



FÆLLESEVALUERING AF BUDGETSTØTTEN TIL TANZANIA 2006 – 2012



EVALUERING RESUMÉ

2013.05

Evalueringen undersøger effekten af den danske og internationale budgetstøtte til Tanzania i perioden 2006-2012. Evalueringens hovedformål er at vurdere, i hvilket omfang budgetstøtten har bidraget til bæredygtig vækst og reduktion af fattigdom. Den analyserer, i hvilket omfang budgetstøtten har bidraget til at udmønte den tanzaniske fattigdomsstrategi, hvordan policy-dialogen og den tekniske assistance ydet i forbindelse med budgetstøtten har påvirket den førte politik, samt hvilke langsigtede virkninger dette har haft for fattigdom og vækst i landet.

Evalueringen fandt sted fra januar 2012 til juli 2013 og var styret af EU-kommissionen, Tanzania, Irland, Holland og Danmark under ledelse af EuropeAids evalueringskontor. Den er gennemført af et konsortium bestående af ADE, ITAD og COWI i samarbejde med Fiscus Limited og REPOA.

Overordnede konklusioner

Overordnet er der opnået gode resultater med den internationale budgetstøtte til Tanzania, men langt fra alle forventninger er blevet indfriet. Evalueringen fastslår, at budgetstøtten har haft en væsentlig positiv effekt på landets økonomiske vækst, ligesom uddannelsesområdet og det såkaldte Human Development Index – FN's udviklingsorganisation UNDP's indeks for menneskelig udvikling – er blevet styrket af budgetstøtten. Tanzania har således i perioden flyttet sig fra en placering væsentligt under gennemsnittet for lande i Afrika syd for Sahara til lidt over det afrikanske gennemsnit.

Budgetstøtten har givet regeringen i Tanzania adgang til en forudsigelig og stabil finansieringskilde, som har gjort det muligt at øge de offentlige udgifter uden at øge låntagningen, og til at få landets økonomi hurtigt på benene igen efter den globale finanskrisen. Med budgetstøtten er der sket mere end en fordobling (nominelt) af udgifterne

til de seks sektorer, som er prioriteret i landets fattigdomsstrategi, først og fremmest uddannelse og infrastruktur, men også i mindre omfang sundhed, landbrug, energi, og vand.

Fremgangen har været særligt stor på uddannelsesområdet, hvor adgangen, ikke mindst for de fattigste, er blevet støt forbedret i evalueringsperioden. Uddannelsessektoren har fået tilført flest ekstra midler, med det resultat at andelen af børn, som går videre fra grundskolen (primary school) til folkeskolens sidste del (secondary school), er steget fra 20 pct. i 2006 til 54 pct. i 2012. Også vejsektoren har set en stærkt øget tilførsel af midler, hvilket har medført en udbygning af det samlede vejnet på 14 pct. fra 2008 til 2011.

Evalueringen kan derimod ikke konstatere nogen større effekt, når det gælder reduktion af fattigdom målt ved indkomst. Andelen af fattige i Tanzania opgjort på baggrund af indkomstniveau er kun faldet i beskedent omfang. Evalueringen

forklarer dette med, at budgetstøtten ikke i tilstrækkeligt omfang har fokuseret på de produktive sektorer, men på de sociale sektorer, som kun har en begrænset umiddelbar indvirkning på den indkomstbetingede fattigdom.

Budgetstøtten har haft betydning som finansieringskilde, mens den policy-dialog, som er ført mellem donorlandene og den tanzaniske regering sideløbende med budgetstøtten og den tekniske bistand, som fulgte med budgetstøtten, har været mindre effektiv. Policy-dialogen har ikke i større omfang påvirket regeringen til at gennemføre offentlige reformer, og evalueringen kan ikke konstatere nogen større effekt af den kapacitetsopbygning, som fulgte med budgetstøtten. Regeringen i Tanzania er tilbageholdende med at gøre brug af international teknisk bistand, men foretrækker at trække på lokale kræfter og forbigår dermed en mulighed for at udnytte internationale erfaringer på specifikke fagområder. Der er dog en væsentlig undtagelse, idet der er sket gode fremskridt indenfor offentlig økonomistyring, hvor en række tiltag til at sikre gennemsigtighed og kontrol med offentlige midler er blevet gennemført.

Endelig fremhæver evalueringen de forholdsvis lave transaktionsomkostninger og den høje effektivitet, der opnås med budgetstøtte. Den konstaterer, at hverken projektstøtte eller fælles finansiering (basket funding) kunne have givet lige så effektive og bæredygtige resultater, som det har været muligt med budgetstøtte. Hvis en tilsvarende finansiering skulle være ydet i form af projekt- eller programstøtte, ville transaktionsomkostningerne have været langt større.

Baggrund

Gennem det seneste årti har Tanzania oplevet nogle af de højeste vækstrater i Afrika syd for Sahara. Landet har for første gang siden uafhængigheden

oplevet langvarig, ubrudt vækst, som nu har været siden midten af 1990'erne. Den årlige vækst i bruttonationalproduktet er steget fra knap fire pct. om året i begyndelsen af 1990'erne til omkring syv pct. årligt i 00'erne.

Evalueringen omfatter den samlede budgetstøtte til Tanzania – dvs. både den generelle budgetstøtte og sektorbudgetstøtten. Den beløb sig fra 2006 til 2012 til næsten fem milliarder dollars, eller 694 millioner dollars om året. Budgetstøtten udgjorde i denne periode 14 pct. af Tanzanias offentlige budget – eller hvad der svarer til omkring en tredjedel af al donorbistand. Det placerer Tanzania i gruppe med blot tre andre lande (Burkina Faso, Mozambique og Rwanda), hvor budgetstøtte har udgjort over 10 pct. af det årlige offentlige budget i perioden 2004-2010.

Nærværende uafhængige evaluering er gennemført på vegne af Tanzanias regering og de 14 udviklingspartnere, herunder Danmark, som har ydet budgetstøtte i 2006-2012. Den baserer sig på en omfattende analyse af baggrundsdokumenter og rapporter, grundige dataanalyser – herunder økonometriske analyser – samt en bred vifte af interviews og fokusgruppesamtaler.

Et hovedformål med evalueringen er at nå frem til konklusioner og anbefalinger, der peger fremad. Den gør således status over de centrale resultater, som er opnået, samtidig med at den identificerer fejl og svagheder ved den måde budgetstøtten er blevet gennemført på, for herved at nå frem til anbefalinger for fremtiden.

Evalueringen indgår i en bredere vurdering af virkningerne af budgetstøtte på internationalt niveau. Den bygger videre på erfaringer opnået gennem evalueringer af budgetstøtte i Mali, Tunesien og Zambia, som blev gennemført i 2011.

Delkonklusioner

Effektiv og bæredygtig budgetstøtte

Budgetstøtte har vist sig som en forholdsvis effektiv støtteform. Det kan ikke fastslås med sikkerhed, hvordan den økonomiske udvikling ville have været, hvis der ikke var givet budgetstøtte. Men hvis tilsvarende midler skulle have været kanaliseret som projekt- og programstøtte, eller via fælles finansiering, ville transaktionsomkostningerne være blevet væsentligt større. Her peges der på, at de omkring 650 millioner dollars, som er ydet i årlig budgetstøtte, ville svare til at iværksætte omkring 200 yderligere projekter og fælles finansierede aktiviteter, hver med en årlig tildeling på 3-5 millioner dollars. De ekstra transaktionsomkostninger ved en sådan model ville være enorme.

Evalueringen argumenterer for, at det er vanskeligt at sikre holdbare resultater med gradvist stigende projektstøtte, hvorimod finansieringen via budgetstøtte over tid vil kunne erstattes af landets egne skatteindkrævninger, og de eksisterende planlægnings- og budgetteringsprocedurer vil kunne benyttes. Her bør det også nævnes, at det er lykkedes regeringen i Tanzania at øge skatteindtægterne betydeligt i perioden – fra 11,5 pct. af BNP i 2005/06 til 15,8 pct. i 2011/12.

Fremgang for udviklingsindeks

Tanzanias Human Development Index er steget markant fra 0,364 i 2000 til 0,466 i 2011. Human Development Index er UNDP's målestok for menneskelig udvikling, dvs. et mål for den ikke-indkomstafhængige fattigdom. Tanzania har i perioden flyttet sig fra en plads væsentlig under gennemsnittet i Afrika syd for Sahara til lidt over det afrikanske gennemsnit. Fremgangen har været særlig stor inden for uddannelse.

Budgetstøtten vurderes at have haft en væsentlig positiv effekt på Tanzanias forbedrede Human Development Index. Den har gjort det muligt for den tanzaniske regering at fastholde et højt niveau af midler til udvikling gennem perioden.

Til gengæld kan der ikke konstateres nogen større effekt, når det gælder reduktion af fattigdom, hvis man opgør dette ud fra indkomstniveau. Trods store investeringer i fattigdomsrelaterede sektorer er der kun sket en mindre reduktion i andelen af fattige. Andelen lå således på 35,6 pct. i 2001 og på 33,3 pct. i 2007 – et fald af en størrelsesorden, der ligger inden for den statistiske fejlmargen. Faldet i fattigdommen er sket i byerne, mens fattigdommen omvendt er steget på landet.

Stor vækst i uddannelse

De offentlige midler til uddannelsesområdet er blevet firedoblet siden 2000, hvilket blandt andet har bidraget til en fortsat vækst i tilgangen til grundskolen, der er blevet fordoblet i samme periode, således at 92 pct. af en årgang i dag går i skole. Andelen af elever, der fortsætter til folkeskolens sidste del, er steget fra 20 pct. i 2006 til 54 pct. i 2012.

De øgede midler til uddannelsesområdet har desuden resulteret i 40 pct. flere lærere og 33 pct. flere skoler, så fire millioner ekstra børn er kommet i grundskole og 1,2 millioner flere børn er kommet i secondary school siden 2000.

Men den store vækst i folkeskolen lægger samtidig pres på kvaliteten – og understreger behovet for at investere i kvalitetsforbedringer. Således er den gennemsnitlige beståelsesprocent i secondary school faldet til 10 pct. i 2011 – et fald fra 11,6 pct. det foregående år. Andelen, der gennemfører, trækkes ned af landsbyskolerne, hvor beståelsesprocenten er på kun 6 pct. Når antallet af elever, der består den afsluttende eksamen på de ældste klassetrin, alligevel er steget markant over tid, skyldes det en årlig stigning i elevtilgangen på 30 pct. i secondary school.

Den faldende beståelsesprocent kan delvist forklares med et øget optag af elever fra dårligt stillede befolkningsgrupper. Evalueringen peger på, at mange af de nyoptagne på skolernes ældste klassetrin er de første i deres familie

nogensinde, som har fået adgang til dette uddannelsesniveau.

Vejnettet vokser

Vejsektoren er et andet område, der har fået markant flere midler takket være budgetstøtten. Således er Tanzanias samlede vejnet – både de asfalterede veje og grusvejene – vokset fra 25.846 km i 2008 til 29.428 km i 2011. Det svarer til en forøgelse på 14 pct., samtidig med at kvaliteten af vejene er forblevet konstant trods den markante udbygning. Udbygningen af vejene ville med stor sikkerhed ikke have været mulig uden budgetstøtten.

Begrænset teknisk bistand og kapacitetsopbygning

Evalueringen konstaterer, at teknisk bistand og kapacitetsopbygning i tilknytning til budgetstøtten stort set er fraværende. Det skyldes, at budgetstøtten i Tanzania har en del år på bagen, og disse indsatser spillede en større rolle i budgetstøttens tidlige faser. Fra mange dele af regeringen meldes der om en generel træthed over for teknisk bistand, som har været en central komponent i udviklingsbistanden op gennem 1980'erne og 1990'erne. Regeringen foretrækker i dag i vid udstrækning at benytte lokal teknisk bistand, hvilket begrænser muligheden for at trække på internationale erfaringer indenfor specifikke fagområder.

Ringede effekt af policy-dialog

Den policy-dialog, som er ført mellem donorlandene og den tanzaniske regering sideløbende med budgetstøtten, ser ikke ud til at have påvirket regeringen til at gennemføre større reformer, selv om evalueringen også peger på positive initiativer i den offentlige forvaltning, blandt andet inden for korruptionsbekæmpelse.

Selv om policy-dialogen ikke er blevet udnyttet til sit fulde potentiale, påpeger evalueringen, at den i et vist omfang har påvirket den tanzaniske regerings politikker og strategier, på en måde som ikke ville have været muligt ved projekt-

og programbistand. Endvidere peges på de ofte helt urealistiske forventninger til mulighederne for gennemførelsen af reformer gennem policy-dialog.

Evalueringens konklusioner ligger på linje med tilsvarende evalueringer af budgetstøtten i Mali, Tunesien og Zambia, som også vurderer policy-dialogen som mest effektiv, når der er enighed mellem regering og udviklingspartnere om de politiske målsætninger, mens donorenes mulighed for selv at fremme nye reformtiltag er begrænset.

Begrænset reformsucces

Evalueringen peger på, at kapacitetsbegrænsninger inden for stat og forvaltningsapparat i kombination med de begrænsede bidrag, der er udgået fra policy-dialogen omkring budgetstøtten, har betydet, at svagheder i politikudviklingen og gennemførelsen af reformer på en række vigtige områder har kunnet få lov til at fortsætte. De største svagheder omfatter politikker vedrørende fattigdomsbekæmpelse, særligt inden for de produktive sektorer, på uddannelsesområdet og for visse dele af den offentlige økonomistyring, blandt andet nøglefunktioner inden for budgetudarbejdelse, budgetudmøntning og budgetopfølgning. Evalueringen gør opmærksom på, at det nuværende reformprogram ikke til fulde adresserer disse svagheder.

Der er dog visse undtagelser. Et reformprogram for den offentlige økonomistyring har løbet under hele evalueringsperioden – et program, som regeringen i Tanzania har udvist et engagement i, og hvor der er sket betydelige fremskridt, navnlig i forhold til gennemsigtighed og kontrol. En lov, der skal bekæmpe korruption, "The Prevention and Combating of Corruption Act", blev vedtaget i 2007. Ligesom The Prevention & Combating of Corruption Bureau, som er den myndighed, der har ansvar for korruptionsbekæmpelsen, er blevet markant styrket. Der er også tegn på, at den generelle budgetstøtte i kombination med målrettet projektstøtte til institutioner, der arbejder med ansvarlighed

såsom the National Audit Office, parlamentet og lokale myndigheder, har skabt øget gennemsigtighed.

Anbefalinger

Evalueringen anbefaler, at udviklingspartnerne i deres fremtidige budgetstøtte:

- Udvikler politikker og strategier for brug af forskellige bistandsformer, inklusiv budgetstøtte, som baserer sig på den viden, der nu eksisterer om deres effektivitet.
- Skaber realistiske forventninger blandt de, der administrerer budgetstøtten til den rolle, som denne støtteform kan spille for politikudvikling og monitorering i partnerregeringerne.

- Sikrer, at den praktiske håndtering af budgetstøtten lever op til partner-skabstanken og begrænser brugen af konditionaliteter og af budgetstøtten som politisk løftestang til få udvalgte emner. Derved kan mulighederne for en effektiv dialog maksimeres.
- Tilrettelægger bistandsporteføljen og den måde, hvorpå den tilknyttede bemanning og konsulentbistand organiseres, så der skabes ekspertise-områder, som understøtter en effektiv policy-dialog.

For regeringen i Tanzania anbefaler evalueringen, at man:

- Koncentrerer indsatsen omkring prioritetsområder for derved at styrke politikudviklingen inden for de områder, som har størst strategisk betydning.

- Samarbejder med udviklingspartnere om at finde innovative måder at gøre brug af lokal og international teknisk bistand til at imødegå kapacitetsbegrænsninger.
- Evaluerer sigtet med det nuværende reformprogram for den offentlige økonomistyring for at finde måder at tackle de vedvarende svagheder inden for budgetudarbejdelsen, budgetudmøntningen, og budgetopfølgningen.

Desuden indeholder evalueringen en række anbefalinger vedrørende den fremtidige tilrettelæggelse af budgetstøtten i Tanzania og samarbejdet mellem regeringen og donorerne.

DANIDAS KOMMENTARER

Danida er tilfreds med evalueringens overordnede konklusion: At budgetstøtten har haft en positiv indvirkning på den økonomiske vækst, at den har medvirket til at skabe bedre resultater i visse sektorer og har forbedret Tanzanias Human Development Index. Endvidere ser Danida positivt på konklusionen om, at midlerne fra budgetstøtten har banet vej for, at regeringen i Tanzania har kunnet fastholde et højt niveau af midler til udvikling og investeringer inden for udvalgte sektorer uden samtidig at øge låntagningen.

Det er også opmuntrende, at evalueringen ser tegn på fremgang, hvad angår reformer af den offentlige økonomistyring, navnlig i forhold til øget gennemsigtighed og kontrol. Det samme gælder evalueringens konstatering af, at andre støtteformer, som projektstøtte eller fælles finansiering, ikke kunne have givet lige så effektive, omkostnings-effektive og bæredygtige resultater, som det har været muligt med budgetstøtte.

Danida bemærker imidlertid, at mens der er opnået fremskridt for den ikke-indkomstafhængige fattigdom, har evalueringen ikke kunnet konstatere nogen effekt, når det gælder reduktion af fattigdom målt ved indkomst. Evalueringen forklarer dette med et stort fokus på de sociale sektorer, som har en begrænset umiddelbar indvirkning på den indkomstbetingede fattigdom, på bekostning af indsatsen på de produktive sektorer.

Danida finder fraværet af en effektiv policy-dialog og de begrænsede fremskridt for centrale politiske reformer meget skuffende. Ydermere er det – til trods for at regeringen og udviklingspartnerne har indledt samtaler på højt niveau om kampen mod korruption – ikke tydeligt, at regeringen skrider til konkret handling på anti-korruptionsområdet. Danida vil forstærke indsatsen for at styrke dette.

Danida ser den manglende effekt på den indkomstafhængige fattigdom som en vigtig lektie, som ikke må glemmes, uanset den positive udvikling for den ikke-indkomstbetingede fattigdom. Videre finder Danida det skuffende, at evalueringen ikke i tilstrækkelig grad tager fat på spørgsmålet om stigende ulighed. I en tid med stærk økonomisk vækst og betydelig budgetstøtte findes de rette mulighedsbetingelser for at tage seriøst fat på fattigdomsspørgsmålet, hvis der havde været politisk vilje til det. Danmark vil fortsætte med at advokere for dette i policy-dialogen.

Evalueringens konklusioner og anbefalinger bakkes op af Tanzanias regering, der har nedsat en arbejdsgruppe til at give bud på, hvordan anbefalingerne effektivt kan indarbejdes i den fremtidige udmøntning af budgetstøtten. Desuden har gruppen af budgetstøtte donorer i Tanzania udarbejdet et fælles forslag til opfølgning.