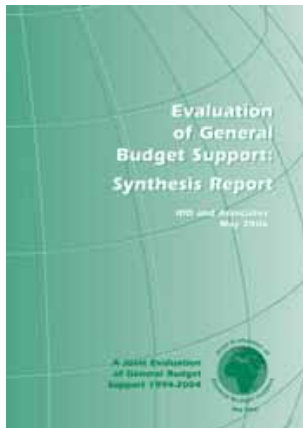


Danida

UDENRIGSMINISTERIET

DAC sektor: 51010 generel budgetstøtte



GENEREL BUDGETSTØTTE 1994-2004

*Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua,
Rwanda, Uganda & Vietnam*



evalueringresumé

2006.02

Budgetstøtte har udgjort en voksende del af udviklingsbistanden i de seneste ti år, og nu foreligger den første større internationale evaluering af fænomenet. Evalueringen dækker perioden 1994-2004 og omfatter syv lande, heraf de fem danske samarbejdslande Burkina Faso, Mozambique, Nicaragua, Uganda og Vietnam, samt det tidligere samarbejdsland Malawi og Rwanda. Formålet med evalueringen var at undersøge i hvilket omfang og under hvilke omstændigheder, budgetstøtte kan være et relevant og effektivt redskab til at opnå bæredygtig fattigdomsreduktion og vækst. Evalueringen består af en syntese-rapport og syv landestudier udarbejdet af konsulenten IDD, fra Birmingham Universitet. Styregruppen for evalueringen var britisk ledet og bestod af mere end 20 donororganisationer, herunder Verdensbanken, IMF og Danmark, samt partnerlandene. Evalueringen er gennemført af et internationalt konsortium under ledelse af Mokoro Ltd., Oxford.

1. Hovedkonklusioner

De foreløbige erfaringer med budgetstøtte skaber grundlag for forsigtig optimisme. Generel budgetstøtte er et relevant og markant redskab, som kan gøre udviklingsbistanden mere effektiv. Budgetstøtten kan på en bæredygtig måde støtte de nationale fattigdomsstrategier; den kan sætte støtten til kapacitetsudvikling i modtagerlandet i system, især styringen af de offentlige finanser; og den kan give bistanden i et land som helhed et kvalitetsløft, fordi den både direkte og indirekte er med til at sikre bedre sammenhæng, harmonisering og tilpasning af den samlede bistand.

Evalueringen fandt overalt vilje og kapacitet til at lære af erfaringerne med budgetstøtten, og dét peger i retning af, at budgetstøtte som bistandsinstrument kan blive mere effektiv på sigt.

Selv om erfaringerne på mange måder er positive, er budgetstøtte ikke noget universal-middel. Resultaterne vil altid afhænge af

kvaliteten af den nationale fattigdomsstrategi, den skal støtte, og budgetstøtte skal kombineres med andre former for bistand. Konklusionerne er draget med det forbehold, at kun syv lande er undersøgt, og af dem havde de fleste kun begrænsede erfaringer med budgetstøtte. Dertil kommer, at budgetstøtte ikke i sig selv er et udviklingsprogram eller en strategi, men et instrument, der oven i købet har udviklet sig i perioden og fortsat vil gøre det. Man kan sige, at evalueringen har forsøgt at vurdere et 'mål i bevægelse', og det er ikke sikkert, at budgetstøtten, som den er undersøgt i denne evaluering, vil blive anvendt på helt samme måde i fremtiden.

2. Baggrund

Budgetstøtte vandt frem i anden halvdel af 1990'erne som en reaktion på, at andre bistandsinstrumenter ikke havde vist sig tilstrækkeligt effektive, og den var en naturlig følge af initiativerne til at bistå de særligt for-gældede lande. Budgetstøtten var et led i det nye og tættere samarbejde mellem modtagerlandet og donorerne, og forventningerne

til de fordele, budgetstøtten kan give, var – og er – store:

- Større koordinering og harmonisering blandt donorerne
- Større tilpasning til modtagerlandets systemer og politik
- National opbygning af kapacitet, fordi budgetstøtten bruger – og dermed styrker – nationale systemer i stedet for at opbygge sine egne
- Øget nationalt ejerskab og ansvarlighed
- Mere effektiv bistand og dermed højere målopfyldelse, fordi transaktionsomkostninger ved at yde bistanden reduceres
- Større forudsigelighed af donorstøtte
- En samlet, national prioritering af midlerne i modtagerlandene og dermed mere effektiv brug af offentlige udgifter

3. Budgetstøtte i de syv lande

Feltarbejdet, der ligger til grund for evalueringen, foregik i Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda og Vietnam. De syv lande er valgt, fordi de repræsenterer en bred vifte af lande m.h.t. udviklingsniveau og administrative systemer. Fem af landene (Burkina Faso, Mozambique, Nicaragua, Uganda og Vietnam) er nuværende danske programsamarbejdslande. Af de syv lande har Danmark hidtil kun ydet generel budgetstøtte til Vietnam, Mozambique og for nylig til Burkina Faso, samt til Malawi i en begrænset periode .

I alt blev der ydet 4 mia. dollars i generel budgetstøtte til de syv lande i den periode, 1994-2004, evalueringen dækker. Langt hovedparten, 97 pct., blev ydet fra 2000 og frem. Næsten halvdelen gik til Uganda. Her udgjorde generel budgetstøtte i 2002 hele 45 pct. af den samlede udviklingsbistand til landet.

Fire af de øvrige lande, Vietnam, Mozambique, Burkina Faso og Rwanda, har først de allersejeste år modtaget budgetstøtte i et sådant

omfang, at det giver mening at evaluere resultaterne. I Malawi indledtes budgetstøtten i 2000, men på et ufuldstændigt og alt for optimistisk grundlag, og den er først nu ved at komme i gang igen. I Nicaragua indledtes koordineret budgetstøtte først i 2005.

I alle syv lande var det gældslettelse gennem HIPC, der gav startskuddet til donorsamarbejdet om budgetstøtte, og Verdensbanken, EU og IMF er – også i alle syv lande – centrale aktører. Alligevel er der stor forskel på graden af donorsamarbejde i de enkelte lande og på hvilke bilaterale donorer, der er involveret.

4. Delkonklusioner

De enkelte lande

Generelt er konklusionerne fra landestudierne klart positive. Det gælder dog ikke Malawi, hvor det første forsøg med budgetstøtte var baseret på urealistiske forventninger, og Nicaragua, hvor det er for tidligt at konkludere noget substantielt, fordi der først for nylig er kanaliseret betydelig budgetstøtte til landet. Indtrykkene fra Rwanda og de danske programsamarbejdslande Burkina Faso og Vietnam er positive, og fra Mozambique og Uganda endog meget positive.

Afstemt efter de lokale forhold

Forberedelserne til budgetstøtten varierede fra land til land. De fulgte ikke – og skal ikke følge – en fælles opskrift, der var skrevet på forhånd, men var afstemt efter de lokale vilkår. Der blev lavet analyser af den tekniske kapacitet i modtagerlandene, hvorimod analyserne af de politiske forhold var mangelfulde, og det har ført til urealistiske forventninger om hurtige forandringer. Budgetstøtten har været relevant, hvor den har været givet, og den har ført til betydelige forandringer i relationerne mellem donorer og modtagerlande i retning af ”partnerskab”. Men disse forandringer skal ikke overdrives, som det nogle gange sker – især af donorerne.

Bedre tilpasning og harmonisering

I alle syv lande har budgetstøtten bidraget til at tilpasse bistanden til nationale, politiske prioriteringer og systemer. Budgetstøtten bliver draget ind i debatten om den årlige finanslov, og den bliver pr. definition udbetalt igennem – og dermed tilpasset – modtagerlandets egne systemer, som derved styrkes. Budgetstøtte forudsætter – og fremmer dermed – også øget donorharmonisering. Alligevel kan og bør budgetstøtten harmoniseres bedre. Den lider fortsat under donorerers forskellige regler for udbetaling mm. Med få undtagelser – Uganda som den klareste – er de nationale regeringers rolle i harmoniseringen begrænset.

Større frirum til modtagerlandet

Budgetstøtten har øget modtagerlandets frirum, ”policy space”, i nogle tilfælde dramatisk. Det er både sket ved at øge den samlede bistand og ved at reducere den del af bistanden, der er øremærket. Regeringen har fået større beløb, som den selv kan råde over, og det har bl.a. betydet, at ekstra midler hurtigt og effektivt har kunnet tildeles områder med akut behov. Det har også betydet, at modtagerlandene har fået frie midler til at finansiere deres del af – og til at videreføre tidligere – donorfinansierede aktiviteter.

Har modtagerlandene så også benyttet frirummet til at lede midler til områder, som ikke er så populære hos de internationale partnere – donorerne? Det er der ikke noget, der tyder på. Der er heller ikke fundet tegn på, at budgetstøtten har mindsket lysten til at inddrive skatter og afgifter lokalt, konkluderer evalueringen, men tilføjer, at det kræver en større analyse og flere års erfaringer med budgetstøtten at svare utvetydigt på dét spørgsmål.

Budgetstøtte og fattigdom

Budgetstøtte er unik på den måde, at det er den form for bistand, der mest direkte og uforbeholdent støtter de nationale fattigdomsstrategier. Budgetstøttens effekt på

SPØRGSMÅL OG SVAR OM BUDGETSTØTTE

Hvad er budgetstøtte egentlig?

Budgetstøtte er bistand, hvor donorstøtten ikke går til bestemte projekter eller aktiviteter, men overføres direkte til modtagerlandets statskasse og indgår på lige fod med andre midler, f.eks. skatteindtægter. Budgetstøtte kan gives som generel budgetstøtte eller som sektorbudgetstøtte, hvor støtten også overføres direkte til statskassen, men er øremærket til f.eks. sundhed. Denne evaluering beskæftiger sig hovedsagelig med generel budgetstøtte.

Er budgetstøtte et nyt fænomen?

Nej. De fleste donorer – herunder Danmark – har i adskillige år overført en del af bistanden direkte til modtagerlandene. Tidligere var denne form for bistand kendt som betalingsbalancestøtte.

Hvad er det nye så?

Målet for "gamle dages" betalingsbalancestøtte var typisk at bringe nogenlunde balance i de makroøkonomiske forhold i modtagerlandet, f.eks. at bringe inflationen under kontrol eller at rette op på et alt for stort betalingsbalanceunderskud. Ambitionerne

med budgetstøtten går meget længere. Den er en central del af det, der er blevet kaldt "den nye bistandsdagsorden".

Hvad er målet?

Budgetstøtten skal få donorerne til at harmonisere deres bistand og bruge bistanden til at styrke de eksisterende systemer i modtagerlandene i stedet for at opbygge parallelle systemer til kanalisering af bistanden og rapportering. Budgetstøtten skal også sikre, at modtagerlandet bedre kan foretage en samlet prioritering af alle de midler, landet har til rådighed, fordi en mindre del af bistanden bliver puttet i særlige "cigarkasser" til bestemte formål. Med skiftet fra betalingsbalance- til budgetstøtte er fokus flyttet fra makroøkonomi til modtagerlandets finanspolitik og forvaltning af de offentlige ressourcer.

Hvorfor vinder budgetstøtten frem nu?

De internationale tilsagn om gældslettelse og øget bistand til indfrielse af FN's 2015 Mål har banet vejen for øget budgetstøtte. Et krav for at opnå langsigtet udviklingsbistand er, at landene har strategier

for at reducere fattigdommen, PRSP'er, så de betydelige millionbeløb, mange udviklingslande får tilført deres statskasser, kommer de fleste til gode. Fattigdomsstrategierne bliver til i et tæt samarbejde med Verdensbanken og donorerne, men modtagerlandet har "ejerskab" til strategierne. Fattigdomsstrategien er en samlet plan for, hvordan et udviklingsland kan reducere fattigdommen og realisere 2015 Målene. Det kan landene ikke opnå alene ved egne midler. De har behov for yderligere finansiering og øget bistandseffektivitet, og her kommer budgetstøtten ind.

Giver Danmark budgetstøtte?

Ja, ligesom Danmark også tidligere gav betalingsbalancestøtte. I de seneste fem år er 5-6 pct. af den danske støtte til nogle af de 15 programsamarbejdslande givet som generel budgetstøtte. I forhold til de donorer, Danmark normalt sammenligner sig med, udgør den generelle budgetstøtte dog en lille del af den samlede bistand. Sektorbudgetstøtte ydes i større omfang.

fattigdommen står og falder derfor med kvaliteten af fattigdomsstrategierne og den måde, de gennemføres på. Det gør det samtidig vanskeligt at pege på helt konkrete og direkte resultater af budgetstøtten, og materialet og tiden til rådighed for denne evaluering har været for begrænset til at konkludere klart. Men det hører også med, at selv de bedste fattigdomsstrategier kan stå og falde med, om de får tilført midler i form af budgetstøtte.

God regeringsførelse en forudsætning

Budgetstøtte kan ikke i sig selv forandre den politiske virkelighed i et modtagerland. Den fungerer bedst i lande, der har en klar og godt forankret fattigdomsstrategi, makroøkonomisk stabilitet og stram finansiel disciplin. Men nok så vigtigt er det, at budgetstøtten forstærker de positive tendenser, der i forvejen er til stede.

Men budgetstøtte kan også være en forudsætning for god regeringsførelse

I Rwanda blev budgetstøtten indledt på et tidspunkt, hvor alt skulle genopbygges efter borgerkrig og folkemord. Regeringen viste stærk vilje til ejerskab og styring, men vilkårene var svære. Netop i den situation var donorerens tilsagn om langsigtet budgetstøtte en tillidsserklæring og en stærk støtte til regeringen og de rwandiske systemer.

Budgetstøtte og korruption

Når bistanden havner i statskassen i et udviklingsland, så svækkes donorerens mulighed for at følge bistandskronen til dørs. Sådan er dét, konstaterer evalueringen, men tilføjer, at budgetstøtten samtidig styrker de nationale systemer i modtagerlandet, der skal sikre, at alle offentlige midler bruges efter hensigten. På den måde styrker budgetstøtte den generelle kamp imod korruption, der dog ikke skal forventes vundet lige med det samme.

Overdrevet fokus på den offentlige sektor

Budgetstøtte er blevet kritiseret for, at den har fokuseret for ensidigt på at udvide, snarere end på at forbedre den offentlige sektor, og at den ignorerer udviklingen af den private sektor, der skal sikre væksten og en bæredygtig reduktion af fattigdommen. Kritikken er berettiget, men problemet skyldes ikke budgetstøtte som sådan. Det skyldes, at den første generation af de fattigdomsstrategier, budgetstøtten er med til at finansiere, i høj grad har fokuseret på den offentlige sektor, og det har været nødvendigt i den første fase.

5. Dilemmaer

Den hjemlige opinion

Hele ideen med budgetstøtte er at give modtagerlandet en større del af ejerskabet, ansvaret og indflydelsen. Lykkes det, reduceres donorens indflydelse i sagens natur, og donoren kan få sværere ved at tilfredsstille sit hjemlige bagland. Det bliver vanskeligere at

resumé af evaluering / 2006.02

fremvise hurtige og synlige resultater af "vores" bistand og at fremme de formål, som donoren prioriterer. Donorerne kan dog fortsat gøre deres indflydelse gældende i den løbende dialog med modtagerlandet og i udformningen af de fattigdomsstrategier, der ligger til grund for budgetstøtten. Desuden kan formål og områder, som en donor prioriterer, fremmes ved at kombinere budgetstøtten med målrettet brug af teknisk bistand. Og det er der brug for. Bekæmpelse af fattigdom er, noterer evalueringen, ofte højere prioriteret af donorer end af modtagerlandets regering.

Nem – og fristende – at skrue på

Budgetstøtte kan også føre til det dilemma, at donoren bliver identificeret med og skal forsvare alt, hvad modtagerlandets regering siger og gør. Det har medført forskellige initiativer til at stille betingelser for og/eller begrænse den helt frie brug af budgetstøtten. Nogle af initiativerne kan fungere, men evalueringen advarer imod at gøre udbetalingen af budgetstøtten direkte afhængig af, at modtagerlandet opnår bestemte resultater, fordi manglende succes kan skyldes forhold, modtagerlandet ikke har indflydelse på. Den adva-

rer også imod at bruge budgetstøtten til at skrue hurtigt op og ned for bistanden, som det skete i Uganda i 2005, da flere donorer var utilfredse med den politiske udvikling. Det svækker den tillid og den forudsigelighed, som er en af ideerne med budgetstøtte.

6. anbefalinger

Overordnet anbefaler evalueringen, at budgetstøtte bør introduceres gradvist, følge DAC's 'god praksis', og tilpasses en afvejning mellem sektortilgange og generel budgetstøtte. I øvrigt anbefales bl.a.:

- Kvaliteten af de offentlige serviceydelser bør gives mere opmærksomhed og analyseres løbende. For at sikre bæredygtighed bør donorerne overveje langtidssstrategier for finansiering af de globale udviklingsmål.
- Der bør knyttes færrest mulige betingelser til udbetalingen af budgetstøtte, og evt. betingelser bør være aftalt med regeringen.
- Donorerne bør ikke benytte budgetstøtten til med kort varsel – og i flok – at skrue op og ned for bistanden i tilfælde, hvor regeringen f.eks. ikke sikrer makroøkonomisk stabilitet. Gradueret respons, og aftalte

procedurer for sådanne situationer bør iværksættes.

- Budgetstøtten bør kombineres med målrettet teknisk bistand for at styrke de indtægtsansvarlige institutioner. Mål for skatteindtægter bør overvåges.
- Donorerne bør fortsat have fokus på at styrke gennemsigtigheden af og ansvarligheden over for brugen af alle offentlige midler i modtagerlandene, herunder bistandsmidlerne. Donorerne bør støtte og benytte modtagerlandenes kapacitet til at kontrollere misbrug og korrupsion.
- Brug af budgetstøtte fordrer, at donorerne indgår i et langsigtet partnerskab med modtagerlandene og styrker deres lokale tilstedeværelse i modtagerlandene.
- Brug af budgetstøtte fordrer gensidig tillid, fælles ansvarlighed, og fælles overvågningsinstrumenter. Uafhængig vurdering af bistandsindsatsen kan spille en vigtig rolle.

DANIDA'S KOMMENTARER

Generel budgetstøtte er en pakke, der udover pengeoverførsler til modtagerlandets statskasse til finansiering af fattigdomsstrategien omfatter dialog om politik, enighed om betingelser om reformer og ressourcer, mekanismer for effektivisering af den samlede udviklingsbistand, monitorering – af aftalte målsætninger og om de offentlige budgetter når ud til de fattigste – samt ikke mindst kapacitetsopbygning til fremme af en mere effektiv offentlig forvaltning og korrupsionsbekæm-

pelse. Rapporten konkluderer, at det er den samlede pakke, der under de rette forhold og sammen med andre bistandsformer, giver gode resultater.

Danida mener, at evalueringsrapporten udgør et relevant og grundigt stykke arbejde med en række gode anbefalinger til, hvordan den internationale udviklingsbistand kan effektiviseres. Danida er åben over for at anvende generel budgetstøtte i en kombination og

samspil med andre bistandsformer og vil søge at forbedre indsatsen på baggrund af rapportens anbefalinger. Danida vil afgøre relevansen, omfanget og den konkrete udmøntning af generel budgetstøtte fra samarbejdsland til samarbejdsland på basis af grundige analyser.