



# IOB Evaluatie Nieuwsbrief

## # 11 12

# Begrotingssteun aan Zambia De balans opgemaakt

Begrotingssteun aan Zambia De balans opgemaakt | Evaluatie Nieuwsbrief # 11 12 Begrotingssteun aan Zambia De balans opgemaakt | Evaluatie Nieuwsbrief # 11 12 B

Begrotingssteun aan ontwikkelingslanden heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. Volgens sommigen is het een van de beste instrumenten om ontwikkeling te ondersteunen. Anderen stellen dat het geld te vaak weglekt naar de verkeerde uitgaven.

We weten echter nog weinig over de resultaten.

Daarom hebben de evaluatiediensten van verschillende donoren onderzoek gedaan naar de effecten van begrotingssteun. IOB heeft, samen met de Duitse en Zweedse zusterorganisaties, de impact in Zambia onderzocht. Nederland gaf van 2006 tot 2010 begrotingssteun aan dat land.

## De context in Zambia

Het koperrijke Zambia kende bij de onafhankelijkheid in 1964 relatief hoge welvaart, zeker in vergelijking met andere landen in zuidelijk Afrika. Het metaal was echter niet alleen een zegen. Na de oliecrisis van 1973 daalde de vraag naar koper en dus ook de prijs. Door mismanagement van de genationaliseerde mijnen daalden koperproductie en export verder. In de verwachting dat de prijs wel weer zou aantrekken sloot de overheid omvangrijke leningen af, maar die leidden alleen tot een enorme schuldenlast. In de jaren negentig dwongen de stagnerende economie, hoge rentelasten, aflossingsverplichtingen en het IMF het land tot omvangrijke bezuinigingen. Zij gingen ten koste van de publieke voorzieningen.

Sinds de eeuwwisseling trekt de economie weer aan, met groeicijfers van gemiddeld 5%-6% per jaar. Privatisering van de koperindustrie, stijgende koperprijzen, kwijtschelding van het overgrote deel van de schuld van zeven miljard US dollar en goed economisch beleid droegen daar aan bij. Ook politiek belandde het land onder president Mwanawasa (2002-2008) in rustiger vaarwater, hoewel onder zijn opvolger Rupiah Banda (2008-2011) noodzakelijke hervormingen leken te stagneren. Recent heeft het Patriotic Front (PF) de verkiezingen gewonnen en is Michael Sata gekozen tot de nieuwe president.

## Van projecthulp naar begrotingssteun

In de afgelopen jaren zijn overheid en donoren meer en meer gaan samenwerken. Op verschillende terreinen, zoals gezondheidszorg, onderwijs en landbouw maakten individuele donorprojecten (deels) plaats voor financiële steun aan een sector.

Op verzoek van de Zambiaanse overheid gingen enkele donoren, waaronder Nederland, vanaf 2006 een stap verder met algemene begrotingssteun, in Zambia Poverty Reduction Budget Support (PRBS) genoemd. Tussen 2006 en 2010 ontving de overheid jaarlijks gemiddeld 200 miljoen US dollar aan begrotingssteun. In 2009 was deze hulpvorm goed voor 9% van de overheidsbegroting en 20% van de bilaterale hulp. Door de economische groei daalde het relatieve belang van de totale hulp voor de begroting van 30% in 2006 tot minder dan 20% in 2010.

## Geen blanco cheque

Anders dan wel eens wordt gedacht is begrotingssteun geen blanco cheque. De financiële steun is gekoppeld aan specifieke voorwaarden, zoals verbetering van het bestuur en bestrijding van armoede. Een intensieve beleidsdialoog stelt donoren in staat de 'vinger aan de pols' te houden. Donoren beoordelen jaarlijks de voortgang op afgesproken indicatoren en zij kunnen betalingen daarvan (deels) afhankelijk maken.

### Indicatoren Zambia (2010)

Inwoners	13 mln.
Nationaal inkomen*	16,2 mrd.
Economische groei**	6,2%
Overheidsuitgaven (% BBP)	22,3%
Algemene begrotingssteun*	153 mln.
BS leningen	68 mln.
BS als % van de bilaterale hulp	32%
Inkomen per hoofd*	1.070
Armoedepercentage	60%
Armoede ruraal	78%
Levensverwachting (bij geboorte)	51
Bevolkingsgroei (per jaar)	2,8%
Alfabetiseringsgraad	71%
Rang ontwikkelingsindex (landen)	150

\*US dollar

\*\* 2006-2010 gemiddeld per jaar

## Effectievere hulp

In Zambia droeg begrotingssteun allereerst bij aan een verdere afstemming van de hulp (harmonisatie) en versterking van de eigen verantwoordelijkheid (ownership) van de overheid. Het instrument verenigde de donoren in een groep, die zo veel mogelijk met één mond met de overheid sprak over het uitvoeren van de ontwikkelingsagenda. Begrotingssteun bevorderde ook ownership door de verschuiving van geld voor specifieke doelen naar de Zambiaanse begroting. Dit was bijvoorbeeld zichtbaar in de gezondheidszorg.

## Goed bestuur

Begrotingssteun droeg bij aan enkele belangrijke verbeteringen in het bestuur zoals het op orde krijgen van het financieel beheer, een transparanter begrotingsproces en versterking van de positie van de Rekenkamer. Juist de directe steun aan de Zambiaanse begroting gaf donoren een goed argument om op deze onderdelen verbeteringen te eisen.

Critici stellen wel dat begrotingssteun corruptie in de hand kan werken. Voor Zambia bestaat daarvoor geen bewijs. Het instrument droeg juist bij aan een transparantere besluitvorming, een beter financieel beheer en versterking van toezichhoudende instanties. Het rapport laat echter ook zien dat donoren weinig invloed hadden op grote hervormingen op het terrein van goed bestuur, zoals een meer fundamentele aanpak van de corruptie of versterking van de democratie.

## Inkomsten en uitgaven

Een van de zorgen bij begrotingssteun is dat het de eigen belastingheffing kan ontmoedigen en kan leiden tot een vermindering van de uitgaven voor armoedevermindering. Het rapport concludeert dat hiervan voor Zambia geen sprake was. Begrotingssteun had geen negatieve invloed op de belastinginkomsten.

Het effect op de uitgaven voor de sociale sectoren is positief. In de gezondheidszorg nam het aandeel van de Zambiaanse overheid in de totale uitgaven na een jarenlange daling weer toe (van 48% in 2005 tot 60% in 2008). Onder druk van de PRBS donoren is ook een groter deel van de uitgaven gedecentraliseerd (van 8% in 2006 naar 16% in 2010). In de onderwijssector nam het budget tussen 2005 en 2010 reëel toe met 54%. Het rapport concludeert dat de uitgavenstijging in de sociale sectoren groter was dan mocht worden verwacht op basis van de financiële steun alleen.

## Resultaten

De extra middelen voor de sociale sectoren droegen bij aan een verbetering van de basisvoorzieningen. In de gezondheidszorg steeg het aantal werknemers van 12.000 in 2005 tot ruim 17.000 in 2010. In dezelfde periode verbeterde de verkrijgbaarheid van de meest essentiële medicijnen van 71% tot 82% en de vaccinatie van kinderen in de slechtst bereikbare districten van 63% tot 69%. Tuberculose, malaria, diarree en kinder- en moedersterfte namen, dankzij het beleid, significant af.

In het basisonderwijs steeg het aantal onderwijzers van 50.000 tot 63.000 en het aantal klaslokalen nam toe van 33.000 tot 44.000. De investeringen droegen bij aan een verdere groei van de onderwijsdeelname van 2,9 miljoen tot 3,4 miljoen leerlingen. Het aantal jongens en meisjes dat van groep 7 doorgaat naar groep 8 verdubbelde. Nu maakt 52% van de leerlingen de negenjarige basisschool af, tegenover 43% in 2005. Grote ongelijkheden tussen stad en platteland blijven bestaan, maar nemen wel af.

Op andere terreinen, zoals goed drinkwater op het platteland, zijn de effecten beperkter. De evaluatie laat zien hoe belangrijk goede drinkwatervoorzieningen zijn, maar de Zambiaanse overheid investeerde hierin weinig. Het waren vooral de projecten van donoren die voor verbetering moesten zorgen.

## Armoede

Ondanks de economische groei daalde de armoede in Zambia in de afgelopen jaren maar weinig. Deze bleef vooral op het platteland hoog (78%). Een belangrijke reden waarom huishoudens daar niet meer profiteerden van de economische groei is het achterblijven van de weinig productieve landbouwsector. De overheid had, om politieke redenen, vrijwel alle kaarten gezet op 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. Uit de evaluatie blijkt dat juist die lokale wegen van groot belang zijn voor de economische en sociale ontsluiting van achtergebleven regio's.

Tegelijkertijd is het niet realistisch te veronderstellen dat enkele jaren van economische groei volstaan om de armoede op het platteland fors te verlagen. De geboden financiële hulp lijkt ook wel omvangrijk, maar is dat in feite per hoofd van de bevolking niet.

## Balans

Nederland heeft dit jaar besloten de bilaterale hulp aan Zambia te beëindigen. Het is daarom een goed moment voor de balans en lessen voor toekomstig beleid.

De evaluatie laat zien dat begrotingssteun effectief kan zijn, mits de overheid zelf verantwoordelijkheid neemt voor de noodzakelijke hervormingen en investeringen. Deze bereidheid ontbrak voor enkele belangrijke hervormingen en begrotingssteun kan dat niet kopen.

De evaluatie laat echter ook zien dat begrotingssteun effectief was bij het realiseren van een aantal doelen, zoals een verbetering van begrotingsprocessen of uitbreiding van basisvoorzieningen. In enkele sectoren heeft de overheid, samen met donoren, belangrijke resultaten geboekt.

Tegelijkertijd concludeert het rapport dat donoren meer hadden kunnen bereiken als zij er in geslaagd waren om eensgezinder op te treden. Achter het vernis van de harmonisatie gingen soms grote verschillen schuil. Hierdoor kreeg de Zambiaanse overheid soms onduidelijke signalen, waardoor de potentiële invloed afnam.



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

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

Rapport # 356 (november 2011)

'Between high expectations and reality:

An evaluation of budget support in Zambia'

ISBN: 978-90-5328-411-7

Te downloaden op: [www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)

Begrotingssteun aan Zambia De balans opgemaakt | Evaluatie Nieuwsbrief # 11 12 | Begrotingssteun aan Zambia De balans opgemaakt | Evaluatie Nieuwsbrief # 11 12 B