

## Udkast til overordnede retningslinjer for den fremtidige anvendelse af budgetstøtte i Danmarks udviklingssamarbejde

- Brugen af budgetstøtte skal styrkes. Det vil betyde såvel øgede tilsagn til generel budgetstøtte som øget brug af andre former for budgetstøtte. Målsætninger herfor vil blive fastsat.
- Kriterierne for, hvornår et prioritetsland kan modtage budgetstøtte fra Danmark vil blive harmoniseret med EU's nye kriterier herfor.
- Pakken omkring den generelle budgetstøtte skal styrkes. Budgetstøtte skal i højere grad hænge sammen med programmerne for god regeringsførelse, herunder anti-korruption

Styrket brug af budgetstøtte til dem, der kan og vil

Af strategien for Danmarks udviklingssamarbejde fremgår det, at brugen af generel budgetstøtte skal styrkes. Det skal være baseret på klare kriterier, og budgetstøtte skal være en gensidig kontrakt om god regeringsførelse og udvikling baseret på landenes egne udviklingsstrategier. Målet er at opbygge og konsolidere demokrati, fremme en bæredygtig og inklusiv økonomisk vækst og bekæmpe fattigdom. Gennem brug af generel budgetstøtte vil Danmark bidrage til at fremme regeringernes egen ansvarlighed over for deres borgere og styrke nationale demokratiske kontrolmekanismer. Budgetstøtte er den eneste del af bistanden, som konsekvent er underlagt parlamentets demokratiske kontrol i modtagerlandet, idet den indgår sammen med de nationale midler i prioriteringen af det nationale budget. Styrkelsen af budgetstøtte kan ske både gennem den generelle budgetstøtte, men også ved styrkelse af sektorbudgetstøtte og budgetstøttelignende modaliteter.

Danmark giver på nuværende tidspunkt generel budgetstøtte til Tanzania (625 mio. kr. i 2011 over fem år), Mozambique (270 mio. kr. i 2010 over fire år), Ghana (350 mio. kr. i 2010 over fire år) og Burkina Faso (230 mio. kr. i 2012 over tre år)<sup>1</sup>. Danmark har haft langvarige, solide partnerskaber med disse lande, hvor budgetstøtten har vist sig som et godt instrument til at skabe fælles resultater. På forslag til finanslov for 2013 er der indlagt stigninger i tilsagnene til generel budgetstøtte i budgetoverslagsårene 2014-2016. Der er dermed lagt op til, at generel budgetstøtte fremover skal udgøre en større andel af den samlede landeramme i de af prioritetslandene, hvor forudsætningerne er til stede, og samarbejdet fungerer. Der bliver løbende foretaget vurderinger<sup>2</sup> af alle prioritetslande. Udover generel budgetstøtte påtænkes også fortsat at yde en væsentlig del af den bilaterale bistand i form af sektorbudgetstøtte og budgetstøttelignende modaliteter. I perioden 2008-2012 blev der udbetalt mere end 1 mia. kr. i sektorbudgetstøtte.

### Tættere samarbejde inden for EU omkring budgetstøtte

Under dansk formandskab vedtog EU i foråret rådskonklusioner om budgetstøtte. EU Kommissionen forpligtes med disse til at styrke vurderingen af et partnerlands vilje til at

<sup>1</sup> Danmark indgik i 2009 et tilsagn for perioden 2009-2011 på 100 mio. kr. til generel budgetstøtte til Mali. Det på Finansloven planlagte tilsagn på 110 mio. kr. til generel budgetstøtte i 2012 for perioden 2012-2014 er indtil videre indstillet, idet Danmark som reaktion på den militære magtovertagelse i marts 2012, suspenderede den del af bistanden, der kanaliseres gennem statslige institutioner. Derudover har også Vietnam og Benin modtaget generel budgetstøtte, men udviklingssamarbejdet med disse lande er under udfasning.

<sup>2</sup> Disse vurderinger baseres bl.a. på analyser fra Verdensbanken og IMF

arbejde sammen om de grundlæggende principper omkring menneskerettigheder, retsstat og demokrati. Derudover forpligtes EU til at styrke indsatsen mod korruption. Forbedring af partnerlandets kontrolinstanser som eksempelvis det nationale parlament og rigsrevision samt øget inddragelse af civilsamfundet er også centrale elementer. Rådskonklusionerne arbejder med tre former for budgetstøtte og budgetstøttelignende modaliteter: i) God regeringsførelses- og udviklingskontrakter, ii) sektor-reformkontrakter og iii) statsopbygningskontrakter. Disse tre former for støtte pilotes over de næste måneder, ligesom der arbejdes på en nærmere definition af dem. Med rådskonklusionerne lægges der endvidere op til en styrket koordination og harmonisering inden for EU af brugen af budgetstøtte. Danmark ønsker at støtte op omkring dette samarbejde. Det gøres dels ved at involvere os i den budgetstøtte, EU Kommissionen forvalter, dels gennem styrket samarbejde på landeniveau. Udmøntningen af rådskonklusionerne bidrager Danmark til bl.a. ved en sekundær medarbejder til den fælles udenrigstjeneste og gennem involvering i arbejdsgrupper i Bruxelles.

Med konklusionerne blev EU kriterier for budgetstøtte også udbygget. Kriterierne for budgetstøtte omfatter følgende:

- Grundlæggende principper om menneskerettigheder, demokratisk udvikling og retsstatsprincipper.
- En stabil makroøkonomisk ramme: Mulighed for at undgå store, ikke-bæredygtige underskud, inflation mv. En rimelig balance og fokus på indtægtssiden.
- Troværdige nationale politikker og planer: En solid politik eller strategi for fattigdomsbekæmpelse samt bæredygtig og inklusiv vækst.
- En sund offentlig økonomiforvaltning: En vurdering af den offentlige økonomiforvaltning ud fra en anerkendt international analyseramme (PEFA-PFM). Derudover analyse af bl.a. anti-korruption.
- Gennemsigtighed og kontrol med budgettet: En god budgetproces med god information af budgettet, så parlamentet, revisorer, lokale myndigheder, civilsamfundsorganisationer og medier kan analysere budgettet og stille de ansvarlige til regnskab for prioriteringerne heri. Tilstedeværelse af nationale kontrolstrukturer.

Disse kriterier lægger sig meget tæt op af de 10 danske kriterier for budgetstøtte. Hvis dette stadig er tilfældet, når kriterierne er endelig fastlagt i EU's kommende retningslinjer for budgetstøtte, vil Danmark gennemføre en harmonisering med EU's kriterier. Med udgangspunkt i rådskonklusionerne er det netop forventningen, at de danske mærkesager om menneskerettigheder og anti-korruption vil blive styrket i EU's retningslinjer. Det skal dog understreges, at selvom analysen foretages efter de samme kriterier, er det i sidste ende en politisk, national beslutning, om et givent land skal modtage dansk udviklingsbistand – og i hvilken form. Dette står også klart i rådskonklusionerne.

Der er risici forbundet med brugen af budgetstøtte – som der er med alle andre former for bistand. Evalueringer<sup>3</sup> har imidlertid påvist, at budgetstøtte er en effektiv måde at give udviklingsbistand på, og at risikoen for korruption ikke er større i forbindelse med budgetstøtte

---

<sup>3</sup> Joint Evaluation of General Budget Support, IDD and Associates, May 2006;

Application of new approach to the evaluation of Budget Support operations: findings from Mali, Zambia and Tunisia, OECD DAC Network on Development Evaluation, November 2011.

end ved andre bistandsmodaliteter. Dette skyldes bl.a., at budgetstøtte indebærer en tæt dialog med modtagerlandet omkring budgettets anvendelse samt opfølgning ved mistanke om korrupsion. Samtidig har evalueringerne påvist, at budgetstøtte netop medvirker til at styrke udviklingslandenes evne til at gennemføre en ordentlig finansforvaltning og bekæmpe korrupsion. At give støtte gennem nationale institutioner og følge nationale prioriteter også i skrøbelige stater er selvsagt også forbundet med risici. I disse sammenhænge skal Danmark dog være risikovillig, for at udnytte de muligheder som budgetstøtten giver, og samtidig have et klart billede af de mål og resultater, der i hvert tilfælde kan opnås. Samtidig er det vigtigt nøje at vurdere risici og klart angive, hvordan de vil blive håndteret. Det skal her understreges, at Danmarks nul-tolerance princip over for korrupsion er der ikke lavet om på.

#### 'Pakken' omkring budgetstøtte

Som instrument udformes Danmarks generelle budgetstøtte som en samlet "pakke" med et antal elementer, som skal spille sammen. Det finansielle element er vigtigt, men de øvrige elementer, der består af policy-dialog, aftaler om mål og resultater, monitorering, kapacitetsopbygning og udnyttelsen af koblinger til andre indsatser i landet er tilsammen helt afgørende for, at instrumentet virker. Det sker i praksis ved, at programmerne til generel budgetstøtte suppleres med støtte til kapacitetsopbygning indenfor den offentlige finansforvaltning såsom skatteforvaltningen og anti-korrupsion samt til civilsamfundets kontrolfunktion mv. Danmark lægger også vægt på styrkelse af parlamenternes rolle og andre mekanismer, der sætter borgerne i stand til at holde regeringerne ansvarlige for resultater og for brug af de offentlige budgetter.

#### Danmark som budgetstøtte-donor i et større billede

Generel budgetstøtte har aldrig udgjort mere end ca. 5 % af den samlede globale bistand. Danmarks andel af generel budgetstøtte har altid været relativt beskeden. I 2008-2011 udbetalte vi ca. 1,4 mia. kr. som generel budgetstøtte ud af samlede udbetalinger på godt 61 mia. kr. (i de respektive års priser) i udviklingsbistand. Det vil sige, at omkring godt 2 pct. gik som generel budgetstøtte. Medregnes sektorbudgetstøtte kommer tallet op på ca. 2,4 mia. kr. og en procentdel på knap 4. Til sammenligning har EU Kommissionens andel af budgetstøtte – generel såvel som sektorbudgetstøtte - ligget på omkring 25 pct. og UK gav i 2011 knap 8 pct. af deres samlede bistand som budgetstøtte. På grund af både politisk kursskifte i flere europæiske lande, faldende bistandsbudgetter, øget krav om sporbare og synlige resultater af bistandsinvesteringerne og generel frygt for korrupsionsskandaler og lignende bevæger en række lande sig væk fra modaliteten, herunder Nederlandene og Tyskland. Budgetstøtte spiller fortsat en vigtig rolle for Verdensbanken, Den Afrikanske Udviklingsbank, EU og UK (DFID), men med stadig stigende vægt på og krav om resultater og ansvarlighed. Denne linje stemmer godt overens med den nye strategi, hvor kontraktforholdet fremhæves. Danmark stiller krav og forpligter sig til at levere, hvis et land kan og vil leve op til nogle mål, der baseret på landets egne planer er fastsat i fællesskab. Danmark vil ikke gå enegang på dette område, men vil arbejde sammen med bl.a. EU, så der anlægges en fælles tilgang.

### Væsentlige erfaringer med budgetstøtten fra internationale evalueringer

Blandt de væsentligste opsamlinger af erfaringer om budgetstøtten er to multi-donorevalueringer af budgetstøtte fra hhv. 2006 og 2011<sup>4</sup>. Evalueringerne viser bl.a.:

- at budgetstøtte har haft klare gevinster, f.eks. ved at understøtte gennemførelsen af landenes fattigdomsstrategier og styrke makroplanlægning, policy dialog og offentlige finanssystemer. Støttens omfang har dog været for lille til, at man direkte har kunnet spore en effekt på fattigdomsbekæmpelse;
- at korruption ikke udgør en større risiko i forbindelse med budgetstøtte end ved andre bistandsmodaliteter;
- at budgetstøtten har vist sig ude af stand til at skubbe på reformer, som ikke reelt prioriteres politisk, uanset om de står anført i planer, og uanset om donoren tilbageholder støtten. Men budgetstøtten kan forstærke reformer, som en regering klart prioriterer;
- mens den direkte effekt på fattigdomsbekæmpelse ikke kan verificeres grundet budgetstøttens størrelse, findes der per definition en sammenhæng til levering af sociale ydelser, da udgifter til levering af sociale ydelser udgør en stor andel af det offentlige budget, man støtter med budgetstøtte;
- at et antal store modtagerlande af budgetstøtte har øget de sociale budgetter og serviceydelser. Budgetstøtten har understøttet tendensen, men den nationale regerings politiske prioritering er det afgørende element. Et eksempel er Mozambique. Fattigdommen i landet er reduceret fra næsten tre fjerdedele af befolkningen til ca. halvdelen og der er sket meget store fremskridt i de sociale sektorer. Antallet af børn i primærskolen er tredoblet fra 1,5 mio. i 1995 til 4,5 mio. i 2010. Sundhedsindikatorerne er også forbedret med aftagende dødelighed hos børn fra 215 i 1997 til 138 pr. 1000 børn i 2008, og familier (personer) med adgang til rent vand er steget fra 15 pct. i 1997 til 43 pct. i 2008;
- at den mest markante effekt på levering af serviceydelser har været gennem øget forbrug og øget udbud af disse ydelser – særligt inden for sundhed og uddannelse. Dette har været fulgt af problemer med at fastholde kvaliteten af disse serviceydelser. Opbygningen af institutioner til at levere en bedre kvalitet i serviceydelserne har ikke i tilstrækkelig grad ledsaget de mange års budgetstøtte (og sektorbudget støtte), så de ønskede forandringer er endnu ikke trængt ned i institutionerne. Flere evalueringer fremhæver derfor vigtigheden i øget fokus på at udnytte potentiale for i dialogen og målene omkring budgetstøtte at adressere problemerne vedrørende kvalitet og adgang.
- at ekspansionen af sociale serviceydelser har været ulige fordelt i forhold til de fattige (også inden for sektoren) og kvaliteten af ydelserne for dårlig. Det tilskrives bl.a., at dialogen og

---

<sup>4</sup> Joint Evaluation of General Budget Support, IDD and Associates, May 2006; Application of new approach to the evaluation of Budget Support operations: findings from Mali, Zambia and Tunisia, OECD DAC Network on Development Evaluation, November 2011.

støtten har været optaget af tekniske emner, som f.eks. finansforvaltning og antikorrruption, frem for af de væsentlige politiske emner i sektoren, herunder fordelingsspørgsmål. Hvis budgetstøtten effektivt skal bidrage til udviklingsresultater – på det sociale eller andre områder – skal dialogen have fokus på de politiske spørgsmål i sektoren. Her må kapacitetsopbygning af de relevante institutioner på centralt og lokalt niveau indgå.