

Samenvatting

Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen

Evaluatie van de schuldverlichtings-
overeenkomst van 2005 tussen de
Club van Parijs en Nigeria

Samenvatting

Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen

Evaluatie van de schuldverlichtings-
overeenkomst van 2005 tussen de
Club van Parijs en Nigeria

Proloog

Het voor u liggende rapport is de samenvatting van het hoofdrapport van de gemeenschappelijke evaluatie van de in 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria overeengekomen schuldverlichting.

In 2009 startten de evaluatiediensten van de Belgische Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale samenwerking, DBE) en van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, IOB) de voorbereidingen voor de evaluatie. De uitnodiging aan andere evaluatiediensten van het *DAC Network on Development Evaluation* eraan deel te nemen kon zich in een warme belangstelling van potentiële deelnemers verheugen, maar leverde om verschillende redenen geen actieve deelname op. Na een internationale aanbesteding (begin 2010) werd de evaluatieopdracht gegund aan een consortium bestaande uit Ecorys Nederland BV en Oxford Policy Management (OPM).

De schuldenregeling die de schuldeisers van Nigeria, verenigd in de Club van Parijs, en de regering van de Federale Republiek van Nigeria in oktober 2005 sloten was op zijn minst controversieel te noemen. Nigeria was zijn crediteuren ruim USD 30 miljard schuldig. Hiervan betaalde Nigeria uit de hoge opbrengsten uit de olie-exploitatie USD 12 miljard terwijl de crediteuren USD 18 miljard kwijtscholden. Dat was geen bagatel, 18.000 miljoen dollar, in euro's van die tijd omgerekend 12.000 miljoen euro.

De controverse over deze schuldverlichtingsovereenkomst hield de gemoederen flink bezig, niet alleen in sommige crediteurlanden maar ook in Nigeria, met meer dan 150 miljoen inwoners het meest bevolkte land van het Afrikaanse continent. De discussie werd aan beide zijden echter vaak gevoerd op basis van soms twijfelachtige argumenten, eerder op politieke overtuiging dan op feiten berustend. In de crediteurlanden hingen tegenstanders van de schuldenregeling een beeld op van Nigeria als een bijna *failed state* waar corruptie hoogtij vierde, de grote massa van de bevolking niet deelde in de opbrengsten van de olierijkdom, en politiek, religieus en etnisch geweld telkens weer tot uitbarsting kwamen en van de rechtsstaat en de democratie een schertsvertoning maakten. Het was hoog tijd dat een onafhankelijke evaluatie meer helderheid zou brengen in de voorgeschiedenis, aard, en gevolgen van deze op een na grootste schuldkwijtschelding ooit, na die van Irak in 2004.

De vier meest prangende vragen waren: Waarom deze schuldverlichting? Was het een juist besluit om deze schuldverlichtingsovereenkomst te sluiten? En moest dat zoveel kosten? Tot slot, niet onbelangrijk, wat heeft het opgeleverd, wat waren de resultaten?

In deze evaluatie heeft een internationaal team van onafhankelijke evaluatoren deze vragen allereerst uitgewerkt in bijna 30 subvragen en vervolgens op kundige wijze beantwoord. De antwoorden liggen voor u. De werkelijkheid is altijd meer genuanceerd dan one-liners, maar één zaak staat voorop: de schuldenregeling was in het voordeel van beide partijen. Nigeria – in omvang de tweede economie van Sub-Sahara Afrika – zag hiermee zijn buitenlandse schuld bijna geheel verdwijnen; de crediteurlanden kregen meer terug dan ze verwacht hadden. Hoe dat in elkaar steekt maakt de evaluatie op heldere wijze duidelijk.

Waren er dan geen verliezers? Volgens sommigen wel. In die landen waar deze schuldkwijtschelding gemeld werd als overheidshulp, *Official Development Assistance*, en niet bóvenop het bestaande budget kwam, maar ten laste van de bestaande begroting voor ontwikkelingssamenwerking, moesten andere ontwikkelingsrelevante uitgaven wijken voor deze kwijtschelding van overwegend exportkredieten die, naar alle waarschijnlijkheid, bij het aangaan óók wederzijds voordeel vertegenwoordigden.

De analyse door het evaluatieteam is sterk gebaseerd op de interventietheorie die aan het fenomeen schuldverlichting ten grondslag ligt en de onderliggende mechanismen zijn vrij technisch van aard. Daarom hebben wij ervoor gekozen om naast het Engelstalige hoofdrapport, dat overigens een uitstekende Verklarende Woordenlijst bevat, twee verschillende samenvattingen aan te bieden. De voor u liggende samenvatting is van de hand van de evaluatoren en gebruikt vakjargon dat vooral voor specialisten begrijpelijk is. Daarnaast is een verkorte versie geschreven die voor een grotere groep van geïnteresseerden toegankelijk is, die niet de rijkdom aan technische analyses en details heeft, maar op een heldere manier duidelijk in beeld brengt wat de hoofdbevindingen, conclusies en geleerde lessen zijn van deze gezamenlijke evaluatie. De specialistische samenvatting is in drie talen beschikbaar, Engels, Frans en Nederlands, de niet-specialistische verkorte versie in het Frans en het Nederlands.

De geïnteresseerde lezer wordt aldus op verschillende wijzen bediend. Het hoofdrapport bevat de volledige inhoudelijke tekst, inclusief Annexen en een *Executive Summary*. Het hoofdrapport en de Engelse samenvatting gaan vergezeld van een CD-rom die naast het volledige hoofdrapport ook een interessante nota over het land Nigeria bevat, speciaal geschreven voor de niet met dit Westafrikaanse land bekend zijnde lezer. Deze achtergrondinformatie over Nigeria is opgesteld door Dr Bukola Adeyemi Oyeniya van de Faculteit voor Geschiedenis en Internationale Betrekkingen van de Joseph Ayo Babalola Universiteit te Ikeji-Arakeji Nigeria.

Alle documenten zijn ook te vinden op <http://diplomatie.belgium.be/nl> ,
<http://diplomatie.belgium.be/fr> en <http://www.minbuza.nl>

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de voor u liggende samenvatting van het hoofdrapport berust bij de evaluatoren. De Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking (DBE) en de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) staan volledig achter de kwaliteit van de evaluatie.

Proloog

Tot slot bedanken wij allen die als respondent hebben meegewerkt aan deze evaluatie. De namen van de geïnterviewden staan in Annex 3 van het hoofdrapport. Wij bedanken ook de leden van de Abuja Adviesgroep en de Europese Referentiegroep (zie Colofon) voor de constructieve ideeën en de nuttige commentaren op de verschillende ontwerp teksten.

Aan u, de lezer, nu het woord. Evalueren heeft als doel 'verantwoorden' en 'leren'. Wij wensen u veel leesplezier.

Dominique de Crombrugghe de Loringhe
Bijzonder Evaluator van de Internationale Samenwerking
Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking
FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Prof. dr. Ruerd Ruben
Directeur, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Voorwoord van de auteurs

Het hoofdrapport, waarvan dit een samenvatting is, is het resultaat van samenwerking, zowel binnen het team als met anderen. De auteurs danken de teamleden Kenneth Chukwuemeka en Adewumi Olajide Ogunsola voor hun inspirerende ideeën en voor hun belangrijke bijdrage aan het verzamelen en verwerken van belangrijke rapporten en andere gegevens zowel voor als tijdens het veldbezoek in Nigeria. We danken verder alle geïnterviewden in Nigeria, Brussel, Den Haag en Washington DC voor de openhartige gesprekken en de bereidheid belangrijke informatie met ons te willen delen. Ook willen wij de Abuja Adviesgroep, de Europese Referentiegroep en de Stuur- en Management Groep van deze joint evaluatie danken voor de constructieve ideeën en het nuttige commentaar op onze presentaties en de verschillende ontwerp teksten. Wij hebben ook veel baat gehad bij het commentaar van Ed Humphry van Oxford Policy Management (OPM) en Albert de Groot van ECORYS tijdens de diverse fasen van het schrijven van dit rapport. Daniel Rogger gaf als interne *peer reviewer* nuttig advies en waardevolle suggesties voor verbeteringen van het rapport. In Nigeria zorgde Mariam Obia Chukwuemeka voor een uitstekende organisatie van het veldbezoek. In Europa droegen student-assistenten Luuk de Blok, Bianca Huizer en José Nederhand bij aan de totstandkoming van dit rapport. Wij danken allen uit de grond van ons hart.

De auteurs zijn verantwoordelijk voor de inhoud van dit rapport.

Geske Dijkstra (*Team leader*)
Boladale Akanji
Christian Hiddink
Sanga Sangarabalan
François-Xavier de Mevius

Inhoudsopgave

Proloog

Voorwoord van de auteurs

Kaart 1 Afrika – Nigeria	10
Kaart 2 De 36 deelstaten van de federale republiek Nigeria	13
Kaart 3 Afrika's top-5: bevolking en economie	13

Tabellen	8
----------	---

Grafieken	9
-----------	---

Geschiedenis Nigeria in het kort	11
----------------------------------	----

Afkortingen	14
-------------	----

6	1 Inleiding	16
	1.1 Doelstelling van de evaluatie	17
	2 Evaluatiemethodologie, -aanpak en -organisatie	18
	2.1 Methodologie	19
	2.2 Aanpak	20
	2.3 Organisatie	21
	3 Context en achtergrond	22
	3.1 Inleiding	23
	3.2 Oorsprong en aard van Nigeria's schuld	23
	3.3 Schuldenbeleid en -beheer	24
	3.4 Houdbaarheid van de schuld	27
	4 Inputs	28
	4.1 Inleiding	29
	4.2 De schuldverlichting	29
	4.3 Belangrijkste actoren in Nigeria	31
	4.4 Doelstellingen van Nigeria en <i>ownership</i>	31
	4.5 Doelstellingen van de Club van Parijs	32
	4.6 Nederlands en Belgisch beleid	32
	4.7 Vergelijking met internationaal schuldverlichtingsbeleid	33
	5 Outputs	34
	5.1 Inleiding	35
	5.2 <i>Counterfactual</i> schuld en schuldbetalingen	35

5.3	Beleidsvorming vóór en na de schuldverlichtingsovereenkomst	37
5.3.1	Feitelijk uitgevoerde hervormingen	37
5.3.2	Effect van het schuldverlichtingsakkoord op de hervormingen	39
5.4	Overheidsfinanciën	39
5.4.1	Feitelijke ontwikkeling in de overheidsfinanciën	39
5.4.2	Effect van het schuldenakkoord op de overheidsfinanciën	41
5.5	Effect van het schuldenakkoord op de betalingsbalans	42
5.6	Schuldenbeheer	42
5.6.1	Feitelijke ontwikkelingen in het schuldenbeheer	42
5.6.2	Effect van het schuldverlichtingsakkoord op het schuldenbeheer	43
5.7	Uitgaven voor de millennium ontwikkelingsdoelen en het VAF	43
5.7.1	Feitelijke uitgaven voor de millenniumdoelen	43
5.7.2	Millenniumdoelen uitgaven en het schuldverlichtingsakkoord: het VAF	45
5.7.3	Additionaliteit	47
6	Outcomes	48
6.1	Inleiding	49
6.2	Houdbaarheid van de schuld	49
6.3	Verbetering van beleid	52
6.4	Rente en kredietwaardigheid	53
6.5	Instroom van particulier kapitaal en particuliere investeringen	53
6.6	Macro-economische stabiliteit	54
6.7	Goed bestuur	55
6.8	Toegang tot, en kwaliteit van overheidsdiensten	56
7	Impact, duurzaamheid en lessen	60
7.1	Inleiding	61
7.2	Impact op economische groei	61
7.3	Effecten van economische groei op inkomensarmoede	63
7.4	Direct effect op inkomensarmoede en sociale indicatoren	64
7.5	Duurzaamheid	64
7.6	De lessen	65

Tabellen

Tabel 1	Interventietheorie schuldverlichting	19
Tabel 2	De schuldverlichtingsovereenkomst van de Club van Parijs en Nigeria van oktober 2005, in miljard dollar	30
Tabel 3	Aandeel van uitgaven voor geselecteerde millenium ontwikkelingsdoelen gerelateerde sectoren in de totale federale uitgaven (lopende uitgaven plus investeringen), in %, 2004-2008	44
Tabel 4	Aandeel van investeringsuitgaven voor geselecteerde millenium ontwikkelingsdoelen gerelateerde sectoren in de totale federale investeringsuitgaven, in %, 2004-2008	44
Tabel 5	Transparency International – Corruptie Index voor Nigeria 2001-2009	55
Tabel 6	Geselecteerde indicatoren voor de toegang tot sociale voorzieningen, in %, 2003-2009	58
Tabel 7	Verbeteringen en verslechtingen van geselecteerde indicatoren voor de toegang tot sociale voorzieningen, in %, 2006-2008	58
Tabel 8	Groei van het BBP per sector, in %, 2004-2008	62
Tabel 9	Ongelijkheid (Gini coëfficiënt, 1996-2004) en Armoede (2004-2007), per regio	63

Grafieken

Grafiek 1	Uitbetaalde leningen onder verschillende politieke leiders, in miljard dollar, 1970-2002	24
Grafiek 2	Verhouding buitenlandse overheidsschuld / BBP, in %, 1977-2004	25
Grafiek 3	De schuld van Nigeria aan de crediteurlanden van de Club van Parijs, in miljard dollar, 1985-2004	27
Grafiek 4	Werkelijke en <i>counterfactual</i> buitenlandse schuld, en schuldvoorraad <i>output</i> , in miljard dollar	36
Grafiek 5	Geconsolideerde overheidsinkomsten en -uitgaven en de totale balans, in miljard naira, 2000-2009	40
Grafiek 6	Gemiddelde jaarlijkse olieprijs (<i>Bonnie light</i>) per vat van 159 liter, in dollars, 2000-2009	41
Grafiek 7	Aandeel van begrote uitgaven voor de millenium ontwikkelingsdoelen gezondheid en onderwijs in de totale uitgaven (investeringen en lopende uitgaven), op federaal niveau, in %, 2005-2009	45
Grafiek 8	De toewijzing van het Virtuele Armoedefonds aan federale sectoren, in %, 2006-2010	46
Grafiek 9	Aandeel van VAF uitgaven in de totale investeringsuitgaven van de federale overheid voor onderwijs en gezondheidszorg, in %, 2006-2008	47
Grafiek 10	Werkelijke en <i>counterfactual</i> NCW buitenlandse schuld/export en NCW buitenlandse schuld/overheidsinkomsten, in %, 2003-2009	50
Grafiek 11	Totale schuld als percentage van het BBP en de totale schuldendienst als percentage van de overheidsinkomsten, 2002-2009	51
Grafiek 12	Binnenlandse schuld als percentage van het BBP en de binnenlandse schuldendienst als percentage van de overheidsinkomsten, 2002-2009	52
Grafiek 13	Buitenlandse directe investeringen en buitenlandse beleggingen in aandelen en obligaties, in miljard dollar, 2004-2009	54
Grafiek 14	Kaufmann indicatoren voor Goed Bestuur, Nigeria, 2000-2008	56
Grafiek 15	Groei van het BBP (olie en niet-olie gerelateerd, en totaal), in %, 2000-2009	62



Kaart 1 Afrika - Nigeria

Geschiedenis Nigeria in het kort

Voor de kolonisatie

500 v. Chr.	Eerste nederzettingen Nok, begin IJzertijd.
Vanaf ca. 11e eeuw	Koninkrijken en stadstaten ontstaan.
16e – 18e eeuw	Transatlantische slavenhandel.
Begin 19e eeuw	Islamitisch rijk Fulani.
Rond 1850	Britten vestigen zich rond Lagos.
Tweede helft 19e eeuw	Christelijke missionarissen actief in zuiden Nigeria.

Kolonisatie

Vanaf 1903	Groot-Brittannië heerst via lokale leiders over zuiden en noorden Nigeria.
1914	Groot-Brittannië voegt noordelijke en zuidelijke regio samen.
1958	Shell begint met olieproductie in Nigerdelta.

Onafhankelijkheid

1960	Nigeria onafhankelijk van Groot-Brittannië.
1962-1963	Religieuze en etnische spanningen door volkstellingen.

Militair regime

1966	Militaire coup, gevolgd door tegencoup.
1967-1970	Mislukte poging van drie zuidoostelijke staten om republiek Biafra te vestigen. Burgeroorlog kost naar schatting een miljoen mensen het leven.
Jaren zeventig	Olieproductie Nigeria groeit explosief.
1976	Generaal Olusegun Obasanjo wordt staatshoofd en belooft democratische verkiezingen.
1979-1983	Tijdelijke onderbreking militair bewind. Civiele regering onder leiding van Shehu Shagari.
1983	Militaire coup, generaal Muhammad Buhari wordt staatshoofd.

- 1985** Generaal Ibrahim Babangida neemt de macht over.
- 1993** Babangida treedt gedwongen af nadat hij democratische verkiezingen herroepen heeft. Ernest Shonekan aan het hoofd van een interim-regering. Shonekan aan de kant geschoven door generaal Sani Abacha.
- 1995** Executie Ken Saro-Wiwa en acht andere actievoerders tegen olieindustrie in Ogoni-gebied. Sancties Europese Unie, Nigeria uit het Gemenebest gezet.
- 1998** Abacha overlijdt. Generaal Abdulsalami Abubakar volgt hem op. Nigeria treedt weer toe tot Gemenebest, einde sancties Europese Unie.

Burgerregeringen

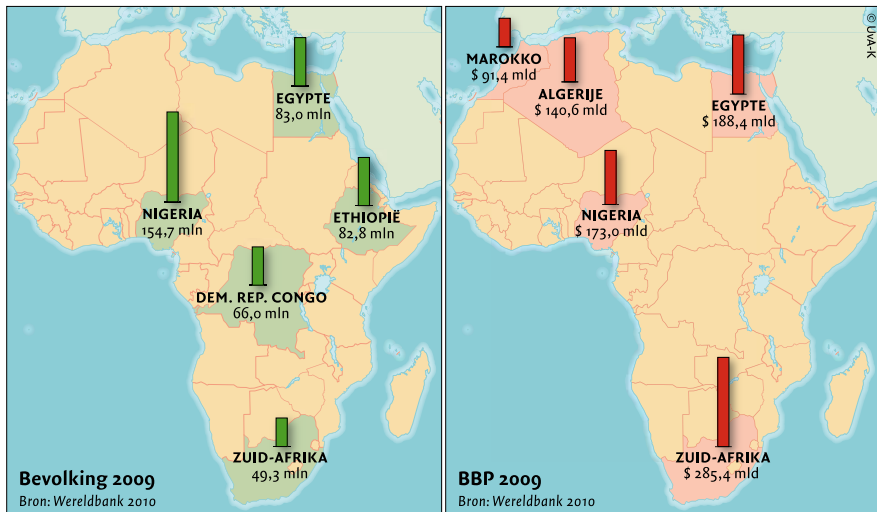
- 1999** Olusegun Obasanjo president na democratische verkiezingen.
- 2000** Sharia in noordelijke deelstaten. Honderden doden bij gewelddadigheden tussen christenen en moslims.
- 2001** Duizenden ontheemden door etnische conflicten in deelstaat Benue.
- 2003** Obasanjo gekozen voor tweede termijn, na betwiste verkiezingen.
- 2004** Noodtoestand in deelstaat Plateau na geweld tussen christenen en moslims.
- 2005** Club van Parijs en Nigeria sluiten overeenkomst voor schuldverlichting.
- 2007** Umaru Yar'Adua in april gekozen tot president van Nigeria.
- 2008** Olieprijs stijgt, mede door geweld militante groeperingen in Nigerdelta.

Minstens tweehonderd doden bij gewelddadigheden tussen christenen en moslims in Jos, deelstaat Plateau, in november.
- 2009** Islamistische beweging Boko Haram probeert in juli met geweld de sharia aan het hele land op te leggen. Honderden doden in het noordoosten van Nigeria.
- 2010** Minstens 269 doden bij geweld tussen christenen en moslims in Jos in januari en maart.

President Umaru Yar'Adua overlijdt in mei na lang ziekbed. Vice-president Goodluck Jonathan volgt hem op. Verkiezingen worden gepland voor april 2011.

In december dertig doden in deelstaat Plateau na bombardement op kerstavond.

Kaart 2 De 36 deelstaten van de federale republiek Nigeria



Kaart 3 Afrika's top-5: bevolking en economie

Afkortingen

BBP	Bruto Binnenlands Product
CBN	Centrale Bank van Nigeria
CGS	Conditional Grant Scheme, Voorwaardelijke Uitkeringsstelsel
CWIQ	Core Welfare Indicators Questionnaire, Enquête naar essentiële welzijnsindicatoren
DAC	Development Assistance Committee, Commissie voor Ontwikkelingshulp
DBE	Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking, Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (België)
DMO	Debt Management Office, Bureau voor Schuldbeheer
DSA	Debt Sustainability Analysis, schuldhoudbaarheidanalyse
EFCC	Economic and Financial Crimes Commission, Commissie voor Economische en Financiële Misdaden
ESMG	Evaluation Steering and Management Group, Stuur- en managementgroep van de evaluatie
BDI	Buitenlandse Directe Investerings
GDF	Global Development Finance (Database van de Wereldbank)
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries, Zwaar verschuldigde arme landen
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development, Internationale Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, Wereldbank
ICPC	Independent Corrupt Practices Commission, Onafhankelijke Commissie voor Corrupte Activiteiten
IDA	International Development Association, Internationale Ontwikkelingsvereniging, van de Wereldbank
IFI	Internationale Financiële Instelling
IMF	International Monetary Fund, Internationaal Monetair Fonds
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, Ministerie van Buitenlandse Zaken (Nederland)
I-PRSP	Interim Poverty Reduction Strategy Paper, Interim PRSP
M&E	Monitoring en Evaluatie
N	Naira
NAPEP	National Poverty Eradication Programme, Nationaal Armoede Bestrijdings Programma
NBS	National Bureau of Statistics, Nationaal Bureau voor de Statistiek
NEEDS	National Economic Empowerment and Development Strategy, Nationale Strategie voor Economische Versterking en Ontwikkeling
NGO	Non Governmental Organisation, Niet Gouvernementele Organisatie
NISER	Nigerian Institute of Social and Economic Research, Nigeriaans Instituut voor Sociaal en Economisch Onderzoek
NCW	Netto Contante Waarde
OAGF	Office of the Accountant General to the Federation, Rekenkamer van de Federatie
ODA	Official Development Assistance, officiële ontwikkelingshulp
OPEN	Overview of Public Expenditure of NEEDS, Overzicht van de overheidsuitgaven voor NEEDS

OSSAP	Office of the Senior Special Assistant to the President, Bureau van de speciale senior assistent van de president
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper, Armoede Bestrijdings Strategie
PSI	Policy Support Instrument, Beleid Ondersteunend Instrument
SEEDS	States Economic Empowerment and Development Strategy, Staats Strategie voor Economische Versterking en Ontwikkeling
TI	Transparency International
VAF	Virtueel Armoede Fonds

1

Inleiding

1.1 Doelstelling van de evaluatie

Het doel van de evaluatie is tweezijdig; ten eerste, het verantwoorden van 18 miljard dollar aan ODA middelen (Officiële Ontwikkelingshulp) gebruikt voor schuldsanering aan Nigeria¹ en de betaling van ongeveer 12 miljard dollar door Nigeria aan haar crediteuren. Ten tweede, om te leren van de ervaringen met alle onderdelen van deze overeenkomst, inclusief de voorwaarden die eraan verbonden waren. Hoewel deze evaluatie is uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse en Belgische evaluatie-afdelingen, wordt verwacht dat de resultaten ook relevant zullen zijn voor de dertien andere betrokken crediteuren, voor Nigeria alsook voor een breder publiek van academici en beleidsmakers. Aangezien het onmogelijk is om de effecten van de schuldverlichting van België en Nederland te scheiden van die van de overige dertien crediteuren, analyseren we de impact van de totale Club van Parijs overeenkomst.

De evaluatie kent zes algemene evaluatievragen en 29 specifieke evaluatievragen die betrekking hebben op de achtergrond, inputs, outputs, resultaten, impact, duurzaamheid en lessen voor de toekomst. De zes algemene evaluatievragen zijn:

1. Welke politieke, economische en institutionele ontwikkelingen hebben geleid tot deze schuldverlichtingsovereenkomst?
2. Heeft de schuldverlichtingsovereenkomst geleid tot een houdbare schuld?
3. Welke rol hebben de voorwaarden van de schuldverlichtingsovereenkomst gespeeld?
4. Hoe effectief was het Virtuele Armoedefonds (*Virtual Poverty Fund*)?
5. Hoe duurzaam zijn de resultaten?
6. Welke lessen kunnen getrokken worden met betrekking tot de juistheid en toepasbaarheid van de interventietheorie waarop schuldverlichting is gebaseerd, als middel om bij te dragen aan economische groei en armoedevermindering?

¹ Volgens DAC criteria (*Development Assistance Committee – Commissie Ontwikkelingshulp*) wordt het kwijtschelden van exportkredietleningen geassocieerd als ODA, en kwijtschelding van hulpleningen niet omdat hulpleningen al meegeteld zijn als ODA bij het verstrekken ervan. Exportkredietleningen vormden bijna 98% van de totale kwijtschelding, zie sectie 3.3.1 van het hoofdrapport.

2

Evaluatiemethodologie, -aanpak en -organisatie

2.1 Methodologie

Voor deze evaluatie is een *logical framework* ontwikkeld. De theorie achter dit *logical framework* is dat schuldvermindering een positief effect kan hebben op economische groei, dat kan optreden via drie mogelijke kanalen:

- Het voorraadkanaal: Een vermindering van de hoeveelheid uitstaande schuld, de 'schuldvoorraad', kan leiden tot een vermindering van de *debt overhang*. Dan wordt de toekomst niet meer belast met hoge rente- en aflossingsverplichtingen en dit kan leiden tot méér particuliere investeringen, tot hernieuwde toegang tot de internationale kapitaalmarkt, en tot beter overheidsbeleid;
- Het stroomkanaal: Een lagere schuldendienst kan leiden tot meer beschikbare middelen voor import (effect op de betalingsbalans) en creëert begrotingsruimte voor publieke investeringen in fysieke en sociale infrastructuur (effect op de begroting) waardoor de overheidsdienstverlening kan verbeteren;
- Het conditionaliteitskanaal: De beleidsvoorwaarden gekoppeld aan de schuldverlichtingsovereenkomst kunnen leiden tot beter beleid; als de juiste voorwaarden zijn gesteld kunnen deze condities economische groei stimuleren en armoede verminderen door, bijvoorbeeld, een toename in overheidsinvesteringen en sociale uitgaven.

De mogelijke effectketen van inputs via outputs en outcomes naar impact in de drie kanalen wordt gevisualiseerd in Tabel 1.

Tabel 1 Interventietheorie schuldverlichting			
	Schuldvoorraad	Stroom schuldbetalingen	Conditionaliteit
Input	De betaling door Nigeria, de kwijtschelding en de terugkoop		Voorwaarden voor beleid en bestuur
Output	Afname schuldomvang	Lagere schuldendienst, toename overheidsuitgaven voor investeringen en millenniumdoelen	Veranderingen in beleid en bestuur
Outcome	<ul style="list-style-type: none"> • Hogere instroom privaat kapitaal • Toename particuliere investeringen • Beter beleid 	Hogere kwaliteit van, en betere toegang tot publieke diensten	<ul style="list-style-type: none"> • Verbetering investeringsklimaat leidend tot hogere particuliere investeringen • Meer en betere overheidsdiensten
Impact	Economische groei en vermindering van de armoede		

2.2 Aanpak

De evaluatie omvatte een bureaustudie en een veldstudie. Tijdens de bureaustudie werden interviews gehouden in Brussel, Den Haag en Washington. Het veldonderzoek bestond uit twee bezoeken aan Nigeria. Tijdens het eerste bezoek aan Nigeria is het team twee weken in Abuja geweest, de federale hoofdstad van Nigeria, van 2 tot 14 augustus 2010. Tijdens dit bezoek heeft het team interviews gehouden bij overheidsinstanties, NGOs (niet-gouvernementele organisaties) en met vertegenwoordigers van ontwikkelingsorganisaties en de particuliere sector. Tussen 15 en 20 augustus hebben drie teamleden een bezoek gebracht aan twee deelstaten, te weten Kano en Cross River State, om de mogelijke effecten op staatsniveau op overheidsuitgaven en armoede (in de context van het *Virtual Poverty Fund*), beheer van overheidsfinanciën en schuldenbeheer te analyseren. De bezoeken aan de twee deelstaten waren niet bedoeld om bevindingen op federaal niveau te staven, maar om te illustreren hoe deze twee staten aankeken tegen de schuldverlichtingsovereenkomst en of deze twee staten directe effecten van de schuldverlichtingsovereenkomst hebben waargenomen.

2.3 Organisatie

Deze evaluatie is geïnitieerd en begeleid door de evaluatiediensten van de Belgische en Nederlandse ministeries van Buitenlandse Zaken, respectievelijk door DBE, de Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking (België), en IOB, de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (Nederland). IOB leidde deze gezamenlijke evaluatie. De ESMG (*Evaluation Steering and Management Group*, Stuur- en Managementgroep van de evaluatie) heeft de *Terms of Reference* (opdracht omschrijving) opgesteld en heeft alle concept rapporten voorzien van commentaar.²

De externe kwaliteitscontrole van deze evaluatie werd gedaan door twee referentiegroepen, één in Abuja (de *Abuja Advisory Group*) en één in Den Haag (de Europese Referentie Groep). De referentiegroepen hadden ook tot doel om de betrokkenheid bij deze evaluatie te vergroten van belangrijke beleidsmakers en –uitvoerders in Nigeria, België en Nederland. Het tussenrapport van deze evaluatie is besproken in de Europese Referentie Groep in juni 2010 en in de *Abuja Advisory Group* in augustus 2010 tijdens de eerste dag van het veldonderzoek. Aan het einde van het veldonderzoek heeft het evaluatieteam zijn eerste bevindingen gepresenteerd aan, en besproken met, de *Abuja Advisory Group*.

Het eerste concept eindrapport werd besproken met de *Abuja Advisory Group* op 2 November 2010. Een herziene versie werd (per e-mail) aan de *Abuja Advisory Group* voorgelegd voor commentaar. Deze tweede versie werd op 1 december ook besproken met de Europese Referentie Groep. Een derde versie van het eindrapport werd eind december (per e-mail) voorgelegd aan de Europese Referentie Groep. In alle vergaderingen en schriftelijke commentaarrondes werd veel nuttig commentaar en waardevolle suggesties gegeven. De definitieve tekst van het eindrapport werd in januari 2011 aan de Evaluatie Stuur- en Management Groep aangeboden.

² De ESMG heeft allereerst een evaluatie-aanpak ontwikkeld en deze vervolgens besproken met belangrijke betrokkenen van overheidsinstanties en ambassades in Nigeria. Dit resulteerde in de concept-*Terms of Reference* die opnieuw aan deze betrokkenen is voorgelegd voordat hij definitief werd vastgesteld.

3

Context en achtergrond

3.1 Inleiding

De evaluatievragen gerelateerd aan context en achtergrond staan in onderstaand kader.

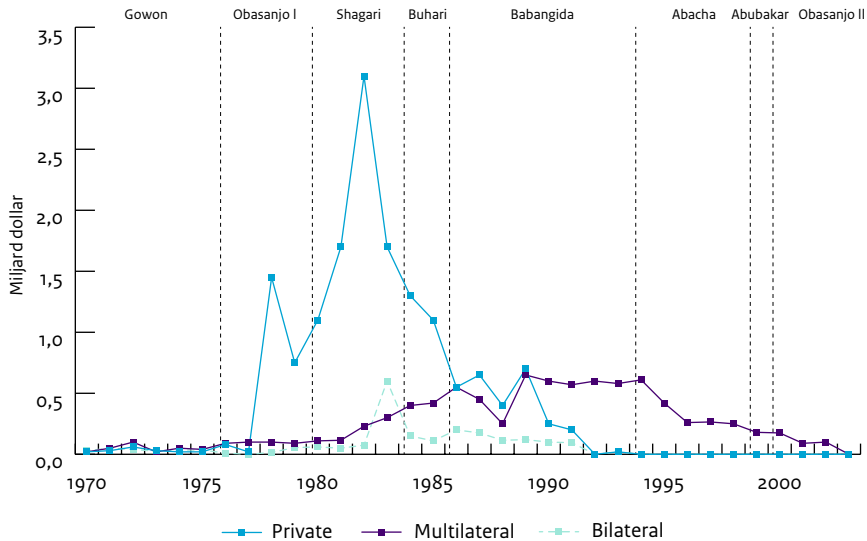
Evaluatievragen: context en achtergrond

1. Wat was de oorsprong en aard van de schuldenproblematiek in Nigeria en was de schuld onhoudbaar vóór de schuldverlichtingsoperatie?
2. Waaruit bestond het Nigeriaanse schuldenbeleid en in het bijzonder het schuldenbeheer?

3.2 Oorsprong en aard van Nigeria's schuld

De oorsprong van Nigeria's schuldenproblematiek ligt in het einde van de jaren '70 tijdens het eerste presidentschap van (toenmalig) Luitenant-Generaal Obasanjo (1976-1979), zie Grafiek 1. De staatsschuld begon sterk toe te nemen begin jaren '80 tijdens het presidentschap van Shehu Shagari die werd gekozen in 1979. Toen begin jaren '80 de rente steeg en de olieprijs daalde, bleven de productie- en consumptiepatronen die ontstaan waren tijdens de olie 'boom' hetzelfde. De federale en staatsoverheden begonnen op grote schaal buitenlandse leningen af te sluiten op de internationale kapitaalmarkt. Het intensieve lenen werd voortgezet onder het militaire regime van Generaal-Majoor Muhammed Buhari die halverwege 1983 de macht overnam. De schuld werd midden jaren '80 onhoudbaar. De leningen omvatten commerciële bankleningen, korte termijn verzekerde en onverzekerde handelskredieten, en langere termijn officieel gesteunde exportkredieten. De overwaarding van de wisselkoers leidde niet alleen tot hoge importen, maar ook tot kapitaalvlucht via het extra factureren voor importen en het onder-factureren van exporten. De leningen werden vaak gebruikt voor investeringsprojecten met een laag rendement en er werden kredietbrieven afgegeven voor de invoer van niet bestaande consumentengoederen. De schuld liep verder op doordat Nigeria niet alle rente- en aflossingsverplichtingen betaalde.

Grafiek 1 *Uitbetaalde leningen onder verschillende politieke leiders, in miljard dollar, 1970-2002*



Bron: Data van Global Development Finance (GDF), Wereldbank; presidentsperiodes toegevoegd als in Moss et al. (2004), pagina 30.

| 24 |

3.3 Schuldenbeleid en -beheer

De ontwikkeling van Nigeria's schuldenopbouw kan tot 2005 worden verdeeld in vijf fasen. In de eerste fase, die liep van de jaren 1970 tot en met 1982, was de schuldendienst geen punt van zorg. De hoge buitenlandse leningen van eind jaren '70 en begin jaren '80 waren geen probleem omdat in die tijd de olieprijs hoog waren en daardoor waren de inkomsten hoog genoeg voor de betaling van de schuldendienst.

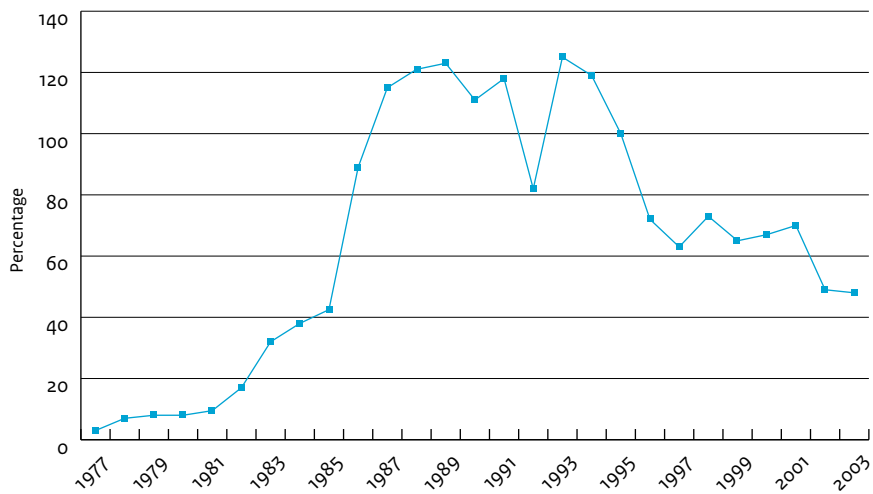
In de tweede fase, die liep van 1982 tot 1986, nam de schuldendienst toe, maar bleef Nigeria toegang houden tot buitenlandse leningen. Maar toen de olieprijs daalde en de rente steeg, werden de rente- en aflossingsbetalingen een belangrijke uitgavepost. In 1985 was de schuldendienst gestegen tot 30 procent van de export. In 1986 was de buitenlandse schuld/BBP (Bruto Binnenlands Product) quotiënt 89 procent, om in de jaren na 1986 op te lopen tot 120 procent (zie Grafiek 2).

De derde periode begon in 1986 toen de toegang tot nieuwe kredietfaciliteiten werd geweigerd en de overheid overwoog de bilaterale schuld te herstructureren. Generaal Babangida, die de macht had overgenomen in 1985, begon te onderhandelen over een herstructurering van de schuld met de Club van Parijs in 1986. De schuldeisende overheden gingen akkoord met een herstructurering van meer dan 7 miljard dollar aan middellange en lange termijn schulden, omvattende zowel achterstallige betalingen als betalingsverplicht-

tingen in het komende jaar. Deze schuldenherstructurering was gekoppeld aan een IMF aanpassingsprogramma, dat echter weinig steun had van de Nigeriaanse bevolking. De depreciatie van de lokale munt, de Naira, die er het gevolg van was maakte de schuldbetalingen duurder in lokale valuta.

Omdat Nigeria tekort bleef schieten in het betalen van de schuldverplichtingen moest het land opnieuw bij de Club van Parijs aankloppen. In 1989 werd een nieuwe herstructurering van 6 miljard dollar, inclusief achterstalligheden, overeengekomen, en in 1991 een aanvullende herstructurering van 3 miljard dollar. Bij alle akkoorden met de Club van Parijs hoorde een IMF *Standby* programma, maar Nigeria voerde de overeengekomen beleidsveranderingen vaak niet uit. In feite heeft het land nooit daadwerkelijk IMF middelen gebruikt, maar het had de IMF programma's nodig omdat ze een voorwaarde zijn voor schuldenherstructureringsafspraken met de Club van Parijs. In 1987 and 1989 heeft Nigeria ook afspraken gemaakt over herstructurering van de commerciële schulden met de zogenaamde 'Club van Londen'.

Grafiek 2 Verhouding buitenlandse overheidsschuld¹ / BBP, in %, 1977-2004



¹ Overheidsschuld is publieke en publiek gewaarborgde schuld (PPG debt).

Bron: Eigen berekeningen gebaseerd op World Bank Indicators (Wereldbank), DMO rapporten en NBS.

De vierde fase begon in 1992 en duurde tot 1999. In deze periode begon Nigeria verschil te maken in de behandeling van de verschillende groepen crediteuren. In januari 1992 sloot Nigeria een Brady overeenkomst met de commerciële crediteuren. Hierbij werd 5,6 miljard dollar aan oude schulden omgezet in 2,1 miljard dollar aan nieuwe obligaties, een reductie van 62 procent (Rieffel, 2005). Na deze schuldvermindering was Nigeria in staat om de schuldverplichtingen aan particuliere crediteuren te betalen. Aangezien particuliere crediteuren geen nieuwe leningen meer verstrekten, begon de commerciële schuld geleidelijk aan te verminderen.

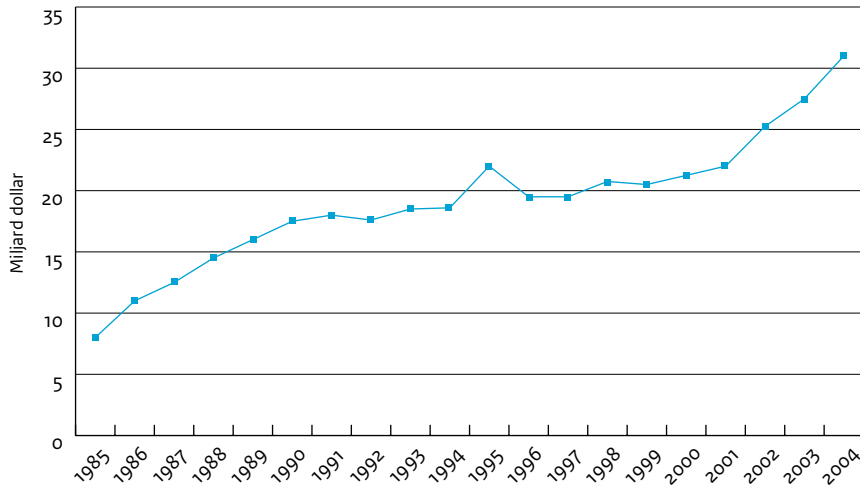
Nigeria had verwacht dat de Club van Parijs een zelfde schuldverlichtingsvoorstel voor de bilaterale schulden zou maken als commerciële crediteuren hadden gedaan in de Brady overeenkomst. Maar de Club van Parijs wilde geen kwijtschelding aanbieden. Eén van de redenen hiervoor was dat het IMF programma uit 1991 *off track* was. Een andere was dat de concessionele herstructurering (op Toronto voorwaarden, Londen voorwaarden en later op basis van de Napels voorwaarden) alleen beschikbaar waren voor landen met de *IDA only* status bij de Wereldbank. En Nigeria was in 1989 een 'gemengd land' geworden, inhoudend dat het land in aanmerking kwam voor zowel – concessionele – IDA leningen, als voor leningen van de *International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)*.

| 26 |

In de verwachting dat een concessionele schuldverlichting zou volgen, begon Nigeria de betalingen aan de crediteuren van de Club van Parijs te beperken tot maximaal 30 procent van de olie-inkomsten (Budina et al., 2007). Dit leidde tot een enorme opeenstapeling van achterstallige betalingen in de jaren '90, vooral toen in 1994 en 1995 de olieprijs laag was. Vanaf 1992 begon Nigeria ook onderscheid te maken tussen de crediteuren van de Club van Paris en betaalde Nigeria het ene land meer dan het andere. De toename in bilaterale schuld na 1992 was ook gedeeltelijk het gevolg van nieuwe leningen van Club van Parijs crediteuren, waarvan 60% afkomstig was van Japan.

De vijfde fase was tussen 1999 en 2005 en kwam overeen met de eerste termijn en een deel van de tweede termijn van de gekozen president Olusegun Obasanjo. In deze periode nam de overheid het besluit om naar een schuldkwijtscheldingsovereenkomst met de Club van Parijs toe te werken (zie paragraaf 3.2 van het hoofdrapport). Nigeria ging in 2000 een IMF *Standby* overeenkomst aan, gevolgd door een vierde herstructureringsovereenkomst met de Club van Parijs. Hoewel sommige rente- en aflossingsverplichtingen werden betaald, bleven de betalingsachterstanden oplopen en tegen het eind van 2004 was Nigeria's buitenlandse schuld opgelopen tot ongeveer 34 miljard dollar, waarbij de schuld aan de Club van Parijs rond de 30 miljard dollar was (zie Grafiek 3).

Grafiek 3 De schuld van Nigeria aan de crediteurlanden van de Club van Parijs, in miljard dollar, 1985-2004



Bron: CBN Statistisch Bulletin 2003, 2004, 2005

Vóór 2000 was er een ernstig gebrek aan coördinatie bij het aangaan van leningen, en de registratie van schulden en het schuldenbeheer waren zwak. Elke hoge ambtenaar op federaal-, staat-, en lokaalniveau was bevoegd om te lenen en er was nagenoeg geen toezicht op het gebruik van de leningen. De registratie van de leningen was verdeeld over de verschillende instellingen, waardoor er geen nauwkeurig beeld bestond van de omvang van de totale schuld.

3.4 Houdbaarheid van de schuld

Aan het eind van 2004 waren de meeste schuldhoudbaarheidsquotienten op een houdbaar niveau, wat grotendeels te verklaren was door de stijgende olieprijs vanaf 2002. De enige indicator die aangaf dat de schuld marginaal onhoudbaar was, was de verhouding tussen Netto Contante Waarde (NCW) van de schuld en het BBP, die net boven de 40% lag. Het IMF concludeerde in een schuldhoudbaarheidsanalyse van begin 2005 dat de buitenlandse schuld houdbaar was, maar maakte de kanttekening dat die onhoudbaar zou kunnen worden in een scenario waarin de olieprijs meer dan één standaarddeviatie zou dalen. In Nigeria waren het parlement, vakbonden en de media van mening dat de schuld niet afbetaald zou moeten worden. De reden hiervoor was onder andere dat het land de oorspronkelijke leningen al had terugbetaald en dat het grootste deel van de schuld bestond uit achterstalligheden opgebouwd onder dictators. Daarom kon de schuld in 2005 gezien worden als *politiek onhoudbaar*, ondanks het feit dat op basis van de meeste schuldhoudbaarheidsquotienten de schuld *economisch houdbaar* was.

4

Inputs

4.1 Inleiding

De evaluatievragen die betrekking hebben op de *inputs* staan in onderstaand kader.

Evaluatievragen: Inputs

3. Hoe zag de schuldsverlichtingsovereenkomst eruit en wat waren de voorwaarden?
4. Wie waren de belangrijkste actoren in Nigeria en wat was hun rol?
5. Welke doelstellingen had de overheid van Nigeria met het sluiten van de schuldsverlichtingsovereenkomst? In welke mate werden de voorwaarden voor de overeenkomst gedragen ('owned') door de Nigeriaanse overheid?
6. Welke doelstellingen hadden de landen van de Club van Parijs met het sluiten van de schuldsverlichtingsovereenkomst?
7. Hoe paste de schuldsverlichtingsovereenkomst met Nigeria binnen het Belgische en Nederlandse internationale samenwerkings- en schuldsverlichtingsbeleid?
8. Hoe paste de Nigeriaanse schuldsverlichtingsovereenkomst binnen het internationale schuldsverlichtingsbeleid van de landen van de Club van Parijs, en in het bijzonder binnen het beleid van de Bretton Woods instellingen? Meer specifiek, hoe verhield de Nigeriaanse schuldsverlichtingsovereenkomst zich tot het initiatief voor de zwaar verschuldigde arme landen (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC)?

| 29 |

4.2 De schuldsverlichting

De crediteuren van de Club van Parijs maakten duidelijk dat schuldsverlichting alleen overwogen zou worden als Nigeria orde op zaken stelde. Dit hield onder andere in het op orde brengen van de schuldsadministratie, het uitvoeren van een degelijk macro-economisch beleid, het verbeteren van het beheer van de overheidsfinanciën en het verminderen van de corruptie. Aan deze voorwaarden moest voldaan zijn voor ingestemd zou kunnen worden met schuldskwijtschelding.

De schuldsverlichtingsovereenkomst van 2005 had betrekking op de gehele schuld aan de Club van Parijs van 30,4 miljard dollar (zie Tabel 2). Nigeria moest ongeveer 12 miljard dollar betalen en de crediteuren zouden 18 miljard dollar kwijtschelden, wat een kwijtschelding van ongeveer 60 procent betekende. In de eerste fase betaalde Nigeria alle achterstallige betalingen aan Club van Parijs leden en de zogenaamde *levelling up*.³ Daarna scholden de crediteuren 33% van de overgebleven schuld kwijt. In de tweede fase annuleerden de crediteuren 34% van die overgebleven schuld, nadat Nigeria alle rente- en aflossingen had betaald van de *post cut off date* schulden, en nadat Nigeria de dan nog resterende schuld had teruggekocht tegen een korting. De korting op de terugkoop bedroeg ongeveer 35%.

³ Crediteuren die in het verleden minder aan schuldbetalingen hadden ontvangen dan anderen, zouden worden gecompenseerd.

Tabel 2 De schulverlichtingsovereenkomst van de Club van Parijs en Nigeria van oktober 2005, in miljard dollar			
	Schuld	Verlichting	Betaling
Totale schuld	30,4		
Betalingen van achterstalligheden en 'levelling up'			6,3
Overgebleven schuld	24,1		
Eerste kwijtschelding van 33% (van de overgebleven schuld)		8,0	
Betaling van 'post cut off date' schuld en terugkoop			6,1
Tweede kwijtschelding 34%		8,0	
Korting op de terugkoop (ongeveer 35%)		2,0	
Overgebleven schuld	0		

De schulverlichtingsovereenkomst benadrukte dat de Nigeriaanse overheid zou moeten doorgaan met het volledig implementeren van het hervormingsprogramma zoals overeengekomen met het IMF en opgesteld in het *Policy Support Instrument (PSI)*, en zich in het bijzonder zou richten op versterken van de economie, verbetering van het beheer van overheidsfinanciën en armoedebestrijding. Dit laatste hield in dat een systeem moest worden opgezet om uitgaven voor de millennium ontwikkelingsdoelen te kunnen volgen en dat een Virtueel Armoede Fonds (VAF) moest worden opgezet met de jaarlijkse besparingen op de schulddienst.

| 30 |

Het hervormingsprogramma is opgesteld in de intentieverklaring (*Letter of Intent*) van het PSI, en omvat (IMF, 2005c):

1. Kwantitatieve beoordelingscriteria en (voor latere perioden) indicatieve doelen;
2. Structurele beoordelingscriteria; en
3. Structurele *benchmarks*.

De kwantitatieve beoordelingscriteria zijn het niet-oliegerelateerde primaire saldo van de federale overheid, de geldhoeveelheid, de voorraad netto buitenlandse activa, de niet concessionele buitenlandse schuld (nul) en achterstallige betalingen aan het buitenland (nul). De structurele beoordelingscriteria hebben betrekking op hervorming van de financiële sector en het buitenlandse handelsbeleid, transparantie van de oliesector, en regulering van nutsvoorzieningen. Binnen de structurele *benchmarks* lag de focus op het beheer van overheidsfinanciën, privatisering en marktregulering, en hervormingen van de financiële sector. Eén van de structurele *benchmarks* was ook de geleidelijke introductie van een systeem om binnen een meerjarig begrotingskader de uitgaven voor zes aan de millenniumdoelen gerelateerde sectoren te volgen: gezondheidszorg, onderwijs, water, landbouw, energie en wegen. Dit zou worden toegepast in de begroting en in de jaarrekeningen.

De tweede fase van de schulverlichtingsoperatie was afhankelijk van goedkeuring door het IMF van de eerste periodieke evaluatie van het PSI. Het PSI was een tweejarig programma en bevatte vier periodieke evaluaties.

4.3 Belangrijkste actoren in Nigeria

Voor president Obasanjo, die regeerde van 1999 t/m 2007, was schuldverlichting één van de belangrijkste doelstellingen. Na zijn herkiezing in 2003 benoemde hij een nieuw economisch managementteam en het bereiken van schuldvermindering was één van de belangrijkste doelen voor dit team. De belangrijkste instanties betrokken bij de onderhandelingen waren het federale Ministerie van Financiën, met minister mevrouw Ngozi Okonjo-Iweala die ook het economisch managementteam leidde, het Bureau voor Schuldmanagement (*Debt Management Office, DMO*, met de heer Mansur Muhtar als algemeen directeur) en de Centrale Bank van Nigeria, met Professor Charles Soludo als president.

4.4 Doelstellingen van Nigeria en *ownership*

De Nigeriaanse overheid wilde een schuldenovereenkomst bereiken met de Club van Parijs omdat zij de schuld zowel economisch als politiek als niet houdbaar beschouwde. Daarnaast wilde de overheid middelen vrijmaken op de begroting om meer te kunnen uitgeven voor de millenniumdoelen. Er was een sterke beweging voor het niet erkennen van de buitenlandse schuld onder maatschappelijke organisaties, het parlement en de bevolking in het algemeen. Maar voor de Nigeriaanse overheid was dit geen optie omdat zij de relaties met de westerse wereld wilde behouden en verbeteren. De overheid prefereerde daarom een ordelijke afwikkeling van de schuld in overleg met de crediteuren, maar deze overeenkomst moest dan wel een significante schuldvermindering omvatten. Sinds 2003 had de overheid substantiële hervormingen uitgevoerd, waaronder ook de op de olieprijs gebaseerde begrotingsregel (*oil price based fiscal rule*, zie ook hierna) die tot een aanzienlijk positief saldo op de 'olie overschot rekening' heeft geleid. Dit saldo, gecombineerd met een nog altijd stijgende olieprijs in 2005, maakte het voor de Nigeriaanse overheid mogelijk om een schuldterugkoop als onderdeel van de schuldverlichtingsovereenkomst te accepteren.

| 31 |

De voorwaarden van het PSI waren geheel gebaseerd op de Nationale Strategie voor Economische Versterking en Ontwikkeling (*National Economic Empowerment and Development Strategy, NEEDS*), het eigen hervormingsprogramma van de overheid. In feite zette NEEDS de hervormingen uiteen die het nieuwe managementteam sinds 2003 bezig was te initiëren en implementeren. NEEDS kan ook gezien worden als een vervolg op de Interim-Armoede Verminderings Strategie (*Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP*). NEEDS richtte zich op vier gebieden (Okonjo-Iweala and Osafo-Kwaako 2007):

1. Verbetering van de macro-economische omgeving;
2. Structurele hervormingen;
3. Versterking van het beheer van de overheidsfinanciën;
4. Uitvoering van institutionele en 'goed bestuur' hervormingen.

De ontwikkeling van NEEDS op federaal niveau werd aangevuld met ontwikkelingsprogramma's op het niveau van de deelstaten (de *State Economic Empowerment and Development Strategies (SEEDS)*).

Kortom, de hervormingen in het PSI werden in hoge mate gedragen (*owned*) door de Nigeriaanse overheid. De toegevoegde waarde van het PSI van het IMF boven het eigen NEEDS was dat het PSI meer specifieke kwantitatieve doelen en meer nauwkeurige implementatieschema's omvatte voor de hervormingen die de regering zich al had voorgenomen.

4.5 Doelstellingen van de Club van Parijs

De belangrijkste redenen voor de crediteuren om de schuldenovereenkomst aan te gaan zijn:

- Strategische belangen: Nigeria is een groot en belangrijk West Afrikaans land dat een rol speelt in de stabilisatie van de regio en in de strijd tegen terrorisme. Deze motivatie geldt in het bijzonder voor de VS;
- Het veiligstellen van de olie: een gunstige schuldenbehandeling zou de levering van olie naar de VS en andere Westerse landen verzekeren.
- Financiële belangen: crediteuren ontvingen een directe betaling van 40 procent van de uitstaande schuld wat mogelijk méér was dan wat ze in de nabije toekomst zonder schuldverlichtingsovereenkomst zouden hebben ontvangen;
- Lange termijn economische belangen: door deze allesomvattende exit strategie toe te staan zou Nigeria weer kredietwaardig worden, waardoor uitbreiding van de handel met, en investeringen in het land weer mogelijk zijn;
- Humanitaire belangen: de overeenkomst zou Nigeria helpen armoede te verminderen en de millenniumontwikkelingsdoelen te bereiken;
- "Reputatie" belangen: de overeenkomst verhoogt de ODA cijfers zonder daadwerkelijke nieuwe hulpuitgaven te doen; dit gold in het bijzonder voor donoren zonder een vast ODA budget, zoals het Verenigd Koninkrijk en Duitsland.

| 32 |

4.6 Nederlands en Belgisch beleid

De Nigeriaanse schuld aan Nederland bedroeg ongeveer € 1,3 miljard dollar en aan België ongeveer € 470 miljoen. Nederland was de zesde belangrijkste crediteur van Nigeria. Zowel België als Nederland waren aanvankelijk geen voorstander van kwijtschelding van de Nigeriaanse schuld, omdat de relevante beleidsmakers deze als houdbaar beschouwden. Ze voelden zich echter onder druk staan om in te stemmen met het G8 besluit van begin juni 2005 om over te gaan tot schuldvermindering; ze moesten wel instemmen, omdat de Club van Parijs op basis van consensus werkt en de Club wordt gezien als een belangrijk instituut voor het treffen van regelingen bij internationale schulden.

Nederland was in de Club van Parijs méér actief dan België in het aandragen van tegenargumenten. Daarnaast probeerde Nederland de voorwaarden van de overeenkomst te beïnvloeden. Net zoals bij eerdere Nederlandse inzet ter beïnvloeding van het HIPC initiatief, benadrukte Nederland nu ook het belang van het PSI en van garanties dat de door kwijtschelding vrijgemaakte middelen gebruikt zouden worden voor armoedebestrijding.

Financiële belangen waren tot op zekere hoogte belangrijk voor beide landen en werden ook gebruikt om de overeenkomst te verdedigen in het Nederlandse parlement. De andere motivatie voor de Nederlandse overheid was humanitair; verwacht werd dat de overeenkomst zou leiden tot hogere sociale uitgaven via het op te richten *Virtual Poverty Fund* met het geld van de vrijgevalle schuldbetalingen. Voor België speelde het reputatiebelang een rol aangezien kwijtschelding en terugkoop geregistreerd werden als ODA en dit leidde tot een toename van de officiële hulpcijfers.

Na de Club van Parijs bijeenkomst in 2005 annuleerde België in totaal € 270 miljoen van de € 470 miljoen aan vorderingen op Nigeria, en dit werd in z'n geheel geregistreerd als ODA. Nederland annuleerde in totaal € 731 miljoen van de € 1,3 miljard dollar, waarvan ongeveer € 622 miljoen werd geregistreerd als ODA. Nederland telde de korting op de terugkoop (ongeveer € 110 miljoen) niet mee als officiële hulp. Voor Nederland, met een vast hulpbudget als percentage van het BBP, beperkte deze overeenkomst de hulp naar andere ontwikkelingslanden in de jaren 2005-2007. Maar de gevolgen voor bestaande programma's waren beperkt omdat de groei van het BBP in deze periode hoger was dan verwacht en omdat de korting op de terugkoop niet als ODA werd geregistreerd.

4.7 Vergelijking met internationaal schuldverlichtingsbeleid

| 33 |

De schuldverlichtingsovereenkomst van de Club van Parijs elimineerde de volledige schuld aan de Club. Een ander bijzonder kenmerk van de overeenkomst was de schuld terugkoop. Daarnaast was de rol van het IMF anders dan bij andere overeenkomsten. Het IMF hoefde niet de betalingscapaciteit van Nigeria te beoordelen om daarmee te beslissen over de verhouding tussen schuldhherstructurering en kwijtschelding. Bovendien was Nigeria het eerste land waarvoor een Club van Parijs overeenkomst het PSI gebruikte.

Een verschil met het HIPC initiatief is dat de geëvalueerde overeenkomst alleen de bilaterale schuld met de Club van Parijs betrof, terwijl HIPC de schuld aan alle crediteuren omvat. Daarnaast was de schuldreductie niet gebaseerd op Nigeria's betalingscapaciteit, zoals bij HIPC, en was de schuldreductie minder dan die voor de meeste HIPC landen. Bovendien moest Nigeria een groot bedrag zelf betalen, maar het land verkreeg een nog grotere kwijtschelding op de schuld aan de Club van Parijs.

Tenslotte waren de voorwaarden van dit akkoord anders dan bij het HIPC initiatief. Er waren uitgebreide 'informele' voorwaarden voordat de kwijtschelding überhaupt werd overwogen, maar er was geen eis om een PRSP op te stellen en uit te voeren. De eis dat er een IMF programma moet zijn dat minstens gedurende zes maanden wordt gevolgd, is ongeveer gelijk aan één van de voorwaarden om het eindpunt (*completion point*) van het HIPC initiatief te bereiken.

5

Outputs

5.1 Inleiding

De evaluatievragen die betrekking hebben op de *outputs* staan in onderstaand kader.

Evaluatievragen: Outputs

9. Wat is de '*counterfactual*' met andere woorden wat zou er gebeurd zijn met schuldvoorraad en schuldbetalingen zonder schuldverlichtingsakkoord? Zouden rente- en aflossingsbetalingen hebben plaatsgevonden? Zou de hulp van de 15 crediteuren hoger zijn geweest zonder schuldverlichtingsoperatie?
10. Wat was het effect van de schuldverlichtingsovereenkomst op de schuldvoorraad en op de rente- en aflossingsbetalingen, zowel op federaal als op deelstaatniveau?
11. Wat was het effect van de schuldverlichtingsoperatie op de betalingsbalans (in het bijzonder invoer, uitvoer, reserves)?
12. Wat was het effect van de schuldverlichtingsoperatie op de overheidsfinanciën, zowel op federaal als op deelstaatniveau (tekort, inkomsten en uitgaven, samenstelling van de uitgaven (investeringen en lopende uitgaven, uitgaven per sector), en de financiering van eventuele tekorten)?
13. Wat was het effect op de overheidsuitgaven voor de millenniumdoelen in de zes sectoren (gezondheidszorg, onderwijs, water, elektriciteit, wegen en landbouw), zowel binnen als buiten het VAF, en zowel op federaal als op deelstaatniveau?
14. Welke veranderingen in macro-economisch beleid, hervorming van de publieke sector, schuldenbeheer, anti-corruptie maatregelen en maatregelen m.b.t. armoedebestrijding hebben plaatsgevonden in het vooruitzicht van een mogelijke schuldenovereenkomst?
15. Zijn de voorwaarden in het PSI met betrekking tot macro-economisch beleid, hervorming van de publieke sector, anti-corruptie maatregelen en maatregelen ter bestrijding van de armoede uitgevoerd?
16. Is het schuldenbeheer verbeterd, zowel op federaal niveau (*Debt Management Office, DMO*) als op deelstaatniveau? Hebben andere instituties een rol gespeeld bij het verbeteren van het schuldenbeheer?

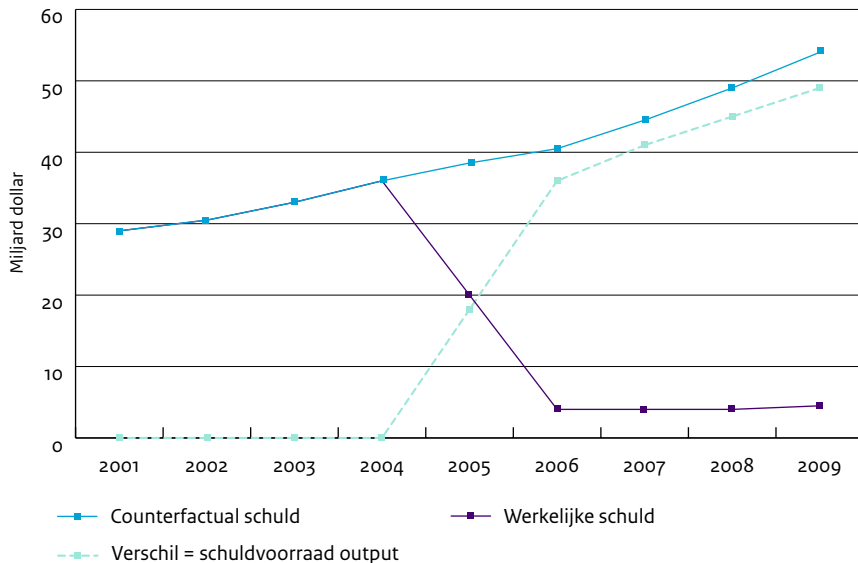
5.2 *Counterfactual* schuld en schuldbetalingen

Als er geen schuldverlichtingsovereenkomst zou zijn geweest in 2005, zou Nigeria gedeeltelijk aan haar betalingsverplichtingen aan de crediteuren van de Club van Parijs hebben voldaan. De meest waarschijnlijke *counterfactual* zou een betaling van ongeveer 1 miljard dollar per jaar zijn geweest, in lijn met wat Nigeria betaalde in 2003-2004. De betaling van 1 miljard dollar was ongeveer één derde van de werkelijke schuldendienst aan de Club van Parijs in 2003 en 2004, waardoor verdere betalingsachterstanden zijn ontstaan en de schuld aan de Club van Parijs tussen 2002 en 2004 bleef stijgen.

Ervan uitgaande dat de rente- en aflossingsverplichtingen gedurende de periode 2005-2009 op een niveau van 3 miljard dollar zouden blijven, zou de betalingsachterstand in hetzelfde tempo⁴ zijn toegenomen als in de periode 2003-2004, en dus ook de totale schuld aan de Club van Parijs.

In dit scenario zou de buitenlandse schuld van Nigeria zijn gestegen van 36 miljard dollar in 2004 naar 54 miljard dollar in 2009 (zie Grafiek 4). Tegen de achtergrond van een werkelijke buitenlandse schuld van 4 miljard dollar in 2009, levert dit een voorraadeffect op van 50 miljard dollar aan het eind van 2009. Omdat het waarschijnlijk is dat de rente- en aflossingsverplichtingen zouden zijn toegenomen als gevolg van de opeenstapeling van betalingsachterstanden, kan dit effect op de schuldvoorraad gezien worden als een conservatieve schatting.

Grafiek 4 Werkelijke en *counterfactual* buitenlandse schuld, en schuldvoorraad *output*, in miljard dollar



Bron: Tabel 4.3 van hoofdrapport

Onder de aanname van ongeveer 1 miljard dollar per jaar aan *counterfactual* schuldbetalingen, en gezien het feit dat Nigeria in werkelijkheid ongeveer 12 miljard dollar moest betalen als onderdeel van de schuldverlichtingsovereenkomst, wordt het effect van de schuldovereenkomst op de stroom schuldbetalingen pas positief ná 2019. De ontvangen ontwikkelingshulp is niet verlaagd als gevolg van de schuldverlichtingsovereenkomst, dus de beschikbare middelen (stroom *output*) zijn daardoor niet nog lager geworden.

⁴ De jaarlijkse stijging in achterstallige betalingen bestaat niet alleen uit de 2 miljard dollar die niet betaald wordt, maar ook uit rente en strafrente over de huidige en eerdere niet betaalde schuldendienst. Dit resulteert in een jaarlijkse stijging van de achterstallige betalingen.

5.3 Beleidshervorming vóór en na de schuldverlichtingsovereenkomst

5.3.1 Feitelijk uitgevoerde hervormingen

De beleidshervormingen in Nigeria kunnen worden onderverdeeld in vier verschillende perioden:

- De periode 1999-2003: het begin van de hervormingsagenda
- De periode 2003-2005: het uitbreiden van de hervormingsagenda
- De periode 2005-2007: continuering van de hervormingen
- De periode 2007 tot heden: consolidatie en stagnatie van de hervormingen

In 1999, met de start van de democratisch gekozen Obasanjo regering, begon een tijdperk van hervormingen. In zijn eerste termijn richtte deze regering zich op het verstevigen van de democratie, maar Obasanjo nam ook het initiatief tot anti-corruptiemaatregelen, zoals het oprichten van de Onafhankelijke Commissie voor Corruptie Activiteiten (*Independent Corruption Practices Commission, ICPC*). Obasanjo's regering begon ook bestaande wetgeving waar eerder niets mee gedaan was te implementeren. De regering heropende het gesprek met de Internationale Financiële Instellingen (IFIs) en in januari 1999 begon het IMF een door de staf gemonitord programma, dat resulteerde in een *Standby* programma in augustus 2000. Maar de afgesproken uitgavenplafonds werden al snel overschreden waardoor het programma van de rails (*off track*) raakte. In 2002 presenteerde de regering een interim PRSP (I-PRSP). In 2003 stemde de regering in met de wet die de Economische en Financiële Misdaad Commissie (*Economic and Financial Crimes Commission, EFCC*) instelde.

| 37 |

In 2003 benoemde President Obasanjo een nieuw hervormingsgezind economisch team. Dit economisch managementteam zette NEEDS op. De hervormingen in NEEDS richtten zich vooral op macro-economische stabiliteit. Belangrijke hervormingen die zijn gestart in de periode 2003-2005 waren onder andere:

- Begrotingsbeleid, met name de invoering van de op de olieprijs gebaseerde begrotingsregel, zie ook paragraaf 5.4
- Hervormingen in het beheer van de overheidsfinanciën, zoals het transparanter maken van overmakingen naar de staten, verbetering van het liquiditeitsmanagement, de introductie van een meerjaren uitgaven kader, het uitrollen van een aanbestedingsbeleid met de juiste procedures naar alle ministeries en overheidsbedrijven.
- Een strikt monetair beleid.
- Structurele hervormingen met een focus op privatisering, de ambtelijke dienst, de bankensector en op maatregelen ter bevordering van goed bestuur (tegengaan van corruptie, via bijvoorbeeld de EFCC en het Initiatief voor de Transparantie van de Mijnbouwsector).

De meeste hervormingen uitgevoerd in de periode 2005-2007 stonden in het PSI, omdat de regering van Nigeria het PSI gebruikte om de hervormingen specifiek te maken en te voorzien van een concrete planning. Het PSI had een sterk accent op hervormingen van het

beheer van de overheidsfinanciën, met 8 structurele beoordelingscriteria en 9 structurele *benchmarks* op dit terrein. Hervormingen richtten zich op:

- Het verbeteren van de transparantie en verantwoording van de overheidsuitgaven (het publiceren van de overdrachten aan alle drie de overheidslagen, het zichtbaar maken van de uitgaven voor de millennium ontwikkelingsdoelen in de budgetclassificatie, uitgaven-rapportages per kwartaal van het VAF, het door accountants laten controleren van achterstallige betalingen en van de olie- en gasector);
- Verbetering van het schuldenbeheer, bijvoorbeeld het opstellen van een systeem met voorkeurshandelaren in overheidsschuld (*primary dealer structure*);
- Beter beheer van de uitgaven, via de introductie van een geïntegreerd personeels- en salarisadministratie informatiesysteem, de instelling van een database van gepensioneerden, en het gestructureerd afwikkelen van achterstallige betalingen aan aannemers;
- Verbetering van de belastinginning via automatisering, het opzetten van een belastingbeleidsafdeling, en een hervorming van de douane.

Bovendien ging de regering door met het privatiseringsprogramma en met een herstructurering van de ministeries. De hervormingen in de bankensector richtten zich in deze periode op het verbeteren van het toezicht op de banken. Het parlement stemde in 2006 in met de nieuwe aanbestedingswet. Maar op het niveau van de staten moesten veel hervormingen nog ingevoerd worden (Okonjo-Iweala & Osafo-Kwaako, 2007; Gillies, 2007). In 2009 concludeerde ook het IMF dat sommige economische hervormingen nog ingevoerd moesten worden op zowel deelstaat als lokaal niveau, met name hervormingen op het gebied van het beheer van de overheidsfinanciën.

| 38 |

De belangrijkste respondenten waren van mening dat het hervormingsproces vertraagde na 2007. Dit kan deels worden verklaard door het feit dat de hervormingen die na 2007 op stapel stonden meer gericht waren op de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving. Bovendien moesten sommige wetten nu op deelstaatniveau aanvaard worden (zoals de aanbestedingswet en de wet beheer overheidsfinanciën). De invoering van wetten op deelstaatniveau is een traag proces, aangezien elke staat de wetten moet aanpassen aan de eigen omstandigheden en de staatsparlementen de wetten ook moeten bespreken en goedkeuren. Verder kwam er in 2007 een nieuwe regering aan de macht die de hervormingen minder doortastend aanpakte. Hoewel de nieuwe regering formeel wel achter de hervormingen stond, waren er minder nieuwe initiatieven zichtbaar en was de implementatie van bestaande hervormingen minder strikt.

5.3.2 Effect van het schuldverlichtingsakkoord op de hervormingen

De verwachting dat er mogelijk schuldkiwitschelding zou komen had een matig tot sterk effect op de hervormingen vóór 2005 en zeker op de hervormingen die in de periode 2003-2005 zijn uitgevoerd. Na het aantreden van de nieuwe regering in 1999 zouden sommige hervormingen sowieso uitgevoerd zijn. Echter, het vooruitzicht van een mogelijke schuldvermindering gaf politiek draagvlak voor de meer controversiële hervormingen, zoals een strikt macro-economisch beleid (de toepassing van de op de olieprijs gebaseerde begrotingsregel), herstructurering van het ambtelijk apparaat, privatisering, het initiatief voor transparantie in de mijnbouwsector, en anti-corruptiemaatregelen. Het vooruitzicht van een mogelijk schuldverlichtingsakkoord zorgde ook voor meer uitgaven voor het bereiken van de millenniumdoelen en voor meer aandacht voor armoedebeleid (sociale sectoren, sociaal vangnet). Als er geen schuldvermindering in het vooruitzicht was gesteld, zou er ook veel minder saldo zijn opgebouwd op de oliereserverekening.

In de periode 2005-2007 heeft het PSI bijgedragen aan het handhaven van een strikt macro-economisch beleid door het formuleren van specifieke en tijdgebonden kwantitatieve doelstellingen voor de buitenlandse reserves en voor de overheidsuitgaven. Echter, tegen het einde van de periode 2005-2007, en in het bijzonder in de aanloop naar de verkiezingen van 2007, werd de uitvoering van de hervormingen zwakker. Hoewel het saldo op de oliereserverekening bleef toenemen, werd de op de olieprijs gebaseerde begrotingsregel minder strikt uitgevoerd dan voorheen. Na 2007 werden sommige hervormingen doorgezet, maar op andere terreinen was een terugval merkbaar.

| 39 |

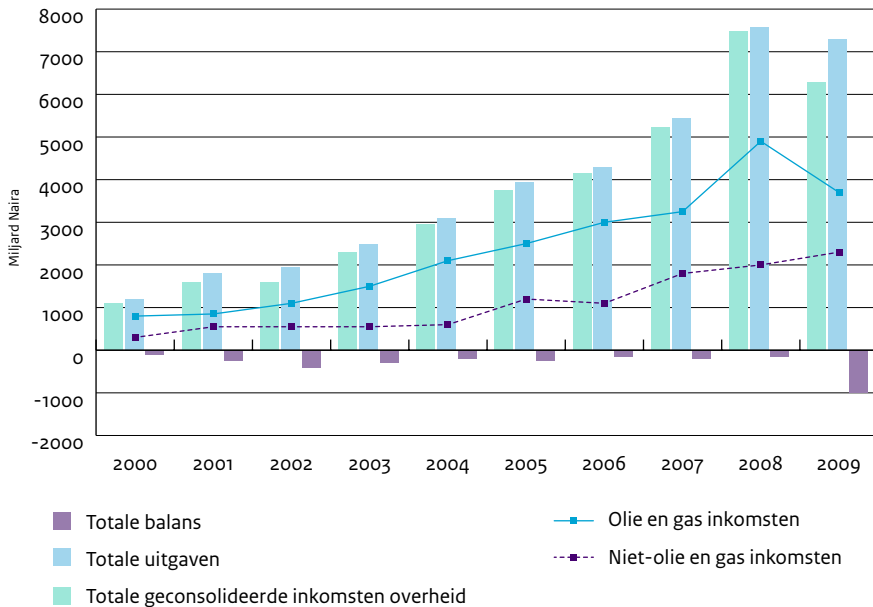
5.4 Overheidsfinanciën

5.4.1 Feitelijke ontwikkeling in de overheidsfinanciën

Grafiek 5 toont de totale overheidsinkomsten, olie- en gasinkomsten, de niet-olie en gas inkomsten, de totale uitgaven, en het tekort voor de periode 2000-2009. In deze periode stegen de nominale geconsolideerde inkomsten met een factor zes. In de periode 2002-2005 was de inkomstenstijging al groot, voornamelijk door hogere olie- en gasinkomsten. De niet-olie inkomsten kenden ook een substantiële groei, met name in de periode 2005-2009.

De overheidsuitgaven zijn ook aanzienlijk toegenomen. In 2004 voerde Nigeria de op de olieprijs gebaseerde begrotingsregel in. Het doel van deze regel was om de overheidsinkomsten en uitgaven los te koppelen door een conservatieve (voorzichtige) schatting van de olieprijs als basis voor de begroting te gebruiken. Aanvankelijk zorgde deze regel ervoor dat het overheidstekort onder controle bleef. In 2009 werden de gevolgen van de wereldwijde economische crisis zichtbaar in de begroting van Nigeria. Als gevolg van de dalende olieprijs liep het tekort uit naar 995 miljard Naira, oftewel 6% van het niet-olie gerelateerde BBP. In 2010 wordt een klein tekort verwacht.

Grafiek 5 Geconsolideerde overheidinkomsten en -uitgaven en de totale balans, in miljard naira, 2000-2009



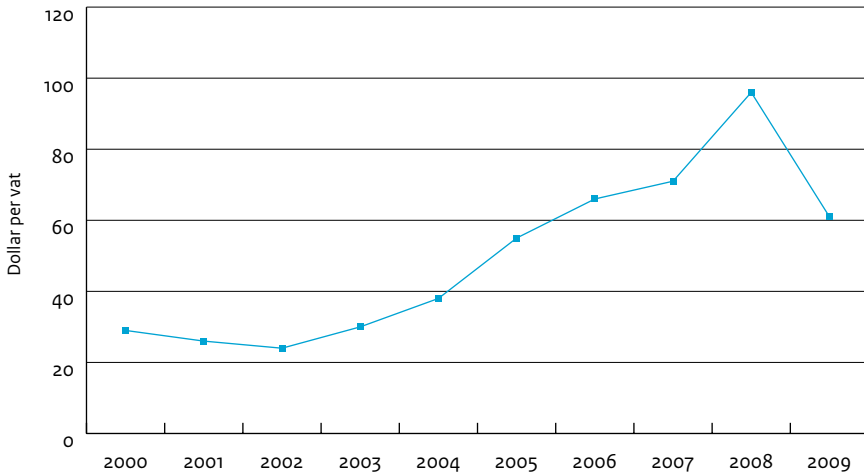
| 40 |

Bron: CBN Annual reports 2009 (p. 233), 2007, 2004 (p. 128-134)

De stijging van de overheidsuitgaven in de periode 2000-2009 is zowel op federaal als op staat en lokaal niveau merkbaar. Tot 2008 werden de uitgaven op staat en lokaal niveau steeds belangrijker ten opzichte van de federale overheidsuitgaven. In 2000 waren de statelijke en lokale overheden verantwoordelijk voor 35% van de totale overheidsuitgaven, terwijl dat opliep tot 50% in 2008. Na 2008 liepen de uitgaven van deze overheden terug tot ongeveer 40% van de totale uitgaven.

De ontwikkeling van de olieprijs is van cruciaal belang voor de overheidsfinanciën van Nigeria. Tijdens de periode 2002-2008 is de olieprijs meer dan verdrievoudigd. Na 2008 begon de olieprijs echter te dalen (zie Grafiek 6).

Grafiek 6 Gemiddelde jaarlijkse olieprijs (Bonnie light) per vat van 159 liter, in dollars, 2000-2009



Bron: CBN.

5.4.2 Effect van het schuldenakkoord op de overheidsfinanciën

De 12 miljard dollar die in 2005 en 2006 door Nigeria aan haar crediteuren werd betaald, werd betaald van de olie reserverekening. Op deze rekening werden de olieinkomsten gestort als die hoger waren dan de conservatieve jaarlijkse raming volgens de op de olieprijs gebaseerde begrotingsregel. Sleutelrespondenten en ook het IMF (2009) hebben verklaard dat de introductie van deze regel in 2004 waarschijnlijk een van de meest belangrijke macro-economische hervormingen is geweest, en de meeste respondenten benadrukten dat het vooruitzicht op een schuldverlichtingsovereenkomst de politieke steun voor deze regel mogelijk maakte. De schuldverlichtingsovereenkomst zelf, via het PSI, droeg bij aan het doorgaan met deze begrotingsregel na 2005.

Deze regel zorgde ervoor dat de uitgavengroei beheerst was ten tijde van economische hoogconjunctuur en hield hierdoor het begrotingstekort beperkt. Bovendien werden als gevolg van de ruim boven de conservatieve schatting stijgende olieprijsen aanzienlijke reserves van in totaal 18,5 miljard dollar opgebouwd in de jaren 2004 en 2005. Zonder een schuldverlichtingsovereenkomst zou de opgebouwde reserve op de oliereserve rekening veel lager zijn geweest. Dankzij deze reserves had de betaling van de 12 miljard dollar geen nadelig effect op de overheidsuitgaven. Enkele respondenten waren van mening dat als Nigeria de 12 miljard dollar binnen een korte periode (2003-2005) op andere wijze had uitgegeven, de positieve effecten hiervan beperkt zouden zijn geweest, of misschien zelfs nihil of negatief: uit oogpunt van macroeconomische stabiliteit was het beter om dit geld te sparen dan om het op korte termijn uit te geven. Ofschoon er strikt genomen sprake is van een negatief effect op de overheidsuitgaven, is er geen negatief effect op de economie

geweest. In Nigeria wordt de betaling van de 12 miljard dollar gezien als een *sunk cost* of als een investering, die ervoor zorgde dat de schuld verdween en dat er een besparing kwam van 1 miljard dollar per jaar aan niet te betalen rente- en aflossingen. Maar in 2007 en 2008 was het effect van die besparing niet merkbaar als gevolg van de aanhoudend sterke stijging van de olieprijs. Dit veranderde in 2009, toen de overheidsinkomsten lager waren en het positieve effect van de 1 miljard dollar besparing wel merkbaar werd.

Voor de deelstaten kan een andere conclusie worden getrokken. Het aandeel van de staten in de schuld aan de Club van Parijs was ongeveer 25 procent, dus moesten de staten 25 procent van de 12 miljard dollar betalen uit hun aandeel in de oliereserverekening.⁵ Staten die een hoger aandeel hadden in de schuld aan de Club van Parijs dan in de oliereserverekening, moesten de staten met een lagere schuld naar evenredigheid compenseren. Dit betekent dat deze staten een negatief effect op beschikbare middelen ervoeren, een effect dat vaak gespreid werd over meerdere jaren.

5.5 Effect van het schuldenakkoord op de betalingsbalans

| 42 |

De betaling van de 12 miljard dollar door Nigeria aan haar schuldeisers viel samen met een stijgende olieprijs, en een daarmee samenhangende stijging van exportinkomsten. De hoge exportinkomsten hebben geleid tot een toename van de reserves op de oliereserverekening, die onderdeel zijn van de officiële bruto buitenlandse reserves. Deze reserves stonden al op 17 miljard dollar in 2004, gelijk aan zes maanden import,⁶ en bleven in de daarop volgende jaren verder stijgen als gevolg van de stijgende olieprijs. De betaling aan de Club van Parijs heeft daarom de invoer niet beperkt. In 2007 en 2008 bleef de olieprijs stijgen wat leidde tot een verdere stijging van de exportinkomsten. In deze jaren waren de exportinkomsten zo hoog dat de 1 miljard dollar aan besparingen op de schuldendienst geen merkbaar effect hadden op de import. Dit veranderde in 2009, toen de export daalde van 84 miljard dollar naar 46 miljard dollar, en de betalingsbalans als geheel negatief werd.⁷

In 2009 is daarom het positieve effect van de schuldverlichtingsovereenkomst op de betalingsbalans wel merkbaar geweest.

5.6 Schuldenbeheer

5.6.1 Feitelijke ontwikkelingen in het schuldenbeheer

Vóór 1999 was de schuldenadministratie slecht geregeld, waren de cijfers vaak niet accuraat en waren de taken en bevoegdheden op het gebied van schuldenbeheer verspreid over verschillende instanties. In 1999 leidde dit tot het oprichten van het Bureau voor Schuldmanagement, het *Debt Management Office (DMO)*. In de period 1999-2005 is het schuldenbeheer aanzienlijk verbeterd en ook na de schuldenovereenkomst bleef de

⁵ De oliereserverekening is van alle drie de overheidslagen: federaal, staat en lokaal niveau.

⁶ IMF data.

⁷ Centrale Bank van Nigeria, voor 2009 voorlopig cijfer.

overheid zich inzetten voor verdere verbeteringen. DMO heeft een aantal belangrijke schuldenbeheerstaken verbeterd:

- Ten eerste, DMO heeft de registratie van alle leningen samengebracht in één instantie en daarmee de coördinatie verbeterd;
- Ten tweede, schuldgegevens zijn geverifieerd en gevalideerd, waardoor gedetailleerde, accurate en *up-to-date* informatie nu beschikbaar is. Vertragingen in het verkrijgen van informatie zijn aanzienlijk verkleind en de nauwkeurigheid van de informatie is verbeterd door het aantrekken van competente werknemers en door een omvangrijk trainingsprogramma, met name gericht op de invoering van het schuldenadministratie en management systeem van het *Commonwealth* secretariaat;
- Ten derde, onderhandelingsvaardigheden voor het aangaan van buitenlandse leningen zijn verbeterd en de analysecapaciteit om verschillende leningsopties af te wegen zijn versterkt;
- Ten vierde, DMO voert nu ook schuldhoudbaarheidsanalyses uit;
- Ten vijfde, er is ook vooruitgang geboekt met de ontwikkeling van een wettelijk kader voor het aangaan van leningen.

5.6.2 Effect van het schuldverlichtingsakkoord op het schuldenbeheer

Hoewel het schuldenbeheer ook zonder (het vooruitzicht op) een schuldverlichtingsakkoord enigszins verbeterd zou zijn, was het vooruitzicht op een mogelijke schuldvermindering wel aanleiding om de hervormingen op federaal niveau sneller en grondiger in te voeren. Het schuldverlichtingsakkoord zelf zorgde ervoor dat er aandacht kwam voor het verbeteren van het schuldenbeheer op het niveau van de deelstaten, maar het schuldenbeheer van de staten varieert sterk en is vaak nog zwak.

5.7 Uitgaven voor de millennium ontwikkelingsdoelen en het VAF

5.7.1 Feitelijke uitgaven voor de millenniumdoelen

Tabel 3 toont dat het aandeel van de uitgaven voor sectoren die van belang zijn voor de millenniumdoelen in de totale uitgaven sterk fluctueerde, zonder dat er een duidelijke trend is. Het aandeel van uitgaven voor onderwijs nam in 2006 af, terwijl het aandeel voor gezondheidszorg juist toenam. In 2005 is de federale regering begonnen met een specifieke doeluitkering aan staten voor 'basisonderwijs voor iedereen'. In de loop van de jaren is het aandeel van deze uitkering in de totale uitgaven licht afgenomen.

Tabel 3 Aandeel van uitgaven voor geselecteerde millennium ontwikkelingsdoelen gerelateerde sectoren in de totale federale uitgaven (lopende uitgaven plus investeringen), in %, 2004-2008¹					
	2004	2005	2006	2007	2008
Landbouw	1,2	1,2	1,1	2,4	4,9
Water ²	2,5	5,4	4,7	3,9	
Energie en staal	4,8	0,7	4,4	2,5	1,1
Onderwijs	9,4	17,6	8,1	8,2	7,0
Basisonderwijs voor iedereen	0,0	2,4	1,8	2,0	1,6
Gezondheidszorg	4,2	1,4	5,2	5,7	4,3
NAPEP	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1
Vrouwenzaken	1,4	0,1	0,2	0,1	0,1
Totaal	100	100	100	100	100

¹ De som van alle aandelen is niet 100% aangezien niet alle sectoren vertegenwoordigd zijn.

² In 2008 zijn de uitgaven voor water inbegrepen bij die voor landbouw.

Bron: Eigen berekeningen op basis van data van de OAGF.

| 44 |

Het aandeel van onderwijs binnen de *investeringsuitgaven* is na 2004 sterk toegenomen. De investeringsuitgaven voor gezondheidszorg zijn met name tussen 2005 en 2006 toegenomen, tegelijk met het opzetten van het VAF (zie Tabel 4). Dit lijkt de additionaliteit van de VAF uitgaven te bevestigen (zie hieronder).

Tabel 4 Aandeel van investeringsuitgaven voor geselecteerde millennium ontwikkelingsdoelen gerelateerde sectoren in de totale federale investeringsuitgaven, in %, 2004-2008¹					
	2004	2005	2006	2007	2008
Landbouw	1,1	0,7	0,8	4,4	11,1
Water ²	9,4	18,7	14,6	8,4	
Energie en staal	18,8	1,8	14,4	6,5	2,7
Onderwijs	2,2	0,5	1,7	3,6	5,0
Basisonderwijs voor iedereen	0,0	8,8	6,1	5,5	4,3
Gezondheidszorg	0,1	1,9	4,1	6,4	4,1
NAPEP	0,1	0,0	0,3	0,0	0,0
Vrouwenzaken	0,0	0,1	0,3	0,2	0,0
Totaal	100	100	100	100	100

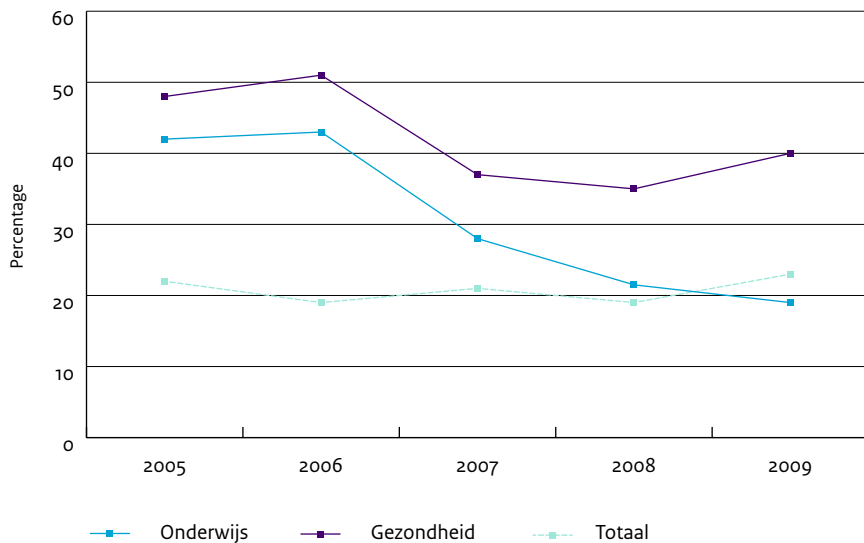
¹ De som van alle aandelen is niet 100% aangezien niet alle sectoren vertegenwoordigd zijn.

² In 2008 zijn de uitgaven voor water inbegrepen bij die voor landbouw.

Bron: Eigen berekeningen op basis van data van de OAGF.

Het aandeel van de uitgaven voor de millenniumdoelen (investeringsuitgaven en lopende uitgaven) binnen de totale begrote uitgaven varieerde tussen 19 en 23 procent (2005-2009) en is dus nagenoeg constant gebleven (zie Grafiek 7).⁸ Het aandeel van uitgaven voor de millenniumdoelen binnen de totale uitgaven voor de gezondheidssector daalde tussen 2006 en 2008, en begon na 2008 weer te stijgen. Het aandeel van uitgaven voor de millenniumdoelen in de onderwijssector is sinds 2006 blijven dalen.

Grafiek 7 Aandeel van begrote uitgaven voor de millennium ontwikkelingsdoelen gezondheid en onderwijs in de totale uitgaven (investeringen en lopende uitgaven), op federaal niveau, in %, 2005-2009



Bron: Gebaseerd op informatie van OSSAP/MDG 2010.

5.7.2 Millenniumdoelenuitgaven en het schulverlichtingsakkoord: het VAF

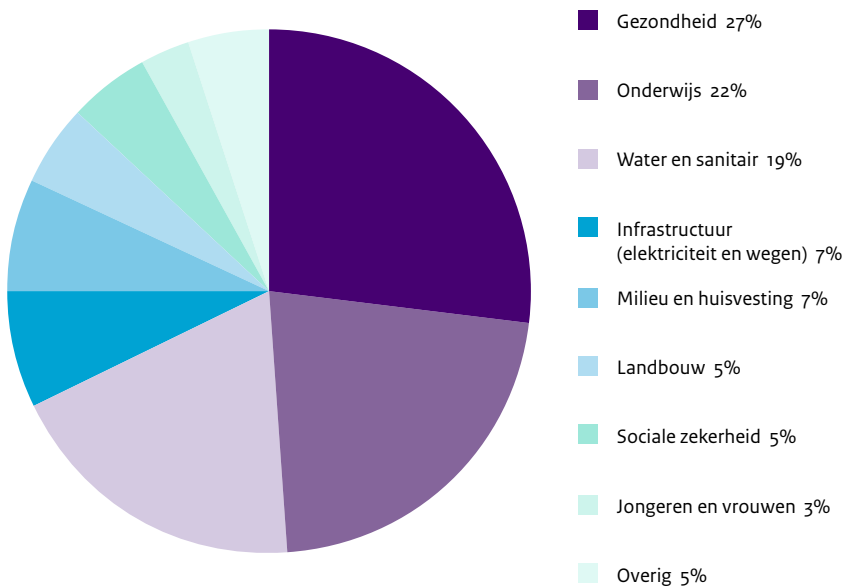
De instelling van een Virtueel Armoede Fonds (VAF) was één van de voorwaarden van de schulverlichtingsovereenkomst en het VAF zou zonder deze overeenkomst niet tot stand gekomen zijn. Daarom kan het VAF volledig worden toegeschreven aan de schulverlichtingsovereenkomst. In feite waren er twee voorwaarden op het gebied van armoedebestrijding: ten eerste, het bijhouden en traceren van uitgaven voor de millenniumdoelen binnen de investeringsbegroting van de verschillende ministeries en departementen op federaal niveau. Dit werd in de begroting aangegeven als millenniumdoelenuitgaven. Ten tweede, de instelling van een VAF voor de 1 miljard dollar jaarlijks uitgespaarde schuldbetalingen.

⁸ Dit is gebaseerd op een studie die uitgaven voor de millenniumdoelen per begrotingspost binnen de sectoren heeft getraceerd, waardoor een accurater beeld kan worden gegeven van uitgaven voor de millenniumdoelen dan in de analyse op sector niveau zoals gepresenteerd in tabel 3 en 4. Helaas is deze informatie alleen beschikbaar voor de geplande begroting en niet voor werkelijke uitgaven.

Via het VAF zouden deze besparingen gebruikt worden voor extra uitgaven voor het bereiken van de millenniumdoelen.

De uitgaven voor de millenniumdoelen werden vanaf 2006 in de federale begroting bijgehouden en een VAF werd ingesteld ter grootte van ongeveer 750 miljoen dollar, gelijk aan het federale aandeel in de uitgespaarde schuldbetalingen. Er is geen VAF op staatsniveau, maar sinds 2007 wordt een deel van het federale VAF overgeheveld naar de staten voor millenniumdoelen-gerelateerde projecten via het Voorwaardelijke Uitkeringsstelsel (*Conditional Grant Scheme, CGS*), waarbij de staten co-financiering moeten inbrengen. Ongeveer driekwart van de begrote VAF uitgaven zijn ook werkelijk uitgegeven. Het meeste geld is besteed aan het verbeteren van basisgezondheidszorg, basisonderwijs en het verbeteren van toegang tot water en sanitaire voorzieningen (Grafiek 8). Kleinere bedragen werden besteed aan sociale vangnetprojecten, waaronder een nog klein voorwaardelijk uitkeringsprogramma (*conditional cash transfer*), en aan het verbeteren van de infrastructuur op het platteland.

Grafiek 8 De toewijzing van het Virtuele Armoedefonds aan federale sectoren, in %, 2006-2010



Bron: OSSAP/MDG.

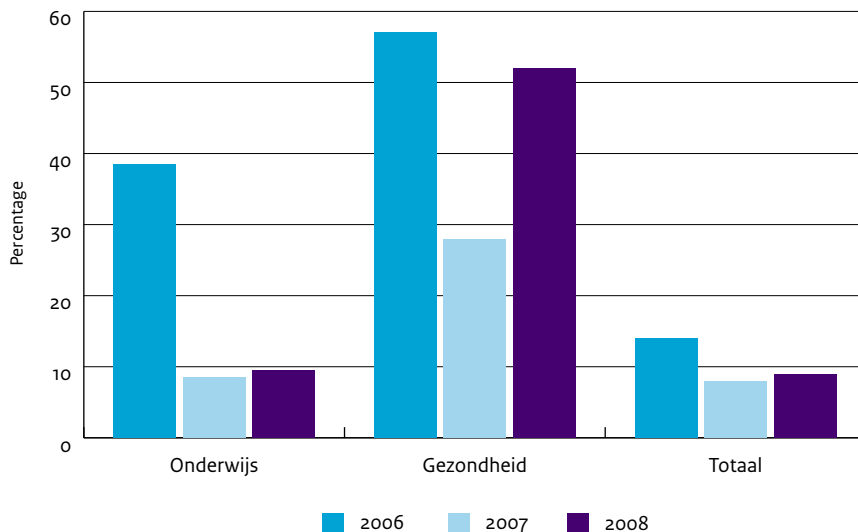
Het VAF heeft vernieuwingen tot stand gebracht in de manier van programmeren en budgetteren van projecten en ook in de praktijk op het gebied van monitoring en evaluatie (M&E). VAF projecten worden niet alleen getraceerd in de begroting, maar hun uitkomsten en resultaten worden ook gemonitord via een gedecentraliseerd M&E systeem (OPEN, *Overview of Public Expenditure of NEEDS*, overzicht van de overheidsuitgaven voor NEEDS) waarbij

de particuliere sector en het maatschappelijk middenveld betrokken zijn. VAF projecten worden uitgevoerd door federale ministeries, departementen en instanties en ook door de staten (sinds 2007) en lokale overheden (vanaf 2010 of 2011). Daarom is het de bedoeling dat de ingevoerde vernieuwingen op alle niveau's worden toegepast, en dat ze niet beperkt blijven tot de uitvoering van de VAF projecten.

5.7.3 Additionaliteit

De totale overheidsuitgaven in de periode 2005-2009 zijn in reële termen toegenomen, evenals de investeringen. Het aandeel van uitgaven voor de millenniumdoelen in de begroting van de federale overheid bleef in deze periode stabiel rond ongeveer 23%. Dit betekent dat in absolute termen de uitgaven voor millenniumdoelen gestegen zijn. De werkelijke VAF uitgaven fluctueerden in de periode 2006-2009 zonder duidelijke richting tussen 490 en 725 miljoen dollar per jaar. In de periode 2006-2008 nam het aandeel van de VAF uitgaven in de totale investeringsuitgaven af van 14% naar 8%. In 2006 was het VAF aandeel voor gezondheidszorg en onderwijs in de totale investeringsuitgaven hoog (voor gezondheidszorg 57% en voor onderwijs 36%, zie Grafiek 9). Het VAF aandeel voor onderwijs daalde echter in de jaren daarna. Volgens de belangrijkste respondenten is het merendeel van de VAF-uitgaven aanvullend geweest op andere uitgaven voor de millenniumdoelen; deze additionaliteit is hoger voor de staten en voor kleinere federale instanties dan voor grotere federale ministeries en departementen.

Grafiek 9 Aandeel van VAF uitgaven in de totale investeringsuitgaven van de federale overheid voor onderwijs en gezondheidszorg, in %, 2006-2008



Bron: Eigen berekeningen gebaseerd op data van OSSAP-MDG en OAGF.

Hoofdstuk 6

Outcomes

6.1 Inleiding

De evaluatievragen die betrekking hebben op de *outcomes* staan in onderstaand kader.

Evaluatievragen: Outcomes

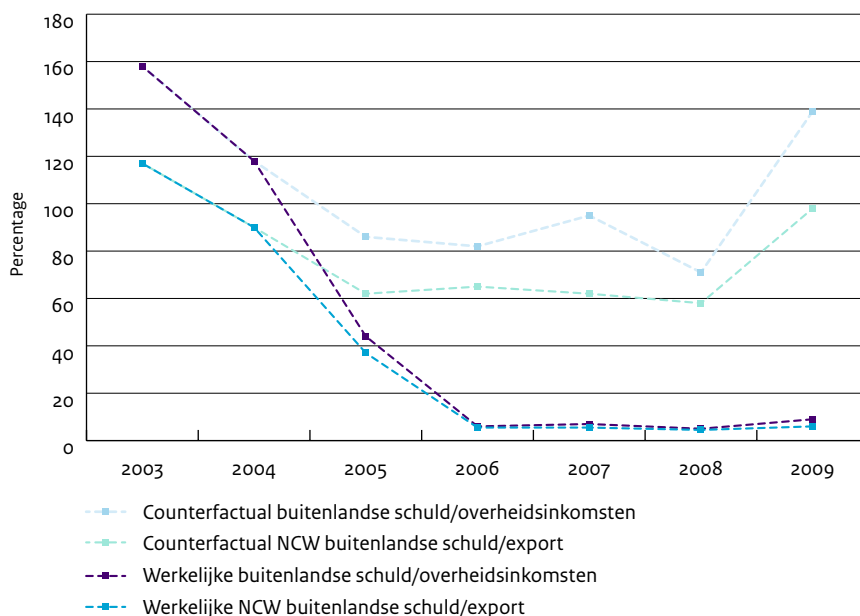
17. Hebben de schuldverlichtingsoperatie en mogelijk verbeterd schuldenbeheer, zowel op federaal niveau als op het niveau van de staten, geresulteerd in een meer houdbare buitenlandse en totale overheidsschuld? Waarom wel of waarom niet? Wat was de rol van DMO en andere instituties?
18. Heeft de vermindering van de schuldvoorraad geleid tot *incentives* om beter beleid te maken en te implementeren, zowel op federaal als op staatsniveau?
19. Heeft de vermindering van de schuldvoorraad geleid tot lagere binnenlandse rentetarieven en een verbeterde kredietwaardigheid?
20. Voor zover de rente is verlaagd en de kredietwaardigheid is verbeterd, hebben deze ontwikkelingen geleid tot een toename in particuliere investeringen en in de instroom van particulier kapitaal uit het buitenland?
21. Voor zover (federale en staats) overheidsuitgaven voor de aan de millenniumdoelen gerelateerde sectoren zijn toegenomen, binnen of buiten het VAF, wat voor effect had dat op de verbeterde toegang van de armen tot sociale dienstverlening, water, energie, landbouwdienstverlening en wegen? Wat was het effect op de landbouwproductie? Zijn er verschillen tussen de staten en/of regio's? Wat was de rol van het VAF?
22. Is er sprake van *crowding in* als gevolg van door de schuldverlichting verhoogde overheidsinvesteringen (vraag nr. 12) op particuliere investeringen? Heeft de hervorming van de publieke sector geleid tot groei van de particuliere sector?
23. Wat waren de gevolgen van een eventueel verbeterd macro-economisch (financieel en monetair) beleid op intermediaire variabelen zoals macro-economische stabiliteit, export en investeringen? Werd de export beïnvloed door een eventueel door de schuldverlichtingsoperatie veroorzaakt effect op de wisselkoers?
24. Hebben de hervormingen van de publieke sector en een beter anticorruptie beleid geleid tot verbeteringen in het bestuur en in de verantwoording, zowel op federaal als staatsniveau, en tot lagere corruptie? Waarom wel of waarom niet?

6.2 Houdbaarheid van de schuld

Volgens schuldhoudbaarheidsanalyses (DSAs, *Debt Sustainability Analyses*), uitgevoerd door het IMF in 2007, 2009 en 2010, is de houdbaarheid van de buitenlandse schuld van Nigeria verzekerd op de lange termijn. Alle schuldhoudbaarheidsquotiënten laten zien dat de buitenlandse schuld na de schuldverlichting zeer houdbaar is geworden, terwijl de schuld marginaal houdbaar zou zijn geweest zonder de schuldverlichtingsovereenkomst. Grafiek 10 toont de trend in twee solvabiliteitsquotiënten, te weten 1) de NCW (Netto Contante Waarde) van de buitenlandse schuld als percentage van de export en, 2) de NCW van de buitenlandse schuld als percentage van de overheidsinkomsten. Voor beide quotiënten is zowel het feitelijke verloop gepresenteerd als

ook het verloop in de *counterfactual*, oftewel zonder de schuldverlichtingsovereenkomst. Hoewel de quotiënten in het *counterfactual* scenario veel hoger zijn dan de werkelijke quotiënten, zijn beide ver onder de HIPC-drempelwaarden van 150% voor de verhouding NCW schuld/export en onder de 250% voor de verhouding NCW schuld/overheidsinkomsten. In de *counterfactual* zijn de indicatoren voor de liquiditeit van de schuldpositie zoals de verhouding schuldendienst/export en schuldendienst/overheidsinkomsten op een houdbaar niveau.

Grafiek 10 *Werkelijke en counterfactual NCW buitenlandse schuld¹ / export en NCW buitenlandse schuld / overheidsinkomsten, in %, 2003-2009*

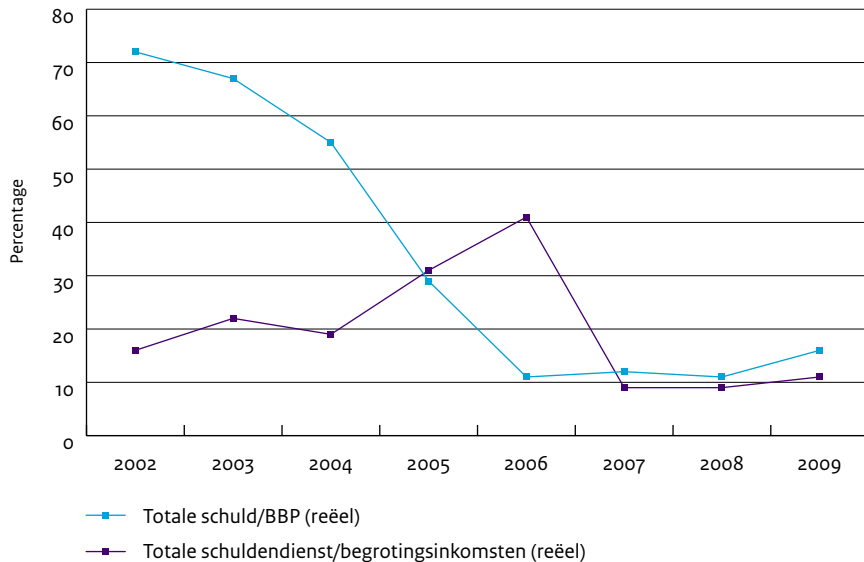


¹ NCW berekend als 95% van de werkelijke of counterfactual buitenlandse schuld, zoals uitgelegd in 5.2.1 van het hoofdrapport.

Bron: Eigen berekeningen op basis van DMO rapporten, IMF Artikel 4 rapporten (2005, 2008, 2009), CBN Rapporten.

Grafiek 11 presenteert de totale schuld als percentage van het BBP, wat een indicator is voor de last van de schuld, en de totale schuldendienst als percentage van de overheidsinkomsten, wat de liquiditeitspositie en het effect van de schuld op de overheidsinkomsten meet. De verhouding werkelijke totale schuld/BBP is sterk gedaald tussen 2002 en 2005 en is sinds 2006 licht gestegen als gevolg van een toename van de binnenlandse schuld. Maar de stijging van de binnenlandse schuld leidt niet tot een onhoudbare overheidsschuld, omdat de totale schuld als percentage van het BBP nog steeds veel lager is dan de potentiële drempelwaarden van 60 procent en 40 procent.⁹

Grafiek 11 *Totale schuld als percentage van het BBP en de totale schuldendienst als percentage van de overheidsinkomsten, in %, 2002-2009*

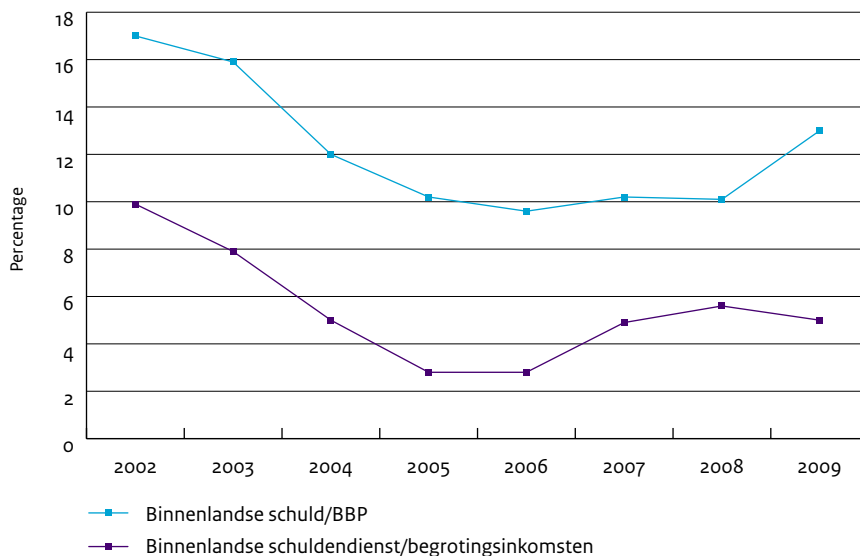


Bron: DMO rapporten, CBN jaarverslagen, NBS.

⁹ De drempelwaarde voor de verhouding totale schuld tot BBP van 60% is gebaseerd op de normen van het Euro gebied; maar in lage- en middeninkomenslanden moet de schuld/BBP verhouding binnen de 40% blijven, en DMO Nigeria accepteert dit.

Het relatief positieve *counterfactual* scenario, zoals hierboven beschreven, wordt veroorzaakt door de hoge economische groeicijfers en de hoge olieprijs in de jaren na de schuldverlichtingsovereenkomst. Na de schuldverlichting zijn de schuldhoudbaarheidsquotiënten aanzienlijk gedaald en dit heeft Nigeria in een zeer comfortabele positie gebracht. De vooruitzichten zijn goed. Maar de recent snel stijgende binnenlandse schuld, hoewel nog steeds op een laag niveau, is reden tot bezorgdheid (zie Grafiek 12). Het feit dat het schuldenbeheer op federaal niveau sterk is verbeterd, is een geruststellende factor voor het behouden van een houdbare schuldenpositie in de toekomst.

Grafiek 12 Binnenlandse schuld als percentage van het BBP en de binnenlandse schuldendienst als percentage van de overheidsinkomsten, 2002-2009



Bron: DMO jaarverslagen, DMO Debt Sustainability Analysis rapport 2010.

6.3 Verbetering van beleid

De vermindering van de schuld heeft ertoe geleid dat de *debt overhang* is verdwenen, wat door anderen (Budina e.a., 2007) als oorzaak wordt gezien van de grote schommelingen in het volume van de overheidsuitgaven in Nigeria vanaf 1984. Deze wisselvalligheid in de overheidsuitgaven was één van de oorzaken van de lage economische groei. Het wegnemen van de *debt overhang* draagt daarom bij aan een beter overheidsbeleid. Dit is niet zozeer een gevolg van vergrote stimulansen (*incentives*) voor beter beleid als gevolg van het verdwijnen van de *debt overhang*, zoals de theorie zegt, maar meer het gevolg van het wegvallen van een echte beperking.

6.4 Rente en kredietwaardigheid

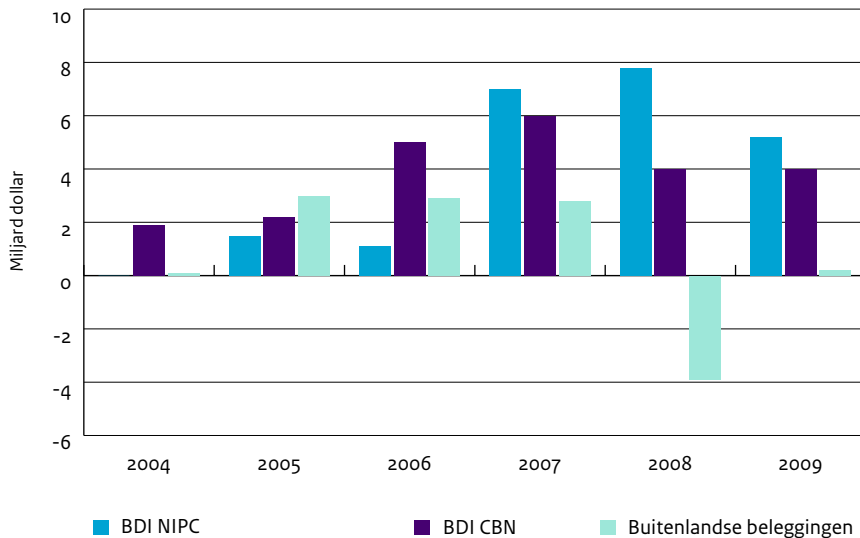
Na 2005 is de nominale rente gedaald, vooral de rente op 3-maands schatkistpapier. Deze trend kan echter niet worden toegeschreven aan het schuldverlichtingsakkoord. De kredietwaardigheid van Nigeria is duidelijk verbeterd, zoals blijkt uit de eerste risicobeoordeling ooit gegeven aan Nigeria net na de schuldverlichtingovereenkomst. In januari 2006 verkreeg Nigeria een oordeel van BB- door Fitch en het land verkreeg dezelfde classificatie van Standard & Poor in februari 2006. Dit was deels het gevolg van de weggenomen *debt overhang*, maar ook van de vele beleidshervormingen die uitgevoerd waren en die voor een groot deel veroorzaakt zijn door het vooruitzicht op schuldverlichting. De schuldverlichtingsovereenkomst zelf was ook een signaal dat beleid was verbeterd.

6.5 Instroom van particulier kapitaal en particuliere investeringen

De overheidsinvesteringen zijn toegenomen, maar niet als gevolg van de besparingen op de schuldendienst. Dit betekent dat er geen *crowding in* effect op de particuliere investeringen kan zijn geweest. Echter, de combinatie van beleidshervormingen en de afwezigheid van een *debt overhang* heeft wel tot een verbeterde kredietwaardigheid geleid, en de schuldovereenkomst zelf was een duidelijk signaal dat beleid was verbeterd en dat heeft ook weer invloed gehad op het vertrouwen van investeerders in Nigeria. Dit leidde tot een toename van de buitenlandse directe investeringen en buitenlandse beleggingen in aandelen en obligaties, in ieder geval tot de start van de wereldwijde economische crisis in 2008/2009 (Grafiek 13). Op basis van de theorie kan verwacht worden dat dezelfde combinatie van factoren leidt tot een toename van particuliere investeringen. Echter, de informatie over particuliere investeringen is niet betrouwbaar genoeg om dit effect te kunnen bevestigen. Volgens Nigeriaanse gegevens zijn de totale investeringen (publiek plus privaat) sinds 1995 gemiddeld stabiel gebleven tussen de 6 en 8 procent van het BBP. In 2003 zijn ze gestegen tot 10%, maar ze daalden vervolgens tot 5,5% in 2005. In de jaren daarna schommelde ze rond de 8 of 9%.

Het is duidelijk dat de (investerings-)reactie van de particuliere sector ook afhangt van vele andere factoren. Het investeringsklimaat van Nigeria laat nog veel te wensen over, vooral op het gebied van de frequente stroomonderbrekingen, maar ook het aanhoudende geweld en de corruptie. Gezien de vele andere factoren die van invloed zijn op particuliere investeringen is het moeilijk om een trend in deze investeringen toe te schrijven aan de schuldverlichtingsovereenkomst.

Grafiek 13 Buitenlandse directe investeringen en buitenlandse beleggingen in aandelen en obligaties, in miljard dollar, 2004-2009



154

Bron: Nigeria Investment Promotion Commission voor de FDI, buitenlandse directe investeringen (zoals aangegeven), en Centrale Bank van Nigeria, jaarverslagen voor de FDI/BDI (zoals aangegeven) en voor beleggingen.

6.6 Macro-economische stabiliteit

Het vooruitzicht op schuldvermindering heeft meegewerkt aan de totstandkoming van de op de olieprijs gebaseerde begrotingsregel en de daarmee samenhangende opbouw van middelen op de oliereserverekening. Het PSI heeft geholpen om deze begrotingsregel vast te houden en droeg bij aan het handhaven van uitgavenplafonds en het op peil houden van de buitenlandse reserves door het stellen van specifieke doelstellingen en een duidelijk tijdpad.

Hierdoor was het saldo op de oliereserverekening hoger dan het geval zou zijn geweest zonder (vooruitzicht van) een schuldovereenkomst. De uitgavenplafonds die werden gehandhaafd hebben mogelijk ook een positieve invloed gehad op het beheersen van de inflatie. Bovendien maakten de opgebouwde besparingen op de oliereserverekening een stimulerend beleid mogelijk in 2009, toen Nigeria geconfronteerd werd met lagere belastinginkomsten als gevolg van de wereldwijde economische crisis. Het saldo op de oliereserverekening daalde van 20,3 miljard dollar in 2008 naar 6,5 miljard dollar in 2009 en naar 3,3 miljard dollar medio-2010. In de *counterfactual*, dus zonder opgebouwde reserves, zou de crisis dus ofwel hebben geleid tot meer leningen met risico's voor de toekomstige houdbaarheid van de schuld en mogelijk ook voor economische groei, ofwel zouden er geen extra uitgaven zijn gedaan en was de economische groei direct lager geweest.

Een aantal geïnterviewden twijfelt echter of het stimulerende begrotingsbeleid in 2009 ook daadwerkelijk de economische ontwikkeling heeft beïnvloed. En er is algemene twijfel over de economische logica voor het stimuleringsbeleid in 2010. De eerste kwartaalcijfers voor 2010 tonen positieve economische resultaten, met een groei van 7,4% in het eerste kwartaal en 7,7% in het tweede kwartaal als gevolg van de stijgende olieprijs en de verdere groei van de niet-oliesectoren.¹⁰ De veel minder strikte uitvoering van de op de olieprijs gebaseerde begrotingsregel in 2010 maakt dat de stabiliteit van de overheidsbegroting (en dus de macro-economische stabiliteit) onder druk dreigen te komen.

6.7 Goed bestuur

De anticorruptie maatregelen die ingevoerd zijn sinds 2000, en vooral na 2003 (de instelling van ICPC en EFCC, de nieuwe aanbestedingsregels en de deelname aan het Initiatief voor de Transparantie van de Mijnbouwsector) hebben enige invloed op de indicatoren voor goed bestuur en corruptie gehad, zoals de corruptie-index van *Transparency International* (Tabel 5) en de *World Governance Indicators* (Kaufmann et al. 2009), zie Grafiek 14.

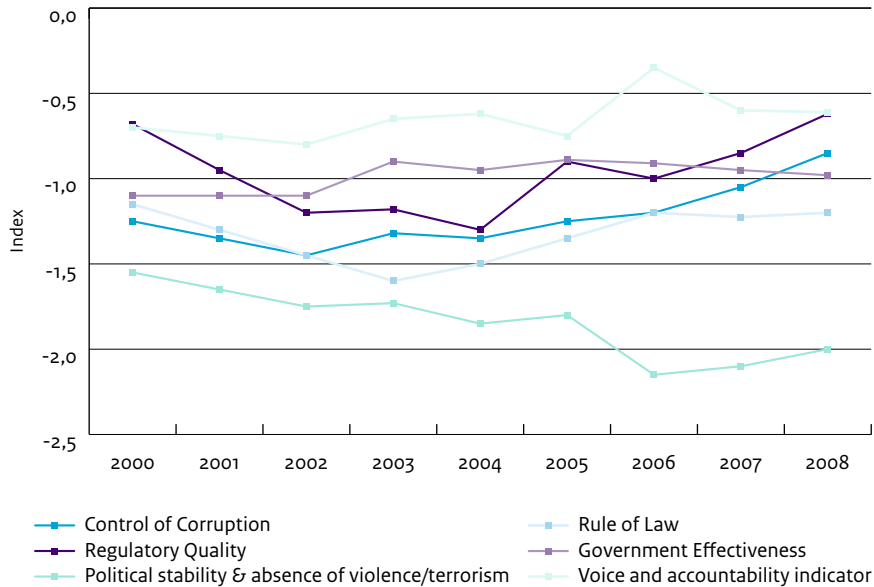
Jaar	Index	Rang
2001	1	90/91 (0,99)
2002	1,6	101/102 (0,99)
2003	1,4	132/133 (0,99)
2004	1,6	144/145 (0,99)
2005	1,9	152/158 (0,96)
2006	2,2	142/163 (0,87)
2007	2,2	147/179 (0,82)
2008	2,7	121/180 (0,67)
2009	2,5	130/180 (0,72)

Bron: *Transparency International* (diverse rapporten).

Deze indicatoren zijn over het algemeen verbeterd tussen 2002/2004 en 2007/2008. Dit kan deels worden toegeschreven aan de (en het vooruitzicht op een) schuldverlichtingsovereenkomst, wat leidde tot een actiever anticorruptie beleid tussen, ruwweg, 2003 en 2007 (zie paragraaf 5.2). Na 2007/2008 zijn de meeste indicatoren iets verslechterd.

¹⁰ CBN (2010), *Economic Report second quarter 2010*.

Grafiek 14 Kaufmann indicatoren voor Goed Bestuur, Nigeria, 2000-2008



156

Bron: Kaufmann et al. (2009).

Opmerking: Voor 2001 werden er geen indicatoren geconstrueerd. In deze grafiek hebben we de gemiddelde waarde van de jaren 2000 en 2002 genomen ter illustratie.

6.8 Toegang tot, en kwaliteit van overheidsdiensten

Het Virtuele Armoede Fonds, het gevolg van de schuldverlichtingsovereenkomst, heeft al tot enkele intermediaire resultaten geleid. Een aantal van de kwantitatief belangrijkere *outputs* van het VAF, inclusief het *Conditional Grant Scheme* (CGS), zijn:

- 22.000 huishouden hebben geprofiteerd van de *Conditional Cash Transfer Program Care of the People*
- 900 elektrificatie projecten op het platteland zijn voltooid
- 5.200 microkrediet coöperaties zijn gefinancierd
- 300.000 leraren zijn opgeleid
- 74.000 nieuwe leraren zijn geworven en opgeleid;
- 1.453 klaslokalen zijn gebouwd
- 126 miljoen vaccinaties zijn aangekocht
- Meer dan 3.000 basisgezondheidszorgcentra zijn gebouwd
- 6.673 gezondheidswerkers zijn opgeleid
- 2,5 miljoen klamboes zijn verspreid
- 2.500 verloskundigen zijn ingehuurd en ingezet
- Meer dan 36.000 watervoorzieningen zijn gebouwd
- 1.423 toiletten zijn gebouwd

Op basis van deze *outputs* en ook van de allocatie van de VAF middelen in de begroting (zie 5.7.2) is het duidelijk dat er een sterke focus is op verbetering van basisgezondheidszorg en basisonderwijs, evenals op het vergroten van de toegang tot water en sanitaire voorzieningen. De VAF projecten en programma's leggen het accent op sectoren die cruciaal zijn voor het bereiken van de millenniumdoelen. De monitoring en evaluatie rapportages signaleren nogal wat uitvoeringsproblemen, maar de belangrijkste problemen zijn aangepakt en de uitvoering is in de loop van de tijd verbeterd.

Tabellen 6 en 7 presenteren enkele beschikbare indicatoren voor de toegang tot voorzieningen, voor die gebieden waarop het VAF actief is. Het vergroten van de toegang tot publieke diensten kan worden gezien als een eerste effect (of *intermediaire outcome*) van een mogelijke uitbreiding en verbetering in de dienstverlening.¹¹

De meeste indicatoren laten een verbetering zien. De deelname aan basisonderwijs steeg tussen 2004 en 2008, en het percentage meisjes in het basisonderwijs is ook gestegen. Dit is waarschijnlijk voor het overgrote deel te verklaren door het introduceren van 'basisonderwijs voor iedereen' aan het begin van het decennium en de bijbehorende uitkeringen van de federale overheid aan de staten, maar de VAF projecten hebben waarschijnlijk ook een positieve bijdrage geleverd.

Het deel van de bevolking dat een gezondheidspost heeft bezocht is sterk toegenomen tussen 2006 en 2008. Het percentage kinderen dat is ingeënt is ook gestegen (zie beide tabellen hieronder), net als het percentage kinderen dat onder geprepareerde klamboes slaapt hoewel het percentage nog steeds laag is. Echter, de toegang tot prenatale zorg daalde tussen 2006 en 2008 en er is nog geen duidelijke verbetering zichtbaar in het aantal geboorten dat begeleid wordt door deskundig medisch personeel. Het lijkt erop dat het effect van de door het VAF extra opgeleide verloskundigen nog niet zichtbaar is in de relevante indicator in 2008. Op het gebied van toegang tot drinkwater en sanitaire voorzieningen zijn de resultaten niet onverdeeld positief. Toegang tot drinkwater steeg tussen 2006 en 2008, maar de toegang tot moderne sanitaire voorzieningen lijkt te zijn afgenomen. De toegang tot elektriciteit is ook afgenomen.

¹¹ De uiteindelijke *outcome* indicatoren worden besproken in paragraaf 7.4 van deze samenvatting.

Tabel 6 Geselecteerde indicatoren voor de toegang tot sociale voorzieningen, in %, 2003-2009							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ¹
Deelname aan basisonderwijs (als percentage van de totale bevolking in de leeftijdscategorie relevant voor primair onderwijs)		81	85	88	90 ¹	89 ¹	
Percentage leerlingen die beginnen in klas 1 en klas 5 bereiken	84	74	74	74	74 ¹	72 ¹	
Kinderen onder de 1 volledig ingeënt tegen mazelen	31	50	60			41	74
Geboortes begeleid door deskundig personeel	36	35	44	44	44	39	
Kinderen onder de 5 die slapen onder geprepareerde klamboes	2					6	11

¹ Voorlopige cijfers.

Bron: Regering van de Federale Republiek van Nigeria (2010), Nigeria MDG Rapport 2010.

Tabel 7 Verbeteringen en verslechtingen van geselecteerde indicatoren voor de toegang tot sociale voorzieningen, in %, 2006-2008			
CWIQ Indicatoren	2006	2008 ¹	Commentaar
Toegang tot drinkwater	51	54	Verbetering
Gebruik van moderne toilet voorziening	58	40	Verslechting
Toegang tot electriciteit	55	46	Verslechting
Prenatale zorg	72	43	Verslechting
Kind vaccinatie	24	42	Verbetering
Bezocht gezondheidspost binnen 2 weken	55	80	Verbetering

¹ Voorlopige cijfers.

Bron: NBS, Core Welfare Indicators Questionnaire (CWIQ), Enquete naar centrale welzijnsindicatoren, 2006 en 2008/2009.

De activiteiten gefinancierd door het VAF, in combinatie met de toegenomen inspanningen voor het bereiken van de millenniumdoelen vanaf het begin van het decennium, hebben onder andere bijgedragen aan een verhoogde deelname aan basisonderwijs, een hogere vaccinatiegraad, toegenomen gebruik van basisgezondheidszorg en toegenomen toegang tot drinkwater.

De structurele en institutionele effecten van het VAF op armoedebestrijding zijn misschien nog wel belangrijker. Het M&E systeem van het VAF wordt algemeen beschouwd als *good practice* maar de federale instanties en de staten passen het M&E kader van het VAF (nog) niet toe voor hun andere (niet VAF) uitgaven. Toch lijkt de VAF aanpak voor het formuleren en plannen van projecten de praktijk binnen de federale instanties en staten wel positief te

beïnvloeden. De VAF aanpak voor het bepalen van de kosten om millenniumdoelen te bereiken is nu algemeen aanvaard en is geïntegreerd in de middellange termijn strategieën voor de sectoren. Deze veranderingen zullen waarschijnlijk leiden tot effectievere overheidsuitgaven en daarmee ook tot een betere dienstverlening in de toekomst.

Hoofdstuk 7

Impact, duurzaamheid en lessen

7.1 Inleiding

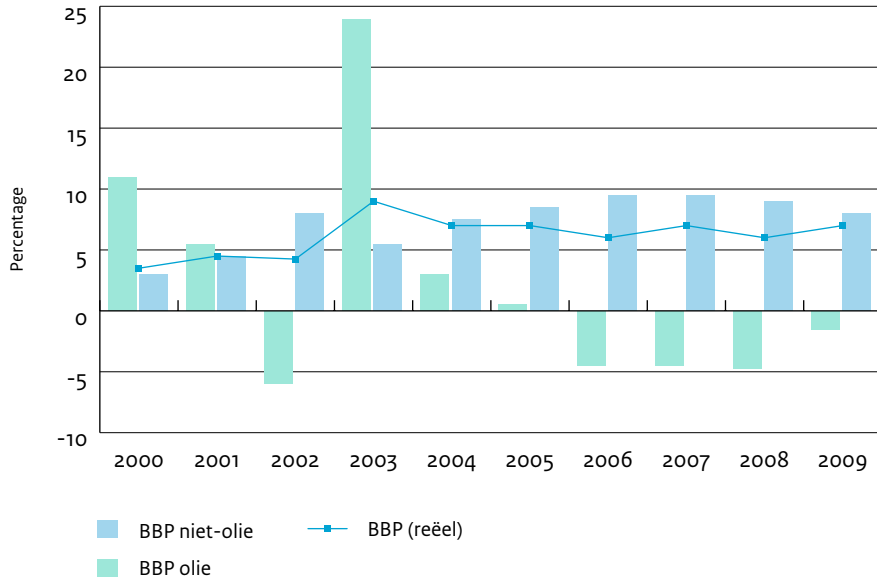
De evaluatievragen die betrekking hebben op de *impact*, duurzaamheid van de resultaten en de geleerde lessen staan in onderstaand kader.

Evaluatievragen: Impact, duurzaamheid, en te trekken lessen

25. Wat is de impact van de schuldverlichtingsoperatie op economische groei via mogelijke outcomes zoals betere schuldhoudbaarheid en schuldenbeheer, meer publieke en particuliere investeringen, hogere instroom van particulier kapitaal, méér export en verbeterde macro-economische stabiliteit?
26. Heeft economische groei geleid tot vermindering van de inkomensarmoede?
27. Wat zijn de effecten van een (mogelijk) verbeterd armoedebestrijdingbeleid en van meer toegang van de armen tot sociale en andere voorzieningen op inkomensarmoede en sociale indicatoren?
28. In hoeverre zijn de (mogelijke) resultaten in termen van outcomes (schuldhoudbaarheid, verbeterd macro-economisch beleidskader en beter beheer van de overheidsfinanciën, verminderde corruptie) en impact (economische groei, armoedevermindering - zowel inkomensarmoede als verbetering in sociale indicatoren) duurzaam?
29. Welke lessen kunnen worden getrokken ten aanzien van de geldigheid en geschiktheid van de interventietheorie die ten grondslag ligt aan de schuldverlichtingsoperatie als een middel om bij te dragen aan economische groei en armoedebestrijding?

7.2 Impact op economische groei

De periode 2004-2009 kende een jaarlijkse economische groei van 6 à 7 procent. De niet-olie gerelateerde economische groei was hoger; 8 à 9 procent (zie Grafiek 15). De groei was vooral hoog in de landbouw- en dienstensector (zie Tabel 8).

Grafiek 15 Groei van het BBP (olie en niet-olie gerelateerd, en totaal), in %, 2000-2009

| 62 |

Bron: Jaarlijkse rapporten van CBN.

Tabel 8 Groei van het BBP per sector, in %, 2004-2008					
	2004	2005	2006	2007	2008
Landbouw	6,5	7,1	7,4	7,2	6,5
Industrie	4,2	1,7	-2,5	-2,2	-2,2
Diensten	8,8	8	9,2	9,9	10,5

Bron: CBN.

Volgens de evaluatiemethodologie kan een deel van de economische groei worden toegeschreven aan de schuldverlichting indien er via het voorraadkanaal, via het stroomkanaal of via de conditionaliteit positieve *outcomes* zijn vastgesteld. We hebben hierboven laten zien dat het voorraadkanaal en de conditionaliteit tot positieve uitkomsten hebben geleid. Deze uitkomsten waren onder andere een houdbare schuld, een groter vertrouwen in de economie en een hogere kredietwaardigheid, wat heeft geleid tot een toename in de instroom van buitenlands kapitaal, verbeterde macro-economische stabiliteit, mede leidend tot de mogelijkheid om de gevolgen van de wereldwijde economische crisis in 2009 te kunnen verzachten. Bovendien zal het investeringsklimaat ook geprofiteerd hebben van het verbeterde overheidsbeleid in het algemeen. Sommige producten (*outputs*) van het VAF, zoals betere infrastructuur op het platteland en het sociale vangnet hebben naar verwachting ook bijgedragen aan de economische groei en zullen dat ook blijven doen.

7.3 Effecten van economische groei op inkomensarmoede

De inkomensongelijkheid in Nigeria is groot, maar is recent wel verminderd. In de Armoedestudie van 2007 (*Nigeria Poverty Assessment*) schat de Wereldbank dat de ongelijkheidscoëfficiënt (Gini coëfficiënt) is afgenomen van 53 in 1996 tot 49 in 2004 en tot 44,3 in 2007. Op basis van deze dalende trend kan worden aangenomen dat de economische groei *pro-poor* is geweest en heeft geleid tot een daling van de armoede

Gezien de conclusie dat de schuldverlichting *enige* invloed op de economische groei heeft gehad, kan de schuldverlichting ook een (indirect) effect hebben gehad op de vermindering van de armoede via dit economische groei effect. De hoge groei in de landbouwsector maakt aannemelijk dat er sprake is geweest van enige vermindering van inkomensarmoede, aangezien armoede sterk samenhangt met werken in de landbouw (*World Bank, 2007*). Maar er zijn ook aanwijzingen dat economische groei in het recente verleden (1999-2008) niet gepaard is gegaan met een toename van de formele werkgelegenheid.

Uit regionale armoedecijfers blijkt dat tussen 2004 en 2007 de armoede is gedaald in de regio Noord en in de regio Zuidwest, maar niet in de regio Zuid-zuid en in Zuidoost (tabel 9). De recente daling van het geweld in het zuiden als gevolg van het amnestie akkoord van begin 2009 zou ertoe kunnen leiden dat economische groei nu wel gepaard gaat met enige vermindering van de armoede.

Al met al, en voortbouwend op de conclusie dat de economische groei enigszins werd versterkt door de schuldverlichting, kan worden gezegd dat de schuldverlichting ook een bescheiden bijdrage heeft geleverd aan vermindering van de inkomensarmoede in Nigeria.

| 63 |

Regio's	Gini Coëfficiënt 1996*	Gini Coëfficiënt 2004**	Armoede percentage 2004**	Armoede percentage 2007***
Noordoost	0,47	0,46	72,2	67,3
Noordwest	0,30	0,37	71,2	63,9
Noord-midden	0,53	0,39	66,9	63,3
Zuidoost	0,55	0,45	26,7	34,2
Zuidwest	0,57	0,55	43,0	20,9 (Oyo state)
Zuid-zuid	0,60	0,51	35,1	59,3
Nationaal	0,53	0,49	54,4	54,7
Man	0,52	-	-	-
Vrouw	0,55	-	-	-
Landelijk gebied	-	0,51	63,3	63,8
Stedelijk gebied	-	0,54	43,2	43,1

Bron: * berekend op basis van Aigbokhan (2000), *Poverty, Growth and Inequity in Nigeria – A Case Study*. AERC. Research Paper 102. **Akande et al (2009), *Impacts of price change on poverty: The Nigerian Experience*, NISER. ***World Bank (2007), *Nigeria Poverty Assessment*, gebaseerd op de armoede enquête van 2004.

7.4 Direct effect op inkomensarmoede en sociale indicatoren

Verskillende niet-inkomensgerelateerde armoede-indicatoren zijn verbeterd in de periode 2003 - 2008, zoals de alfabetiseringsgraad, de kindersterfte en de moedersterfte. Deze verbeteringen kunnen worden toegeschreven aan verbeterd armoedebeleid sinds het begin van het decennium. Dit verbeterde beleid is deels een gevolg van het vooruitzicht op schuldvermindering, en enigszins deel ook van het VAF, dat in 2006 werd ingesteld als onderdeel van de schuldverlichtingsovereenkomst.

Inkomensgerelateerde armoede indicatoren voor de periode na de schuldverlichtingsovereenkomst zijn nog niet beschikbaar, zodat geen definitieve conclusies kunnen worden getrokken over het directe effect van de schuldverlichting op armoede. We kunnen echter wel concluderen dat de producten van het VAF (met inbegrip van de institutionele veranderingen die het VAF op gang heeft gebracht) de komende jaren waarschijnlijk een effect zullen hebben op indicatoren voor zowel inkomensarmoede als voor andere sociale indicatoren.

| 64 |

7.5 Duurzaamheid

De schuldverlichtingsovereenkomst heeft tot een houdbaar schuldenniveau geleid en heeft de *debt overhang* weggenomen die de grote conjunctuurschokken van de Nigeriaanse economie versterkte wat een negatief effect had op economische groei. Deze positieve effecten zullen zeker merkbaar blijven in de komende drie tot vijf jaar.

De meeste respondenten waren van mening dat de hervormingsagenda vertraagde na 2007 (zie paragraaf 5.3). Geconcludeerd kan worden dat de effecten van de conditionaliteit op het terrein van macro-economisch beleid en op andere beleidsterreinen geleidelijk zijn afgenomen, hoewel sommige hervormingen blijvend zijn. Een voorbeeld van een hervorming die nog bestaat is de op de olieprijs gebaseerde begrotingsregel, hoewel deze in de afgelopen jaren veel minder strikt is geïmplementeerd.

Het VAF heeft zijn veerkracht ook bewezen. Dit fonds zal naar alle waarschijnlijkheid worden voortgezet in de komende jaren, omdat het ervoor gezorgd heeft dat veel verschillende personen en instanties daar belang bij hebben gekregen: de staten en de lokale overheden, de leden van het parlement, en het maatschappelijke middenveld. De institutionele veranderingen die het VAF heeft bevorderd bij federale overheidsinstanties, bij de staten en bij lokale overheden zullen de komende jaren meer zichtbaar worden en kunnen leiden tot betere resultaten in het behalen van de millennium ontwikkelingsdoelen.

Over het algemeen hangt de duurzaamheid van de positieve uitkomsten af van de mate waarin het land politiek en economisch stabiel zal blijven.

7.6 De lessen

Deze studie bevestigt de geldigheid en de geschiktheid van de theorie achter schuldverlichting, zelfs meer dan andere vergelijkbare evaluatiestudies van schuldverlichting. De wat meer positieve resultaten voor Nigeria kunnen worden verklaard door het feit dat in deze operatie de schuld volledig werd weggenomen. Het stellen van beleidsvoorwaarden was ook effectiever dan in andere studies is vastgesteld. Het vooruitzicht op mogelijke schuldvermindering heeft de hervormingen politiek mogelijk gemaakt, en heeft ertoe geleid dat een economisch managementteam is benoemd dat de hervormingen helemaal als ‘eigen’ beschouwde.

De invloed van de voorwaarden van de schuldverlichtingsovereenkomst zelf was minder dan die van het vooruitzicht op schuldvermindering. Maar de conditionaliteit van het akkoord zelf heeft wel een positieve invloed gehad op de stiptheid van de uitgevoerde maatregelen. Bovendien is het VAF ingesteld, dat een blijvend effect zal hebben op armoedevermindering in het land.

Ten slotte moet de vraag worden gesteld of deze positieve effecten het gebruik van 18 miljard dollar aan hulp gelden en de 12 miljard dollar betaald door Nigeria rechtvaardigen. De onderzoekers denken van wel. De investering was aanzienlijk, maar de potentiële effecten zijn ook substantieel: Nigeria heeft een grote bevolking en méér dan de helft ervan leefde in 2004 onder de armoedegrens. De schuldverlichtingsovereenkomst heeft niet alleen de totale schuld weg genomen, maar heeft ook geleid tot verbeterd beleid, met inbegrip van armoedebeleid. Zelfs als niet al deze beleidsveranderingen duurzaam zijn, zijn er al positieve effecten op het welzijn van ongeveer 150 miljoen mensen in Afrika ten zuiden van de Sahara.

Nigeria kan de betaling van de 12 miljard dollar zien als een investering die een nieuwe start mogelijk maakte in de betrekkingen met de bilaterale crediteuren en met particuliere investeerders, zowel binnenlandse als buitenlandse. De overeenkomst waarvan de betaling van de 12 miljard dollar een onderdeel was maakte ook een einde aan de opeenstapeling van betalingsachterstanden en aan de jaarlijkse betaling van 1 miljard dollar aan schuld-betalingen, die anders de beschikbare middelen voor armoedebestrijding zou hebben beperkt, vooral in jaren met lagere olie-inkomsten. Bovendien zijn er positieve effecten op het schuldenbeheer, op de houdbaarheid van de schuld, en op het armoedebeleid, vooral via het VAF - zowel de projecten zelf als de institutionele veranderingen in andere overheidsinstanties die het VAF heeft bevorderd.

Colofon

Evaluatie Stuur- en Management Groep

Dominique de Crombrugghe de Looringhe (DBE)
Andrée François (DBE)
Fred van der Kraaij (IOB)
Ruerd Ruben (IOB)

Abuja Adviesgroep

Nigeriaanse overheid

Centrale Bank van Nigeria (CBN)
Ministerie van Financiën (FMF)
Bureau Schuldenbeheer (DMO)
Nationale Plan Commissie (NPC)
Bureau van de speciale adviseur van de President voor de
Millenium Ontwikkelingsdoelen (OSSAP-MDGs)

Donoren

Ambassade van België
Ambassade van Duitsland
Ambassade van Frankrijk
Ambassade van Nederland
DFID
Wereldbank

Onafhankelijke deskundigen

David U. Enweremadu (Universiteit van Ibadan, Nigeria)
Mercy Ezehi (Instituut voor Democratie en Ontwikkeling – CDD)
Jibril Ibrahim (Instituut voor Democratie en Ontwikkeling – CDD)

Referentiegroep in Europa

Ministeries

Federale Overheidsdienst (FOD) Buitenlandse Zaken,
Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (België)
Federale Overheidsdienst (FOD) Financiën (België)
Ministerie van Buitenlandse Zaken (Nederland)
Ministerie van Financiën (Nederland)

Onafhankelijke deskundigen

Akinyinka Akinyoade (Afrika Studie Centrum, Leiden, Nederland)
Bernard Berendsen (freelance)
Stefaan Marysse (Universiteit van Antwerpen)

Evaluatieteam

Geske Dijkstra (teamleidster)

Boladale Akanji

Kenneth Chukwuemeka

Christian Hiddink

François-Xavier de Mevius

Adewumi Olajide Ogunsola

Daniel Rogger (referent)

Sanga Sangarabalan

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.minbuza.nl
www.rijksoverheid.nl
<http://diplomatie.belgium.be>

Opmaak: vijfkeerberlauw, Rijswijk
Druk: OBT bv, Den Haag
Kaarten : UvA-Kaartenmakers
ISBN: 978-90-5328-397-4
Wettelijk depotnummer : 0218/2011/12

© Ministerie van Buitenlandse Zaken, Koninkrijk der Nederlanden, maart 2011

Deze joint evaluatie is georganiseerd en gefinancierd door de Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking (DBE), Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (Brussel, België) en de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken ('s-Gravenhage, Nederland). De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze samenvatting van het evaluatierapport berust bij de evaluatoren. De samenwerkende evaluatiediensten staan garant voor de kwaliteit van de evaluatie.

Dit rapport zal als volgt worden geciteerd:

'Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking (DBE), FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Brussel, en de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), ministerie van Buitenlandse Zaken, 's-Gravenhage, *Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. Samenvatting. (2011)*'; of (verkort): '*DBE en IOB, Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. Samenvatting. (2011)*'.

De schuldenregeling die 15 schuldeisende landen, verenigd in de Club van Parijs, en Nigeria in 2005 overeenkwamen was de op één na grootste ooit. IMF en Wereldbank speelden hierbij een belangrijke rol. Nigeria betaalde USD 12 miljard en introduceerde economische hervormingen in ruil voor USD 18 miljard die werd kwijtgescholden. In deze gezamenlijke evaluatie van België en Nederland wordt allereerst verklaard hoe de

schuldenregeling tot stand kwam (2000 – 2005) en wordt vervolgens uit de doeken gedaan wat de gevolgen waren voor de Nigeriaanse economie en de vermindering van de armoede in dit Westafrikaanse land – met ruim 150 miljoen mensen Afrika's grootste land (2005 - 2010).

Deze samenvatting van het hoofdrapport is gericht op de deskundige lezer.

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.minbuza.nl | <http://diplomatie.belgium.be>
© Ministerie van Buitenlandse Zaken | maart 2011

11BUZ282653|N

Dit project kwam tot stand door een samenwerking tussen:



Ministerie van Buitenlandse Zaken



KONINKRIJK BELGIË
Federale Overheidsdienst
Buitenlandse Zaken,
Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking