



FÆLLESEVALUERING AF REFORMER AF FORVALTNINGEN AF DE OFFENTLIGE FINANSER I BURKINA FASO, GHANA OG MALAWI, 2001-10



EVALUERING RESUMÉ

2012.03

Evalueringen blev sat i gang for at give svar på to overordnede spørgsmål: 1. Hvor og hvorfor leverer reformer af forvaltningen af offentlige finanser resultater? Og 2. Hvor og hvordan bidrager donorstøtte til sådanne reformer mest effektivt til resultater? Evalueringen dækker perioden 2001-10 og er baseret dels på landestudier og besøg i 2011 i Burkina Faso, Ghana og Malawi, dels på litteraturstudier samt tilgængelige data fra omkring 100 lande, heraf grundige studier af ni lande. Bag evalueringen står Den Afrikanske Udviklingsbank (AfDB) og de statslige bistandsorganisationer i Danmark (Danida) og Sverige (Sida). Evalueringen er foretaget af de britiske konsulentfirmaer Fiscus og Mokoro.

Overordnede konklusioner

Reformer af forvaltningen af de offentlige finanser i udviklingslandene fører til resultater, når tre betingelser samtidig er opfyldt: Først og fremmest skal der i udviklingslandene være en stærk politisk vilje – ikke blot til at vedtage reformerne, men også til rent faktisk at gennemføre dem. Dernæst skal reformerne afpasses efter de lokale forhold. Det nytter ikke at bruge den samme opskrift og det samme tempo i alle lande, og det er vigtigt at reformprocesserne løbende tilpasses i lyset af indhøstede erfaringer. Endelig skal udviklingslandene selv stå i spidsen for en koordineret indsats for at styre og overvåge reformprocessen.

Udviklingsbistand til reformer af forvaltningen af offentlige finanser har i adskillige tilfælde ført til resultater. Men samtidig kan det konstateres, at der ikke er nogen klar sammenhæng mellem bistand til reformer og resultater.

Det understreger, at den politiske vilje i udviklingslandene er altafgørende. Den kan påvirkes, men ikke erstattes af eksternt pres fra donorer og af internt pres fra parlamenter og civilsamfund. Når den politiske vilje til reformer er til stede, afføder det typisk også i embedsmandsapparatet stærk ledelse og vilje til reform.

Generel budgetstøtte er et effektivt redskab til at styrke reformprocessen i udviklingslande, hvor viljen til reformer er til stede, men forsøg på at fremme reformerne alene ved anvendelse af betingelser knyttet til budgetstøtte har ikke været effektivt.

Baggrund

De seneste år er der kommet større fokus på udviklingslandenes forvaltning af deres offentlige finanser. Det skyldes ikke mindst, at en stigende del af udviklingsbistanden bliver forvaltet af udviklingslandene selv, i stedet for at donorerne kanaliserer støtten igennem parallelle systemer. Det har ført til, at større dele af udviklingsbistanden ydes i form af f.eks. budgetstøtte eller sektorbudgetstøtte. Men i mange udviklingslande er de nationale systemer svage, og udviklingslandene og donorerne har derfor en fælles interesse i at styrke dem. Denne evaluering blev gennemført for at analysere de hidtidige erfaringer på området med henblik på at komme med anbefalinger til, hvordan udviklingsbistanden bedst kan styrke udviklingslandenes forvaltning af deres offentlige finanser.

Delkonklusioner

Politisk vilje altafgørende

Den politiske vilje til reformer i udviklingslandene er altafgørende for effekten af reformerne. Når den politiske vilje er til stede, fører det typisk til, at de øvrige betingelser for, at reformerne rent faktisk fører til resultater, bliver opfyldt. F.eks. at der bliver udpeget kompetente og magtfulde folk til at stå i spidsen for og koordinere reformprocessen, både i det politiske og i det administrative system, så reformerne ikke blot bliver vedtaget, men også gennemført. Den politiske vilje er også afgørende for, om reformerne tilpasses de lokale forhold og løbende justeres og opdateres. Evalueringen konkluderer i forbindelse hermed, at den politiske vilje kan påvirkes, men ikke erstattes, af opbakning til reformprocesser fra forskellige aktører som f.eks. donorerne, embedsmandsapparatet i udviklingslandene og internt, politisk pres fra parlamenter og civilsamfund.

Budgetstøtte kan sparke døren ind – hvis den er åben

Generel budgetstøtte synes at være et effektivt redskab til at støtte reformer af forvaltningen af de offentlige finanser i de udviklingslande, hvor betingelserne for succes er opfyldt. Der er en positiv og klar sammenhæng mellem den andel af bistanden, et land modtager som generel budgetstøtte, og kvaliteten af reformerne. Generel budgetstøtte understøtter regeringernes vilje til selv at finansiere reformer og deres evne og kapacitet til at gennemføre dem. Den giver regeringerne råderum til at vedtage reformer, der er afpasset lokale forhold, og den sikrer, at den eksterne støtte fokuserer på regeringens eget reformprogram. Omvendt har truslen om at tilbageholde generel budgetstøtte vist sig som et effektivt redskab til at presse reformer igennem. Reformen kan tilsyneladende ikke tvinges igennem udefra.

Begrænset effekt af direkte støtte til reformer

En tilsvarende klar sammenhæng viser sig ikke, når evalueringen analyserer effekten af donorerne direkte støtte til reformer af forvaltningen af de offentlige finanser. En af forklaringerne er, at udviklingslandene generelt mangler kapacitet på området, og at det tager tid at opbygge den. Kapaciteten kan ikke – i hvert fald ikke udelukkende – opbygges udefra, og derfor anbefaler evalueringen, at donorerne engagerer sig intensivt i den første fase af reformprocessen, men så træder et skridt tilbage og tillader, at processen får lov til at tage den tid, som omfattende reformer kræver, og at den forløber i et tempo, der er afstemt efter den lokale kapacitet.

Pas på universalløsninger

I mange udviklingslande lider reformerne af forvaltningen af de offentlige finanser stadig under, at eksterne donorer yder dårlig rådgivning og forsøger at fremme uheldige standardmodeller, som ikke er

tilpasset den lokale kontekst. Hvis reformerne skal have en effekt, skal de afpasses de lokale forhold, og de skal gennemføres på en måde, der giver mulighed for at lære af erfaringerne og justere undervejs. Evalueringen kritiserer også donorerne for at rette store dele af deres støtte mod initiativer, som landene ikke selv prioriterer højt, f.eks. tekniske forbedringer. En sådan støtte kan vise sig at være spildt, fordi finansieringen af initiativer, landene ikke selv prioriterer, forsvinder, når donorstøtten ophører.

Donorerne er selv en del af problemet

Donorerne benytter sig i deres udviklingsbistand fortsat af metoder, der undergraver udviklingslandenes nationale systemer til forvaltning af de offentlige finanser. Det sker på flere måder: Donorerne er – trods gentagne løfter – stadig ikke kommet så langt med at anvende de nationale administrative systemer i udviklingslandene. I stedet fortsætter flere af dem med at åbne egne særlige projektkonti uden om de nationale forvaltningssystemer. De mange fælles donorfonde og ”trust funds” gør også livet besværligt for forvaltningerne i udviklingslandene med deres særlige budget- og afrapporteringssystemer. Endelig generes planlægning og forvaltning af de offentlige finanser i udviklingslandene, når donorer gør alvor af deres trusler om at tilbageholde og forsinke varslat budgetstøtte., som allerede indgår i landenes budgetprocesser.

Motiverede embedsfolk kan hjælpe, men ikke trække hele læsset

Hvis reformer af forvaltningen af offentlige finanser skal have en effekt, så kræver det også stærkt lederskab og vilje fra de embedsfolk, der skal gennemføre og håndhæve reformerne. I de lande, evalueringen har analyseret, udviklede embedsmandsstandens engagement i reformprocessen sig som en naturlig følge af politikernes engagement. Omvendt var den gode vilje fra embeds-

folkene ikke tilstrækkelig til at generere politisk vilje, hvis ikke den allerede fandtes.

For teknisk for civilsamfund og parlamenter

Folkelige organisationer og parlamentarikere synes ikke at have den store indflydelse på reformerne af forvaltning

gen af de offentlige finanser. Det skyldes flere ting: Folkelige organisationer og parlamentarikere har kun begrænset indsigt og interesse i så teknisk et område. Det er heller ikke en sag, det er let at skabe folkelig opbakning bag. Hvis det skal lykkes, vil det typisk kræve et snævrere fokus, f.eks. på øget gennemsigtighed. Men evalueringen

peger også på, at det manglende pres fra civilsamfund og parlamentarikere i bund og grund skyldes, at der i landene ikke er nogen stærk tradition for at holde politikere og ledere ansvarlige.

Tre landeanalyser illustrerer de centrale konklusioner

Evalueringsholdet har gennemført nærmere studier af og besøg i tre lande: Burkina Faso, Ghana og Malawi. Alle tre lande har de seneste ti år gennemført betydelige reformprogrammer af forvaltningen af de offentlige finanser. I alt er der i hvert land brugt 60-70 mio. dollar på reformerne, og pengene er ikke kun kommet fra donorerne, men – især i Burkina Faso og Malawi – også fra de nationale budgetter. Alle tre lande har også modtaget betydelig generel budgetstøtte. Trods de mange ligheder er resultaterne af reformerne vidt forskellige.

Burkina Faso – fattigt, men reformivrigt

Umiddelbart kan det være svært at se, hvorfor lige netop Burkina Faso er blandt de lande, der har haft størst succes med at reformere forvaltningen af landets offentlige finanser. Burkina Faso er blandt verdens fattigste lande, det har få naturlige ressourcer og ligger midt inde i det tørre Vestafrika. Men Burkina Faso har over de seneste årtier gennemført vidtrækkende økonomiske reformer og oplevet større økonomisk vækst end andre lande i regionen. Siden 1991 har landet tillige nydt godt af et stabilt demokrati.

Evalueringen konstaterer, at der hos landets politiske ledelse har været en stærk reformvilje, og at reformerne har haft aktiv opbakning fra højeste sted. Det har betydet, at indflydelsesrige og kompetente politikere og embedsfolk er sat i spidsen for reformprocessen, og at de har fået stort råderum.

Evalueringen konstaterer også, at landets umiddelbare svagheder i denne sammenhæng har

været en styrke: Manglen på en stærk opposition har gjort det muligt for styret at bruge tid og kræfter på opbygningen af den offentlige forvaltning, og fraværet af alternative jobmuligheder har gjort det lettere at tiltrække og fastholde kvalificerede folk i den offentlige forvaltning.

Ghana – rigere, men knapt så reformivrigt

Ghana er langt bedre stillet end Burkina Faso. Det er rigere, ikke mindst på naturressourcer, og godt på vej til at blive et mellemindkomstland. Ghana har også et dynamisk demokrati. Landet har de seneste årtier oplevet to magtskifter ved fredelige, demokratiske valg, så der konstant er en tæt konkurrence mellem regering og opposition. Alligevel er Ghana ikke nået så langt med at reformere forvaltningen af de offentlige finanser som sit naboland mod nord, på trods af at der også her er brugt anselige summer på reformerne.

Evalueringen peger netop på Ghanas demokrati som en mulig årsag til de manglende fremskridt: Solid forvaltning af de offentlige finanser opfattes mere som et teknisk end et politisk emne, og det tiltrækker sig derfor ikke den store politiske bevågenhed. Hertil kommer, at Ghanas dynamiske private sektor gør det svært at tiltrække og fastholde kompetente folk i den offentlige forvaltning. Men årsagen til de manglende fremskridt i Ghana er ifølge evalueringen, at der ikke er tilstrækkelig politisk bevågenhed på højeste sted. Der har manglet en overordnet koordinering og opfølgning af reformprocessen, der har været præget af enkeltstående og isolerede indsatser.

Trods de beskedne resultater i Ghana kommer et af de mest vellykkede eksempler på en enkelt reform faktisk dog netop fra Ghana, og det

illustrerer, at politisk vilje og bevågenhed er altafgørende. Fra 1997 gennemførte Ghana en omfattende reform af hele sit skattesystem: Der blev indført moms, skatteopkrævningen blev effektiviseret og strammet over en bred kam, og det førte til stærkt øgede skatteindtægter. Reformerne blev støttet af DfID og Verdensbanken, men succesen skyldtes først og fremmest den politiske opbakning fra højeste sted i Ghana – oven i købet under to forskellige præsidenter fra forskellige partier. De havde alle en stærk interesse i at øge de offentlige indtægter, og det betød, at reformerne blev tilpasset de lokale forhold, og at de nødvendige justeringer på basis af de indhøstede erfaringer kunne foretages undervejs.

Malawi – fattigt og manglende udnyttelse af muligheder?

Malawi er endnu fattigere end Burkina Faso og fuldstændigt afhængigt af landbrug. Ligesom Ghana har Malawi oplevet flere magtskifter ved mere eller mindre fredelige valg, og de voldsomme magtkampe – både imellem partierne og internt i partierne – synes heller ikke her at have gavnet forvaltningen af de offentlige ressourcer. Dels har den offentlige forvaltning lav politisk bevågenhed, dels har de offentlige finanser – i endnu mere udpræget grad end i Ghana – lidt under et ”populistisk overforbrug”, der typisk har fundet sted i de tætte valgkampe. I en kort periode, 2004-09, oplevede Malawi ellers imponerende fremskridt på området, fordi det havde stor politisk bevågenhed. Men siden er det gået tilbage, og evalueringen kritiserer donorerne for ikke i tilstrækkelig grad at have udnyttet de muligheder, der var.

Anbefalinger

Evalueringen indeholder en række konkrete anbefalinger. Nogle af de centrale er:

Til donorerne/udviklingspartne:

- Afpas støtten efter den politiske vilje i partnerlandet. Hvis denne ikke er til stede, er det bedre at støtte træning i finansforvaltning og gennemførelsen af analyser, der kan være med til at øge opmærksomheden om behovet for reformer.
- Tilpas støtten så tæt som muligt til reformprogrammet i partnerlandet og undgå at forfølge enkeltstående, mere teknisk betonedede initiativer. Støttede områder bør således være en fælles forpligtelse for donorer og partnerland og, hvor relevant, støttet med budgetstøtte.

- Sørg for at bistandspolitik og -praksis understøtter reformer i forvaltningen af partnerlandets offentlige finanser bl.a. ved at anvende partnerlandets systemer og ikke opbygge parallelle administrative systemer.
- Sørg for at den rådgivning, der gives, er opdateret og tilpasset partnerlandets behov samt solidt forankret i nationale, regionale og internationale erfaringer.
- Sørg for at interne procedurer er på plads, så monitorering og evaluering løbende kan finde sted og nødvendige justeringer af reformerne gennemføres.
- Støt regionale institutioner og professionelle organisationer, der arbejder med offentlig finansforvaltning.
- Fortsæt med at give støtte til civilsamsfundsorganisationer, parlamenter og andre aktører, men det bør accepteres, at effekten af denne støtte først vil være til stede på lidt længere sigt.

Til regeringerne i udviklingslandene:

- Sørg for bred og vedvarende politisk opbakning bag reformerne af forvaltningen af de offentlige finanser, der ikke bare bør ses som et rent teknisk spørgsmål.
- Der skal være fokus på de strukturer, der er ansvarlige for koordination og ledelse af reformerne, og det er vigtigt, at der er et klart mandat og en klar ansvarsfordeling.
- De ansvarlige for gennemførelsen af reformerne skal også have kontrol over donorstøtten til reformerne og dialogen med de donorer, der yder budgetstøtte, for at sikre bedst mulig koordination.
- Både monitorering og evaluering bør indgå som centrale elementer i reformprocessen, så behov for justeringer hurtigt identificeres.
- Løbende træning i offentlig finansforvaltning bør finde sted, så der er nok personale med de relevante kvalifikationer.

DANIDAS KOMMENTARER

Evalueringen indeholder mange interessante informationer og derudover en række vigtige konklusioner og anbefalinger. Ikke mindst evalueringens stærke betoning af, at reformerne bør tilpasses de lokale betingelser for at virke. I forhold til dansk udviklingsbistand er evalueringens konklusion om, at generel budgetstøtte kan være et effektivt redskab til at støtte reformer af forvaltningen af de offentlige finanser også helt central. I den nye udviklingspolitiske strategi, "Retten til et bedre liv", der blev vedtaget i foråret, lægges der op til en øget anvendelse af budgetstøtteinstrumentet som en samlet "pakke", hvor kvaliteten af den offentlige finansforvaltning er et centralt element. En øget brug af budgetstøtte vil således kunne fremme prioritetslandenes egne

politikker og planer for gennemførelse af nationale prioriteter. Derudover er forvaltningen af offentlige finanser et vigtigt område for alle de programmer, som Danmark støtter, og hvor størst mulig tilpasning til lokale systemer søges opnået. Nedslående nok konkluderer evalueringen, at donorerne løfter om at øge brugen af landenes egne systemer generelt ikke synes at være blevet ført ud i livet.

Den overordnede konklusion vedrørende vigtigheden af politisk ledelskab og vilje til reformer er også central. Danida vil i det fremtidige arbejde i endnu højere grad basere beslutninger om støtte til reformer på analyser af den politiske opbakning og vilje i partnerlandet. Heraf følger også, at Danida vil være

parat til at reducere eller begrænse indsatsen, når den politiske vilje er lav eller fraværende. I den forbindelse vil alternative måder til at støtte gennem civilsamsfundsorganisationer blive overvejet.

Et skift af fokus i reformarbejdet til en styrkelse af det indledende diagnosearbejde og desuden på udformning af løsninger, der er tilpasset de lokale betingelser, er et af svarene på, hvordan donorerne i højere grad kan medvirke til levering af værdifuld rådgivning. Danida vil bidrage til, at analysearbejdet og den rådgivning som gives til landene i forbindelse med gennemførelse af reformer er fokuseret og samtidig med klart definerede formål og resultater.