

## Gezamenlijke evaluatie van de begrotingshulp aan Burundi (2005-2013)

De begrotingshulp (BH) vertegenwoordigt 15 à 20% van de totale hulp die aan Burundi door de jaren heen werd toegewezen. Deze begrotingshulp is een belangrijk instrument geweest in de strategie van de geldschieters om Burundi bij te staan in het stabiliseren van het vredesproces en het later stap voor stap uit een kwetsbare situatie te helpen komen.

In 2005 werd Burundi geconfronteerd met aanzienlijke factoren van kwetsbaarheid, zowel op politiek als op economisch en maatschappelijk vlak. Gezien de vooruitgang die sinds 2000 geboekt werd, met name op het vlak van politieke stabiliteit, waaide er een golf van optimisme over het land en de internationale gemeenschap. De gemeenschap van geldschieters, met name de WB, de EU, de ADB, Frankrijk, België, Nederland en Noorwegen hebben gezorgd voor een enorme begrotingssteun, met grote financiële middelen die vanaf 2005-2006 gemobiliseerd werden, tussen 2005 en 2008 goed voor bijna 6% van het BBP. Deze geldstromen gingen gepaard met een doorgedreven wil om de fel verzwakte institutionele capaciteiten ten gevolge van het lange conflict dat in het land heerste, te versterken, vooral op het vlak van het beheer van de overheidsfinanciën (PFM) en de formulering, uitvoering en monitoring van het overheidsbeleid. Tot slot hebben de partners ernaar gestreefd een constructieve dialoog op te zetten die zowel betrekking had op de implementering van de ontwikkelingsstrategie zoals geformuleerd in de twee opeenvolgende CSLP's en op de macro-economische stabilisatie en de structurele hervormingen die nodig waren om de doelstellingen te verwezenlijken.

Tijdens de eerste periode, tot 2008-2009, heerste er een positieve dynamiek: de enorme BH heeft de politieke stabilisatie en de consolidering van de maatschappij een duw in de rug gegeven. Met de begrotingssteun werd het macro-economische kader gesaneerd, door de eigen inkomsten van de staat met bijna 50% te doen stijgen en door de terugbetaling van de gecumuleerde achterstallige schulden te vergemakkelijken. Hierdoor werd het completion point van het HIPC-initiatief bereikt, synoniem voor een drastische vermindering van de buitenlandse schuld. De aanzienlijke verbreding van de fiscale ruimte werd op grote schaal gebruikt om de pro-poor uitgaven te verhogen, vooral in het onderwijs en de gezondheidszorg, en heeft het de regering mogelijk gemaakt haar beleid in deze twee sectoren in te voeren, met name het beleid van gratis basisonderwijs en van de gezondheidszorg voor zwangere vrouwen en kinderen jonger dan 5 jaar, in combinatie met een uitbreiding van de onderwijskrachten en het gezondheidspersoneel, evenals een investeringsstrategie, met spectaculaire resultaten wat de verbetering van de frequentie van de verleende diensten aan de bevolking betreft, zowel in de onderwijs- als in de gezondheidssector.

Tegelijkertijd heeft het dialoogkader dat via de BH, of meer in het algemeen op het vlak van de coördinatie van de hulp, geïmplementeerd werd, het mogelijk gemaakt om bepaalde luiken van het macro-economische beleid en het beheer van de overheidsfinanciën te omkaderen, maar heeft het niet kunnen zorgen voor een gezamenlijke en mobiliserende dialoog rond een ontwikkelings- en begrotingsbeleid, het belangrijkste instrument voor deze implementering. De geplande institutionele steun heeft op zijn beurt moeilijkheden gekend wat implementering betreft, en is er niet in geslaagd de zwakke technische capaciteiten te verminderen en de werking van het beheersysteem van de overheidsgelden aanzienlijk te versterken.

Deze tekortkomingen waren samen met de politieke klappen in 2009-2010 te wijten aan de initiële positieve dynamiek. De periode die volgt, en die a priori veelbelovend zou worden, was moeilijk. De groeiende begrotingstekorten, met name de stijgende uitgaven met betrekking tot lonen en overdrachten naar sociale sectoren die wel nodig waren maar niet gedrukt konden worden, aangewakkerd door het zich terugtrekken van bepaalde verleners van BH, hebben ertoe geleid dat de macro-financiële stabilisatie de absolute prioriteit werd. Zo is het land in een vicieuze cirkel terechtgekomen. De moeilijkheid om structurele hervormingen door te voeren om op termijn de productieve (en belastbare) basis te versterken, hebben het land immers niet in staat gesteld op middellange termijn een duurzaam en haalbaar beleidstraject uit te bouwen. Bovendien bood dit weinig perspectieven met betrekking tot het herstel van de begrotingstekorten. De terugtrekking van de TFP's met betrekking tot de sectorale

projectbenaderingen, en zelfs van de gemeenschappelijke fondsen, onder andere gerechtvaardigd door de handhaving van een hoog fiduciair risico, heeft geen achterpoortje geopend.

Dit gezegd zijnde, was de BH in de loop van de evaluatieperiode de motor van een aantal veranderingen in de beleidsstrategieën ter versterking van de activiteit van de private sector. Bepaalde aspecten van de economische omgeving van de privé-investeerders werden ontegensprekelijk verbeterd maar dat volstaat niet om vector te zijn van groei en armoedebestrijding. De voorwaarden die vooraf vastgelegd werden in de BH-programma's, hebben samen met de capaciteitsprogramma's bijgedragen tot de verbetering van het reglementaire kader, tot de gelijkvormigheid met de internationale normen van een bepaald aantal wetten, tot een zekere vooruitgang in het beheer van overheidsfinanciën en tot de liberalisering van de koffiesector. Maar deze hervormingen waren complex, werden in moeilijke omstandigheden doorgevoerd, zorgden voor problemen bij de toepassing ervan en zijn verre van afgerond.

Op het sociale vlak werd de onmiskenbare vooruitgang van de scolarisatie, in een context van massificatie van het gehele onderwijssysteem, een belangrijke vector van de pacificatie van de samenleving, deels mogelijk gemaakt door de BH maar ook door de mobilisering van het gemeenschappelijk onderwijsfonds (FCE) vanaf 2011. De rol van dit fonds is uiterst belangrijk geweest voor de ontwikkeling van het aanbod van infrastructuur en in de bijdrage aan de scolarisatiekosten en aan de werking van de gedecentraliseerde diensten. Maar geen van deze factoren zijn echter ankerpunten geweest om beslissingen van het onderwijsbeleid en de duurzaamheid ervan te bespreken en hebben bepaalde factoren, die leiden tot een aanhoudend aanbodtekort, de handhaving van een territoriaal onevenwicht en een onderwijssysteem dat haar educatieve functie nauwelijks naar behoren kan vervullen, niet voldoende onder de aandacht gebracht.

In 2014 bevindt Burundi zich nog steeds in een zeer kwetsbare situatie, zowel op economisch als op politiek vlak. De onveranderlijke context van stabilisering die sinds 2010 de boventoon voert, heeft enerzijds grotere risico's, met name de verstikking van de economie, met zich meegebracht, en heeft anderzijds geleid tot het niet kunnen verzekeren van de duurzaamheid van de resultaten die in de sociale sectoren werden waargenomen, met potentieel zware gevolgen voor de economische en sociale stabiliteit.

In de situatie van Burundi is het van cruciaal belang dat er opnieuw voorrang gegeven wordt aan structurele hervormingen en de aanpassing van de economie, en dat de nodige middelen ter beschikking worden gesteld om deze aanpassingen door te voeren. Het is niet de bedoeling plots een expansief begrotingsbeleid in te voeren, maar de regering middelen te geven waarmee ze het macro-economische beleid en de beleidshervormingen beter kan doorvoeren. Dit is onontbeerlijk om de economie groeiperspectieven te bieden waarbij tegelijk de instant macro-economische stabiliteit en financieringsperspectieven van de Staatsbegroting worden verzekerd. De voorwaarde van een duurzame ontwikkeling berust op de capaciteit van de Staat om er de sturing van te verzekeren en in dit kader blijft de BH de potentieel meest efficiënte hulpmodaliteit.

Om deze efficiëntie in Burundi te garanderen, is het van groot belang dat de aanwendingsvoorwaarden van de door de BH geleverde middelen aanzienlijk verbeterd worden, in het bijzonder door:

- te zorgen voor een effectief beheer van deze programma's en van het beleid dat door de Burundese autoriteiten ondersteund wordt;
- de coördinatie en het overleg tussen de geldschieters rond een gemeenschappelijke strategie te versterken om voldoende en efficiënte middelen aan te wenden om de uitdagingen het hoofd te bieden;
- de strategische dialoog uit te breiden in het kader van de BH door de oprichting van een beleidsdialoog rond de voornaamste aspecten met betrekking tot de hedendaagse ontwikkeling in Burundi (macro stabilisatie, duurzaamheid van het sociale beleid van de Staat, ontwikkeling van de productieve en belastbare basis, en versterking van de institutionele capaciteiten.
- de samenhang tussen de verschillende niveaus en interventie-instrumenten (macro, sectoraal en project), die vandaag ontoereikend is, te versterken;
- de PFM en het bestuur te versterken om het fiduciaire risico te beperken.