

6 PROGRAMMA'S/INSTRUMENTEN

6.4 Betalingsbalanssteun

Datum : 1989

Onderwerp: Rapport Importsteun

Zie ook: 17-2

IMPORTSTEUN





Inhoud

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	1
SAMENVATTING	11
INLEIDING	35
DEEL I: ONDERZOEKSOPZET	
1. Probleemstelling	39
1.1 Begripsbepaling	39
1.2 Vraagstelling	40
2. Onderzoeksaanpak	43
DEEL II: ACHTERGRONDEN	
3. Nederlandse importsteun: beleid, omvang en spreiding	49
3.1 Omvang en spreiding	49
3.2 Het Betalingsbalanssteunprogramma	51
3.3 De Landen- en regioprogramma's	55
3.4 Tegenwaardefondsen	58
3.5 Structurele aanpassingsprogramma's en donorcoördinatie	60
3.6 Structurele aanpassing en de sociale dimensie	61
4. Sociaal-economische ontwikkelingen en importsteun in de vijf onderzochte landen	64
4.1 Tanzania	64
4.2 Mozambique	70
4.3 Zimbabwe	74
4.4 Zambia	79
4.5 Pakistan	86
DEEL III: BEVINDINGEN	
5. Effect van de importsteun op microniveau	93
5.1 Omvang en samenstelling van de importsteun aan de industrie	93
5.2 Karakteristieken van de bedrijven	94
5.3 Effecten van de importsteun aan bedrijven	96

6. Effect van de importsteun op sectorniveau	101
6.1 Industrie	101
6.2 Katoenverwerkende en suikerverwerkende industrie in Tanzania	105
6.3 Steun aan de landbouw	107
6.4 Steun aan sociale sectoren	111
7. Effect van de importsteun op macroniveau	113
7.1 Omvang en doelstellingen	113
7.2 Effecten per land	114
8. Tegenwaardefondsen	119
9. Doelmatigheid	122
9.1 Basis voor de analyse	122
9.2 Prijzen en kwaliteit	122
9.3 Procedures	125
10. Importsteun van andere donoren in de vijf landen	128
10.1 Importsteun en aanpassingsprogramma's	128
10.2 Verschillen in sturingsbeleid	129

DEEL IV: SLOTBESCHOUWING

11. Behandeling van speciale aandachtspunten	137
11.1 Sociaal-economische context waarbinnen de importsteun is verstrekt	137
11.2 Donorsturing	140
11.3 Donorcoördinatie en aanpassingsprogramma's	143
11.4 De twee Nederlandse programma's	146
11.5 Doelmatigheid	147

BIJLAGEN

I. Samenvatting van het DAC-rapport 'Evaluation of Non-Project Assistance (NPA)'	151
II. Samenvatting van het Wereldbankrapport 'Adjustment Lending, An Evaluation of Ten Years of Experience', 1988	155
III. Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking inzake de problematiek van aanpassingsprogramma's, juli 1989	163
IV. Samenvattingen van de bevindingen van evaluatiemissies importsteun Tanzania (1987), Mozambique (1988), Zimbabwe (1987), Zambia (1988) en Pakistan (1987)	169

V. Samenvattingen van evaluaties importsteun Bangladesh (1986), India (1986), Soedan (1987), Bolivia (1986) en Filippijnen (1988)	203
VI. Notitie Betalingsbalanssteunprogramma, juni 1987	229
GEBRUIKTE AFKORTINGEN	241
LITERATUUR	245

Conclusies en aanbevelingen

1. Kenmerken van importsteun

Importsteun is ontwikkelingshulp in de vorm van geïmporteerde goederen die niet direct gebruikt worden in het kader van specifieke hulpprojecten.

De Nederlandse importsteun wordt hoofdzakelijk gefinancierd uit het *Betalingsbalanssteunprogramma en de Landen- en regioprogramma's*. De laatste jaren is de omvang van importsteun in de Nederlandse hulp sterk toegenomen. Het *aandeel* van de importsteun in de totale Nederlandse bilaterale hulp steeg van 15% in de tweede helft van de jaren zeventig tot 25% in 1988.

Importsteun is *primair een macro-economisch gericht hulpinstrument*. Doordat deze hulp echter wordt verstrekt in de vorm van goederen, worden in de praktijk veelal niet alleen doelstellingen geformuleerd op *macroniveau*, maar ook op *sector-* en (met name) *microniveau*.

Ontvangers van hulpgoederen gefinancierd uit importsteun dienen meestal de waarde van die goederen in lokale valuta aan de overheid van hun land te betalen. Deze betalingen vormen de zogenaamde *tegenwaardefondsen*. Importsteun heeft dan ook de functie van budgetsteun (begrotingssteun). Over de besteding van de tegenwaardefondsen worden niet zelden tussen het ontvangende land en de donor afspraken gemaakt.

Meer dan bij andere hulpinstrumenten speelt bij importsteun de *fungibiliteit* een belangrijke rol. Het gaat hier om de mogelijkheid dat zonder de importsteun toch middelen beschikbaar zouden zijn gekomen voor dezelfde bestemming. In dat geval is er sprake van substitutie. Indien deze situatie zich niet voordoet is er sprake van additionaliteit. Het probleem van fungibiliteit maakt het bepalen van de effecten van importsteun moeilijk.

2. Macro-context

Het sociaal-economisch beleid en de uitvoeringscapaciteit van het ontvangende land zijn bepalend voor het effect van importsteun. Bij de beschikbaarstelling van deze hulpvorm dient de beoordeling van het gevoerde (macro-)beleid c.q. de voorgenomen aanpassingsmaatregelen een essentiële rol te spelen.

Bij een goed sociaal en economisch beleid en voldoende uitvoeringscapaciteit is importsteun een effectieve hulpvorm.

Het is voor een donor een complexe zaak zich een oordeel te vormen over het sociaal-economisch beleid en het uitvoeringsinstrumentarium van een land. Voor een evenwichtige eigen oordeelsvorming is het nodig dat de donor een goed inzicht heeft in de *macro-context* waarbinnen importsteun wordt gegeven.

Het *analysekader* waarbinnen de wenselijkheid en vormgeving van importsteun wordt beoordeeld dient tenminste de volgende elementen te bevatten:

1. Een beoordeling van de *macro-economische situatie en ontwikkelingen*. Hierbij komt een complex van onderwerpen aan de orde, zoals produktiestructuur, schulden, betalingsbalans en overheidsbegroting. Tevens zal daarbij de invloed van exogene factoren, zoals ruilvoetverslechtering, op de ontwikkeling dienen te worden bekeken.
2. Een analyse van het *economische beleid*, zoals begrotingspolitiek, wisselkoersbeleid, prijsbeleid en deviezenallocatie.
3. Een beoordeling van het *sociale beleid*, waaronder inkomens- en subsidiebeleid.
4. Een analyse van het voorgestelde *aanpassingsprogramma* (indien van toepassing), zowel inhoudelijk als ten aanzien van de tijdsdimensie, financiering en conditionaliteit. Bijzondere aandacht dient hierbij te worden gegeven aan de *sociale gevolgen* van aanpassingsprogramma's.
5. De stand van zaken in de *beleidsdialog* met de donorgemeenschap c.q. donorcoördinatie, zoals resultaten van bijeenkomsten van Consultatieve Groepen en besprekingen van de Club van Parijs.
6. Een beoordeling van de *lokale institutionele capaciteit*. In welke mate zijn ontvangende landen in staat aanpassingsprogramma's op te zetten en uit te voeren? Wat is hun plannings- en managementcapaciteit?
7. Een analyse van de betekenis van *tegenwaardefondsen* binnen de overheidsbegroting van de ontvangende landen.

Bovenstaand stramien betekent een aanzienlijke uitbreiding van het bestaande analysekader zoals dat bijvoorbeeld wordt gehanteerd in het Betalingsbalanssteunprogramma.

Een dergelijke uitgebreide en diepgaande analyse zal verder een sterke *takenverzwaring* voor de uitvoerende eenheden inhouden. Veelal zal ook de technische capaciteit ontbreken om zelf een dergelijke analyse te maken. Het is aan te bevelen om hiervoor systematisch *externe deskundigheid* (inclusief lokale deskundigheid) in te schakelen die ook over de vereiste landenkennis beschikt. Door instellingen in het ontwikkelingsland en door andere donoren – zoals het IMF en de Wereldbank – gemaakte analyses van de lokale economische situatie en het gevoerde beleid alsmede voorstellen tot aanpassing zouden hierbij een belangrijke rol dienen te spelen.

Dit laat onverlet de noodzaak dat het departement in Den Haag en de posten over voldoende eigen (*analyse*)*capaciteit* – zowel kwalitatief als kwantitatief – beschikken om op basis van de gemaakte analyse tot een afgewogen oordeel te kunnen komen.

3. Sturing van importsteun

Donorsturing van importsteun komt zeer veel voor. In de onderzochte landen werden door Nederland, en vele andere donoren, meestal meer of minder specifieke bestemmingen gegeven aan de hulpfondsen. Sturing kwam voort uit vooral de volgende overwegingen:

- gebrek aan vertrouwen in het economische en sociale beleid en in de werking van het mechanisme voor deviezenallocatie van het ontvangende land;
- eigen beleidsoverwegingen van Nederland, resulterend in speciale belangstelling voor bijvoorbeeld bepaalde sectoren, thema's of regio's;
- de behoefte de besteding van de gelden concreet te verantwoorden;
- bindings- en andere procedurele regels en uitvoeringsvoorschriften.

Het macro-gerichte karakter van importsteun en het mogelijke substitutie-effect worden bij sturing vaak onvoldoende onderkend.

In principe moet *zo min mogelijk sturing* worden gegeven aan importsteun voor landen die een beleid voeren dat redelijke ontwikkelingsperspectieven biedt en die over behoorlijk functionerende allocatiemechanismen beschikken voor wat betreft hun deviezen en begrotingsmiddelen. Het sturen van de hulp brengt in een dergelijke situatie het gevaar met zich mee dat de beleidsprioriteiten van het ontvangende land worden doorkruist en de functionering van de uitvoeringsmechanismen wordt belemmerd. Deze bezwaren krijgen extra gewicht indien meerdere donoren op deze wijze handelen. De ontwikkeling van een systeem van rationele nationale planning en een daarop gebaseerde allocatie van deviezen en overheidsmiddelen kan op deze wijze worden bemoeilijkt.

Indien men het sociale en economische beleid en de uitvoeringsmechanismen van het ontvangende land acceptabel vindt, dan zou het beschikbaar stellen van ongebonden harde valuta overwogen kunnen worden. De verantwoording van de hulp wordt in dat geval primair bepaald door een positieve waardering van het sociaal-economisch beleid en de wijze waarop dat wordt uitgevoerd. Een dergelijke steunverlening impliceert een wijziging van de bindingsregels.

Enkele voorbeelden van relatief ongeconditioneerde importsteun zijn: co-financiering met de Wereldbank ter ondersteuning van aanpassingsprogramma's, rechtstreekse financiering van een valutaveilingsstelsel en remboursing. Het achteraf binden van de hulp aan bepaalde transacties die al hebben plaatsgevonden (remboursing) is een vorm van bestedingsverantwoording die illusoir is.

Men moet zeer *terughoudend* zijn met het verschaffen van importsteun aan een land waarvan men het (macro-economisch) beleid niet onderschrijft. Importsteun kan in een dergelijk geval gemakkelijk ertoe leiden dat een slecht beleid in stand wordt gehouden. Het onderzoek geeft steun aan de indruk dat pogingen om het beleid te corrigeren door middel van bestemmingen op sector- en microniveau weinig effectief zijn.

In situaties waarin men het gevoerde beleid niet of slechts ten dele onderschrijft ofwel twijfels heeft over de uitvoeringscapaciteit, kan het zijn dat men op grond van bepaalde overwegingen toch importsteun wil geven. Overwegingen zouden kunnen zijn: de continuïteit van de samenwerkingsrelatie, perspectieven voor verbetering in de toekomst, een zeer geringe absorptiecapaciteit voor uitvoering van projecten, de ondersteuning van doelgroepen en het vermijden van een noodsituatie voor grote groepen van de bevolking. In een dergelijk geval zou eventueel een *gerichte inzet van een samenstel van hulpinstrumenten* (waaronder importsteun) overwogen kunnen worden, bijvoorbeeld voor een bepaalde sector, regio of bevolkingsgroep. Echter ook dan zal een ongunstige beleidsomgeving een negatieve invloed blijven uitoefenen op het resultaat van de hulp. Bij de besluitvorming zal dit aspect zwaar moeten meewegen, evenals afspraken die in het kader van donorcoördinatie zijn gemaakt. *Beleidsverandering en versterking van de lokale uitvoeringscapaciteit* blijven in zo'n geval noodzakelijke voorwaarden voor een duurzaam effect van de hulp.

4. Tegenwaardefondsen

Ontvangers van hulpgoederen waren zowel particuliere bedrijven als overheidsinstellingen. In vrijwel alle gevallen zijn door de ontvangers tegenwaardefondsen betaald voor de goederen. Alleen in Zambia en Zimbabwe zijn met de lokale overheden afspraken gemaakt over de besteding van deze tegenwaardefondsen, deels voor specifieke projecten en deels voor meer algemene bestemmingen, zoals voedselproductie.

Aan het *bestemmen van tegenwaardefondsen* voor specifieke projecten zijn een aantal nadelen verbonden. Ten eerste kan een element van discontinuïteit worden ingebracht doordat de financiering van de lokale kosten van een project afhankelijk wordt van importsteun die los staat van het project en mogelijk van kortere duur is. Ten tweede kunnen de begrotingsprioriteiten van het ontvangende land doorkruist worden. Ten derde is er het probleem van het administratieve beheer van de gelden waarvan de instroom (de uit importen gegenereerde tegenwaardefondsen) en de uitstroom (de lokale projectuitgaven) niet zonder meer op elkaar afgestemd kunnen worden. Tenslotte kan ook bij tegenwaardefondsen het substitutie-effect een rol spelen.

Ook het maken van meer globale afspraken over de bestemming van tegenwaardefondsen (op sector- of macroniveau) heeft meestal weinig reële betekenis. Het zal vaak moeilijk aantoonbaar zijn dat juist de uit verkoop van bepaalde geïmporteerde goederen verkregen fondsen gebruikt zijn voor het afgesproken – globale – doel.

5. Donorcoördinatie en aanpassingsprogramma's

Importsteun wordt vaak gegeven ter *ondersteuning van economische aanpassingsprogramma's*. Importsteun is ook een belangrijk instrument voor het welslagen van deze programma's. Voor de effectiviteit van importsteun in het kader van deze programma's is *donorcoördinatie van essentieel belang*. Het ontvangende land dient hierin steeds een centrale rol te spelen. Zowel de uitgangspunten van dergelijke herstelprogramma's als de tijdsdimensie, conditionaliteit en financiering zijn onderwerp van overleg binnen de donorgemeenschap. Een veel gebruikt platform hiervoor is de zogenaamde Consultatieve-groepsbijeenkomst onder leiding van de Wereldbank.

In vier van de vijf onderzochte landen heeft Nederland actief geparticipeerd in Consultatieve Groepen of soortgelijk overleg. Het betreft hier de landen Pakistan, Tanzania, Zambia en Mozambique.

De Consultatieve Groepen zijn doorgaans goed en deskundig voorbereid. De belangrijkste kritiekpunten zijn:

- de toezeggingen van donoren hebben nog een te vrijblijvend karakter;
- de aanpak van de Wereldbank is nogal centralistisch, en biedt weinig ruimte voor beïnvloeding.

In Zimbabwe had UNDP een actieve rol bij het coördineren van soortgelijk overleg.

Bij de Nederlandse standpuntbepaling over de omvang en vormgeving van de hulp zijn de aanbevelingen van *de Wereldbank en het IMF* een belangrijk referentiepunt. De reden hiervoor is de belangrijke rol van deze instellingen in het ontwikkelingsproces, de beleidsdialoog en de donorcoördinatie.

Een akkoord met de Wereldbank en het IMF is echter geen bindende c.q. ontbindende voorwaarde voor de Nederlandse hulp in het algemeen en de importsteun in het bijzonder. Het onderzoek laat zien dat in de onderzochte landen het Nederlandse beleid niet steeds *parallel* liep met dat van het IMF en de Wereldbank. De wijze waarop Nederland invulling gaf aan een afwijkend beleid verschilde afhankelijk van de beoordeling van het door deze landen gevoerde (aanpassings)beleid en het oordeel over het IMF/Wereldbank-beleid ten aanzien van deze landen. Ook speelden overwegingen als de continuïteit en aard van de samenwerkingsrelatie en het standpunt van andere donoren een rol.

De Nederlandse gedragslijn zal steeds per land moeten worden bepaald, een pasklaar antwoord valt niet te geven. Bij dit afwegingsproces per land moeten de risico's van het volgen van een *eigen koers* terdege onder ogen worden gezien.

In situaties waarin het (aanpassings)beleid van het land naar het oordeel van Nederland onvoldoende perspectief biedt en/of de aanpassing voorgestaan door de Wereldbank en het IMF niet wordt onderschreven, is het vooral van belang aan te blijven sturen op *overleg* tussen het ontvangende land en de donorgemeenschap over alternatieve benaderingen.

Bij de concrete uitwerking van importsteunprogramma's werd donorcoördinatie in belangrijke mate belemmerd door *bindingsvoorwaarden, administratieve procedures en de wens eigen beleidsuitgangspunten te profileren*. Dit leidde ertoe dat de meeste donoren de bestemming van hun hulp op sector- en microniveau vastlegden, hetgeen voor de ontvangende landen aanzienlijke problemen met zich meebracht bij het opstellen en uitvoeren van het eigen ontwikkelingsplan. Dit gebeurde ook in die situaties waarin een economisch herstelprogramma in uitvoering was waar de donoren zich achter konden stellen.

De regels en procedures voor de verwerking van importsteun verschillen van donor tot donor. Uit de evaluaties komt naar voren dat dit nadelig is voor de effectiviteit van de hulp. Het kan de werking van de allocatiemechanismen van de ontvangende landen verstoren en tijdige aanschaf van de juiste goederen bemoeilijken.

Anderzijds moet ook worden vastgesteld dat de allocatiesystemen vaak gebrekkig functioneren, waaruit de behoefte van donoren aan controle voortvloeit.

Van belang is dat de donoren, in nauwe samenwerking met de ontvangende landen, komen tot *harmonisatie* van voorwaarden, uitvoeringsprocedures en controlemechanismen. Dit impliceert aanpassing van beleid en mogelijk ook van organisatiestructuren van de donoren. Voorts is van belang de *management- en analysecapaciteit van de ontvangende landen* op dit punt te versterken.

Een voorbeeld van een dergelijk streven vindt men in Mozambique, waar getracht wordt een zo groot mogelijke ontbinding van de hulp en uniformering van de procedures te bewerkstelligen. Mozambique heeft inmiddels zelf de procedures aangescherpt teneinde grotere waarborgen te geven voor een goed commercieel gebruik van de importsteun door de ontvangers.

6. De twee Nederlandse programma's

In de drie onderzochte landen waar zowel betalingsbalanssteun als importsteun uit een landen- of regioprogramma werd verstrekt, bestond *in de praktijk geen wezenlijk verschil in behandeling* van de beide programma's, zowel wat betreft

de toepassing van criteria als wat betreft de procedures. Alleen in Mozambique was een formeel onderscheid gemaakt tussen betalingsbalanssteun, die primair naar de produktieve sectoren ging, en importsteun uit het regioprogramma, ten behoeve van met name de sociale sectoren.

Eén van de *criteria van het Betalingsbalanssteunprogramma* is dat de steun zich dient te beperken tot *lopende importen*, gericht op een betere benutting van de bestaande produktiecapaciteit. Uit hulp welke primair op macro-economische gronden beschikbaar wordt gesteld, en vaak ter ondersteuning van een structureel aanpassingsprogramma wordt gegeven, zouden echter in principe *diverse soorten goederen* (en wellicht ook diensten) moeten kunnen worden gefinancierd indien die essentieel zijn voor het realiseren van een dergelijk programma.

Verder moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat, bijvoorbeeld in het kader van aanpassingsprogramma's, bestaande capaciteit moet worden gherstructureerd of zelfs afgestoten. Het benadrukken van bestaande capaciteit is een te *statische* benadering, die onvoldoende inspelt op de dynamiek van aanpassingsprocessen.

Een ander criterium van het Betalingsbalanssteunprogramma is dat de hulp in principe maar voor *één of twee jaar* beschikbaar wordt gesteld. Dit kan de *continuïteit* van de bedrijfsvoering van de ontvangende ondernemingen of instellingen in gevaar brengen indien deze exclusief op de Nederlandse hulp zijn aangewezen.

Verder bestaat hier het probleem dat de betalingsbalanssteun wel (of juist) in het kader van meerjarige aanpassingsprogramma's kan worden ingezet, maar in principe niet over een aantal jaren gecommiteerd mag worden. In dit soort programma's heeft importsteun (mede) een *overbruggingsfunctie*. De hulp moet gedurende langere tijd in voldoende mate beschikbaar zijn teneinde een minimum aan importen te realiseren en daarmee het aanpassingsproces kans van slagen te geven. De *tijdsfactor* is hier dus zeer belangrijk. De importsteun is gedurende meerdere jaren noodzakelijk, maar kent wel een duidelijke tijdslimiet: de overbruggingsfunctie moet eindigen als het aanpassingsproces is volbracht.

Om met name twee redenen lijkt het bestaan van een *apart* Betalingsbalanssteunprogramma zinvol. In de eerste plaats biedt het, vergeleken met de Landen- en regioprogramma's, meer ruimte om goed sociaal-economisch beleid extra te honoreren en stimuleren. Betalingsbalanssteun is hier als het ware een *premie* op goed beleid. In de tweede plaats kan deze steun ook worden gegeven aan landen die buiten de Landen- en regioprogramma's vallen, in casu de *sectorlanden*.

Wel verdient het aanbeveling om het Betalingsbalanssteunprogramma en de Landen- en regioprogramma's meer *op elkaar af te stemmen* voor wat betreft het beleid en de criteria voor de importsteun. Daarbij zouden enerzijds de

criteria van het Betalingsbalanssteunprogramma aangaande het soort goederen en de duur aangepast kunnen worden, en anderzijds macro-criteria meer centraal kunnen worden gesteld bij het verschaffen van importsteun uit de Landen- en regioprogramma's. Als importsteun uit beide programma's wordt gegeven, is het gewenst dat dit geschiedt op basis van een *gemeenschappelijke analyse* en beoordeling van sociaal-economische ontwikkelingen en beleid in het ontvangende land.

7. Doelmatigheid

Over het algemeen bleken *prijs en kwaliteit* van de met de onderzochte importsteun aangekochte goederen redelijk in lijn met de geldende wereldmarktprijs en de vereiste kwaliteitsstandaard, met uitzondering van NPK-kunstmest voor Pakistan.

De importsteun werd partieel ontbonden verstrekt. Van de leveranties aan Tanzania, Mozambique en Zimbabwe was *tussen de 60 en 70% van Nederlandse origine*.

De belangrijkste klacht van de ontvangende bedrijven had betrekking op de veld tijd, en de kostenimplicaties daarvan, die gemoeid is met het naleven van de *procedures*.

In de meeste gevallen is de financiële hulpprocedure toegepast, waarbij het ontvangende land verantwoordelijk is voor de aanschaf van goederen. De rol van Nederland is hier primair van controlerende aard. Deze taak werd, voor zover kan worden nagegaan, in veel gevallen intensief uitgevoerd. Het is de vraag of dit soort werkzaamheden niet beter *gedelegeerd* kan worden aan professionele bedrijven en instanties, in het bijzonder in het ontvangende land zelf. Dit kan het beste in overleg met het land en andere donoren gebeuren. (Zie ook het gestelde onder donorcoördinatie.)

Bestedingsdruk heeft in de onderzochte landen een rol gespeeld. De importsteun uit het landen- of regioprogramma voor een aantal landen diende mede om onderuitputting op de begroting te voorkomen. Ook het Betalingsbalanssteunprogramma moest in een aantal gevallen in de loop van het kalenderjaar nog extra bedragen absorberen om onderbesteding op de totale begroting van Ontwikkelingssamenwerking te vermijden.

Bestedingsdruk is schadelijk gebleken bij gestuurde importsteun. Bepaalde bedrijven kunnen met te grote voorraden komen te zitten, zoals in Zimbabwe het geval was. Bestedingsdruk hoeft niet schadelijk te zijn wanneer het gaat om steun aan landen die een behoorlijk beleid voeren en redelijke uitvoeringscapaciteiten hebben. Het kan dan verantwoord zijn om relatief ongeconditioneerde extra importsteun beschikbaar te stellen.

Deels samenhangend met de bestedingsdruk, is er de neiging om de *administratieve verwerking* van de hulp te vergemakkelijken door maatregelen zoals het vaststellen van een minimale transactie-omvang of het beperken van de steun tot slechts enkele goederen. In een aantal situaties is geconstateerd dat dit bij de importsteun aan de industriële sector, waar bedrijven vaak behoefte hebben aan een uitgebreider pakket van importen die ieder op zich kleinere bedragen behelzen, negatieve gevolgen kan hebben, zoals vorming van te grote voorraden en/of het niet beschikbaar komen van essentiële goederen. Ook kan het ertoe leiden dat kleine bedrijven niet in aanmerking komen voor importsteun. Het verdient aanbeveling na te gaan of *beleidsmatige aanpassingen* mogelijk zijn om deze administratieve problemen te voorkomen.

Samenvatting

1. Probleemstelling

Importsteun kan gedefinieerd worden als ontwikkelingshulp in de vorm van geïmporteerde goederen die niet direct gebruikt worden in het kader van specifieke projecten. Importsteun is in omvang de belangrijkste vorm van de Nederlandse programmahulp. Het aandeel van de importsteun in de totale Nederlandse bilaterale hulp steeg van 15% in de tweede helft van de jaren zeventig tot 25% in 1988.

Importsteun is een hulpinstrument dat twee hoofdelementen heeft. Ten eerste bestaat het uit goederenimporten die met harde valuta, buitenlandse koopkracht, door de donoren worden gefinancierd. Ten tweede worden in het land zelf tegenwaardefondsen gegenereerd: ontvangers van met importsteun gefinancierde goederen betalen de waarde van die goederen in lokale valuta, binnenlandse koopkracht, aan de overheid van hun land. Een centrale beleidsvraag bij het verlenen van importsteun is, in hoeverre de donor invloed moet uitoefenen op de besteding van deviezen en tegenwaardefondsen.

De Nederlandse importsteun wordt grotendeels gefinancierd uit twee begrotingscategorieën: het Betalingsbalanssteunprogramma (cat. Id) en de Landen- en regioprogramma's (cat. II). Het eerste programma bestaat voor het grootste deel uit importsteun, terwijl het tweede naast importsteun en andere vormen van programmahulp ook projecthulp omvat.

Dit syntheserapport is voor een belangrijk deel gebaseerd op evaluaties van Nederlandse importsteun aan Tanzania, Pakistan, Mozambique, Zimbabwe en Zambia in de periode 1984-1987. De evaluaties zijn in 1987 en 1988 uitgevoerd door onafhankelijke deskundigen. Meer dan in eerdere evaluaties is daarbij de nadruk gelegd op aspecten die samenhangen met het macro-economische karakter van importsteun.

Voor de vijf landen richt dit rapport zich op de volgende vragen:

- a. Wat waren de doelstellingen van het Nederlandse importsteunprogramma en op welke wijze heeft Nederland de besteding van met de hulp verbonden deviezen en tegenwaardefondsen beïnvloed (de mate van 'sturing')?
- b. In hoeverre was het Nederlandse importsteunbeleid afgestemd op de economische situatie en het economisch beleid in het ontvangende land?

- c. Wat was het effect van de importsteun op macro-, sector- en microniveau? In welke mate heeft het Nederlandse importsteunbeleid (en de uitvoering daarvan) dit effect beïnvloed?
- d. Hoe doelmatig was importsteun in termen van prijzen, kwaliteit en snelheid van leveranties? In welke mate heeft het Nederlandse importsteunbeleid die doelmatigheid beïnvloed?
- e. In welke mate was er sprake van donorcoördinatie? In hoeverre hield Nederland een eigen koers aan ten opzichte van het importsteunbeleid van andere donoren en welke gevolgen had dit voor het effect van de importsteun?

Bij de beantwoording van deze vragen is, waar relevant, onderscheid gemaakt tussen importsteun uit het Betalingsbalanssteunprogramma en importsteun uit de Landen- en regioprogramma's.

Bij het opstellen van het syntheserapport is voorts gebruik gemaakt van een aantal documenten van het DAC, de Wereldbank en enkele bilaterale donoren waaronder USAID.

2. Onderzoeksaanpak

Bij het evaluatie-onderzoek is primair gekeken naar de rol van de importsteun binnen de relevante sociaal-economische omgeving en het beleid van het ontvangende land. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende niveaus waarop de hulp zich richtte en werkzaam was. Vooral de industriële importsteun was gericht op het microniveau. De evaluatie ervan begint dan ook op dat niveau en verbreedt zich vervolgens tot het sector- en het macroniveau. Wat de op sectorniveau gerichte importsteun betreft, concentreerde de evaluatie zich op de kunstmesthulp aan Pakistan, de steun aan de suikerverwerkende en de katoenverwerkende industrie in Tanzania en de sociale sectoren in Mozambique. Het onderzoek van de sectoraal gerichte importsteun betrof zowel het sector- als het macroniveau.

De resultaten van dit onderzoek dienen met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

In de eerste plaats vormen de vijf onderzochte landen geen representatieve steekproef van het totale Nederlandse importsteunprogramma. De Aziatische landen zijn ondervertegenwoordigd; de Latijnsamerikaanse en de francophone Westafrikaanse landen zijn in het geheel niet opgenomen.

In de tweede plaats zijn er begrenzings wat betreft de meetbaarheid van de effecten. Met name twee factoren spelen hierbij een rol:

1. De *fungibiliteit* van hulpfondsen. Het is mogelijk dat de bestemming (op macro-, sector- of bedrijfsniveau) die donor en ontvangend land afspreken

voor importsteun, niet de beschikking krijgt over méér fondsen dan zonder de hulp het geval zou zijn geweest; de importsteunfondsen substitueren in dat geval voor andere fondsen. De donor maakt het mogelijk dat voor de betreffende zaken gereserveerde fondsen vrijgemaakt worden voor aanwending in een andere, vaak onbekende richting. Het vaststellen van effecten is dan erg moeilijk.

2. De aanduiding van *oorzaak en gevolg*. Zelfs als men aanneemt dat importsteun (grotendeels of geheel) additioneel is geweest, kan het vaststellen van effecten van de hulp zeer moeilijk zijn omdat importsteun slechts een van de factoren is die van invloed zijn op de te onderzoeken sociaal-economische variabelen.

3. De Nederlandse importsteun: beleid, omvang en spreiding

In 1988 bedroeg de Nederlandse bilaterale importsteun circa f760 mln, ofwel een kwart van de totale bilaterale ontwikkelingshulp. De omvang van importsteun is in de jaren tachtig in absolute en relatieve zin sterk toegenomen. Sinds de tweede helft van de jaren zeventig is de importsteun aan Azië gestegen met 60% tot gemiddeld f320 mln per jaar, aan Afrika bijna vervijfvoudigd tot f390 mln en aan Latijns Amerika bijna verdubbeld tot f50 mln. In deze studie wordt de Nederlandse importsteun via multilaterale kanalen, naar schatting f200 mln per jaar, buiten beschouwing gelaten.

Belangrijke redenen voor de sterke toename van de importsteun aan Afrika zijn onder meer de toenemende betalingsbalansproblemen van veel landen en hun verminderde capaciteit om projecthulp te absorberen. De economische crisis in de jaren tachtig heeft deze problemen versterkt.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gemiddelde jaarlijkse omvang en spreiding van de Nederlandse bilaterale importsteun over de periode 1975-1988.

*Omvang bilaterale Nederlandse importsteun sinds 1975
(geschatte gemiddelde uitgaven in mln guldens op jaarbasis)*

Regio	1975-1979	1980-1984	1985-1988
Azië	200	270	320
Afrika	80	150	390
Latijns Amerika	30	40	50
Totaal	310	460	760

De ernst van de economische situatie en de kwaliteit van het economische en sociale beleid van het ontvangende land vormen belangrijke criteria voor het verlenen van importsteun uit het *Betalingsbalanssteunprogramma*. Het economische

beleid dient globaal in overeenstemming te zijn met de aanbevelingen van de Wereldbank en het IMF. Het programma is in beginsel bestemd voor de financiering van lopende importen ter verbetering van de bezetting van de bestaande productiecapaciteit in de industrie-, landbouw- en dienstensector. De hulp is in principe eenmalig. Elk jaar vindt opnieuw selectie plaats van landen die voor betalingsbalanssteun in aanmerking komen.

De uitgaven lastens het Betalingsbalanssteunprogramma bedroegen in de jaren 1984-1988 in totaal f 1.110 mln. Betalingsbalanssteun is sterk geconcentreerd op Afrika. Ongeveer 60% van de betalingsbalanssteun in 1988 werd gebruikt voor directe financiering van vooraf geïdentificeerde goederen. Andere vormen zijn: opkoop van schuldtitels, co-financiering met de Wereldbank van aanpassingsprogramma's, ondersteuning van deviezenveilingen en remboursing van reeds gerealiseerde importen. Het Betalingsbalanssteunprogramma bestaat sinds enige jaren nagenoeg geheel uit schenkingsmiddelen, die in partieel ontbonden vorm aan het ontvangende land worden aangeboden. In 1987 werd 44% van de hulpfondsen besteed in Nederland en 48% in ontwikkelingslanden.

Het beleid voor importsteun uit de *Landen- en regioprogramma's* wordt per ontvangend land vastgesteld. Sinds het begin van de jaren tachtig streeft Nederland ernaar het aandeel van importsteun binnen de landenprogramma's voor de Aziatische landen (met uitzondering van Indonesië en Noord-Jemen) terug te dringen. De importsteuncomponent in de hulp aan India, Pakistan, Bangladesh en Sri Lanka is de afgelopen jaren wel iets teruggelopen, maar bedraagt nog steeds 40 à 50% van het kasplafond. Het is de bedoeling de importsteun voor deze landen de komende jaren verder te verlagen tot circa een derde van het kasplafond. Voor verschillende Afrikaanse landen nam het aandeel van de importsteun in de Landen- en regioprogramma's in de jaren tachtig toe van nagenoeg nihil tot 40% of meer. Nederland beoogt ongeveer de helft van de reguliere bilaterale hulp aan Afrika beschikbaar te stellen in de vorm van importsteun. Voorwaarde is wel dat het ontvangende land een effectief economisch beleid voert. Het aandeel van de importsteun in de Landen- en regioprogramma's varieert sterk per land of regio. Hoge percentages gelden onder andere voor Tanzania (75%), Mozambique (75%) en Zimbabwe (100%).

Importsteun uit de Landen- en regioprogramma's wordt grotendeels (80%) verstrekt in de vorm van directe financiering van goederenaankopen. De overige 20% wordt verstrekt in de vorm van remboursing van reeds gerealiseerde importen en co-financiering van structurele aanpassingsleningen van de Wereldbank. Voor de meeste landen bestaat de importsteun uit de Landen- en regioprogramma's uit schenkingen. De fondsen zijn grotendeels partieel ontbonden. Ongeveer 60% van de fondsen in de periode 1986 en 1987 is besteed in Nederland.

In de periode 1975–1979 kwam ongeveer de helft van de bilaterale importsteun uit de Landen- en regioprogramma's, in 1988 was dat 80%. Door deze verschuiving heeft importsteun een meer continu karakter gekregen in de bilaterale samenwerking dan in het verleden, toen importsteun in belangrijke mate werd gefinancierd door allocaties op jaarbasis uit het Betalingsbalanssteunprogramma.

In principe bemoeit Nederland zich niet met het administratieve beheer en de besteding van *tegenwaardefondsen*. Hiervoor zijn als argumenten aangevoerd: a) tegenwaardefondsen zijn bedoeld om het budgettekort van de overheid terug te dringen; b) specifieke bestedingsafspraken kunnen het beleid en de prioriteiten van het ontvangende land onnodig doorkruisen; c) bestedingsafspraken veroorzaken veelal een zware administratieve belasting voor zowel het ontvangende land als Nederland; d) het tweemaal maken van bestedingsafspraken over dezelfde financiële middelen is in strijd met de 'self-reliance' gedachte; en e) het verhogen van de conditionaliteit van de hulp bemoeilijkt een effectieve donoroördinatie. In de Herijkingsnota van 1984 is een uitzondering gemaakt voor die gevallen waar de ontvangende overheid zelf voorstellen doet om tegenwaardefondsen op een speciale rekening te storten ten behoeve van de financiering van lokale kosten van bilaterale projecten.

De laatste jaren is het aantal uitzonderingen op de regel toegenomen. In 1987 werden over circa 15 à 20% van de tegenwaardefondsen bestedingsafspraken gemaakt. De volgende argumenten zijn hier met name naar voren gebracht: a) tegenwaardefondsen kunnen gebruikt worden als 'counterpart'-bijdrage aan de lokale kostenfinanciering van bilaterale projecten; b) wanneer de afspraken over de besteding van de deviezen van de importsteun globaal zijn, kan de donor via bestedingsafspraken over tegenwaardefondsen de hulp toch een eigen karakter geven; c) de donor kan het budgetallocatiebeleid van het ontvangende land trachten te beïnvloeden indien daar kritiek op bestaat.

Overeenstemming tussen een ontwikkelingsland en de Wereldbank en het IMF over een structureel of een sectoraal aanpassingsprogramma is voor Nederland een belangrijk criterium voor het verlenen van importsteun. Ondanks het grote gewicht dat aan de visie van de Wereldbank en het IMF wordt toegekend, wil Nederland zich echter zelfstandig een oordeel kunnen vormen over de kwaliteit van het economisch beleid van het betreffende land.

De laatste jaren is kritiek losgekomen op de economische aanpassingsprogramma's. Ook de Wereldbank zelf is niet onverdeeld optimistisch over de aanpassingsprogramma's, maar is wel van mening dat voortzetting gedurende een langere periode noodzakelijk is. De kritiek richt zich op onder meer de gevolgen

voor de zwakkere bevolkingsgroepen. Het Nederlandse beleid is erop gericht de relatie tussen economische hervorming en armoedebestrijding via twee invalshoeken te versterken: ten eerste via integratie van aanpassings- en armoedebestrijdingsbeleid, en ten tweede via een flankerend beleid waarbij door middel van aanvullende activiteiten de negatieve effecten van de economische aanpassing worden opgevangen.

4. Sociaal-economische ontwikkelingen en importsteun in de vijf onderzochte landen

Voor elk van de vijf onderzochte landen wordt ingegaan op een aantal belangrijke aspecten van sociaal-economische ontwikkelingen en beleid, het deviezenallocatiesysteem en de door Nederland verstrekte importsteun.

Sinds het eind van de jaren zeventig tot het midden van de jaren tachtig is het bergafwaarts gegaan met de economie van *Tanzania*. Naast externe oorzaken was het Tanzaniaanse overheidsbeleid hiervoor verantwoordelijk. In 1986 bereikte de Tanzaniaanse overheid overeenstemming met het IMF en de Wereldbank over een structureel aanpassingsprogramma, het *Economic Recovery Program* (ERP), voor de periode 1986–1989. Het programma stond in het teken van een herstel van de economische groei. Gestreefd werd naar liberalisatie van handel en binnenlandse productie en een strakker monetair en fiscaal beleid. Het kreeg de steun van veel donoren. Het ERP heeft tot op heden in belangrijke mate bijgedragen aan herstel van de economische groei en aan het tot staan brengen van de toename van de tekorten op de betalingsbalans en de overheidsbegroting.

Gedurende de periode waarop de evaluatie betrekking heeft, functioneerde het deviezenallocatiesysteem gebrekkig. De beschikbare deviezen waren voor een aanzienlijk deel afkomstig van importsteun van diverse donoren, die de besteding van hun importsteun niet wilden laten bepalen door de Tanzaniaanse overheid. In 1987 maakte de Tanzaniaanse overheid een begin met een meer systematische aanpak van de administratieve deviezenallocatie.

Importsteun is een uitermate belangrijke deviezenbron voor Tanzania en de tegenwoordfondsen van die importsteun vormen een belangrijke financieringsbron voor het Tanzaniaanse overheidsbudget. In de periode 1982–1986 heeft Nederland circa f 230 mln importsteun aan Tanzania verstrekt, hetgeen overeenkwam met circa 50% van de totale Nederlandse bilaterale hulp aan Tanzania. Dit percentage is na 1986 opgelopen tot circa 75. Gedurende de periode 1983–1986 is ongeveer de helft van deze Nederlandse importsteunfondsen gebruikt voor de industrie (financiering van grondstoffen, reserve-onderdelen en, bij uitzondering, kapitaalgoederen), en de andere helft voor goederen voor de landbouw (vooral

kunstmest), de suikerverwerkende en de katoenverwerkende industrie. Tanzania heeft steun ontvangen uit beide Nederlandse importsteunprogramma's.

De primaire doelstelling van de Nederlandse importsteun was herstel van de economische productie via een betere benutting van bestaande productiecapaciteit. Sinds de start van het ERP, medio 1986, was de hoofddoelstelling van de Nederlandse importsteun dit programma te ondersteunen. Deze macrodoelstelling werd op sectorniveau verbijzonderd voor de landbouw en de industrie. Op basis van een aantal door Nederland vastgestelde criteria werd de meeste importsteun vervolgens toegewezen aan specifieke ondernemingen. In de periode vóór het ERP vond Nederland dit noodzakelijk in verband met het sterk bekritiseerde macro-economische beleid en het slecht functioneren van het deviezenallocatiemechanisme. Later was Nederland van mening dat deze wijze van verdeling van importsteunfondsen ook goed paste bij het ERP, waarin liberalisatie van het allocatiesysteem weliswaar was voorzien, doch pas recent in uitvoering is genomen. Nederland maakte, zowel voor als na 1986, geen afspraken over de besteding van de tegenwaardefondsen.

Het economisch beleid van de overheid van *Mozambique* in de jaren na de onafhankelijkheid (1975) werd gekenmerkt door een streven naar centrale planning en stimulering van staatsbedrijven. Verdelingsaspecten kregen veel aandacht. Na 1981 verslechterde de economische situatie snel door de toenemende inefficiëntie van de economische structuur, enkele droogteperiodes en de destabiliserende acties van het MNR. In 1987 verscheen een structureel aanpassingsprogramma, het *Economic Recovery Program* (ERP). Dat plan werd opgesteld in overleg met de Wereldbank en het IMF en werd door de meeste donoren ondersteund. Kernelementen van het ERP zijn een grotere rol voor het marktmechanisme, produktiviteitsverhoging in overheidsbedrijven en liberalisering van prijzen en handel.

Een groot deel van de deviezeninkomsten uit de export van goederen en diensten en overmakingen van gastarbeiders (vanuit Zuid-Afrika) wordt gebruikt voor rentebetalingen. Bij de verdeling van de overblijvende deviezen, voor een belangrijk deel afkomstig van importsteun, moet de overheid rekening houden met de zeer uiteenlopende wensen en eisen van donoren.

In de periode 1985-1987 heeft Nederland ongeveer f 80 mln aan importsteun beschikbaar gesteld. Driekwart van de Nederlandse importsteun werd gefinancierd uit het Betalingsbalanssteunprogramma. In 1985 en 1986 werd ongeveer de helft daarvan aangewend voor financiering van grondstoffen en reserve-onderdelen voor de industrie-sector; de andere helft werd gebruikt voor financiering van babyvoeding, medicijnen en landbouwzaden. Vanaf 1987 werd nagenoeg de gehele betalingsbalanssteun gebruikt voor financiering van goederen voor de industrie-sector. De importsteun uit de Landen- en regioprogramma's is grotendeels

gebruikt voor goederen voor overheidsvoorzieningen, met name medicijnen en materialen voor het onderwijs en de drinkwater- en elektriciteitsvoorziening.

Rekening houdend met Nederlandse condities en voorkeuren deed Mozambique voorstellen voor de besteding van importsteun op bedrijfs- of produkt-niveau. Nederland ging over het algemeen akkoord met deze voorstellen. Ter vermindering van de werklast van de ambassade en het DGIS werd overeengekomen alleen transacties met een waarde boven de f500.000 in aanmerking te laten komen voor importsteunfinanciering. In de praktijk werd dit overigens niet altijd toegepast. Evenals de meeste andere donoren verbond Nederland geen condities aan het gebruik van de tegenwaardefondsen, hetgeen neerkomt op algemene budgetsteun voor de Mozambiquaanse overheid.

De economische structuur van *Zimbabwe* onderscheidt zich van veel andere Afrikaanse landen door een grote en relatief efficiënt opererende industriesector. Na de onafhankelijkheid in 1980 stond structurele verbetering van de positie van de overgrote meerderheid van de zwarte bevolking centraal in het sociaal-economisch beleid. Een zeer aanzienlijk deel van de overheidsbegroting werd hiervoor bestemd.

In de eerste jaren na de onafhankelijkheid (1980) voerde *Zimbabwe* een expansief economisch beleid. Dit beleid, geholpen door goede weersomstandigheden, leidde tot een hoge economische groei in 1980 en 1981, maar al snel ook tot grote betalingsbalansproblemen, tekorten op de overheidsbegroting en snelle inflatie. In 1982 zag *Zimbabwe* zich genoodzaakt het economisch beleid drastisch aan te passen. De inflatie en de betalingsbalanstekorten werden teruggedrongen, maar de toenemende deviezenschaarste en verslechtering van de internationale ruilvoet zorgden voor grote problemen in de industrie en andere sectoren. Na 1982 groeide de economie nauwelijks meer. De schuldendienst is sterk toegenomen. Op dit moment is de overheid bezig een nieuw economisch herstructureringsprogramma op te stellen, waarvoor de Wereldbank eventueel een eerste structurele aanpassingslening ter beschikking wil stellen.

Al vóór 1980 is een tamelijk goed werkend systeem voor deviezenplanning en -allocatie opgezet. Teneinde de export van industriële producten te stimuleren is in 1983 een *Export Revolving Fund* ingesteld.

In de periode 1982-1984 ontving *Zimbabwe* in totaal f61 mln Nederlandse importsteun uit het Wederopbouwprogramma (lening) en het Betalingsbalanssteunprogramma (schenking). De reguliere hulp die *Zimbabwe* vanaf 1985 ontving uit het regioprogramma Zuidelijk Afrika werd geheel bestemd voor importsteun ten behoeve van de industriële sector. In principe was er elk jaar f20 mln beschikbaar. In 1987 werd eenmalig, vanwege de dreigende onderuitputting van het ontwikkelingssamenwerkingsbudget, het beschikbare bedrag

verdrievoudigd. In 1985 werd de hulp nog als lening aangeboden, daarna (grotendeels) als schenking.

Ofschoon het lokale allocatiesysteem bevredigend functioneerde, werd de besteding van de Nederlandse importsteun geregeld in overleg tussen Nederland en het Zimbabwaanse Ministerie van Financiën. Voor die besteding waren geen duidelijke criteria en normen ontwikkeld. In 1987 heeft Nederland getracht het aantal transacties te beperken, teneinde de werklast te verminderen en het overzicht over het programma te verbeteren. Daartoe werd besloten dat importsteun alleen nog gebruikt kon worden voor een beperkt aantal produkten en werd een minimum-transactiebedrag van f 200.000 ingesteld.

De tegenwaardefondsen van de importsteun gefinancierd met leningen kwamen vrij ter beschikking van de Zimbabwaanse overheid. De tegenwaardefondsen van de importsteun gefinancierd met schenkingen werden gebruikt voor de financiering van specifieke plattelandsontwikkelingsprojecten, die geheel door Zimbabwaanse instanties werden uitgevoerd.

In de eerste helft van de jaren tachtig kende *Zambia* grote economische problemen. De sterk door de overheid gestimuleerde industriële sector was uiterst inefficiënt, terwijl de landbouw was verwaarloosd. Exporten en nationaal inkomen waren sterk afhankelijk van de kopermijnbouw, die echter al sinds 1975 te maken kreeg met een scherpe daling van koperprijzen op de wereldmarkt. De overheid trachtte tekorten op de eigen begroting en de betalingsbalans te dekken via buitenlandse leningen, maar op een gegeven moment was de schuldenpositie zo slecht dat banken noch donoren fondsen meer ter beschikking wilden stellen. Het reële inkomen daalde drastisch. In de periode 1983–1985 voerde *Zambia*, op advies van het IMF, de Wereldbank en verschillende bilaterale donoren, een pakket maatregelen in ter herstructurering van de economie. Op basis van dit *Economic Recovery Program* (ERP) stelden veel donoren importsteun ter beschikking. Na een periode waarin het ERP redelijk succesvol bleek, namen de inflatie en de tekorten op de overheidsbegroting en betalingsbalans weer snel toe.

In het licht van deze problemen en vanwege politieke weerstand besloot de Zambiaanse overheid in april 1987 af te stappen van het ERP. Daarop stopten de Wereldbank en het IMF hun leningen, en ook veel bilaterale donoren verminderten of beëindigden hun steun. In de tweede helft van 1987 publiceerde de Zambiaanse overheid een nieuw beleidsplan: het *Interim National Development Program* (INDP). De meeste donoren waren niet bereid op basis van het INDP nieuwe hulp toe te zeggen.

Vóór 1985 was de Kwacha sterk overgewaardeerd en werden de beschikbare deviezen verdeeld door de Zambiaanse overheid op basis van voor de buitenland niet erg duidelijke criteria. Tijdens het ERP werd een deviezenveiling

ingevoerd, waarmee het systeem van een vaste wisselkoers werd verlaten. De kans van bedrijven op deviezen werd alleen bepaald door de hoogte van het bod dat zij en andere gegadigden uitbrachten. In mei 1987 werd de deviezenveiling weer vervangen door een administratief allocatiesysteem: de Femac (*Foreign exchange management committee*), en werd de Kwacha weer op een sterk overgewaardeerd niveau vastgesteld. Een van de oorzaken van het mislukken van het deviezenveilingssysteem was het tekortschieten van de donorbijdrage aan het herstelprogramma.

Gedurende de periode 1984-1988 heeft Zambia f224 mln aan Nederlandse importsteun als schenking ontvangen. Daarvan werd f44 mln gefinancierd uit de Landen- en regioprogramma's, f102 mln uit het Betalingsbalanssteunprogramma, en f78 mln werd verstrekt als extra co-financiering van sectorale aanpassingsleningen van de Wereldbank. In de jaren 1986 en 1987 werd de meeste importsteun gegeven, in totaal f129 mln, ter ondersteuning van het ERP.

Van de totale importsteun is ongeveer een derde (f83 mln) gebruikt voor de financiering van kunstmestimporten. In de jaren 1984 en 1985 is f35 mln importsteun toegewezen aan een dertigtal industriële bedrijven. Omdat Nederland destijds geen vertrouwen had in het Zambiaanse deviezenallocatiesysteem, werd besloten dat de allocatie van de Nederlandse importsteun zou worden verricht in overleg tussen Nederland en de Zambiaanse Planning Commission. In 1986 werd de importsteun, afgezien van de financiering van kunstmest, voor de deviezenveiling bestemd. Nederland had toen geen directe invloed meer op de allocatie van de importsteundevezen. Wel werd na elke veiling een aantal biedingen geselecteerd gericht op transacties die voldeden aan de Nederlandse voorwaarden (met name de partiële binding), waaraan de deviezen achteraf zogenaamd werden 'toegewezen'. In 1985, 1986 en 1987 werd f78 mln importsteun gebruikt voor co-financiering van twee sectorale aanpassingsleningen van de Wereldbank. In 1987 is f5 mln besteed aan de opkoop van schuldtitels. Na afschaffing van het ERP stopte Nederland de betalingsbalanssteun en werd importsteun uit de Landen- en regioprogramma's uitsluitend verstrekt ten behoeve van kunstmest, medicijnen en veterinaire vaccins.

Nederland boogde met importsteun bij te dragen aan een betere bezetting van de bestaande productiecapaciteit in de Zambiaanse landbouw en industrie. Daarom was de importsteun in principe bedoeld voor de financiering van grondstoffen en reserve-onderdelen.

De tegenwaardefondsen van importsteun gebruikt voor co-financiering kwamen vrij ter beschikking van de Zambiaanse overheid. De overige tegenwaardefondsen werden in overleg tussen Zambia en Nederland voor specifieke doelen bestemd. Een tiende werd gebruikt voor de financiering van de lokale kosten van het ontwikkelingsprogramma voor de Western Provincie, waar de Nederlandse

projecthulp op geconcentreerd is. Voorts werden op incidentele basis specifieke Zambiaanse organisaties en activiteiten ondersteund. De meeste fondsen zou de Zambiaanse overheid moeten besteden ter ondersteuning van enkele sectorale en macro-economische beleidsmaatregelen.

De economie van *Pakistan* kende niet de problemen van die van de vier Afrikaanse landen (met uitzondering van Zimbabwe). Deviezen waren niet bijzonder schaars en vormden geen belangrijk knelpunt voor economische groei. De buitenlandse schuldenpositie was dragelijk, mede doordat het niet-concessionele aandeel in de overheidsschulden klein was (minder dan 10%). Pakistan kampte wel met een fors begrotingstekort, en veel donoren hebben reeds lange tijd belangrijke kritiek op het fiscale beleid. Er was sprake van een betrekkelijk liberale importpolitiek. Een bedrijf met een importvergunning en voldoende lokale valuta kon gewenste deviezen zonder problemen krijgen. Daarom werd de importsteun hoofdzakelijk bestemd voor overheidsinstellingen en de parastatale sector.

Importsteun omvatte in de jaren zeventig circa 75% van de totale Nederlandse steun aan Pakistan. Met name vanwege onvrede met het Pakistaanse sociaal-economische en mensenrechtenbeleid besloot Nederland begin jaren tachtig het importsteunaandeel in de hulp te verminderen en meer hulp ter beschikking te stellen voor projecten gericht op directe armoedebestrijding. Sinds 1982 wordt nagenoeg de totale importsteun gebruikt voor de financiering van kunstmestimporten. De primaire doelstellingen waren steun aan de landbouw en plattelandsontwikkeling. In de periode 1982-1987 heeft Nederland voor f164 mln aan kunstmestimportsteun verstrekt aan Pakistan. Iets meer dan de helft werd als schenking verleend en de rest in de vorm van concessionele leningen. Vanaf 1986 zijn zowel giften als leningen formeel partieel ontbonden. Het aandeel van de leningen is de laatste paar jaar sterk afgenomen.

Het aandeel van de door Nederland gefinancierde kunstmest in de totale Pakistaanse kunstmestimport is gedaald van 21% in 1982 tot minder dan 5% in de jaren 1986 en 1987. Deze daling is toe te schrijven zowel aan verminderde Nederlandse importsteun als aan een sterke toename van de totale Pakistaanse kunstmestimport. Ook veel andere donoren gebruikten een groot deel van hun hulpfondsen voor de financiering van kunstmestimporten. De Pakistaanse overheid heeft kunstmest altijd sterk gesubsidieerd. Dit heeft bijgedragen aan de grote toename van het kunstmestgebruik en uiteindelijk aan de verhoging van de landbouwproductie.

Nederland heeft nooit afspraken met Pakistan gemaakt over de besteding van de tegenwaardefondsen van de Nederlandse kunstmestimportsteun. Deze fondsen konden dus worden beschouwd als algemene budgetsteun.

5. Effect van de importsteun op microniveau

Nederlandse importsteun is ten goede gekomen aan specifieke ondernemingen in de *industriële sector* in Tanzania (hier exclusief de katoenverwerkende en de suikerverwerkende industrie, die in paragraaf 6 worden behandeld), Zimbabwe, Mozambique en Zambia. Het gemiddelde aandeel van deze sector in de totale importsteun voor deze landen in de laatste drie tot vijf jaar bedroeg respectievelijk 48%, 97%, 48% en 42%. In totaal hebben ongeveer 110 industriële ondernemingen geprofiteerd van Nederlandse importsteun. Het aantal met importsteun gefinancierde transacties bedraagt een veelvoud hiervan. Onderstaande analyse weerspiegelt de bevindingen van onderzoek onder 49 ondernemingen, die samen meer dan de helft van de totale importsteun aan de industrie hadden verkregen.

Een ruime meerderheid van de bedrijven, die zeer uiteenlopende produkten voortbrachten, bleek monopolist (de enige producent van een goed) dan wel oligopolist (één van een zeer gering aantal producenten van een goed) voor al hun produkten of een deel van het assortiment. De overheid beschermde de ondernemingen in het algemeen tegen concurrentie van buitenlandse produkten. Ongeveer driekwart van de ondernemingen produceerde goederen die voor de consument of andere producenten van groot belang waren. De ondernemingen exporteerden in het algemeen zeer weinig. De bedrijven bleken veelal sterk afhankelijk van importen.

De gemiddelde omvang van de bedrijven in de steekproef was groot. Gemiddeld werkten bijna 400 mensen in deze ondernemingen. Slechts vijf bedrijven bleken minder dan 50 mensen in dienst te hebben. Dit had te maken met de samenstelling van de steekproef, maar ook met het Nederlandse beleid. Nederland was in alle gevallen in meer of mindere mate betrokken bij de verdeling van importsteunfondsen. Daarbij ging de voorkeur uit naar de, vaak grote, bedrijven die een belangrijke rol in het land speelden. Daarnaast streefde Nederland er in een aantal gevallen naar om, door invoering van een minimum-transactiebedrag, het aantal leveranties te beperken in verband met de werkbelasting voor het eigen apparaat. Ook dit was in het voordeel van grotere ondernemingen.

De onderzochte bedrijven waren over het algemeen kapitaalintensief in vergelijking met het gemiddelde voor de industrie in hun land.

Een derde van alle ondernemingen in de steekproef was geheel in handen van eigenaars in het eigen land. Vooral veel Zimbabwaanse bedrijven hadden buitenlandse eigenaars.

De meeste bedrijven maakten winst, ondanks een lage gemiddelde capaciteitsbezetting (rond de 35%, met uitzondering van Zimbabwe, waar dit gemiddelde rond 65% lag). De verklaring hiervoor was voor een deel gelegen in het prijs- en

handelsbeleid van de landen, dat de bedrijven vaak een hoge mate van bescherming bood.

De Nederlandse importsteun bedroeg in Zambia en Zimbabwe (behalve in 1987) gemiddeld ongeveer 15 à 20% van de totale hoeveelheid deviezen die de geëquireerde bedrijven tot hun beschikking hadden. Voor Tanzania was het aandeel ruim een derde. Het aandeel in Mozambique was waarschijnlijk het grootst. In Zambia en Mozambique was het overgrote deel van de Nederlandse industriële importsteun afkomstig van het Betalingsbalanssteunprogramma.

Zonder Nederlandse importsteun hadden volgens eigen zeggen drie (van de negen) ondernemingen in Tanzania, vier (van de veertien) in Mozambique en vier (van de achttien) in Zimbabwe het bedrijf, of een belangrijk deel daarvan, tijdelijk of permanent moeten sluiten. Deze ondernemingen buiten beschouwing gelaten, bleken werkgelegenheidseffecten tamelijk gering als gevolg van overheidsbeleid dat ontslag beperkt. De invloed op de bezetting van de productiecapaciteit leek in het algemeen groter. De Tanzaniaanse begunstigden gaven aan dat de bezetting gemiddeld 45% hoger was dankzij de Nederlandse importsteun. In Zambia varieerde het percentage tussen 5 en 50%, terwijl in Zimbabwe de meeste fabrikanten een toename van 15-20% aangaven. Waar in veel landen de wisselkoers in de evaluatieperiode overgewaardeerd was en de toegang tot deviezen beperkt, heeft importsteun waarschijnlijk in een aantal gevallen tot concurrentievervalsing geleid. Er waren nauwelijks problemen met de betaling van de tegenwaarde van de met importsteun gefinancierde importen in lokale valuta aan de overheid.

Tussen 60 en 70% van het importsteunbedrag waarmee Nederland bedrijven in Mozambique, Zimbabwe en Tanzania steunde werd in Nederland besteed. In Zambia trad een opvallende verschuiving op in de origine van leveranties tijdens het valutaveilingsstelsel, toen Nederland geen werkelijke invloed meer had op de deviezenallocatie. Het aandeel van Nederlandse leveranciers daalde drastisch.

Nederlandse bedrijven met vertegenwoordigers ter plekke, vaak grote ondernemingen, zijn duidelijk in het voordeel wanneer Nederland een grote invloed heeft op de verdeling van de importsteun. Het Nederlandse bedrijfsleven kan ook profiteren doordat importsteun aan ondernemingen wordt toegekend die geheel of gedeeltelijk eigendom zijn van Nederlandse bedrijven. Deze factor speelde vooral in Zimbabwe een rol.

De waarschijnlijkheid van additionaliteit op het microniveau was het grootste in Mozambique. Onder het valutaveilingsstelsel in Zambia werd de Nederlandse steun via 'financiering achteraf' verstrekt en moest dus in feite als volledig substituerend worden beschouwd. Het achteraf toerekenen van bepaalde leveranties aan de Nederlandse hulp was in wezen fictief. Wat de overige importsteun betreft, moet er rekening mee worden gehouden dat substitutie in meerdere of mindere mate kan hebben plaatsgevonden.

6. Effect van de importsteun op sectorniveau

a. *Industrie*

Nederland heeft veel industriële importsteun verleend in situaties waarin de overheid van het ontvangende land een beleid voerde dat bekritiseerd werd door Nederland en andere donoren.

Bij steunverlening aan de industrie blijkt het prijs- en handelsbeleid van het ontvangende land van groot belang voor de uiteindelijke betekenis van de hulp. De overheden in met name Tanzania, Zambia en Mozambique oefenden gedurende lange tijd sterke invloed uit op zowel de binnenlandse prijzen van industrie-producten als de prijzen die de bedrijven moesten betalen voor grondstoffen, onderdelen en machines. Dit leidde onder meer tot de opkomst van relatief kapitaalintensieve, grootschalige en importafhankelijke industrieën die achter een muur van protectie konden blijven voortbestaan en groeien terwijl zij vaak een groot beslag legden op het totaal aan, steeds schaarser wordende, deviezen die de landen tot hun beschikking hadden.

Een dergelijke omgeving heeft een negatieve invloed op het uiteindelijke resultaat van de importsteun. In zo'n situatie komen de vragen aan de orde in welke mate een land dankzij importsteun slecht beleid kan voortzetten, en in hoeverre een bijdrage kan worden geleverd aan de instandhouding van – in elk geval op lange termijn bezien – rendabele productiecapaciteit. Op basis van het onderzoek is op deze vragen geen pasklaar antwoord te geven. Een probleem is dat moeilijk aan te tonen is of de Nederlandse industriële importsteun inderdaad veel heeft bijgedragen, of heeft kunnen bijdragen, aan het behoud van waardevolle bestaande productiecapaciteit. In de eerste plaats moet worden geconstateerd dat er heel wat niet-efficiënte bedrijven waren die van de Nederlandse steun profiteerden. In de tweede plaats is moeilijk aan te tonen dat de Nederlandse importsteun essentiële knelpunten voor het in stand houden van de capaciteit heeft weggenomen. Het in stand houden van productiecapaciteit vereist vaak een bredere samenwerking dan alleen importsteun. Een voorbeeld hiervan komt aan de orde bij de behandeling van de steun aan de katoenverwerkende en de suikerverwerkende industrie in Tanzania.

b. *Tanzaniaanse suikerverwerkende en katoenverwerkende industrie*

Gedurende de periode 1981–1986 heeft Nederland voor ruim f17 mln importsteun verleend aan de *suikerverwerkende industrie*, en in de periode 1982–1985 voor f30 mln aan de *katoenverwerkende industrie* in Tanzania. In beide gevallen vormde de importsteun een onderdeel van een hulpprogramma waarin ook leverantie van investeringsgoederen en technische assistentie waren opgenomen. De steun aan de twee sectoren is waarschijnlijk in sterke mate additioneel geweest.

De steun vóór 1986 werd gegeven in een periode waarin het macro-economisch en sector-beleid niet onderschreven werd door de donorgemeenschap, inclusief Nederland. In deze periode werden de katoenverwerkende en de suikerverwerkende industrie met Nederlandse steun in stand gehouden. Nadat de Tanzaniaanse overheid in 1986 overstapte op een structureel aanpassingsprogramma dat de sectoren veel betere kansen bood, werden de werkelijke baten van de Nederlandse steun gerealiseerd.

c. *Landbouw; kunstmesthulp*

Voor Pakistan bestond vrijwel de totale importsteun uit de levering van *kunstmest*. Voor Zambia was dit ongeveer een derde en voor Tanzania circa een tiende. Zimbabwe en Mozambique hebben geen kunstmest ontvangen. Alleen de kunstmeststeun aan Pakistan en Zambia wordt hier behandeld.

In Pakistan hebben de met Nederlandse importsteun gefinancierde kunstmestleveranties waarschijnlijk een betrekkelijk gering effect gehad op de landbouwproductie. Het is waarschijnlijk dat in zeer belangrijke mate substitutie heeft plaatsgevonden omdat de Pakistaanse overheid een groot belang toekende aan kunstmest en de beschikbaarheid van deviezen geen kernprobleem vormde. Ook zonder Nederlandse steun zou waarschijnlijk dezelfde hoeveelheid kunstmest beschikbaar zijn gekomen. Het werkelijke effect van de hulp is dan ook algemene deviezen- en, via de tegenwaardefondsen, algemene budgetsteun voor de overheid geweest.

De kunstmesthulp aan Zambia was waarschijnlijk voor een groot deel additioneel. Zambia was sterk afhankelijk van Nederlandse kunstmest: deze dekte 25–30% van het totale gebruik. Bovendien bestond er een grote schaarste aan deviezen. Kunstmest wordt vrijwel geheel gebruikt voor de productie van maïs, het belangrijkste voedingsgewas in het land. Het effect van de kunstmesthulp werd in belangrijke mate bepaald door de prijs- en subsidiepolitiek van de Zambiaanse overheid. In de voedselstrategiestudie die in het begin van de jaren tachtig werd uitgevoerd, wordt onder meer geconcludeerd dat het op maïs georiënteerde prijsbeleid het verbouwen van traditionale gewassen – zoals sorghum en gierst, die voor bepaalde gebieden van Zambia beter geschikt worden geacht – heeft tegengewerkt. Mede op basis hiervan heeft de Wereldbank in het kader van het structurele aanpassingsprogramma een afbouw van subsidies op maïs, inclusief kunstmest, en een sterke liberalisering van het marktmechanisme bepleit. Daarnaast wordt door de Wereldbank aangedrongen op het terugdringen van het aanzienlijke begrotingstekort, waaraan de afschaffing van maïssubsidies een belangrijke bijdrage kan leveren.

Op grond van de evaluatie is de effectiviteit van de kunstmest voor de landbouwproductie moeilijk vast te stellen. Naast kunstmest zijn er andere belangrijke factoren die in Zambia de produktie-opbrengst bepalen, zoals weersomstandigheden, prijsniveau en marketing.

Over het doelmatig gebruik van kunstmest kan worden opgemerkt dat de relatief lage prijzen een aanzienlijke smokkel in de hand werken en dat een fors percentage door schade bij opslag en transport verloren gaat. Tenslotte komt de kunstmest vanwege organisatorische en logistieke problemen vaak te laat bij de distributiepunten aan.

d. *Sociale sectoren*

In de periode 1985–1987 is ongeveer een derde van de Nederlandse importsteun aan Mozambique gebruikt voor de financiering van goederen ten behoeve van *sociale sectoren* (medicijnen, babyvoeding, melkproducten, onderwijsmaterialen). De evaluatiemissie was van mening dat met name bij de Nederlandse medicijnenhulp meer gebruik moest worden gemaakt van de bestaande Mozambiquaanse instituties en instanties, die naar omstandigheden goed functioneerden, en dat de hulp zich meer moest aanpassen bij het Mozambiquaanse gezondheidszorgbeleid.

7. Effect van de importsteun op macroniveau

De door Nederland geformuleerde doelstellingen op macroniveau waren in het algemeen zeer globaal van aard en veelal niet gebaseerd op een duidelijke analyse van de specifieke omstandigheden in de ontvangende landen. Het is verder opvallend dat Nederland importsteun verleende ter ondersteuning van een economisch aanpassingsprogramma in zijn totaliteit, maar tegelijkertijd vaak diverse doelstellingen en criteria had geformuleerd op sector- en microniveau. In deze gevallen leek ook het meest sprake van een verschil in opstelling tussen Nederland en ontvangend land. Ontwikkelingslanden waren in het algemeen voorstander van zo weinig mogelijk voorwaarden van de zijde van de donor, terwijl Nederland veelal in meerdere of mindere mate de besteding van importfondsen wenste te beïnvloeden.

Ten aanzien van de afzonderlijke landen kunnen de volgende uitspraken worden gedaan over het effect van de Nederlandse hulp op het macroniveau:

- Ondanks de instemming met het *Zimbabweanse* beleid en een redelijk functionerend allocatiesysteem formuleerde Nederland doelstellingen op sectorniveau en was het intensief betrokken bij de toewijzing van importsteunfondsen aan ondernemingen. Dit heeft waarschijnlijk geleid tot niet-optimale allocaties en belasting van het overheidsapparaat, en zo afbreuk gedaan aan het effect dat de hulp had kunnen hebben. Dit gold in sterke mate in 1987 toen onder

bestedingsdruk de Nederlandse importsteun verdrievoudigd werd en volgens strakke Nederlandse richtlijnen verdeeld werd. Inmiddels is Nederland een veel minder geconditioneerd importsteunbeleid gaan voeren ten aanzien van Zimbabwe.

- De effectiviteit van de importsteun aan *Mozambique* vanaf 1987 is gediend geweest met zowel de verbetering van de macro-economische context als de tamelijk beperkte Nederlandse bemoeienis met de toewijzing van importsteunfondsen en het vrijlaten van de tegenwaardefondsen. Niettemin kunnen er vraagtekens worden gezet bij condities van de Nederlandse hulp, die in een aantal gevallen te restrictief waren. Het betreft hier met name de toepassing – conform bestaand beleid – van twee standaardcriteria van het betalingsbalanssteunprogramma, namelijk de beperking tot lopende importen en de in principe eenmalige toekenning van de steun. Inmiddels zijn de Nederlandse voorwaarden ten aanzien van importsteun aan *Mozambique* minder restrictief geworden.

In de jaren voor 1987 is de hulp waarschijnlijk minder effectief geweest gezien het als minder positief te waarden macro-economische beleid van de overheid in die periode.

- Gegeven de zeer grote waarschijnlijkheid van substitutie heeft de Nederlandse financiering van kunstmestimporten in *Pakistan* nauwelijks werkelijk betekenis gehad in het licht van de doelstelling ‘plattelandsontwikkeling’. In feite is algemene deviezen- en budgetsteun verleend, hetgeen op gespannen voet stond met de Nederlandse onvrede met het Pakistaanse sociaal-economische beleid. De Nederlandse kunstmesthulp zorgde er mede voor dat de onderuitputting van het kasplafond voor *Pakistan* beperkt bleef gedurende een periode waarin Nederland een projectenprogramma opbouwde dat geleidelijk aan een groter deel van de beschikbare bilaterale hulpfondsen ging absorberen.
- Niettegenstaande de hieraan verbonden risico's was in de periode 1986–1987 de steun aan de deviezenveiling van *Zambia* waarschijnlijk de meest consistente vorm van hulpverlening, gegeven althans de positieve beoordeling door Nederland van het macro-economisch beleid en de veiling zelf. Wel was het zo dat de Nederlandse standaardregels voor met name binding niet alleen voor extra administratief werk zorgden, maar ook voor een volstrekt fictieve verantwoording achteraf.

Na de breuk tussen *Zambia* en de Wereldbank en het IMF in 1987 verloor *Zambia* een groot deel van de importsteun van de donorgemeenschap. De stopzetting van de betalingsbalanssteun betekende een aanzienlijke daling van de totale Nederlandse importsteun aan *Zambia*. De importsteun uit de Landen- en regioprogramma's werd wel voortgezet en uitsluitend verstrekt ten behoeve van kunstmest, medicijnen en veterinaire vaccins.

- Na 1986, toen de overheid van *Tanzania* koos voor een ingrijpend aanpassingsprogramma, verbeterden de economische omgeving en dus de kansen op effectieve hulp aanzienlijk. Ondanks de Nederlandse macro-economische doelstelling 'ondersteuning van het aanpassingsprogramma' bleven doelstellingen op lagere niveaus en betrokkenheid bij de keuze van ontvangers van kracht omdat in de ogen van Nederland het allocatiesysteem zwak bleef.

De steun aan de suikerverwerkende en de katoenverwerkende industrie bleek uiteindelijk succesvol in het licht van de wens bestaande productiecapaciteiten in strategische industriële ondernemingen in stand te helpen houden.

8. Tegenwaardefondsen

Nederland heeft op vier manieren haar beleid ten aanzien van de besteding van *tegenwaardefondsen* vorm gegeven:

1. Geen condities, hetgeen neerkomt op algemene budgetsteun (alle tegenwaardefondsen in Pakistan en Mozambique en vrijwel alle fondsen in Tanzania). De effecten kunnen niet apart achterhaald worden: het is onbekend waarvoor de overheid de tegenwaardefondsen gebruikt heeft. Er bestaat een zekere spanning tussen enerzijds het beschikbaar stellen van vrij besteedbare fondsen aan een overheid die een sociaal-economisch beleid voert waarmee de donor zich moeilijk kan verenigen, en anderzijds het binden van tegenwaardefondsen, waar ook een aantal nadelen en beperkingen aan vast zitten (zie de in paragraaf 3 genoemde argumenten tegen bemoeienis van de donor met de besteding en het beheer van tegenwaardefondsen). Een dergelijk dilemma bestond bij de Nederlandse hulp aan Pakistan, aan Mozambique vóór 1987 en aan Tanzania vóór 1986.
2. Binding aan projecten of organisaties die los staan van het Nederlandse projectenprogramma (100% van de tegenwaardefondsen in Zimbabwe; 10% van de tegenwaardefondsen in Zambia). In Zimbabwe ging het in feite om activiteiten die het land zelf al had opgenomen in zijn ontwikkelingsprogramma en die zeer waarschijnlijk ook zonder de afspraken met Nederland over de bestemming van de tegenwaardefondsen zouden zijn uitgevoerd. Over de effecten van de toewijzing van fondsen aan een aantal Zambiaanse organisaties is weinig bekend. Het Nederlandse beleid ten aanzien van de aanwending van tegenwaardefondsen in Zimbabwe is inmiddels versoepeld.
3. Lokale kostenfinanciering van Nederlandse projecten (Zambia). Een algemeen bezwaar tegen dit gebruik van tegenwaardefondsen is dat de projecten in financiële problemen kunnen komen door stopzetting van de importsteun.
4. Steun bij de uitvoering van beleidsmaatregelen op sector- of macroniveau (80% van de tegenwaardefondsen in Zambia). Met Zambia zijn afspraken

gemaakt om tegenwaardefondsen te bestemmen voor steun aan de landbouw, vermindering van monetaire financiering van de overheidsuitgaven, en verzachting van de effecten van afbouw van een aantal subsidies. Het effect hiervan was moeilijk vast te stellen omdat onduidelijk was of de fondsen ook werkelijk voor deze doelen waren gebruikt. Nederland beschikte niet over middelen om de naleving van de afspraken te controleren. Gedurende de periode van het structurele aanpassingsprogramma (1985-87) steunde Nederland het beleid van het land en had het meer voor de hand gelegen de tegenwaardefondsen zonder voorwaarden ter beschikking te stellen aan Zambia.

Meer in het algemeen kan worden gesteld dat er vraagtekens moeten worden gezet bij het verbinden van voorwaarden aan de besteding van tegenwaardefondsen. Dit geldt zeker in het geval dat de donor het macro-economische beleid ondersteunt. De donor doorkruist dan immers de als positief ervaren beleidskeuzes van de overheid van het ontvangende land. Echter, ook in het geval dat er geen beleidsovereenstemming is, en toch om de een of andere reden importsteun wordt gegeven, moeten de beperkingen van het sturen van tegenwaardefondsen goed voor ogen worden gehouden. Onderzocht moet worden of de steun wel terecht zal komen bij de gekozen bestemmingen, of prioriteiten van de overheid van het ontvangende land niet onnodig doorkruist worden en of het Nederlandse apparaat in staat is de verschillende sturingsaspecten voldoende te beheersen.

Het ligt voor de hand dat het ontvangende land zelf bepaalt uit welke bron het zijn eigen bijdrage aan projecten (gebaseerd op de merites en eisen van het project) financiert.

9. Doelmatigheid

Het onderzoek naar de doelmatigheid van de Nederlandse importsteun heeft zich toegespitst op de aspecten prijs, kwaliteit en tijdigheid van de leverantie. Daarbij spelen vooral de binding van de hulp en de financieel-administratieve regelgeving een belangrijke rol.

De effecten van de binding op de prijs en kwaliteit van de geleverde goederen is vooral onderzocht bij de industriële importsteun aan Zimbabwe, Tanzania en Zambia. Ook bij de kunstmesthulp aan Pakistan is aan dit aspect de nodige aandacht besteed.

De Nederlandse importsteun is partieel ontbonden; dat wil zeggen dat met importsteun gefinancierde produkten alleen in Nederland en in ontwikkelingslanden ('eligible source countries') aangeschaft mogen worden. Deze conditie kan aanleiding geven tot handelsverschuiving: een ondernemer die profiteert van importsteun importeert in verband met de Nederlandse condities uit een 'eligible source country', maar had liever een leverancier in een geïndustrialiseerd land

(behalve Nederland) gekozen. Van de 38 ondervraagde ondernemingen gaf de helft aan dat *wel eens* handelsverschuiving was voorgekomen; in bijna een derde van de gevallen was geen handelsverschuiving opgetreden, terwijl een vijfde de vraag niet beantwoordde. Handelsverschuiving gemeten op basis van het totale aantal leveranties dat met importsteun is gefinancierd (enkele honderden) of tegen het totale importsteunbedrag is zeer waarschijnlijk veel minder dominant geweest.

In de – waarschijnlijk vele – gevallen dat importsteuncondities niet tot handelsverschuiving hebben geleid, wordt verondersteld dat er geen effect op prijsniveau of kwaliteit is opgetreden. In de gevallen waar wel handelsverschuiving optrad, was bij 26% sprake van prijsverhoging, die in de meeste gevallen minder dan 10% bedroeg, en bij 5% van lagere prijzen. Bij 26% werd geen effect op prijzen geconstateerd (voor de overige gevallen was geen prijseffect bekend). Forse prijsstijgingen deden zich alleen voor bij enkele chemicaliën-leveranties door Nederlandse ondernemingen aan bedrijven in Zimbabwe en Mozambique die voorheen uit Zuid-Afrika importeerden. Er waren geen aanwijzingen voor kwaliteitsverlies; in sommige gevallen kon zelfs een betere kwaliteit verkregen worden.

In Pakistan had de aanbesteding van de kunstmestleveranties een beperkt karakter. Pakistan schonk, op Nederlands verzoek, in 1987 geen aandacht aan offertes voor leveranties van kunstmest afkomstig uit ontwikkelingslanden, waardoor het mogelijk werd duurdere Nederlandse kunstmest (NPK) te leveren. De offertes van leveranciers uit ontwikkelingslanden waren aanmerkelijk lager: 25 à 30%.

Bij de steun aan de deviezenveiling in Zambia, waarbij Nederland geen invloed had op de besteding van de fondsen, werd volstaan met toetsing achteraf van de origine van produkten en de transactie-omvang. Vertegenwoordigers van Zambia en Nederland kwamen na elke veiling bijeen om een lijst van 'ontvangers' van de Nederlandse importsteun op te stellen. Dit alles had geen enkele reële betekenis.

Over het algemeen werd de Nederlandse hulp positief beoordeeld vanwege de partiële ontbinding. Dit werd gezien als een voordeel ten opzichte van de hulp van een aantal andere donoren.

De belangrijkste klacht betreft de tijd, en de kosten daarvan, die gemoeid is met het naleven van importsteunprocedures. Het feit dat veel ondernemingen zeer goed in staat bleken te zijn tegen een lage prijs goederen van goede kwaliteit te importeren, doet vermoeden dat de gedetailleerde toepassing van de Nederlandse procedures in veel gevallen wel kosten met zich mee brengt maar nauwelijks tot een betere prijs of kwaliteit heeft geleid. In Zimbabwe uitten veel ondernemingen kritiek op de Nederlandse beslissing de besteding van importsteunfondsen te beperken tot een klein aantal produktcategorieën. Hierdoor konden sommige

ondernemingen slechts een deel van de goederen importeren die nodig zijn om het produktieproces gaande te houden.

Meer in het algemeen kan worden opgemerkt dat binding de sturing van de hulp stimuleert, hetgeen het effect van de hulp nadelig kan beïnvloeden.

Van de leveranties aan Tanzania, Mozambique en Zimbabwe was 60-70% van Nederlandse origine. De kunstmestleveranties aan Pakistan waren volledig Nederlands. Belangwekkend is de verschuiving welke optrad in Zambia nadat de aankoop van buitenlandse valuta in 1986 volledig aan het vrije marktmechanisme was overgelaten (valutaveiling). Vóór instelling van de veiling was circa 90% van de Nederlandse importsteun van Nederlandse origine. Ten tijde van het valuta-veilingssysteem in 1986 en 1987 werd nog slechts 10% in Nederland besteed.

Bestedingsdruk heeft in de onderzochte landen een rol gespeeld. Voor een aantal landen, Pakistan bijvoorbeeld, fungeerde importsteun uit de Landen- en regio-programma's mede om onderuitputting van de begroting te voorkomen. In 1987 moesten bedrijven in Zimbabwe extra hoeveelheden van dezelfde goederen importeren om een extra toezegging, die in hetzelfde jaar moest worden uitgegeven, te absorberen. Dit leidde voor sommige bedrijven tot te grote voorraadvorming. Ook het betalingsbalanssteunprogramma moest in een aantal gevallen in de loop van het kalenderjaar nog extra bedragen absorberen. Dit leidde ertoe dat Zambia, vlak voor de breuk met de Wereldbank en het IMF, nog additionele steun kreeg, waardoor na de breuk het stopzetten van het betalingsbalanssteunprogramma extra zwaar aankwam.

Deels samenhangend met de bestedingsdruk bestaat de neiging om een snellere administratieve verwerking te laten prevaleren boven meer beleidsmatige overwegingen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het vaststellen van een minimale transactie-omvang of het beperken van de steun tot slechts een paar goederen. Vooral bij de importsteun aan de industriële sector, waar de bedrijven vaak behoefte hebben aan een uitgebreider pakket importen die ieder op zich kleinere bedragen behelzen, had dit soms negatieve gevolgen zoals voorraadvorming en voorbijgaan aan de kleine(re) bedrijven.

10. Andere donoren

In Mozambique, Zambia en in mindere mate in Tanzania en Zimbabwe zijn de importsteunprogramma's van andere donoren onderzocht.

In de landen die van de Wereldbank sectorale of structurele aanpassingsleningen – die als een vorm van importsteun kunnen worden opgevat – ontvingen, bleek deze instelling de grootste donor op dit gebied. Naast de Wereldbank

kenden de EG en vrijwel alle westerse bilaterale donoren importsteunprogramma's in een of meer van de vier landen. Ook enkele Oostbloklanden (USSR, Oost-Duitsland) verleenden importsteun. In de meeste gevallen vormde importsteun onderdeel van het bilaterale hulpprogramma, maar ook co-financiering van Wereldbankleningen kwam voor. Ook bilaterale importsteun werd veelal in meer of mindere mate afhankelijk gesteld van Wereldbankbeleid. Een land dat een structureel aanpassingsprogramma invoert, zoals Tanzania en Mozambique, kan op aanzienlijke extra importsteun rekenen. Besluit een land echter van zo'n programma over te stappen op een beleid dat de Wereldbank en het IMF verwerpen, dan verliest het juist enorme hulpbedragen (Zambia in 1987-1988, toen de totale importsteun van de Verenigde Staten, West-Duitsland, Canada en Groot-Brittannië werd gestaakt).

Er was sprake van een grote heterogeniteit in het beleid van donoren ten aanzien van verschillende uitvoeringsaspecten. In tegenstelling tot de Wereldbank lieten bilaterale donoren alleen bij uitzondering besteding van importsteun geheel over aan de overheid van het ontvangende land. Verreweg de meeste importsteun werd gericht op bepaalde *sectoren*. Daarbinnen vond in zeer uiteenlopende mate bestemming van de hulp voor concrete ontvangers plaats. De Nederlandse importsteun aan Zimbabwe, Tanzania en Zambia (1984-85) vormt een illustratie van gerichtheid op specifieke ondernemingen en bedrijfstakken. In een aantal gevallen werd een gedeelte van de steun bestemd voor bilaterale ontwikkelingsprojecten (Zweden in Tanzania, Denemarken in Mozambique).

In diverse landen bleken donoren beperkingen op te leggen ten aanzien van het *type goederen* dat via importsteun gefinancierd mag worden. Een dergelijke voorwaarde kan gekoppeld worden aan afspraken over sectoren, maar dit is niet noodzakelijk het geval. Nederland is een van de weinige donoren die, althans via het Betalingsbalanssteunprogramma, financiering van kapitaalgoederen uitsluit.

Conditie betreffende de *origine* van met importsteun te financieren leveranties weerspiegelen expliciet het belang dat donoren toekennen aan de inschakeling van het eigen bedrijfsleven. Een flink aantal bilaterale donoren laat alleen leveranties door bedrijven in het eigen land toe (onder andere West-Duitsland, Italië, Groot-Brittannië, Frankrijk, de Verenigde Staten, Canada en de Oostbloklanden). Aan de steun van de Wereldbank en de daarmee via co-financiering verbonden importsteun, alsmede aan een deel van het Zweedse programma waren geen origine-condities verbonden. Andere landen, zoals Nederland, nemen een tussenpositie in.

Vrijwel alle donoren hechten aan de betaling van de *tegenwaarde* van de transacties in lokale valuta door bedrijven die profiteren van importsteun. Sommige donoren lieten de besteding van de tegenwaardefondsen over aan het ontvangende land (Noorwegen, Zweden, Oost- en West-Duitsland, Frankrijk,

Groot-Brittannië en de Wereldbank) terwijl andere donoren afspraken wilden maken over het gebruik van de fondsen voor, onderling overeen te komen, projecten en programma's (bijvoorbeeld Denemarken in Mozambique, de Verenigde Staten, Canada en de EG).

De Scandinavische landen, Canada en de USSR toonden in een aantal gevallen een sterke voorkeur voor ondersteuning van importsteun via *technische assistentie*.

De *organisatie* van de importsteunprogramma's was sterk verschillend. Sommige donoren vertrouwden op een eigen managementeenheid, al of niet met inschakeling van consultants, om de uitvoering en administratieve afhandeling van het begin tot het eind te kunnen beheersen; soms werd de afhandeling geheel overgelaten aan de overheid van het ontvangende land (veel donoren in Zimbabwe).

In de gevallen dat donoren intensief overleg hadden gepleegd over de vraag of een ontwikkelingsland importsteun zou moeten ontvangen, en zo ja hoeveel, bleek er nauwelijks sprake van coördinatie ten aanzien van de uitvoering van de programma's. Ook wanneer donoren importsteun ter beschikking stelden ter ondersteuning van een positief beoordeeld macro-economisch programma, verlangden zij toch vaak specifieke afspraken over de wijze van besteding. Dergelijke beslissingen worden echter niet op elkaar afgestemd, en kunnen diverse nadelige consequenties hebben: de origine-conditie kan leiden tot de aanschaf van duurdere of kwalitatief mindere produkten; de vaak toch al beperkte managementcapaciteit van de overheid wordt extra belast, hetgeen ten koste gaat van de voorbereiding en uitvoering van het eigen economische en sociale (aanpassings-) beleid; en individuele ondernemingen kunnen in de problemen komen wanneer zij alleen bepaalde types produkten mogen aanschaffen. Zelfs de eerste stap tot coördinatie, regelmatige uitwisseling van informatie, werd niet of slechts met de grootste moeite gezet. Gegeven de vele factoren (onder meer het eigen handelsbelang van donoren) die aanleiding geven tot significante donorbemoeienis met de individuele programma's, zullen volgende stappen (afstemming van de activiteiten, bijeenvoeging van de donorfondsen, vorming van één programma) grote beleidswijzigingen bij de donoren vereisen.

Inleiding

Nederland verleent al sinds de jaren zeventig een aanzienlijk deel van de bilaterale hulp in de vorm van importsteun. Tot het begin van de jaren tachtig was het grootste deel van de importsteun bestemd voor een groep Aziatische landen (India, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka). Deze hulp werd vooral gegeven ter algemene ondersteuning van bepaalde programma's (binnen een sector, bijvoorbeeld landbouw, of van een bepaalde overheidsinstantie).

De economische crisis in Afrika, tot uitdrukking komend in ernstige tekorten op de betalingsbalans en de overheidsbegroting, vormde in het begin van de jaren tachtig aanleiding om de importsteun aan landen in dat continent sterk op te voeren. De laatste jaren verleent Nederland importsteun aan die landen vaak in het kader en ter ondersteuning van een structureel aanpassingsprogramma.¹

Het aandeel van importsteun in de totale Nederlandse bilaterale hulp is gestegen van 15% in de tweede helft van de jaren zeventig tot 25% in 1988. Ook andere donoren (bilateraal en multilateraal) hebben de laatste jaren meer importsteun verleend. Deze stijging en de rol van importsteun binnen structurele aanpassingsprogramma's hebben de belangstelling voor evaluatie van dit hulpinstrument sterk gestimuleerd. Onder meer van de zijde van de Tweede Kamer is het belang hiervan onderstreept. De Expert Group on Evaluation van het Development Assistance Committee (DAC) heeft in 1987 een rapport opgesteld waarin de belangrijkste evaluatiebevindingen op het gebied van 'non-project assistance' van een tiental bilaterale donoren en de Wereldbank zijn weergegeven. Deze studie kwam tot stand mede op verzoek van de High Level Meeting van het DAC. Het rapport benadrukt het belang van importsteun bij het uitvoeren van programma's voor economische herstructurering. Importsteun wordt vooral als een middel gezien om ontwikkelingslanden snel en efficiënt goederen of fondsen ter beschikking te stellen. Het rapport wijst ook op de mogelijkheid met dit instrument het hulpvolume op peil te houden wanneer de capaciteit om projecten uit te voeren beperkt is.

1. Een structureel aanpassingsprogramma is een programma, veelal opgesteld in overleg met de Wereldbank en/of het IMF, dat beleidswijzigingen en concrete maatregelen bevat die ten doel hebben de economie van een land nieuwe impulsen te geven, c.q. weer levensvatbaar te maken. Sectorale aanpassingsprogramma's hebben een soortgelijk doel, maar dan voor een bepaalde sector van de economie.

In evaluaties van Nederlandse importsteun werd de nadruk tot dusver veelal gelegd op effecten op bedrijfs- en sectorniveau en op operationele aspecten. Macro-economische effecten en de relatie tussen importsteun en het economisch beleid in het ontvangende land kregen veel minder of in het geheel geen aandacht. Sinds april 1987 zijn er in Tanzania, Pakistan, Mozambique, Zimbabwe en Zambia evaluaties uitgevoerd volgens een aanpak waarbij meer rekening werd gehouden met de macro-economische omgeving waarbinnen deze hulp wordt gegeven. Dit syntheserapport is mede gebaseerd op de belangrijkste bevindingen van die evaluaties.

Het rapport is als volgt opgebouwd:

In deel I wordt de onderzoeksopzet beschreven. Hierbij staan de probleemstelling van het onderzoek en de gehanteerde evaluatiemethoden centraal.

Deel II geeft de achtergronden van de evaluatie. Eerst wordt ingegaan op het beleid, de omvang en de spreiding van de Nederlandse importsteun. Vervolgens worden de sociaal-economische ontwikkelingen in de vijf onderzochte landen beschreven en de importsteun die Nederland aan deze landen verstrekt heeft.

In deel III komen de bevindingen van de evaluatie aan de orde. In de eerste plaats wordt ingegaan op het effect van de importsteun op micro-, sector- en macroniveau. Daarna worden achtereenvolgens de tegenwaardefondsen, een aantal doelmatigheidsaspecten en de importsteun van andere donoren behandeld.

In deel IV, de slotbeschouwing, worden enkele speciale aandachtspunten behandeld.

Deel I: Onderzoeksopzet

1. Probleemstelling

1.1 Begripsbepaling

Importsteun kan worden gedefinieerd als ontwikkelingshulp in de vorm van importgoederen die niet direct gebruikt worden in het kader van specifieke hulp-projecten.

Importsteun is in omvang de belangrijkste vorm van de programmahulp. Andere vormen van programmahulp, die in dit rapport verder niet aan de orde komen, zijn:

- budgetsteun – het ter beschikking stellen van middelen voor ondersteuning van het overheidsbudget en/of bepaalde ontwikkelingsprogramma's;
- schuldverlichting – hiertoe worden onder meer gerekend kwijtschelding van schulden en opkoop van schuldentitels;
- leverantie van voedsel dat op de binnenlandse markt wordt verkocht – of schoon voedselhulp gezien zou kunnen worden als importsteun, bestaan er toch belangrijke verschillen en wordt deze vorm van programmahulp veelal apart behandeld.

In principe kan importsteun betrekking hebben op allerlei categorieën van goederen, zoals grondstoffen, reserve-onderdelen, kapitaalgoederen en consumptiegoederen.

Meestal worden de goederen op het moment van levering door de donor betaald. Soms wordt echter de rembourseringsprocedure toegepast, dat wil zeggen dat de donor reeds gerealiseerde importen achteraf financiert. Importsteun kan ook bestaan uit het beschikbaar stellen van deviezen die op een valutaveiling worden verkocht ten behoeve van bepaalde goederenleveranties. Tenslotte kan co-financiering van structurele aanpassingsprogramma's via de Wereldbank tot importsteun worden gerekend, omdat ook die fondsen primair gebruikt worden voor de financiering van importen.

De ontvangers van de met importsteun gefinancierde goederen moeten veelal de waarde van die goederen in lokale valuta betalen aan hun overheid. Deze overheidsinkomsten worden tegenwaardefondsen genoemd. Deze fondsen kunnen worden toegevoegd aan de algemene overheidsmiddelen van het ontvangende land. In dat geval betekent importsteun tevens algemene budgetsteun. Tegenwaardefondsen kunnen ook een, in overleg tussen ontvangend land en donor vast

te stellen, specifieke bestemming krijgen. Bij importsteun aan de publieke sector (ministeries, ontwikkelingsprogramma's van de overheid en dergelijke) zullen in het algemeen geen aparte tegenwaardefondsen worden opgebracht.

Importsteun heeft derhalve twee hoofdelementen. In de eerste plaats wordt buitenlandse koopkracht (deviezen) beschikbaar gesteld waarmee de ontvanger goederen kan importeren. In de tweede plaats wordt binnenlandse koopkracht (tegenwaardefondsen) gegenereerd ten behoeve van de overheid van het ontvangende land.

Een centrale beleidsvraag voor de donor is in hoeverre hij zelf invloed moet uitoefenen op de besteding van deviezen en tegenwaardefondsen.

De Nederlandse bilaterale importsteun wordt grotendeels gefinancierd uit twee programma's: het Betalingsbalanssteunprogramma¹ en de Landen- en regio-programma's.

Het Betalingsbalanssteunprogramma werkt voornamelijk met importsteun. In principe kunnen alle programma-, regio- en sectorlanden van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (circa 50 landen) in aanmerking komen voor betalingsbalanssteun. Jaarlijks wordt op basis van een aantal vaste criteria beslist welke landen hoeveel betalingsbalanssteun zullen ontvangen. De omvang en verdeling van betalingsbalanssteunfondsen kunnen van jaar tot jaar aanzienlijk verschillen.

De fondsen van de Landen- en regioprogramma's worden verdeeld over de tien programmalanden en vier programmaregio's (met 26 regiolanden), volgens een verdeelsleutel die van jaar tot jaar weinig verandert. Per land wordt besloten welk deel te bestemmen voor projecthulp en welk deel voor programmahulp, waaronder importsteun.

De bovengenoemde twee programma's worden in hoofdstuk 3 meer in detail behandeld.

1.2 Vraagstelling

Met de evaluaties van de Nederlandse importsteun in Mozambique, Tanzania, Zambia, Zimbabwe en Pakistan als uitgangspunt richt dit rapport zich op de volgende vragen:

- a. Wat waren de doelstellingen van de Nederlandse importsteun en op welke wijze heeft Nederland de besteding van met de hulp verbonden deviezen en tegenwaardefondsen beïnvloed?

1. In de internationaal gangbare terminologie (de DAC) wordt onder betalingsbalanssteun verstaan het beschikbaar stellen van vrij besteedbare deviezen zonder specifieke voorwaarden ten aanzien van de besteding van tegenwaardefondsen. In deze betekenis wordt uit het Nederlandse Betalingsbalanssteunprogramma slechts bij uitzondering 'echte' betalingsbalanssteun gegeven.

Punten die hier aan de orde zullen komen zijn:

- een inventarisatie van doelstellingen en criteria naar niveau: macro (bijvoorbeeld steun bij een aanpassingsprogramma of een deviezenveiling), sectoraal (bijvoorbeeld steun bij de instandhouding en benutting van productiecapaciteit in de industrie of de landbouw) en micro (bijvoorbeeld steun aan een bepaald bedrijf);
 - verschillen in doelstellingen tussen het Betalingsbalanssteunprogramma en de Landen- en regioprogramma's;
 - donorsturing van de importsteun, dat wil zeggen beïnvloeding van de bestemming en besteding van de hulp;
 - doelstellingen met betrekking tot het gebruik van tegenwaardefondsen.
- b. In hoeverre was het Nederlandse importsteunbeleid afgestemd op de sociaal-economische situatie en het beleid in het ontvangende land?

Aandachtspunten zijn hier vooral:

- de mate waarin, bij de bepaling van de Nederlandse doelstellingen, rekening is gehouden met de aard van de economische ontwikkelingen in het ontvangende land en met het aldaar gevoerde sociaal-economisch beleid;
 - eventuele verschillen in Nederlandse importsteundoelstellingen al naar gelang Nederland wel of niet instemt met het door het ontvangende land gevoerde beleid;
 - aansluiting van de keuzes van allocatiekanaal, sectoren, bedrijven, producten en dergelijke bij het beleid en de toewijzingssystemen van het ontvangende land.
- c. Wat was het effect van de importsteun op macro-, sector- en microniveau? In welke mate heeft het Nederlandse importsteunbeleid (en de uitvoering daarvan) dat effect beïnvloed?
- Het gaat hier om de feitelijke rol die de importsteun heeft gespeeld binnen de sociaal-economische situatie en het beleid van het ontvangende land op de verschillende niveaus. Een groot aantal aspecten komt hier naar voren, waaronder het substitutievraagstuk.
- d. Hoe doelmatig was de importsteun in termen van prijzen, kwaliteit en snelheid van leveranties? In welke mate heeft het Nederlandse importsteunbeleid die doelmatigheid bepaald?

Hier wordt aandacht besteed aan met name de volgende vragen:

- in hoeverre heeft de voorwaarde die Nederland stelt ten aanzien van de origine van produkten (partiële ontbinding²) tot handelverschuiving geleid?
2. Partiële ontbinding: de voorwaarde dat de hulp moet worden aangewend voor de aanschaf van goederen of diensten die afkomstig zijn uit Nederland en/of uit de ontwikkelingslanden die voorkomen op de Nederlandse lijst van 'eligible source countries'.

- in hoeverre hadden de Nederlandse procedures voor de aanschaf van goederen invloed op de prijs, de kwaliteit en de tijd die nodig is voor het afwickelen van de transacties?
- e. In welke mate was er sprake van donorcoördinatie? In hoeverre hield Nederland een eigen koers aan ten opzichte van het importsteunbeleid van andere bilaterale donoren en de Wereldbank en het IMF? Welke gevolgen had dit voor de betekenis van de importsteun?

Aandachtspunten zijn hier vooral:

- de mate waarin donoren gezamenlijk, en vaak op basis van structurele aanpassingsleningen en analyses van de Wereldbank en het IMF, importsteun besloten te geven;
- de verschillen tussen donoren voor wat betreft de doelstellingen en procedures van hun importsteunprogramma's en de gevolgen daarvan voor de uitvoering van sociaal-economisch beleid in het ontvangende land;
- het dilemma waarvoor een bilaterale donor kan komen te staan: het volgen van de analyses en standpunten van multilaterale financiële instellingen waardoor in gecoördineerd donorverband kan worden geopereerd, of het afwijken daarvan op basis van een eigen analyse.

Bij de behandeling van deze vragen wordt, waar relevant, onderscheid gemaakt tussen importsteun uit het Betalingsbalanssteunprogramma en importsteun uit de Landen- en regioprogramma's.

2. Onderzoeksaanpak

Bij het evaluatie-onderzoek is vooral gekeken naar de rol die de importsteun speelde binnen de relevante sociaal-economische omgeving en het beleid dat daarbij door het ontvangende land werd gevoerd. In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen micro-, sector- en macroniveau.

Als de Nederlandse importsteun gericht was op het microniveau, werd allereerst gekeken naar de individuele ontvangers en de betekenis die de hulp voor hen had. Er heeft onderzoek plaatsgevonden in enkele tientallen ondernemingen waarop de steun gericht was. Veelal waren dit bedrijven in de industriesector. Het onderzoek had vooral betrekking op een aantal kenmerken van het bedrijf (zoals marktpositie, financiële situatie, productiecapaciteit, import-intensiteit, werkgelegenheid en produktiviteit) en op zaken die specifiek betrekking hadden op de Nederlandse importsteun (zoals aard en omvang van de importen, bijdrage aan de capaciteitsbezetting, betaling van de tegenwaarde, procedures, prijs en kwaliteit, snelheid van de leverantie).

De op het microniveau gerichte hulp werd vervolgens ook binnen de sectorale context geanalyseerd, evenals de hulp die zijn bestemming pas op het sectorniveau had gekregen, zoals kunstmest- en medicijnenleveranties. Op dit niveau werd informatie verzameld over onder meer de omvang en de structuur van de sectoren, hun positie binnen de nationale economie, de produktiviteit en importafhankelijkheid, de economische efficiëntie, het prijs- en subsidiebeleid van de overheid voor die sectoren en de deviezenverdeling. Waar Nederlandse steun alleen voor financiering van kunstmest gebruikt werd, is onder meer het gebruik van kunstmest, de invloed op de landbouwproductie en het relevante prijs- en subsidiebeleid van de overheid onderzocht.

Alle importsteun werd tenslotte geplaatst in het macro-kader. Op dit niveau zochten de evaluatiemissies vooral naar gegevens omtrent:

- de aard van de economische ontwikkeling van het ontvangende land en de mate waarin externe en interne factoren hiervoor verantwoordelijk waren;
- de hoofdpunten van het economisch beleid van het land, met name het fiscale beleid, het handelsbeleid, maatregelen ter stimulering van de economische groei, sectorale prioriteitstelling, en de verhouding tussen particuliere en publieke sector;
- de deviezenpositie en het systeem voor deviezenallocatie.

Een deel van de informatie met betrekking tot het macro- en het sectorniveau was afkomstig uit studies van de landen zelf, multilaterale instellingen, bilaterale donoren en andere instanties. Daarnaast zijn gegevens beschikbaar gekomen uit gesprekken die de missieleden hebben gevoerd met vertegenwoordigers van overheidsinstellingen, zoals ministeries en instanties met een bijzondere verantwoordelijkheid voor een sector of een aspect van macro-economisch of sectorbeleid. Ook met particuliere instanties op sectorniveau is diverse keren gesproken.

Getracht is om op de verschillende niveaus meer inzicht te krijgen in de werking van het substitutie-effect.

Via de hierboven aangegeven benadering kwam een naar niveau gedifferentieerd beeld naar voren omtrent het effect van de diverse Nederlandse importsteun-activiteiten.

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van een aantal documenten van het DAC, de Wereldbank en enkele bilaterale donoren, waaronder USAID. Bijlage I bevat een samenvatting van de al eerder genoemde DAC-studie. Eind 1988 bracht de Wereldbank een evaluatierapport uit over tien jaar ervaring met structurele aanpassingsleningen. Dit rapport is samengevat in bijlage II.

Het onderzoek is verricht in vijf landen: Tanzania, Mozambique, Pakistan, Zambia en Zimbabwe. De evaluaties vonden plaats in 1987 en 1988 en belichtten de importsteun aan die landen vanaf 1984. De evaluatiemissies werden uitgevoerd door externe deskundigen die vanuit een onafhankelijke positie konden rapporteren. De samenvattingen van de bevindingen van de vijf evaluatiemissies zijn te vinden in bijlage IV.

Ook is een aantal andere Nederlandse importsteunevaluaties uit de periode 1986-1988 geraadpleegd. Deze evaluaties zijn weliswaar niet uitgevoerd volgens de hierboven beschreven evaluatie-opzet, maar verschaffen wel extra inzicht in de effecten van importsteun in uiteenlopende situaties. Een samenvatting van de resultaten van die evaluaties is opgenomen in bijlage V.

De resultaten van dit onderzoek dienen met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. In de eerste plaats moet gewezen worden op het feit dat de vijf landen waar de importsteunevaluaties zijn uitgevoerd en waarop dit synthesrapport is gebaseerd, geen representatieve steekproef vormen van het totale Nederlandse importsteunprogramma. In het onderzoek zijn Aziatische landen ondervertegenwoordigd; de Latijnsamerikaanse en francophone Westafrikaanse landen zijn in het geheel niet opgenomen.

In de tweede plaats zijn er de begrenzingen ten aanzien van de meetbaarheid van de effecten van importsteun. Hier spelen twee factoren een belangrijke rol: de fungibiliteit en oorzaak-gevolgrelaties.

Als er voor een bepaalde bestemming ook zonder de importsteun middelen zouden zijn vrijgekomen, dan spreekt men van substitutie of ook wel functionaliteit van de hulp. Met andere woorden, het is mogelijk dat de bestemming (op macro-, sector- of bedrijfsniveau) die donor en ontvangend land voor importsteun afspreken toch niet de beschikking krijgt over meer fondsen dan zonder de hulp het geval zou zijn geweest, omdat de importsteunfondsen substitueren voor andere fondsen. De donor maakt het mogelijk dat de voor de betreffende zaken gereserveerde fondsen vrijgemaakt worden voor aanwending in een andere, vaak onbekende richting. Het vaststellen van effecten is dan erg moeilijk. Substitutie kan betrekking hebben op zowel de importsteun zelf als de tegenwaardefondsen.

De tweede factor betreft de problematiek van het aanduiden van oorzaak en gevolg. Het gaat hier om het kunnen beantwoorden van de vraag in hoeverre veranderingen in sociaal-economische variabelen op de verschillende niveaus toe te schrijven zijn aan de importsteun. Het vaststellen van de effecten van deze hulp, die alleen uit goederenleveranties bestaat, kan zeer moeilijk zijn; allerlei andere factoren kunnen immers eveneens invloed hebben op het resultaat.

Bovengenoemde twee problemen bij de effectbepaling van importsteun worden ook benadrukt in het eerdergenoemde DAC-rapport (zie bijlage I).

Evaluatie van het effect van importsteun is uiterst gecompliceerd gebleken. De evaluaties hebben echter wel geleid tot een beter inzicht in een aantal belangrijke aspecten van de Nederlandse importsteun.

Deel II: Achtergronden

Dit deel bevat de achtergrondinformatie die nodig is voor een juist begrip van deel III, waarin de bevindingen van het evaluatie-onderzoek worden gepresenteerd.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het beleid, de omvang en de spreiding van de gehele Nederlandse importsteun gedurende een periode van bijna 15 jaar.

Hoofdstuk 4 spitst zich toe op achtergronden van de importsteun in de vijf onderzochte landen. Hier komen allereerst aan de orde een aantal belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen en het beleid dat het ontvangende land in deze heeft gevoerd. Vervolgens wordt voor elk land een beschrijving gegeven van de importsteun in het algemeen en die van Nederland in het bijzonder.

3. Nederlandse importsteun: Beleid, omvang en spreiding

3.1 Omvang en spreiding

Importsteun is geen nieuwe hulpvorm binnen de Nederlandse ontwikkelings-samenwerking. Reeds in de jaren zeventig bestond een aanzienlijk deel (ruim de helft) van de Nederlandse reguliere hulp aan landen als India, Bangladesh, Pakistan en Sri Lanka uit importsteun. De omvang van de importsteun is in de jaren tachtig zowel absoluut als relatief sterk toegenomen.

In 1988 werd importsteun in het kader van de bilaterale hulp geschat op circa f 760 mln. De totale programmahulp bedroeg in dat jaar zelfs circa f 1 miljard. Onder programmahulp vallen ook andere macro-gerichte hulpinstrumenten zoals budgetsteun en schuldenkwijschelding en opkoop van schuldentitels. In 1988 bedroeg importsteun circa 25% van de totale Nederlandse bilaterale hulp, tegenover slechts 15% in de periode 1975-1979.

Ook de verdeling van importsteun over de verschillende landen waarmee Nederland een hulprelatie heeft, is gewijzigd. De Aziatische landen India, Bangladesh, Pakistan en Sri Lanka ontvingen aan het eind van de jaren zeventig twee derde van de Nederlandse importsteun, terwijl de rest verdeeld was over landen in Afrika en Latijns Amerika. Sindsdien is de importsteun voor alle regio's toegenomen, maar de toename voor Afrika is aanzienlijk groter dan die voor de andere continenten, zodat sinds enkele jaren meer dan de helft van de importsteun naar Afrika gaat (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1

*Omvang bilaterale Nederlandse importsteun sinds 1975
(geschatte gemiddelde uitgaven in mln guldens op jaarbasis)*

Regio	1975-1979	1980-1984	1985-1988
Azië	200	270	320
Afrika	80	150	390
Latijns Amerika	30	40	50
Totaal	310	460	760

Belangrijke redenen voor de toename van importsteun aan Afrika zijn:

- toenemende problemen bij de absorptie van projecthulp. De economische crisis in de jaren tachtig heeft deze al langer bestaande problemen versterkt. De problemen gelden de uitvoerbaarheid en overdraagbaarheid van de projecten en de geringe kans op voortzetting van de activiteiten na beëindiging van de hulp;
- toenemende betalingsbalansproblemen.

Het overgrote deel van de Nederlandse bilaterale importsteun wordt gefinancierd uit de Landen- en regioprogramma's en het Betalingsbalanssteunprogramma. In de periode 1975-1979 kwam ongeveer de helft van de importsteun uit de Landen- en regioprogramma's, in 1988 80%. Door deze verschuiving heeft importsteun een meer continu karakter gekregen in de bilaterale samenwerking en is ze minder onderhevig aan extreme schommelingen dan in het verleden, toen importsteun in belangrijke mate werd gefinancierd door allocaties op jaarbasis uit het Betalingsbalanssteunprogramma.

Echter niet alleen in de Nederlandse bilaterale samenwerking, maar ook in de multilaterale samenwerking neemt importsteun een belangrijke plaats in. Van de Nederlandse multilaterale hulp wordt naar schatting 20%, ofwel f 200 mln per jaar, aangewend voor importsteun. Het merendeel hiervan is bestemd voor structurele aanpassingsprogramma's, zoals bijvoorbeeld de 'Speciale Afrika Faciliteit' van de Wereldbank. Hiervoor is in de periode 1985-1988 f 350 mln beschikbaar gesteld. In deze studie is de multilaterale importsteun buiten beschouwing gelaten.

Het belang van importsteun als hulpvorm is ook internationaal sterk toegenomen. In 1983-1984 werd ongeveer 22% van de multilaterale en bilaterale hulp van alle donoren tezamen in de vorm van importsteun beschikbaar gesteld en dit aandeel is sindsdien gestegen. De Wereldbank verstrekt de laatste jaren veel structurele en sectorale aanpassingsleningen, die beide als vormen van importsteun kunnen worden beschouwd. In 1980 bedroegen dergelijke leningen nog slechts 3% van de totale omvang van de Wereldbankleningen, maar in 1987 al 23%.

In de volgende twee paragrafen wordt het beleid ten aanzien van de twee belangrijkste Nederlandse importsteunprogramma's, te weten het Betalingsbalanssteunprogramma (3.2) en de Landen- en regioprogramma's (3.3), kort besproken. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op het Nederlandse beleid ten aanzien van de besteding van tegenwoordfonds. In de laatste paragrafen (3.5 en 3.6) wordt aandacht besteed aan respectievelijk de relatie tussen importsteun, structurele aanpassingsprogramma's en donorcoördinatie, en de relatie tussen economische hervorming en armoedebestrijding.

3.2 Het Betalingsbalanssteunprogramma

In 1975 werd de nieuwe begrotingscategorie III geïntroduceerd onder de naam 'Directe hulp aan armste landen en groepen'. Dit kwam voort uit de wens van de regering om ook buiten de toenmalige concentratielanden hulp te bieden in acute noodsituaties. Een van de hulpinstrumenten van dit programma was betalingsbalanssteun (IIIa).

In eerste instantie werden de IIIa-fondsen bestemd voor de ontwikkelingslanden die het meest getroffen waren door de grondstoffencrisis. De hulp zou vooral langs multilaterale kanalen worden geleid.

Het internationale overleg over steun aan deze landen bleek echter niet tot levensvatbare multilaterale activiteiten te leiden. Daarom werd in 1976 nog besloten om vanuit Categorie IIIa speciale bilaterale programmahulp aan de armste landen te verstrekken ter financiering van importen. Vanaf 1977 werd het Categorie-IIIa-programma definitief gericht op het geven van bilaterale betalingsbalanssteun: eenmalige, snel besteedbare hulp aan landen die het meest werden getroffen door een vorm van economische crisis.

Een belangrijke randvoorwaarde voor het verstrekken van betalingsbalanssteun was de 'aanvaardbaarheid' van het economische en sociale beleid van het ontvangende land. In een begin 1983 verschenen rapport¹ van een departementale werkgroep voor betalingsbalansproblematiek wordt het verband tussen de mate van sturing van de hulp en het interne beleid van het ontvangende land als volgt uitgewerkt:

- bij een combinatie van goed sociaal en slecht economisch beleid zal de hulp door Ontwikkelingssamenwerking expliciet moeten worden getoetst aan het effect op structurele betalingsbalansverbetering; met andere woorden, de steun moet niet in een bodemloos gat verdwijnen;
- in het geval van een slecht sociaal en goed economisch beleid kan worden overwogen de hulpverlening meer in de richting van armoedebestrijding te sturen, complementair aan het gevoerde economische aanpassingsbeleid.

Bij uitzondering werd ook direct doelgroepgerichte betalingsbalanssteun verleend, bijvoorbeeld door invoer van essentiële consumptiegoederen.

Het uitgangspunt bij betalingsbalanssteun was aanvankelijk, dat de hulp gericht was op de overbrugging van problemen van tijdelijke (conjuncturele) aard. De internationale economische en financiële ontwikkelingen hebben echter geleerd, dat de betalingsbalansproblemen van ontwikkelingslanden veelal een structureel karakter hebben. Het huidige uitgangspunt is daarom dat betalingsbalanshulp

1. Rapport van de Werkgroep Betalingsbalansproblematiek, DGIS, januari 1983.

alleen verantwoord is als het ontvangende land een op blijvend economisch herstel gericht beleid voert.

Gezien de omvang van de betalingsbalansproblemen kan Nederland slechts een deelbijdrage leveren aan blijvend economisch herstel. Samenwerking met andere donoren is daarom van essentieel belang. Dit betekent niet dat Nederland de door andere al dan niet multilaterale donoren gestelde voorwaarden altijd zou moeten volgen.

Sinds 1984 wordt de verdeling van de betalingsbalanssteun gedaan op basis van een beoordeling van de economische situatie, met name in hoeverre die recent verslechterd is, en op basis van een beoordeling van het economisch en sociaal beleid. Het gevoerde beleid dient globaal in overeenstemming te zijn met de aanbevelingen van de Wereldbank en het IMF. In juni 1987 is een notitie aan de Tweede Kamer toegestuurd over het beleid, de criteria en de uitvoeringsmodaliteiten met betrekking tot het Betalingsbalanssteunprogramma (zie bijlage VI).

De selectie van de landen beperkt zich tot de programmalanden, de regio-landen alsmede de sectorlanden. Voor wat betreft het aantal landen dat jaarlijks voor steun in aanmerking komt is altijd gesteld dat dit beperkt diende te zijn, gebaseerd op de gedachte dat de hulpallocatie een bepaalde orde van grootte vraagt, wil zij effectief zijn. Bij het vaststellen van de omvang van de betalingsbalanssteun voor een geselecteerd land wordt uitgegaan van een bedrag ter grootte van 0,5% van het bruto nationaal produkt als eerste indicatie.

Het Betalingsbalanssteunprogramma is in beginsel hestemd voor de financiering van lopende importen ter verbetering van de bezetting van de bestaande productiecapaciteit in de industrie-, landbouw- en dienstensector. De algemene richtlijn voor de besteding van de betalingsbalanssteun is dat vooral bedrijfstakken geselecteerd worden die een grote bijdrage leveren aan de economische groei. Voorts wordt getracht aan te sluiten op reeds lopende bilaterale programma's en op het Nederlandse exportpotentieel. Tevens wordt rekening gehouden met de mogelijkheid lokale vestigingen van Nederlandse bedrijven in het programma te laten participeren.

Tabel 3.2 geeft een overzicht van de committeringen, over de periode 1984–1988, voor de drie continenten. Voor meer gedetailleerde informatie op landenniveau wordt verwezen naar tabel 3.3.

Tabel 3.2

*Committeringen uit het Betalingsbalanssteunprogramma
in de periode 1984–1988 (in mln gulden)*

Regio	1984	1985	1986	1987	1988	Totaal
Azië	25	48	48	–	20	141
Afrika	136	118	237	115	150	756
Latijns Amerika	80	–	50	–	35	165
Totaal	241	166	335	115	205	1062

De feitelijke uitgaven lastens het Betalingsbalanssteunprogramma bedroegen in de jaren 1984–1988 respectievelijk *f*228 mln, *f*240 mln, *f*306 mln, *f*152 mln en *f*184 mln (totaal *f*1.110 mln).² De fluctuaties zijn vooral veroorzaakt door het feit dat deze begrotingspost ook gebruikt wordt om over- en onderschrijdingen op andere begrotingsposten en mee- en tegenvallers ten aanzien van de meerjarenramingen op te vangen. De verschillen met de committeringscijfers in tabel 3.2 zijn een gevolg van het feit dat committeringen niet in hetzelfde jaar tot uitgaven behoeven te leiden.

Uit tabel 3.2 blijkt dat de betalingsbalanssteun sterk geconcentreerd is op Afrika. Voorts blijkt uit tabel 3.3 dat de meeste landen die betalingsbalanssteun hebben ontvangen, behoren tot de categorie landen met een BNP per capita in 1986 van minder dan US \$ 500, en dat verschillende landen gedurende een aantal opeenvolgende jaren betalingsbalanssteun hebben ontvangen ondanks het feit dat betalingsbalanssteun telkens slechts voor één of twee jaar wordt gecommitteerd. Zo ontvingen Bangladesh, Soedan, Tanzania, Zambia, Mali en Mozambique gedurende de afgelopen tien jaar ieder meer dan vijfmaal, veelal gedurende een aaneengesloten periode, betalingsbalanssteun. Een tiental landen ontving ongeveer driekwart van de totale hulp uit het Betalingsbalanssteunprogramma gedurende deze periode.

Het Betalingsbalanssteunprogramma kent een aantal uitvoeringsvormen. Directe financiering van vooraf geïdentificeerde goederen is de meest voorkomende vorm. Ongeveer 60% van de hulp is in 1988 op deze manier besteed. Andere vormen zijn: opkoop van schuldtitels, co-financiering met de Wereldbank van

2. In de cijfers zijn de additionele co-financieringen met de Wereldbank in 1984–1986 niet opgenomen. Deze co-financieringen vonden plaats in een situatie waarin onderuitputting (achterblijven van de feitelijke uitgaven bij de toegestane uitgaven) van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking dreigde. Deze financieringen bedroegen in genoemde jaren respectievelijk *f*100 mln, *f*36 mln en *f*145 mln en waren voornamelijk bestemd voor landen in Sub-Sahara Afrika.

Tabel 3.3

Overzicht committeringen per land Betalingsbalanssteunprogramma 1977-1988
(in mln guldens)

Land	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<i>Regio Azië:</i>												
Bangladesh*	43	45	-	-	60	45	40	25	48	33	-	-
Birma*	30	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Filippijnen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	-	-
Laos*	-	-	-	25,5	-	-	-	-	-	-	-	-
Sri Lanka*	35	-	-	38,5	-	15	-	-	-	-	-	20
<i>Regio Afrika:</i>												
Burkina Faso*	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Egypte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20
Gambia*	-	-	-	-	-	-	-	10	5	5	-	-
Ghana*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	15	20
Guinee Bissau*	-	-	10	10	10	-	20	-	-	5	-	-
Kaap Verdië*	-	-	5	-	-	-	-	5	-	5	-	-
Kenya*	-	-	38	-	40	-	-	-	10	10	-	-
Malawi*	-	15	-	-	-	-	-	-	-	15	10	10
Mali*	-	-	-	-	-	-	-	11	10	15	15	15
Mozambique*	-	-	-	-	-	-	-	25	20	10	25	25
Niger*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	10	10
Oeganda*	-	-	-	45,6	-	-	-	20	-	-	-	-
Rwanda*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	-	-
Senegal*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25	20	20
Sierra Leone*	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Soedan*	-	12	50	-	25	-	40	20	20	20	-	-
Tanzania*	-	108**	30	57,5	52	-	-	-	33	25	-	30
Tunesië	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	-	-
Zambia*	-	-	27	-	-	15	-	25	20	37	20	-
Zimbabwe	-	-	-	-	-	-	20	20	-	-	-	-
<i>Regio Latijns Amerika:</i>												
Bolivia	-	-	-	-	-	-	12	20	-	35	-	25
Costa Rica	-	-	-	-	-	-	-	30***	-	-	-	-
Jamaica	-	30	25	49	-	-	-	-	-	-	-	10
Nicaragua	-	-	-	35	-	-	-	-	-	-	-	-
Peru	-	-	35	-	-	-	-	30	-	15	-	-

* BNP per capita in 1986 minder dan US\$ 500 (*World Bank Atlas*, 1988).

** Ook voor schuldenregeling in totaal 108 mln.

*** Lening.

aanpassingsprogramma's, ondersteuning van deviezenveilingen en reemboursering van reeds gerealiseerde importen. Het aandeel van deze hulpvormen in het Betalingsbalanssteunprogramma is de afgelopen jaren toegenomen van ongeveer 25% in de periode 1977-1982 tot 40% in 1988.

De Nederlandse betalingsbalanssteun wordt voornamelijk aangewend ter ondersteuning van landbouw en industrie. De verdeling over deze twee sectoren vertoont over de jaren sterke schommelingen. Gemiddeld is de helft bestemd voor de landbouwsector. Behalve kunstmest, waaraan bijna een kwart van alle betalingsbalanssteun is besteed, worden ook regelmatig pesticiden, pootaardappelen, zaden, landbouwwerktuigen en veterinaire producten geleverd. Gemiddeld is bijna 40% aangewend ten behoeve van de industrie, vooral in de vorm van grondstoffenleveranties. De resterende 10% is onder andere gebruikt voor de financiering van brandstof en consumptiegoederen.

Het Betalingsbalanssteunprogramma bestaat sinds enkele jaren nagenoeg geheel uit schenkingsmiddelen, die in partieel ontbonden vorm aan het ontvangende land worden aangeboden. In 1986 werd 31% van de bilateraal aangeboden betalingsbalanssteun besteed in Nederland en 63% in ontwikkelingslanden; in 1987 was dat respectievelijk 44% en 48%.

3.3 De Landen- en regioprogramma's

Er is geen algemeen beleidsdocument voor importsteun uit de Landen- en regioprogramma's (afgezien van passages in de Sub-Sahara notitie over dit onderwerp; zie hieronder). Het beleid voor deze importsteun wordt per ontvangend land vastgesteld en is onderdeel van het totale Nederlandse hulpbeleid ten aanzien van dat land zoals vastgelegd in een landen- of regiobeleidsdocument.

In de jaren zeventig bestond meer dan de helft van de bilaterale hulp aan de Aziatische landen, met uitzondering van Indonesië en Noord-Jemen, uit importsteun. In die periode werd het verlenen van importsteun vooral ingegeven door de wens een bepaald programma (binnen een sector of van een bepaalde overheidsinstelling) in algemene zin te ondersteunen. Bijkomende argumenten waren dat importsteun snel besteedbaar was en, vergeleken met projecthulp, een relatief geringe werkbelasting voor het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) met zich meebracht. Steun aan de betalingsbalans was veelal geen hoofdargument voor het verlenen van importsteun.

Sinds het begin van de jaren tachtig streeft Nederland ernaar het aandeel van importsteun binnen de Landen- en regioprogramma's aan de Aziatische landen (met uitzondering van Indonesië en Noord-Jemen) terug te dringen. Deze beleidslijn is ingegeven door de wens door middel van meer projecthulp het hulpprogramma ten behoeve van deze landen op meer specifieke doelen te kunnen

richten, waaronder directe armoedebestrijding. Het is echter gebleken dat deze ombuiging niet zo eenvoudig te realiseren is, omdat a) de regeringen van de meeste ontvangende landen importsteun prefereren boven projecthulp vanwege het, ook voor hen, flexibele karakter van importsteun; en b) het opbouwen van een projectenportefeuille veel tijd vergt.

De importsteuncomponent in de hulp aan India, Pakistan, Bangladesh en Sri Lanka is de afgelopen jaren wel iets teruggelopen, maar bedraagt nog steeds 40 à 50% van het kasplafond.³ Het is de bedoeling de importsteun voor deze landen de komende jaren verder te verlagen tot circa een derde van het kasplafond.

Indonesië en Noord-Jemen nemen een aparte positie in onder de Aziatische programmalanden. Tot 1986 ontvingen deze landen geen importsteun. Vanwege een plotselinge verslechtering van de betalingsbalans heeft Noord-Jemen in 1986, 1987 en 1988 een kwart van de fondsen onder het kasplafond in de vorm van importsteun ontvangen. Indonesië heeft in 1987 voor het eerst verzocht om programmahulp vanwege de sterk toegenomen budgettaire problemen van de overheid. Overeengekomen werd circa 20% van het kasplafond plus een additioneel bedrag van f 50 mln beschikbaar te stellen voor importsteun op rembourseringsbasis. De totale importsteun aan Indonesië bedroeg in de periode 1987-1989 jaarlijks zo'n f 80 mln.

De importsteuncomponent binnen de Landen- en regioprogramma's is voor verschillende Afrikaanse landen sinds het begin van de jaren tachtig toegenomen van nagenoeg nihil tot 40% of meer. Thans bedraagt het aandeel voor Egypte, Soedan en Kenya 40 à 50%, voor Zambia, Tanzania en Mozambique circa 75% en voor Zimbabwe 100%. De meeste West-Afrikaanse 'regio'-landen ontvangen slechts weinig importsteun uit de Landen- en regioprogramma's.

De toename van importsteun voor Afrikaanse landen was een reactie op de ernstige economische crisis waarin Sub-Sahara Afrika zich sinds het begin van de jaren tachtig bevindt. Deze crisis wordt gekenmerkt door onder meer onderbezetting van de bestaande productiecapaciteit als gevolg van tekorten aan deviezen. Daarom heeft Nederland besloten in die regio prioriteit te geven aan hulpvormen gericht op het beter benutten van de bestaande productiecapaciteit en instandhouding van essentiële maatschappelijke dienstverlening alvorens over te gaan tot capaciteitsuitbreiding. Nieuwe projecthulp wordt zeer terughoudend verleend omdat overheden nauwelijks in staat zijn de lopende kosten van bestaande activiteiten te dragen.

De notitie *Sub-Sahara Afrika* van 1986 geeft aan dat Nederland ernaar streeft de helft van de reguliere bilaterale hulp aan de landen in die regio beschikbaar

3. Kasplafond: de maximale hoeveelheid kasmiddelen die in een bepaald jaar mag worden uitgegeven (onder een bepaalde begrotingscategorie of een onderdeel daarvan). Kasplafonds kunnen in de loop van het jaar worden bijgesteld.

te stellen in de vorm van importsteun. In de recent uitgebrachte landenbeleidsplannen voor de periode 1989–1992 is deze intentie gehandhaafd, onder voorwaarde dat het ontvangende land een effectief economisch aanpassingsbeleid voert. Of, zoals in de Sub-Sahara Afrika notitie wordt gesteld: ‘zonder beleidsaanpassingen heeft niet-projectgebonden hulp weinig zin en zal het zelfs eerder de noodzaak om de onderliggende oorzaken van de economische achteruitgang aan te pakken, verminderen’. Deze conditie heeft er onder meer toe geleid dat het aandeel van de importsteun onder het kasplafond voor Soedan in 1988 is verlaagd van 50% tot 33%. Ook de importsteun uit de Landen- en regioprogramma’s aan Zambia is in dit verband bijgesteld, door middel van een grotere Nederlandse invloed op de besteding van de – in omvang gelijk gebleven – importsteun.

De Latijnsamerikaanse landen, met uitzondering van Suriname en Nicaragua, ontvangen nagenoeg geen importsteun uit de Landen- en regioprogramma’s. De hulpverlening aan Nicaragua bestaat sinds 1980 voor bijna de helft uit importsteun. Die importsteun is voor een deel gekoppeld aan projecthulp. Ook ten aanzien van Suriname is in beginsel overeengekomen een belangrijk deel van de hulp aan te wenden ten behoeve van de invoer van essentiële goederen.

In tabel 3.4 is de omvang en de regionale verdeling van de importsteun uit de Landen- en regioprogramma’s voor de afgelopen jaren samengevat.

Tabel 3.4

*Importsteun uit de Landen- en regioprogramma’s
(committingen in mln gulden)*

Regio	1984	1985	1986	1987	1988
Azië	205	200	270	300	310
Afrika	150	150	200	270	230
Latijns Amerika	10	10	10	10	60
Totaal	365	360	480	580	600

N.B.: De hoogte van de kasplafonds voor de drie regio's was in 1988 f 670 mln voor Azië, f 480 mln voor Afrika en f 180 mln voor Latijns Amerika, inclusief Suriname.

Importsteun uit de Landen- en regioprogramma’s wordt grotendeels (80%) verstrekt in de vorm van directe financiering van goederenaankopen. De overige 20% wordt verstrekt in de vorm van reemboursering van reeds gerealiseerde importen en co-financiering van structurele aanpassingsleningen van de Wereldbank.

Ruim 60% van de importsteun uit de Landen- en regioprogramma’s is gebruikt voor goederen voor de landbouw. Meer dan twee derde daarvan bestond uit kunstmestleveranties. Tussen 1975 en 1988 bedroeg de totale kunstmeststeun

onder de reguliere bilaterale hulp zo'n f2 miljard. De sterke concentratie van de hulp op de landbouw is mede een gevolg van het Nederlandse bilaterale landenbeleid, waarin plattelandontwikkeling in het algemeen, en verhoging van de voedselproductie in het bijzonder, hoge prioriteit hebben.

Ongeveer een vijfde van de importsteun uit de Landen- en regioprogramma's werd besteed aan goederen voor de industrie. Daarnaast is regelmatig steun verleend aan sociale sectoren (gezondheidszorg, onderwijs), zoals in Mozambique.

Voor de meeste landen bestaat de importsteun uit de Landen- en regioprogramma's uit schenkingen. Alleen Indonesië en India krijgen de importsteun in de vorm van concessionele leningen. De fondsen zijn grotendeels partieel ontbonden. Ongeveer 60% van de fondsen in de periode 1986-1987 is besteed in Nederland.

3.4 Tegenwaardefondsen

Invoersteun is in een groot aantal gevallen bestemd geweest voor particuliere bedrijven of semi-overheidsinstellingen, die voor het verkrijgen van deze goederen een tegenprestatie in lokale valuta – de zogenaamde tegenwaardefondsen – dienden te betalen aan hun overheid.

De uitgangspunten van het huidige Nederlandse beleid inzake tegenwaardefondsen dateren reeds van het midden van de jaren zeventig. Alhoewel dit beleid de afgelopen tien jaar regelmatig ter discussie heeft gestaan, heeft dit niet geleid tot principiële wijzigingen in het Nederlandse standpunt hierover.

Tot nu toe was het beleid dat Nederland zich niet bemoeide met het administratieve beheer en de besteding van de tegenwaardefondsen. In de Herijkingsnota van 1984 is echter een uitzondering gemaakt voor die gevallen waarin de ontvangende overheid zelf voorstellen doet om tegenwaardefondsen op een speciale rekening te storten ten behoeve van de financiering van lokale kosten van bilaterale projecten.

De volgende argumenten zijn met name genoemd om geen afspraken te maken over de besteding van tegenwaardefondsen:

- Tegenwaardefondsen zijn bedoeld om het budgettekort van de overheid terug te dringen.
- Tegenwaardefondsen zijn bedoeld als algemene financiële ondersteuning van het, door Nederland geapprecieerde, sociaal-economische beleid van de ontvangende overheid. Eventuele specifieke bestedingsafspraken brengen het risico met zich mee dat het beleid en de prioriteiten van het ontvangende land onnodig doorkruist worden.
- Bestedingsafspraken veroorzaken veelal een zware administratieve belasting zowel voor het ontvangende land als voor Nederland. Daardoor, en soms ook

door gebrek aan medewerking van het ontvangende land, bestaat het gevaar dat:

- tegenwaardefondsen accumuleren op geblokkeerde rekeningen. Door inflatie neemt de waarde van tegenwaardefondsen dan snel af,
 - de implementatie van de afspraken moeilijk te verifiëren is, waardoor twijfel kan ontstaan omtrent de nakoming van de afspraken.
- Het tweemaal maken van bestedingsafspraken over dezelfde financiële middelen, zogenaamde dubbele binding, is in strijd met de 'self-reliance' gedachte, en daarom principieel bezwaarlijk.
- Verhogen van de conditionaliteit van de hulp bemocilijkt een effectieve donor-coördinatie.

Terwijl het officiële Nederlandse beleid met betrekking tot tegenwaardefondsen ongewijzigd is gebleven, is het aantal uitzonderingen op de algemene regel de afgelopen jaren toegenomen. Argumenten voor het maken van afspraken over de besteding van tegenwaardefondsen zijn:

- Door middel van bestedingsafspraken kunnen tegenwaardefondsen gebruikt worden als 'counterpart'-bijdrage aan de lokale kostenfinanciering van bilaterale projecten, zodat Nederland niet onder druk komt te staan zijn aandeel in de lokale kostenfinanciering van bilaterale projecten te verhogen.
- De afspraken over de besteding van de deviezen van de importsteun zijn soms heel globaal. Dit leidt tot de wens van de donor de hulp in tweede instantie, namelijk via bestedingsafspraken over de tegenwaardefondsen, een meer specifieke bestemming te geven. Deze bestedingsafspraken betreffen meestal steun aan achtergebleven regio's, armere bevolkingsgroepen of sectoren die in de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking prioriteit hebben.
- De donor kan het budgetallocatiebeleid van het ontvangende land trachten te beïnvloeden wanneer hij zich niet kan conformeren aan het algemeen sociaal-economische beleid van het ontvangende land, bijvoorbeeld ten aanzien van aandacht voor arme bevolkingsgroepen, achtergebleven regio's of onderbe-deelde sectoren.

In 1987 werden over ongeveer 15 à 20% van de tegenwaardefondsen bestedingsafspraken gemaakt. De afspraken over tegenwaardefondsen van importsteun uit de Landen- en regioprogramma's betreffen veelal financiering van lokale kosten van bilaterale projecten en programma's. De afspraken over de tegenwaardefondsen van de importsteun uit het Betalingsbalanssteunprogramma betreffen veelal globale steun aan sectoren en regionale ontwikkelingsplannen. Belangrijkste reden voor dit onderscheid is dat over de tegenwaardefondsen van betalingsbalanssteun geen lange-termijnafspraken kunnen worden gemaakt vanwege het ad hoc karakter van deze hulp.

3.5 Structurele aanpassingsprogramma's en donorcoördinatie

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat binnen het Nederlandse importsteun-beleid het oordeel over de kwaliteit van het economisch beleid van het ontvangende land een belangrijke rol speelt. In de Nederlandse oordeelsvorming over de kwaliteit van het economisch beleid wordt veel waarde gehecht aan de visie van de Wereldbank en het IMF, omdat verondersteld wordt dat zij het best geëquipeerd zijn om het macro-economisch beleid in ontwikkelingslanden te analyseren, te beoordelen en zo nodig te ondersteunen. Deze instellingen worden daarom ook het meest geschikt geacht om het voortouw te nemen bij de donorcoördinatie op het vlak van de macro-economische beleidsadvisering en hulpverlening.

Overeenstemming tussen een ontwikkelingsland en de Wereldbank en het IMF over een structureel aanpassingsprogramma is voor Nederland een belangrijk criterium voor het verlenen van importsteun. Alhoewel deze programma's van land tot land verschillen, hebben ze veel gemeenschappelijke kenmerken:

- vermindering van tekorten op de betalingsbalans, met name door een flexibele wisselkoers en stimulering van de export; meer in het algemeen: liberalisatie van het handelsregime;
- terugdringing van het tekort op de overheidsbegroting door rationalisatie van de uitgaven en verhoging van de inkomsten;
- stimulering van de economische groei door vermindering van overheidscontrole op de economie, liberalisatie van prijzen, vermindering van subsidies en belastingen, diversificatie van de produktiestructuur, enz.;
- beperking van de inflatie;
- reorganisatie van inefficiënte overheidsdiensten en overheidsbedrijven;
- stimulering van binnenlandse besparingen.

Structurele aanpassingsprogramma's hebben betrekking op herstel en herstructurering van de gehele economie van een land. Daarnaast zijn er ook aanpassingsprogramma's die op een bepaalde sector gericht zijn. De Wereldbank ondersteunt de twee types aanpassingsprogramma's meestal met respectievelijk een structurele aanpassingslening en een sectorale aanpassingslening. Het IMF geeft vaak steun met een 'stand-by'-krediet en/of een krediet uit de 'extended structural adjustment facility'. Deze laatste kredietvorm heeft een langere looptijd en lagere rente dan een 'stand-by'-krediet.

Indien een land zowel een structurele aanpassingslening van de Wereldbank als een krediet met lange looptijd en lage rente van het IMF wil ontvangen, stelt het in overleg met die instellingen een 'policy framework paper' op. Zo'n document komt neer op een verkorte versie van een aanpassingsprogramma en bevat een beschrijving van het voorgenomen macro-economisch beleid op basis

waarvan de Wereldbank en het IMF hun leningen verstrekken. Het bevat ook een indicatie van de benodigde buitenlandse financiële hulp. De Wereldbank en het IMF bepleiten dat ook bilaterale donoren 'policy framework papers' als leidraad voor hun macro-economische hulpverlening hanteren. In 1988 hadden 24 ontwikkelingslanden, waarvan 19 Afrikaanse, een dergelijk document opgesteld.

Uit het bovenstaande moet niet de conclusie getrokken worden dat Nederland het beleid van de Wereldbank ten aanzien van aanpassingsprogramma's altijd zonder meer volgt. Nederland wil zich zelfstandig een oordeel kunnen vormen over de kwaliteit van economisch beleid. Ook wil Nederland deelnemen aan overleg over te voeren macro-economisch beleid, via bilaterale contacten met de betrokken landen en de Wereldbank en via de bijeenkomsten van de Consultatieve Groep, waar alle donoren voor een bepaald land bijeen zijn. In deze bijeenkomsten wordt de economische situatie in het betreffende land besproken, alsmede gewenste beleidsaanpassingen en de noodzakelijke omvang van externe financiering. Bijeenkomsten van de Consultatieve Groep kunnen een belangrijke rol spelen bij verbetering van donorcoördinatie. Er wordt naar gestreefd elk jaar zo'n bijeenkomst te organiseren voor ieder land dat een structureel aanpassingsprogramma uitvoert. Voor andere landen worden ze ook, maar minder vaak gehouden. In 1987 vonden 24 bijeenkomsten plaats, onder andere voor Pakistan, Zambia, Mozambique en Tanzania.

3.6 Structurele aanpassing en de sociale dimensie

De laatste jaren is veel kritiek losgekomen op de economische aanpassingsprogramma's die de Wereldbank en het IMF aan de ontwikkelingslanden hebben opgelegd. Met name UNICEF heeft vanaf het midden van de jaren tachtig een belangrijke rol gespeeld bij het stimuleren van een brede discussie over de effecten van aanpassingsprogramma's.

De kritiek van UNICEF richtte zich voornamelijk op de gevolgen van de aanpassingsprogramma's voor de zwakkere bevolkingsgroepen in de samenleving. UNICEF constateerde een sterke toename van de ondervoeding in een aantal van de landen die een aanpassingsprogramma doorvoerden. Tevens werd in enkele gebieden een stijging van de kindersterfte waargenomen.

In het kader van structurele aanpassingsprogramma's vinden meestal aanzienlijke devaluaties plaats, terwijl bovendien vele (prijs)subsidies worden afgeschaft. Deze maatregelen hebben een prijsverhogend effect op veel producten. De gevolgen van de verschillende prijsverhogingen voor de koopkracht zullen per bevolkingscategorie verschillen, afhankelijk van hun consumptiepatroon en inkomstenbron. In het algemeen kan vastgesteld worden dat met name de lage- en midden-inkomensgroepen in de stedelijke gebieden worden getroffen door

de bezuinigingsmaatregelen in de vorm van hogere voedselprijzen, hogere prijzen van overheidsvoorzieningen (elektriciteit, water, transport, e.d.) en minder werkgelegenheid. Invoering van aanpassingsmaatregelen hebben in een aantal landen, vooral in de stedelijke gebieden, dan ook geleid tot ernstige (brood-)rellen.

Vanaf 1984 heeft UNICEF gepleit voor 'aanpassing met een menselijk gezicht': de aanpassingsprogramma's van het IMF en de Wereldbank zouden zodanig gewijzigd moeten worden dat de armste groeperingen binnen de ontwikkelingslanden worden beschermd. Sindsdien zijn ook verschillende andere internationale en particuliere organisaties zich met dit onderwerp gaan bezighouden.

Het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is erop gericht de relatie tussen economische hervorming en armoedebestrijding via twee invalshoeken te versterken, namelijk:

- a. Via *integratie* van structureel aanpassingsbeleid en armoedebestrijdingsbeleid. Aanpassingsprogramma's dienen zodanig te worden ontworpen dat – zonder dat de hoofddoelstellingen van de aanpassingsprogramma's worden aangetast – eventuele negatieve (korte-termijn)effecten ten aanzien van de armste bevolkingscategorieën zoveel mogelijk beperkt blijven, en structurele mogelijkheden om positieve (korte-termijn)effecten ten behoeve van de armste bevolkingscategorieën te realiseren, worden benut. Voorbeelden van een geïntegreerde aanpak zijn steun voor de gefaseerde afbouw van voedselsubsidies en voor graanmarkt-herstructureringsprogramma's, importsteun voor industrieën die basisconsumptiegoederen fabriceren of voor de import van goederen die noodzakelijk zijn voor het in stand houden van essentiële maatschappelijke voorzieningen.
- b. Via een *flankerend* beleid dat erop gericht is door middel van het ondernemen van aanvullende activiteiten (projecten en programma's) negatieve effecten op te vangen. Bij het identificeren van flankerende activiteiten wordt niet alleen gedacht aan activiteiten in de sfeer van maatschappelijke voorzieningen (onderwijs en gezondheidszorg), maar met name ook aan activiteiten gericht op het beschermen/versterken van de produktieve inkomens van arme bevolkingscategorieën, zoals extra steun aan de kleinschalige industriële sector, aan speciale werkgelegenheidsprojecten en aan kleine boeren die in geringe mate in de geldeconomie zijn geïntegreerd.

De Nederlandse opstelling in internationale fora is dat aanpassingsprogramma's aan de volgende voorwaarden moeten voldoen om resultaten te bereiken.

Op de eerste plaats moet, naast het streven de negatieve effecten op de meest kwetsbare groepen te beperken, armoedebestrijding integraal onderdeel uitmaken van aanpassingsprogramma's.

Ten tweede zullen betrokken regeringen zelf politieke verantwoordelijkheid voor de programma's moeten nemen en daarvoor steun c.q. begrip van de bevolking zien te verwerven. Een en ander zal moeten geschieden op basis van zorgvuldige formulering van het aanpassingsprogramma, onder meer omvattend een realistisch tijdschema en onderkenning van een aantal diepgewortelde structurele problemen.

Ten derde zal er voldoende uitvoerende capaciteit aanwezig dienen te zijn, zonodig te versterken met assistentie van donoren. In het algemeen missen de ontwikkelingslanden bovendien de institutionele capaciteit om op gelijkwaardige basis te participeren in het tot stand komen van aanpassingsprogramma's. Assistentie bij het opbouwen van institutionele capaciteit lijkt derhalve dringend gewenst.

Tot slot moeten aanpassingsprogramma's de nodige externe ondersteuning krijgen zowel door voldoende en tijdige financiering als door verbetering van het internationale handelsklimaat. Zo is bijvoorbeeld ook voor de opvang van effecten van aanpassing op de armen een aanzienlijke extra financieringsbron noodzakelijk.

Tijdens een recent beleidsdebat over ontwikkelingssamenwerking werd aan deze problematiek van aanpassingsprogramma's veel aandacht besteed. In bijlage III is een brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over de effecten van aanpassingsprogramma's opgenomen.

4. Sociaal-economische ontwikkelingen en importsteun in de vijf onderzochte landen

In dit hoofdstuk worden, voor elk van de vijf landen waar de Nederlandse importsteun in het kader van deze studie is geëvalueerd, achtereenvolgens besproken:

- de sociaal-economische ontwikkelingen;
- het deviezenallocatiesysteem;
- het belang van importsteun in het algemeen, en de omvang en het beleid van de Nederlandse importsteun.

4.1 Tanzania

Sociaal-economische ontwikkelingen Tanzania

Sinds het eind van de jaren zeventig tot het midden van de jaren tachtig is het bergafwaarts gegaan met de Tanzaniaanse economie. De belangrijkste externe oorzaken waren: de oorlog met Oeganda (1978), sterke prijsstijgingen van brandstoffen (1979/1980), droogteperioden (begin van de jaren tachtig), structurele vermindering van de vraag op de wereldmarkt naar sisal (destijds een belangrijk Tanzaniaans exportproduct), en recessie in de wereldeconomie resulterende in een verslechtering van de ruilvoet van Tanzania.

Er waren ook diverse interne oorzaken, die voortvloeiden uit het Tanzaniaanse overheidsbeleid, zoals:

- het niet adequaat reageren op veranderde (externe) economische omstandigheden, met name door het handhaven van een vaste overgewaardeerde wisselkoers en rigide binnenlandse prijzen;
- een ver doorgevoerde overheidscontrole op de economie, hetgeen leidde tot een inefficiënte economische structuur;
- een laag rendement op nieuwe (met name industriële) overheidsinvesteringen;
- verwaarlozing van de landbouwsector;
- voortgaande groei van de overheidsuitgaven.

Tussen 1978 en 1985 is het bruto nationaal product (BNP) per capita (in constante prijzen) in totaal met circa 12% gedaald. Het tekort op de overheidsbegroting liep op tot 16% van het BNP. De betalingsbalans verslechterde aanmerkelijk door daling van de exporten en stijging van de rentebetalingen. Hierdoor daalde de hoeveelheid deviezen beschikbaar voor importen; het importvolume in 1982 was 32% van dat in 1978. Er ontstond zo een groot tekort aan grondstoffen,

reserve-onderdelen en consumptiegoederen. De capaciteitsbenutting in de industrie daalde tot gemiddeld 25% en het aandeel van de industriële produktie in het BNP daalde van 13% in 1978 tot 4% in 1985. Ook de kwaliteit van onderwijs- en gezondheidszorgvoorzieningen kwam in het gedrang. De grote vooruitgang die in deze sectoren in de jaren zeventig was geboekt ging voor een deel weer verloren.

De Tanzaniaanse overheid probeerde in 1982 het tij te keren met het *Structural adjustment program*. De Wereldbank en het IMF vonden dit beleid echter niet ingrijpend genoeg en verleenden er daarom geen financiële steun aan. Dit had tot gevolg dat diverse bilaterale donoren hun hulpverlening verminderden. Aanvankelijk had het nieuwe beleid een positieve invloed op de economie, maar al snel bleek dat de maatregelen niet verstrekkend genoeg waren om de economie uit het slop te halen, zeker bij afwezigheid van extra externe financiering. Desalniettemin was in deze periode een eerste belangrijke stap gezet op weg naar een drastische beleidswijziging.

In 1986 bereikte de Tanzaniaanse overheid overeenstemming met het IMF en de Wereldbank over een structureel aanpassingsprogramma, het *Economic recovery program* (ERP), voor de periode 1986-89. Daarop verstrekke het IMF een 'stand-by'-krediet en de Wereldbank een 'multisector rehabilitation credit'. Ook verschillende bilaterale donoren hebben dit aanpassingsprogramma ondersteund door co-financiering met de Wereldbank en/of bilateraal verstrekte importsteun.

Hoofddoel van het ERP was herstel van de economische groei. De specifieke doelstellingen van het ERP waren:

- toename van de landbouwproduktie door middel van verhoging van prijzen, verbetering van marktstructuren en toename van overheidsfondsen en beschikbare deviezen voor de landbouwsector;
- rehabilitatie van de fysieke infrastructuur;
- verbetering van de capaciteitsbenutting in de industrie door middel van toewijzing van deviezen aan prioritaire sectoren en industrieën;
- herstel van het evenwicht op de betalingsbalans en het overheidsbudget.

De belangrijkste voorgenomen maatregelen opgenomen in het ERP waren:

- liberalisatie van de handel (in 1980 vielen 400 produktcategorieën onder prijscontrole, medio 1988 waren dat er nog slechts 12);
- voortzetting van de devaluatie van de Tanzaniaanse Shilling tot een evenwichtskoers zou zijn bereikt (de koers van de Shilling tegen de Amerikaanse Dollar daalde van 17 begin 1986 naar 145 in juli 1989);
- verbetering van het allocatiemechanisme voor deviezen, door vooral meer rekening te houden met de economische efficiëntie van potentiële ontvangers;
- verhoging van rentetarieven tot op een niveau van positieve reële rentevoeten;
- verhoging van opkooprijzen van landbouwexportprodukten tot 60 à 70% van de wereldmarktprijzen;

- vermindering van het tekort op de overheidsbegroting door onder andere verbetering van de belastinginning, vermindering van het aantal ambtenaren en reorganisatie van verlieslijdende overheidsbedrijven;
- nadruk op investeringen voor rehabilitatie; nieuwe investeringen worden alleen verricht indien ze direct exportinkomsten opleveren, knelpunten in bestaande productieprocessen opheffen of essentiële consumptiegoederen produceren;
- beperking van de geld- en kredietexpansie tot 15 à 20% per jaar.

Dankzij een sterke toename van de landbouwproductie (voedsel en exportprodukten) groeide de economie in 1987, 1988 en 1989 met circa 4%. De effectieve capaciteit van transportfaciliteiten, agro-industrie en handelsinstellingen bleek echter onvoldoende om de toegenomen productie te verwerken. Veel producten bleven in het handels- en verwerkingscircuit 'steken'. Dat had tot gevolg dat de handels- en verwerkingsinstellingen veel krediet nodig hadden om deze voorraden te financieren, hetgeen inflatie stimuleerde, en dat er minder werd geëxporteerd dan gezien de productie mogelijk zou zijn.

Ondanks deze problemen kan geconcludeerd worden dat het ERP in belangrijke mate heeft bijgedragen aan herstel van de economische groei en aan het tot staan brengen van verdere toename van de tekorten op de betalingsbalans en de overheidsbegroting. Desalniettemin kan het nog jaren duren voordat er sprake zal zijn van een evenwichtige betalingsbalans en overheidsbegroting en van een economische structuur die resulteert in een duurzame economische groei per capita.

Deviezenallocatie Tanzania

Gedurende de periode waarop de evaluatie betrekking had, functioneerde het deviezenallocatiesysteem gebrekkig. In feite vond de toewijzing van deviezen voornamelijk ad hoc plaats. Er was geen planmatige sectorale verdeling of selectie op basis van efficiënt gebruik door de individuele ontvangers. De beschikbare deviezen waren voor een aanzienlijk deel afkomstig van importsteun van diverse donoren, die de besteding van hun importsteun niet wilden laten bepalen door het Tanzaniaanse deviezenallocatiesysteem. Na de start van het ERP in 1986 vergrootte Tanzania haar invloed op de allocatie van de importsteundeviezen.

In 1987 maakte de Tanzaniaanse overheid een begin met een meer systematische aanpak van de administratieve deviezenallocatie. Bedrijven en importeurs werden uitgenodigd hun deviezenbehoefte voor een periode van zes maanden kenbaar te maken. De Tanzaniaanse overheid verdeelde dan de verwachte beschikbare deviezen op basis van een sectorale importplanning, die opgenomen was in het ERP, en op basis van een aantal economische en behoeftecriteria, waaronder de economische efficiëntie van een bedrijf.

Een verbeterd functioneren van het administratieve allocatiesysteem is echter, met name in de visie van de Wereldbank en het IMF, geen einddoel maar een

tussenstap op weg naar afschaffing van het allocatiesysteem. Reeds vanaf 1986 werden bepaalde deviezen niet meer aan administratieve allocatie onderworpen. Zo kregen exporteurs de mogelijkheid een deel van de door hen verdiende deviezen te behouden. Voorts werd in 1988 het *Open general license* systeem ingevoerd. Daarbij hebben deelnemende bedrijven voor bepaalde categorieën producten gegarandeerde toegang tot deviezen; er bestaan maximumbedragen per bedrijf per jaar en per transactie. Vanwege de beperkte bureaucratische procedures en de maxima-regelingen is dit systeem vooral geschikt voor kleinere bedrijven, die over het algemeen efficiënter produceren en veel minder deviezen absorberen.

Bovengenoemde maatregelen hebben ertoe bijgedragen dat de deviezenallocatie na 1986 langzaam is verbeterd in de zin dat efficiënte bedrijven een grotere toegang tot deviezen kregen en dat de administratieve allocatie gebaseerd werd op een deviezenplanning en op allocatiecriteria.

Importsteun Tanzania

Importsteun is een uitermate belangrijke deviezenbron voor Tanzania en de tegenwaardefondsen van die importsteun vormen een belangrijke financieringsbron voor het Tanzaniaanse overheidsbudget. In 1980-1982 was de waarde van de totale importsteun gelijk aan ruim 10% van de goederenimport. Na 1986 is dat opgelopen tot bijna 30%. De tegenwaardefondsen dekten in 1987-1988 17% van de overheidsuitgaven. Inclusief de inkomsten van importtarieven en belastingen geheven over de onder deze hulp geïmporteerde goederen was het aandeel vermoedelijk zelfs zo'n 25%.

In de periode van 1982 tot en met 1986 heeft Nederland circa f230 mln importsteun aan Tanzania verstrekt, hetgeen overeenkwam met circa 50% van de totale Nederlandse bilaterale hulp aan Tanzania. Dit percentage is na 1986 opgelopen tot circa 75. Tot 1986 werd het overgrote deel van de importsteun gefinancierd uit de Landen- en regioprogramma's. Na de start van het ERP kwamen ook aanzienlijke bedragen beschikbaar uit het Betalingsbalanssteunprogramma.

In 1982 was bijna de gehele Nederlandse importsteun bestemd voor de landbouwsector. Vanaf 1983 werden ook goederen voor de industriële sector gefinancierd. Gedurende de periode 1983-1986 is ongeveer de helft van de Nederlandse importsteunfondsen gebruikt voor financiering van goederen voor de industrie; de andere helft is gebruikt voor landbouwgoederen en goederen voor de suiker- verwerkende en de katoenverwerkende industrie.

Ongeveer een derde deel van de importsteun voor de landbouwsector is aangewend voor de financiering van kunstmest. Voorts zijn er ook grondstoffen voor de kunstmestproductie, landbouwwerktuigen en -gereedschappen, zaden,

veterinaire produkten en schaarse consumptiegoederen (golfplaten, fietsen, etc.) voor de boeren gefinancierd.

De importsteun voor de katoen- en de suikersector betrof geen op zichzelf staande goederenleveranties, zoals het geval is bij de meeste importsteun, maar vormde onderdeel van een omvangrijk Nederlands hulppakket voor die sectoren, waarin ook technische assistentie en investeringsprojecten waren opgenomen. Deze Nederlandse steun was onderdeel van sector-rehabilitatieplannen, die eveneens met Nederlandse assistentie waren opgesteld. De Nederlandse importsteun werd gebruikt voor de financiering van grondstoffen, onderdelen en kapitaalgoederen voor de verwerking en het transport van de produkten.

De importsteun voor de industriële sector bestond uit de leverantie van grondstoffen, reserve-onderdelen en, bij uitzondering, ook kapitaalgoederen voor een vrij groot aantal ondernemingen werkzaam in uiteenlopende takken van bedrijvigheid, zoals de fabricage van banden, blik, suiker, radio's, eetbare oliën, glas, katoen, zeep en kleding. De importsteun voor de fabricage van banden bedroeg ongeveer 40% van de totale importsteun voor de industriële sector.

Voor 1983 waren de doelstellingen van de Nederlandse importsteun niet duidelijk geëxpliciteerd. In de periode 1984–1986 hebben de twee overheden een discussie gevoerd over de doelstellingen en allocatiecriteria van de Nederlandse importsteun en kreeg het importsteunbeleid een duidelijke vorm.

Aanleiding voor verlening van importsteun vormde het tekort aan deviezen. De steun was gericht op: 'verbetering van het gebruik van de bestaande productiecapaciteit en steun aan sleutelsectoren van de Tanzaniaanse economie, door levering van grondstoffen en reserve-onderdelen'. Een doelstelling was ook 'verbetering van de deviezenopbrengsten'.

Bovengenoemde macro-doelstellingen werden op sectorniveau verbijzonderd in:

- rehabilitatie van de agrarische sector, de ondersteunende agro-industrie en de regionale infrastructuur;
- aanbod van voldoende consumptiegoederen op het platteland om boeren te stimuleren voor de markt te produceren;
- steun aan industrieën met een strategische positie binnen de economie.

Deze doelstellingen werden op hun beurt vertaald in een aantal criteria, die gebruikt werden bij de selectie van te financieren produkten en/of de selectie van de gebruikers van de importsteun. Voorrang werd gegeven aan:

- activiteiten die reeds Nederlandse steun ontvingen, in het bijzonder de katoenverwerkende en de suikerverwerkende industrie;
- agrarische sectoren met een hoog exportpotentieel;
- consumptiegoederen voor de rurale gebieden;

- goederen ter verlichting van noodsituaties;
- bedrijven met een strategische positie binnen de economie;
- bedrijven met een hoge bijdrage aan de nationale economische productie;
- bedrijven met een goed management;
- bedrijven die goederen nodig hebben die leverbaar zijn door Nederland of een ontwikkelingsland.

Importsteun mocht alleen gebruikt worden voor grondstoffen en reserve-onderdelen, omdat Nederland de importsteun wilde inzetten voor verbetering van de bezetting van de bestaande productiecapaciteit. In 1985 is besloten ook schaarse consumptiegoederen te leveren voor het platteland, met als argument dat boeren daardoor gestimuleerd zouden worden meer te produceren. Na 1986 is besloten ook kapitaalgoederen te financieren omdat veel bedrijven dringend behoefte bleken te hebben aan deviezen voor (vervangings)investeringen.

De importsteun werd vrij gedetailleerd op sector- en bedrijfsniveau gealloceerd. Nederland vond dat noodzakelijk omdat (vóór 1986) nog geen goed macro-economisch beleid werd gevoerd en omdat het Tanzaniaanse deviezenallocatiemechanisme slecht functioneerde. Ook de andere donoren verdeelden om deze of andere redenen zelf hun importsteun. Daardoor was het voor Tanzania erg moeilijk de deviezenallocatie te coördineren en te centraliseren. De donoren namen vóór 1986 ook weinig initiatieven onderling om de importsteun te coördineren, en Tanzania te stimuleren en te ondersteunen bij het opzetten van een goed deviezenallocatiesysteem.

Vooraf bij de toewijzing van importsteun aan industriële bedrijven was het de bedoeling economisch efficiënte bedrijven te selecteren met een sleutelpositie in de Tanzaniaanse economie (in termen van voorwaartse en achterwaartse bindingen met andere bedrijven.) Deze selectie was niet eenvoudig omdat voor 1986 nauwelijks gegevens beschikbaar waren over de efficiëntie van de Tanzaniaanse industrie. In 1986 verrichtte de Wereldbank een omvangrijke studie naar de efficiëntie van een groot aantal industriële sectoren en bedrijven (die te zamen circa 50% van de industriële productie representeerden). De studie concludeerde dat slechts 11% van de onderzochte bedrijven economisch efficiënt produceerde, in de zin dat hun, op basis van wereldmarktprijzen gewaardeerde, toegevoegde waarde op de lange termijn de kosten van de produktiefactoren (arbeid en kapitaal) zou dekken. Ondanks de zeer lage capaciteitsbenutting werden, bij een prijsstelling op basis van 'kostprijs-plus-winstmarge' en dankzij een beschermde binnenlandse marktpositie, behoorlijke winsten gemaakt. Er bestond van verschillende kanten kritiek op de analyse en de kwaliteit van het basismateriaal van de Wereldbankstudie. Die kritiek heeft ertoe geleid dat die studie niet is afgerond in de vorm van een definitief rapport. De studie kon daarom slechts

in beperkte mate gebruikt worden bij de selectie van bedrijven voor Nederlandse importsteun.

Sinds de start van het ERP, medio 1986, was de hoofddoelstelling van de Nederlandse importsteun dit programma te ondersteunen. Dit leidde overigens niet tot een wijziging in bovenstaande doelstellingen en allocatiecriteria, omdat deze volgens Nederland over het algemeen goed pasten binnen het ERP. Bovendien was niet direct sprake van een verbeterd deviezenallocatiesysteem, zodat volgens Nederland nog steeds de noodzaak bestond gedetailleerde afspraken te maken over de besteding van de importsteun. Wel besloot Nederland, onder andere ter stimulering van de donorcoördinatie, een deel van de importsteun (f70 mln in de periode 1986–1988) ter beschikking te stellen als co-financiering van de structurele aanpassingslening van de Wereldbank. Voor die fondsen golden geen gedetailleerde allocatiecriteria.

Sinds 1986 heeft Nederland, naast importsteun uit de Landen- en regioprogramma's, ook importsteun uit het Betalingsbalanssteunprogramma verstrekt. Voor deze importsteun werden dezelfde doelstellingen en criteria toegepast als voor importsteun uit de Landen- en regioprogramma's.

Nederland maakte, zowel vóór als na 1986, in principe geen afspraken over de besteding van de tegenwaardefondsen. Nederland was van mening dat deze middelen bedoeld waren als algemene budgetsteun voor de Tanzaniaanse overheid, ter ondersteuning van een – althans sinds 1986 – als redelijk tot goed beoordeeld beleid.

4.2 Mozambique

Sociaal-economische ontwikkelingen Mozambique

Het economisch beleid van de Mozambiquaanse overheid in de jaren na de onafhankelijkheid (1975) werd gekenmerkt door een streven naar centrale planning en naar vergroting van het aantal overheidsbedrijven en hun omvang. In de periode 1977–1981 werd ongeveer twee derde van de industriële productie voortgebracht door overheidsbedrijven. Zij richtten zich in de eerste plaats op fysieke produktiedoelstellingen, maar schonken weinig aandacht aan financiële resultaten. Dit was mogelijk doordat verliezen vrijwel ongelimiteerd gedekt konden worden door bijdragen van de overheid of door bankkredieten.

Het sociaal beleid van Mozambique beoogde een gelijke personele verdeling van goederen en overheidsvoorzieningen. Consumptiegoederen werden via een quotasysteem verdeeld over de districten. De onderwijs- en gezondheidszorgvoorzieningen werden aanzienlijk uitgebreid.

In de periode 1977–1981 was er nog een bescheiden economische groei van gemiddeld 2,8% per jaar. Na 1981 verslechterde de economische situatie snel

door de toenemende inefficiëntie van de economische structuur, enkele droogteperiodes en de destabiliserende acties van het MNR. De nationale productie daalde tussen 1981 en 1986 met meer dan 60%. Het tekort op de overheidsbegroting nam snel toe en betalingsbalansproblemen leidden tot een daling van de importwaarde met 30% in de periode 1982-1986. Daardoor ontstonden tekorten aan grondstoffen, reserve-onderdelen en kapitaalgoederen, en daalde de bezetting van de industriële productiecapaciteit tot 20 à 30%. In de periode 1980-1985 verminderde de industriële productie met 50%.

In 1984 stelde Mozambique een *Economic action program* op, waarmee een begin werd gemaakt met liberalisatie van de economie, vergroting van de rol van de particuliere productie (inclusief kleinschalige landbouw) en verbetering van het financieel beheer van overheidsbedrijven. Dit programma was de eerste grote stap in een proces van fundamentele beleidswijzigingen dat uitmondde in een structureel aanpassingsprogramma, het *Economic recovery program* (ERP). Dat plan werd in 1987 opgesteld in overleg met de Wereldbank en het IMF, en wordt door de meeste donoren ondersteund. Het doel van het ERP is productie te stimuleren en tekorten op overheidsbegroting en betalingsbalans te verminderen. Daartoe dient planning door de centrale overheid plaats te maken voor een grotere rol van het marktmechanisme, moeten de overheidsbedrijven efficiënter worden en zullen de prijzen, de wisselkoers en de rentestand geliberaliseerd worden.

Ten tijde van de evaluatie van de Nederlandse importsteun (eind 1987) konden uiteraard nog geen uitspraken gedaan worden over de resultaten van het ERP. De evaluatiemissie stemde in met de maatregelen gericht op de verhoging van de produktiviteit en op terugdringing van de tekorten op overheidsbegroting en betalingsbalans, maar plaatste ook een aantal kritische kanttekeningen. Volgens de evaluatiemissie is het ERP gebaseerd op een te optimistisch scenario aangaande economisch herstel. Naar de mening van de missie is onvoldoende rekening gehouden met:

- de invloed van de destabiliserende MNR-acties, die een toename van de landbouwproductie aanzienlijk zouden kunnen belemmeren;
- de technologische en financiële belemmeringen voor kleine boeren om op grote schaal te kunnen reageren op hogere prijzen voor de landbouwprodukten;
- een mogelijke verdere daling van de deviezeninkomsten uit de transitohandel en de gastarbeid in Zuid-Afrika.

De evaluatiemissie vestigde ook de aandacht op twee sociale aspecten van het herstructureringsproces:

- In het ERP werd erkend dat de reële inkomens in de steden in eerste instantie zouden dalen. Er werd echter verondersteld dat daardoor een migratie van

de steden naar het platteland zou ontstaan, waardoor het probleem van de dalende welvaart in de steden zich voor een deel vanzelf zou oplossen. De evaluatiemissie vond dit een twijfelachtige veronderstelling en pleitte voor maatregelen om daling van de urbane inkomens tegen te gaan.

- Door de eerdergenoemde technologische en financiële belemmeringen voor kleine boeren bestaat het risico dat deze groep boeren weinig zal profiteren van hogere landbouwprijzen. De missie pleitte voor maatregelen om deze belemmeringen weg te nemen.

Deviezenallocatie Mozambique

Een groot deel van de deviezeninkomsten uit de export van goederen en diensten en de overmakingen door gastarbeiders wordt gebruikt voor rentebetalingen. De overheid beoogde de overblijvende deviezen en de importsteun te alloceren aan de hand van de volgende prioriteiten:

1. import ten behoeve van export-activiteiten;
2. import ten behoeve van bedrijven die produkten leveren aan exportproduktie-bedrijven;
3. import voor activiteiten die inkomen genereren voor de overheid;
4. import van basisconsumptiegoederen.

Realisatie van deze prioriteiten is moeilijk omdat de meeste donoren specifieke wensen en eisen hebben ten aanzien van de besteding van hun importsteun. De Mozambiquaanse overheid probeert al die wensen en eisen zo goed mogelijk in te passen in haar eigen prioriteitenstelling. Vervolgens tracht ze met de beperkte resterende vrij besteedbare deviezen de nog niet gedekte, maar toch prioritaire, importen te financieren.

Het Mozambiquaanse systeem voor de verdeling van deviezen brengt met zich mee dat in de industriële sector de meeste bedrijven voor hun importfinanciering sterk afhankelijk zijn van één of meer specifieke donoren. Als die donoren hun importsteun niet meer beschikbaar willen stellen voor het bedrijf in kwestie, zal het voor dat bedrijf zeer moeilijk zijn op korte termijn een alternatieve deviezenbron te vinden. De evaluatiemissie concludeerde dat er een zekere contradictie bestaat tussen enerzijds de waardering van de donoren voor de wijze waarop Mozambique probeert een goed macro-economisch beleid te ontwikkelen en uit te voeren, en anderzijds de gedetailleerde wensen en eisen die de donoren stellen aan de besteding van de importsteun. Daardoor wordt het voor de overheid moeilijker een goed gecoördineerd macro-economisch beleid, met name betreffende de allocatie van deviezen, te voeren. Hierom, en op grond van de overweging dat Mozambique in de gegeven omstandigheden een redelijk goed allocatiebeleid en -systeem had, was de evaluatiemissie van mening dat donoren zich zo min mogelijk direct met de allocatie van de importsteun zouden moeten bemoeien.

De Wereldbank heeft voorgesteld het deviezenallocatiesysteem van de overheid verder te verbeteren, waarbij economische efficiëntie als belangrijkste criterium gehanteerd zou moeten worden. Wat betreft de industriële sector suggereerde de Wereldbank 45% van de deviezen te gebruiken voor efficiënte bedrijven, 50% voor de talrijke relatief efficiënte bedrijven en 5% voor inefficiënte bedrijven. Omdat er nog te weinig gegevens en te weinig menskracht beschikbaar zijn om de efficiëntie van alle bedrijven vast te stellen, was het de bedoeling vooralsnog globale, kwalitatieve indicatoren toe te passen.

Importsteun Mozambique

In 1986 bedroegen de deviezeninkomsten uit de export van goederen en diensten en de overmakingen van gastarbeiders slechts 25% van de waarde van de importen en rentebetalingen. De overige 75% werd gefinancierd met ontwikkelingshulpleningen en -giften. In 1987 bestond bijna de helft van de ontwikkelingshulp uit importsteun.

Gedurende 1985–1987 heeft Nederland voor ongeveer f 80 mln aan importsteun beschikbaar gesteld. Hiervan kwam f 55 mln lastens het Betalingsbalanssteunprogramma. Conform het beleid voor het Betalingsbalanssteunprogramma werd deze steun steeds voor één jaar toegewezen, mocht ze alleen gebruikt worden voor de financiering van grondstoffen en reserve-onderdelen en was overeenstemming tussen Mozambique en de Wereldbank en het IMF over het te voeren macro-economisch beleid een belangrijke overweging bij de beslissing over het verstrekken van betalingsbalanssteun.

In 1985 en 1986 werd ongeveer de helft van de betalingsbalanssteun aangewend voor financiering van goederen voor de industriële sector en de andere helft voor financiering van babyvoeding, medicijnen en landbouwzaden die aan enkele ministeries werden geleverd. Vanaf 1987 werd nagenoeg de gehele betalingsbalanssteun gebruikt voor financiering van goederen voor de industriële sector, met name ten behoeve van de productie van voedsel, zeep, kleding, schoenen, klokken, batterijen, bier en kookkasten.

De importsteun uit het regioprogramma was, mede doordat het Betalingsbalanssteunprogramma vanaf 1987 bijna uitsluitend werd gericht op de industriële sector, grotendeels bestemd voor financiering van goederen voor overheidsvoorzieningen, met name medicijnen en materialen voor het onderwijs en de drinkwater- en elektriciteitsvoorziening. Wat betreft de medicijnen stelde Nederland als speciale conditie dat alleen medicijnen ten behoeve van de eerstelijnsgezondheidszorg gefinancierd konden worden. Voorts wilde Nederland deze hulp bij voorkeur via UNICEF laten lopen in plaats van via Mozambiquaanse instanties.

Ter vermindering van de werklast van de ambassade en het DGIS werd overeengekomen alleen transacties met een waarde boven de f 500.000 in aanmerking te laten komen voor importsteunfinanciering. Aan deze afspraak werd niet strikt de hand gehouden.

Rekening houdend met deze Nederlandse condities en verlangens deed Mozambique voorstellen voor de besteding van importsteun in een bepaald jaar. Deze voorstellen waren tot op microniveau gespecificeerd. Nederland ging over het algemeen akkoord met de allocatievoorstellen van Mozambique.

Evenals de meeste andere donoren maakte Nederland geen afspraken over de besteding van de tegenwaardefondsen. Die fondsen werden beschouwd als algemene budgetsteun voor de Mozambiquaanse overheid. De gezamenlijke tegenwaardefondsen van alle importsteun vormden een groot deel van de overheidsinkomsten.

Inmiddels heeft Nederland het beleid ten aanzien van importsteun aan Mozambique gewijzigd. De aanwendingsmogelijkheden van importsteun uit zowel het Betalingsbalanssteun- als het Regioprogramma zijn aanzienlijk verruimd. Voortaan wordt er een beperkte 'negatieve lijst' (zoals ook door de Wereldbank wordt gebruikt) gehanteerd, die aangeeft welke goederen niet met de Nederlandse importsteun gefinancierd mogen worden (bijvoorbeeld wapens en sieraden). Importsteun uit het Betalingsbalanssteunprogramma kan nu ook gebruikt worden voor financiering van vervangingsinvesteringen. De allocatie van de Nederlandse importsteun is geïntegreerd in het Mozambiquaanse allocatiesysteem. Wel blijven de regels voor (partiële) binding en concurrentiestelling van toepassing.

Tijdens de laatste bijeenkomst van de Consultatieve Groep, in november 1988, is mede op initiatief van Nederland uitgebreid gesproken over het uitvoeringstempo van het ERP. Voorts wordt in overleg met andere donoren gestreefd naar een zo groot mogelijke ontbinding van de hulp en uniformering van de procedures. Mozambique heeft inmiddels zelf de procedures aangescherpt teneinde grotere waarborgen te geven voor een goed commercieel gebruik van de importsteun door de ontvangers.

4.3 Zimbabwe

Sociaal-economische ontwikkelingen Zimbabwe

De economische structuur van Zimbabwe onderscheidt zich van veel andere Afrikaanse landen door een grote industriële sector. In 1987 was 44% van het bruto binnenlands produkt (BBP) afkomstig van de industrie, mijnbouw en bouwnijverheid, 45% van de dienstensector en 11% van de landbouw. De omvang, diversiteit en structuur van de industriële sector is vooral tot stand gekomen

tijdens de periode van het blanke minderheidsbewind (1965–1980). Gedwongen door de internationale boycot getroostte de toenmalige overheid zich veel inspanningen zoveel mogelijk zelfvoorzienend te zijn wat betreft industriële producten. Zo ontstond er een goed gediversificeerde industriële sector die hoofdzakelijk voor de binnenlandse markt produceerde en slechts in geringe mate afhankelijk was van importen. Deviezen werden verdiend met de export van landbouw- en mijnbouwproducten.

Sinds de onafhankelijkheid is de industrie nog minder import-afhankelijk geworden. In 1980 werd 15% van de grondstoffen en materialen geïmporteerd, in 1986 nog maar 10%. Zowel voor als na de onafhankelijkheid opereerden de bedrijven in een beschermde oligopolistische (weinig aanbieders) of monopolistische (één aanbieder) markt. De winsten en liquiditeitsposities waren daardoor over het algemeen goed. Door een goede deviezenplanning van de overheid, zowel voor als na 1980, en de geringe import-afhankelijkheid van de industrie, had deviezenschaarste geen grote negatieve invloed op de, overigens bevredigende, capaciteitsbezetting.

De industriële bedrijven waren grotendeels particulier bezit. Multinationale ondernemingen hadden veel belangen in Zimbabwaanse bedrijven. Deze eigendomsstructuur is na 1980 grotendeels blijven voortbestaan.

De landbouwsector kende voor 1980 een duale structuur. Naast een moderne commerciële landbouw, die grotendeels in handen was van blanke boeren, was er een (in termen van werkgelegenheid) omvangrijke traditionele landbouwsector. Na 1980 heeft de Zimbabwaanse overheid veel geld in de ontwikkeling van deze sector gestoken. De moderne landbouwsector werd na 1980 zoveel mogelijk intact gelaten.

Na de onafhankelijkheid in 1980 stond de structurele verbetering van de positie van de overgrote meerderheid van de zwarte bevolking, die in de zeer arme 'communal areas' leeft, centraal in het sociaal-economische beleid van Zimbabwe.

In de eerste jaren na de onafhankelijkheid werd een expansief economisch beleid gevoerd. De overheid investeerde veel, vooral in de transport-infrastructuur en onderwijs- en gezondheidszorgvoorzieningen. De landbouwprijzen werden aanzienlijk verhoogd om de landbouwproductie te stimuleren en de inkomensverdeling evenwichtiger te maken. Met het oog op het laatstgenoemde doel werden ook de minimumlonen verhoogd. De overheid sloot veel kortlopende buitenlandse leningen af teneinde voldoende importen mogelijk te maken voor de economische expansie. Men veronderstelde dat deze leningen terugbetaald zouden kunnen worden uit een toename van exporten en extra ontwikkelingshulp. Dit expansieve beleid, geholpen door goede weersomstandigheden, leidde tot een hoge economische groei: 10% per jaar in 1980 en 1981. Vanwege de (te)

snelle groei van de binnenlandse vraag, de tegenvallende exportgroei en het uitblijven van extra ontwikkelingshulp ontstonden echter al snel grote betalingsbalansproblemen. Bovendien was het tekort op de overheidsbegroting hoog, meer dan 8% van het GDP, en nam de inflatie snel toe.

In 1982 zag Zimbabwe zich genoodzaakt het economisch beleid aan te passen. Op korte termijn leidde dit tot succes ten aanzien van de betalingsbalans en de inflatie. In 1982 was er slechts een klein tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans en de inflatie bleef beperkt tot 10 à 15%. Dit succes was te danken aan een goede deviezenplanning, een stringent toegepast deviezenallocatiesysteem, devaluatie van de Zimbabwaanse Dollar, een voorzichtig monetair beleid en looncontrole. De schuldensituatie van Zimbabwe bleef beheersbaar.

Het Zimbabwaanse aanpassingsbeleid was niet in alle opzichten succesvol. Na 1982 groeide de economie nauwelijks, mede als gevolg van slechte weersomstandigheden (met een negatieve invloed op de landbouwproductie). In 1985 was er een kortstondige opleving met een economische groei van ongeveer 8%, dankzij goede weersomstandigheden. Gedurende de periode 1982-1986 is het gemiddelde inkomen per capita gedaald.

Duurzaam herstel van economische groei werd vanaf 1985 bemoeilijkt door een aanzienlijke verslechtering van de ruilvoet. De ruilvoetindex daalde van 101 in 1984 naar 70 in 1987. Ondanks deze aanzienlijke ruilvoetverslechtering slaagde Zimbabwe er in die periode in haar exportvolume met circa 50% te doen toenemen, terwijl het importvolume met 15% daalde. De schaarste aan deviezen is de laatste jaren sterk toegenomen.

Het succes van het beleid ten aanzien van betalingsbalans en inflatie is opmerkelijk, maar andere problemen bleven bestaan. De overheid is er niet in geslaagd het tekort op de overheidsbegroting terug te dringen, met name vanwege de voortdurende hoge uitgaven voor onderwijs en defensie en verliezen van de overheidsbedrijven. Het tekort, exclusief ontwikkelingshulp, bedroeg gemiddeld circa 9% van het BBP gedurende de periode 1980-1987. Het grootste deel van dit tekort werd gefinancierd met binnenlandse leningen. Slechts 1 à 2% werd gefinancierd met ontwikkelingshulp. Andere problemen waar het land mee te maken heeft, zijn afnemende investeringen in de produktieve sectoren en toenemende werkloosheid.

Het Zimbabwaanse aanpassingsbeleid is niet opgezet en uitgevoerd in samenwerking met de Wereldbank. De Wereldbank was voorstander van verdergaande liberalisatie van de handel en drastischer maatregelen om het tekort op de overheidsbegroting terug te dringen. Zimbabwe heeft echter een eigen onafhankelijke koers willen varen. Het heeft daardoor ook geen gebruik kunnen maken van structurele aanpassingsleningen. De overheid is momenteel echter bezig een nieuw economisch herstructureringsprogramma op te stellen.

Deviezenallocatie Zimbabwe

Tijdens de internationale boycot van het blanke minderheidsregime van Zimbabwe was er een systeem voor deviezenplanning en -allocatie opgezet dat tamelijk goed werkte. Dit systeem bleef ook na 1980 functioneren. Toen in 1982 herstel van het evenwicht op de betalingsbalans een hoge prioriteit kreeg, was de institutionele structuur voor een goede deviezenplanning en een stringente controle op de deviezenallocaties aanwezig.

Elke zes maanden maakten alle ministeries de deviezenbehoefte voor hun eigen importen en voor de door hen aan de particuliere sector af te geven importvergunningen kenbaar. Aan de hand van deze behoeften werd op centraal niveau de verwachte hoeveelheid beschikbare deviezen verdeeld over de verschillende ministeries. Elk ministerie verdeelde vervolgens de deviezen per produkt en/of aanvrager van deviezen. Op deze wijze werd zo goed mogelijk voldaan aan de verschillende importbehoeften en werd voorkomen dat er meer werd geïmporteerd dan de beschikbare deviezen toelieten. Het nadeel van het systeem was het statische karakter ervan. De allocaties werden in sterke mate afgestemd op de omvang van de voorgaande allocaties. Het was moeilijk deviezen te krijgen voor nieuwe activiteiten of door nieuwe aanvragers.

Teneinde de export van industriële produkten te stimuleren is in 1983 een *Export revolving fund* ingesteld. De Wereldbank was één van de donoren die startkapitaal voor het fonds beschikbaar stelden. Het fonds biedt exporteurs de mogelijkheid deviezen te kopen om grondstoffen te importeren. Na de export moeten ze dezelfde hoeveelheid deviezen weer terugstorten in het fonds. Binnen het fonds bestaat dus geen administratieve deviezenallocatie. Ieder bedrijf dat bewezen heeft te kunnen exporteren, kan deviezen kopen. In 1986 liep 30% van de deviezenvoorziening voor de industrie via het *Export revolving fund*.

Importsteun Zimbabwe

In de jaren 1986 en 1987 zijn de deviezeninkomsten uit de export aanzienlijk toegenomen. Deze extra inkomsten waren echter nodig als compensatie voor de stijging van de winstovermakingen van particulieren naar het buitenland, de schuldendienst (betaling van rente en aflossing op schulden aan het buitenland) en pensioenbetalingen. De importwaarde kon daardoor nauwelijks stijgen. Over de periode 1983–1987 is het importvolume met 18% gedaald.

De ontwikkelingshulp aan Zimbabwe is gering in vergelijking met, bijvoorbeeld, haar importwaarde. De totale netto-hulp bedroeg in de meeste jaren slechts 5 à 7% van de importwaarde. Dientengevolge was ook de totale importsteun van de verschillende donoren relatief klein ten opzichte van Zimbabwe's eigen deviezen. Ten aanzien van de industriële sector was importsteun van groter

belang; 10 à 20% van de deviczenallocatie voor die sector was afkomstig van importsteun.

In de periode 1982–1984 ontving Zimbabwe in totaal voor f61 mln Nederlandse importsteun uit het Wederopbouwulpprogramma (lening) en het Betalingsbalanssteunprogramma (schenking). Er werd besloten Zimbabwe vanaf 1985 op reguliere basis hulp te verlenen uit het regioprogramma Zuidelijk Afrika. Deze hulp werd geheel bestemd voor importsteun ten behoeve van de industriële sector. Met de tegenwaardefondsen zou Zimbabwe onderdelen van het eigen plattelandsontwikkelingsprogramma uitvoeren. De Nederlandse overwegingen op grond waarvan voor dit beleid werd gekozen, waren:

- Zimbabwe heeft zelf voldoende capaciteit om projecten uit te voeren;
- in bovenstaande formule wordt steun gegeven aan zowel de industriële ontwikkeling als de plattelandsontwikkeling;
- deze formule brengt relatief weinig werklast met zich mee voor het DGIS en de de Nederlandse ambassade.

In principe was er elk jaar f20 mln beschikbaar. In 1987 werd eenmalig, vanwege de dreigende onderuitputting van het ontwikkelingssamenwerkingsbudget, het beschikbare bedrag verdrievoudigd. In 1985 werd de hulp nog als lening aangeboden. Vanwege de gestegen schuldendienst van Zimbabwe is de hulp in 1986 en 1987 grotendeels en in 1988 geheel als schenking ter beschikking gesteld.

Aanvankelijk waren er geen beleidsmatige of procedurele beperkingen betreffende het soort bedrijven of producten dat gefinancierd zou kunnen worden. Het bleek dat een groot aantal, meest industriële, bedrijven gebruik maakte van de Nederlandse importsteun. De importsteun werd aangewend voor de financiering van grondstoffen en reserve-onderdelen ten behoeve van de productie van schoeisel, lijm, tandpasta, zeep, verlichtingsartikelen, communicatie-apparatuur, banden, metaalproducten, verf, vaten, vrachtwagens, landbouwuitrusting, kunstmest en andere producten.

De besteding van de Nederlandse importsteun werd geregeld in overleg tussen Nederland en het Zimbabwaanse Ministerie van Financiën. Daarbij waren de criteria en normen op basis waarvan de bovengenoemde producten en/of bedrijven geselecteerd werden niet duidelijk.

In 1987 heeft Nederland getracht het aantal transacties te beperken, teneinde de werklast te verminderen en het overzicht over het programma te verbeteren. Van toen af kon de importsteun alleen nog gebruikt worden voor de volgende producten: rubber, auto-onderdelen, pomponderdelen, onderdelen voor straatverlichting en telecommunicatie, en grondstoffen voor de productie van zeep, verf, plastics en gewasbestrijdingsmiddelen. Tot op zekere hoogte was hier sprake

van een bestendinging van de bestaande praktijk. Ook werd een minimale transactieomvang van f 200.000 ingesteld.

Inmiddels is dit beleid in 1988 gewijzigd. De besluitvorming over de besteding van de importsteun wordt nu zoveel mogelijk overgelaten aan het Zimbabwaanse allocatiesysteem. Afgezien van enkele produkten, zoals militaire goederen en sicraden, kunnen in principe alle goederen voor financiering met Nederlandse importsteun in aanmerking komen. Nederland is ook bereid een deel van de importsteun ter beschikking te stellen aan het *Export revolving fund*. De regels voor (partiele) binding en concurrentiestelling blijven van kracht.

De tegenwaardefondsen van importsteun gefinancierd met leningen kwamen vrij ter beschikking van de Zimbabwaanse overheid. De tegenwaardefondsen van de importsteun gefinancierd met schenkingen werden bestemd voor de financiering van specifieke plattelandsontwikkelingsprojecten. Deze projecten werden door Zimbabwe geformuleerd, ingediend en uitgevoerd als onderdeel van het eigen programma. Nederland stelde geen technische assistentie ter beschikking. De tegenwaardefondsen van de importsteun van 1985 en 1986 zijn grotendeels gebruikt voor de constructie van een brug en de aanleg van drie middelgrote dammen met bijbehorende irrigatiewerken. Ten behoeve van de constructie van de brug heeft Nederland ook f 1,5 mln voor de import van het benodigde staal ter beschikking gesteld uit het Plattelandsontwikkelingsprogramma.

Het huidige Nederlandse beleid ten aanzien van Zimbabwe is dat de aanwending van tegenwaardefondsen de verantwoordelijkheid is van de Zimbabwaanse overheid en dat derhalve de identificatie en uitvoering van de met deze fondsen gefinancierde activiteiten geen Nederlandse aangelegenheid zijn. Wel blijft Nederland ernaar streven om met Zimbabwe tot overeenstemming te komen over concentratie van activiteiten op het terrein van plattelandsontwikkeling, in casu kleinschalige irrigatie en drinkwatervoorziening. Volgens bovengenoemd beleid zou de rol van Nederland beperkt blijven tot het volgen van de uitvoering van het activiteitenprogramma en het marginaal toetsen aan tijdens het beleidsoverleg gemaakte afspraken.

4.4 Zambia

Sociaal-economische ontwikkelingen Zambia

In het eerste decennium na de onafhankelijkheid (1964-1974) was er sprake van een gunstige economische ontwikkeling in Zambia. De gemiddelde reële groei van het BBP bedroeg 3,4% per jaar en de lopende rekening van de betalingsbalans was veelal positief. De economische ontwikkeling in het algemeen en de betalingsbalans in het bijzonder waren echter sterk afhankelijk van de kopermijnbouw.

De overheid stimuleerde de ontwikkeling van de industrie, vooral voorzover gericht op productie voor de binnenlandse markt. Staatsbedrijven kregen hierbij een centrale rol. Deze bedrijven waren kapitaalintensief en voor grondstoffen, onderdelen en kapitaalgoederen in hoge mate afhankelijk van importen. Volgens een studie van de Wereldbank liet de produktiviteit en economische efficiëntie van veel bedrijven te wensen over. Desalniettemin steeg het aandeel van de industrie in het BNP van 8% in 1965 naar 15% in 1975.

De landbouwontwikkeling kreeg in deze periode niet veel aandacht. De overheid gebruikte de mijnbouwinkomsten vooral voor ontwikkeling van de industriële sector, voor een sterke uitbreiding van de overheidssector en de onderwijs- en gezondheidsvoorzieningen, en voor de subsidiëring van voedsel. Dit leidde tot een relatief grote mate van welvaart in de steden, waardoor de trek naar de steden werd gestimuleerd. Tegenwoordig leeft bijna 50% van de Zambiaanse bevolking in urbane centra, een percentage dat voor Afrika zeer hoog is.

Door de olieprijsstijgingen van 1973, de daarop volgende prijsstijgingen van de Zambiaanse importen van industriële produkten en de daling van de koperprijzen in 1974 werd de financiële basis voor dit beleid sterk aangetast. Aanvankelijk werd verondersteld dat de prijsveranderingen van tijdelijke aard waren. De economische structuur werd dan ook niet aangepast aan de nieuwe prijsverhoudingen en aan het nieuwe inkomensniveau. De verminderde inkomsten werden gecompenseerd met buitenlandse leningen.

Na een aantal jaren waarin de exportinkomsten nog verder daalden, werd het steeds moeilijker voldoende nieuwe leningen af te sluiten. Als gevolg daarvan stagneerden de importen, waardoor onder andere de bezettingsgraad van de industrie daalde tot beneden de 50%. In het begin van de jaren tachtig kon Zambia geen commerciële leningen meer krijgen en donoren waren niet langer bereid extra hulp te verlenen zonder drastische economische beleidswijzigingen.

Inmiddels was de nationale schuld opgelopen tot een niet meer financieerbare omvang en de nationale verarming was reeds ver voortgeschreden. Gedurende het decennium 1974–1984 daalde het BBP jaarlijks met gemiddeld 0,2% in reële termen, waardoor over de gehele periode het BBP per capita met 25% daalde. De export-opbrengsten uit de mijnbouw waren in die periode 50% lager dan in de voorgaande tien jaar. Door de crisis in de mijnbouw stagneerde ook de groei van de industriële sector. De ontwikkeling van de landbouw stagneerde door afwezigheid van stimulerende overheidsmaatregelen en ongunstige prijsverhoudingen tussen landbouwgrondstoffen en -produkten. De maïsproductie bleef achter bij de bevolkingsgroei, waardoor Zambia steeds meer voedsel moest importeren.

Gedurende de periode 1965–1985 was het aandeel van de mijnbouw in het BBP gedaald van 40 naar 17%, het aandeel van de dienstensector gestegen van 30 naar

45%, het aandeel van de industrie gestegen van 8 naar 18% (vooral dankzij de groei in het eerste decennium) en het aandeel van de landbouw gedaald van 22 naar 20%.

In de periode 1983–1985 voerde Zambia, op dringend advies van het IMF, de Wereldbank en verschillende bilaterale donoren, een pakket maatregelen in ter herstructurering van de economie. De Kwacha werd gedevalueerd en vanaf 1985 werd de koers bepaald door een deviezenveiling. Prijscontroles werden grotendeels opgeheven en de rentetarieven werden geliberaliseerd. Veel subsidies werden afgeschaft. Teneinde de inflatie in de hand te houden werd een loonstop afgekondigd. Dit nieuwe beleid was verwoord in het *Economic recovery program* (ERP), dat als doel had de tekorten op de betalingsbalans en de overheidsbegroting weg te werken en de basis te leggen voor duurzame economische groei. Op basis van het ERP waren vele donoren, inclusief het IMF en de Wereldbank, bereid extra hulp ter beschikking te stellen, vooral in de vorm van importsteun.

Het ERP leek aanvankelijk redelijk succesvol. Er waren weer voldoende producten op de markt en in 1985 en 1986 steeg de industriële productie, met name doordat de particuliere bedrijven weer voldoende deviezen kregen om te importeren. Door verhoging van de landbouw prijzen en goede weersomstandigheden steeg ook de landbouwproductie in 1985 en 1986. Mede dankzij een rehabilitatieplan voor de mijnbouw, gefinancierd door de Wereldbank, werd de daling van de mijnbouwproductie tot staan gebracht.

De kredietvoorziening steeg echter veel te snel, vooral als gevolg van de snel toegenomen tekorten op de overheidsbegroting en de, vanwege de devaluaties, toegenomen particuliere vraag naar krediet. De inflatie, die tot 1984 beneden de 20% per jaar was gebleven, steeg tot 60% in 1986. Vanwege het feit dat een deel van de extra hulp voor het ERP als lening verstrekt werd, stegen de schulden en de schuldendienst snel. De toename van de schuldendienst stond een verbetering van de overheidsbegroting en de betalingsbalans in de weg.

De deviezenveiling die eind 1985 was ingesteld, leidde tot een voortdurende sterke daling van de Kwacha-koers. Deze daling werd niet alleen veroorzaakt door de hoge binnenlandse inflatie, maar ook doordat de donoren minder deviezen ter beschikking stelden dan nodig was voor de uitvoering van het herstelprogramma. Bovendien intervenueerde de Zambiaanse overheid enkele malen in het veilingstelsel. De handelaren verloren daardoor hun vertrouwen in de veiling, waardoor deze niet meer goed functioneerde. Dit bracht de Zambiaanse overheid ertoe het veilingstelsel in januari 1987 af te schaffen.

In december 1986 trachtte de overheid de maïs prijs te verhogen. Dit leidde tot grote protestdemonstraties waarna de overheid zich genoodzaakt zag deze maatregel weer in te trekken.

De positieve ontwikkelingen in de landbouw en industrie in 1985 en 1986 zetten in 1987 niet door. Gedurende de periode 1984–1987 was er slechts een reële economische groei van 0,7% per jaar, waardoor over die periode het BNP per capita met 10% daalde. Door de economische malaise was Zambia niet in staat de kwaliteit en kwantiteit van de onderwijs- en gezondheidszorgvoorzieningen op peil te houden.

Vanwege het uitblijven van duidelijk economisch herstel, de problemen met de deviezenveiling en de toenemende politieke weerstand tegen de voortdurende prijsstijgingen in het bijzonder en het ERP in het algemeen, besloot de Zambiaanse overheid in april 1987 de uitvoering van het programma stop te zetten. Dat had tot gevolg dat het IMF geen steun meer verleende en verschillende bilaterale donoren hun importsteun verminderden of beëindigden. Vanwege het feit dat Zambia een grote betalingsachterstand had ten aanzien van aflossing van Wereldbankleningen, stopte ook de Wereldbank de uitbetaling van leningen.

In de tweede helft van 1987 publiceerde de Zambiaanse overheid een nieuw beleidsplan: het *Interim national development program* (INDP). Veel donoren hadden kritiek op het INDP: de economie werd teveel gereguleerd, de koers van de Kwacha en de rentetarieven waren onrealistisch, het tekort op de overheidsbegroting was veel te groot, er werden geen maatregelen genomen om de overheidsuitgaven te beperken, betaling van de schuldendienst werd beperkt tot 10% van de exportopbrengsten, enz. De meeste donoren waren niet bereid op basis van het INDP weer extra hulp toe te zeggen. Los van de eventuele kwaliteit van het INDP zelf, had het plan daarom weinig kans van slagen.

Deviezenallocatie Zambia

Voor de introductie van de deviezenveiling, eind 1985, was de Kwacha sterk overgewaardeerd en werden de beschikbare deviezen verdeeld door de Bank of Zambia, op basis van importvergunningen afgegeven door het Ministry of Commerce and Industry. Er waren geen duidelijke criteria en normen op basis waarvan deze allocatie plaatsvond. Het bleek dat een beperkt aantal bedrijven, vooral in de publieke sector, het grootste deel van de deviezen ontving. Bovendien ontstond er een handel in vergunningen.

De deviezenveiling betekende het einde van de vaste wisselkoers en de administratieve deviezenallocatie. De deviezenveiling werd wekelijks gehouden. Bedrijven en instellingen die deviezen wilden hebben, konden kenbaar maken hoeveel deviezen ze wilden kopen en tegen welke koers. De beschikbare deviezen werden tenslotte verkocht tegen de laagste koers in termen van hoeveelheid Kwacha's ten opzichte van de US \$ waartegen alle beschikbare deviezen verkocht konden worden.

De deviezen voor de importen van de overheid en de mijnbouw, en aanvankelijk ook die voor de olie-import en voor de transportkosten van luchtverkeer en spoorwegen, werden buiten de deviezenveiling om toegewezen. Wel gold daarvoor de koers die op de veiling tot stand was gekomen.

In mei 1987 werd de deviezenveiling vervangen door het Femac (*Foreign exchange management committee*) systeem. Elke twee weken verdeelde het Femac de beschikbare deviezen, waarbij prioriteit werd gegeven aan producenten van 'essentiële goederen voor binnenlandse consumptie' en producenten van niet-traditionele exportgoederen. Voorts werd voorrang gegeven aan producenten die relatief veel lokale goederen gebruiken en die relatief arbeidsintensief en weinig kapitaalintensief produceren. Import van goederen die lokaal geproduceerd kunnen worden, was niet toegestaan. Ook hanteerde het Femac een prioriteitstelling van sectoren en sub-sectoren.

De criteria en normen van het Femac waren bekend en de allocaties werden gepubliceerd. Daardoor functioneerde dit administratieve allocatiesysteem beter dan het administratieve systeem vóór de deviezenveiling. Maar doordat de deviezen verkocht werden tegen een vaste, overgewaardeerde koers bleef de vraag naar deviezen veel groter dan het aanbod, en was er geen automatische selectie van gegadigden voor deviezen op basis van economische efficiëntie en financieel vermogen. De koers van de Amerikaanse Dollar op de zwarte markt steeg opnieuw, tot circa driemaal de officiële koers. Reccentlijk is de Kwacha vrij sterk gedevalueerd.

Importsteun Zambia

Gedurende de periode 1984-1988 heeft Zambia voor f 224 mln aan Nederlandse importsteun als schenking ontvangen. Daarvan werd f 44 mln gefinancierd uit de Landen- en regioprogramma's, f 102 mln uit het Betalingsbalanssteunprogramma en f 78 mln werd verstrekt als extra co-financiering van sectorale aanpassingsleningen van de Wereldbank.¹

De totale reguliere Nederlandse hulp uit de Landen- en regioprogramma's aan Zambia bedroeg de laatste jaren circa f 20 mln per jaar. In 1988 en 1987 is daarvan respectievelijk f 13 mln en f 15 mln gebruikt voor importsteun. In de jaren daarvoor lag de omvang van de importsteun uit de Landen- en regioprogramma's aanzienlijk lager, namelijk f 9 mln in 1986, f 2 mln in 1985 en f 5 mln in 1984. In de

1. Deze extra co-financieringen kwamen beschikbaar in een periode waarin onderuitputting van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking dreigde. De aan het eind van het jaar overgebleven financiële middelen werden voor een groot deel in de vorm van co-financiering met structurele of sectorale aanpassingsleningen van de Wereldbank aangeboden aan landen die een economisch herstelprogramma uitvoerden. Zambia was een aantal jaren één van de landen die in aanmerking kwam voor deze extra financiering.

jaren 1986 en 1987 werd de meeste importsteun gegeven, in totaal f129 mln. Dit grote hulpvolume was bedoeld als extra steun voor de uitvoering van het ERP.

Van de totale importsteun in de periode 1984–1988 is ongeveer één derde (f83 mln) gebruikt voor de financiering van kunstmestimporten. Nagenoeg alle importsteun van de Landen- en regioprogramma's is voor dat doel gebruikt, aangevuld met importsteun uit het Betalingsbalanssteunprogramma. Uit het feit dat meestal eerst de allocatie voor kunstmestfinanciering werd vastgesteld – op basis van een Zambiaanse aanvraag – en gezien het feit dat ook na stopzetting van het ERP de kunstmest-importsteun werd voortgezet (zie hieronder), kan geconcludeerd worden dat kunstmestfinanciering voorrang kreeg in het Nederlandse importsteunprogramma.

In de jaren 1984 en 1985 is in totaal f35 mln importsteun toegewezen aan een dertigtal industriële bedrijven. Er werden onder meer elektronische apparatuur, vrachtwagens, staalprodukten, landbouwgrondstoffen en grondstoffen voor verpakkingsmaterialen en textiel fabrieken geleverd. Omdat Nederland destijds geen vertrouwen had in het Zambiaanse allocatiesysteem, werd besloten dat de allocatie van de Nederlandse importsteun zou worden verricht in overleg tussen Nederland en de Zambiaanse Planning Commission. Op basis van de volgende criteria werd een selectie gemaakt uit de ingediende aanvragen:

- de te financieren produkten moesten door Nederland of een ontwikkelingsland geleverd worden;
- alleen grondstoffen en onderdelen voor landbouw en industrie kwamen voor financiering in aanmerking;
- bedrijven die exporteren of substitueren voor import, die veel werkgelegenheid verschaffen, die essentiële goederen produceren en/of die van groot belang zijn voor de nationale economie, genoten de voorkeur;
- bedrijven die al importsteun kregen van andere donoren kwamen niet in aanmerking voor Nederlandse importsteun.

In 1986 is de beleidsmatige keuze gemaakt de importsteun, afgezien van de financiering van kunstmest, niet meer direct te alloceren, maar via de deviezenveiling te verkopen. In 1986 heeft Nederland f21 mln ter beschikking gesteld aan de deviezenveiling. Nederland had toen geen directe invloed meer op de allocatie van de importsteundeviezen. Wel werd na elke veiling een aantal succesvolle biedingen geregistreerd die betrekking hadden op transacties die voldeden aan de Nederlandse voorwaarden (met name de partiële binding). Dit waren grotendeels industriële bedrijven. Deze directe financiering van de deviezenveiling heeft alleen in 1986 plaatsgevonden.

In 1985, 1986 en 1987 werd f78 mln importsteun gebruikt voor co-financiering van twee sectorale aanpassingsleningen van de Wereldbank, namelijk voor het *Industrial reorientation program* en voor het *Agricultural rehabilitation program*.

De co-financieringsbijdragen werden samen met de Wereldbankfondsen op de deviezenveiling gebracht. Nu werd ook achteraf niet meer vastgesteld wie de gebruikers waren van de Nederlandse importsteun. Na het stopzetten van de veiling in april 1987 heeft de Wereldbank de resterende leningen bevroren.

Begin 1987 is f5 mln besteed is aan de opkoop van schuldtitels. Hiermee werd om en nabij f25 mln aan schuld afgelost.

Na stopzetting van het ERP was Nederland in 1988 alleen nog bereid importsteun uit het Regioprogramma te verstrekken ten behoeve van specifieke producten, namelijk kunstmest, medicijnen en veterinaire vaccins. De importsteun gefinancierd uit het Betalingsbalanssteunprogramma werd stopgezet. Daardoor daalde de totale Nederlandse importsteun voor Zambia drastisch in vergelijking met voorgaande jaren.

De tegenwaardefondsen van de Nederlandse importsteun werden op een speciale rekening van het Ministerie van Financiën gestort, behalve de tegenwaardefondsen van de importsteun gebruikt voor co-financiering, die vrij ter beschikking van de Zambiaanse overheid kwamen.

Het gebruik van de fondsen op bovengenoemde speciale rekening werd geregeld in overleg tussen de Zambiaanse en Nederlandse autoriteiten. Een deel werd gebruikt voor de financiering van de lokale kosten van het ontwikkelingsprogramma voor de Western Province, waar de Nederlandse projecthulp op geconcentreerd is. Voorts werden op incidentele basis specifieke Zambiaanse organisaties of specifieke activiteiten ondersteund. Zo ontvingen in 1986 en 1987 de Cooperative Union, de Development Bank of Zambia en het voedselhulpprogramma een bijdrage uit het fonds. De overblijvende fondsen kwamen ter beschikking van de Zambiaanse overheid met de globale afspraak dat deze bedoeld waren om een bepaald beleidsterrein te ondersteunen, zoals stimulering van de voedselproductie en vermindering van overheidssubsidies voor maïs. Veruit het grootste deel van de tegenwaardefondsen werd op deze laatste wijze besteed.

Volgens de Nederlandse beleidsdocumenten werd de importsteun aan Zambia verstrekt met het doel bij te dragen aan een betere bezetting van de bestaande productiecapaciteit in de landbouw en de industrie. Daarom was de importsteun in principe bedoeld voor de financiering van grondstoffen en reserve-onderdelen. Deze beleidslijn gold zowel voor importsteun gefinancierd uit de Landen- en regioprogramma's als voor die uit het Betalingsbalanssteunprogramma. Aan de restrictie ten aanzien van types goederen werd overigens niet altijd de hand gehouden. Er zijn ook landbouwmachines, vrachtauto's en medicijnen gefinancierd. Deze restrictie kon uiteraard ook niet toegepast worden op co-financiering van structurele aanpassingsleningen.

4.5 Pakistan

Sociaal-economische ontwikkelingen Pakistan

De economie van Pakistan was stabielier dan de economie van de hiervoor besproken Afrikaanse landen (met uitzondering van Zimbabwe). In de periode 1981–1987 bedroeg de economische groei gemiddeld bijna 7% per jaar. De schaarste aan deviezen was niet zo groot dat deze een knelpunt voor economische groei vormde en evenmin werd de bezetting van de productiecapaciteit er negatief door beïnvloed. Bovendien verminderde het tekort op de lopende rekening aanzienlijk in de periode 1984–1987.

Het overgrote deel van de tekorten op de lopende rekening werd gedekt door buitenlandse hulp (concessionele leningen en giften). De buitenlandse schuldenpositie was dragelijk, mede doordat het niet-concessionele aandeel in de overheidsschulden klein was (minder dan 10%).

Pakistan kampte wel met een fors begrotingstekort. In 1985–1986 bedroeg dat tekort, exclusief hulp, 22% van het uitgaventotaal, ofwel 6% van het BBP. Op de fiscale politiek van het land wordt al vele jaren kritiek geleverd door onder andere de Wereldbank. Er wordt met name gewezen op het feit dat, ondanks het bestaan van een grote potentiële belastingbasis, in de praktijk weinig maatregelen worden getroffen om de belastinginkomsten te verhogen. Zo worden onder meer de grootgrondbezitters ontzien. Ook is er kritiek op het uitgavenbeleid van de overheid, vooral op de relatief lage uitgaven voor onderwijs en gezondheidszorg en de hoge uitgaven voor kunstmestsubsidies en defensie. Vanwege de voortdurende begrotingstekorten heeft de overheid veel geleend op de binnenlandse kapitaalmarkt. Dit leidde tot kredietchaarste voor de particuliere sector en tot een omvangrijke binnenlandse overheidsschuld.

Begin jaren tachtig zijn tussen Pakistan en de Wereldbank afspraken gemaakt over economische herstructurering en kreeg Pakistan een structurele aanpassingslening. Vanwege verschillen van inzicht over de voortgang van de economische herstructurering heeft deze vorm van samenwerking tussen Pakistan en de Wereldbank niet lang geduurd. Medio jaren tachtig kreeg Pakistan twee sectorleningen van de Wereldbank. In het kader van deze leningen kwam ook het macro-economisch beleid aan de orde. Vooral over het Pakistaanse beleid ten aanzien van de openbare financiën bestonden nog steeds verschillen van mening met de Wereldbank. Dit was één van de oorzaken dat de leningen van de Wereldbank aan Pakistan hoofdzakelijk beperkt bleven tot projectleningen.

Deviezenallocatie Pakistan

In Pakistan bestond geen administratieve deviezenallocatie voor de particuliere sector en er was een betrekkelijk liberale importpolitiek. Een ieder met een

importvergunning en fondsen om deviezen te kopen, kon de gevraagde deviezen krijgen. De overheid probeerde wel de vraag naar deviezen af te remmen door middel van importtarieven en devaluaties. Een groot deel van de deviezen wordt door de overheid zelf gebruikt. Via haar budgetbeleid en met name haar investeringsbeleid, heeft de overheid veel invloed op de eigen deviezenbehoefte.

Vanwege de min of meer vrije toegang van de particuliere sector tot deviezen had deze sector geen behoefte aan importsteun. Importsteun werd dan ook hoofdzakelijk gebruikt door de overheid en de parastatale sector.

De kunstmestsector

Op deze plaats wordt extra aandacht besteed aan de Pakistaanse kunstmestsector omdat de Nederlandse importsteun nagenoeg geheel gebruikt werd voor financiering van kunstmestimporten. In de periode 1981–1987 produceerde Pakistan zelf circa 75% van het nationale kunstmestgebruik. De Pakistaanse kunstmest-industrie wordt beschouwd als efficiënt en goed geleid. Ruim de helft van de nationale kunstmestproduktie was afkomstig van de zes fabrieken van het overheidsbedrijf voor de kunstmestsector. De rest werd geproduceerd door drie particuliere bedrijven. Het overheidsbedrijf regelde ook de aankoop van alle kunstmestimporten. Die importen werden vervolgens door de overheid en de drie particuliere bedrijven gedistribueerd.

De kunstmestimporten bedroegen in 1986–1987 ongeveer 3% van het totaal aan importen in Pakistan. Deze kunstmestfinanciering legde beslag op een groot deel van de aan Pakistan gegeven totale importsteun. Zowel Pakistan als de donoren hebben blijkbaar een sterke voorkeur importsteun aan te wenden voor kunstmestimporten. De donorvoorkeur is verklaarbaar door de relatieve eenvoud van kunstmestfinanciering en het vertrouwen dat men heeft in de kunstmestsector. De Pakistaanse voorkeur is te verklaren door de hoge mate van substitutie die optreedt bij kunstmestfinanciering. Die biedt de Pakistaanse overheid de kans de invloed van donoren op het gebruik van deviezen te minimaliseren. Op dit aspect zal later in dit rapport uitvoeriger worden ingegaan.

De Pakistaanse overheid heeft kunstmest altijd sterk gesubsidieerd. Dit heeft bijgedragen aan een grote toename van het kunstmestgebruik: tussen 1974 en 1987 gemiddeld ruim 11% per jaar. Deze toename heeft een belangrijke rol gespeeld in verhoging van de landbouwproduktie en verbetering van inkomens en werkgelegenheid in de landbouw. De laatste jaren zijn de opbrengsten van verhoging van het kunstmestgebruik echter aanzienlijk gedaald, omdat andere belemmerende factoren op de voorgrond traden, zoals waterbeheer, landbouwvoorzichting en landverdeling.

Sinds 1980 is de subsidie geleidelijk verminderd, van 5,8% van de overheidsuitgaven in 1980–1981 naar 1,8% in 1986–1987. Desalniettemin waren de subsidies

in februari 1987 nog aanzienlijk. Toen varieerden de subsidies op de verschillende kunstmestsoorten van 18,5% tot 74%.

De subsidies hebben een grote invloed gehad op het gebruik van kunstmest en een aanzienlijk beslag gelegd op de schaarse overheidsmiddelen. Veel donoren dringen al jaren aan op afbouw van de kunstmestsubsidies. Pakistan is wel gevoelig voor de argumenten en heeft daarom de subsidies al behoorlijk verminderd.

Importsteun Pakistan

De omvang van hulp in het algemeen en importsteun in het bijzonder is in Pakistan in relatieve zin aanzienlijk kleiner dan in de hiervoor besproken Afrikaanse landen (met uitzondering van Zimbabwe). In de periode 1983–1987 bedroeg de totale netto hulpstroom circa 11% en de importsteun circa 3% van de totale Pakistaanse importwaarde. In 1985–1986 bedroegen de tegenwaardefondsen van de totale importsteun circa 12% van het totaal aan overheidsinkomsten.

Sinds het begin van de jaren zeventig is de Nederlandse importsteun aan Pakistan geheel onder het Landenprogramma gefinancierd. De importsteun omvatte in de jaren zeventig circa 75% van de totale Nederlandse steun aan Pakistan. Met name vanwege onvrede met het Pakistaanse sociaal-economische en mensenrechtenbeleid besloot Nederland begin jaren tachtig het importsteunaandeel in de hulp te verminderen en meer hulp te gaan besteden aan projecten gericht op directe armoedebestrijding. Vanwege de tijdrovende voorbereiding die aan projecthulp eigen is, verliep de verschuiving van importsteun naar projecthulp langzaam. In 1986 was het aandeel van de importsteun in de totale Nederlandse hulp aan Pakistan gedaald tot 42%; er wordt gestreefd naar een verdere verlaging tot 30%.

Sinds 1982 wordt nagenoeg de gehele importsteun gebruikt voor de financiering van kunstmestimporten. De voornaamste doelstellingen van deze kunstmestimportsteun waren:

- assistentie aan de overheid bij haar inspanningen de produktie en produktiviteit van de landbouw te verhogen met het doel nationale zelfvoorziening in voedsel te bereiken en de landbouwexportproduktie te vergroten;
- het leveren van een bijdrage aan plattelandontwikkeling.

Gedurende de periode 1982–1987 heeft Nederland voor f 164 mln aan kunstmestimportsteun aan Pakistan verstrekt. Iets meer dan de helft werd als schenking gegeven en de rest in de vorm van concessionele leningen. De laatste paar jaar is het aandeel van de leningen sterk afgenomen. In 1987 werd de gehele importsteun als gift ter beschikking gesteld. Aanvankelijk was de besteding van de giften gebonden aan besteding in Nederland, terwijl de leningen partieel waren

ontbonden. Vanaf 1986 zijn zowel de giften als de leningen formeel partieel ontbonden.

Tot 1984 werd de kunstmest-importsteun grotendeels gebruikt voor de financiering van de import van nitro-fosfaat (NP). Nadat Pakistan de import van dat produkt verbood vanwege voldoende binnenlandse produktie, financierde Nederland vanaf 1984 nitro-kali-fosfaat (NPK). Dit is een duur en hoogwaardig produkt, speciaal bestemd voor de suiker- en de tabakproduktie. Aangezien echter juist deze NPK veel meer subsidie ontving dan andere kunstmestsoorten, was het op de Pakistaanse markt goedkoper dan andere kunstmestsoorten. Dit heeft zeer waarschijnlijk aanleiding gegeven tot inefficiënt gebruik van dit dure kunstmestprodukt.

Het aandeel van de Nederlandse kunstmest-importsteun in de financiering van de totale Pakistaanse kunstmestimport is gedaald van 21% in 1982 tot minder dan 5% in de jaren 1986 en 1987. Deze daling is niet alleen veroorzaakt door afname van de omvang van de Nederlandse importsteun, maar ook door sterke toename van de totale Pakistaanse kunstmestimport.

De Nederlandse kunstmesthulp was de facto gebonden aan produkten van Nederlandse origine. De Nederlandse kunstmestindustrie trad gezamenlijk op. In het geval van de NPK-types, waarvoor geen goede internationale prijsvergelijking mogelijk is, kan een dergelijke monopolistische situatie voor zowel de donor als de ontvanger problemen geven bij het beoordelen of een aanbod concurrerend is. In 1987 werden door leveranciers uit ontwikkelingslanden offertes gedaan die qua prijs duidelijk lager waren dan die van de Nederlandse aanbieders. Omdat Nederland aandrang op leveranties uit Nederland werden de lagere offertes niet verder op kwaliteit, leveringsvoorwaarden en andere condities geverifieerd.

Na de evaluatie heeft Nederland nog slechts kunstmest van het type NP ter beschikking gesteld. De binding aan Nederland werd in 1988 niet gehandhaafd; niettemin werd na internationale aanbesteding de leverantie aan Nederland gegund. De prijs van deze kunstmest was concurrerend.

Nederland heeft nooit afspraken met Pakistan gemaakt over de besteding van de tegenwaardefondsen van de Nederlandse kunstmest-importsteun. Deze fondsen kunnen dus beschouwd worden als algemene budgetsteun.

Deel III: Bevindingen

Dit deel bevat de bevindingen van het evaluatie-onderzoek. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 wordt ingegaan op het effect van de importsteun op respectievelijk micro-, sector- en macroniveau. Op het microniveau komt de hulp ter sprake die aan afzonderlijke industriële bedrijven werd verleend. Op het sectorniveau komt de importsteun aan achtereenvolgens de industrie, de landbouw en de sociale sectoren aan de orde. De Nederlandse steun aan de katoen- en suikerverwerkende bedrijven in Tanzania wordt hier apart behandeld vanwege de bijzondere plaats van deze bedrijven binnen de industriële sector alsmede de omvang en het speciale karakter van de hulp. Het effect van de importsteun in de macro-context wordt per land behandeld.

Op de verschillende niveaus wordt allereerst een beeld gegeven van de relevante context (het bedrijf, de (sub-)sector, het land) en wordt de Nederlandse importsteun nader getypeerd. Vervolgens wordt ingegaan op de rol van de steun binnen die context. Deze benadering werd in hoofdstuk 2 (onderzoeksaanpak) al meer in detail beschreven.

In hoofdstuk 8 wordt aandacht geschonken aan het gebruik van tegenwaardefondsen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar de mate waarin Nederland voorwaarden heeft gesteld aan de besteding van deze fondsen.

In hoofdstuk 9 wordt ingegaan op de doelmatigheid van de importsteun. De bevindingen spitsen zich hier toe op de prijs, de kwaliteit en de tijdigheid van de goederenleveranties. Speciale aandacht wordt besteed aan handelsverschuiving ten gevolge van binding en de invloed van de Nederlandse procedures op de snelheid waarmee transacties worden afgewikkeld.

Hoofdstuk 10, tenslotte, bevat een overzicht van de importsteunprogramma's van andere donoren in de vijf onderzochte landen.

De fungibiliteit van de importsteun komt in de volgende hoofdstukken alleen daar expliciet aan de orde waar hetzij substitutie hetzij additionaliteit duidelijk aantoonbaar was. In de overige gevallen moet er wel rekening mee worden gehouden dat substitutie (in meerdere of in mindere mate) kan zijn opgetreden.

5. Effect van de importsteun op microniveau

5.1 Omvang en samenstelling van de importsteun aan de industrie

Nederlandse importsteun is ten goede gekomen aan de industriële sector in Tanzania, Zimbabwe, Mozambique en Zambia. Het gemiddelde aandeel van deze sector in de totale Nederlandse importsteun voor deze landen in de laatste drie tot vijf jaar bedroeg respectievelijk 48% (exclusief de landbouwproductenverwerkende industrie), 97%, 48% en 42%. In totaal hebben ongeveer 110 industriële ondernemingen geprofiteerd van Nederlandse importsteun.¹ Het aantal met importsteun gefinancierde transacties bedraagt een veelvoud hiervan, omdat bedrijven hun allocatie vaak over verschillende aankopen spreiden.

Om een indruk te krijgen van het effect op microniveau is een steekproef getrokken in elk van de landen. In de steekproef zijn de belangrijkste ontvangers van de hulp opgenomen en is een redelijke spreiding over subsectoren nagestreefd.

De importsteun aan Pakistan betrof kunstmest voor de landbouwsector. Specifieke bestemmingen op microniveau werden aan deze steun niet gegeven. Het effect van deze hulp komt in de hoofdstukken 6 en 7 aan de orde.

Op basis van van te voren toegezonden vragenlijsten en gesprekken met de bedrijfsleiding is onderzoek verricht onder de bedrijven in de steekproef. Tabel 5.1 geeft per land het aantal bedrijven in de steekproef en hun aandeel in de industriële importsteun.

Tabel 5.1

Samenstelling van de steekproef

	Aantal bedrijven	Aandeel in industriële importsteun
Tanzania	9	48%
Mozambique	14	74%
Zimbabwe	18	68%
Zambia	8	32%
Totaal	49	54%

1. Voor Zambia betreft dit cijfer alleen de periode 1984-1985 toen directe allocaties aan bedrijven werden verstrekt.

Van de onderzochte bedrijven richtte 43% zich in hoofdzaak op de produktie van – ook duurzame – consumptiegoederen, 40% op intermediaire produkten en 17% op kapitaalgoederen. Enkele ondernemingen verrichtten (ook) assemblagewerkzaamheden, waren importeur of voerden alleen zeer eenvoudige werkzaamheden uit.

5.2 Karakteristieken van de bedrijven

Een ruime meerderheid van de bedrijven bleek *monopolist* (de enige producent van een goed) dan wel *oligopolist* (één van een zeer gering aantal producenten van een goed) voor al hun produkten of een deel van het assortiment. De bedrijven opereerden vaak op een kleine binnenlandse markt, hetgeen al snel tot concentratie leidt. Daaraan droeg ook de overheid bij via haar beleid ten aanzien van deviczenallocatie, importvergunningen en dergelijke. Bovendien bood de overheid veel bedrijven bescherming tegen concurrentie van importgoederen door middel van importtarieven, quota of andere protectiemaatregelen. Bij dit type beleid moeten de uiteindelijke gebruikers (consumenten en producenten) vaak een hoge prijs betalen.

Hoewel een scherpe definitie van 'essentiële produkten' niet te geven is, kan men zeggen dat in elk geval basisvoedselprodukten en produkten bestemd voor gebruik in belangrijke economische sectoren er toe behoren. Zo opgevat produceerde ruim driekwart van de ondernemingen in de steekproef essentiële produkten.

De bedrijven in de steekproef bleken gemiddeld een grote omvang te hebben en kapitaalintensief te zijn in vergelijking met het gemiddelde voor de industrie in hun land. Gemiddeld werkten bijna 400 mensen in deze ondernemingen. Slechts vijf bedrijven bleken minder dan 50 mensen in dienst te hebben, terwijl vijftien ondernemingen meer dan 500 werknemers telden. Te zamen hadden de bedrijven tussen 3% (Tanzania) en 8% (Zambia) van het totale aantal werknemers in de industriële sector in dienst.

Het grote aantal omvangrijke, dominante ondernemingen in de steekproef is als volgt te verklaren. Ten eerste speelt de samenstelling van de steekproef een rol: het doel was de belangrijkste ontvangers van de hulp in de steekproef op te nemen. Ten tweede wilde Nederland in het algemeen importsteun richten op bedrijven die een belangrijke rol in het land speelden, en dergelijke bedrijven zijn vaak groot. Ten derde streefde Nederland, in de gevallen dat het een belangrijke invloed uitoefende op de besteding van de importsteun, naar een beperking van het aantal leveranties in verband met onder meer de werkbelasting voor het eigen apparaat. Dit leidde tot een voorkeur voor grotere leveranties, hetgeen in het voordeel van grotere ondernemingen werkte.

Ten aanzien van de omvang van transacties werd het volgende geconstateerd:

- In Zimbabwe bedroeg de importsteun die een geselecteerd bedrijf in een jaar gemiddeld toegewezen kreeg ruim f 1,5 mln (1982-1987). De zeer intensieve bemoeienis van Nederland bij de allocatie van de fondsen bracht de wens tot beperking van het aantal transacties, en dus tot grote bedragen per transactie, met zich mee. Na enkele jaren formaliseerde Nederland dit streven in het vaststellen van een minimum-transactiebedrag en het beperken van de steun tot bepaalde types goederen.
- Toen Nederland in Zambia een grote invloed had op de keuze van bedrijven (1984-1985), was de gemiddelde waarde van de in een jaar met importsteun gefinancierde importen per geselecteerd bedrijf bijna f 900.000. Daarentegen bedroeg de gemiddelde waarde van de transacties die tijdens de veilingperiode ex post door Nederland werden 'gefinancierd' nog geen f 100.000. Dit is een aanwijzing dat Nederland in de eerste periode ook hier een voorkeur had voor omvangrijke transacties.
- In de periode 1985-1987 konden geselecteerde Mozambiquaanse ondernemingen in de industrie dankzij de Nederlandse importsteun gemiddeld voor bijna f 900.000 importeren in een jaar. Ook hier hebben administratieve motieven ertoe geleid dat Nederland een minimumgrens aan de transacties heeft verbonden (f 500.000). Deze werd overigens in de praktijk niet altijd gehanteerd.

Van de bedrijven in de steekproef was 62% geheel eigendom van (binnenlandse of buitenlandse) particuliere bedrijven of individuen. Een tiende betrof overheidsbedrijven, terwijl de resterende 28% deels eigendom was van de overheid en deels van particulieren. Een derde van alle ondernemingen in de steekproef was geheel in handen van eigenaars uit het eigen land. Vooral veel Zimbabwaanse bedrijven hadden buitenlandse (mede-)eigenaars.

Op een enkele uitzondering na maakten de in Zimbabwe en Zambia onderzochte bedrijven elk jaar winst. In Mozambique bleek ongeveer de helft verliesgevend tot 1987, waarna de winstgevendheid toenam. In Tanzania boekten twee ondernemingen in de steekproef de laatste jaren verlies, de rest maakte winst.

Hoewel het gemiddelde winstniveau anders suggereert, kenden de meeste bedrijven een lage gemiddelde capaciteitsbezetting (Zimbabwe 65%, in de andere landen rond de 35%) en een geringe produktiviteit. De verklaring voor dit verschijnsel was voor een deel gelegen in het prijs- en handelsbeleid in de landen. Aan de ene kant was afzet geen probleem, gegeven de bescherming tegen importen. Aan de andere kant was voor de meeste bedrijven in de steekproef in Zambia en Zimbabwe de verkoopprijs gelijk aan de som van de kosten per eenheid plus een vaste, door de overheid bepaalde winstmarge. Deze marge (Zimbabwe tussen de 30 en 50%, Zambia 15%) garandeerde bedrijven zelfs bij

zeer lage capaciteitsbezetting winst. Overigens verbood de Zimbabwaanse overheid in 1987 verdere prijsstijgingen. In Mozambique stelde de overheid tot 1987 zeer lage prijsplafonds vast, die het maken van winst sterk belemmerden. Met de introductie van het aanpassingsprogramma werden hier veel prijzen losgelaten, waardoor de winsten konden toenemen.

De bedrijven in de steekproef exporteerden weinig: slechts vijf ondernemingen verkregen meer dan 10% van hun omzet uit exporten. De ruime mogelijkheden tot afzet tegen hoge prijzen op de binnenlandse markt speelden hierbij een rol, maar de hoge productie- en transportkosten en de relatief lage kwaliteit van de produkten waren er zeker ook debet aan.

Het sterk verouderde machinepark in veel bedrijven in Zimbabwe, Zambia en Tanzania wees op een lage produktiviteit. In Mozambique waren de produktielijnen van redelijke kwaliteit, omdat zij vaak pas medio jaren zeventig geïnstalleerd waren.

De bedrijven bleken veelal sterk afhankelijk van importen: ze moesten tussen 46% (Mozambique) en 82% (Tanzania) van hun grondstoffen, materialen en onderdelen voor kapitaalgoederen importeren. In Zimbabwe, een land met een voor Afrikaanse maatstaven goed ontwikkelde industriële structuur, was de importafhankelijkheid van de bedrijven in de steekproef veel hoger dan die van de industriesector als geheel.

5.3 Effecten van de importsteun aan bedrijven

De doelstellingen en criteria die Nederland verbond aan haar importsteun op het bedrijfsniveau waren nogal verschillend.

Veel doelstellingen hadden betrekking op zaken als efficiëntie van de bedrijfsvoering, omvang van de productie en werkgelegenheid. Vaak werden daarbij bepaalde aspecten benadrukt, zoals hogere capaciteitsbezetting, veiligstelling van het voortbestaan van de onderneming, bevordering van de werkgelegenheid en verhoging van de productie van voor het land essentiële goederen.

Naast dit soort doelstellingen golden er ook standaardcriteria voor de binding en de concurrentiestelling. Tevens werden er vaak voorwaarden gesteld die samenhangen met de administratieve verwerking van de hulp, zoals een minimumtransactiebedrag en een beperking tot bepaalde produktgroepen.

In Zambia en Mozambique was het overgrote deel van de industriële importsteun afkomstig van het Betalingsbalanssteunprogramma. Het was dan ook vooral de industriesector in deze landen die geconfronteerd werd met de speciaal onder dit programma geldende criteria. Met name de beperking tot lopende importen en de in principe eenmalige toekenning van de steun speelden hier een rol.

In het nu volgende wordt nader ingegaan op de effecten van de Nederlandse importsteun op het microniveau. Daarbij wordt de rol van de steun in de bedrijfscontext op een aantal punten bekeken.

Aandeel van de Nederlandse importsteun

Het aandeel van de Nederlandse importsteun in de totale hoeveelheid deviezen die de geënquêteerde bedrijven tot hun beschikking hadden lag in Tanzania gemiddeld op circa 35%, in Zambia op 16% en in Zimbabwe op 15–20% (tot 1986; in 1987 waarschijnlijk veel hoger). Voor Mozambique kon het aandeel niet exact berekend worden. Waarschijnlijk lag het hoger dan in de andere landen omdat het Mozambiquaanse toewijzingsstelsel een vrij sterke koppeling kent van bedrijven en donoren (zie ook 4.2). Dit, samen met het feit dat de zeer schaarse deviezen voor de bedrijven vrijwel geheel afkomstig waren van donoren, maakte het zeer waarschijnlijk dat de importsteun aan Mozambique in belangrijke mate additioneel was.

Voortbestaan van een onderneming

Zonder Nederlandse importsteun hadden volgens eigen zeggen drie (van de negen) ondernemingen in Tanzania, vier (van de veertien) in Mozambique en vier (van de achttien) in Zimbabwe het bedrijf, of een belangrijk deel daarvan, tijdelijk of permanent moeten sluiten.

Werkgelegenheid

De ondernemingen die zonder Nederlandse hulp hadden moeten sluiten buiten beschouwing gelaten, bleken de werkgelegenheidseffecten tamelijk gering, in elk geval kleiner dan het Nederlandse aandeel in de beschikbare deviezen suggereert. Redenen hiervoor zijn de arbeidswetgeving en de financiële positie van de bedrijven, die vaak ruimte biedt om een tijdelijke overcapaciteit in de werkgelegenheid aan te houden.

Capaciteitsbezetting

De invloed op de bezetting van de productiecapaciteit liep zeer uiteen. De Tanzaniaanse begunstigen gaven aan dat de bezetting gemiddeld 45% hoger was, in Zambia varieerde het percentage tussen 5 en 50, terwijl in Zimbabwe de meeste fabrikanten een toename van 15–20% aangaven. Het effect op de capaciteitsbezetting hangt af van het aandeel van de Nederlandse importsteun in de beschikbare hoeveelheid deviezen (zie hierboven), de mate waarin producten die met importsteun gekocht worden een knelpunt voor de productie vormen (hierover is weinig bekend) en de Nederlandse condities ten aanzien van soorten te financieren producten en omvang van transacties. In Zimbabwe heeft de Nederlandse

steun door een aantal voorwaarden in enkele gevallen niet tot een toename van de produktie, maar tot grotere voorraden geleid. Als gevolg van een beperking tot tien goederencategorieën en het minimum-transactiebedrag van f200.000 konden bepaalde produkten wel aangeschaft worden, maar complementaire produkten niet.

Tegenwaardefondsen

Ruim twee derde van de bedrijven kon voor de betaling van de tegenwaarde in lokale valuta van de met importsteun gefinancierde transacties een beroep doen op eigen middelen. De rest kon in het algemeen redelijk eenvoudig gebruik maken van kredietfaciliteiten. Diverse ondernemingen wezen erop dat ten tijde van economische aanpassingsprogramma's problemen (zouden kunnen) ontstaan met de betaling van de tegenwaarde vanwege snel openvolgende devaluaties en hoge reële rentevoeten.

Effecten op andere bedrijven

Wanneer steun wordt verleend aan een bedrijf dat intermediaire goederen dan wel kapitaalgoederen produceert, kunnen in de economie voorwaartse effecten ('forward linkages') optreden. Indien bijvoorbeeld de Nederlandse importsteun leidt tot een toename van de produktie in een bedrijf, zullen afnemers hun eigen produktie ook kunnen opvoeren. Er moeten zich bij de bedrijven in de steekproef zeker voorwaartse effecten hebben voorgedaan, gegeven het grote aandeel in de steekproef van leveranciers van intermediaire produkten en kapitaalgoederen met een dominante marktpositie. Het is te verwachten dat deze effecten het grootst zijn geweest in Zimbabwe en Zambia, landen met een voor Afrikaanse begrippen goed ontwikkelde industriële sector met veel onderlinge leveranties. Gebrek aan kennis over 1) de mate waarin het produkt van de onderneming die van de importsteun profiteert juist het knelpunt vormt voor het produktieproces van afnemers, 2) de beschikbaarheid voor deze afnemers van deviezen benodigd om complementaire goederen uit het buitenland te kunnen aanschaffen, en 3) de mate van onderbezetting in de afnemende bedrijven, verhinderen meer exacte aanduidingen van de omvang van voorwaartse effecten. Ook achterwaartse effecten kunnen optreden: als een bedrijf importsteun krijgt, zal het vaak ook andere zaken in het eigen land dienen aan te schaffen. Omdat bedrijven in de steekproef in het algemeen zeer import-afhankelijk waren, zijn de achterwaartse effecten waarschijnlijk minder groot geweest.

Concurrentievervalsing

Bij importsteun aan commerciële ondernemingen bestaat het gevaar van concurrentievervalsing. De ontvangers van de steun konden meer grondstoffen en

materialen aanschaffen (en dus de produktie verhogen etc.) tegen de officiële, in de vier landen in de evaluatieperiode meestal overgewaardeerde, wisselkoers. Zeker als de andere bedrijven geen extra steun krijgen via andere donoren of de overheid, kan concurrentievervalsing een ongewenst effect van de hulp zijn. Gegeven het grote aantal oligopolisten in de steekproef is er de mogelijkheid dat concurrentievervalsing door Nederlandse importsteun heeft plaatsgevonden.

Binding

Het aandeel van Nederlandse bedrijven in importsteunleveranties varieerde van land tot land. In Zambia is daarbij een opvallende verschuiving opgetreden. Dankzij de nauwe betrokkenheid van Nederland bij de identificatie van de hulp bleken Nederlandse leveranciers in de periode 1984-1985 ruim 90% van de waarde van de importsteuntransacties voor hun rekening te nemen. Ten tijde van de deviezenveiling kon Nederland geen enkele invloed uitoefenen op de deviezenallocatie. Toen bleken er onder alle bedrijven die deviezen wisten te verkrijgen net voldoende ondernemingen te zijn die hun aankopen in volgens het Nederlandse beleid toegestane landen deden om het hulpbedrag volledig uit te putten. Daarbinnen was het Nederlandse aandeel minder dan 8%. Van de dertig bedrijven die tijdens de directe allocaties Nederlandse steun hadden ontvangen, bleek een derde tijdens de veiling wel eens als 'ontvanger' van Nederlandse hulp te zijn aangemerkt omdat hun aankopen voldeden aan de Nederlandse bindingsregel. Opvallend is dat zij tijdens de veiling veel meer in ontwikkelingslanden aankochten dan in Nederland. Bovendien hebben de overige ondernemingen tijdens de veilingperiode naar alle waarschijnlijkheid in het geheel geen bestellingen gedaan in Nederland of ontwikkelingslanden (omdat zij anders wel op de lijst van 'ontvangers' terecht waren gekomen).

Van het importsteunbedrag waarmee Nederland Mozambiquaanse bedrijven steunde, werd ongeveer 60% in Nederland besteed. Voor Zimbabwe ligt het aandeel van Nederlandse leveranciers op 67% en voor Tanzania op ongeveer 60%. Van alle onderzochte ondernemingen in de vier landen had 40% uitsluitend in Nederland gekocht. Bovenstaande cijfers en de informatie van ambassades geven aan dat bij de keuze van bedrijven de origine van de leveranciers een belangrijk aspect is geweest. In hoofdstuk 9 (Doelmatigheid) wordt nader ingegaan op kwaliteit, prijs en tempo van de transacties waarbij onder meer de rol van de Nederlandse origine-voorwaarden aan de orde komt.

Nederlandse bedrijven met vertegenwoordigers ter plekke, vaak grote ondernemingen, hebben een duidelijk voordeel boven ondernemingen zonder lokale vertegenwoordiging wanneer Nederland een grote invloed uitoefent op de verdeling van importsteun. Zij kunnen namelijk gemakkelijk direct in contact treden met de Nederlandse vertegenwoordiging ter plaatse en met de lokale instanties.

De niet in Nederland bestede fondsen zijn voor het grootste deel bestemd voor aankopen in ontwikkelingslanden; hooguit enkele procenten van de importsteun werden besteed in andere geïndustrialiseerde landen.

Het Nederlandse bedrijfsleven kan ook profiteren doordat importsteun wordt toegekend aan ondernemingen die geheel of gedeeltelijk eigendom van Nederlandse bedrijven zijn. Deze factor lijkt vooral in Zimbabwe een rol te hebben gespeeld bij de verdeling van importsteun. Zeven van de achttien bedrijven in de steekproef hadden Nederlandse (mede-)eigenaars. Twee daarvan behoorden tot de groep van vijf grote bedrijven die te zamen bijna driekwart van alle Nederlandse importsteun voor de industrie ontvingen. In de andere landen was de rol van de nationaliteit van de bedrijfseigenaren minder duidelijk, alhoewel ook in Zambia en Mozambique Nederlandse ondernemingen tot de groep van de voornaamste ontvangers behoorden.

Types goederen en de twee programma's

In de steekproef bleken de meeste transacties die met Nederlandse importsteun gefinancierd waren grondstoffen en materialen te betreffen. Het Betalingsbalanssteunprogramma staat de financiering van uitsluitend dit type produkten toe. Importsteun uit de Landen- en regioprogramma's kan in principe ook gebruikt worden voor importen van kapitaal- en consumptiegoederen. Soms werden, ook onder het Betalingsbalanssteunprogramma, kapitaalgoederen geleverd. In heel wat gevallen bleek hieraan duidelijk behoefte te bestaan bij de bedrijven.

6. Effect van de importsteun op sectorniveau

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het effect van de Nederlandse importsteun in drie hoofdsectoren: industrie, landbouw en de sociale sectoren. Een aparte paragraaf wordt gewijd aan de steun die Nederland gaf aan de Tanzaniaanse katoen- en suikerverwerkende industrie. Dit is gedaan omdat deze industrie vanwege zijn nauwe relaties met de landbouw een bijzondere plaats inneemt binnen de Tanzaniaanse industriële sector en omdat de Nederlandse hulp hier ook een wat ander karakter heeft dan het gemiddelde soort importsteun dat in dit rapport wordt behandeld.

6.1 Industrie

Ten behoeve van de beoordeling van importsteun aan de industriële sector volgt hieronder een korte kenschets van deze sector in de vier Afrikaanse landen (Pakistan ontving geen importsteun voor de industrie) tegen de achtergrond van de economische ontwikkeling.

- *Zambia*. De tot 1985 aan de industrie verleende steun vond plaats in een periode dat Zambia een economisch beleid voerde dat door de meeste donoren, inclusief Nederland en de Wereldbank en het IMF, werd afgekeurd. Het land kende een groot tekort aan deviezen, wat voor een flink deel te wijten was aan het economisch beleid. De wisselkoers was sterk overgewaardeerd, volgens schattingen zo'n 100%. De overheid had een grote invloed op het prijsniveau in de industrie en verdeelde de zeer schaarse deviezen op grond van onduidelijke criteria. De industrie was voor Afrikaanse begrippen omvangrijk, maar de afhankelijkheid van importen was groot. Concurrentie van importen was er nauwelijks als gevolg van overheidsprotectie. De meeste ondernemingen, ook niet-productieve, boekten winsten dankzij het prijs- en handelsbeleid.

Onder het Economisch Herstelprogramma (ERP) werden ten aanzien van de wisselkoers radicale maatregelen genomen in de vorm van een deviezenveiligingssysteem dat in 1985 werd ingevoerd. Dit systeem werd in 1987, met het ERP, eenzijdig door Zambia verlaten hetgeen leidde tot een forse daling van de hulp, waaronder die van Nederland.

- *Zimbabwe*. Dit land voerde geen door het IMF en de Wereldbank goedgekeurd aanpassingsbeleid. Toch stonden de meeste bilaterale donoren, waaronder Nederland, tamelijk positief ten opzichte van het economisch beleid, dat onder meer gekenmerkt werd door een succesvolle terugdringing van het in het begin van de jaren tachtig hoog opgelopen betalingsbalanstekort. De wisselkoers was relatief weinig – niet meer dan 20% – overgewaardeerd. Het deviezenallocatiesysteem fungeerde beter dan in de meeste andere landen met een dergelijk systeem. De Zimbabweaanse industrie behoort tot de omvangrijkste in Sub-Sahara Afrika, is gediversifieerd en importeert relatief weinig. De capaciteitsbenutting was veel hoger dan in de andere Afrikaanse landen, evenals de efficiëntie van de produktie. Niettemin konden veel bedrijven alleen winst maken dankzij het prijs- en handelsbeleid van de overheid. Een belangrijk knelpunt voor een verdere ontwikkeling van de industrie is de snel verouderende kapitaalgoederenvoorraad, die steeds dringender aan vervanging en modernisering toe is. Dit vergt aanzienlijke extra importen, die eigenlijk alleen door een grotere exportinspanning van de (thans nog hoofdzakelijk op de binnenlandse markt georiënteerde) industriële sector zelf kunnen worden verwezenlijkt.
- *Mozambique*. Evenals in Zambia werd in dit land vele jaren een economisch beleid gevoerd dat gekenmerkt werd door een grote overheidsbemoediging. Ook hier was sprake van aanzienlijke deviezentekorten en een sterk overgewaardeerde wisselkoers. Wat de industrie betreft werd voornamelijk gekeken naar fysieke produktiedoelen en nauwelijks naar efficiëntie. De industriële produktie halveerde in de periode 1980–1985 en de gemiddelde capaciteitsbezetting daalde tot 20 à 30%, vooral door het gebrek aan deviezen van deze zeer import-afhankelijke sector.
Nadat het land een door het IMF en de Wereldbank goedgekeurd aanpassingsprogramma invoerde, verleende Nederland, net als veel andere donoren, importsteun om het aanpassingsprogramma te ondersteunen. Het nieuwe beleid is onder meer gericht op ontwikkeling van de industrie. Zo werd door een verhoging van de prijsplafonds voor industrieprodukten de financiële armoede van de bedrijven vergroot en konden zij de, door de aanzienlijke devaluaties veel duurder geworden, importen uit eigen middelen dekken.
- *Tanzania*. In de eerste jaren waarin Nederland importsteun verleende, voerde de Tanzaniaanse overheid een economisch beleid dat veel leek op het Zambiaanse beleid zoals hierboven geschetst. De wisselkoers van de Tanzaniaanse Shilling was in de eerste helft van de jaren tachtig sterk overgewaardeerd. Ook in Tanzania had de overheid een belangrijke rol gespeeld bij het stimuleren van industriële bedrijvigheid. Sinds het midden van de jaren zeventig werd – met aanzienlijke donorsteun – zwaar geïnvesteerd in nieuwe bedrijven, die over

het algemeen zeer afhankelijk waren van importen en een groot beslag legden op de beschikbare deviezen. Toen het vanaf het eind van de jaren zeventig slecht ging met de Tanzaniaanse economie, daalde de industriële produktie scherp. De gemiddelde capaciteitsbenutting zakte onder de 25%. Niettemin bleven veel bedrijven winst maken vanwege onder meer de prijspolitiek van de overheid en de overgewaardeerde wisselkoers. Vanaf 1986 wordt een aanpassingsprogramma uitgevoerd dat door de Wereldbank, het IMF en de meeste donoren wordt gesteund. De wisselkoerspolitiek (aanzienlijke devaluaties) en de geleidelijke invoering van een meer op het marktmechanisme gebaseerde deviezenallocatie werken in het voordeel van de economisch efficiëntere bedrijven.

De Nederlandse doelstellingen die voor de sector als geheel waren geformuleerd verschilden nogal per land, vooral in de mate van detaillering.

De Nederlandse industriële importsteun aan Tanzania was gericht op industrieën met een strategische positie binnen de economie. Deze doelstelling werd op micro- (of sub-sectoraal) niveau verder uitgewerkt, waarbij het criterium van economische efficiëntie belangrijk was. Het gebrekkig functionerende allocatiesysteem was voor Nederland aanleiding om, ook onder het ERP, gedetailleerde afspraken te blijven maken over de eindbestemming van de hulp. Dit gold niet voor co-financiering met de Wereldbank in het kader van dit economische aanpassingsprogramma.

De sectorale doelstellingen van de industriële importsteun aan Zambia (vanaf 1986), Mozambique en Zimbabwe waren in zeer globale termen geformuleerd en kwamen in feite neer op algemene steun aan de industrie in die landen, waarbij het in stand houden en beter benutten van de bestaande produktiecapaciteit meestal benadrukt werd. De eerder geschetste ontwikkelingen en knelpunten die zich binnen de industriële sector in de verschillende landen voordeden, kwamen nauwelijks of niet tot uiting in het beleid en de doelstellingen die Nederland voor de industriële importsteun aan deze landen had geformuleerd.

Uit de korte karakterisering van de industriële sector in de verschillende landen blijkt dat Nederland verschillende malen importsteun heeft verleend aan de industrie terwijl de overheid van dat land een sociaal-economisch beleid voerde dat weinig steun ondervond van Nederland en andere donoren.

Bij steunverlening aan de industrie is het prijs- en het handelsbeleid van het ontvangende land van groot belang voor de uiteindelijke betekenis van de hulp. Wanneer de overheid een sterke invloed heeft op het niveau van prijzen, wijken deze vaak in sterke mate af van het niveau dat zou ontstaan indien de overheid prijsvorming aan de vrije markt zou overlaten. Dit kan belangrijke gevolgen

hebben voor de allocatie van produktiefactoren (arbeid, kapitaal, grond) in het land. Eén van de belangrijkste vormen van prijsbeïnvloeding is een overgewaardeerde munt. Overwaardering heeft tot gevolg dat exporteurs een lage prijs in lokale valuta ontvangen. Het kan dan moeilijk zijn de kosten te dekken, zelfs voor produkten waarin het land een comparatief voordeel heeft. Overwaardering leidt zo tot verlies aan produktie en exportinkomsten. Importsteun gericht op verhoging van exporten zal bij een sterk overgewaardeerde munt vaak weinig succesvol blijken.

Een overgewaardeerde wisselkoers heeft ook invloed op de concurrentieverhoudingen binnen een sector. Bedrijven die via importsteun goederen verkrijgen door betaling van lokale valuta tegen de officieel vastgestelde wisselkoers, zijn in het voordeel ten opzichte van bedrijven die hun valuta op andere wijze moeten zien te bemachtigen, bijvoorbeeld op de zwarte markt. Dit voordeel kan worden omgezet in hogere winsten indien de prijzen van de eindprodukten door de overheid zijn vastgesteld of in een betere concurrentiepositie in het geval een systeem van 'kosten-plus-vaste winstopslag' wordt toegepast. In dit geval kan een vanuit nationaal oogpunt bezien inefficiënte allocatie van produktiefactoren het gevolg zijn.

Zoals hierboven aangegeven, oefende de overheid in de landen waaraan Nederland importsteun voor de industrie heeft verleend gedurende lange tijd sterke invloed uit op zowel de binnenlandse prijzen van industrieprodukten als de prijzen die de bedrijven moeten betalen voor de ingevoerde machines, onderdelen en grondstoffen. Laatstgenoemde prijzen werden door de overgewaardeerde wisselkoers kunstmatig laag gehouden. Vooral in Mozambique, Zambia en Tanzania was de prijs- en deviezenpolitiek van de overheid dominant. Dit leidde onder meer tot de opkomst van relatief kapitaalintensieve, grootschalige en importafhankelijke industrieën die achter een muur van protectie konden blijven opereren en groeien terwijl zij veelal een onevenredig groot beslag legden op het totaal aan beschikbare deviezen van deze landen.

Een dergelijke omgeving heeft een negatieve invloed op het uiteindelijke resultaat van de importsteun. In zo'n situatie komen de vragen aan de orde in welke mate een land dankzij importsteun slecht beleid kan voortzetten, en in hoeverre een bijdrage kan worden geleverd aan de instandhouding van – in elk geval op lange termijn bezien – rendabele produktiecapaciteit. Dit laatste, immers, is misschien wel de belangrijkste reden waarom men de hulp, ondanks een ongunstige beleidsomgeving, toch zou willen geven.

Op basis van het onderzoek is op deze vragen geen pasklaar antwoord te geven. Een van de problemen is dat het moeilijk aan te tonen is of de Nederlandse industriële importsteun inderdaad veel heeft bijgedragen, of heeft kunnen bijdragen, aan het behoud van waardevolle produktiecapaciteit. In de eerste plaats moet

worden geconstateerd dat er heel wat niet-efficiënte bedrijven waren die van de Nederlandse steun profiteerden. In de tweede plaats is moeilijk aan te tonen dat de Nederlandse importsteun essentiële knelpunten voor het in stand houden van de capaciteit heeft weggenomen. Het in stand houden van productiecapaciteit vereist vaak een bredere samenwerking dan alleen importsteun. Een voorbeeld hiervan komt aan de orde bij de behandeling van de steun aan de Tanzaniaanse katoen- en suikerverwerkende industrie.

6.2 Katoenverwerkende en suikerverwerkende industrie in Tanzania

In Tanzania is jarenlang steun verleend aan bedrijven die binnenlands geproduceerde katoen en suiker verwerken. Deze bedrijven behoren tot de industrie, maar worden hier apart behandeld omdat hun plaats in de industriesector bijzonder is en de steun omvangrijk is geweest. Ook had de hulp een wat ander karakter dan het merendeel van de in dit rapport behandelde importsteun.

Gedurende de periode 1981–1986 heeft Nederland voor ruim f17 mln importsteun verleend aan de *suikerindustrie* in Tanzania. Het grootste deel daarvan kwam ten goede aan drie suikerfabrieken. Nederland stelde eveneens fondsen ter beschikking voor technische assistentie door Nederlandse experts aan deze ondernemingen. De steun aan de suikersector was dus een combinatie van importsteun en technische assistentie.

De Nederlandse hulp is naar alle waarschijnlijkheid additioneel geweest. In het verleden hebben ook de Wereldbank (tot het eind van de jaren zeventig) en Denemarken (tot 1984) de suikersector gesteund, maar sinds 1984 is Nederland de enige donor. In de periode 1981–1986 was het deviezentekort in Tanzania dermate groot dat, naast de normale steun van de Tanzaniaanse overheid aan de suikersector, extra hulp niet of nauwelijks tot de mogelijkheden behoorde.

Binnenlandse suikerproductie heeft Tanzania in de periode 1981–1986 circa US \$ 26 mln aan suikerimporten bespaard. Er is ongeveer US \$ 130 aan importprodukten nodig voor binnenlandse productie van een ton suiker,¹ terwijl bij de huidige wereldmarktprijs (en de voorspelling daarvan op langere termijn) de importkosten van suiker rond de US \$ 350 per ton liggen. Binnenlandse suikerproductie bespaart Tanzania dus deviezen. Wanneer men het totaal aan produktiekosten uitdrukt in wereldmarktprijzen blijkt suikerproductie in Tanzania economisch efficiënt te zijn.

Suiker wordt in Tanzania onder de voedingsgewassen gerangschikt en wordt beschouwd als een van de belangrijkste basisbehoefteprodukten. Van de totale

1. Na de geplande rehabilitatie van de suikerindustrie zal nog maar US \$ 95 benodigd zijn.

suikerproductie in Tanzania wordt slechts 10% geëxporteerd. De belangrijkste reden hiervoor is de grote binnenlandse vraag. De sector heeft gedurende jaren geprofiteerd van de overwaardering van de Tanzaniaanse Shilling, die leidde tot een sterke onderschatting van importkosten. Aan de andere kant vormt de overgewaardeerde wisselkoers een belemmering voor exporten. Suikerproductie is lang nauwelijks of niet winstgevend geweest als gevolg van het prijsbeleid van de overheid. De suikerprijs werd onder meer om politieke redenen zeer laag gehouden, terwijl de belastingen op suiker hoog waren en de staatsorganisatie voor de distributie van suiker veel kosten veroorzaakte. Hierdoor werden de marges te klein om bijvoorbeeld onderhoudskosten van plantages en fabrieken te dekken. Het is duidelijk dat het effect van Nederlandse importsteun in een dergelijk economisch klimaat verre van optimaal was. Toch heeft de Nederlandse steun ertoe bijgedragen dat de suikersector niet ingestort is. Zonder importsteun zouden zeer waarschijnlijk één of meerdere fabrieken tot stilstand zijn gekomen. Nu het macro-economische beleid in Tanzania is gewijzigd en suikerproductie en -verwerking weer rendabeler zijn geworden, worden de werkelijke baten van de Nederlandse steun pas gerealiseerd. In het aanpassingsprogramma van 1986 is speciale aandacht gegeven aan de behoefte van de suikersector aan deviezen, zowel voor lopende importen als voor investeringen voor rehabilitatie. Met een capaciteitsbezetting van gemiddeld 60% steekt de suikerindustrie gunstig af bij het gemiddelde van 30% voor de totale Tanzaniaanse industrie.

In overleg met de Tanzaniaanse overheid heeft Nederland een rehabilitatieplan voor de suikerindustrie uitgewerkt. Dit plan dient het voortbestaan van de sector, op basis van een efficiënt productieproces, op langere termijn te garanderen.

Ook in de *katoensector* heeft Nederlandse importsteun een belangrijke rol gespeeld bij de instandhouding van de productiecapaciteit en is importsteun aangevuld met technische assistentie. Een studie uit 1982 vormde de basis voor een uitgebreid Nederlands programma voor hulp aan de katoensector. De conclusie daarvan was dat zowel de verwerkings- als de transportcapaciteit in de katoensector op het punt van totale instorting stonden. De Nederlandse hulp beoogde dit te voorkomen en uiteindelijk tot een productieverhoging te komen.

Tussen 1982 en 1985 heeft Nederland rond f 40 mln steun verleend aan de katoensector, waarvan 75% in de vorm van goederenleveranties die als importsteun werden beschouwd. Door dit hulpprogramma werd de gemiddelde levensduur van de ontkorrelmachines aanzienlijk verlengd en nam het aantal operationele machines toe met ongeveer 50%. Levering van onderdelen voor het bestaande vrachtwagenpark en vijftig nieuwe vrachtwagens hebben de transportcapaciteit belangrijk uitgebreid.

Katoenproductie in Tanzania bespaart het land deviezen: tegenover elke gulden importkosten voor grondstoffen staan drie tot vier gulden aan exportinkomsten. Katoen is belangrijk voor de werkgelegenheid; voor ongeveer 2,5 miljoen mensen (ongeveer 10% van de Tanzaniaanse bevolking) is het de voornaamste bron van inkomsten.

Katoenexporten zijn lang beperkt gebleven als gevolg van onder meer de lage katoenprijs op de wereldmarkt en de overwaardering van de munt. Dit leidde tot een lage prijs uitgedrukt in Tanzaniaanse Shillings. Daarnaast werd export bemoeilijkt door teruggelopen kwaliteit van de katoen. Voorts werd de katoenprijs voor de boer gedrukt door de staatsorganisatie Cotton Marketing Board.

De laatste jaren is het aantrekkelijker geworden om katoen te verbouwen in Tanzania. Sinds 1986 is de Shilling sterk gedevalueerd en in 1987 steeg de katoenprijs op de wereldmarkt aanzienlijk. Door rehabilitatie van de fabrieken is de kwaliteit van de Tanzaniaanse katoen verbeterd. Katoenexporten vormen nu een belangrijke bron van deviezen en leveren 10–15% van de exportinkomsten. Katoen is een prioritaire sector binnen het economische aanpassingsprogramma. Het Nederlandse importsteunprogramma, dat productiecapaciteit in stand hield tijdens een periode waarin katoenproductie niet winstgevend was, heeft de laatste jaren duidelijk rendement opgeleverd.

6.3 Steun aan de landbouw

Nederland heeft op verschillende manieren steun verleend aan de landbouwsector. In de twee vorige paragrafen is aandacht besteed aan de importsteun aan de industrie, die onder meer bedrijven ten goede kwam die werktuigen, grondstoffen en dergelijke aan de landbouw leveren (6.1) en die landbouwproducten verwerken (6.2). Daarnaast is in Zimbabwe en Tanzania via importsteun hulp verleend aan intermediaire organisaties die grondstoffen, materialen en werktuigen voor de landbouwsector distribueren en aan organisaties die producten opkopen van producenten en deze in het land distribueren. Deze steun omvatte enkele procenten van de totale importsteun aan deze landen. Hierop zal in dit rapport niet worden ingegaan.

Deze paragraaf behandelt de omvangrijke steun in de vorm van kunstmestleveranties. Voor Pakistan bestond vrijwel 100% van de totale importsteun uit de levering van kunstmest, voor Zambia ongeveer een derde en voor Tanzania circa een tiende. Zimbabwe en Mozambique hebben geen kunstmest ontvangen.

Het gebruik van kunstmest is gericht op verhoging van de landbouwproductie; de evaluatie van kunstmestleveranties heeft zich dan ook onder meer gericht op dit punt. De resultaten voor Pakistan en Zambia zijn hieronder samengevat; bij de evaluatie in Tanzania is een vergelijkbare analyse niet uitgevoerd.

Kunstmestleveranties aan Pakistan

In het algemeen kan gesteld worden dat in Pakistan de toename in het gebruik van kunstmest een duidelijk positieve invloed heeft gehad op de landbouwproductie. Het kunstmestgebruik over de laatste tien jaar is meer dan verdrievoudigd. De groei in de landbouwsector over dezelfde periode is spectaculair geweest (een gemiddelde groei van 4,2% per jaar tegenover een groei van 2,3% in de vijf jaar die daaraan vooraf gingen) en wordt voor een groot deel verklaard door de toename van het kunstmestgebruik. De Pakistaanse overheid geeft hoge prioriteit aan kunstmestimporten die over het algemeen volgens plan worden gerealiseerd.

Subsidies op kunstmest eisten tot 1983 een groot en toenemend aandeel op van de overheidsuitgaven voor de landbouw. Daarna werden de subsidies geleidelijk verminderd, maar ze bleven aanzienlijk, met name voor enige specifieke kunstmestsoorten. Zo kenden de types kunstmest die met Nederlandse importsteun werden gefinancierd begin 1987 nog subsidiepercentages van 50–65%. Dit leidde er onder meer toe dat een deel van de NPK-kunstmest gebruikt werd als substituuut voor de, in wereldmarktprijzen, goedkopere NP-kunstmest en toegepast werd op gewassen waarvoor NPK niet nodig, c.q. ongeëigend is.

Het is de vraag of, na de sterke produktiviteitsstijgingen in de landbouw van de laatste jaren, een verdere toename van het kunstmestgebruik even veel extra produktie teweeg zal brengen zolang andere factoren (zoals irrigatie, landverdeling en landbouwvoorlichting) niet aangepakt worden.

Wat het effect van de Nederlandse kunstmesthulp betreft, kan in de eerste plaats worden gesteld dat hier waarschijnlijk in zeer belangrijke mate substitutie heeft plaatsgevonden. Indicaties daarvoor zijn: a) de Pakistaanse overheid kende een groot belang toe aan kunstmest, en b) de beschikbaarheid van deviezen vormde geen kernprobleem. Bovendien was de Nederlandse hulp relatief klein en was dit soort steun populair onder de donoren als een flexibele, vrij gemakkelijk te verwezenlijken vorm van hulp. Ook zonder Nederlandse steun zou dus waarschijnlijk dezelfde hoeveelheid kunstmest beschikbaar zijn gekomen. In feite kwam de hulp neer op algemene deviezen- en budgetsteun. Dit paste minder goed binnen het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid ten aanzien Pakistan, gegeven de kritische houding van Nederland ten aanzien van het Pakistaanse sociaal-economische beleid (en het mensenrechtenbeleid). Wel moet hierbij worden vermeld dat het Nederlandse bilaterale hulpprogramma in zijn geheel verschoof naar een meer projectmatige hulpverlening gericht op specifieke doelgroepen. De tijdrovende voorbereiding die aan projecthulp eigen is leidde er toe dat de projectuitgaven gedurende een aantal jaren aanzienlijk onder het streefpercentage van tenminste 70% van het kasplafond bleven. Met name de kunstmesthulp zorgde ervoor dat de onderuitputting van het totale kasplafond voor Pakistan nog enigszins beperkt bleef.

Kunstmestleveranties aan Zambia

De kunstmestbehoefte van Zambia wordt geschat op circa 250.000 MT. De werkelijke jaarlijkse kunstmestconsumptie ligt echter beduidend lager, namelijk op gemiddeld 180.000–190.000 MT. Het kunstmestverbruik vertoont bovendien aanzienlijke verschillen over de jaren heen, variërend van 140.000 tot 210.000 MT. Deze schommelingen worden voornamelijk bepaald door klimatologische factoren (droogte) en prijsfactoren (verhouding producentenprijs voor maïs en kunstmestprijs). Echter niet alleen de vraagzijde is bepalend voor het kunstmestverbruik, ook de aanbodzijde heeft hier een belangrijke invloed op. Zowel logistieke problemen bij de distributie als schaarste aan deviezen hebben een rol gespeeld bij het kunstmestverbruik. Als gevolg hiervan is er niet zelden te laat of onvoldoende kunstmest beschikbaar gekomen voor boeren.

Zambia betreft zijn kunstmest zowel van de eigen kunstmestfabriek, Nitrogen Chemicals of Zambia (NCZ) te Kafue, als door middel van commerciële en door donoren gefinancierde importen. De nominale productiecapaciteit van de NCZ-fabriek bedraagt ruim 200.000 MT. Sinds het begin van de jaren tachtig produceert deze fabriek echter slechts gemiddeld 50.000 MT kunstmest per jaar. De moeilijkheden waarmee NCZ kampt liggen op het technische vlak (degradatie van de installaties), op het terrein van organisatie en management, en op het vlak van het tekort aan deviezen voor de import van grondstoffen.

Het grootste deel van de kunstmestbehoefte dient derhalve te worden aangekocht in het buitenland. Gemiddeld zo'n 50.000 MT kunstmest ontvangt Zambia jaarlijks van donoren. De hoogte van de kunstmesthulp verschilde echter sterk tussen 1980 en 1988, variërend van 10.000 MT in 1983 tot bijna 90.000 MT in 1986. Hieruit kan worden geconcludeerd dat ten aanzien van kunstmest donorhulp nauwelijks enige continuïteit vertoont. Het resterende deel van de behoefte, circa de helft, dient commercieel te worden aangekocht. In afwachting van wat donoren aan hulp beschikbaar stellen, worden besluiten tot commerciële aankopen dikwijls pas genomen enkele weken voor de start van het landbouwseizoen, met als gevolg dat kunstmest vaak te laat arriveert. Namboard, de organisatie verantwoordelijk voor aankoop en distributie in Zambia, beschikt bovendien nauwelijks over strategische voorraden om deze tijdelijke tekorten te overbruggen.

De Nederlandse kunstmestbijdrage aan Zambia is tussen 1984–1988 zowel in absolute als relatieve zin zeer omvangrijk geweest. De Nederlandse kunstmesthulp bedroeg over die periode f83 mln (170.000 MT). Ongeveer een kwart van de Nederlandse kunstmesthulp bestond uit stikstofmesten (met name ureum) en driekwart bestond uit diverse mengmesten. Ongeveer twee derde van de kunstmest, hoofdzakelijk mengmesten, is geleverd door de Nederlandse kunstmestindustrie.

Ongeveer 90% van de kunstmest die in Zambia wordt gebruikt gaat naar de maïs-teelt. Maïs is het belangrijkste landbouwgewas in Zambia. In de jaren zeventig was ongeveer tweederde deel van de vermarktde maïs afkomstig van grote commerciële boeren. Thans wordt tweederde deel geleverd door de kleine commerciële boeren en de zogenaamde 'emergent farmers'. De grote commerciële boeren richten hun aandacht in toenemende mate op andere gewassen, zoals soya en tarwe, waarvoor aantrekkelijke prijzen bestaan. Daarnaast bestaat in Zambia een grote groep van zogenaamde 'traditionele peasant farmers'. Hun aantal wordt geschat op circa 450.000, oftewel 60% van alle boeren. Deze boeren produceren primair voor eigen verbruik.

De schatting is dat rond een derde van de kunstmest wordt gebruikt door de zogenaamde grote commerciële boeren en dat de rest wordt verkocht aan de kleine tot middelgrote commerciële boeren en aan de emergent farmers. Traditionele peasant farmers gebruiken vrijwel geen kunstmest.

De prijs welke boeren moeten betalen voor kunstmest wordt vastgesteld door de regering. Deze prijs ligt beduidend lager dan wanneer kunstmest tegen economische prijzen, inclusief distributie en opslagkosten, zou worden verhandeld. De afgelopen vijf jaar heeft de overheid de prijs van kunstmest wel aanzienlijk verhoogd, namelijk met meer dan 300%. Deze prijsverhoging heeft echter niet geleid tot een vermindering van de subsidielast. De prijsstijgingen zijn volledig teniet gedaan door de sterke devaluatie van de Kwacha van 2:1 ten opzichte van de Amerikaanse Dollar tot 10:1 (eind 1988).

De subsidie op kunstmest maakt onderdeel uit van het Zambiaanse beleid om de prijs van maïs, het voedsel in Zambia, laag te houden. Sinds begin jaren zeventig hanteert Zambia een uniform prijssysteem voor maïs, voor zowel de consument als de producent, door het gehele land.

Bij de vaststelling van het prijsniveau voor boeren is ervan uitgegaan dat het de produktiekosten diende te dekken. Hierbij werden de produktiekosten van grote commerciële boeren aanvankelijk als leidraad genomen.

In het kader van het Zambiaanse maïsbeleid kunnen drie typen van subsidies worden onderscheiden. Ten eerste de subsidie op kunstmest. Om de produktiekosten te drukken wordt kunstmest onder de wereldmarktprijs aan boeren doorverkocht. Circa een vijfde van de totale maïssubsidie wordt hiervoor aangewend. Ten tweede wordt er een uniform tarief voor transportkosten berekend, ongeacht de afstand naar de verbruiker. Dit systeem is van toepassing op zowel de opkoop c.q. verkoop van maïs als de distributie van kunstmest. Subsidie op transportkosten is verreweg de grootste uitgavenpost op de maïssubsidiebegroting met bijna 60% van het totaal. Ten derde wordt er een consumentensubsidie verstrekt door de maïs tegen gereduceerde prijzen op de markt te brengen. Deze subsidie verloopt via de maalderijen.

De totale subsidie op maïs bedroeg in 1988 zo'n 1 miljard Kwacha, oftewel bijna 20% van de lopende kosten op de groting.

In de voedselstrategiestudie, uitgevoerd in de beginjaren tachtig, wordt het uniforme prijssysteem zwaar bekritiseerd. De maïs-georiënteerde prijsstrategie heeft het verbouwen van traditionele landbouwgewassen – zoals sorghum en gierst, die voor bepaalde gebieden van Zambia beter geschikt worden geacht (onder meer vanwege droogteresistentie) – tegengewerkt. Mede op basis hiervan heeft de Wereldbank in het kader van het structurele aanpassingsprogramma een liberalisering van het marktmechanisme sterk bepleit. Daarnaast wordt door de Wereldbank aangedrongen op terugdringen van het financieringsstekort, dat in Zambia in 1988 zo'n 12% bedroeg. Afschaffing van de maïssubsidies kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren.

De effectiviteit van kunstmest voor de landbouwproductie is op grond van de onderhavige evaluatiestudie moeilijk vast te stellen. Naast kunstmest zijn andere belangrijke factoren die in Zambia de productie-opbrengsten bepalen weersomstandigheden, prijsniveau en marketing.

Over het doelmatig gebruik van kunstmest kan in het algemeen het volgende worden opgemerkt. Vanwege de relatief lage prijzen van de kunstmest vindt een aanzienlijke smokkel plaats van kunstmest van Zambia naar Zaïre en Malawi. De totale omvang hiervan wordt geschat op 20.000 à 30.000 MT. Verder gaat er een fors percentage door schade bij opslag en transport verloren. De FAO schat dit op circa 15% van het totaal. Tot slot komt kunstmest vanwege organisatorische en logistieke problemen vaak te laat bij de distributiepunten aan.

De Nederlandse kunstmesthulp aan Zambia was waarschijnlijk voor een groot deel additioneel. Zambia was sterk afhankelijk van Nederlandse kunstmest: deze dekte 25–30% van het totale gebruik. Bovendien bestond er een schaarste aan deviezen.

6.4 Steun aan sociale sectoren

In de periode 1985–87 is ongeveer een derde van de Nederlandse importsteun aan Mozambique gebruikt voor de financiering van goederen ten behoeve van sociale sectoren. Betalingsbalanssteun werd benut voor de levering van medicijnen, babyvoedsel en melkproducten, en importsteun uit het regioprogramma voor aankopen van medicijnen en onderwijsmaterialen. De evaluatiemissie ondersteunde dit soort importsteun omdat daarmee een bijdrage geleverd kon worden aan de instandhouding van faciliteiten voor basisbehoeften die als gevolg van het economische aanpassingsprogramma onder grote druk waren komen te staan.

Wel was de missie van mening dat de steun via Mozambiquaanse instanties geïmporteerd en gedistribueerd zou moeten worden om bestaande, naar omstandigheden goed functionerende, institutionele structuren te ondersteunen. In verband daarmee werd kritiek geuit op de Nederlandse beslissing alleen medicijnen voor de primaire gezondheidszorg te leveren en op het besluit een deel van de hulp in de vorm van co-financiering van UNICEF-programma's te verstrekken. De missie was van mening dat Mozambique een goed geïntegreerd gezondheidszorgsysteem had ontwikkeld waarin prioriteit werd gegeven aan de eerstelijnsgezondheidszorg. Deze kon echter niet goed functioneren zonder andere vormen van, curatieve, gezondheidszorg waarnaar moet kunnen doorverwezen. De weigering van Nederland om andere hulp dan die voor de eerstelijnsgezondheidszorg te geven, zou schadelijk zijn voor de werking van het Mozambiquaanse gezondheidszorgsysteem als geheel. De voorkeur van Nederland voor co-financiering met UNICEF zou volgens de missie afbreuk doen aan de eigen beleidsvorming en -uitvoering van de Mozambiquaanse organisaties.

Er was ook sprake van importsteun aan de sociale sectoren in andere landen. Deze wordt in dit rapport niet behandeld omdat het hier om steun ging die òf nog niet was uitgegeven ten tijde van de evaluatiemissie (Zambia) òf onder andere Nederlandse hulpprogramma's viel.

7. Effect van de importsteun op macroniveau

7.1 Omvang en doelstellingen

Een vergelijking van de omvang van met importsteun samenhangende deviezen en tegenwaardefondsen met enkele macro-economische kengetallen leert dat vooral veel Afrikaanse landen sterk afhankelijk zijn van importsteun voor de financiering van overheidsbegroting en importen. Het aandeel van de Nederlandse fondsen is in het algemeen tamelijk klein. Zo bedroeg de Nederlandse importsteun voor Pakistan in 1986–1987 0,3% van het import-totaal en dekten de tegenwaardefondsen 0,3% van de overheidsuitgaven. In enkele kleine Afrikaanse landen die vrij veel Nederlandse importsteun hebben ontvangen, is het Nederlandse aandeel groter geweest. In 1986–1987 dekten Nederlandse tegenwaardefondsen 2,4% van de Tanzaniaanse staatsinkomsten, terwijl 3,5 à 4% van de importen gefinancierd werd. Het effect van de importsteun hangt niet alleen af van de relatieve omvang ervan, maar vooral ook van de sociaal-economische context en de rol van de importsteun daarbinnen. Een kleine hoeveelheid steun kan (in totaal of 'per gulden') effectiever zijn dan een grote som indien het sociaal-economische beleid in het eerste geval beter is dan in het tweede.

In hoofdstuk 4 is voor de vijf onderzochte landen de sociaal-economische context geschetst. In hoofdstuk 6 is verder ingegaan op de sectorale context en de rol van de Nederlandse importsteun daarin. In dit hoofdstuk komt het effect van importsteun in de macro-context aan de orde. Gezien de complexiteit van het onderwerp zullen slechts een paar aspecten kunnen worden belicht. Bepaalde bevindingen met betrekking tot het micro- en het sectorniveau zullen weer ter sprake komen voorzover ze van bijzonder belang zijn in het ruimere macro-kader. De bevindingen zullen per land worden gepresenteerd.

Voor de Nederlandse importsteun aan *Tanzania, Zambia en Mozambique* waren expliciete doelstellingen op macroniveau geformuleerd. Dit gold zowel voor de betalingsbalanssteun, waarbij landen elk jaar vooral op macro-criteria worden geselecteerd en waarbij optimale benutting van de bestaande economische capaciteit centraal staat, als voor de Landen- en regioprogramma's. De belangrijkste macro-doelstelling was de ondersteuning van het ERP in de drie landen. In de periode 1984–1986, dus vóór het ERP van kracht werd, hantcerde Nederland

voor Tanzania de volgende doelstellingen op macroniveau: verbetering van het gebruik van bestaande productiecapaciteit en steun aan de sleutelsectoren in de economie, samengebracht onder de noemer 'herstel van economische productie'. Een hieruit afgeleide doelstelling was 'verbetering van de deviezenopbrengsten'. De importsteun aan Zambia kende als algemene doelstelling instandhouding van bestaande productiecapaciteiten in de industrie en vooral de landbouw.

In *Zimbabwe* beoogde Nederland de 'moderne' sector, de marktsector en de industrie te steunen via deviezenoewijzing aan specifieke bedrijfstakken. Er waren geen macro-doelstellingen geformuleerd.

De kunstmesthulp aan *Pakistan* kende primair een sectorale doelstelling: produktiviteitsverhoging in de landbouw in het kader van plattelandsontwikkeling.

De diverse doelstellingen van de importsteun aan de vijf landen overziende, kan worden geconstateerd dat zij in het algemeen zeer globaal van aard waren. Veelal waren ze niet gebaseerd op een eigen analyse van specifieke omstandigheden in de ontvangende landen. Het is opvallend dat in de gevallen dat Nederland importsteun verleende ter ondersteuning van een economisch aanpassingsprogramma, een duidelijk macro-economische doelstelling, toch ook doelstellingen op sectorniveau geformuleerd werden en selectie van ontvangers gebaseerd werd op criteria op microniveau.

In dit verband kan ook worden opgemerkt dat de doelstellingen van Nederland en het ontvangende land niet altijd parallel liepen. Dit probleem deed zich vooral voor in de gevallen dat Nederland invloed uitoefende op de verdeling van fondsen. Ontwikkelingslanden zijn in het algemeen voorstander van zo weinig mogelijk voorwaarden van de zijde van de donor, terwijl Nederland veelal in meer of mindere mate de besteding van importfondsen wenste te beïnvloeden.

7.2 Effecten per land

In *Zimbabwe* ondersteunde Nederland het macro-economische beleid. Desondanks formuleerde Nederland doelstellingen op sectorniveau en was het intensief betrokken bij de toewijzing van importsteunfondsen aan ondernemingen. De Nederlandse importsteun heeft kosten met zich meegebracht in termen van niet-optimale allocaties en belasting van het overheidsapparaat. Het sterk betrokken willen zijn van Nederland bij de besteding van de fondsen, terwijl toch sprake was van een redelijk functionerend lokaal deviezenallocatiesysteem, was niet in overeenstemming met de macro-economische omgeving. In die zin zou Nederland een grotere bijdrage hebben kunnen leveren aan de realisatie van de Zimbabwaanse macro-economische doelstellingen indien het Zimbabwe een grotere vrijheid had gegeven bij de besteding van importsteunfondsen. Deze conclusie krijgt een groter gewicht in het licht van de constatering dat gedurende

enkele jaren de Nederlandse importsteun een aantal procenten van de totale hoeveelheid deviezen voor de industrie omvatte.

Ten aanzien van de punten waarop het Zimbabwaanse beleid en allocatiesysteem wellicht versterkt hadden kunnen worden, gaf Nederland geen signaal of extra accent in de hulprelatie. Het betreft hier met name het industriebeleid op de wat langere termijn en het feit dat vooral de gevestigde grotere bedrijven van het allocatiesysteem profiteerden.

De Nederlandse importsteun aan Zimbabwe in 1987 gaf extra problemen toen, in verband met een dreigende onderuitputting van de Nederlandse begroting voor ontwikkelingssamenwerking, laat in het jaar het kasplafond voor Zimbabwe eenmalig verdrievoudigd werd. Daarbij werd afgesproken de extra middelen op identieke wijze te besteden als eerder in het jaar was gebeurd: dezelfde producten, prijzen, voorwaarden en ontvangende ondernemingen. Deze vorm van hulpverlening was minder effectief omdat geen rekening werd gehouden met de behoeften van de ontvangende ondernemingen en niet werd nagegaan of andere ondernemingen op dat moment geschiktere kandidaten zouden kunnen zijn.

Inmiddels is Nederland een minder geconditioneerd importsteunbeleid gaan voeren ten aanzien van Zimbabwe.

De importsteun aan *Mozambique* werd sinds 1987 verleend ter ondersteuning van het aanpassingsprogramma dat de overheid in dat jaar invoerde. Gegeven de instemming van Nederland met dat programma was de (in vergelijking met veel andere donoren) tamelijk beperkte bemoeienis met de toewijzing van importsteunfondsen en het vrijlaten van de tegenwaardefondsen consistent. Zelfs een nog grotere vrijheid voor de Mozambiquaanse overheid zou te verdedigen zijn geweest.

In hoofdstuk 3 werden een aantal kanttekeningen genoemd die de evaluatie-missie bij het ERP plaatste. Het betrof hier vooral het nagestreefde tempo van economisch herstel en de hoge sociale kosten ervan.

Overigens bestond er weinig twijfel over de noodzaak van economische hervormingen in Mozambique. Vooral een herstel van de efficiëntie van de industriële productie was dringend gewenst. Hieraan heeft de Nederlandse importsteun, mede door de economische politiek die Mozambique op dit punt voerde, een nuttige bijdrage geleverd.

Hoewel Mozambique een naar omstandigheden redelijk functionerend systeem voor deviezenallocatie kende, was de vrij sterke koppeling van bedrijven en donoren onder dit systeem een belemmering voor een slagvaardiger en doeltreffender werking ervan. Hoewel de Nederlandse voorwaarden omtrent de bestemming van de hulp naar verhouding weinig stringent waren, kunnen er vraagtekens worden gezet bij een aantal beperkingen. Het betreft hier met name

de conditie van het minimum-transactiebedrag (die overigens niet altijd werd toegepast) en de standaardcriteria (dus bestaand beleid) van het Betalingsbalanssteunprogramma, namelijk de beperking tot lopende importen en de in principe eenmalige toekenning van de steun.

Bij de medicijnenhulp werd vastgesteld dat te veel sturing had plaatsgevonden. Ook hier bleken lokale instituties aanwezig die zoveel mogelijk in staat moesten worden gesteld om zelf hun prioriteiten te bepalen en de toewijzing van de importen te regelen.

In de jaren vóór 1987 is de hulp waarschijnlijk minder effectief geweest gezien het als minder positief beoordeelde macro-economische beleid van de overheid in die periode. Het Nederlandse importsteunbeleid verschilde toen overigens nauwelijks van de aanpak die aanvankelijk tijdens het ERP werd gevolgd.

Inmiddels heeft Nederland een aantal restricties ten aanzien van zijn importsteun (ook die onder het Betalingsbalanssteunprogramma) opgeheven.

In *Pakistan* heeft de importsteun bestemd voor de financiering van kunstmestimporten zeer waarschijnlijk gesubstitueerd voor fondsen van de overheid zelf: de Nederlandse steun heeft niet geresulteerd in een grotere beschikbaarheid van kunstmest in het land. Dit impliceert dat de hulp nauwelijks werkelijke betekenis had in het licht van de doelstelling 'plattelandsontwikkeling'. Nederland heeft het de Pakistaanse overheid mogelijk gemaakt deviezen voor andere bestemmingen vrij te maken. Bovendien verkreeg de overheid via de tegenwaardefondsen niet-gebonden inkomsten in Rupees. Het is twijfelachtig of deze algemene budgetsteun wenselijk is geweest, gezien de Nederlandse kritiek op het Pakistaanse macro-economische, sociale en mensenrechtenbeleid. Het betrof hier onder meer de fiscale politiek van het land, waarop ook de Wereldbank al vele jaren kritiek levert. Daarbij wordt erop gewezen dat, ondanks het bestaan van een grote potentiële belastingbasis, er in de praktijk weinig maatregelen worden getroffen om deze bron aan te boren. Zo worden onder andere de grootgrondbezitters gespaard. Ook op de uitgavenkant was er kritiek; vooral op de relatief lage uitgaven voor onderwijs en gezondheidszorg. Voor de Pakistaanse overheid waren de tegenwaardefondsen minstens zo belangrijk als de importsteun zelf. Geschat wordt dat de totale importsteun in 1985-1986 ongeveer 12% van het totaal aan overheidsinkomsten bedroeg.

Nederland streefde overigens naar een beperking van importsteun en uitbreiding van het aandeel van projecthulp. Waar de laatste vorm van hulpverlening aanzienlijke voorbereiding vergde, zorgde de kunstmesthulp er mede voor dat de onderuitputting van het kasplafond voor Pakistan beperkt bleef. Geleidelijk aan steeg, met het van de grond komen van het projectenprogramma, het aandeel van de projectenuitgaven.

De steun in 1986–1987 aan de deviezenveiling in *Zambia* kende, binnen dit systeem, geen beperkingen ten aanzien van bestemmingen. Gegeven de positieve beoordeling door Nederland van zowel het macro-economische beleid in die periode als het allocatiesysteem zelf, was deze hulpverlening in ieder geval consistent te noemen. Wel was het zo dat de Nederlandse standaardregels (met betrekking tot binding, concurrentiestelling en dergelijke) niet alleen voor enig administratief werk zorgden, maar ook voor een volstrekt fictieve verantwoording achteraf.

Na de breuk tussen *Zambia* en de Wereldbank en het IMF in 1987 verloor *Zambia* een groot deel van de importsteun van de donorgemeenschap. Nederland stopte de betalingsbalanshulp, die het grootste deel van de Nederlandse importsteun uitmaakte. De importsteun uit het Regioprogramma werd wel voortgezet en voornamelijk besteed aan kunstmest. Het staken van de betalingsbalanssteun betekent dat de industriële sector geen Nederlandse importsteun meer ontving.

Vergeleken met de doelstellingen die Nederland in het algemeen voor de andere landen hanteerde, waren die voor de importsteun aan *Tanzania* het meest gedetailleerd. Voor de selectie van ondernemingen werd de meest uitgebreide set van criteria toegepast. Er zijn twee fasen te onderscheiden: de periode vóór 1986, toen *Tanzania* een zwak economisch beleid voerde en het deviezenallocatiesysteem slecht functioneerde, en de periode vanaf 1986, toen de overheid een door de Wereldbank en het IMF gesteund aanpassingsprogramma startte maar het deviezenallocatiesysteem aanvankelijk niet verbeterde. In beide perioden was Nederland nauw betrokken bij de verdeling van importsteunfondsen. Een belangrijke doelstelling van Nederland was bestaande productiecapaciteiten in strategische industriële ondernemingen in stand te helpen houden. Dit is wat betreft de suikerverwerkende en de katoenverwerkende industrie, waaraan veel importsteun besteed is, zeker gelukt. Ook andere industriële ondernemingen zouden zonder Nederlandse steun in grote problemen zijn geraakt, maar daaronder waren diverse ondernemingen met een lage produktiviteit. Bij een beoordeling van de betekenis van de Nederlandse importsteun in de eerste periode past de relativering dat van de economische omgeving een negatieve invloed is uitgegaan.

In de tweede periode beoogde Nederland met importsteun het aanpassingsprogramma te ondersteunen. Vanuit dit oogpunt is de hulp terecht gegeven. Ondanks de voortdurende invloed van een aantal knelpunten in de *Tanzaniaanse* economie heeft het aanpassingsprogramma een aantal positieve veranderingen in het land teweeg gebracht. De gezamenlijke importsteun van donoren heeft hierin een belangrijke rol vervuld. Desondanks suggereert de Nederlandse

macro-economische doelstelling 'ondersteuning van het aanpassingsprogramma' dat doelstellingen op sectorniveau en eigen criteria op bedrijfsniveau achterwege hadden kunnen blijven. In werkelijkheid werd het Nederlandse beleid uit de vorige periode vrijwel ongewijzigd voortgezet. De reden was dat, hoewel het macro-economische beleid verbeterde, het allocatiesysteem zwak bleef.

8. Tegenwaardefondsen

In hoofdstuk 4 is aangegeven dat Nederland op vier manieren haar beleid ten aanzien van de besteding van tegenwaardefondsen heeft vorm gegeven:

1. geen condities, hetgeen neerkomt op algemene budgetsteun (alle tegenwaardefondsen in Pakistan en Mozambique en vrijwel alle fondsen in Tanzania);
2. binding aan projecten of organisaties die los staan van het Nederlandse projectenprogramma (100% van de tegenwaardefondsen in Zimbabwe; 10% van de tegenwaardefondsen in Zambia);
3. financiering van lokale kosten die nauw samenhangen met Nederlandse projecten (10% van de tegenwaardefondsen in Zambia);
4. steun bij de uitvoering van beleidsmaatregelen op sector- of macroniveau (80% van de tegenwaardefondsen in Zambia).

ad 1.

De effecten van algemene budgetsteun kunnen niet apart achterhaald worden: het is onbekend waarvoor de tegenwaardefondsen gebruikt zijn. Wel kan men een oordeel vellen over het economisch en sociaal beleid van de overheid, omdat de tegenwaardefondsen in dat kader uitgegeven zullen zijn. Wat betreft Pakistan geldt dat Nederland kritiek had op het sociaal-economische beleid van de overheid. Dit was moeilijk verenigbaar met algemene budgetsteun via vrij besteedbare tegenwaardefondsen die voortkwamen uit in feite algemene deviezensteun (zie 6.3 en 7.2). In het geval van Mozambique steunde Nederland vanaf 1987 het beleid van het land. Het niet verbinden van condities aan de besteding van de tegenwaardefondsen was daarmee in overeenstemming. In de periode vóór 1987 stemde Nederland niet in met het beleid, maar desondanks werd de besteding van de tegenwaardefondsen aan Mozambique overgelaten. Voor Tanzania was sprake van een vergelijkbare situatie: geen afspraken over tegenwaardefondsen zowel ten tijde van het sterk bekritiseerde beleid vóór 1986, als in de periode daarna waarin Nederland het beleid ondersteunde.

Voor de ontvangende landen waren de tegenwaardefondsen die voortkwamen uit de importsteun van de diverse donoren zeer belangrijk. Zo wordt voor Tanzania geschat dat deze fondsen in totaal ongeveer 17% van de overheidsuitgaven dekten. Daarnaast kreeg de overheid inkomsten uit belastingen op gestegen winsten, omzet, importen en dergelijke, die eveneens met de importsteun verband

hielden. In Pakistan bedroeg de totale importsteun in 1985-1986 ongeveer 12% van de overheidsinkomsten. Ook in landen als Zambia en Mozambique speelden de tegenwaardefondsen een belangrijke rol binnen de openbare financiën.

ad 2.

In Zimbabwe hadden de afspraken in feite betrekking op projecten die dit land al had opgenomen in zijn ontwikkelingsprogramma. Het is zeer waarschijnlijk dat de projecten ook zonder deze afspraken zouden zijn uitgevoerd. Eerder (4.3) werd al aangegeven dat het Nederlandse beleid ten aanzien van Zimbabwe inmiddels gewijzigd is.

Over de effecten van de toewijzing van tegenwaardefondsen aan een aantal Zimbabwaanse organisaties is weinig bekend.

De in 1985 en 1986 in Zimbabwe uit Nederlandse importsteun gegenereerde tegenwaardefondsen werden in het bijzonder bestemd voor de constructie van een brug en enkele middelgrote dammen.

ad 3.

Een algemeen bezwaar tegen het gebruik van tegenwaardefondsen voor bilaterale projecten is dat deze in financiële problemen kunnen komen door het stopzetten van importsteun.

Verder bestaat er het gevaar dat de specifieke bestemming die de donor aan de tegenwaardefondsen wenst te geven, niet past in het algehele prioriteitenschema van het ontvangende land.

Bovengenoemde problemen houden direct verband met de beklijfbaarheid, de 'sustainability' van hulpactiviteiten.

ad 4.

Met Zambia zijn sinds 1986 afspraken gemaakt om het grootste deel van de tegenwaardefondsen te bestemmen voor steun aan de landbouw, vermindering van monetaire financiering van de overheidsuitgaven, en verzachting van de effecten van afbouw van een aantal subsidies. Effecten waren in dit geval moeilijk vast te stellen omdat onduidelijk was welke bestemming in werkelijkheid aan de fondsen is gegeven. Nederland had geen enkel middel ter beschikking om de naleving van de afspraken te controleren. In feite kwamen de gemaakte afspraken neer op het verlenen van algemene budgetsteun, met dien verstande dat dit op een gecompliceerde wijze (op een aparte rekening, waarbij Nederland in principe toestemming moest verlenen voor besteding van de fondsen) plaatsvond. Gedurende de periode van het structurele aanpassingsprogramma (1985-1987) steunde Nederland het beleid van het land en had het meer voor de hand gelegen de tegenwaardefondsen direct en zonder voorwaarden aan Zambia ter beschikking te stellen.

Meer in het algemeen kunnen vraagtekens gezet worden bij het verbinden van condities aan de besteding van tegenwaardefondsen. Dit geldt zeker in het geval dat de donor het macro-economische beleid ondersteunt. De donor doorkruist dan immers de als positief ervaren beleidskeuzes van de overheid van het ontvangende land. Echter, ook in het geval dat er geen beleidsovereenstemming is en toch om de een of andere reden importsteun wordt gegeven, moeten de beperkingen van het sturen van tegenwaardefondsen goed voor ogen worden gehouden. Onderzocht moet worden of de steun wel terecht zal komen bij de gekozen bestemmingen, of prioriteiten van de overheid van het ontvangende land niet onnodig doorkruist worden en of het Nederlandse apparaat in staat is de verschillende sturingsaspecten voldoende te beheersen.

Het ligt voor de hand dat het ontvangende land zelf bepaald uit welke bron het zijn eigen bijdrage aan projecten (vastgesteld op basis van de merites en eisen van het project) financiert.

9. Doelmatigheid

9.1 Basis voor de analyse

Doelmatigheid van importsteun betreft ten eerste de aspecten prijzen en kwaliteit van gefinancierde goederen. Ten tweede gaat het om de vraag hoe snel transacties afgewikkeld worden, en om de rol die door de donor voorgeschreven procedures hierbij spelen. Deze vragen zijn van twee kanten benaderd. In de enquête die een aantal industriële bedrijven in Zimbabwe, Tanzania en Zambia is voorgelegd, waren vragen opgenomen die betrekking hadden op prijs, kwaliteit en procedures. Daarnaast heeft de handelsdeskundige die deel uitmaakte van de missies die Mozambique en Zimbabwe bezochten, een aantal goederenleveranties op prijs en kwaliteit beoordeeld en doelmatigheidsaspecten besproken met het management van een aantal ontvangende bedrijven. In paragraaf 9.2 komt de vraag aan de orde in hoeverre Nederlandse condities ten aanzien van de origine van met importsteun te financieren produkten invloed hebben gehad op prijzen en kwaliteit. In paragraaf 9.3 komen aan de orde de effecten van de door Nederland voorgeschreven procedures op het tempo waarmee transacties afgewikkeld kunnen worden.

9.2 Prijzen en kwaliteit

De Nederlandse importsteun is partieel ontbonden; dat wil zeggen dat met importsteun gefinancierde produkten alleen in Nederland en in ontwikkelingslanden ('eligible source countries') aangeschaft mogen worden. Op de lijst van eligible source countries komen ook oliestaten en landen als Israël en Portugal voor. In feite zijn alleen leveranciers in de rijke geïndustrialiseerde landen (ook in het Oostblok) en Zuid-Afrika uitgesloten. De evaluatie-onderzoeken hebben zich onder meer gericht op de vraag of deze conditie aanleiding heeft gegeven tot handelsverschuiving en daardoor tot effecten op prijsniveau en kwaliteit. Het begrip 'handelsverschuiving' kan op twee manieren gedefinieerd worden. Bij een nauwe definitie wordt de situatie met de Nederlandse steun vergeleken met die welke zou ontstaan bij afwezigheid van die steun. Er treedt dan handelsverschuiving op indien een bepaald produkt dat met Nederlandse importsteun gefinancierd wordt, en dus in een 'eligible source country' aangeschaft wordt, bij afwezigheid van importsteun ook geïmporteerd zou zijn, doch dan uit een

geïndustrialiseerd land (maar niet uit Nederland). Vergelijken met de situatie zonder importsteun treedt een werkelijke verschuiving op van importen uit de groep van niet toegestane landen naar de groep van wel toegestane leveranciers. Hoewel dit de zuiverste omschrijving van handelsverschuiving is, zal in verband met meetproblemen in het onderstaande verder een ruimere definitie worden gehanteerd. Daarbij is van handelsverschuiving sprake indien een ondernemer weliswaar *liever* een leverancier in een geïndustrialiseerd land (behalve Nederland) had gekozen, doch als gevolg van de Nederlandse bindingsvoorwaarden de goederen uit een 'eligible source country' moest betrekken. Deze omschrijving laat open of zonder Nederlandse importsteun de ondernemer ook werkelijk de middelen ter beschikking zou hebben gehad om het betreffende produkt te importeren.

Tabel 9.1 geeft aan hoeveel van de geënquêteerde bedrijven als gevolg van Nederlandse importsteuncondities goederen in een ander land hebben aangeschaft dan waarop hun keuze zou zijn gevallen zonder beperkingen.

Tabel 9.1

Handelsverschuiving als gevolg van importsteuncondities

	Aantal bedrijven			Totaal
	Handelsverschuiving opgetreden	Geen handelsverschuiving	Geen antwoord	
Tanzania	5	1	4	10
Zimbabwe	11	6	1	18
Zambia	3	4	3	10
Totaal (aantal)	19	11	8	38
Totaal (%)	50	29	21	100

In de drie landen maakte de helft van de bedrijven melding van aanschaf van goederen in een ander land dan dat van de eerste keus. Het is aannemelijk dat bij de meeste ondernemingen die geen antwoord op de vraag gaven ook handelsverschuiving is opgetreden, wat het totaal op 60-70% zou brengen. Een globale bestudering van de enquêtes suggereert dat vooral het Nederlandse bedrijfsleven geprofiteerd heeft van handelsverschuiving. In Zambia, Mozambique en Zimbabwe betrof handelsverschuiving voor een belangrijk deel het doen van inkopen in Nederland of een ontwikkelingsland in plaats van in Zuid-Afrika.

Aan bovenstaande cijfers dient een bescheiden gewicht te worden toegekend; zij geven aan welk deel van de bedrijven wel eens gedwongen was produkten aan te schaffen in een ander land dan dat van de eerste voorkeur. Belangrijker

is de vraag in welke mate handelsverschuiving is opgetreden afgezet tegen het totale aantal leveranties dat met importsteun gefinancierd is (enkele honderden) of tegen het totale importsteunbedrag. De beschikbare informatie laat een dergelijke analyse niet toe. Het is echter zeer waarschijnlijk dat op een dergelijke manier gemeten handelsverschuiving veel minder dominant is geweest. Deze veronderstelling wordt ondersteund door het zeer geringe aantal bedrijven dat kritiek uitoefende op de Nederlandse origine-conditie.

Bedrijven die ook bij een vrije keuze goederen in Nederland (of in een ander ontwikkelingsland) zouden hebben aangekocht, zijn vaak eigendom van een onderneming in Nederland (of in een ander ontwikkelingsland). Het moederbedrijf fungeert in die gevallen vaak als enige leverancier van grondstoffen en materialen. Relatief veel bedrijven die in Zimbabwe en Zambia importsteun kregen, verkeerden in een dergelijke situatie.

Tenzij zij eigendom zijn van een onderneming in het buitenland, hebben ontvangende bedrijven geen voorkeur ten aanzien van de herkomst van de goederen zolang de verhouding prijs/kwaliteit concurrerend is. In de gevallen dat importsteuncondities niet tot handelsverschuiving hebben geleid, wordt verondersteld dat geen effect op prijsniveau of kwaliteit is opgetreden. Tabel 9.2 beschrijft het effect op het prijsniveau in de gevallen waar wel handelsverschuiving optrad.

Tabel 9.2

Prijseffect importsteun bij handelsverschuiving

	Aantal bedrijven				Totaal
	Hogere prijzen	Lagere prijzen	Geen effect	Geen antwoord/ onbekend	
Tanzania	0	0	2	3	5
Zimbabwe	5	1	3	2	11
Zambia	0	0	0	3	3
Totaal	5	1	5	8	19

De tabel leert dat het effect op prijsniveau bescheiden is geweest, zeker indien men aanneemt dat met het aantal leveranties als uitgangspunt weinig handelsverschuiving is voorgekomen. Waar handelsverschuiving wel optrad, moest in een kwart van de gevallen een hogere prijs worden betaald. Uit gesprekken met bedrijven bleek dat in de meeste gevallen de prijsstijging minder dan 10% bedroeg.

Er waren slechts enkele gevallen waarin sprake was van ingrijpende effecten op prijsniveau. Zo had een Zimbabwaans bedrijf met importsteun gefinancierde chemicaliën 80% goedkoper in Zuid-Afrika kunnen kopen. Iets dergelijks trad op

bij een leverantie van chemicaliën aan Mozambique. In beide gevallen vormden internationale transportkosten een aanzienlijk deel van de aankoopprijs, en daarbij verkeerde het nabij gelegen Zuid-Afrika duidelijk in het voordeel. Een andere uitzondering, waarmee veel meer importsteun gemoeid was, betrof de prijzen die betaald zijn voor NPK-kunstmest bestemd voor Pakistan. In 1986-1987 rekenden de Nederlandse leveranciers aan wie de order gegund was, prijzen die 10 tot 35% hoger lagen dan die van aanbieders in ontwikkelingslanden. Het is niet bekend in hoeverre het prijsverschil gecompenseerd werd door verschillen in kwaliteit en leveringscondities.

De enquêtes leverden geen gedetailleerde informatie over eventuele kwaliteitsverschillen tussen produkten uit 'eligible source countries' en landen die zonder importsteunvoorwaarden eerste keus waren geweest. Er waren geen aanwijzingen voor kwaliteitsverlies, in sommige gevallen kon zelfs een betere kwaliteit verkregen worden.

De reacties van de bedrijven in de enquêtes komen in grote lijnen overeen met de bevindingen van de handelsdeskundige. Handelsverschuiving is op bescheiden schaal voorgekomen. Prijzen blijken in het algemeen concurrerend, en de kwaliteit bevredigend.

9.3 Procedures

De aanschaf van goederen en diensten gefinancierd met Nederlandse importsteun moet geschieden volgens de in DGIS-instructie 18 ('Verwerving van goederen en diensten') vastgelegde procedures. Daarbij bestaat onderscheid tussen de financiële-hulpprocedure en de technische-hulpprocedure. In het eerste geval verzorgt het ontvangende land, na goedkeuring van het DGIS, de aanschaf van goederen en is de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO) verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de financieel-administratieve afwikkeling. In het tweede geval verzorgt het DGIS de aanschaf van produkten. Het grootste deel van importsteuntransacties valt onder de financiële-hulpprocedure, zodat hier de technische-hulpprocedure verder buiten beschouwing blijft.

De Nederlandse procedures zijn allereerst van belang voor de origine van met importsteun gefinancierde produkten. Nederlandse ontwikkelingshulp kan gebonden, partieel ontbonden en ontbonden zijn. In het eerste geval moeten Nederlandse bedrijven de goederen leveren, in het laatste geval kan het ontvangende land geheel vrij een leverancier kiezen. De meeste importsteun is partieel ontbonden, hetgeen betekent dat produkten aangeschaft mogen worden in Nederland of in ontwikkelingslanden (zie hierboven).

Instructie 18 geeft ook aanwijzingen voor het verkrijgen van aanbiedingen van leveranciers. Orders boven US \$ 200.000 dienen internationaal aanbesteed te

worden, teneinde de best mogelijke prijs/kwaliteit-verhouding te kunnen selecteren. Bij kleinere transacties hoeven slechts drie potentiële leveranciers uitgenodigd te worden een aanbieding te doen. Zowel bij grote als bij kleine transacties moet de importeur de aanbiedingen overleggen aan de Nederlandse ambassade en daarbij de keuze van de geselecteerde leverancier motiveren. Na goedkeuring van de ambassade kan de order in principe geplaatst worden.

Vervolgens heeft een importeur in de meeste landen nodig: een importvergunning, een akkoordverklaring dat deviezen beschikbaar zijn voor de betreffende order, en een verklaring dat de tegenwaarde van de importsteunleveranties gestort is op een rekening van de overheid van het ontvangende land. Tenslotte dient de importeur bij een internationale handelsbank een kredietbrief aan te vragen die gedekt wordt door de NIO. Op dat moment is de order definitief geplaatst. Bij levering controleert de NIO alle benodigde documenten. Wanneer deze in orde bevonden worden, betaalt de NIO rechtstreeks aan de leverancier. Indien Nederlandse bedrijven goederen leveren, kan plaatsing en afhandeling van orders meestal sneller verlopen omdat dan geen kredietbrief vereist is.

Naast de procedures vastgelegd in Instructie 18, zijn – afhankelijk van de Nederlandse betrokkenheid bij de allocatie van de importsteunfondsen – additionele voorwaarden gesteld in de vijf landen. In het geval dat Nederland geen invloed had op de besteding van de fondsen, zoals bij de steun aan het veilingstelsel in Zambia, werd volstaan met ‘toetsing’ achteraf van de origine van producten en de transactie-omvang. In de gevallen dat Nederland echter nauw betrokken was bij de allocatie van importsteunfondsen en de uitvoering van het programma, zoals in Zimbabwe, golden meer condities (zoals een minimumomvang van leveranties en beperking van het aantal types producten).

Uit de enquêtes en vraaggesprekken kwamen de volgende meningen naar voren over de vormgeving van het Nederlandse importsteunprogramma, ook in vergelijking met programma's van andere donoren.

- In het algemeen oordeelden bedrijven positief over de Nederlandse importsteun; eventuele nadelen die voortvloeien uit procedurele voorschriften bleken niet op te wegen tegen het voordeel van een grotere beschikbaarheid van importgoederen.
- Enkele bedrijven, vooral Zimbabwaanse, zagen de mogelijkheid in andere ontwikkelingslanden aan te schaffen als een voordeel; andere grote donoren, zoals de Verenigde Staten, West-Duitsland, Canada en Groot-Britannië, binden de hulp aan bestedingen in het eigen land.
- De belangrijkste klacht betreft de vertraging en dus de kosten die gemoeid zijn met het naleven van importsteunprocedures (goedkeuring, controle, financieel-economische verplichtingen, etc). Van de 52 bedrijven maken er 19 melding van dit probleem.

- Alleen in Zimbabwe was vanaf 1987 de besteding van importsteunfondsen beperkt tot een klein aantal produktcategorieën. Dit beginsel is ingevoerd om de werklust van de Nederlandse betrokkenen, in het bijzonder de ambassade en het DGIS, te verlichten. Het Zimbabwaanse bedrijfsleven stond kritisch ten opzichte van deze maatregel, omdat daardoor een geselecteerd bedrijf slechts een deel van de goederen zou kunnen importeren die nodig zijn om het produktieproces gaande te houden. Het bleek de ondernemingen onduidelijk welke criteria bepalen of een produkt op de lijst kan worden toegelaten.
- In Zimbabwe is het voorgekomen dat laat in het jaar de allocatie aanzienlijk werd verhoogd. In verband met regels aangaande het kasplafond betekende dit dat de fondsen binnen enkele maanden besteed moesten zijn. Nagenoeg elk ontvangend bedrijf in Zimbabwe heeft grote problemen gehad met deze bestedingsdwang.

10. Importsteun van andere donoren in de vijf landen

In Mozambique, Zambia en in mindere mate in Tanzania en Zimbabwe is een systematisch onderzoek ingesteld naar de importsteunprogramma's van andere donoren. Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de bevindingen in deze landen ten aanzien van de volgende twee aspecten:

1. de relatie tussen importsteun en aanpassingsprogramma's;
2. de verschillende vormen van donorinvloed op de besteding van de bij importsteun behorende deviezen en tegenwaardefondsen.

10.1 Importsteun en aanpassingsprogramma's

In het kader van de structurele en sectorale aanpassingsleningen van de Wereldbank kunnen ontwikkelingslanden extra importen financieren. De belangrijkste doelstelling van de Wereldbank is de totstandkoming en ondersteuning van structurele aanpassingsprogramma's. Aanpassing van het beleid in de door de Wereldbank gewenste richting is voorwaarde om voor dergelijke leningen in aanmerking te komen. Aan de specifieke besteding van de met importsteun verbonden deviezen en tegenwaardefondsen zijn in het algemeen geen beleidsmatige voorwaarden gekoppeld. Vanaf respectievelijk 1986 en 1987 ondersteunde de Wereldbank aanpassingsprogramma's in Tanzania en Mozambique. De aanpassingslening voor Zambia werd stopgezet na de breuk met de Wereldbank en het IMF in mei 1987. Zimbabwe heeft een dergelijke lening (nog) niet gekregen.

In de landen die importsteun van de Wereldbank ontvingen, bleek deze instelling de grootste donor op dit gebied. Naast de Wereldbank kenden de EG en vrijwel alle westerse bilaterale donoren importsteunprogramma's in een of meer van de vier landen. Ook enkele Oostbloklanden (Oost-Duitsland, USSR) verleenden importsteun. De doelstellingen van de bilaterale programma's, voorzover bekend, waren meestal in brede termen geformuleerd: 'steun aan het economisch beleid', 'verbetering betalingsbalanssituatie', 'steun landbouwontwikkeling', etc. In de meeste gevallen vormde importsteun onderdeel van het bilaterale hulpprogramma, maar soms (bijvoorbeeld Italië en Zwitserland in Mozambique, en diverse donoren in Zambia in 1986-1987) was er sprake van co-financiering van Wereldbankleningen.

De Wereldbank had een belangrijke invloed op de importsteunprogramma's van diverse donoren. In een aantal gevallen waren importsteunprogramma's formeel met elkaar verbonden. Zo verleenden diverse donoren importsteun uitsluitend in het kader van een structureel aanpassingsprogramma dat het ontvangende land opstelt in overleg met de Wereldbank en het IMF. Voorbeelden waren de Nederlandse en Zwedse betalingsbalanssteun en de importsteun van de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Canada en Italië. Vanzelfsprekend was alle importsteun in de vorm van co-financiering direct gekoppeld aan de betreffende Wereldbankleningen. Het gewicht dat donoren toekennen aan een goede relatie tussen een ontwikkelingsland en de Wereldbank en het IMF kan ingrijpende gevolgen hebben. Een land dat na vele jaren onderhandelen een structureel aanpassingsprogramma invoert, zoals Tanzania en Mozambique, kan op aanzienlijk meer importsteun rekenen. Besluit een land echter van zo'n programma over te stappen op een beleid dat de Wereldbank en het IMF verwerpen, dan verliest het juist enorme hulpbedragen. Zo raakte Zambia in 1987-1988 niet alleen de leningen van de Wereldbank kwijt, maar ook de betalingsbalanssteun van Nederland, en de totale importsteun van de Verenigde Staten, West-Duitsland, Canada en Groot-Brittannië. Niet alle donoren kiezen overigens voor deze weg: Zambia kon ook na de breuk met de Wereldbank en het IMF blijven rekenen op importsteun van onder meer Nederland (uit het regioprogramma), Noorwegen, Zweden en de EG. Zimbabwe nam een uitzonderingspositie in: hoewel het macro-economisch beleid van de regering niet de expliciete steun van de Wereldbank en het IMF genoot, gaven toch veel donoren importsteun. Daartoe behoorden ook landen die gewoonlijk een akkoord met de Wereldbank en het IMF eisen, zoals Groot-Brittannië.

10.2 Verschillen in sturingsbeleid

De importsteunprogramma's bleken bijzonder weinig overeenkomsten te vertonen ten aanzien van de invloed van de donor op de uitvoering van het programma. Er is sprake van een grote heterogeniteit in de condities en afspraken met betrekking tot:

- de invloed van de donor op de keuze van de uiteindelijke ontvangers van importsteun;
- het type goederen dat met importsteun gefinancierd mag worden;
- de origine van produkten;
- het beheer en gebruik van tegenwaardefondsen;
- technische assistentie als aanvulling op importsteun;
- de organisatievorm.

De eerste twee punten verwijzen direct naar een kernvraag voor elke donor: wordt de allocatie van importsteun overgelaten aan de overheid van het ontvangende

land of oefent de donor zelf een (grote) invloed uit op de verdeling? In het eerste geval is de overheid van het ontvangende land geheel vrij in de besteding van de fondsen. In het tweede geval worden afspraken gemaakt over de bestemmingen (op macro-, sector- of microniveau) en/of types te financieren goederen.

Op voorwaarde dat een aantal beleidswijzigingen op macro- of sectorniveau werd doorgevoerd, konden de ontvangende landen de via Wereldbankleningen beschikbaar komende deviezen meestal besteden zonder bemoeienis van de Wereldbank. Alle goederen kwamen voor financiering in aanmerking, op een klein aantal na (wapens, sieraden: een 'negatieve' lijst). Bilaterale donoren lieten alleen bij uitzondering besteding van importsteun geheel over aan de overheid van het ontvangende land. De steun van verschillende donoren aan de deviezenveiling in Zambia kende geen afspraken over bestemmingen en goederencategorieën (deze zouden immers een wezenlijk onderdeel van het systeem hebben ondermijnd). De Mozambiquaanse overheid kon geheel vrij beschikken over een deel van de Zweedse betalingsbalanssteun.

In alle andere gevallen verleenden donoren alleen importsteun die gericht was op bepaalde *sectoren*. De meeste hulp was bestemd voor landbouw en industrie, maar ook mijnbouw, gezondheidszorg en onderwijs ontvingen importsteun. Binnen sectoren vindt in zeer uiteenlopende mate binding aan concrete ontvangers plaats. In een aantal gevallen zag de donor af van het richten van importsteun op bepaalde groepen of ondernemingen, maar daarbij moet bedacht worden dat de regering van het ontvangende land bij de keuze van de uiteindelijke bestemmingen soms wel degelijk rekening moet houden met impliciete voorkeuren van de donor. In andere gevallen spraken donor en ontvanger af de steun alleen ten goede te laten komen aan specifieke ondernemingen of organisaties. De Nederlandse hulp aan Zimbabwe, Tanzania en Zambia (1984-1985) vormt een illustratie van deze benadering. In Zimbabwe was Nederland een van de weinige donoren die een eigen kanaal voor de verdeling van de importsteun hanteerden; daar stonden bijvoorbeeld de Verenigde Staten uitdrukkelijk op het standpunt dat de verdeling beter aan de Zimbabwaanse overheid overgelaten kon worden. In een aantal gevallen werd een gedeelte van de steun bestemd voor bilaterale ontwikkelingsprojecten (Zweden in Tanzania, Denemarken in Mozambique); hier vertonen importsteun en projecthulp bijzonder veel overeenkomsten. Overigens zijn ook afspraken gemaakt om de steun uitsluitend (of bij voorkeur) ten goede te laten komen aan de particuliere sector (de Verenigde Staten in Mozambique, Groot-Brittannië in Zimbabwe) of de overheidssector (Zweden, behalve in Mozambique).

In diverse landen bleken donoren beperkingen op te leggen ten aanzien van het *type goederen* dat via importsteun gefinancierd mag worden. Een dergelijke voorwaarde kan gekoppeld worden aan afspraken over de uiteindelijke

bestemming, maar dit is niet noodzakelijk het geval. Veel kunstmestleveranties bijvoorbeeld kenden geen beperkingen ten aanzien van de uiteindelijke gebruikers. De Franse steun aan Mozambique illustreert de dubbele koppeling: de leverantie van een aantal consumptiegoederen aan enkele landbouwgebieden. Overigens behoeft een dubbele koppeling niet expliciet geformuleerd te worden. Wanneer gedetailleerde afspraken over bestemmingen worden gemaakt, wordt de keuze van het type goederen min of meer automatisch begrensd. Evenzeer impliceert importsteun die beperkt is tot de leverantie van een aantal specifieke produkten veelal dat slechts enkele bedrijven kunnen profiteren. Een aanzienlijk deel van de tien produktgroepen die Nederland voor Zimbabwe vaststelde, betreft goederen die essentieel zijn voor enkele bedrijven die de afgelopen jaren veel importsteun hebben ontvangen. De selectie van produktgroepen kan ook gebaseerd zijn op de aanbodmogelijkheden van het bedrijfsleven in het donorland: (onderdelen voor) trucks en vrachtwagens uit Nederland, Zweden en Groot-Brittannië, (onderdelen voor) communicatie-apparatuur en gloeilampen uit Nederland, papiergrondstoffen uit Zweden, etc. Nederland is een van de weinige donoren die financiering van kapitaalgoederen, althans via het Betalingsbalanssteunprogramma, uitsluit.

Conditie betreffende de *origine* van met importsteun te financieren leveranties weerspiegelen expliciet het belang dat donoren toekennen aan de inschakeling van het eigen bedrijfsleven. Een flink aantal bilaterale donoren stelde de eis dat, op uitzonderingen na, alleen bedrijven in het eigen land produkten mogen leveren en soms ook zelfs vervoeren: West-Duitsland, Italië, Groot-Brittannië, Frankrijk, Canada, de Verenigde Staten en de Oostbloklanden. Aan de steun van de Wereldbank en de daarmee via co-financiering verbonden leningen van donoren, alsmede aan een deel van het Zweedse programma waren in dit verband geen condities verbonden. Tussen deze uitersten bevonden zich bijvoorbeeld Nederland en de Scandinavische landen, die leveranties door ondernemingen in het donorland toestonden, maar ook door bedrijven in ontwikkelingslanden. Andere geïndustrialiseerde landen, met inbegrip van Zuid-Afrika, mochten hier geen produkten leveren. De EG-steun kon besteed worden in lidstaten en ACS-landen.¹

Vrijwel alle donoren hechtten aan de betaling van *tegenwaardefondsen* door bedrijven die profiteren van importsteun. Het beleid ten aanzien van het gebruik dat het ontvangende land van de tegenwaardefondsen kan maken, was echter zeer divers. Sommige donoren drongen niet aan op afspraken hierover, hetgeen impliceert dat het ontvangende land vrij over deze fondsen kon beschikken

1. Tussen de Europese Gemeenschap en 66 landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Zuidzee (de zogenaamde ACS-landen) is een overeenkomst gesloten op het gebied van economische, culturele en sociale samenwerking (het Lomé-verdrag). In 1989 wordt Lomé IV afgerond.

(algemene budgetsteun). Nederland (in Tanzania, Pakistan en Mozambique), Noorwegen, Zweden, Oost- en West-Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië, alsmede de Wereldbank volgden deze lijn. Sommige donoren bestemden een deel van de tegenwaardefondsen voor de financiering van bilaterale projecten. De Verenigde Staten, Canada, de EG en (in Zimbabwe en Zambia) Nederland spraken met het ontvangende land af de fondsen te gebruiken voor de financiering van, onderling overeen te komen, andere projecten en programma's. Daarbij deed zich in Mozambique en Zambia het probleem voor dat tegenwaardefondsen snel binnenstroomden, terwijl de opstelling en bespreking van voorstellen voor te financieren activiteiten aanzienlijk meer tijd vroegen. Dit kon er onder meer toe leiden dat de reële waarde van de fondsen, die in het algemeen niet op rente-dragende rekeningen staan, door inflatie in de loop van de tijd verminderde.

De Scandinavische landen, Canada en de USSR toonden in een aantal gevallen een sterke voorkeur voor ondersteuning van importsteun via *technische assistentie*. Andere donoren hadden minder of geen ervaring op dit punt, maar sommigen toonden er wel belangstelling voor.

De *organisatie* van de importsteunprogramma's was sterk verschillend. Sommige donoren vertrouwden op een eigen managementeenheid, al dan niet met inschakeling van externe consultants, om de uitvoering en administratieve afhandeling van het begin tot het eind te kunnen beheersen. Andere donoren laten de afhandeling ook wel geheel over aan de overheid in het ontvangende land: veel donoren in Zimbabwe kozen voor deze weg, net als Zweden voor een deel van het programma in Mozambique. Van de zijde van het ontvangende land zijn in het algemeen de centrale bank en verschillende ministeries bij de uitvoering van importsteunprogramma's betrokken.

Het beleid van de meeste donoren om in meer of mindere mate afspraken na te streven over hierboven besproken aspecten van importsteun, leek in verschillende gevallen op gespannen voet te staan met hun beoordeling van het macro-economisch beleid in het ontvangende land. Ook wanneer zij dit beleid steunden, verlangden donoren toch vaak specifieke afspraken over die aspecten. Op deze wijze kan een donor ongewild afbreuk doen aan het beleid dat hij juist beoogt te steunen. Een aantal mogelijke gevolgen is:

1. Omdat donoren beslissingen omtrent bestemmingen (sectoren, produkten) van importsteun niet of nauwelijks op elkaar afstemmen, kan uiteindelijk een minder goed pakket en een minder efficiënte kanalisering van de hulp resulteren dan wanneer beslissingen overgelaten zouden worden aan de lokale overheid, die wel keuzes in samenhang kan maken.
2. Ook de origine-conditie kan kosten voor het ontwikkelingsland met zich meebrengen in termen van importprijsniveau en allocatie van deviezen. Zo leidde

de Canadese voorwaarde dat alleen Canadese ondernemingen met importsteun gefinancierde goederen mochten leveren ertoe, dat Canada haar steun aan Zambia ten tijde van het structurele aanpassingsprogramma niet via de deviezenveiling kon besteden, ofschoon de donor geheel achter dit systeem en het macro-economische beleid in het algemeen stond. (Om een dergelijke situatie te voorkomen, liet een aantal andere donoren bij de steun aan de veiling de origine-conditie los.)

3. De grote verschillen tussen de importsteunprogramma's vormen een extra belasting voor de beperkte managementcapaciteit binnen de overheid van het ontvangende land, hetgeen ten koste gaat van de voorbereiding en uitvoering van het eigen economische en sociale (aanpassings)beleid.
4. Hoewel importsteun van een bepaalde donor het een bedrijf mogelijk maakt een aantal toegestane produkten aan te schaffen, is het mogelijk dat de daarmee beoogde produktietoename niet of slechts gedeeltelijk gerealiseerd kan worden doordat fondsen voor de aanschaf van complementaire goederen niet beschikbaar zijn. Dit bleek onder meer bij de Nederlandse steun aan Zimbabwe het geval te zijn.

Factoren die de aanzienlijke donor-inmenging kunnen verklaren zijn:

1. Gebrek aan vertrouwen omtrent het functioneren van de lokale overheid. Dit kan aanleiding zijn tot de gedachte dat de donor een flinke invloed op een importsteunprogramma dient te hebben.
2. Tekort aan inzicht omtrent het gezamenlijke effect van alle importsteunprogramma's en hun condities.
3. Onderschatting van de mogelijkheden tot substitutie van donorfondsen voor fondsen van de overheid. Dit kan leiden tot overschatting van de kans om via gedetailleerde afspraken de kwaliteit van de importsteun te vergroten.
4. De wens de eigen hulp een duidelijk profiel te geven, c.q. concreet te kunnen verantwoorden.
5. Het aanzienlijke gewicht dat sommige donoren toekennen aan de inschakeling van het eigen bedrijfsleven.

Bovendien kan bemoeienis van de donor met de voorbereiding en uitvoering van het programma leiden tot de wens de werkbelasting voor het eigen apparaat te beperken. Men kan dan bijvoorbeeld overgaan tot het instellen van (verdere) beperkingen ten aanzien van de lijst met mogelijke ontvangers en/of te financieren goederen. Een programma is immers eenvoudiger te beheersen naarmate het aantal transacties kleiner is. Nederland heeft om deze reden in Mozambique en Zimbabwe een minimum-transactiebedrag voorgeschreven. Geconstateerd kan worden dat de uitvoerders van de hulp zich vaak geplaagd zien voor een afwegingsprobleem. Aan de ene kant moet de importsteun financieel-administratief

worden behandeld overeenkomstig de procedurele voorschriften van de donor, aan de andere kant moet de hulp zo efficiënt en effectief mogelijk aansluiten bij de structuren en mechanismen van het ontvangende land.

De belangrijke verschillen die tussen importsteunprogramma's bestaan ten aanzien van de diverse aspecten van donorsturing roepen de vraag op in hoeverre verbeterde donorcoördinatie mogelijk is. Alle hiernaar gevraagde donoren benadrukten het belang daarvan. De evaluaties leerden echter dat de praktijk nog ver van de gewenste situatie afstaat. Waar donoren, met name in het kader van Consultatieve Groepen, wel intensief overleg hadden gepleegd over de vraag of een ontwikkelingsland importsteun zou moeten ontvangen, en zo ja hoeveel, bleek er nauwelijks sprake van formele coördinatie ten aanzien van de programmering en de uitvoering van de importsteun. In Zimbabwe heeft op initiatief van het UNDP een bijeenkomst met donoren plaatsgevonden, in Zambia heeft de overheid enige tijd terug daartoe een aanzet gegeven, terwijl Mozambique te kennen heeft gegeven zelf liever de coördinatie ter hand te nemen dan het UNDP een centrale rol te laten vervullen. In Mozambique wordt thans getracht een zo groot mogelijke ontbinding van de hulp en uniformering van de procedures te bewerkstelligen. Mozambique heeft inmiddels zelf de procedures aangescherpt voor een goed commercieel gebruik van de importsteun. Informele contacten tussen donoren bestonden, maar alleen de Scandinavische landen leken regelmatig als groep formeel overleg over importsteun te voeren. Verder werd zelfs de eerste stap tot coördinatie, regelmatige uitwisseling van informatie, niet of slechts met de grootste moeite gezet. Gegeven de diversiteit van factoren die aanleiding geven tot significante donorbemoeienis met de individuele programma's zullen volgende stappen (afstemming van de activiteiten, bijeenvoeging van de donorfondsen, vorming van één programma) grote beleidswijzigingen bij de donoren vereisen.

Deel IV: Slotbeschouwing

11. Behandeling van speciale aandachtspunten

Een vijftal onderwerpen heeft in deze evaluatie speciale aandacht gekregen: de sociaal-economische context waarbinnen de importsteun wordt gegeven, de donorsturing, de donorcoördinatie, de verhouding tussen de twee Nederlandse programma's waaruit de importsteun wordt gefinancierd, en de doelmatigheid van de importsteun. Hieronder wordt op deze onderwerpen ingegaan.

11.1 Sociaal-economische context waarbinnen de importsteun is verstrekt

Importsteun is erop gericht een ontwikkelingsland te helpen bij het invoeren van goederen die het zelf, als gevolg van een tekort aan deviezen, moeilijk kan financieren. Het accent van deze steun kan liggen op: a) het verminderen van het deviezentekort, of b) het bevorderen van bepaalde goederenimporten. In het eerste geval kan de buitenlandse hulp beperkt blijven tot het beschikbaar stellen van harde valuta ter aanvulling van de deviezenvoorraad. Additionele afspraken zijn dan niet of nauwelijks nodig en deze hulp draagt dan bij uitstek een macro-economisch karakter ('deviezen-importsteun'). Wordt de aandacht echter in eerste instantie gericht op verhoging van het lage importniveau van goederen die essentieel worden geacht voor het ontwikkelingsproces, dan leidt dit ertoe dat de hulp gespecificeerd wordt naar goederen. Op verschillende niveaus van de economie (macro, sector of micro) kunnen afspraken over de aard, herkomst en bestemming van deze goederen worden gemaakt. De 'goederen-importsteun' is derhalve minder macro-economisch geïënteerd dan de 'deviezen-importsteun'. Waar echter in de praktijk de importsteun het deviezen- en goederenaspect in zich verenigt ontstaat een hybride hulpvorm, die zowel macro-economisch van aard is als in de praktijk gericht wordt op specifieke bestemmingen (sturing) en/of een bepaalde herkomst heeft (binding).

In de onderzochte landen komt het hybride karakter van de importsteun naar voren. Er is weinig pure deviezensteun – losgekoppeld van goederenleveranties – verstrekt. Dit beperkte zich tot enkele gevallen van volledig ontbonden co-financiering van aanpassingsleningen van de Wereldbank en bijdragen aan het valutaveilingsysteem van Zambia (die overigens achteraf werden toegerekend aan leveranties die al hadden plaatsgevonden). De overige bestedingen waren steeds gekoppeld aan goederenleveranties, ook de bijdragen lastens het

Betalingsbalanssteunprogramma, die toch primair op macro-gronden zijn verstrekt. Dit geschiedde ook in de landen waar de beoordeling van het gevoerde sociaal-economische beleid positief was. Blijkbaar speelde de wens tot beleidsbeïnvloeding of de behoefte de hulp herkenbaar te maken door middel van goederenleveranties (vanwege verantwoordings- of bindingsregels) een belangrijke rol bij de donor.

De effecten van importsteun zijn zeer moeilijk te meten. Dit geldt in de eerste plaats voor effecten op het macro- en het sectorniveau. De Nederlandse inbreng vormt slechts een deeltje van de totale hulpstroom, die op zich weer deel uitmaakt van een complex van factoren die van invloed zijn op de sociaal-economische ontwikkeling van de betrokken landen of van sectoren binnen die landen. Maar ook op het microniveau is de effectmeting problematisch. De onder de hulp geïmporteerde goederen vormen een beperkt onderdeel van het totaal aan middelen dat nodig is voor een bedrijf of organisatie om tot een redelijk functioneren te komen. Het is dus zeer moeilijk de resultaten specifiek toe te rekenen aan de Nederlandse bijdrage. Op dit punt verschilt importsteun van projecthulp, waar over het algemeen sprake is van een samenstel van goederen en diensten die gespreid over een langere tijdsperiode voor een bepaald doel worden ingezet. Meer nog dan bij projecthulp hangt het beoogde effect van importsteun van vele andere factoren af, factoren die de individuele donor doorgaans niet in de hand heeft.

Het effect van importsteun wordt dus in hoge mate bepaald door de context waarbinnen de hulp wordt gegeven. Bij de effectbepaling is het daarom zinvol om zich in de eerste plaats te concentreren op een analyse en beoordeling van de context en daarbinnen het functioneren van de importsteun.

Meer dan bij andere hulpinstrumenten speelt bij importsteun de fungibiliteit, de verwisselbaarheid, een belangrijke rol. Het gaat hier om de mogelijkheid dat zonder de importsteun toch middelen beschikbaar zouden zijn gekomen voor dezelfde bestemming. In dat geval is er sprake van substitutie. Indien deze situatie zich niet voordoet is er sprake van additionaliteit. Ook het probleem van fungibiliteit maakt het bepalen van de effecten van importsteun moeilijk en versterkt de relevantie van de bovengenoemde contextbenadering.

Het sociaal-economisch beleid en de uitvoeringscapaciteit van het ontvangende land zijn bepalend voor het effect van deze hulpvorm. Bij de beschikbaarstelling van importsteun dient de beoordeling van het gevoerde (macro-)beleid c.q. de voorgenomen aanpassingsmaatregelen een essentiële rol te spelen.

Bij een goed sociaal en economisch beleid en voldoende uitvoeringscapaciteit is importsteun een effectieve hulpvorm.

De evaluaties leveren zowel voorbeelden van Nederlandse importsteun waarbij een zekere afstemming op lokale omstandigheden heeft plaatsgevonden, als voorbeelden waar de afstemming tekort schoot.

In veel gevallen was de hulp vastgelegd in specifieke goederen en bestemd voor specifieke bedrijven en/of (sub-)sectoren zonder dat dit, op basis van een analyse van de lokale context en de rol van de betreffende importsteun daarbinnen, duidelijk werd onderbouwd. De indruk bestaat dat men, althans aan Nederlandse zijde, er impliciet vanuit ging dat de hulp additioneel was, dat er een aantal specifieke doelen op micro- en sectorniveau mee bereikt konden worden en dat vooral het vastleggen in concrete goederenleveranties een belangrijke legitimatiegrond vormde voor het verstrekken van importsteun. Hoewel er voor de onderzochte importsteun ook ruimere, meer macro-economische gerichte, doelstellingen waren geformuleerd, werd deze vorm van programmahulp toch voornamelijk op projectmatige wijze behandeld.

In de Nederlandse beleidsvorming werd weinig aandacht besteed aan de substitutie-problematiek. Uit de evaluaties bleek dat het substitutie-effect in een aantal gevallen toch als zeer reëel of zelfs overheersend beschouwd moest worden.

Het is voor een donor een complexe zaak zich een eenduidig oordeel te vormen over het sociaal-economisch beleid en het uitvoeringsinstrumentarium van een land. Voor een evenwichtige eigen oordeelsvorming is het nodig dat de donor een goed inzicht heeft in de macro-context waarbinnen importsteun wordt gegeven.

Het analysekader waarbinnen de wenselijkheid en vormgeving van importsteun wordt beoordeeld dient tenminste de volgende elementen te bevatten:

1. Een beoordeling van de macro-economische situatie en ontwikkelingen. Hierbij komt een complex van onderwerpen aan de orde, zoals produktiestructuur, schulden, betalingsbalans en overheidsbegroting. Tevens zal daarbij de invloed van exogene factoren, zoals ruilvoetverslechtering, op de ontwikkeling dienen te worden bekeken.
2. Een analyse van het economische beleid, zoals begrotingspolitiek, wisselkoersbeleid, prijsbeleid en deviezenallocatie.
3. Een beoordeling van het sociale beleid, waaronder inkomens- en subsidiebeleid.
4. Een analyse van het voorgestelde aanpassingsprogramma (indien van toepassing), zowel inhoudelijk als ten aanzien van de tijdsdimensie, financiering en conditionaliteit. Bijzondere aandacht dient hierbij te worden gegeven aan de sociale gevolgen van aanpassingsprogramma's.
5. De stand van zaken in de beleidsdialoog met de donorgemeenschap c.q. donorcoördinatie, zoals resultaten van bijeenkomsten van Consultatieve Groepen en besprekingen van de Club van Parijs.

6. Een beoordeling van de lokale institutionele capaciteit. In welke mate zijn ontvangende landen in staat aanpassingsprogramma's op te zetten en uit te voeren? Wat is hun plannings- en managementcapaciteit?
7. Een analyse van de betekenis van tegenwaardefondsen binnen de overheidsbegroting van de ontvangende landen.

Bovenstaand stramien betekent een aanzienlijke uitbreiding van het bestaande analysekader zoals dat bijvoorbeeld wordt gehanteerd in het Betalingsbalanssteunprogramma.

Een dergelijke uitgebreide en diepgaande analyse zal verder een sterke takenverzwaring voor de uitvoerende eenheden inhouden. Veelal zal ook de technische capaciteit ontbreken om zelf een dergelijke analyse te maken. Het is aan te bevelen om hiervoor systematisch externe deskundigheid (inclusief lokale deskundigheid) in te schakelen. Door instellingen in het ontwikkelingsland en door andere donoren – zoals het IMF en de Wereldbank – gemaakte analyses van de lokale economische situatie en het gevoerde beleid alsmede voorstellen tot aanpassing zouden hierbij een belangrijke rol dienen te spelen.

Dit laat onverlet de noodzaak dat het departement in Den Haag en de posten over voldoende eigen (analyse)capaciteit – zowel kwalitatief als kwantitatief – beschikken om op basis van de gemaakte analyse tot een afgewogen oordeel te kunnen komen.

11.2 Donorsturing

In geen van de vijf onderzochte landen stelde Nederland importsteun volledig ongeconditioneerd beschikbaar. In enkele gevallen werd importsteun in relatief ongebonden vorm beschikbaar gesteld, met name in co-financieringsregelingen met de Wereldbank (Tanzania, Zambia) en aan Zambia als bijdrage aan het valutaveilingsstelsel. In deze gevallen was vertrouwen in het sociaal-economisch beleid van het ontvangende land de belangrijkste grond voor Nederlandse hulpverlening. Daarbij werd ervan uitgegaan dat, in het kader van een overeenkomst van het land met de Wereldbank en het IMF, dit beleid en de gevolgen ervan regelmatig werden geëvalueerd en besproken. De Wereldbank maakt bij dit soort niet-projectgebonden hulp geen gedetailleerde afspraken met het land over de feitelijke bestemming van de fondsen doch toetst wel regelmatig de voortgang van het aanpassingsprogramma en de in het kader van de overeenkomst gemaakte afspraken over beleidsomgevingen.

Afgezien van de hierboven genoemde vormen van ongebonden hulp trachtte Nederland, evenals vele andere donoren, in de onderzochte landen meer of minder specifieke bestemmingen aan de besteding van de fondsen te geven. Soms

was de afspraak specifiek maar werden de eindgebruikers niet aangewezen, zoals bijvoorbeeld bij kunstmestleveranties of leveranties voor gezondheidszorg. Een speciaal geval was de sectorale importsteun aan de katoenverwerkende en de suikerverwerkende industrie in Tanzania, waarbij bedrijven werden geselecteerd die voor bredere hulp, met importsteun als onderdeel, in aanmerking kwamen. Bij een groot deel van de onderzochte importsteun werden specifieke bedrijven gekozen, die dan bepaalde goederen konden importeren.

Deze vormen van sturing van de hulp naar een eindbestemming kwamen voort uit de volgende overwegingen:

- gebrek aan vertrouwen in het economische en/of het sociale beleid en in de werking van het mechanisme voor deviezenallocatie van het ontvangende land;
- eigen beleidsoverwegingen van Nederland, resulterend in speciale belangstelling voor bepaalde sectoren, thema's, regio's, etc.;
- de behoefte de besteding van de gelden concreet te verantwoorden;
- bindings- en andere procedurele regels en uitvoeringsvoorschriften.

Deze overwegingen speelden in uiteenlopende mate een rol. In Tanzania werd getracht het slecht werkende allocatiesysteem te omzeilen door rechtstreeks efficiënte bedrijven uit te zoeken en deze in aanmerking te brengen voor importsteun. In Zambia, Mozambique en Zimbabwe werden ten tijde van het onderzoek voor een deel van de importsteun specifieke bedrijven uitgezocht, die lijsten van te leveren goederen ter goedkeuring voorlegden aan Nederland. Een dergelijke benadering heeft een aantal beperkingen. De uiteindelijk geleverde goederen vormen vaak slechts een deel van het pakket dat per bedrijf nodig is. Verder kan het ontvangende land de Nederlandse bijdrage aan deze bedrijven niet meer goed afwegen tegen mogelijke andere prioriteiten. Tenslotte is er de mogelijkheid dat het substitutie-effect de sturing door Nederland weinig relevant en overbodig maakt.

In Zimbabwe en Mozambique is Nederland inmiddels een ander importsteunbeleid gaan voeren. Met deze landen is overeengekomen dat de importsteun in het vervolg niet meer beperkt zal worden tot specifieke produktgroepen, bedrijven of sectoren, doch dat de toewijzing conform de nationale prioriteiten zal geschieden door de overheden in kwestie, waarbij alleen bepaalde goederen op voorhand worden uitgesloten (negatieve lijst). Bij de aankoop worden regels voor concurrentiestelling en partiële binding toegepast.

Een minder zware vorm van sturing werd aangetroffen bij de kunstmestleveranties. Weliswaar wordt hier afgesproken welk produkt wordt geleverd, maar de toewijzing van de eindgebruikers wordt overgelaten aan in het land zelf werkende verdelingsmechanismen, zoals de markt of bepaalde landbouwprogramma's. Bij de kunstmesthulp aan Pakistan overheerste het substitutie-effect, waardoor deze importsteun in feite neerkwam op algemene deviezen- en budgetsteun.

In principe moet zo min mogelijk sturing worden gegeven aan importsteun voor landen die een beleid voeren dat redelijke ontwikkelingsperspectieven biedt en die over behoorlijk functionerende allocatiemechanismen beschikken voor wat betreft hun deviezen en begrotingsmiddelen. Het sturen van de hulp brengt in een dergelijke situatie het gevaar met zich mee dat de beleidsprioriteiten van het ontvangende land worden doorkruist en de functionering van de uitvoeringsmechanismen wordt belemmerd. Deze bezwaren krijgen extra gewicht indien meerdere donoren op deze wijze handelen. De ontwikkeling van een systeem van rationele nationale planning en een daarop gebaseerde allocatie van deviezen en overheidsgelden kan op deze wijze worden bemoeilijkt.

Indien men het sociale en economische beleid en de uitvoeringsmechanismen van het ontvangende land acceptabel vindt, dan zou het beschikbaar stellen van ongebonden harde valuta overwogen kunnen worden (in de internationaal gangbare terminologie wordt alleen deze vorm van hulp tot 'betalingsbalanssteun' gerekend). De verantwoording van de hulp wordt in dat geval primair bepaald door een positieve waardering van het sociaal-economisch beleid en de wijze waarop dat wordt uitgevoerd. Een dergelijke steunverlening impliceert een wijziging van de bindingsregels.

Enkele voorbeelden van relatief ongeconditioneerde importsteun zijn: co-financiering met de Wereldbank ter ondersteuning van aanpassingsprogramma's, rechtstreekse financiering van een valutaveilingsysteem en reemboursering. Het achteraf binden van de hulp aan bepaalde transacties die al hebben plaatsgevonden (remboursering) is een vorm van bestedingsverantwoording die illusoir is.

Men moet zeer terughoudend zijn met het verschaffen van importsteun aan een land waarvan men het beleid niet onderschrijft. Importsteun kan in een dergelijk geval gemakkelijk ertoe leiden dat een slecht beleid in stand wordt gehouden. Het onderzoek geeft steun aan de indruk dat pogingen om met importsteun het beleid te corrigeren door middel van bestemmingen op sector- en microniveau weinig effectief zijn.

In situaties waarin men het gevoerde beleid niet of slechts ten dele onderschrijft ofwel twijfels heeft over de uitvoeringscapaciteit, kan het zijn dat men op grond van bepaalde overwegingen toch importsteun wil geven. Overwegingen zouden kunnen zijn: de continuïteit van de samenwerkingsrelatie, perspectieven voor verbetering in de toekomst, een zeer geringe absorptiecapaciteit voor uitvoering van projecten, de ondersteuning van doelgroepen, en het vermijden van een noodsituatie voor grote groepen van de bevolking. In een dergelijk geval zou eventueel een gerichte inzet van een samenstel van hulpinstrumenten (waaronder importsteun) overwogen kunnen worden, bijvoorbeeld voor een bepaalde sector, regio of bevolkingsgroep. Echter ook dan zal een ongunstige beleidsomgeving

een negatieve invloed blijven uitoefenen op het resultaat van de hulp. Bij de besluitvorming zal dit aspect zwaar moeten meewegen, evenals afspraken die in het kader van donorcoördinatie zijn gemaakt. Beleidsverandering en versterking van de lokale uitvoeringscapaciteit blijven in zo'n geval noodzakelijke voorwaarden voor een duurzaam effect van de hulp.

Sturing door Nederland van tegenwaardefondsen kwam in twee van de vijf landen voor. In Zambia werden globale afspraken gemaakt ter ondersteuning van brede beleidsterreinen, en werd tevens een deel van de tegenwaardefondsen bestemd voor financiering van lokale kosten in de Western Province, waar Nederland een reeks projecten steunt. In Zimbabwe werden tot 1987 specifieke afspraken gemaakt over de bestemming van de tegenwaardefondsen voor een aantal projecten op het gebied van plattelandsontwikkeling. Nederland wenste deze projecten afzonderlijk goed te keuren.

Aan het bestemmen van tegenwaardefondsen voor specifieke projecten zijn een aantal nadelen verbonden. Ten eerste kan een element van discontinuïteit worden ingebracht doordat de financiering van de lokale kosten van een project afhankelijk wordt van importsteun die los staat van het project en mogelijk van kortere duur is. Ten tweede kunnen de begrotingsprioriteiten van het ontvangende land doorkruist worden. Een geïsoleerde sturing van tegenwaardefondsen is met name twijfelachtig als de donor het beleid van het ontvangende land ondersteunt, zoals het geval was in Zimbabwe (en in Zambia gedurende het herstelprogramma). Ten derde is er het probleem van het administratieve beheer van de gelden waarvan de instroom (de uit importen gegenereerde tegenwaardefondsen) en de uitstroom (de lokale projectuitgaven) niet zonder meer op elkaar afgestemd kunnen worden. Tenslotte kan ook bij de tegenwaardefondsen het substitutie-effect een rol spelen. Zo was in Zimbabwe de kans op substitutie vrij groot omdat alleen activiteiten in aanmerking kwamen die reeds in de Zimbabwaanse begroting waren opgenomen.

Ook het maken van meer globale afspraken over de bestemming van tegenwaardefondsen (op sector- of macroniveau) heeft meestal weinig reële betekenis. Het zal vaak moeilijk aantoonbaar zijn dat juist de uit verkoop van bepaalde geïmporteerde goederen verkregen fondsen gebruikt zijn voor het afgesproken – globale – doel.

11.3 Donorcoördinatie en aanpassingsprogramma's

Importsteun wordt vaak gegeven ter ondersteuning van economische aanpassingsprogramma's. Importsteun is ook een belangrijk instrument voor het welslagen van deze programma's. Voor de effectiviteit van importsteun in het kader van

deze programma's is donorcoördinatie van essentieel belang. Het ontvangende land dient hierin steeds een centrale rol te spelen. Zowel de uitgangspunten van dergelijke herstelprogramma's als de tijdsdimensie, conditionaliteit en financiering zijn onderwerp van overleg binnen de donorgemeenschap. Een veel gebruikt platform hiervoor is de zogenaamde Consultatieve-groepsbijeenkomst onder leiding van de Wereldbank.

In vier van de vijf onderzochte landen heeft Nederland actief geparticipeerd in Consultatieve Groepen of soortgelijk overleg. Het betreft hier de landen Pakistan, Tanzania, Zambia en Mozambique.

De Nederlandse ervaringen met Consultatieve Groepen zijn doorgaans positief, de bijeenkomsten zijn goed en deskundig voorbereid. De belangrijkste kritiekpunten zijn:

- de toezeggingen van donoren hebben nog een te vrijblijvend karakter;
- de aanpak van de Wereldbank is nogal centralistisch, en biedt weinig ruimte voor beïnvloeding.

In Zimbabwe had UNDP een actieve rol bij het coördineren van soortgelijk overleg.

De donoren hielden bij een beslissing over het al dan niet verstrekken van importsteun in sterke mate rekening met de beoordeling van het economische beleid van het land in kwestie door de Wereldbank en het IMF. De importsteun van bilaterale donoren aan Tanzania en Mozambique steeg aanzienlijk na het bereiken van een akkoord van deze landen met de Wereldbank en het IMF. Omgekeerd daalde de importsteun aan Zambia sterk als gevolg van de breuk in 1987 tussen Zambia en deze instellingen. De Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Canada en West-Duitsland beëindigden hun importsteun aan dit land. Zweden en Nederland continueerden hun reguliere importsteun, maar stopten met de additionele betalingsbalanssteun. Slechts de EG (vanwege het Lomé-verdrag), Japan en Italië zetten hun hulp aan Zambia onverminderd voort. Wel blijkt uit het voorbeeld van Zambia dat bilaterale donoren niet per se voor de volle honderd procent de Wereldbank en het IMF volgen in geval van een conflict.

Bij de Nederlandse standpuntbepaling over de omvang en vormgeving van de hulp zijn de aanbevelingen van de Wereldbank en het IMF een belangrijk referentiepunt. De reden hiervoor is de belangrijke rol van deze instellingen in het ontwikkelingsproces, de beleidsdialoog en de donorcoördinatie.

Een akkoord met de Wereldbank en het IMF is echter geen bindende c.q. ontbindende voorwaarde voor de Nederlandse hulp in het algemeen en de importsteun in het bijzonder. Het onderzoek laat zien dat in de onderzochte landen het Nederlandse beleid niet steeds parallel liep met dat van de Wereldbank en het IMF. De wijze waarop Nederland invulling gaf aan een afwijkend beleid verschilde afhankelijk van de beoordeling van het door deze landen gevoerde

(aanpassings)beleid en het oordeel over het Wereldbank-beleid. Ook speelden overwegingen als de continuïteit en aard van de samenwerkingsrelatie en het standpunt van andere donoren een rol.

De Nederlandse gedragslijn zal steeds per land moeten worden bepaald, een pasklaar antwoord valt niet te geven. Bij dit afwegingsproces per land moeten de risico's van het volgen van een eigen koers terdege onder ogen worden gezien.

In situaties waarin het (aanpassings)beleid van het land naar het oordeel van Nederland onvoldoende perspectief biedt en/of de aanpassing voorgestaan door de Wereldbank en het IMF niet wordt onderschreven, is het vooral van belang aan te blijven sturen op overleg tussen het ontvangende land en de donorgemeenschap over alternatieve benaderingen.

Bij de concrete uitwerking van importsteunprogramma's werd donorcoördinatie in belangrijke mate belemmerd door bindingsvoorwaarden, administratieve procedures en de wens eigen beleidsuitgangspunten te profileren. Dit leidde ertoe dat de meeste donoren de bestemming van hun hulp op sector- en microniveau vastlegden, hetgeen voor de ontvangende landen aanzienlijke problemen met zich meebracht bij het opstellen en uitvoeren van het eigen ontwikkelingsplan. Dit gebeurde ook in die situaties waarin een economisch herstelprogramma in uitvoering was waar de donoren zich achter konden stellen.

De regels en procedures voor de verwerking van importsteun verschillen van donor tot donor. Uit de evaluaties komt naar voren dat dit nadelig is voor de effectiviteit van de hulp. Het kan de werking van de allocatiemechanismen van de ontvangende landen verstoren en tijdige aanschaf van de juiste goederen bemoeilijken.

Anderzijds moet ook worden vastgesteld dat de allocatiesystemen vaak gebrekkig functioneren, waaruit de behoefte van donoren aan controle voortvloeit.

Van belang is dat de donoren, in nauwe samenwerking met de ontvangende landen, komen tot harmonisatie van voorwaarden, uitvoeringsprocedures en controlemechanismen. Pogingen tot harmonisatie hebben tot dusver weinig resultaat gehad. Een belangrijke reden hiervoor is dat procedures in wezen een uitwerking zijn van beleid en samenhangen met de organisatiestructuur van de donor. Harmonisatie van procedures impliceert dus aanpassing van beleid en mogelijk ook van de organisatie van de hulp. Daarnaast is het van belang de lokale capaciteit op dit punt te versterken.

Een voorbeeld van een streven tot harmonisatie vindt men in Mozambique, waar getracht wordt een zo groot mogelijke ontbinding van de hulp en uniformering van de procedures te bewerkstelligen. Mozambique heeft inmiddels zelf de procedures aangescherpt teneinde grotere waarborgen te geven voor een goed commercieel gebruik van de importsteun door de ontvangers.

11.4 De twee Nederlandse programma's

Alle vijf onderzochte landen ontvingen tijdens de onderzochte periode importsteun lastens de Landen- en regioprogramma's terwijl drie van de vijf landen, namelijk Tanzania, Zambia en Mozambique, ook betalingsbalanssteun kregen. Hoewel elk jaar opnieuw wordt bepaald welke landen in aanmerking komen voor betalingsbalanssteun, zijn dit vaak deels dezelfde landen. Ook Tanzania, Zambia en Mozambique ontvingen deze hulp gedurende meerdere jaren achtereenvolgend. Importsteun uit de Landen- en regioprogramma's wordt in de vijf landen beschikbaar gesteld in het kader van de landen- of regiobeleidsplannen, die een periode van vier jaar beslaan.

In de drie onderzochte landen waar zowel betalingsbalanssteun als importsteun uit de Landen- en regioprogramma's werd verstrekt, bestond in de praktijk geen wezenlijk verschil in behandeling van de beide programma's, zowel wat betreft de toepassing van criteria als wat betreft de procedures. Alleen in Mozambique was een formele onderscheid gemaakt tussen betalingsbalanssteun, die primair naar de produktieve sectoren ging, en importsteun uit het Regioprogramma, ten behoeve van met name de sociale sectoren.

Hoewel betalingsbalanssteun, meer dan de importsteun uit de Landen- en regioprogramma's, op grond van macro-economische overwegingen beschikbaar wordt gesteld, kwam ook bij de betalingsbalanssteun veel sturing op sector- en microniveau voor.

Betalingsbalanssteun was dominant – 75% van de totale Nederlandse importsteun – in Zambia (tot 1987) en Mozambique. Dit is te verklaren uit enerzijds de beperkte omvang van de reguliere steun aan deze regiolanden, en anderzijds de ernst van de economische problemen, waardoor relatief veel betalingsbalanssteun beschikbaar kwam. In het programmaland Tanzania is het reguliere kasplafond, dat ook grotendeels aan importsteun wordt besteed, veel omvangrijker. Hier is de betalingsbalanssteun dan ook minder dominant.

Eén van de criteria van het Betalingsbalanssteunprogramma is dat de steun zich dient te beperken tot lopende importen, gericht op een betere benutting van de bestaande produktiecapaciteit. Uit hulp welke primair op macro-economische gronden beschikbaar wordt gesteld, en vaak ter ondersteuning van een structureel aanpassingsprogramma wordt gegeven, zouden echter in principe diverse soorten goederen (en wellicht ook diensten) moeten kunnen worden gefinancierd indien die essentieel zijn voor het realiseren van een dergelijk programma.

Verder moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat, bijvoorbeeld in het kader van aanpassingsprogramma's, bestaande capaciteit moet worden geherstructureerd of zelfs afgestoten. Het benadrukken van bestaande capaciteit

is een te statische benadering, die onvoldoende inspeelt op de dynamiek van aanpassingsprocessen.

Een ander criterium van het Betalingsbalanssteunprogramma is dat de hulp in principe maar voor één of twee jaar beschikbaar wordt gesteld. Dit kan de continuïteit van de bedrijfsvoering van de ontvangende ondernemingen of instellingen in gevaar brengen indien deze exclusief op de Nederlandse hulp zijn aangewezen.

Verder bestaat hier het probleem dat de betalingsbalanssteun wel (of juist) in het kader van meerjarige aanpassingsprogramma's kan worden ingezet, maar in principe niet over een aantal jaren gecommitteerd mag worden. In dit soort programma's heeft importsteun (mede) een overbruggingsfunctie. De hulp moet gedurende langere tijd in voldoende mate beschikbaar zijn teneinde een minimum aan importen te realiseren en daarmee het aanpassingsproces kans van slagen te geven. De tijdsfactor is hier dus zeer belangrijk. De importsteun is gedurende meerdere jaren noodzakelijk, maar kent wel een duidelijke tijdslimiet: de overbruggingsfunctie moet eindigen als het aanpassingsproces is volbracht.

Om met name twee redenen lijkt het bestaan van een apart Betalingsbalanssteunprogramma zinvol. In de eerste plaats biedt het, vergeleken met de Landen- en regioprogramma's, meer ruimte om goed sociaal-economisch beleid extra te honoreren en stimuleren. Betalingsbalanssteun is hier als het ware een premie op goed beleid. In de tweede plaats kan deze steun ook worden gegeven aan landen die buiten de Landen- en regioprogramma's vallen, in casu de sectorlanden.

Wel verdient het aanbeveling om het Betalingsbalanssteunprogramma en de Landen- en regioprogramma's meer op elkaar af te stemmen voor wat betreft het beleid en de criteria voor de importsteun. Daarbij zouden enerzijds de criteria van het Betalingsbalanssteunprogramma aangaande het soort goederen en de duur aangepast kunnen worden, en anderzijds macro-criteria meer centraal kunnen worden gesteld bij het verschaffen van importsteun uit de Landen- en regioprogramma's. Als importsteun uit beide programma's wordt gegeven, is het gewenst dat dit geschiedt op basis van een gemeenschappelijke analyse en beoordeling van sociaal-economische ontwikkelingen en beleid in het ontvangende land.

11.5 Doelmatigheid

Over het algemeen bleken prijs en kwaliteit van de met de onderzochte importsteun aangekochte goederen redelijk in lijn met de geldende wereldmarktprijs en de vereiste kwaliteitsstandaard, met uitzondering van NPK-kunstmest voor Pakistan.

Van de leveranties aan Tanzania, Mozambique en Zimbabwe was tussen de 60 en 70% van Nederlandse origine. Binding heeft de sturing van de hulp naar goederen en ontvangers gestimuleerd hetgeen, zoals eerder werd aangegeven, in veel gevallen weinig effectief is.

De belangrijkste klacht van de ontvangende bedrijven had betrekking op de vele tijd, en de kostenimplicaties daarvan, die gecmucid is met het naleven van de procedures.

In de meeste gevallen is de financiële-hulpprocedure toegepast, waarbij het ontvangende land verantwoordelijk is voor de aanschaf van goederen. De rol van Nederland is hier primair van controlerende aard. Deze taak werd, voor zover kon worden nagegaan, in veel gevallen intensief uitgevoerd. Het is de vraag of dit soort werkzaamheden niet beter gecdelegeerd kan worden aan professionele bedrijven en instanties, in het bijzonder in het ontvangende land zelf. Dit kan het beste in overleg met het land en andere donoren gebeuren. (Zie ook het gestelde onder donorcoördinatie.)

Bestedingsdruk heeft in de onderzochte landen een rol gespeeld. De importsteun uit de Landen- en regioprogramma's voor een aantal landen diende mede om onderuitputting op de begroting te voorkomen. Ook het Betalingsbalanssteunprogramma moest in een aantal gevallen in de loop van het kalenderjaar nog extra bedragen absorberen om onderbesteding op de totale begroting van Ontwikkelingssamenwerking te vermijden.

Bestedingsdruk is schadelijk gebleken bij gestuurde importsteun. Bepaalde bedrijven kunnen met te grote voorraden komen te zitten, zoals in Zimbabwe het geval was. Bestedingsdruk hoeft niet schadelijk te zijn wanneer het gaat om steun aan landen die een behoorlijk beleid voeren en redelijke uitvoeringscapaciteiten hebben. Het kan dan verantwoord zijn om relatief ongeconditioneerde extra importsteun beschikbaar te stellen.

Deels samenhangend met de bestedingsdruk, is er de neiging om de administratieve verwerking van de hulp te vergemakkelijken door maatregelen zoals het vaststellen van een minimum-transactiebedrag of het beperken van de steun tot slechts enkele goederen. In een aantal situaties is geconstateerd dat dit bij de importsteun aan de industriële sector, waar bedrijven vaak behoefte hebben aan een uitgebreider pakket van importen die ieder op zich kleinere bedragen behelzen, negatieve gevolgen kan hebben, zoals vorming van te grote voorraden en voorbijgaan aan kleine(re) bedrijven. Het verdient aanbeveling na te gaan of beleidsmatige aanpassingen mogelijk zijn om deze administratieve problemen te voorkomen.

Bijlagen

Bijlage I

Samenvatting van het DAC-rapport 'Evaluation of Non-Project Assistance (NPA)'

Het volgende is een samenvatting van een rapport dat in 1987 door het Development Assistance Committee van de OESO werd opgesteld op basis van materiaal van tien bilaterale donoren¹ en de Wereldbank.

1. Donorbeleid

Het rapport behandelt de niet-projectmatige hulp (NPA). Het merendeel hiervan wordt verstrekt in de vorm van importsteun. Via NPA is het mogelijk snel en efficiënt aan het ontvangende land middelen beschikbaar te stellen om tegemoet te komen aan urgente korte-termijnbehoeften. Er is veel variatie in meer specifieke doelstellingen en criteria van NPA.

Als doelstellingen worden door de donoren onder meer genoemd:

- het verschaffen van importgoederen in situaties van grote tekorten op de betalingsbalans;
- overbruggingssteun gedurende perioden van economische hervormingen;
- steun aan nationale of sectorale ontwikkelingsprogramma's of aan het in stand houden van bepaalde sectoren (medicijnenleveranties, waterpompen, etc.);
- hulp bij noodsituaties.

Hoewel de donoren de noodzaak van NPA onderschrijven, is er een zekere reserve waar het gaat om een sterke uitbreiding van het NPA-aandeel in de bilaterale hulp. Deze reserve ligt op beleidsterrein en op het terrein van de eigen regelgeving. De grote donoren benadrukken dat NPA steun geeft aan beleidsaanpassingen en institutionele hervormingen. Via deze steun ontstaan meer mogelijkheden voor een beleidsdialoog.

De Wereldbank en enige bilaterale donoren zoals de Verenigde Staten stellen NPA strikt afhankelijk van de uitvoering van hervormingsprogramma's en stellen de fondsen in fasen beschikbaar, afhankelijk van de voortgang van deze hervormingsprogramma's. De praktijk van de bilaterale donoren is op dit gebied niet uniform. Als het ontvangende land overeenkomsten met het IMF of de Wereldbank heeft gesloten, worden deze over het algemeen in grote lijnen door de donoren onderschreven. Zij wensen echter deze overeenkomsten op basis van eigen analyses te beoordelen.

De bilaterale donoren hebben vaak eigen prioriteiten, bijvoorbeeld voor bepaalde sectoren, aandacht voor vrouwen, of voor groepen met lage inkomens. Ook spelen politieke en commerciële overwegingen een rol. Veel donoren richten zich in toenemende mate op

1. Canada, Denemarken, Finland, Frankrijk, BRD, Japan, Noorwegen, Zweden, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten.

sectoraal gerichte NPA. Zij verwachten dat bij een sectorale benadering de effecten beter zijn aan te tonen.

NPA kan op twee manieren beschikbaar worden gesteld: in de vorm van te importeren goederen en diensten of in de vorm van geld. Verreweg de meeste donoren geven de voorkeur aan hulp in de vorm van goederen. Soms wordt de ontvanger tamelijk vrij gelaten in de keuze van de goederen en de bestemming. Slechts bepaalde goederen worden dan uitgesloten ('negatieve lijst'); soms worden goederen gebonden aan bepaalde programma's, sectoren of goederencategorieën. In het verleden werden kapitaalgoederen vaak buitengesloten om het korte-termijnkarakter van de steun te benadrukken. Tegenwoordig zijn de meeste donoren echter bereid ook kapitaalgoederen te financieren.

Bijna alle donoren wensen via NPA de markt voor eigen exporten te verbeteren. De meeste donoren rapporteerden echter toe te zien op levering conform internationaal concurrerende prijzen en in te stemmen met aankoop in andere landen zodra de prijs in eigen land 10% hoger ligt.

NPA in de vorm van geld is de hulpvorm die het ontvangende land de grootste flexibiliteit verschaft en geringe eisen stelt aan de uitvoeringscapaciteit. Meestal is het hoofddoel in dat geval het verschaffen van directe begrotingssteun. Weinig donoren hanteren deze hulpvorm, vooral omdat slecht kan worden vastgesteld hoe effectief deze hulp wordt gebruikt. De Verenigde Staten zijn betrokken bij een aantal van dergelijke programma's, waarbij de geldtransfers gebonden zijn aan een zorgvuldig gespecificeerd en gepland beleid en aan institutionele hervormingen. Veelal gelden deze programma's voor landen waarmee een zeer nauwe relatie bestaat. Soms gaat het in de eerste plaats om steun welke om politieke of veiligheidsredenen wordt verschaft.

Over de bestemming van de uit verkoop van de geïmporteerde goederen verkregen opbrengsten - tegenwaardefondsen - worden door de donoren zeer uiteenlopende afspraken gemaakt. De meeste donoren verlangen enigerlei vorm van verantwoording, bijvoorbeeld een verklaring dat het geld is opgenomen in de rijksbegroting, of bestemd wordt voor een bepaalde sector of een bepaald programma. Soms worden meer specifieke afspraken gemaakt voor besteding in bepaalde projecten of activiteiten. Een zeer vergaande vorm van binding van tegenwaardefondsen werd in het verleden door de Verenigde Staten gehanteerd bij de opbrengsten van sommige programma's voor voedselhulp, waarbij werd afgesproken dat de tegenwaardefondsen in eerste instantie eigendom van de donor werden, die ze vervolgens aan het ontwikkelingsland beschikbaar stelde voor de financiering van vooraf overeengekomen activiteiten.

Coördinatie wordt door de donoren belangrijk gevonden, zij het dat de urgentie en het belang ervan verschillend wordt beoordeeld. Alle donoren vinden dat het ontvangende land de coördinatie zou moeten leiden, doch de meningen zijn verdeeld over de beste handelwijze in situaties waar dat niet het geval is.

Coördinatie is vooral belangrijk op vijf terreinen:

- a. Bij het stellen van voorwaarden op het terrein van het macro-economische beleid. Vaak betreft het landen die met de Wereldbank en het IMF reeds overeenkomsten hebben gesloten. Hoewel de donoren over het algemeen deze overeenkomsten steunen,

accepteren zij niet automatisch alle maatregelen en kunnen eigen standpunten bij het ontvangende land inbrengen.

- b. Bij het afstemmen van sectoraal beleid en sectorale programma's (prijzen, institutionele ontwikkeling, etc.) op macro-economisch beleid op het gebied van handel, wisselkoersen, begrotingshervormingen, overheidsorganisaties, etc.
- c. Bij het vaststellen van een coherent sectorbeleid, waarbij wordt vermeden dat donordruk resulteert in te veel uitvoerende instanties, overbelasting van institutionele capaciteit, inconsistenties in beleid en verkeerde prioriteitstelling bij de besteding van overheidsgelden.
- d. Bij de uitvoering van NPA, waar donoren verschillende procedures en criteria hanteren, welke complicierend kunnen werken voor ontvangende landen en hun beperkte administratieve capaciteit kunnen overbelasten.
- e. Bij het integreren van de tegenwaardefondsen in de begroting van het ontvangende land.

Hoewel de donoren van mening zijn dat NPA minder arbeidstijd per bestede gulden vergt dan bij projecthulp het geval is, wordt benadrukt dat een goede behandeling van deze hulp hoog-gekwalificeerd personeel vraagt met andere vaardigheden dan de behandeling van projecthulp vergt. Dit geldt voor de beoordeling van de macro-economische situaties en van het beleid van het ontvangende land, voor het voeren van een beleidsdialoog en voor de feitelijke afhandeling en monitoring van de goederenleveranties.

2. Evaluatie-ervaringen

Evaluaties van NPA worden pas de laatste jaren op ruimere schaal uitgevoerd. Twee factoren bemoeilijken in sterke mate het vaststellen van de resultaten en hun betekenis:

1. de fungibiliteit, of vervangbaarheid van de leverantie: het ontvangende land zou andere middelen kunnen inzetten om dezelfde leverantie te financieren, of kan de uitgespaarde gelden gebruiken voor andere doeleinden;
2. het probleem in hoeverre de waargenomen effecten op macro- of sectorniveau zijn toe te schrijven aan de verstrekte NPA. Vaak zijn geheel andere factoren (beleidsveranderingen, de wereldmarkt, acties van andere donoren, klimaat etc.) bepalend voor het effect.

Indien importsteun beoogt economische hervormingen teweeg te brengen ontmoet men bij evaluatie het probleem dat het effect van de hervormingen pas op langere termijn zichtbaar wordt. Als er in een dergelijke situatie ook nog sprake is van fungibiliteit dan zijn pogingen om de doorwerking en de betekenis van NPA te bepalen al gauw illusoir.

Het rapport pleit ervoor in dergelijke situaties brede beoordelende studies te maken van de economie van het ontvangende land, van de mate van succes van het beleid en de uitgevoerde programma's, en van de rol van de diverse donoren hierbij gedurende een langere periode. Een dergelijke analyse zou niet door één donoor in isolement moeten worden opgesteld en dient niet als evaluatie van NPA in strikte zin te worden beschouwd. Onderwerpen als macro-economisch beleid, institutionele hervormingen en sectorbeleid zijn ook essentieel voor het opstellen van ontwikkelingsprogramma's en voor de vormgeving van de donorbijdragen meer in het algemeen.

Het rapport bespreekt vervolgens de vraag hoe ver men dient te gaan bij de evaluatie van een specifiek NPA-programma. De meeste donoren trachten de directe effecten te meten, bijvoorbeeld een verbetering in de positie van de betalingsbalans in geval de NPA vooral het tekort op de betalingsbalans tracht te bestrijden. Veranderingen in beleid of in institutionele aanpassingen kunnen echter pas na enkele jaren goed worden beoordeeld. Het wordt belangrijk geacht veel aandacht te besteden aan mogelijke conflicten in de doelstellingen van NPA en in de uitwerking ervan. Als het doel van NPA is snelle vermindering van betalingsbalanstekorten te bereiken, dan kan het stellen van strikte voorwaarden bijvoorbeeld op het gebied van de keuze van de te leveren goederen belemmerend werken. Sectoraal gerichte steun kan in conflict komen met structurele hervormingen, welke op macroniveau nodig zijn. Donoren kunnen bovendien procedures hanteren die haaks staan op pogingen van het ontwikkelingsland tot handelsliberalisatie te komen. Als overgewaardeerde lokale valuta worden gebruikt voor de aankoop van goederen welke via importsteun beschikbaar komen, kunnen ongewenste 'windfall profits' ontstaan.

Bij evaluatie van NPA zal volgens de donoren moeten worden nagegaan of de opbrengsten uit tegenwaardefondsen in de rijksbegroting zijn opgenomen, met het oog op het risico van vermindering van begrotingsdiscipline. Bij het evalueren moet men zich steeds bewust zijn van het risico dat pogingen om doelstellingen op sector- of projectniveau te bereiken via NPA het bredere beleid kunnen ondermijnen, vooral als dit beleid in de context van programma's voor stabilisatie en structurele aanpassing wordt gevoerd. Om dit risico te kunnen beoordelen is het ook noodzakelijk bij de evaluaties inzicht te krijgen in beleid en beleidsuitvoering van andere donoren in het betreffende ontwikkelingsland.

Bijlage II

Samenvatting van het Wereldbankrapport 'Adjustment Lending, An Evaluation of Ten Years of Experience' (1988)

1. Inleiding

Importsteun wordt verstrekt aan landen met economische problemen, die onder meer tot uiting komen in schaarste aan buitenlandse betaalmiddelen. In veel gevallen zijn de Wereldbank en het IMF op enigerlei wijze betrokken bij het beleid van deze landen. Zij verstrekken leningen en verbinden hieraan beleidscondities. Het IMF richt zich op stabilisatieprogramma's welke vermindering van tekorten op de betalingsbalans en de overheidsbegroting en afname van de inflatie beogen. De Wereldbank verstrekt hoofdzakelijk leningen om projecten te financieren. Sinds 1980 echter stelt de Wereldbank ook leningen beschikbaar ter financiering van structurele aanpassingsprogramma's. Dit gebeurt binnen een met het land overeengekomen macro-economisch raamwerk en een beleid gericht op zowel stabilisering als hervormingen ter verhoging van de economische efficiëntie en het potentieel voor economische groei. Institutionele aanpassingen zijn vaak een onderdeel van dergelijke programma's. Hoewel het aantal structurele aanpassingsleningen (SAL's) en sectorale aanpassingsleningen (SECAL's) sinds 1980 sterk is toegenomen, vormen deze leningen toch niet meer dan 25% van het Wereldbankprogramma. De grote meerderheid van de Wereldbankfinanciering blijft dus bestemd voor projecten. Overigens wordt projectfinanciering vaak ook gekoppeld aan beleidsaanpassingen die nodig worden geacht om de projectdoelstellingen te bereiken. Tussen 1980 en 1987 ontvingen 51 landen een of meer SAL's of SECAL's. In 1987 werd hiervoor bijna 4 miljard dollar uitgeleend. De leningen worden verstrekt als algemene financiering van importgoederen, soms gericht op bepaalde sectoren. De gelden worden in fasen beschikbaar gesteld nadat naar de mening van de Wereldbank in voldoende mate voldaan is aan een aantal vooraf overeengekomen voorwaarden inzake te nemen beleidsmaatregelen. In een recente studie van de Country Economics Department van de Wereldbank wordt getracht nader inzicht te verschaffen in de resultaten van structurele aanpassingsleningen.

Het document draagt een voorlopig karakter. De inhoud komt voor rekening van de groep opstellers van het rapport.

Benadrukt wordt dat het effect van de aanpassingsleningen moeilijk kan worden geïsoleerd van allerlei andere factoren die van invloed zijn op de economische ontwikkeling.

2. Aanpassingsprogramma's

Praktisch alle aanpassingsprogramma's trachten de binnenlandse consumptie en investeringen af te stemmen op de beschikbare middelen. Ze benadrukken beleidsaanpassingen en institutionele hervormingen teneinde een grotere efficiëntie in het gebruik van beschikbare middelen te bereiken en door middel van hogere besparingen mogelijkheden

te krijgen tot verhoging van investeringen en economische groei. De hervormingsprogramma's bevatten meestal een combinatie van de volgende elementen:

- a. verbeteringen in het management van de publieke sector (bijvoorbeeld de kwaliteit van ontwikkelingsuitgaven en het beheer van overheidsbedrijven);
- b. afschaffing van factoren die de prijsvorming verstoren en een negatieve invloed op de produktiviteit kunnen hebben (zoals lage produktieprijsen voor boeren en overmatige bescherming van bepaalde industrieproducten);
- c. het streven naar een meer open economie (exportbevordering en liberalisering van importen);
- d. bevordering van besparingen.

Voor een structurele aanpassingslening moeten volgens de Wereldbank drie voorwaarden zijn vervuld:

1. er moet overeenstemming zijn over een aanpassingsprogramma op middellange termijn;
2. de regering van het ontvangende land moet bereid zijn om de vereiste maatregelen te nemen;
3. er dient externe financiering beschikbaar te zijn om tekorten op de betalingsbalans te verlichten of te verwachten kosten als gevolg van de aanpassing op te vangen.

3. Resultaten

De studie heeft zich geconcentreerd op 30 landen die vóór 1985 al aanpassingsleningen hadden ontvangen en die met elkaar ruim driekwart van de waarde van de in 1986 en 1987 verstrekte leningen voor hun rekening namen.

Voor deze landen heeft men getracht om, aan de hand van een aantal indicatoren, het effect van aanpassingsprogramma's in te schatten. Per land werd eerst gekeken naar de ontwikkeling van een aantal economische kernvariabelen die betrekking hadden op de nationale economische groei, de internationale handel, de begroting, de inflatie en de schulden aan het buitenland. Hierbij werd voor elke variabele een vergelijking gemaakt tussen de periode vóór het jaar waarin de aanpassing van start ging en de periode daarna. Het betrof hier perioden van elk drie jaar. De aldus verkregen scores werden vervolgens vergeleken met die voor landen zonder aanpassingsleningen. Bij dit alles werden ook groepen van landen onderscheiden: landen met een laag respectievelijk middeninkomen, Sub-Sahara Afrika, landen met hoge schulden en landen die industrieproducten exporteren. Bovengenoemde vergelijkingen tussen perioden en landen zijn niet perfect omdat, bijvoorbeeld, de aanpassingsperiode kort is, de omstandigheden bij aanvang in de landen sterk kunnen verschillen, terwijl ook de externe en interne invloeden tijdens het aanpassingsproces sterk van elkaar kunnen afwijken. Het rapport stelt dan ook dat de conclusies tentatief zijn.

Eén van de conclusies is dat de landen met een aanpassingslening beter scoorden dan landen zonder een dergelijke lening. Dit 'beter' is overigens zeer betrekkelijk. De 30 landen scoren, voor alle indicatoren te zamen, in 54% van de gevallen hoger dan de landen zonder aanpassingslening. Voor de landen in Sub-Sahara Afrika (15 van de 30) was dit aandeel 51%, hier kon dus niet worden gesproken van een verbetering van betekenis. Binnen de

groep van landen met een zware schuldenlast (11 van de 30) scoorden de landen met een lening gemiddeld zelfs lager, namelijk 45%. Een duidelijk beter resultaat, 65%, werd bereikt door de landen die industrieproducten exporteren.

Voor de twaalf landen die het meest intensief gebruik hadden gemaakt van aanpassingsleningen zijn de resultaten duidelijk gunstiger. In 63% van de gevallen scoorden zij hoger. Voor de eerder genoemde groepen van landen waren de percentages ook nu nogal verschillend; Sub-Sahara Afrika: 58%, schuldenlanden: 51% en industriële exporteurs: 84%.

De duurzaamheid van de resultaten van aanpassingsprogramma's is vooralsnog twijfelachtig. Belangrijke indicatoren hiervoor, zoals investeringsomvang en nationaal inkomen per hoofd van de bevolking, daalden gemiddeld in de periode na afsluiting van de aanpassingslening in vergelijking met daarvoor. De betalingsbalanstekorten verminderden weliswaar, maar het beslag dat de schuldendienst (rente en aflossingen) legt op de exportopbrengsten ('debt service ratio') werd groter.

Naast het probleem van de twijfelachtige duurzaamheid van de ontwikkeling beschrijft het rapport een aantal andere probleemvelden bij de structurele aanpassing.

- a. Landen met hoge schulden worden gedwongen nieuwe leningen aan te gaan om schuldverplichtingen vanwege oude leningen na te komen. De hoge schuldenlast beperkt zowel de importmogelijkheden als de ruimte voor binnenlandse besparingen ter financiering van investeringen. Investerings daalden in deze landen. Beperkingen van overheidsuitgaven hebben geleid tot besnoeiing van sociale en economische programma's en tot verslechtering van de openbare infrastructuur. Desalniettemin stegen de overheidstekorten.
- b. De landen in Sub-Sahara Afrika hebben tot dusver nauwelijks voordelen weten te bereiken met de structurele aanpassing. Ook hier daalden de investeringen en stegen de begrotingstekorten. Als beperkende factoren worden genoemd: onvoldoende infrastructuur, slecht ontwikkelde markten, rudimentaire industriële sectoren en ernstige institutionele en managementproblemen in de publieke en de private sector. Meer aandacht en tijd is nodig voor structurele veranderingen, en vooral voor institutionele hervormingen.
- c. De sociale kosten van aanpassingsprogramma's blijken (nog) niet goed te kunnen worden aangegeven. Het is moeilijk om, op grond van de beschikbare gegevens, een duidelijk beeld te krijgen van de invloed die structurele aanpassing heeft op armoede en inkomensongelijkheid. Het rapport stelt dat verspreid en anecdotisch bewijsmateriaal erop duidt dat stabilisatie-elementen van de programma's vaak het welzijn hebben geschaad en dat deze welzijneffecten meer aandacht beginnen te krijgen, zoals in UNICEF's 'Adjustment with a human face'. Aanpassingsmaatregelen kunnen tegenovergestelde resultaten hebben voor verschillende bevolkingsgroepen. Producenten van landbouwproducten die voor de markt zijn bestemd en exporteurs profiteerden van het aanpassingsbeleid, maar stedelijke consumenten en het deel van de rurale bevolking dat zelf voedsel moet kopen is er waarschijnlijk op achteruit gegaan. De gemiddelde consumptie per hoofd van de bevolking daalde in de jaren 1982-1985, behalve in de landen met redelijke exporten van industrieproducten.

Voor de eerder genoemde 30 landen samen lagen een aantal belangrijke sociale indicatoren (caloriegebruik, kindersterfte, levensverwachting en lager onderwijs) iets gunstiger in de jaren tachtig dan in de jaren zeventig. Wel is het zo dat gedurende 1980–1985 het caloriegebruik per hoofd van de bevolking stagneerde.

Het rapport geeft drie manieren aan waarop de Wereldbank landen kan helpen de armen bij te staan gedurende de aanpassing. In de eerste plaats kan het ontwerp van de programma's bijgesteld worden als de armen onnodig te lijden hebben onder bepaalde maatregelen. In de tweede plaats zouden sociale overheidsuitgaven die vooral de armen ten goede komen zoveel mogelijk kunnen worden ontzien en andere middelen gericht kunnen worden besteed. Tenslotte moeten, daar waar aanpassing onmiddellijke lasten met zich brengt voor identificeerbare groepen, compenserende programma's voor de korte termijn blijven worden bevorderd.

De Wereldbank is armoedeprogramma's aan het heroverwegen vanuit drie doelstellingen:

1. bescherming van gerichte sociale maatregelen ('social targeting') voor de armen alsmede stimulering van het creëren en verdelen van productiefactoren ('assets'; kapitaal en grond worden met name genoemd) ten behoeve van de armen teneinde hen te betrekken bij het groeiproces tijdens de aanpassing;
 2. maatregelen ter verzachting van de nadelige gevolgen die de armen op de korte termijn ondervinden; en
 3. versterking van de op de armen gerichte strategie van de Wereldbank door onder meer de 'social targeting' op te nemen in de operationele richtlijnen.
- d. De intensiteit en continuïteit in de programma's wordt essentieel geacht. De resultaten van de aanpassingen verschilden van land tot land. Landen welke meerdere aanpassingsleningen gebruikten bereikten over het algemeen duidelijk betere resultaten. Gepleit wordt voor een selectieve, maar duurzame benadering bij de aanpassingsleningen.

4. Beoordeling van de beleidshervormingen

Het rapport gaat in op extern en intern aanpassingsbeleid. Het externe aanpassingsbeleid richt zich vooral op de buitenlandse handel en de wisselkoersen. Op deze terreinen zijn betrekkelijk snel resultaten geboekt. De handelsbalansen verbeterden over het algemeen – soms overigens vooral als gevolg van tekorten aan deviezen om importen te financieren –, veel wisselkoersen werden aangepast aan de marktcondities, en exportopbrengsten stegen aanmerkelijk. Ook zijn positieve effecten van een hervorming van het prijsbeleid betrekkelijk snel waarneembaar. Intern aanpassingsbeleid op andere gebieden – fiscaal beleid, management van de publieke sector en van overheidsbedrijven bijvoorbeeld – heeft tot dusver minder zichtbare resultaten opgeleverd.

Vijf factoren zijn volgens het rapport essentieel voor een duurzaam resultaat van de aanpassingsprogramma's:

- a. De landen met relatief gunstige resultaten – zoals Korea, Thailand, Turkije en Colombia – voerden gedurende een lange periode een redelijk gezond economisch beleid, en reageerden snel op verstoringen.
- b. Daar waar de negatieve effecten van aanpassing op groei, werkgelegenheid en armoede van korte duur zijn, vinden de programma's sneller steun bij de bevolking.

- c. Als aanbodfactoren snel reageren op de aanpassingen bestaat er meer kans op succes. De snelle exportstijgingen in Turkije verschaften steun om met het aanpassingsbeleid door te gaan. Omgekeerd kwam het programma voor Zambia in problemen, mede omdat de exportrespons te lang op zich liet wachten. Voor een adequate reactie van aanbodfactoren op de aanpassingsprogramma's is het nodig dat de maatregelen in een goed institutioneel kader worden uitgevoerd. Soms zijn extra maatregelen nodig op het gebied van deregulering en versterking van het marktmechanisme.
- d. Adequate financiering van de aanpassingsprogramma's en duurzame resultaten van de programma's versterken elkaar. Onvoldoende financiering kan een aanpassingsprogramma doen mislukken, terwijl een gunstig programma externe financiering aantrekt.
- e. Cruciaal voor een gunstig resultaat is een sterke comittering van de regering van het betrokken ontwikkelingsland en voldoende steun van de bevolking.

5. Conditionaliteit

Aan zowel de SAL's als de SECAL's zijn voorwaarden verbonden die in de eerste plaats betrekking hebben op het doorvoeren van beleidswijzigingen en institutionele hervormingen die cruciaal zijn voor het economisch aanpassingsproces. Zonder deze conditionering bestaat het risico dat externe financiering juist leidt tot uitstel of afstel bij het nemen van beleidsmaatregelen. Teneinde de voortgang van de aanpassingsprogramma's beter in de hand te houden is de Wereldbank de SAL's en SECAL's steeds meer vrij gaan geven in tranches gekoppeld aan specifieke voorwaarden.

Het rapport stelt dat over het algemeen de voorwaarden goed zijn vervuld. Uit een studie van 51 SAL's en SECAL's in 15 landen blijkt dat 60% van de voorwaarden volledig waren vervuld gedurende de periode waarin de lening werd verstrekt. Bij een enigszins soepeler beoordeling ('substantial progress') stijgt dit percentage tot boven de 80%. Wel zijn er grote variaties in resultaten voor de afzonderlijke beleidsterreinen. Zo werd op fiscaal gebied minder aan de voorwaarden voldaan dan bij de wisselkoerspolitiek. Het algehele beeld wordt nog gunstiger als men de resultaten op een later tijdstip ('current situation') bekijkt of alleen de kernvoorwaarden in beschouwing neemt.

Uit dezelfde studie komt een aantal factoren naar voren die een belangrijke rol spelen bij het vervullen van de voorwaarden. Zo bleek dat aan de tranche-conditions beter was voldaan dan aan andere voorwaarden. Dat het trancheren een factor van belang is bij de voortgang van de aanpassingsprogramma's blijkt uit het feit dat bijna driekwart van alle leningen vertragingen ondervond bij het vrijgeven van de tranches vanwege naar het oordeel van de bank onvoldoende uitvoering van de overeengekomen maatregelen. Uiteindelijk zijn echter praktisch alle leningen, zij het met vertragingen, verstrekt. Het rapport noemt Zambia als het enige land waar eerder voorziene beleidsaanpassingen op brede schaal na verloop van tijd werden teruggedraaid.

Als een andere factor wordt genoemd de werkelijke betrokkenheid van het ontvangende land bij het ontwerpen, uitvoeren en 'beheren' van het aanpassingsprogramma.

Verder is de kwaliteit van het advies van de Wereldbank essentieel. De Wereldbank onderging ook zelf een leerproces en heeft haar expertise op het terrein van de aanpassingsleningen sterk vergroot. Sinds 1980 is de tijd die wordt besteed aan het 'Economic and Sector Work' sterk toegenomen.

Tenslotte wordt de economische omgeving genoemd als een belangrijke factor voor het vervullen van de leningscondities. In een situatie van economische groei hebben aanpassingsmaatregelen een grotere kans van slagen.

6. Operationele kwesties

Het rapport behandelt een aantal kwesties die verband houden met het feitelijke aangaan en uitvoeren van aanpassingsleningen. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan de fasering van SAL's en SECAL's, de aanwending van de fondsen en de voorbereiding van de leningen. Ook wordt ingegaan op het mobiliseren van externe bronnen.

Meestal ondersteunde de Wereldbank eerst een brede macro-economische herstructurering en vervolgens meer gedetailleerde sectorale hervormingen. SECAL's vormen het merendeel van de aanpassingsleningen. Gebleken is dat het gevoerde macro-economische beleid essentieel was voor het succes van sectorale hervormingen. Hoewel het de bedoeling van de Wereldbank is om sector-specifieke hervormingen alleen te steunen binnen een acceptabele macro-economische context, is dit in een aantal gevallen niet gebeurd. De conclusie is dat bij het aangaan van sectorleningen de betreffende overheid en de Wereldbank het duidelijk eens moeten zijn over de algehele problematiek van het land, de te nemen maatregelen en de gevolgen daarvan op middellange termijn voor een aantal macro-economische kernvariabelen. Voor de SAL's waren de restricties op de aanwending van de leningsfondsen over het algemeen minimaal. Voor SECAL's gold dat in wat mindere mate. In de meeste gevallen lijkt snelle besteding van de gelden aan algemene importen, dus algemene betalingsbalanssteun, geëigend.

De meeste SAL's, doch slechts een klein deel van de SECAL's, bevatten regelingen omtrent het gebruik van tegenwaardefondsen, die meestal bestemd werden voor algemene ontwikkelingsuitgaven. Volgens het rapport is het niet duidelijk welke doelen met dergelijke regelingen worden gediend. Supervisiemissies hebben verder geconstateerd dat het niet mogelijk was om een nauwkeurige verantwoording van de bestede tegenwaardefondsen te verkrijgen.

Een succesvolle uitvoering van een hervormingsprogramma hangt nauw samen met:

1. de betrokkenheid van de overheid;
2. het vermijden van excessieve complexiteit en talloze voorwaarden; en
3. een realistische inschatting van de uitvoeringscapaciteit.

Aan al deze punten moet bij de voorbereiding van een lening aandacht worden geschonken.

In de jaren tachtig was, met name voor de landen met een zware schuldenlast en de lage inkomenslanden in Sub-Sahara Afrika, sprake van een forse daling van de geldstromen uit het buitenland, vooral van commerciële leningen en exportkredieten. De stromen afkomstig van de bilaterale en multilaterale donoren en instellingen bleven ongeveer gelijk. De laatste paar jaar zijn er gunstiger ontwikkelingen gaande wat betreft de concessionele hulp en IMF-kredieten aan de Sub-Sahara landen. Bilaterale en multilaterale donoren verhoogden hun snel besteedbare hulp mede in co-financiering met de Wereldbank. Dit ging wel ten koste van hulp aan andere landen en projecthulp.

7. Conclusie

De hoofdconclusie van het rapport is dat de structurele aanpassingsleningen deel moeten blijven vormen van het programma van de Wereldbank. De schuldenproblematiek, de internationale economische situatie en het economisch beheer in veel ontwikkelingslanden zijn dusdanig dat aanpassingsprogramma's gedurende een langere periode nodig blijven. Aanpassingsleningen kunnen een hoog rendement hebben maar vormen ook een risicofactor voor de Wereldbank. Daarom moet volgens het rapport worden voortgegaan met verbetering van procedures en beleid om de effectiviteit te vergroten. Ook in de toekomst zal de Wereldbank zich echter voornamelijk moeten blijven richten op projectleningen, mede vanwege de blijvende noodzaak om in fysieke en sociale infrastructuur te investeren.

Bijlage III

20 800

Hoofdstuk V
Ministerie van
Buitenlandse Zaken

Nr. 152

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 6 juli 1989

Tijdens het jongste Beleids-debat Ontwikkelingssamenwerking werd veel aandacht besteed aan de problematiek van aanpassingsprogramma's. Enkele leden constateerden dat er nog te weinig informatie beschikbaar is over de resultaten van het aanpassingsbeleid. De heer Tommel vroeg mij daarbij of het mogelijk was na te gaan of er materiaal beschikbaar is dat een beeld kan geven van de positieve effecten van aanpassingsprogramma's. Mede namens mijn collega van Financiën informeer ik u hierbij als volgt.

In de afgelopen maanden heeft de Wereldbank een aantal documenten geproduceerd waarin de ervaringen met de zogenaamde eerste generatie aanpassingsprogramma's zijn weergegeven. Er wordt een vergelijking gemaakt tussen een groep landen die een gericht aanpassingsbeleid voeren, en een controlegroep van landen die zulks niet doen. Men concludeert onder andere dat ondanks de slechtere uitgangssituatie in die landen bij het begin van het aanpassingsproces, in de economieën van de aanpassings-intensieve landen sprake is van een verbetering. De betalingsbalanspositie blijkt te zijn verbeterd. De economische groei is teruggelopen en relatief sterker dan in landen waar geen aanpassingsbeleid is uitgevoerd.

In tegenstelling tot sommige persberichten wordt in deze interne documenten de materie i.h.a. genuanceerd behandeld en signaleert de Bank wel degelijk knelpunten bij het aanpassingsbeleid. De eventuele negatieve gevolgen voor de armen van aanpassing zijn het belangrijke probleem; relevant in dit verband is dat de eerste generatie aanpassingsprogramma's geen sociale component bevatte. De afwezigheid van aanpassing zou in vele gevallen echter nog grotere negatieve gevolgen hebben gehad. Ook blijkt het, gezien de aanzienlijke schuldenlast, voornamelijk niet mogelijk te concluderen dat aanpassingslanden «uit de schulden groeien». De duurzaamheid van de resultaten van aanpassing vormt een probleem. In sommige gevallen is het overeengekomen aanpassingsbeleid niet in zijn volledigheid uitgevoerd. Tevens treedt er

vaak aanpassingsmoeiheid op, ontstaan er toch weer overheidstekorten en dalen de investeringsniveau's weer. In Sub Sahara Afrika vormt de gebrekkige institutionele infrastructuur een belangrijk obstakel voor succesvolle aanpassing.

Een overzicht van de hieboven geschatte problematiek van aanpassing en van de daarmee tot nu toe behaalde resultaten (althans van de eerste generatie aanpassingsprogramma's) wordt gepresenteerd in het Wereldbankrapport «Adjustment Lending, an Evaluation of Ten Years of Experience» waarvan ik u, mede namens mijn collega van Financiën, hierbij een kopie aanbied¹.

Zoals gezegd, werd bij de eerste aanpassingsprogramma's nog geen rekening gehouden met de sociale dimensie. In het rapport zijn dan ook helaas niet de discussies over en een voorslag van de eerste activiteiten van het «Social Dimension of Adjustment Project» vervat, welke door de Wereldbank, UNDP en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank zijn gestart. Dit project is gebaseerd op het concept van de geïntegreerde benadering van structurele aanpassing en armoedebestrijding. In de eerste fase van dit project wil men de statistische capaciteit in de betrokken landen vergroten, zodat op micro-niveau veranderingen kunnen worden gemeten in consumptie, de mate van toegang tot sociale voorzieningen en dergelijke van arme gezinnen. Vervolgens wil men via een model afleiden in hoeverre deze veranderingen zijn terug te voeren tot het (aanpassings)beleid. Op grond daarvan kan dit beleid zodanig worden aangepast dan wel flankerend beleid worden ingesteld. Vooral Nederland heeft zich altijd – en kennelijk met succes – sterk gemaakt voor zo'n geïntegreerde aanpak.

De eigen Nederlandse ervaringen met het aanpassingsbeleid in de programma-, regio- en sectorlanden zijn dat de macro-economische adviezen van de Bank in de meeste gevallen kunnen worden onderschreven, doch dat er vooral bij de uitvoeringsaspecten nog ruimte is voor verbetering. De sponding in de tijd en de volgorde van maatregelen zouden bijvoorbeeld meer aandacht moeten krijgen.

De indruk bestaat dat in de aanpassingsprogramma's in bovengenoemde landen soms meer recht had kunnen worden gedaan aan specifieke lokale omstandigheden. Ook wordt de neiging geconstateerd, bij zowel het ontvangende land als de Wereldbank, om bij de opstelling van het aanpassingsprogramma ten aanzien van de externe omstandigheden – zoals bijvoorbeeld het verloop van de grondstoffenprijzen – van te optimistische verwachtingen uit te gaan. De voor succesvolle aanpassing benodigde tijd is soms onderschat. De effecten van aanpassing op de kwetsbaren komen meestal snel tot uiting. Het is daarom – ten aanzien van Afrika – zaak, dat het Social Dimension of Adjustment Project meer op de korte termijn wordt gericht zodat een en ander snel operationeel wordt. In het algemeen moet een goed op de prioriteiten afgestemde geldstroom voor de (lange) aanpassingsperiode verzekerd zijn, zowel voor de aanpassing zelf, als voor het beleid betreffende de sociale dimensie en voor de parallel aan aanpassing te handhaven, investeringsstroom voor met name de infrastructuur. De belangrijkste voorwaarde voor succesvolle uitvoering van een aanpassingsprogramma is echter dat het ontvangende land geëngageerd is, niet alleen aan het aanpassingsbeleid, maar ook aan de sociale dimensie daarvan. De donoren zouden, bijvoorbeeld door aanpassing zoveel mogelijk met schenkingen te steunen, kunnen voorkomen dat mislukking van aanpassing – ondanks het voldoen aan de conditionaliteit – impliciet wordt gestraft met een hogere schuldenlast.

Nederland probeert het aanpassingsbeleid van de Bank mede op bovenstaande punten bij te sturen. Daarnaast is er binnen en met de Bank een discussie gaande over het lange termijnbeleid voor Afrika, waar wordt gesproken over aanpassing, beklijfbare ontwikkeling en de verde-

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

tingsproblematiek in de jaren negentig. Nederland neemt actief deel aan deze discussie.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
P. Bukman

Bijlage IV

Samenvattingen van de bevindingen van evaluatiemissies importsteun Tanzania (1987), Mozambique (1988), Zimbabwe (1987), Zambia (1988) en Pakistan (1987)

De evaluaties zijn uitgevoerd door externe deskundigen, die onafhankelijk konden rapporteren. De rapporten vormen bouwstenen voor het syntheserapport, dat onder verantwoordelijkheid van de IOV is opgesteld. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de missierapporten ligt bij de betrokken missies.

Samenvatting bevindingen evaluatiemissie Tanzania (1987)

1. The Dutch CIS-programme 1982–1986

1. Since 1980, development aid to Tanzania is provided both in the form of project aid and programme aid. A project is clearly defined in terms of duration, location, inputs and outputs. A programme is defined by a policy, objectives and a plan of action, while the duration, location and required inputs tend not to be specified beforehand.
2. Development aid of The Netherlands to Tanzania is financed out of different categories of the Netherlands budget:
 - a. country programmes;
 - b. balance of payment support programmes;
 - c. sector programmes.

In the case of Tanzania Commodity Import Support (CIS) has been provided out of the country programme and the balance of payments support. No CIS was paid out of the sector programmes.

3. Commodity Import Support is a specific form of programme aid. CIS is accomplished by the transfer of resources, in the form of either foreign exchange or commodities. In Tanzania these resources were used for financing essential imports to keep key economic sectors running or for financing basic consumer goods.
4. In the five years between 1982–1986 a total of approximately Dfl. 460 million has been disbursed from the country programme and balance of payments support in favour of Tanzania, of which about half has been utilized for CIS. In 1986, the share of CIS disbursements in relation to total disbursements increased to 67%. In 1987, this will be about the same.
5. In 1982, CIS was mainly allocated to the agricultural sector. From 1983 onwards, CIS has also been allocated to the industrial sector. In the period 1983–1986, the sectoral distribution of CIS allocations was approximately as follows:

Agriculture:	52%
Industry:	27%
Transport:	21%

In 1987, the distribution will be about the same.

6. In all, about 30 recipients benefitted from CIS. For purpose of evaluation 13 recipients were selected. Questionnaires were sent to these recipients and the companies were

visited by the mission. Of the thirteen recipients ten were industrial firms and three were related to the agricultural sector.

This sample of thirteen recipients covered about 60% of the total amount of CIS-commitments in the period 1982-1986.

7. A summary of the results with relation to the industrial firms is presented in the table on pages 174-175. Main conclusions are stated below.
 8. Aggregated value added of the nine¹ factories was in 1984 0.4 billion Tsh. Different sources give a share of manufacturing (and mining) in total GDP of 4-10 percent, so total GDP of manufacturing has been between 3.3 and 8.4 billion Tsh. Thus the sample of 9 factories represented in 1984 5-12 percent of GDP in manufacturing. In 1985 total value added of the nine companies was 0.8 billion Tsh, which represented 7-18 percent of GDP in manufacturing (total GDP at current market prices in 1985 was 108 billion Tsh.)
 9. General Tyre, Voil, Philips and Tanzania Oxygen Limited are the only companies which have recorded profits in each of the three years. TMT had very bad results: in 1984 the factory had to close because of lack of foreign exchange. In the other two years losses were recorded. Also Moshi Tanneries had negative results over the last two years. Metalbox, KIOO and EMCO had difficulties, especially in 1985.
 10. Capacity utilization has been low in all companies. The average utilization rate was about 30 percent over the three years. Voil (15%), Philips (20%), EMCO (15%) and TMT (15%) recorded very low rates in these years.
 11. Total employment amounted to about 3,200 (3.2 percent of total labour force in the manufacturing sector). Less than 5 percent are women. Working conditions (heavy, dirty work in shifts) were given as the main explanation for the small number of women by the management of the companies. In view of the share of the firms in total GDP in manufacturing (5-18 percent, see point 8) it can be concluded that these firms are relatively capital intensive.
 12. It can be concluded that Dutch CIS has accounted for about 36 percent of the total amount of foreign exchange received by the nine companies in each of the three years. This was mostly spent on raw materials and spare parts, but also on some capital goods. In 1986, 82 percent of total material inputs were imported in 1986.
 13. It is not easy to establish exactly the effects of Dutch CIS on the Tanzanian industry. This is because it is not known what would have happened without Dutch CIS. The effects for each of the firms also differ. E.g., according to statements of the management, Metalbox would have closed down without Dutch CIS in 1985/86, because they would not have received foreign exchange from the Bank of Tanzania. In case of Tanzania
1. Tanzania Fertilizer Corporation did not provide the filled-in questionnaire to the mission.

Oxygen which has been supported by various donors and the BOT, the impact of Dutch CIS probably has not been very significant. For EMCO the mission got the impression that Dutch CIS possibly substituted for funds of the BOT.

14. However, some appreciations on the effects of Dutch CIS are summarized below.

a. *Foreign exchange allocation*

Over the three years Dutch CIS accounted for approximately one third of the foreign exchange allocated to these industries by donors and BOT.

b. *Capacity utilization*

The average capacity utilization has been around 30 percent. Without Dutch CIS capacity utilization would have been between 15 and 20 percent. Some firms would have been forced to close down: TMT, Philips and probably Metalbox.

c. *Value added*

Dutch CIS has accounted for half of the value added generated by the nine firms. This amounts to roughly 3–9 percent of the total value added produced by the manufacturing sector in Tanzania.

d. *Employment*

Total employment in the nine companies amounts to 3,200. Almost all companies stated that Dutch CIS has had a direct effect on the employment in the firms. Some firms did specify this effect: Metalbox, Philips, TMT and Tanzania Oxygen.

e. *Income for the government*

Dutch CIS has had effect on the government budget in two ways: Firstly, in the form of countervalue funds which had to be raised by the firms. The countervalue of the Dutch CIS in 1986 (about 70 million Dfl) was about 1.2 billion Tsh. In the budget year 1986/87 total expenditure of the Tanzanian Government was approximately 50 billion Tsh. So, about 2.4 percent of the budget was covered by the countervalue of the Dutch CIS. Secondly, thanks to the Dutch CIS the Tanzanian government collects more taxes and duties:

- sales tax (1986: Tsh 136.7 million);
- taxes and duties on material inputs;
- profit taxes (1986: Tsh 218.8 million).

f. *Economic efficiency*

Most industrial firms visited were estimated not to be highly economically efficient measured by shadow prices. One of the criteria used for this was the Domestic Resource Cost Ratio, which is also used by the World Bank in its industrial surveys in Tanzania. General Tyre, Tanzania Oxygen and possibly KIOO and the margarine production line of Voil were reasonably efficient, partly because of high transport costs of products from alternative sources.

Name of the company	General tyre	Mical box	Voif	Philips	KIOO	EMCO	TMT	Bannerries	Ianz. Oxygen	Total
Main products	Tubes Tyre-related products	Cans Butteries Crowns	Cooking oils Cooking fats Oil-cakes	Radios Recorders Tapes Flat irons	Glass products	Soap Sweets	Shirting Suits Dress materials	Semi-prec. and finished leather Gloves	Oxygen Acetylene Nitrogen Carbon diox.	
Sales value (mln Tsh)										
1984	362.5	68.0	131.4	25.3	175.9	86.9	fact.closed	77.8	63.0	990.8
1985	654.4	74.0	167.1	50.0	174.5	51.3	6.3	70.4	94.2	1,342.2
1986	624.6	130.0	217.7	55.6	349.0	120.6	16.8	67.6	135.0	1,716.9
Exports	Very little	No	Oil-cakes	No	No	No	No	20%	No	Very little
Value added (mln Tsh)										
1984	144.9	28.4	46.6	6.6	82.8	34.8	-	38.0	35.5	417.6
1985	162.5	29.9	52.3	14.6	88.7	20.5	-2.5	50.0	53.7	469.7
1986	292.9	66.0	91.5	12.8	199.6	48.2	3.3	45.0	79.0	838.3
Net profits before tax (mln. Tsh)										
1984	40.4	-0.1	21.6	3.5	2.6	2.1	-	8.9	15.5	94.5
1985	122.3	-2.5	20.9	10.0	-13.6	-1.9	-10.8	-13.1	32.2	143.5
1986	96.6	20.4	41.1	7.1	19.0	2.4	-12.3	-4.0	48.5	218.8
Material inputs total (1986, mln. Tsh)	218.6	60.0	78.9	24.1	214.9	60.3	4.1	n.a.	40.6	701.5
Imported (%)	almost 100%	100%	20%	94%	72%	100%	95%		100%	82%
Design capacity	1,050 units per day	not relevant (machinery very old)	18,000 tons of oil	140 direct	85-100 tons per day	n.a.	n.a.	10 mln. sq.ft.	n.a.	
Capacity utilization (%)										
1984	40		15	15	46	23	0	50		30
1985	38	25-40	14	25	47	12	15	36	45	29
1986	45		12	15	76	20	31	25		33
Employment (men/women)										
1984	600/46	387/23	319/9	382		127	10	382/23	144/10	3,107/12
1985	596/47	364/20	366/9	492	1100/10	123	150/0	298/24	114/10	3,160/12
1986	589/49	360/27	352/9	392		124/6	150/0	286/25	121/10	3,121/13
Total foreign exchange received (mln. US\$)										
1984	10.0	4.0	3.9	2.0	2.0	2.8	-	0.1	1.3	26.1
1985	3.7	2.8	2.7		6.0	1.0	0.4	1.0	1.0	19.5
1986	12.2	2.0	0.2	-	2.0	1.9	-	-	2.6	20.9

Name of the company	General Tyre	Metal Box	Voil	Philips	KIOO	EMCO	TMT	Flaneries	Tanz. Oxygen	Total
Dutch CIS received (min. Dfl)*										
1984	8.5	3.5	7.5	4.0	-	-	-	-	0.8	24.3
1985	2.0	1.5	-	-	8.0	-	1.3	0.5	-	13.3
1986	7.5	2.0	-	-	-	1.2	-	-	-	10.7
Other foreign exchange received	Norway, Sweden, Canada, BOT	Sweden BOT	BOT	-	BOT	BOT, Denmark	BOT	-	BOT, Norway, Sweden, Denmark	
Effects Dutch CIS	Higher cap. util. Maintaining employment	Business would have failed (\$586) 100 employees	Significant increase in employment	Without CIS no production variable empl. dismissed	Impact on employment	Not much (substitution)	Increase of 50% in employment	Maintaining employment	Effect of 5-10% on employment	Product employer
Complaints about Dutch CIS	No	Not much LC procedures eligible countries more difficult	Payment system of local currency Delay between allocation and receipt of goods	N/O procedures	100% cash cover	n.a.	No	100 % cash cover; 3 quotations only 1 firm that produces	Tendering procedures suppliers go to Neth. Emb.	
Suggestions for improvements	No	No	Removal of prefinancing; less delay	No	Improvement L/C procedure N/O	n.a.	No	Reconsider 100% cash cover; one quotation	Quicker processing pro forms; suppliers deal direct with firm	
Difficulties on raising local currency	No	With difficulties	Overdraft	No	Overdrafts	n.a.	Overdrafts	No	No	
Interest of receiving Dutch CIS in future	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	n.a.	Yes	Yes	Yes	Yes
Negative environmental effects	No	No	No	No	No	n.a.	No	Yes, but measures	No; safety standards strict	
Special measures to minimize energy consumption	Yes	No	Yes	No	Yes	n.a.	No	Yes	No	

is declared by the companies in the questionnaires, amounts refer to allocations. Actual disbursements have been different.

15. Regarding the three agricultural organizations the conclusions are as follows:

a. *Tanzania Farmers Association*

- TFA seems a fairly efficient trading organisation with a healthy financial situation;
- The goods purchased with CIS are likely to have good economic return;
- Pricing of the end product poses somewhat of a problem for the donor since the present scarcity premium can unduly be earned by TFA;
- Tying to goods of Dutch or third-world origin may not always lead to goods being purchased with the highest priority (e.g. spare parts for non-Dutch machinery can hardly be purchased);
- The great variety of goods being purchased with CIS and the less than competitive purchasing procedures renders it difficult for donor and recipient to assess whether the cheapest available prices could be obtained;
- Income distribution effects are biased towards the Arusha/Moshi and Southern Highlands region and towards large farmers. A broader membership and area coverage would render assistance more effective in this respect;
- The mission has some doubts whether TFA is the most suitable channel for distribution of incentive goods.

b. *Tanzania Coffee Growers Association*

- Import support to TCGA consisted mainly of capital goods. Current import support received less priority;
- The economic return of the investments is potentially high but cannot be measured as yet;
- Tying did not result in the optimum technological choice of input goods;
- Disbursement took more time than expected (two years after agreement in bilateral negotiations);
- The main drawback of the CIS support to TCGA is related to its income-distribution aspects. Invariably, the recipients are large-scale high-income farmers. Basically their exports earn sufficient foreign exchange to finance their own import requirements were it not that officially they do not have access to foreign exchange. TCGA only covers 7 percent of Tanzania coffee production. It has not been made very clear why it should be especially this relatively well-off group which should get Dutch CIS in the coffee sector;
- Normally export proceeds from coffee production should be sufficient to cover the expenditures incurred under the Dutch CIS. Because of the foreign exchange scarcity, however, there was only limited access to the foreign exchange that was earned in the production. This situation apparently has been corrected on paper but not yet implemented in practice. No export retention schemes have been established as yet for TCGA.

c. *Tanseed*

- The financial performance of Tanseed has been very weak in the last three years. Because of the negative financial results Tanseed declared that it would not have sufficient funds to pay the countervalue of future CIS;

- Dutch CIS did not have any impact on the capacity utilization of the processing plants (except through the purchase of some spare parts). The capacity utilization rate is mainly influenced by the level of local production of contract growers;
- Most probably employment would have been the same with and without Dutch CIS;
- The impact of tying was negligible: 88 percent of Dutch CIS was spent in Kenya;
- For the processing of locally produced seed, Tanseed requires only a small amount of foreign exchange. An important amount of foreign exchange is needed to import certified seeds. According to Tanseed it would not be necessary to import all this seed if they had better drying equipment. Thus, it might be useful to provide Tanseed with foreign exchange for drying equipment. However, first an analysis of the present difficult financial situation has to be carried out. Simply providing CIS seems not to be the correct answer to the bottlenecks that prevent Tanseed of improving its performance. A mix of CIS, investment support, technical assistance aid and institutional reforms might be necessary.

The following general observations can be made on the effects of the Dutch CIS programme.

16. There has been a tendency to direct CIS to larger, capital-intensive firms, especially in the industrial sector, but also in the agricultural sector (TFA, TCGA). The import requirements of the small labour-intensive firms are not directly met by the Dutch CIS programme. Also indirectly the employment effects of the industrial activities are not likely to be large (with the possible exception of General Tyre, Metal Box and Tanzania Oxygen, which have important forward linkages).
17. Due to the low economic efficiency of the supported firms, the present contribution of the Dutch CIS to the restoration of economic growth in the industrial sector, appears to be very modest. Such contribution in the agricultural sector is larger.
18. The need for CIS as felt by individual firms was quite high indeed. As mentioned, in most cases Dutch CIS contributed to increased production and improved profitability. This financial efficiency is not matched by a similar economic efficiency. This was often due to two distorting factors: the overvalued exchange rate and the high level of effective protection.
19. These two factors resulted in firms often being able to purchase imports at prices possibly half the level of economic prices and to sell the end-product either directly or indirectly in a highly protected domestic market. In those cases where the selling price is not (effectively) controlled, firms can realise an excess profit margin, thanks to the scarcity in the domestic market. In those cases CIS makes it possible to the firms to realise this high profit margin.
20. Partly as a result of the overvaluation of the Tsh, the foreign exchange allocation system of Tanzania is not functioning optimally. In 1987 a foreign exchange planning system which was functioning up to 1982 was reinstalled. But also the present system may

suffer from the complexities which an administrative allocation system necessarily is associated with. But even more it may suffer from the absolute scarcity of foreign exchange, which renders it almost inevitable that non-economic factors influence the allocation. Only an improved foreign exchange availability may improve the latter cause.

21. In the recent past the Tanzanian Government has taken special measures to improve the allocation system, the most important being a sharp devaluation of the Tsh, the widening of the export retention scheme and of the own-funded import scheme. All of these may have certain effects on future CIS.
22. The present agreements with IMF and IBRD aim at reaching some form of equilibrium exchange rate by mid-1988. In case this is reached it may mean that a number of economically inefficient firms will not be able to purchase imports at the resulting higher prices and that the foreign exchange allocation system will improve. As a result some of the above distortions of Dutch CIS will also diminish. Such results are, however, only attainable if exchange-rate policies are accompanied by adequate trade, credit and budgetary policies, as well as by policies restricting undesirable restrictive business practices. It seems not very likely that some form of administrative allocation system could be dispensed from, even in the optimistic scenario that such equilibrium exchange-rate and accompanying policies would be reached.
23. The export retention scheme enables exporting firms to retain part of their foreign exchange earnings. However, only a few industrial firms do export to a reasonable extent. The agricultural sector is an important source of export, but the export retention scheme has only a limited application in this sector. Production organisations such as the co-operatives are not allowed (yet) to participate in the retention schemes. As a result, their access to foreign exchange is in some cases insufficient. Presently CIS covers part of this unmet need of foreign exchange. If the retention scheme is actually expanded in this respect, the need for CIS for current imports of such organisations may decrease.
24. The own-funded scheme is a system allowing for automatic import licenses in most sectors in case the importer has an own source of foreign exchange (e.g. migrant remittances). This scheme has recently resulted in a strong increase of imports. The type of imports imported under the scheme is heavily dependent on the prices which can be obtained in the domestic market. Up to recently mainly consumer products in the higher price brackets were imported. With continued devaluation this may change. It may also decrease the need for incentive good imports financed under Dutch CIS, but has not done so in a serious way up to now.
25. The tying of Dutch CIS to Dutch procedures and to goods of Dutch or Third World origin had various effects:
 - Not in all cases the desired quality and type of products could be obtained.
 - Possible negative price effects were more than counterbalanced by the distorted price effects of the exchange rate and were not felt as prohibitive by the recipient.

- Because of more complex administrative procedures, a certain bias against supplies from Third World countries exists. Especially the opening of letters of credit sometimes created problems.
 - In a number of cases (KIOO, Metal Box, Philips, TEA, TCGA) import orders of recipient firms showed an impressive variety of goods. As result of pressures for administrative simplicity such orders were awarded to only one or a very few trading firms of Dutch origin. This may have hampered sufficient competition in the supply of CIS goods. Thought should be given to strongly limit the variety of goods being purchased under CIS by one recipient firm.
26. Overall the supply of goods did not seem to suffer from undue delays, apart from a few cases of Third World suppliers. For the recipient firm such delays could be rather costly because under the Tanzanian system, countervalue payment of CIS has to be done in advance.
27. Only in limited cases Dutch CIS has been linked to sectoral rehabilitation plans or policies. This was mostly the case in the agricultural sector (sugar, cotton). In the industrial sector, this link was mostly established via the framework of the SAP and the subsequent ERP, in which Dutch CIS was given. A stronger and more direct link was established through the co-financing of the CIS with the so-called Multi-Sector Rehabilitation Credit (MRC) of the World Bank, where numerous policy conditions were attached to. In quite some cases of Dutch CIS, aid would be more optimal if accompanied by economic policy changes at the sectoral or macro-economic level (e.g. cotton, sugar, vegetable oil, tanneries, textile, seed). A more active and direct linkage between CIS and policy changes seems to be hampered by administrative bottlenecks on both donor and recipient side. Still consideration of such linkages may be more actively undertaken, possibly in collaboration with other donor organisations. It reinforces the case for a *concentration of CIS* in a limited number of sectors and the case for a *combination with technical assistance*.
28. Even though Dutch CIS was mostly used for the supply of current imports, a part was also used for the imports of capital goods (e.g. agricultural machinery, generators, other machines). The mission considers this a good policy. CIS should not be limited to current imports only. In quite some cases rehabilitation of existing capital goods, but also the installation of improved technology, would improve the economic use of inputs, including CIS financed imports. The inclusion of capital goods under CIS strengthens the economic recovery without necessarily leading to *new* projects or additional capacity which may receive less priority in the present economic conditions as stated in the ERP.
29. Co-financing with the World Bank MRC has a number of advantages but also some draw-backs.
- The MRC strengthens the Tanzanian allocation system itself, while the bilateral CIS does not.
 - The MRC is tied to macro-economic policy improvements generally considered

desirable for the Tanzania economy. Co-financing strengthens the support of The Netherlands for such changes.

- Via the MRC small-size recipients could be reached which would have difficulties getting access to bilateral CIS.
- Some drawbacks are that the allocation system is presently not yet operating optimally: economically inefficient firms may still receive foreign exchange. The present system seems also somewhat biased against agriculture.

30. The final conclusion of the evaluation of the nine industrial enterprises was a selection of five companies which are recommended by the mission for continuing support under the Dutch CIS programme in the coming years:

1. General Tyre,
2. Metalbox,
3. Voil,
4. KIOO, and
5. EMCO.

Some funds have been reserved for possible assistance to other companies (e.g. Tanzania Oxygen, other vegetable oil or soap industries etc.).

31. In agriculture the mission recommends continued assistance under the CIS programme to the Tanzania Farmers Association.

2. Commodity Import Support of other donors

1. Almost all donors do have some form of CIS to Tanzania. However, there are quite some differences in approach and scope of these programmes. Also the definition of what is meant by CIS is not the same for all donors.
2. Most CIS goes presently to the transport sector. Railways and trucking (spares) are the main recipients. No CIS goes to road rehabilitation (at least not under the name of CIS). Agriculture, apart from fertilizer, is a small recipient of CIS. By far the largest CIS programme is the Multisector Rehabilitation Credit of the World Bank. It is likely that the main part of this loan is spent in the industrial sector.
3. Sweden has a CIS programme of US\$ 40 million for 1986/87. Generally, its CIS programme is linked to long-term projects of Sweden (SCANIA assembly plant, printing firm, cement factory, national telephone system, etc.). Its largest CIS recipient is the industrial sector. In the view of Sweden, CIS should preferably be given within a wider package including technical assistance, consultancies etc.
4. Norway has a CIS programme of US\$ 22 million for 1986/87. The aid is somewhat scattered in smaller amounts among many recipients. Most CIS is given without technical assistance or long-term involvement.

5. The CIS programme of Germany (US\$ 25 million in total for 1986/87) is mainly linked to the Multisector Rehabilitation Credit. However, the administration is completely separate. The programme mainly consists of financing spare parts for trucks.
6. Great Britain has recently expanded its aid to Tanzania mainly in the form of CIS to the transport sector. The total CIS programme for 1986/87 amounts to US\$ 43 million. A large part goes to the railway sector and is accompanied by technical assistance.
7. USAID has just restarted its programme to Tanzania (US\$ 21 million for 1986/87). Its CIS consists mainly of straight deliveries of railway equipment.
8. The EC traditionally has an important CIS programme (food aid and Stabex). Other CIS is mostly given within the framework of projects.
9. World Bank funds are untied as are German and Norwegian CIS funds. Sweden has formally tied 40 percent of its CIS to purchases in Sweden and has untied the remainder. British and USAID funds are tied.
10. Most donors do not tie the use of countervalue funds generated by the CIS programmes. Exceptions are USAID and some part of the EC countervalue funds.

Samenvatting bevindingen evaluatiemissie Mozambique (1988)

1. Macro-economic context

1. Since 1984, and more recently with the introduction of the Economic Recovery Programme (ERP) in 1987, macro-economic management in Mozambique has undergone a decisive shift towards a greater use of market forces in resource allocation. This is accompanied by an increased reliance on financial policy rather than administrative controls as instruments of economic management. The aim is to promote greater efficiency in production as well as to reduce internal and external macro-economic imbalances. Indeed, previous policies were mainly characterised by a desire to mobilise resources needed to expand the state sector, and hence were less concerned with achieving economy in the use of these resources. Also less attention was given to the achievement of a balanced exchange between the different economic sectors (state sector, peasants, private enterprise, households). The mission is of the opinion that the recent shifts in policy emphasis may promote greater efficiency in production as well as contribute to the development of a more articulated economy.
2. While recognising the need for a more flexible economic policy as well as for greater reliance on market mechanisms in allocating resources and for a greater concern with financial imbalances, the mission would like to emphasise that the reforms should not erode the government's capacity to manage the economy. The country's enormous problems should be acknowledged in this respect. War, droughts and economic crisis have provoked considerable reductions in the standard of living of broad sections of the population since 1981. A combination of economic recovery and decreasing real incomes for large segments of the population would be undesirable. In this respect the mission feels that the IMF and the World Bank tend to be over-optimistic concerning both the rate at which economic recovery will take place after the introduction of the ERP and the magnitude of its social costs.
3. With respect to the rate at which recovery can take place, the mission has its doubts concerning the following issues:
 - a. the feasible rural production growth rate in the event of continuing MNR war-activities;
 - b. the extent to which all groups of rural producers, including smallholders, can respond to higher output prices and the increased availability of incentive goods. Indeed, their productive capacity has been severely eroded by war, drought and economic policies which tended to bypass the peasantry. The danger exists that only the large private farmers and the already better-off peasantry will be capable

- to increase production in response to these incentives. The productive capacity of the peasantry needs rehabilitation before they can respond to incentives;
- c. the expectations of higher foreign exchange earnings in the coming years. It may well be possible that foreign exchange gains obtained from increasing exports will be offset by foreign exchange losses due to decreasing transport services and migrant labour incomes, which both depend on South Africa's policy towards Mozambique.
4. With respect to social costs involved in the implementation of the ERP, the following two critical points need attention:
 - a. the ERP explicitly recognises that urban living standards may worsen in the short and medium run, but it implicitly assumes that the policy package will bring about an urban to rural migration in response to better opportunities in the rural areas. Urban incomes already declined substantially in the period 1981–1986, and hence large sections of the urban population are at minimal real incomes levels. Nevertheless, urban centres continue to grow, inter alia due to an influx of refugees from MNR atrocities. There are no signs of urban–rural migration, on the contrary. In the light of this situation, two conclusions can be drawn. First, there is a need for a concern with social policies in general. Second, the pace at which adjustment policies are implemented should be guided by both economic and social considerations;
 - b. the ERP expects rural incomes to improve in the short run. However, as argued above, without appropriate measures to organise and rehabilitate the productive capacity of the majority of smallholder peasants, only large farmers and the better-off peasantry are likely to benefit. There is a clear need for medium and long run programmes catering for smallholders, as well as for short-term social programmes in rural areas.
 5. Virtually all foreign exchange available to Mozambique consists of grants and loans (apart from debt relief and additional financial agreements). Commodity import programmes of various donors constitute a significant part of these aid programmes. In the present circumstances, the Mozambican government has created a fairly well-functioning foreign exchange allocation system to distribute funds among sectors and subsectors. A considerable amount of time and effort of the few key cadres in various ministries and other institutions is devoted to matching various donor preferences and restrictions on the use of funds with the need for an overall allocation of funds which reflects coherent macro policies.
 6. The manufacturing industry receives a major part of Dutch commodity aid. Between 1975 and 1985 the sector recorded a significant negative growth: –23%. The sector is highly import dependent and exports are very small. Technology is usually simple and equipment sometimes outdated. Within the framework of the ERP numerous measures aim at reviving the industrial sector, in order to have a greater domestic supply of essential products and to acquire more foreign exchange through exports. UNIDO has drawn up a rehabilitation programme for the sector.

2. The Netherlands CIP

2.1 Policy

7. In 1987, the Netherlands allocated dfl. 38 mln to its Commodity Import Programme (CIP), of which dfl 13.2 mln was Import Support (IS) and dfl 24.8 mln Balance of Payments Support (BOPS). BOPS mainly benefits the Secretariat for Light Industries (SEILA), and to a lesser extent the Ministry of Industry and Energy (MIE) and some other ministries. IS is spread more thinly and focusses on social sector ministries as well as ministries for productive sectors. The Netherlands government has decided not to support agricultural development in view of the critical security situation in rural areas. Whereas the decision not to provide technical assistance to rural areas is to be supported, it remains to be seen whether the provision of goods should also a priori be excluded.
8. The goals of the CIP have been rather loosely defined and mainly practical considerations determine its actual design. The distinction between IS and BOPS is based on simple criteria, which are not always adhered to. There is no distinction made between ad-hoc support and structural support. The choice of (sub)sectors is based on proposals by the Mozambican government, which are usually accepted by the Dutch authorities. Sectors linked in any way with the Netherlands (experts, previous recipients of aid, users of Dutch products, Dutch ownership) are more likely to receive CIP-funds than others. (Implicit or explicit preferences of donors are acknowledged by the Mozambican authorities). To reduce the workload for the Embassy and the Country Desk in The Hague, the two governments have agreed upon a number of measures. They have, however, been put into practice only to a limited extent. The lower limit for transactions (dfl. 500,000) is undesirable from a development point of view, as this restriction is likely to lead to accumulation of inventories without production increases, whereas it is biased in favour of large firms and sectors.
9. On the basis of the available files it could be established that since 1985 43% of the products financed under the CIP has been bought in the Netherlands, 11% in eligible source countries excluding Portugal, 13% in Portugal and 1% elsewhere. The origin of the remaining 32% could not unequivocally be assessed. Dutch trading houses accounted for these transactions and because not all invoices were available it remains uncertain where the products were bought. If it is assumed that the Dutch trading houses purchased 50% of their deliveries in the Netherlands (which is not unreasonable), almost 60% of the CIP financed products have been of Dutch origin.

2.2 Import support

10. As argued above, the precarious real income levels point at a need for social policies parallel to the ERP. In this respect, the mission considers the attention paid to social sectors (as well as to emergency aid) in the Dutch IS very appropriate. It is of specific importance that aid to these sectors aims at strengthening the capacity of Mozambican

authorities to design and manage social policies. Unfortunately, recent Dutch policies with respect to the health sector contradict this general goal.

11. The mission would like to express its concern with the recent shift in Dutch IS policy to the health sector, with respect to:
 - a. the restriction that only first line drugs for primary health care may be financed, and thus no medicines for other segments in the health system;
 - b. the clearly expressed preference to channel IS to this sector in the form of co-financing with UNICEF.

The mission is of the opinion that both measures will detract from the real contribution which Dutch IS could provide to this crucial sector. The reasons are the following:

ad a. Mozambique has a very good record in developing a broad based, integrated health care system. Priority is given to primary care (preventive and basic curative services), but it is backed up through referral services of curative care. The refusal of the Dutch authorities to fund the structural gap in resources within the referral system on grounds that it is not 'first line' aid, critically affects the delivery of essential services (basic surgery, obstetrics and pediatrics) as well as reduces the effectiveness and credibility of primary health care. In essence, it involves imposing on the Mozambican authorities a conception of health care different from their own.

ad b. In the past, the Mozambican health authorities have shown considerable creativity and organisational capability to develop a low-cost broadly-based health service. This health service is clearly under attack by the war as well as progressively constrained by lack of resources. The mission thinks that IS should aim to underscore and rehabilitate (if needed) local organisations to manage their own affairs and to coordinate policies. The shift in preference towards UNICEF tends to shift the emphasis in policy making and implementation away from Mozambican structures, which is to be regretted. This is not to say that participation in some UNICEF projects (such as the rehabilitation of health posts) could not be a useful policy, but the mission would tend to disagree with a policy which squarely puts its preference on co-operation with UNICEF rather than directly with Mozambique.

12. With respect to education, Dutch IS has been used to provide basic school materials, mainly at the primary school level. They have been distributed all over the country, as far as the security situation permits. The mission considers this aid very appropriate.
13. Electricidade de Mozambique (EDM) has been a major recipient of Dutch IS. It has been used to support the Nacala power station and general street lightning. In the case of the Nacala power station doubts exist with regard to the efficiency of the current technical assistance programme. The main problem as far as street lightning concerns, is the complete dependence on Netherlands IS, which is likely to continue for many years.

2.3 *Balance of payments support*

a. *Manufacturing industry*

14. BOPS has mainly been allocated to SEILA and MIE. SEILA and MIE divide the funds among Unidades de Direcçao (UD's) which thereafter are responsible for the final allocation to firms. The mission selected fourteen firms to analyse the effects of BOPS. The main results are the following.
15. The majority of the selected firms (10) produce – often basic – consumer goods. Two firms produce durable consumer goods, and two companies produce important equipment for the water sector, respectively the transport sector. With two exceptions, all companies produce entirely for the local market. Most firms have a monopoly position in the domestic market.
16. The physical condition of factories and equipment is, in general, satisfactory. Exceptions are Fasel/Saborel, Frimol and to a certain extent Sogere, the equipment of which requires rehabilitation. Almost all companies seem to have relatively well-trained personnel and quite efficient management.
17. Capacity utilisation has been low and declined from 40 to 35% between 1984 and 1986. Especially the larger companies reduced employment during these years. Small or even negative profits were attained in 1984 and 1985, mainly because of low (fixed) sales prices. In 1986, modest profits were recorded. As sales prices increased considerably in 1987, it can be expected that the financial position of the companies will continue to improve substantially.
18. Effects of the Netherlands CIP on the selected firms can be summarised as follows:
 - the Netherlands CIP has been a very important source of foreign exchange for all companies;
 - Dutch funds have most probably been additional and did thus not substitute for other sources;
 - four companies stated that without Netherlands CIP production would have stopped, with severe consequences for employment. Two companies stated that the production of specific products would seriously have been hampered. Five companies declared that general production levels could be raised in proportion to the allocation of Dutch funds. Only one company stated that the effects of the Dutch CIP on production had not been very large, mainly due to the large total amounts of foreign exchange required;
 - all companies paid the countervalue of imports in local currency, which benefits the general budget of the Mozambican government;
 - in general, the mission had the impression that most of the companies could be considered as potentially economic efficient, acknowledging the state of the factories (relatively new buildings and equipment), personnel (relatively well trained) and management (relatively efficient) in combination with factors such as the low labour costs and the geographical situation of Mozambique (transport costs). Exceptions

seem to be Fazol/Saborel and Frimol. Especially in the former, the equipment (extraction lines, boilers) is very old and run down.

19. The mission's visits to a number of beneficiaries in industry led to the conclusion that their selection by the Mozambican government was justified in most cases. As these firms include all major beneficiaries as well as representatives of various subsectors, there is reason to assume that the selection of firms for the CIP has generally been satisfactory. This confirms the impression of the mission that the Mozambican system of foreign exchange allocation is functioning well, acknowledging the difficult circumstances.

b. *Baby milk, baby foods and milk products*

20. Is financed baby milk and baby food are mostly distributed according to strict priorities laid down in a rationing scheme. In the case of scarcity of aidfunds, priority should be given to these two products rather than imported milk products. Attempts to substitute locally produced baby food for imported products could be supported as well, but in the short run the number of feasible opportunities is likely to be small.

2.4 *Procedural aspects*

21. In a sample of transactions, the Guidelines for Procurement had generally been complied with. Exceptions refer to firms that have to purchase brand-tied products. Prices were generally competitive and quality was up to standard.
22. The management of the programme shows some inefficiencies with regard to procurement, administration and information.

3. **CIPs of other donors**

23. The mission analysed the CIPs of 14 donors, including 12 countries, the EC and the World Bank. The programmes differ considerably in size, terms, eligible source countries, the degree of tying with respect to (sub)sectors and type of goods, use of counter value funds, supplementary technical assistance and management structure. The CIPs totalled about US\$ 220 mln in 1987, which equaled about a third of the total foreign exchange made available through grants and loans. The Netherlands contributed about 6% of total CIP funds. Compared with the other programmes, the Dutch CIP imposes a fairly limited number of restrictions and conditions. This is an attractive feature seen from the perspective of the Mozambican Government. The effects of the CIP programme do not lead to the conclusion that the Dutch government should exercise a greater influence on the design of its programme.

Samenvatting bevindingen evaluatiemissie Zimbabwe (1987)

1. Introduction

1. In December 1986 it was decided between the governments of Zimbabwe and of the Netherlands to carry out an evaluation of the Commodity Import Programme (CIP), and to make recommendations for future assistance.
2. A commodity import programme and balance of payments support was included in the reconstruction assistance provided between 1981 and 1984. Since 1985 the whole of the regular allocation to Zimbabwe is given in the form of commodity import support. No balance of payments support has been provided since 1984.

Allocations for import support since 1984 are summarized below:

1984	Dfl. 20	mln	(of which 20 mln BOP-support)
1985	Dfl. 20.83	mln	
1986	Dfl. 21	mln	
1987	Dfl. 48	mln	

3. CIP has been provided for miscellaneous imports for the manufacturing industry sector. Major commodity categories are natural rubber, vehicle kits and spares, soaps and detergents, raw materials for the paints and plastics industry, pumps components, street lighting equipment, crop chemicals and telecommunications parts. Countervalue funds from CIP were to be used to finance rural development projects. In recent years most funds were allocated to medium-sized dams.

2. Findings

4. Disbursements under the Dutch CIP in 1984/85 accounted for about 8% of total foreign exchange available to industry. With a further squeeze on total government allocations in 1986/87 and the additional Dutch allocation for 1987, the share of the Dutch CIP in total allocations to industry may have gone up to perhaps 15 to 20%.
5. The mission studied 20 firms receiving Dutch assistance. The sample contained all major and some minor recipients. For these firms CIP disbursements represented about 18-20% of their total available forex in 1984/86.
6. Sixteen of 18 firms (excluding 2 assisted marketing boards) are private enterprises and 2 are jointly owned by private and public organizations. Foreign companies have

majority share holdings in 9 firms, and 7 have minority, partly South-African, foreign interests. Three companies are fully Dutch owned and one company is 50% Dutch owned. This foreign ownership pattern of industrial enterprises is unusual when seen in the broader African context. In countries such as Tanzania, Zambia and Mozambique, public sector ownership is relatively more important as a result of wide ranging nationalizations at some time after these countries achieved their political independence, followed by systematic efforts to expand the nationally controlled industrial sector of the economy.

7. About half the units produce intermediate goods and equal numbers are in the capital goods and consumer goods sectors. The total sample of assisted firms account for about 10% of manufacturing value added, and employ 5% of the total labour force in manufacturing industry. Capacity utilization, at 60%, is generally reported to be unsatisfactory. Profit margins are relatively large and protected, due to the manner in which price controls operate, lack of competition from imports, and the monopolistic and oligopolistic character of Zimbabwean industry.
8. Most firms are servicing the local market, and export very little. They are highly dependent on imported inputs, and see limited opportunities to reduce import dependence in the future. This import dependence of Dutch assisted firms compares unfavourably with that of manufacturing industry overall, which shows lower average and declining marginal import dependency trends in recent years.
9. The mission found the employment effects of Dutch CIP to be very limited. The direct link between import commodities supplied and industrial employment is rather weak in the short run, because current labour legislation makes it difficult to lay off workers; commodity restrictions for Dutch CIP also lead to stock imbalances, and not to increased production, when complementary but not eligible inputs are required.
10. For a number of commodities the price competitiveness of deliveries was investigated. The picture is mixed: some firms had to pay higher prices, but others reported that prices were the lowest obtainable. Cost increases can be passed on to consumers, and the cost of not being able to produce at all, make minor price disadvantages acceptable to all firms.
11. The firms receiving Dutch assistance found the CIP relatively efficient. Disadvantages referred mostly to timing, paperwork requirements and lack of continuity.
12. It is likely that Dutch CIP has directly substituted for other sources of forex only in a limited number of cases, e.g. for firms which supply the high priority agricultural sector. However, with Dutch CIP being framed in a medium term perspective and involving defined commodity restrictions, substitution may well increase in future, as the Zimbabwean authorities adjust their allocations from free foreign exchange in line with greater certainty of availability of forex for certain commodity groups and/or firms from the Netherlands CIP.

13. The mission could only devote limited time to the study of rural development projects. Yet, these limited investigations indicate that major issues arise about project design, cost control, and expected development impact of Dutch government assisted projects.
14. The Dutch CIP does not follow standard Zimbabwean foreign exchange allocation procedures, and this leads to a number of avoidable frictions: it leads to conflicts between ministries, affects allocation priorities, discriminates against possible beneficiaries and potential suppliers, and prejudices the general Netherlands procurement policy from eligible source countries. In addition, it tends to put undue pressure on especially embassy staff. There appear to be at least three reasons why the Dutch CIP does not follow standard Zimbabwe government procedures: the existing procedures may not have been sufficiently analyzed and considered in their applicability for Dutch CIP; while the actual availability of Dutch CIP, which in the past involved a loan component, was delayed through lengthy loan appraisal procedures and/or administrative delays on both sides; and, especially in 1987, sizable amounts of additional resources were made available so late in the year that they could not have been processed in conformity with general Zimbabwean allocation procedures and processes.
15. A number of possible problems have been identified in assessing the development impact of mid-sized dams, which would require further study. To address these problems adequately may well require miscellaneous inputs involving foreign exchange. Countervalue funds will then be an inadequate instrument to meet the policy objectives in rural development.

Samenvatting bevindingen evaluatiemissie Zambia (1988)

1. Socio-economic conditions

1. During the first decade of independence, Zambia's economy grew at a moderate rate. Agriculture and industrial output increased very fast, while mining production recorded a lower rate of increase. During this time schools were established in all regions, and by the mid-seventies nearly all children had access to education. At the same time, a reasonable level of health care was provided to the majority of the population.
2. After the oil price increases and the subsequent collapse of metal prices in the mid-seventies, Zambia's consumption was maintained more or less at its previous levels by extensive borrowing in external capital markets. At the same time, the reduced profitability of the mining companies made them postpone most expenditures for repair and maintenance. Annual copper production was reduced from about 700,000 tonnes in the early seventies to 600,000 tonnes in the late seventies. This created a further reduction in export receipts. The social services were maintained at about the same levels in the seventies, although pressures for reductions increased over time.
3. After the second oil price shock in 1979, it became apparent that the economic problems were not temporary and that structural changes were needed in Zambia's economy. The lack of maintenance in the mining industry in the late seventies further reduced copper production to less than 500,000 tonnes by the mid-eighties. Only a large scale rehabilitation of plant and equipment arrested this decline and copper production is anticipated to remain at about the 500,000 tonne mark in the near future. The reduction in copper production had also severe effects on mining suppliers in the manufacturing and construction sectors, while the increasingly severe shortage of foreign exchange reduced the level of activity throughout the economy.
4. Agricultural production generally remained at low levels, partly due to adverse weather conditions but also because of low producer prices. Large-scale imports of maize became a recurring phenomenon. Under the IMF/World Bank supported Economic Recovery Programme (ERP) of 1985, the agricultural pricing structure was modified, which immediately yielded a record maize crop.
5. The ERP initially was fairly successful. Shortages of commodities disappeared and the black market for foreign currency was also largely eliminated. Progress was made to rationalize the economic system, and the exchange rate of the Kwacha came to a realistic level. Industrial production had recovered by about 15% from the depressed

1983–1984 levels, while agricultural production was stimulated very much. The rehabilitation programme of the mining industry started to show positive results.

6. The monetary growth, however, was not kept under control and inflation continued at high levels also after the effects of the initial big devaluation had worked through the economy. In the second half of 1986 the foreign exchange auction system was modified several times. Large allocations of foreign exchange which were not backed by available foreign exchange during a few auctions created a 'pipeline' of successful applicants. These changes and problems created an atmosphere of uncertainty, which led to a fast depreciation of the Kwacha. Furthermore, the lack of follow up on commitments made by the donor community reduced the amount of foreign exchange available to the system.
7. The failure to implement mealie meal price increases during December 1986 and the fast rate of depreciation during the month of April 1987 led the government to abandon the ERP. It was replaced by an Interim National Development Programme (INDP). This programme did, however, not address the immediate problems of the large excess demand, government budget deficit, monetary expansion and associated inflationary pressures. The strategies were not clearly specified. It received only limited support from the donor community.
8. The mining industry continues to dominate the Zambian economy. Its share in exports is, even after more than fifteen years of official policies to stimulate non-traditional exports, as high as ever before. Unfortunately, in the middle-long term its prospects are very dim, as ore grades are deteriorating and mines depleting rather fast. This makes prospects for economic growth poor. The present policy environment makes the situation more difficult. The main factors affecting these prospects are:
 - copper production will continue to be around 500,000 tonnes per annum, without prospects for large increases;
 - the low producer prices for maize and other major crops will result in an average production below requirements;
 - overvaluation of the Kwacha reduces the scope for diversification of exports;
 - continuation of the price control system will result in further reductions in production; black markets will extend and shortages will become more severe;
 - reduction of government expenditures is not seriously being undertaken;
 - little is done to control monetary expansion; and
 - inflation will continue unabated.

2. Foreign exchange allocation systems

1. Before introduction of the auction system in October 1985, a system of import licensing has been in existence in Zambia for a long period of time. With the deterioration in the foreign exchange situation in the early eighties the administrative weaknesses in the system became too cumbersome and finally the system was abolished.

2. The auction system was in operation till April 1987. Frequent modifications in the system by the GOZ undermined the confidence of the business community. At the same time uncontrolled money supply led to fast depreciation of the Kwacha. When the ERP was abandoned also the auction system was abolished.
3. The auction system was replaced in May 1987 by the Femac system. This is an administrative allocation system along lines similar to the one in place prior to the auction. The Femac system presents a considerable number of drawbacks which impede an efficient allocation of foreign exchange:
 - inherent to the Femac system is the overvalued Kwacha. In combination with scarce foreign exchange available, the result is a large volume of import applications, of which a majority cannot be honoured. This has again led to a trade in foreign exchange allocations at rates up to three times the official Kwacha rate;
 - of the total Femac allocations, 55% went to the parastatal sector, and 45% to private business. Serious doubts exist on the efficiency of the parastatal sector;
 - more efficient private companies, which in general received higher allocations under the auction system, receive less under the Femac system;
 - because of the almost complete uncertainty of receiving allocations under the Femac system the role of company management in production planning is reduced significantly;
 - agriculture (including the main agricultural suppliers) received only about 9% of the total Femac allocations.
4. Comparison of the Femac system and the auction system leads to the conclusion that the auction system provides a more efficient allocation of foreign exchange. The Femac system as it operates at present will lead to increasing dislocations in the economy.

3. Structure and objectives of Netherlands CIP

1. The Netherlands Commodity Import Programme (CIP) is made up of import support (IS) and balance of payments support (BOPS). Total CIP amounted to Dfl 199 million over the period 1984 to 1988, of which 22% was IS and 78% BOPS. After the Zambian Government decided to abandon the ERP in May 1987, BOPS and consequently total CIP decreased considerably.
2. CIP funds have been spent as follows during 1984–1988 (see table on page 194).
3. The objectives and allocation criteria of the CIP are only vaguely defined. The BOPS criteria are applied to IS as well, which is undesirable because:
 - a. the distinction between structural and ad-hoc, incidental assistance becomes blurred; and
 - b. financing of capital goods, consumer goods and requirements for the social sectors is, in principle, excluded.

Expenditure category	Years	Percentage
Support to individual companies		42.5
of which: direct allocation	1984-85	17.5
auction, bilateral	1986	11.0
auction, co-financing World Bank	1986-87	14.0
Fertilizer	1984, 86-88	41.5
Veterinary drugs	1988	0.5
Medicines	1988	0.5
Buyback of commercial debts	1987	2.5
Unspent balance co-financing World Bank	1987	12.5

4. Support to the industrial sector

1. To assess the impact of direct CIP allocations to individual firms (1984-1985), the mission analysed information for nine recipients. These units constituted one third of the total number of beneficiaries and accounted for 40% of total funds allotted. The sample included four private firms and five parastatals. Four firms were manufacturing companies, whereas the others had their business mainly in services (trade, assembly, etc). Although average capacity utilization is very low (one third of capacity), all firms visited recorded profits, as they operate in sellers' markets. Only one of the companies exports, although at a loss at current exchange rates. In three cases, Netherlands CIP was very important to the performance of the recipient; in four cases it helped to maintain production and employment levels and in two cases there was a modest positive impact.
2. In 1984 and 1985, the Netherlands Embassy cooperated with the NCDP in the direct allocation of funds. The selection of firms was made on the basis of a number of criteria. The Embassy also solicited quotations from the Netherlands through IITS and NCH. This explains to a large extent the fact that about 91% of the goods were imported from the Netherlands during that time, as against 8% under the auction system.
3. During the auction period, bilateral support was assigned to firms ex post. Usually, enough successful bids complied with the requirements of Netherlands CIP to spend all funds available. It is impossible to assess the effects of Netherlands CIP on the recipient firms, as these might also have been successful in the auction without the Netherlands supporting the auction system. The Netherlands contribution to the auction system through co-financing of World Bank credits cannot be evaluated in terms of beneficiaries either. Support to the auction can only be evaluated in terms of the success of the auction and related macro-economic policies in general.

4. Fifteen companies were asked to comment on the last two systems of foreign exchange allocation (auction and Femac). Their views were strongly influenced by the allocations received through each of the systems. In general, private firms supported the auction, because it benefited efficient companies, although towards the end of the period, liquidity and planning problems came up. Parastatals tend to benefit more under Femac, and they stress that the system brings more stability and does not enable firms to import goods having a low priority.

5. Fertilizer

1. Fertilizers, the major component of the CIP during the past five years, was the subject of an evaluation mission in 1987. In its report, the mission mentioned a number of problems which are hampering a more efficient use of fertilizers. The main recommendations for improvement were:
 - a. gradual diminishing of subsidies on fertilizer in three years;
 - b. strengthening of the National Fertilizer Committee (NFC);
 - c. more emphasis on extension and research.
2. Up to now, no real progress has been made in any of these areas. There is no definite plan for reduction of subsidies. A proposal to strengthen the NFC has been submitted by Namboard, but no action has yet been taken. The third point has also not been acted upon.
3. Moreover, data over the past fifteen years show that the volume of maize production is much less influenced by the availability of fertilizers than by the fixing of a remunerative producer price for the product. Heavy subsidies clearly lead to a wasteful usage of fertilizers.

6. Other forms of import support

6.1 Medicines

1. The fast economic decline in the recent past has made it progressively more difficult for the Zambian Government to provide free health care to the population. The reduction in the health budget has in the first place affected the amount of funds available for medicines, which have moreover become more expensive after the successive depreciations of the Kwacha since the end of 1985.
2. Non-availability of essential drugs quickly reduces the general health situation in the country, and thereby eliminates the tremendous increase in this aspect of the quality of life attained in Zambia during the first period after independence. The supply of (raw materials for) essential drugs will help in maintaining the current standards at relatively limited costs.

6.2 *Veterinary drugs*

1. Veterinary drugs are an essential input in the development of the livestock sector, which forms an important part of agriculture in the country. A regular supply directly improves the living conditions of an important part of the rural population. It also supports a major component of the Netherlands project aid in Zambia, which is the improvement in the livestock sector in general, and in Western Province in particular.

6.3 *Support to the Kenneth Kaunda Foundation*

1. During the first decade of independence, the school system was expanded rapidly and by the mid-seventies nearly all children of school-going age had access to schools. The subsequent period of economic stagnation and decline led to a sharp deterioration of the education budgets. This was reflected in the first place in a reduction of the funding of school supplies, thus causing a severe reduction in the quality of education. The current economic problems will continue to reduce the funds available for education, which will result in a major decline in the educational standards of Zambia's youth. It is of utmost importance to arrest this decline and to retain the Zambian education system.
2. The Kenneth Kaunda Foundation (KKF) is the only organization of its kind in Zambia. It provides the district-level education departments with materials for distribution to government schools and government-aided schools. The organization is a statutory body which is run on commercial lines and does not receive subsidies from the Government. The KKF receives technical assistance and import support from Nordic countries. This assistance, however, covers only part of the production plan for the printing of text books. The remainder is to be financed by KKF. A lack of cash (and foreign exchange) causes the Foundation to restrict its activities. The main problem hereby is the shortage of paper, chemicals and printing plates.

6.4 *Debts buyback*

1. During 1987 it was decided to allocate Dfl. 5 million of Netherlands BOPS for a buyback operation of Zambian commercial debt. It was hoped that by relieving Zambia of some of its commercial debt, more room would become available for the financing of its adjustment programme. The debt papers were bought from both private banks and suppliers at 20 to 25% of face value. Subsequently, the debt papers were handed over to the Zambian authorities for cancellation.
2. Although the Zambian authorities were pleased with the results of the buyback operation, the broader objective of the activity was not realised as the ERP was suspended in May 1987.

7. Countervalue funds

1. Countervalue funds generated by the CIP during the period 1986 to 1988 totaled K 700 million. About 10% of this amount has been used to provide local cost financing for bilateral aid projects and 11% for specific organizations. The two governments have agreed that the balance would be spent as budgetary support in the fields of agriculture, the compensation of negative effects of decreased subsidies, and containment of monetary expansion. The agreement, however, has no real value as the Netherlands government does not have any means to control or influence spending of countervalue funds, also in view of the fungibility of support to broad policy fields.

8. Overview of commodity import programmes

1. The CIPs to Zambia of the major donors totaled US\$ 53 million in 1988. The Netherlands provides about 20% of this amount.
2. The mission analysed the CIPs of nine donors; seven countries (including the Netherlands), the EC and World Bank. Many programmes were stopped in 1988. The main reason was the disagreement between the Government of Zambia and IMF/World Bank on the INDP introduced by Zambia in May 1987. This situation refers to the programmes of World Bank, USAID, Canada, UK, West Germany¹ and the BOPS of the Netherlands. Norway, Sweden and the EC continue their programmes, while the Netherlands continues its IS. However, possible additional funds have been suspended as long as an agreement has not been reached.
3. There is not much difference between the programmes with regard to financial terms (mostly grants), the extent to which aid is tied to sub-sectors and type of goods, supplementary technical assistance and management structure. Most donors prefer the funds to be spent on goods supplied by their own country.
4. Five donors do not impose restrictions on the use of countervalue funds, that is, West Germany, Norway, Sweden, World Bank and UK. The other donors apply certain restrictions.

1. In the case of West Germany, the reason was Zambia being in arrears on previous German loans, an indirect effect of the new recovery programme.

Samenvatting bevindingen evaluatiemissie Pakistan (1987)

1. Introduction

1. In February 1987 it was decided between the GoP and the GoN to carry out an evaluation of the Netherlands import support to Pakistan, to examine the possibilities for diversification of this assistance, and to assess the possibilities for other non-project assistance, possibly in the social sectors. This evaluation was carried out from 6-24 September 1987.
2. In 1985 it was decided to aim at a percentage of 70% of project aid and 30% of import support in Netherlands' total aid to Pakistan. The actual percentage of import support in terms of disbursements was as follows:

	<i>import support</i>	<i>total aid</i>	<i>in %</i>
1985	19 mln dfi	43 mln dfi	43%
1986	16 mln dfi	38 mln dfi	42%
1987*	34 mln dfi	59 mln dfi	58%

*per September

In view of the disbursements estimated for the coming years, it is not likely that the aim of 30% will be reached before 1989.

3. Import support by the Netherlands has been mainly given in the form of fertilizers, and since 1983 almost exclusively in the form of fertilizer. Up to 1984 the products delivered primarily consisted of nitrophosphate (NP 23/23). Since that date two compounds (NPK 10/20/20 and NPK 13/13/21) were supplied.
4. The objectives of import support in the form of fertilizer are threefold: providing general support to the balance of payments, support to the Government budget, and stimulating agricultural production, especially food production. It has been on these three aspects that the evaluation has concentrated.

2. Balance of payments support

5. Import support has contributed to the financing of the current account deficit of the balance of payments, but in a somewhat different way than is sometimes assumed.

6. A first observation in this respect is that the role of aid, and import support in particular, in financing total imports is modest in the case of Pakistan. In 1985/86, net aid flows amounted to \$ 770 mln or 13% of total imports. Non-project aid, or import support, amounted to only 7% of total imports.
7. A second observation is that this modest level combined with existing trade and foreign exchange policies has implications for possible so-called substitution effects of aid: high priority imports can be potentially financed by the GoP own resources. To link high priority imports to foreign aid, enables the GoP to use part of its own foreign exchange resources for so-called marginal imports, i.e. imports which would not have been imported if foreign exchange resources would be less.
8. Total Netherlands aid played only a very small role in this respect and should be seen in that perspective. In 1986/87 it financed only 0.3% of total imports. Dutch import support financed even less, only half of that percentage.
9. Trade policies such as tariff and non-tariff restrictions, while having important effects on the allocation of foreign exchange, are presently mainly used for sectoral policies (e.g. protection) and fiscal policies (as a source of government revenue). This is another factor contributing to a policy where essential imports can be imported as long as effective domestic demand exists. It also is a factor supporting the possibility for substitution of local finance for imports by foreign financing.
10. The current account deficit of the balance of payments has diminished in recent years (from \$ 1,680 mln in 1984/85 to \$ 928 mln in 1986/87). The trade deficit, however substantial, has narrowed in absolute terms, from \$ 3,552 mln in 1984/85 to \$ 2,370 mln in 1986/87, and even more as percentage of GDP. These trends have taken off some pressure from finance constraints on imports. However, the structure of the current account remains fragile (reliance on remittances and narrow export base).
11. The GoP has also been able to contain the pressure for excessive external borrowing. The debt service/export ratio has remained below 20%. Moreover, the share of external commercial borrowing in the total debt is unusually low, less than 10% at the end of 1985, suggesting debt service payments do not need to be a major critical factor in Pakistan's external relation, if current trends continue.
12. Fertilizer imports presently (1986/87) do not exceed 3% of Pakistan own foreign exchange earnings. A large proportion is financed through aid (43%). Pakistan own foreign exchange cash earnings finance only 5% of these imports. Barter trade does finance another large portion of fertilizer imports (52%). One of the reasons for the disproportionate share of fertilizer imports being financed through aid, is probably because both for donors and the GoP it constitutes a flexible and effective way to provide for general balance of payments support, and an effective way to generate Government revenues through the sale of fertilizer.

3. Contribution to Government revenues

13. Fertilizer support has also contributed to the Government budget, through the generation of countervalue funds when the fertilizer is sold to public and private institutions. In 1985/86, total import support (= rupee generating aid) is roughly 12% of the total Government revenues. Dutch fertilizer aid plays a very minor role in this respect, only 0.3% of Government revenues on a gross basis (basis of import prices). On a net basis (sales price to farmers) it is less than half of this, because the GoP still pays considerable subsidies to the consumers of the specific types of fertilizer financed by the Netherlands.
14. The GoP faces a very considerable budget deficit: 22% of total expenditures (net of the aid contribution) or 6% of GDP (1985/86). Multilateral agencies have expressed their concern about the relative lack of fiscal measures to increase government revenue. Import support has contributed to lessening this deficit.
15. The countervalue funds of the Netherlands are not tied to specific expenditures. This means that Dutch import support after deduction of fertilizer subsidies, is supporting the budget in an overall way, albeit on a very modest scale.
16. The mission has assessed the potential of tying the countervalue funds to specific activities, giving a certain preference to the social sectors. A main problem rising in this respect is the objective of additionality, i.e. such tying should result in activities which otherwise would not have been financed. The mission concluded that it is likely that one would have to take a project approach if this effect of 'additionality' is to be reached.

4. Support to improved agricultural production

17. On the fertilizer sector the following summarizes the main findings.
Fertilizer consumption in Pakistan has increased rapidly over the past 12 years from 363,000 nutrient tons in 1974/75 to 1,332,000 nutrient tonnes a year in 1986/87, or at an average of 11.5%/year.
18. Country-wide application rates in 1986/87 were estimated at about 95 nutrient kg per cropped ha (104 kg/ha of nutrients for wheat, 75 kg/ha for rice, 107 kg/ha for cotton). Average use is still far below recommended rates.
19. Increased fertilizer use has played a major role in the increase of agricultural production and in the generation of additional exportable surpluses. The increased production, combined with a stable crop/fertilizer price ratio, also has increased rural incomes and employment, even though labour force growth may have exceeded additional employment.

20. Actual crop response / earnings to higher application rates show diminishing marginal rates of return. Various studies indicate that other constraints for further yield increases may be more important than additional fertilizer, such as water management, drainage, educational level of farmers, socio-economic constraints and institutional bottlenecks.
21. To sustain current rates of agricultural production growth, and if other constraints are being reduced, the provision of fertilizer inputs towards 1990/91 is projected at 2,100,000 nutrient tonnes, and at 3,000,000 by the year 2000. This is an increase of 5% annually.
22. Domestic production of fertilizer can only be significantly expanded with new plants. Even though there are new investment plans, these will most likely not materialize before 1990/91. Hence the annual shortfall in supplies is estimated to increase from 600,000 nutrient tons in 1986/87 to about 1,200,000 nutrient tonnes in 1990/91, or at an annual increase of 19%. In 1986/87 fertilizer imports accounted for 3% of total imports in that year. This will considerably increase by 1990/91 (depending on the assumptions made, 5 to 7% of total imports).

5. Fertilizer import financing

23. Whether the financing of these imports will meet difficulties will partially depend on balance of payments development. However, if projections of the trends of the balance of payments materialise (see World Bank, 6th Plan progress report), major constraints do not need to occur for financing the required level of fertilizer imports. That is to say, if the Government accords these imports sufficient priority.
24. Foreign finance always has financed a very large share of fertilizer imports. It is likely that this will continue in the future. In view of this substantial external financing, important substitution effects are likely to continue, i.e. such external financing of fertilizer imports frees foreign exchange of the GoP to be spent on marginal imports which do not qualify as easily under foreign financing as fertilizer.

6. Role of the Netherlands in fertilizer aid to Pakistan

25. The role of Netherlands aid in the supply of fertilizer has become of limited importance in recent years. In 1986/87 it accounted for 6.5% of total fertilizer imports, and represented less than 0.3% of total Government revenues on a gross basis.
26. The fertilizers which were supplied from 1983 onward were two specific NPK compounds, 10-20-20 and 13-13-21. These were not meant for food crop production, but for the cash crops tobacco and sugar cane respectively. However, in practice part of it was used for other crops.

27. The two types of fertilizer are specialty fertilizers. This may be one reason why they are much more expensive than the aggregate cost of the individual nutrient components (N,P,K) in the form of single fertilizers. Both components also contain potash in sulphate form, which is three times more expensive than the chloride form, and is not always necessary.
28. Both NPK compounds are heavily subsidized (at 65%); subsidy is disproportionate compared to other fertilizer because of their phosphate and potash content. This encourages inefficient use both from an economic and agronomic point of view. Sugar production in Pakistan is not economically efficient at present world prices. Taking all cost components into account, imports of sugar are cheaper than local production. (There are, however, some taste preferences for locally produced 'gur'. This product, however, is not a substitute for sugar).
With regard to sugar production two questions are important: firstly, to what extent does GoP want to be self-sufficient in sugar production, and at what cost and, secondly, to what extent alternative crops are a better proposition than sugar cane growing. Tobacco products can compete world wide and are partially exported.
It can be assumed that both tobacco and sugar cane farmers are generally relatively well-to-do farmers, since both sectors require considerable agricultural input levels. Tobacco growers for industrial use are usually not the relatively small farmers.
29. Procurement of Dutch fertilizer has de facto been tied to products from Dutch origin. Since supplies are coordinated in Holland, there is in fact only one supplier (DSM/UKF) submitting tenders. In case there are no clear comparable international prices available, this situation may create difficulties for both donor and recipient to assess whether quoted prices are sufficiently competitive. In 1986 and 1987 this had led to a situation where Third World suppliers quoted prices for NPK products at prices of 10-35% below those of the Dutch supplier. Since no actual international bidding situation existed, no tender investigations were pursued of these lower quotations to check quality, delivery, timing, specific conditions of delivery etc.
30. Pakistan is one of the few recipients of Dutch aid where the Dutch partial untying rule for loans has not been applied (i.e. under Netherlands partial untying, not only bids from the Netherlands can be accepted, but also bids from Third World countries). In cases where no clear standard international prices exist, this may result in unduly high prices. It is *recommended* to either apply the rule on partial untying, or to only procure products on which standard international prices exist. In the latter case still a price-monitoring mechanism from both recipient and donor side is desirable.

Bijlage V

Samenvatting importsteunevaluaties Bangladesh (1986), India (1986), Soedan (1987), Bolivia (1986) en Filippijnen (1988)

In deze bijlage zijn vijf interne evaluaties samengevat volgens een stramien dat gebaseerd is op een aantal speciale aandachtspunten die in het syntheserapport zijn ontwikkeld. Dit kan betekenen dat deze samenvattingen qua vorm en presentatie nogal afwijken van de oorspronkelijke rapporten. Verder kan het zijn dat sommige aandachtspunten nauwelijks of niet aan de orde komen omdat de opdrachtgever hier niet om had gevraagd.

Er zij uitdrukkelijk op gewezen dat het hier alleen samenvattingen van bepaalde rapporten betreft. Eventuele andere analyses en beoordelingen waarvan aan Nederlandse zijde gebruik is gemaakt, zijn er niet in verdisconteerd. Hetzelfde geldt voor de Nederlandse reactie op het rapport alsmede de verdere standpuntbepaling en activiteiten van Nederland ten aanzien van de hier geëvalueerde hulpprogramma's. Tenslotte zij vermeld dat de meeste rapporten naast een evaluatief gedeelte een belangrijk stuk identificatie bevatten.

Samenvatting bevindingen evaluatiemissie Bangladesh (1986)

1.1 Evaluatietijdstip

Januari/februari 1986. Concept eindrapport: maart 1986.

1.2 Betalingsbalanssteun of importsteun uit de Landen- en regioprogramma's

Beide. De omvang gedurende de laatste jaren (vóór de evaluatie) was jaarlijks circa f 75 mln, waarvan circa f 50 mln uit het landenprogramma en circa f 25 mln uit het Betalingsbalanssteunprogramma.

1.3 Soort evaluatie, opdracht en vraagstelling

- Interne evaluatie, inclusief voorstellen en aanbevelingen. Identificatie.
- Specifieke opdrachten:
 - a. Aanbevelingen voor efficiëntere levering, met name door middel van lange-termijncontracten.
 - b. Identificatie van mogelijkheden tot diversificatie, waarbij rekening wordt gehouden met het Nederlands aanbodspotentieel en inpassing binnen de Nederlandse sectorconcentratie.
- Vraagstelling:
 - a. Analyse van de macro-economische achtergrond, in het bijzonder betalingsbalans, importen en hun financiering, openbare financiën.
 - b. Evaluatie van de twee belangrijkste programma's binnen de Nederlandse importsteun aan Bangladesh: kunstmest en katoen, met nadruk op het ontwikkelingseffect en de doelmatigheid van verwervingsprocedures en distributie.
 - c. Identificatie van mogelijkheden tot diversificatie.

1.4 Samenvattende rapportage

1.4.1 *Economische situatie en beleid van het ontwikkelingsland*

- Het overgrote deel van het betalingsbalanstekort wordt gedekt door externe hulp.
- Ook de overheidsfinanciën zijn sterk afhankelijk van buitenlandse hulp. Een groot deel van de ontwikkelingsbegroting wordt direct, door project- en voedselhulp, of indirect, door importsteun via tegenwaardefondsen, gefinancierd.
- Gedurende de laatste jaren zijn maatregelen genomen op het gebied van importliberalisatie.

Bangladesh voert, binnen de mogelijkheden, een voorzichtig begrotingsbeleid. Maatregelen zijn genomen ter verbetering van onder meer planning, belastingheffing en afschaffing van subsidies.

Privatisering (ook via buitenlandse investeringen) wordt aangemoedigd. De eerste resultaten zijn geboekt in de textiel- en de jute-sector.

1.4.2 *Sociale aspecten*

Algehele situatie en beleid: niet behandeld.

1.4.3 *Allocatiemechanismen*

De deviezenallocatie vindt plaats via twee systemen:

- a. Het Wage Earner Scheme (WES), dat geldt voor vrijwel alle goederen die door commerciële importeurs mogen worden ingevoerd. Hier bepalen vraag en aanbod de wisselkoers. In het fiscale jaar 1984 viel ongeveer 20% van de importen onder het WES. Sinds medio 1984 kwam het WES onder druk te staan door de daling van de overmakingen uit gastarbeid, waardoor de koers te ver dreigde te gaan afwijken van de officiële wisselkoers.
- b. De officiële deviezenmarkt met een vastgestelde koers welke overgewaardeerd is ten opzichte van die van de WES. De importsteun, die vrijwel uitsluitend op de publieke sector is gericht, wordt via het officiële circuit en tegen een overgewaardeerde wisselkoers gealloceerd.

Het WES is voornamelijk van toepassing op de particuliere sector, het officiële systeem op de overheid. De particuliere sector moet meer betalen voor de importen, c.q. de publieke sector wordt gesubsidieerd. Dit verstoort een optimale allocatie van middelen, zeker in een tijd waarin getracht wordt het particulier initiatief te bevorderen.

1.4.4 *Doelstellingen van importsteun op macro-, sector- en microniveau*

Niet expliciet behandeld. In de Terms of Reference (TOR) wordt alleen gesteld dat de programmahulp bij voorkeur gerelateerd zou moeten zijn aan de sectorconcentratie van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en zich de afgelopen jaren geconcentreerd heeft op kunstmest en katoen.

1.4.5 *Mate van sturing van importsteun*

Niet echt behandeld.

1.4.6 *Fungibiliteit/additionaliteit*

Deze kwestie wordt in feite niet aangesneden. De evaluatie gaat kennelijk uit van additionaliteit van de hulp op sector- en microniveau.

1.4.7 *Effecten van importsteun op macro-, sector- en microniveau*

a. Macro:

Importsteun draagt bij aan verlichting van de tekorten op de betalingsbalans en de begroting, die beide zeer afhankelijk zijn van buitenlandse hulp.

Bij de deviezenallocatie en de toewijzing van de importsteun wordt de particuliere sector benadeeld. Als men de privatisering van de economie onderschrijft moet de importsteun in principe aan beide sectoren ten goede kunnen komen en tegen dezelfde wisselkoers (bij voorkeur de WES-koers).

b. Kunstmestsector:

- Het Nederlands aandeel in de importen (voor het overgrote deel gefinancierd uit hulp) van kunstmest bedraagt bijna 10%. Bangladesh produceert zelf circa 90% van de urea-consumptie en zal naar verwachting omstreeks 1989 hierin zelfvoorzienend zijn.
- Het rapport concludeert (op basis van een summiere analyse) dat de urea-importen een positieve 'impact' hebben gehad op de economie van Bangladesh.
- Er is weinig bekend over de feitelijke werking van de verschillende kunstmesttypes op de diverse gewassen in Bangladesh. De beschikbare cijfers zijn waarschijnlijk niet representatief voor grote delen van het land.
- Naar internationale maatstaven is het kunstmestgebruik in Bangladesh niet laag. Het rapport plaatst kritische kanttekeningen bij de door de autoriteiten gevoerde campagne ter stimulering van het kunstmestgebruik, en meent dat een selectieve benadering moet worden gekozen.
- Bangladesh streeft naar afbouw van de subsidies.
- Er is weinig bekend over de toegang tot en het profijt van kunstmest voor de kleine(re) boeren. Vermoedelijk gebruiken vooral de middelgrote boeren kunstmest.

c. Katoensector:

- Nederland dekte de laatste jaren 40 à 45% van de behoefte aan ruwe katoen van de Bangladesh Textile Mills Corporation (BTMC), hetgeen neerkomt op ongeveer 30% van de behoefte van de totale industrie in deze sector. De eigen katoenproductie van Bangladesh schijnt sterk te zijn gestegen. Niettemin zouden in 1984 verwaarloosbare hoeveelheden binnenlandse ruwe katoen zijn gekocht. De missie sluit de mogelijkheid van 'zeer slechte functionering van het lokale marktmechanisme', leidend tot een verlies van 85 à 90% van het gewas, niet uit. Inmiddels zouden pogingen tot verbetering ondernomen zijn. Circa 90% van de importen (vrijwel de gehele hulp) gaat naar de spinnfabrieken van de overheid.
- De textielindustrie is verreweg de belangrijkste industriële sub-sector in Bangladesh. Sinds 1982 is de textielsector krachtig gereorganiseerd. Bij de versterking van deze sector concentreert men zich op de grootschalige moderne industrie. BTMC lijkt sterk verbeterd.
- De Nederlandse importsteun gaat uitsluitend naar de overheidssector. Dit kan het effect van de hulp verminderen als de particuliere sector efficiënter zou blijken te produceren. Een en ander zou nog worden versterkt door het dubbele wisselkoers-systeem waarbij de particuliere sector wordt benadeeld.

d. Micro:

Niet van toepassing op kunstmesthulp. Voor wat betreft katoenhulp wordt nader ingegaan op de BTMC-bedrijven en met name de reorganisatiemaatregelen die, voor zover bekend, positieve financiële resultaten lijken te hebben.

1.4.8 *Bestemming van tegenwaardefondsen*

- Over de bestemming van de fondsen zijn geen specifieke afspraken gemaakt. De missie is van mening dat donoorinterventie op dit punt niet gewenst is omdat daarmee de economische onafhankelijkheid van Bangladesh nog verder zou worden aangetast.
- Tegenwaardefondsen vormen een belangrijk deel van de overheidsinkomsten.

1.4.9 *Doelmatigheid*

Wat de verwerving en distributie van de goederen betreft, wordt voor de kunstmest geconstateerd dat transport het zwakste element is; derhalve moeten relatief grote voorraden worden aangehouden. Verder is er geen behoorlijke planning en zijn er problemen bij de aanbesteding. De contacten tussen de Bangladesh Agricultural Development Corporation, verantwoordelijk voor de verwerving en primaire distributie van onder meer kunstmestimporten, en de donoren zijn voor verbetering vatbaar.

Ten aanzien van de katoenhulp geldt eveneens dat transport een groot probleem is en de planning zeer zwak. Verwerving, aanbestedingsprocedures en prijsvorming lijken acceptabel.

1.4.10 *Relatie tussen importsteun uit de Landen- en regioprogramma's en betalingsbalanssteun*

Hierop gaat het rapport niet in; er wordt geen onderscheid gemaakt.

1.4.11 *Donorcoördinatie*

Ten aanzien van de kunstmesthulp wordt vermeld dat er tien tot vijftien donoren zijn die volgens zeer uiteenlopende financieringswijzen hun hulp verschaffen. Dit vormt een obstakel voor een effectieve verwerving van de goederen.

Meer in het algemeen geldt dat bij de verwerking van importsteun (planning, procedures, informatie, etc.) de donorcoördinatie verbeterd kan worden.

1.5 **Algemene conclusies van de evaluatiemissie**

De conclusies en aanbevelingen worden in het rapport niet samengevat. Uit het rapport kunnen de volgende hoofdconclusies en -aanbevelingen worden gedestilleerd:

- De buitenlandse hulp, waaronder importsteun, speelt een cruciale rol bij de overheidsfinanciën en betalingsbalans van Bangladesh.
- De importsteun kwam ten goede aan de publieke sector tegen een wisselkoers die overgewaardeerd was ten opzichte van die welke voor de particuliere sector gold. Binnen een kader waarin gestreefd wordt naar een optimale allocatie van deviezen en bevordering van de particuliere sector kan dit verstoring werken. Aanbevolen wordt de particuliere sector de kans te geven om te participeren in toekomstige importsteun en transacties te financieren via het WES of althans betaling van tegenwaardefondsen op basis van de WES-wisselkoers te laten plaatsvinden.
- De urea-importen hebben positief bijgedragen aan de economie van Bangladesh. Ten aanzien van de kunstmestleveranties worden enkele kanttekeningen gemaakt die met

name betrekking hebben op kennis omtrent het landbouwkundig effect, de weinig selectieve stimulering van het kunstmestgebruik door de autoriteiten en de gebreken in de verwerving en distributie van de goederen.

- De textielsector is zeer belangrijk voor de nationale economie. Het beleid van Bangladesh om deze sector te versterken is gerechtvaardigd. Overigens blijft het moeilijk om vast te stellen of Bangladesh hier internationaal gezien een duidelijk voordeel heeft. Kanttekeningen hebben betrekking op het versterken van uitsluitend de grootschalige industrie, het feit dat de Nederlandse hulp alleen naar de publieke sector gaat (tegen een overgewaardeerde wisselkoers) en de vermoedelijke onderbenutting van de eigen katoenproductie.
- Wat de identificatie van mogelijkheden tot diversificatie betreft komt de missie tot de volgende bevindingen en aanbevelingen:
 - a. Het aantal goederen en gebruikers ervan moet beperkt worden, teneinde het ontwikkelingseffect ervan te kunnen traceren. Gevoegd bij de eis van voldoende volume en regelmaat alsmede het feit dat voedsel niet in aanmerking komt, betekent dit dat het aantal goederen dat voor importsteun in aanmerking komt drastisch verminderd dient te worden.
 - b. De missie ziet in principe mogelijkheden om basis-staalproducten, basis-chemicaliën en basis-medicijnen (met complementaire technische hulp) onder de importsteun te brengen. Een belangrijke overweging c.q. maatstaf daarvoor is dat Bangladesh een aantal van dit soort goederen niet zelf kan produceren.

Samenvatting bevindingen evaluatiemissie India (1986)

2.1 Evaluatietijdstip

Februari/maart 1986. Rapport: juni 1986.

2.2 Betalingsbalanssteun of importsteun uit de Landen- en regioprogramma's

Reguliere bilaterale hulp. In de periode 1980–1985 werd circa 50% van de totale reguliere hulp gegeven in de vorm van kunstmestleveranties.

2.3 Soort evaluatie, opdracht en vraagstelling

- Interne evaluatie, inclusief aanbevelingen. Identificatie en beoordeling van projectvoorstellen gericht op verbetering van de kunstmest-infrastructuur.
- Specifieke opdrachten:
 1. informatieverzameling omtrent een groot aantal aspecten van kunstmest;
 2. aanbevelingen over de grondslag en het bedrag van de Nederlandse kunstmesthulp voor de komende jaren;
 3. observaties betreffende een voorstel tot verschaffing van ureum op lange termijn.
- Naast de TOR is er geen verder uitgewerkte vraagstelling; een groot aantal aspecten van de kunstmest komt aan bod.

2.4 Samenvattende rapportage

2.4.1 *Economische situatie en beleid van het ontwikkelingsland*

- De algehele macro-economische situatie en politiek van India wordt niet expliciet behandeld. Het rapport beperkt zich hoofdzakelijk tot het specifieke sectorniveau.
- Het Indiase beleid ten aanzien van kunstmest wordt gekenmerkt door een sterke overheidsinvloed op de prijsstelling en een zware subsidiëring. In feite wordt het rendement van het kunstmestgebruik bepaald door de prijzen van landbouwinputs en -outputs die merendeels officieel worden vastgesteld en niet direct onderhevig zijn aan marktkrachten.
- Het gebruik van organische residuen en andere alternatieve gewasvoeding wordt actief gestimuleerd door de overheid.
- De snelle ontwikkeling van de Indiase landbouw, waarvan kunstmest een van de hoekstenen is, heeft geleid tot nationale zelfvoorziening in voedselgranen. Deze ontwikkeling heeft voornamelijk in de geïrrigeerde gebieden plaatsgevonden.
- De kleine boeren hebben een aanzienlijk aandeel in het kunstmestgebruik.

2.4.2 *Sociale aspecten*

Algehele situatie en beleid: niet behandeld. India onderscheidt zich in positieve zin door de veelheid van speciaal op de kleine boeren gerichte programma's.

2.4.3 *Allocatiemechanismen*

- Voor deviezen en tegenwaardefondsen in het algemeen: niet behandeld.
- Wat de kunstmest betreft is sprake van een behoorlijke Indiase capaciteit op het gebied van planning, produktie, verwerving en distributie van kunstmest.
- Geïmporteerde kunstmest dient ter aanvulling van permanente of incidentele tekorten in het eigen Indiase aanbod. Ook wordt kunstmest geïmporteerd als buffer tegen fluctuaties in de wereldmarktprijzen (die overigens weer voor een belangrijk deel bepaald worden door India, samen met China).

2.4.4 *Doelstellingen van importsteun op macro-, sector- en microniveau*

Niet expliciet behandeld, c.q. gehanteerd, in de evaluatie. Volgens de TOR heeft Nederland gedurende 1980-1985 gestreefd naar een geleidelijke afname van het aandeel van de kunstmesthulp teneinde tot een evenwichtiger pakket van programma- en projecthulp te geraken.

Hoge prioriteit aan Indiase zijde.

2.4.5 *Mate van sturing van importsteun*

Gezien de greep die India heeft op haar kunstmestvoorziening lijkt er geen sprake van donorsturing. Het rapport gaat overigens niet echt in op de sturingsproblematiek.

2.4.6 *Fungibiliteit/additionaliteit*

Deze kwestie komt niet apart aan de orde. Gezien het Indiase kunstmestallocatiesysteem lijkt de kans op substitutie groot. Commerciële aankopen in Nederland vinden vooral plaats in tijden dat veel import vereist is.

2.4.7 *Effecten van importsteun op macro-, sector- en microniveau*

- Alleen het sectorniveau wordt behandeld.
- De prijs- en subsidiepolitiek bepaalt voor een belangrijk deel het kunstmestgebruik. Een en ander heeft onder meer geleid tot 'overkapitalisering' van de Indiase kunstmestindustrie en minder prikkels tot efficiëntie. De sterke stijging van de subsidies in 1984/85-1985/86 leidde tot enorme begrotingslasten. In dit verband sprak de Wereldbank zich uit voor onmiddellijke en (daarna) gefaseerde prijsstijgingen.
- De laatste vijf jaar was er een forse groei van het kunstmestgebruik. Ook in de toekomst zullen aanzienlijke importen nodig blijven, ondanks de groei van de eigen produktiecapaciteit.
- Aangenomen wordt dat de toename van het kunstmestgebruik zich vooral zal voordoen in de geïrrigeerde gebieden. Vooral in de geïrrigeerde landbouw zijn gewassen ontwikkeld met een hoge kunstmestrespons. Het effect van kunstmest in de droge landbouw is het grootst in combinatie met andere inputs. Betwijfeld wordt of de ambitieuze doelstellingen ten aanzien van de ontwikkeling van de droge landbouw, en daarmee het kunstmestgebruik, zullen worden verwezenlijkt.

- De beschikbaarheid van krediet is een belangrijke factor voor kunstmestgebruik. De situatie ten aanzien van landbouwkrediet is ongezond.
- Het kunstmestgebruik door de kleine boeren is relatief groot. Het effect is het grootst indien kunstmest onderdeel vormt van een breder pakket van inputs en maatregelen voor deze groep. Het kan nodig zijn om subsidiëring voort te zetten.
- De rol van de vrouw in het kunstmestgebruik is belangrijk. Daarover is echter nog weinig informatie beschikbaar.
- Aan de urea geleverd door Nederland is, als kunstmesttype, behoefte in India.

2.4.8 *Bestemming van tegenwaardefondsen*

Niet behandeld. De tegenwaardefondsen zijn niet gebonden.

2.4.9 *Doelmatigheid*

- Type, kwaliteit, prijs en tijdigheid van de levering van de Nederlandse kunstmesthulp zijn overeenkomstig lokale vereisten en internationaal geaccepteerde standaards. Nederland is van oudsher de voornaamste leverancier van urea.
- Transport, circa een derde van de totale distributiekosten, is vaak een probleem.
- Coöperaties zijn een belangrijk distributiekanaal voor kunstmest, met name voor de armere boeren. De coöperatieve structuur is in veel Indiase staten zwak.

2.4.10 *Relatie tussen importsteun uit de Landen- en regioprogramma's en betalingsbalanssteun*

Niet van toepassing.

2.4.11 *Donorcoördinatie*

India coördineert zelf de kunstmestimport. Het Indiase beleid is erop gericht om kunstmest uit verschillende landen aan te kopen, en zo het risico te spreiden.

2.5 **Algemene conclusies van de evaluatiemissie**

- Aanzienlijke kunstmestimporten zullen in de komende jaren noodzakelijk blijven. Verwacht wordt dat de kunstmestconsumptie de eerstkomende jaren vooral in de geïrrigeerde gebieden zal blijven stijgen. Naast de hoge prioriteit die India aan kunstmest geeft, wordt ook veel aandacht geschonken aan alternatieve gewasvoeding.
- De groeiende kunstmestconsumptie heeft geleid tot een aanzienlijke stijging van de begrotingsallocatie voor subsidies.
- Voor de droge landbouw kan kunstmest effectief zijn, vooral in combinatie met andere inputs. De overdracht van technologie en de tijdige aanvoer van de inputs vormen hier een probleem. De ontwikkeling van de droge landbouw verdient buitenlandse hulp. Een aantal projectvoorstellen is door de missie bekeken en merendeels als positief geïdentificeerd of beoordeeld.
- Er is meer studie nodig over de verdeling en het effect van kunstmest met betrekking tot de kleine boer alsmede over de rol van de vrouw in de toepassing van kunstmest.
- De onder de Nederlandse hulp geleverde kunstmest is geëigend qua type, kwaliteit en prijs.

- Aanbevolen wordt de kunstmesthulp te continueren, maar het aandeel ervan in het totale bilaterale samenwerkingsprogramma lager te doen zijn dan in het begin van de jaren tachtig. De missie ondersteunt het Nederlandse streven naar een meer evenwichtig pakket van hulpactiviteiten op kunstmestgebied, waarin meer fondsen naar projecten gaan die gerelateerd zijn aan de verdeling van kunstmest en die het gebruik van kunstmest door doelgroepen stimuleren en ondersteunen.
- Afgeraden wordt om overeenkomsten te sluiten aangaande kunstmesthulp op lange(re) termijn.
- Aanbevolen wordt expertise in te schakelen die voor Nederland de Indiase kunstmest-situatie en -ontwikkelingen blijft volgen.

Samenvatting bevindingen evaluatiemissie Soedan (1987)

3.1 Evaluatietijdstip

Januari/februari 1987. Rapport: maart 1987.

3.2 Betalingsbalanssteun of importsteun uit de Landen- en regioprogramma's

Geëvalueerd zijn de goederenleveranties die in 1986 plaatsvonden. Het rapport noch de TOR gaat in op de Nederlandse hulpprogramma's waaruit deze leveranties zijn gefinancierd. Aangezien er onder het Betalingsbalanssteunprogramma in 1984, 1985 en 1986 committeringen werden gedaan voor importsteun aan Soedan (f 20 mln per jaar) mag worden aangenomen dat de geëvalueerde importsteun uit beide programma's afkomstig was. De totale waarde van de geëvalueerde hulp bedraagt ruim f 56 mln.

3.3 Soort evaluatie, opdracht en vraagstelling

- Interne evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid van de hulp, inclusief aanbevelingen.
- Specifieke opdrachten onder meer:
 - a. De evaluatie heeft betrekking op de volgende goederen: kunstmest, insecticiden, basisoliën en eendagskuikens.
 - b. Met betrekking tot insecticiden: onderzoek naar de mogelijkheid van verwerken of samenstellen in Soedan zelf.
 - c. Evaluatie van de distributie-organisatie en tegenwaardefondsen.
- Geen aparte vraagstelling naast de TOR. Voor wat betreft kunstmest werd nagegaan in hoeverre de aanbevelingen van een eerdere evaluatie van de hulp (in de jaren 1979 en 1980) zijn opgevolgd.

3.4 Samenvattende rapportage

3.4.1 *Economische situatie en beleid van het ontwikkelingsland*

- Na 1982/83 is er een aanzienlijke verslechtering van de economische situatie en het economische beleid opgetreden. In juni 1984 stelde het IMF de overeenkomst omtrent een aanpassingsprogramma, dat gedurende de periode 1980-1982/83 goed had gefunctioneerd, buiten werking. Dit leidde tot een deviezen crisis.
- Van 1977 tot 1986 devalueerde de SL aanzienlijk. Het BBP daalde (reëel) met bijna 1% per jaar.
- Voor wat betreft de grote geïrrigeerde landbouw is er sprake van een zeer onrendabele situatie vanuit het oogpunt van economische kosten en baten. Verder zou er op

het niveau van de afzonderlijke irrigatiegebieden sprake zijn van slecht management, leidend tot onder meer gebrek aan stimulansen voor de boeren, benadeling van de efficiënte boeren, late betalingen aan de pachters en een voortdurende vermindering van het areaal onder productie. Op korte termijn zou veel meer nadruk moeten worden gelegd op de mogelijkheden van agrarische expansie via de kleine boeren in de particuliere sector.

3.4.2 *Sociale aspecten*

Het rapport gaat hier weinig op in.

3.4.3 *Allocatiemechanismen*

Er waren, naast de zwarte markt, twee wisselkoersen: de officiële en die van de commerciële banken. Deze koersen hadden op verschillende producten betrekking en impliceerden een subsidie voor bepaalde goederen.

3.4.4 *Doelstellingen van importsteun op macro-, sector- en microniveau*

In het rapport noch in de TOR komen de doelstellingen van de importsteun expliciet aan de orde.

3.4.5 *Mate van sturing van importsteun*

- a. Beleidsmatige overwegingen voor sturing van importsteun komen niet duidelijk naar voren.
- b. Sturing vanwege binding en verantwoording: de administratieve capaciteit van Soedan voor de verwerking van de importsteun is zeer zwak; dit lijkt een belangrijke reden voor de intensieve Nederlandse betrokkenheid bij de verwerving en distributie van goederen.

3.4.6 *Fungibiliteit/additionaliteit*

Komt niet expliciet ter sprake. Het rapport gaat overigens wel duidelijk in op de macro- en sector-context waarin de importsteun wordt verstrekt.

3.4.7 *Effecten van importsteun op macro-, sector- en microniveau*

a. Macro:

De Nederlandse hulp speelde binnen de totale importsteun in 1986, die overigens beheerst werd door de hulp van de Verenigde Staten en Saudiarabië, een belangrijke rol. De steun was relatief groot en snel besteedbaar, en had een soort hefboomfunctie bij het economisch herstel van Soedan.

Door de overgewaardeerde officiële wisselkoers en het 'beneden de prijs' verschaffen van olie en voedsel onder de importsteun van de Verenigde Staten en Saudiarabië worden de schaarse middelen niet optimaal verdeeld, hetgeen tot een scheve economische ontwikkeling leidt.

b. Sector kunstmest en pesticiden:

- Deze goederen gingen voornamelijk naar de irrigatiegebieden. Een klein gedeelte van de Nederlandse kunstmestleveranties ging via de Agricultural Bank of Sudan naar de particuliere sector.

- Waarschijnlijk opereren alle irrigatiestelsels met verlies, hetgeen verborgen blijft achter staatssubsidies en buitenlandse importsteun.
- De missie stelt dat het effect van de kunstmest- en pesticidenhulp niet volledig ingeschat kon worden, omdat de oogsten nog niet hadden plaatsgevonden. Wat de tarwe betrof had men de indruk dat het effect van de kunstmest (het stikstofdeef) beperkt werd door onvoldoende drainage.
- De meeste aanbevelingen van een eerdere Nederlandse kunstmestevaluatie (1981) waren nauwelijks of niet opgevolgd. Deze hadden onder meer betrekking op het koppelen van de kunstmesthulp aan specifieke projecten (op onder andere het gebied van research, marketing, distributie, kredietverlening) en het gebruik van de tegenwaardefondsen van de Nederlandse kunstmesthulp voor de financiering van kunstmestaankoop in het volgende jaar. Deze aanbevelingen werden onderschreven door de huidige missie.

c. Sector basisoliën:

- Olieproducten worden sterk gesubsidieerd, hetgeen de voortdurende (onevenredige) expansie van het transport bevordert.
- Verder versterkt men de positie van de monopolistische leverancier (Shell-Mobil) die alle aspecten van deze importsteun controleert.
- Met behulp van additionele goederenleveranties waarmee de bestaande mengings- en verpakkingsfaciliteiten in Soedan beter worden benut, kunnen aanzienlijke de-vezenbesparingen worden bereikt.

d. Sector eendagskuikens:

- De leverantie van eendagskuikens was succesvol.
- Achter deze effectieve leverantie gaan echter een paar problemen schuil. Het Ministerie van Veeteelt is niet goed op de hoogte van de specifieke behoeften in Soedan. Verder was Khartoem de belangrijkste eindbestemming van de leveranties. Gezien het feit dat de hoofdstad reeds goed bediend wordt door commerciële kippenfokkers, lijken andere bestemmingen meer geëigend. Wel is het zo dat de regionale ontvangers alle overheidsinstellingen zijn, en dat het nationale fokprogramma duidelijk voor verbetering vatbaar is.

3.4.8 Bestemming van tegenwaardefondsen

- De bestaande praktijk aangaande het binden van tegenwaardefondsen wordt niet behandeld.
- De Soedanese overheidsinkomsten zijn voor een groot deel afhankelijk van tegenwaardefondsen.
- De missie toont zich, evenals de vorige evaluatiemissie, voorstander van het storten van de tegenwaardefondsen uit kunstmeststeun in een 'revolving fund' ten behoeve van aankopen voor het volgende jaar.

3.4.9 Doelmatigheid

- In 1986/87 resteerde een grote kunstmestvoorraad ten gevolge van zowel de grote overblijvende voorraad van 1985/86 als de late aankomst van 40.000 ton ureum in

Gezira. Geconcludeerd wordt dat de distributie zeer slecht was verlopen c.q. getimed. Er zouden een aantal administratieve fouten zijn gemaakt aan zowel Soedanese als Nederlandse zijde. Gesteld wordt dat aan beide kanten onvoldoende kennis bestaat over de vereiste aankomstdata van de leveranties. De missie geeft aan dat aanzienlijke bedragen bespaard hadden kunnen worden door een betere timing en administratieve verwerking. De in totaal 88.000 ton kunstmest was bestemd voor de diverse irrigatiegebieden. Deze 88.000 ton is in zijn geheel naar Gezira getransporteerd. Daar werd 80.000 ton opgeslagen en ten tijde van de evaluatie gebruikt als 'carry-over stock' voor het seizoen 1987-1988. Waarschijnlijk hebben de andere gebieden niets gekregen vanwege het ontbreken van tegenwaardefondsen.

- Ook de pesticiden kwamen laat aan. Ze werden wel over de verschillende gebieden gedistribueerd. Geschat wordt dat het lokaal samenstellen van pesticiden 10 tot 15% deviezenbesparing kan opleveren. Soedan beschikt reeds over de daarvoor benodigde faciliteiten.
- Met betrekking tot de basisoliën deden zich vrijwel geen logistieke problemen voor, vanwege het feit dat een en ander geregeld werd door Shell-Soedan.
- De leverantie van eendagskuikens was op zich zeer doelmatig.

3.4.10 *Relatie tussen importsteun uit de Landen- en regioprogramma's en betalingsbalanssteun*

Niet behandeld.

3.4.11 *Donorcoördinatie*

De importsteun van 1986 was afkomstig van een aantal donoren waarvan Saudiarabië en de Verenigde Staten duidelijk de grootste waren. Deze twee verschaffen in de olie- en voedselsector hun goederen tegen gereduceerde prijzen.

De Nederlandse hulp speelde volgens het rapport een cruciale rol in de deviezensteun aan Soedan in 1986, vanwege de relatief grote omvang en ruimere bestedingsmogelijkheden ervan.

3.5 **Algemene conclusies van de evaluatiemissie**

- De goederenhulp van Nederland aan Soedan moet worden voortgezet. Deze hulp kan op een aantal punten worden verbeterd.
- De kunstmesthulp kwam alleen ten goede aan het Gezira-gebied. Het merendeel werd opgeslagen voor gebruik in 1987/88. De extra benodigde kunstmest zou met spoed beschikbaar moeten worden gesteld en naar andere gebieden worden getransporteerd. De missie was niet in staat om de effecten van de gegeven kunstmest (ureum) ten volle te beoordelen, omdat de katoen- en tarwe-oogsten nog niet waren gerealiseerd. De hulp zal in de toekomst moeten worden verschaft conform de herziene Soedanese richtlijnen voor de toepassing van kunstmest.
- Ook voor wat betreft de pesticidenhulp kon geen volledige beoordeling van de effecten worden gegeven. Toekomstige hulp moet pas worden gegeven wanneer een gefundeerde herziening van de toepassingsrichtlijnen heeft plaatsgevonden. Voor het seizoen 1987/88

- moeten nog de bestaande richtlijnen worden gevolgd; de Nederlandse toezegging zou niet groter moeten zijn dan die voor 1986/87.
- Voor 1987/88 wordt aanbevolen f 5 mln voor basisoliën te committeren. Overwogen moet worden additionele goederen te financieren die nodig zijn voor smecrolie-menging in Soedan zelf.
 - Het importsteunprogramma voor eendagskuijken zou moeten worden uitgebreid. Daarbij moet meer nadruk komen te liggen op particulier initiatief.
 - Agrarische inputs (kunstmest, pesticiden, pootaardappelen, kippen etc.) vormen de belangrijkste categorie goederen waarmee de importsteun zou kunnen worden uitgebreid. Een dergelijk programma moet uitgaan van de capaciteiten van de lokale instellingen en gebruik maken van de Agrarische Bank van Soedan. Het programma zou ongeveer vijf jaar moeten duren.
 - De Nederlandse ambassade moet verantwoordelijk zijn voor onderhandelingen over het gebruik van tegenwaardefondsen.

Samenvatting bevindingen evaluatiemissie Bolivia (1986)

4.1 Evaluatietijdstip

April/mei 1986. Rapport: mei 1986.

4.2 Betalingsbalanssteun of importsteun uit de Landen- en regioprogramma's

Betalingsbalanssteun. In 1983 en 1984 werd in totaal f 34 mln beschikbaar gesteld.

4.3 Soort evaluatie, opdracht en vraagstelling

- Het betreft hier in feite een identificatierapport. Het bevat tevens principe-afspraken. Ten aanzien van kunstmest en een Fokker-vliegtuig is ook sprake van evaluatie.
- Specifieke opdrachten:
 1. Algemene doorlichting van de economie; analyse van het systeem van deviezentoe-wijzing (vraagstuk van de fungibiliteit).
 2. Analyse van de bestedingsmogelijkheden en het effect op de economie. Mede in het verlengde van het fungibiliteit-vraagstuk: een beoordeling van de mogelijkheid om tot reële afspraken te komen over ontwikkelingsrelevante besteding van tegen-waardefondsen.
 3. Analyse en advies ten aanzien van de te kiezen hulpkanalen. Voorstellen betreffende bestedingsritme en begeleiding van leveranties.
 4. Analyse van bijdragen van andere donoren.
 5. Het maken van principe-afspraken over leveranties, aankoopprocedures, technische begeleiding, prijszetting, distributie en aanwending.
- De vraagstelling is voor een belangrijk deel gericht op het identificeren van bestedings-mogelijkheden van de in februari door Nederland aangeboden f 35 mln.

4.4 Samenvattende rapportage

4.4.1 *Economische situatie en beleid van het ontwikkelingsland*

- Bolivia is een van de armste landen van Latijns Amerika. In de periode 1980-1985 daalde het BBP per hoofd. Als hoofdredenen voor de slechte economische gang van zaken worden genoemd: politieke instabiliteit, prijsdaling van tin en aardgas (de twee belangrijkste exportproducten), het niet nakomen van externe betalingsverplichtingen leidend tot een vertrouwenscrisis van de kant van de buitenlandse financiers, en een 'desastreus' economisch beleid in de periode 1980-1985 met onder andere enorme begrotingstekorten die de belangrijkste oorzaak waren van de hyperinflatie. De hyperinflatie en de dalende export zetten de wisselkoers voortdurend onder zware druk.

- In augustus 1985 vond een radicale ommezwaai plaats richting markteconomie. De maatregelen onder de New Economic Policy (NEP) waren conform de wensen van de Wereldbank en het IMF. Belangrijke maatregelen waren: het vrijlaten van de wisselkoers en de invoering van een valutaveilingsysteem; een drastische vermindering van de overheidskortingen; liberalisering van de buitenlandse handel; het vrijlaten van de prijzen; en decentralisatie van overheidsbedrijven.
Volgens de missie waren de eerste resultaten van het NEP indrukwekkend voor wat betreft de stabiliteit van de wisselkoers en het stoppen van de inflatie. Met het IMF zou een overeenkomst worden gesloten waarvan de hulp van diverse andere donoren weer afhankelijk was gesteld.
- Als problemen worden onder meer gesignaleerd: de zware buitenlandse schuldendienst; ongunstige vooruitzichten voor tin en aardgas; de herstructurering van het overheidsapparaat, die tot grote werkloosheid dreigt te leiden. Met betrekking tot dit laatste is het Sociale Noodfonds (FSE) van belang. Dit fonds zou zijn gebaseerd op tegenwaardefondsen en bestemd voor werkgelegenheidsprojecten, afvloeiingscompensatie en lokale kosten van door donoren gefinancierde projecten. De missie is van mening dat er goede argumenten zijn voor Nederlandse steun aan het FSE, zij het dat het gevaar bestaat dat het fonds een continu karakter krijgt.
- Het rapport is kritisch over het landbouwbeleid. Wat de kunstmest betreft wordt geconstateerd dat er weinig inzicht bestaat in de toepassing van de diverse kunstmestsoorten en dat er geen voorlichting op dit gebied bestaat.

4.4.2 *Sociale aspecten*

Het NEP houdt maatregelen in die de werkgelegenheid en arbeidsinkomsten bij de overheid sterk aantasten. Actief verzet hiertegen had reeds plaatsgevonden. Daarentegen werkt het in het voordeel van de boeren die in de periode 1980-1985 moesten inleveren (prijscntrole, continu overgewaardeerde wisselkoers). In deze context speelt het FSE een zeer belangrijke rol.

4.4.3 *Allocatiemechanismen*

Tot in 1985 was er sprake van een overgewaardeerde officiële wisselkoers. Het allocatiesysteem gedurende die periode wordt niet behandeld in het rapport.

Onder het NEP gold het 'Dutch Auction System'. Tenminste tweemaal per week verkoopt de Centrale Bank dollars, waarbij de gewogen gemiddelde prijs de officiële koers is tot de volgende veiling. Medio 1986 was er nauwelijks meer verschil tussen de officiële en de parallelle wisselkoers.

Alle instituten of bedrijven die goederen importeerden onder de Nederlandse hulp moesten de tegenwaarde ervan betalen.

4.4.4 *Doelstellingen van importsteun op macro-, sector- en microniveau*

Criteria van het Betalingsbalanssteunprogramma. In de TOR ligt de nadruk op het beter benutten van de bestaande productiecapaciteit. Specifieke doelstellingen op diverse niveaus komen niet expliciet naar voren. In feite is het rapport gebaseerd op een lijst van besteelingsvoorstellen van Boliviaanse zijde.

4.4.5 *Mate van sturing van importsteun*

a. Sturing vanwege beleidsmatige overwegingen:

- Ten aanzien van de bestedingsvoorstellen blijkt de missie voorstander van sturing. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ontvangende instanties van de kunstmesthulp (de Boliviaanse Landbouwbank, BAB). Hier zouden begeleidingscommissies aanbevelingen moeten doen betreffende prijzen, distributie en gebruikers van de leveranties alsmede het gebruik van tegenwaardefondsen. Het FAO-project 'Yield increase through the use of fertilizers and related inputs' zou de kunstmestschenkingen moeten ondersteunen en f 500.000 ontvangen uit de tegenwaardefondsen ten behoeve van dagtoelagen voor lokale staf.
- Bij een eventuele leverantie van een tweede Fokker-27 zouden volgens de missie vluchttarieven moeten worden vastgesteld op basis van de operationele kosten, ter vermindering van concurrentievervalsing ten opzichte van andere transportmiddelen.
- De vervanging van gloeilampen door spaarlampen (een nieuw voorstel) ten behoeve van huishoudelijke verlichting in drie steden zou een aanzienlijke kostenbesparing opleveren voor de lage inkomensgroepen. Als voorwaarde wordt gesteld dat voldoende maatregelen moeten worden genomen om weder-export naar Brazilië of Argentinië te voorkomen.
- De levering van kleine graanmolens aan de kleine industrie (eveneens een nog niet eerder onder de hulp gerealiseerde leverantie) zou volgens de missie een gunstig economisch effect kunnen hebben voorzover bestaande oligopolies daarmee doorbroken zouden worden.

b. Sturing vanwege binding en verantwoording: de in principe geaccepteerde bestedingsvoorstellen hebben voornamelijk betrekking op goederen die in Nederland worden geproduceerd.

4.4.6 *Fungibiliteit/additionaliteit*

Hocwel opgenomen in de TOR wordt deze kwestie in het rapport niet expliciet behandeld.

4.4.7 *Effecten van importsteun op macro-, sector- en microniveau*

a. Macro:

Het effectueren van essentiële importen die de produktie weer op gang kunnen helpen brengen en de deviezenkrappe kunnen verminderen.

b. Kunstmestleveranties:

- In 1982 en 1984 werd Nederlandse kunstmesthulp verstrekt. Ongeveer 40% van de laatste zending was bestemd voor directe verkoop via de BAB. De rest ging via de BAB naar andere instellingen die de kunstmest tegen voordeliger voorwaarden verkregen en tegen lage prijzen aan kleine boeren mochten leveren. Gebleken is dat de kunstmest niet alleen maar aan de armste boeren is verkocht en dat een klein deel op de vrije markt terecht is gekomen. Door de politiek van gedifferentieerde prijsstelling bleef de BAB per maart 1986 in verschillende departementen met een overschot zitten, mede omdat de afgesproken BAB-prijzen iets hoger lagen dan die voor overeenkomstige kunstmest op de vrije markt (afkomstig uit Brazilië). Een groot deel van de netto-opbrengsten van de kunstmestverkoop werd door de BAB

geïnvesteed in een zestal projecten. Geconcludeerd wordt dat de BAB, thans onder sterk verbeterd management, de voor ontvangst best uitgeruste instelling is. De kanalisering van de kunstmesthulp via allerlei kleine instellingen en organisaties is niet erg doeltreffend gebleken.

- Er bestaat weinig inzicht in het juiste gebruik van de kunstmesttypes voor de diverse gewassen. Wat dat betreft is de kans dat de kunstmesthulp optimaal wordt aangewend gering. Verder bestaat bij onoordeelkundig gebruik de mogelijkheid van bodemonvruchtbaarheid op lange termijn. Niettemin stelt de missie vast dat er voldoende aanwijzingen zijn voor een positief effect van de kunstmest en dat hulp verantwoord is mits onderzoek en voorlichting plaatsvindt. Derhalve worden een aantal voorwaarden aanbevolen (zie hierboven onder 4.4.5.a).

c. Micro:

- Onder de Nederlandse hulp van 1984 werd onder meer een Fokker F-27 geleverd ten behoeve van de vluchten op de zogenaamde 'sociale routes'. Dit zijn secundaire routes waarop, in het zeer dun bevolkte Bolivia waar veel topografische barrières bestaan, verliezen geaccepteerd en gecompenseerd (moeten) worden.

Gebleken is dat men om allerlei redenen op deze routes niet op schema heeft kunnen vliegen. Het aantal vliegreuen van de F-27 leek laag; dit hield verband met onder meer de toestand van de vliegvelden. De bezettingsgraad leek hoog, hetgeen duidt op een grote behoefte aan dit soort vluchten.

De 'sociale vluchten' worden uitgevoerd beneden de integrale kostprijs. Het rapport vindt dit geen goede politiek omdat men, ten eerste, de mensen went aan te goedkoop transport en, ten tweede, andere vervoerswijzen oneerlijke concurrentie aandoet.

De Fokker F-27 bevat uitstekend en is relatief goedkoop in het onderhoud.

Geconcludeerd wordt dat de aanschaf van een tweede Fokker in principe een goede zaak is, maar dat de vliegprijs (geleidelijk) zou moeten worden aangepast.

- Andere goederen die onder de Nederlandse hulp werden geleverd waren medicijnen en pesticiden. Deze worden in het rapport niet echt geëvalueerd.

4.4.8 Bestemming van tegenwaardefondsen

De BAB financierde uit de netto-opbrengsten van de verkoop een aantal projecten. Hierop wordt in het rapport niet verder ingegaan. In principe werd afgesproken dat de tegenwaardefondsen verkregen door de BAB uit toekomstige Nederlandse importsteun (voor zover het kunstmest en landbouwwerktuigen betreft) op een speciale rekening worden gestort, en bestemd worden voor het FAO-kunstmestproject (circa \$ 200.000 per jaar) en institutionele versterking van de BAB (met name de absorptie- en managementcapaciteit om buitenlandse programma's uit te voeren en om het beoogde kredietprogramma voor kleine boeren te begeleiden). De rest van de tegenwaardefondsen zou naar het Sociale Noodfonds moeten gaan.

4.4.9 Doelmatigheid

- Wat de kunstmestleveranties betreft werd al eerder vermeld dat de BAB door haar prijsbeleid in een aantal gebieden met overschotten bleef zitten. De administratie van

de BAB was in orde. De gerichtheid van de kunstmestdistributie op (tienduizenden) kleine boeren maakte de administratie omvangrijk.

Voor de toekomstige Nederlandse importsteun via de BAB (kunstmest, insecticiden, landbouwwerktuigen) werd in principe een vrij groot aantal gedetailleerde afspraken gemaakt (zie ook onder 4.4.5.a) die met name moeten bevorderen dat de hulp ten goede komt aan de kleine boer.

- Over de doelmatigheid van de leverantie van de F-27 wordt weinig vermeld.

4.4.10 *Relatie tussen importsteun uit de Landen- en regioprogramma's en betalingsbalanssteun*

Niet van toepassing.

4.4.11 *Donorcoördinatie*

Het IMF, de Wereldbank, IDB en de belangrijkste bilaterale donoren werden door de missie bezocht.

De hulp van de Wereldbank houdt mede verband met overeenstemming tussen Bolivia en het IMF. Dit geldt in zekere zin ook voor de hulp van de BRD. Japan geeft via de BAB importsteun voor dezelfde goederen als Nederland.

Over donorcoördinatie wordt verder weinig vermeld.

4.5 **Algemene conclusies van de evaluatiemissie**

Het betreft hier hoofdzakelijk aanbevelingen, c.q. concept-principe-afspraken die door de missie aan de Boliviaanse autoriteiten werden voorgelegd.

- De tegenwaardefondsen worden als regel gestort in het Sociale Noodfonds. Een uitzondering moet worden gemaakt voor de fondsen die uit de hulp via de BAB worden verkregen (kunstmest, landbouwwerktuigen). Deze worden apart beheerd en bestemd voor de ontwikkeling van de kleine boer.
- De tegenwaardefondsen uit het Sociale Noodfonds zouden bij voorkeur moeten worden besteed aan activiteiten zoals projecten met buitenlandse financiën (dekking van de Boliviaanse bijdrage) en projecten van publieke werken voor (arbeidsintensief) onderhoud, verbetering en herstel van openbare wegen.
- Nederland geeft importsteun ter waarde van f 12 mln (f 8 mln in 1986 en f 4 mln in 1987) voor kunstmest, insecticiden en landbouwwerktuigen. Bij de distributie wordt meer nadruk gelegd op het bereiken van de kleine boer. Voor de uitvoering van de distributie is een aantal concrete richtlijnen opgesteld (met betrekking tot advisering en begeleiding, rentepercentages, kredietprogramma's, tegenwaardefondsen, FAO-project).
- Voorstellen met betrekking tot reserve-onderdelen voor de zes F-27's van de luchtvaartmaatschappij LAB beantwoorden niet aan de criteria van de Betalingsbalanssteun. Niettemin zal de missie pogen een voorstel aangaande Nederlandse financiering te doen. Daarbij zou, wat de onderdelen betreft, het gebruik ervan bij voorkeur op de 'sociale vluchten' moeten zijn gericht en, wat de nieuwe F-27 betreft, een aanpassing van de tarieven moeten plaatsvinden gebaseerd op operationele kosten.
- Ten aanzien van andere Boliviaanse voorstellen laat de missie enige reserve blijken. Twee ervan (telecommunicatie-apparatuur, luchthavenuitrustings) zou de missie voor

- een bepaald bedrag willen accepteren indien internationale aanbesteding uitmondt in een keuze van Nederlandse oorsprong en de betreffende ontvangers de tegenwaarde in het Sociale Noodfonds storten.
- De missie staat in principe positief tegenover een drietal voorstellen. Het betreft hier spaarlampen (Philips), melkpoeder en geneesmiddelen. Alleen het voorstel voor de spaarlampen werd overgenomen door het Boliviaanse Ministerie van Planning.

Samenvatting bevindingen evaluatiemissie Filippijnen (1988)

5.1 Evaluatietijdstip

Augustus 1988. Rapport: December 1988.

5.2 Betalingsbalanssteun of importsteun uit de Landen- en regioprogramma's

Het bedrag ad f 20 mln dat in 1987 werd uitgegeven was afkomstig uit het Plattelandsontwikkelingsprogramma (f 10 mln uit 'Infrastructuur Plattelandsontwikkeling' en f 10 mln uit 'Voedselproductie en -veiligheid en Voedselhulp').

Voor 1988, en eventueel ook voor 1989, werd soortgelijke hulp overwogen. Eind 1988 werd f 25 mln uitgegeven onder het Betalingsbalanssteunprogramma.

5.3 Soort evaluatie, opdracht en vraagstelling

- Evaluatie van de hulp gegeven in 1987. Beoordeling van en advisering over soortgelijke hulp voor 1988 (en eventueel 1989).
- Specifieke opdrachten onder meer:
 - a. Analyse en evaluatie van omvang en aard van de vraag naar kunstmest (ureum) in verband met additionaliteit van de hulp.
 - b. Informatie over relevante factoren zoals macro-economische ontwikkelingen in de landbouwsector, privatisering en agrarische hervorming.
 - c. Advies over mogelijke diversificatie van de importsteun (bij voorkeur binnen de landbouw).
 - d. Advies over meerjarige hulp.
- Er was geen expliciete vraagstelling. Het rapport behandelt eerst aanbod, vraag, marketing en distributie van kunstmest in de Filippijnen. Vervolgens wordt specifiek op de Nederlandse kunstmesthulp ingegaan.

5.4 Samenvattende rapportage

5.4.1 *Economische situatie en beleid van het ontwikkelingsland*

- De algehele macro-economische situatie en politiek worden niet behandeld. (Opmerking: een beperkte macro-analyse was reeds voor deze missie uitgevoerd door een andere consultant).
- Ten aanzien van kunstmest wordt onder meer gesteld:
 - a. Voor het gebruik van kunstmest bestaan slechts globale nationale richtlijnen c.q. aanbevelingen. Er is grote behoefte aan meer specificiteit. Het traditionele gebruik van N-kunstmest heeft een lage efficiëntie.

- b. In 1986 werd de kunstmestimport geliberaliseerd. Dit leidde tot meer concurrentie op de kunstmestmarkt en lagere prijzen. De overheid wil de mogelijkheid open houden om op de markt te interveniëren.
- c. Kredietverlening is een belangrijke factor bij de vraag naar kunstmest. Eind jaren zeventig en begin jaren tachtig stortte het rurale formele kredietsysteem in en kwam de informele kredietverlening sterk op. Dit is nu de belangrijkste bron van krediet voor de kleine en middelgrote boeren.

5.4.2 *Sociale aspecten*

Deze worden alleen behandeld voorzover er verband is met het kunstmestgebruik.

Het Rice Production Enhancement Programme (RPEP, 1987) lijkt de kloof tussen de rijkere boeren en de armere boeren, die niet over goede irrigatiefaciliteiten beschikken, te vergroten.

Vooraf voor de kleinere boeren was het geïnstitutionaliseerde krediet van belang.

5.4.3 *Allocatiemechanismen*

Deze worden alleen behandeld voor wat betreft kunstmest. Sinds de liberalisatie van de import van onder meer ureum (die voor 100% wordt geïmporteerd en verreweg het meest wordt gebruikt) is het marktmechanisme bepalend geworden. De liberalisatie van de kunstmestmarkt is overigens nog niet volledig, dat wil zeggen voor de lokaal geproduceerde kunstmest.

De verwerving van kunstmest via hulpfondsen blijft onder controle van de overheid (National Agricultural and Fisheries Council, NAFC). Deze kunstmest wordt verkocht op de lokale markt. De Fertilizer and Pesticide Authority (FPA), die tot 1986 een belangrijke rol had bij marktinterventies door de overheid, beperkt zich thans tot zaken als kwaliteitsbewaking, registratie en informatieverzameling.

5.4.4 *Doelstellingen van importsteun op macro-, sector- en microniveau*

- Macro: deviezenbesparing.
- Sector: verzekeren, of vergroten, van de beschikbaarheid van deze landbouwinput. Bijdrage aan de (intensivering) van de rijstproductie.
- Nadere formulering van de doelstellingen door de missie:
 - a. Op lange termijn: versterking van het vermogen van de Filippijnse overheid om op beperkte schaal te interveniëren op de binnenlandse kunstmestmarkt teneinde de prijsstabiliteit te bevorderen. Dit is met name ook in het belang van de kleine boer.
 - b. Op lange termijn: via tegenwaardefondsen bijdragen aan de agrarische ontwikkeling (zie hierna).
 - c. Op korte termijn: verhoging van het aanbod van urea en stabilisering van de kleinhandelsprijzen.

5.4.5 *Mate van sturing van importsteun*

- a. Sturing vanwege beleidsmatige overwegingen: zie hierboven onder doelstellingen.
- b. Sturing vanwege binding en verantwoording: wordt niet expliciet behandeld. De geleverde kunstmest kwam, via een marktovereenkomst tussen de Filippijnen en twee kunstmestproducenten, uit Indonesië en Maleisië.

5.4.6 *Fungibiliteit/additionaliteit*

De missie heeft de indruk dat de normale commerciële importen in belangrijke mate werden gesubstitueerd door kunstmesthulp. Daaruit wordt geconcludeerd dat de hulp in aanzienlijke mate heeft bijgedragen aan de verbetering van de betalingsbalans.

5.4.7 *Effecten van importsteun op macro-, sector- en microniveau*

a. Macro:

Met name door substitutie-effect, verbetering van de betalingsbalanspositie.

b. Sector:

Tot op zekere hoogte (voorzover er geen substitutie plaatsvond) leidde de kunstmest tot overbevoorrading. Hierdoor werd de prijs gedrukt. Dit kwam ten goede aan de boeren en verhoogde op nationaal niveau de voedselveiligheid.

5.4.8 *Bestemming van tegenwaardefondsen*

- Doelstelling: bijdrage aan de agrarische hervormingen (inclusief ecologische programma's). In het Memorandum of Understanding (1987) inclusief de begeleidende brief, ligt de nadruk op hulp aan de Filipijnse regering bij het uitvoeren van ondersteunende diensten in het kader van het algehele landbouwhervormingsprogramma. Het betreft hier dienstverlening op gebieden als marketing, voorlichting en krediet.
- Afspraken: volgens het rapport waren projecten ter waarde van ongeveer 4% van de totale tegenwaardefondsen goedgekeurd. Er waren nog geen uitgaven voor verricht.
- Het Department of Agrarian Reform bleek over slechts beperkte capaciteit te beschikken om de aan haar toevertrouwde projectidentificatie te verrichten.
- Het rapport gaat verder niet in op de reeds goedgekeurde (maar nog niet operationele) projecten.

5.4.9 *Doelmatigheid*

Over het algemeen verliepen aankoop en leverantie (verricht onder auspiciën van de overheid) van de kunstmest succesvol. Enkele administratieve en logistieke zaken konden nog verbeterd worden.

5.4.10 *Relatie tussen importsteun uit de Landen- en regioprogramma's en betalingsbalanssteun*

Niet van toepassing.

5.4.11 *Donorcoördinatie*

Niet behandeld.

5.5 **Algemene conclusies van de evaluatiemissie**

- Verwacht wordt dat er eind 1988 sprake zal zijn van een normale voorraad urea. Voorgesteld wordt de Nederlandse kunstmesthulp voor 1988 te beperken tot 40.000 ton en de rest (30.000 ton) in 1989 te leveren.
- Kunstmest kan beter worden benut.

Het RPEP, met name de subsidiëring van kunstmest, heeft waarschijnlijk beperkt effect gehad.

De liberalisatie van de kunstmestimport heeft geleid tot duidelijke prijsdalingen. Teneinde de marktinterventiepolitiek van de overheid te ondersteunen moet de capaciteit op het gebied van zowel de informatieverzameling als de analyse van gebruik, produktie, voorraadvorming en prijs van kunstmest versterkt worden. Ook moet de concurrentie op de lokale kunstmestmarkt worden vergroot. Coöperaties kunnen hier een belangrijke rol spelen.

Krediet is een cruciale factor bij de vraag naar kunstmest. Het informele krediet is de belangrijkste kredietbron voor de kleine en middelgrote boeren geworden. Versterking van kredietinstellingen, inclusief coöperatieve kredietverlening, zal de noodzakelijke concurrentie tussen formeel en informeel ruraal krediet bevorderen.

- De Nederlandse kunstmestleverantie verliep uit administratief en logistiek oogpunt over het algemeen succesvol.

Er waren nog maar weinig projecten goedgekeurd die voor financiering uit tegenwaardefondsen in aanmerking kwamen. Aanbevolen wordt de tegenwaardefondsen uit 1988 te laten beheeren door de NAFC. De te financieren projecten moeten gericht zijn op ondersteunende diensten voor de landbouwontwikkeling. De Nederlandse ambassade dient bij de goedkeuring te worden betrokken.

De Nederlandse kunstmesthulp heeft waarschijnlijk in hoge mate commerciële importen gesubsitueerd en daarmee vooral ook bijgedragen aan een algemene verbetering van de betalingsbalans. Tot op zekere hoogte heeft het tot overbevoorrading en een lagere kunstmestprijs voor de boer geleid.

Gezien de behoefte aan urea in de toekomst en de doelstellingen op langere termijn van de hulp (stabilisatie van de markt met name ten behoeve van de kleine boer; via tegenwaardefondsen het ondersteunen van verdere landbouwontwikkeling) stelt de missie voor om de Nederlandse kunstmesthulp beschikbaar te stellen op een meerjarenbasis. Dit zal de Filippijnse overheid in staat stellen de planning meer af te stemmen op de vraag- en aanbodsituatie van het moment.

Bijlage VI

Vergaderjaar 1986–1987

20 007

Betalingsbalanssteunprogramma

Nr. 1

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWER-
KING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 juni 1987

Bijgaand treft u de notitie aan over het betalingsbalanssteunprogramma, waarmede uitvoering wordt gegeven aan motie 15 (19 700-V) die op 18 december 1986 in de Tweede Kamer is aangenomen.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
P. Bukman

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1986–1987

20007

Betalingsbalanssteunprogramma

Nr. 2

NOTITIE

Inleiding

Door deze notitie wordt gevolg gegeven aan de op 18 december 1986 aanvaarde motie inzake de criteria, evaluatie en voortgangscntrole alsmede het algemene beleid voor het betalingsbalanssteunprogramma (Tweede Kamer, 1986–1987, 19 700-V, nr. 15).

In het onderstaande zal een historisch overzicht gegeven worden van de beleidsontwikkelingen van het betalingsbalanssteunprogramma over de periode 1977–1987 (hoofdstuk I).

Vervolgens zullen de criteria besproken worden die van toepassing zijn geweest op de verdeling van de beschikbare middelen alsmede een toelichting op de criteria die momenteel van kracht zijn (hoofdstuk II).

In hoofdstuk III zal nader worden ingegaan op de uitvoeringsmodaliteiten.

De evaluatiemethode zal ten slotte besproken worden in hoofdstuk IV.

I. HISTORISCH OVERZICHT

Gedurende de gehele periode is de doelstelling van het betalingsbalanssteunprogramma geweest om op een zo direct mogelijke wijze landen, die in een economische noodsituatie verkeren, te ondersteunen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het beschikbaar stellen van hulpfondsen ter financiering van lopende importen om zodoende de bestaande capaciteit van de economie zo goed mogelijk te helpen benutten. Het betalingsbalanssteunprogramma is naast voedselhulp de enige bilaterale hulpcategorie lastens welke geen projecten worden gefinancierd.

In 1975 werd het betalingsbalanssteunprogramma binnen de toenmalige categorie III geïntroduceerd onder de naam «Directe hulp aan armste landen en groepen». Dit kwam voort uit de wens van de toenmalige regering om ook buiten de concentratielanden hulp te kunnen bieden in acute noodsituaties. De hulp was bedoeld als aanvulling op de reeds bestaande «geconcentreerde» hulpinspanningen. Het programma zou een flexibel hulpinstrument zijn dat de mogelijkheid voor de minister diende te vergroten om slagvaardig op de vraag te kunnen reageren.

Gezien de doelstellingen van het betalingsbalanssteunprogramma paste deze vorm van hulp primair binnen het verzelfstandigingsspoor van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Het betrof immers macro-economi-

sche hulp van de Nederlandse regering aan de overheid van het ontvangende land. Daarbij werd in de betreffende beleidsstukken altijd gesteld, dat betalingsbalanssteun niet in conflict mag komen met het armoedebestrijdingsspoor. Om dit conflict te vermijden wordt de «aanvaardbaarheid van het interne beleid» van het ontvangende land als randvoorwaarde bij de hulpverlening gehanteerd.

Het uitgangspunt bij betalingsbalanssteun was aanvankelijk dat de hulp gericht diende te zijn op de overbrugging van problemen van tijdelijke, conjuncturele aard. De internationale economische en financiële ontwikkelingen hebben echter geleerd, dat de betalingsbalansproblemen van ontwikkelingslanden veelal een structureel karakter hebben. Het huidige uitgangspunt is daarom dat het verstrekken van betalingsbalanssteun alleen verantwoord is, indien het ontvangende land een op blijvend economisch herstel gericht beleid voert.

Gezien de omvang van de betalingsbalansproblemen kan Nederland uiteraard slechts een deelbijdrage leveren aan een blijvend economisch herstel. Samenwerking met andere donoren alsmede overleg met het betreffende land over de te nemen herstructureringsmaatregelen blijft daarom van essentieel belang.

Sinds begin jaren tachtig wordt dan ook in toenemende mate bij de verdeling van de beschikbare betalingsbalanssteunfondsen rekening gehouden met de aanbevelingen van met name de Wereldbank en het IMF. Hierbij kan evenwel niet gesteld worden dat een akkoord van het betreffende land met voornoemde instellingen altijd een bindende c.q. ontbindende voorwaarde is.

II. ALLOCATIECRITERIA

II.1. Ontwikkeling van de allocatiecriteria

In de beginperiode werden de fondsen verdeeld onder landen die behoorden tot de categorie van «minst ontwikkelde en door de economische ontwikkelingen meest getroffen ontwikkelingslanden». In 1980 werden de selectiecriteria nader aangescherpt. De selectie van landen vond plaats op basis van de volgende financieel-economische kenmerken:

- gemiddelde nominale groei van het invoervolume over een bepaalde periode,
- deviezenreserve uitgedrukt in maanden invoer;
- gemiddelde verwachte schuldenbetalingen in een bepaalde periode als percentage van de uitvoer in een daaraan voorafgaande periode.

Bij de uiteindelijke keuze gold dat landen die armer waren eerder geselecteerd werden, als zij ten minste op grond van de vermelde criteria voor betalingsbalanssteun in aanmerking kwamen. Daarnaast werd het sociaal-economisch beleid en de situatie van de mensenrechten in de afweging betrokken.

In dezelfde periode is de kwetsbaarheid voor externe factoren van de ontwikkelingslanden gekwantificeerd en onderling vergeleken aan de hand van de volgende vragen:

- In hoeverre is het betreffende land voor zijn deviezeninkomsten afhankelijk van de export van een enkel basisproduct? In welke mate fluctueert de prijs van het betreffende product?
- In welke mate is het betreffende land afhankelijk van importen voor zijn energie- respectievelijk voedselvoorziening? Welk beslag leggen deze importen op de inkomsten uit export?

In welke mate is het betreffende land in het algemeen afhankelijk van de im- en exporten? Immers naarmate de economie van een land meer open is, hebben betalingsproblemen een negatiever effect op de economie van zo'n land als geheel.

In het begin van de jaren tachtig kreeg het gevoerde economische beleid bij de beoordeling een extra gewicht. Structurele aanpassing is niet alleen een kwestie van externe financiële ondersteuning maar ook en misschien wel in de eerste plaats van een adequaat economisch beleid van het ontwikkelingsland. Bij de beoordeling van dit beleid werd en wordt rekening gehouden met de analyses en aanbevelingen van de Wereldbank en het IMF.

II.2. Huidige allocatiecriteria

De criteria zijn in de loop van de tijd aangepast aan de zich veranderende economische verhoudingen, hetgeen in feite de kracht van het programma is. Daarnaast biedt het betalingsbalanssteunprogramma de mogelijkheid op korte termijn in te spelen op beleidsveranderingen (zoals de landenconcentratie, meer of minder aandacht voor het economisch beleid c.q. sociaal beleid).

De voor 1986 beschikbare betalingsbalanssteunfondsen zijn verdeeld aan de hand van de volgende twee criteria: in de eerste plaats is de economische situatie waarin een land verkeert beoordeeld, waarbij met name gelet is op een verslechtering van de economische situatie. Het tweede criterium betreft de wijze waarop het land een economisch en sociaal beleid voert gericht op het te boven komen van de crisissituatie. De selectie van de landen beperkt zich tot de programmalanden, de regiolanden alsmede de sectorlanden, in totaliteit 48 landen. De criteria worden in de praktijk als volgt gehanteerd. Zie voor een uitgebreide toelichting op de gehanteerde criteria «Tweede Kamer, vergaderjaar 1986–1987, 19 700-V, nr. 40, blz. 40 tot en met 52».

a. Economische situatie

De economische situatie wordt geanalyseerd aan de hand van de volgende indicatoren:

- groei BNP (tegen constante prijzen);
- groei importen (op CIF-basis, tegen constante prijzen);
- groei exporten (op FOB-basis, tegen constante prijzen);
- tekort lopende rekening betalingsbalans (als percentage BNP);
- debet service ratio;
- tekort overheidsbegroting (als percentage BNP);
- speciale omstandigheden (droogte, opvang vluchtelingen, prijsontwikkeling exporten);
- voedselsituatie;
- ODA-stromen in US\$ per capita;
- kredietwaardigheid (al dan niet NCM-dekking).

b. Economisch beleid

Een beoordeling van het economisch beleid van een land valt niet enkel in objectieve cijfers vast te leggen. Een kwalitatief verantwoorde beoordeling kan niet voorbijgaan aan een bespreking van een aantal beleidsonderdelen. In het kort wordt 's lands positie weergegeven ten aanzien van de volgende beleidsaspecten, waarbij het minder gaat om beleidsvoorname dan om beleidsuitvoering.

De volgende punten dienen als richtlijn:

- begrotingsbeleid: wordt een in verhouding tot het BNP te groot tekort op de overheidsbegroting teruggebracht tot een meer evenwichtige relatie tot het BNP? Is er een evenwichtige verdeling tussen investeringskosten en lopende uitgaven? Worden de parastatals in de hand gehouden?
- prijs/subsidiebeleid: hoe wordt de inflatie beteugeld? Worden onnodige subsidies afgeschaft? Is het prijsbeleid gericht op kostendekkende productie? Zo niet, wat zijn dan de oogmerken van subsidieverlening? Is er een positieve reële rentestand?

- investeringsbeleid: worden er duidelijke prioriteiten gegeven, is er voldoende aandacht voor de landbouw en de exportsector? Is er sprake van een «core»-programma? Is er sprake van een overmatige bescherming van de industriële sector?
- wisselkoersbeleid: wordt de wisselkoers regelmatig aangepast aan het inflatieverschil met het buitenland? Is de valuta over- of ondergewaardeerd?
- IMF/Wereldbank: bestaat er overeenstemming met het IMF? Vinden IMF-onderhandelingen plaats over Standby Credit of is zo'n krediet nog effectief? Wat is de positie van de Wereldbank vis à vis het land?

c. Sociaal beleid

Ter beoordeling van het sociaal beleid worden de volgende indicatoren geanalyseerd:

- inkomensbeleid: voert het land een inkomensbeleid en leidt dit tot concrete resultaten? Worden de rijken rijker, de armen armer?
- subsidiebeleid: is het prijssubsidiebeleid gericht op de behoeften van de laagste inkomensklassen? Meer gericht op het plattelands- of op de stedelijke bevolking?
- organisatievormen: worden vakbewegingen, boerenorganisaties, NGO's in staat gesteld zich effectief te organiseren?
- sociale voorzieningen: liggen basisonderwijs en gezondheidszorg (inclusief drinkwater) binnen het bereik van de gewone mensen?
- positie van de vrouw: wordt een emancipatoir beleid gevoerd ten aanzien van de positie van de vrouw?
- productiefactoren: wie hebben toegang tot kredieten? Voert men een landherverdelingsbeleid, hoe zijn de pachtverhoudingen?

Voorname criteria worden zodanig gehanteerd dat eerst op grond van de economische situatie en het economisch beleid een selectie wordt gemaakt en vervolgens wordt getoetst of de op deze wijze geselecteerde landen een zodanig sociaal beleid voeren dat het verstrekken van betalingsbalanssteun gerechtvaardigd is.

II.3. De verdeling van de middelen

Op basis van in de begroting beschikbare middelen worden de landen die in principe in aanmerking komen voor het betalingsbalanssteunprogramma getoetst aan de geldende criteria. Bij de invulling van de criteria per land wordt gebruik gemaakt van de op het departement beschikbare landkennis, Wereldbank- en IMF-documenten alsmede documentatie (begroting, Annual Development Plan) van het betreffende land zelf. Bij het vaststellen van het bedrag wordt als eerste indicatie uitgegaan van een input ter grootte van een 1/3 van het BNP. De bedoeling is namelijk om via het betalingsbalanssteunprogramma een zo substantieel mogelijke bijdrage te leveren aan een beperkt aantal landen ten behoeve van het economisch herstel. Over het algemeen kan gesteld worden dat in de praktijk aan de kleine landen meer dan 1/3 van het BNP wordt toegekend en dat bij grote landen de feitelijke toekenning lager is.

In Annex I wordt een overzicht gegeven van de landen die in de periode 1977-1987 betalingsbalanssteun van Nederland hebben ontvangen.

Een aantal conclusies kan getrokken worden uit dit overzicht. In de eerste plaats behoren de landen die betalingsbalanssteun ontvangen hebben in de afgelopen tien jaar tot de categorie «low income countries». In de tweede plaats heeft de hulp zich duidelijk geconcentreerd op Sub Sahara Africa. Het is vermeldenswaardig dat de uitkomst van de verdeling van de betalingsbalanssteunfondsen een brede ondersteuning hebben gekregen. De criteria zijn zodanig geobjectiveerd, dat uitgaande van de criteria de daaruit vloeiende verdeling als evenwichtig ervaren wordt. Ten

slotte zij vermeld dat Nederland bilateraal geen beleidsveranderingen aan het betreffende ontvangende land voorschrijft maar bij de selectie van de landen reeds rekening houdt met de beleidsaanbevelingen van de internationale donorgemeenschap, waarbij de visie van de Wereldbank steeds centraler is komen te staan.

III. UITVOERINGSMODALITEITEN

Het betalingsbalanssteunprogramma bestaat nagenoeg geheel uit schenkingsmiddelen, die in partioel ontbonden vorm aan het betreffende ontwikkelingsland worden aangeboden. De aanbieding van de betalingsbalanssteunfondsen geschiedt conform de financiële hulpprocedures (zie Instructie 18, Guidelines for Procurement) die eerder aan de Kamer is toegezonden].

III.1. Bestedingsafspraken

Op basis van de allocatiecriteria wordt een bedrag aan betalingsbalanssteunfondsen per land vastgesteld. Bij de aanbieding van de betalingsbalanssteun worden aan het betreffende land de bestedingscriteria medege-deeld, te weten de financiering van lopende importen ter benutting van de bestaande capaciteit in de landbouw-, industrie- en dienstensector.

Onderzoek heeft uitgewezen dat gemiddeld 50% van de import van de ontwikkelingslanden aan deze voorwaarden voldoet. Per land kunnen deze percentages afhankelijk van het ontwikkelingsniveau van de economie verschillen. De ambassade voert vervolgens met het coördinerend ministerie – meestal het Ministerie van Planning of van Financiën – overleg over de wijze van aanwending. Bij het maken van bestedingsafspraken wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de reeds lopende bilaterale programma's. Als algemene richtlijn geldt dat met name die bedrijfstakken geselecteerd worden die een zo groot mogelijke bijdrage leveren aan de economische groei. Op ad hoc basis worden missies (DCIS, Rijks Inkoop Bureau, Voedselvoorziening In- en Verkoop Bureau) uitgezonden voor technische ondersteuning ten behoeve van de identificatie en uitvoering.

Bij het maken van de afspraken wordt rekening gehouden met de sterke zijden van het Nederlandse exportpotentieel. Tevens wordt rekening gehouden met de mogelijkheid lopende importen te financieren voor Nederlandse bedrijven ter plekke.

Nadat er een principe-afpraak is over de besteding van de betalingsbalanssteunfondsen wordt door de ambassade een identificatiememorandum opgesteld waarin nader wordt ingegaan op de aard van de ontvangende instantie, hetzij een ministerie, parastataal of bedrijf, het belang van de leverantie voor de bestaande capaciteitsbenutting, de werkgelegenheidsaspecten alsmede de specificaties en leverantieschema van de te leveren goederen. Door de betreffende landendirectie wordt vervolgens het voorstel beoordeeld en formeel vastgelegd in een beoordelingsmemorandum.

III.2. Aankoopprocedures

Na vaststelling van het beoordelingsmemorandum wordt de aankoop in gang gezet. De belangrijkste elementen van de «Guidelines for Procurement» zijn dat voor aankopen boven US\$ 200 000 Internationaal – in Nederland en ontwikkelingslanden – getenderd wordt. Voor het opstellen van het tenderdocument, de bekendmaking en gunning is de ontvangende instantie in het ontwikkelingsland verantwoordelijk. De offertes worden beoordeeld op basis van prijs en kwaliteit van de aangeboden goederen conform de specificaties, rekening houdend met de

service-mogelijkheden ter plekke en de overige condities in de offerte-aanvraag. Deze beoordeling alsmede het te ondertekenen contact wordt voorgelegd aan het DGIS ter goedkeuring.

Nederland geeft in de meeste gevallen technische ondersteuning aan de aankoopinstantie ten behoeve van een efficiënte procedurele afhandeling. Daarnaast is er de mogelijkheid dat het ontwikkelingsland de aankoopbevoegdheid terug delegeert aan Nederland, waarna het Rijksinkoopbureau (RIB) te Zwolle of het Voedselvoorzienings In- en Verkoopbureau (VIB) te Brunssum namens het ontwikkelingsland de aankoop verzorgt conform de Guidelines. Om redenen van efficiency en coördinatie wordt er evenwel de voorkeur aan gegeven dat het ontwikkelingsland zelf de eerst verantwoordelijke is voor het gehele aankoopproces. De ontvangende instantie is de meest aangewezen om de tender uit te schrijven voor de gewenste goederen uitgaande van de beschikbare productiecapaciteit en productieplanning.

III.3. Betalingsprocedure

De financiële afhandeling geschiedt door de Nationale Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO) te Den Haag. Op verzoek van DGIS verstrekt de NIO aan het betreffende ontwikkelingsland de schenkingsmiddelen c.q. de leningen. Daarbij wordt afgesproken welke functionarissen gemachtigd zijn om te trekken op de aangeboden fondsen. Deze functionarissen zijn vervolgens geautoriseerd een betalingsafroep te verrichten. De voorwaarden waaraan een afroep moet voldoen, zijn – naast opgave van bedrag en begunstigde – mede afhankelijk van de betalingsmethode die op de transactie van toepassing is. De keuze van de betalingsmethode wordt door de gemachtigde instantie bepaald. De meest gebruikelijke zijn de directe betalingsmethode en de «letter of credits» methode. De NIO betaalt na overlegging van de vereiste documenten (onder andere het contract, het certificaat van origine, inspectierapport).

III.4. Voorlichting en verslaglegging

Alle bestedingsafspraken worden gepubliceerd in de Bestedingswijzer, een publikatie van de DGIS die maandelijks verschijnt. Reeds meer dan duizend bedrijven en instanties zijn geabonneerd op deze publikatie. In de Bestedingswijzer wordt de aard van de te leveren goederen gepubliceerd, het beschikbare bedrag, alsmede wie verantwoordelijk is voor het aankoopproces en het tijdschema.

Om het bedrijfsleven meer te interesseren in de mogelijkheden die het betalingsbalanssteunprogramma biedt, is in de eerste helft van 1987 een tweetal voorlichtingsbijeenkomsten gehouden, georganiseerd door het Nederlands Centrum voor Handelsbevordering (NCH). Op deze bijeenkomsten zijn de procedures nader toegelicht en zijn overzichten verstrekt van de gemaakte afspraken. De in 1985 en 1986 gemaakte afspraken zijn reeds eerder aan de Kamer toegestuurd (zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 700-V, nr. 40, blz. 53 t/m 56).

De financiële rapportage van het betalingsbalanssteunprogramma is vastgelegd in Financiële Overzichten Ontwikkelingssamenwerking (FOS), welke op dagbasis wordt bijgehouden. Daarnaast worden periodieke overzichten samengesteld ten behoeve van de voortgangsbesprekingen over de begroting.

IV. EVALUATIE

In 1986 zijn in beperkte zin evaluaties uitgevoerd met betrekking tot Bangladesh, Soedan en Zambia. Op grond van deze bevindingen kan gesteld worden dat voor een efficiënte besteding van de betalingsbalans-

steunfondsen het van essentieel belang is dat de wisselkoers een realistische afspiegeling is van de comparatieve kracht van de economie. Het veel voorkomende verschijnsel van een overgewaardeerde valuta bemoeilijkt een doelmatige afweging van de te selecteren bedrijfstak.

Naarmate de wisselkoers meer in overeenstemming is met de internationale concurrentiekracht van het betreffende land, kan en moet de verdeling van de beschikbare fondsen meer overgelaten worden aan de vragende partij. De toevoeging «moet» geldt vanwege het feit dat bij een (nagenoeg) vrije valutahandel, de Nederlandse fondsen moeilijk of niet gealloceerd kunnen worden ten behoeve van een specifiek bedrijf of sector omdat aan de Nederlandse fondsen beperkende voorwaarden verbonden zijn (besteding in Nederland en ontwikkelingslanden), terwijl er een alternatief aanwezig is in de vorm van vrije, internationaal besteedbare valuta. Een voorlopige tweede conclusie is dat meer aandacht geschonken zou moeten worden aan een analyse van de meest renderende bedrijfstakken. Ten slotte is het wenselijk meer aandacht te besteden aan voorlichting ter plekke over de aankoop- en betalingsprocedures.

Internationaal wordt erkend dat de evaluatie van betalingsbalanssteunfondsen c.q. programmahulp een gecompliceerde aangelegenheid is. De gecompliceerdheid betreft in de eerste plaats het feit dat het effect van de betalingsbalanssteun moeilijk meetbaar is op microniveau, terwijl bovendien moeilijk valt te bepalen of de betreffende leverantie – indien niet door Nederland gefinancierd – toch niet door het ontwikkelingsland uit eigen deviezen of door een andere donor gefinancierd zou zijn. Dit is het probleem van de «verwisselbaarheid». Daarentegen kan wel op grond van een macro-economische analyse worden vastgesteld wat de totale behoefte is in een land aan programmahulp/betalingsbalanssteun. De Wereldbank verstrekt per land aanbevelingen over de totale hulpbehoeften en maakt daarbij onderscheid tussen projecthulp en programmahulp/betalingsbalanssteun.

In overleg met het Nederlands Economisch Instituut (NEI) is een methode van evaluatie van programmahulp uitgewerkt, waarbij zowel de macro-economische verantwoording wordt onderzocht als richtlijnen worden gegeven voor de keuze van sectoren.

Het NEI beveelt aan om bij de analyse van de industriële sector uit te gaan van de zogenaamde «Domestic Resource Cost Ratio» en bij de landbouwsector de analyse te baseren op de «Economic Benefit Cost Ratio». Als maatstaf bij de «Domestic Resource Cost Ratio» worden de binnenlandse kosten gehanteerd die nodig zijn om een dollar toegevoegde waarde te genereren. Hoe hoger de kosten zijn des te minder efficiënt is de bedrijfstak. Bij de «Economic Benefit Cost Ratio» methode worden de economische kosten per ton landbouwproducten op de langere termijn vergeleken met de baten op de langere termijn. Voor de baten kan de wereldmarktprijs op langere termijn genomen worden, die gepubliceerd wordt door de Wereldbank. Deze methode zal op korte termijn worden toegepast voor de op handen zijnde evaluatie van de betalingsbalanssteun in Mozambique, Tenzania, Zambia en Zimbabwe.

ANNEX I

**Overzicht toekenning betalingsbalanssteunfondsen (1977-1987)
in mln. gld.**

1977	Bangladesh (45 mln.), Sri Lanka (35 mln.), Birma (30 mln.), Sierra Leone (10 mln.)
1978	Bangladesh, Burkina Faso, Soedan, Tanzania (ook voor schuldenregeling in totaal 108 mln.), Malawi (15 mln.), Jamaica (30 mln.)
1979	Soedan (50 mln.), Kenia (38 mln.), Zambia (27 mln.), Tanzania (30 mln.), Kaap Verdië (5 mln.), Guinee Bissau (10 mln.), Jamaica (25 mln.), Peru (35 mln.)
1980	Sri Lanka (38,5 mln.), Laos (25,5 mln.), Oeganda (45,6 mln.), Tanzania (57,5 mln.), Guinee Bissau (10 mln.), Jamaica (49 mln.), Nicaragua (35 mln.)
1981	Bangladesh (60 mln.), Tanzania (52 mln.), Soedan (25 mln.), Guinee Bissau (10 mln.), Kenia (40 mln.)
1982	Bangladesh (45 mln.), Sri Lanka (15 mln.), Zambia (15 mln.)
1983	Bangladesh, Oeganda, Soedan (25 mln.), Zambia, Zimbabwe (20 mln.), Guinee Bissau, Bolivia (12 mln.)
1984	Bangladesh (25 mln.), Gambia (10 mln.), Kaap Verdië (5 mln.), Mali (11 mln.), Mozambique (25 mln.), Oeganda (20 mln.), Soedan (20 mln.), Zambia (25 mln.), Zimbabwe (20 mln.), Bolivia (20 mln.), Peru (30 mln.), Costa Rica (30 mln. lening)
1985	Bangladesh (48,5 mln.), Kenia (10 mln.), Mali (10 mln.), Mozambique (20 mln.), Soedan (20 mln.), Tanzania (33 mln.), Zambia (20 mln. plus 18 mln. co-financiering met WB), Gambia (5 mln.), Ghana (18 mln. co-financiering met WB)
1986	Bangladesh (33 mln.), Gambia (5 mln.), Ghana (20 mln.), Guinee Bissau (5 mln.), Kaap Verdië (5 mln.), Kenia (10 mln.), Malawi (15 mln.), Mali (15 mln.), Mozambique (10 mln.), Nigeria (15 mln.), Rwanda (10 mln.), Senegal (25 mln.), Soedan (20 mln.), Tanzania (25 mln.), Zambia (30 mln.), Bolivia (35 mln.), Peru (15 mln.)
1987	Ghana (15 mln.), Malawi (10 mln.), Mali (15 mln.), Mozambique (25 mln.), Nigeria (10 mln.), Senegal (20 mln.), Zambia (20 mln.)

Afkortingen

ACS-landen	- Landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Zuidzee waarmee de Europese Gemeenschap een samenwerkingsovereenkomst (de zgn. Lomé-overeenkomst) heeft gesloten
BBP	- Bruto Binnenlands Produkt
BNP	- Bruto Nationaal Produkt
DAC	- Development Assistance Committee van de OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development)
DGIS	- Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
EG	- Europese Gemeenschap
ERP	- Economic Recovery Programme
FAO	- Food and Agriculture Organisation (van de Verenigde Naties)
Femac	- Foreign Exchange Management Committee (Zambia)
GDP	- Gross Domestic Product
IMF	- International Monetary Fund
INDP	- Interim National Development Programme
MNR	- National Resistance Movement
MT	- Metric tons
NCZ	- Nitrogen Chemicals of Zambia
NIO	- Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden
NP	- Nitro-fosfaat
NPK	- Nitro-kali-fosfaat
UNDP	- United Nations Development Programme
UNICEF	- United Nations International Children's Fund
USAID	- United States Agency for International Development

Bijlage I

OESO	- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
------	---

Bijlage II

SAL	- Structural Adjustment Loan
SECAL	- Sector Adjustment Loan

Bijlage IV

BOP	- Balance of Payment
BOPS	- Balance of Payment Support

BOT	- Bank of Tanzania
CIP	- Commodity Import Programme
CIS	- Commodity Import Support
EC	- European Community
EDM	- Electricidade de Mozambique
GoN	- Government of the Netherlands
GoP	- Government of Pakistan
GOZ	- Government of Zambia
HTS	- Holland Trade System
IBRD	- International Bank for Restructuring and Development (Wereldbank)
IS	- Import Support
KKF	- Kenneth Kaunda Foundation
MIE	- Ministry of Industry and Energy
MRC	- Multi-Sector Rehabilitation Credit
NCH	- Nederlands Centrum voor Handelsbevordering
NFC	- National Fertilizer Committee
SAP	- Structural Adjustment Programme
SEILA	- Secretariat for Light Industries
Tanseed	- Tanzania Seed Company
TCCA	- Tanzania Coffee Growers Association
TFA	- Tanzania Farmers Association
TSh	- Tanzania Shilling
UCPI	- Procurement Implementation Unit
UDS	- Unidades de Direcção
UNIDO	- United Nations Industrial Development Organisation

Bijlage V

BAB	- Banco Agrícola de Bolivia
BTMC	- Bangladesh Textile Mills Corporation
FPA	- Fertilizer and Pesticide Authority
FSE	- Fondo Social de Emergencia
IDB	- International Development Bank
LAB	- Lloyd Aero Bolivia
NAFC	- National Agricultural and Fisheries Council
NEP	- New Economic Policy
RPEP	- Rice Production Enhancement Programme
TOR	- Terms of Reference
WES	- Wage Earner Scheme

Bijlage VI

CIF	- Cost, Insurance, Freight
FOB	- Free on Board
FOS	- Financiële Administratie Ontwikkelingssamenwerking

ODA	- Overseas Development Administration
NCH	- Nederlands Centrum voor Handelsbevordering
NCM	- Nederlandse Credietverzekering Maatschappij
NEI	- Nederlands Economisch Instituut
NGO's	- Non-Government Organisations
RIB	- Rijks Inkoop Bureau
VIB	- Voedselvoorzienings In- en Verkoopbureau

Literatuur

Literatuur waarnaar in de tekst wordt verwezen

- Rapport van de Werkgroep Betalingsbalansproblematiek*. ['s-Gravenhage]: Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken, januari 1983.
- Notu Herijking bilateraal beleid*. 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij, 1984.
- Landen- en Regiobeleidsplannen*. 's-Gravenhage : Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1985–1986, 19 410, nr. 1 (13 februari 1986).
- Sub-Sahara Afrika* : [notitie]. 's-Gravenhage : Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1985–1986, 19 502, nrs. 1–2 (28 april 1986).
- Betalingsbalanssteun Bolivia*. [rapport van een korte missie april–mei 1986], mei 1986.
- Betalingsbalanssteunprogramma* : [notitie]. 's-Gravenhage : Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1986–1987, 20 007, nrs. 1–2 (16 juni 1987).
- Beleidsplan voor de ontwikkelingssamenwerking met [Tanzania, Pakistan, Zuidelijk Afrika, De Sahel, Sudan, Egypte, Kenya, Bangladesh, India, Indonesië, Noordjemen] voor de periode 1989–1992 van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken, ('s-Gravenhage), December 1988 (11 delen).*
- Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking [inzake de problematiek van aanpassingsprogramma's]*. 's-Gravenhage : Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1988–1989, 20 800, nr. 152 (6 juli 1989).

Overige literatuur

- Review of Commodity and Maintenance Aid to Bangladesh*. London: Overseas Development Administration, (EV 358), January 1981.
- Sidman, B., Crosswell, M. a.o., *Jamaica: The Impact and Effectiveness of the PL 480 Title I Program*. U.S. Agency for International Development, (A.I.D. Project Impact Evaluation Report No. 51), February 1984.
- Development Associates, Inc. *Evaluation Guidelines for Nonproject Assistance: Commodity Import Programs (CIPs) and CIP-Like Activities*. U.S. Agency for International Development, (A.I.D. Program Design and Evaluation Methodology Report No. 4), August 1985.
- Chowdhury, A.U., Jansen, E.G. & Koht Norbye, O.D., *Norway's Commodity Assistance and Import Support to Bangladesh*. A study commissioned by the Norwegian ministry of Development Cooperation, Prepared by Chr. Michelsen Institute Development Research and Action Programme (DERAP). Bergen: Norway, January 1986.

- Report Netherlands Fertilizer Mission to India*, [Two Volumes]. Haren: Ministry of Agriculture and Fisheries, Institute for Soil Fertility/Ministry of Foreign Affairs, Directorate-General for Development Cooperation, January 1986.
- Rodts, P.A. & Dool, T. van den, *Evaluation of Netherlands Bilateral Commodity Aid Programme to Bangladesh*. Draft Final Report. Ministry of Foreign Affairs, Directorate General of International Cooperation, March 1986.
- Dunlop, K., The DPA Group Inc. in association with Gaucher Pringle Consultants Inc, Magee Robertson Inc. & Strategic Management Associates Inc., *Evaluation of CIDA's Economic Support Activities Integrated Report*. Final Report. Canadian International Development Agency (CIDA), September 1986.
- Structural Adjustment Lending. A First Review of Experience*. Washington D.C.: The World Bank, Operations Evaluation Department, Report No. 6409, September 1986.
- Cornia, G.A., Jolly, R. & Stewart, F. (eds.), *Adjustment with a Human Face*. Volume I: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth. Oxford: Clarendon Press, 1987.
- Jalakas, R., *Foreign Exchange Zambia. An Evaluation of the Auction System in the Zambian Economy*. Stockholm: Swedish International Development Authority, (SIDA Evaluation Report, Government, Zambia; 1987/2), 1987.
- O'Keefe, Ph. & Blom, P. v., *Evaluation of Dutch Commodity Aid 1986 to the Sudan*. E.T.C., March 1987.
- Bowles, W.D., *The Theory and Practice of Policy-Based Nonproject Assistance*. Draft. Prepared for the Center for Development, Information and Evaluation, Agency for International Development, July 1987.
- Commodity Import Support (CIS) of the Netherlands to Tanzania. Evaluation 1982-1986 and Appraisal 1988-1991*, [Three Volumes]. Rotterdam: Netherlands Economic Institute, [1987].
- Evaluation and Appraisal of Import Support of the Netherlands to Pakistan*. Rotterdam: Netherlands Economic Institute, October 1987.
- Evaluation of Non-Project Assistance*. Development Assistance Committee DAC (87)28, November 1987.
- Vylder, S. de, *Import Support to Tanzania: The Macroeconomic Framework and Medium-Term Prospects*. [SIDA], Studies from the Evaluation Section, Planning Secretariat, 1/1988.
- Evaluation of the Netherlands Commodity Import Programme (CIP) to Zimbabwe*. [Three Volumes]. Rotterdam: Netherlands Economic Institute, April 1988.
- Tanzania Commodity Assistance. Evaluation Report Prepared by a Danida Mission Visiting Tanzania from March 2 to March 18, 1988*. Copenhagen: Danish International Development Agency, (Ref. No. 104 Tanz.1/Eval.), April 1988.
- Evaluation of the Netherlands Commodity Import Programme (CIP) to Mozambique*. [Three Volumes]. Rotterdam: Netherlands Economic Institute, July 1988.
- Foreign Aid: Better Management of Commodity Import Programs Could Improve Development Impact*. Washington D.C.: U.S. General Accounting Office, (GAO/NSIAD-88-209), September 1988.
- Evaluation of the Netherlands Commodity Import Programme to Zambia*, [Three Volumes]. Rotterdam: Netherlands Economic Institute, October 1988.

- Skarstein, R., Havnevik, K.J. & Mmbaga, W.D.S., *Norwegian Commodity Import Support to Tanzania – Background, Design and Implications*. Revised. Trondheim: November 1988.
- Adjustment Lending. An Evaluation of Ten Years of Experience*. Washington: The World Bank, Country Economics Department, (Policy & Research Series; No. 1), December 1988.
- Report of the Netherlands Fertilizer Mission to the Philippines*. The Hague: Ministry of Agriculture and Fisheries/Ministry of Foreign Affairs, Directorate-General for International Cooperation, December 1988.



(ISBN 90 5146 012 0)

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN, DIRECTORAAT GENERAAL INTERNATIONALE SAMENWERKING, INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING TE VELDE (I.O.V.) BEZUIDENHOUDING (ITSEWEG 67)