Micro-macro verbanden in Tanzania: waar zit de kink in de kabel?

Marleen Dekker en Marion Eeckhout[1]

Inleiding

Dit artikel neemt de ontwikkelingen in Tanzania onder de loep vanuit het gedachtengoed van Ravi Kanbur die in 2001 een artikel schreef over 'Economic policy, distribution and poverty, waarin hij beargumenteerde dat '"the nature of disagreements" ligt in de verschillen in analyseniveau (Kanbur, 2001). Hij schreef het artikel naar aanleiding van zijn betrokkenheid bij het controversiële World Development Report 2000 dat over aard en oorzaken van armoede ging. In die periode na de WTO vergadering in Seattle stonden de Bretton Woods instellingen en het maatschappelijk middenveld lijnrecht tegenover elkaar. Hij verklaart het meningsverschil tussen de verschillende groepen ontwikkelingsdeskundigen uit gebrek aan communicatie tussen onderzoekers die alleen op macroeconomische bewijsvoering afgaan en andere groepen die alleen de microeconomische resultaten als ervaringsfeiten erkennen. Hij wijst daarnaast op meningsverschillen t.a.v. een (korter of langer) tijdsperspectief op ontwikkeling en een uiteenlopende visie op het (wel of niet) functioneren van markten. Zoals hij aangeeft zullen de twee scholen van ontwikkelingsdeskundigen elkaar niet makkelijk begrijpen, aangezien de ene groep denkt vanuit het geaggregeerde, macroperspectief en de andere groep vanuit het veld en het microperspectief.

Dit artikel is een poging van de twee auteurs elkaar toch te ontmoeten door een enkel land – nl Tanzania - onder de loep te nemen en de twee perspectieven met elkaar te confronteren. Kanbur's drie dimensies van meningsverschil komen geregeld terug in de tekst, met de nadruk op het verschil in analyseniveau. Dit is een test of een dergelijke benadering tot andere inzichten leidt dan het schrijven van twee separate artikelen over dezelfde periode in hetzelfde land.

Tanzania is bij velen bekend van het socialistisch experiment *Ujamaa* dat in de jaren zestig en zeventig werd uitgevoerd. Onder dit programma was er sprake van grote staatsinmenging in productie en marketing met expliciete nadruk op plattelandsontwikkeling ten koste van de urbane elite. De ontwikkelingsstrategie was gebaseerd op agro-indu-

1 Marleen Dekker is onderzoeker bij de vakgroep ontwikkelingseconomie aan de Vrije Universiteit Amsterdam en Marion Eeckhout is hoofdeconoom op het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit artikel is tot stand gekomen in het kader van een Beleids en Wetenschap uitwisselingsovereenkomst tussen de Vrije Universiteit en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dank voor nuttige suggesties gaat uit naar beider collega's en een anonieme referent.

strialisatie en importsubstitutie. In de jaren tachtig leidde dit (ook vanwege externe schokken) tot stagnatie in de landbouw, grote tekorten in de stad en bankroete staatscorporaties. Een stabilisatieprogramma werd onvermijdelijk om het betalingsbalanstekort, het begrotingstekort en de inflatie weer enigszins onder controle te krijgen. Verschillende fasen van structurele aanpassing in de jaren tachtig en negentig werden ondernomen en weer afgebroken. Het proces verliep met horten en stoten. Tot twee keer toe zegden donoren het vertrouwen op en draaiden de geldkraan dicht. Met het aantreden van president Mkapa in 1995 is echter een andere wind gaan waaien en worden substantiële hervormingen doorgevoerd op economisch en sociaal terrein.

In Tanzania hebben macroeconomen alle reden om optimistisch gestemd te zijn over de vooruitgang in het afgelopen decennium, en met name vanaf 1995. De begrotingstekorten zijn afgenomen, de inflatie is onder controle gebracht en de wisselkoers is op een realistisch niveau aangeland. In hun optiek is Tanzania met groeicijfers van 4 tot 5 procent per jaar sinds 1998 de diepe crisis van de jaren zeventig en tachtig te boven gekomen (WB-PRSC, 2003). Deze groei komt vooral op het conto van de dienstensector, m.n. de bouw, handel en het toerisme. De bijdrage van de laatste sector aan het BBP bedraagt ongeveer 14 procent. De voedsellandbouw groeit gestaag en houdt met ongeveer 2 procent per jaar de toename van de urbane vraag naar voedsel bij. Men gaat er vanuit dat de gemonetiseerde landbouw iets sneller groeit, met 5 procent (WB-PRSC, 2003). Tabel 1 en 2 in annex 2 geven een overzicht van de economische en sociale kerngegevens over de hervormingsperiode.

De onderzoekers die vanuit veldniveau en microeconomisch perspectief analyseren zijn minder positief over de jaren negentig. Uit de huishoudbudget surveys (HBS) blijkt dat tussen 1991 en 2001 in relatieve zin de armoede is gedaald m.a.w. dat de proportie mensen onder de inkomens- en consumptie-armoedelijn is gedaald (NBST, 2002 en IOB, 2004). Dat is naar hun mening echter niet voldoende en niet snel genoeg. In hun optiek is belangrijker dat het absolute aantal mensen onder de armoedelijn nog steeds hoog is (11.4 mln. in 2001). Bovendien beschouwen zij armoede als een breder begrip dan inkomen, waarbij ook niet-consumptie indicatoren meetellen zoals toegang tot publieke sociale dienstverlening. Uit participatieve armoede analyses en perceptie onderzoek blijkt dat in het afgelopen decennium geen verbetering in de toegang tot onderwijs en gezondheidszorg heeft plaatsgevonden.

Deel 1 onderzoekt of er sprake is van een meningsverschil tussen het perspectief van macroonderzoekers en micro onderzoekers zoals Kanbur stelt, of dat werkelijk de verbeteringen in macrobeleid geen invloed hebben op het huishoudniveau, hetgeen een gevolg zou zijn van het gebrekkig functioneren van het tussenliggende mesoniveau van markten en instituties.

In deel 2 staat de schijnwerper op het mesoniveau. Als markten en instituties niet goed functioneren werken zij immers niet als een scharnierpunt tussen macro- en microniveau, maar eerder als drijfzand waarin elke positieve stimulans voortkomend uit nationaal beleid wegzinkt. In dit licht beschouwen we de liberalisering van het marketingsysteem door de terugtrekking van de staat uit de marketingboards en de transformatie van het func-

tioneren van publieke instituties door de decentralisatie van bestuur. In principe wordt van beide veranderingen in overheidsbeleid een positief effect op de arme groepen in rurale gebieden verwacht. In de praktijk is het de vraag hoe deze hervormingen doorwerken op microniveau, met andere woorden op de armoede situatie op het platteland, en op welke termijn daarvan resultaat te verwachten valt.

Dit verkennende artikel is gebaseerd op secondaire bronnen. Het probeert relaties te leggen tussen het bestaande materiaal op micro- en macroniveau door specifiek te kijken naar de mogelijkheden die markten en instituties bieden aan de armen in rurale gebieden om te diversificeren.[2] Verschillende studies hebben namelijk laten zien dat diversificatie (binnen en buiten de landbouw) van inkomensbronnen nodig is om kwetsbaarheid ten aanzien van risico te verminderen zelfs als het niet leidt tot een gemiddeld hoger inkomen en zelfs als het leidt tot hogere belastingdruk (zie para 2.3). Afname van inkomensarmoede en kwetsbaarheid van arme groepen zijn samen met verbetering van de levensomstandigheden en welzijn, de drie hoofddoelstellingen van het armoede beleid zoals dat door de Tanzaniaanse overheid is geformuleerd in de Poverty Reduction Strategy Paper (WB-PRSC, 2003).

Het artikel is als volgt georganiseerd. Deel 1 beschrijft de ontwikkelingen in de armoedesituatie tussen 1991 en 2001. In deel 2 worden twee voorbeelden geselecteerd om nader te onderzoeken op welke wijze en in welke mate het functioneren van markten en instituties de uitkomsten op microniveau van huishoudens beïnvloeden. In deel 3 proberen we de resultaten op microniveau te koppelen aan de beleidsomgeving op macroniveau door te kijken naar de mogelijkheden tot diversificatie. Tenslotte identificeren we kerngegevens die nodig zijn om een volledig inzicht in de micro-macro verbanden te krijgen.

Deel 1 Ontwikkelingen op huishoudniveau

Allereerst zetten we de schijnwerper op de bevindingen van de ‘householdbudget surveys’ (HBS) over de veranderingen in de armoedesituatie op huishoudniveau tussen 1991 en 2001. Op de achtergrond speelt mee wat voor beleid op nationaal niveau werd uitgevoerd (voor een overzicht zie annex 1). In 1991 was de economische crisis van de jaren tachtig nog lang niet onder controle. Op sociaal en economisch vlak werden wel steeds hervormingen aangekondigd, maar het schortte nogal aan de implementatie. De inflatie was huizenhoog, de tekorten op de begroting enorm, de wisselkoers veel te hoog om te exporteren en de banken waren bijna failliet. Een armoedestrategie bestond al helemaal niet. In 1995 kwam Mkapa aan de macht. Hij introduceerde serieuze hervormingen, zowel op economisch als sociaal terrein. In 2000 werd een armoedestrategie (PRSP) opgesteld en kwam

2 Het materiaal op microniveau is veelal beperkt tot uitkomsten, zoals voedselconsumptie, participatie in onderwijs en beschikbaarheid van toiletten bijvoorbeeld. Deze uitkomsten zeggen niets over verschuivingen in het uitgavenpatroon van huishoudens in reactie op bepaalde beleidsmaatregelen, bijvoorbeeld omdat zij meer geld uitgeven aan gezondheidszorg en onderwijs. Noch zeggen deze uitkomsten iets over de achterliggende processen die zich binnen huishoudens afspelen (bijvoorbeeld wie er zeggenschap heeft over bepaalde uitgaven of de keuze om kinderen naar school te sturen) of zich afspelen binnen gemeenschappen (bijvoorbeeld de herverdeling ten gunste van behoeftigen).

Mkapa voor de tweede termijn aan de macht. Sinds die tijd zijn de hervormingen steeds sneller uitgevoerd. Mkapa streeft daarnaast een drastische decentralisatie van bestuur na. Deze tien jaar kenmerken zich ook door een enorme toename in het aantal HIV/AIDS gevallen. Tenminste een deel van de ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar moet ook hieraan gespiegeld worden. Het ontbreekt echter aan voldoende gegevens en inzichten in het effect van HIV/AIDS om deze factor mee te kunnen nemen in onderstaande discussie.

Ontwikkeling van de armoede indicatoren 1991-2001.

Inkomensarmoede

De HBS in Tanzania meet inkomensarmoede op twee manieren: met de voedselbehoefte armoedelijn en de basisbehoeften armoedelijn.[3] Over de periode 1991 tot 2001 is voor beide indicatoren een lichte vooruitgang te zien. In 2001 leefden 36 procent van alle Tanzanianen onder de armoedelijn voor basisbehoeften (ten opzichte van 39 procent in 1991) en 19 procent van alle Tanzanianen onder de voedselarmoedelijn (ten opzichte van 22 procent in 1991). De armoede is het grootst op het platteland, want van de rurale bevolking leefde 39% onder de basisbehoefte armoedegrens in 2001 en wel 41% in 1991. In Dar es Salaam is de armoede het sterkst afgenomen, van 28 procent in 1991 tot 18 procent in 2001, terwijl in andere stedelijke gebieden het aandeel armen afnam van 29 naar 26 procent. Deze (marginale) verbetering in armoede is overigens wel gepaard gegaan met meer ongelijkheid tussen inko-mensgroepen. De sterkste toename in ongelijkheid is gemeten in Dar es Salaam (NBST, 2002).

Op geaggregeerd niveau kunnen de onderzoekers dus optimistisch zijn over de vooruitgang, maar de vraag is of de nationale surveys voldoende zijn om een volledig beeld te schetsen van de armoedesituatie op microniveau. Vanuit Kanburs gedachtengoed geredeneerd worden vragen gesteld over het verschil in tijdsperspectief, het verschil tussen rurale en urbane armoede en over de toename van ongelijkheid. Vervolgens wordt onderzocht wat de ontwikkelingen zijn wat betreft een breder concept van armoede incl. niet-consumptiemaatstaven.

Ten eerste worden deze surveys slechts eens in tien jaar gehouden. Wellicht is die tijdspanne te lang en spelen zich allerlei processen af in de tussenliggende jaren. In Tanzania is de verbetering van het macrobeleid pas sinds 1995 op gang gekomen. Het zou kunnen zijn dat de armoedesituatie ook pas na die tijd verbetert. Een recente studie van Dymombes en Hoogeveen (2004) berekent door imputatie van de tussenliggende jaren dat het waarschijnlijk is dat de consumptiearmoede in de eerste helft van de jaren negentig is verslechterd, terwijl er vanaf die tijd juist een behoorlijke verbetering optreedt. Zij concluderen dat de beperkte vooruitgang een som blijkt te zijn van negatieve en positieve trends. Ten

3 De voedselbehoefte armoedelijn wordt vastgesteld met de hoeveelheid geld benodigd om het gezin gedurende een maand te voeden met 2200 calorieën. De basisbehoefte armoedelijn telt hier een aantal essentiële goederen, zoals bijvoorbeeld kleding, bij op. Bewust zijn de uitgaven voor gezondheidszorg, scholing, water en communicatie niet meegenomen in de consumptiemaatstaf om geen vertekening te krijgen tussen de surveys van 1991 en 2001. Het waren immers overheidsuitgaven in 1991 en particuliere uitgaven in 2001.

tweede geven de surveys aan dat ongelijkheid is toegenomen (vooral in Dar es Salaam). Vanuit het perspectief van de armen zou ongelijkheid wel eens schrijnender kunnen zijn dan absolute armoede. Ten derde blijkt inderdaad dat er verschil bestaat tussen de (aanzienlijke) daling in urbane armoede (vooral in Dar es Salaam) en de geringe daling van armoede op het platteland. Genoemde surveys geven niet voldoende detail over de ontwikkelingen per regio, maar wel is bekend dat bepaalde regio's sterk achterblijven. In de rapportage over de HBS van 2001 wordt uitgebreid aandacht besteed aan de regionale verschillen in armoede-indicatoren. Gemeten in consumptiemaatstaven wonen in de districten Lindi, Singinda en Shinyanga relatief de meeste armen, terwijl Mbeya naast Dar es Salaam relatief het minst aantal armen kent. Wat betreft de andere indicatoren is er geen eenduidig patroon zichtbaar. Er zijn grote verschillen per indicator, maar over het algemeen scoren Lindi, Singinda en Shinyanga ook op deze indicatoren slecht (NBST, 2002). Het bestaande materiaal over de regio's maakt echter geen vergelijking tussen 1991 en 2001. Het zegt dus niets over de veranderingen in de armoedesituatie en legt ook geen verband tussen het gevoerde beleid en de armoedesituatie.

Ontwikkeling overige armoede indicatoren

Deze cijfers suggereren dat de gerealiseerde groei op macroniveau slechts heeft geresulteerd in een geringe afname van armoede op huishoudniveau, althans wanneer dit wordt gemeten op nationaal niveau en in termen van consumptie. Het zou echter kunnen zijn dat de groei op macroniveau zich op een andere manier manifesteert. Het is daarom ook belangrijk om de ontwikkeling van niet-consumptie indicatoren te bekijken. Groei van het inkomen zou namelijk ook geïnvesteerd kunnen worden in plaats van geconsumeerd, bijvoorbeeld in verbeterde daken of scholing.

In box 1 beschrijven we de ontwikkeling met betrekking tot verschillende faciliteiten in de sfeer van de huisvesting, sociale dienstverlening, infrastructuur en scholing. We kijken zowel naar de trend op nationaal niveau als het verschil tussen ruraal en urbaan. Samenvattend is het duidelijk dat er op nationaal niveau sprake is van een wisselende trend. De toegang tot schoon drinkwater, verbeterde dakbedekking, scholing op middelbaar niveau en markten is toegenomen, terwijl de toegang tot lagere scholen, gezondheidsdiensten en openbaar vervoer juist is verslechterd. Dit suggereert dat de indicatoren die een vooruitgang laten zien vooral gelegen zijn in de sfeer van investeringen van de huishoudens zelf die met tijdsvertraging kunnen doorwerken (daken en scholing op middelbaar niveau), terwijl de sociale dienstverlening van de overheid tussen 1991 en 2001 juist verslechterd is.

De data zijn niet gedetailleerd genoeg om het verschil aan te geven tussen rijke en arme bevolkingsgroepen, maar het lijkt evident dat de armen op het platteland het meest te lijden hebben. Het verschil tussen ruraal en urbaan blijft overeind. De rurale gebieden kennen de minste vooruitgang en de secundaire steden het meeste.

Regionale verschillen in niet-consumptie indicatoren

In tegenstelling tot de gerealiseerde vooruitgang op het gebied van consumptiearmoede in Dar es Salaam, is de verbetering van andere armoede indicatoren niet het grootst in Dar es Salaam. Wel is er sprake van een urban bias, maar de vooruitgang is vooral geboekt in de andere stedelijke gebieden. Voor mensen in Dar es Salaam geldt een minder rooskleuring beeld. De toegang tot diensten en faciliteiten is weliswaar hoger dan in de rest van het land, maar is in het voorbije decennium niet op alle terreinen verder toegenomen. Overigens geldt voor beide gebieden dat de rijken in de steden het meest geprofiteerd hebben van de geboekte vooruitgang. De ontwikkeling van deze indicatoren op het platteland is ronduit slecht te noemen. Met uitzondering van het aantal kinderen tussen de 14 en de 17 jaar dat naar school gaat, is op alle indicatoren een teruggang te zien, die met name de armere boeren heeft getroffen.

Box 1. Ontwikkeling niet-consumptie armoedeindicatoren 1991-2001

Huisvesting:

- De toegang tot schoon drinkwater is tussen 1991 en 2001 licht toegenomen, een vooruitgang die vooral in de overige steden is gerealiseerd, maar niet op het platteland en niet in Dar es Salaam.
- Het aantal mensen dat een eigen toilet heeft bij het huis (spoeltoilet of latrine) is tussen 1991 en 2001 heel licht afgenomen. Op het platteland en in Dar es Salaam neemt het aantal mensen dat een toilet heeft af, terwijl het in de overige stedelijke gebieden juist toeneemt.
- Er is een toename in het aantal mensen dat een dakbedekking van verbeterd materiaal rapporteert. Deze toename wordt vooral gerealiseerd op het platteland en in andere stedelijke gebieden. In Dar es Salaam is het percentage huishoudens met een goed dak boven hun hoofd van oudsher hoog. Mogelijkerwijs is de investering die gepaard gaat met verbeterde dakbedekking een indicatie van groei op microniveau.

Toegang tot sociale dienstverlening :

- In 2001 zijn er minder mensen die binnen een straal van 1 km van een lagere school wonen dan in 1991. Met name op het platteland is een sterke daling zichtbaar, maar ook in Dar es Salaam. In andere stedelijke gebieden is juist een lichte toename van het aantal mensen dat binnen 1 km van een lagere school woont.
- Over het algemeen is de toegang tot gezondheidsdiensten tussen 1991 en 2001 afgenomen. Minder dan 10 procent van de individuen woont binnen een straal van 1 km van een ziekenhuis. Dit lage percentage wordt vooral bepaald door de slechte situatie op het platteland. In steden heeft ruim 15 procent een ziekenhuis in de buurt, in Dar es Salaam ruim 25 procent (en daar is het percentage ook gestegen). De toegang tot klinieken en apotheken is beter, maar ook afgenomen tussen 1991 en 2001. Steden, en

dan met name Dar es Salaam, zijn wederom de uitzondering waar juist een (behoorlijke) toename te zien is van het aantal mensen dat binnen een straal van 1 km van een kliniek of apotheek woont. Deze gegevens gaan over de bereikbaarheid van de gezondheidszorg, en niet over het gebruik van gezondheidsdiensten. In het licht van de toegenomen HIV/AIDS besmetting is te verwachten dat er meer vraag naar gezondheidsdiensten is. Over de kwaliteit van dienstverlening is geen informatie bekend.

Infrastructuur

- Ondanks een forse stijging in de toegankelijkheid van vervoer in Dar es Salaam en andere steden, is er op nationaal niveau een afname van mensen die binnen een straal van 1 km van het openbaar vervoer wonen. Deze afname komt dus op het conto van het platteland.
- De toegang tot marktplaatsen is in de periode 1991 en 2001 heel licht verbeterd. Deze verbetering vond vooral plaats in de andere stedelijke gebieden en iets mindere mate in Dar es Salaam (Het gaat hier om markten waar huishoudens hun voedsel kopen, een marktplaats met kooplui etc.). Op het platteland is juist sprake van een afname in het aantal mensen dat binnen 1 km van een markt woont. Het is mogelijk dat deze afname terug te koppelen is naar de liberalisatie; markten alleen op plaatsen waar het economisch rendabel is om bij elkaar te komen. In minder ontsloten, dunbevolkte gebieden zal dit zeker tot een afname in marktplaatsen leiden, waardoor mogelijk andere verkoopkanalen belangrijk worden.

Opleidingsniveau

- Tussen 1991 en 2001 is het aantal mensen in de leeftijd 20 tot 30 jaar dat de lagere school heeft afgemaakt licht gedaald; een daling die vooral zichtbaar was op het platteland, de stedelijke bevolking is juist vaker opgeleid op basisniveau. Het ligt in de verwachting dat dit percentage de komende jaren behoorlijk zal toenemen nu het schoolgeld voor de lagere school in 2001 is afgeschaft. De eerste resultaten laten zien dat er een toename is van het aantal leerlingen van zo'n 30 procent op nationaal niveau, in sommige gebieden oplopend naar 40 procent, bijvoorbeeld in Kagera en Shinyanga waar in 2003 75% van de kinderen tussen 7 en 13 jaar naar de lagere school gingen (EDI, 2004). In Uganda steeg het aantal leerlingen na het afschaffen van het schoolgeld van 3.8 miljoen in 1996 tot 7miljoen in 2000, een toename van 100 procent (WDR, 2004).
- Er is een lichte toename in het aantal mensen in de leeftijd 20 tot 30 jaar dat de middelbare school heeft afgemaakt, maar hun aantal is nog steeds bijzonder laag: ruim 6 procent in die leeftijdscategorie. Deze stijging is wederom vooral zichtbaar in de stedelijke gebieden (inclusief Dar es Salaam) en niet op het platteland. Wel gaan kinderen op latere leeftijd nog naar de lagere school gezien het grote aandeel 14 tot 17 jarigen op school.

Bron: NBST (2002)

Deel 2 Doorwerking van hervorming op markten en instituties voor de armen

In het voorgaande zagen we dat de armoedesituatie in tien jaar tijd gemiddeld gezien licht verbeterd is, maar het minste op het platteland. Een reden om in deel 2 alleen de veranderingen in de rurale omgeving te schetsen. Vanuit Kanbur's gedachtengoed is de vraag of de lichte verbetering van de armoedesituatie een eerste signaal is dat de positieve uitstralingseffecten voor de boeren pas op lange termijn zichtbaar zullen zijn, of dat er anderzijds sprake is van een structureel disfunctioneren van markten en (publieke) instituties zodat uitstra-lingseffecten ook op termijn niet aankomen bij de rurale huishoudens. Daartoe gaan we na hoe de liberalisering van markten en de decentralisatie van de overheid de beleidsomgeving van (arme) huishoudens op het platteland hebben beïnvloed.

Om de genoemde hervormingen in perspectief te zien, blikken we kort terug op het beleid dat in de jaren 60 en 70 gevoerd is.[4] In die decennia voerde Tanzania een beleid gericht op economische verzelfstandiging met sterke staatsinmenging in de vorm van invoersubstitutie, protectie voor opkomende nijverheid en gericht op agrarische zelfvoorziening. De overheid nam daarbij een dominante positie in met staatsbedrijven, marketingboards die voedselgewassen zoals maïs en de belangrijkste handelsgewassen opkochten en gecontroleerde prijzen voor de meeste consumptiegoederen. Het overheidsbeleid was gericht op compensatie van de 'urban bias' m.a.w. het bevoordelen van de urbane bevolking boven het platteland. Daarom investeerde zij grootscheeps in fysieke en sociale infrastructuur op het platteland en richtte de landbouw in volgens coöperatief systeem (vanaf boerengroepen, naar dorpscoöperaties, regionale unies en nationale unies). De regionale coöperatieve unies vormden als het ware een simpel loket systeem voor de boer. Zij leverden zaden en kunstmest op krediet naar de basis boerengroepen en kwamen de eindproducten ophalen aan de poort om door te verkopen aan de nationale marketing board tegen pan territoriale prijzen (eenzelfde prijs over het hele land). Vanaf 1973 werd een grootscheepse fysieke herindeling doorgevoerd op het platteland, de zgn. 'villagisation'. Boeren die voorheen verspreid tussen de landerijen woonden, dienden zich in gecentraliseerde dorpen te vestigen. Hierdoor werd het voor de overheid makkelijker om publieke diensten aan te bieden en kwamen de boeren dichter bij publieke diensten te wonen.

2.1 Marketing: een kwestie van staatsfalen of marktfalen

Theorie en praktijk van staatsmarketing

Het ideaal van volledige staatscontrole over de marketing van essentiële goederen bleef tot het midden van de jaren tachtig bestaan. Boeren organiseerden niet zelf de vermarkting van hun producten. Officieel was het zelfs niet toegestaan om aan particuliere handelaren te verkopen, maar de praktijk was anders. Achteraf is berekend dat reeds in die periode de illegale export van handelsgewassen de helft van de formele export bedroeg en dat 80 tot 90 procent van de lokale verkoop van maïs op de nationale voedselmarkt door illegale, particu-

4 Voor een kroniek van de hervormingen in Tanzania zie annex 1.

liere handelaren werd gecontroleerd. De nationale marketing corporatie (NMC) had op een bepaald moment nog maar 10 procent van het marktvolume in handen en opereerde vooral in ver afgelegen gebieden. In die zin was halverwege de jaren tachtig de staatscontrole over marketing reeds lang ineffectief geworden. De meeste handel ging om de overheid heen en zowel de boeren als de handelaren profiteerden buitengewoon van deze illegale praktijken (Sarris en Van der Brink (1993), Ellis en Mdoe (2002).

In deze context kondigde de overheid in 1986 aan de marketing board af te schaffen en de markten voor agrarische producten en consumptiegoederen te liberaliseren. Men ging uit van een bepaald ideaalbeeld van vrije marktwerking met de verwachting dat liberalisering zou leiden tot het opheffen van de distorsies en subsidies waarmee het nationale marketing systeem gepaard ging. De boeren zouden daardoor weer de juiste prijsprikkels krijgen en markten zouden weer vrij functioneren. Tegelijk speelde een tweede voordeel nl. het verwijderen van de loodzware schuldenlast van de staatscorporaties en coöperaties van de staatsbegroting. In eerste instantie traden positieve effecten op. De prijzen in de stad daalden, terwijl men een stijging verwachtte, omdat opeens meer particuliere handelaren voedselgewassen in de stad konden verkopen. Boeren konden opeens weer contant geld gebruiken voor de aanschaf van consumptiegoederen in rurale winkels en hadden dus een reden om meer geld te verkrijgen door voedselgewassen te verkopen. Daardoor steeg het voedselaanbod op het platteland aanzienlijk. Maar na verloop van tijd bekoelde het enthousiasme, want die consumptiegoederen werden snel duurder, zodat boeren het zich niet konden permitteren. Ook bleken handelaren niet over het hele land producten op te kopen, maar bleven dicht rondom de grote steden. Vooral de boeren in afgelegen en marginale gebieden klaagden steen en been over daling van prijzen, over gebrek aan handelaren en lange afstanden tot de afzetmarkten[5]. In de afgelegen gebieden kwamen maar weinig (soms maar twee) handelaren om voedselgewassen op te kopen. Evenmin investeerden de boeren in eigen opslagcapaciteit om op een later moment bij een betere prijs te kunnen verkopen (Sen, 2002).

Wat is er gebeurd met het ideaalbeeld van de vrije marktwerking, die op papier voor een verbetering van de positie van de boeren moest zorgen? Vanuit Kanbur's gedachtengoed is de vraag of vrije marktwerking wel goed uitpakt voor iedereen en of vrije concurrentie de machtsverschillen tussen boeren en handelaren vermindert. We maken daarbij een onderscheid tussen voedselgewassen en handelsgewassen. Bij voedselgewassen is er vooral sprake van te groot aanbod, met name in afgelegen gebieden, en te weinig concurrentie tussen handelaren. Voor handelsgewassen is er wel voldoende concurrentie, maar zijn de eindprijzen laag en onvoorspelbaar, want bewegen mee met de fluctuaties op de wereldmarkt.

Handelsgewassen: een kwestie van politieke bemoeienis

Volgens de officiële verslaglegging is het afgelopen decennium grote voortgang gemaakt met marktliberalisering van handelsgewassen, want de marketingboards zijn geleidelijk

5 Dat zijn bijv. de boeren die in de IOB evaluatie van de District Rural Development Program aan het woord komen. Die boeren klagen eveneens dat er geen verbeterd zaaigoed en kunstmest meer op krediet wordt geleverd door coöperaties (PO RALG 2004 en IOB 2004).

vanaf 1986 afgeschaft. De eerste fase van terugtrekking van de overheid uit marketing o.l.v. president Mwinyi tussen 1986 en 1993 verliep redelijk voorspoedig. De particuliere handel kwam langzaam op gang en de eindprijzen voor de boeren stegen.[6] Maar in de praktijk was er sprake van onvolledige liberalisering, want al snel kwamen er tegenkrachten op gang. De gevestigde politieke elite vond dat particuliere handelaren teveel invloed kregen op prijs en kwaliteit van de handelsgewassen en de gewezen coöperatieve leiders wilden graag hun invloed behouden op de lucratieve productieketens van handelsgewassen of, zoals Evans (2003), zegt de vruchten van patronage plukken. Toen Mkapa aantrad in 1995 werden voor de meeste handelsgewassen cropboards ingesteld om kwaliteitsstandaarden te handhaven. Crop boards zijn anders dan marketing boards, omdat zij slechts tot taak hebben de aanplant, handel en export van bepaalde handelsgewassen te reguleren door licenties te verstrekken, maar niet de marketing op zich nemen. Bij zijn tweede termijn in 2001 stelde Mkapa echter een nieuwe, strengere regelgeving in voor de cropboards van koffie en katoen. Hij besloot dat bestuursleden vanaf dat moment door de minister werden benoemd en dat vanaf dan de particuliere handelaren niet meer zouden deelnemen. Box 2 geeft een aantal voorbeelden van de politieke inmenging in de cropboards.

Dit systeem van vergunningen en belastingen maakt de toetreding van particuliere handelaren tot de markt duurder. De verhoging van transactiekosten die hieruit voortkomt verhalen de handelaren op de producenten. Dit gaat dus ten laste van het producentenaandeel in de exportprijs. Dit geldt met name voor traditionele exportgewassen zoals koffie, tabak en katoen. Het areaal en marketingvolume van deze gewassen neemt dan ook af. Tegelijkertijd neemt het areaal voor een aantal nieuwe gewassen, zoals sesam en cashewnoten, juist sterk toe. In geval van cashew is er zelfs sprake van een verdubbeling van het exportvolume in vijf jaar. Het laatste is zeer opmerkelijk en houdt wellicht verband met de uitvoer van rauwe noten naar India en de illegale handel met Mozambique. Dit gewas is zo profijtelijk dat de boeren een belastingtarief van 20% op de koop toe nemen.

Het tweede probleem waar boeren tegenaan lopen wat betreft handelsgewassen is het gebrek aan seizoenskrediet. Vroeger verliep alles via de coöperatie.[7] Die leverde de inputs en het seizoenskrediet en verkocht het eindproduct. Het was dus eenvoudig een deel van de opbrengst in te houden als terugbetaling van het krediet.

Het coöperatieve systeem bestaat nu niet meer en de transitie naar een krediet-systeem door particuliere handelaren verloopt moeizaam. Handelaren zijn terughoudend om krediet te verlenen, omdat er aardig wat gevallen bekend zijn waarbij de boeren hun

6 In het algemeen ontwikkelt de ruilvoet voor handelsgewassen zich gunstiger dan voor voedselgewassen, maar het aanbodeffect blijft gering. Het is de vraag waarom kleine boeren niet de kansen grijpen om te diversificeren door meer handelsgewassen te verbouwen. Zoals in deel drie naar voren komt vindt diversificatie eerder plaats naar non-farm activiteiten zoals migratie, seizoensarbeid, kleine handel, verwerking van producten. Verder blijft het merendeel op overlevingslandbouw hangen en zal hooguit wat vaker kleine hoeveelheden voedselgewassen verkopen.

7 In principe moesten de boeren aan de coöperatie leveren, maar in praktijk verkochten de boeren een deel van de gewassen illegaal aan private handelaren en soms ook naar het buitenland. Daardoor raakte de coöperatie met regelmaat in de financiële problemen. Deze praktijken hebben duidelijk bijgedragen aan het failliet van het coöperatieve systeem.

eind-product aan een andere handelaar verkochten en hun krediet niet terugbetaalden. De formele instituties ontbreken om boeren aan contractverplichtingen te houden en de informele instituties werken ook niet mee. De traditie uit de jaren 70 en 80 is om regels waar mogelijk te omzeilen. Fafchamps en Minten (1998) wijzen op de rol van sterke netwerken (zgn. sociaal kapitaal) onder handelaren in Madagascar. De incidenten in Tanzania wijzen juist op het ontbreken van een sterk netwerk onder handelaren die informatie aan elkaar kunnen doorspelen en sancties op oncoöperatief gedrag zouden kunnen stellen, maar ook het ontbreken van sancties naar de boer toe om hem aan zijn verplichtingen te houden, bijv door onderpand te eisen of terugkerende transacties aan te gaan. Zolang er geen patronage netwerken ontstaan tussen handelaar en boer, voelt de boer zich volgens informele regels nergens toe verplicht.

Box 2 De rol van de staat in handelsgewassen

- Berucht zijn de voorbeelden van ingrijpen door de overheid in de coffee boards in Kilimanjaro en Kagera. Boeren waren ertoe overgegaan om (de hoogste kwaliteit) koffie over de grens naar Uganda te verkopen, omdat de prijzen van de coffee boards niet voldoende waren. Er bestond wel een koffieveiling systeem, maar er was onenigheid over de kwaliteitsbeoordeling. Boeren boden meestal koffie aan van gemengde kwaliteit, maar wilden wel betaald worden voor de hoogste kwaliteit. Toen de boeren de boardmembers af wilden zetten, greep de politie in en omsingelde het gebouw tot de bestaande boardmembers waren herkozen. Intussen bloeit de illegale handel (van de beste koffie) naar Uganda nog steeds uitbundig.
- In de tabaksector, in bijvoorbeeld Songea en Tabora, ontstond in eerste instantie redelijke concurrentie tussen handelaren voor opkoop en verwerking van de zeer winstgevende tabak. De particuliere handelaren boden ook seizoenskrediet aan, maar trokken zich echter schielijk terug toen boeren het seizoenskrediet niet terugbetaalden en de tabak illegaal aan andere handelaren leverden. Om dit tegen te gaan haalden de handelaren de tabak zelf van het veld om het te drogen in eigen schuren. Momenteel zijn er nauwelijks particuliere handelaren in de regio overgebleven en is de regionale tabakscoöperatie failliet verklaard door gebrek aan terugbetaling.
- Toen Zuid Afrikaanse handelaren actief wilden worden in de suikerplantage en raffinage, ontstond een enorm schandaal met de minister van industrie die plots belastingvrijstelling afgaf voor het importeren van zgn. industriële suiker. Daarmee overspoelde men vervolgens de markt voor suiker, zodat de Zuid Afrikaanse investeerders schielijk vertrokken. De bestaande elite in de sector profiteerde hiervan, maar de slachtoffers waren de boeren.

Bron: Cooksey (2003)

Samenvattend werken wat betreft de handelsgewassen dus twee factoren op elkaar in: enerzijds de politieke inmenging in het functioneren van de crop board en anderzijds het wegvallen van

institutionele mechanismen van contractverplichtingen. Het systeem van sancties en incentives uit de tijd van de coöperaties is weggevallen en een nieuw systeem is niet in de plaats gekomen. Dit verhoogt de transactiekosten sterk.

Voedselgewassen: een kwestie van marktwerking of marktfalen

De ontwikkelingen in de marketing van voedselgewassen, met name Maïs en Sorghum, lijken positiever. Na de afschaffing van de marketing board in 1986 is er geen crop board voor in de plaats gekomen. Er is sprake van volledige liberalisering van de productieketen en er zijn veel particuliere handelaren actief. In sommige regio's is door de toegenomen concurrentie gemiddeld genomen de ruilvoet verbeterd en het producentenaandeel in de eindprijs van bijvoorbeeld Maïs en Sorghum gestegen (Sen, 2002).

Niet alle boeren kunnen daar echter van meeprofiteren. Rondom de urbane afzetmarkten hebben boeren geen probleem met de verkoop van deze gewassen en krijgen een hogere prijs aan de poort dan in het verleden. Rond de stad zijn de handelaren de verliezers, want die zien hun winstmarge slinken door onderlinge concurrentie. Grotendeels (70%) verwachten de boeren dat de handelaar aan de poort opkoopt. Slechts 30% verkoopt op de dorpsmarkt (Sen, 2002). In afgelegen gebieden komen er niet veel handelaren aan de poort. Zij worden extra getroffen door het wegvallen van de subsidies op opslag en transport die inherent waren aan het marketingsysteem. De prijs die zij voor hun producten ontvangen wordt nu bepaald door de afstand tot de urbane afzetmarkten en seizoensgebonden vraag en aanbod. Het produceren van voedsel voor de markt wordt daardoor minder aantrekkelijk. Voor deze boeren is diversificatie naar handelsgewassen ook niet aantrekkelijk vanwege investeringskosten, gebrek aan krediet, marketing en fluctuerende prijzen. Zij zoeken hun heil vooral in diversificatie buiten het boerenbedrijf. (Bryceson, 2002 en IOB, 2004).[8]

Slotsom

Een definitief antwoord op Kanbur's meningsverschillen is onmogelijk. De liberalisering van de markt heeft voor sommige boeren positief uitgewerkt en voor andere boeren negatief. Dit verschilt per regio en gewas. De mogelijkheden om te diversificeren binnen en buiten de landbouw zijn eveneens wisselend (zie para 2.3). Op basis van het bestaande materiaal is het daarom onmogelijk om het generieke effect van de liberalisering op de armoedesituatie te beoordelen. Om vast te stellen welke trend overheerst zijn meer armoedegegevens nodig per regio en moeten deze gegevens worden gekoppeld aan regionale gegevens over markten, handelaren en prijzen. Dat eerste is mogelijk, want er bestaan wel armoedekaarten per provincie, maar er zijn geen regionale gegevens over markten en prijzen die hieraan gekoppeld kunnen worden (Rutasitara, 1998).

8 Bryceson (2002) constateert dat de diversificatie overigens niet alleen het gevolg is van de verslechterde situatie op de markt voor handelsgewassen, maar ook een reactie op de toegenomen behoefte aan contant geld in de boerengezinnen. Door de toegenomen monetisatie van het leven op het platteland, en de kosten voor bijv. onderwijs en gezondheidszorg, heeft een boerengezin het hele jaar behoefte aan geld. Voorheen was de behoefte meer geconcentreerd in bepaalde perioden en konden de inkomsten van de oogst daarvoor gebruikt worden. Vooral de jongere generatie zoekt zijn heil elders, bijv in de handel.

2.2 Decentralisatie naar lokaal bestuur: een kwestie van staatsfalen

De hervorming van de publieke sector is een belangrijk onderdeel van het structurele hervormingsprogramma. President Mwinyi heeft hiermee een begin gemaakt door de publieke sector terug te trekken uit productie en marketing en door drastisch te snoeien op het ambtenaren apparaat. President Mkapa zette het hervormingsprogramma voortvarend door. Hij wilde daarmee twee prioriteiten bereiken nl. vermindering van het begrotingstekort en verbetering van efficiëntie en effectiviteit van het ambtenarenapparaat.

Het huidige hervormingsprogramma bestaat uit een aantal sub-programma's dat parallel aan elkaar wordt uitgevoerd. Belangrijk onderdeel hiervan is het zgn. 'local government reform programme' (LGRP) dat in 1997 van start is gegaan. Het ideaalbeeld van de hervorming van lokaal bestuur, met name van de district council, is om de overheid dichter bij de mensen te brengen en de bevolking meer invloed te geven (zgn. 'voice and accountability') op de prioriteiten van het districtsbestuur, bijv. bij de uitvoering van publieke werken en sociale infrastructuur. Dit zou de situatie op het platteland aanzienlijk kunnen verbeteren.

Decentralisatie van bestuur naar districten is cruciaal om de beleidsdoelstellingen te behalen van de armoedebestrijdingsstrategie de zgn poverty reduction strategy (PRS) die in 2000 is opgesteld en goedgekeurd. Daarin worden zes prioriteitssectoren vastgesteld nl: rechtsspraak, onderwijs, gezondheid, water, rurale wegen en landbouw. De district councils zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van al die programma's op het decentrale niveau met uitzondering van de rechtspraak. Of er betere toegang tot sociale diensten wordt bereikt op het decentrale niveau, m.a.w. of er scholen zijn en klinieken, hangt uiteindelijk van het functioneren van het lokaal bestuur af.

Toegenomen bestuurlijke verantwoording?

In theorie lijkt decentralisatie naar lokaal bestuur en volksvertegenwoordiging een logische stap om de dienstverlening voor de bevolking op deze terreinen te verbeteren. Daarmee zou met twee vliegen in een klap de verantwoording van de lokale bureaucraten naar de bevolking toenemen en de verantwoording van lokale bureaucraten naar lokale politici en parlementariërs (MP) intensiever worden. De MP's worden immers gekozen door het district en zouden er dus baat bij hebben om zichtbare resultaten te boeken voor het district. Daarnaast zou de bevolking meer belang hebben om inzicht te hebben in de planning, budgettering en resultaten op districtsniveau, omdat zij zich bewust worden wat er gebeurt met hun lokale belastingcenten. In de praktijk is het echter geen uitgemaakte zaak of de bevolking verantwoording kan eisen en of het lokaal bestuur middels decentralisatie werkelijk intensiever verantwoording aflegt (zgn. accountability) aan de bevolking (zie referentie aan Narayan (1999) en James (2002) in het navolgende).

In de meerjarige nationale begroting (het zgn. Medium Term Expenditure Framework) zijn de lopende uitgaven voor sociale dienstverlening (onderwijs, gezondheid en water) tussen 1999 en 2001 toegenomen van 34% naar 40%. Voor extra kapitaalsinveste-

ringen zijn districten grotendeels afhankelijk van donorfinanciering, waaraan meestal een strikt omschreven bestemming is verbonden zoals een sectorprogramma, specifieke projecten of salarissen. De financiering van donorprojecten wordt niet volledig geregistreerd in de MTEF, waardoor een totaal overzicht van alle financiële middelen per district ontbreekt (Evans, 2003). De begroting van het district bestaat voor het grootste deel uit lopende uitgaven voor salarissen, administratie en logistiek. 70 procent van de lopende uitgaven wordt door de lijnministeries en de centrale overheid gefinancierd. Dit wordt aangevuld met 5 tot 20 procent centrale schenkingen met vrije besteding, zodat het district zelf nog 10 tot 25 procent van de uitgaven moet dekken uit lokale belastingen (Fjeldstadt, 2001).

Het lokale belastingsysteem is zeer complex en inpopulair. De meest beruchte was de zgn. 'development levy', een vlaktaks die voor alle volwassenen hetzelfde was.[9] Deze is vlak voor de verkiezingen van 2001 afgeschaft. Daarnaast bestaat echter nog een veelheid aan heffingen en belastingen op alle mogelijke activiteiten zoals fietsplaatjes, visvergunningen, vergunningen om bier te brouwen, en marktvergunningen om eigen producten te verkopen etc. De laatste tijd is de lokale belastingdruk dan ook flink gestegen: tussen 1997 en 2000 met gemiddeld 40 procent (Fjeldstadt, 2001). De opbrengsten zijn veelal beperkt, maar de inning brengt wel hoge administratieve kosten met zich mee. Het gevolg is dat er onvoldoende geld overblijft om zichtbare publieke werken uit te voeren. De opbrengsten worden veelal opgesoupeerd voor administratie en salarissupplementen, zodat in de praktijk de burgers voor hun extra belastingcenten geen extra dienstverlening terug zien (Fjeldstadt, 2001). Onbedoeld treedt dan in praktijk het omgekeerde effect op, nl. dat de burgers zich alleen maar minder betrokken voelen bij planning en uitvoering op districtsniveau. Het gevolg is dat zij nog meer zullen trachten te ontsnappen aan de formele organisaties die haar wel lasten opleggen, maar geen lusten brengen. Zij zullen dan bijvoorbeeld helemaal niet meer gaan stemmen, zelfs niet voor lokaal bestuur, en zich terugtrekken op overlevingsland-bouw in plaats van handelsgewassen te verbouwen waarop meer belasting betaald moet worden (Evans, 2003).

Maatschappelijk middenveld en het functioneren van het ambtelijk apparaat.
Onder Nyerere functioneerde het ambtelijk apparaat redelijk autonoom van de politiek en werden ambtenaren min of meer afgerekend op prestaties en kwaliteit. Het wegvallen van het charismatisch leiderschap van Nyerere heeft de deur opengezet naar een meer patrimoniaal bestuurssysteem, m.a.w. een systeem van patroon en cliënten waarbij ambtenaren steeds meer onder politieke invloed staan, bijv. om bepaalde procedures niet toe te passen of bepaalde elite te bevoordelen. In combinatie met minder budget voor het ambtenarenapparaat, resulteerde dit in een almaar inefficiënter en ineffectiever ambtelijk apparaat (Evans, 2003).

9 Voor de armsten betekent een 'development levy' van Tsh 3000 een belastingdruk van 1.8 procent van het jaarlijks inkomen, terwijl de rijksten slechts 0.2 procent van hun inkomen inleveren. Wellicht werkt het systeem in de praktijk iets minder onrechtvaardig, omdat de belastinginspecteur kennelijk vaker de rijke burgers, de handelaren en de nieuwe migranten onder druk zet om belasting te betalen dan de gemiddelde dorpeling. Tegelijk geeft zo'n 40 procent van de boeren toe geregeld de belasting te ontduiken (Fjeldstadt, 2003)

Formeel doel van decentralisatie van bestuur is wel om de maatschappelijke partijen meer inspraak te geven en meer verantwoording af te leggen aan de bevolking, maar hoe dit in de praktijk uitwerkt voor de betrokkenheid van de lokale bevolking (boeren in dit geval) bij lokale ontwikkeling is onduidelijk. Narayan en Pritchet (1999) laten, over de periode vóór het decentralisatieprogramma in Tanzania, een positief verband zien tussen het aantal maatschappelijke groepen in een dorp (het zgn. sociaal kapitaal) en het inkomensniveau in een bepaald dorp. Zij beargumenteren dat maatschappelijke groepen de overheid zouden kunnen aanzetten tot betere dienstverlening. Zij suggereren dat een beter georganiseerd maatschappelijk middenveld een vuist kan maken naar de overheid en verantwoording op kan eisen.

De gegevens over de sociale dienstverlening die gepresenteerd zijn in deel 1 (en in annex 2) ondersteunen deze hypothese echter niet. Sterker nog, zij laten juist zien dat er de laatste jaren geen verbetering optreedt in de toegang tot sociale dienstverlening. Evans (2003) en James (2002) verklaren de weerbarstige praktijk uit het voortbestaan van patronagesystemen, waardoor lokale leiders bepaalde (elite) groeperingen bevoordelen boven anderen los van een formeel verantwoordingssysteem. Evans (2003) constateert bovendien een negatieve trend in de betrokkenheid van de lokale bevolking, want die trekt zich steeds verder terug uit de formele economie en uit lokale bestuursorganen. De meest kritische groeperingen uiten zich in de districten eerder door exit (migratie naar de stad) dan door voice (leiderschap aanspreken op falen). Box 2 laat zien dat in de zeldzame gevallen dat boeren in opstand komen de autoriteiten hard terugslaan. Bovendien laten de huidige evaluaties over hervormingen in de publieke sector zien dat het veel eenvoudiger is om ethisch besef en beroepstrots af te breken dan weer op te bouwen, hoeveel men ook met salarissen en bonussen tracht te beïnvloeden. Gezien deze context kan het jaren duren voor er sprake is van een verbetering in het functioneren van het ambtelijk apparaat (Evans 2003).

Slotsom

Op basis van het hier gepresenteerde materiaal is het niet duidelijk of het gebrek aan vooruitgang in de sociale dienstverlening op het platteland te wijten is aan falend decentralisatiebeleid of aan de korte periode die we tot dusverre kunnen evalueren. Het tijdsperspectief van dergelijke hervormingen maakt het niet erg realistisch om te verwachten dat er in een periode van vier jaar (begin van de decentralisatie in 1997 tot de HBS in 2001) duidelijke veranderingen zichtbaar zullen zijn. Om beter te kunnen beoordelen hoe het decentralisatie beleid heeft uitgewerkt zijn meer gegevens nodig over (de verandering van) het functioneren van de lokale overheden. In welke mate is de decentralisatie doorgevoerd en zijn er lokale/regionale verschillen? Zo ja, op welke terreinen? En in hoeverre heeft dit te maken met het doorvoeren van nationale beleidsmaatregelen of de capaciteit op districtsniveau?[10]

10 De evaluatie van de Nederlandse districtenprogramma's van 1990 tot 2000 gaat vooral in op de activiteiten die Nederland heeft gefinancierd in de districten en niet zozeer op de gevolgen van het proces van decentralisatie voor de toegang tot sociale diensten (IOB, 2004.)

2.3 Meso-beleidsomgeving en mogelijkheden tot diversificatie

Aan de hand van twee voorbeelden, nl de liberalisering van het marketing systeem en de decentralisatie van publieke instituties, werd in het voorgaande beschreven hoe nationale hervormingsmaatregelen doorwerken op de beleidsomgeving voor de huishoudens op het platteland. Hier gaan we nader in op de respons van de huishoudens m.b.t. de mogelijkheden van diversificatie. Daarbij houden we Kanbur's gedachtengoed steeds voor ogen, bijv. dat bij beide hervormingsprogramma's naar voren komt dat *de facto* uitvoering van het beleid nogal verschilt van *de jure* voornemens. Immers de volledige liberalisering van de markt is alleen voor voedselgewassen gerealiseerd, terwijl voor handelsgewassen nog steeds sprake is van een sterke regulering via vergunningen en kwaliteitseisen. Decentralisatie lijkt (nog) niet te hebben geleid tot een grotere inspraak van de lokale bevolking. De inconsi-stente uitvoering van de voorgenomen maatregelen blijft overigens niet beperkt tot deze twee voorbeelden. Ook na 1995 bleven de uitgaven van de lijnministeries doorstijgen, ondanks de voorgenomen bezuinigingsplannen.[11] Ondanks de voorgenomen beperking op bankleningen, bleven staatsbanken onder politieke druk leningen verstrekken aan semi-failliete staatsbedrijven en aan politiek invloedrijke coöperaties. En ondanks strengere belastingheffing op invoer, kregen bepaalde bedrijven ruime vrijstellingen van invoerbelasting, waardoor de overheid aanzienlijke belastinginkomsten mis liep.

Wat betekent dit in de praktijk voor bijvoorbeeld de bevolking op het platteland? Naast de onzekerheden die inherent zijn aan hun bestaansbronnen (zoals droogtes, ziekten onder vee en gewassen) zien zij zich geconfronteerd met een onzekere beleidsomgeving, waarbij prijzen, afzetmarkten en mogelijkheden om nieuwe actviteiten te ontplooien sterk fluctueren. Dit leidt in de praktijk tot een toename in kwetsbaarheid, terwijl het armoedebeleid zoals vastgelegd in de PRSP juist bedoeld is om de kwetsbaarheid van arme groepen te verminderen (Ministry of Finance, 2002).[12] De PRSP en de voortgangsrapportages zijn tot nu toe echter vaag gebleven over de uitwerking van deze doelstelling naar concrete beleidsmaatregelen en ontwikkelingsplannen. Een belangrijke reden daarvoor is dat er op het moment dat de PRSP tot stand kwam, weinig informatie beschikbaar was over de factoren die bijdragen aan de kwetsbaarheid van arme bevolkingsgroepen. Opvallend is ook de nadruk op groepen die traditioneel als kwetsbaar worden aangemerkt (weduwen, wezen, chronisch zieken etc.). Om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen kwetsbaarheid en armoede zijn in 2002 participatieve armoede analyses (PPA) uitgevoerd in 30 gemeenschappen verspreid over heel Tanzania. Zoals verwacht is er een grote diversiteit aan factoren die bijdragen aan de kwetsbaarheid van de armste groepen. In eerste instantie gerelateerd aan de natuurlijke en economische bestaansmogelijkheden van de omgeving waarin ze wonen en werken (bestaan op basis van jacht, visserij, landbouw, werkgelegenheid in de stad etc). Echter ook persoonlijke veiligheid en de risico's gerelateerd aan lokale, regionale en soms grensover-

11 Vanwege de rekbare begrotingslimiet (zgn soft budget) wisten de ministers al te goed dat de centrale bank de tekorten zou financieren met staatsobligaties. Een zgn kasbegroting, waardoor wekelijks de uitgaven op de wekelijkse inkomsten werden afgestemd, werd in 1996 ingevoerd (Bigsten, 2001,p.39) maar dit wordt pas vanaf 2000 effectief gehandhaafd.

schrijdende conflicten spelen een rol. De meest genoemde factoren zijn echter: onbetrouwbare markten, ziekten, transport en corruptie.

Opvallend is ook de hoge mate van diversificatie die in de verschillende gemeenschappen naar voren komt. Een gemeenschap van pastoralisten leeft niet (meer) alleen van de veehouderij, maar heeft een fors aantal nevenactiviteiten, net zoals de jagers, landbouwers etc. Deze diversificatie vermindert de kwetsbaarheid die gepaard gaat met de specialisatie in een of enkele activiteiten, maar drukt over het algemeen de hoogte van het inkomen, juist omdat niet gespecialiseerd wordt. Dit lijkt in tegenspraak met andere onderzoeken in Tanzania (en elders) die de relatie tussen diversificatie en inkomensgroei op microniveau benadrukken. Huishoudens met een meer divers portfolio aan inkomstenbronnen hebben juist een hoger inkomen (Dercon en Krishnan, 1996). Dit suggereert dat diversificatie verschillende effecten kan hebben. Mogelijk zijn er grote verschillen tussen huishoudens in de mogelijkheden die ze hebben om effectief te diversificeren. Dit heeft vooral te maken met vaardigheden en mogelijkheden om te investeren, de omgeving waarin ze opereren (toegang tot publieke infrastructuur zoals markten, wegen, steden en natuurlijke hulpbronnen zoals bos) en beleidsfactoren in termen van belastingheffing en reguleringen om toegang te hebben tot een markt. Deze factoren leiden ertoe dat niet iedereen toegang heeft tot de meer winstgevende activiteiten. [13]

We zagen in het voorgaande dat de liberalisering van agrarische markten de diversificatie op de boerderij niet bevordert en de bevolking juist stimuleert om naar andere bronnen van inkomsten te zoeken. Op het platteland is een hoge mate van diversificering zichtbaar; zo'n 65 procent heeft meer dan drie inkomstenbronnen en 40 procent van het inkomen is niet agrarisch. Dit komt van werkgelegenheid in de formele sector (8 procent), werkgelegenheid in de informele sector (17 procent), giften (7 procent) en andere inkomsten (6 procent) (NBST, 2002). Deze diversificatie is mede mogelijk gemaakt door de liberalisering van de markt (Bryceson, 2002). Echter niet iedereen heeft daar in gelijke mate van kunnen profiteren. Boeren met geld (bijvoorbeeld door de verkoop van handelsgewassen) hebben kunnen investeren in winstgevende activiteiten zoals de handel, verkoop van voedsel, verwerken van agrarische producten en houtbewerking. Wanneer een boer geen geld heeft om te investeren blijven de mogelijkheden beperkt tot handnijverheid, het maken van houtskool en naaiwerk, dus de minder winstgevende activiteiten (Rutasitara, 1998). Bryceson (2002) bear-gumenteert dat dit resulteert in een groter wordende ongelijkheid op het platteland.[14] Boeren die in de landbouw wat geld verdienen kunnen met hun investerin-

12 De poverty reduction strategy paper van Tanzania van 2000 (PRSP) is wereldwijd een van de weinige voorbeelden van een PRSP waarin aandacht wordt besteed aan kwetsbaarheid van de armste groepen.

13 Een andere mogelijkheid is dat boeren met een divers inkomensportfolio strategischer kunnen handelen. Zij zijn minder afhankelijk van de verkoop van hun gewassen, omdat zij door de verschillende seizoenen heen inkomsten hebben en dus minder gedwongen direct na de oogst hun gewassen (vaak tegen een lage prijs) te verkopen om allerlei lopende uitgaven te financieren. Daardoor kunnen ze mogelijk wel reageren op gunstige ontwikkelingen in de prijs en hun (voedsel) gewassen verkopen op het moment dat de prijs hoog is.

14 Deze geconstateerde toegenomen ongelijkheid wordt ook gestaafd met de bevindingen met betrekking tot de toegenomen ongelijkheid in consumptie armoede (Dymombes and Hoogeveen,

gen een nog hoger inkomen realiseren, terwijl boeren die de niet-agrarische inkomsten het hardst nodig hebben (omdat de landbouw niet meer voldoende oplevert) juist niet kunnen investeren in de meer winstgevende activiteiten. Mogelijk dat ook deze groep het meeste last heeft van de zgn. nuisance taxes, de lokale belastingen die op van alles en nog wat worden geheven. Bij winstgevende activiteiten zullen dergelijke belastingen minder snel een belemmering vormen om een activiteit te ontplooien ten opzichte van niet-winstgevende activiteiten. Ellis en Mdoe (2002) en James, Mdoe en Mhishili (2002) suggereren dat armoede beleid dus vooral gericht moet zijn op de mogelijkheden om te diversifiëren. De PRSP zou hieraan meer aandacht moeten besteden. Dit betekent dat plattelandsbeleid niet alleen gericht moet zijn op het verbeteren van de akkerbouw of de veelteelt, maar ook aandacht moet besteden aan de mogelijkheid om te diversifiëren; de institutionele omgeving op het platteland niet alleen op landbouw gericht moet zijn, maar ook op andere activiteiten.

Deel 3 Slotsom

Dit artikel begon met de constatering dat er een groot verschil was tussen percepties van ontwikkeling op microniveau en ontwikkeling op macroniveau. Kanbur's paper over de nature of the disagreement diende om meningsverschillen tussen de verschillende scholen van ontwikkelingsdenkers in kaart te brengen. Het artikel zocht de verklaring in het functioneren van het tussenliggende niveau van markten en instituties door decentralisatie en markt-liberalisering vanuit de ogen van boeren op het platteland. Deze vraag sluit aan op de huidige beleidsdiscussie in kringen van internationale samenwerking over de meest effectieve interventies en met name of macrohervormingen voldoende zijn voor armoedebestrijding, of dat complementair daaraan ook projecten gericht op de armsten nodig zijn. Dit is niet zozeer een technisch vraagstuk, maar vooral een politiek economisch vraagstuk over de verhouding tussen rijk en arm en tussen stad en platteland, zoals ook de strategie van Ujamaa een politiek economisch antwoord was op die vraag.

Het beschikbare materiaal over de ontwikkelingen op macro- en microniveau suggereert dat er geen eenduidige trend waarneembaar is. Geen wonder dat onenigheid bestaat tussen de twee scholen ontwikkelingsdenkers over de interpretatie van de ontwikkelingen. De kleine verbetering op nationaal niveau lijkt een resultante te zijn van verschillende ontwikkelingen in de stad en op het platteland, in verschillende regio's en tussen arm en rijk. Op nationaal niveau bestaat een licht positieve trend, maar afhankelijk van regionaal perspectief, tijdspanne en marktperspectief kan men daarmee van mening verschillen. Het voor ons beschikbare materiaal is daarom te weinig gedetailleerd om substantiëlere uitspraken te doen over de werking van het mesoniveau als doorgeefluik van macro- naar microniveau. Op dit moment is bijvoorbeeld onvoldoende duidelijk hoe het *de jure* beleid *de facto* wordt uitgevoerd; op papier zijn markten voor agrarische gewassen geliberaliseerd en wordt de overheid gedecentraliseerd. Maar hoe dit in de praktijk voor de vermarkting van gewassen en de sociale dienstverlening uitwerkt, welke regionale verschillen daarin spelen en wat de

uitwerking is op de armoedesituatie is nog onduidelijk.[15] Bovendien is ook het tijdsperspectief in het geding. Het lijkt nog te vroeg om iets te kunnen zeggen over het effect van de decentralisatie; de tijdsspanne tussen het ingaan van het beleid en de resultaten die wij meten is erg kort. De vraag of de geobserveerde discrepantie tussen macro- en microperspectief op ontwikkeling werkelijk terug te voeren is op het niet functioneren van het tussenliggende niveau van markten en instituties blijft daarom onbeantwoord.

Idealiter wordt een dergelijke vraag beantwoord door gegevens over consumptie en andere armoede indicatoren direct te koppelen aan lokale gegevens over vermarkting van gewassen en indicatoren die het functioneren van lokaal bestuur meten. Die mogelijkheid hebben wij echter niet. De HBS die representatief is voor Tanzania als geheel bevat geen gegevens over vermarkting en lokaal bestuur, terwijl studies over het effect van marktlibera-lisering en decentralisatie van de overheid (voor zover die er al zijn) slechts zijn uitgevoerd in een of enkele gebieden. Gezien het belang van de specifieke lokale uitwerking van de hervormingsmaatregelen zijn dergelijke studies, hoewel zeer illustratief voor mogelijke uitwerkingen, niet representatief voor de effecten van de liberalisering of decentralisatie in Tanzania in het algemeen. Mogelijk vormt een koppeling van regionale armoedegegevens aan gegevens over regionale vermarkting van gewassen een eerste stap in de goede richting.

De constatering dat er veel regionale verschillen zijn in de armoedesituatie en de uitwerking van nationaal beleid suggereert eveneens dat de rol van decentrale overheden steeds belangrijker wordt. Een goede aanpassing van het nationale beleid naar de specifieke belemmeringen en mogelijkheden op regionaal niveau is dus van groot belang voor het toekomstige armoede beleid in Tanzania. Men zou kunnen overwegen PRSP's op regionaal niveau op te stellen. De inbreng van lokale overheden bij de totstandkoming van de PRSP en de formulering van het armoede beleid zal daarom steeds belangrijker worden. Daarmee komt meer druk te liggen op de uitkomsten van het decentralisatieproces en de instituties op meso-niveau. We concluderen dan ook dat de discussie tussen de twee scholen ontwikkelingsdes-kundigen zich niet moet beperken tot de keuze tussen macrohervormingen of microprojecten, maar dat donoren juist een rol kunnen spelen in het versterken van bestuur en instituties op het meso-niveau,waarmee de beleidsomgeving voor de rurale huishoudens verbetert.

15 Het geconstateerde verschil tussen de jure en de facto beleid past in het denkkader van de politiek economen M.Khan (2004) en M. Tomasi (2004). Zij beargumenteren dat het helemaal niet gaat om het voorgenomen beleid met mooie titels voor hervormingsmaatregelen, maar het draait om de concrete uitvoering van de hervormingsmaatregelen. Hervormingen zullen pas volledig naar de letter worden uitgevoerd als alle betrokken partijen incl. de politieke en economische elite de noodzaak inziet van hervormingen en de bereidheid toont om zich aan te passen. Dit zal pas gebeuren in een crisissituatie waarin de elite meer te winnen heeft van hervormingen dan te verliezen van de bestaande wanorde, die veelal in hun voordeel werkt. Dit artikel doet vermoeden dat de politieke en ambtelijke elite in Tanzania zich niet verantwoordelijk voelt voor het succes van het hervormingsprogramma. In praktijk werden de hervormingsmaatregelen dusdanig aangepast dat nieuwe mogelijkheden ontstonden voor persoonlijk gewin z.g.n. 'rent seeking'.

Literatuur:

Bigsten, A. (2001) Is the ugly duckling finally growing up: in Deverajan et al: Aid and Reform in Africa, Worldbank, Washington DC, USA

Bryceson, D.F. (2002) The scramble in Africa: Reorienting Rural Livelihoods. *World Development,* 30, 725-739.

Cooksey, B (2003) Marketing Reform? The Rise and Fall of Agricultural Liberalisation in Tanzania. *Development Policy Review*, 21, 67-91.

Dercon , S. and P. Krishnan (1996) Income Portfolio's in Rural Ethiopia and Tanzania: Choices and Constraints. *Journal of Development Studies,* 32, 850-875

Dymombes, G. en J. Hoogeveen (2004) Growth, Inequality and Simulated Poverty Paths for Tanzania: 1992-2002. Policy Research Working Paper 3432. The Worldbank, Washington D.C.

Ellis, F. en N. Mdoe (2002) Livelihoods and Rural Poverty Reduction in Tanzania. LADDER Working Paper no. 11. University of East Anglia, Norwich, UK.

Evans, A. en E. Ngalwea (2003): Institutionalizing the PRSP in Tanzania. *Development Policy Review*, 21, 271-287.

ESRF (2002) Site Reports from the Tanzania Participatory Poverty Assessment Process. Economic Social Research Foundation Tanzania, Dar es Salaam.

Fafchamps, M. en B. Minten (1998) Relationships and traders in Madagascar. MSSD discussion paper 24, IFPRI, Washington DC, USA.

Foster, M (2004) The case for increased aid: ODI/ CAPE project document for DFID, London, UK.

Fjeldstadt, O (2001) Fiscal Decentralization in Tanzania, for better or for worse. WP 10, CMI Michelsen Institute: Oslo.

Fjeldstadt, O en J. Semboja (2003) Why do people pay taxes? The case of Development Levy in Tanzania. *World development*, 29, 2059 – 2074.

Ministry of Finance (2002) First Progress Report on Tanzania without Poverty. A plain language guide to: The United Republic of Tanzania's Poverty Reduction Strategy paper Progress Report 2000/01. Ministry of Finance: Dar es Salaam. Http://www.hakikazi.org/eng2/

IOB (1994) Netherlands evaluation unit: Country programme evaluation of Tanzania, India and Mali. Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag.

IOB (2004) Netherlands evaluation unit: Poverty, Policy and Perceptions in Tanzania. An Evaluation of Dutch aid to two district rural development programmes. IOB Evaluations nr.296. Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag.

James, R., N. Mdoe en F. Mishili (2002) Tanzanian Rural Livelihoods: Towards a More Enabling Institutional Environment. LADDER Working paper no. 13. University of East Anglia, Norwich, UK.

Kanbur, R. (2001) Economic Policy, Distribution and Poverty: The nature of disagreements. *World development,* 29, 1083-1094.

Khan, M.H. (2002) State failure in developing countries and strategies of institutional reform: mimeo ABCDE conference of the WB, in Oslo, Noorwegen.

Narayan, D. and L. Pritchett, (1999) Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania. *Economic Development and Cultural Change*, 47, 871-897.

NBST (2002) Household Budget Survey 2000/01. National Bureau of Statistics, Dar es Salaam .

PO-RALG/ RNE (2004) DRDP Formulation report, Netherlands Embassy and Government of Tanzania, Dar es Salaam, Tanzania.

Rutasitara, L. (1998) Economic Policy and Rural Poverty in Tanzania, a survey of three regions. REPOA Research Report no. 02.1. REPOA, Dar es Salaam.

Sen K. (2002) Economic Reforms and Rural Livelihood Diversification in Tanzania. LADDER Working Paper no. 12. University of East Anglia, Norwich, UK.

Sarris, A en R v.d. Brink (1993) Economic policy and household welfare during crisis and adjustment in Tanzania, NY University Press, New York, USA

Tomasi, M. (2002) Crisis, political institutions, and policy reform in Argentina: processed ABCDE conference of the WB, in Oslo, Noorwegen.

WB (2001) Tanzania Country Economic Memorandum, Washington DC, USA

WB PRSC (2003) Poverty reduction support credit for Tanzania,Washington DC, USA

WB PRSP (2003) Progress Report for Tanzania March 2003 (second progress report), Washington DC, USA

Annex 1 Kroniek van de hervormingsprogramma's in Tanzania

Een neergaande spiraal in de jaren zeventig en tachtig

Ujamaa, de Tanzaniaanse ontwikkelingsvisie van de jaren zeventig, kwam goed overeen met de toenmalige donorvisie op ontwikkeling en werd alom geprezen, maar de ontwikkelingsstrategie gericht op sterke staatsinmenging en snelle industrialisatie leidde tegelijkertijd tot steeds grotere tekorten op de begroting en op de betalingsbalans. Het proces verliep als volgt: de inkomsten van de staatsbedrijven werden voortdurend overschat en de kosten schromelijk onderschat met als gevolg oplopende bedrijfsverliezen. Als gevolg konden bedrijven hun leningen bij de staatsbanken niet terugbetalen. De staatsbanken werden met steeds meer oninbare leningen geconfronteerd en schoven hun tekorten door naar de overheid. De overheid moest die schulden overnemen en werd met steeds grotere tekorten op de begroting geconfronteerd. Op den duur bleek het begrotingstekort niet meer houdbaar, omdat het onmogelijk werd om het nationaal of internationaal te financieren, zelfs niet op de meest concessionele termen. Daardoor werd een schuldencrisis onafwendbaar (Sarris en v/d Brink, 1993).

Lange tijd hebben donoren de tekorten gefinancierd. Hulpstromen bedroegen over de gehele periode jaarlijks 10 tot 12% van BBP (terwijl het gemiddelde voor Afrika op 5% lag). Hulp werd grotendeels verleend in de vorm van betalingsbalanssteun en invoersteun om de toenemende betalingsbalans tekorten en begrotingstekorten te dekken. Het overige werd met binnenlandse leningen van de banken gedekt. Bovendien liepen in die periode de prijzen voor de belangrijkste exportproducten dramatisch terug, terwijl de importen op een hoog niveau bleven omdat ze kunstmatig goedkoop bleven door de vaste wisselkoers te handhaven. Handelaren maakten handig gebruik van het vaste wisselkoerssysteem door de rekening voor importen te hoog te maken en de rekening voor exporten te laag, zodat een deel van de valuta naar het buitenland werd gesluisd (IOB, 1994).

De eerste hervormingsperiode 1986 tot 1993

Het onhoudbare tekort op de betalingsbalans en de begroting dwong de overheid om uiteindelijk toch een stabilisatie programma door te voeren, ondanks veel interne politieke weerstand. In 1984 werd een begin gemaakt met een zelfstandig opgesteld stabilisatieprogramma, maar dat bleek maar een zachte heelmeester te zijn en leverde weinig resultaten op. Intussen liepen de valutareserves nog verder terug tot er uiteindelijk geen geld meer was voor invoer van voedsel en olie en al helemaal niet voor reserve onderdelen voor de industrie. In 1985 zegden donoren hun vertrouwen op en draaiden de geldkraan dicht. Dit dwong de regering een drastischer stabilisatieprogramma op te stellen en toch in zee te gaan met het IMF. In 1986 werd het eerste Economic Recovery programma (ERP 1) opgesteld, dat bestond uit een maxi-devaluatie van de wisselkoers, een streng bezuinigingsprogramma en een drastische liberalisering van de externe en interne handel.

Er volgden nog twee stabilisatieprogramma's met het IMF, nl de ERP II en een SAF, waarvan de uitvoering ook weer met horten en stoten verliep. Tanzania raakte gere-

geld de hervormingskoers kwijt en werd dan weer 'off-track' verklaard. De meeste rapportages over de resultaten van de eerste stabilisatieperiode van 1986 tot 1994 waren nogal somber. Men weet de beperkte resultaten deels aan externe factoren (zoals de oorlog in Uganda) en de internationaal teruglopende handelsruilvoet voor exportgewassen en deels aan interne factoren zoals het onvolledig uitvoeren van de aangekondigde hervormingen (Bigsten, 2001).
Toch waren ook positieve effecten merkbaar van de eerste liberaliseringsfase, bijv. dat plotsklaps allerlei consumptiegoederen weer op de markt verschenen zoals suiker en zeep, die lange tijd niet in de winkels te vinden waren geweest. Boeren reageerden onmiddellijk met hogere cash verkopen van voedselgewassen voor de markt. Dit eenmalige effect was echter snel weer uitgewerkt door prijsstijgingen van de consumptiegoederen en verslechtering van de handelsruilvoet voor voedselgewassen. Tegelijk bleef over de jaren negentig het monetair en fiscaal beleid veel te ruim voor de omstandigheden, waardoor inflatietempo niet afnam en het gehele decennium leidde tot continue appreciatie van de reële wisselkoers waardoor export producten te duur bleven op de wereldmarkt.

Donoren meenden in de jaren tachtig dat de WB en IMF veel te hoge eisen stelden aan de overheid, terwijl bekend was dat de overheid de capaciteit niet had om deze complexe hervormingen tegelijkertijd en toch zorgvuldig uit te voeren. In de tweede fase van de hervormingen nam de kritiek van donoren en maatschappelijk middenveld toe op het puur economisch perspectief van het stabilisatieprogramma dat onvoldoende rekening hield met de vermeende sociale effecten op arme groepen. Sarris en v.d. Brink (1993) beredeneerden echter dat het met de bestaande statistieken onmogelijk was vast te stellen wanneer de verslechtering van de armoedesituatie was begonnen, hetzij voor de ERP dus een gevolg van de crisis, hetzij als gevolg van de ERP. In het eerste geval zou er alle reden zijn de hervormingen met kracht voort te zetten. In het tweede geval zouden de sociale gevolgen van hervormingen veel prominenter een rol moeten spelen bij de vormgeving van de hervormingsprogramma's.

Het gebrek aan resultaten van het hervormingsprogramma en de aanhoudende malaise tussen 1986 tot 1994 leidde tot grote teleurstelling onder donoren en uiteindelijk tot de tweede serieuze vertrouwenscrisis met de donorgemeenschap in 1994. De aanleiding was een schandaal met belastingvrijstellingen op de doorvoerroute via Zanzibar en voor bepaalde politiek invloedrijke zakenmensen.[16]

Tweede hervormingsfase na de donorcrisis van 1994

In 1995 werden de eerste meerpartijenverkiezingen gehouden en kwam president Mkapa aan de macht. Hij kondigde meteen een drastisch hervormingsprogramma aan. Dit luidde de twee-

16 Zelfs de aankondiging van de introductie van een meerpartijenstelsel leek niet tot een andere appreciatie door donoren te leiden. Donoren meenden somber dat de hervormingsplannen op papier er wel inspirerend uit zagen, maar in de praktijk niet tot werkelijke liberalisering leidden. Daarentegen betekenden nieuwe regels slechts nieuwe kansen voor de politieke elite, bureaucratie en parastatale bazen om het systeem naar hun hand te zetten en te blijven profiteren van hun positie. De legitimiteit van de regering brokkelde af en het respect bij de bevolking voor ambtenaren en politici, dat hoog was onder Nyerere, werd danig uitgehold door steeds meer schandalen van corruptie.

de hervormingsperiode in. Mkapa beloofde plechtig actie te ondernemen tegen de zich als een veenbrand verspreidende corruptie en stelde de Warioba commissie in om met een plan van aanpak tegen corruptie te komen. Donoren schonken weer vertrouwen in het beleid en de hulp, die tot de helft was gedaald, nam weer toe tot boven het voorafgaande niveau van 10 tot 12% van BBP. Vervolgens werden de aanbevelingen met grote vertraging doorgevoerd.

Het huidige hervormingsprogramma van 2000 tot heden

De derde hervormingsfase begon met de herverkiezing in tweede termijn van pres. Mkapa. Daarbij werd overigens de oppositie hard de kop ingedrukt (bijv. tijdens de rellen op Zanzibar en Pemba). De laatste jaren worden zeer hoopgevende resultaten geboekt en is de economische vooruitgang aanzienlijk.

Het huidige hervormingsprogramma is vastgelegd in het in 2000 opgestelde Poverty reduction strategy paper (dit is een opvolger van eigen Tanzania Adjustment Strategy (TAS) Deze PRSP, die tot doel had de committering aan armoedebestrijding zichtbaar te maken, was een voorwaarde om voor schuldenverlichting in aanmerking te komen. In November 2000 bereikte men het HIPC completion point en ontving inderdaad zeer aanzienlijke schuldenverlichting[17]. Zie tabel 1 voor economische kerngegevens.

De formulering van de PRSP luidde ook een nieuwe fase in van de wijze waarop de sociale dimensie van hervormingen en/of armoedebeleid vorm werd gegeven. Men zocht

Tabel 1 Economische kerngegevens

	1980	1986	1990	1995	2000	2001
BBP groei			0.6	2	4	5.9
BBP/cap	-1.9	1.4	0.2	0.2	1.8	3.0
Nominale wisselkoers (1980 index is 100) 1)	100	100	200	600	750	800
Reële wisselkoers 1)	300	200	600	650	500	510
Inflatie 2)	26	32	27	12	6	5
Lopende rekening tekort excl schenking 2)	10	6	8.5	8.5	9	9
Lopende rekeningtekort incl schenking 2)		7	6	6	5	5
Budgettekort voor schenking 3) 4)	12	8.9	4.7	11.5	4.8	6
Budgettekort incl schenking 3) 4)	n.a.	2.4	0.6	6.9	0.2	0.7
Binnenlandse inkomsten	20	16	14	14.5	12	12
Belastinginkomsten 5)	n.a.	9.5	9.5	10	10.8	11.2
Overheidsontwikkelings budget 2)	4.2	n.a.	n.a.	n.a.	15.5	18

Bron: samengesteld door de auteurs: Bigsten voor de periode tot 1990, daarna WB rapporten CEM en PRSC. Gemiddelden voor de perioden niet verkrijgbaar.
Voor het overige zie Noten: 1) Sen, 2002, figuur 5; 2) Wereldbank, CEM, 2001; 3) tekort voor schenking wil zeggen voor binnen- en buitenlandse financiering; 4) piek in 1995 vanwege schuldenachterstand, dal vanwege HIPC-schuldreductie; 5) perceptie van trage inkomstenstijging vanwege revisie van het BBP met respectievelijk 68% en 263% in 1992 and 1998.

een bredere consultatie over de gevolgen van de hervormingen op verschillende groepen door het maatschappelijk middenveld (en het parlement) intensiever te betrekken bij de prioriteitsstelling in de PRSP. In 2002 is een concreet actieplan rond de PRSP opgesteld met zes prioriteitsterreinen nl onderwijs, gezondheid, water, rurale wegen, landbouw en rechtspraak. Per sector worden meerjarige plannen opgesteld, waar donorfondsen zoveel mogelijk in worden opgenomen.

Tabel 2 Sociale kerngegevens

	1980	1990	1995	2000
Aandeel op budget				
Onderwijsbudget/totale budget 1)	14	7		
Gezondheid/ totale budget 1)	7	6		
Totaal lopend budget in Tsh		515	472	581
Onderwijs budget/lopend budget		7.6	11	18
Gezondheid budget/lopend budget		3.9	9	9
Sociale indicatoren				
Netto primaire schooltoetreding	70 est.	56		85
Kindersterfte	n.a	163		165
Moedersterfte	n.a	529		533
HIV prevalentie	n.a	n.a.		5-23%

Bron: samengesteld door de auteurs: Rij 1 tot 5 Bigsten 2001en IOB 2004; Rij 7 tot 10 M. Foster The case for aid (2004). Gemiddelden voor de periode niet verkrijgbaar.
Noot: 1) Bigsten berekent dat onderwijs en gezondheid ieder 4 tot 5% van BBP in 1995 bedroegen.
NB gegevens zijn moeilijk vergelijkbaar vanwege gefragmenteerde budgetten: bijv onderwijsbudget op totaal lopend budget wordt berekend excl. salarissen en onderhoud gebouwen. WB 1994: 34% van gezondheidsbudget is voor primaire diensten; 70% onderwijsbudget is voor primair onderwijs.
NB Grotendeels komt sociale investeringsbudget uit donorfondsen en/of NGO's en staat niet op de nationale begroting. bijv twee derde v/d middelbare scholen wordt door NGO's beheerd, terwijl een derde v/d primaire klinieken door NGO's en kerken wordt beheerd.

17 Gelijktijdig met de PRSP kondigde de overheid een ambitieus structureel hervormingsprogramma aan met maatregelen op tal van beleidsterreinen zoals privatisering, liberalisering, publieke sector hervorming, lokale overheid hervorming, begrotingshervorming en belastinghervorming. Dit is het meest ambitieuze hervormingsprogramma sinds 1960 en het is zal zeer waarschijnlijk de uitvoe-ringscapaciteit van de overheid ver te boven gaan. Het draait nu om de implementatie van de hervormingen met al die inspirerende titels. Het politieke commitment is bij een aantal verandermanagers z.g.n. change agents in het ministerie van Financiën en Planning heel sterk, maar de twijfel bestaat of het draagvlak in de hele samenleving breed genoeg is om ook de politieke en ambtelijke elite over te halen om langdurige steun aan het hervormingsprogramma te verlenen.