

**PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE  
PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA  
EEN ANALYSE VAN STRATEGIEËN TEGEN ARMOEDE**

No. 29, Januari 2003

**Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken**

**Voorzitter** Mr. F. Korthals Altes

**Leden** Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen  
Dhr. A.L. ter Beek  
Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn  
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh  
Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh  
Mw. drs. A.C. van Es  
Prof. mr. C. Flinterman  
Prof. dr. E.J. de Kadt  
Dr. B. Knapen  
Mw. mr. E.M.A. Schmitz

**Secretaris** Mr. P.J.A.M. Peters

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060  
fax 070 - 348 6256  
E-mail [AIV@minbuza.nl](mailto:AIV@minbuza.nl)  
Internet [www.AIV-Advies.nl](http://www.AIV-Advies.nl)

## **Leden werkgroep Pro-Poor Growth**

**Voorzitter** Prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman

**Leden** Drs. F.D. van Loon  
Mr. G.H.O. van Maanen  
Prof. dr. L.B.M. Mennes  
Mw. ir. A.N. Papma  
Mw. drs. E.M. Schoo  
Dr. L. Schulpen

**Secretaris** Mw. drs. J.A. Nederlof

## Woord vooraf

Vanuit voortschrijdend inzicht heeft de internationale gemeenschap de afgelopen dertig jaar nieuwe concepten van armoede geformuleerd.<sup>1</sup> Een belangrijke invalshoek van de laatste jaren is die van de *mensenrechten*, waarbij armoede vooral wordt beschouwd als hinderpaal bij het verwezenlijken van economische, sociale en culturele en dikwijls ook de burgerlijke en politieke rechten. Armen hebben recht op deelname aan het economisch verkeer en moeten kunnen meedelen in de economische groei. Dit advies zal verder niet op de implicaties van de rechtenbenadering ingaan, omdat een apart AIV-advies aan dit onderwerp wordt gewijd.<sup>2</sup> De doelstelling van *pro-poor growth* - economische groei waarvan armen proportioneel meer profiteren dan anderen<sup>3</sup> - vormt een minimale vertaling van de prioriteit voor armoedebestrijding. De *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP's) worden beschouwd als instrument om die vertaling per land in te vullen en uit te voeren.

De AIV besloot eind 2001 ongevraagd een verkennende notitie voor te bereiden over *pro-poor growth*, die onder de titel 'Pro-poor growth: kansen op een gericht ontwikkelingsbeleid' in april 2002 aan minister Herfkens werd aangeboden. De notitie besluit met een aanbeveling, waarin verzocht werd om een formele adviesaanvraag. De minister gaf hieraan gehoor en verzocht de AIV in juli 2002 nader in te gaan op de operationalisering van deze conceptuele analyse in de bilaterale samenwerkingslanden in Sub-Sahara Afrika.<sup>4</sup>

Ter verduidelijking van de discussie over armoede en armoedebestrijding bevat deel I van dit advies de integrale tekst van de verkennende notitie. Na een inleiding worden de vijf dimensies van armoede in evenzovele hoofdstukken besproken. De specifieke adviesaanvraag is als logisch vervolg tussen het eerste en tweede deel van het advies opgenomen. Deel II van het advies onderzoekt vervolgens in vier hoofdstukken de operationalisering van *pro-poor growth* door PRSP's in het algemeen en in het bijzonder in Tanzania, Ethiopië en Uganda. Deze drie landen zijn gekozen als voorbeeld van een land dat al tientallen jaren met strategieën tegen armoede werkt (Tanzania); een land dat recent te maken heeft gehad met een gewapend conflict (Ethiopië) en een land dat algemeen wordt gezien als een voorloper in het PRSP-proces (Uganda). Het advies besluit met een samenvatting en aanbevelingen.

- 1 In de afgelopen dertig jaar zijn er meerdere benaderingen van armoedebestrijding geweest. De basisbehoeftebenadering van de jaren zeventig benadrukte naast de materiële behoeften van mensen ook het belang van de toegang tot publieke voorzieningen. De jaren tachtig kenden de structurele aanpassingsprogramma's met hernieuwde aandacht voor individuele consumptie als criterium voor armoede, terwijl in de jaren negentig begrippen als 'human development' en 'human poverty' ingang vonden en in 1995 de International Development Targets werden opgesteld.
- 2 AIV-advies in voorbereiding: *Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking*, (nog vast te stellen).
- 3 Een dergelijke definiëring geeft duidelijk het ambitieniveau weer. Een proportionele doelstelling is minimaal, omdat het absolute niveau waarop armen leven veel lager ligt dan dat van mensen bovenaan de inkomensladder. In de praktijk zullen de resultaten van *pro-poor growth* meer liggen bij de minimale doelstelling. Namelijk economische groei waarvan armen tenminste evenveel profiteren als anderen.
- 4 Mozambique, Burkina Faso, Uganda, Tanzania, Mali, Ethiopië, Eritrea, Zambia, Ghana, Benin en Rwanda.

De beide delen van dit advies zijn voorbereid door een werkgroep van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS) van de AIV bestaande uit prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman (voorzitter), drs. F.D van Loon, mr. G.H.O. van Maanen, prof. dr. L.B.M. Mennes, mw. ir. A.N. Papma, mw. drs. E.M. Schoo, dr. L. Schulpen en prof. dr. E. de Kadt als corresponderend lid. Als ambtelijk contactpersoon heeft dr. F.Ph.M. van der Kraaij (DAF) de werkgroep bijgestaan, terwijl het secretariaat is gevoerd door mw. drs. J.A. Nederlof, terzijde gestaan door de mw. B. Frequin en de heer M.J.M. Konings (stagiaires).

De AIV wil zijn erkentelijkheid uitspreken over de informatie die de ambassades in de desbetreffende landen hebben verstrekt. Meer in het bijzonder wil de AIV de ambassade in Dar Es Salaam danken voor de hulp en begeleiding bij het bezoek van een AIV-delegatie in september 2002.

Het advies is op 31 januari 2003 door de AIV goedgekeurd.

# Inhoudsopgave

## DEEL I

<b>I</b>	<b>Pro-Poor Growth: kansen op een gericht ontwikkelingsbeleid.</b>	<b>7</b>
	<b>Een verkennende notitie.</b>	
	<i>Armoede en armoedebestrijding</i>	7
	<i>Vijf armoede-dimensies</i>	8
<b>I.1</b>	<b>Armoede in economisch perspectief</b>	<b>10</b>
	<i>Randvoorwaarden</i>	11
<b>I.2</b>	<b>Armoede in het licht van de toegang tot productiemiddelen en rechten</b>	<b>12</b>
	<i>Rechtenbenadering</i>	12
<b>I.3</b>	<b>Armoede en de toegang tot publieke voorzieningen en diensten</b>	<b>13</b>
	<i>Capaciteit</i>	14
<b>I.4</b>	<b>Armoede als gebrek aan toegang tot relevante netwerken</b>	<b>14</b>
	<i>Sociaal kapitaal</i>	14
<b>I.5</b>	<b>Armoede als kwetsbaarheid, onveiligheid en machteloosheid</b>	<b>15</b>
	<i>Microkrediet</i>	16
<b>I.6</b>	<b>Conclusies en aanbeveling</b>	<b>16</b>
	<i>Groeikader</i>	17
	<i>Emancipatiekader</i>	17
	<i>Belemmeringen</i>	18
	<i>Aanbeveling</i>	19
<b>Bijlage</b>	<b>Adviesaanvraag</b>	<b>20</b>

## DEEL II

<b>II</b>	<b>Pro-Poor Growth in de bilaterale partnerlanden in Sub-Sahara Afrika.</b>	<b>22</b>
	<b>Een analyse van strategieën tegen armoede.</b>	
	<i>Poverty Reduction Strategy Papers</i>	22
	<i>Uitgangspunten</i>	22
	<i>Proces</i>	23
	<i>Positieve effecten</i>	24
	<i>Obstakels</i>	24
	<i>Poverty and Social Impact Analysis (PSIA)</i>	25

<b>II.1</b>	<b>Poverty Reduction Strategy Papers in de praktijk</b>	<b>26</b>
<b>II.1.a</b>	<b>Tanzania</b>	<b>26</b>
	<i>Context</i>	26
	<i>Proces</i>	28
	<i>Inhoud</i>	28
	<i>Follow-up</i>	29
	<i>Conclusies</i>	31
<b>II.1.b</b>	<b>Ethiopië</b>	<b>33</b>
	<i>Context</i>	33
	<i>Proces</i>	34
	<i>Inhoud</i>	35
	<i>Follow-up</i>	36
	<i>Conclusies</i>	38
<b>II.1.c</b>	<b>Uganda</b>	<b>39</b>
	<i>Context</i>	39
	<i>Proces</i>	39
	<i>Inhoud</i>	41
	<i>Follow-up</i>	42
	<i>Conclusies</i>	43
<b>II.2</b>	<b>Centrale elementen en 'lessons learned'</b>	<b>44</b>
	<i>Context</i>	44
	<i>Proces</i>	45
	<i>Inhoud</i>	47
	<i>Follow-up</i>	48
<b>II.3</b>	<b>Samenvatting van bevindingen en aanbevelingen</b>	<b>52</b>
	<i>Achtergrond</i>	52
	<i>Proces</i>	52
	<i>Inhoud</i>	53
	<i>Follow-up</i>	55
	<i>Tot slot</i>	55
<b>Bijlage I</b>	Gesprekspartners Tanzaniamissie, in chronologische volgorde.	
<b>Bijlage II</b>	Grafiek 1 en 2. Totaal netto ODA per land (1992-2000) bilateraal en multilateraal.	
<b>Bijlage III</b>	Lijst van gebruikte afkortingen.	

# DEEL I

## **Pro-Poor Growth: Kansen op een gericht ontwikkelingsbeleid. Een verkennende notitie.**

Op een wereldbevolking van circa 6 miljard mensen leven naar schatting 1.2 miljard onder de absolute armoedegrens van \$ 1 per dag, terwijl 2.8 miljard mensen - dat is bijna de helft - met minder dan \$ 2 per dag moeten zien rond te komen.<sup>5</sup> Oost-Azië is de enige regio waar het aantal armen drastisch daalde (met 174 miljoen) tussen 1990 en 1998. Daar staat tegenover dat in Latijns-Amerika, Sub-Sahara Afrika en Zuid-Azië het aantal mensen onder de armoedegrens toenam. Het sterkst deed zich dat voor in Sub-Sahara Afrika, waar dit cijfer tussen 1990 en 1998 steeg van 242 miljoen naar 290 miljoen.<sup>6</sup> Vanwege de geringe economische groei zijn de vooruitzichten voor Sub-Sahara Afrika bijgesteld. Het aantal mensen onder de armoedegrens zal daar in 2015 niet opgelopen zijn naar 345 miljoen maar naar 404 miljoen, en dat terwijl de Millennium Doelstellingen in dat jaar juist een halvering van de armoede beogen. Inzicht in een leven in ontbering geven deze cijfers echter niet en evenmin laten ze zien of er in het materiële bestaan van deze mensen in een bepaalde periode sprake is van verlichting of verzwaring. Ook zeggen zulke gegevens niets over het welzijnsniveau in relatie tot het gemiddelde in een samenleving: de relatieve armoede. Bovendien is de zwakte van een dergelijke minimumdefinitie dat deze ten onrechte voedsel geeft aan de gedachte dat wie dit niveau overstijgt veel beter af is en minder (beleidsmatige) aandacht verdient.

Volgens de Wereldbank gaat het bij armoede uiteindelijk om een 'pronounced deprivation in well-being'. Ervaring en onderzoek, alsmede de armen zelf geven aan dat armoede niet alleen betrekking heeft op materiële aspecten, maar ook op psychologische, sociale en politieke kenmerken die elkaar beïnvloeden.<sup>7</sup>

### *Armoede en armoedebestrijding*

Als reactie op tientallen jaren van mondiale productiegroei zonder noemenswaardige vermindering van de armoede in de wereld is recentelijk het concept van 'pro-poor growth' ontwikkeld. Na aanvaarding van de International Development Targets in 1995 en de Millennium Development Goals in 2000 heeft het concept nog aan draagkracht gewonnen.<sup>8</sup> De lokale vertaling van deze wereldwijde ontwikkelingsdoelen dient vervol-

5 James D. Wolfensohn, president van de Wereldbank in het voorwoord van: *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, Washington, 2001.

6 World Bank: *World Development Report 2000/2001*, p. 23 en 24, Washington 2001.

7 Deepa Narayan, et al: *Voices of the Poor. Vol. 2. Crying out for Change*, World Bank, Washington, 2000.

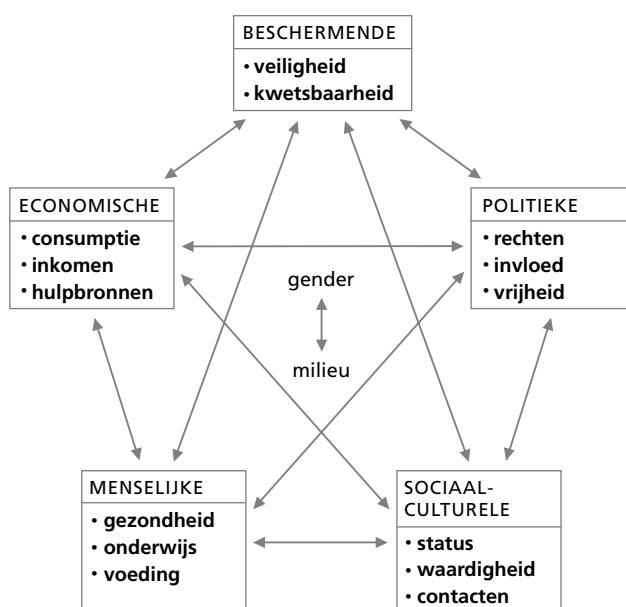
8 Uit alle uitkomsten van de grote VN-conferenties in de jaren negentig zijn de International Development Goals gedestilleerd: in 2015 moet het aantal mensen dat leeft onder de armoedegrens van \$ 1 per dag gehalveerd zijn; moeten alle kinderen basisonderwijs genieten; moet de moeder- en kindsterfte in ontwikkelingslanden zijn teruggedrongen tot tweederde van het niveau in 1990; moet reproductieve gezondheidszorg voor iedereen vanaf een bepaalde leeftijd toegankelijk zijn en moet de verspreiding van AIDS zijn teruggedrongen. Voor 2005 is voorzien dat elk land een beleid voor duurzame ontwikkeling heeft en mag in het onderwijs geen onderscheid meer worden gemaakt tussen jongens en meisjes.

gens plaats te vinden in de PRSP's. Hoewel pro-poor growth in toenemende mate als de meest kansrijke benadering wordt beschouwd, is deze conclusie volgens de AIV aan de vroege kant. Immers, de begrippen 'growth' en 'pro-poor' vormen allesbehalve een vanzelfsprekende combinatie. Het vergt dan ook doelgericht beleid om beide begrippen met elkaar te verzoenen. Een dergelijk beleid moet door zowel donoren als overheden in ontwikkelingslanden worden nagestreefd. In het kader van goed beleid en goed bestuur zouden er meer verplichtende accenten gelegd moeten worden op maatregelen ter bevordering van pro-poor growth en ter verbetering van het ondernemersklimaat, en op maatregelen voor de versterking van de financiële sector en toegang tot krediet. Een dergelijk voorwaardenstellend beleid lijkt op gespannen voet te staan met het ownership van ontwikkelingslanden en de wens tot vermindering van de door de internationale gemeenschap vastgestelde condities. Echter, het zijn niet de armen die op versoepeling van de voorwaarden aandringen. Zij moeten het vooral hebben van voorwaarden die ter behartiging van hun belangen worden gesteld.

#### *Vijf armoede-dimensies*

Armoede betekent dat het mensen ontbreekt aan voldoende mogelijkheden om de eigen situatie te verbeteren. Wat kan en moet er nu vanuit ontwikkelingssamenwerking aan beleid worden ontwikkeld om groei 'pro-poor' te maken? Hoe kunnen alle aspecten van armoede integraal worden aangepakt? De AIV gaat in zijn analyse uit van de vijf kerndimensies van armoede die het Development Assistance Committee van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/DAC) in 2001 als richtlijnen voor beleid ter bestrijding van armoede heeft opgesteld.<sup>9</sup>

#### **De vijf interactieve dimensies van armoede en welzijn**



9 OESO/DAC: *The DAC Guidelines Poverty Reduction*, p. 39, Parijs, 2001.



Een beleid ter bestrijding van armoede dient betrekking te hebben op de volgende dimensies:

- de economische dimensie: mensen zijn gebaat bij een economie die zo functioneert dat er voldoende mogelijkheden zijn inkomen te verwerven door gebruik te maken van productiemiddelen en hulpbronnen;
- de politiek(juridische) dimensie: mensen moeten invloed krijgen op politieke besluitvorming, een behoorlijke sociaal-economische rechtspositie hebben, titels in het economisch proces en toegang tot het publieke domein;
- de menselijke dimensie: mensen moeten voldoende toegang hebben tot gezondheidszorg, onderwijs, schoon water en voedsel;
- de sociaal-culturele dimensie: mensen verdienen respect voor menselijke waardigheid en gelijkwaardigheid, sociale acceptatie en effectieve netwerken;
- de beschermende dimensie: mensen hebben behoefte aan persoonlijke veiligheid en rechtszekerheid, en bescherming tegen rampen.<sup>10</sup>

Deze vijf dimensies van een menswaardig bestaan hangen met elkaar samen; wanneer één daarvan niet voldoende aan bod komt, wordt de effectiviteit van beleid vanuit de andere dimensies aanzienlijk verminderd. Het is deze verscheidenheid aan invalshoeken die de integrale benadering van armoede zo noodzakelijk maar ook zo moeilijk maakt. Ook de bekende econoom Amartya Sen onderstreept het integrale karakter van de DAC-vijfhoek, uitgaande van armoede als een gebrek aan vrijheden, aan handelingsruimte.<sup>11</sup>

10 Het DAC-rapport spreekt van de security-dimension, niet uitsluitend in de zin van veiligheid maar ook als het gevrijwaard zijn van onzekerheid. Zie ook Geert Hofstede: *Cultures and Organisations*, 1994. Hij beklemtoont de wens om vrij te zijn van onzekerheid als een essentieel element van welbevinden.

11 In: *Development as Freedom*, New York 1999.

## I.1 Armoede in economisch perspectief

Relevante verbanden tussen ontwikkeling, groei en armoedevermindering worden door Sen als volgt geschetst:

‘Combining extensive use of markets with the development of social opportunities must be seen as a part of a still broader comprehensive approach that also emphasizes freedoms of other kinds (democratic rights, security guarantees, opportunities of cooperation and so on)’.<sup>12</sup>

Over landen in Oost- en Zuid-Oost Azië merkt hij op dat niet alleen vrijhandel en de openheid van de economieën, maar vooral de positieve sociale veranderingen zoals landhervormingen, beter onderwijs en gezondheidszorg de basis voor de vooruitgang hebben gelegd.<sup>13</sup> Hoewel deze analyse niets aan duidelijkheid te wensen overlaat, kan zij niet meer dan een raamwerk voor beleid bieden. Het is zaak om binnen dit raamwerk tot meer concrete maatregelen te komen.

Het volgende overzicht is gebaseerd op empirisch getoetste verbanden. Uitgangspunt is een recent, hoewel niet onomstreden onderzoeksresultaat van de Wereldbank dat aangeeft dat over de laatste 40 jaar bezien de elasticiteit van het inkomen per hoofd van de armste 20% van de bevolking ten opzichte van het inkomen per hoofd van de totale bevolking ongeveer één is geweest.<sup>14</sup> Met andere woorden: een procentuele stijging van het inkomen per hoofd van de bevolking is gepaard gegaan met een even grote procentuele stijging van het inkomen per hoofd van de armste 20% van de bevolking. Deze relatie is stabiel over regio's, tijdsperiodes, inkomensniveaus en groeitempo's. Een en ander houdt dus in dat groei wereldwijd 'pro-' noch 'anti-'poor is.

Voorts blijkt uit bovengenoemd onderzoek van de Wereldbank dat in de groep van 24 globaliserende ontwikkelingslanden de inkomens per hoofd van de bevolking gedurende de laatste twintig jaar jaarlijks met 4 tot 5% zijn gestegen.<sup>15</sup> De combinatie van snelle groei van het inkomen per hoofd van de bevolking en een relevante elasticiteit van één heeft de absolute armoede in de betreffende groep van landen in belangrijke mate verminderd. Dit blijkt niet alleen op te gaan voor inkomensarmoede, maar ook voor de levensverwachting en het gemiddeld aantal jaren opleiding. Het absolute aantal armen dat moet rondkomen van minder dan \$ 1 per dag is sinds 1980 zodoende met 200 miljoen verminderd.<sup>16</sup>

12 Idem, pagina 127.

13 Idem: pagina 259.

14 David Dollar en Aart Kraay: *Growth is good for the Poor*. Development Research Group, maart 2001. Deze bevinding werd overigens al gemeld in het World Development Report 2000/2001, pagina 47. Zie voor meer details ook: S. Mansoob Murshed (ed): *Globalization, Marginalization and Development. Chapter 1*. London, Routledge, July 2002. En B. Milanovic: *True World Income Distribution, 1988 and 1993. First Calculations Based in Household Surveys Alone*. In: *Economic Journal*, nr. 112.

15 Deze landen zoals bijvoorbeeld India, China, Brazilië, Vietnam, Mexico, en Uganda stellen zich open voor integratie in de wereldeconomie.

16 David Dollar en Aart Kraay: *Spreading the Wealth*, in *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 1, pagina 124, January/February 2002.

### *Randvoorwaarden*

'Growth is good for the poor' en 'The incidence of absolute poverty in developing countries tends to fall with growth' zijn uitspraken die in hun algemeenheid mogen gelden, maar zij vertegenwoordigen niet het complete beeld. Daarom is het relevant na te gaan welk beleid pleegt te resulteren in snelle groei en om beleid te identificeren dat groei 'pro-poor' maakt, terwijl zo weinig mogelijk sprake is van een wisselwerking tussen beide. Gezocht moet worden naar beleid waarbij de betreffende elasticiteit hoger dan één is, zonder dat dit in belangrijke mate ten koste gaat van de groei van het inkomen per hoofd van de totale bevolking.

Voor snelle groei blijken randvoorwaarden belangrijk te zijn, zoals de geleidelijke liberalisering van handel in goederen en diensten, van de investeringen en van de kapitaalrekening van de betalingsbalans. Ook spelen groei van de arbeidsproductiviteit, meer marktwerking en concurrentie een rol, evenals een goed functionerende arbeidsmarkt en sociale bescherming van werkenden. Belangrijk is bovendien een beperkte omvang van de overheidsuitgaven als percentage van het bruto binnenlands product. Tenslotte zijn adequaat functionerende instituten van rechtsstaat en economie en een goed ondernemingsklimaat onontbeerlijk.

Behalve dat een overheid op economisch gebied al het nodige moet doen om ondernemen aantrekkelijk te maken, is voor de armen cruciaal dat de overheidsfinanciën op orde zijn. Lage inflatie en het gelijk maken van de inkomensverdeling is voor armen cruciaal. Ook zorg voor toegankelijke gezondheidszorg en onderwijs is van belang. In het kader van pro-poor growth moet volgens de AIV speciale aandacht uitgaan naar het verminderen van ongelijkheid. Onderzoek heeft namelijk uitgewezen dat een eerdere bevinding (relevante elasticiteit is één) slechts *gemiddeld* juist is.<sup>17</sup> Terwijl economische groei de inkomensverdeling gemiddeld niet heeft gewijzigd en de groei wereldwijd dus verdelingsneutraal is geweest, vertoont dit resultaat per land wel degelijk variaties. Bij gelijke groei van het inkomen per hoofd van de bevolking in landen met meer gelijkheid blijkt de absolute armoede aanzienlijk meer te zijn verminderd dan in landen met meer ongelijkheid.<sup>18</sup> Een overheid kan door fiscale maatregelen en gerichte decentralisatie de particuliere investeringen en groei stimuleren in sectoren waar groei gepaard gaat met meer werkgelegenheid. In het bijzonder in de dienstensector en in de landbouw. Zo zal pro-poor growth vrijwel altijd hernieuwde aandacht betekenen voor de landbouw. Wezenlijke elementen in een armoedestrategie zijn landhervorming en andere wijzen van verbetering van de rechtspositie van arme boeren en landarbeiders. Tevens valt te denken aan stimulering van duurzame landbouw door de verbetering van de rurale infrastructuur, verhoging van de arbeidsproductiviteit op het land, toegang tot (internationale) markten en aandacht voor landbouwkundig onderzoek en voorlichting.

De relatie tussen economische groei en pro-poor growth blijft echter afhankelijk van de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd. Capaciteit en kwaliteit van de instituties in ruime zin (dus niet alleen de overheid) zijn daarbij belangrijk. Het is duidelijk dat naast goed beleid ook goed bestuur ('good governance') een essentiële rol speelt bij het tot stand brengen van armoedereductie, groei en ontwikkeling.

17 Martin Ravallion: *Growth, Inequality and Poverty: Looking beyond Averages*, in: *World Development*, vol. 29, no. 11, pp. 1803-1825, 2001.

18 Zie ook het rapport van Oxfam: *Growth with equity is good for the poor*, juni 2000.

## **1.2 Armoede in het licht van de toegang tot productiemiddelen en rechten**

Een moderne economie berust op economische vooruitgang door middel van arbeidsverdeling en specialisatie, productie op grote schaal en daarop gerichte toepassing van techniek en technologie. Het gaat hierbij om *processen* die niet alleen de totale welvaart beïnvloeden, maar ook de aanspraken die mensen daarop kunnen doen gelden (entitlements). Die aanspraken vloeien voort uit de activiteiten die mensen verrichten. Het moet hun dan wel mogelijk zijn zich productief te maken. In een economie waarin mensen niet voor de onmiddellijke voorziening in eigen behoeften produceren, ligt er bovendien de vraag van de beloning: wie krijgt wat voor welke activiteit? Wordt aan een ieder een behoorlijke kans geboden om door eigen inspanning zich een redelijk bestaan te verwerven? Zijn mensen beschermd tegen negatieve gevolgen van ingrijpende economische veranderingen?

Van de armen kan worden gezegd dat hun toegang tot de productiemiddelen - inclusief de mogelijkheid productieve arbeid te verrichten - volstrekt tekort schiet. De verbetering van de toegang tot productiemiddelen dient overigens gekoppeld te worden aan de verbetering van de rechten van armen. Rechtsonzekerheid in strafrechtelijke en in civielrechtelijke zin werkt immers belemmerend, evenals trouwens een overmaat aan wet- en regelgeving die hun eigen initiatieven bemoeilijkt.<sup>19</sup>

Pro-poor growth zal daarom gebaseerd moeten zijn op verzekering van toegang tot productiemiddelen en effectieve bescherming tegen verdere verslechtering van de sociaal-economische positie van armen. Vooral voor arme vrouwen moeten extra inspanningen geleverd worden, bijvoorbeeld door het wegnemen van (wettelijke) sekse-specifieke beperkingen. De geschiedenis leert dat deze bescherming niet zonder politieke interventie kan worden gerealiseerd. Zonder toegang van de armen zelf tot het politieke domein valt derhalve geen voortgang op deze gebieden te verwachten. Een belangrijke indicator voor een dergelijke bescherming is de bevordering door de overheid van een stabiele 'Purchasing Power of the Poor' (PPP) door de negatieve effecten van overheidsmaatregelen op de prijzen van een minimaal basispakket nauwkeurig te volgen en waar mogelijk te voorkomen.

### *Rechtenbenadering*

In dit verband wordt tegenwoordig gepleit voor een rechtenbenadering: armen hebben rechten en wel om te beginnen de rechten van de mens die voor iedereen gelden. Daarbij gaat het allereerst om de grondrechten die mensen weerbaar moeten maken in confrontatie met economische machtsuitoefening: de burgerlijke en politieke rechten. Belangrijk is bijvoorbeeld de vrijheid zich te organiseren in vakbonden en deel te nemen aan processen van politieke machtsvorming, die participatie en emancipatie van de armen bevorderen. Deze categorieën van rechten moeten steeds in samenhang worden gezien. Zo kunnen vanuit de positie van de armen de burgerlijke en politieke rechten als 'empowerment rights' en de economische, sociale en culturele rechten als 'sustainability rights' worden beschouwd.

De rechtenbenadering houdt in dat deze rechten, die internationaal zijn erkend, vervolgens op nationaal niveau moeten worden gewaarborgd en juridisch beschermd. Het probleem bij de internationaal aanvaarde rechten van de mens is dat zij rechtsbescherming

<sup>19</sup> Hernando de Soto: *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, New York, 1999.

beogen te garanderen voor vrijheden en aanspraken op voorzieningen die de armen juist ontberen. Met andere woorden: de toegang tot productiemiddelen en het garanderen van minimale inkomens- en vermogensposities moet veelal nog worden gerealiseerd. Dat moet gebeuren in een politieke context die meestal noch voor deze doelen, noch voor deze doelgroepen veel aandacht heeft. Bovendien is een ernstig probleem dat juist in landen waar velen in armoede leven de rechtsstelsels niet toereikend zijn en/of niet of nauwelijks plegen te functioneren.

Waar het voor de armen op aankomt is een concretisering van economische kansen en sociale bescherming. Relevant is bijvoorbeeld niet zozeer een abstract recht op gezondheid, maar concrete toegang tot schoon drinkwater.<sup>20</sup>

### **1.3 Armoede en de toegang tot publieke voorzieningen en diensten**

De volgende DAC-dimensie, die een invalshoek vanuit de armen zelf kiest, is dan ook de toegang tot de publieke voorzieningen en diensten. Onvoldoende toegang daartoe heeft consequenties voor de economische kansen van armen. Het gebrek aan mogelijkheden voor armen om te werken wordt immers voor een belangrijk deel beïnvloed door bepaalde karakteristieken van armoede, zoals gebrek aan scholing, slechte voeding en onvoldoende gezondheidszorg.<sup>21</sup> Deze dimensie is daarmee niet alleen onderdeel van armoede(bestrijding) maar tegelijk een belangrijke voorwaarde voor economische groei en dus ook voor de mate waarin de armen kunnen bijdragen aan, deelnemen in en profiteren van die groei. Dit betekent ook dat vanuit een pro-poor growth scenario (basis)gezondheidszorg en (basis)scholing op een adequaat niveau toegankelijk moeten zijn voor de armen.<sup>22</sup>

Naast de beschikbaarheid van deze publieke voorzieningen is voor de armen ook belangrijk wie daarvoor verantwoordelijk is. Het antwoord is eenvoudig: de overheid is de eerst aangewezen instantie om te zorgen voor de opstelling en uitvoering van een (in nauwe samenwerking met andere actoren opgesteld) nationaal beleid. Dit betekent dat activiteiten van het maatschappelijk middenveld en het particuliere bedrijfsleven hun plaats zouden moeten vinden binnen een nationaal beleid, mits dat van goede kwaliteit is. De realiteit is echter vaak dat overheden om allerlei redenen in gebreke blijven. Het maatschappelijk middenveld of het bedrijfsleven vult dit vacuüm soms op. Hoe nuttig ook, het laat onverlet dat de primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit, de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van publieke voorzieningen en diensten bij de overheid behoort te liggen.

20 Zie AIV-advies in voorbereiding: *Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking* (nog vast te stellen).

21 Kanbur, R. & Squire, L: *The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions*, p. 13 ev, 1999. ([http://www.people.cornell.edu/pages/sk145/papers/evolution\\_of\\_thinking\\_about\\_poverty.pdf](http://www.people.cornell.edu/pages/sk145/papers/evolution_of_thinking_about_poverty.pdf)).

22 Op zichzelf is de grote aandacht die binnen de Nederlandse (bilaterale) ontwikkelingssamenwerking wordt gegeven aan juist de sectoren 'onderwijs' en 'gezondheidszorg' gerechtvaardigd, ook vanuit een pro-poor growth perspectief. Voor de 19 landen waarmee Nederland een structurele ontwikkelingsrelatie kent, is reeds een sectorkeuze gemaakt. In 14 landen is de keuze gevallen op onderwijs (soms specifiek 'basisonderwijs') en in 13 van de 19 landen is gekozen voor gezondheidszorg (soms met de sector 'drinkwater en sanitatie').

### *Capaciteit*

Er spelen ook andere aspecten een rol. In de eerste plaats het vermogen van de nationale overheid om beleid te bedenken en uit te voeren. Zoals de Zuidafrikaanse minister van Financiën Manuel het verwoordde: 'Ons probleem is niet dat we geen geld hebben, maar dat het ontbreekt aan de capaciteit om die plannen uit te voeren'.<sup>23</sup> Dit is een punt waaraan in het huidige ontwikkelingsdenken te makkelijk voorbij wordt gegaan. Het vereist institutionele ondersteuning van overheden. Twinning kan daarbij een goed instrument zijn. Een van de problemen bij capaciteitsopbouw is de brain drain, waardoor ontwikkelingslanden voortdurend schaarse en met internationale steun goed opgeleide capaciteit zien vertrekken naar landen met een aantrekkelijker persoonlijk perspectief. Het zal een kostbare zaak zijn om het beschikbare kader voor het land te behouden, en beleid daarvoor staat nog maar in de kinderschoenen.

In de tweede plaats gaat het om de verdeling van financiële middelen die voor de uitvoering van het beleid beschikbaar zijn. Hierbij zijn politieke keuzes van belang; niet alleen tussen gezondheidszorg, onderwijs en andere begrotingsuitgaven, maar ook tussen grootschalige ziekenhuizen en basisgezondheidszorg, of tussen hoger onderwijs en basisonderwijs. Financiële ruimte kan tijdelijk worden gecreëerd door ODA-fondsen - bijvoorbeeld in het kader van het 20/20-initiatief. Belangrijker is echter dat die middelen binnenlands worden gezocht, middels economische groei en (efficiëntere) belastingheffing. Daarmee zijn we weer terug bij 'goed beleid' en dus 'goed bestuur' als voorwaarde voor het 'pro-poor' karakter van economische groei.

#### **I.4 Armoede als gebrek aan toegang tot relevante netwerken**

Uit de bovenstaande analyse wordt duidelijk dat pro-poor growth gaat om economische groei die armoede bestrijdt vanuit het perspectief van de armen; vanuit prioriteiten die arme mensen aangeven en met middelen waarover ze zelf beschikken. Armen hebben doorgaans maar één hoofddoel: dat hun kinderen het beter zullen hebben dan zijzelf. Maar het ontbreekt hun niet alleen aan voldoende productiemiddelen en materiële hulpbronnen. Ook hebben zij te weinig bondgenoten en netwerken onder diegenen die macht en invloed hebben. De contacten en hulpbronnen die de bovenlaag in de samenlevingen in staat stellen hun positie te verwerven en te behouden - zoals de staat, de markt, het recht, de politiek - blijven buiten hun bereik.

Dit betekent niet dat armen het helemaal zonder sociale netwerken moeten stellen. Integendeel: arme mensen beschikken bij uitstek over sociale en culturele hulpbronnen en zetten die in hun dagelijkse strijd tegen armoede wel degelijk in. Mannen en vrouwen maken overigens verschillend gebruik van deze overlevingsstrategie. Vrouwen zijn over het algemeen meer van sociaal kapitaal afhankelijk, omdat hun toegang tot economisch kapitaal (land, arbeidskracht van anderen) en menselijk kapitaal (gezondheid, opleiding) beperkter is.

### *Sociaal kapitaal*

De mogelijkheden van mensen om onderdeel te zijn van sociale relaties en netwerken bepalen het sociaal kapitaal. Deze relaties zijn gebaseerd op vertrouwen en maken het mogelijk toegang te krijgen tot verschillende domeinen en hulpbronnen. Arme mensen kennen allerlei soorten van wederzijdse dienstverlening in de dagelijkse strijd om het

<sup>23</sup> Minister van Financiën Manuel, Zuid-Afrika, tijdens het Wereld Economisch Forum, in: De Volkskrant, 8 februari 2002.

bestaan. Dat is kenmerkend voor de informele economie. Zonder de kracht van deze samenwerkingsverbanden zouden armen het niet of nauwelijks redden. Om misverstanden te voorkomen: onderlinge solidariteit is niet zozeer gebaseerd op ethische grondslagen. Het is bovenal een overlevingsnoodzaak: 'If I don't assist you today, why would you assist me tomorrow...?'

Sociaal kapitaal is moeilijk te objectiveren, waardoor de relatie met armoede(bestrijding) en economische groei moeilijk aantoonbaar is. Maar onbewezen is niet hetzelfde als onwaar. 'Social capital thus appears to be a phenomenon whose indicators are all surrogate and indirect. Nonetheless it has touched a nerve (...) and in that sense seems to convey to 'experts' a sense of something very important to society'.<sup>24</sup> Sociaal kapitaal is zowel middel als doel van armoedebestrijding. Het is middel omdat arme mensen zich via die relaties toegang verwerven tot allerlei andere hulpbronnen - om land te bewerken, geld te lenen, of een vervoermiddel te huren. Het is ook doel, omdat het deel uitmaken van een sociaal-culturele omgeving wordt ervaren als erkenning van de eigen identiteit, als teken van sociale acceptatie. Wanneer zelfs dat ontbreekt en er sprake is van sociale isolatie en uitsluiting, noemen arme mensen zich pas werkelijk arm. Pro-poor growth zou derhalve moeten uitgaan van het kapitaal waar arme mensen wèl over beschikken, de contacten en netwerken.

Vanuit deze dimensie is pro-poor growth een economische ontwikkeling in een dorp, regio of land, die de basisrechten van die gemeenschap en haar leden respecteert en hun capaciteiten erkent. Een ontwikkeling waarop mensen invloed kunnen uitoefenen door middel van een vorm van democratisch proces en op de uitkomsten waarvan vervolgens democratische controle mogelijk is.

### **1.5 Armoede als kwetsbaarheid, onveiligheid en machteloosheid**

De laatste dimensie in de DAC-vijfhoek heeft te maken met bescherming, veiligheid en zekerheid in het dagelijkse bestaan. Dit zijn belangrijke hoekstenen voor menselijk welbevinden en ontwikkeling. Deze vijfde dimensie speelt niet zelden een hoofdrol. Onveiligheid, onzekerheid en onvoorspelbaarheid kenmerken het leven aan de onderkant van de samenleving in de meeste ontwikkelingslanden. In de internationale discussie wordt deze kant van de armoede veelal weergegeven met het begrip 'uitsluiting'. Daar is recent een verwant begrip bijgekomen: machteloosheid. Uitsluiting en machteloosheid zijn twee kanten van één medaille, enerzijds gezien vanuit de (internationale) samenleving en anderzijds vanuit het uitgesloten individu of groep.

Armoedebeleid dat is gericht is op de armste mensen dient deze aspecten aan de orde te stellen. Het gaat allereerst om het erkennen van de mate waarin het leven aan de onderkant gekenmerkt wordt door gebrek aan veiligheid, zekerheid en voorspelbaarheid. Het gaat daarbij niet alleen om externe factoren zoals natuurrampen, economische crises of gewapende conflicten die in het algemeen armen nog zwaarder treffen dan rijken. Niet minder belangrijk zijn andere factoren die mensen beletten om hun economische toekomst in eigen hand te nemen. Zo zijn arme mensen onvoldoende in staat zich te verweren tegen voor hen negatieve effecten van de beslissingen en activiteiten van anderen. Prijsstijgingen in de sfeer van de eerste levensbehoeften kunnen zij niet doorberekenen aan werkgevers of afnemers, omdat zij hun bestaansmogelijkheden

24 Anthony Bebbington: *Capitals and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty*, in: *World Development*, vol. 27, no. 12, pp. 2021-2044, Elsevier Science, 1999.



buiten de formele economie moeten zoeken. In veel ontwikkelingslanden probeert naar schatting 70% van de bevolking te overleven in de informele sector. Dit zijn mensen voor wie nog in geen jaren een baan in de formele sector is weggelegd en die daardoor geen zekerheid hebben over hun inkomen op de korte of middellange termijn. Verbetering van hun positie in de dagelijkse strijd om het bestaan is het doel van pro-poor growth. Dat betekent dat in dit kader genomen maatregelen dienen te worden getoetst op hun effect op mensen in de informele sector.

#### *Microkrediet*

Evenzo speelt de afwezigheid van kredietmogelijkheden op acceptabele condities de armste mensen parten. Immers, ook aan de onderkant van de samenleving wordt geleend om in acute behoeften aan geld te voorzien. Voorzover de eigen familie daartoe niet in staat is, valt men terug op geldschieters die het inkomen afromen tot net boven het overlevingsniveau. In de afgelopen jaren zijn deze problemen door de donorgemeenschap erkend, evenals het belang van microkrediet als effectief instrument om economische activiteiten te ontplooiën. Kleine leningen (minder dan \$ 200) voor een fornuis om tortilla's op te bakken, gereedschap om fietsen te repareren, een koe die melk geeft voor de verkoop. Deze voorbeelden lijken triviaal, maar voor mensen die leven aan de onderkant van de samenleving zijn ze dat niet. Deze kredieten en activiteiten stellen de mensen in staat op eigen kracht om boven de armoedegrens uit te groeien en de basis te leggen voor verdere inkomensontwikkeling.

Microkrediet is in eerste instantie een ontwikkelingsinstrument, ook al heeft het de vorm van een bancaire product. Het is echter voor normale banken te arbeidsintensief om aantrekkelijk te zijn, en daarom wordt microkrediet verstrekt door aparte organisaties die door de mensen zelf gedragen worden. Deze organisaties leveren zodoende een directe bijdrage aan pro-poor growth buiten de formele sector. Bovendien vergroten ze de participatie van armen in pogingen tot verbetering van hun eigen leven.

Hiermee wordt het belang van het versterken van de formele sector als uiteindelijke drager van economische ontwikkeling geenszins onderschat. Maar veel beleid in de afgelopen decennia is gericht geweest op versterking van deze sector, in de veronderstelling dat dit in een of andere vorm ook de mensen in de informele sector ten goede zou komen. In feite heeft dat beleid in overwegende mate de bovenlaag van de samenleving gebaat. De informele sector is grotendeels aan haar eigen lot overgelaten. Het is ook niet eenvoudig om beleid te ontwikkelen dat in het bijzonder op de informele sector is gericht. Deze sector kenmerkt zich immers door het ontbreken van structuren die als kanalen van ontwikkelingsbeleid kunnen worden gebruikt - met uitzondering, zoals gezegd, van enkele ngo's en microkrediet-organisaties. Het is derhalve raadzaam het faciliteren van dergelijke organisaties te bevorderen.

### **I.6 Conclusies en aanbeveling**

De AIV constateert dat voor effectieve bestrijding van armoede economische groei noodzakelijk is maar niet voldoende. Voor pro-poor growth gaat het immers enerzijds om een zodanig functioneren van de economie dat daaruit een gestage verhoging van productie en productiviteit resulteert, maar anderzijds ook om zodanige organisatie van de verdeling van die groei en om sociale bescherming dat de politieke en economische processen resulteren in een proportionele verbetering van de levensomstandigheden van de armen. De Wereldbank verwacht voor 2003 een lagere economische groei dan voorzien. Behalve in Azië en Oost-Europa zal deze minimale groei niet leiden tot een duidelijke vermindering van armoede. Pro-poor growth vergt dan ook institutionele ont-



wikkeling en gericht beleid. Vereist is het tot stand brengen van zowel een groeikader als een emancipatiekader. Dat wil zeggen dat enerzijds de omstandigheden optimaal moeten worden om economische groei te bevorderen en dat anderzijds de armen meer dan anderen in staat moeten worden gesteld deel te hebben aan die economische groei. Pro-poor growth, zo concludeert de AIV, is pas dan gegarandeerd als ten aanzien van elk van de beide kaders zo gunstig mogelijke voorwaarden, een 'enabling environment', ontstaan.

#### *Groeikader*

Wat het groeikader betreft betekent een 'enabling environment' onder meer:

- macro-economische stabiliteit waarbij onder meer de overheidsfinanciën op orde moeten zijn om inflatie tegen te gaan, met vrije prijsvorming en vrije handel;
- de bevordering van binnenlandse particuliere en buitenlandse directe investeringen;
- een gunstig ondernemersklimaat met evenwichtige concurrentieverhoudingen, waarbij lokale ondernemingen niet worden weggespeeld door de preferentiële behandeling van internationale ondernemingen;<sup>25</sup>
- een goed functionerende arbeidsmarkt en financiële sector;
- een goed functionerend rechtsstelsel (privaatrecht, eigendomsrecht, strafrecht en bestuursrecht);
- spreiding van economische macht en effectieve belastinginning (toename en verbreding).

#### *Emancipatiekader*

Wat het emancipatiekader betreft betekent een 'enabling environment' onder meer:

- aandacht voor het gebruik van belastinginkomsten voor het toegankelijk maken voor armen van publieke voorzieningen en diensten;
- effectieve toegang van armen tot onderwijs, gezondheidszorg en de publieke infrastructuur. Hierbij dient de nadruk te vallen op het dicht bij de armen staande basisonderwijs en de basisgezondheidszorg en aansluiting op de belevingswereld en mogelijkheden van armen;
- effectieve toegang van armen (en vooral van vrouwen) tot productiefactoren door een toegankelijk financieel systeem inclusief kredietfaciliteiten, doorvoering van landhervormingen en het wegnemen van (wettelijke) sekse-specifieke beperkingen;
- effectieve sociale bescherming van werkenden en sociale vangnetten voor diegenen die tijdelijk of permanent geen inkomen uit arbeid kunnen verwerven;
- een rechtsstaat waarin het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel worden toegepast en in het algemeen de rechten van de mens worden gehandhaafd. Wetgeving en regulering die de armen ondersteunen in plaats van hen te belemmeren; effectieve participatie van armen in politieke machts- en besluitvorming, in het bijzonder door het wegnemen van belemmeringen voor hun toegang tot de politieke arena.

25 De benadeling van lokale ondernemers kwam meermalen aan de orde in gesprekken met Tanzaniaanse zakenmensen (zie hiervoor hoofdstuk II.1.a). Hun uitspraken worden bevestigd door David Ellerman, senior adviseur van de Wereldbank: "The Bank tends to interpret investment climate in terms of foreign investors. It often does not seem to realise that improving the investment climate for one group may make it worse for some other groups, such as domestic investors". Alex Wilks en Fabien Lefrancois: *Blinding with Science or Encouraging Debate? How World Bank Analysis Determines PRSP Policies*, World Vision, 2002, p. 25.

Een beleid voor een dergelijk 'enabling environment' vereist vele maatregelen die gelijkmatig het groeikader en het emancipatiekader betreffen, zoals:

- bevordering van een deskundige overheidssector om publieke voorzieningen en diensten adequaat tot stand te brengen. Overheden bevorderen capaciteitsopbouw;
- ontwikkeling van een gunstig perspectief voor het schaarse en met internationale hulp opgeleid eigen kader, zodat de brain drain wordt tegengegaan;
- bevordering van de aanspreekbaarheid en 'accountability' van de overheid en andere actoren;
- coördinatie en samenwerking tussen (lokale) overheden, maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven ten behoeve van een breed gedragen nationaal beleid voor het tot stand brengen van publieke voorzieningen zoals onderwijs, infrastructuur en gezondheidszorg;
- facilitering van het maatschappelijk middenveld om flankerend beleid te ontwikkelen in landen waar de overheid het (tijdelijk) laat afweten. Overheden moeten verplicht blijven tot het creëren van adequate publieke voorzieningen en daarop dan ook steeds worden aangesproken;
- bevordering van duurzame landbouw door het scheppen van een effectieve rurale infrastructuur en een beleid ter verhoging van de agrarische productiviteit dat in het bijzonder is gericht op kleine boeren en landarbeiders.

#### *Belemmeringen*

Duidelijk is wel dat juist in landen met een hoge concentratie van extreme armoede er geen sprake is van een 'enabling environment'. Moet het beleid zich dan alleen bemoeien met de bevordering van een dergelijk gunstig kader als ideaalbeeld? De AIV meent dat de inspanningen ten behoeve van pro-poor growth hiertoe niet beperkt mogen blijven, aangezien de realiteit er een is van een 'disabling environment' in alle gradaties. Er moet ook een op armoedebestrijding gericht beleid zijn in een dergelijk ongunstig kader. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de volgende maatregelen:

- bevordering van participatie van armen aan lokale beleidsontwikkeling, uitvoering en monitoring in plaats van hen louter te zien als doelgroep;
- ondersteuning aan de sociale strijd van de armen zelf, bijvoorbeeld door bevordering van vakbondsrechten;
- bescherming van de belangen van uitgesloten groepen armen in de informele sector door steun aan niet-gouvernementele donororganisaties, naast het multilaterale of bilaterale kanaal;
- oriëntatie van ngo's en het maatschappelijk middenveld op economische activiteiten die armen in staat stellen op minder kwetsbare wijze in hun levensonderhoud te voorzien;
- uitbreiding van vormen van microkrediet voor mensen in de informele sector. Microkrediet is een handvat voor economische zelfredzaamheid voor mensen voor wie in de formele sector geen plaats is;
- ontwikkeling van een analytisch kader met betrekking tot 'entitlement systems' die achter de dagelijkse armoede liggen. Ten behoeve van een analyse van de effecten van ontwikkelingsactiviteiten op de positie van armen in de sociaal-economische machtsverhoudingen moet een eenvoudige handleiding worden ontwikkeld, vergelijkbaar met milieu- en gender-impactrapportages (ex ante);
- blijvende aandacht voor de economische, sociale en culturele rechten van de armsten in de mensenrechtenrapportages van de ambassades. Daartoe moet in elk geval de prijsontwikkeling van een minimaal basispakket waarop arme mensen zijn aangewezen nauwkeurig worden gevolgd.

*Aanbeveling*

*Op grond van deze notitie beveelt de AIV aan het onderzoek naar pro-poor growth voort te kunnen zetten, en het toe te spitsen op het concrete beleid in (een aantal) landen waarop de Nederlandse hulpverlening zich richt. Daarbij zou de aandacht vooral kunnen uitgaan naar de Poverty Reduction Strategy Papers en de mogelijkheden die deze bieden voor een beleid dat zowel het groeikader als het emancipatiekader ten goede komt. Hiertoe is volgens de AIV een gespecificeerde adviesaanvraag gewenst.*

De Voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken  
Mr. F. Korthals Altes  
Postbus 20061  
2500EB Den Haag

Directie Duurzame Economische  
Ontwikkeling  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

*Datum* juli 2002  
*Kenmerk* DDE-0692/2002  
*Blad* 1/2

*Bijlage(n)*  
*Betreft* Adviesaanvraag Pro-Poor Growth in Sub Sahara  
Afrika

*Auteur* J.C.J. Vlaar  
*Telefoon* 070-3487027  
*Fax* 070-3485956  
*E-mail* jan.vlaar@minbuza.nl

Zeer geachte heer Korthals Altes,

Tijdens onze kennismaking op 15 april j.l. overhandigde u mij de notitie 'Pro Poor Growth, kansen op een gericht ontwikkelingsbeleid'. Ik deel uw mening dat een AIV-advies over de verdere operationalisering van het pro-poor growth concept zoals door u uiteengezet, een bijdrage kan leveren aan de discussie over het te voeren beleid.

Ik verzoek de AIV dan ook de bevindingen uit de notitie nader te onderzoeken in de tien landen in Sub Sahara Afrika waarmee Nederland structurele bilaterale relaties onderhoudt. Deze landen (met uitzondering van Eritrea) hebben (interim-) PRSP's opgesteld, die beschouwd worden als strategieën voor het realiseren van pro-poor growth, en die als zodanig een consistent geheel dienen te bevatten van beleidskeuzes op macro-, meso- en micro- niveau, gericht op deelname van een zo groot mogelijke groep armen aan productieve werkgelegenheid en ondernemerschap. Vragen die hierbij gesteld kunnen worden zijn o.a.:

- Wat is uw oordeel over de financieel-economische inhoud en haalbaarheid van de PRSP's tot nu toe? Hebben PRSP's geleid tot andere prioriteits-stellingen op macro-, meso- en micro-niveau? Zijn er beleidsmatig door de betreffende landen c.q.de donoren andere keuzes gemaakt, bv. meer gericht op creatie van werkgelegenheid? Hebben de PRSP's een stimulans gegeven om deze keuzes te bezien vanuit het oogpunt van 'pro-poor growth', rekening houdend met enerzijds het armoedeprobleem (belicht vanuit de verschillende dimensies van

armoede), en anderzijds de lokale mogelijkheden voor duurzame economische ontwikkeling?

- Is met het opstellen van de PRSP's een proces in gang gezet of versterkt waarin beleidsbeslissingen voor pro-poor economische ontwikkeling op nationaal, regionaal en lokaal niveau op coherente wijze aan elkaar worden gekoppeld? Hoe zou dit proces verbeterd of versterkt kunnen worden om tot een meer geëigende visie op pro-poor growth beleid en tot effectieve uitvoering daarvan te leiden? Hoe zou een dergelijk proces kunnen worden georganiseerd en begeleid -o.a. in relatie met IMF en Wereldbank -, gebruik makend van instrumenten zoals de Poverty and Social Impact Analysis (PSIA)?

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking



Eveline Herfkens



# DEEL II

## Pro-Poor Growth in de bilaterale partnerlanden in Sub-Sahara Afrika. Een analyse van strategieën tegen armoede.

### *Poverty Reduction Strategy Papers*

In september 1999 verhoogden de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) in overleg met donoren het bedrag voor schuldverlichting voor bepaalde Lage Inkomenslanden in het zogenaamde Heavily Indebted Poor Country (HIPC)-initiatief.<sup>26</sup> Een van de voorwaarden voor een land om in aanmerking te komen voor hulp en schuldverlichting, is het opstellen van een Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP).<sup>27</sup> Dit document is een nationaal ontwikkelingsplan, waarin doelstellingen voor macro-economische stabiliteit, economische groei en sociale sectoren in het armoedebeleid geïntegreerd moeten zijn. PRSP's komen niet zomaar uit de lucht vallen, maar bouwen voort op een lange traditie van documenten over macro-economisch beleid.<sup>28</sup> Een van de belangrijkste pluspunten van de PRSP's zou een hoge mate van nationale zeggenschap (ownership) moeten zijn. Dit wil zeggen dat de armoedestrategie vanaf de identificatie en prioriteitstelling van problemen en doelstellingen, via het formuleren van de strategie tot en met het opstellen van indicatoren voor monitoring en evaluatie door de nationale overheid van een ontwikkelingsland in samenwerking met maatschappelijke en politieke groeperingen en lagere overheden tot stand zou moeten komen (ownership met participatie).

### *Uitgangspunten*

PRSP's moeten volgens de Wereldbank idealiter op de volgende uitgangspunten berusten:

- integratie van macro-economisch beleid met sociaal en sectoraal beleid;
- initiatief en beslissingsbevoegdheid liggen bij het land zelf. Het stuk moet de consensus in het land weerspiegelen;
- participatie van alle belanghebbenden bij de formulering, uitvoering en monitoring;
- resultaatgerichtheid. Nationale overheden stellen indicatoren op aan de hand waarvan het beleid kan worden geëvalueerd;

26 Teneinde de armoedefocus van de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds te vergroten werd in 1999 besloten dat de Lage Inkomenslanden die voor schuldverlichting via HIPC in aanmerking komen, eerst een PRSP zouden opstellen. Later is dit besluit uitgebreid naar alle 77 Lage Inkomenslanden (met een inkomen van GNP per capita van minder dan US \$ 885). In februari 2003 waren 45 volledige en 21 interim-PRSP's afgerond.

27 Andere voorwaarden zijn dat het een IDA-land moet zijn (dus in aanmerking moet komen voor de zachte leningen van de Wereldbank); dat het eerst geprobeerd moet hebben de schuld op de traditionele manier in de Club van Parijs te verminderen, en dat het land zelfs daarna nog een onhoudbare schuld heeft. Uit: *ABC-HIPC*, ministerie van Buitenlandse Zaken, augustus 2002.

28 In de jaren tachtig en negentig vormden de Policy Framework Papers de basis voor de economische hervormingsprogramma's van Wereldbank en IMF. Poverty Assessments leveren landenspecifieke informatie over armoede in lenende landen op. Aanvullend zijn de Country Assistance Strategies opgesteld en vanaf 1999 het Comprehensive Development Framework van de Wereldbank.



- partnerschap en coherentie tussen overheden en donoren;
- langetermijnplanning, waarin zowel institutionele hervorming als capaciteitsvergroting aan bod komen.<sup>29</sup>

#### *Proces*

Een blauwdruk voor de PRSP bestaat niet. Het gaat per definitie juist om de lokale situaties en specifieke oplossingen. Een volwaardig PRSP moet in ieder geval beschouwingen bevatten over:

- een door overheid en maatschappelijke groeperingen gedeelde prioriteitstelling;
- participatie van maatschappelijke groeperingen aan het monitoren van uitvoering en voortgang van de armoedevermindering.<sup>30</sup>

Omdat het opstellen van PRSP's nogal wat tijd kost, werd overeengekomen dat landen een interim-PRSP konden inleveren teneinde te kwalificeren voor (interim)-schuldverlichting uit het HIPC-initiatief. Deze interim-PRSP's zouden kort en bondig moeten zijn; een soort wegekaart om tot een volwaardig PRSP te komen. In de praktijk waren deze documenten vaak omvangrijk (Ethiopië, Burkina Faso), van wisselende kwaliteit en met minimale deelneming van het maatschappelijk middenveld opgesteld.

Een interim- of volwaardig PRSP komt na afronding ter sprake in een Joint Staff Assessment van Wereldbank en IMF, en wordt daarna aan de leden toegestuurd.<sup>31</sup> Het gaat hierbij in principe niet om een goedkeuringsprocedure - dat zou haaks staan op de zeggenschap van het land zelf - maar om een onderschrijving van de plannen door de Boards van deze belangrijke internationale financiële instellingen (de IFI's). In de praktijk voeren afgevaardigden van deze IFI's al bij de voorbereiding van de PRSP overleg met overheden van de betrokken landen. Tevens kunnen Wereldbank en IMF besluiten dat het PRSP onvoldoende basis biedt om leningen op te baseren of te continueren. Zodoende blijft de rol van de IFI's toch groot, niettegenstaande alle nadruk op zeggenschap van de landen zelf. In sommige gevallen kan zelfs een vraagteken worden gezet bij de mate van zeggenschap (ownership) van een land over zijn eigen armoedestrategie. Immers, zowel de parameters waarbinnen zij zich dienen te bewegen, als de gevolgen van een als 'inadequaat' beoordeeld beleid worden vergaand door externe spelers bepaald. Wanneer ook aan enkele andere voorwaarden is voldaan, zoals het behalen van bevredigende macro-economische resultaten, bereikt een land het zogenaamde Completion Point, waarmee de schuldverlichting effectieve vormen aan kan nemen. Het

29 Wereldbank/IMF: *Poverty Reduction Strategy Papers-Operational Issues*, December, 1999.

30 Wereldbank/IMF: *Poverty Reduction Strategy Papers-Internal Guidance Note*, January, 2000.

31 Het standpunt van Europa over PRSP's wordt onder meer besproken in het Verdrag van Cotonou, dat als eerste artikel het terugdringen en uiteindelijk uitroeien van armoede als hoofddoelstelling heeft opgenomen. Ook de Europese Commissie steunt het PRSP-concept en wil PRSP's als richtlijn gebruiken voor de toewijzing van hulp gelden van de EU. Teneinde donorcoördinatie te bevorderen heeft de Commissie richtlijnen voor de beoordeling van de PRSP's gestuurd naar de posten van de lidstaten in de betreffende landen. Belangrijke punten zijn ownership en participatie, prioriteitstellingen in de inhoud, groei en verdeelvraagstukken, goed bestuur en de strijd tegen corruptie. Donoren moeten echter buiten de PRSP om geen extra voorwaarden stellen. Tevens heeft de Commissie bedongen nog voor de Joint Staff Assessment commentaar op de PRSP's te kunnen leveren. Wereldbank: *Poverty Reduction Strategy Papers: The World Bank and the European Union*. Op [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org); K. Richelle: *Keynote Address at the World Bank Institute Breakfast*, Washington, 21 april 2002.

ontvangende land maakt vervolgens elk jaar een voortgangsrapportage over de uitvoering van de plannen voor armoedebestrijding. Ook deze rapportages worden door Wereldbank en IMF beoordeeld, waarna nieuwe financiële steun kan worden gegeven. De Wereldbank introduceerde hiervoor in 2001 het Poverty Reduction Support Credit (PRSC), een bijzondere vorm van een programmatische structurele aanpassingslening. Het IMF verleent fondsen uit het Poverty Reduction Growth Facility (PRGF), een concessionele lening.

**Tabel 1. PRSP's in wording (maart 2000 - september 2002)**

	2000												2001												2002					
	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	j	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	j	f	m	a	m	j	j	a
Benin	A												B																	
Burkina Faso	C												D												D					
Ethiopië													A												C					
Eritrea																														
Ghana	A																								B					
Mali	A												B																	
Mozambique	A												C																	
Rwanda													A												C					
Tanzania	A												C																	
Uganda	C												D												D					
Zambia	A												B												C					

**Legenda:**

A = Interim PRSP; B = Preparatory Status Report; C = PRSP; D = PRSP Progress Report.

Bron: IMF (website)

*Positieve effecten*

Na ongeveer twee jaar zijn de ervaringen met PRSP's door diverse instanties onderzocht.<sup>32</sup> De PRSP's hebben met name positieve effecten op de blikverruiming van de betrokkenen zoals:

- de bespreekbaarheid van armoede en armoedebestrijding;
- de prioriteitstelling van armoedebestrijding in alle onderdelen van ontwikkelingsbeleid;
- de gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid van overheid, maatschappelijke groeperingen en donoren voor armoedebestrijding;
- de dialoog in ontwikkelingslanden tussen overheidsinstanties onderling en met maatschappelijke geledingen;
- de capaciteit en mondigheid van (sommige) maatschappelijke geledingen in ontwikkelingslanden.

*Obstakels*

Uit de onderzoeken rijzen toch ook bedenkingen. De belangrijkste is wel dat het proces een door de donoren gewenst, opgezet en begeleid concept blijft, hoeveel zeggenschap

32 ODI: *PRSP Institutionalisation Study: Final Report*, October 2001. World Vision: *Submission to the Comprehensive Review of the PRSP Approach*, December 2001. Ibis: *Input for the PRSP review Poverty Reduction and Participation*. World Bank: *Review of the PRSP Experience, an Issues Paper*, January 2002.



de overheid van een land ook wordt toegedicht. Ook het tweede paradepaardje in het proces, de participatie van maatschappelijke geledingen, valt in de praktijk tegen. Het blijven grotendeels westerse mantra's.

Verder zijn er problemen met:

- de aansluiting van PRSP's bij nationale budgetten en bestaande planningsprocessen;
- het extra werk dat PRSP's opleveren voor de overheid van een land. Er ontstaan capaciteitsproblemen bij de soms zwakke instituties, of apathie bij deze zoveelste van buitenaf opgelegde exercitie;
- de wensen of interessen van de donoren waarop wordt geanticipeerd, waardoor het PRSP soms opgetuigd wordt als een kerstboom en prioriteitstelling ontbreekt;
- het tempo waarmee de interim-PRSP's opgesteld moeten worden teneinde daadwerkelijk schuldverlichting te verkrijgen. De tijdsdruk is soms groot;
- lokale prioriteiten die niet worden geïdentificeerd, omdat in het formuleringsproces op nationaal niveau onvoldoende rekening kan worden gehouden met de diversiteit van problemen en ontwikkelingskansen tussen regio's binnen een land;
- de optimistische groeipercentages van 5 tot 8% waarvan wordt uitgegaan. Bij de huidige economische tegenwind 'verwaait' deze basis onder de armoedebestrijdingsstrategie. Ook met andere externe tegenslagen wordt geen rekening gehouden;
- het ambitiegehalte van de PRSP's is vaak hoog en zonder gedegen financiële dekking;
- corruptie en omkoping, tegen de achtergrond van zwakke institutionele structuren en het ontbreken van voorwaarden voor goed bestuur.

#### *Poverty and Social Impact Analysis (PSIA)*

De Wereldbank heeft de PSIA ontwikkeld, teneinde al vóór de besluitvormingsfase over gegevens te beschikken aangaande de gevolgen van beleidsmaatregelen op de armen en zodoende beleid te vermijden dat 'anti-poor' zou kunnen uitwerken. Dit meetinstrument wordt nog niet op grote schaal gebruikt. Slechts in 13 landen in Afrika, Azië en Latijns Amerika worden of zijn pilot-studies door de IFI's uitgevoerd. De Wereldbank heeft inmiddels wel een 'Users Guide' uitgebracht. Nederland is nog wel in onderhandeling met de Wereldbank hoe de PSIA's zo gebruiksvriendelijk mogelijk gemaakt kunnen worden.

De PSIA biedt grote voordelen bij het opstellen van een PRSP. Verantwoordelijkheden kunnen transparanter worden, en de keuzes van beleidsmogelijkheden beter gefundeerd. Tevens verschaft een PSIA concrete criteria voor het latere monitoringproces. Een PSIA kan ertoe bijdragen het vergroten of uitbreiden van armoede te voorkomen en dat acht de AIV van groot belang. De PSIA is echter nog een instrument in ontwikkeling. Ook zijn er nadelen verbonden aan het eventueel verplicht stellen van een PSIA in het PRSP-proces. Zo wordt een extra onderdeel toegevoegd aan het PRSP-proces, waardoor het door donoren gewenste traject verlengd en verzaamd zou kunnen worden. Ook zijn beleidseffecten op langere termijn aan veranderingen onderhevig. Tijden van economische recessie of calamiteiten kunnen niet te voorziene gevolgen hebben voor de armen.

Toch meent de AIV dat de voordelen van verplichtstelling van een PSIA tegen de nadelen opwegen. In de praktijk kunnen de nadelen namelijk deels worden ondervangen en deels tot een voordeel worden omgebogen, als van meet af aan de versterking van de onderzoekscapaciteit van het land zelf mede als doelstelling in het PSIA/PRSP-proces wordt meegenomen. Aan twee voorwaarden moet dan worden voldaan. In de eerste

plaats moet bij de analyse een beroep worden gedaan op de reeds in het land aanwezige onderzoeks- en monitoringinstrumenten. In de tweede plaats moeten deze instrumenten en instituties worden versterkt. Zo wordt het ownership van de partnerlanden tegenover donoren, en van het maatschappelijk middenveld tegen de nationale overheid, vergroot. Tevens wordt tegenwicht geboden tegen de door de IFI's en donoren ingehuurd onderzoeks bureaus. Dit neemt niet weg dat in sommige gevallen de IFI's en/of donoren de analyse toch grotendeels moeten uitvoeren. Ownership van partnerlanden blijft in die gevallen een moeilijke zaak.

## **II.1 Poverty Reduction Strategy Papers in de praktijk**

Na het algemene overzicht van positieve effecten en praktische problemen van het PRSP zullen in dit hoofdstuk de PRSP's worden onderzocht van Tanzania, Ethiopië en Uganda. Drie landen in Sub-Sahara Afrika met een verschillende achtergrond en geschiedenis en met een verschillende staat van dienst voor wat betreft armoedebestrijding. Voortbouwend op wat hierboven is gezegd over het groei- en emancipatiekader voor pro-poor growth zullen de context van het land, het proces, de inhoud en de follow-up van het PRSP worden bekeken.

### **II.1.a Tanzania**

Begin september 2002 bezocht een delegatie van de AIV Tanzania. Hier werd met zoveel mogelijk betrokkenen bij het PRSP-proces gesproken. Een overzicht van de gesprekspartners vanuit de overheid, het bedrijfsleven en de ngo-wereld is opgenomen als bijlage I. De delegatie onderzocht met name de drie hoofdaspecten van de Poverty Reduction Strategy: het proces, de inhoud en de follow-up. Ook de context waarin de PRSP tot stand komt, is bij het onderzoek betrokken.

#### *Context*

Een goed begrip is niet mogelijk zonder aandacht te besteden aan de Tanzaniaanse context en socialistische geschiedenis, die heeft geleid tot een gesloten, top-down opererende regeringsstructuur. Eigen initiatief werd niet aangemoedigd. Deze mentaliteit leeft nog steeds binnen de overheid en in de geesten van veel mensen. Mede door de socialistische geschiedenis kent Tanzania een grote donoraanwezigheid en een sterke afhankelijkheid van donorfianciering. In de loop van het jaar 2000 ontving het land een totaal van 1 miljard dollar uit bi- en multilaterale bronnen.

Het maatschappelijk middenveld is zwak, hoewel er zo'n 3000 ngo's bestaan waarvan er ongeveer 500 lid zijn van de nationale overkoepelende ngo-organisatie TANGO. Zo'n 15 daarvan zijn zichtbaar en sterk. Toch worden ze in het PRSP-proces niet beschouwd als co-actoren of co-architecten. De overheid heeft problemen om de ngo's te erkennen en actief bij het PRSP-proces te betrekken, omdat ze zwak worden bestuurd, een gebrekkige transparantie kennen en weinig verantwoording afleggen.

De meeste ngo's worden gefinancierd uit overzeese fondsen. Geen van hen ontvangt financiering van de Tanzaniaanse overheid. Ook TANGO wordt door het buitenland gefinancierd, met Cordaid als belangrijkste donator.

*Box: PRSP Tanzania*

In maart 2000 presenteerde Tanzania zijn interim-PRSP. Vervolgens waren, in april 2000, de directies van het IMF en de IDA het erover eens dat Tanzania voldeed aan de vereisten voor een beslissing op grond van het Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (e-HIPC).<sup>33</sup>

Het volledige PRSP van het land dateert van oktober 2000. Het eerste Progress Report, over het financieel jaar 2000/2001, werd gepubliceerd in augustus 2001. In september 2002 is begonnen met het tweede Progress Report over 2001/2002.

Het 53 pagina's tellende volledige PRSP bevat vijf hoofdstukken: (1) de stand van zaken omtrent de armoede in Tanzania, (2) armoedebestrijding gezien vanuit de optiek van de verschillende stakeholders, (3) de armoedebestrijdingsstrategie, (4) de financiering van het armoedebestrijdingsprogramma, en (5) monitoring en evaluatie van de PRS.

De Tanzaniaanse strategie voor armoedebestrijding concentreert zich op (1) inkomensarmoede, met speciale aandacht voor (i) duurzame macro-economische stabiliteit, (ii) ontwikkeling van de rurale sector en groei van de export, (iii) ontwikkeling van de private sector, en (2) menselijke vaardigheden, overleven en welzijn waaronder vallen (i) onderwijs, (ii) gezondheidszorg, (iii) maatschappelijk welzijn, (iv) kwetsbaarheid, en (v) milieu.

Volgens het document zal de regering van de Verenigde Republiek Tanzania haar financiële interventies hoofdzakelijk beperken tot zeven prioriteitsgebieden (in deze volgorde):

- onderwijs (met name basisonderwijs);
- primaire gezondheidszorg;
- rurale wegen;
- landbouw (research en uitbreiding);
- (drink)water;
- rechtssysteem;
- HIV/AIDS.

De totale kosten voor de prioriteiten gedurende de drie jaar die vallen onder het PRSP worden geschat op ongeveer TSh. 916 miljard (\$ 916 miljoen tegen de wisselkoers in november 2002). Dit komt overeen met ongeveer 70% van de totale begrotingsuitgaven. De Tanzaniaanse regering erkent dat financiering van de armoedeverlichting, net als in het verleden, hoofdzakelijk afhangt van fondsen van buitenaf. De begroting voor 2002/2003 illustreert dit: er wordt verwacht dat donoren 45% van de totale benodigde fondsen verschaffen. Hoewel het grootste deel van het vaste budget wordt gefinancierd door de Tanzaniaanse regering (78% interne financiering), is het ontwikkelingsbudget zeer sterk afhankelijk van externe fondsen (88%). Toch zijn kosten en financiering van het PRSP niet volledig vastgesteld en zullen zij regelmatig worden bijgesteld, afhankelijk van de economische en fiscale situatie en de beschikbare middelen. Eind 2001 werd een Poverty Monitoring Master Plan opgesteld. Het Poverty Monitoring System (PMS) is bedoeld om de resultaten van armoedebestrijding te controleren. Het PMS is nieuw en nog in ontwikkeling.

33 De toegekende schuldverlichting bedroeg US\$ 2 miljard in termen van netto contante waarde.

### Proces

Het PRSP-proces in Tanzania wordt gekenmerkt door:

- veel meer donorinterventie dan doorgaans wordt toegegeven;
- de overtuiging van de kant van de Tanzaniaanse overheid dat het PRSP-proces een voorwaarde is voor donorfinanciering ('conditional facility');
- een laag verwachtingspatroon. Hoewel het PRSP voortbouwt op tientallen jaren armoedebestrijdingsprogramma's, klinkt alom de waarschuwing: "*verwacht niet teveel, dit is pas het tweede jaar...*";
- een kleine kern van ongeveer 40 tot 50 mensen op het hogere overheidsniveau, die het proces werkelijk draagt. In het middenkader leeft het PRSP-proces nauwelijks, om van het districtsniveau of lager nog maar te zwijgen;
- een gebrek aan breedte en diepgang in het participatieproces. Er lijkt binnen de overheid weerstand te bestaan om andere belanghebbenden bij het PRSP-proces te betrekken. Dit geldt niet alleen voor gewone mensen maar ook voor ngo's en de private sector. Deels is dit te wijten aan zwakheid van de belanghebbenden zelf, maar voor een groot deel aan de angst van de overheid om anderen invloed te geven op besluitvormingsprocessen.

### Inhoud

Over het algemeen kent het Poverty Reduction Strategy Paper van Tanzania een duidelijke opzet. Toch zijn diverse kanttekeningen op zijn plaats:

- er bestaat onduidelijkheid over het macro-economisch beleid van de overheid en de mate waarin dit beleid kan worden aangemerkt als pro-poor. Als gekeken wordt waar het geld in de praktijk terecht komt ('expenditure tracking'), blijkt dat slechts een klein deel van de uitgaven de armen bereikt. Het PRSP zelf zwijgt over dit punt, zelfs in de gedeelten over de groeisectoren mijnbouw en toerisme. Zo is het maar de vraag of het groeipercentage van 5% het resultaat is van doelbewust beleid of slechts het gevolg van externe factoren;<sup>34</sup>
- het PRSP is eenzijdig, omdat het uitgaat van een enge definitie van armoede met de nadruk op het verbeteren van de *voorwaarden* voor ontwikkeling, zoals die met betrekking tot gezondheidszorg, onderwijs, schoon water en rurale wegen. Deze sociale sectoren zijn weliswaar onontbeerlijk voor feitelijke ontwikkeling, maar een effectieve strategie voor armoedebestrijding kan niet alleen het elimineren van obstakels tot doel hebben. Het moet ook strategieën bevatten om ontwikkeling te bevorderen. Deze ontbreken in het PRSP;
- voor pro-poor growth is meer aandacht en inzet voor de productieve sector nodig. Dit vereist pro-poor investeringen en pro-poor budgettering, zeker ook wat betreft de landbouw;<sup>35</sup> een sector die wel genoemd wordt in het PRSP maar niet de aandacht krijgt die hij verdient. Ook zouden andere productieve sectoren meer in de belangstelling moeten staan. Microkrediet als vitaal instrument om de economie in de informele sector te stimuleren, komt bijvoorbeeld nauwelijks aan bod. De grootste intermediair voor microkrediet (Pride) heeft maar 110.000 leners. De microkredietbank met de grootste internationale steun, Akiba Bank, heeft na vijf jaar maar 4000 klanten. Hetzelfde gebrek aan aandacht treft het reguliere handelskrediet: de zuurstof voor economische groei. Een recent rapport van de Wereldbank laat zien dat in

34 Een van de donorvertegenwoordigers omschreef deze onzekerheid: "Noch de Tanzaniaanse overheid, noch de donoren hebben enig idee waar de groei vandaan moet komen. Vraag me niet hoe we er over vijf jaar voor zullen staan...".

35 De economie is voor 50% afhankelijk van de landbouw en 80% van de mensen leeft van de landbouw.

1999 de handelsbanken een equivalent van \$ 780 miljoen aan deposito's hadden en slechts \$ 280 miljoen daarvan hadden omgezet in leningen in het land zelf (waarvan minder dan \$ 17 miljoen in de landbouw).<sup>36</sup> Lokale banken beschikken wel over fondsen om uit te lenen, maar willen geen risico lopen. Inadequate wetgeving en inadequate rechtspraak zijn daar mede debet aan, aangezien deze het afdwingen van de nakoming van overeenkomsten en de executie van hypotheek moeizaam maken;

- in het PRSP ontbreekt een analyse van eerdere interventies op het gebied van armoedebestrijding: er wordt weinig lering getrokken uit het verleden;
- lokale ontwikkelingskansen zijn onvoldoende gedifferentieerd in kaart gebracht;
- weliswaar bevat het PRSP een politieke analyse van armoede, maar deze wordt nauwelijks vertaald in concrete stappen. Daardoor ontstaat een gebrek aan coherentie in het overheidsbeleid. Er zijn bijvoorbeeld plannen om de lagere overheden te hervormen, maar zonder rekening te houden met de capaciteit van die overheden die de in het PRSP aangegeven maatregelen moeten gaan uitvoeren. Een ander voorbeeld is de belastingvrijstelling waarvan buitenlandse firma's kunnen profiteren, zonder enige aandacht voor de nadelige gevolgen voor de lokale bedrijven. Een vergelijkbaar beleid om de eigen bedrijvigheid te beschermen of te stimuleren bestaat niet.<sup>37</sup>

#### *Follow-up*

Hoewel pro-poor growth in Tanzania nog niet vertaald is in beleid om sociale en politieke emancipatie te bewerkstelligen, heeft het PRSP-proces wel bijgedragen tot een klimaat van verandering. Er zijn enige veelbelovende stappen ondernomen, bijvoorbeeld op het gebied van informatieverstrekking. Het streven om armoedebestrijding prioriteit te geven is veel dieper verankerd dan ooit tevoren, niet alleen binnen de overheid maar ook binnen de donorgemeenschap. Er is dus een eerste begin gemaakt met een verandering van de 'mindset' (mentaliteitsverandering). Nu is het tijd deze uit te breiden naar lagere overheden en de mensen zelf. Het is duidelijk dat de bevolking nauwer bij het proces betrokken moet worden.

Ook hier zijn enkele kanttekeningen te plaatsen:

- pro-poor growth vereist pro-poor uitgaven. Uit expenditure trackingrapporten blijkt, zoals eerder gezegd, dat slechts een klein deel van de uitgaven de armen bereikt;
- met hulp van donoren (met name de UNDP) is een monitoringsysteem ingesteld. In beginsel is een goed monitoringsysteem een relevant en noodzakelijk instrument. Soms moet men zich echter afvragen of monitoring geen doel in zichzelf wordt. In dit geval is het systeem bureaucratisch en erg gedetailleerd. Het lijkt wel of onevenredig veel energie gestopt wordt in de ontwikkeling van perfecte monitoringsystemen als doel op zich. En dat terwijl maar weinig donorlanden in eigen land over zulke uitgebreide systemen beschikken.

#### Invoed van PRSP op donoren

Als het goed is, heeft het PRSP van Tanzania ook consequenties voor de donoren. Ten eerste omdat een PRSP beleidsvoorstellen bevat die door overheid en bevolking zelf

36 Wereldbank: *Tanzania at the turn of the century*, Washington, 2000.

37 Citaat van een lid van de Kamer van Koophandel: "Zij krijgen leningen die wij niet krijgen, zij krijgen belastingvrijstellingen die wij niet krijgen, zij krijgen vergunningen die wij niet krijgen en als extra beloning voeren ze per vliegtuig 80% van hun voorraad in. De Zuid-Afrikaanse supermarktketens drukken lokale winkeliers weg en verkopen zelfs groente uit Zuid-Afrika...".

zijn voorbereid. Ten tweede zou het hele PRSP-proces tot een betere coördinatie met en tussen de donoren onderling moeten leiden. Of deze opzet geslaagd is, kan worden vastgesteld door te kijken naar de veranderingen in de toezeggingen en uitgaven van donoren en de mate waarin deze veranderingen de prioriteiten in het PRSP weerspiegelen. Ook de manier waarop en mate waarin donoren samenwerken bij het verstrekken van fondsen, de beleidsdiscussies en de werkwijze kunnen als indicator dienen.

Het PRSP geeft, als vermeld, prioriteit aan 7 sectoren: gezondheidszorg, onderwijs, landbouw, rurale wegen, water, het rechtssysteem en bestrijding van HIV/AIDS. In 1997 waren de toezeggingen van de donoren grotendeels gericht op de sociale sectoren, met daarin drie tot vier van de zeven PRSP-prioriteiten: namelijk gezondheidszorg, HIV/AIDS, onderwijs en de watersector. In 2000 kregen de sociale sectoren minder aandacht. Toezeggingen aan onderwijs waren al afgenomen in de laatste helft van de jaren negentig. Momenteel steunen voornamelijk de 'kleinere' donoren deze sector.<sup>38</sup> Voor de gezondheidszorg is de Verenigde Staten de voornaamste speler, terwijl Duitsland zich primair richt op drinkwatervoorziening en waterzuivering. Nederland is een belangrijke partner voor de ontwikkeling van de private sector, basisonderwijs, lokaal bestuur, gezondheidszorg en water en sanitatie. Een belangrijke prioriteit voor donoren is ook de subsector transport en communicatie, met jaarlijkse toezeggingen van circa \$ 100 miljoen. Denemarken nam in 2000 maar liefst 65% van deze toezeggingen voor zijn rekening. Op dit moment is echter niet duidelijk of deze fondsen voornamelijk bedoeld zijn voor rurale wegen als een van de PRSP-prioriteiten. Ook landbouw - de belangrijkste productiesector - blijft onderbedeeld met respectievelijk 12,6% en 7,8% van de bilaterale toezeggingen in 1997 en 2000. Het is tekenend dat deze toezeggingen niet afkomstig zijn van de grootste donoren. De grootste donoren hebben zich bij hun sectorkeuzes blijkbaar niet al te veel gelegen laten liggen aan de PRSP-prioriteiten.

#### Samenwerking en harmonisatie

Binnen het PRSP-proces werken negen donoren (Noorwegen, Denemarken, Zweden, Finland, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk, de EU en Nederland, met Japan als observer) intensief samen.<sup>39</sup> Deze donoren hebben het zogeheten 'Poverty Reduction Budget Support' fonds opgezet, dat is bedoeld om bovenop de reguliere hulp met extra fondsen het PRSP-proces te ondersteunen. Wat betreft de mate van samenwerking bevinden deze donoren zich tussen coördinatie en harmonisatie.<sup>40</sup>

Voor specifieke thema's hebben zich subgroepen gevormd, welke voorgezeten worden door verscheidene donoren (ook buiten de bovengenoemde negen). Nederland, bijvoorbeeld, zit de subgroepen 'Private Sector Development' en 'Gender' voor, terwijl de EU verantwoordelijk is voor 'Roads', Noorwegen voor 'Environment', de VS voor 'HIV/AIDS', en het VK voor 'Health'.

38 Vele andere bilaterale donoren raakten betrokken bij onderwijs in de jaren negentig, zij het met voornamelijk betrekkelijk kleine toezeggingen: Australië (\$ 3,3 miljoen van 1995 tot 2000), Canada (\$ 8,3), België (\$ 21,3), Finland (\$ 8,5), Frankrijk (\$ 1,7), Italië (\$ 0,1), Japan (\$ 21,3), Spanje (\$ 0,7), Zweden (\$ 39,1) en Zwitserland (\$ 2,5).

39 Ierland en Canada zijn wel lid van de groep, maar hebben nog geen bijdragen gestort.

40 Drie fases worden onderscheiden in het coördinatieproces: delen van informatie, coördinatie en harmonisatie.



Bovendien hebben deze donoren een 'Independent Monitoring Group' opgezet, met daarin een hoofdrol voor het VK.

Een van de belangrijkste doelstellingen van donorcoördinatie is de vermindering van de druk op de Tanzaniaanse overheid. De belangrijkste beleidsmakers besteden namelijk ongeveer de helft van hun tijd aan donorgelateerde kwesties als gevolg van de circa duizend missies die Tanzania jaarlijks te verwerken krijgt. Of dit alleen de donoren te verwijten valt, is de vraag. Het zou voor de Tanzaniaanse overheid ook een manier kunnen zijn om donoren tegen elkaar uit te spelen. Ook belangrijk voor gezamenlijk donoroptreden is de veronderstelling dat donoren altijd zullen blijven. Deze veronderstelling zou uit kunnen komen, maar is een verkeerde basis voor een ontwikkelingsstrategie. Het leidt tot een situatie waarin belangrijke ontwikkelingsterreinen worden overgelaten aan platforms waarin donoren de leiding hebben, en de Tanzaniaanse overheid optreedt als onderaannemer in plaats van zelf de hoofdrolspeler te zijn. Als het einddoel is dat Tanzania op eigen benen komt te staan, zonder afhankelijk te zijn van steun van buitenaf, moeten de bouwstenen voor een dergelijk beleid nu worden gelegd.<sup>41</sup>

Ten slotte moet hier worden gewezen op de verantwoordelijkheid van donoren voor onevenwichtige verhoudingen in de wereldeconomie. Zo lopen katoenboeren in Afrika jaarlijks 200 miljoen Euro aan inkomen mis als gevolg van inkomenssubsidies aan boeren in Europa en de Verenigde Staten, met als gevolg overproductie en druk op het prijsniveau.

#### *Conclusies*

De AIV-delegatie zag in Tanzania een tamelijk zwak parlement zonder zichtbare rol in het PRSP-proces<sup>42</sup>; een kwijnende private sector<sup>43</sup> en, zoals gezegd, een maatschappelijk middenveld dat niet krachtig optreedt. Een groot probleem is dat te veel hervormingen en beleidsveranderingen tegelijkertijd plaatsvinden. Een alomvattende aanpak van armoede is prijzenswaardig en noodzakelijk, maar het is niet realistisch te verwachten dat de overheid alle beloften tegelijkertijd kan waarmaken. Verder zijn er zoveel prioriteiten gesteld (om donoren tevreden te stellen?) dat de vraag gerechtvaardigd is of er überhaupt nog enige prioriteit gesteld is. Het is van groot belang, zoals ook in de aanbevelingen wordt gesteld, dat prioriteiten beperkt blijven. Daarbij is het ook wenselijk duidelijk te maken wat expliciet geen prioriteit is - met andere woorden het stellen van posterioriteiten hoort ook bij het ontwikkelen van beleid.

De AIV is van oordeel dat er door het PRSP-proces in Tanzania een verandering is opgetreden op **conceptueel** niveau, zoals een beter begrip van armoedebestrijding en verbetering van armoede-analyse, maar dat er nog zeer veel gedaan moet worden. Op **institutioneel** niveau zijn belangrijke hervormingen gaande, maar deze hebben nog niet tot substantiële veranderingen geleid. Het belangrijkste is de verandering in **focus** en

41 Alleen al het feit dat vrijwel alle ngo-activiteiten voor 100% worden gefinancierd met overzees geld, zonder de intentie om ten minste een deel van de subsidie voor rekening van de overheid te laten komen, leidt tot de conclusie dat de overheid er niet over inzit dat beslissingen over de belangrijkste onderdelen van het ontwikkelingsprogramma ook in de toekomst genomen blijven worden door donoren.

42 De regeringspartij heeft 86,9% van de zetels, de rest is verdeeld over 5 partijen.

43 Zelfs de Kamer van Koophandel is zwak en pretendeerde niet een echte partner te zijn in het PRSP. Ook de KvK wordt vanuit het buitenland gefinancierd, in dit geval door Danida (Denemarken).

de blikverruiming. Tegelijkertijd lijkt het PRSP-proces gevangen in bureaucratische structuren, die niet open en transparant zijn en weinig verantwoording afleggen aan de bevolking.

Wat betreft de impact zijn de verwachtingen gemengd. Positieve veranderingen zouden kunnen voortkomen uit grotere investeringen in de sociale sector; hoewel er nog weinig zicht is op de kwaliteit van deze investeringen noch over de feitelijke investeringen in verhouding tot het budget. Verbeteringen in de productieve sector zijn nauwelijks zichtbaar. Deze sector krijgt hoegenaamd geen aandacht in het PRSP en krijgt dan ook nauwelijks prioriteit bij het opstellen van de begroting en de bestedingen. Gelet op de uiteindelijke doelstelling van de PRSP is dit een ernstig manco.

#### Groei- en emancipatiekader

Zoals in deel I beschreven, omschrijft de AIV de armoedesituatie op grond van de vijf DAC-dimensies - toegang tot productiemiddelen en rechten; tot publieke dienstverlening en relevante netwerken, en in het licht van kwetsbaarheid, onveiligheid en machteloosheid. Tegen deze achtergrond is het nodig een 'enabling environment' voor groei en emancipatie te creëren.

Teruggebracht tot de grote lijnen van de economische, sociale en politieke dimensie van armoede komt uit het PRSP in Tanzania naar voren dat:

- er opvallend weinig aandacht wordt gegeven aan de **economische dimensie**, toegespitst op relevante sectoren zoals de landbouwsector;
- de **sociale dimensie** aan de orde komt, maar met de hierboven gemaakte kanttekeningen;
- de **politieke dimensie** slechts gedeeltelijk aan bod komt, namelijk op het gebied van institutionele veranderingen. De sociale en politieke emancipatie van de armen is niet of nauwelijks zichtbaar in deze agenda.

De vraag is wat deze tekortkomingen veroorzaakt, aangenomen dat de actoren - zowel aan Tanzaniaanse kant als van de zijde der donoren - beogen op alle drie terreinen tastbare vooruitgang te boeken. Een van de oorzaken kan zijn, dat de Tanzaniaanse overheid zich geconfronteerd ziet met een veelheid van donorwensen, die stuk voor stuk geadresseerd moeten worden. In zo'n context wint het detail het snel van de grote lijn en wordt het een moeilijke opgave om coherentie tot stand te brengen. Een tweede oorzaak kan zijn dat er diverse leiders zijn op deelgebieden, maar nauwelijks een leider van het geheel. Dat zou natuurlijk de Tanzaniaanse overheid zelf moeten zijn maar de speelruimte om een eigen, de afzonderlijke onderdelen overstijgend, beleid gestalte te geven is gering. Ook daardoor kunnen noodzakelijke delen uit het zicht raken. Een derde manco is dat in een dergelijke context lokale initiatieven die geen internationale 'sponsor' hebben, weinig kans krijgen tot de agenda door te dringen. Een eenvoudige oplossing voor dit complexe scenario, waarin zoveel belangen op het spel staan en zoveel actoren hun eigen doelen nastreven, is niet binnen handbereik.

Een eerste stap is een veel sterkere coördinatie, zowel tussen donoren onderling, als tussen de Tanzaniaanse instanties en bestuurslagen onderling. Deze coördinatie moet verder gaan dan de functionele taakverdeling zoals die nu bestaat. Vervolgens moet een stevige brug tussen beide worden gebouwd, waarbij niet alleen wordt gevolgd wat er gebeurt, maar ook gelet wordt op hetgeen onvoldoende aandacht krijgt of dreigt te krijgen. Binnen de overvolle agenda's staat op het laatste geen premie. Eerder bestaat er een reflex om in de drukte ook essentiële aspecten uit het oog te verliezen. Integendeel, de reflex is niet nog méér aan de agenda toe te voegen, waardoor essentiële



aspecten dreigen af te vallen. Tot die laatste categorie behoort het stelselmatig ontwikkelen van inkomensgenererende activiteiten voor het grootste deel van de bevolking, zoals in de dienstverlening en de rurale industrie. Maatregelen hiervoor moeten op lokaal niveau worden geïdentificeerd en uitgevoerd samen met de betrokkenen, waaronder de private sector.

### **II.1.b Ethiopië**

#### *Context*

Een lange geschiedenis van ernstige mensenrechtenschendingen, voedselproblemen, oorlog, politieke instabiliteit en een Marxistisch bewind, heeft Ethiopië naar de onderste sporten van de 'ontwikkelingsladder' verwezen. Met een 168e plaats op de Human Development Index is het één van de armste landen ter wereld; een levensverwachting van niet meer dan 44 jaar, een alfabetiseringsgraad onder volwassenen van nog geen 40%, een inkomen per hoofd van de bevolking van \$ 100, en in eind 1999 circa 11% van de bevolking besmet met HIV. Samen met het conflict met Eritrea en betrokkenheid bij de situatie in Somalië en Sudan, is de politieke, economische en sociale geschiedenis van Ethiopië belangrijk, teneinde de mogelijkheden van het PRSP-proces in het land te begrijpen.

Na de machtsovername door een coalitie van gewapende groeperingen in 1991 en een overgangsregering van vier jaar, werd Ethiopië in augustus 1995 formeel de Federale Democratische Republiek Ethiopië. De Republiek bestaat uit negen regionale staten, die vergaande economische en uitvoerende macht hebben. Het land heeft een ethnisch-federalistische structuur, hetgeen ook constitutioneel is vastgelegd.

In 1995 en 2000 won het Ethiopian People Revolutionary Democratic Front (EPRDF) de verkiezingen met 90% van de zetels in de Council of People's Representatives of het Lagerhuis.<sup>44</sup> Hoewel de kleinere politieke partijen en groeperingen de verkiezingen in 1995 nog boycotten, deden zij in 2000 wel mee maar wonnen ze niet veel zetels. De tamelijk recente ervaring met democratisch bestuur drukt zwaar op de mogelijkheden en capaciteiten van de overheid, evenals de interne strijd binnen het Tigray People's Liberation Front (TPLF); de dominante partij in het Volksfront. Onenigheid bestaat onder meer over het vredesakkoord met Eritrea en het functioneren van de Federal Ethics and Anti-corruption Commission.

Het totale ODA voor Ethiopië bedroeg in het jaar 2000 bijna \$ 700 miljoen. Ongeveer 55% daarvan was afkomstig van bilaterale donoren. Structurele aanpassingskredieten van de Wereldbank van \$ 400 miljoen (2000) en een lening uit het Poverty Reduction Growth Fund van het IMF van \$ 121 miljoen in 2001 maken Ethiopië sterk afhankelijk van deze instituties en hun voorwaarden. Soms zijn die voorwaarden nuttig, zoals die met betrekking tot consultatie tussen overheid en private sector.<sup>45</sup>

De lokale ngo-sector in Ethiopië ontplooidde zich pas na de regeringwisseling in 1991. Tot volle bloei zijn de lokale ngo's echter nog niet gekomen vanwege de genoemde

44 De leden van het kleinere Hogerhuis (Federal Council) worden indirect genomineerd door de regio's.

45 Er bleek bijvoorbeeld dat leden van het Volksfront wel erg overheersend waren in sommige gebieden van het zakenleven. Ook het gebrek aan krediet speelt de ondernemers parten. Dit is deels te wijten aan corruptie binnen de Commercial Bank of Ethiopia en deels aan de voorkeursbehandeling van bedrijven van leden van het Volksfront. Uit: Economist Intelligence Unit: *Country report Ethiopia etc.*, 2002, p. 14-15.

ethnisch-federalistische structuur van het land. Zowel statelijke instellingen als de meest vooraanstaande ngo's zijn nauw gelieerd aan de dominante ethnische groeperingen. Opmerkelijk is dat de ngo's in 1999 zelf een Code of Conduct hebben opgesteld met als doel: 'de bevordering van effectievere werkmethoden en de verbetering van het partnerschap tussen ngo's, de regering en de private sector'.<sup>46</sup> Maar kracht en invloed van de ngo-sector om het regeringsbeleid te beïnvloeden zijn vooralsnog moeilijk te duiden. Deze mogelijkheden hangen mede af van de mate waarin de overheid hiervoor openstaat. Gezien de politieke geschiedenis van het land is het te verwachten dat een meer liberale visie op de rol van andere belanghebbenden in de maatschappij nog in een ontwikkelingsfase verkeert.

Dit levert ook voor donoren een dilemma op. Proberen ze deze dominantie van sommige groepen te doorbreken of ter discussie te stellen, dan bemoeien ze zich met de binnenlandse structuur. Doen ze het niet, dan versterken ze de dominante structuren en lopen ze het gevaar belangrijke arme regio's te negeren. Teneinde alle nuances duidelijk te maken, zouden PRSP's meer aandacht aan regionale verschillen moeten besteden.

De internationale ngo's spelen eveneens nog steeds een rol, vooral in lobby- en behartigingsactiviteiten bij het PRSP-proces. Van de 458 bij het Ministerie van Justitie geregistreerde ngo's, is bijna de helft internationaal.

#### *Proces*

De internationale ngo World Vision concludeerde in 2001 dat het interim-PRSP het product was van één belanghebbende: de regering. Anderen waren niet betrokken geweest bij de voorbereiding. Tegelijkertijd beloofde het interim-PRSP een betere consultatieronde in de aanloop naar het volwaardige PRSP. In het proces naar een volwaardig PRSP zijn signalen waar te nemen dat een deel van het maatschappelijk middenveld die uitdaging is aangegaan. In een rapport uit maart 2002 uiten ngo's niet alleen de wens betrokken te zijn en te blijven bij het PRSP-proces, maar geven ze ook inhoudelijke veranderingen aan: verbeteringen in het onderwijs en de landbouw, goed bestuur en grotere veiligheid voor de burgers.<sup>47</sup>

Het volwaardige PRSP (bekend als het Sustainable Development and Poverty Reduction Programme – SDPRP) is inderdaad op een meer participatieve wijze tot stand gekomen. Een nationaal Steering Committee (bestaande uit ministers) en een National Technical Committee werden opgezet; met een soortgelijke structuur op regionaal niveau. De start van het consultatieve proces vond augustus 2001 op districtsniveau plaats, en werd gevolgd door bijeenkomsten op regionaal en op federaal niveau. Het SDPRP geeft slechts summiere informatie over de bijdrage van de verschillende organisaties en over de belangrijkste discussiepunten. Feitelijk stelt men alleen dat de uitkomsten van de consultaties voor een belangrijk deel een bevestiging van de ingezette koers opleverden. Tevens heeft de Ethiopische overheid aangegeven dat zij het consultatieproces wil voortzetten, maar zijn de mechanismen waarmee zij die participatie van ngo's en de private sector wil institutionaliseren, nog niet uitgewerkt.

46 Zie ook website: <http://www.crdaethiopia.org>.

47 In maart 2002 heeft de PRSP Task Force een rapport uitgebracht onder de titel *Shaping Ethiopia's future in the 21<sup>st</sup> Century - a non-governmental organisations perspective on poverty reduction strategy paper for Ethiopia*.

### *Inhoud*

In het interim-PRSP werd veel beweerd maar weinig aangetoond. Zo constateerde men bijvoorbeeld zonder veel onderbouwing dat de armoedesituatie de afgelopen tien jaar aanzienlijk is verbeterd. Andere bronnen geven een tegengesteld beeld. Volgens 'Voices of the Poor' is de kloof tussen arm en rijk in Ethiopië sinds het midden van de jaren negentig juist groter geworden, en ook in een rapport van World Vision wordt betoogd dat het percentage van de bevolking onder de armoedegrens is gestegen.<sup>48</sup> Het interim-PRSP bevat wel prioriteitstellingen: de focus van armoedebestrijding ligt op het ADLI-programma (Agricultural-Development-Led Industrialisation), de hervorming van rechtspraak en openbaar bestuur, decentralisatie en participatie van de bevolking in de besluitvorming, empowerment van vrouwen en capaciteitsopbouw in de publieke en private sector. Deze zaken passen in het voor pro-poor growth noodzakelijke groei- en emancipatiekader, zoals hierboven aangegeven. Zoals ook elders in het interim-PRSP ontbreekt echter de uitwerking.

Verwacht werd dat het volwaardige PRSP, de SDPRP, een meer gedegen analyse zou bevatten van de armoedesituatie, met specifieke aandacht voor de oorzaken ervan en de lessen die getrokken kunnen worden uit de eerdere ervaringen met anti-armoedebeleid. Het SDPRP stelt in dezen echter teleur. Hoewel het 'armoedeprofiel van Ethiopië' informatie geeft, is de meeste informatie op een zeer hoog abstractieniveau en leent deze zich niet voor het maken van duidelijke beleidsaanbevelingen. Bovendien ontbreekt een meer kwalitatieve analyse. Hoewel men verschillende dimensies van armoede behandelt, zoals onderwijs en gezondheidszorg, blijft de focus liggen op de economische dimensie en blijft het gender-perspectief vrijwel achterwege. De analyse van de politieke dimensie van armoede ontbreekt in het interim-PRSP en ontbreekt weer in het SDPRP.

De lijnen die in het interim-PRSP zijn uitgezet, worden in het SDPRP voortgezet. Twee sectoren worden bij de aandachtspunten gevoegd: de ontwikkeling van de private sector en de groei van de export, niet alleen van agrarische producten maar ook van de industrie. Indicatoren om de voortgang van deze sectoren te monitoren, zijn nog niet ontwikkeld.

Het ADLI is gericht op de landbouw als focus van economische ontwikkeling met als belangrijkste aspecten kredietprogramma's, uitbreiding van onderwijsfaciliteiten, basisgezondheidszorg, wegen en watervoorziening op het platteland. Die keuze is logisch, omdat circa 85% van de bevolking op het platteland leeft en de landbouw 45% van het Bruto Nationaal Product uitmaakt. De vermindering van voedselonzekerheid is daarbij een belangrijk neven doel, hoewel aangegeven wordt dat voedselhulp in de komende periode nog een belangrijke rol zal spelen. In 'Voices of the Poor' wordt die verwachting bevestigd, omdat het aantal landloze boeren toeneemt en de grootte van het bebouwbare areaal afneemt door ontbossing en erosie. Deze twee grote problemen in de landbouw worden in de ADLI echter nergens geanalyseerd. Donoren twijfelen er dan ook

48 Rahmato and Kidanu: *Consultations with the poor - a study to inform the World Development Report 2000/2001 on poverty and development (national report, Ethiopia)*. Addis Abeba, 1999, p. 17.

In: World Vision: *Submission to the comprehensive review of the PRSP approach*, 2001, wordt geconstateerd dat Ethiopië gekarakteriseerd wordt door overweldigende armoede: "Ranking bottom in Africa in overall growth (-0.6% annually) with a per capita income of \$ 100 a year, approximately 65% of Ethiopia's current population size of 63.5 million live in absolute poverty".

aan of het ADLI het centrale economische groeimodel kan zijn. Men vraagt zich bijvoorbeeld af of deze strategie, die grotendeels vasthoudt aan een traditionele manier van landbouw bedrijven, voldoende groeipotentieel biedt.<sup>49</sup>

Een andere bouwsteen van het PRSP is 'Governance, democratisation and empowerment', waarmee de Ethiopische regering de noodzaak van verdergaande democratisering en decentralisatie in het licht van armoedebestrijding wil benadrukken. Dat zal van een land met een lange geschiedenis van een centralistische en niet-representatieve overheid echter nog aanzienlijke aanpassingen vergen. Als zodanig is juist deze bouwsteen er dan ook één, die pas op aanzienlijk langere tijd voldoende vorm kan worden gegeven. Tevens bestaan er zorgen over de tekorten op het overheidsbudget en de capaciteit bij de overheid, de private sector en het maatschappelijk middenveld om de plannen te realiseren. Een van de oorzaken is het parallel aan het PRSP-proces lopende decentralisatieprogramma, dat een zware wissel trekt op financiën en capaciteit.

Op macro-economisch gebied gaat het SDPRP uit van een jaarlijkse economische groei van 7% - en een groei van 7.5% in de landbouwsector. Gezien de groeicijfers van de afgelopen jaren en de wereldwijde economische recessie, de toenemende milieuproblemen en de geringe voortgang in het ontwikkelen van nieuwe technologieën voor de droge landbouw, moeten deze groeicijfers als te optimistisch worden gekenmerkt. Zeker nu Ethiopië is getroffen door hongersnood. Desalniettemin onderschrijven donoren in grote lijnen het in het SDPRP uiteengezette macro-economische beleid (inflatiebeheersing, belastinghervormingen, groeiende uitgaven voor armoedegerelateerde sectoren, verlagen van het financieringstekort en beheersing van de uitgaven voor defensie).

#### *Follow-up*

Eén van de grootste knelpunten in het PRSP-proces in Ethiopië betreft de financiering van de maatregelen. De voorgestelde investeringen zijn, zeker wanneer donoren daarvoor op langere termijn niet langer zorgdragen, onrealistisch te noemen. In januari 2002 presenteerden de gezamenlijke donoren een kritisch rapport over enkele belangrijke kwesties in het PRSP in wording.<sup>50</sup> Zo vonden de donoren dat er te weinig aandacht werd besteed aan de ontwikkeling van de private sector; een sector die essentieel wordt geacht voor economische groei en werkgelegenheid. Hiervoor zijn maatregelen nodig die het privé-initiatief stimuleren; een 'level playing field' en beleidsdialogoog tussen overheid en private sector; allemaal punten waarop de Ethiopische overheid volgens de donoren tekortschiet. Tevens worden vraagtekens geplaatst bij de capaciteit van lokale en regionale overheden en het bereik van in uitvoering zijnde programma's op het gebied van bijvoorbeeld de sociale sectoren. Acht maanden later doen de donoren, met het SDPRP op tafel, deze exercitie nog eens over.<sup>51</sup> Het SDPRP heeft weliswaar voldoende inhoud gekregen om steunwaardig te zijn, maar vele twijfels blijven. Zo spreken donoren bezorgdheid uit over de uitvoering van het decentralisatieproces, over het gekozen groeimodel (ADLI), over het ontbreken van indicatoren, de afwezigheid van een han-

49 Nederlandse ambassade in Addis Abeba: *Jaarplan 2002*, p. 2.

50 Development Assistance Group (DAG): *DAG PRSP-issues note - from poverty to sustainable growth and equity*. Addis Abeba, 2002.

51 DAG: *Joint Partner Review of the Ethiopian Sustainable Development and Poverty Reduction Programme (SDPRP)*. Addis Abeba, 2002.

delsstrategie en het gebrek aan integratie van cross-cutting issues, zoals gender, HIV/Aids en milieu. Over participatie wordt gesteld: "Hoewel de PRSP-consultaties met het maatschappelijk middenveld voor Ethiopische begrippen ongekend uitgebreid waren, is het de vraag of de regering werkelijk de waarde - behalve lippendienst aan de donoren - van deze consultaties inziet en erkent".<sup>52</sup>

Andere meningen van donoren over de SDPRP zijn te vinden in bijgaande box.

*Box: Joint Partner Review of the Ethiopian Sustainable Development and Poverty Reduction Programme (SDPRP).*

#### *Bestuur*

- Terwijl de intentie van de overheid om blauwdrukken te vermijden en te werken volgens een 'learn by doing'-methode wordt gewaardeerd, is er weinig duidelijkheid over de vorm ervan. Donoren hebben behoefte aan institutionalisering van de participatie van belanghebbenden in beleid, planning en monitoring.
- Het succes van het decentralisatieproces hangt voor een belangrijk deel af van capaciteitsopbouw in de lagere bestuurslagen. Het SDPRP besteedt voornamelijk aandacht aan decentralisatie op fiscaal terrein. Zonder 'democratische decentralisatie' zal het hele proces niet leiden tot empowerment op lokaal niveau.

#### *Armoede-analyse*

- Het SDPRP gebruikt alleen kwantitatieve armoededata, terwijl juist ook kwalitatieve data inzicht geven in de oorzaken van armoede. Onduidelijkheid bestaat ten aanzien van de vertaling van de armoede-analyse in gemaakte beleidskeuzes.

#### *Inhoud*

- Het economische groeimodel bestaat vrijwel uitsluitend uit het ADLI, een te smalle basis volgens donoren. Bovendien is de verwachting dat het ADLI zal leiden tot groeipercentages van 7,5% in de agrarische sector, terwijl in het afgelopen decennium het gemiddelde groeipercentage op 2,5% lag. Het ADLI is teveel input-gestuurd en te weinig vraaggestuurd.
- Het SDPRP spreekt zich weliswaar uit voor een pro-poor growth-strategie, maar stelt dat daardoor additionele veiligheidsmaatregelen om de externe klappen voor de armsten op te vangen niet meer nodig zijn, terwijl 4 miljoen Ethiopiërs afhankelijk zijn van noodhulp.
- Terwijl de uitgesproken intentie voor hervormingen van het rechtssysteem positief worden beoordeeld, lijkt het expliciete commitment tot verandering klein.

#### Donorsteun

Ondanks alle bedenkingen is een deel van de donoren (zoals SIDA en DFID) en de multilaterale organisaties ingegaan op het voorstel van de Ethiopische overheid te komen tot een donoragenda, waarbij Direct Budget Support voorop staat. Lang niet alle donoren (waaronder Nederland) zijn overtuigd dat voldaan is aan de voorwaarden voor Direct Budget Support en willen nog geen toezeggingen doen voor budgetsupport, noch voor een substantiële toename van de hulp. Er bestaat gevaar dat deze agenda tot een

<sup>52</sup> Memo van de Nederlandse ambassade in Addis Abeba aan de AIV, oktober 2002.

ondermijning van de coördinatie tussen donoren zal leiden. Gegevens over de sectorale committeringen van de bilaterale donoren voor Ethiopië tot en met 2000 laten zien dat de landbouwsector weliswaar meer geld kreeg toegezegd in 2000, maar die groei is vooral toe te schrijven aan Italië. Opvallend is verder dat het jaar 2000 een zeer sterke stijging van de committeringen voor noodhulp laten zien ten koste van vooral sociale infrastructuur en programmahulp.

Vooralsnog zijn er weinig tekenen dat donoren een fundamenteel andere koers gaan varen naar aanleiding van het SDPRP. Eerst wensen de donoren de dialoog met de Ethiopische regering te verbeteren en meer duidelijkheid te verkrijgen over de monitoring van het voorgenomen armoedebestrijdingsbeleid. Hoewel het in het SDPRP uiteengezette monitoringsysteem door donoren als 'gedegen' wordt omschreven, blijft er nog een aantal vragen open. Ten eerste betreft dat twijfels over de capaciteit om een breed monitoringsysteem ook te operationaliseren, zeker op lager overheidsniveau. Ten tweede gaat het over de vraag op welke wijze andere belanghebbenden een rol zullen en kunnen spelen in het monitoringsysteem. Met dit laatste zijn we feitelijk terug bij de vraagstukken die ook reeds ten aanzien van het participatieproces als ten aanzien van de bouwsteen 'democratisering' naar voren zijn gebracht.

### *Conclusies*

Binnen het PRSP van Ethiopië wordt niet geredeneerd vanuit een multidimensionale definiëring van armoede, zoals weergegeven in deel I van dit advies. De economische invalshoek overheerst, met enige aandacht voor de politieke dimensie - onder het kopje 'decentralisatie en empowerment'- maar aan de haalbaarheid en doelgerichtheid van het daar voorgestelde beleid kan getwijfeld worden. Ook voor de toegang van de armen tot productiefactoren (de rechtendimensie) en het verschaffen van microkredieten is enige aandacht.<sup>53</sup>

Over het algemeen wordt een te positief beeld geschetst van de armoedesituatie en van de mogelijke verbeteringen. Kwalitatieve gegevens ontbreken, lessen worden niet getrokken en problemen in de uitvoering worden niet of nauwelijks genoemd. Bedenklijk is ook dat een additioneel vangnet voor de armsten om noodsituaties te ondervangen, onder het tapijt van pro-poor growth-strategie wordt geveegd. De strategie biedt echter in de praktijk geen antwoord op de hongersnood die momenteel ten gevolge van de droogte diverse landen, waaronder Ethiopië, in zijn greep houdt. Aangezien de realiteit op deze manier wordt opgeofferd aan de wenselijkheid, roept het SDPRP de verdenking op dat het vooral voor de donorbühne is geschreven.

53 Bronnen voor dit hoofdstuk: Development Assistance Group (DAG): *DAG PRSP issues note - from poverty to sustainable growth and equity*, Addis Abeba, 2002. DAG: *Joint partner review of the Ethiopian Sustainable Development and Poverty Reduction Programme (SDPRP)*, Addis Abeba, 2002. The Economist Intelligence Unit (EIU), *Country Report Ethiopia, Eritrea, Somalia, Djibouti*, London, September 2002. EIU: *Country Profile 2002 - Ethiopia*, London, september 2002. Regering van Ethiopie: *Ethiopia - Interim Poverty Reduction Strategy Paper 2000/01-2002/03*, Addis Abeba, November 2001. OECD: *Geographical distribution of financial flows to aid recipients 1996-2000*, Paris, 2002. Rahmato & Kidanu: *Consultations with the poor - a study to inform the World Development Report/2000/01 on poverty and development (national report, Ethiopia)*, Addis Abeba, 1999. Nederlandse ambassade in Addis Abeba: *Jaarplan 2002- HMA Addis Abeba*, Addis Abeba, 2002; *Actuele stand van zaken PRS-proces Ethiopië* (intern memo), Addis Abeba, oktober 2002. World Vision: *Submission to the comprehensive review of the PRSP approach*.



Desondanks bevat het SDPRP een aantal zaken die in dit advies onder het groei- en emancipatiekader centraal zijn gesteld. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan de hervormingen van de financiële sector, maatregelen voor het creëren van een gunstig ondernemersklimaat en de spreiding van economische macht. Ook belastinghervormingen om armoedebestrijding te financieren en het vergroten van de toegang van de armen tot gezondheidszorg en onderwijs, zijn positief.

Landhervormingen spelen daarentegen helemaal geen rol. Bovendien blijven er twijfels bestaan over de verdere uitvoeringscapaciteit voor alle plannen, zeker op het terrein van de meer politieke agenda. Het financiële plaatje is echter verre van gezond en behoorlijk optimistisch.

### **II.1.c Uganda**

#### *Context*

Uganda werd in 1962 onafhankelijk van het Verenigd Koninkrijk. De periode daarna werd gekenmerkt door instabiliteit, sociale onrust en etnisch geweld. Na de machts-overname van het National Resistance Army in 1986, kende Uganda een zekere stabiliteit en rust met economische groeipercentages tot 6% in de jaren negentig. President Museveni is nu aan zijn derde (en constitutioneel laatste) termijn bezig. Ondanks groeiende tegenstand tegen het eenpartijstelsel<sup>54</sup>, is Museveni nog steeds populair onder de bevolking.

Thans staat Uganda met een inkomen van \$ 300 per hoofd van de bevolking in de onderste regionen van de Human Development Index op de 150ste plaats.<sup>55</sup> De grootste problemen waarvoor de Ugandese overheid zich gesteld ziet, zijn armoede, vluchtelingen en regionale onrust. Van de circa 22 miljoen inwoners in Uganda leeft 35% in absolute armoede.<sup>56</sup> Het merendeel van de armen is boer en woont op het platteland. In Uganda leven enkele honderdduizenden vluchtelingen uit Sudan en Rwanda, terwijl het land ook honderdduizenden ontheemden telt vanwege de onrust in het noorden. De instabiliteit veroorzaakt door de dominantie van het Lord's Resistance Army belemmert de regering daar de armoede te bestrijden.<sup>57</sup>

#### *Proces*

Het PRSP van Uganda bestaat uit het Poverty Eradication Action Plan (PEAP) uit 1997 en een samenvatting daarvan. Hoofddoelstelling is de reductie van de armoede in 2017 tot 10%. Het PEAP is in opdracht van het Ministerie van Financiën, Planning en Economische Ontwikkeling (FPEO) opgesteld door de National Task Force on Poverty

54 Volgens de officiële lezing kent Uganda een 'géénpartijstelsel'; The Movement heet een beweging met universele steun onder de bevolking te zijn en géén politieke partij.

55 UNDP, *Human Development Report 2002*, 2002.

56 Appleton, *Uganda National Household Survey*, 2001.

57 In 1999 leefde 58,8% van de bevolking in het Noorden van minder dan \$ 1 per dag, terwijl dat percentage in het Westen op 42%, in het Oosten 54,3% en in Centraal-Uganda op 27,7% lag. Ministry of Finance, Planning and Economic Development, *Uganda's Poverty Eradication Action Plan; Summary and Main Objectives*, Kampala, 2000, (p. 15 en tabel 2.3).

Eradication, waarin maatschappelijke organisaties, andere ministeries en donoren participeerden. Ter voorbereiding van het PEAP werden zeven thematische werkgroepen gevormd die elk een aandachtspunt onderzochten door middel van data-onderzoek, expertmeetings en seminars. Hiervoor werden ook het parlement en regeringsinstanties uitgenodigd. Ook richtten 45 maatschappelijke organisaties, waaronder het Uganda Debt Network, Uganda's Women's Network (UWONET), Oxfam, SNV en World Vision, een taakgroep op, de Civil Society Task Force. De instelling van deze taakgroep heeft de zichtbaarheid van het maatschappelijk middenveld vergroot en vergemakkelijkt het contact met FPEO. Tevens kon de taakgroep benut worden als een verzamelpunt voor alle informatie die de aangesloten organisaties bij hun achterban vergaarden.

Nieuwe informatie en inzichten worden jaarlijks verwerkt in het Poverty Status Report, dat als basis dient voor het PRSP-Progress Report. Het eerste Poverty Status Report verscheen in 1999, waarna een herziene versie van het PEAP in 2000 het licht zag.<sup>58</sup> Het herziene PEAP maakt veelvuldig gebruik van het Uganda Participatory Poverty Assessment Project (UPPAP), waaraan 67 lokale gemeenschappen en 9 districten deelnamen. Tevens werden bij de voorbereiding de centrale en lokale overheden betrokken, evenals parlementariërs, maatschappelijke groeperingen en donoren. De bevolking werd bij het proces betrokken via radio- en tv-programma's en discussiepagina's in de kranten.<sup>59</sup> Voorafgaande aan elke consultatie zijn bijgewerkte ontwerp teksten verspreid onder de deelnemers. Toch zijn er vraagtekens te zetten bij deze op het oog voorbeeldige participatie. Het schrijven van het definitieve PEAP blijkt namelijk achter gesloten deuren in het Ministerie van FPEO te hebben plaatsgevonden, met technische assistentie van een door het Verenigd Koninkrijk gefinancierde consultant.<sup>60</sup>

Het PEAP geeft het algemene kader voor de sectorale plannen en investeringsprogramma's. Voor de implementatie van de lokaal uitgewerkte maatregelen zijn de lokale autoriteiten verantwoordelijk, waarbij ze kunnen rekenen op financiële en technische ondersteuning van relevante ministeries. De ministeries komen op deze wijze de problemen en belemmeringen te weten. Gesignaleerde capaciteitsproblemen bijvoorbeeld, kunnen dan met hulp van donoren en ngo's geleidelijk worden opgelost.

Wereldbank en IMF zijn lovend over de wijze waarop het PRSP-proces is verlopen. In de Joint Staff Assessment wordt gesteld dat het proces geïntegreerd is in de planning en budgetprocedures van de overheid. Het Progress Report komt tegemoet aan de gesignaleerde problemen, erkent waar gestelde doelen niet gehaald zijn, analyseert de redenen daarvoor en stelt verbeteringen voor.

58 De overheid is van zins het PEAP/PRSP elke drie jaar te herzien, met twee Poverty Status Reports in de tussenliggende jaren. Tot dusver heeft ze dit voornemen waargemaakt.

59 In dit verband stelt het UDN: "Civil society inputs were sometimes wholly incorporated into the draft. For instance ... the whole section on participation and monitoring, written by civil society". Ook de hele sectie over werkgelegenheid is pas op voorstel van de maatschappelijke groeperingen in het ontwerp opgenomen. Het UDN noemt een dergelijk participatieve opstelling van de overheid "a very important milestone in changing government-civil society relationships in Africa", Uganda Debt Network: *Debt Relief and PRSPs in Africa*, p. 5 en 6.

60 K. Brock, R. McGee en R. Sewakiryanga, in: Wilks, A. & F. Lefrançois: *Blinding with Science or Encouraging Debate: How World Bank Analysis Determines PRSP Policies*, Bretton Woods Project & World Vision, 2002, p. 29.



*Box: Uganda's PRSP* <sup>61</sup>

In maart 2000 presenteerde het Ministry of Finance, Planning and Economic Development van Uganda het volwaardig Poverty Reduction Strategy Paper. Het is in feite een herziene versie van het Poverty Eradication Action Plan (PEAP) uit 1997, aangevuld met een samenvatting hiervan. Het eerste Progress Report dateert van maart 2001, het tweede van maart 2002. In 2003 moet het herziene PRSP verschijnen.

Het PRSP telt 28 pagina's en bevat 5 hoofdstukken: (1) Introduction, (2) National vision and overall goals, (3) The Poverty Eradication Strategy, (4) Macroeconomic stability and medium- and long-term expenditure implications of the PEAP en (5) The Monitoring Strategy. Onder het PRSP wil de overheid een aantal voorwaarden scheppen teneinde Uganda te veranderen in 'a modern economy [...] in which people in all sectors can participate in economic growth'. Deze voorwaarden zijn:

- structurele transformatie van de economie, met inbegrip van modernisering van de landbouw, ontwikkeling van aan landbouw gerelateerde industrie en continuering van institutionele ontwikkeling in de justitiële en financiële sectoren;
- deelname van de armen in de economische groei, door uitbreiding van kleinschalige boerenbedrijven en toename van werkgelegenheid in industrie en dienstverlening;
- duurzame, kwalitatief hoogstaande en brede economische groei;
- aandacht voor immateriële aspecten van armoede: onzekerheid, ziekte, isolement en disempowerment naast lage inkomens.

### *Inhoud*

Het PEAP/PRSP (2000) gaat uit van vier pilaren:

- een kader scheppen voor economische groei en verandering;
- good governance en veiligheid waarborgen;
- de mogelijkheden van de armen vergroten om hun inkomen te verhogen;
- de kwaliteit van leven van de armen verhogen.

Over de doelstellingen van deze pilaren zegt het Progress Report van 2002:

*Pilaar 1:* De inflatie is onder de 5% gebleven, maar de 7% economische groei is de afgelopen jaren niet gehaald. De groei van de private sector is gebrekkig ten gevolge van trage vooruitgang in hervormingen en wetgeving en een slechte infrastructuur.

*Pilaar 2:* De decentralisatie heeft de publieke dienstverlening verbeterd, maar de handhaving van het gewenste niveau blijkt zeer duur te zijn. Problemen die nog aangepakt

61 Bronnen: *Uganda's Poverty Eradication Action Plan; Summary and Main Objectives*, 24 March 2000, *Uganda's Experience in preparing the PRSP*, June 2000 (gepresenteerd tijdens het Poverty Reduction Strategy Forum, Ivoorkust 5-8 juni), *Uganda Poverty Status Report 2001; Summary (Uganda annual PRSP Progress Report)*, 2 March 2001, *Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report Joint Staff Assessment*, 9 maart 2001, *Summary of Background to the Budget 2001/02 (Uganda PRSP Progress Report 2002)*, *March 2002 en Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report Joint Staff Assessment*, 26 August 2002.

moeten worden zijn corruptie, de onlusten in het noorden en capaciteitstekorten.<sup>62</sup>

*Pilaar 3:* Hoewel de absolute armoede in Uganda de afgelopen tien jaar is afgenomen, zijn de inkomensverschillen tussen arm en rijk toegenomen. Gegeven dat de armen vooral in de agrarische sector werkzaam zijn, is het Programme for the Modernization of Agriculture (PMA, dat voorziet in micro-kredieten, research, onderwijs, en technische assistentie) het belangrijkste instrument voor armoedebestrijding. Dit programma is echter nog niet in uitvoering genomen. De verbeteringen in inkomen die de armen tot dusver ervaren hebben zijn toe te schrijven aan niet-agrarische activiteiten, zoals groeiende werkgelegenheid in de dienstverlening en industrie, een betere toegang tot markten en een betere rurale infrastructuur.

*Pilaar 4:* De kwantitatieve doelstellingen uit het PRSP voor 2001/2002 zijn vrijwel allemaal gehaald. De keerzijde is dat betere toegang voor de armen tot de gezondheidszorg heeft geleid tot een afname van de kwaliteit van de geleverde zorg. In het onderwijs heeft toegenomen instroom een tekort aan leraren, te grote klassen en onvoldoende boeken veroorzaakt. Grote absentie onder de allerarmsten en meisjes geeft ook reden tot bezorgdheid. Ook in de water- en sanitatiesector zijn de doelstellingen gehaald, hoewel de rurale gebieden zijn achtergebleven bij de verstedelijkte regio's.

Zoals gezegd zijn de behaalde resultaten moeilijk en slechts tegen grote kosten te behouden. Dit is te wijten aan inefficiëntie en corruptie in alle lagen van de overheid, aan de grote ongelijkheid tussen rijk en arm, en aan de grote bevolkingsgroei. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar bij het hoge vruchtbaarheidscijfer van 6,9; in de armste 20% van de huishoudens ligt het aantal kinderen twee maal zo hoog als in de rijkste 20%.<sup>63</sup> Volgens het PRSP-Progress Report zal betere gespreide seksuele voorlichting kunnen bijdragen aan armoedebestrijding.<sup>64</sup> Het aantal HIV-geïnfekteerden (6,1% in 2001) stemt voorzichtig positief. Indien deze cijfers kloppen zou Uganda een van de weinige landen in Sub-Sahara Afrika zijn waar het AIDS-probleem onder controle lijkt.<sup>65</sup>

#### *Follow-up*

De plannen zijn in Uganda in orde, het schort nog aan implementatie van het voorgenomen beleid. Het belangrijkste middel voor armoedebestrijding - het Programme for the Modernization of Agriculture - is nog steeds niet in gang gezet. Institutionele hervormingen in het bestuur, het justitiële apparaat en de financiële sector zijn evenmin doorgevoerd. Van economische stabiliteit en een enabling environment, nodig om de beoogde 7% groei te halen, is eigenlijk nog geen sprake.

Onder de donoren in Uganda bestaat consensus om het PEAP/PRSP als uitgangspunt voor donorassistentie te gebruiken. Dit heeft als resultaat dat sommige donoren (waar-

62 Volgens Transparency International neemt Uganda de derde plaats in op de wereldranglijst van corrupte landen.

63 De bevolkingsgroei lag tussen 1995 en 2000 jaarlijks rond de 3%.

64 Hoewel AIDS algemeen bekend is in Uganda, weet minder dan de helft van de bevolking hoe de ziekte te voorkomen is. Het aandeel volledig geïmmuniseerde kinderen is tussen 1995 en 2000 gedaald van 47% naar 37% (PRSP - Progress Report, 2002, p. 64 en p. 69).

65 Dit percentage is voornamelijk gebaseerd op onderzoeken onder zwangere vrouwen.

onder Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Noorwegen en de Wereldbank) hun hulp verstrekken in de vorm van budgetsteun aan het Medium Term Expenditure Framework/Poverty Action Fund (MTEF/PAF). Anderen, zoals de Verenigde Staten en Denemarken, baseren zich op de prioriteiten in het PEAP/PRSP in hun project- of sectorhulp. Wel zijn de donoren van mening dat haast gemaakt moet worden met het invoeren van het PMA teneinde het beleid pro-poor te maken. De donoren zijn van mening dat het areaal bewerkt land vergroot zou moeten worden, en dat meer boeren dan de huidige 500.000 gebruik moeten gaan maken van (micro-) financieringsmogelijkheden in rurale gebieden. Tevens zou volgens de donoren de arbeidsproductiviteit in de agrarische sector aanzienlijk moeten worden verhoogd. Ten tweede zou meer aandacht aan gender-aspecten besteed moeten worden en tenslotte dienen de indicatoren te worden verbeterd. Gehanteerde indicatoren zijn vooral van kwantitatieve aard.<sup>66</sup>

### *Conclusies*

Ondanks alle kritische noten is de AIV van mening dat Uganda het participatieproces ter voorbereiding op het PEAP/PRSP volgens het boekje heeft doorlopen. Van overheidszijde is op hoog ministerieel niveau leiding gegeven, lagere overheden hebben hun visie kunnen inbrengen, ngo's hebben actief aan het ontwerpen deelgenomen, het maatschappelijk middenveld is zelf erg tevreden over zijn participatie in het proces. Daarmee is aan één van de belangrijkste voorwaarden en doelstellingen van de internationale financiële instellingen voldaan. Het Uganda Debt Network, één van de belangrijkste ngo's, heeft echter een opmerkelijk verschil in toonzetting bemerkt tussen het opgestelde PEAP en het door de Bank en Fonds erkende PRSP.<sup>67</sup> Ook een ambtenaar van het Ministerie van Financiën heeft publiekelijk gezegd dat het PRSP, zoals dat op de webpagina van de Wereldbank is verschenen, niet het PEAP/PRSP is dat binnen zijn ministerie is geschreven.<sup>68</sup> Deze opmerkingen en de al eerder genoemde technische assistentie, doen vermoeden dat in de door Ugandese overheid en maatschappelijk middenveld overeengekomen tekst van het PRSP later door anderen veranderingen zijn aangebracht en dat de IFI's en donoren (met name DFID) grote bemoeienis hebben in het PRSP-proces in Uganda. Het gepropageerde ownership van de ontvangende landen komt zo op de helling te staan. Anderzijds is het wel begrijpelijk dat donoren zich intensief met beleidsvorming in Uganda bemoeien, gezien de grote donorafhankelijkheid van het land. Circa 55% van het budget in 2001/02 is afkomstig van donoren.<sup>69</sup> Dit laat evenwel onverlet dat een land waar een oprechte poging ondernomen wordt armoede te bestrijden (tussen 1997 en 2001 zijn overheidsbestedingen aan armoedebestrijding gestegen van 17% naar 32% van het budget) en waar dit volgens de geest zo niet de letter van het PRSP geschiedt, weinig vertrouwen krijgt van donoren. Waar het PRSP voor Uganda een *strategie* is teneinde armoede uit te bannen, lijkt het voor Bank en Fonds vooral een *paper voor kredietverstrekking*.

66 Danida: *Dansk bidrag til review af PRSP-processen i Verdensbanker og IMF*, 2001, p. 9.

67 UDN: *Debt Relief and PRSPs in Africa*, 2001, p. 3.

68 K. Brock, R. McGee en R. Sewakiryanga, in: Wilks, A. & F. Lefrançois: *Blinding with Science or Encouraging Debate: How World Bank Analysis Determines PRSP Policies*, Bretton Woods Project & World Vision, 2002, p. 29.

69 HMA: *Jaarplan Kampala 2002*, 2002, p. 5.

## II.2 Centrale elementen en 'lessons learned'

Een analyse van de PRSP's in Tanzania, Ethiopië en Uganda laat diverse punten van overeenkomst zien, hoe verschillend deze landen wat betreft hun geschiedenis en context ook zijn. In dit hoofdstuk zullen deze centrale elementen worden onderzocht, aangevuld met voorbeelden uit PRSP's van de andere landen in Sub-Sahara Afrika, waarmee Nederland een structurele bilaterale relatie onderhoudt. In dit onderzoek gaat het met name om al eerder bepaalde armoedestrategieën en conditionele verhoudingen in de financiële hulpverlening (de **context**); de mate van participatie in het PRSP-proces (het **proces**); de prioriteitstelling (de **inhoud**); en de reactie van donoren (de **follow-up**).

### *Context*

#### Bestaande armoedestrategieën

Met uitzondering van Zambia baseren alle bilaterale partners in Sub-Sahara Afrika hun PRSP op voorafgaande armoedestrategieën. Deze kunnen niet alleen de basis vormen voor het proces en de inhoud van het PRSP, maar hebben tevens invloed op de voortgang in de uitvoering en de aansluiting bij de budgettaire jaarplanning. In *Mozambique* borduurt het I-PRSP van oktober 2001 voort op het actieplan voor armoedevermindering, de PARPA, uit de jaren negentig. In die jaren werden ook uitgebreide poverty assessments uitgevoerd, die als bron gebruikt zijn voor het redelijk duidelijke beeld van de armoedesituatie in het PRSP. In *Burkina Faso* bouwt het PRSP voort op het Plan National de Bonne Gouvernance 1998-2003. *Uganda* heeft sinds 1998 een speciale pot op de begroting (het Poverty Action Fund), waarin overheid en donoren geld storten voor uitvoering van het Poverty Eradication Action Plan. *Tanzania* is tientallen jaren bezig geweest met een eigen socialistische benadering van armoedebestrijding. Na het socialistische experiment vertaalde het armoedebestrijdingsbeleid zich in het toekomstplan 'Vision 2025', dat in het huidige PRSP verwerkt is. *Mali* ziet het PRSP als een vervolg op de Policy Framework Papers en zodoende meer als een onderhandelingsinstrument voor structurele aanpassingsprogramma's dan als een wegwijzer voor armoedebestrijding. *Rwanda* bouwt voort op een eerdere armoedestrategie, de Vision 2010, die in 1998 werd opgesteld. Daarom kon het land beschikken over tamelijk recente cijfers en gegevens en is de armoede-analyse in het PRSP grondig te noemen. Het PRSP bevat zelfs een eerste poging tot een ex-antemeting van de effecten van de voorgestelde maatregelen op de positie van de armen. *Ethiopië* kent sinds het midden van de jaren negentig de Agricultural Development-Led Industrialisation (ADLI). De ADLI vormt een van de hoekstenen van het interim-PRSP. *Ghana* bouwt voort op Vision 2020, een langetermijnplanning uit de jaren negentig. *Zambia* baseert het PRSP onder andere op armoede-analyse ex-ante.

#### Conceptualisering van armoede

Zowel het PRSP van Tanzania als dat van Ethiopië laat zien dat een multidimensionale definitie van armoede (en van armoedebestrijding) vooralsnog ontbreekt. De sociale dimensie van armoede is in het algemeen het best uitgewerkt en bestrijkt vaak een groot deel van het beleid. Hierbij moet gezegd worden dat die sociale dimensie zich niet alleen relatief eenvoudig laat onderzoeken maar ook relatief eenvoudig laat omzetten in concrete doelen, met daaraan gekoppeld concrete indicatoren voor monitoring en evaluatie. Bovendien zullen doelen op het terrein van gezondheidszorg, onderwijs, drinkwater en sanitatie weinig weerstand oproepen en vanuit de armen grote steun krijgen. Ook donoren zien de sociale dimensie als een belangrijke steun in de strijd tegen armoede, getuige bijvoorbeeld het grote deel van de totale hulpinspanningen dat wordt gestoken in de sociale dimensie.

De economische dimensie wordt al een stuk moeilijker. Landen vinden het niet eenvoudig om duidelijke, consistente plannen voor economische groei op te stellen, laat staan voor economische groei waarvan de armen meer dan anderen profiteren. Er is op macro-niveau geen zicht op het potentieel van de armen zelf om op micro-niveau hun eigen situatie te verbeteren. Op nationaal niveau kan ook nauwelijks rekening worden gehouden met plaatselijke verschillen. Daarom moeten maatregelen op decentraal niveau worden genomen met deelname van alle belanghebbenden, inclusief de private sector. Van belang is ook dat de economische dimensie het machtsvraagstuk in een land raakt, zoals in Ethiopië het geval is. Dat geldt nog veel duidelijker en directer voor de politiek-juridische dimensie van armoede, voorzover het daarbij gaat om directe participatie in besluitvorming van armen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de PRSP's juist op de politiek-juridische dimensie hiaten vertonen of niet tot duidelijke doelstellingen komen.

### *Proces*

#### Participatie

Participatie zou een van de belangrijkste elementen in het PRSP-proces moeten zijn. Deelname van direct betrokkenen vergroot immers idealiter het draagvlak voor de armoedestrategieën, verhoogt de organisatiegraad van de bevolking en draagt bij tot een betere armoede-analyse.

De praktijk is doorgaans gecompliceerder. Overheden klagen dat er alleen maar boodschappenlijstjes op tafel worden gelegd. Ook blijkt het moeilijk overeenstemming te bereiken met zoveel partners aan tafel. De belangen zijn uiteenlopend (soms via etnische lijnen), de doelstelling van de één is het schrikbeeld van de ander. Vaak worden de instanties die democratische verantwoordelijkheid dragen overgeslagen. Hoe zwak de parlementen in Afrikaanse landen soms nog zijn, het PRSP betreft altijd een onderdeel van nationaal beleid waarin conflicterende belangen gereflecteerd moeten worden. Het is belangrijk dat die politieke keuzes op democratische wijze tot stand komen. Daar staat echter tegenover dat het parlement en vertegenwoordigingen op lager niveau in de meeste landen verre van optimaal functioneren. Ondanks deze bedenkingen is inspraak van instellingen met een democratische legitimiteit, zoals gemeenteraden, vanzelfsprekend wel nastrevenswaardig.

Participatie speelt op de nationale, regionale en lokale niveaus. Uiteindelijk krijgt het PRSP op nationaal niveau zijn beslag, en het is belangrijk dat die definitieve beslissingen niet door beleidsmakers (en ambtenaren) alleen worden genomen. Vandaar het idee dat vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties bij die uiteindelijke formulering betrokken moeten zijn. Maar de werkelijke inbreng moet van onderop komen.

Om te kunnen beoordelen in hoeverre zulke lokale processen de meningen van de bevolking vertolken, dus in hoeverre participatie 'echt' is geweest, is het belangrijk inzicht te krijgen in de wijze waarop die heeft plaatsgevonden. Dit zou in de PRSP zelf beschreven moeten worden.

Ook blijft het natuurlijk de vraag of de PRSP de visie van de allerarmsten weerspiegelt of meer een politiek-correcte verwoording voor de donorbühne vormt. Bovendien is niet altijd duidelijk of diegenen die zeggen voor de armen te spreken, ook daadwerkelijk die stem vertolken. Een uitspraak van een vertegenwoordiger uit Sierra Leone op de eerste bijeenkomst van de African Learning Group on PRSP's van de Wereldbank geeft te denken: "I can assure you that their priorities will be totally different from what we list

as priorities in our PRSP's. Their priorities will definitely be food on their tables or in their villages improved housing... But we, the spokespersons will come out with grander priorities, which at the end of the day may not even meet their needs...".<sup>70</sup>

Pikant in dit kader is ook de vraag hoe onafhankelijk ngo's zijn die uitsluitend door buitenlandse donoren worden gefinancierd. Het is niet ondenkbaar dat dergelijke organisaties de donoren naar de mond praten, vooral als hun personeel daardoor hogere salarissen ontvangt dan andere organisaties. Met de bedoeling het maatschappelijk middenveld te versterken, doet deze buitenlandse hulp zodoende soms afbreuk aan de zelfstandige ontwikkeling van een middenveld dat niet aan het infuus van donoren hangt. Wanneer blijkt dat de opbouw van het middenveld niet via de ngo's tot stand kan komen of tot scheve verhoudingen zou leiden (zoals in Tanzania en Ethiopië), zouden donoren moeten overwegen de intelligentsia en andere (lobby)-organisaties in het land rechtstreeks te financieren.

Deels ontstaan deze problemen doordat participatiemodellen worden aangereikt die geënt zijn op de westerse cultuur waarbij gelijkwaardigheid van de gesprekspartners geacht wordt centraal te staan en reeds een georganiseerd maatschappelijk middenveld bestaat. In Afrika bestaan veelal andere participatievormen waarbij respect voor de oudere of hoger geplaatste of machtigste partij centraal staat. Dat heeft diepe culturele en sociale wortels die zich niet zomaar door een westers participatief model laten verdringen. Westerlingen willen weten wat mensen echt denken en willen omstandigheden creëren waarbij zij dat ook zeggen. Dat hoort bij een geëmancipeerde samenleving. Voor veel mensen in Afrika, met name aan de maatschappelijke onderkant, is dat ongebruikelijk en bovendien niet zonder risico's. De kunst is derhalve om binnen het kader van hun *eigen* participatiemodellen tot participatie ten aanzien van PRSP-thema's te komen. In elk geval is het westerse participatiemodel zoals dat in Afrika wordt toegepast ('ze waren er allemaal, de agenda was bekend, een paar hebben het woord gevoerd, er waren verder geen vragen'), onvoldoende om inbreng van direct betrokkenen te waarborgen. Bedacht moet worden dat lokaal aanvaarde participatieprocessen de bestaande machtsverhoudingen in belangrijke mate versterken, waardoor aan één van de belangrijkste doelen van donoren - het mondiger en weerbaarder maken van de armen - voorbij gegaan wordt.

Van donoren mag een zekere beduchtheid worden verwacht voor hypocrisie. Van partnerlanden wordt immers een mate van directe participatie gevraagd, die bij besluitvormingsprocessen in eigen land in veel gevallen niet wordt gerealiseerd.

Tenslotte zijn nog enkele andere belemmeringen van belang:

- onvoldoende actuele informatie in een voor de deelnemers toegankelijke taal en onvoldoende toegang tot onpartijdige bronnen;
- onduidelijkheid in de procedures en onvoldoende capaciteit en ervaring;
- onvoldoende tijd of middelen of politieke onwil om alle organisaties aan bod te laten komen;
- geconsulteerde organisaties zijn niet representatief of bestaan uit steeds hetzelfde elitaire groepje;
- ngo's zijn soms afhankelijk van buitenlandse donoren;
- sommige groepen komen helemaal niet aan bod, zoals vakbonden (Mali), boerenorganisaties, het parlement (Mozambique, Tanzania), of de private sector. Met name

70 African Learning Group on the PRSP's: *Summary Report of the first meeting*, November 2001, p. 5.



vrouwengroepen en organisaties die zich met genderzaken bezighouden, komen niet aan het woord;<sup>71</sup>

- geen deelname aan het planning- en uitvoeringsproces, maar alleen aan de consultatie (Ghana);
- te hoge verwachtingen (Burkina Faso).

Deze kritische kanttekeningen laten overigens onverlet dat de AIV ook vanuit het gezichtspunt van participatie het PRSP-proces belangrijk vindt. Het biedt immers mogelijkheden om lokale inzichten bij de besluitvorming te betrekken, vragen op de agenda te zetten en vooruitgang te meten. Maar zelfs als dit proces optimaal zou verlopen, zal het nog niet voldoende zijn voor armoedebestrijding. Ook de inzet van nog onvoldoende ontwikkelde instrumenten zoals PSIA's, expenditure tracking en versterking van lokale instituties is nog geen garantie. Voor de bijdrage van PRSP's aan een daadwerkelijke operationalisering van pro-poor growth zijn daarnaast ook de internationale context en de rechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking van groot belang.

### *Inhoud*

#### Prioriteitstelling

Sommige partnerlanden nemen in de strijd tegen armoede te veel hooi op hun vork, mede als gevolg van de uiteenlopende visies van donoren. Allerlei veranderingsprocessen, zoals decentralisatie van het openbaar bestuur, hervorming van de rechterlijke macht of het fiscale systeem, worden tegelijkertijd uitgevoerd en belasten de capaciteit van overheden. Dit klemt temeer omdat de beslissingen vaak door dezelfde kleine groep mensen worden genomen, zoals in Tanzania en Ethiopië. In Tanzania lijden bijvoorbeeld lokale ondernemers onder de belastingvrijstellingen die ten behoeve van economische liberalisering en werkgelegenheid aan buitenlandse bedrijven zijn verleend (zie hoofdstuk II.1.a).

PRSP's bevatten behalve meerjarenplanning op een groot aantal terreinen ook prognoses over welke effecten deze activiteiten naar verwachting zullen hebben. Twijfel aan de betrouwbaarheid van prognoses is natuurlijk niets nieuws, zeker niet in situaties waarin een positieve prognose vereist is om plannen goedgekeurd en gefinancierd te krijgen. Voor een doelmatig PRS-proces is het evenwel van belang dat prognoses realistisch zijn en niet uitsluitend worden afgegeven om het groene licht te krijgen. In de context waarbinnen PRSP's gestalte krijgen, is dat niet eenvoudig. Betwijfeld mag worden of de inzet daartoe voldoende is. Deze twijfel wordt versterkt wanneer vele direct betrokkenen de prognoses terzijde blijken te schuiven als minder relevant. Beweging in de juiste richting wordt belangrijker geacht dan trefzekerheid.

Het is de vraag of instrumenten kunnen worden ontwikkeld die een betere balans aanbrengen tussen kwaliteit en ownership. Second opinions kunnen daarbij in het algemeen behulpzaam zijn, al moet men niet onderschatten hoeveel moed ervoor nodig is als medespeler de bijl aan de wortel te leggen van een goed ogend plan, dat door belangrijke actoren wordt gedragen. Hieronder zal nog verder worden ingegaan op prioriteitstelling in PRSP's en de mate waarin donoren zich daaraan houden.

71 Wereldbank: *Gender in PRSP's: A Stocktaking*, August 2001.



### *Follow-up*

#### Reactie van donoren

Hoewel een PRSP per definitie geacht wordt uitdrukking te zijn van de wil van de bevolking, spelen donoren een belangrijke rol in de totstandkoming van het armoedebeleid en bij de financiering van de in dat armoedebeleid neergelegde programma's. Bij de beschrijving van het PRSP-proces in Tanzania, Ethiopië en Uganda is reeds aandacht geschonken aan deze rol. Het proces is immers niet alleen een voorwaarde voor donorfinanciering, maar geeft tegelijk aan op welke terreinen die financiering is gewenst. Als zodanig wordt het PRSP-proces tevens geacht een kader te bieden voor ontwikkelings-samenwerking. Daaraan gekoppeld is het idee van het PRSP als coördinatiemechanisme tussen donoren. Het Poverty Reduction Budget Support Fund zoals dat in Tanzania is opgezet met medewerking van verschillende bilaterale donoren is daarvan een voorbeeld. Dergelijke initiatieven vormen een eerste stap op weg naar de coördinatie en harmonisatie tussen donoren, maar het is tegelijk duidelijk dat op dit terrein nog veel te doen valt.

Een groot deel van de tot op heden verschenen studies heeft betrekking op de mate van participatie in het PRS-proces. Weinig is nog bekend over de mate waarin donoren daadwerkelijk hun hulpprogramma laten aansluiten op de kernelementen in de PRSP's. Deels is dit begrijpelijk. Het PRSP-concept is immers van recente datum en veranderingen in donorprogramma's zijn niet van de ene op de andere dag door te voeren. Bovendien zijn overzichten over de veranderingen in het beleid van donoren niet voorhanden, en zijn kwantitatieve gegevens van de DAC over bijvoorbeeld de verdeling van hulp gelden per sector alleen beschikbaar tot en met 2000. Het treft de AIV dan ook dat donoren tot dusverre nauwelijks consequenties hebben getrokken uit de PRSP's voor hun eigen ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

#### Totale hulpstromen

De hulp voor de elf Nederlandse partnerlanden in Sub-Sahara Afrika toont tussen 1992 en 2000 belangrijke fluctuaties. Opvallend is dat de bilaterale en multilaterale hulpstromen niet voor alle landen gelijke tred houden. Zo daalt de netto hulpstroom van multilaterale donoren naar Uganda gestaag, terwijl de bilaterale hulp over dezelfde periode juist een stijgende lijn laat zien. Dit geldt ook min of meer voor Benin, Mali en Tanzania. De totale bilaterale hulp aan de elf landen toont over de periode 1992-1999 een neerwaartse trend, die in 2000 weer in groei wordt omgebogen. Alleen Mozambique en Rwanda profiteren niet van die groei. De multilaterale ODA laat over de gehele periode een daling zien, al is die daling in 2000 beduidend lager dan in voorafgaande jaren.

Vergeleken met 1992 ontvingen de elf partnerlanden in Sub-Sahara Afrika in 2000 gemiddeld 6.5% minder aan bilaterale hulp en 41.8% minder aan multilaterale hulp. Slechts vier landen tonen een stijging voor bilaterale hulp (Eritrea, Uganda, Ghana en Mali), terwijl de multilaterale hulp voor alle landen behalve Eritrea is gedaald.<sup>72</sup>

72 Voor Eritrea zijn de gegevens van 1994 vergeleken met die van 2000. In 1992 ontving Eritrea geen hulp.

**TABEL 1. Dalende hulpstromen (afname/toename 2000 als % van 1992)**

Land	Bilaterale hulp	Multilaterale hulp	Totaal
Benin	-11.1%	-50.0%	-11.2%
Burkina Faso	-15.0%	-36.2%	-23.0%
Ethiopië	-17.1%	-58.6%	-42.4%
Eritrea	+16.8%	+10.2%	+14.6%
Ghana	+16.0%	-21.6%	-1.3%
Mali	+25.1%	-67.7%	-15.9%
Mozambique	-38.1%	-44.2%	-39.9%
Rwanda	-6.4%	-10.4%	-8.3%
Tanzania	-4.7%	-48.8%	-21.9%
Uganda	+127.5%	-48.4%	+14.7%
Zambia	-30.5%	-8.3%	-23.3%
<b>TOTAAL</b>	<b>-6.5%</b>	<b>-41.8%</b>	<b>-21.7%</b>

Reactie van Nederland

Uiteraard zijn voor de elf landen niet alle bilaterale donoren van even groot belang. Tabel 2 laat zien dat Nederland (althans in kwantitatieve zin) een belangrijke plek inneemt tussen de donoren. In negen van de elf landen behoort Nederland tot de vijf belangrijkste bilaterale donoren in 2000.

**TABEL 2. De vijf belangrijkste bilaterale donoren per land (2000, in % netto ODA)**

	Benin	Burkina Faso	Ethiopië	Eritrea	Ghana	Mali	Mozambique	Rwanda	Tanzania	Uganda	Zambia
België								X			
Canada									X		
Denemarken	X	X		X	X		X			X	
Frankrijk	X	X				X					
Duitsland	X	X	X		X	X	X			X	X
Italië	X		X	X							
Japan		X	X		X	X					X
Nederland		X	X	X		X	X	X	X	X	X
Noorwegen				X							
Zweden								X	X		
UK					X		X	X	X	X	X
USA	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>% totaal DAC</b>	<b>86%</b>	<b>73%</b>	<b>67%</b>	<b>82%</b>	<b>82%</b>	<b>87%</b>	<b>57%</b>	<b>72%</b>	<b>77%</b>	<b>80%</b>	<b>73%</b>
<b>Totaal ODA</b>	<b>190.5</b>	<b>379.5</b>	<b>227.8</b>	<b>111.9</b>	<b>385.0</b>	<b>299.8</b>	<b>623.5</b>	<b>175.4</b>	<b>778.7</b>	<b>578.2</b>	<b>486.2</b>

Bij de behandeling van de PRSP's van Tanzania, Ethiopië en Uganda is reeds aandacht besteed aan de positie van Nederland als donor. Belangrijk hier is te benadrukken dat Nederland in de tweede helft van de jaren negentig een verdere sectorconcentratie heeft aangekondigd en voor een belangrijk deel reeds heeft doorgevoerd. Zonder in te gaan op de totstandkoming van de sectorkeuzes, kan worden gesteld dat die in essentie geacht werden te zijn gestoeld op de voorkeuren van het land zelf. Ervaringen van Nederland in bepaalde sectoren en specifieke voorkeuren van Nederlandse zijde spelen echter ook een rol in de sectorkeuzes.

**TABEL 3. PRSP-prioriteiten en sectorkeuzes binnen de Nederlandse bilaterale hulp**

<b>PRSP-PRIORITEITEN</b>	<b>NEDERLANDSE SECTORKEUZES</b>
<b>Benin</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Geen duidelijke prioriteitstelling</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Nog geen keuze gemaakt</i></li> </ul>
<b>Burkina Faso</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderwijs</li> <li>• Gezondheidszorg</li> <li>• Drinkwater</li> <li>• Landbouw en veeteelt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderwijs</li> <li>• Gezondheidszorg</li> <li>• Plattelandsontwikkeling</li> </ul>
<b>Ethiopië</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landbouw</li> <li>• Hervorming van rechterlijke en bestuurlijke systeem</li> <li>• Decentralisatie en empowerment</li> <li>• Capaciteitsopbouw in de publieke en private sector</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderwijs</li> <li>• Gezondheidszorg</li> <li>• Voedselzekerheid</li> </ul>
<b>Eritrea</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Nog geen (i)PRSP opgesteld</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Nog geen keuze gemaakt</i></li> </ul>
<b>Ghana</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastructuur</li> <li>• Landbouw</li> <li>• Sociale diensten</li> <li>• 'Good governance'</li> <li>• Private sector</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gezondheidszorg</li> <li>• Milieu</li> </ul>
<b>Mali</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Geen duidelijke prioriteitstelling</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Geen duidelijke prioriteitstelling</i></li> </ul>
<b>Mozambique</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderwijs</li> <li>• Gezondheidszorg</li> <li>• Infrastructuur</li> <li>• Landbouw</li> <li>• 'Good governance'</li> <li>• Macro-economisch en financieel beleid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plattelandsontwikkeling</li> <li>• Gezondheidszorg</li> <li>• Water en sanitatie</li> <li>• Milieu</li> </ul>

**PRSP-PRIORITEITEN****NEDERLANDSE SECTORKEUZES****Rwanda**

- |                              |                                  |
|------------------------------|----------------------------------|
| • Landbouw                   | • Decentralisatie                |
| • Sociale ontwikkeling       | • Justitie (incl. Mensenrechten) |
| • Economische infrastructuur |                                  |
| • 'Good Governance'          |                                  |
| • Private sector             |                                  |
| • Institutionele capaciteit  |                                  |

**Tanzania**

- |                                      |                            |
|--------------------------------------|----------------------------|
| • Onderwijs (m.n. basisonderwijs)    | • Onderwijs                |
| • Primaire gezondheidszorg           | • Lokaal bestuur           |
| • Rurale wegen                       | • Gezondheid en drinkwater |
| • Landbouw (research en uitbreiding) |                            |
| • (Drink)water                       |                            |
| • Rechtssysteem                      |                            |
| • HIV/AIDS                           |                            |

**Uganda**

- |                             |                     |
|-----------------------------|---------------------|
| • Onderwijs                 | • Juridische sector |
| • Gezondheidszorg, HIV/AIDS | • Onderwijs         |
| • Water en sanitatie        | • Lokaal bestuur    |
| • Private sector            |                     |
| • Landbouw                  |                     |
| • 'Good governance'         |                     |
| • Sociale zekerheid         |                     |

**Zambia**

- |                   |                            |
|-------------------|----------------------------|
| • Landbouw        | • Economische ontwikkeling |
| • Onderwijs       | • Onderwijs                |
| • Gezondheidszorg | • Gezondheidszorg          |

Uit de tabel blijkt dat Nederland in een aantal gevallen vrij goed aansluit bij de PRSP-prioriteiten van het desbetreffende land. Zo komen de sectorkeuzes voor Burkina Faso in sterke mate overeen met de prioriteiten zoals neergelegd in het PRSP. Datzelfde kan in grote lijnen worden vastgesteld voor Mozambique, Uganda en Zambia. In Tanzania heeft Nederland zich wat minder laten inspireren door de PRSP; de sector landbouw wordt niet meer gesteund, terwijl deze in de PRSP toch als belangrijke sector wordt aangemerkt. Het valt op dat aansluiting, waar deze bestaat, vaak gericht is op al bestaande prioritaire sectoren van vele donoren.

Ook in andere gevallen is het verband tussen de PRSP-prioriteiten en de sectorkeuzes van Nederland niet meteen duidelijk. De exacte aansluiting van sectoren op prioriteiten kan slechts na een meer grondige studie nader worden bepaald. Dit geldt met name voor Ethiopië en Ghana, waar op het eerste gezicht grote discrepanties bestaan die, indien bevestigd, dringend aandacht behoeven.

Nadere studie is nodig met het oog op een andere wijze van onderzoek naar de mate van aanpassing van donoren aan PRSP-prioriteiten: door die prioriteiten te vergelijken met de veranderingen in de categoriale verdeling van hulp gelden - projecthulp, sectorale hulp en algemene begrotingsteun. Bijlage II geeft een overzicht van de belangrijkste bilaterale donoren van de elf partnerlanden in Afrika. Voor Nederland komen daar geen grote verrassingen uit.

## II.3 Samenvatting van bevindingen en aanbevelingen

### *Achtergrond*

Pro-poor growth is een strategisch concept voor interventies in processen van ontwikkeling. Het heeft zich ontwikkeld als reactie op ervaringen van tientallen jaren ontwikkelingssamenwerking, in een periode waarin de armoede niet noemenswaardig is verminderd. De principale gedachte is dat beleid gericht op versterking van de economie en interventies ten behoeve van directe armoedebestrijding met elkaar in harmonie moeten worden gebracht, of zelfs geïntegreerd. Dit vereist duidelijke keuzes. De AIV juicht deze gedachte toe, maar wijst erop dat enerzijds de gehanteerde definitie (groei waarvan armen proportioneel meer dan gemiddeld profiteren) uitsluitend betrekking heeft op inkomen, en anderzijds dat met de in gang gezette PRSP-processen het pro-poor growth concept nog niet wezenlijk in praktijk is gebracht.

*De AIV acht het essentieel dat armoedebestrijding niet uitsluitend wordt betrokken op de inkomensdimensie en economische groei op macro-niveau, maar ook op interventies ter verbetering van de andere dimensies van armoede.*

De PRSP-processen zijn voortgekomen uit de wens voorwaarden te formuleren met het oog op vermindering van de schuldenlast van ontwikkelingslanden, in combinatie met het verlangen een pro-poor beleid te bevorderen bij het verlenen van internationale kredietfaciliteiten - ook buiten het HIPC-kader om.<sup>73</sup> In het zoeken naar een directe verbinding met armoedebestrijding kon in sommige partnerlanden worden aangesloten bij aldaar reeds ontwikkelde armoedestrategieën. Formeel uitgangspunt is weliswaar de visie van het land zelf, maar in de praktijk domineert de politiek-economische visie van de IFI's en de donoren de vorm en inhoud van de strategieën. De AIV kan dan ook niet anders dan concluderen dat deze processen in de eerste plaats moeten worden gezien als door donoren geconcipieerd, opgezet en begeleid, en daarmee in strijd met de doelstellingen van het PRSP-proces.

In de praktijk zijn PRSP's vaak omvangrijke documenten, waardoor donoren gelegenheid krijgen zich in detail met het beleid van de partnerlanden bezig te houden. Omdat een veelomvattende en integrale beleidsformulering wordt geëist, trekken de PRSP's bovendien een zeer zware wissel op de beperkte bestuurlijke capaciteit.

*De AIV adviseert de PRSP's zo beknopt en strategisch mogelijk te maken.*

### *Proces*

Het minimum dat uit het oogpunt van pro-poor growth mag worden gevraagd, is dat beleidsbeslissingen in het kader van ontwikkeling geen negatieve (anti-poor) uitwerking op de armen hebben. De invoering van een faciliteit waarmee beleidsmaatregelen van te voren op effecten voor de armen getoetst kunnen worden, acht de AIV dan ook van groot belang.

*In dit kader is de AIV van mening dat het opstellen van een PSIA een integraal onderdeel van het PRSP-proces moet worden. Teneinde de lokale capaciteit niet nog meer te belasten met extra door donoren vereiste procedures, moet wel aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. Ten eerste moet de bestaande capaciteit versterkt*

73 Heavily Indebted Poor Countries, een initiatief voor schuldenverlichting voor bepaalde Lage Inkomenslanden. Zie verder noot 14 van dit advies.

*worden bij de ngo's en het maatschappelijk middenveld, om tegenwicht te bieden aan de door de IFI's en donoren ingehuurd (lokale) onderzoeksbureaus. In de tweede plaats moet zo veel mogelijk gebruik gemaakt worden van reeds bestaande controle-instrumenten, teneinde een cascade van mechanismen voor sturing en monitoring te voorkomen.*

PRS-processen beogen de participatie en zeggenschap ('ownership') van de partnerlanden te vergroten. Het blijkt meestal nodig de betrokkenheid van parlementen, lagere overheden en bijbehorende politieke structuren eveneens te versterken. Voorts wordt nog te veel uitgegaan van de aanwezigheid van een sterk en georganiseerd middenveld, dat op basis van gelijkwaardigheid zijn mondje weet te roeren. Het is de vraag of deze westerse visie van uitwisseling van meningen van gelijkwaardige gesprekspartners zomaar kan worden opgelegd. Maar in de praktijk komt participatie vaak neer op verplichte consultatierondes met personen die door de overheid onvoldoende zijn geïnformeerd, en van wie niet steeds duidelijk is wat hun 'vertegenwoordiging' in feite voorstelt. In Afrika is de kracht van het maatschappelijk middenveld beperkt, met name op het platteland. Participatie zal daar in de eerste plaats moeten betekenen dat het plaatselijke leiderschap wordt betrokken bij het stellen van concrete doeleinden en de inspanningen voor het bereiken ervan. Er zal wellicht meer tijd moeten worden genomen voor deze fase in het proces. Stapje voor stapje moeten participatieprocessen en het werken aan vertrouwen binnen de lokale context worden opgebouwd.

*De AIV raadt aan zowel structureel als in het kader van concrete PRSP's de effectieve participatie van het maatschappelijk middenveld te verzekeren (het 'emancipatiekader' in de terminologie van dit advies). Tevens is het nodig de betrokkenheid van het gekozen parlement te bevorderen. Teneinde inzicht te krijgen in de wijze waarop participatie heeft plaatsgevonden, pleit de AIV in navolging van Denemarken voor toevoeging van een annex aan de PRSP's, waarin de overheid de deelname van maatschappelijke groeperingen zou moeten aangeven alsmede het effect van deze deelname op de uitkomst van het PRSP.*

Alle negatieve kanttekeningen laten onverlet dat de AIV het PRSP-proces belangrijk vindt, vanwege de mogelijkheden om lokale inzichten bij de besluitvorming te betrekken, vragen op de agenda te zetten en vooruitgang te meten. Maar ook als dit proces optimaal zou verlopen, zal het nog niet voldoende zijn voor armoedebestrijding. Zelfs de inzet van nog onvoldoende ontwikkelde instrumenten zoals PSIA's, expenditure tracking en versterking van lokale instituties, is nog geen garantie.

*De AIV raadt aan ook de internationale context en de rechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking bij het proces te betrekken teneinde de doeltreffendheid van de PRSP's voor pro-poor growth te bevorderen.*

#### *Inhoud*

In de PRSP's worden vaak zoveel prioriteiten gesteld, dat dit in het licht van de beperkte financiële mogelijkheden neerkomt op het achterwege laten van een prioriteitstelling.

*De AIV beveelt aan dat Nederland ijvert voor het aanvaarden van een beperking van het aantal prioriteiten, en ook aandacht vraagt voor expliciete posterioriteiten. Tevens is van belang dat bij het stellen van specifieke doeleinden een concreet tijdpad wordt aangegeven.*

Een analyse van de belemmeringen voor armen bij pogingen de eigen levensomstandigheden te verbeteren, zou centraal moeten staan in elke PRSP omdat hun 'income-generating efforts' het natuurlijk aanknopingspunt voor pro-poor growth vormen.

*De AIV adviseert daarom een sterker accent te leggen op lokale bedrijven, inclusief de informele sector. Ook moet de toegang tot micro-krediet en de arbeidsmarkt voor armen worden verbeterd, en moeten rurale inkomensgenererende activiteiten worden gestimuleerd.*

Het is onmogelijk op nationaal niveau de (pro-poor) ontwikkelingskansen en prioriteiten per regio voldoende in kaart te brengen. Op de lokale situatie toegepaste maatregelen moeten in samenwerking met het plaatselijke maatschappelijk middenveld en lokale bedrijven decentraal worden uitgewerkt.

*De AIV beveelt aan in het PRSP aan te geven hoe een vervolgproces georganiseerd zal worden om de plannen op lokaal niveau verder te specificeren.*

PRSP's gaan meestal uit van een multi-dimensionale armoede-analyse, maar vallen bij het bepalen van de strategie terug op de economische dimensie in een macro-variant: maatregelen ten behoeve van gunstige voorwaarden voor economische groei (het groei-kader). De sociale dimensie krijgt vervolgens aandacht in de vorm van verhoging van nationale uitgaven voor onderwijs en gezondheidszorg. De politiek-juridische dimensie (het emancipatiekader) komt niet of nauwelijks aan bod. Maatregelen met betrekking tot de beschikking over productiemiddelen en de verdeling van vermogen en inkomen (bijvoorbeeld de toegang van armen tot land) raken aan de bestaande machtsverhoudingen, liggen daarom zeer gevoelig en zijn daarom zelden of nooit in PRSP's terug te vinden.

De macro-economische dimensie wordt in de praktijk gezien als bevordering van een positief investeringsklimaat, meestal gericht op Foreign Direct Investment (FDI). Het lokale particuliere bedrijfsleven kan daardoor in een ongunstige concurrentiepositie worden gebracht.

*De AIV is van mening dat de rol van het bedrijfsleven bij pro-poor growth nader onderzoek verdient, en beveelt daarom aan een vervolgadvijsaanvraag te richten op de betekenis van de ontwikkeling van de private sector, de relatie tussen internationaal en lokaal bedrijfsleven en de mogelijkheden voor Ontwikkelingssamenwerking daar positief op in te spelen. In dit verband kan tevens aandacht worden gegeven aan maatschappelijk verantwoord ondernemen in het kader van de Noord-Zuid relaties.*

In de PRSP's wordt stilzwijgend gerekend op 'eeuwigdurende' ontwikkelingshulp.

*De AIV ziet vermindering van hulpafhankelijkheid op termijn als een primaire doelstelling, vanzelfsprekend verbonden met een gezamenlijke inspanning van donoren en partnerlanden om tezamen de positie van de ontwikkelingslanden in de wereld-economie te versterken.*



#### *Follow-up*

De implementatie van PRSP's impliceert doeltreffende monitoring. De AIV juicht concrete maatregelen tot versterking van goed bestuur toe: zoals het ontwikkelen van een zero tolerancebeleid ten aanzien van corruptie, het opzetten van Public Expenditure Management en Expenditure Tracking, een Financial Accountability Review, harmonisering van procedures en vermindering van administratieve lasten en transactiekosten, en de ontwikkeling van nationale hanteerbare systemen voor de monitoring van input, output en impact.

*De AIV beveelt aan steeds na te gaan wat de te verwachten effecten zijn op lokaal niveau van de toekenning van extra middelen voor bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg.*

De integrale beleidssturing die in het kader van de PRSP's van ontwikkelingslanden wordt verlangd, staat overigens in schril contrast tot het gebrek aan donorcoördinatie en coherentie. Donoren komen veelal niet verder dan een geografische of sectorale taakverdeling. Dit leidt tot fragmentatie van het ontwikkelingsbeleid en belemmert harmonisatie over de grenzen van sectoren heen.

*De AIV beveelt dan ook aan donorcoördinatie consequent tot stand te brengen op grond van de prioriteitstellingen in het PRS-proces in het partnerland zelf. Dit brengt mee dat donoren hun eigen beleidsprioriteiten naar de achtergrond schuiven, waarbij wel moet worden gezorgd dat belangrijke doorsnijdende onderwerpen, zoals milieu en gendergelijkheid in de PRSP's voldoende aan bod komen. Donoren zouden zich pas dan moeten terugtrekken uit het PRS-kader, als het gevoerde beleid in zijn algemeenheid in strijd is met de overkoepelende doelstelling van armoedebestrijding.*

#### *Tot slot*

Hoewel met de PRS-processen armoedebestrijding meer concreet binnen het ontwikkelingsbeleid is gebracht, is van een herstructurering van donorbeleid vanuit pro-poor gezichtspunt nog geen sprake. Veranderingen zijn niet alleen noodzakelijk in de partnerlanden, maar ook in donorlanden met het oog op een grotere coherentie.

*De AIV ondersteunt in dit kader het initiatief van de VN om het beleid van alle donorlanden tegen een 'coherentiemeetlat' te houden.*

Op het niveau van de interne coherentie binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken raadt de AIV aan te kijken naar de onderlinge communicatie. Enige voorbeelden (die niet betekenen dat hiervoor nog geen aandacht bestaat): als Nederland pro-poor growth wil bevorderen, kan er geen sprake zijn van gescheiden benaderingen van economisch en sociaal beleid. En: bij budgetsteun moeten bovendien vragen naar mechanismen en processen van verdeling en bescherming in alle scherpste worden gesteld, terwijl in sociale interventies de vragen naar economische doelmatigheid en doeltreffendheid meer aandacht zouden kunnen krijgen.

Het beleid van ministeries in Nederland moet meer onderling compatibel en wederzijds versterkend worden. De kabinetsnotitie over coherentie tussen Ontwikkelingsbeleid en Landbouwbeleid acht de AIV daarvoor een goed begin.

Van wezenlijk belang voor het hele PPG-concept is dat anti-poor effecten van de huidige internationale economische orde met prioriteit worden aangepakt. Zo lijden vele arme

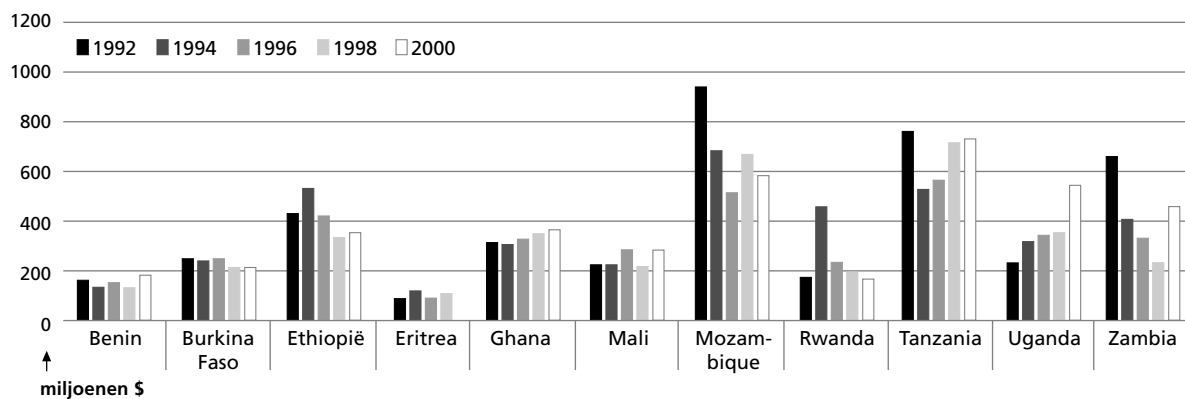
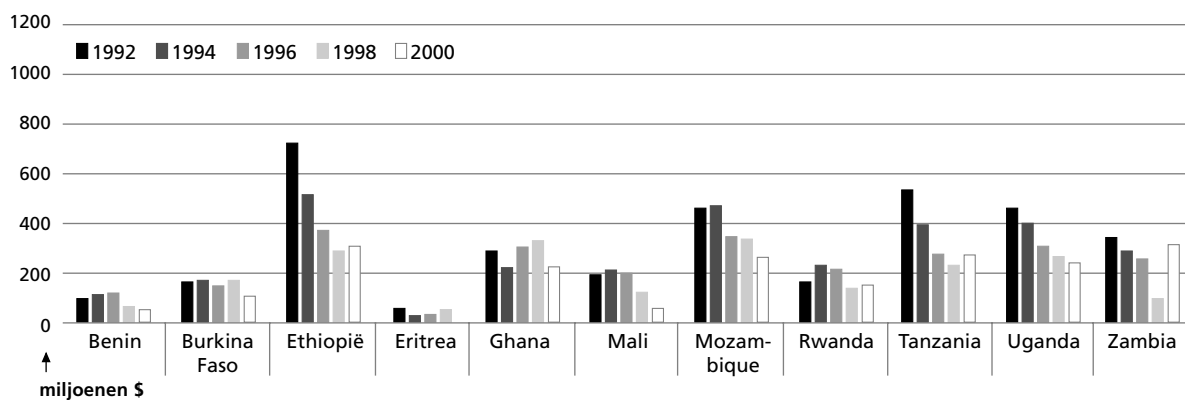
boeren in ontwikkelingslanden nog steeds een aanzienlijk inkomensverlies doordat de prijzen van hun producten worden gedrukt als gevolg van prijssubsidies aan boeren in de Noordelijke landen, en hebben ze te lijden van de lage prijzen van hun producten op de internationale markt. Het verdient aanbeveling dat donoren niet alleen hun ontwikkelingsbeleid onderling afstemmen, maar ook belemmeringen op het gebied van het landbouw- of veiligheidsbeleid wegnemen.

*De AIV is van mening dat een geloofwaardig pro-poor beleid met zich mee brengt dat donoren zich ook inzetten voor afbraak van de bescherming van de eigen landbouw en van invoerbarrières voor (landbouw)goederen uit arme landen.*

## BIJLAGEN

**Gesprekspartners Tanzaniamissie, in chronologische volgorde**

- Staf van Hare Majesteits Ambassade in Dar es Salaam; en in het bijzonder dhr. G.J. Tempelman, plaatsvervangend Chef de Poste en Hoofd Ontwikkelingssamenwerking.
- Dhr. R. Makaramba, Commissioner Human Rights.
- Poverty Monitoring Steering Committee: voorgezeten door dhr. M. Mollel, permanente secretaris van het kantoor van de vice-president.
- Poverty Eradication Division van het kantoor van de vice-president: dhr. S.B. Likwelele, directeur.
- Tanzania Chamber of Commerce, Industry and Agriculture: dhr. E. Musiba, president.
- UNDP: dhr. A. van Diesen, adviseur armoedemonitoring; dhr. J. Hendra, resident representative en dhr. E. Owusu, plaatselijk vertegenwoordiger.
- UNICEF: mw. V. Leach, expert inzake monitoring van armoedebestrijding.
- Tanzania Gender Networking Programme (TGNP): mw. F. Mukangara, voorzitter; mw. M. Rusimbi, bewindvoester; dhr. S. Kasulwa, programmamedewerker; mw. A. Mosha, programmamedewerker, mw. U. Malkye, hoofd training capaciteitsopbouw.
- Akiba Commercial Bank: dhr. T.O. Kore, president-directeur en dhr. S.O. Elias, hoofd microfinanciering.
- Business Times Newspaper: dhr. Sammy Makilla.
- Cotton Board: dhr. D. Kabissa.
- DFID: mw. C. Sargeant.
- Sida: mw. A. Stodberg.
- Association of Local Authorities of Tanzania (ALAT): dhr. P. Siyovelwa, voorzitter.
- Haki Elimu: dhr. R. Rajani, directeur.
- TANGO.
- Tanzanian Private Sector Foundation (TPSF): dhr. S. Mutabuzi, managing director en dhr. A. Mkiramweni, econoom.
- Golden Tulip Hotel, Dar es Salaam: dhr. H. Friese, general manager.
- Economic and Social Research Foundation (ESRF): dhr. H. Amani, directeur.
- Wereldbank: dhr. B. Ndulu.

**Grafiek 1. Totale netto ODA per land (1992-2000) via DAC-landen (bilateraal)(in miljoenen \$)***(elk staafje heeft betrekking op de gegevens voor twee jaar: 1992, 1994, 1996, 1998 en 2000)***Grafiek 2. Totale netto ODA per land (1992-2000) via multilaterale kanalen (in miljoenen \$)***(elk staafje heeft betrekking op de gegevens voor twee jaar: 1992, 1994, 1996, 1998 en 2000)**Bron: OESO; International Development Statistics, cd-rom (2002).*

**Lijst van gebruikte afkortingen**

<b>ADLI</b>	Agricultural Development-Led Industrialisation (Ethiopië)
<b>AIV</b>	Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>ALAT</b>	Association of Local Authorities of Tanzania
<b>COS</b>	Commissie Ontwikkelingssamenwerking
<b>DAC</b>	Development Assistance Committee
<b>DAF</b>	Directie Afrika
<b>DAG</b>	Development Assistance Group (Ethiopië)
<b>DFID</b>	Department for International Development
<b>EIU</b>	Economist Intelligence Unit
<b>EPRDF</b>	Ethiopian People Revolutionary Democratic Front
<b>ESRF</b>	Economic and Social Research Foundation
<b>FDI</b>	Foreign Direct Investment
<b>FPEO</b>	Financiën, Planning en Economische Ontwikkeling
<b>GNP</b>	Growth National Product
<b>HIPC</b>	Heavily Indebted Poor Countries
<b>HMA</b>	Hare Majesteits Ambassade
<b>IDA</b>	International Development Assistance
<b>IFI</b>	Internationale Financiële Instelling
<b>IMF</b>	International Monetary Fund
<b>MTEF</b>	Medium Term Expenditure Framework
<b>ODA</b>	Official Development Aid
<b>ODI</b>	Overseas Development Institute
<b>OESO</b>	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

<b>PAF</b>	Poverty Action Fund
<b>PEAP</b>	Poverty Eradication Action Plan
<b>PMA</b>	Programme for the Modernization of Agriculture (Uganda)
<b>PMS</b>	Poverty Monitoring System
<b>PPG</b>	Pro-poor growth
<b>PPP</b>	Purchasing Power of the Poor
<b>PRGF</b>	Poverty Reduction Growth Facility
<b>PRS</b>	Poverty Reduction Strategy
<b>PRSC</b>	Poverty Reduction Support Credit
<b>PRSP</b>	Poverty Reduction Strategy Paper
<b>PSIA</b>	Poverty and Social Impact Analysis
<b>SDPRP</b>	Sustainable Development and Poverty Reduction Programme (Ehtiopië)
<b>SIDA</b>	Sweden International Development Agency
<b>SNV</b>	Stichting Nederlandse Vrijwilligers
<b>TANGO</b>	Tanzanian NGOrganization
<b>TGNP</b>	Tanzania Gender Networking Programme
<b>TPLF</b>	Tigray People's Liberation Front
<b>TPSF</b>	Tanzanian Private Sector Foundation
<b>UDN</b>	Uganda Debt Network
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>UPPAP</b>	Uganda Participatory Poverty Assessment Project
<b>UWONET</b>	Uganda's Women's Network
<b>VK</b>	Verenigd Koninkrijk
<b>VN</b>	Verenigde Naties



## **Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen\***

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000 \*\**
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*

\* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

\*\* *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001 \*\*\**
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002 \*\*\**
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*

\*\*\* Ook beschikbaar in het Frans en Russisch.