Samenvatting

Schoon schip. En dan?

Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo, 2003-2010

Samenvatting

Schoon schip. En dan?

Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo, 2003-2010

Januari 2012

Voorwoord

Dit rapport is een gemeenschappelijke evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo (DRC) via het internationale schuldverlichtingsmechanisme voor zwaar verschuldigde arme landen (het zgn. *Enhanced HIPC initiatief*).

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 de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken de voorbereidingen voor de evaluatie van de schuldverlichtingoperaties aan twee Afrikaanse landen: Nigeria[1] en de Democratische Republiek Congo. Deze evaluatie van de schuldverlichting aan de DRC is uitgevoerd door het Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en – beheer van de Universiteit van Antwerpen (IOB-A).

De Democratische Republiek Congo kent een turbulente geschiedenis na 1960, het jaar waarin de voormalige Belgische kolonie onafhankelijk werd. Congo is – met een omvang gelijk aan West-Europa – in geografisch opzicht zeer groot, strategisch uiterst belangrijk en het land beschikt over een rijk economisch potentieel met bijna alle denkbare delfstoffen in de bodem en enorme hydrologische mogelijkheden. Maar de Congolese bevolking moet nog steeds tot de armste ter wereld worden gerekend, met ruim 31 % van de bevolking levend in extreme armoede en 40% van de bevolking kampend met chronische ondervoeding. Ook op sociaal gebied zijn de indicatoren kritisch: een deelname van nauwelijks 60% van de kinderen aan primair onderwijs, 48% van de huishoudens met toegang tot veilig drinkwater en 18% met toegang tot elektriciteit. De overheid is in hoge mate afhankelijk van externe hulp voor het financieren van de noodzakelijke sociale en infrastructurele voorzieningen.

Bijna geen ander land in Sub-Sahara Afrika is zozeer de speelbal geweest van Westerse belangen en Oost-Europese invloeden tijdens de Koude Oorlog. Het ontstaan van de schulden is terug te voeren tot het bewind van president Mobutu (1965-1996) die gedurende drie decennia het lot bepaalde van 'Congo', door hem herdoopt in 'Zaïre'. Ontwikkelingsdromen van de jaren zestig en zeventig leidden tot megaprojecten, gefinancierd door Westerse bedrijven en banken, maar toen onrendabele investeringen aflossingen en rentebetalingen onmogelijk maakten, knepen Westerse leiders gemakkelijk een oogje dicht. Terwijl er weinig twijfel bestond over de omvangrijke corruptie tijdens het Mobutu-regime, bleven internationale instellingen als IMF en Wereldbank ruimhartig leningen verschaffen. Geen ander Afrikaans land kreeg zoveel schuldherschikkingen als 'Zaïre'.[2]

[1] Het eindrapport van de joint evaluatie van de schuldverlichting aan Nigeria verscheen onder de titel: 'Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de schuldverlichtingovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria' (2011).

[2] Dambisa Moyo (2009) beschrijft beeldend in haar boek *'Dead Aid – Why aid is not working and how there is another way for Africa'* (p. 22) hoe Mubutu in 1980 tijdens een staatsbezoek in Amerika schuldverlichting verkreeg voor Zaïre's 5 miljard dollar buitenlandse schuld van president Reagan, waarna hij een Concorde huurde voor het huwelijk van zijn dochter in Abidjan, Ivoorkust.

Het einde van de Koude Oorlog in het begin van de jaren negentig viel samen met het begin van het einde van het regime-Mobutu. Rebellenleider Laurent Kabila nam in 1997 de plaats in van Mobutu. Toen hij in 2001 werd vermoord nam zijn zoon Joseph Kabila zijn positie over. In aansluiting op het interne vredesakkoord getekend in Sun City (2003) kon de aandacht worden gericht op herstel en wederopbouw. Dit werd ondersteund door de internationale donorgemeenschap waarmee in 2002/03 een omvangrijke schuldverlichting werd overeengekomen. Centraal Afrika was – vooral na de genocide in Rwanda (1994) – een regio waar dringend meer stabiliteit nodig was.

Deze gemeenschappelijke evaluatie van de schuldverlichting die de DRC via het HIPC kreeg (2003-2010) focust op een aantal centrale thema's. De meest prangende vragen zijn: (1) Waarom heeft deze schuldverlichting plaatsgevonden? (2) Was het een juist besluit om deze schuldverlichtingsovereenkomst aan te gaan? (3) In hoeverre heeft Congo voldaan aan de voorwaarden voor de overeenkomst? En tot slot, (4) wat heeft het opgeleverd en wat waren de resultaten voor het land en haar bevolking?

Met onze kennis van het land en op basis van de bevindingen van deze evaluatie moeten wij tot de conclusie komen dat het niet zeker is dat deze schuldverlichting Congo er boven op zal helpen. Zeker, de buitenlandse schuld van het land is in relatieve termen nagenoeg verdwenen en – wat wellicht nog belangrijker is – het land heeft een begin gemaakt met de noodzakelijke binnenlandse hervormingen. Waar het nu op aan komt is een compromisloos en consistent doorvoeren van wat tijdens de interim-periode (2003-10) is gestart. Deze schuldenregeling heeft daartoe weliswaar een aantal belangrijke basisvoorwaarden geschapen, maar er resteert nog heel veel werk. Pas op termijn kan bezien worden óf de investering van de internationale donorgemeenschap ook voor de toekomst van het land gerechtvaardigd is gebleken.

De technische analyse door het evaluatieteam is sterk gebaseerd op de interventietheorie die aan het fenomeen schuldverlichting ten grondslag ligt en de onderliggende mechanismen zijn daardoor vrij technisch van aard. Daarom hebben wij ervoor gekozen om naast het Franstalige hoofdrapport twee verschillende samenvattingen aan te bieden. Een specialistische samenvatting van de hand van de evaluatoren is vooral gericht op materiedeskundigen. Daarnaast is een verkorte en populaire versie geschreven (in het Nederlands) die voor een breder publiek van geïnteresseerden toegankelijk is, waarin op een heldere manier de hoofdbevindingen, conclusies en geleerde lessen van deze gezamenlijke evaluatie worden samengevat.

Het hoofdrapport bevat de volledige inhoudelijke tekst (inclusief Annexen) en een *Executive Summary*. Het hoofdrapport en de Nederlandse verkorte versie gaan vergezeld van een CD-rom die naast het volledige hoofdrapport en de samenvattingen (voor deskundige lezers), ook een interessante notitie bevat over de geschiedenis van Congo voor de minder ingevoerde lezers.[3]

[3] Deze achtergrondnotitie over de Democratische Republiek Congo is speciaal voor deze evaluatie geschreven door dr. Théodore Tréfon, Hoofd van de afdeling Eigentijdse Geschiedenis van het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika in Tervuren, België.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het hoofdrapport berust bij de evaluatoren. De Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking (DBE) en de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) onderschrijven de kwaliteit van de evaluatie. Alle documenten zijn ook elektronisch te vinden op http://diplomatie.belgium.be/nl, http://diplomatie.belgium.be/fr en http://www.minbuza.nl/iob.

Wij bedanken allen die als geïnterviewden hebben meegewerkt aan deze evaluatie voor het genereus delen van hun kennis, inzichten en ervaringen. Ook zijn wij de leden van de *Groupe Consultatif* in Kinshasa en van de Europese referentiegroep (zie Colofon) zeer erkentelijk voor hun constructieve reacties en nuttige commentaren op de verschillende ontwerpteksten. Het internationale evaluatieteam bestond uit Stefaan Marysse (teamleider), O. Tshiunza Mbiye, Tom De Herdt, Danny Cassimon, Karel Verbeke en Mirjam Visser. De publiekssamenvatting is vervaardigd door Marusja Aangeenbrug. IOB inspecteur Fred van der Kraaij heeft een centrale rol gespeeld in de aansturing van het onderzoek en de deskundige begeleiding van het gehele evaluatieproces.

Dominique de Crombrugghe de Looringhe
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

Inhoudsopgave

Voorwoord 3

Tabellen, figuren en kaarten 8

Geschiedenis Congo in het kort 10

1 Inleiding 14

2 Oorsprong van de schuld en behandeling van de schuld voor het akkoord van 2002/2003 16

3 Inputs 20

4 Outputs 26

5 Resultaten 30

6 Impact/Relevantie 34

7 Conclusies 40

Tabellen, figuren en kaarten

Tabel 1	Samenvatting van de counterfactual: Directe en indirecte effecten van de schuldverlichting	28
Tabel 2	Evolutie van de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen in de DRC, 2001-2007	37
Figuur 1	Ratio NCW schuld/BNP	32
Figuur 2	Groei en inflatie in de DRC 2000-2009 (%)	35
Kaart 1	Afrika - DRC	9
Kaart 2	De 26 provincies van de DRC	13
Kaart 3	De top-5 van Afrika: bevolking en economie	13

Kaart 1 Afrika - Democratische Republiek Congo

Geschiedenis Congo in het kort

Eerste menselijke aanwezigheid

2000 vóór Chr.	Bantu volkeren vestigen zich in het Congo-gebied

De Koninkrijken

500 na Chr.	Ontstaan en groei van het Koninkrijk Kuba
520-845	Ontstaan en groei van het Koninkrijk Luba
800-1000	Vestiging van meer Bantu volkeren in het Congo-gebied
Vanaf 1200	Opkomst en uitbreiding van het Congo Rijk, dat tot 1665 zal bestaan.

Ontdekkingsreizen en slavenhandel

1482	De Portugese zeevaarder Diego Cam 'ontdekt' de monding van de Congo rivier. Contacten met de Koning van Congo.
1491	Portugese missionarissen beginnen de evangelisatie van het gebied. De Koning van Congo wordt gedoopt.
1506-1543	De rooms-katholieke Koning Alfonso I brengt het Congo Rijk naar zijn hoogtepunt.
1500-1800	Engelse, Franse, Nederlandse en Portugese slavenhandelaren verschepen miljoenen Afrikanen naar de Amerika's met behulp van Congolese tussenpersonen.
1840-1880	Europese ontdekkingsreizigers reizen door het binnenland, waaronder David Livingstone en Henry Morton Stanley.
1879	Begin Belgische inmenging in Congo.
1881	Stichting Leopoldville, later herdoopt in Kinshasa.

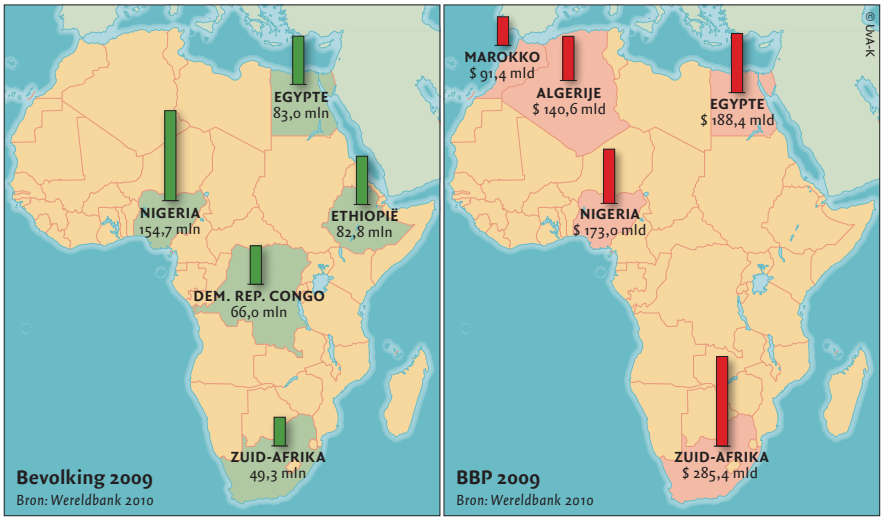
Koloniale periode

1885-1908	De 'Onafhankelijke Staat Congo' is persoonlijk eigendom van koning Leopold II.
1891-1892	Inlijving Katanga bij de 'Onafhankelijke Staat Congo'.
1892-1894	Oostelijk Congo ontdaan van invloed Arabische handelaren.

1908-1960	De 'Onafhankelijke Staat Congo' is een Belgische kolonie, na de massamoorden en wreedheden in naam van Koning Leopold.
Na onafhankelijkheid	
1960	Onafhankelijkheid, Joseph Kasavubu president, Patrice Lumumba premier. Verkiezingen leiden tot onrust.
1961	Lumumba vermoord – VS en België betrokken.
1960–1963	Afscheidingsoorlog Katanga, veel slachtoffers, afscheiding mislukt.
1965-1997 Mobutu jaren	
1965	Joseph-Désiré Mobutu aan de macht na staatsgreep.
1971	Mobutu heet voortaan Mubutu Sese Seko en doopt het land om tot Zaïre.
1971-1974	Nationalisatie van buitenlandse bedrijven. Begin economische crisis.
1983-1986	Financiële crisis, politieke chaos. IMF en Wereldbank aanpassings-programma's leiden tot enorme bezuinigingen en massale ontslagen.
1984	Laatste gehouden volkstelling.
1991-1996	Bankroet van private en publieke sector. Rellen in Kinshasa. Hyperinflatie (bijna 1000% in 1994).
Kabila jaren	
1996-1997	Eerste Congo-oorlog, eindigt in machtsovername door Laurent-Désiré Kabila.
1997	Zaïre krijgt een nieuwe naam: Democratische Republiek van Congo.
1997-1999	Geen coherent economisch beleid. Economie staat in dienst van oorlogsinspanningen.
1998-2002	Tweede Congo-oorlog. Elf buurlanden zijn hierbij betrokken. De Verenigde Naties creëren in 1999 een vredesmacht, MONUC, die zal uitgroeien tot ruim 20.000 militairen.

2001	President Laurent-Désiré Kabila vermoord door lijfwacht. Zoon Joseph Kabila wordt president.
2002	Joseph Kabila liberaliseeert de economie en begint onderhandelingen met IMF en Wereldbank.
2003	Congo sluit belangrijke overeenkomst voor schuldverlichting. Bijbehorende voorwaarden vereisen belangrijke economische en bestuurlijke hervormingen.
2006	'Krijgsheer' Thomas Lubanga moet zich voor oorlogsmisdaden verantwoorden voor het Internationale Strafhof in Den Haag.
2006	Eerste democratische presidentsverkiezing sinds 40 jaar wordt gewonnen door Joseph Kabila.
2008	Arrestatie van militieleider en politicus Jean-Pierre Bemba, die beschuldigd wordt van oorlogsmisdaden en wordt overgebracht naar het Internationale Strafhof in Den Haag.
2006-2010	Aanhoudende onveiligheid in Oost-Congo. Geen verbetering in sociale omstandigheden. Miljoenen slachtoffers.
2010	Beslissende fase in schuldverlichtingproces leidt tot aanzienlijke kwijtschelding.

Kaart 2 De 26 provincies van de Democratische Republiek Congo (officieel project, 2011)



Kaart 3 De top-5 van Afrika - bevolking en economie

1

Inleiding

1.1 Context van de evaluatie en methodologie

Het vredesakkoord van Sun City van 2003 heeft de Democratische Republiek Congo (DRC) de gelegenheid gegeven zich te herstellen van vijf jaar oorlog en bijna twee decennia ineenstorting van de formele economie en de staat. De nieuwe post-conflict fase heeft de weg vrij gemaakt voor een nieuw begin van een democratisch proces in de context van een fragiele staat en economische groei. Twee essentiële factoren hebben dit prille herstel mogelijk gemaakt. Enerzijds heeft de volkswil weerstand geboden aan het uiteenvallen van het land en geijverd voor een democratische oplossing. Anderzijds heeft de internationale gemeenschap, door een reeks van maatregelen, waaronder de toegang tot het *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) programma, het opheffen van de economische en politieke blokkade van het land vergemakkelijkt.

Deze evaluatie is een gezamenlijk initiatief van Nederland en België. Ze heeft twee doelstellingen: enerzijds voldoen aan de verplichting van de betrokken Belgische en Nederlandse ministeries rekenschap af te leggen over het gebruik van publieke middelen (*accountability*) en anderzijds, lessen te trekken uit het gebruik van dit instrument van schuldverlichting om de doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp te verbeteren.

De methodologie die gebruikt is om te antwoorden op de evaluatievragen/-doelstellingen is gebaseerd op een analyse van de logica die aan de interventie ten grondslag ligt en brengt de relaties tussen inputs en outputs (= efficiëntie), tussen outputs en resultaten (= doeltreffendheid) en tussen resultaten en impact (= relevantie) in kaart. Omdat de Congolese schuldverlichting plaatsvond in een HIPC-land, zullen we speciaal aandacht besteden aan de impact van de HIPC fondsen op de armoede. De evaluatie gaat ook in op de vraag wat er gebeurd zou zijn zonder deze interventie, de *counterfactual*, en dus van het al dan niet aanvullende karakter van de toegekende schuldverlichting.

Het onderhavige rapport is hoofdzakelijk gebaseerd op een analyse van de bestaande literatuur en archiefstudies, maar ook op interviews gehouden in België en Nederland. De analyse is aangevuld met interviews bij de Bretton Woods instellingen in Washington, met de resultaten van twee veldbezoeken aan Kinshasha en een aantal enquêtes in de provincies Bandundu en Equateur om na te gaan of de impact van de armoede-uitgaven op gedecentraliseerd niveau meetbaar is.

2

Oorsprong van de schuld en behandeling van de schuld voor het akkoord van 2002/2003

2.1 Inleiding

De evaluatievragen die betrekking hebben op de oorsprong van de schuld staan in onderstaand kader.

De belangrijkste evaluatievraag met betrekking tot de oorsprong van de schuld is:

1. Welke politieke, economische en institutionele ontwikkelingen zijn voorafgegaan aan de schuldverlichting van 2002/2003 en hebben geleid tot het akkoord over de schuldverlichting?

Aanvullende vragen:
- Hoe is deze publieke schuld tot stand gekomen en wat is de oorzaak van het schuldprobleem?
- Wie (welke instellingen) waren de belangrijkste actoren in de DRC bij de voorbereiding en de totstandkoming van het akkoord over de schuldverlichting?
- Waaruit bestaat de Congolese politiek van schuldbeheer *(debt management policy)*?

2.2 Oorsprong van de schuld

De oorsprong van het Congolese schuldenlastprobleem ligt tussen 1973 en 1975. Eind 1972 bedroeg de totale schuld USD 544 miljoen overeenkomend met 25% van het Bruto Nationaal Product (BNP). De verhouding tussen de schuldendienst en de exportinkomsten was slechts 5%. Deze schuldenratio's, ruim binnen de houdbaarheidsgrenzen, veranderden echter drastisch in iets meer dan twee jaar. Eind 1975 bedroeg de schuld USD 2,9 miljard, ongeveer 90 % van het BNP, terwijl de schuldendienst overeenkwam met 10% van de exportopbrengsten van dat jaar. In juni 1976 kwam de eerste herschikking van de schuld tot stand, die aangaf dat het probleem van de schuldenlast zich al heel snel aandiende. De schuld kreeg vanaf dat moment een sneeuwbaleffect en men kan dus stellen dat de oorspronkelijke schuld van Zaïre/Congo op circa USD 3 miljard geraamd kan worden. Hierna liep de schuld hoofdzakelijk op door achterstallige rentebetalingen en aflossingen om uiteindelijk uit te komen op een schuld van meer dan USD 13 miljard in 2000, waarbij de achterstallige betalingen (aflossingen en rente) 78,2% van de schuldvoorraad vormden.

De oorspronkelijke schuld (dus het bedrag voor de eerste herschikking en betaling van de schuldendienst) bedroeg USD 2.915 miljoen waarvan slechts 544 miljoen aangegaan werd voor 1973. Van het bedrag van USD 2.412 miljoen (= USD 2.915-544), dat in de periode 1973-1975 het probleem van de onhoudbare schuld heeft doen ontstaan, was zestig percent te wijten aan vier grote projecten (INGA I, II et Inga-Shaba – USD 800 miljoen; *Société Minière de Tenke Fungurume* – USD 320 miljoen; *Maluku/SOSIDER* – USD 182 miljoen; *Cimenterie Nationale* – USD 100 miljoen). Al deze projecten hadden tot doel de industrialisatie en modernisatie van het land. Geen van deze projecten heeft de belofte waargemaakt en de capaciteit gecreëerd om te kunnen afbetalen, hoewel het in principe productieve projecten waren

waarmee de schulden terug betaald hadden kunnen worden. Uiteindelijk zijn zij alle failliet gegaan. De oorzaak van het schuldenprobleem was daarom niet enkel de ongeschiktheid van de financiering in de Congolese context zoals de officiële Congolese schuldbeheerder (OGEDEP) beweerde, hoewel die zeker heeft bijgedragen aan het sneeuwbal effect en dus aan de onhoudbaarheid van de schuld, maar ook het beheer van de investeringen.

De diepere oorzaak van het schuldenprobleem was de combinatie van enerzijds internationale (handelspolitieke) belangen, die geen ondernemersrisico wilden lopen in de context van nationalisaties en anderzijds een roversstaat die het probleem van het beheer van ondernemingen totaal onderschatte. Deze fundamentele oorzaak van de ineenstorting van de Zaïrese economie, die tegen het eind van de jaren 70 duidelijk begon te worden, is nergens oprechter beschreven dan door de voormalige directeur van het team van het Internationaal Monetair Fonds (IMF), later algemeen directeur van de *Banque du Zaïre*, Erwin Blumenthal. Hij was benoemd tot hoofd van de *Banque Centrale du Congo* (BCC) vanwege de problemen met de terugbetaling van de buitenlandse schuld, die zich vanaf 1976 begonnen te manifesteren. Hij beschrijft zijn ervaring in een vertrouwelijk document, dat echter een grote internationale weerklank heeft gehad in die tijd. 'Het doel van dit rapport is de financiële situatie van Zaïre te schetsen en de perspectieven van terugbetaling van de schuld te belichten…zoals dit onderzoek zal aantonen, het geval van Zaïre, zijn erbarmelijke politieke en economische situatie, de ontreddering van de bevolking en de gevolgen voor de landen die zich erop voorstaan een bondgenoot te zijn, zijn ongekend negatief.' (p.1). Het rapport vervolgt met het geven van een groot aantal concrete voorbeelden van corruptie en probeert uit te leggen waarom de economie en de levensstandaard na 1975 afnemen. 'Onder normale omstandigheden zou iedere buitenlandse investering of participatie winstgevend zijn. Er was, en er is nog steeds, één enkel obstakel dat alle perspectieven teniet doet: de CORRUPTIE (hoofdletters van de auteur) van de kliek aan de macht…'. Maar dit is niet alles; zelfs al formuleert Blumenthal het in de vorm van vragen, de gedeelde verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap is duidelijk: 'En om welke redenen zijn de westerse landen doorgegaan met het verlenen van niet af te lossen leningen? Morele verplichting? Speculatie? Politieke overwegingen? Zaïre, als bastion tegen het oprukkende communisme in Centraal Afrika?…waarschijnlijk een beetje van alles.' Tegen deze achtergrond hebben de niet aan de situatie aangepaste financieringsmechanismes de onhoudbare schuld gecreëerd. In feite bestond ¾ van de oorspronkelijke schuld uit leverancierskrediet. De gebruikte jaarlijkse rentetarieven waren gemiddeld 8% en drukten zwaar op het budget van de schuldendienst, ook al waren deze tarieven niet buiten proportie gelet op de commerciële tarieven en de mondiale inflatie in de jaren 70. De verantwoordelijkheid voor het ontstaan van dit schuldenprobleem was dus duidelijk een gedeelde verantwoordelijkheid.

Tussen 1976 en 2002 is de publieke en de publiek gegarandeerde Congolees/Zaïrese schuld negen maal herschikt. Indien we die periode uitbreiden tot aan het eindpunt (*completion point*) van juli 2010, komen we aan het hoogste aantal herschikkingen (13) dat ooit aan een land is toegekend.

Het beheer van de Congolees/Zaïrese schuld vóór het akkoord over de schuldverlichting bestaat uit twee verschillende periodes. De eerste liep vanaf de eerste schuldherschikking (juni 1976) tot de Structurele Aanpassingsprogramma's van 1982 tot 1984, de eerste in hun soort in sub Sahara Afrika (SSA). De tweede liep vanaf 1985 tot aan het akkoord over de schuldherschikking. De eerste periode werd gekenmerkt door een terugbetaling die de ineenstorting van de gezondheids- en onderwijssectoren veroorzaakte omdat de helft van het overheidsbudget in het kader van de structurele aanpassing werd aangewend voor de terugbetaling van de schuld. Dit had het ontslag van meer dan 400.000 ambtenaren tot gevolg, waarvan de meeste werkten in de genoemde sectoren. De tweede periode werd gekenmerkt door de ineenstorting van de formele economie en onachtzaamheid op het gebied van de schulden resulterend in een quasi moratorium in de jaren 90 aan het eind van de tweede en het begin van de derde republiek met het aan de macht komen van Laurent-Désiré Kabila. Het is pas bij het aan de macht komen van Joseph Kabila dat het beleid van schuldbeheer, onder aandrang van westerse politieke krachten en de internationale donorgemeenschap, ging veranderen en tot een akkoord over de schuld zou leiden.

Eind 2001 werd de publieke en publiek gegarandeerde schuld van de DRC in nominale termen geschat op USD 12,9 miljard. De achterstallige betalingen vormden 78% van de schuldenlast. De ontwikkelingen op het gebied van de internationale schuldverlichtingspolitiek en de verandering van de politieke context in Congo maakten het mogelijk voor de DRC om deel te nemen aan het HIPC initiatief. Na de normalisatie van de betrekkingen met de Bretton Woods instellingen en het regelen van de achterstallige betalingen aan de multilaterale instellingen (2002) bereikte de DRC het beslispunt (*decision point*) van het uitgebreide HIPC initiatief in juli 2003, recht gevend op een tussentijdse schuldverlichting. Dit akkoord heeft de Club van Parijs ertoe gebracht in november 2003 in te stemmen met een herschikking van de betalingen volgens de Keulen-voorwaarden (schuldvermindering van 90%).

3

Inputs

3.1 Inleiding

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

De belangrijkste evaluatievragen met betrekking tot de inputs zijn:

2. Welke rol heeft de Club van Parijs gespeeld?
3. Hebben andere schuldeisers schuldverlichting toegekend na 2002/2003?
4. Wat is de rol geweest van de voorwaarden die opgelegd zijn naar aanleiding van het akkoord over de schuldverlichting?

Aanvullende vraag:

- Waaruit bestaat de Belgische en de Nederlandse schuldverlichtingspolitiek en hoe heeft zich dit vertaald in het akkoord over de behandeling van de schuld en de begeleidende voorwaarden?

3.2 Fases in het proces van schuldverlichting

De schuldverlichting vond plaats in verschillende stappen. Omdat het grootste deel van de schuld bestond uit achterstallige betalingen, was de eerste fase die van de regularisatie van deze achterstallige betalingen. De achterstallige betalingen aan de multilaterale schuldeisers (IMF, Wereldbank en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank) werden geregulariseerd door de oude, onbetaalde schuld te vervangen door een nieuwe schuld tegen concessionele voorwaarden door middel van het afsluiten van overbruggings-kredieten. Vervolgens werd met de Club van Parijs in 2002 een akkoord bereikt volgens de Napels-voorwaarden (schuldvermindering van 67%) over een herschikking van de geldstromen. Dit akkoord betrof een bedrag van USD 8.980 miljoen in termen van Netto Contante Waarde (NCW), waarvan USD 8.490 miljoen aan achterstallige betalingen en 490 miljoen verschuldigd tussen 1 juli 2002 en 30 juni 2005. Zelfs al gold dit akkoord hoofdzakelijk voor de schuldendienst, de schuldeisers annuleerden hiermee onmiddellijk USD 4.640 miljoen aan schulden en verminderden de schuldendienst verschuldigd aan de schuldeisers van de Club van Parijs tussen 30 juni 2002 en 30 juni 2005 van USD 9.090 tot USD 380 miljoen. Met dit akkoord kreeg de DRC een uitzonderlijke behandeling, omdat in het kader van het HIPC programma kwijtschelding van de achterstallige betalingen in principe pas plaatsvindt bij het bereiken van het eindpunt.

Zoals we later nog zullen zien, zijn het de voorwaarden die aan de schuldverlichting verbonden waren die het belangrijkste effect hebben gesorteerd op het economische beheer van het land. De regering van de DRC moest belangrijke (macro-)economische hervormingen verwezenlijken om te voldoen aan de voorwaarden om het beslispunt te bereiken en bijgevolg aanspraak te kunnen maken op de schuldverlichting in het kader van het HIPC programma. Om de macro-economische situatie te stabiliseren, heeft de Kabila regering, met technische steun van het IMF, een belangrijk aanpassingsprogramma

uitgevoerd tussen juni 2001 en maart 2002. Dit programma had als doel de hyperinflatie te stoppen, de economie te liberaliseren en belangrijke structurele hervormingen in gang te zetten. Het programma werd gesteund met een gift van de Wereldbank van USD 50 miljoen. Het programma slaagde erin de vicieuze cirkel van hyperinflatie en monetaire devaluatie te doorbreken. Ook werd er vooruitgang geboekt bij de versterking van de overheidsfinanciën. Vanwege dit goede resultaat besloten het IMF en de Wereldbank het *Programme Economique du Gouvernement* (PEG) 2002 - 2005 te steunen met respectievelijk een *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF, IMF), een *Crédit de Rétablissement Economique* en een *Programme Multisectoriel d'Urgence de Réhabilitation et de Reconstruction* (Wereldbank). In 2003 werd de uitvoering van het PEG zeer positief beoordeeld. Voor het eerst in 13 jaar tijd had de DRC in 2002 weer economische groei. De jaarlijkse inflatie was teruggebracht tot 16% per jaar en de uitvoering van het budget was beter dan geraamd met iets hogere inkomsten en wat lagere uitgaven. Na deze periode, met verkiezingen in zicht en het vertrek van de al te onafhankelijke minister van financiën, verslapte de begrotingsdiscipline weer en verviel de regering in de oude gewoonte van geldschepping voor politieke doeleinden. Dit had tot gevolg dat het land gedurende twee jaar *'off-track'* verklaard werd en dat het interim programma werd gestopt.

De periode tussen het beslispunt en het eindpunt (2003-2010) is uitzonderlijk lang geweest. In plaats van de gebruikelijke drie jaar heeft de DRC zeven jaar nodig gehad, omdat aan de voorwaarden verbonden aan het bereiken van het eindpunt niet tijdig werd voldaan. Twee fundamentele oorzaken, één van interne aard en de andere extern, hebben het succes van het schuldbeheer verstoord met grote gevolgen voor de nationale economie. De ontsporingen van de begroting in het licht van de verkiezingen van 2005-2006 toonden de noodzaak van een strikt overheidsbeheer en de internationale financiële crisis (2008-2009) toonde de kwetsbaarheid van de Congolese economie voor externe schokken. Het gevolg was dat er opnieuw achterstallige betalingen ontstonden en sommige schuldeisers besloten hierom de interim schuldverlichting op te schorten.

Om het eindpunt te kunnen bereiken moesten de nieuwe achterstallige betalingen geregulariseerd worden. Dit gebeurde in een akkoord met de Club van Parijs in februari 2010. Dit akkoord kwam tot stand op basis van de Keulen-voorwaarden en betrof een bedrag van USD 2.957 miljoen bestaande uit de nieuwe achterstallige betalingen per 30 juni 2009 en de lopende aflossingen van het PRGF programma.

Op het ogenblik van het eindpunt (juli 2010) werd de nominale waarde van de schuld geschat op USD 10.772 miljoen, overeenkomend met een NCW van USD 8.801 miljoen. Rekening houdend met een bijstelling van de gemiddelde exportwaarde, werd de noodzakelijke vermindering van de schuld om onder de 150% van de verhouding schuld/exportwaarde te komen, berekend op USD 7.252 miljoen in NCW. Deze vermindering veronderstelde een afname van 82,4 % van de schuld. Uitgaande van het principe van 'gelijke proportionele verdeling' tussen alle schuldeisers kwam dit neer op een multilaterale bijdrage van USD 2,6 miljard, een bedrag van USD 4,1 miljard voor de bilaterale schuldeisers van de Club van Parijs, USD 229 miljoen voor de overige officiële bilaterale schuldeisers en ongeveer USD 315,5 miljoen voor de commerciële schuldeisers.

Het precieze aandeel van elk van de schuldeisers van de Club van Parijs werd geregeld in het akkoord van november 2010, waarin zij ook besloten akkoord te gaan met een verdergaande reductie tot 100 % van de daarvoor in aanmerking komende schulden. Op het eindpunt heeft de DRC ook schuldvermindering gekregen in het kader van het Multilaterale Schuldverlichtingsinitiatief (*Multilateral Debt Relief Initiatif*, MDRI), geschat op USD 1,2 miljard. Door deze verschillende maatregelen is de jaarlijkse schuldendienst van Congo tot 2043 afgenomen met USD 32 miljoen en daarna met USD 4 miljoen per jaar tot 2053.

In totaal heeft België ongeveer 1 miljard euro schuldverlichting toegekend in de periode 2002-2009, met een aanvullende schuldverlichting van om en nabij de USD 500 miljoen voorzien in het akkoord van de Club van Parijs op het moment van het bereiken van het eindpunt. België heeft een proactieve rol gespeeld in het dossier van de Congolese schuldverlichting, door zich niet enkel te conformeren aan de internationale consensus rond dit dossier, maar door verder te gaan, bijvoorbeeld door het financieren van achterstallige multilaterale betalingen met overbruggingskredieten en door een politieke rol te spelen in het opheffen van de blokkade van de DRC voor het in aanmerking komen voor steun van de internationale financiële instellingen. Deze politieke rol is zeer voortvarend geweest vóór de start van de interim-periode. De Angolese, Belgische en Amerikaanse ambassadeurs hebben na de moord op president Laurent-Désiré Kabila een prominente rol gespeeld in de (geweldloze) overgang van de macht op – en het aantreden van – de nieuwe president Joseph Kabila (januari 2001), die gepaard is gegaan met grote veranderingen op het gebied van de economische politiek. Dit heeft zich vertaald in de eerste buitenlandse reis van de nieuwe president naar Washington slechts twee maanden na zijn aantreden, waar hij contact heeft gehad met de Amerikaanse president maar ook de Bretton Woods instellingen heeft bezocht. Het is ook in deze periode tussen 2001-2003 dat de DRC de grootste vooruitgang boekte in het economische bestuur van het land met de uitvoering van het PEG waarbij in minder dan twee jaar de inflatie onder controle kwam en de DRC economisch weer begon te groeien. Deze politiek van deblokkering van de DRC door de internationale gemeenschap werd sterk ondersteund door het toenmalige hoofd van de Belgische diplomatie. Vanaf 2004 kwam de post van minister van Buitenlandse Zaken in andere handen. Zowel de stijl als de opvattingen waren nu veel kritischer t.o.v. de Congolese regering. Heeft deze breuk in de politieke opstelling van de Belgische regering een rol gespeeld in de vertraging opgelopen door de Congolese overheid in het bereiken van het eindpunt? Wij denken van niet omdat, toen de beslissing eenmaal gevallen was om het proces van schuldverlichting te starten, het veel meer de administratieve en institutionele regels en voorwaarden zijn geweest die het verloop hebben bepaald.

Nederland heeft in de periode 2003-2009 ongeveer 350 miljoen euro schuldverlichting aan Congo gegeven, waarna ongeveer 300 miljoen restte ten tijde van het bereiken van het eindpunt. Hoewel Nederland het belang van schuldverlichting volledig onderschreef en zich actief inzette om de schuldverlichting van HIPC landen op de internationale agenda te plaatsen, was het toch veel gereserveerder t.a.v. de schuldverlichting aan de DRC. Er was nooit discussie of Nederland zich wilde engageren om de schuld van de DRC als HIPC land te verlichten. Er was echter wel degelijk discussie over de wijze van bijdragen. De schuldverlichting aan Congo was zo groot dat het aanmerken van die schuldverlichting als

officiële ontwikkelingshulp, wat gebruikelijk was, leidde tot een zware belasting van het budget van ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast was er discussie over de vraag of een land dat zich nog ten volle in een conflictsituatie bevond en verder gekenmerkt werd door zwak bestuur en grote corruptie, een dergelijke schuldverlichting binnen het gebruikelijke HIPC kader verdiende. Nederland was van oordeel dat de situatie in de DRC nog steeds kwetsbaar was en dat zowel de Wereldbank als het IMF een te rooskleurig beeld van de politieke en macro-economische situatie schetste. Nederland heeft dan ook gepleit voor een uitstel van de schuldverlichting van het grootste deel van de hoofdsom tot op het eindpunt wanneer er meer zicht zou zijn op de politieke stabiliteit van het land. Terugkijkend heeft Nederland gelijk gekregen. In 2006 werd de DRC om de eerder genoemde redenen 'off-track' verklaard. In juli 2009 heeft Nederland opnieuw bezwaren ingebracht tegen de algemene begrotingssteun van de Europese Commissie. Deze bezwaren hebben geen invloed gehad op het uiteindelijke besluitvormingsproces. Zelfs na het bereiken van het eindpunt (juli 2010) was Nederland nog steeds van oordeel dat de DRC volledig aan alle voorwaarden moest voldoen. Een uitzondering hierop betrof de discussie over de Chinese lening aan Congo, die niet strookte met de schuldenhoudbaarheidanalyse. Meerdere landen, waaronder Nederland, hebben gezamenlijk met succes druk uitgeoefend om de leningsvoorwaarden aan te passen om *'free riding'* van China te voorkomen.

Ook al waren de bedragen van schuldverlichting substantieel, tenminste op papier, de belangrijkste input was toch het proces van de voorwaarden ter verkrijging van schuldverlichting. Het is duidelijk dat het dossier van schuldverlichting niet alleen goed is geweest om de schuldenlastproblematiek op te lossen, maar ook om de macro-economische stabiliteit te versterken, een armoedebestrijdingstrategie te initiëren en te starten met hervormingen op gebied van goed bestuur (*governance*) en de dienstverlening. Op het moment van het beslispunt (2003) hebben de Congolese autoriteiten en de Bretton Woods instellingen vijf belangrijke ijkpunten afgesproken: het gebruik van de overheidsbesparingen voor armoedebestrijding, het beheer van de overheidsuitgaven, het beheer van de (toekomstige) schuld, goed bestuur en de dienstverlening in de prioritaire sectoren. Op al deze terreinen zijn hervormingen ingezet die de positie van de hervormers in de overheid en de politiek hebben versterkt, ten nadele van hen die de status quo verkozen.

Een andere reden van vertraging in het bereiken van het eindpunt, was een bijzondere voorwaarde ingebracht naar aanleiding van een contract met China. In 2007 had de Congolese overheid een contract van USD 9,5 miljard afgesloten met een consortium van Chinese ondernemingen, dat de schuldenlast sterk zou opdrijven, net toen alle landen een bijzondere inspanning leverden om die af te bouwen. De internationale gemeenschap, onder impuls van het IMF, eiste een herziening van dit contract. De gezamenlijke IMF/ Wereldbank interventie om dit contract te herzien was tegelijk een succes en een gemiste kans en werd uiteindelijk ook door China aanvaard in november 2009. Een succes, want door slechts enkele bepalingen van het contract te veranderen zijn Wereldbank en IMF er in geslaagd de toekomstige overheidsschuld van de DRC aanzienlijk te verminderen. Een gemiste kans omdat sommige zwakke punten uit het contract, die de zwakke onderhandelingspositie van de Congolese regering weerspiegelden, onaangeroerd zijn gelaten. Voor de langetermijnontwikkeling van de DRC blijft het contract zeer

onevenwichtig omdat de inkomsten uit de mijnbouw voor de Congolese overheid minimaal blijven en er geen enkele clausule voor het onderhoud van de infrastructuur is opgenomen. Tenslotte is ook de beslissing tot halvering van de investeringen in de infrastructuur om de toekomstige schuldenlast te beperken discutabel.

4

Outputs

4.1 Inleiding

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

Hoewel de Terms of Reference geen expliciete evaluatievragen met betrekking tot de outputs vermelden, bevatten zij toch de volgende impliciete vragen:

5. Wat is de *'counterfactual'* van het effect op de schuldendienst en op de omvang van de schuld? Zou de schuldendienst daadwerkelijk zijn betaald en wat zou het effect geweest zijn op de ontwikkelingshulp aan de DRC indien er geen schuldverlichting was geweest?
6. Wat was het effect van de schuldverlichting en de omvang van de schuld op de betalingsbalans en de begroting?
7. Welke vooruitgang is er geboekt op het gebied van de verbetering van de overheidsfinanciën en meer in het bijzonder op het gebied van schuldbeheer? Deze vraag heeft in meer algemene zin betrekking op goed bestuur *(governance)*.
8. Zijn de voorwaarden van prioritaire uitgaven voor armoedebestrijding gerespecteerd?

4.2 Analyse van de counterfactual: directe en indirecte effecten

De analyse van de outputs is in de eerste plaats een vergelijkende analyse. In dit hoofdstuk hebben we ons afgevraagd wat er zou zijn gebeurd indien er geen akkoord over schuldverlichting was geweest. Deze 'counterfactual' hebben we opgesplitst naar directe effecten, die vooral betrekking hebben op de schuldenvoorraad, de schuldendienst en de ontwikkelings hulp, en indirecte effecten, met name met betrekking tot de overheidsfinanciën. De vooruitgang op het gebied van de ontwikkelingshulp en de overheidsfinanciën is niet toe te schrijven aan de schuldverlichting alleen, die op zijn beurt ook weer onderdeel was van een breder pakket van maatregelen en financiering door de internationale gemeenschap. Tabel 1 geeft een samenvatting van deze directe en indirecte effecten.

Het directe effect is samengesteld uit verschillende stroom-en voorraadvariabelen. Het effect op de omvang van de Congolese schuld laat zich slechts meten op het ogenblik van het eindpunt wanneer de internationale gemeenschap deze heeft teruggebracht tot USD 3,11 miljard. Zonder schuldverlichtingsakkoord was die opgelopen tot USD 15,76 miljard. Het eerste stroomeffect dat optrad was dat van de effectieve betaling van de schuldendienst door de Congolese overheid. Alle gesprekspartners waren het erover eens dat zonder een akkoord over de schuldverlichting de overheid van de DRC slechts een fractie zou hebben betaald – ten hoogste dat wat verschuldigd was aan de multilaterale financiële instellingen, om het lidmaatschap veilig te stellen. Dit negatieve effect op de stroom van deviezen werd echter meer dan gecompenseerd door het positieve effect veroorzaakt door de toename van de ontwikkelingshulp.

Over de ontwikkelingshulp was de mening over onze hypothese van de 'counterfactual' minder unaniem vanwege het probleem van attributie. Toch zijn we er van overtuigd dat zonder akkoord over schuldverlichting, de instroom van ontwikkelingshulp veel minder zou zijn geweest, want zonder HIPC akkoord geen herstel van de relatie tussen Congo en de internationale financiële instellingen, dus geen strategie en financiering voor armoedebestrijding, dus terughoudendheid bij de bilaterale donoren... Daarom veronder-stellen we voor de 'counterfactual' dat het niveau van ontwikkelingshulp hetzelfde zou zijn geweest als in het decennium daarvoor (USD 50 miljoen per jaar) en die toen hoofdzakelijk bestond uit noodhulp en humanitaire hulp. Door het hanteren van deze hypothese overschatten we het positieve directe effect van de schuldvermindering stricto sensu omdat de verhoging van de ontwikkelingshulp het resultaat is geweest van een hele reeks van initiatieven die de internationale gemeenschap heeft genomen in het kader van een postconflict land. Anderzijds onderschatten we de deviezenstroom die op gang is gekomen voor de DRC, zoals alle middelen ter financiering van de vredesmissie van de Verenigde Naties, de MONUC (jaarlijks ongeveer USD 1 miljard) die niet meetellen als officiële ontwikkelings-hulp (ODA). Het blijft echter ontegenzeggelijk zo dat niet de volledige stroom van middelen die op gang is gekomen, toegewezen kan worden aan het proces van schuldverlichting en dat de oefening van de 'counterfactual' slechts een ruwe benadering is.

Tabel 1: Samenvatting van de 'counterfactual': directe en indirecte effecten van de schuldverlichting (in miljoenen USD)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Directe effecten											
(1) betaalde schuldendienst	19	32	124	89	144	147	171	379	208		
(2) SD 'counterfactual'	74	65	65	65	65	65	65	65	65		
(3) besparing DRC = (2)-(1)	55	33	-59	-24	-79	-82	-106	-312	-143		-772
(4) Schuldvoorraad (miljard USD)	13,57	10,31	10,72	11,19	10,00	10,52	10,97	10,88	12,47	3,11	
(5) Schuldvoorraad 'counterfactual' (miljard USD)	13,04	13,28	13,55	13,83	14,12	14,42	14,74	15,07	15,41	15,76	
(6) Werkelijke hulp (ODA)	73,6	109,8	184,6	231,7	296,2	328,6	369,5	517,5			
(7) Hulp (ODA) volgens 'counterfactual'	50	50	50	50	50	50	50	50			
(8)Besparing DRC (7)-(6)											+1711
Indirecte effecten											
Werkelijke overheids-inkomsten	208	392	530	774	1151	1407	2067	2342			
'counterfactual' inkomsten	354	354	354	354	354	354	354	354			
Extra overheids-inkomsten	-146	38	176	420	797	1053	1713	1988			+6331

Wanneer we nu het negatieve ***directe effect*** op de schuldendienst (ongeveer USD 772 miljoen) combineren met het positieve ***directe effect*** op de ontwikkelingshulp (ongeveer USD 1,71 miljard), dan is de conclusie van onze 'counterfactual' analyse dat de schuldverlichting geresulteerd heeft in een (netto) surplus aan extra middelen van de internationale donorgemeenschap van ongeveer USD 940 miljoen.

Houden we daarnaast ook rekening met de indirecte effecten van het proces van schuldverlichting op de overheidsinkomsten, vooral veroorzaakt door de begeleidende voorwaarden, dan wordt het beeld nog positiever. De verbetering van de belastinginning door het invoeren van verschillende hervormingen heeft geleid tot extra inkomsten ten bedrage van USD 6,3 miljard over de hele interim periode (2003-2009). Het zou natuurlijk absoluut onjuist zijn om dit resultaat enkel op het conto van het schuldverlichtingsakkoord te schrijven. Een attributie analyse dwingt ons te erkennen dat ook veel andere factoren een rol hebben gespeeld. Ten eerste was er het effect van het vredesakkoord van Sun City in 2003 en de daarop volgende hereniging van het land. Een andere factor was de medewerking van die mensen binnen de overheidsinstellingen die hervormingen wilden, zelfs al is er nog steeds een grote marge van verbetering in goed bestuur mogelijk.

Tenslotte hebben de specifieke voorwaarden verbonden aan de herziening van de 'Chinese contracten' de Congolese overheid, of beter gezegd de toekomstige generaties in Congo, behoed voor een terugval in een situatie van onhoudbare schuld. Deze herziening bestond voornamelijk uit een logische splitsing van het oorspronkelijke contract van augustus 2008 in twee verschillende contracten in plaats van één enkel contract waarbij de Congolese overheid tevens verantwoordelijk was voor de terugbetaling van de investeringen gedaan door een consortium van Chinese ondernemingen in de mijnbouw. Deze laatsten zijn nu zelf verantwoordelijk voor de terugbetaling zonder terug te vallen op een garantie van de Congolese staat. De infrastructurele werken (wegen, spoorwegen) uitgevoerd door Chinese ondernemingen voor een bedrag van USD 3 miljard, zullen beschouwd worden als leningen aangegaan door de Congolese staat tegen een vaste (i.p.v. een variabele) rente van 4,4 %. Deze terugbetaling, gegarandeerd door de Congolese staat, zal gefinancierd worden uit de winst van het aandeel van de Congolese overheid (33,3 %) in de *'joint venture'* SICOMINES, die de staat heeft gevormd met het consortium van Chinese ondernemingen, dat de mijnen zal exploiteren.

5

Resultaten

5.1 Inleiding

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

De belangrijkste evaluatievraag met betrekking tot de resultaten is:

9. In welke mate zijn de resultaten duurzaam?

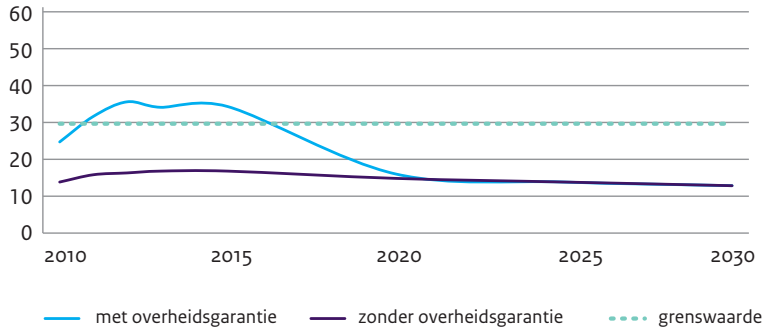
Aanvullende vragen:
- Wat zijn de perspectieven op de korte en lange termijn wat betreft de houdbaarheid van de schuld?
- Wat is de houdbaarheid op korte en middellange termijn (3-5 jaar) van de resultaten bereikt op het gebied van het macro-economische kader, het beheer van de overheidsfinanciën en met name het schuldbeheer, de bestrijding van de armoede en de strijd tegen de corruptie?
- Hoeveel bedroeg de verhoging van de armoedeuitgaven?

5.2 Perspectieven op de korte en lange termijn

Zonder HIPC-MDRI zouden de plafonds van houdbare schuld – 30% van het BNP, 100% van de exportopbrengsten en 200% van de overheidsinkomsten – ruim zijn overschreden[4]. De projecties op langere termijn tonen aan dat de ratio's pas onder deze plafonds zouden komen na 2018. Het bereiken van het eindpunt in juni 2010 toont het effect van het schuldverlichtingsproces op de schuldindicatoren: 24,4% van het BNP, 42% van de exportopbrengsten en 124,3% van de overheidsinkomsten. Op de middellange termijn is er slechts één indicator, de NCW van de schuld ten opzichte van het BNP, die de houdbaarheidsgrens overschrijdt. Deze ratio (NCW schuld/BNP=36%) overschrijdt de grens van 30% tussen 2012-2015. Figuur 1 toont aan dat de significante stijging van de schuld vooral te wijten is aan de staatsgarantie van de Congolese overheid voor de Chinese infrastructuurlening. Een alternatief scenario, volgens welke de Congolese staat geen garantie geeft voor de Chinese infrastructuurwerken, toont dat de ratio NCW schuld/BNP onder het plafond zou blijven.

[4] Met een gemiddelde CPIA score van 2,80 in 2006-2008, is de DRC geklasseerd als land met een zwakke economische politiek.

Figuur 1: *Ratio NCW schuld/BNP*



Bron: IMF, 2010a

In tegenstelling tot een normale bilaterale lening, is de terugbetaling van deze infrastructuurleningen gekoppeld aan de winsten uit het mijnbouwproject dat ook gefinancierd wordt in het kader van het akkoord met de Chinezen. Omdat de schattingen van de Congolese overheid ervan uitgaan dat de schuldaflossingen betaald kunnen worden uit de winsten van het mijnbouwproject vanaf ongeveer 2018, d.w.z. 16 jaar voordat de staatsgarantie in werking treedt, is het opnemen van de Chinese contracten in de analyse van de houdbaarheid van de Congolese schulden in principe een overschatting van het risico. In principe, want hiervoor is wel een sterke verbetering van het ondernemingsklimaat nodig.

Op het gebied van goed bestuur is het van belang onderscheid te maken tussen het democratische en het technocratische (economische) bestuur. De presidentiële en parlementaire verkiezingen (2005-2006) zijn volgens de internationale waarnemers 'open en fair' geweest en sindsdien kan het parlement zijn rol vervullen van controleur van de uitvoerende macht en zijn de fundamentele politieke vrijheden sterk verbeterd. Deze verworvenheden op het gebied van goed politiek bestuur zijn niet perfect (vertraging van de lokale verkiezingen, niet respecteren van politieke rechten) maar zijn zeker een belangrijke vooruitgang vergeleken met de periode ervoor. De duurzaamheidstest van deze verbetering zullen de verkiezingen van 2011 zijn. Het risico van ontsporingen (verandering van de grondwet om het mandaat van de president te veranderen of terugkerende verschuivingen van de verkiezingsdata) kunnen deze verworvenheden van goed bestuur op de helling zetten.

Met betrekking tot economisch bestuur is er, mede door de steun van de donorgemeenschap, aanzienlijke vooruitgang geboekt. De inflatie werd teruggebracht tot een redelijk niveau (met uitzondering van de periode 2005-2006) en economie van de DRC groeide weer (gemiddeld 5% per jaar in de interim-periode). Ook wat de overheidsinkomsten betreft werd er vooruitgang geboekt, met een vervijfvoudiging van de inkomsten

(in lopende USD) gedurende de interim-periode. De budgettaire ontsporingen n.a.v. de verkiezingen en de vertraging in het bereiken van het eindpunt waren een symptoom van dieper liggende problemen van goed bestuur geërfd uit het verleden. De onvolledige autonomie van de BCC, het verlies van inkomsten (belastingontduiking), het probleem van het respecteren van contracten en het functioneren van de overheidsdiensten blijven zwakke punten.

De voorwaarden verbonden aan de uitvoering van het schuldverminderingakkoord hebben vooral effect gehad op het niveau van de uitgaven voor armoedebestrijding. Deze uitgaven zijn sneller gestegen dan het bedrag van de interim schuldverlichting, zelfs wanneer we de uitgaven voor veiligheid (zoals de kosten voor demobilisatie van ex-rebellen), die de Congolese overheid als armoede-uitgaven bestempelt, niet meetellen. Tussen 2003 en 2009 bedroeg de schuldvermindering gemiddeld USD 187 miljoen per jaar, terwijl de armoede-uitgaven, die voor veiligheid niet meegerekend, in de periode 2004-2009 USD 250 miljoen hoger waren dan in 2003. Hoewel het beheer van HIPC-fondsen niet noodzakelijkerwijs via een aparte rekening hoeft te lopen, had de DRC hier wel voor gekozen om zicht te kunnen houden op de HIPC-uitgaven. Deze manier van boekhouden via een speciale rekening bij de BCC is in de eerste jaren niet werkzaam gebleken. Toen het land vervolgens 'off-track' werd verklaard in de periode 2006-2008 en geen interim steun meer kreeg, is deze methode definitief verlaten. Uiteindelijk is de hulp hervat in 2009 en 2010 en zijn de fondsen gebruikt in overeenstemming met de akkoorden. Samenvattend komen twee punten naar voren wat betreft het gebruik van HIPC-fondsen. In de eerste plaats was de toename van de overheidsuitgaven voor armoedebestrijding hoger dan het bedrag aan schuldverlichting, in ieder geval in de jaren 2003-2006. Ten tweede heeft het systeem van een speciale rekening voor het gebruik van HIPC-fondsen slecht gefunctioneerd.

De belangrijkste indirecte effecten van het HIPC programma in het algemeen en van de armoede uitgaven in het bijzonder zijn niet louter in cijfers en een counterfactual te vatten. Zoals we later nog zullen benadrukken is het HIPC programma als instrument voor armoedebestrijding niet erg doeltreffend. De uitgaven gefinancierd uit de schuldverlichting zijn relatief gering (1 à 2% van het BBP) en kunnen daarom slechts een beperkt effect sorteren. Verder hebben de als armoede-uitgaven gedefinieerde bestedingen slechts een zeer indirect effect op het niveau van de armoede. Het nut en de relevante indirecte effecten moet men zien in het bredere kader van de wederopbouw van de staat, de stabilisatie en de versterking van de democratie. Economische wederopbouw en schuldverlichting zijn daarvan slechts onderdelen. Doelmatige armoedebestrijding vereist meer inzet en middelen dan een HIPC programma alleen.

6

Impact / Relevantie

6.1 Inleiding

De evaluatievraag die betrekking heeft op de *impact* en relevantie de geldigheid staat in onderstaand kader.

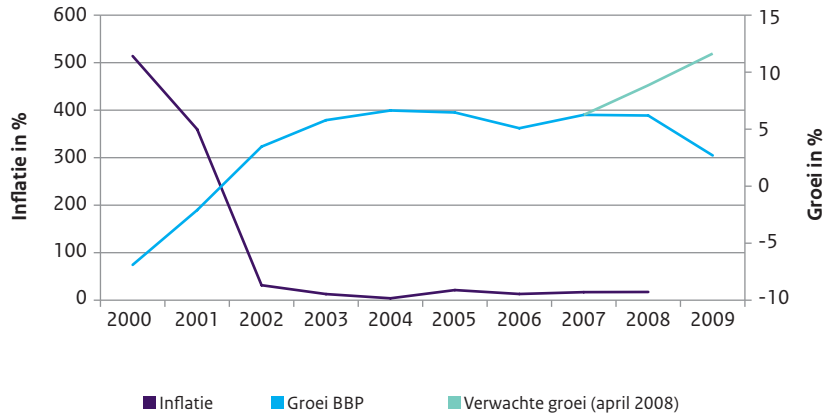
De evaluatievraag met betrekking tot de relevantie en impact van de schuldvermindering is:

10. Welke lessen kunnen er getrokken worden m.b.t. de geldigheid en de relevantie van de interventielogica die ten grondslag ligt aan 'de schuldverlichting als middel om economische groei te stimuleren en armoedebestrijding aan te moedigen'?

6.2 Relevantie voor de de groei

Zoals figuur 2 laat zien, is de economie sinds 2003, mede door controle en steun van de internationale gemeenschap, weer gegroeid en is de inflatie beteugeld. De figuur toont ook aan hoe afhankelijk de DRC is van goede relaties met de internationale gemeenschap. Het is pas na de normalisatie van de betrekkingen aan het begin van het nieuwe millennium dat de economische situatie verbetert. De DRC heeft in 2001 de steun nodig gehad van de internationale gemeenschap om weer volwaardig lid te kunnen worden van de internationale financiële instellingen zodat ze opnieuw in aanmerking kon komen voor internationale hulp. De figuur toont ook hoe kwetsbaar de DRC is voor externe schokken, zoals blijkt uit de daling van de groei in de crisisjaren 2008 en 2009.

Figuur 2: *Groei (rechterschaal) en inflatie (linkerschaal) in de DRC 2000-2009 (%)*



Bron: gebaseerd op de World Development Indicators, Wereldbank en IMF, 2008

Het toewijzen van deze resultaten enkel en alleen aan de interventies van de internationale gemeenschap zou zeker overdreven zijn. Voor zover we kunnen spreken van een bescheiden maar reëel succes van de economische prestaties dan is dat omdat bij de overheid het besef gegroeid was dat de (economische) politiek die gevolgd was tot 2001 de economie ontwricht had en dat het roer omgegooid moest worden. Allereerst gold 'zonder vrede geen ontwikkeling' en dus heeft het vredesakkoord een einde gemaakt aan de periode van bloedige oorlog, die niet alleen de economie in een wurggreep had maar vooral veel menselijk lijden veroorzaakte. Vervolgens heeft de overheid een economische politiek gevolgd die een radicale breuk met het verleden betekende. Dankzij het macro-economische hervormingsprogramma neergelegd in het PEG en uitgevoerd met de weinige voorhanden zijnde middelen is de regering erin geslaagd de inflatie te beheersen en via de formulering van een *Interim Poverty Reduction Strategy Paper* de weg te effenen voor het bereiken van het beslispunt in 2003 dat recht gaf op toegang tot het HIPC programma en zodoende op schuldverlichting.

Vanaf dat moment wordt de groei geschraagd door nieuwe investeringen van donoren en privé investeringen, zowel buitenlandse, met name in de mijnbouw, als binnenlandse en door Congolezen in de diaspora. Een schatting gemaakt door de Bretton Woods instellingen van de hoogte van de investeringen toont een toename van de ratio investeringen/BNP in de interim-periode van 12% naar 20%, wat neerkomt op bijna twee miljard USD in 2009. De directe buitenlandse investeringen worden geraamd op ongeveer één miljard USD per jaar, maar dit blijft een schatting want, zoals op vele andere gebieden, zijn de gegevens van de kapitaalbalans weinig betrouwbaar. Ook hier geldt dat het moeilijk is vast te stellen wat de exacte impact van de schuldverlichting is geweest op de toename van de investeringen. Vele andere factoren hebben eveneens bijgedragen zoals de inspanningen van de overheid om het investeringsklimaat te verbeteren, maar ook het effect van de hereniging van het land na het vredesakkoord en de hervatting van de investeringen als een soort vredesdividend.

6.3 Impact op de armoedebestrijding

De evaluatie heeft ook onderzoek gedaan naar de gevolgen en impact van de schuldverlichting op de armoedebestrijding in het land. Wij moeten vaststellen dat het rapport over het gebruik van de HIPC fondsen niet toelaat een uitspraak te doen over de impact van deze uitgaven op de armoede. De uitgaven zijn onderzocht door het accountantskantoor KPMG. De analyse van de afzonderlijke uitgaven, met name die buiten de sectoren onderwijs en gezondheidszorg, brengt ons tot de conclusie dat de HIPC middelen die aan de verschillende departementen ter beschikking waren gesteld wel voor deze doeleinden zijn gebruikt maar dat de wijze van uitvoering (kwaliteit, tijdigheid) onder de norm waren. Het verband tussen deze uitgaven en de armoede-indicatoren is zeer indirect en ook hier geldt dat er veel andere factoren zijn die de ontwikkeling van de armoede-indicatoren mede bepalen. Zo heeft in de sectoren onderwijs en gezondheidszorg het einde van de oorlog zich vertaald in een toename van het schoolbezoek en een heropening van gezondheidsposten. Voor een juiste inschatting speelt ook hier weer het probleem van de betrouwbaarheid van de statistische gegevens, als gevolg van de ineenstorting van de overheidsdiensten gedurende twee decennia.
Op basis van de voorhanden zijnde gegevens, die met grote omzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd, lijken de meeste armoede-indicatoren op een verbetering te duiden. Enkel

de indicator van chronische ondervoeding, één van de belangrijke indicatoren van armoede die redelijk goed gedocumenteerd is, vertoont een verslechtering. Tabel 2 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de armoede-indicatoren[5]. De belangrijkste vooruitgang valt te noteren in de onderwijssector waar de deelname aan het onderwijs sterk toeneemt. Op het gebied van de gezondheidszorg is één van de meest robuuste indicatoren de kindersterfte onder vijf jaar. Deze toont een aanzienlijke afname van 213 tot 148 op de duizend kinderen.

Tabel 2: Evolutie van de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen in de DRC, 2001-2007

	2001	2007
1. Vermindering van de extreme armoede en honger		
% ondergewicht (Gewicht-leeftijd)	31,1%	31,4%
% chronische ondervoeding (grootte-leeftijd)	38,2%	40%
% acute ondervoeding (gewicht-grootte)	13,4%	9,3%
% Kinderen met geboortegewicht <2500g	11%	7,7%
% ondervoede moeders IMC < 18,5	17,3%	18,5%
2. Lagere school voor allen		
% Netto scholingsgraad in de lagere school	52%	61%
% dat het vijfde jaar beëindigt	20%	48%
% Alfabetiseringsgraad 15-24	71%	72%
3. Bevordering van de gelijke behandeling en autonomie van de vrouwen		
Verhouding jongens/meisjes in het onderwijs		0,74
Alfabetiseringsgraad vrouwen/mannen van 15-24 jaar	0,82	0,84
Aandeel van vrouwen in loondienst buiten de landbouwsector		0,35
4. Vermindering van de kindersterfte		
Kindersterfte onder de 5 jaar (op 1000)	213	148
Kindersterfte (op 1 000)	126	92
Aandeel van gevaccineerde kinderen van 1 jaar tegen mazelen	46,4	62,9
5. Verbetering van de gezondheid van de moeder		
Moedersterfte (op 100 000 geboorten)	1289	549
% bevallingen onder medische begeleiding	61%	74%
6. Bestrijding van AIDS/malaria en andere ziekte		
% Gebruik van condoom bij laatste sexueel contact met hoog risico	12,7%	16,5%
% vrouwen met een goede kennis van AIDS	10%	15%
7. Het waarborgen van een duurzame omgeving		
% gebruik van gecontroleerde waterbronnen	45,7%	48,2%
% toegang tot elektriciteit		17,6%
% gebruik van vaste brandstoffen		94,8%

Bron: Enquête MICS2 (2001) en enquête EDS (2007)

[5] Onder de donoren is geen overeenstemming over de kwaliteit van de gegevens; zo zouden er problemen zijn m.b.t. de steekproefname (interview Diallo, WB/Kinshasa)

Hoewel de schuldverlichting via de HIPC-uitgaven de grootste directe impact heeft gehad in de onderwijssector, kan de volledige verbetering in de participatiegraad niet alleen hieraan worden toegeschreven. De toename van de scholingsgraad heeft ook andere redenen. Allereerst is er het effect van het beëindigen van de oorlog en de hervatting van het normale leven in een groot deel van het land. Verder waren de armoede-uitgaven van de overheid veel hoger dan de HIPC-fondsen, wat wil zeggen dat de overheid ook eigen middelen heeft geïnvesteerd in de strijd tegen de armoede. Overigens is de onderwijssector vrijwel de enige sector waar dit het geval geweest.

De HIPC gelden en de buitenlandse hulpstromen hebben vooral die instellingen en ministeries gefinancierd die samen de beleidsruimte voor armoedebestrijding vormden: de ministeries van onderwijs, gezondheidszorg en economie. In het algemeen financieren de binnenlandse inkomsten slechts een beleidsruimte van ongeveer 10%, met uitzondering van 2009 toen het budget van het ministerie van openbare werken zeer sterk groeide. In het totale budget, dat ook de buitenlandse inkomsten en de HIPC fondsen omvat, vormt deze ruimte voor nieuw beleid 30% tot 37% van de uitgaven.

De analyse van de onderwijssector is om verschillende redenen interessant. Dankzij de HIPC fondsen is het onderwijsbudget met 37% per jaar gestegen. Tegelijkertijd heeft de DRC in het nastreven van de Millennium doelstellingen vooral op het gebied van de participatie van kinderen aan het onderwijs een spectaculaire vooruitgang geboekt. De vraag blijft echter of er verband is tussen die twee.

Het onderwijs is één van de sectoren die het meest heeft geprofiteerd van de inspanningen om de staat weer op de rails te krijgen. Terwijl het totale overheidsbudget bijna verdubbelde (in constante prijzen) tussen 2003 en 2009, is het budget van lager, middelbaar en beroepsonderwijs verzesvoudigd.

Enige nuancering m.b.t. de vooruitgang in de onderwijssector is echter op zijn plaats. In 2006 waren de uitgaven per leerling USD 7 per jaar. Dit is nog ver verwijderd van het bedrag van USD 23 per leerling in 1982 pal voor de periode van structurele aanpassing. De huidige financiering van de onderwijssector heeft evenmin het massale ontslag van onderwijzers in de periode 1982-1987 teniet kunnen doen. Daarbij komt dat één van de doelstellingen uit de jaren 80 was om de verantwoordelijkheid van de ouders (lees: hun meebetaling aan het onderwijsbudget) te vergroten. Aan het eind van de jaren 90 bedroeg de ouderbijdrage ongeveer 90% van de financiering van de sector. Deze financiering van onderaf is zeker cruciaal geweest voor de sector om de moeilijke jaren te overleven.

Het instrument van HIPC gelden voor armoedebestrijding is weinig doelmatig geweest. Dit geldt vooral voor de niet-onderwijs sectoren waar HIPC fondsen vooral gebruikt zijn voor de versterking van de centrale administraties. Maar ook voor de onderwijssector is de impact op armoede niet duidelijk. Er zijn weliswaar nieuwe leerkrachten aangenomen en soms hebben de scholen meer geld gekregen voor hun lopende uitgaven, maar vanuit het standpunt van de ouders zien we niet dat de verhoging van de onderwijsuitgaven hebben

geleid tot een effect op de hoogte van de ouderbijdrage. In die zin was het effect op de armoede van de huishoudens zeer gering of afwezig

Als het zo is dat de prioriteit van de besteding van HIPC middelen vooral de versterking van de centrale overheidsdiensten betrof, dan zijn die fondsen belangrijk geweest voor versterking van de staat, maar dit was niet de vooropgestelde doelstelling. Zelfs wanneer men accepteert dat de versterking van de staat een noodzakelijke voorwaarde was voor de verbetering van de productie van publieke goederen en diensten, dan nog kan men zich afvragen waar die versterking plaats had moeten vinden. De concentratie van de uitgaven in de hoofdstad (meer dan 80% van de begroting), met uitzondering van die welke betrekking hebben op het onderwijs, gaat voorbij aan de noodzakelijkheid van versterking van de gedecentraliseerde eenheden en de armoedebestrijding van de bevolking buiten de hoofdstad.

7
Conclusies

Het akkoord van schuldverlichting aan de DRC is zeker doelmatig geweest met betrekking tot de houdbaarheid van de schuld. Alle schuldratio's, op één na, zijn bij het bereiken van het eindpunt in juli 2010 teruggebracht onder hun houdbaarheidsplafond. De ratio NCW van de schuld/BNP is de enige uitzondering tot 2018 ten gevolge van de staatsgarantie verleend aan de Chinese lening voor de uitvoering van werken op het gebied van de infrastructuur. Deze schuldverlichtingoperatie heeft vooral het terrein geëffend voor het beheersen van de inflatie en om na twee decennia van economische achteruitgang weer het pad van de economische groei op te kunnen gaan.

Hoewel de impact van de schuldverlichting op de groei het belangrijkste resultaat is, kan dit natuurlijk niet volledig worden toegeschreven aan de schuldverlichtingsoperatie. Het vredesdividend, de hereniging van het land, de hervormingen van de overheid en de wil van Congolezen om die hervormingen door te voeren, en de hernieuwde aantrekkingskracht voor buitenlandse investeerders, zijn enkele van de andere factoren die het begin van een prille wederopbouw mede hebben bepaald. Toch moeten we de invloed van het schuldverlichtingsproces niet onderschatten. Het heeft een onontbeerlijke en centrale rol gespeeld binnen het totale pakket van maatregelen aan internationale steun die de wederopbouw na het conflict hebben begeleid. Binnen dit proces zijn het vooral de voorwaarden om het eindpunt te bereiken en dus de kwijtschelding van de schuld die voor de positieve effecten op de economische wederopbouw hebben gezorgd.

Het feit dat het nakomen van de voorwaarden veel vertraging heeft opgelopen wijst echter op een fundamenteel probleem van goed bestuur. In het geval van een HIPC land duurt de periode tussen het beslispunt en het eindpunt waarop de schuldverlichting plaatsvindt, normaal gesproken 3 jaar. In het geval van de DRC is dit opgelopen tot zeven jaar. Het niet nakomen van de opgelegde voorwaarden betrof vooral de budgettaire ontsporingen ten tijde van de verkiezingen en het risico van het ontstaan van een nieuw onhoudbaar schuldenprobleem als gevolg van de Chinese contracten.

Naast het effect van schuldverlichting op de houdbaarheid van de schuld en op de groei van de economie, beoogt het schuldverlichtingsprogramma voor een HIPC land ook een positief effect te hebben op de vermindering van de armoede. De HIPC gelden zijn voor een groot deel uitgegeven op de terreinen zoals voorzien in de schuldverlichtingsakkoorden, hoewel de manier waarop de met deze gelden gefinancierde projecten werden uitgevoerd onder de maat was.

Het gebruik van HIPC fondsen gefinancierd uit de interim schuldverlichting is als instrument van schuldverlichting (in het geval van de DRC) niet overtuigend. Het merendeel van de middelen is geïnvesteerd in een prioritaire sector, het onderwijs. Dit heeft zeker bijgedragen aan de betaling van meer onderwijzers en dus aan de verbetering van de deelname van kinderen aan het onderwijs; in deze zin heeft dit bijgedragen aan het verwezenlijken van één van de millennium ontwikkelingsdoelstellingen. Deze verhoging van middelen heeft echter niet geleid tot een vermindering van het schoolgeld voor de ouders en dus blijft ook in deze sector het effect op de armoede beperkt. De overige HIPC fondsen zijn vooral gebruikt voor de versterking van de centrale administraties, wat een

positieve invloed kan hebben op de versterking en de wederopbouw van de staat, maar het betekent ook dat de fondsen niet het vooropgestelde doel van armoede bestrijding hebben gediend. In deze zin zijn ze niet doelmatig geweest.

Tenslotte is de beslissing om schuldverlichting toe te kennen aan de DRC essentieel geweest om zich weer op te kunnen richten en terug te kunnen keren in de schoot van de internationale gemeenschap. Een uitsluiting van het HIPC programma en van de ontwikkelingshulpprogramma's die het HIPC proces ondersteunen, zou negatief uitgewerkt hebben op de stabiliteit in de gehele regio. Is dit programma kosten-efficiënt is geweest voor de internationale gemeenschap? Zelfs als men niet kijkt naar andere interventies in rijkere schuldenlanden, dan zou een uitsluiting van de RDC van het HIPC programma de internationale gemeenschap meer gekost hebben. De directe effecten van de schuldverlichting op de schuldendienst hebben strikt genomen meer opgeleverd voor de internationale gemeenschap dan zij hebben gekost.

7.1 De lessen

De behoefte aan goed bestuur is nog niet voldoende geïnternaliseerd en hangt nog teveel af van de discipline die van buiten wordt opgelegd, wat de wederopbouw kwetsbaar maakt. De budgettaire ontsporingen ten tijde van de verkiezingen hebben opnieuw een centraal zenuwpunt van goed bestuur blootgelegd. De monetaire financiering van dergelijke *'dépenses urgentes'* wijst op onvoldoende onafhankelijkheid van de centrale bank. De binnenlandse geldcreatie zou niet mogen afhangen van politieke beslissingen maar zou moeten afhangen van economische noodzaak. De opname van de DRC in een regionale monetaire zone of de onafhankelijke benoeming van de top van de centrale bank zijn twee mogelijke opties om het probleem van goed bestuur en dat van de 'dringende uitgaven' op te lossen.

De steun aan het proces van beter bestuur en de behoefte aan investeringen zonder staatsgarantie en dus van een beter ondernemingsklimaat, is een werk van lange adem, en zal nog voor een lange tijd de steun van de internationale gemeenschap nodig hebben. Deze steun moet de hervormingsgezinde elementen in administratie en politiek versterken wil de verbetering in goed bestuur duurzaam zijn.

De internationale gemeenschap moet ervoor waken dat, in tegenstelling tot de praktijk van de jaren 70, er geld geleend wordt zonder garantie van terugbetaling. Met andere woorden, private investeringen moeten in staat zijn zichzelf terug te betalen zonder terug te vallen op staatsgarantie. In deze zin hebben de Bretton Woods instellingen en bilaterale donoren er goed aan gedaan om de Chinese contracten te laten wijzigen. Alleen investeringen in publieke goederen (in onderwijs, gezondheidszorg, enz.) mogen gefinancierd worden met buitenlandse leningen onder garantie van de staat, maar dienen bij voorkeur gefinancierd te worden met giften als aanvulling op de binnenlandse inspanningen van de regering.

De herziening van de Chinese contracten heeft echter ook aangetoond dat de capaciteit van een groot land als de DRC om schulden aan te gaan zeer beperkt is, want, om redenen van

houdbaarheid van de schuld, heeft men absoluut noodzakelijke investeringen in de infrastructuur met de helft moeten beperken. Daarom moeten de processen versterkt worden die kunnen zorgen voor een grotere investeringscapaciteit op het gebied van internationale publieke goederen (bijvoorbeeld hydro-elektriciteit gecombineerd met beheer van CO_2 uitstoot en regenwoudbehoud). Dit moet uiteraard samengaan met hervormingen van de Congolese staatsondernemingen. Het gezamenlijke beheer van de productie van dergelijke internationale publieke goederen zou het mogelijk moeten maken de capaciteit om schulden aan te gaan en terug te betalen te vergroten.

In de postconflictlanden met een fragiele staat lijkt de nieuwe benadering van de algemene budgetsteun (zonder voorwaarden) minder aangewezen. De schuldverlichting, die lijkt op een soort budgetsteun, is hierop een uitzondering, want, zoals alle gesprekspartners bevestigen, was het nodig opnieuw te beginnen '*with a clean slate*' en was deze voorzien van voorwaarden. De grote les van deze schuldverlichting is dat het proces van voorwaarden dat met het schuldverlichtingsproces gepaard ging, het belangrijkste was, meer nog dan de effecten op de houdbaarheid van de schuld, om verbeteringen in goed bestuur teweeg te brengen. Naarmate de ontwikkeling van goed bestuur toeneemt, moet/kan het ownership zich ook versterken.

Colofon

Evaluatie Stuur- en Management Groep
Dominique de Crombrugghe de Looringhe (DBE)
Andrée François (DBE)
Fred van der Kraaij (IOB)
Ruerd Ruben (IOB)

Kinshasa Adviesgroep
DRC overheid
Technisch Comité voor de monitoring van Hervormingen/Comité Technique de suivi des Réformes (CTR)

Donoren
Ambassade van België
Ambassade van Nederland
Vertegenwoordiging van de Europese Commissie (EU)

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
Bernard Berendsen (freelance)
Geske Dijkstra (Erasmus Universiteit Rotterdam)
Théodore Tréfon (Koninklijk Museum voor Midden-Afrika, Tervuren)

Evaluatieteam
Stefaan Marysse (teamleider)
O. Tshiunza Mbiye
Tom de Herdt
Danny Cassimon
Karel Verbeke
Mirjam Visser

Uitgebracht door:

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

Opmaak: Vijfkeerblauw, Rijswijk
Druk: OBT bv, Den Haag
Kaarten: UvA-Kaartenmakers
Wettelijk depotnummer: 0218/2012/04

© Ministerie van Buitenlandse Zaken, Koninkrijk der Nederlanden, januari 2012

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 samenwerkende evaluatiediensten zijn verantwoordelijk voor de inhoud van deze samenvatting.

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, Schoon schip. En dan? Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo 2003-2010. Samenvatting. (2012).

Veertig jaar na haar onafhankelijkheid had de Democratische Republiek Congo een zo grote buitenlandse schuld dat het deze niet meer kon terugbetalen. In 2001 bedroeg de totale buitenlandse schuld US$ 13,6 miljard dollar, equivalent met bijna 3 maal het binnenlands product. De leningen waren tijdens de Mobutu jaren (1965-1996) verleend - veelal tegen ongunstige voorwaarden - voor een aantal prestigieuze projecten die onrendabel bleken. Daarnaast hebben wanbeleid en corruptie bijgedragen aan plundering van de Congolese schatkist.

In 2001 volgde Joseph Kabila zijn vermoorde vader op als president van dit politiek instabiele Centraal-Afrikaanse land, met een omvang zo groot als West Europa. Congo is zeer rijk aan delfstoffen en heeft ook een enorm agrarisch potentieel. Het land verwierf al snel hulp van de internationale gemeenschap en een eerste schuldkwijtschelding via het *HIPC initiatief* (2003). In de periode 2000-2008 bestond de ontwikkelingshulp aan Congo voor 85% uit schuldkwijtschelding. Het zou echter nog zeven jaar duren voordat het land aan alle voorwaarden voldeed opdat de resterende buitenlandse schuld van USD 3 miljard beheersbaar werd (2010).

De algemene conclusie uit deze gezamenlijke studie van de evaluatiediensten van België en Nederland is dat de eerste stappen zijn gezet op de weg naar schuldhoudbaarheid, maar dat de Democratische Republiek Congo nog een lange weg te gaan heeft voordat de schuldverlichting vruchten kan afwerpen in termen van macro-economische stabiliteit, economische groei en vermindering van de armoede.

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 | januari 2012

Dit project kwam tot stand door een samenwerking tussen:

Ministerie van Buitenlandse Zaken

KONINKRIJK BELGIË
Federale Overheidsdienst
Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking