

Talepunkt til udviklingsministerens orientering af Udenrigsudvalget om budgetstøtte den 20. september 2012

Vi havde en god drøftelse af budgetstøtte i november sidste år. Jeg ønsker i dag at orientere udvalget om, hvor jeg står med at styrke brugen af budgetstøtte i det danske udviklingssamarbejde.

I den nye strategi for Danmarks udviklingssamarbejde satte vi nogle ambitioner op. Der står, at vi vil styrke brugen af generel budgetstøtte baseret på klare kriterier. Budgetstøtte skal tænkes som en kontrakt – en kontrakt mellem to parter om god regeringsførelse og udvikling baseret på modtagerlandets egne udviklingsstrategier. Det er for mig ægte partnerskab, når vi har klare aftaler, og hver især arbejder for at leve op til vores andel af kontrakten.

Målet med budgetstøtte blev slået fast i strategien: Gennem vores brug af generel budgetstøtte skal vi være med til at fremme regeringers egen ansvarlighed over for deres borgere og styrke nationale demokratiske kontrolmekanismer. Samtidig skal den bane vejen for strategisk dialog om overordnede reformer.

Derudover sætter strategien også fokus på, at budgetstøtte kan anvendes til at støtte udviklingen i specifikke sektorer og på specifikke områder og skubbe på reformer i disse. Vi kan med forskellige former for budgetstøtte være med til at fremme gennemførelsen af udviklingslandenes egne udviklingsstrategier og nationale prioriteter, herunder for de sociale sektorer.

Endelig sætter vi i strategien en ambition om at tilstræbe et tæt samarbejde med andre udviklingspartnere – særligt inden for EU.

I har måske bemærket, at jeg med forslag til finanslov 2013 har lagt op til en forøgelse af de næste tilsagn til de fleste prioritetslande, der modtager generel budgetstøtte. Samlet set er tilsagnene til generel budgetstøtte på FFL 2013 20 pct. højere end på finanslov for 2012 dækkende perioden 2013-2016. Jeg vil gerne se denne stigning blive endnu større i de kommende år og har igangsat et arbejde med at fastsætte målsætninger herfor. Lad mig give et eksempel fra Burkina Faso: Landet har over de sidste ti år på trods af klimaudfordringer og uro i regionen haft en vækstrate på over 5 pct. De er lykkedes med at opnå gode resultater inden for den makroøkonomiske ramme og i den offentlige finansforvaltning. Selvom fattighedsraten er faldet og budgetstøtten har været med til at skabe resultater i de sociale sektorer, er landet stadig blandt verdens fattigste og har problemer med at opnå 2015-målene. Under mit besøg i Burkina Faso mødte jeg stor vilje til at skabe flere resultater i de næste år. Eksempelvis er IMF og Verdensbankens vurderinger faldet positivt ud de seneste år på trods af de udfordringer, Burkina Faso står over for. Jeg oplevede også opbakning til at anvende generel budgetstøtte fra oppositionen og den private sektor. Der er altså tale om et land, hvor potentialet for at opnå gode resultater med generel budgetstøtte ser ud til at overstige de risici, der er forbundet hermed. Danmark indgår i år et tilsagn på 230 mio. kr. til generel budgetstøtte til Burkina Faso for perioden 2012-2015. I 2015 har jeg lagt op til, at dette tilsagn hæves med 100 mio. kr. så der i 2015 indgås et tilsagn på 330 mio. kr.

Den generelle budgetstøtte vil fremover udgøre en større andel end hidtil af den samlede landeramme til Burkina Faso. Sådan bliver det også for de øvrige modtagere af generel budgetstøtte: Tanzania, Ghana og Mozambique. For mig giver det god mening at styrke disse landes evne til at forvalte alle ressourcer selv, så landene står bedre rustet til den dag, hvor de ikke længere modtager udviklingsbistand. Og så har budgetstøtte den fordel, at den er underlagt demokratisk, national kontrol af modtagerlandets parlament, hvilket også gør det muligt for eksempelvis civilsamfundet at få indsigt i og stille spørgsmål til prioriteringen af udviklingsmidlerne set ud fra et samlet, nationalt perspektiv. Lad mig dog i samme åndedrag tilføje, at den generelle budgetstøtte ikke vil stå alene. Vi vil stadig have et bredt engagement, hvor vi også støtter sektorer og tværgående indsatsområder såsom god regeringsførelse.

Fokus ved budgetstøtte er ofte på den del, der vedrører de egentlige finansielle overførsler. Det er sådan set naturligt nok. Men budgetstøtte består også af en række øvrige elementer: Policy-dialog, aftaler om mål og resultater og kapacitetsopbygning. Vi taler om en budgetstøtte-pakke. Dansk budgetstøtte er altid koblet sammen med støtte til kapacitetsopbygning inden for eksempelvis den offentlige finansforvaltning, skatteforvaltningen, anti-korrupsionsindsatser, civilsamfundsorganisationer mv. Civilsamfundsorganisationer er en vigtig aktør i arbejdet for at holde regeringerne ansvarlige over for deres borgere. Vi støtter organisationernes arbejde med bl.a. at bekæmpe korruption og deres arbejde for mere åbenhed i budgetprocessen. Denne del af budgetstøtten skal vi også styrke – dermed følges et øget bidrag også op med styrkede indsatser, der netop skal være med til at sikre, at midlerne forvaltes forsvarligt, og at de planlagte reformer og mål opfyldes.

Under dansk formandskab fik vi i EU i maj forhandlet os frem til rådskonklusioner om budgetstøtte. Jeg synes, at det er nogle gode rådskonklusioner, som jeg ønsker at bruge aktivt i den måde, vi giver budgetstøtte på. Jeg ønsker også at bakke op om konklusionerne ved at øge samarbejdet med EU på området.

Jeg kan godt lide, at rådskonklusionerne ser samarbejdet på dette område som kontrakter mellem parterne. I rådskonklusionerne arbejdes der med tre former for budgetstøtte: 1) God regeringsførelses- og udviklingskontrakter. Dette er at sammenligne med den generelle budgetstøtte. 2) Sektorreformkontrakter og 3) statsopbygningskontrakter - overvejende tænkt som et instrument i skrøbelige stater. Der pågår i EU og mellem EU og medlemslandene et arbejde med at beskrive disse tre former nærmere og indhøste nogle erfaringer, så man kan få nogle solide og gode retningslinjer på plads. Men overordnet er jeg glad for en tilgang, hvor man kan arbejde med budgetstøtte på mange forskellige måder. Hvordan den konkrete støtte skrues sammen - og hvor tilpasset til de nationale systemer den kan være - afhænger af den konkrete situation. Vi skal gå efter at sikre maksimal fremdrift i reformer og maksimal fremdrift i opfyldelse af målene omkring fattigdomsbekæmpelse og god regeringsførelse. Jeg synes, at en tilgang, der åbner for flere former for budgetstøtte giver rigtig god mening – dermed tager vi hensyn til landets specifikke situation og kan skrue den form sammen, der støtter bedst op om reformkræfter og samtidig formår at håndtere de konkrete risici.

Med rådskonklusionerne blev EU's kriterier for, hvilke lande der kan modtage de forskellige former for budgetstøtte, også revideret. I papiret jeg har sendt til jer forud for dette møde, er disse oplistet. Jeg noterede med tilfredshed, at EU blev forpligtet til at inddrage analysere de grundlæggende principper om menneskerettigheder,

demokratisk udvikling og retsstatsprincipper som et fast første element i afgørelsen af, hvorvidt et land kan modtage generel budgetstøtte. Derudover noterede jeg også, at transparens og en robust budgetproces blev tilføjet sammen med en generel styrkelse af anti-korruption. Dermed ser EU's kriterier nu ud til at lægge sig meget tæt op af de danske kriterier. EU laver lige nu et arbejde med at definere og beskrive kriterierne nærmere. Når de nærmere beskrivelser foreligger, vil vi nøje se, om de to sæt kriterier stadig dækker over de samme områder. Hvis det er tilfældet, finder jeg det oplagt at søge en harmonisering af kriterierne. Det vil gøre det lettere for både os og modtagerlandene, når vi ude i prioritetslandene gennemfører analyserne og har dialog om opfyldelsen af kriterierne. Men jeg vil gerne her gøre det helt klart, at det har været og fortsat vil være en suveræn national beslutning, hvorvidt vi ønsker at give generel budgetstøtte til et land – uanset hvor harmoniserede kriterier og retningslinjer er.

Diskussioner om budgetstøtte skal altid og bliver altid fulgt af en diskussion om de risici, der er forbundet med at kanalisere midler gennem de nationale systemer i udviklingslande. Jeg vil ikke gentage alle fordelene ved budgetstøtte og heller ikke de forskellige internationale evalueringers konklusioner om, at budgetstøtte bl.a. ikke er forbundet med større risiko end andre bistandsmodaliteter. Men jeg vil gerne slå fast, at det for mig er vigtigt, at Danmarks udviklingsbistand er så tilpasset til landet egne prioriteter og systemer som muligt. Det betyder, at vi skal lave en meget solid analyse af kriterier og en risikovurdering, der hjælper os til at finde ud af, om generel budgetstøtte er en mulighed, eller om vi nærmere skal øremærke midler til nogle specifikke formål. Måske er vi i en periode nødt til at kræve ekstra opsyn og kontrol, indtil systemerne er mere robuste. Og så står Danmarks nul-tolerance politik over for korruption naturligvis ved magt. I strategien forpligter vi os på at lave en nøje kortlægning af risici og klart angive, hvordan vi vil håndtere dem. Dette arbejde

foregår i tæt dialog med andre donorer – oplagt med EU og andre medlemslande, men også med Verdensbanken og andre bilaterale donorer. Vi arbejder for, at vi kan blive endnu bedre til at kortlægge og håndtere risici – og så skal vi i EU også blive endnu bedre til at afstemme dette med hinanden. Det har jeg forhåbninger om, at vi med rådskonklusionerne som indgangsvinkel godt kan komme et stykke vej med.