neemt toe (De Renzio 2006). Aan de andere kant heeft begrotingssteun niet geleid tot meer verantwoording afleggen door de regering aan binnenlandse instituties zoals het parlement (De Renzio 2006, Morazan en Koch 2010). De Wereldbank evaluatie van PRSCs concludeert dat deze begrotingssteun heeft bijgedragen aan verbeteringen in de aspecten van financieel beheer die gemakkelijker zijn aan te pakken, zoals classificaties in begrotingen (IEG 2010). Het is lang niet altijd gelukt om alle uitgaven binnen de begroting te brengen of om resultaatbegrotingen in te voeren. Het effect van begrotingssteun op corruptie is weinig geanalyseerd maar er lijkt geen bewijs

<sup>62</sup> Althans via hulp aan ontwikkelingslanden. De politieke conditionaliteit voor toelating tot de Europese Unie is tamelijk succesvol geweest.



dat begrotingssteun méér corruptie bevordert dan andere hulpmodaliteiten (Tavakoli en Smith 2011).

In grote trekken gelden deze conclusies ook voor de zes landen (tabel 5.7). Begrotingssteun heeft enige positieve invloed gehad op PFM en op de armoede uitgaven, maar veel minder op goed bestuur of op andere aspecten van het beleid.<sup>63</sup> Regeringen waren er zelf al van overtuigd dat macro-economische stabiliteit nodig was en dit inzicht werd ook al breed gedeeld. In Nicaragua heeft begrotingssteun wel geleid tot meer transparantie van begrotingen en rapportages over de begroting en in de eerste periode bevorderde dat het verantwoording afleggen van de regering aan de eigen bevolking. In Ghana en Mali verbeterde het investeringsklimaat voor de particuliere sector, maar dit was ook een prioriteit voor de regering. In Zambia werd méér corruptie ontdekt, wat mede een gevolg was van het verbeterd financieel management en verbeterde controle (De Kemp et al. 2011). In geen enkel land hebben donoren grote invloed uit kunnen oefenen op politieke processen of op het respect voor mensenrechten.

**Tabel 5.7: Invloed van beleidsdialog**

	Ghana	Mali	Tanzania	Zambia	Nicaragua	Vietnam
PFM	Ja	Ja	Ja, maar later stagnatie	Ja	Ja	Ja
Armoede uitgaven of uitgaven voor sociale sectoren	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Enigszins
Macro-economische stabiliteit	Nee, geen onderwerp in dialoog	Nee, vooral beïnvloed door IMF en UEMOA	Nee, deed overheid zelf	Nee, deed overheid zelf	Nee, deed overheid zelf	Nee, deed overheid zelf
Goed bestuur (vermindering corruptie)	Zeer beperkt	Zeer beperkt	Zeer beperkt	Zeer beperkt	Zeer beperkt	Zeer beperkt
Ondernemingsklimaat	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Enigszins

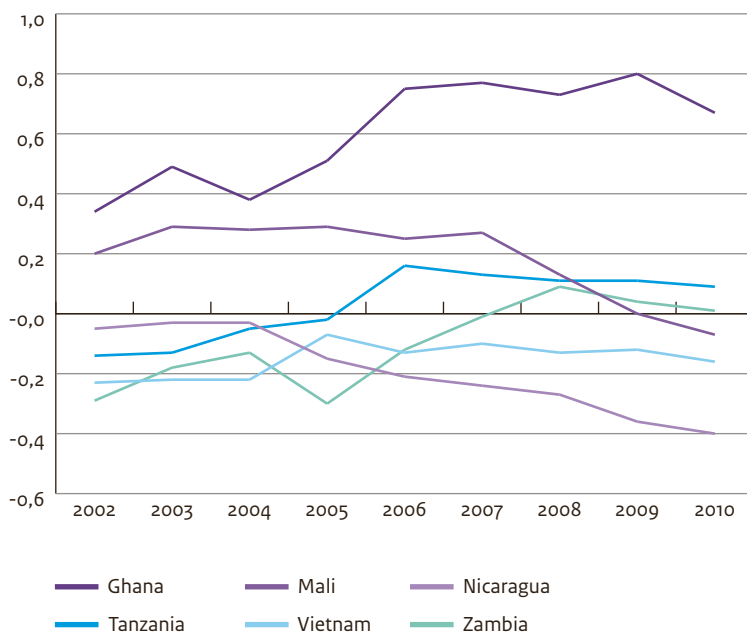
Bron: Eigen waardering op basis van landenstudies. “Ja” betekent dat de landenstudies concluderen dat er invloed van donoren was. De onderliggende studies hebben dit vastgesteld op basis van 1) een geconstateerd verschil tussen donorpreferenties en preferenties van ontvanger, en een uitkomst die is opgeschoven richting preferentie van de donoren, en 2) bevestiging van invloed in interviews met sleutelfiguren (niet alleen met donoren, maar ook met overheidsfunctionarissen en vertegenwoordigers van maatschappelijk middenveld).

In hoeverre begrotingssteun samen is gegaan met verbetering of verslechtering in het bestuur kan ook op een iets objectievere manier worden vastgesteld door te kijken naar de ontwikkelingen in de Kaufmann indicatoren. Opvallend is dat Ghana, dat al de hoogste totaal score had in 2003, nog verder is verbeterd (Figuur 5.2). Ook Tanzania, Zambia en

<sup>63</sup> Zoals hierboven ook aangegeven, verschilde de definitie van land tot land.

Vietnam (dat laatste land marginaal) tonen verbetering. In Zambia traden de belangrijkste verbeteringen op onder president Levy Mwanawasa na de overeenkomst over algemene begrotingssteun in 2005. In Mali verslechterde het bestuur na 2007. Voor Nicaragua is dat voor de gehele periode van algemene begrotingssteun het geval. Begrotingssteun heeft daar overigens nooit de omvang gehad die het had in landen als Tanzania, Ghana of Mali.

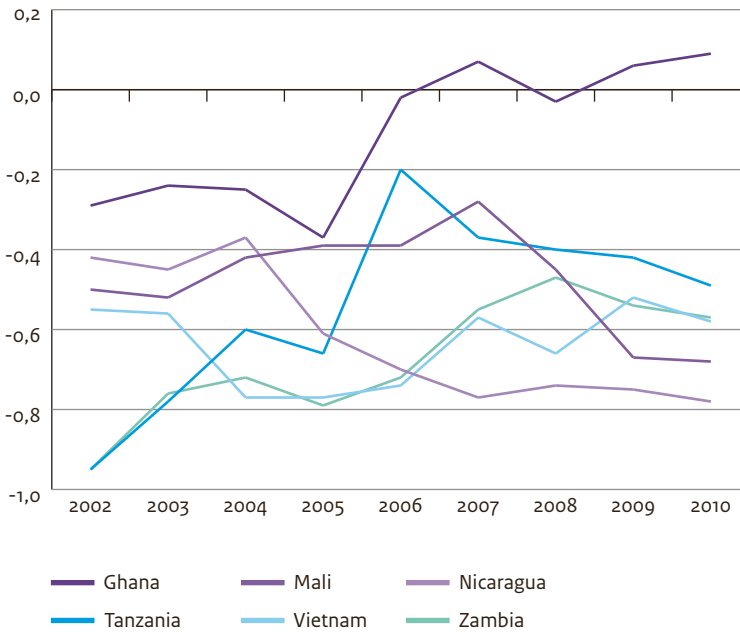
**Figuur 5.2:** Ontwikkelingen in de Kaufmann factor score voor goed bestuur 2002-2010 voor de zes landen



Bron: Wereldbank (Kaufmann indicatoren); bewerking IOB

Omdat wel eens wordt verondersteld dat begrotingssteun tot een toename van de corruptie leidt (Moyo 2009, Boekestijn 2009), toont figuur 5.3 de ontwikkelingen in de corruptie indicator. Tussen 2002 en 2010 verbeterden de scores van Ghana, Vietnam (na 2006), Zambia (tot 2008) en Tanzania (tot 2006) op de Kaufmann corruptie indicator. Alleen in Nicaragua en Mali lijkt de corruptie over de gehele periode te zijn toegenomen, waarbij dat voor Mali door een recente terugval komt. In Nicaragua was het financieel belang van algemene begrotingssteun beperkt. Op grond van deze zes landen valt dus niet te concluderen dat begrotingssteun tot een toename van de corruptie leidt.

**Figuur 5.3:** Ontwikkelingen in de Kaufmann indicator voor aanpak van corruptie 2002-2010 voor de zes landen



Bron: Wereldbank (Kaufmann indicatoren); bewerking IOB

Wanneer we voor een groter aantal landen kijken naar de correlatie tussen begrotingssteun en veranderingen in de Kaufmann scores is het beeld wat positiever. We hebben de relatie onderzocht tussen de hoeveelheid ontvangen begrotingssteun tussen 2002 en 2010, en de verandering in de Kaufmann scores tussen 2000 en 2010. Alle correlatiecoëfficiënten zijn positief en op kwaliteit van regelgeving na significant (tabel 5.8). Opvallend is ook dat er wel een significant positief verband is tussen begrotingssteun (op beide manieren gemeten) en de veranderingen in de Kaufmann scores (zoals gemeten door de factorscore), terwijl dat verband er niet was met de scores in 2000.

Tabel 5.8: Correlatie tussen begrotingssteun en veranderingen in Kaufmann scores (2000-2010) <sup>1</sup>				
	% van BBP		% van ODA	
Democratie	0,30	*	0,24	*
Politieke stabiliteit	0,32	**	0,20	
Effectiviteit van de overheid	0,26	*	0,23	
Kwaliteit van regelgeving	0,17		0,16	
Rechtsstaat	0,40	**	0,36	**
Aanpak corruptie	0,31	*	0,38	**
Factor score goed bestuur	0,42	*	0,37	**

<sup>1</sup> Verandering is gemeten door score in 2000 af te trekken van score in 2010. Begrotingssteun: gemiddelde omvang tussen 2002 en 2010 als % van het BBP en als % van de ODA. Gemeten voor 71 lage inkomens en lagere midden-inkomenslanden.

\* Significant op 5% niveau; \*\* significant op 1% niveau.

Het positieve verband tussen begrotingssteun en de ontwikkelingen in goed bestuur hoeft nog geen causaal verband te betekenen: de vooruitgang in goed bestuur kan ook van invloed zijn geweest op de beslissing om begrotingssteun voort te zetten. Om dit na te gaan, onderzoeken we jaarlijkse correlaties tussen begrotingssteun (als % van BBP) en de factor score goed bestuur, waarbij we ook het verband met waarden in eerdere jaren onderzoeken. De tweede kolom in Tabel 5.9 geeft de correlatiecoëfficiënten van begrotingssteun (in hetzelfde jaar  $t$  en in eerdere jaren) met de factorscore goed bestuur in jaar  $t$ , en de derde kolom geeft correlatie van factorscores in hetzelfde jaar en eerdere jaren met ABS. Alle coëfficiënten zijn positief, maar ze zijn hoger voor begrotingssteun in eerdere jaren dan voor de factorscore in eerdere jaren. Het verband lijkt wat sterker te worden naarmate begrotingssteun langer geleden is gegeven, terwijl het steeds zwakker wordt als gekeken wordt naar de scores op goed bestuur in verder weg liggende jaren. De correlaties tussen goed bestuur in jaar  $t-2$ ,  $t-3$  en  $t-4$  en begrotingssteun in jaar  $t$  zijn niet significant. Dit lijkt erop te wijzen dat begrotingssteun meer van invloed is op de kwaliteit van het bestuur, dan andersom.

In theorie kan het ook zijn dat andere factoren zowel invloed hebben gehad op begrotingssteun als op goed bestuur, bij voorbeeld economische groei of het in een vroeg stadium bereiken van het HIPC initiatief. De financiële stabiliteit die HIPC met zich mee heeft gebracht zou ook een positief effect kunnen hebben gehad op de kwaliteit van het bestuur. Uit een nadere analyse blijkt echter dat noch economische groei, noch het in een vroeg stadium bereiken van het HIPC beslispunt een dergelijke verklaring biedt: landen die daar in een vroeg stadium aan voldeden hebben geen grotere verbetering op de Kaufmann indicatoren dan andere landen. Daar staat tegenover dat begrotingssteun wel positief gecorreleerd is met de verandering op de Kaufmann indicatoren, ook na controle voor HIPC.

**Tabel 5.9: Correlatie tussen ABS als % van BBP en goed bestuur<sup>1</sup>**

ABS als % BBP	Goed bestuur (factorscore) in jaar t		Goed bestuur (factorscore) in:	ABS als % BBP in jaar t	
Jaar t	0,15	*	Jaar t	0,16	*
Jaar t-1	0,16	*	Jaar t-1	0,13	*
Jaar t-2	0,17	*	Jaar t-2	0,10	
Jaar t-3	0,17	*	Jaar t-3	0,09	
Jaar t-4	0,18	*	Jaar t-4	0,05	
Jaar t-5	0,17	*			

<sup>1</sup> Gemeten als factorscore van de Kaufmann indicatoren.

\* Significant op 5% niveau.

## 5.6 Conclusies

| 148 |

In de academische literatuur is al eerder het effect van hulp in het algemeen op politiek goed bestuur en ook op andere elementen van goed bestuur onderzocht. De uitkomsten zijn niet eenduidig. Dit is niet vreemd, want de categorie hulp is zeer heterogeen wat karakter en motieven betreft. Over een langere termijn bezien is veel hulp in het kader van de Koude Oorlog gegeven om bevriende ondemocratische regimes in stand te houden. Er is nog geen empirisch, kwantitatief, onderzoek gedaan naar de relatie tussen begrotingssteun en goed bestuur. Begrotingssteun zou positieve effecten kunnen hebben via de beleidsdialoog en omdat het in principe de transparantie van de overheid en de mogelijkheden voor democratisch verantwoording afleggen bevordert.

In theorie kunnen donoren invloed uitoefenen op goed bestuur via de selectievoorwaarden die vooraf aan begrotingssteun worden gesteld. Maar in de praktijk is dit niet of nauwelijks gebeurd. Een zelf uitgevoerde cross-sectie analyse laat bij voorbeeld zien dat landen die substantiële begrotingssteun hebben ontvangen geen betere scores hadden op de Kaufmann indicatoren van goed bestuur dan andere lage en lage midden-inkomenslanden. Dit wordt bevestigd door analyse van case studies. Aan sommige van de afgesproken “onderliggende principes” was bij de start van begrotingssteun niet helemaal voldaan, met name die op het gebied van goed bestuur. Wel was vaak de bereidheid nodig om aan verbetering van het financieel management van de overheid te werken, en die was altijd wel aanwezig. Het blijkt dat in het begin van de jaren ’2000 gezamenlijke systemen van begrotingssteun vooral werden opgestart in landen die toegelaten waren tot het HIPC initiatief of in dat proces zaten. Die landen hadden al een PRSP en een prudent macro-economisch beleid maar dit illustreert ook de pad afhankelijkheid van donoren.

In de praktijk is vooral geprobeerd invloed uit te oefenen op goed beleid en goed bestuur via jaarlijkse afspraken die bij het geven van begrotingssteun met de ontvanger worden gemaakt. Naast de “onderliggende principes” die gerespecteerd moesten worden, werd jaarlijks een matrix opgesteld met prestatie indicatoren. De prestaties in de matrix omvatten aan de ene kant beleid of maatregelen (procesindicatoren), en tegelijk ook uitkomsten. In principe is er méér ownership bij uitkomst indicatoren omdat de ontvanger dan zelf het beleid kan ontwikkelen. Maar in de praktijk zijn er vaak geen betrouwbare jaarlijkse cijfers beschikbaar óf is de invloed van de regering op de uitkomsten gering. Donoren wilden met de matrix graag sturen, en hadden verschillende opvattingen over de waarde van sturen op uitkomsten (prestaties) of sturen op beleid (processen). In de praktijk werd daarom beide gedaan. Ook wilden donoren op heel veel gebieden sturen, waardoor de matrices heel omvangrijk werden. Het was niet altijd duidelijk waar de prioriteit lag. Bovendien waren indicatoren niet altijd relevant, niet altijd jaarlijks betrouwbaar te meten, en niet altijd beïnvloedbaar door de regering.

In de loop van de tijd zijn donoren de onderliggende principes die te maken hadden met goed bestuur serieuzer gaan nemen en hebben ze begrotingssteun vaak opgeschort vanwege corruptie, mensenrechten schendingen of het niet helemaal eerlijk verlopen van verkiezingen. Dit opschorten heeft zelden tot verandering in de door donoren gewenste richting geleid.

| 149 |

Procesindicatoren zijn soms wel uitgevoerd, maar vooral als er in principe overeenstemming was tussen donoren en ontvanger over wat er moest gebeuren. In andere gevallen werden veranderingen niet, met vertraging, of slechts cosmetisch of formeel uitgevoerd zonder dat er substantieel iets veranderde. Dit geldt bijvoorbeeld meestal voor goed bestuur onderwerpen als het verbeteren en onafhankelijker maken van Rekenkamer en rechterlijke macht, bevordering van participatie van maatschappelijk middenveld of het meritocratischer maken van de publieke sector. In de meeste landen zijn de armoede uitgaven of de uitgaven voor sociale sectoren gestegen in lijn met de afgesproken indicatoren, maar op deze onderwerpen was er meestal al veel overeenstemming tussen donoren en ontvangers. Ook is in de meeste landen vooruitgang geboekt in het financiële management van de overheid. Maar ook op dit punt was al commitment aanwezig, en bovendien heeft flankerende technische assistentie van donoren er ook aan bijgedragen.

Uit beschikbare evaluaties en de zes case studies blijkt dat donoren met begrotingssteun slechts beperkte invloed hebben gehad op goed bestuur. Een cross-sectie analyse laat zien dat er een positief verband is tussen de hoeveelheid ontvangen begrotingssteun tussen 2002 en 2010, en een verbetering van de Kaufmann indicatoren voor goed bestuur tussen 2000 en 2010. Het blijkt verder dat begrotingssteun geen reactie was op verbeteringen in het bestuur. Deze bevindingen zijn enigszins in lijn met een recente studie (Dutta et al. 2011), behandeld in paragraaf 5.2, die een “amplification effect” van hulp constateert voor het effect op democratie. Als er al een positieve trend in de richting van goed bestuur aanwezig is, kan begrotingssteun die versterken.



6

## Begrotingssteun en economische groei

## 6.1 Inleiding

Er zijn nog niet veel *internationaal vergelijkende* studies van begrotingssteun. Een belangrijke reden is dat het instrument, zoals wij dat nu kennen, nog vrij jong is. Internationale organisaties, zoals OECD/DAC, onderscheiden ook pas sinds de eerste jaren van dit millennium de modaliteit als een aparte categorie in hun databestanden.

Een volgende reden is dat het internationaal vergelijkend onderzoek naar de relatie ontwikkelingshulp en economische groei complex is. Hulp heeft niet alleen tot doel bij te dragen aan een verhoging van de economische groei, maar omgekeerd ontvangen landen steun *omdat* zij het minder goed doen. Er zijn dus zowel argumenten om een positief als ook om een negatief verband te verwachten. Dit maakt een effectmeting lastig.

Dit hoofdstuk heeft tot doel om het empirische bewijs over de invloed van begrotingssteun op economische groei weer te geven. Het hoofdstuk start met een beknopte weergave van de literatuur over de relatie tussen ontwikkelingshulp en economische groei (paragraaf 6.2), omdat deze bepalend is geweest voor het internationaal vergelijkende onderzoek naar de effecten van begrotingssteun. Paragraaf 6.3 volgt met een analyse van de relatie tussen begrotingssteun en economische groei. Paragraaf 6.4 inventariseert de resultaten van afzonderlijke case studies. Paragraaf 6.5 sluit af met enkele conclusies.

| 151 |

## 6.2 Ontwikkelingshulp en economische groei

De eerste onderzoeken naar de relatie tussen ontwikkelingshulp en economische groei werden nog beperkt door een gebrek aan data, terwijl ook de statistische en econometrische technieken minder ver gevorderd waren dan nu het geval is. De onderzoeken kenden ook belangrijke methodologische beperkingen, omdat ze geen rekening hielden met de hierboven genoemde *endogeniteit* van ontwikkelingssamenwerking: het verband tussen hulp en economische groei is in essentie negatief, omdat ontwikkelingssamenwerking zich richt op arme landen met grote economische problemen (Roodman 2008).<sup>64</sup> Dit effect zal eerst 'uitgefilterd' moeten worden voordat het mogelijk is om tot betrouwbare metingen van de bijdrage van de hulp aan economische groei te komen. Economen hebben naar steeds verfijndere technieken gezocht om de methodologische problemen op te lossen, maar het bleef lastig om de achilleshiel fundamenteel aan te pakken. Het negeren van dit probleem leidde ook tot de beroemde *micro-macro paradox* (Mosley 1987). Terwijl veel evaluaties van (individuele) projecten op positieve effecten van ontwikkelingshulp wezen, was dit effect macro-economisch nauwelijks aanwijsbaar.

Vanaf de tweede helft van de jaren negentig is een grote stroom van publicaties op gang gekomen die wel rekening hield met de endogeniteit van hulp. Een van de eerste, en een van de meest invloedrijke, studies is een onderzoek van Craig Burnside en David Dollar

<sup>64</sup> Zie bijlage V



uit 1997.<sup>65</sup> De onderzoekers concludeerden dat hulp alleen een positieve invloed op economische groei heeft in landen met een goed macro-economisch beleid. Deze conclusie werd herhaald in het invloedrijke Wereldbank rapport "Assessing Aid" uit 1998, waarvan David Dollar co-auteur was. Andere onderzoekers vonden vergelijkbare resultaten (bij voorbeeld Collier en Dehn 2001; Collier en Dollar 2002 en 2004; Collier en Hoeffler 2004). Collier en Dehn onderzochten ook de invloed van negatieve prijsschokken, zoals een scherpe daling van exportprijzen (met name grondstoffen). De auteurs concludeerden dat het van belang was om met ontwikkelingshulp de effecten van dergelijke schokken op te vangen en dit is ook in lijn met de argumenten voor betalingsbalanssteun (zie ook hoofdstuk 2). De conclusie sloot aan bij de bevindingen van Guillaumont en Chauvet (2001), volgens wie hulp juist effectief was voor landen met grote economische problemen, onder meer door verslechtering van de ruilvoet of een natuurramp. In 2006 publiceerden Goderis en Verbon de resultaten van onderzoek naar de effecten van de Nederlandse hulp, waarbij zij dezelfde econometrische aanpak hanteerden. De beide auteurs concludeerden dat de Nederlandse bilaterale hulp alleen een positief effect had in landen met goed beleid. In landen met slecht beleid zou het effect zelfs negatief zijn. Een tweede opvallende bevinding was dat multilaterale hulp een negatief effect had en dat Nederland dus beter niet een deel van de bilaterale hulp kon overhevelen naar internationale organisaties.

| 152 |

Het *Assessing Aid* rapport had met de aanbeveling om hulp meer te richten op landen met goed (macro-economisch) beleid grote invloed op het beleid van de Wereldbank en van bilaterale donoren, waaronder Nederland (zie ook hoofdstuk 3 en Easterly 2003). Het rapport kreeg meer kritiek uit de academische wereld. Lensink en White (2000) lieten zien dat de resultaten weinig robuust waren en dat kleine wijzigingen in het model tot totaal andere uitkomsten konden leiden. Easterly, Levine en Roodman (2004) herhaalden de regressies van Burnside en Dollar, maar voegden nieuwe data toe, waarna de eerder gemeten effecten verdwenen. Hansen en Tarp (2001) kwamen met een meer algemene kritiek op de 'hulp en groeiregressies'. Volgens de onderzoekers kregen de theoretische onderbouwing en de econometrische techniek voor het schatten van de effecten te weinig aandacht, waardoor uitkomsten te gevoelig waren voor de modelspecificatie en/of methodologiekeuze. Zij kwamen omgekeerd tot de conclusie dat er geen empirisch bewijs is dat hulp alleen maar werkt als het ontvangende land een goed macro-economisch beleid voert. Dalgaard, Hansen en Tarp (2004) stelden vast dat het interactie-effect van hulp en goed macro-economisch beleid niet significant is als rekening wordt gehouden met de lagere effectiviteit van hulp in de tropen.<sup>66</sup> Burnside en Dollar (2004) lieten datzelfde jaar zien dat ook met nieuwe data hun conclusies overeind bleven, maar zij moesten daarvoor wel de modelspecificatie aanpassen, waarbij hun aandacht verschoof van goed

<sup>65</sup> Het concept circuleerde vanaf 1997 in wetenschappelijke kringen maar het artikel werd in 2000 gepubliceerd.

<sup>66</sup> De vraag blijft natuurlijk waarom hulp minder effectief is in de tropen. Volgens de auteurs zijn de klimatologische omstandigheden minder gunstig voor de mens (meer ziekten) en landbouw (minder vruchtbare grond, droogte). Deze argumenten zijn sterk verwant aan het werk van Sachs en Warner (1997). Omdat in de onderzochte periode een groot aantal Afrikaanse landen een slecht macro-economisch beleid voerde bestaat er een hoge correlatie tussen klimaat (tropen) en macro-economisch beleid, een reden waarom onderzoekers beide effecten konden vinden.

macro-economisch beleid naar het belang van instituties (om het economisch verkeer te regelen). Deze conclusie is ook voor begrotingssteun van belang: de modaliteit veronderstelt enerzijds het goed functioneren van deze instituties, terwijl donoren anderzijds veronderstellen dat zij met begrotingssteun de verbetering ervan kunnen bevorderen (zie ook hoofdstuk 2). De resultaten van deze doorlichting laten zien dat het empirisch bewijs voor beide ontbreekt: donoren hebben zich de facto niet laten leiden door de kwaliteit van de instituties en hebben hierop ook geen grote invloed gehad met begrotingssteun (zie ook hoofdstuk 5).

**Tabel 6.1: De relatie tussen hulp en economische groei\***

Jaar	Auteur(s)	Periode van analyse	Significant effect	Voorwaarden / omstandigheden
2000	Burnside en Dollar	1970-1993	Ja	Goed macro-economisch beleid
2001	Guillaumont en Chauvet	1970-1993	Ja	Grote effectiviteit in moeilijke economische omstandigheden (o.a. rampen en een sterke verslechtering van de ruilvoet)
2001	Collier en Dehn	1974-1993	Ja	Goed macro-economisch beleid; grote effectiviteit bij negatieve prijsschokken
2001	Hansen en Tarp	1978-1993	Ja	Afnemende meeropbrengsten
2002	Collier en Dollar	1974-1997	Ja	Goed macro-economisch beleid
2004	Collier en Hoeffler	1974-1997	Ja	Vooral effectief in landen die herstellen van een burgeroorlog en goed macro-economisch beleid voeren
2004	Dalgaard, Hansen en Tarp	1974-1997	Ja	Hulp is minder effectief in tropische gebieden
2004	Burnside en Dollar	1990-1999	Ja	Goede (sociaaleconomische) instituties
2005	Rajan en Subramanian	1960-2000	Nee	Nvt
2006	Djankov et al.	1960-1999	Nee	Negatief effect op democratie en economische groei
2006	Goderis en Verbon	1970-1997	Ja	Hulp is alleen effectief in landen met goed beleid. Bilaterale hulp is effectief; multilaterale hulp niet.
2009	Angeles en Neanidis	1958-2001	Ja	Niet te sterk gekoloniseerd.
2010	Lessmann en Markwardt	1966-1997	Nee	Negatief interactie-effect van hulp en decentralisatie
2010	Arndt, Jones en Tarp	1970-2000	Ja	Hulp is effectief op de langere termijn
2012	Kimura, Mori en Sawada	1973-2002	Negatief	Negatief effect van donor proliferatie

\* Resultaten van landenvergelijkend onderzoek (cross-country regressies)

Vanaf het midden van het decennium vonden de meeste studies geen effect (meer) van hulp op het inkomen. Rajan en Subramanian (2005) maakten onderscheid naar kanaal (bilaterale hulp en multilaterale hulp) en doelstellingen (sociale en economische hulp), maar in geen van de gevallen droeg de hulp significant bij aan de economische groei. Volgens de beide onderzoekers van het IMF zijn de methodologische problemen te groot om op betrouwbare wijze via cross-country regressies effecten te kunnen meten. Volgens Djankov et al. (2006) heeft hulp een negatief effect op zowel de democratie in een land als op economische groei. De auteurs verklaren dit uit een 'rent-seeking' gedrag van overheden in ontvangende landen zoals ook bij grondstoffen zou bestaan. In plaats van zelf productieve activiteiten te ondernemen zouden overheden kiezen voor gemakkelijk te behalen winsten, bij voorbeeld door het verlenen van olie-concessies of simpelweg het ontvangen van ontwikkelingshulp. Rent-seeking vermindert ook de democratische controle. Ontwikkelingshulp zou zo ook corruptie in de hand werken (Djankov et al. 2006).

Lessmann en Markwardt (2010) vonden geen significant effect van hulp op economische groei, maar wel een negatief interactie-effect: fiscale decentralisatie heeft een negatief effect op de hulp – economische groei relatie en politieke decentralisatie heeft geen effect. Alleen bij technische assistentie vonden de onderzoekers een positief effect van decentralisatie. Deze conclusie heeft gevolgen voor begrotingssteun, omdat donoren in de beleidsdialoog vaak aandringen op (verdere) decentralisatie. Het klassieke argument voor fiscale en politieke decentralisatie is dat de allocatie dan efficiënter is en overheidsbestedingen effectiever, omdat lagere overheden dicht bij de burger staan en beter geïnformeerd zijn over de lokale behoeften aan publieke goederen. De economische literatuur laat echter ook andere geluiden horen. Zo zijn bij decentralisatie de risico's op corruptie groter, juist omdat lokale politici en ambtenaren dicht bij de eisen van hun belangen groepen staan (Prud'homme 1995; Bardhan 2002). Een volgend argument is dat het in veel ontwikkelingslanden lastig is om aan gekwalificeerde werknemers te komen. De meest gekwalificeerde werknemers trekken vaak naar de steden om bij de centrale overheden te gaan werken (Brueckner 2000). Deze factoren maken dat decentralisatie ook negatieve effecten kan hebben, zoals Lessmann en Markwardt lieten zien. De onderzoekers richtten zich vooral op projecthulp, maar er is – gegeven de beleidsdialoog – geen reden waarom het argument niet evenzeer valide zou zijn voor begrotingssteun. Moyo (2009) stelt ook dat ontwikkelingshulp, en in het bijzonder begrotingssteun, corruptie bevordert en een negatief effect heeft op de economische ontwikkeling. Zij baseert deze conclusie echter niet op eigen empirisch landen vergelijkend onderzoek, maar maakt wel gebruik van de literatuur. Haar belangrijkste argument is het intuïtieve argument dat landen veel rijker hadden moeten zijn als de hulp effectief was besteed. Dalgaard en Erickson (2009) en Dalgaard en Hansen (2010) laten daarentegen zien dat de veronderstelde potentiële effecten van hulp vaak worden overschat. De auteurs berekenden dat als alle hulp in de afgelopen dertig jaar effectief zou zijn gebruikt om de investeringen te verhogen, dit over een periode van dertig jaar nog maar geleid zou hebben tot een verhoging van het inkomen per hoofd van de bevolking van 6-10%.

Het lag natuurlijk ook voor de hand om de uiteenlopende resultaten van het econometrisch onderzoek nader te vergelijken en na te gaan of op basis daarvan meer definitieve uitspraken mogelijk zijn. Roodman (2007) analyseerde de robuustheid van de resultaten van de

zeven (in academische zin) meest invloedrijke studies (op een totaal van meer dan 100). Hij onderwierp ze aan een aantal tests, waaronder wijziging van de modelspecificatie, het opnemen van nieuwe data en de verwijdering van een aantal uitbijters (sterk afwijkende gegevens). Op grond hiervan kwam hij tot de conclusie dat de resultaten niet robuust zijn. Doucouliagos en Paldam (2008) gebruikten uit het totaal van meer dan 100 publicaties de resultaten van 68 artikelen voor een *meta-analyse*.<sup>67</sup> Op basis hiervan concludeerden zij dat er geen econometrisch bewijs is dat hulp een positief effect heeft op economische groei. Enkele jaren later herhaalden zij de analyse met nieuwe gegevens, maar met hetzelfde resultaat (Doucouliagos en Paldam 2011). Mekasha en Tarp (2011) herhaalden de eerste analyse van de auteurs, maar vonden wel degelijk een positief en statistisch significant resultaat. Zij wezen op enkele discutabele keuzes in de aanpak van Doucouliagos en Paldam.<sup>68</sup>

Ander recent onderzoek komt eveneens tot positieve resultaten. Angeles en Neandis (2009) veronderstelden dat veel hulp niet effectief is, omdat de heersende elite de middelen niet gebruikt om de economische groei te versterken. Dit gedrag zou zijn ingegeven door het voorbeeld van Europese kolonisten, die weinig geïnteresseerd waren in de economische ontwikkeling van de gebieden die zij hadden onderworpen. Deze hypothese doet sterk denken aan het werk van Acemoglu, Johnson en Robinson (2001 en 2002; zie ook Easterly en Levine 2003 en Acemoglu en Robinson 2012). Volgens Acemoglu et al. vestigden de Europese immigranten twee typen koloniën: in regio's met een minder vijandig klimaat (zoals de Verenigde Staten en Canada) vestigden zij op Europese leest gebaseerde instituties. In grondstofrijke gebieden met een vijandig klimaat introduceerden ze vooral instituties die gericht waren op het winnen en exporteren van deze bronnen. In beide gevallen bleven deze instituties na de onafhankelijkheid voortbestaan. Een van de verklaringen waarom nieuwe elites het gedrag van eerdere kolonisten overnamen is het bestaan van verschillende etnische groepen. Het patronage systeem heeft vooral aandacht voor de eigen etnische groepen. Angeles en Neandis vonden een significant positief effect voor hulp, maar tegelijkertijd een significant negatief effect voor de interactieterm van hulp en de mate van kolonisatie. Deze conclusie heeft gevolgen voor begrotingssteun. Het zou betekenen dat het instrument niet effectief zou zijn in landen die sterk gekoloniseerd waren.

Recent onderzoek van Arndt, Jones en Tarp (2010) gaat uitgebreid in op de eerder genoemde methodologische problemen en besteedt veel aandacht aan de oplossing daarvan. Na uitgebreide testen concluderen de onderzoekers dat hulp vooral op de *langere termijn* een significant positief effect heeft op economisch groei: een stijging van de hulp met tien procent van het BBP van het ontvangende land laat de economische groei per hoofd van de bevolking op langere termijn toenemen met meer dan een procentpunt.

<sup>67</sup> De techniek komt heel simpel gesteld op het volgende neer. Verschillende onderzoeken leveren verschillende resultaten, die vaak mede bepaald worden door verschillen in samenstelling van de steekproef. Het combineren van de resultaten van verschillende studies leidt in wezen tot een vergroting van de steekproef, waardoor het mogelijk is om tot nauwkeurigere en meer robuuste schattingen van het effect te komen. In het genoemde geval is gebruik van de techniek eigenlijk niet correct, omdat de verschillende studies in essentie steeds dezelfde data (en dus steekproef) gebruiken.

<sup>68</sup> Doucouliagos en Paldam reageerden daarop in 2012 met een nieuw artikel waarin zij stelden aan te tonen dat hun conclusies wel degelijk correct waren.

Afsluitend kunnen we concluderen dat er voldoende empirisch bewijs bestaat dat hulp op de langere termijn een positief effect heeft op economische groei. De bovengenoemde studie is state of the art en met meer 'rigour' uitgevoerd dan veel andere studies. Voor de korte termijn blijft het aantonen van een positief verband lastig, juist omdat de correlatie tussen hulp en economische groei op de korte termijn negatief is (Roodman 2008): landen krijgen hulp omdat het economisch niet goed gaat. Een andere reden waarom het aantonen van een direct positief effect lastig is, is dat een groot deel van de hulp helemaal niet is gericht op het bevorderen van economische groei op de korte termijn.

## 6.3 Begrotingssteun en economische groei

### 6.3.1 Begrotingssteun vs andere modaliteiten

De eerste onderzoeken naar het effect van *programmahulp* kwamen vooral voort uit onvrede met bestaande berekeningen van de effecten van ontwikkelingshulp op economische groei. De verschillende studies berekenden het korte termijn effect van alle ontwikkelingshulp op economische groei, zonder rekening te houden met de verschillende hulpvormen of doelstellingen. Deze aanname, dat alle hulp dezelfde doelstellingen of korte termijn effecten zou hebben, is discutabel. Zo heeft noodhulp vooral tot doel om de directe gevolgen van calamiteiten te bestrijden. Vooral deze hulpvorm is op de korte termijn negatief gecorreleerd met economische groei, juist vanwege de negatieve invloed van een ramp op de economische activiteiten. Andere vormen van ontwikkelingssamenwerking hebben in eerste instantie tot doel om (bij voorbeeld) de gezondheid of het onderwijs in een land te verbeteren. Deze activiteiten dragen naar verwachting wel bij aan de economische groei, maar pas op langere termijn.

Tabel 6.2: Begrotingssteun en economische groei						
Jaar	Auteur(s)	Object	Periode van analyse	Effect	Sign.	Voorwaarden
2003	Cordella / Dell'Araccia	Begrotingssteun	1974-1977-1990-1993	Begrotingssteun effectiever dan projecthulp	Ja	Overeenstemming van doelstellingen; beperkte omvang
2004	Clemens, Radelet en Bhavnani	Programma-hulp, noodhulp en hulp gericht op de langere termijn	1973-2001	Hulp gericht op de korte termijn is effectief; voor de langere termijn niet effectief	Ja	Hulp voor de korte termijn maximaal 8%-9% van het BBP
2007	Mavrotas en Ouattara	Programma-hulp en projecthulp	1970-2001	Projecthulp leidt tot hogere kapitaaluitgaven programmahulp tot hogere overheidsconsumptie	Ja	Nvt
2008	Ouattara en Strobl	Financiële programma-hulp	1974-2001	Positief effect van projecthulp; negatief effect van financiële programmahulp	Nee	Projecthulp is ook niet effectief in de tropen; afnemende meeropbrengsten
2009	Annen en Kosempel	Technische assistentie	1970-2004	Technische assistentie heeft een positief effect; overige hulp niet	Ja	Technische assistentie is niet effectief in landen waar de hulp gefragmenteerd is.
2011	Bigsten, Platteau en Tengstam	Algemene Begrotingssteun	2000 -2009	Positief effect van begrotingssteun	Ja	Grootste effect wordt pas na enkele jaren bereikt

*Clemens, Radelet en Bhavnani (2004)* behoorden tot de eersten die de verschillende doelstellingen van hulp uit elkaar probeerden te halen. De auteurs onderscheidden noodhulp, hulp gericht op de langere termijn (zoals onderwijs) en hulp gericht op economische groei op de kortere termijn. Tot deze laatste categorie rekenen zij betalingsbalanssteun, investeringen in infrastructuur, steun aan productieve sectoren (zoals landbouw en industrie). Met deze indeling vonden zij sterke en significante effecten van hulp gericht op de korte termijn (ongeveer 53% van de totale hulp), waaronder, in de definitie van de drie onderzoekers, begrotingssteun. Door het onderscheiden van verschillende hulpvormen kwamen zij tot een effect dat twee tot drie maal zo groot was als eerdere schattingen. Volgens de auteurs heeft een dollar hulp, waaronder begrotingssteun, een (economische) opbrengst van 1,64 dollar. De effecten zouden ook niet afhankelijk zijn van goed economisch beleid. Zij zouden wel groter zijn in landen met sterkere (economische) instituties en landen met een hogere levensverwachting. Voor Sub-Sahara Afrika vonden de auteurs een groot effect: indien de (korte termijn) hulp aan Afrika geen 5,3% van het BBP zou hebben bedragen maar het

mondiale gemiddelde van 2,7%, dan zou de *gemiddelde* economische groei in het continent bijna 0,6 procent lager zijn geweest. De onderzoekers kwamen ook tot een positieve conclusie over de effecten van schuldverlichting: schuldbetalingen hebben een negatief effect op economische groei.

*Cordella en Dell'Ariccia* (2003) maakten onderscheid tussen projecthulp en programmahulp. Dat laatste duiden zij, niet helemaal correct, aan als begrotingssteun. De auteurs concludeerden dat de effectiviteit van de hulp afhangt van de sociale preferenties en eigen middelen van de ontvanger: projecthulp is effectiever als preferenties van donor en ontvanger verschillen en als de eigen middelen van de ontvanger relatief beperkt zijn. Begrotingssteun is omgekeerd effectiever als preferenties van donor en ontvanger overeenkomen en als het ontvangende land over meer eigen middelen beschikt. In lijn met eerdere onderzoeken van onder meer Craig Burnside en David Dollar (2000) vonden de auteurs alleen een significant positief effect van begrotingssteun in combinatie met goed (economisch) beleid. Deze conclusies waren zowel gebaseerd op theoretische overwegingen als op empirisch onderzoek. Het theoretische argument is dat als de ontvanger over weinig eigen middelen beschikt, deze ook weinig schuifvrijheid in de eigen begroting heeft en dat fungibiliteitsproblemen van projecthulp daarmee beperkt zijn. Als preferenties van donor en ontvanger vervolgens ook uiteenlopen, kan de donor beter de eigen doelstellingen via projecten realiseren – zonder al te grote fungibiliteitsrisico's. Maar als preferenties overeenkomen dan is er geen reden om de ontvanger het programma niet zelf te laten uitvoeren, terwijl fungibiliteit de effectiviteit van projecten ondermijnt als de ontvanger zelf kan schuiven.

| 158 |

Voor hun analyse gebruikten de onderzoekers data voor 45 landen over de periode 1973-1993, verdeeld over vijf perioden van vier jaar (en dus leidend tot 225 waarnemingen). Programmahulp bestond in deze periode nog vooral uit betalingsbalanssteun, importsteun en de kwijtschelding van schulden.<sup>69</sup> Programmahulp had daarmee vooral directe economische motieven, gericht op de korte termijn. Het lag daarom ook voor de hand dat de auteurs grotere effecten zouden vinden van 'begrotingssteun'.

In afwijking van andere studies gebruikten *Cordella en Dell'Ariccia* (2003), min of meer daartoe gedwongen, committeringen in plaats van daadwerkelijke betalingen. Volgens *Ouattara en Strobl* (2008) zijn de schattingen van de onderzoekers niet betrouwbaar, omdat committeringen vaak fors afwijken van daadwerkelijke betalingen (en vaak hoger zijn).<sup>70</sup>

*Ouattara en Strobl* (2008) onderscheidden in hun eigen onderzoek vier hulp-modaliteiten: projecthulp, financiële programmahulp, technische assistentie en voedselhulp. Zij vonden

<sup>69</sup> In deze jaren hield het OECD/DAC secretariaat nog geen gegevens van begrotingssteun als aparte categorie bij. De auteurs rekenden macrosteun en programmahulp die deel uitmaakt van aanpassingsprogramma's van IMF en Wereldbank tot de categorie begrotingssteun.

<sup>70</sup> Dit betekent dat *Cordella en Dell'Ariccia* de effecten vermoedelijk hebben onderschat. Immers, als de werkelijke betalingen lager zijn dan de toegezegde bedragen wordt hetzelfde effect dus bereikt met een gemiddeld lager bedrag. In essentie zijn committeringen dan een (te hoge) proxy van de daadwerkelijke betalingen.

een positief verband tussen projecthulp en economische groei, maar een negatief effect van programmahulp op economische groei. Dit is opvallend, omdat deze bevinding haaks staat op de resultaten van zowel Clemens et al. (2004) als ook die van Cordella en Dell'Ariccia. Ouattara en Strobl vonden geen bewijs voor de stelling van Burnside en Dollar dat de effectiviteit van hulp afhankelijk is van de kwaliteit van het gevoerde macro-economisch beleid.<sup>71</sup>

Ouattara en Strobl concludeerden ook dat te veel technische assistentie een negatief effect kan hebben op de economie van het ontvangende land.<sup>72</sup> Deze conclusie staat haaks op de bevindingen van *Annen en Rosempel* (2009), volgens wie technische assistentie effectiever is dan andere hulpvormen, op voorwaarde dat de hulp aan het ontvangende land niet te gefragmenteerd is. Volgens de onderzoekers heeft technische assistentie een invloed op de productiviteit en dus economische groei, terwijl de overige hulp een inkomensoverdracht is, die bijdraagt aan de beschikbare middelen voor consumptie en investeringen.

In 2011 hebben Bigsten, Platteau en Tengstam in het kader van een onderzoek naar mogelijkheden om de doelmatigheid van de hulp vanuit EU landen te verhogen onderzocht of algemene begrotingssteun een effectievere hulpvorm is dan andere vormen van hulp. De onderzoekers kwamen daarbij tot een significant positief effect van begrotingssteun op economische groei. Dit effect neemt in de loop van de tijd toe: begrotingssteun heeft na twee jaar een groter effect op de economische groei dan na een jaar. Na drie jaar is het effect bijna verdubbeld: begrotingssteun ter grootte van een procent van het BBP draagt dan voor 0,6 procentpunt *meer* bij aan de BBP groei per hoofd van de bevolking dan andere vormen van hulp. Deze bevinding is consistent met de economische literatuur over de effectiviteit van hulp (zie mn Arndt et al. 2010), volgens welke hulp juist op langere termijn een groter effect zal hebben. Bigsten et al. berekenden dat een stijging van ABS als percentage van de totale hulp (voor alle landen) met 4% leidt tot een extra groei in de ontvangende landen van in totaal EUR 1,8 miljard.<sup>73</sup>

| 159 |

### 6.3.2 Recente data

Zoals de tabellen 6.1 en 6.2 laten zien is een groot deel van het empirische onderzoek gericht op de jaren 1970-1995, jaren waarin veel (vooral Afrikaanse) landen het economisch (en vaak ook politiek) niet goed deden, mede vanwege slecht economisch beleid en niet goed functionerende instituties. Vanaf het einde van de jaren negentig heeft een groot aantal (Afrikaanse) landen echter veel gunstigere groeicijfers, terwijl zij in de jaren negentig,

<sup>71</sup> In navolging van Dalggaard et al. (2004) concludeerden de onderzoekers ook dat hulp niet effectief is in de tropen.

<sup>72</sup> Het blijkt dat de bevindingen van Ouattara en Strobl afwijken van die van andere onderzoekers. Daar bestaan verschillende verklaringen voor. Ten eerste zijn de bevindingen van de auteurs minder robuust dan zij stellen (blz. 360): in een groot deel van de specificaties is het 'negatieve effect' van financiële hulp niet significant. Een tweede probleem dat vermoedelijk een rol speelt is de opname van de verschillende hulpvormen in één model, hetgeen vermoedelijk leidt tot multicollineariteitsproblemen (zie hieronder), wat betekent dat we weinig waarde kunnen toekennen aan de berekende coëfficiënten (effecten).

<sup>73</sup> De onderzoekers controleren overigens niet voor mogelijke endogeniteit, hetgeen kan leiden tot een overschatting van het effect.



mede onder druk van IMF en Wereldbank, het macro-economisch beleid in belangrijke mate hebben verbeterd.

Radelet (2010) noemt 17 'rijzende' landen met groeicijfers per hoofd van de bevolking van 2% tot ruim 5% per jaar. Gegeven de hoge bevolkingsgroei in deze landen is de gemiddelde economische groei nog circa drie procentpunt hoger. De auteur maakt onderscheid tussen opkomende landen, drempellanden, olie exporteurs en overige landen. De opkomende landen zijn de niet olie-exporterende Afrikaanse landen die het economisch goed doen, zoals Mozambique, Rwanda en Botswana. Tot de olie-exporterende landen behoren landen als Angola, Soedan en Nigeria. De drempellanden behaalden in de afgelopen tien jaar geen groei per hoofd van de bevolking van gemiddeld twee procent per jaar, terwijl recente groeicijfers wel gunstig zijn. Hieronder vallen landen als Kenia, Benin, Malawi en Senegal. De groep overige landen kent nauwelijks een economische groei (per hoofd van de bevolking). Landen als Burundi, Congo, Eritrea, Somalië en Zimbabwe maken hier deel van uit.

Uit een vergelijking blijkt dat vooral de opkomende landen en drempellanden begrotingssteun hebben ontvangen, terwijl dat onder de meeste overige landen niet of nauwelijks het geval was.

| 160 |

	ABS landen	Weinig / geen ABS	Totaal
Opkomende landen	11	7	18
Drempellanden	5	1	6
Olie-exporterende landen	1	7	8
Overige landen	7	9	16
Totaal	24	24	48

Bron: Radelet (2010)

Tot de succesvolle landen die weinig of geen begrotingssteun ontvingen behoren Botswana, Namibië, Ethiopië, Liberia, Sao Tomé en Principe en de Seychellen. Kenia is het drempelland zonder veel begrotingssteun. Tot de minder succesvolle landen die wel relatief veel begrotingssteun hebben ontvangen behoren Burundi, de Centraal Afrikaanse Republiek, de Comoren, Djibouti, Guinee-Bissau, Niger en Togo. Kameroen is het olie-exporterende land met begrotingssteun.

### 6.3.3 Afnemende meeropbrengsten

Hansen en Tarp (2001) behoorden tot de eersten die met een internationaal vergelijkende aanpak de mogelijkheid van afnemende meeropbrengsten van ontwikkelingshulp onderzochten. Zij concludeerden dat met het toenemen van de hulp het effect op de economische groei afneemt. Ook Clemens et al. (2004) concludeerden dat er grenzen zijn aan de omvang van de hulp: landen zouden het maximale groei-effect bereiken als de (korte termijn) hulp 8-9% van het BBP bedraagt. Ook de conclusie van Cordella en Dell'Ariccia (2003) dat begrotingssteun alleen effectief is als de hulp relatief beperkt is ten opzicht van de eigen

middelen van de ontvangende landen kwam voort uit dezelfde aanpak.<sup>74</sup> Ouattara en Strobl (2008, blz. 360) vonden deze effecten voor projecthulp.

De meeste onderzoekers (zie onder meer Clemens et al. 2004) verklaren afnemende meeropbrengsten uit een beperkte absorptiecapaciteit. Ouattara en Strobl (2008) vonden deze conclusie niet aannemelijk, omdat vrijwel alle landen een hulpniveau beneden de kritische grenzen hebben. Zij veronderstelden dat dit het gevolg is van toenemende coördinatielasten, zowel voor donoren als voor het ontvangende land. Deze conclusie is impliciet een pleidooi voor begrotingssteun, omdat de hoge coördinatielasten van projecthulp juist een centraal argument voor de verstrekking van begrotingssteun vormt. Dit element komt ook terug in de studie van Kimura et al. (2012), die laat zien dat een proliferatie van donoren een negatief effect heeft op de economische groei van het ontvangende land (voor een vergelijkbaar resultaat zie ook Bigsten et al. 2011). Het argument hiervoor is dat het gebrek aan coördinatie ownership verzwakt en leidt tot inefficiëncies in de absorptie van de hulp (blz. 7).

### 6.3.4 Dutch Disease

Als algemene begrotingssteun een groot deel van het budget uitmaakt en de overheid de middelen gebruikt voor de aankoop van niet verhandelbare goederen en diensten kan dat leiden tot een appreciatie van de munt en/of stijging van de inflatie en verslechtering van de concurrentiepositie. Younger (1992) bracht voor het eerst de mogelijkheid van dit probleem van Dutch Disease effecten van hulp ter sprake. Het gaat hier om twee effecten, die dezelfde gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van de exportsector:

- a buitenlandse hulp leidt door stijging van het inkomen tot een stijging van de effectieve vraag. Dit leidt vervolgens tot een prijsstijging van binnenlandse goederen en van de prijs van arbeid. Door de hogere kosten worden sectoren die op de export gericht zijn (of moeten concurreren met de internationale handel) minder concurrerend;
- b het grotere aanbod van buitenlandse valuta kan bijdragen aan een stijging van de wisselkoers, wat eveneens bijdraagt aan een verslechtering van de concurrentiepositie.

Het gevolg van beide factoren is dat een deel van de potentiële inkomensstijging weglekt door daling van de export, tenzij de hulp vooral wordt gebruikt voor verbetering van de productiviteit in sectoren die met de wereldmarkt concurreren. Doordat de middelen voor begrotingssteun vooral worden gebruikt voor investeringen in sociale sectoren (zie ook Mavrotas en Ouattara 2007) zijn de risico's van Dutch Disease effecten relatief groot. Daar staat tegenover dat deze effecten gemakkelijk worden overschat, omdat de grote (verborgen) werkloosheid een opwaarts effect op de lonen voorkomt.

<sup>74</sup> Economen onderzoeken deze afnemende meeropbrengsten door de opname van een kwadratische term (hulp  $\times$  hulp) in de vergelijking. Een negatieve coëfficiënt wijst dan op afnemende meeropbrengsten. Als de hulp toeneemt wordt het effect dan op den duur negatief. Later onderzoek laat zien dat de opname van een dergelijke term uit statistisch oogpunt problematisch kan zijn (zie ook Roodman 2008).

White en Dijkstra (2003) concludeerden in een uitgebreide studie van de effecten van programmahulp dat er niet of nauwelijks sprake was van “Dutch Disease” effecten. Ten eerste zorgde hulp vaak voor een kleinere prijsstijging van niet verhandelbare goederen, omdat de hulp hielp overheidstekorten te financieren. Ten tweede zorgde de conditionaliteit voor liberalisatie en/of devaluatie van de wisselkoers.

Killick en Foster analyseerden de macro-economische effecten van een toename van hulp begin jaren '2000 in zeven Afrikaanse landen. Alleen in Ghana apprecieerde de wisselkoers enigszins en in bijna alle landen namen de exporten toe en daalde de inflatie (Killick en Foster 2007). Dit betekent dat er geen sprake was van Dutch Disease effecten, maar de auteurs waren voorzichtig: wellicht was de wisselkoers wel meer gedeprecieerd zonder de toename in hulp. In Uganda voerde de overheid een actief beleid om toename van de liquiditeit en appreciatie van de wisselkoers te voorkomen, door als reactie op hulp, overheidsobligaties te verkopen (Atingi-Eto 2006). Maar het nadeel hiervan is dat de overheidsschuld toeneemt en dat er minder krediet beschikbaar is voor de particuliere sector (Brownbridge en Tumusiime-Mutebile 2007). Toch zijn veel auteurs ervan overtuigd dat hulp vooral het aanbod van goederen vergroot en dat daardoor Dutch Disease effecten niet groot zijn (Adam en Bevan 2006, Serieux 2007).

| 162 |

Rajan en Subramanian (2006) veronderstelden dat als buitenlandse hulp inderdaad gepaard gaat met Dutch Disease effecten, dit dan in ontwikkelingslanden betekent dat de groei in arbeidsintensieve sectoren (waar zij een comparatief voordeel hebben) achterblijft bij de groei in andere sectoren. Dat betekent dan ook dat dit verschil in groeivoeten in landen die vele hulp ontvangen groter is dan in landen die weinig of geen hulp ontvangen. Op basis van empirisch onderzoek vonden zij inderdaad ondersteuning voor deze hypothese. Clausen en Schürenberg (2009) kwamen voor Zambia tot zeer hoge weglekeffecten, met name omdat de koperexport aanzienlijk zou lijden onder de prijsaanpassingen. Elbers en Gunning (2011) stelden daar tegenover dat de veronderstelde mobiliteit van arbeid en kapitaal voor de kopermijnbouw weinig reëel is en dat de effecten daarom veel lager zullen zijn. Andere onderzoeken laten zien dat in Zambia in het eerste decennium van deze eeuw wel Dutch Disease effecten zijn opgetreden, maar dan vooral *door* de stijging van de koperexport (De Kemp, Faust en Leiderer 2011). In 2005 apprecieerde de Kwacha onder invloed van zowel de hoge koperprijs (en export) als ook onder invloed van de schuldverlichting. Volgens Devarajan et al. (2008) kan buitenlandse hulp vooral een negatief effect hebben als deze veranderlijk en weinig stabiel is. De auteurs concludeerden dat “... unfavorable macroeconomic dynamics of scaled-up aid are the result of donor behavior rather than the functioning of recipient economies” (blz. 256). Een van de doelstellingen van begrotingssteun is om de hulp meer voorspelbaar te maken, wat zou leiden tot een afname van Dutch Disease effecten. Aiyar en Ruthbah (2008) kwamen tot de conclusie dat een stijging van de hulp in het algemeen niet heeft geleid tot een appreciatie van de wisselkoers (zie ook Devarajan et al. 2008). De onderzochte landen gebruikten een groot deel van de extra hulp voor het opbouwen van internationale reserves.

## 6.4 Resultaten van case studies

### 6.4.1 Evaluaties

Het grote onderzoek dat White en Dijkstra (2003) voor het Zweedse Sida hebben uitgevoerd behoort tot een van de eerste grote studies naar de effecten van programmahulp. De evaluatie omvatte negen landen case studies, waarvan zes in Afrika. De onderzoekers analyseerden het effect van programmahulp op macro-economische grootheden, zoals importen en overheidsbestedingen, om van daaruit conclusies te trekken over het effect op de economische groei. Methodologisch combineerden de auteurs een kwalitatieve case study benadering met kwantitatieve analyses, waaronder het gebruik van simulatiemodellen. Voor de onderzochte periode ging het daarbij voor macrosteun vooral om betalingsbalanssteun, schuldverlichting en importsteun, en minder nog om (algemene) begrotingssteun.<sup>75</sup> De bijdrage aan de macro-economische stabilisatie (zowel intern als extern) stond kortom voorop (zie ook blz. 527).

De conclusies in het boek (blz. 538-539) combineren theoretische overwegingen met de bevindingen uit de negen case studies als ook met andere inzichten uit de empirische literatuur:

- ontwikkelingshulp heeft in de negen landen bijgedragen aan 20% tot 50% hogere importen. Deze stijging van de import had zowel een positief effect op consumptie en investeringen, als ook een negatief effect op de inflatie;
- de hulp leidde niet tot een evenredige verhoging van de overheidsuitgaven, hetgeen eveneens een negatief effect op de inflatie had (door beperking van het begrotingstekort);
- de hulp ondersteunde de lokale valuta, wat de effecten van liberalisatie van de wisselkoers verzachtte. Ook dit had een deflatoir effect;
- reacties van particuliere investeringen op de hulp waren zwak;
- in de meeste landen had de hulp geen grote invloed op de overheidsuitgaven voor sociale sectoren.

Overall concluderen de auteurs dat er geen twijfel over kan bestaan dat de hulp door een verhoging van de importen en uitgaven heeft bijgedragen aan een verhoging van de welvaart, maar dat het effect noch erg sterk was, noch duurzaam.

De *Joint Evaluation of General Budget Support* (2006) besteedde vooral aandacht aan de 'voorkant' van het proces, dat wil zeggen de directe invloed van donoren met begrotingssteun op het overheidsbeleid en minder aan de invloed van datzelfde overheidsbeleid op de doelstellingen van begrotingssteun.<sup>76</sup> Een eerste conclusie uit het synthese rapport is dat begrotingssteun heeft bijgedragen aan het handhaven van de macro-economische stabiliteit, die de meeste landen al eerder hadden bereikt. Daarbij speelde het overheidsbeleid in het ontvangende land wel een actieve rol, met name om de effecten van de schommelingen in en onvoorspelbaarheid van de hulp op te vangen. Verschillende landen (zoals Rwanda en Mozambique) moesten op de binnenlandse markten lenen om

<sup>75</sup> Dit betekent ook dat de conclusies vooral geldig zijn voor de jaren negentig.

<sup>76</sup> De evaluatie omvatte zeven landen case studies: Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda en Vietnam.

de tekorten aan te vullen, terwijl Uganda uit de reserves kon teren die het land aanhield om een stijging van de wisselkoers te voorkomen. In het geval van Malawi concludeerde het rapport dat terugtrekken van de begrotingssteun, omdat het land de regels van de begrotingsdiscipline onvoldoende in acht nam, de situatie op korte termijn slechts verergerde (blz. 66). De evaluatie vond geen negatief effect van begrotingssteun op de belastinginkomsten. Het instrument droeg wel bij aan de financiering van de afschaffing van gebruikersbijdragen (voor onderwijs en gezondheidszorg).

In 2010 publiceerde IEG, de evaluatiedienst van de Wereldbank, de resultaten van een evaluatie van de *Poverty Reduction Support Credits* (PRSCs), het belangrijkste instrument van de Wereldbank voor begrotingssteun. In totaal ontvingen 27 landen via dit instrument begrotingssteun. IEG onderzocht de steun aan zeven landen in detail. Een belangrijke conclusie uit het rapport is dat 22 PRSC landen een hogere economische groei hadden, een hogere groeivoet hebben gerealiseerd en ook op andere indicatoren (zoals inflatie en export) beter scoorden dan andere (vergelijkbare) landen.<sup>77</sup> De economische groei was met name hoger in de industrie en dienstverlening.

**Tabel 6.4: PRSC landen en economische groei**

	Aantal landen	Gemiddelde groei 1995-1999	Gemiddelde groei 2000-2007	Vershil
PRSC landen	22	0,8%	4,2%	3,4%
Non-PRSC landen met een CPIA score van 3 of hoger (2007)	37	0,5%	3,3%	2,8%
Non_PRSC landen	52	-0.1%	2,5%	2,6%
Totaal IDA landen	74	0,2%	3,0%	2,8%

Bron: IEG (2010); Vol. 2, Blz. 41.

Hoewel IEG probeerde te corrigeren voor selectie-effecten, hield de organisatie wel rekening met een resterende selection-bias: “PRSCs had better macroeconomic results than others – both in the PRSC period and before” (IEG 2010, blz. 71). Landen kregen toegang tot deze hulpvorm *omdat* ze het al beter deden. In sommige succesvolle landen (zoals Vietnam) had de overheid al belangrijke hervormingen in gang gezet, zodat deze niet aan de PRSCs toegeschreven konden worden. Desalniettemin suggereert de tabel een netto effect van 0.6 procent groei per hoofd van de bevolking per jaar, en dat is een omvangrijk effect.

IEG kritiseerde wel het ontbreken van een concrete groeistrategie in veel gevallen. De meeste landen, zowel PRSC als non-PRSC-landen, hadden een vergelijkbaar macro-economisch beleid, zodat dit ook nauwelijks een verklaring vormt voor verschillen in groeicijfers. In veel PRSC-landen (zoals Benin, Ghana, Laos en Mozambique) richtten de activiteiten van donoren zich vooral op een verbetering van het investeringsklimaat.

<sup>77</sup> Vijf landen waren uitgesloten van de analyse omdat die pas na 2005 PRSC ontvingen. IEG onderzocht niet of de verschillen significant waren.

Mozambique is volgens IEG een goed voorbeeld hoe begrotingssteun kan bijdragen aan economische groei: daar richtte de hulp zich op het handhaven van de macro-economische stabiliteit, PFM, financiële sector issues, het investeringsklimaat en verbetering van de productiviteit in de landbouw. Het lijkt er op dat de ownership van de Mozambikaanse overheid een belangrijke factor was bij deze resultaten. In andere landen was de begrotingssteun minder succesvol. In Benin bleef de economische groei in vergelijking met andere landen in de regio relatief laag, mede omdat het land er niet in slaagde hervormingen in de katoensector en energie door te voeren.

Landen case studies proberen in het algemeen niet om het effect van begrotingssteun op economische groei te berekenen. Een uitzondering is de evaluatie van begrotingssteun aan Tunesië (Caputo et al. 2011). Volgens deze evaluatie had de begrotingssteun (van de Europese Unie) aan het land via de bijdrage aan macro-economische stabilisatie en verbetering van het investeringsklimaat een positief effect op de economische groei.<sup>78</sup>

#### 6.4.2 De zes landen case studies

Volgens de consultants van de *Mali* evaluatie (Lawson et al. 2011) heeft de modaliteit in belangrijke mate bijgedragen aan de economische groei van ruim vijf procent per jaar. Dit cijfer was volgens de consultants het hoogst van de landen van de West-Afrikaanse Economische en Monetaire Unie (UEMOA). In de UEMOA regio hadden verschillende landen met begrotingssteun (Burkina Faso, Mali en Benin) over de periode 1990-2010 inderdaad de hoogste groeicijfers (zie case study Mali). Dat was echter al rond 2000 het geval. Daarna hadden ook landen in de regio zonder veel begrotingssteun hoge groeicijfers (zoals Senegal). Begrotingssteun maakte het in Mali 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. Een belangrijke factor in de economische groei was echter de hoge goudprijs. De relatief gunstige economische ontwikkeling van Mali wordt overschaduwed door de hoge bevolkingsgroei, waardoor de groei per hoofd van de bevolking beperkt is.

Andere evaluaties (onder meer voor Zambia, Tanzania, Ghana, Nicaragua en Vietnam) zijn voorzichtiger in hun conclusies. Net als de Mali evaluatie concluderen zij dat de beleidsdialoog geen belangrijke invloed heeft uitgeoefend op het macro-economisch beleid. Andere factoren, waaronder schulverlichting maar vooral ook de economische groei en het overheidsbeleid zelf waren van veel groter belang. Het is veeleer zo dat begrotingssteun de uitbreiding van overheidsuitgaven en dan met name in de sociale sectoren, mogelijk

<sup>78</sup> De conclusies zijn echter gebaseerd op een zeer kleine steekproef van vijf landen in de regio (over een periode van twaalf jaar)

maakte, onder handhaving van de macro-economische stabiliteit. Deze uitbreiding van de overheidsuitgaven had vervolgens wel een bestedingseffect en droeg zo bij aan de economische groei (zie voor Tanzania Mkenda et al. 2010).

De evaluatie van *Ghana* (Lawson et al. 2008) concludeerde dat begrotingssteun zowel bijdroeg aan de vermindering van het begrotingstekort, vermindering van de binnenlandse schuld en uitbreiding van de overheidsuitgaven. Gegeven de omvang van de begrotingssteun was deze bijdrage echter bescheiden en ook van afnemend belang. Volgens de IEG evaluatie van de begrotingssteun van de Wereldbank aan Ghana speelde de gezamenlijke beleidsdialoog een belangrijke rol bij de verbetering van het investeringsklimaat, terwijl de Wereldbank zelf effectief was in het laten beëindigen van subsidies voor energie.

De relatief lage economische groei in *Nicaragua* was volgens de IEG (2010) toe te schrijven aan de (lage) prijs van het belangrijkste exportproduct (koffie). Begrotingssteun had geen belangrijke invloed op de economische groei. Dijkstra en Grigsby (2010) concludeerden dat in Nicaragua de onvoorspelbaarheid van de begrotingssteun en het late moment van de betalingen er toe leidde dat de overheid deze vooral gebruikte voor reductie van het overheidstekort en binnenlandse schuldverlichting, hetgeen echter wel van belang was voor het handhaven van de macro-economische stabiliteit. Volgens de auteurs leidde de begrotingssteun niet tot hogere publieke uitgaven.

| 166 |

Voor *Zambia* maakte de begrotingssteun het voor de regering gemakkelijker om tijdens de financiële crisis de macro-economische stabiliteit te handhaven zonder forse bezuinigingen. De motor van de economische groei was 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.

*Vietnam* kende in de periode tussen 2001 en 2006 een hoge economische groei, die volgens de IEG toe te schrijven is aan de resultaten in de vijf sectoren waarop de Wereldbanksteun zich richtte: handel, ontwikkeling van de private sector, infrastructuur, privatisering van staatsondernemingen en hervorming van het bankwezen (IEG 2010, blz. 74). Deze hervormingen kenden een hoge mate van ownership en de Vietnamese overheid zou deze vermoedelijk ook zonder begrotingssteun hebben doorgevoerd (en waren dat deels ook al, zie de case study Vietnam op de CD-ROM). De financiële steun heeft het wel makkelijker gemaakt om de hervormingen te realiseren.

## 6.5 Conclusies

Terwijl economische groei en armoede vermindering centrale doelstellingen van begrotingssteun zijn, besteden de meeste evaluaties daar verrassend weinig aandacht aan. Positieve effecten worden meer verondersteld, dan diepgaand geanalyseerd. Er zijn wel enkele studies die het effect van begrotingssteun op economische groei hebben onderzocht met behulp van (econometrisch) internationaal vergelijkend onderzoek. De methodologische uitdagingen zijn bij dit type onderzoek groot. Dat komt niet alleen door de *heterogeniteit* van de hulp (de vele vormen en doelstellingen), maar vooral ook door het intrinsieke probleem dat hulp vooral dient om de armste landen vooruit te helpen. Hierdoor lijkt het verband tussen hulp en economische groei al snel negatief. Recent onderzoek, dat uitgebreid ingaat op de methodologische problemen en de resultaten aan uitgebreide tests onderwerpt, laat zien dat hulp in het algemeen wel degelijk een positief effect heeft op economische groei, maar dan vooral op de langere termijn.

Een complicatie bij de analyse van begrotingssteun is verder dat het instrument verschillende doelen dient, zowel voor de korte termijn (zoals het bijdragen aan macro-economische stabilisatie) als voor de langere termijn. Begrotingssteun beoogt niet alleen om op korte termijn bij te dragen aan de economische groei in een land, maar heeft ook een aantal andere dan economische doelstellingen, zoals verbetering van de gezondheid en levensomstandigheden van de armsten in de samenleving (vgl. ook de MDGs). Uit onderzoek blijkt echter dat ontvangende landen de middelen vooral inzetten voor investeringen in sociale voorzieningen (waaronder uitgaven voor onderwijs en gezondheidszorg). Dat betekent dan ook dat op de korte termijn de directe effecten op de economische groei beperkt zullen zijn. Interventies op het terrein van onderwijs en gezondheidszorg hebben een positief effect op de economische ontwikkeling, maar het kan lang duren voor deze effecten zichtbaar worden.

| 167 |

Met alle methodologische beperkingen laten de meeste studies een (beperkt) positief verband tussen begrotingssteun en economische groei zien. Een recente evaluatie van de Wereldbank wijst ook uit dat landen die *Poverty Reduction Support Credits* ontvingen een hogere economische groei hadden dan vergelijkbare landen die deze niet kregen. De veronderstelling dat begrotingssteun vooral een negatief effect heeft op de economische ontwikkeling is empirisch niet hard te maken.

Een andere vraag is of begrotingssteun via de beleidsdialoog hielp het economisch beleid te verbeteren en langs die weg de economische groei stimuleerde, of dat begrotingssteun aansloot bij goed economisch beleid. Hoofdstuk 5 liet zien dat donoren geen grote invloed hadden op het (macro-)economisch beleid. Dit laat onverlet een positieve invloed van de financiële middelen op het beleid en de economische ontwikkeling.





7

## Begrotingssteun en armoede

## 7.1 Inleiding

De vermindering van armoede is een centrale doelstelling van begrotingssteun. Het instrument zou daar op een effectieve wijze aan moeten bijdragen op grond van de veronderstelde:

- grotere effectiviteit van de hulp;
- grotere efficiency, die het mogelijk maakt meer te bereiken bij inzet van dezelfde middelen;
- een betere aansluiting bij de armoedestrategie van het ontvangende land;
- een grotere ownership.

De beleidstheorie is op dit punt echter weinig uitgewerkt, vooral waar het gaat om de verbetering van de inkomenspositie van de armsten. Zij geeft niet aan langs welke weg begrotingssteun zou moeten leiden tot de vermindering van armoede, anders dan via ondersteuning van de nationale armoedeprogramma's. Deze laatste maken veelal vooral middelen vrij voor de verbetering van de toegang van de armsten tot een aantal voorzieningen, met name gezondheidszorg en onderwijs.

Evaluaties besteden in het algemeen ook weinig aandacht aan de invloed op de inkomens van de armste groepen, maar beperken zij zich veelal tot de effecten op publieke voorzieningen. Landen vergelijkende studies richten de aandacht vooral op de effecten op economische groei (zie hoofdstuk 6), al zijn er ook enkele studies van de invloed van begrotingssteun op publieke voorzieningen.

| 169 |

Dit hoofdstuk combineert deze bronnen om een beeld te geven van de effecten van begrotingssteun op armoede, waaronder de inkomenseffecten als ook de toegang tot en het gebruik van publieke voorzieningen en de effecten daarvan op sociale indicatoren. Paragraaf 7.2 gaat in op de relatie met absolute armoede in enge zin: het inkomen (inclusief de productie voor eigen gebruik). Paragraaf 7.3 beschrijft vervolgens het empirische bewijs over de relatie tussen begrotingssteun en uitgaven voor publieke voorzieningen. De daarop volgende paragraaf (7.4) geeft een schets van de uitbreiding van en toegang tot deze voorzieningen. Paragraaf 7.5 gaat na in hoeverre de armste groepen hiervan hebben geprofiteerd. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 7.6 af met enkele conclusies.

## 7.2 Armoede-effecten

### 7.2.1 Inleiding

Hoewel iedereen wel een beeld heeft bij het begrip armoede, leidt het in de praktijk nogal eens tot spraakverwarring. Veel definities, waaronder die van de Verenigde Naties, gaan uit van een multidimensionaal begrip: armoede is allereerst een gebrek aan mogelijkheden om in de directe basisbehoeften te voorzien. Dit uit zich niet alleen in honger en ondervoeding, maar ook in een slechte gezondheid, inadequate huisvesting, gebrek aan veilig

drinkwater. Armoede kenmerkt zich ook door sociale uitsluiting, waaronder onderwijs en politieke participatie.

De multidimensionaliteit maakt ook het meten van armoede lastig. Veel armoede-maatstaven, zoals het percentage armen of een armoedekloof, meten armoede op basis van het inkomen of de consumptie. De simpele presentatie en vergelijkbaarheid zijn daarbij een voordeel. Een goede analyse van dit armoedebegrip is echter lastig, omdat in veel landen 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 'basisbehoeften' armoedegrens. Een probleem daarbij is dat consumptiepatronen naar regio kunnen verschillen en door de tijd wijzigen.

Niet monetaire indicatoren, zoals de human development index (HDI) van de Verenigde Naties, omvatten ook andere indicatoren, zoals onderwijs en gezondheidsindicatoren.

De VN ontwikkelingsindex omvat gegevens over:

- het gemiddelde inkomen (op basis van koopkrachtpariteiten);
- de gezondheid, aan de hand van de gemiddelde levensverwachting bij de geboorte;
- onderwijs, aan de hand van analfabetismecijfers en het deel van de bevolking dat het primaire, secundaire en tertiaire onderwijs doorloopt.

Nog ruimere *deprivatie indices* omvatten ook zaken als huisvesting, toegang tot drinkwater, sanitaire voorzieningen, elektriciteit, etc.

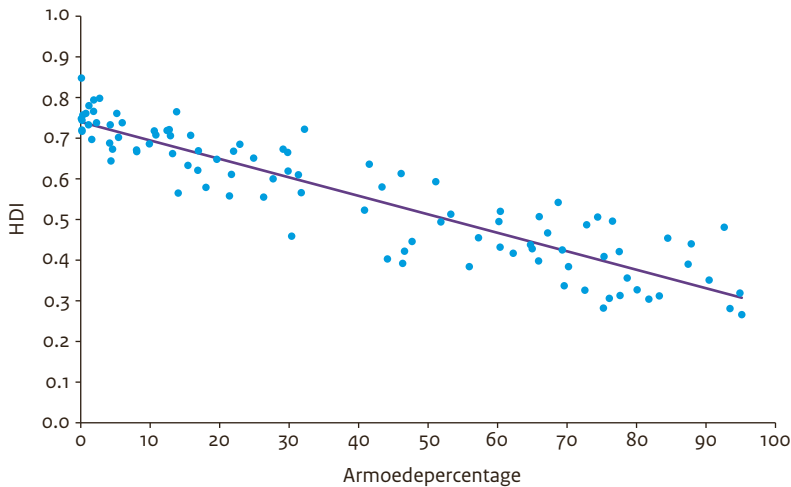
| 170 |

In de praktijk zijn de verschillende indicatoren sterk gecorreleerd: de armste huishoudens hebben onvoldoende toegang tot onderwijs en gezondheidszorg. Figuur 7.1 laat de samenhang zien tussen een van de armoede-indices van de Wereldbank (het percentage personen met een inkomen lager dan 2 dollar per dag) en de Human Development Index (HDI) van de VN.

De verbetering van de toegang tot onderwijs en gezondheidszorg vormen belangrijke instrumenten in de bestrijding van armoede: enerzijds gaat het om het direct tegengaan van directe deprivatie; anderzijds zijn het instrumenten die, naast productieve investeringen, op lange(re) termijn bijdragen aan een verbetering van de mogelijkheden om het inkomen te verbeteren.

Met begrotingssteun beogen donoren beide doelstellingen te realiseren, al ontbreekt veelal een uitgewerkte beleidstheorie die aangeeft welke doelstellingen in welk tijdbestek gerealiseerd zouden moeten worden. Dit leidde vaak tot teleurstellingen, vooral waar het gaat om de trage voortgang bij de vermindering van het percentage huishoudens met een inkomen beneden de armoedegrens.

**Figuur 7.1:** Relatie tussen armoedepercentage en Human Development Index (landen)



### 7.2.2 Evaluaties

De *Joint Evaluation of General Budget Support* (2006) deed eigenlijk geen uitspraken over de relatie tussen begrotingssteun en armoede vermindering. Het rapport gaf alleen aan dat de teams van de landen case studies het effect op armoede vermindering niet konden vaststellen. De evaluatie noemde het gebrek aan betrouwbare data, de recente datum van de begrotingssteun en methodologische problemen als de belangrijkste oorzaken. De deelstudies beschreven eigenlijk vooral het effect op verbetering van de publieke voorzieningen (zie ook paragraaf 7.3). De evaluatie waarschuwde wel voor te hoge verwachtingen. Landen als Mozambique, Uganda en Vietnam hadden een aanzienlijke vermindering van de armoede gerealiseerd, wat vooral een effect was van de wederopbouw na de (burger-)oorlogen waar deze landen mee te maken hadden. De kans was groot dat de daling van de armoede zou afvlakken, omdat volgende groepen lastiger te bereiken zouden zijn. In die context kon dan al snel de conclusie worden getrokken dat begrotingssteun niet effectief was.

Veel evaluaties van begrotingssteun beperken de analyse tot de effecten op het armoedebeleid. De vraag in hoeverre dit beleid dan ook daadwerkelijk tot een vermindering van armoede heeft geleid blijft dan onbeantwoord. Een voorbeeld is de evaluatie van de Poverty Reduction Support Credits van de Wereldbank in Mozambique (IEG 2010b). De evaluatie concludeerde dat “PRSC objectives with respect to setting the conditions for poverty reducing growth have been attained with moderate shortcomings” (blz. 32). Het rapport verwees daarbij vooral naar de hoge economische groei, maar gaf geen informatie over de daling van armoede. Deze was aanvankelijk hoog, maar vlakte juist in dit decennium af. Ondanks een economische groei van circa acht procent per jaar nam de armoede af met niet meer dan één procentpunt per jaar (Van den Boom 2011; Cunguara en Hanlon 2010). Van den Boom verklaarde dit uit een duale economie, die weinig oog had voor de groei in

de kleinschalige landbouw maar zich richtte op gesubsidieerde arbeidsintensieve groei in grote industriële projecten.<sup>79</sup>

Het syntheserapport van de IEG besteedde meer aandacht aan de relatie tussen PRSCs en armoede. Volgens de IEG evaluatie (2010) hadden de PRSC landen tussen 1999 en 2005 een relatief sterke daling van de armoede (van acht procentpunt tegenover vijf procentpunt voor niet PRSC landen). De uitgangssituatie in 1999 was vrijwel gelijk. De periode daarvoor laat een andere ontwikkeling zien. Tussen 1990 en 1999 daalde de armoede in vergelijkbare landen meer dan in de latere PRSC landen. De verschillen zijn overigens klein.

Tabel 7.1: Armoedecijfers in PRSC en Non-PRSC landen (1984-2005)					
	1984	1990	1999	2005	Verandering 1999-2005
PRSC landen	52	49	43	35	-8
Vergelijkbare landen*	49	45	43	37	-6
Non-PRSC landen	45	51	44	39	-5

\* Non-PRSC landen met een CPIA score van minimaal 3,0 (37 landen). De Non-PRSC groep omvat 52 landen.

Bron: IEG 2010, blz. 75.

### 7.2.3 Empirische analyse

Als het zo is dat begrotingssteun een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de vermindering van armoede, dan kan men *in beginsel* verwachten dat landen die (veel) begrotingssteun hebben ontvangen, hun armoede meer hebben weten te reduceren dan landen die geen begrotingssteun hebben ontvangen. Net als dat voor de PRSCs het geval was (zie de voorgaande paragraaf), blijkt inderdaad dat de daling *marginiaal* groter is bij landen die begrotingssteun hebben ontvangen.<sup>80</sup> De meeste verschillen zijn statistisch significant. Landen met (omvangrijke) begrotingssteun hebben gemiddeld een grotere daling van de armoede en een grotere daling van de inkomensongelijkheid.

<sup>79</sup> Ook IOB (2009) waarschuwde hiervoor in het kader van een mijnbouwproject in Mozambique.

<sup>80</sup> De analyse kent een aantal data beperkingen, omdat voor alle landen maar voor enkele jaren armoededata beschikbaar zijn. Om dit probleem op te lossen vergelijkt de analyse het eerst bekende jaar en het laatst bekende jaar (tussen 1997 en 2009). Er bestaan op dit punt geen systematische verschillen tussen landen die wel begrotingssteun hebben ontvangen en landen die geen begrotingssteun hebben ontvangen. Voor beide groepen is het gemiddeld eerste jaar 2000 en het gemiddeld laatste jaar 2007. De veranderingen zijn voor alle landen berekend over een periode van 7 jaar. De totale steekproef is echter klein (N=71, waarvan 23 ABS landen).

Tabel 7.2: Inkomen en armoede in ABS en non-ABS landen (2000-2007)					
	Aantal landen	Eerste jaar (2000)	Laatste jaar (2007)	Verandering 2000 - 2007	Sign.
GINI:					
ABS landen	23	41,6	39,2	-3,2	*
Overige landen	48	43,4	42,4	-1,0	
Inkomensaandeel laagste 20%:					
ABS landen	23	6,1	6,7	0,7	*
Overige landen	48	5,6	5,9	0,3	
Percentage armen (1.25 \$ per dag)					
ABS landen	23	48%	36%	-11%	**
Overige landen	48	19%	13%	-6%	
Percentage armen (2\$ per dag)					
ABS landen	23	68%	55%	-11%	
Overige landen	48	35%	27%	-7%	
Armoedekloof (1.25 \$ per dag)					
ABS landen	23	20%	14%	-6%	***
Overige landen	48	7%	4%	-2%	
Armoedekloof (2\$ per dag)					
ABS landen	23	35%	26%	-8%	***
Overige landen	48	15%	10%	-4%	

\*=  $p < 10\%$ ; \*\*= $p < 5\%$ ; \*\*\*= $p < 1\%$ .

Bron: OECD/DAC, WB (WDI); Bewerking IOB.

Er spelen hier overigens wel verschillende *attributieproblemen*. Ten eerste bestaat de mogelijkheid dat landen begrotingssteun hebben ontvangen *omdat* het moeilijk was om de armoede te verminderen. Landen die op dat punt succesvol zijn, zoals Vietnam en in mindere mate Ghana, dreigen om die reden ook een deel van de hulp te verliezen. Omgekeerd kunnen landen ook begrotingssteun hebben ontvangen *omdat* zij een goed armoedebeleid voerden. Er bestaat dan eveneens een selection bias, omdat het geld naar landen is gegaan die al een grotere kans hadden om de armoede te reduceren. Het eerste probleem leidt tot een onderschatting van het effect; het tweede tot een overschatting.

Met de beperkte beschikbare gegevens hebben we een multivariate analyse uitgevoerd, waarbij we ook hebben geïnstrumenteerd voor andere vormen van ontwikkelingshulp.<sup>81</sup>

<sup>81</sup> Vanwege de hoge correlatie tussen begrotingssteun en andere vormen van hulp hebben we deze samen genomen. Voor het instrumenteren zie hoofdstuk 1 en bijlage V voor een toelichting.

**Tabel 7.3: Relatie begrotingssteun armoedepercentage (bij \$2,00; 2002-2010)\***

	OLS			2SLS		
	Coëfficiënt	t-waarde	Signif.	Coëfficiënt	t-waarde	Signif.
BBP groei per hoofd	-0,271	-4,23	***	-0,25	-4,64	***
ODA in USD per inwoner	-0,009	-1,74	*	-0,011	-5,46	***
Armoedepercentage uitgangssituatie	-0,018	-3,02	***	-0,017	-3,47	***
Constante	0,893	2,13	*	0,866	2,62	**
R <sup>2</sup> adj	0,30			0,49		

\*= p<10%; \*\*=p<5%; \*\*\*=p<1%.

\* Gemiddelde jaarlijkse veranderingen

N=71

**Tabel 7.4: Relatie begrotingssteun armoedekloof (bij \$2,00; 2002-2010)**

	OLS			2SLS		
	Coëfficiënt	t-waarde	Signif.	Coëfficiënt	t-waarde	Signif.
BBP groei per hoofd	-0,110	-2,50	**	-0,102	-2,50	**
ODA in USD per inwoner	-0,006	-1,73	*	-0,006	-3,90	***
Armoedekloof uitgangssituatie*	-0,032	-4,68	***	-0,031	-4,99	***
Constante	0,476	1,77	*	0,743	1,84	*
R <sup>2</sup> adj	0,29			0,40		

\*= p<10%; \*\*=p<5%; \*\*\*=p<1%.

\* Gemiddelde jaarlijkse veranderingen

N=71

Een standaard regressie-analyse (OLS) laat niet of nauwelijks een significant effect van hulp op armoede zien. Na instrumentatie wijzen de resultaten echter wel op een positief effect: tien dollar hulp per inwoner draagt bij aan een daling van het armoede percentage met 0,1 procentpunt. Het is echter niet mogelijk om aan te geven of begrotingssteun meer dan wel minder effectief was dan andere vormen van hulp.

Tussen 2002 en 2010 ontvingen 35 landen een bedrag aan begrotingssteun van minimaal 0,25% van het BBP. In totaal was dat USD 22,7 mrd. Deze landen hadden een bevolkingsomvang van in totaal 358 miljoen (gemiddeld over de jaren). Volgens de berekeningen zou de begrotingssteun – naast andere effecten ! – hebben bijgedragen aan de vermindering van het aantal personen onder de armoedegrens met 2,5 miljoen mensen (bij een

armoedegrens van 2 dollar per dag). Daarnaast droeg het voor een veel grotere groep huishoudens die onder de armoedegrens leeft bij aan een vermindering van de armoede. In de analyse waren 71 landen opgenomen met een totale bevolking rond 2000 van 2,9 mrd. personen. Het armoedecijfer bedroeg gemiddeld 60% en de armoedekloof 33%. Volgens de berekeningen draagt 100 dollar begrotingssteun (per persoon) bij aan een vermindering van de armoedekloof met 0,6 procentpunt, zodat de *directe* bijdrage aan de vermindering van de armoedekloof becijferd kan worden op 0,4 procentpunt (van de in totaal 8%).<sup>82</sup>

Het is de vraag of het realistisch is om op korte termijn meer substantiële armoede-effecten te verwachten. Voor de bovengenoemde 35 landen bedroeg de begrotingssteun tussen 2002 en 2010 gemiddeld USD 7 per inwoner per jaar. Als alles bij de armsten terecht gekomen zou zijn zou dat een bedrag zijn van USD 14 per jaar. Een groot deel van de hulp was ook niet direct gericht op de verbetering van de inkomens van de armsten. De middelen voor begrotingssteun werden – afgezien van mogelijk verkeerd gebruik – vooral besteed aan:

- de verbetering van voorzieningen, die ook aan armere groepen ten goede komen (met name gezondheidszorg);
- investeringen die pas op langere termijn een positieve bijdrage leveren aan de vermindering van armoede (met name onderwijs).

De effecten hiervan waren vele malen groter.

| 175 |

Ten tweede kan de armoedekloof (de afstand tot de armoedegrens) het zicht op de vermindering van armoede in de weg staan. In *Zambia* nam tussen 1998 en 2006 het percentage huishoudens onder de armoedegrens maar weinig af, ondanks de relatief hoge economische groei in het nieuwe millennium. De extreme armoede daalde in deze periode echter meer (De Kemp, Faust en Leiderer 2011, blz. 203). De aandacht van overheid en donoren gaat – vanwege de eenvoudige interpretatie – vaak uit naar het percentage personen of huishoudens dat beneden een bepaalde armoedegrens leeft. Maar als de armoedekloof groot is, dan volstaan enkele jaren van economische groei niet. Een grote groep is wel geholpen met de begrotingssteun, maar nog onvoldoende om een inkomen te bereiken dat boven de armoedegrens ligt.

Een volgende reden waarom de armoede maar langzaam daalt is de hoge bevolkingsgroei, die in veel Afrikaanse landen 2,5-3% bedraagt. Deze absorbeert een groot deel van de economische groei, waardoor de groei per hoofd van de bevolking beperkt blijft.

Dalgaard en Hansen (2010) berekenden dat als de totale hulp in de afgelopen dertig jaar grotendeels effectief zou zijn gebruikt om de investeringen te verhogen, dit over een periode van dertig jaar nog maar geleid zou hebben tot een verhoging van het inkomen per hoofd van de bevolking van 6%-10% (zie ook Dalgaard en Erickson 2009). Ravallion (2001) berekende dat een procent economische groei tot een vermindering van de armoede met 2% zou leiden. Besley en Burgess (2003) vonden een elasticiteit van 0,75 (en voor Sub-Sahara Afrika alleen een elasticiteit van 0,49).

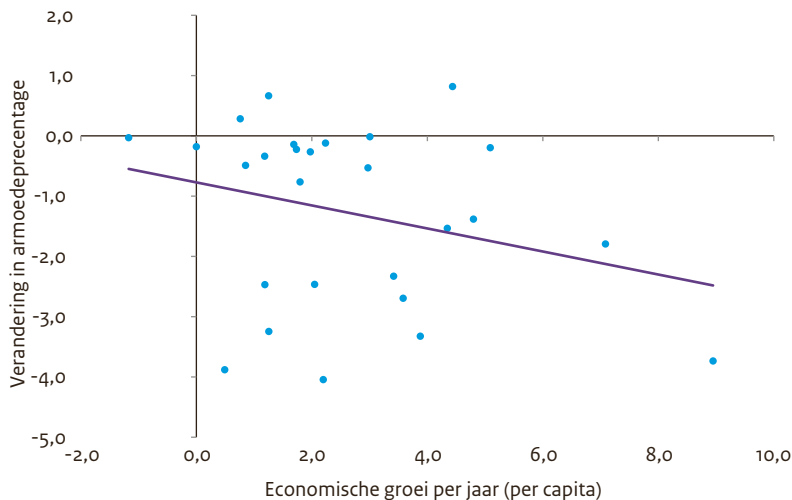
<sup>82</sup> Dit cijfer is overigens een onderschatting, omdat armoedecijfers worden uitgedrukt in koopkracht-pariteiten en de koopkracht van een dollar in veel ontwikkelingslanden veel hoger is dan dat in westerse landen het geval is.



De verschillen tussen landen zijn ook aanzienlijk. In sommige landen met relatief weinig begrotingssteun (zoals Vietnam) daalde de armoede aanzienlijk, terwijl de daling in andere landen (zoals Tanzania en Zambia) beperkt was. Veel hangt af van de inbedding van de begrotingssteun in het sociaaleconomisch beleid en van sociaal economische ontwikkelingen in het partnerland. Voor een substantiële vermindering van armoede zijn zowel een hoge economische groei, als ook een hoge groei-elasticiteit van de armoede van essentieel belang.

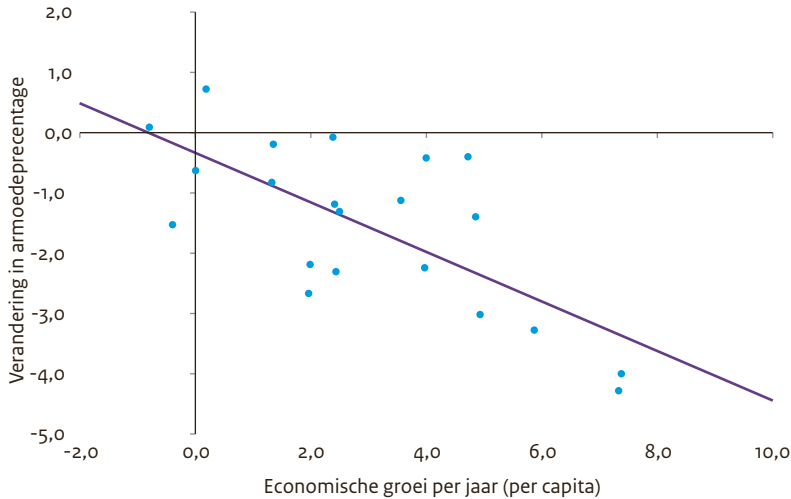
De figuren 7.2 en 7.3 geven de relatie tussen economische groei (per hoofd van de bevolking) en daling van het armoedepercentage weer voor lage inkomenslanden en de lagere midden-inkomenslanden. De groei-elasticiteit van de armoede lijkt iets groter in landen die begrotingssteun hebben ontvangen.

**Figuur 7.2:** *Economische groei en ontwikkeling van de armoede in landen zonder begrotingssteun (2000-2007)*



Bron: World Bank (WDI); bewerking IOB.

**Figuur 7.3:** Economische groei en ontwikkeling van de armoede in landen met begrotingssteun (2000-2007)



Bron: World Bank (WDI); bewerking IOB.

Het resultaat is echter afhankelijk van het weglaten van twee outliers (sterk afwijkende waarnemingen): Armenië en Georgië. Deze twee landen combineerden een hoge economische groei met een zeer beperkte vermindering van het armoedepercentage. Indien deze twee landen in de figuur worden opgenomen, verdwijnt het verschil grotendeels.<sup>83</sup> Combinatie van de data in de beide figuren leidt tot wat robuustere schattingen. Een economische groei van 1 procent per jaar leidt dan gemiddeld tot een daling van het armoede percentage met 0,33 procentpunt (afhankelijk van de hoogte van het armoedepercentage is dat een elasticiteit van circa 0,5-1,0).

De drie landen met een stijging van de armoede in figuur 7.2 zijn Jemen, Nigeria en Mauritanië. Tot het groepje landen met een relatief grote daling van de armoede behoren Guinea, Indonesië, Pakistan en Kirgizië, landen die alle wel enige begrotingssteun hebben ontvangen. In het geval van Pakistan en Indonesië gaat het in absolute zin om aanzienlijke bedragen. Deze bedragen zijn alleen beperkt in relatie tot het BBP van deze landen. In figuur 7.3 is Madagascar een uitschieter in negatieve zin. Ook de Centraal Afrikaanse Republiek wijkt in ongunstige zin af van de trendlijn. Daar is de armoede tussen 1999 en 2006 nauwelijks afgenomen. Vietnam is een positieve uitschieter aan de andere zijde. Daar is de daling van de armoede groter dan verwacht had mogen worden op grond van de trendlijn.

<sup>83</sup> Overigens was de totale begrotingssteun aan Armenië relatief beperkt.

#### 7.2.4 De zes landen case studies

De zes case studies laten op zijn best een gemengd beeld zien. Uit een aantal evaluaties blijkt dat in verschillende Afrikaanse landen (o.a. Zambia en Tanzania) de inkomens van de armsten, ondanks de economische groei, maar weinig zijn verbeterd. Deze conclusie geldt vooral het platteland. Het zijn vooral de steden die geprofiteerd hebben van de economische groei.

De evaluatie van begrotingssteun aan *Zambia* concludeerde dat het overheidsbeleid weinig effectief was in de bestrijding van de armoede op het platteland. Een belangrijke reden waarom huishoudens daar niet meer profiteerden van de economische groei was het achterblijven van de weinig productieve landbouwsector. De overheid had, om politieke redenen, vrijwel alle kaarten gezet op maissubsidies, maar deze hielpen vooral de rijkere boeren en niet de armste. 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. De evaluatie concludeerde voorts dat de geboden financiële hulp wel omvangrijk lijkt, maar dat in feite per hoofd van de (armere) bevolking niet is. De begrotingssteun bedroeg ongeveer 20 dollar per (armere) inwoner per jaar. In die zin waren de verwachtingen ook weinig realistisch.

| 178 |

Ook in *Tanzania* nam de armoede maar weinig af, ondanks de economische groei van gemiddeld zeven procent per jaar. 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.

In *Ghana* nam het percentage huishoudens onder de armoedegrens tot aan het einde van de jaren negentig toe, hoewel de extreme armoede wel verminderde. In de loop van het afgelopen decennium daalde ook het percentage huishoudens onder de armoedegrens. Net als dat in bij voorbeeld Zambia het geval is bestaan regionaal nog grote verschillen. Het zuiden heeft geprofiteerd van de mijnbouw, een betere infrastructuur en opkomende dienstverlening, terwijl de achtergebleven landbouw in het noorden geen investeringen kon aantrekken. De evaluatie van begrotingssteun uit 2007 had geen recente gegevens over de ontwikkeling van de armoede in Ghana. De consultants concludeerden echter dat hoewel er enig bewijs is dat begrotingssteun een positieve invloed had op de pro-poor uitgaven, de institutionele omgeving te zwak was om te kunnen vertrouwen op positieve armoede-effecten (Lawson et al. 2008, blz. 132).

Tabel 7.5: Armoede-ontwikkeling in zes case study landen						
	Basisjaar	Laatste jaar	Basisjaar	Laatste jaar	Verandering	Gemiddeld per jaar
<i>Percentage armen totaal (USD 1,25 per dag)</i>						
Ghana	1998	2006	39%	28%	-11%	-1,4%
Mali	2001	2010	61%	50%	-11%	-1,2%
Nicaragua	2001	2005	48%	46%	-2%	-0,5%
Tanzania	2000	2007	60%	57%	-3%	-0,5%
Vietnam	2002	2008	32%	18%	-14%	-2,3%
Zambia*	1998	2006	56%	49%	-7%	-0,9%
<i>Percentage armen totaal:*</i>						
Ghana	1998	2006	40%	29%	-11%	-1,4%
Mali	2001	2010	56%	44%	-12%	-1,3%
Nicaragua	2001	2009	46%	45%	-1%	-0,1%
Tanzania	2000	2007	36%	34%	-2%	-0,3%
Vietnam	2002	2008	29%	15%	-14%	-2,3%
Zambia	1998	2010	73%	61%	-12%	-1,0%
<i>Percentage armen platteland:*</i>						
Ghana	1998	2006	50%	39%	-11%	-1,4%
Mali	2001	2010	65%	51%	-14%	-1,6%
Nicaragua	2001	2009	68%	68%	0%	0,0%
Tanzania	2000	2007	39%	38%	-1%	-0,1%
Vietnam	2002	2008	36%	19%	-17%	-2,8%
Zambia	1998	2010	83%	78%	-5%	-0,4%

\* Obv nationale armoedecijfers.

In *Mali* nam de armoede tussen 2000 en 2010 sterk af (van 56% tot 44%), waarbij ook de rurale armoede daalde. De goudwinning en landbouwproductie (met name katoen en rijst) lijken belangrijke factoren, hoewel de armoede in een van de regio's waar de mijnen zich bevinden onverminderd hoog blijft. Als begrotingssteun een rol heeft gespeeld, dan was het vooral via het effect op de overheidsbegroting. De trage hervorming van de landbouwsector, de hoge bevolkingsgroei als ook de politieke situatie stonden een verdere daling van de armoede in de weg.

In *Nicaragua* had begrotingssteun weinig invloed op de vermindering van armoede. Ten eerste was bestrijding van de armoede niet de hoogste prioriteit van de regering Bolaños. Dat gold meer voor Ortega, maar onder zijn regering schortten Nederland en andere donoren de begrotingssteun (om andere redenen) op. De economische groei was onder beide presidenten ongeveer gelijk, maar deze was onvoldoende voor een substantiële vermindering van de armoede. In verschillende jaren nam de armoede ondanks de

economische groei zelfs toe (IOB 2008). Tussen 2005 en 2009 nam wel de extreme armoede op het platteland spectaculair af, wat mogelijk een gevolg is van de programma's van de regering Ortega, maar ook een effect kan zijn van het sociale vangnet programma dat in 2005 en 2006 is opgezet of van de stijgende koffieprijs van 2006.

Arndt et al. (2010b) analyseerden de oorzaken van verschillen in armoede-ontwikkeling tussen Vietnam en Mozambique. De armoede groei-elasticiteit was over de periode 1997-2009 veel hoger in Vietnam dan in Mozambique, hetgeen betekent dat de economische groei in Vietnam veel meer 'pro-poor' was. In Vietnam konden boeren veel meer profiteren van de groei in urbane centra dan dat het geval was in Mozambique. Een belangrijke verklaring is volgens Arndt et al. dat Vietnam een veel beter ontwikkelde infrastructuur heeft die zorgt voor een verbinding tussen urbane groeicentra en de landbouw productiezones (blz. 11). In Mozambique profiteerden met name de (urbane) transportdiensten van de toegenomen landbouwopbrengsten. Een tweede verklaring is het veel lagere onderwijsniveau in ruraal Mozambique: "A continuation of existing policies to promote widespread education in Mozambique would therefore narrow the skills premium currently earned mainly by urban households, while also enabling poorer rural households to participate more in the growth process" (Arndt et al. 2010b, blz. 11). De daling van de inkomensarmoede in Vietnam was overigens meer een gevolg van de hoge economische groei, dan van de begrotingssteun. Begrotingssteun had op beide weinig invloed.

| 180 |

Naast Vietnam behoort recent ook *Rwanda* tot de landen die succes boeken bij de bestrijding van armoede. Armoedecijfers daalden daar tussen 2005 en 2010 van 57% naar 45% (National Institute of Statistics of Rwanda, 2012). De daling was vooral groot op het platteland. Extreme armoede nam af van 36% tot 24% (op het platteland van 40% naar 26%). De verbetering van de armoedecijfers is vooral een gevolg van de volgende factoren:

- een stijging van de landbouwproductie;
- toegenomen commercialisatie van de landbouw (van 18% naar 25%). Beide factoren leidden tot een verbetering van de inkomens van boeren;
- een verbetering van de werkgelegenheid buiten de landbouwsector;
- het toegenomen belang van private en publieke inkomensoverdrachten.

### Conclusie

Niet alleen de hoogte van de economische groei is van belang voor armoede vermindering, maar ook de samenstelling ervan (Loayza en Raddatz 2006). In sectoren als mijnbouw draagt de economische groei nauwelijks bij aan een vermindering van armoede. Deze neemt vooral af als de groei geconcentreerd is in arbeidsintensieve sectoren als landbouw. Van de zes case study landen nam de armoede in Vietnam veruit het meest af. Dit was geen gevolg van de (beperkte) begrotingssteun aan het land, maar veel meer van de combinatie van een hoge economische groei en een hoge groei-elasticiteit van de armoede. Ook in Ghana en Mali daalde de armoede, zowel in de steden als op het platteland. In Zambia, Tanzania en Nicaragua was deze elasticiteit laag. In Zambia kwam dat mede door een falend armoedebeleid; in Nicaragua was de regering lange tijd weinig geïnteresseerd in een gericht armoedebeleid.

## 7.3 Uitgaven voor publieke voorzieningen

### 7.3.1 Resultaten van evaluaties

Boone (1996) was een van de eersten die het effect van hulp op het voorzieningen niveau onderzocht. Hij ging er vanuit dat ontwikkelingshulp eigenlijk helemaal niet op economische groei is gericht en wel om twee redenen: 1) volgens de auteur wordt armoede niet veroorzaakt door kapitaalschaarste en 2) neemt ontwikkelingshulp de prikkels weg om marktverstrend beleid te beëindigen. Boone vond wel een positieve invloed van ontwikkelingshulp op de overheidsconsumptie, maar deze stijging kwam volgens hem niet aan het armste deel van de bevolking ten goede. Hulp had geen significant effect op kindersterfte of deelname aan het basisonderwijs. Een belangrijke reden was volgens Boone dat de hulp zodanig was ingericht, dat deze aan autocratische regimes geen prikkel bood om deze indicatoren te verbeteren. Democratische regimes daarentegen hadden een gemiddeld 30% lagere kindersterfte. Boone concludeerde dat hulp alleen effectief kan zijn a) indien deze naar democratische regimes gaat (waar de kiezer het beleid van de overheid kan afstraffen), b) in het kleine aantal gevallen waarin hulp niet fungibel is, of c) wanneer de hulp wordt verstrekt onder de *voorwaarde* van beleids- en/of politieke hervormingen.<sup>84</sup>

Recentere evaluaties van begrotingssteun kwamen tot een positiever oordeel, wat overigens ook te maken kan hebben met de verbetering van het sociaaleconomisch beleid in veel ontwikkelingslanden (Radelet 2010). De *Joint Evaluation of General Budget Support* (IDD and Associates 2006) concludeerde dat begrotingssteun wel degelijk had bijgedragen aan een verhoging van de uitgaven voor sociale sectoren.<sup>85</sup> De extra middelen leidden tot een uitbreiding van de diensten in vooral de gezondheidszorg en het onderwijs. Volgens de consultants was dat vooral ook onder druk van de vraag vanuit de bevolking, wat het argument van Boone onderstreept. Een voorbeeld is het afschaffen van het schoolgeld voor het primair onderwijs in Uganda in 1997. President Museveni had hiervan een belangrijk punt gemaakt bij zijn herverkiezing in 1996 (IOB 2008). Caputo, De Kemp en Lawson (2011) concludeerden op basis van evaluaties van begrotingssteun in Zambia, Mali en Tunesië dat begrotingssteun ook een hefboomeffect kan hebben en dat de effecten op de sociale uitgaven groter kunnen zijn dan de begrotingssteun middelen zelf. Een verklaring vormt dat met algemene begrotingssteun donoren de beleidsdialoog op een ander niveau kunnen voeren, waar ook de besluitvorming over de allocatie plaatsvindt.

Ten opzichte van geormerkte projecthulp leidde begrotingssteun tot een betere allocatie van middelen waarbij een activiteit niet langer geld kreeg omdat er geld voor was, maar omdat het een prioritaire activiteit was. Daarbij maakte de modaliteit een betere afweging

<sup>84</sup> Deze conclusie sluit aan bij de latere bevindingen van (o.a.) Burnside en Dollar (zie hoofdstuk 6) en Kosack (2003). Er lijkt echter steeds meer bewijs dat deze stelling niet houdbaar is (vgl. de ontwikkelingen in China en Vietnam), al blijft duidelijk dat landen met extreem slecht bestuur ook weinig ontwikkelingsgericht zijn (zie voor deze discussie ook hoofdstuk 5).

<sup>85</sup> De evaluatie omvatte Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda en Vietnam. Malawi en Nicaragua hadden nog te kort begrotingssteun ontvangen om iets over het effect op de overheidsuitgaven te kunnen zeggen.

tussen kapitaaluitgaven en lopende uitgaven mogelijk (de laatste categorie mocht veelal niet uit projectmiddelen gefinancierd worden) (IDD and Associates 2006, blz. 50-51; zie ook NAO 2008, blz. 14). IEG (2010) kwam met vergelijkbare conclusies. Voor de gezondheidszorg signaleerde IEG het probleem dat een groot deel van de uitgaven “off budget”, buiten de overheidsbegroting om, werd gedaan (bij voorbeeld in Ghana en Mozambique). De evaluatiedienst van de Wereldbank concludeerde dat dit een efficiënte allocatie van de middelen voor de sector in de weg stond. Keerzijde van de begrotingssteun was, zoals de Uganda deelstudie van de Joint Evaluation of General Budget Support had opgemerkt, dat de extra middelen de incentives verminderden om de operationele efficiency te maximaliseren.<sup>86</sup>

ODI en Mokoro onderzochten de effecten van sectorale begrotingssteun in zes landen (Mali, Mozambique, Rwanda, Tanzania, Uganda en Zambia) en vijf sectoren (gezondheidszorg, onderwijs, landbouw, wegen en lokaal bestuur) (Williamson en Dom 2010). De consultants concludeerden dat deze hulp had bijgedragen aan de expansie van de publieke dienstverlening in negen van de tien onderzochte case studies, met een financiering van 10-40% van de uitgaven.<sup>87</sup> Volgens de consultants had de sectorsteun via de beleidsdialoog en het oormerken van middelen geleid tot een heroriëntatie van sectormiddelen in de richting van een verbeterde dienstverlening.

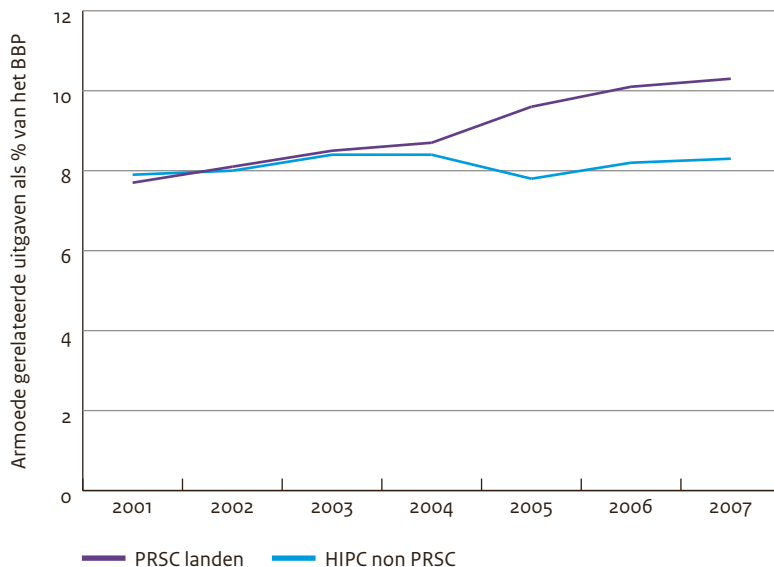
| 182 |

De evaluatiedienst van de Wereldbank (IEG 2010) vergeleek de ontwikkeling van armoede-uitgaven in landen met begrotingssteun (Poverty Reduction Support Credits, PRSC) met (andere) landen aan wie schulden waren kwijtgescholden in het kader van het HIPC initiatief. Daaruit bleek dat de PRSC landen een grotere stijging van de armoede gerelateerde uitgaven hadden (zie figuur 7.4). De beide groepen landen hadden na 2004 een divergerende ontwikkeling.

<sup>86</sup> Dit argument geldt overigens net zo goed voor off budget projecten.

<sup>87</sup> Alleen in het geval van de landbouwsector in Mozambique was de begrotingssteun gepaard gegaan met een daling van de binnenlandse middelen voor de sector.

**Figuur 7.4:** Ontwikkeling van armoede gerelateerde uitgaven als % van het BBP voor PRSC landen en HIPC non PRSC landen\*



\* PRSC landen: Benin, Burkina Faso, Ethiopia, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Senegal, Tanzania en Uganda.  
 HIPC (non-PRSC) landen: Bolivia, Cameroon, The Gambia, Mauritania, Niger, Sao Tome en Principe en Sierra Leone.

Bron: IEG 2010, Annex A6.10, blz. 49.

Berekeningen van IOB wijzen in dezelfde richting. Hoofdstuk 4 ging al in op het effect van begrotingssteun op de overheidsuitgaven. Individuele evaluaties lieten zien dat deze uitgaven vooral ten goede kwamen aan de sociale voorzieningen.

Uit een eigen analyse blijkt dat tussen 2000 en 2010 de overheidsuitgaven van ‘ABS-landen’ voor gezondheidszorg als percentage van het BBP met ruim een procentpunt toenamen, terwijl dat voor ‘niet ABS-landen’ niet meer dan 0,2 procentpunt was. Een stijging van de begrotingssteun met één procentpunt (van het BBP) leidt tot een verhoging van de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg met 0,14 – 0,37 procentpunt. De effecten voor onderwijs lijken nog groter en komen uit op 0,16-0,81 procentpunt.<sup>88</sup> Deze bevindingen sluiten ook aan bij de conclusie uit hoofdstuk 4 dat begrotingssteun gemiddeld voor 60% direct wordt besteed. De onzekerheidsmarges zijn echter groot, wat een gevolg is van het kleine aantal landen in de analyse en de grote verschillen (ook tussen landen met veel begrotingssteun).

<sup>88</sup> De berekende coëfficiënt is echter niet significant, hetgeen vooral het gevolg is van een veel lager aantal waarnemingen (door het ontbreken van onderwijsgegevens). De coëfficiënt komt echter wel overeen met de resultaten van individuele case studies.



Tabel 7.6: Relatie begrotingssteun en sociale uitgaven (2002-2010)				
	Gezondheidszorg	Signific.	Onderwijs	Signific.
<i>Fixed effects:</i>				
BBP groei	-0,02 (-1,54)		-0,02 (-1,16)	
ABS als % van het BBP	0,14 (1,36)		0,16 (0,62)	
Ln BBP per capita	-1,11 (-1,81)	*	-4,86 (-3,14)	***
Kaufmann score	0,62 (2,36)	**	1,44 (2,34)	**
Trend	0,10 (2,94)	***	0,25 (3,03)	***
Constante	10,10 (2,47)	**	34,36 (4,42)	***
R <sup>2</sup> (within)	0,14		0,27	
N	729		295	
Landen	96		72	
<i>2SLS:</i>				
BBP groei	-0,02 (-1,78)		-0,02 (-1,84)	*
ABS als % van het BBP	0,37 (3,13)	***	0,81 (1,80)	*
Ln BBP per capita	-0,97 (-1,68)	*	-4,38 (-5,01)	***
Kaufmann score	0,55 (2,49)	**	1,32 (2,59)	**
Trend	0,09 (3,26)	***	0,23 (4,50)	***
Constante	9,04 (2,35)	**	33,60 (5,74)	***
R <sup>2</sup> (within)	0,20		0,37	
N	722		293	
Landen	95		71	

t-waarden tussen haakjes (obv robuuste standaardfouten); \* =  $p < 10\%$ ; \*\* =  $p < 5\%$ ; \*\*\* =  $p < 1\%$ .

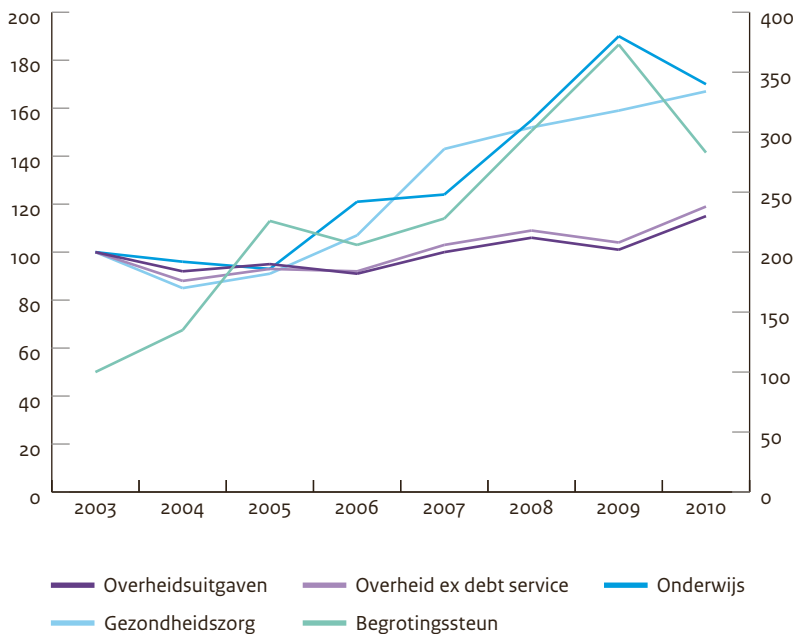
### 7.3.2 De zes landen case studies

Ook een aantal losse afzonderlijke case studies (Mali, Tanzania, Zambia) laat zien dat begrotingssteun heeft bijgedragen aan de verhoging van de middelen voor sociale sectoren. De conclusie van deze evaluaties is dat de uitgaven aan deze sectoren meer zijn toegewo-  
men dan verwacht had mogen worden op grond van de extra middelen alleen. Dit wijst

op het bestaan van een hefboomeffect. In *Tanzania* verviervoudigden de publieke uitgaven in de gezondheidszorg en het onderwijs in tien jaar tijd. Ook in *Ghana* namen de uitgaven voor gezondheidszorg en onderwijs sterk toe vanaf het moment dat het land begrotingssteun ontving. Een evaluatie uit 2007 concludeerde dat vooral de druk om de salarissen in het onderwijs en de gezondheidszorg te verhogen hierbij een belangrijke rol speelde. De begrotingssteun maakte deze verhoging van de uitgaven vervolgens wel mogelijk, waarbij ook nog het voorzieningenniveau kon worden uitgebreid (Lawson et al. 2008).

Het voorbeeld van *Zambia* is eveneens illustratief. Volgens donoren gaf de Zambiaanse overheid tussen 2000 en 2005 te weinig uit aan onderwijs en vooral gezondheidszorg. Na ondertekening van het Memorandum of Understanding (MoU) voor begrotingssteun in 2005 namen de uitgaven aan deze sectoren sterk toe, veel meer ook dan dat voor andere sectoren het geval was. Economische groei, schuldverlichting (in 2005) en zelfs de omvang van de begrotingssteun vormen onvoldoende een verklaring voor de stijging van de (eigen) uitgaven in deze sectoren. De evaluatie concludeerde dat de combinatie van begrotingssteun, ABS beleidsdialoog, sectordialoog en ownership effectief heeft bijgedragen aan de verhoging van de middelen voor deze sectoren.

**Figuur 7.5:** Stijging uitgaven aan onderwijs en gezondheidszorg in Zambia (2000-2010)



Volgens het rapport kan begrotingssteun effectief zijn mits a) de ontvangende overheid voldoende ownership toont en b) de preferenties van donoren en ontvangers overeen komen. Deze conclusie sluit aan bij de bevindingen van Cordella en Dell’Ariccia (2003). Begrotingssteun had een positief effect op de uitgaven en voorzieningen in sectoren waarvoor de regering zelf een grote mate van ownership toonde (met name onderwijs en gezondheidszorg). Het instrument was echter 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 in de landbouwsector, waar de regering om politieke redenen vasthield aan maissubsidies). Bij de rurale watervoorziening toonde de Zambiaanse overheid weinig ownership in de zin dat zij zelf weinig initiatieven toonde en middelen vrijmaakte. De evaluatie concludeerde dat op dit terrein een overheveling van de projectmiddelen naar begrotingssteun vermoedelijk alleen zou leiden tot een afname van de totale middelen voor rurale watervoorziening.

Toch is de rol van begrotingssteun bij de stijging van uitgaven voor sociale sectoren niet altijd even evident. In *Vietnam* waren tussen 1997 en 2004 de armoede uitgaven aanzienlijk toegenomen. Verschillende evaluaties komen echter niet tot eenzelfde conclusie over de rol van begrotingssteun. Volgens Bartholomew et al. (2006) hadden de PRSCs geen invloed op de armoede uitgaven omdat zij meer stegen dan in het beoordelingskader was overeengekomen.<sup>89</sup> Grawe (2010) concludeerde daarentegen dat de PRSCs wel enige invloed hadden op de stijging in de uitgaven voor de sociale sectoren en op de toegenomen oriëntatie op armoede in de begroting (zie ook IEG, 2010). In *Vietnam* was de beleidsdialog in de onderwijssector ook 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 minder duidelijk.

| 186 |

### 7.3.3 Kwaliteit

Verschillende evaluaties stellen wel dat de uitbreiding van dienstverlening ten koste is gegaan van de kwaliteit (IDD and Associates 2006; NAO 2008; IEG 2010; Williamson en Dom 2010). De bewijsvoering is echter vaak dun. Zo is de conclusie van de Britse National Audit Office (NAO) gebaseerd op het ‘voorbeeld’ van Ethiopië, waarvan de Britse Rekenkamer vaststelde dat in vier jaar tijd de onderwijsresultaten niet waren verbeterd. Voor IDD and Associates gold Uganda als een belangrijk voorbeeld. Het onderwijsniveau is daar inderdaad laag. Het is echter onjuist om te stellen dat na de sterke stijging van de onderwijsdeelname de kwaliteit van het onderwijs achteruit is gegaan. Zowel nationale als ook internationale tests wijzen daar niet op (IOB 2008). Klassen bevatten veel te veel leerlingen, maar de onderwijzer-leerling ratio’s en klaslokaal-leerling ratio’s zijn wel verbeterd.

<sup>89</sup> Deze conclusie laat de mogelijkheid open dat de begrotingssteun een financieringseffect had en daarmee wel degelijk een positieve invloed op het totale uitgavenniveau had.

Zeker zo belangrijk voor een adequate beoordeling is de vaststelling dat met de uitbreiding van de voorzieningen de populatie die daar gebruik van maakt sterk is veranderd. In veel landen leidden de investeringen in het onderwijs en het afschaffen van de onderwijsbijdragen er toe dat de armere lagen uit de bevolking en de rurale gebieden toegang kregen tot het onderwijs. Nu gingen jongeren naar school van wie de ouders nooit onderwijs hadden genoten en die thuis geen boeken of elektriciteit hadden. Dat had een belangrijk invloed op de gemiddelde testresultaten: leerlingen in arme, rurale gebieden hebben gemiddeld veel lagere test- en examenresultaten dan het geval is in rijkere stedelijke gebieden. Daarbij speelt nog een andere factor een belangrijke rol: in veel Afrikaanse landen is de taal van de voormalige kolonisator de 'gemeenschappelijke' taal, terwijl in veel rurale gebieden de bevolking geen Engels, Frans of Portugees spreekt. Kinderen worden buiten schooltijd niet of nauwelijks geconfronteerd met de 'nationale' taal. Ook op school geven onderwijzers vaak gewoon les in de lokale taal, mede omdat zij zelf de nationale taal nauwelijks machtig zijn (voor een uitgebreide analyse zie IOB 2008 en De Kemp, Faust en Leiderer 2011).

Deze bevindingen laten onverlet dat de problemen bij de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening groot zijn. Een van de oorzaken is de gebrekkige lokale capaciteit (niet alleen in Uganda, maar ook in bij voorbeeld Rwanda, Burkina Faso, Mali en Zambia). Williamson en Dom (2010) noemen als verklaring het gebrek aan aandacht voor wat zij de "missing middle" noemen: de capaciteit en kwaliteit van de lokale managementniveaus, het personeelsmanagement, de daadwerkelijke dienstverlening en de controle daarop. Verschillende factoren zijn hiervoor verantwoordelijk. De consultants noemen er twee:

- a in sector ministeries en vooral planning directies werken vooral economen en andere financieel deskundigen, die weinig in contact staan met de daadwerkelijke dienstverleners;
- b de uitgezonden ambassadestaf beschikt vaak over te weinig kennis van de lokale situatie.

| 187 |

Beide factoren leiden tot onvoldoende aandacht voor de kwaliteit van de uitvoering. Een bijkomend probleem is dat in veel landen een tekort bestaat aan goed geschoold personeel. Het gevolg is dat beter opgeleiden naar de hoofdstad trekken en daar werk zoeken, waarbij de lokale niveaus kwalitatief onderbedeeld blijven.

Algemene en sectorale begrotingssteun hebben de directe betrokkenheid van het ambassadepersoneel bij de dienstverlening drastisch verminderd, waarbij de sector-dialoog en centrale technische ondersteuning, vooral gericht op het financieel management (beperking van fiduciaire risico's) steeds meer aandacht hebben gekregen ten koste van de uitvoering. De Performance Assessment Frameworks zijn onvoldoende gericht op prioritaire knelpunten in de uitvoering van de dienstverlening (IEG 2010). Kwaliteitsindicatoren zijn vaak niet direct zichtbaar in een verbetering van de resultaat-indicatoren, zodat de ontvangende overheid ook onvoldoende incentives heeft om knelpunten op dit punt aan te pakken. Donoren en overheid hebben de aandacht vooral gericht op direct aan de MDGs gerelateerde resultaatindicatoren, waarbij zij vooral oog hadden voor investeringen in de hardware: meer scholen, klaslokalen, onderwijzers, gezondheidscentra en medicijnen, maar minder voor de organisatie en het management

daarvan. Decentralisatie was een doel zonder verzekerd te zijn van de kwaliteit op lokaal niveau (zie ook Lessmann en Markwardt 2010). Toch blijkt het mogelijk om met beperkte middelen het management op het lokale en uitvoerende niveau aanzienlijk te verbeteren en daarmee grote verbeteringen te realiseren (IOB 2008). Donoren hebben tenslotte overtrokken verwachtingen van de beperkte middelen (IEG 2010; Williamson en Dom 2010; De Kemp, Faust en Leiderer 2011).

Williamson en Dom noemen een aantal voorwaarden voor een verbetering van de effectiviteit van sectorsteun, waaronder:

- 1 de begrotingssteun moet de publieke dienstverlening en dan vooral op het niveau van de directe uitvoering, centraal stellen;
- 2 de begrotingssteun moet zich richten op de kritische factoren voor dienstverlening;
- 3 de middelen moeten een voldoende omvang hebben om een zodanige expansie van de dienstverlening mogelijk te maken, dat ook kwaliteit en duurzaamheid verzekerd zijn.

## 7.4 Gebruik en effecten van voorzieningen

### 7.4.1 Landen vergelijkend onderzoek

| 188 |

In navolging van Boone (1996) onderzochten Masud en Yontcheva (2005) de hypothese dat een groot deel van de hulp gericht is op de verbetering van de levensomstandigheden en het bereiken van de MDGs. Zij hanteerden hierbij dezelfde indicatoren als Boone (waarvoor ook relatief veel informatie beschikbaar is): kindersterfte en onderwijs, gemeten als het analfabetismepercentage. Daarbij maakten ze onderscheid tussen twee verschillende kanalen: bilaterale hulp en hulp via NGOs. De onderzoekers concludeerden dat hulp via NGOs vooral effectiever is in het bestrijden van kindersterfte. Voor het analfabetismepercentage vonden zij geen significante verschillen tussen bilaterale hulp en steun door NGOs, of beter gezegd: beide effecten waren niet significant.<sup>90</sup>

<sup>90</sup> Masud en Yontcheva gebruiken data over de periode 1990-2001. Dit tijdvak is volstrekt ongeschikt om effecten op de alfabetiseringsgraad te meten. Ten eerste is de periode veel te kort voor het meten van omvangrijke effecten. Het zou daarom beter geweest zijn om alleen de alfabetiseringsgraad onder jongeren te onderzoeken of om verschillende leeftijdscohorten met elkaar te vergelijken. De onderzoekers zien dit overigens als een "possible explanation". Ten tweede hebben veel ontwikkelingslanden in de jaren negentig – mede onder druk van het IMF – fors bezuinigd op de onderwijsuitgaven en zijn zij pas vanaf het einde van de jaren negentig begonnen met hervormingsprogramma's. De onderzoekers kwamen zelf met een aantal mogelijke verklaringen voor de verschillen in gemeten effecten op kindersterfte. Deze verklaringen wijzen op een selection bias, zoals de hypothese dat NGOs zich meer zouden richten op landen met hoge kindersterfte, terwijl bilaterale hulp meer gericht zou zijn op landen waar dat minder het geval zou zijn. Zij concludeerden dat "while official donors have adopted reaching the MDGs as their official policy, their aid allocation pattern is not consistent with their avowed objectives" (blz. 20). Een volgende conclusie is dat "...bilateral aid seems to be fungible and increases in aid don't seem to be reflected in health expenditures (idem, blz. 20). Resultaten van case studies wijzen echter wel degelijk op de additionaliteit van bilaterale (programma) hulp (zie hier boven). De echte conclusie moet zijn dat de operationalisering van de onderzoekers tekort schoot om de beoogde effecten te meten.

De bevindingen van Masud en Yontcheva werden weerlegd door de resultaten van een *inventarisatie* van Oxfam International (2008). In dit document liet de organisatie zien dat in Afrika juist de grootste ontvangers op het terrein van begrotingssteun (Ghana, Kenia, Madagascari, Mali, Mozambique, Niger, Rwanda en Zambia) belangrijke voortgang hebben geboekt op het terrein van primair onderwijs en de gezondheidszorg, mede dankzij hogere uitgaven aan deze sectoren.<sup>91</sup> De Oxfam bevindingen werden bevestigd in een studie van Beynon en Dusu (2010), al waren zij veel voorzichtiger in hun uitspraken. De medewerkers van de Europese Commissie onderzochten voor verschillende groepen landen de verbeteringen op een aantal MDGs tussen 2002 en 2007. Zij deelden hulp ontvangende landen in drie groepen in: landen met weinig begrotingssteun, landen met een gemiddeld niveau van begrotingssteun en landen met relatief veel begrotingssteun (zoals gemeten tussen 2002 en 2007).<sup>92</sup> Voor de effecten keken ze naar de verbeteringen in deelname aan het primair onderwijs, de ratio tussen meisjes en jongens in het primair onderwijs, de daling van kindersterfte, toegang tot drinkwater en de VN-ontwikkelingsindex (human development index, HDI).

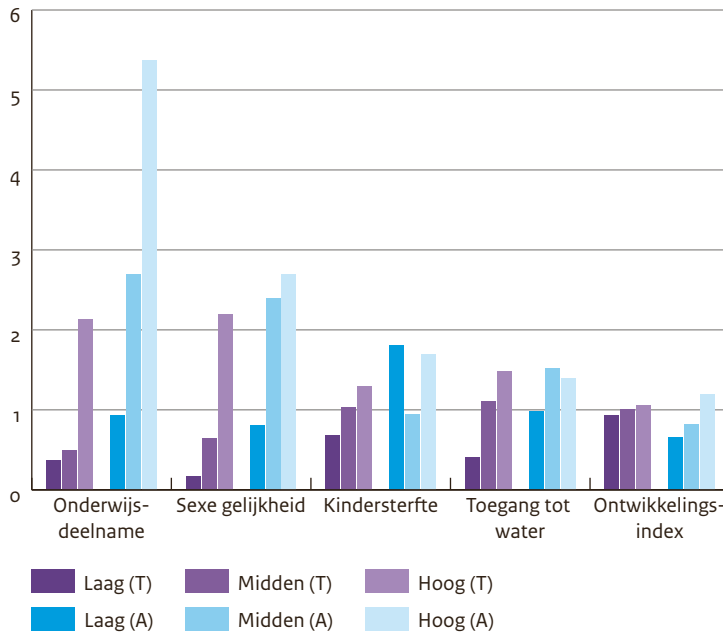
Figuur 7.6 geeft de belangrijkste resultaten uit de publicatie van Beynon en Dusu weer. De door de onderzoekers onderscheiden groepen (zie hierboven) worden hieronder aangeduid met respectievelijk laag, midden en hoog, wat aangeeft in welke mate een land een ontvanger van begrotingssteun is (geweest). Daarbij zijn voor de vergelijkbaarheid alle scores op de verschillende MDG doelstellingen in dezelfde eenheid uitgedrukt, waarbij een score van 1 de *gemiddelde* verbetering over alle landen weergeeft. Zo verbeterde de onderwijsdeelname bij de categorie 'laag' met 1,1%, bij de midden categorie met 1,5% en voor de groep die relatief veel begrotingssteun ontving met 6,5%. Het gemiddelde over deze drie groepen is dan 3%. Deze drie procent is gestandaardiseerd om alle MDGs beter vergelijkbaar te maken (omdat bij voorbeeld kindersterfte werd uitgedrukt in een sterfte per 1000 kinderen). Een waarde van 5.4 voor de landen met veel begrotingssteun in Afrika betekent dus een stijging van de onderwijsdeelname van  $5.4 \times 3\% =$  (ruim) 16%. Op deze wijze is de relatieve invloed van begrotingssteun voor iedere indicator hetzelfde.

De variabele 'sexe gelijkheid' geeft de verandering in de onderwijsdeelname van meisjes ten opzichte van jongens weer. Landen met relatief veel (algemene) begrotingssteun hadden significant betere resultaten op de MDGs voor primair onderwijs, gendergelijkheid in het onderwijs, kindersterfte, en toegang tot drinkwater dan landen die weinig begrotingssteun ontvingen.

<sup>91</sup> Deze IOB beleidsdoorlichting rekent Kenia niet tot de grote ABS ontvangers. Tussen 2002 en 2010 ontving Kenia 0,1% van het BBP aan begrotingssteun, terwijl ABS ook niet veel meer dan 1,5% van de totale hulp uitmaakte.

<sup>92</sup> Voor deze categorisering hanteren de onderzoekers zowel de ABS/ODA ratio als de ABS/BBP ratio. Zij combineren deze ratio's echter niet, maar berekenen de effecten voor beide indelingen afzonderlijk.

**Figuur 7.6:** Verbetering op een aantal indicatoren naar omvang begrotingssteun (2002-2007)



| 190 |

Laag= weinig/geen begrotingssteun; Midden= gemiddeld niveau van begrotingssteun; hoog= veel begrotingssteun.

T= alle hulpontvangende landen; A=Afrika

Bron: Beynon en Dusu (2010); bewerking IOB

In landen met weinig begrotingssteun verbeterde de onderwijsdeelneming met ruim een procentpunt. In landen met relatief veel begrotingssteun was dat 6,4 procentpunt en zelfs ruim 16 procentpunt voor Afrikaanse landen met relatief veel begrotingssteun. De ‘gender disparity index in het primair onderwijs verbeterde nauwelijks in landen met weinig begrotingssteun, maar met vijf procentpunt in landen die veel begrotingssteun hadden ontvangen. Ook hier geldt dat het effect voor Afrikaanse landen groter was (6,3 procentpunt). De verschillen bij kindersterfte lijken kleiner, maar zijn (statistisch) significant. Deze sterfte daalde in de landen met de minste begrotingssteun met minder dan negen per duizend kinderen, terwijl dat cijfer bijna twee maal zo hoog was in de landen met relatief veel begrotingssteun. Voor Afrika treedt het opvallende verschijnsel op dat zowel de landen met de minste als ook met de meeste begrotingssteun de grootste verbeteringen op dit punt hadden. Voor de toegang tot veilig drinkwater gaat het om cijfers van respectievelijk 1,3 en 4,7 procentpunt. De HDI scores liggen dicht bij elkaar, maar ook hier zijn de verschillen significant. Bijlage VI bevat de gedetailleerde resultaten van Beynon en Dusu.

IOB heeft de relatie tussen begrotingssteun en veranderingen in de VN-ontwikkelingsindex nader onderzocht, daarbij gebruik makend van de eigen indeling in ABS en niet-ABS landen (zie tabel 7.7). Deze analyse laat zien dat tussen 2000 en 2010 de ontwikkelingsindex

van ABS landen meer steeg dan die van de andere landen. De verschillen zijn significant ( $t=2,10$ ;  $p=0,039$ ).

	Aantal	Index 2000	Index 2005	Index 2011	Verandering 2000-2011
Landen met begrotingssteun	26	0,426	0,460	0,493	0,066
Landen met weinig of geen begrotingssteun	61	0,545	0,577	0,601	0,056

Bron: VN / Bewerking IOB

Een analyse die de omvang van de begrotingssteun relateert aan de verandering in HDI-score laat een significant effect zien, ook na controle voor economische groei, goed bestuur en schuldkwijtschelding:

	Coëfficiënt	t-waarde	Significantie
BBP groei (2000-2010)	0,035	7,86	***
$\Delta$ Kaufmann 2000-2010	0,001	0,24	
Gemiddelde ABS 2002-2010	0,007	2,58	**
Gemiddelde overige hulp*	0,000	-0,99	
HIPC-land	-0,002	-0,47	
Constante	0,037	10,20	***

Overschrijdingskansen: \* $p < 10\%$ ; \*\* $p < 5\%$ ; \*\*\* $p < 1\%$  (obv robuuste standaardfouten).

$R^2_{adj} = 0,54$ ;  $N = 85$

De PRSC evaluatie van IEG (2010) laat vergelijkbare resultaten zien. IEG onderzocht verschillen tussen PRSC-landen en niet PRSC landen op veranderingen in MDG indicatoren. De onderstaande tabel zet de PRSC-landen af tegen non-PRSC landen, die op het punt van goed bestuur vergelijkbare scores hebben. Dit vermindert de risico's op mogelijke selectie effecten.<sup>93</sup>

<sup>93</sup> Selectie effecten zouden bij voorbeeld kunnen optreden als de Wereldbank deze kredieten aan landen geeft die zich al meer inspanssen om de MDGs te realiseren.



Tabel 7.9: Verbeteringen op MDG-indicatoren voor PRSC-landen en vergelijkbare landen (1995-2006)				
	1995	2000	2006	Verandering 2000-2006
<i>Deelname primair onderwijs:**</i>				
PRSC	62,8	68,9	79,1	10,2
Vergelijkbare landen	67,6	75,1	80,0	4,9
<i>Deelname secundair onderwijs:**</i>				
PRSC	31,2	40,1	49,3	8,8
Non PRSC**	36,4	43,8	55,1	11,3
<i>Babysterfte (per 1000):</i>				
PRSC	76,2	67,1	58,2	-8,9
Vergelijkbare landen	74,6	68,1	61,3	-6,8
<i>Kindersterfte (per 1000):</i>				
PRSC	115,3	101,3	87,5	-13,8
Vergelijkbare landen	122,8	111,1	99,7	-11,4
<i>Toegang tot veilig drinkwater:</i>				
PRSC	64,6	68,9	73,9	5,0
Vergelijkbare landen	68,8	71,9	74,7	2,8
<i>Toegang tot sanitatie:</i>				
PRSC	38,4	41,5	46,2	4,7
Vergelijkbare landen	51,9	54,0	54,5	0,5

\* Non-PRSC landen met een CPIA score van minimaal 3,0 (37 landen). De Non-PRSC landen zijn 52 landen.

\*\* Voor onderwijs data voor 1991 ipv 1995.

\*\*\* Geen data voor de groep vergelijkbare landen.

Bron: IEG 2010, Annex A6.7, blz. 46.

IEG stelde op grond daarvan vast dat de PRSC landen op alle onderzochte indicatoren beter scoren, met uitzondering van de toegang tot het secundair onderwijs. Dit kan wijzen op de grote fixatie op basisonderwijs van veel donoren die begrotingssteun verstrekten. Deelname aan het basisonderwijs verbeterde meer, kindersterfte nam meer af en toegang tot veilig drinkwater en sanitatie nam meer toe. In de meeste gevallen zijn de verschillen ook groot. Uit de evaluatie bleek verder dat de verbeteringen ook groter waren in de periode dat de landen begrotingssteun kregen dan daarvoor.

Tabel 7.10 geeft een analyse van de relatie tussen algemene begrotingssteun (gemeten als de totale omvang van de begrotingssteun als percentage van het BBP) en veranderingen in enkele sociale indicatoren. De resultaten zijn gebaseerd op regressieanalyses, waarbij is gecontroleerd voor de effecten van schuldverlichting (HIPC), economische groei, overige ODA uitgaven en een verbetering van het bestuur (zoals gemeten op basis van de Kaufmann scores). Een probleem bij deze analyses kan de correlatie tussen begrotingssteun en overige

uitgaven zijn. Om die reden geeft de eerste kolom de effecten waarbij de overige ODA niet als controle variabele is opgenomen. Het werkelijke effect zit vermoedelijk tussen beide waarden in: aan de ene kant kan de analyse met controle voor overige ODA door multicollineariteit tot een onderschatting van het werkelijke effect leiden, omgekeerd kan ook de regressie zonder overige ODA als controle variabele tot een overschatting leiden, omdat het dan een deel van effect van deze variabele kan weergeven.

In verband met de mogelijke omgekeerde causaliteit (begrotingssteun leidt niet alleen tot meer onderwijs en gezondheidszorg, maar landen krijgen ook begrotingssteun omdat zij problemen in deze sectoren aanpakken) geven we ook de resultaten van *two stage least squares* (2SLS) schattingen weer, waarbij we hebben geïnstrumenteerd voor de begrotingssteun (en overige ODA, zie bijlage V).

Het blijkt dat het lastig is om op dit niveau effecten vast te stellen. Het aantal waarnemingen is beperkt (variërend van 71 tot 101 landen) en de heterogeniteit groot. Daarnaast was algemene begrotingssteun slechts een van de instrumenten van buitenlandse hulp. Vooral in de gezondheidszorg hebben andere instrumenten een belangrijke rol gespeeld. Positieve effecten zijn vooral aanwijsbaar voor onderwijs, maar nauwelijks voor gezondheidszorg.

In het onderwijs zijn vooral effecten zichtbaar voor de onderwijsdeelname en de uitbreiding van het aantal docenten in het basisonderwijs. Donoren gaven daaraan hoge prioriteit. Het is opvallend dat begrotingssteun geen significant effect heeft op de onderwijsdeelname van meisjes (anders dan door de verbetering van de onderwijsdeelname in het algemeen). Opvallend is ook dat na instrumenteren begrotingssteun geen significant effect heeft als ook de schuldverlichting (die de PRSPs voorschreef) als controlevariabele wordt opgenomen. Het is kortom lastig de verschillende effecten te scheiden.

| 193 |

Voor de gezondheidszorg laat eigenlijk alleen de professionele zorg bij de bevalling een significant effect van begrotingssteun zien. Dat is ook het geval voor vaccinatie indien HIPC en overige ODA buiten de analyse worden gelaten. Het is echter bekend dat juist de grote fondsen in de gezondheidszorg een grote invloed hebben gehad op vaccinatieprogramma's. Begrotingssteun maakte overigens wel de coördinatie door het Ministerie van Gezondheid eenvoudiger.

**Tabel 7.10: Relatie tussen begrotingssteun en enkele sociale indicatoren (veranderingen tussen 2000 en 2010)**

	Exclusief overige ODA		Inclusief overige ODA	
	t- waarde	significantie	t-waarde	significantie
<b>OLS:</b>				
<i>Onderwijs</i>				
Aantal docenten primair onderwijs	2,48	**	2,42	**
Aantal docenten secundair onderwijs	2,75	***	1,85	*
Opgeleide docenten primair onderwijs (%)	2,11	**	1,81	*
Deelname primair onderwijs	4,22	***	3,68	***
Deelname secundair onderwijs	0,26		-0,86	
Onderwijsdeelname meisjes (primair)	1,99	**	0,12	
Onderwijsdeelname meisjes (secundair)	0,41		-0,10	
<i>Gezondheidszorg</i>				
Verpleegsters en vroedvrouwen (per 1.000)	0,34		0,35	
Aantal artsen	0,22		0,66	
Professionele zorg bij de bevalling	3,23	***	2,19	**
Diarree behandeling van kinderen	-0,79		-0,89	
Vaccinatie van kinderen*	2,67	***	-0,36	
<b>2SLS:</b>				
<i>Onderwijs</i>				
Aantal docenten primair onderwijs*	3,29	***	1,17	
Aantal docenten secundair onderwijs	3,03	***	2,47	**
Opgeleide docenten primair onderwijs (%)	2,60	**	2,85	***
Deelname primair onderwijs*	3,20	***	0,54	
Deelname secundair onderwijs	0,38		-0,77	
Onderwijsdeelname meisjes (primair)	1,29		0,27	
Onderwijsdeelname meisjes (secundair)	0,35		0,54	
<i>Gezondheidszorg</i>				
Verpleegsters en vroedvrouwen (per 1.000)	-0,04		0,10	
Aantal artsen	0,17		0,58	
Professionele zorg bij de bevalling	2,34	**	1,98	**
Diarree behandeling van kinderen	0,22		0,18	
Vaccinatie van kinderen*	2,95	***	0,91	

Overschrijdingskansen: \* $p < 10\%$ ; \*\* $p < 5\%$ ; \*\*\* $p < 1\%$  (obv robuuste standaardfouten).

\* In de variant exclusief overige ODA ook exclusief schuldverlichting (HIPC).

## 7.4.2 Resultaten in de zes case study landen

In *Ghana* nam tussen 2000 en 2005 het aantal publieke scholen met vijf procent en het aantal onderwijzers met acht procent toe. Mede daardoor, en door de afschaffing van de onderwijsbijdragen, steeg de onderwijsdeelname met bijna 20 procent. Daarbij nam vooral ook het aantal schoolgaande meisjes toe, waardoor de verhouding tussen meisjes en jongens verbeterde van 0,90:1 tot 0,95:1. De afschaffing van het schoolgeld was mogelijk gemaakt door de bijdragen die scholen van de overheid ontvingen. Zij werden gefinancierd uit de begrotingssteun. Op dat moment waren verbetering in de gezondheidszorg nog nauwelijks zichtbaar, vooral ook omdat nog geen oplossing was gevonden voor de eigen bijdragen in de gezondheidszorg voor de armsten. Een nationale zorgverzekering was nog niet tot stand gekomen, wat de consultants als een mislukking in de beleidsdialoog beschouwden (Lawson et al. 2008). Drie jaar later concludeerde IEG ook dat, ondanks alle verbeteringen, resultaten vaak achterbleven bij de verwachtingen, waaronder in Ghana.

In *Tanzania* had de regering een groot deel van de extra belastinginkomsten, als gevolg van de economische groei, gebruikt voor een verbetering van voorzieningen in de sociale sectoren (Mkenda, Luvanda en Ruhinduka 2010). De hieruit voortvloeiende extra werkgelegenheid was beperkt en mede daarom had de economische groei volgens de onderzoekers niet geleid tot een sterke daling van de armoede. De investeringen droegen echter wel bij aan de vermindering van andere vormen van deprivatie en aan de 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 (Lawson et al. 2010).

In *Zambia* leidden de extra middelen voor de sociale sectoren tot een uitbreiding van een aantal basisvoorzieningen. In de gezondheidszorg steeg het aantal werknemers van 12.000 in 2005 tot ruim 17.000 in 2010. In dezelfde periode verbeterde de beschikbaarheid 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, mede 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. Nu maakt 52% van de leerlingen de negenjarige basisschool af, tegenover 43% in 2005. De statistische analyses van de impact van de overheidsuitgaven laten zien dat de hogere investeringen van de overheid voor het overgrote deel verantwoordelijk zijn voor deze verbeteringen.

Voor *Mali* concludeerden Lawson et al. (2011) dat de uitbreiding van een aantal voorzieningen zonder algemene en sectorale begrotingssteun niet mogelijk was geweest. 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. Het aantal lokale gezondheidscentra nam toe van ruim 600 in 2002 tot bijna 1.000 in 2009.

In Vietnam namen baby- en kindersterfte af en verbeterde de toegang tot water, sanitatie en elektriciteit. De verbeteringen in deze sectoren gezondheidszorg en water en sanitatie konden echter niet worden toegeschreven aan de beleidsdialoog in deze sectoren, omdat deze weinig effectief was. De spectaculaire toename van de deelname aan basis en lager middelbaar onderwijs (met een verbetering van de deelname van 72% in 2002 naar 95% in 2005) is er (mede) te danken aan de begrotingssteun (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).

In Nicaragua namen onder invloed van schuldverlichting en conditionaliteit de armoede-uitgaven toe, maar de effecten hiervan op de sociale indicatoren vielen tegen. Deze waren vanaf 1993 verbeterd, maar zij stagneerden juist in de periode dat het land algemene begrotingssteun ontving. De baby- en kindersterfte daalden slechts langzaam, en er was nauwelijks verbetering in de toegang tot basisonderwijs. Recenter cijfers van de regering laten verbeteringen zien, maar het is niet duidelijk hoe betrouwbaar deze zijn.

## 7.5 Verdeling

| 196 |

Bij de discussie over de uitbreiding van voorzieningen is, in het kader van begrotingssteun, ook de vraag van belang wie van deze voorzieningen profiteerden. Het antwoord op deze vraag is allereerst afhankelijk van het door de overheid gevoerde beleid. In verschillende landen trachtte de overheid om de uitgaven voor gezondheidszorg en onderwijs meer 'pro-poor' te maken, onder meer door afschaffing van eigen bijdragen in de zorg (Armenië en Ghana), gratis gezondheidszorg voor de armsten (Vietnam), minimum voorzieningen voor de armsten (Benin, Laos) en afschaffing van onderwijsbijdragen (o.a. Ghana, Tanzania en Mozambique) (IEG 2010, blz. 79-80). In Uganda had de overheid de middelen uit het Poverty Action Fund gebruikt voor financiering van prioritaire programma's, gericht op de bestrijding van armoede (IDD and Associates 2006). In andere landen was dit minder het geval. Rwanda had een brede ontwikkelingsstrategie, maar de verschillende programma's adresseerden de op vermindering van armoede gerichte uitgaven niet systematisch. Iets dergelijks speelde ook in Mozambique, waar overheid en donoren meer oog hadden voor versterking van het begrotingsstelsel dan voor verschuiving van de uitgaven in een meer op armoedebestrijding gerichte richting. Burkina Faso had voor een belangrijk deel armoede gerelateerde uitgaven gefinancierd door de HIPC schuldverlichting. Begrotingssteun was daar minder op gericht (IDD and Associates 2006, blz. 44-46). In Nicaragua had de Bolaños regering weinig oog voor een verbetering van de voorzieningen voor de armsten (Dijkstra en Grigsby, 2010).

IEG concludeerde dat Performance Assessment Frameworks ook maar in beperkte mate op armoedebestrijding of op de armsten waren gericht: niet meer dan tweevijfde van de PRSC doelstellingen in het onderwijs een armoedefocus; voor gezondheidszorg was dat de helft en voor water en sanitatie minder dan een vijfde (IEG 2010, blz. xvii). Programma's hadden vooral oog voor budgettaire aspecten met een nadruk op een stijging van de middelen en een verbetering van de efficiency. Er bestond echter onvoldoende samenhang met projecten in de sector.

Volgens IEG (2010) was het armoedebeleid ook lang niet altijd effectief. In een aantal landen (o.a. Benin, Mozambique en Vietnam) leidde het tot een verbetering van de toegang van de armsten tot de publieke voorzieningen. In andere landen (zoals Armenië en Nicaragua) was dit echter minder het geval. Onder invloed van schuldverlichting en conditionaliteit was in Nicaragua het aandeel van de armoede uitgaven tussen 2002 en 2005 gestegen, maar de effecten hiervan op verbetering van sociale indicatoren vielen tegen. Een groot probleem was dat veel van wat onder sociale uitgaven of zelfs armoede uitgaven geregistreerd werd, toch niet bij de armen terecht kwam. Maar ook in de meest succesvolle landen (zoals Mozambique en Vietnam) bleek het moeilijk om de armste groepen te bereiken (IEG 2010, blz. 79).

Andere evaluaties besteden vaak weinig aandacht aan verdelingsaspecten. De meeste studies concluderen vooral dat verschillen tussen stad en platteland blijven bestaan. Een voorbeeld is de *Tanzania* evaluatie die concludeerde dat hoewel de gezondheidsvoorzieningen sterk waren uitgebreid, de toegang tot en gebruik van deze voorzieningen in rurale gebieden laag bleef (Lawson et al. 2010 blz. 11). De meeste voorzieningen waren in stedelijke gebieden te vinden. Kosten vormden eveneens een hindernis voor het gebruik van gezondheidsvoorzieningen in Tanzania. Daarnaast bleven tekorten aan personeel een belangrijke barrière voor verbetering van de gezondheidszorg.

| 197 |

Een probleem bij veel evaluaties is echter dat zij geen analyse maken in de tijd. De vraag is niet zozeer of verschillen tussen arm en rijk of stad en platteland nog steeds bestaan, maar vooral of ze kleiner worden. De *Zambia* evaluatie concludeerde dat ongelijkheden in de toegang tot publieke voorzieningen geleidelijk afnemen. Zo hebben de afschaffing van het schoolgeld en uitbreiding van de voorzieningen vooral geleid tot een verbetering van de onderwijsdeelname van de armste groepen. Op het platteland verminderde het aantal leerlingen per onderwijzer nauwelijks, maar dat was vooral een gevolg van de sterke groei van de onderwijsdeelname op het platteland: nieuwe docenten maakten het aannemen van nieuwe leerlingen mogelijk en lokten deze ook uit. Ook op het terrein van gezondheidszorg verbeterden een aantal cijfers vooral voor armere, rurale gebieden. 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. De tabellen 7.11 en 7.12 laten positieve verdelingseffecten voor onderwijs en gezondheidszorg zien.

**Tabel 7.11: Deelname aan het primair onderwijs in Zambia, Tanzania en Ghana naar inkomen (2000-2010)**

		Armste 20%	Tweede quintiel (20%)	Middelste 20%	Vierde quintiel (20%)	Rijkste 20%
Zambia	2000	51%	58%	65%	73%	87%
	2007	73%	74%	80%	85%	90%
Tanzania	2005	58%	66%	73%	82%	88%
	2010	68%	74%	83%	86%	90%
Ghana	2004	43%	56%	64%	68%	78%
	2010	59%	72%	77%	82%	86%

Bron: IOB 2011; DHS Tanzania; DHS Ghana; UN Data.

**Tabel 7.12: Financiële belemmeringen bij de toegang tot gezondheidsvoorzieningen in Tanzania en Ghana naar inkomen (2004-2010)**

		Armste 20%	Tweede quintiel (20%)	Middelste 20%	Vierde quintiel (20%)	Rijkste 20%
Tanzania	2005	51%	49%	44%	40%	23%
	2010	42%	31%	26%	19%	10%
Ghana	2004	74%	68%	60%	51%	33%
	2010	60%	50%	49%	41%	31%

Bron: DHS Tanzania; DHS Ghana; UN Data.

## 7.6 Conclusies

De beleidstheorie over het effect van begrotingssteun op de vermindering van armoede is rudimentair ontwikkeld, terwijl donoren ook nauwelijks pogingen hebben ondernomen om hierop te sturen. Het was niet duidelijk wat donoren in welke tijdspanne wilde bereiken met de inzet van welke middelen.

Dit gebrek aan een uitgewerkte beleidstheorie heeft ook bijgedragen aan de beperkte aandacht die armoede-effecten in evaluaties van begrotingssteun hebben gekregen. Nog meer dan voor de relatie met economische groei geldt dat evaluaties de armoede-effecten van begrotingssteun eerder veronderstellen, dan daadwerkelijk analyseren. In verschillende studies blijft het bij de constatering dat de armoede in het betreffende land is afgenomen en dat er dus wel een verband moet zijn. Beschikbare onderzoeken wijzen wel op de vaak overspannen verwachtingen. In veel (Afrikaanse) landen vond de economische groei ook niet plaats in sectoren waar grote armoede effecten verwacht kunnen worden. Vooral op het platteland blijft de armoede hardnekkig. De rurale arme bevolking is afhankelijk

van de ontwikkeling van de landbouw en deze sector is in veel landen achtergebleven bij de groeisectoren. Als gevolg daarvan is de groei-elasticiteit van de armoede laag.

Verskillende vergelijkende onderzoeken laten desalniettemin een positief verband zien tussen begrotingssteun en armoede vermindering: landen met begrotingssteun hadden gemiddeld een grotere daling van de armoede dan landen zonder (of met weinig) begrotingssteun. Hetzelfde geldt voor de VN-ontwikkelingsindex, die sterk correleert met armoede indices die het inkomen of consumptie centraal stellen: landen met begrotingssteun hadden een grotere stijging op deze index dan landen met weinig of geen begrotingssteun, ook na controle voor economische groei, goed bestuur en schuldkwijtschelding.

Desondanks is de conclusie uit de verschillende case studies dat begrotingssteun geen grote invloed heeft gehad op het (inkomens-)armoedebeleid. Dat beleid zelf was ook lang niet altijd effectief en onvoldoende gericht op de bestrijding van rurale armoede. Ghana en Vietnam zijn hierbij de belangrijkste uitzonderingen. De belangrijkste reden dat resultaten tegenvallen zijn echter de overspannen verwachtingen van wat het instrument in korte tijd zou kunnen realiseren. Deze overspannen verwachtingen duiden op een weinig operationele beleidstheorie.

Dit laatste wil nog niet zeggen dat weinig is bereikt voor de armste, met name rurale, bevolkingsgroepen. Verschillende evaluaties concluderen dat (algemene) begrotingssteun effectief bijdroeg aan een verhoging van de uitgaven voor publieke voorzieningen, met name in het onderwijs en de gezondheidszorg. Daarbij lijkt soms sprake te zijn van een hefboomeffect: de uitgavenstijging is groter dan verwacht mocht worden op grond van de financiële overdracht alleen, wat aansluit bij bevindingen voor deze studie, volgens welke de uitgaveneffecten voor beide sectoren in de orde van grootte van de begrotingssteun liggen. Uitgaven voor de beide sectoren stegen ook meer in landen die begrotingssteun ontvingen, dan in vergelijkbare landen die hier niet of nauwelijks gebruik van konden maken.

| 199 |

Een belangrijke voorwaarde voor een dergelijke uitgavenverhoging is ownership aan de ontvangende kant. De publieke druk om de voorzieningen in deze sectoren te verbeteren, als ook de druk van werknemers in deze sectoren om iets aan hun salarissen te doen, blijkt een effectieve voorwaarde om te verzekeren dat begrotingssteun ook wordt gebruikt voor sectoren waarvoor donoren dat hadden bedoeld. In die zin is de overeenstemming van preferenties van donoren en overheid in het ontvangende land ook van groot belang voor de effectiviteit van begrotingssteun. Is deze overeenstemming er niet, dan leidt begrotingssteun tot uitgaven voor de verkeerde sectoren of tot het verkeerde type uitgaven, alle afspraken in Performance Assessment Frameworks ten spijt. In die gevallen is projectsteun, ondanks alle functionaliteitsproblemen, effectiever.

Evaluaties laten zien dat de extra middelen hebben geleid tot een uitbreiding van de publieke voorzieningen en het gebruik ervan. Hoewel positieve effecten op sociale sectoren in het algemeen onvoldoende onderzocht zijn en gerapporteerde positieve effecten onvoldoende onderbouwd, wijzen vrijwel alle studies in dezelfde richting. Landenvergelijkingen



ondersteunen deze bevindingen verder. Zij tonen aan dat landen met (veel) begrotingssteun ook meer vorderingen hebben gemaakt op een aantal MDG indicatoren, dan vergelijkbare landen die weinig of geen begrotingssteun hadden. De vraag is natuurlijk welke groepen hiervan het meest hebben geprofiteerd. Verschillende evaluaties hebben de neiging om niet verder te gaan dan een statische analyse, die constateert dat verschillen tussen stad en platteland nog steeds veel te groot zijn en dat het armste deel van de bevolking nog steeds nauwelijks wordt bereikt. Een meer dynamische analyse, die zich richt op ontwikkelingen laat vaak grotere verbeteringen zien, zij het dat veranderingen vaak langzaam gaan. Het duidelijkst is dat in de toegang tot basisonderwijs.

De effectiviteit van een op het armste deel van de bevolking gericht beleid vereist wel een sterke armoedefocus van overheid, als ook een holistische benadering, die de lokale (lees rurale) problemen in samenhang beziet. Donoren kunnen proberen om de overheid 'bij de les te houden' maar veel verder reikt hun arm niet. Ook hier geldt: zonder duidelijke wil en commitment van de ontvangende overheid om armoedeproblemen in het eigen land aan te pakken zal het beleid niet effectief zijn. Conditionaliteiten veranderen hier weinig aan.

Ondanks alle positieve bevindingen blijven ook bij de verbetering van publieke voorzieningen de resultaten vaak achter bij de verwachtingen. Daarvoor bestaan twee redenen. Ten eerste waren veel verwachtingen irreëel hoog in vergelijking tot de ingezette middelen. Een tweede reden is dat begrotingssteun gepaard is gegaan met een verwaarlozing van de uitvoeringscapaciteit. Donoren en hun Performance Assessment Frameworks richtten zich zowel op verbeteringen op MDG-indicatoren als ook op verbetering van centrale processen (zoals PFM), maar nauwelijks op knelpunten in de uitvoering. Overheid en donoren hadden vooral oog voor investeringen in de 'hardware', maar te weinig voor de lokale 'software', het lokale management, belast met de directe uitvoering. Daar zijn kwaliteitsproblemen het hardnekkigst. Willen donoren de effectiviteit van begrotingssteun verhogen, dan zullen zij daarvoor meer aandacht moeten hebben.

## Literatuur

- Acemoglu, D., Johnson, S., en Robinson, J. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91, pp. 1369-1401.
- Acemoglu, D., Johnson, S., en Robinson, J. (2002). Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. *Quarterly Journal of Economics*, 117, pp. 1231-1294.
- Acemoglu, D. en Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail*. New York: Crown Business.
- Adam, C., en Bevan, D. (2006). And the Supply Side: Public Investment, Export Performance and Dutch Disease in Low-Income Countries. *World Bank Economic Review*, 20(2), pp. 261-290.
- Adam, C., Chambas, G., Guillaumont, P., Jeanneney, S., en Gunning, J.W. (2004). Performance-Based Conditionality: A European Perspective. *World Development*, 32(6), pp. 1059-1070.
- Adam, C., en Gunning, J.W. (2002). Redesigning the Aid Contract: Donors' Use of Performance Indicators in Uganda. *World Development*, 30(12), pp 2045-2056.
- Aiyar, S., en Ruthbah, U. (2008). *Where did all the Aid Go? an Empirical Analysis of Absorption and Spending*. Report No. WP/08/34, IMF, Washington.
- Alesina, A. en B. Weder (1999) *Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?* (No. 1708 edn) Cambridge, Ma: National Bureau of Economic Research.
- Alonso, R., Judge, L., en Klugman, J. (2006). 'PRSPs and Budgets: A Synthesis of Five Case Studies'. In S. Koeberle, Z. Stavreski en J. Walliser (eds) *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons* (pp. 155-190). Washington: The World Bank.
- Amis, P., Green, L., en Hubbard, M. (2005). Measuring Aid Costs: What has been Learnt and what Still Needs to be Learnt? *Public Administration and Development*, 25, pp. 373-378.
- Angeles, L., en Neanidis, K. (2009). Aid Effectiveness: The Role of the Local Elite. *Journal of Development Economics*, 90(1), pp. 120-134.
- Annen, K., en Kosempel, S. (2009). Foreign Aid, Donor Fragmentation, and Economic Growth. *The B.E. Journal of Macroeconomics*, 9(1), Art. 33, pp. 1-30.
- Arndt, C., Jones, S., en Tarp, F. (2010). Aid and Growth: Have We Come Full Circle? *Journal of Globalization and Development*, 1 (2), pp. 1-26.

Arndt, C, Garcia, A., Tarp, F. en Thurlow, J. (2010). *Poverty Reduction and Economic Structure: Comparative Path Analysis for Mozambique and Vietnam*. Working Paper No. 2010/122, World Institute for Development Economic Research. Copenhagen: UNU-WIDER.

Arndt, C., Jones, S., en Tarp, F. (2011). *Aid Effectiveness: Opening the Black Box*. Working Paper No. 2011/44, World Institute for Development Economic Research. Copenhagen: UNU-WIDER.

Atingi-Eto, M. (2006). Budget Support, Aid Dependency, and Dutch Disease: The Case of Uganda. In S. Koeberle, Z. Stavreski en J. Walliser (eds) *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons* (pp. 353-370). Washington: The World Bank.

Bardhan, P. (2002). Decentralization and Governance in Development. *Journal of Economic Perspectives*, fall 2002.

Bartholomew, A., Leurs, R., en McCarty, A. (2006). *An Evaluation of General Budget Support: Vietnam Country Report*. London: ODI and Associates.

Besley, T., en Burgess, R. (2003). Having Global Poverty. *Journal of Economic Perspectives*, 17(3), pp. 3-22.

Beynon, J. en Dusu, A. (2010). Budget Support and MDG Performance. Brussel: European Commission, Development Paper No. 2010/01.

Bigsten, A., Platteau, J., en Tengstam, S. (2011). *The Aid Effectiveness Agenda: The Benefits of Going Ahead*. Gothenburg: SOGES.

Boekestijn, A.J. (2010) *De Prijs Van Een Slecht Geweten: Waarom Hulp in Haar Huidige Vorm Niet Werkt*. Soesterberg: Aspekt.

Boone, P. (1996). Politics and the effectiveness of foreign aid. *European Economic Review*, 40, pp. 289-329.

Booth, D. (2011). *Aid Effectiveness: Bringing Country Ownership (and Politics) Back in*. London: ODI, Working Paper 336.

Brautigam, D. en S. Knack (2004) Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa. *Economic Development and Cultural Change* 52(2): 255-285.

Brownbridge, M., en Tumusiime-Mutebile, E. (2007). Aid and Fiscal Deficits: Lessons from Uganda on the Implications for Macroeconomic Management and Fiscal Sustainability. *Development Policy Review*, 25(2), pp. 193-213.

Brueckner, J. (2000). Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effects of Local Corruption and Tax Evasion. *Annals of Economics and Finance*, 1(1), pp. 1-18.

Buliř, A. en Hamann, J. (2003). *Aid Volatility: An Empirical Assessment*. IMF Staff Papers, Vol. 50, No. 1, pp. 64–89.

Burnside, C., en Dollar, D. (2000). Aid, policies and growth. *American Economic Review*, 90(4), pp. 847-868.

Busse, M. en S. Gröning (2009) 'Does Foreign Aid Improve Governance?', *Economics Letters* 104: 76-78.

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*. DAC Steering Group on Budget Support Evaluation, Brussels.

Carter, P. (2010). *Foreign aid and taxation, revisited*. Bristol: University of Bristol (Working Paper 10/614).

Cassimon, D. en Van Campenhout, B. (2008). Comparative Fiscal Response Effects of Debt Relief: An Application to African Countries. *South African Journal of Economics*, 76(3), pp. 427-442.

Celasun, O., en Walliser, J. (2006). 'Predictability of Budget Aid: Recent Experiences'. In S. Koeberle, Z. Stavreski en J. Walliser (eds) *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, pp 215-228. Washington: The World Bank.

Chabal, P. en J.P. Daloz (1999). *Africa Works: Disorder and Political Instrument*. Oxford: James Currey.

Chang, H. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.

Chang, H. (2007). *Bad Samaritans: Rich Nations, Poor Policies & the Threat to the Developing World*. London: Random House Business Books.

Chang, H. (2011). 'Institutions and Economic Development: Theory, Policy and History', *Journal of Institutional Economics*, 7(4), pp. 473-498.

Clausen, V., en Schürenberg-Frosch, H. (2009). *Aid, Spending Strategies and Productivity Effects – A Multi-sectoral CGE Analysis for Zambia*. Ruhr Economic Papers 0127.

Clemens, M., Radelet, S., en Bhavnani, R. (2004). *Counting Chickens when they Hatch: The Short Term Impact of Aid on Growth*. Report No. 44, Centre for Global Development, Washington.

Clemens, M. en Bazzi, S. (2009). "Blunt Instruments: On Establishing the Causes of Economic Growth". Working Papers 171, Center for Global Development, Washington.

- Clist, P., Isopi, A., en Morrissey, O. (2011). Selectivity on Aid Modality: Determinants of Budget Support from Multilateral Donors. *Review of International Organizations*, 7.
- Collier, P., en Dehn, J. (2001). *Aid, Shocks, and Growth*. World Bank Policy Research Working Paper No 2688, The World Bank, Washington.
- Collier, P., en Dollar, D. (2002). Aid allocation and poverty reduction. *European Economic Review*, 46 (8), pp. 1475-500.
- Collier, P., en Dollar, D. (2004). Development Effectiveness: What have we Learnt? *The Economic Journal*, 114, pp. 244-271.
- Collier, P., Guillaumont, P., Guillaumont, S., en Gunning, J.W. (1997). Redesigning Conditionality. *World Development*, 25(9), 1399-1407.
- Collier, P., en Hoeffler, A. (2004). Aid, policy and growth in post-conflict societies. *European Economic Review*, 48(5), pp.1125-1145.
- Cunguara, B. en Hanlon J. (2010). *Poverty is not being reduced in Mozambique*. Working Paper 74. London: Crisis States Research Centre.
- Cordella, T., en Dell'Ariccia, G. (2002). *Limits of Conditionality in Poverty Reduction Programs*. Report No. 02/115, IMF, Washington.
- Cordella, T., en Dell' Ariccia, G. (2003). *Budget Support Versus Project Aid*. IMF Working Paper No. WP/03/88, IMF, Washington.
- Crawford, G. (1997). Foreign Aid and Political Conditionality: Issues of Effectiveness and Consistency. *Democratization*, 4(3), pp. 69-108.
- Dalgaard, C., en Erickson, L. (2009). Reasonable Expectations and the First Millennium Development Goal: How Much Can Aid Achieve? *World Development*, 37(7), pp. 1170-1181.
- Dalgaard, C., en Hansen, H. (2010). *Evaluating Aid Effectiveness in the Aggregate: A critical assessment of the evidence*. MPRA Paper 23026, University Library of Munich, Germany.
- Dalgaard, C., Hansen, H., en Tarp, F. (2004). On the Empirics of Foreign Aid and Growth. *The Economic Journal*, 114, pp. 191-216.
- De Haan, J., en Siermann, C. (1995). Sensitivity Analysis of the Impact of Democracy on Economic Growth. *Empirical Economics* , 20, pp. 197-215.
- 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. Leiderer, S. en Ruben, R (2011). Too much, too quickly: The woes of budget support. *The Broker*, 26, October 10, pp. 16-19.

De Renzio, P. (2006). Aid, Budgets and Accountability: A Survey Article. *Development Policy Review*, 24(6), pp. 627-646.

Devarajan S., Go, D., Page, J., Robinson, S., en Thierfelder, K. (2008). *Aid, Growth, and Real Exchange Rate Dynamics*. Policy Research Working Paper 4480, The World Bank, Washington.

Dijkstra, G. (2002). The Effectiveness of Policy Conditionality: Eight Country Experiences. *Development and Change*, 33(2), pp. 307-334.

Dijkstra, G. (2005). The PRSP Approach and the Illusion of Improved Aid Effectiveness: Lessons from Bolivia, Honduras and Nicaragua. *Development Policy Review*, 23(4), pp. 443-464.

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

Dijkstra, G., en Komives, K. (2011). The PRS Approach and the Paris Agenda: Experiences in Bolivia, Honduras and Nicaragua. *European Journal of Development Research*, 23(2), pp. 191-207.

| 205 |

Dijkstra, G. & Van de Walle, S. (2011). Good governance en ontwikkelingsbeleid: Spijkerhard of boterzacht? *Bestuurskunde*, 20(2), pp. 23-32.

Djankov, S., Montalvo, J.G., en Reynal-Querol, M. (2005), The curse of aid. The World Bank and CEPR, Washington.

Djankov, S., Montalvo, J.G., en Reynal-Querol, M. (2006). Does Foreign Aid Help?. *Cato Journal*, 26(1), pp. 1-28.

Dollar, D., Devarajan, S., en Holmgren, T. (eds) (2001). *Aid and Reform in Africa*. The World Bank, Washington.

Dollar, D., en Svensson, J. (2000). What Explains the Success Or Failure of Structural Adjustment Programs? *The Economic Journal*, 110(466), pp. 894-917.

Doucouliaos, H., Ulubasoglu, M., en Anonymous (2006). *Democracy and Economic Growth: A Meta-Analysis*. School of Accounting, Economics and Finance, Deakin University Australia Working Paper Economic Series 2006/04.

Doucouliaos, H., en Paldam, M. (2008). Aid Effectiveness on Growth: A Meta Study. *European Journal of Political Economy*, 24, pp. 1-24.

Doucouliaagos, H., en Paldam M. (2011). The Ineffectiveness of Development Aid on Growth: An Update Covering Four Years of Research. *European Journal of Political Economy*, 27, pp. 399-404.

Doucouliaagos, H. en Paldam, M. (2012). *The robust result in meta-analysis of aid effectiveness: A response to Mekasha and Tarp*, Economics Series 2012\_4, Deakin University, Faculty of Business and Law, School of Accounting, Economics and Finance.

Dunning, T. (2004) Conditioning the Effects of Aid: Cold War Politics, Donor Credibility, and Democracy in Africa. *International Organization* 58(Spring): 409-423.

Dutta, N., P.T. Leeson and C.R. Williamson (2011) *The Amplification Effect: Foreign Aid's Impact on Political Institutions*. La Crosse: University of Wisconsin-La Crosse.

Ear, S. (2007) 'Does Aid Dependence Worsen Governance?', *International Public Management Journal* 10(3): 259-286.

Easterly, W. (2003). Can Foreign Aid Buy Growth?. *Journal of Economic Perspectives*, *American Economic Association*, 17(3), pp. 23-48.

Easterly, W., Levine, R., en Roodman, D. (2003). *New Data, New Doubts: Revisiting `Aid, Policies and Growth*. CGD Working Paper No. 26, Centre for Global Development, Washington.

Easterly, W., en Pfütze, T. (2008). Where does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid. *Journal of Economic Perspectives*, 22(2), pp. 29-52.

Eifert, B., en Gelb, A. (2006). Improving the Dynamics of Aid: Towards More Predictable Budget Support'. In S. Koeberle, Z. Stavreski en J. Walliser (eds) *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons* (pp. 39). Washington: The World Bank.

Elbers, C., Gunning, J.W. and de Hoop, K. (2009), Assessing Sector-Wide Programs with Statistical Impact Evaluation: A Methodological Proposal, *World Development*, 37, pp. 513-520.

Elbers C. en Gunning J.W. (2010). *A Note on the Macroeconomic effects of Aid in Zambia*. Amsterdam, Amsterdam Institute for International Development.

Faust, J., Koch, S., Molenaers, N., Tavakoli, H. en Vanheukelom, J. (2012). *The future of EU budget support: political conditions, differentiation and coordination*. London: ODI.

Fielding, D., en Mavrotas, D. (2005). *The Volatility of Aid*. Working Papers DP2005/06, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).

Goderis, B., en Verbon, H. (2006). De Effectiviteit Van (on)Conditionele Ontwikkelingshulp. *Nieuwe Vormen Van Ontwikkelingshulp: Preadvies van De Koninklijke Vereniging Voor De Staathuishoudkunde 2006* (pp. 1-34). Amsterdam: De Nederlandsche Bank.

Goldsmith, A.A. (2001) 'Foreign Aid and Statehood in Africa', *International Organization* 55 (Winter): 123-148.

Goldsmith, A.A. (2007). 'Is Governance Reform a Catalyst for Development?' *Governance*, 20, pp. 165-186.

Gould, J. (ed.) (2005). *The New Conditionality: The Politics of Poverty Reduction Strategies*. London and New York: Zed Books.

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

Grindle, M.S. (2004). Good enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance*, 17(4), pp. 525-548.

Guillaumont, P., en Chauvet, L. (2001). Aid and Performance: A Reassessment. *Journal of Development Studies*, Taylor and Francis Journals, vol. 37(6), pp. 66-92.

Gunning, J.W. (2006) 'Budget Support, Conditionality, and Impact'. In S. Koeberle, Z. Stavreski en J. Walliser (eds) *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons* (pp. 295-310). Washington: The World Bank.

| 207 |

Hansen, H., en Tarp, F. (2001). Aid and Growth Regressions. *Journal of Development Economics*, 64(2), pp. 547-570.

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

Hazeu, C.A. (2000). *Institutionele Economie: Een Optiek Op Organisatie- En Sturingsvraagstukken*. Bussum: Coutinho.

Hedger, E., Williamson, T., Muzoora, T. en Stroh, J. (2010). *Sector Budget Support in Practice, Case Study Education Sector in Uganda*. London: ODI.

High Level Forum (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. OECD-DAC, Paris.

IDD and Associates (2006). *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*. International Development Department, School of Public Policy, Birmingham.

IDD and Associates (2007). *Evaluation of General Budget Support: Note on Approach and Methods*. Birmingham: University of Birmingham, International Development Department.

IEG, Committee on Development Effectiveness (2010). *Poverty Reduction Support Credits: An Evaluation of World Bank Support*. Report No. CODE2009-0091, The World Bank, Washington.



IEO (2007). *An Evaluation of the IMF and Aid to Sub-Saharan Africa*. Washington, IMF.

IOB (1989). Importsteun : evaluatie van Nederlandse importsteun aan Tanzania, Zimbabwe, Zambia, Mozambique en Pakistan. Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), Den Haag.

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

IOB (2008b), Primary Education in Zambia, IOB Impact Evaluation no. 312, The Hague, Netherlands Ministry of Foreign Affairs.

Kalyvitis, S. en I. Vlachaki (2012) 'When does More Aid Imply Less Democracy? an Empirical Examination', *European Journal of Political Economy* 28: 132-146.

Kapur, D. (2001). Expansive Agendas and Weak Instruments: Governance Related Conditionalities of the International Financial Institutions. *Journal of Policy Reform*, vol. 4(3), pp. 207-241.

| 208 |

Kapur, D., en Webb, R. (2000). *Governance-Related Conditionalities of the International Financial Institutions*. Report No. 6., UNCTAD, Center for International Development Harvard University, Geneva.

Kelsall, T. (2011). Rethinking the Relationship between Neo-Patrimonialism and Economic Development in Africa. *IDS Bulletin*, 42(2), pp. 76-87.

Khan, M. (2007). 'Governance, Economic Growth and Development since the 1960s.' In: Ocampo, José Antonio and Jomo, Kwame S. and Vos, Rob, (eds.), *Growth Divergences: Explaining Differences in Economic Performance*. Hyderabad, London and Penang: Orient Longman, Zed Books and Third World Network, pp. 285-323.

Khan, M.H. (2010) 'Governance and Growth: History, Ideology and Methods of Proof', pp. 1-26. London.

Khandker, S.R., Koolwal, G.B. en Samad, H.A. (2010). *Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices*. Washington: The World Bank.

Kharas, H. (2008) *Measuring the Cost of Aid Volatility*, Report No. 3., Wolfensohn Center for Development, Washington.

Killick, T. (2004). Politics, Evidence and the New Aid Agenda. *Development Policy Review*, 22(1), pp. 5-29.

Killick, T., en Foster, M. (2007). The Macroeconomics of Doubling Aid to Africa. *Development Policy Review*, 25(2), pp. 167-192.

Killick, T., Gunatilaka, R., en Marr, A. (1998). *Aid and the Political Economy of Policy Change*. London/New York: Routledge.

Kimura, H., Mori, Y. en Sawada, Y. (2012). Aid Proliferation and Economic Growth: A Cross-Country Analysis. *World Development*, Volume 40, Issue 1, January 2012, pp. 1–10.

Knack, S. (2001) 'Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests', *Southern Economic Journal* 68(2): 310-329.

Knoll, M. (2008). *Budget Support: A Reformed Approach Or Old Wine in New Skins?* Discussion Papers No. 190 (pp. 1-18), UNCTAD, Geneva.

Koch, S. en Morazan, P. (2010). *Monitoring Budget Support in Developing Countries: A Comparative Analysis of National Control Mechanisms*. Brussel: European Parliament, Report No. PE 410.210.

Koeberle, S., en Stavreski, Z. (2006). Budget Support: Concept and Issues. In: S. Koeberle, Z. Stavreski en J. Walliser (eds) *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons* (pp. 3-26). Washington: The World Bank.

| 209 |

Koeberle, S., en Walliser, J. (2006). World Bank Conditionality: Trends, Lessons, and Good Practice Principles. In: S. Koeberle, Z. Stavreski en J. Walliser (eds) *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons* (pp. 265-293). Washington: The World Bank.

Kosack, S. (2003). Effective Aid: How Democracy Allows Development Aid to Improve the Quality of Life. *World Development*, vol 31(1), pp. 1-22.

Kurtz, M.J., en Schrank, A. (2007). Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms. *The Journal of Politics*, 69(2), pp. 538-554.

Lawson, A., Boadi, G., Ghartey, A., Ghartey, A., Killick, T., Kizilbashl, Z., en Williamson, T. (2007). *Joint Evaluation of Multi-Donor Budget Support to Ghana: Evaluation of Outputs, Outcomes & Impacts and Recommendations on Future Design & Management of Ghana MDBS*. London: ODI.

Lawson, A., Booth, D., Msuya, M., Wangwe, S., en Williamson, T. (2005). *Does General Budget Support Work? Evidence from Tanzania*. London, ODI.

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 (Executive Summary)*. Joint Evaluation Unit, Brussels.

- 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 (Vol. III, Annexes)*. Joint Evaluation Unit, Brussels.
- Leiderer, S., Geigenmüller, M., Hornig, A., Kästle, K., Smith, C. and Tröger, F. (2010). *Efficiency of Service Provision at Local Government Level in Zambia in Health, Education and Roads, Implications for Decentralisation and Budget Support*. Bonn: DIE.
- Leliveld, A. (2006), *Evaluation of the Implementation of the Sector-Wide Approach in Bilateral Aid*. Country Report Uganda. IOB Working Document.
- Lensink, R., en Morrissey, O. (2000). Uncertainty of Aid Inflows and the Aid-Growth Relationship. *Journal of Development Studies*, 36(3), pp. 31-49.
- Lensink, R., White, H. (1999). *Assessing Aid': A Manifesto for Aid for the 21st Century?* Report No. 99/17:13, Sida, Stockholm.
- Lensink, R., en White, H. (2000). Aid allocation, poverty reduction and the Assessing Aid report. *Journal of International Development*, 12(3), pp. 399-412.
- Lessmann, Ch., en Markwardt, G. (2010a). One Size Fits All? Decentralization, Corruption, and the Monitoring of Bureaucrats. *World Development*, 38(4), pp. 631-646.
- Lessmann, Ch., en Markwardt, G. (2010b). *Decentralization and Foreign Aid Effectiveness: Do Aid Modality and Federal Design Matter in Poverty Alleviation?* CESIFO WORKING PAPER NO. 3035.
- Levy, B. (2010). Development Trajectories: An Evolutionary Approach to Integrating Governance and Growth. *Economic Premise*, 15, pp. 1-7.
- Levy, B. en Fukuyama, F. (2010). *Development Strategies: Integrating Governance and Growth*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5196, Jan. 2010.
- Lister, S. (2011) *Aid Predictability: Synthesis of Findings and Good Practices*, Volume 1. Busan.
- Loayza, N., en Raddatz, C. (2006). *The structural determinants of external vulnerability*. Policy Research Working Paper Series 4089, The World Bank, Washington.
- Loayza, N., en Raddatz, C. (2006). *The composition of growth matters for poverty alleviation*. Policy Research Working Paper Series 4077, The World Bank, Washington.
- Machado, R. (2010). Aid and Fiscal Policy in Nicaragua: A Fiscal Response Analysis. *Journal of International Development*, 22(4), pp. 483-502.
- Masud, N., en Yontcheva, B. (2005). *Does Foreign Aid reduce poverty? Empirical Evidence from Non-governmental and Bilateral Aid*. IMF working Paper 05/100, IMF, Washington.

Mavrotas, G. (2005). Aid Heterogeneity: Looking at Aid Effectiveness from a Different Angle. *Journal of International Development*, 17(8), pp. 1019-1036.

Mavrotas, G., en Ouattara, B. (2007). Aid Modalities and Budgetary Response: Panel Data Evidence. *Review of World Economics*, 143, pp. 720-741.

McGillivray, M., en Morrissey, O. (2001). *A Review of Evidence on Fiscal Effects of Aid*. Nottingham: University of Nottingham, CREDIT Research Paper Report No. 01/13.

Mekasha, T.J., en Tarp, F., (2011). *Aid and growth. What meta-analysis reveals*. Working Paper No. 2011/22, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER), Helsinki.

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

Molenaers, N., Cepinskas, L., en Jacobs, B. (2010). *Budget Support and policy/political Dialogue: Donors Practices in Handling (Political) Crises*. Discussion Paper No. 2010-06, University of Antwerp/IOB, Antwerpen.

Molenaers, N., en Nijs, L. (2009). From the Theory of Aid Effectiveness to the Practice: The European Commission's Governance Incentive Tranch. *Development Policy Review*, 27(5), pp. 561-580.

| 211 |

Morrissey, O. (2006). Fungibility, Prior Actions, and Eligibility for Budget Support'. In S. Koeberle, Z. Stavreski en J. Walliser (eds) *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons* (pp. 333-343). Washington: The World Bank.

Mosley, P. (1987). *Foreign Aid: Its Defense and Reform*. Kentucky: University Press.

Mosley, P., Hudson, J., en Verschoor, A. (2004). Aid, Poverty Reduction and the 'New Conditionality'. *The Economic Journal*, 114, pp. 217-243.

Moss, T., G. Petterson en N.v.d. Walle (2006) 'An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa'. Report No. 74, Center for Global Development, Washington.

Moyo, D. (2009). *Dead Aid: Why Aid is Not Working and how there is another Way for Africa*. London/ New York: Allan Lane/Penguin Books.

NAO (2008). *Department of International Development: Providing Budget Support to Developing Countries*. National Audit Office, London.

National Bureau of statistics of Rwanda (2012). *The Evolution of Poverty in Rwanda from 2000 to 2011: Results from the Household Surveys (EICV)*. Kigali.

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

Ndikumana, L., en Boyce, J.K. (2003). Public Debts and Private Assets: Explaining Capital Flight from Sub-Saharan African Countries. *World Development*, 31(1), pp. 107-130.

Ndikumana, L., en Boyce, J.K. (2011). *Africa's Odious Debts: How Foreign Loans and Capital Flight Bled a Continent*. London: Zed Books.

Nelson, J.H. (1996). Promoting Policy Reforms: The Twilight of Conditionality? *World Development*, 24(9), pp. 1551-1559.

Nilsson, M. (2004). *Effects of Budget Support: A Discussion of Early Evidence*. Report No. 4, Sida, Stockholm.

Nord, R., Sobolev, Y., Dunn, D., Hajdenberg, A., Hobdari, N., Maziad, S. en Roudet, S. (2009). *Tanzania, The Story of an African Transition*. Washington: IMF.

North, D., Wallis, J. EN Weingast, B. (2009). *Violence and Social Orders*. Cambridge: Cambridge University Press

OECD (1991). *Principles of Programme Assistance*. OECD, Paris.

OECD (2006). *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*. Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development for Public Finance Management', DAC Guidelines & References Series, OECD, Paris.

OECD (2008). *Accra Agenda for Action*. Paris: OECD.

Osei, R., Morrissey, O., en Lloyd, T. (2005). The Fiscal Effects of Aid in Ghana. *Journal of International Development*, 17(8), pp. 1037-1053.

Ouattara, B., en Strobl, E. (2008). Aid, Policy and Growth: Does Aid Modality Matter? *Review of World Economics*, 144 (2), pp. 347-365.

Oxfam (2008). *Fast forward: How the European Commission can take the lead in providing high-quality budget support for education and health*. Briefing Paper 111.

Paul, E. en F. Vandeninden (2012). Foreign Aid Transaction Costs: What are they and when are they Minimized?, *Development Policy Review* 30(3), pp. 283-304.

Penrose, P. (2008). *Budget Support Programmes: Nature, Dialogue and Design*. Brussels: Mimeo.

Pinkovskiy, M., en Sala-i-Martin, X. (2010). *African Poverty is Falling...Much Faster than You Think!* NBER Working Paper 15775.

Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, Vol. 10, No. 2, pp. 201-220.

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

Rajan, R., en Subramanian, A. (2005). *Aid and Growth: What does the Cross-Country Evidence really show?*. IMF, Washington.

Rajan, R.G. en A. Subramanian (2007) Does Aid Affect Governance?. *American Economic Review* 97(2): 322-327.

Ravallion, M. (2001). Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages. *World Development*, 29(11), pp.1803-1815.

Renard, R. (2006) *The cracks in the new aid paradigm*. Antwerpen: Universiteit van Antwerpen, Institute of Development Policy and Management, IOB discussion paper 2006:01.

Rodrik, D. (2006). Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. *Journal of Economic Literature*, 44, pp. 973-987.

| 213 |

Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Rodrik (2008). Second-Best Institutions. *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 98(2), pp. 100-104.

Rogerson, A. (2005). Aid Harmonisation and Alignment: Bridging the Gaps between Reality and the Paris Reform Agenda. *Development Policy Review*, 23(5), pp. 531-552.

Roodman, D. (2007). The Anarchy of Numbers: Aid, Development and Cross-Country Empirics. *The World Bank Economic Review*, 21 (2), pp. 255-277.

Roodman, D. (2008). *Through the Looking-Glass, and What OLS Found There: On Growth, Foreign Aid, and Reverse Causality*. Working Papers 137, Center for Global Development, Washington.

Rothstein, B. en Teorell, J. (2008). What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance* 21(2), pp. 165-190.

Ruben, R., en Pop, I. (2010). *Development Assistance and Tax Revenues*. Nijmegen: CIDIN.

Sachs, J., en Warner, A. (1997). Sources of slow growth in African economies. *Journal of African Economies*, 6 (3), pp. 335-376.

Serieux, J. (2007). Aid and Dutch Disease: Nothing to Fear but Fear itself?. *Poverty in Focus*, pp.20-21.

Sogge, D. (2002). *Give and Take: What's the Matter With Foreign Aid?* London: Zed Books.

Stiglitz, J. (2002). *Globalization and its Discontents*. London/New York: Norton.

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

Streeten, P. (1987). Structural Adjustment: A Survey of the Issues and Options. *World Development*, 15(12), pp. 1469-1482.

Tavakoli, H. en G. Smith (2011) *Insights from Recent Evidence on some Critical Issues for Budget Support Design*. London: ODI.

Tavares, J. (2003) 'Does Foreign Aid Corrupt?', *Economics Letters* 79: 99-106.

Van den Boom, B. (2011). *Analysis of poverty in Mozambique, Household poverty status, child malnutrition and other indicators 1997, 2003, 2009*. Amsterdam, Centre for World Food Studies, VU University.

| 214 |

Van der Veen, R. (2002) *Afrika: Van De Koude Oorlog Naar De 21e Eeuw*. Amsterdam: KIT Publishers.

Van de Walle, N. (2001) *African Economies and the Politics of Permanent Crises, 1979-1999*. Cambridge: Cambridge University Press.

Van Donge, J.K., en White, H. (1999a). *Counting the Donors' Blessings: Programme Aid to Tanzania*. Evaluation Report No. 1999/17: 5, Sida, Stockholm.

Van Donge, J.K. (2007). Flexible SWAPs for Strategic Policy-Making: Reflections on the Zambian Experience. *Development Policy Review*, 25(4), pp. 473-494.

Van Donge, J.K., Henley, D. en Lewis, P. (2012). Tracking Development in South-East Asia and sub-Saharan Africa: The Primacy of Policy. *Development Policy Review* 30, Issue Supplement s1, pp. s5-s24.

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

Von Soest, C. (2008). *Donor support for tax administration reform in Africa: experiences in Ghana, Tanzania, Uganda and Zambia*. DIE/GDI Discussion Paper 2/2008, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik / German Development Institute, Bonn

- Van Waeyenberghe, E. (2009). Selectivity at Work: Country Policy and Institutional Assessments at the World Bank, *European Journal of Development Research* 21, pp. 792–810.
- Verbeek, M. (2005). *A Guide to modern Econometrics*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Wade, R. (1998). The Asian Debt-and-Development Crisis of 1997-?: Causes and Consequences. *World Development*, 26(8), pp. 1535-1554.
- White, H. (1992). The Macroeconomic Impact of Development Aid: A Critical Survey. *Journal of Development Studies*, 28(2), pp. 163-240.
- White, H. (1998). *Aid and Macroeconomic Performance*. London and New York: MacMillan.
- White, H. (1999). *Dollars, Dialogue, and Development: An Evaluation of Swedish Programme Aid*, Stockholm: Sida.
- White, H., en Dijkstra, G. (2003). *Programme Aid and Development: Beyond Conditionality*. London: Routledge.
- White, H., en Morrissey, O. (1997). Conditionality when Donor and Recipient Preferences Vary. *Journal of International Development*, 9(4), pp. 497-505.
- Whitfield, L. (ed.) (2009). *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*. Oxford: Oxford University Press.
- Whitfield, L., en Fraser, A. (2009). Introduction: Aid and Sovereignty'. In L. Whitfield (ed.) *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors* (pp. 1-26). Oxford: Oxford University Press.
- Whitworth, A. (2010). *Zambian Fiscal Performance, 2002 – 2009*. Lusaka: DFID.
- Williamson, T. (2006). General Budget Support and Public Financial Management Reform: Emerging Lessons from Tanzania and Uganda. In: S. Koeberle, Z. Stavreski en J. Walliser (eds) *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons* (pp. 139-151). Washington: The World Bank.
- Williamson, T., en Dom, C. (2010). *Sector Budget Support in Practice: Synthesis Report*. ODI en Mokoro, London/Oxford.
- 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.
- Wooldridge, J. (2002). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, Cambridge: MIT Press.



World Bank (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why?* Washington: World Bank.

WRR (2010). *Minder pretentie, meer ambitie : ontwikkelingshulp die verschil maakt*. Den Haag: WRR, WRR rapport nr. 84.

Younger, S.D. (1992). Aid and the Dutch Disease: Macroeconomic Management when Everybody Loves You. *World Development*, 20(11), pp. 1589-1597.



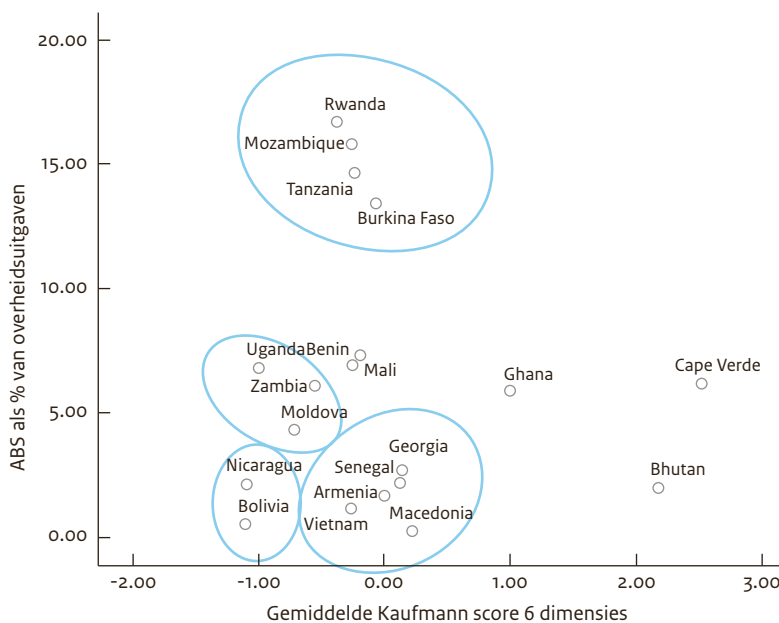
# Bijlagen

## Bijlage I: Selectie van case studies

Op basis van het financieel belang en het politieke belang (in de Nederlandse discussie) had IOB elf kandidaten voor de case studies geselecteerd: Burkina Faso, Burundi, Ghana, Mali, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Tanzania, Vietnam, Uganda en Zambia.

Met deze elf als uitgangspunt heeft het team een nadere selectie uitgevoerd op basis van de variatie in bestuur en het belang van ABS voor overheidsbegroting. De analyse is gebaseerd op gemiddelde cijfers over de jaren 2004-2010. Dit levert het volgende beeld op:

**Figuur I.1:** Relatief belang van algemene begrotingssteun en governance scores (2004-2010)



De x-as geeft de gemiddelde score op de vier Kaufmann indicatoren voor de jaren 2004-2009. In deze figuur wijkt bv Ghana sterk af van andere landen, terwijl bv Mozambique en Tanzania (of Benin en Mali) dicht bij elkaar liggen.<sup>94</sup>

<sup>94</sup> Burundi is niet opgenomen in de figuur omdat het land veel slechter scoort op de Kaufmann indicatoren, waardoor de andere landen dicht bij elkaar komen te liggen.

Tabel I.1 geeft de clustering voor de elf landen in een tabel weer.

Tabel I.1: Classificatie van 11 landen volgens goed bestuur en financieel belang ABS			
Governance*	ABS/Uitgaven of inkomsten van overheid**		
	Hoog	Gemiddeld	Laag
Goed		Ghana	
Gemiddeld	Mozambique, Tanzania, Burkina Faso	Mali	Vietnam
Slecht	Burundi, Rwanda	Uganda, Zambia	Nicaragua

\* Governance: Slecht: < -2.20; Goed: > -1.20

\*\* ABS/Uitgaven en ABS/Inkomsten : Laag: < 5%, Hoog: > 8%

Ghana springt eruit wat betreft governance. Uganda en Zambia zitten dicht bij elkaar, dus het lag voor de hand om – met het oog op een zo breed mogelijke selectie – maar een van beide in de analyse op te nemen. Op grond van de recente evaluatie van begrotingssteun aan Zambia heeft IOB daarbij voor dat land gekozen.

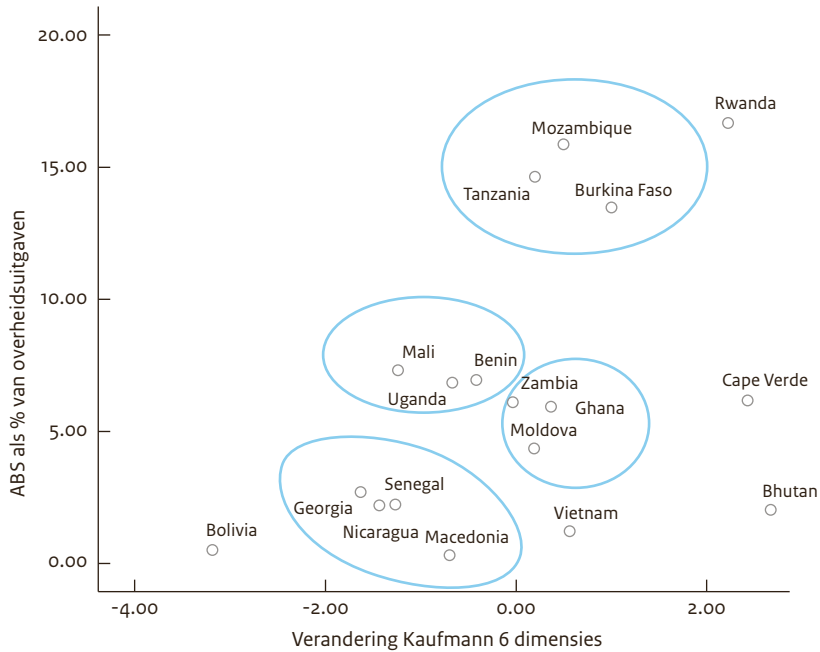
| 220 |

Mozambique, Tanzania en – in mindere mate – Burkina Faso hebben zowel een relatief hoge afhankelijkheid van algemene begrotingssteun gemeen als ook gelijkwaardige Kaufmann scores. Van deze landen heeft Tanzania – tot voor kort – de meeste ABS ontvangen van Nederland. Mali heeft een gemiddelde score op beide variabelen, maar was aanvankelijk in 2011 het enige land waar Nederland na 2013 de algemene begrotingssteun wilde continueren.

Vietnam heeft in de afgelopen jaren de scores op de verschillende Kaufmann indicatoren sterk verbeterd (zie ook figuur I.2). Het land ontvangt relatief weinig begrotingssteun. Nicaragua combineert een lage score op de Kaufmann indicatoren met een relatief laag bedrag aan algemene begrotingssteun.

Nicaragua en Vietnam *lijken* enigszins gelijkwaardig obv gemiddelde governance indicatoren, maar zijn duidelijk verschillend als we kijken naar de ontwikkeling op deze indicatoren (zie figuur I.2). Daarbij vertegenwoordigen deze twee landen twee andere regio's.

**Figuur I.2:** Relatief belang van algemene begrotingssteun en verandering in governance scores



Burundi en Rwanda hebben van Nederland niet direct ABS gekregen (Burundi alleen via de Wereldbank en Rwanda alleen sectorale begrotingssteun). Daar komt bij dat de steun aan Burundi eigenlijk geen algemene begrotingssteun was, maar stabiliteitssteun.

De uiteindelijke keuze (Tanzania, Ghana, Mali, Zambia, Nicaragua en Vietnam) geeft ook een goed regionaal evenwicht: 2× Westelijk Afrika, 2× Zuidelijk Afrika, 1× Azië en 1× Midden-Amerika.

## Bijlage II: Partnerlanden vanaf 1999

### Minister Herfkens:

17+ 4 Partnerlanden	Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, India, Jemen, Macedonië, Mali, Mozambique, Nicaragua, Sri Lanka, Tanzania, Uganda, Vietnam en Zambia; Egypte, Indonesië, Zuid-Afrika en de Palestijnse Gebieden.
15 GMV landen	Albanië, Armenië, Bosnië, Cambodja, Colombia, El Salvador, Georgië, Guatemala, Guinee-Bissau, Honduras, Kenia, Moldavië, Namibië, Nepal en Rwanda.
8 Milieu landen	Brazilië, China, Ecuador, Filippijnen, Kaapverdië, Mongolië, Peru en Senegal.
5 × Bedrijfsleven	Cuba, Ivoorkust, Jordanië, Nigeria en Thailand.

### Minister Van Ardenne:

36 Partnerlanden	Afghanistan, Albanië, Armenië, Bangladesh, Benin, Bolivia, Bosnië Herzegovina, Burkina Faso, Colombia, Egypte, Eritrea, Ethiopië, Georgië, Ghana, Guatemala, Indonesië, Jemen, Kaapverdië, Kenia, Macedonië, Mali, Moldavië, Mongolië, Mozambique, Nicaragua, Pakistan, Palestijnse Gebieden, Rwanda, Senegal, Sri Lanka, Suriname, Tanzania, Uganda, Vietnam, Zambia en Zuid-Afrika.
------------------	---

| 222 |

### Minister Koenders:

18 MDG landen	Benin, Ethiopië, Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Ghana, Jemen, Kenia, Mali, Moldavië, Mongolië, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Senegal, Tanzania, Uganda, Zambia
9 Fragiele staten	Afghanistan, Burundi, Colombia, Congo (DCR), Guatemala, Kosovo, Pakistan, Palestijnse Gebieden, Soedan
4 Aankomende midden-inkomens	Egypte, Georgië, Vietnam, Suriname

### Minister Rosenthal / Staatssecretaris Knapen:

6 MDG landen	Benin, Ethiopië, Mali, Mozambique, Uganda, Rwanda
5 Fragiele Staten	Afghanistan, Burundi, Jemen, Palestijnse Gebieden, Soedan
4 Aankomende midden-inkomens	Bangladesh, Ghana, Indonesië, Kenia

## Bijlage III: Uitgaven begrotingssteun 1999-2011

Tabel III.1: Uitgaven begrotingssteun 1999-2011 (bedragen × EUR 1 mln.)													
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Armenië	5	5	5	5	5	5	5	5	2				
Bangladesh													
Benin					3		2	10	10	10	10	8	
Bhutan										2	2	2	2
Bolivia	5	1	16	10	13	7	1						
Burkina Faso			18	13	10	19	15	18	19	20	21	18	21
Burundi								8	11	15		9	
Colombia													
Georgië	4			7		3	4	5	3	3	3	2	
Ghana	7	7	87	9	7	17	10	15	25	24	25	20	10
India				25									
Indonesië													
Jemen	7	8											
Kaapverdië	2					5	2	3	8	7			
Kenia													
Kyrgyzstan	1	1	1		1								
Macedonië	9	17	28		17	9	13			7	7		
Mali	5	27	9	10	8	10	10	10	10	12	12	13	15
Moldavië		11	11					3	4	4		3	
Mozambique	5	26	51	15	20	18	16	16	18	18	18	18	18
Nicaragua		7		8	7	7	9	10	11	6			
Palestijnse Gebieden							5						
Rwanda													
Senegal										10	10	3	
Sri Lanka													
Suriname													
Tanzania		59	16	15	25	15	10	30	30	30			
Uganda	9	30	10	8	10	22	16	16	21	5			
Vietnam			6	10	8	8	8	24	12	6			
Zambia								6	8	10	10	10	
Zuid-Afrika													
<b>Totaal</b>	<b>57</b>	<b>199</b>	<b>257</b>	<b>131</b>	<b>135</b>	<b>144</b>	<b>125</b>	<b>178</b>	<b>190</b>	<b>188</b>	<b>117</b>	<b>106</b>	<b>66</b>

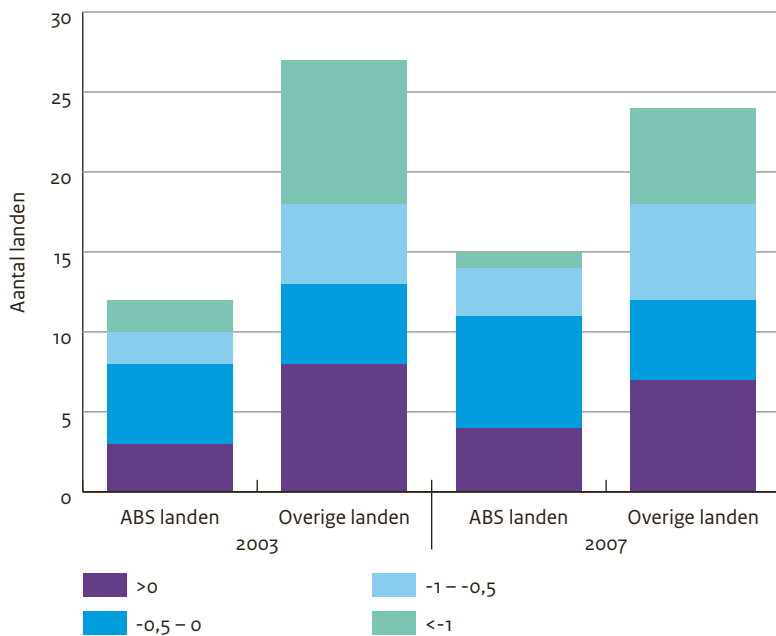


Tabel III.1: Uitgaven begrotingssteun 1999-2011 (bedragen × EUR 1 mln.)													
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ABS structureel	20	33	42	59	83	92	90	133	159	154	108	92	66
Cofinanciering	25	30	64	60	42	27	35	42	31	34	10	14	
ABS incidenteel		98	133		3	18		3					
Sociale fondsen	11.4	38.3	18.4	12.1	6.7	6.7							
<b>Totaal</b>	<b>57</b>	<b>199</b>	<b>257</b>	<b>131</b>	<b>135</b>	<b>144</b>	<b>125</b>	<b>178</b>	<b>190</b>	<b>188</b>	<b>117</b>	<b>106</b>	<b>66</b>

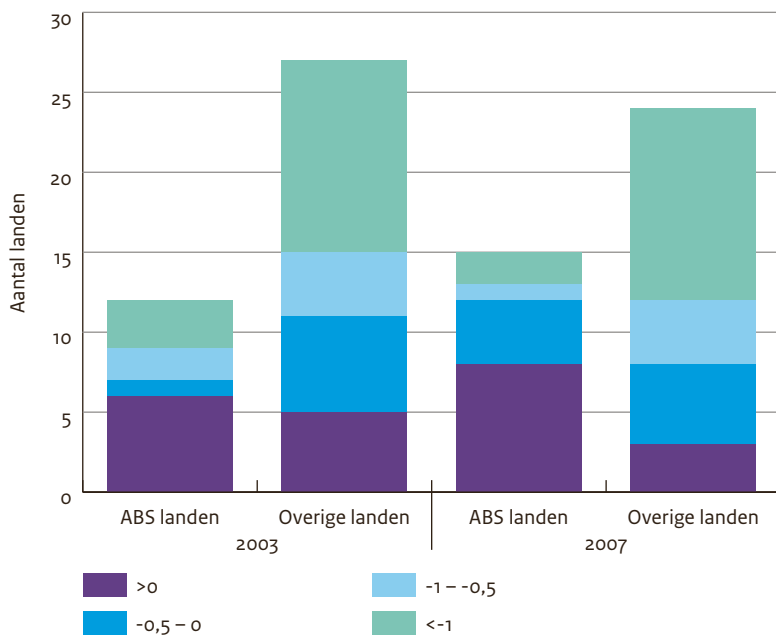
Bron: Midas / Piramide

## Bijlage IV: Begrotingssteun en Kaufmann indicatoren

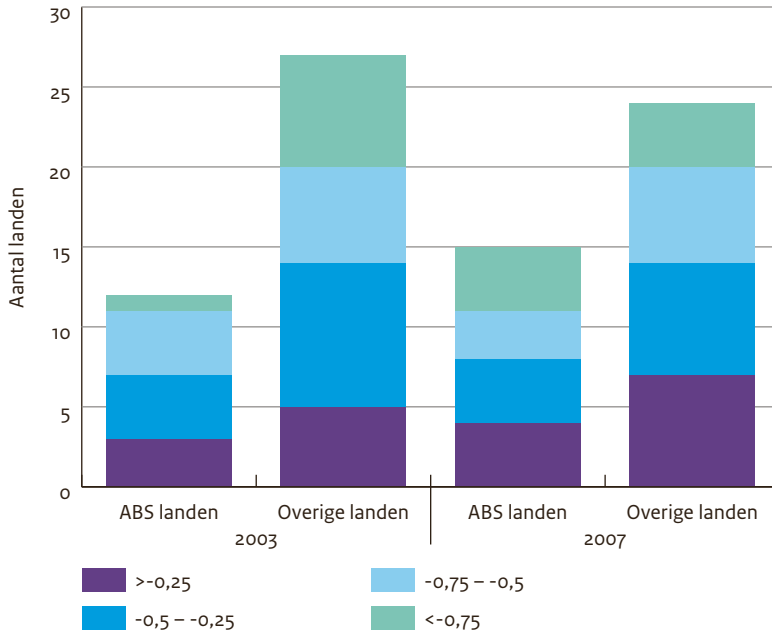
**Figuur IV.1: Democratie**



**Figuur IV.2: Politieke Stabiliteit**

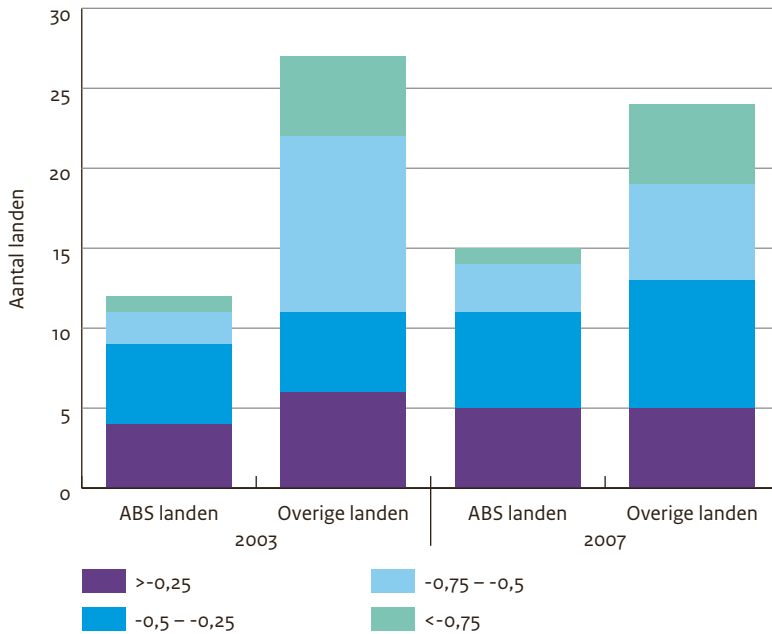


**Figuur IV.3: Effectiviteit van de overheid**

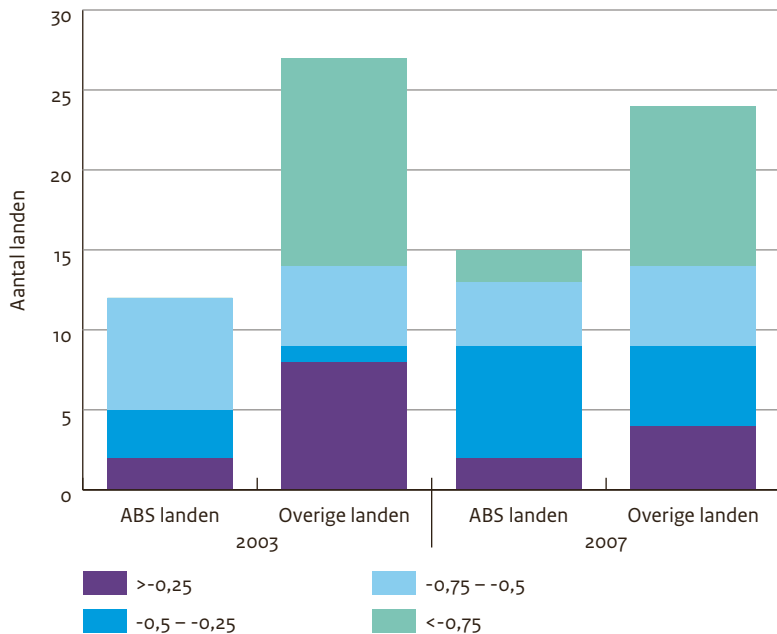


| 226 |

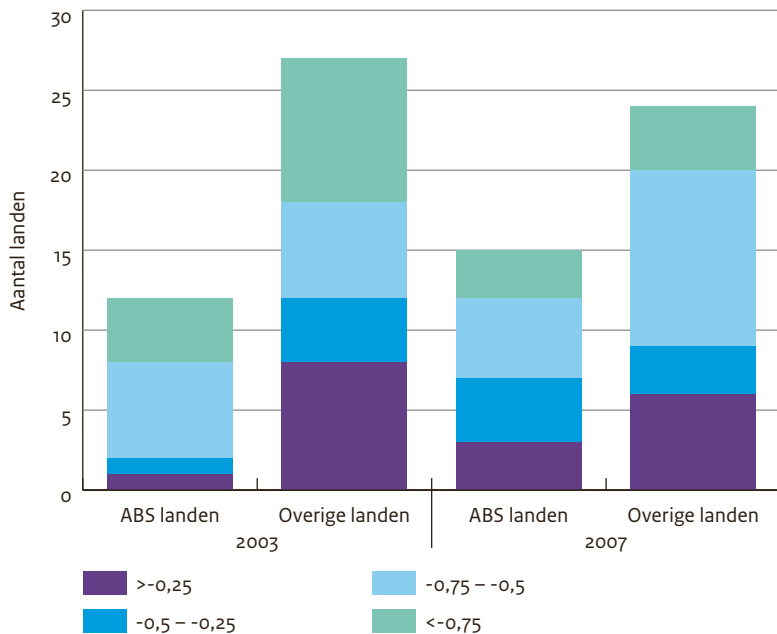
**Figuur IV.4: Kwaliteit van regelgeving**



**Figuur IV.5: Rechtsstaat**



**Figuur IV.6: Aanpak van corruptie**



## Bijlage V: Knelpunten bij internationaal vergelijkend onderzoek

### 1. Inleiding

In deze notitie gaan we kort in op enkele technieken die we bij het onderzoek hebben gehanteerd. De volgende paragraaf dient als een beknopte inleiding in de problemen bij het meten van de effecten van hulp en de oplossingen daarvoor. De rest van de bijlage is technischer en dient vooral als onderzoeksverantwoording.

### 2. Knelpunten bij internationaal vergelijkend onderzoek

In de praktijk van het econometrisch onderzoek blijkt het lastig om een significant positief verband te vinden tussen ontwikkelingshulp en economische groei. Mosley (1987) noemde dit de *micro-macro paradox*: terwijl veel evaluaties van (individuele) projecten op positieve effecten van ontwikkelingshulp wezen, was dit effect in een vergelijking tussen landen nauwelijks aanwijsbaar.

| 228 |

Een reden waarom studies uiteenlopende resultaten laten zien is de correlatie tussen mogelijke verklarende variabelen (waaronder de controlevariabelen). Verschillende studies laten een negatief effect van het tropische klimaat zien, terwijl andere onderzoeken de koloniale achtergrond als verklaringsgrond voor een lage economische groei of een beperkt effect van ontwikkelingssamenwerking aanvoeren. Volgens anderen is hulp alleen effectief in een gunstige macro-economische beleidsomgeving. Al deze factoren zijn, of liever gezegd waren dat in het verleden, sterk gecorreleerd, met als gevolg dat al deze studies goeddeels dezelfde effecten hebben gemeten: hulp was weinig effectief in veel Afrikaanse landen die zich in de tropen bevinden en waar Europese kolonisten zich op een andere wijze hebben gevestigd dan dat bij voorbeeld het geval was in de Verenigde Staten of Australië en waar zij ook een ander type instituties hebben gesticht.

Een probleem in enkele studies is daarnaast een hoge correlatie tussen in het model opgenomen verklarende variabelen, oftewel het probleem van multicollineariteit: een verklarende variabele kan bijna geheel voorspeld worden uit andere verklarende variabelen.<sup>95</sup> In dat geval laten de geschatte coëfficiënten niet alleen hoge onzekerheidsmarges zien, maar neemt ook de betrouwbaarheid sterk af, waarbij een variabele zelfs het verkeerde teken kan krijgen (zie ook Roodman 2008; Clemens en Bazzi 2009). Een voorbeeld is de kwadratische

<sup>95</sup> Een voorbeeld is het aantal leerlingen per klas. Klassen hebben bijna altijd één docent, zodat het niet veel uitmaakt of je het aantal leerlingen per klas of per docent telt. Maar het is niet mogelijk om beide variabelen tegelijkertijd in één vergelijking op te nemen. In essentie betekent dit het twee maal opnemen van hetzelfde fenomeen (een klas met één docent) in een vergelijking. Het effect van de afzonderlijke variabelen op de onderwijsresultaten wordt dan in wezen onbepaald.

term (hulp  $\times$  hulp) in verschillende studies die moet aantonen dat sprake is van afnemende meeropbrengsten. In bijna alle studies is deze kwadratische term negatief.<sup>96</sup>

Aan de paradox van Mosley liggen vooral methodologische problemen ten grondslag. Ontwikkelingshulp heeft niet alleen een (verwacht) positief effect op de economie, maar wordt omgekeerd ook bepaald door een achterblijvende ontwikkeling: hulp draagt niet alleen bij aan economische groei, maar wordt ook gegeven *omdat* landen arm zijn. Dat laatste betekent dat de correlatie op de korte termijn niet positief maar negatief is (zie ook Roodman 2008; Clemens en Bazzi 2009 en Dalgaard en Hansen 2010). Verwaarlozing van deze omgekeerde causaliteit (reverse causality) leidt tot een onderschatting van het effect van hulp. Ook kunnen andere factoren, zoals een ramp, een rol spelen bij zowel de hulp als ook de economische groei, waardoor ook niet duidelijk is in hoeverre de economische groei wordt beïnvloed door de hulp of beide grootheden door een derde factor.

Dit probleem speelt evenzeer, en misschien wel in sterkere mate, bij algemene begrotingssteun. Zo kunnen landen in aanmerking komen voor begrotingssteun *omdat* zij al een goed macro-economisch beleid voeren. Verwaarlozing van deze relatie leidt tot een mogelijke overschatting van het effect van begrotingssteun op de economische ontwikkeling.<sup>97</sup> Goed beleid zal niet alleen bijdragen aan een hogere economische groei, maar kan er ook toe leiden dat donoren bereid zijn om meer hulp te verstrekken. Afwezigheid van die variabele in het model kan dan leiden tot een overschatting van het effect van hulp als landen met slecht beleid weinig hulp krijgen en landen met goed beleid meer. Voor algemene begrotingssteun speelt verder het probleem van relatief korte tijdreeksen.

| 229 |

Er bestaan verschillende technieken om met de genoemde *endogeniteitsproblemen* om te gaan.<sup>98</sup> Een eerste aanpak is het opnemen van *controlevariabelen*, waarvan men verwacht dat zij een juiste schatting kunnen verstoren. Economisch beleid is een voorbeeld.

Twee problemen maken dat deze oplossing niet altijd toepasbaar is. Een eerste reden is dat de onderzoeker zich bewust is van de invloed van andere variabelen, maar deze niet direct kan meten. De tweede reden is het debat over effectmeting meer gaan beheersen: vaak heeft een onderzoeker onvoldoende informatie om vast te stellen dat een variabele *exogeen* is. De gemeten relatie met de afhankelijke variabele kan veroorzaakt zijn door onbekende

<sup>96</sup> Bigsten et al. (2010) is een uitzondering. Daar is de kwadratische term positief en de variabele zelf negatief. Het kan overigens heel valide zijn om een kwadratische term op te nemen, vooral als een dergelijk verband theoretisch en empirisch evident is. De grote heterogeniteit in de data maakt dit echter niet helder, zodat het multicollineariteitseffect kan overheersen.

<sup>97</sup> Zoals hoofdstuk 4 liet zien bestaat geen empirisch bewijs voor de juistheid van deze hypothese.

<sup>98</sup> Endogeniteit betekent dat een verklarende variabele niet onafhankelijk is binnen het model, maar dat diens waarde wordt bepaald door andere variabelen in het model. Een belangrijke oorzaak is het weglaten van variabelen die zowel gecorreleerd zijn met de interventie als met het te meten effect. Van endogeniteit is ook sprake als de verklarende variabele niet alleen een effect heeft op de afhankelijke variabele, maar andersom ook de afhankelijke variabele van invloed is op de waarde van de verklarende variabele. In de econometrie spreekt men van een endogeniteit van een onafhankelijke variabele als deze is gecorreleerd met de storingsterm. Voor een heldere uitleg zie bij voorbeeld Wooldridge (2002), Verbeek (2005) of specifiek voor begrotingssteun Elbers et al. (2009).

selectie-effecten, *selection on unobservables*. We spreken van een selectie-effect omdat hierdoor niet langer verzekerd is dat controlegroep en interventiegroep op de cruciale kenmerken aan elkaar gelijk zijn (zoals economisch beleid).

Ook voor deze knelpunten bestaan oplossingen, die overigens vaak weer nieuwe problemen met zich meebrengen. Een aanpak is bij voorbeeld om de analyses niet te richten op verschillen tussen landen, maar op veranderingen binnen landen.<sup>99</sup> Een andere techniek is het gebruik van *instrumentele variabelen*. Als hulp endogeen is, dan is het wellicht mogelijk om niet deze variabele te gebruiken, maar een schatting daarvan die is gebaseerd op een andere exogene variabele.<sup>100</sup> Met deze techniek is het ook mogelijk om het probleem van omgekeerde causaliteit (reverse causality) op te lossen.

### 3. Het instrumenteren van hulp

Zoals hierboven aangegeven is het mogelijk dat schattingen van de effecten van begrotingssteun vertekende resultaten opleveren, omdat de omvang van de hulp niet alleen van invloed is op het beleid van het partnerland, maar daar omgekeerd ook door kan worden beïnvloed. We gebruiken verschillende technieken om hiervoor te corrigeren, zoals het opnemen van een aparte controlevariabele voor beleid als ook het instrumenteren van begrotingssteun. Dat laatste betekent het schatten van de begrotingssteun met behulp van een of meer andere exogene variabelen die zeker niet door het beleid van het partnerland beïnvloed kunnen zijn. We gebruiken hiervoor de methode van two stage least squares (2SLS). In de eerste fase schatten we de begrotingssteun op basis van exogene variabelen en in de tweede fase gebruiken we die schatting voor de bepaling van het effect van begrotingssteun.

Voor het instrumenteren volgen we in beginsel Rajan en Subramanian (2005) en Arndt, Jones en Tarp (2010). Als afhankelijke variabele kiezen zij de hulp per capita ( $\text{aid/population}$ ). Deze is een functie van:

- 1 koloniale relaties (huidig en verleden)
- 2 een gemeenschappelijke taal
- 3 de verhouding tussen bevolking van de donor en bevolking in het ontvangende land ( $\text{population}_d/\text{population}_o$ ). De gedachte hierbij is dat de hulp per capita hoger is naarmate de donor groter is in verhouding tot de ontvanger.
- 4 Interactie-effecten, en
- 5 vaste donor effecten.

De ratio  $\text{population}_d/\text{population}_o$  dient om recht te doen aan verschillen in grootte tussen donoren. De onderzoekers nemen daarnaast vaste donor effecten op (met behulp van dummy variabelen).

<sup>99</sup> Zie voor een uitleg en concrete toepassing Elbers, Gunning en De Hoop 2009.

<sup>100</sup> Zie voor een uitgebreide toelichting bij voorbeeld Khandker et al. 2010.

Wij kiezen voor een iets andere aanpak, waarbij we de *totale* hulpomvang van een donor als gegeven beschouwen en alleen de verdeling wordt bepaald door specifieke kenmerken. Het is ook gerechtvaardigd om deze totale hulp (voor het ontvangende land) als exogeen te beschouwen, omdat deze vooral wordt bepaald door binnenlands politieke overwegingen (denk bij voorbeeld aan de 0,7% discussies). Alleen de concrete *verdeling* is niet exogeen. Dat laatste betekent dat we alleen hoeven te instrumenteren voor de verdeling. Rekening houdend met het *regionale karakter* van een (groot) deel van de hulp gaan we nog een stap verder en beschouwen we de regionale verdeling per donor als gegeven. Deze regionale voorkeuren zijn vooral een uitdrukking van historische banden en het regionaal beleid. Australië verleent vooral hulp in Azië en Oceanië, terwijl verschillende Europese landen zich concentreren op Europa en Afrika. De Verenigde Staten besteden relatief veel in Latijns-Amerika. Regionale banken zijn alleen in één bepaalde regio actief.

Het *aandeel* van een ontvangend land  $o$  in de regionale hulp  $r$  van donor  $d$  is daarbij een functie van een aantal kenmerken, waaronder de bevolkingsomvang, koloniale relaties (in het verleden) en het bestaan van een gemeenschappelijke taal. We schatten zo het aandeel van de hulp van de donor ( $d$ ) aan ontvanger ( $o$ ) in jaar  $t$ :

$$Aid_{dot{o}}/Aid_{dot{d}} = f(X_{\dots\dots\dots}).$$

We hanteren hierbij de indeling van de OECD/DAC in negen regio's.

Het te schatten aandeel is een functie van:

- 1 *Koloniale banden* tussen donor en ontvanger. Anders dan Arndt et al. maken wij geen onderscheid tussen huidige koloniale relaties en relaties uit het verleden. Dat hangt ook samen met de korte tijdhorizon (2002-2010) in onze analyse.
- 2 *Een 'gemeenschappelijke' taal*. Wij hebben voor de ontvangende landen de officiële talen opgenomen, waarna we op basis daarvan de *taalvoorkeuren* van donoren hebben bepaald. We hebben onderzocht in welke taalgebieden de donor actief is. Voor het Verenigd Koninkrijk is dat bij voorbeeld vooral het Angelsaksische taalgebied, terwijl dat voor Frankrijk en België veel meer de Franstalige landen in Afrika is. De verklarende variabele is hierbij het aandeel van de hulp van de donor in de dominante (internationale) taal in het partnerland. Voor Tanzania is dat bij voorbeeld het Engels en Tanzania zal zo meer hulp krijgen uit een land dat vooral aan het Angelsaksische taalgebied hulp verleent (waaronder het Verenigd Koninkrijk, maar ook verschillende Scandinavische landen), dan uit een land als Frankrijk, Spanje of Portugal.
- 3 *Het inkomen per hoofd van de bevolking in 2000*. Deze variabele is strikt genomen niet exogeen, maar daar staat tegenover dat dit voor veel donoren een van de voornaamste allocatiecriteria vormt.<sup>101</sup> Er zijn verder andere argumenten om deze variabele toch op te nemen:
  - a Onze analyse richt zich op de periode 2002-2010. Dit zijn jaren waarin veel ontwikkelingslanden wel een hoge economische groei hadden, wat betekent dat

<sup>101</sup> Impliciet nemen andere onderzoekers ook een inkomensvariabele mee, omdat zij in hun model alleen de hulp aan ontwikkelingslanden of landen die ODA ontvangen opnemen. Anderen gebruiken lagged variabelen om te instrumenteren, wat wij hier ook doen.



de veronderstelde negatieve correlatie tussen hulp en economische groei veel lager is dan deze in het verleden was.

- b Onze analyse richt zich op andere factoren dan economische groei.
- 4 Het aandeel van de bevolking in het ontvangende land in de regionale bevolking. De omvang van de hulp zal naar verwachting groter zijn naarmate een land groter is. Hiervoor nemen we ook een kwadratische term op.
- 5 Dit laatste effect nemen we (inclusief kwadratische term) ook afzonderlijk voor Afrika op vanwege het grote aandeel van OS dat naar Afrika is gegaan.

De regionale concentratie van ontwikkelingshulp heeft ook gevolgen voor de aanpak. Donoren zijn niet in alle ontwikkelingslanden actief, maar vaak alleen in een kleiner aantal. De omvang van de ontwikkelingshulp aan een land is afhankelijk van de uitkomsten van twee processen:

- a de keuze om aan een land hulp te verstrekken (vgl. de Nederlandse partnerlanden), en
- b beslissingen over de omvang van de hulp.

Dit betekent dat we de omvang van de hulp niet direct kunnen schatten, maar dat we deze schatten met behulp van een Heckman twee-staps procedure. Bij de eerste stap schatten we de kans op het ontvangen van ontwikkelingshulp (met behulp van een probit model). Bij de tweede stap schatten we de omvang van de hulp, waarbij we gebruik maken van de schattingen uit de eerste stap.

| 232 |

Voor de eerste stap, die voor een potentiële ontvanger de kans op ontwikkelingshulp van een bepaalde donor (in een specifiek jaar) weergeeft, hanteren we goedgezond dezelfde variabelen, met de volgende aanpassingen:

- a *de bevolkingsomvang van de donor*: deze is van belang omdat de kans dat een land hulp van een specifieke donor krijgt groter is naarmate een donor zelf ook groter is (vgl. de VS of de Europese Unie);
- b *het interactie-effect van het procentuele aandeel van de regio in de totale hulp van de donor (in dat jaar) en de bevolkingsomvang van de donor*: hoe hoger dit percentage en hoe groter de donor, des te groter de kans dat een specifiek land ook hulp krijgt van deze donor;
- c *het interactie-effect van dit regionale percentage en (de inverse) van het BBP per hoofd van de bevolking van de potentiële ontvanger*: de kans op hulp is groter naarmate de regio meer krijgt en het land armer is.

We instrumenteren voor de hulp exclusief begrotingssteun, schuldverlichting (waarbij het veelal om een administratieve handeling gaat) en noodhulp. Donor dummy variabelen zijn niet weergegeven. De analyse is gebaseerd op de jaren 2002-2010.

Tabel V.1: Instrumentatie van hulp exclusief begrotingssteun*				
	Coëfficiënt	Standaardfout	Z score	Significantie
Engels	0,106	0,005	21,27	***
Frans	0,093	0,009	10,53	***
Spaans	-0,008	0,023	-0,33	
Portugees	0,291	0,026	11,03	***
Nederlands	1,149	0,071	16,22	***
Log(bevolking)	-0,101	0,003	-37,77	***
Koloniale banden × log (bevolking)	0,007	0,001	10,54	***
Log (BBP pc 2000)	-0,073	0,003	-26,95	***
Log (bevolking/regionale bevolking)	0,412	0,010	39,54	***
Log (bevolking/regionale bevolking) <sup>2</sup>	0,035	0,002	21,41	***
Afrika × log (bevolking/regionale bevolking)	0,089	0,004	22,87	***
Afrika × log (bevolking/regionale bevolking) <sup>2</sup>	0,018	0,001	17,17	***
Constante	1,945	0,031	62,19	***
<i>Land ontvangt hulp van de donor:</i>				
Engels	0,754	0,058	13,04	***
Frans	0,950	0,108	8,8	***
Spaans	8,227	0,384	21,41	***
Portugees	2,241	0,535	4,19	***
Nederlands	7,830	2,779	2,82	***
Koloniale banden	0,336	0,090	3,72	***
Log(bevolking)	0,636	0,017	37,27	***
Log bevolking donor	1,583	0,092	17,14	***
Regionale % hulp × log (bevolking donor)	0,001	0,000	15,11	***
Log (BBP pc 2000)	-0,485	0,026	-18,69	***
Regionale % hulp / log (BBP pc 2000)	0,705	0,058	12,11	***
Constante	-15,299	0,802	-19,07	***
Mills lambda	0,086	0,003	25,77	***
N=30.380				
Wald chi2=13.492				

Overschrijdingskansen: \* $p < 10\%$ ; \*\* $p < 5\%$ ; \*\*\* $p < 1\%$  (obv robuuste standaardfouten).

\* En exclusief schuldverlichting en noodhulp. De afhankelijke variabele is het aandeel van de hulp van de donor (d) aan ontvanger (o) in jaar t. Data voor 2002-2010.

#### 4. Het instrumenteren van algemene begrotingssteun

Voor het instrumenteren van algemene begrotingssteun volgen we een iets andere aanpak, die deels ook dichter blijft bij de keuzes van Rajan en Subramanian en Arndt et al. Enerzijds gaan we voor de afhankelijke variabele uit van de begrotingssteun per hoofd van de bevolking. Daarnaast gaan we uit van de regionale verdeling (over negen regio's) als gegeven.

De vraag of en in welke mate een land (van een specifieke donor) algemene begrotingssteun krijgt is deels afhankelijk van een aantal andere factoren:

- 1 Het verstrekken van algemene begrotingssteun is vrijwel altijd een volgende stap in een al langere tijd bestaande hulprelatie. We operationaliseren dit als de gemiddelde omvang van de *toezeggingen* in de twee tot vier jaar *daarvoor* (wederom exclusief schuldverlichting en noodhulp).<sup>102</sup> Als verklarende variabele nemen we het aandeel van deze committeringen in het regionale totaal. Deze variabele nemen we op in interactie met de totale ABS van de donor aan de regio (per hoofd van de bevolking).
- 2 In Azië is dit relatieve aandeel klein door de aanwezigheid van twee zeer grote landen (China en India) die OS ontvangen. Om die reden nemen we dit effect ook apart voor Azië op. Doen we dat niet, dan leidt dat in de gekozen aanpak tot zeer beperkte begrotingssteun aan andere Aziatische landen.
- 3 Of een land van een specifieke donor begrotingssteun krijgt is verder afhankelijk van het aandeel van begrotingssteun in de totale ODA van de donor. Daarnaast ontvangen vooral HIPC landen begrotingssteun. We nemen deze op als dummy variabele in interactie met het aandeel van ABS voor de donor en het aandeel van het land in de regionale committeringen. De kans op begrotingssteun van een bepaalde donor is dus groot als een land schuldverlichting heeft ontvangen onder het HIPC initiatief, als de donor zelf een groot deel van zijn ODA als begrotingssteun inzet (zoals bij voorbeeld het Verenigd Koninkrijk of de EC) en het aandeel van het land in de totale regionale ODA groot is.
- 4 Voorts zouden vooral landen met goed bestuur begrotingssteun ontvangen. Goed bestuur is echter geen voldoende voorwaarde. Het gaat vooral om lage inkomenslanden met (relatief) goed bestuur. Dit hebben we geoperationaliseerd als de Kaufmann score twee jaar eerder in interactie met de inverse van het inkomen per capita in 2000.
- 5 In de praktijk blijkt vooral politieke stabiliteit een voorwaarde voor begrotingssteun. Om hieraan recht te doen, hebben we deze variabele in het model opgenomen in interactie met de regionale ABS (van de donor) per capita.
- 6 Landen met een omvangrijke olie-export, zoals Nigeria en Angola ontvangen niet of nauwelijks begrotingssteun. De olie-export in de twee tot vier jaar voorafgaand aan de begrotingssteun is opgenomen als een proxy hiervoor.

<sup>102</sup> Deze variabele is strikt genomen niet exogeen omdat toezeggingen uit het verleden gecorreleerd zijn met de huidige hulp. Dat valt met de voorgestelde instrumentatie wel mee. Ten eerste gaan we uit van een vertraging van 2-4 jaar, ten tweede gaat het om toezeggingen en niet om daadwerkelijke hulp (en daartussen bestaat een groot verschil), ten derde nemen we deze variabele alleen op in interactie met andere variabelen en ten vierde nemen we ook de overige hulp op in ons model, zodat we daarvoor ook controleren. Tenslotte stellen verschillende critici dat hulp niet effectief is. Zij zullen dan ook geen bezwaar hebben tegen het opnemen van een variabele die in hun ogen geen effect heeft.

- 7 Tenslotte gaven eerste schattingen erg hoge resultaten voor landen in Zuid-Westelijk Afrika (zoals Namibië, Botswana en Zuid-Afrika). Om hiervoor te corrigeren hebben we daarvoor zowel een aparte dummy opgenomen, als ook deze dummy in interactie met de bevolkingsomvang in deze landen.
- 8 Om recht te doen aan specifieke donorkenmerken hebben we de volgende variabelen opgenomen:
  - a Specifieke donor dummy variabelen voor de kans op begrotingssteun. Sommige landen geven immers veel meer begrotingssteun dan ander landen.
  - b Voor de bepaling van de omvang van de begrotingssteun het interactie-effect van deze dummy's en de omvang van toezeggingen uit het verleden (zie hierboven).
  - c Een interactie-effect voor de relatieve omvang van de begrotingssteun van de donor (in verhouding tot zijn totale hulp) en de toezeggingen uit het verleden.
  - d De verhouding in de omvang van de donor tot de omvang van het partnerland, zoals weergegeven door de logaritme van de bevolkingsratio's (vgl. de aanpak van Arndt et al.).

De verschillende variabelen zijn, waar relevant, geschaald op dezelfde eenheid door deling door de totale bevolkingsomvang.

Tabel V.2 geeft de uitkomsten, waarbij we in de presentatie de dummy variabelen voor donoren uit de eerste stap hebben weggelaten en de interactie van de specifieke donor (dummy) en toezeggingen uit het verleden uit de tweede stap.

Tabel V.2: Instrumentatie van algemene begrotingssteun				
	Coëfficiënt	Standaardfout	Z-score	Significantie
<i>ABS per capita:</i>				
Engels	1,12	0,59	1,89	*
Frans	-1,06	0,90	-1,18	
Spaans	-9,01	4,15	-2,17	**
Portugees	1,70	1,72	0,99	
Nederlands	2,65	4,13	0,64	
Relatieve committeringen*	15,18	0,38	39,64	***
Relatieve committeringen Azië*	26,56	3,68	7,23	***
Log (bevolkingd / bevolkingo)	0,87	0,18	4,76	***
Log (BBP pc 2000)	1,48	0,50	2,97	***
Olie export per hoofd (2-4 jaar eerder)	0,00	0,00	-3,15	***
Constante	-5,28	1,12	-4,70	***
<i>Kans op begrotingssteun:</i>				
Engels	0,39	0,10	4,03	***
Frans	1,27	0,16	8,09	***

Tabel V.2: Instrumentatie van algemene begrotingssteun				
	Coëfficiënt	Standaardfout	Z-score	Significantie
Spaans	2,89	0,50	5,73	***
Portugees	13,13	1,01	12,94	***
Nederlands	4,28	0,76	5,60	***
Koloniale banden	0,41	0,07	5,93	***
Log bevolking	0,24	0,03	8,32	***
Log bevolking donor	0,85	0,23	3,64	***
Log (BBP pc 2000)	-0,64	0,05	-11,60	***
HIPC × Aandeel ABS in totale ODA donor × aandeel in regionale committeringen	9,27	0,48	19,47	***
Relatieve committeringen*	0,74	0,09	8,46	***
Aandeel ABS in totale ODA donor / log (BBP pc 2000)	5,61	1,05	5,35	***
Stabiliteit × regionale BS per capita	0,06	0,01	4,48	***
Kaufmann (t-2) / log (BBP pc 2000)	1,26	0,09	14,49	***
Olie export per hoofd (2-4 jaar eerder)	0,00	0,00	-1,99	**
Landen in Zuid-Westelijk Afrika	-0,59	0,10	-6,14	***
Landen in Zuid-Westelijk Afrika × log (bevolking)	-0,07	0,01	-4,88	***
Constante	-8,89	1,93	-4,60	***
Mills Lambda	0,72	0,24	3,02	***
N=14.453				
Wald Chi <sup>2</sup> =4.490				

Overschrijdingskansen: \*p<10%; \*\*p<5%; \*\*\*p<1% (obv robuuste standaardfouten).

\* Relatieve committeringen= committeringen in het verleden / regionale committeringen in het verleden × ABS donor per hoofd van de bevolking aan de regio



## Bijlage VI: Bijlage bij hoofdstuk 7

Tabel VI.1: GBS ratios (2002-07) and change in MDG indicators (All aid recipients)					
	GBS/ODA				
	L	M	H	Pearson	
2.1: primary enrolment rate (% point) (1)	0,6	2,3	5,4	0,01	
- average GBS ratio in each category (%)	0,0	1,1	9,0	ns	
3.1: education gender disparity ratio (% point) (1)	0,8	2,4	4,4	0,30	
- average GBS ratio in each category (%)	0,0	1,0	8,0	***	
4.1: under 5 mortality rate (deaths/1000, + = reduction)	10,3	13,5	15,9	0,06	
- average GBS ratio in each category (%)	0,0	0,9	7,4	ns	
7.8: % of people using improved drinking water source	1,6	4,4	3,5	-0,07	
- average GBS ratio in each category (%)	0,0	1,1	9,6	ns	
HDI: Human Development Index	0,03	0,04	0,04	0,29	
- average GBS ratio in each category (%)	0,0	1,2	6,5	***	

Notes: (1) full sample for indicators 2.1 and 3.1; (2) correlation coefficient levels of significance: \*\*\*=1%; \*\*=5%; \*=10%

(3) For the GBS/GDP measure for MDG 2.1, the lower threshold was fixed to 0.002%, as more than one third of countries received no GBS.

Bron: Beynon/Dusu (2010, Annex).

| 238 |

Tabel VI.2: GBS ratios (2002-07) and change in MDG indicators (Africa)					
	GBS/ODA				
	L	M	H	Pearson	
2.1: primary enrolment rate (% point) (1)	1,1	12,2	14,0	0,45	
- average GBS ratio in each category (%)	0,3	3,4	8,8	***	
3.1: education gender disparity ratio (% point) (1)	2,9	4,6	6,4	0,22	
- average GBS ratio in each category (%)	0,3	3,1	8,3	*	
4.1: under 5 mortality rate (deaths/1000, + = reduction)	24,6	11,5	20,6	0,09	
- average GBS ratio in each category (%)	0,3	2,8	8,1	ns	
7.8: % of people using improved drinking water source	3,4	4,5	4,4	0,04	
- average GBS ratio in each category (%)	0,3	2,6	8,1	ns	
HDI: Human Development Index	0,03	0,03	0,05	0,38	
- average GBS ratio in each category (%)	0,3	2,8	8,1	**	

Notes: (1) full sample for indicators 2.1 and 3.1; (2) correlation coefficient levels of significance: \*\*\*=1%; \*\*=5%; \*=10%

Bron: Beynon/Dusu (2010, Annex).

			GBS/GDP					
	Spearman	T-test	L	M	H	Pearson	Spearman	T-test
	0,13	0,05	1,1	1,5	6,4	0,00	0,21	0,02
	ns		0,0	0,1	1,3	ns	**	
	0,36	0,00	0,4	1,5	5,1	0,23	0,44	0,00
	***		0,0	0,1	1,7	***	***	
	0,15	0,02	8,7	13,1	16,5	0,08	0,24	0,00
	ns		0,0	0,1	1,6	ns	***	
	0,11	0,02	1,3	3,5	4,7	-0,04	0,22	0,00
	ns		0,0	0,1	1,5	ns	**	
	0,22	0,04	0,04	0,04	0,04	0,24	0,17	0,18
	**		0,0	0,0	0,9	***	**	

			GBS/GDP					
	Spearman	T-test	L	M	H	Pearson	Spearman	T-test
	0,43	0,00	2,8	8,1	16,1	0,49	0,45	0,01
	***		0,0	0,4	2,0	***	***	
	0,32	0,03	1,9	5,6	6,3	0,39	0,43	0,01
	**		0,0	0,3	1,8	***	***	
	-0,16	0,26	23,1	12,0	21,6	0,18	-0,07	0,40
	ns		0,0	0,3	1,8	ns	ns	
	0,01	0,27	3,1	4,8	4,4	-0,08	0,02	0,22
	ns		0,0	0,3	1,8	ns	ns	
	0,35	0,05	0,03	0,03	0,05	0,35	0,35	0,04
	**		0,0	0,3	1,6	**	**	



## Bijlage VII: Over IOB

### *Doelstellingen*

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlands beleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de bewindspersonen in staat om aan het parlement *verantwoording* af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan *leren*. Daarbij wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsvorming als uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

| 240 |

### *Organisatie en Kwaliteitsborging*

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB ook gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben. Het Panel van Advies heeft als taak om het gebruik en de bruikbaarheid van evaluatiestudies te bevorderen middels gevraagde en ongevraagde adviezen. Dit Panel bestaat uit vier gerenommeerde externe deskundigen en de adviezen zijn onafhankelijk en openbaar.

### *Programmering*

De IOB-evaluatieprogrammering maakt deel uit van het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van Buitenlandse Zaken. IOB heeft eindverantwoordelijkheid voor de evaluatieprogrammering op het terrein van ontwikkelingsamenwerking, en adviseert over de programmering op het terrein van buitenlandbeleid. De keuze van onderwerpen wordt bepaald door de behoefte vanuit het parlement, vragen vanuit het departement en ontwikkelingen in de samenleving.

### *Aanpak en methodologie*

Oorspronkelijk stonden de activiteiten van IOB in het teken van aparte projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Na 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en richtten zich op sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996 werd – in het kader van de herijking van het buitenlands beleid en de reorganisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken – het werkterrein van IOB uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid. De naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB. Voorts wordt vanaf de jaren negentig nauw samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties en binnen het OECD-DAC evaluatienetwerk. IOB streeft op methodologisch gebied naar hoogwaardige kwaliteit en methodologische vernieuwing. Het evaluatieonderzoek maakt bij voorkeur gebruik van een interactieve combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Op verschillende beleidsterreinen worden thans robuuste impactstudies uitgevoerd. Voorts worden systematische overzichtsstudies verricht van beschikbare empirische resultaten op prioritaire beleidsterreinen.

## Evaluatierapporten van de Inspectie Ontwikkelings- samenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2008 - 2012

(Evaluatierapporten welke voor 2008 gepubliceerd zijn kunt u terugvinden op de IOB website: [www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob))

Nr.	Jaar	Titel evaluatierapport	ISBN
369	2012	Budgetsupport: Conditional results – Policy review (2000-2011)	978-90-5328-427-8
369	2012	Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden – Doorlichting van een instrument (2000-2011)	978-90-5328-426-1
368	2012	Civil Society, Aid, and Development: A Cross-Country Analysis	978-90-5328-425-4
367	2012	Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid – Beleidsdoorlichting 2006-2010	978-90-5328-424-7
366	2012	Drinking water and Sanitation – Policy review of the Dutch Development Cooperation 1990-2011	978-90-5328-423-0
366	2012	Drinkwater en sanitaire voorzieningen – Beleidsdoorlichting van het OS-beleid 1990-2011	978-90-5328-422-3
365	2012	Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept – De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010	978-90-5328-421-6
364	2012	Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en Resultaten van onderzoek	978-90-5328-420-9
363	2011	Improving food security: A systematic review of the impact of interventions in agricultural production, value chains, market regulation, and land security	978-90-5328-419-3
362	2011	De Methodische kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsstelsel-I 2007-2010	978-90-5328-418-6
361	2011	Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland	978-90-5328-417-9
360	2011	More than Water: Impact evaluation of drinking water supply and sanitation interventions in rural Mozambique	978-90-5328-414-8
359	2011	Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008	978-90-5328-416-2
358	2011	Assisting Earthquake victims: Evaluation of Dutch Cooperating aid agencies (SHO) Support to Haiti in 2010	978-90-5328-413-1
357	2011	Le risque d'effets éphémères: Evaluation d'impact des programmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement au Bénin	978-90-5328-415-5
357	2011	The risk of vanishing effects: Impact Evaluation of drinking water supply and sanitation programmes in rural Benin	978-90-5328-412-4

356	2011	Between High Expectations and Reality: An evaluation of budget support in Zambia	978-90-5328-411-7
355	2011	Lessons Learnt: Synthesis of literature on the impact and effectiveness of investments in education	978-90-5328-410-0
354	2011	Leren van NGOs: Studie van de basic education interventies van geselecteerde Nederlandse NGOs	978-90-5328-409-4
353	2011	Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999–2009	978-90-5328-408-7
352	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.	978-90-5328-407-0
351	2011	Confianza sin confines: Contribución holandesa a la educación básica en Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-406-3
350	2011	Unconditional Trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-405-6
349	2011	The two-pronged approach Evaluation of Netherlands Support to Formal and Non-formal Primary Education in Bangladesh, 1999-2009	978-90-5328-404-9
348	2011	Schoon schip. En dan? Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo 2003-2010 (Verkorte samenvatting)	978-90-5328-403-2
347	2011	Table rase – et après? Evaluation de l'Allègement de la Dette en République Démocratique du Congo 2003-2010	978-90-5328-402-5
346	2011	Vijf Jaar Top van Warschau De Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa	978-90-5328-401-8
345	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen Evaluatie van de Schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Verkorte Versie)	978-90-5328-398-1
344	2011	Intérêts communs – avantages communs Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Version Abrégée)	978-90-5328-399-8
343	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Samenvatting)	978-90-5328-397-4
342	2011	Intérêts communs – avantages communs Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Sommaire)	978-90-5328-395-0
341	2011	Mutual Interests – mutual benefits Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Summary report)	978-90-5328-394-3
340	2011	Mutual Interests – mutual benefits Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Main report)	978-90-5328-393-6
338	2011	Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010	978-90-5328-400-1

337	2011	Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua	-
336	2011	Facilitating Resourcefulness. Synthesis report of the Evaluation of Dutch support to Capacity Development.	978-90-5328-392-9
335	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA)	978-90-5328-391-2
	2011	Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005 - 2010	978-90-5328-389-9
333	2011	Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-390-5
332	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of PSO	978-90-5328-388-2
331	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)	978-90-5328-387-5
330	2010	Evaluatie van de activiteiten van de medefinancieringsorganisaties in Nicaragua	978-90-5328-386-8
329	2010	Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-385-1
328	2010	Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-384-4
327	2010	Impact Evaluation. Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governorate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009	978-90-5328-381-3
326	2009	Evaluatie van de Atlantische Commissie (2006-2009)	978-90-5328-380-6
325	2009	Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid	978-90-5328-379-0
-	2009	Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties	-
324	2009	Investing in Infrastructure	978-90-5328-378-3
-	2009	Synthesis of impact evaluations in sexual and reproductive health and rights	978-90-5328-376-9
323	2009	Preparing the ground for a safer World	978-90-5328-377-6
322	2009	Draagvlakonderzoek. Evalueerbaarheid en resultaten	978-90-5328-375-2
321	2009	Maatgesneden Monitoring 'Het verhaal achter de cijfers'	978-90-5328-374-5
320	2008	Het tropisch regenwoud in het OS-beleid 1999-2005	978-90-5328-373-8
319	2008	Meer dan een dak. Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding	978-90-5328-365-3
318	2008	Samenwerking met Clingendael	978-90-5328-367-7
317	2008	Sectorsteun in milieu en water	978-90-5328-369-1
316	2008	Be our guests (sommaire)	978-90-5328-372-1
316	2008	Be our guests (summary)	978-90-5328-371-4

316	2008	Be our guests (hoofdrapport Engels)	978-90-5328-371-4
316	2008	Be our guests (samenvatting)	978-90-5328-370-7
316	2008	Be our guests (hoofdrapport)	978-90-5328-370-7
315	2008	Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen	978-90-5328-368-4
314	2008	Primus Inter Pares; een evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap 2004	978-90-5328-364-6
313	2008	Explore-programma	978-90-5328-362-2
312	2008	Impact Evaluation: Primary Education Zambia	978-90-5328-360-8
311	2008	Impact Evaluation: Primary Education Uganda	978-90-5328-361-5
310	2008	Clean and Sustainable?	978-90-5328-356-1
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – samenvatting Engels	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – Samenvatting Spaans	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma	978-90-5328-357-8
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking	978-90-5328-359-2
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)	978-90-5328-359-2
307	2008	Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006	978-90-5328-358-5

Wilt u een publicatie in gedrukte vorm ontvangen stuur dan, o.v.v. titel en bestelnummer, een mailtje naar IOB@minbuza.nl.

U kunt de publicaties downloaden op onze IOB-website: <http://www.minbuza.nl/iob>

Inspectie Onwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie – IOB  
070-348 6498

september 2012







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)

H1: Stembureau Tanzania (2010) (Hollandse Hoogte)

H2: Gezondheidszorg Mali (2012) (Hollandse Hoogte)

H3: Basisonderwijs Zambia (2011) (Antonie de Kemp)

H4: Vietnam (2012) (Hollandse Hoogte)

H5: Verkiezingen Ghana (2012) (Hollandse Hoogte)

H6: Markt Nicaragua (2010) (Hollandse Hoogte)

H7: Mozambique (2009) (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.

nr. 369 | Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden | IOB Evaluatie | nr. 369 | Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden | IOB Evaluatie

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