

Onderhandelen over sociale bescherming: de politieke economie van uitbreiding van sociale bescherming in Afrika tegen de achtergrond van een algemenere strijd om autonomie op het gebied van ontwikkelingsbeleid

Benedict Yiyugsah

Samenvatting van Afrikaanse agency in de strijd om autonomie: conformering aan cash transfers en verzet tegen subsidiebeleid

In dit proefschrift wordt nagegaan in hoeverre de Ghanese en Zambiaanse overheden al dan niet hun invloed hebben kunnen laten gelden in hun algemenere strijd voor autonomie op het gebied van ontwikkelingsbeleid bij externe druk door de vraag te stellen: waarom zijn externe factoren meer van invloed op cash transfers dan op prijssubsidies voor landbouwproductiemiddelen? Hierbij wordt gekeken naar twee verschillende instrumenten voor sociale bescherming waarin de invoering en uitbreiding van cash transfers verband houdt met beleidshervormingen zoals de afbouw en uiteindelijke afschaffing van prijssubsidies voor landbouwproductiemiddelen. In de literatuur lijkt consensus te bestaan over het idee dat de opkomst van het LEAP-programma in Ghana en de uniforme Social Cash Transfer-programma's in Zambia een goed voorbeeld is van het primaat van de binnenlandse politiek en zachte vormen van externe invloed. Met betrekking tot bovenstaande onderzoeksvraag wordt deze schijnbare consensus in dit proefschrift ter discussie gesteld. De opkomst van deze programma's wordt toegeschreven aan het primaire belang van 'harde' maar discrete vormen van externe invloed, die werden uitgeoefend binnen de context van een nieuwe structuur van liberale hulpverleningsgouvernementaliteit. Met coöptieve maatregelen werden beide landen aangezet tot het internaliseren van de mentaliteit van externe actoren door een complex proces van verandering. Dat omvatte daarnaast het gebruik van aanvullende institutionele dimensies, zoals administratieve toezichts- en controlemethoden van donoren die werden toegepast in de uitvoering van de hulpverlening.

In dit opzicht bevoordeelt het ontstaan van LEAP en de geharmoniseerde SCT-programma's oorspronkelijk vooral structuur en dit betekent een voortzetting van de neoliberale agenda, d.w.z. de agenda van de SAPs (Structural Adjustment Programmes) 2.0. Dit komt doordat beide vormen van cash transfer een nieuwe bestuurstechnologie vormen in de hulpverleningsrelatie tussen Noord en Zuid, waarbij neokoloniale bestuursinstellingen en hun vertegenwoordigers de 'harde' sociale voorwaarden stelden die tot het ontstaan van dit beleid hebben geleid. Dit gebeurde in procedures waarbij doelbewuste en vertrouwelijke gesprekken werden gevoerd. Daarom is de eerste empirische stelling van dit proefschrift dat de Ghanese en Zambiaanse overheid en beleidsmakers niet in staat waren om hun invloed te laten gelden en autonoom op te treden bij de opkomst van het LEAP and SCT-programma. Dit komt doordat dit beleid werd gedictieerd en opgelegd door multilaterale en bilaterale instellingen en hun vertegenwoordigers. Dit werd vervolgens mogelijk gemaakt door de structurering van de externe financieringsbehoeften van beide landen. Hun ernstig verslechterde structurele omstandigheden in combinatie met de mondiale situatie in de jaren 2000 vergemakkelijkte deze ingreep. Dit keer niet door brute machtsuitoefening zoals bij het voorwaardelijkheidsstelsel uit de tijd van de SAP,

maar door middel van technieken van samenwerking en inclusie die beide landen tot actoren in hun eigen ontwikkeling maakten door stilzwijgend hun instemming te verkrijgen.

Conforming aan donorgestuurde cash transfers heeft echter niet geleid tot de hervorming en uiteindelijke afschaffing van prijssubsidies voor landbouwproductiemiddelen. In verband hiermee wordt in dit proefschrift gesteld dat het gebrek aan elasticiteit van het GFSP (Ghana Fertilizer Subsidy Programme) en FISP (Farm Input Support Programme) vooral te wijten is aan het doel om daarmee voedselzekerheid en agrarische plattelandsontwikkeling in bredere zin te bevorderen. Tegelijkertijd zijn deze essentiële ontwikkelingsfuncties slechts noodzakelijke voorwaarden, en op zichzelf niet voldoende om het gebrek aan elasticiteit van dit beleid volledig te verklaren zonder rekening te houden met de actieve aanwezigheid en betrokkenheid van andere binnenlandse politieke factoren en de grote gevestigde belangen van binnenlandse elites. Deze laatste factoren kunnen vervolgens een rol spelen door de actieve aanwezigheid van andere tegenstrijdige soorten externe druk die de fiscale ruimte en beleidsautonomie van beide landen hebben versterkt door sinds 2012 de manier(en) waarop ze met de buitenwereld omgaan te veranderen. Zo vormen ze een alternatieve bron van ontwikkelingsfinanciering waardoor prioriteit kan worden verleend aan de grote gevestigde belangen en andere binnenlandse politiek-economische factoren die de handhaving van dit beleid hebben afgedwongen boven de dreiging van vergelding door donoren bij niet-naleving.

Als Afrikaanse megatrend zijn deze andere tegenstrijdige soorten externe druk vormen van particuliere geldstromen; in het bijzonder toegang tot internationale financiering zoals eurobonds en de invloed van de BRICS-economieën (vooral China) in Afrika. Toch kunnen dezelfde tegenstrijdige soorten externe druk geen rol hebben gespeeld bij de komst van cash transfers omdat ze niet aanwezig of niet voldoende geactiveerd waren op het moment dat de cash transfers werden ontworpen en geïntroduceerd. Dit betekent dat het gebrek aan elasticiteit van het GFSP en FISP vooral agency bevordert, of andere structurele factoren die binnenlandse beleidsactoren een andere kant op sturen. Dit ondanks het feit dat deze instrumenten voor landbouw ten behoeve van de armen oorspronkelijk zijn ingevoerd om bepaalde bestuursfuncties uit te voeren. Deze bevinding vormt daarmee de tweede empirische stelling van dit proefschrift. Met het oog hierop zijn westerse ontwikkelingspartners en hun vertegenwoordigers, zo lang deze andere tegenstrijdige soorten externe druk aanwezig en voldoende werkzaam blijven in deze casuslanden, mogelijk niet in staat om met succes de voorwaarden op te leggen die het LEAP hebben gestructureerd en de opkomst van SCT-programma's hebben geharmoniseerd.

Op basis van deze bevindingen worden er in dit proefschrift vier verschillende bijdragen geleverd aan de kennis over de politieke economie van sociale bescherming in Afrika. Ten eerste wordt een nieuw inzicht geboden in de complexe en genuanceerde context van het ontstaan van cash transfers. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat buitenlandse interventie in Ghana en Zambia steeds gedifferentieerder is geworden in een omgeving waarin de dichotomie 'extern-intern' steeds minder relevant wordt omdat de betrokkenheid van buitenlandse actoren bij binnenlandse hervormingsprocessen, hoewel er harde voorwaarden gelden, steeds inniger is

geworden door donorgeoriënteerde stimuleringsstructuren en transnationale netwerken van beleidselites die ook binnenlands van aard zijn. Dit vraagt dus om een herproblemativering van de schijnbare consensus in de bredere intellectuele discussie hierover. Ten tweede geeft dit proefschrift ook een belangrijk beeld van de complexe en genuanceerde context van het gebrek aan elasticiteit van prijssubsidiebeleid. Uit de resultaten blijkt dat de bredere doelstellingen voor voedselzekerheid en agrarische plattelandsontwikkeling waarmee doorgaans het gebrek aan elasticiteit van het GFSP en FISP wordt verklaard misbruikt zijn ten bate van grote gevestigde belangen van elites en andere binnenlandse politiek-economische doelen, waarbij het feit dat de elite het op de armen gerichte landbouwbeleid naar zich toetrekt voldoende reden is voor het voortbestaan van deze subsidies. Het proefschrift maakt inzichtelijk op welke wijze de Ghanese en Zambiaanse elite voorrang heeft kunnen geven aan de niet-ontwikkelingsgerelateerde functies die het gebrek aan elasticiteit van het GFSP en FISP structureren boven de bredere oorspronkelijke functies op het gebied van voedselzekerheid en plattelandsontwikkeling en de dreiging dat donoren het niet naleven van hun beleidsbepalingen door beide landen zullen vergelden.

Ten derde maakt het proefschrift op basis van het vorige punt duidelijk dat Ghana en Zambia door de aanwezigheid van de andere tegenstrijdige soorten externe druk over het geheel genomen in staat waren om hun invloed te laten gelden op het gebied van dit gebrek aan elasticiteit van het subsidiebeleid door het herwinnen van de bredere beleidsautonomie die ze lang geleden kwijtgeraakt waren aan actoren in het wereldwijde Noorden, die decennialang de voorwaarden voor opereren in Sub-Saharaans Afrika hadden gedictieerd. Ten slotte omvat de methodologische bijdrage van het proefschrift een vernieuwende benadering van onderzoek naar sociale bescherming. In deze interdisciplinaire benadering wordt een mixed-methods-methode gebruikt om de essentiële politiek-economische interacties en processen die plaatsvinden op belangrijke momenten van formulering en hervorming van cash transfer en prijssubsidies voor landbouwproductiemiddelen te benoemen en beter te begrijpen.