

## **Evalueringstudie 2014/1: Gennemgang af budgetstøtteevalueringer**

### **Resumé**

#### **Baggrund**

I slutningen af 1990'erne afløstes betalingsbalancebistand og bistand til strukturtilpasning gradvis af budgetstøtte. I de seneste 15 år har budgetstøtte været en fremherskende bistandsform blandt bistandsorganisationer og modtagerlande.

I 2006 fremlagdes et omfattende evalueringstudie af flere lande og flere bistandsorganisationer med fokus på budgetstøttens første år indtil 2004. Siden da har budgetstøtten undergået flere ændringer, og der er sket nye udviklinger i anvendelsen af denne form for bistand. Også evalueringsmetoderne er blevet yderligere forbedret.

Der er i løbet af de seneste år udarbejdet en række nye evalueringstudier af budgetstøtte, herunder et antal landeevalueringer og evalueringer af specifikke bistandsorganisationers budgetstøtte, hvortil kommer studier med fokus på bestemte aspekter af denne form for bistand.

Nærværende studie gennemgår disse evalueringer og studier og fremdrager almene konklusioner og erfaringer af mulig nytte for fremtidige beslutninger om hvorvidt, hvornår og hvordan, der kan ydes budgetstøtte. Gennemgangen omfatter syv landestudier, fire organisationsspecifikke evalueringer og to tematiske studier. Disse studier dækker i det store og hele budgetstøtte indtil 2009 og i nogle tilfælde indtil 2012, dvs. fem til otte år mere end studiet fra 2006.

#### **Budgetstøttens effekt**

I de fleste tilfælde er den overordnede målsætning for budgetstøtten reduktion af fattigdom gennem en kombination af økonomisk vækst, omfordeling og offentlige ydelser med fokus på de fattige. Evalueringerne tyder i bedste fald på, at der er en svag sammenhæng mellem budgetstøtte og fattigdomsreduktion. I de fleste tilfælde er konklusionen, at koblingen mellem budgetstøtte på den ene side og økonomisk vækst og reduktion af indkomstfattigdom på den anden side er usikker og vanskelig at påvise på grund af manglende data, lang tidsforskydning mellem udbetaling af budgetstøtten og dens virkninger og forekomsten af talrige eksterne faktorer. I de lande hvor fattigdomsreduktion har fundet sted er den således vanskelig at tilskrive budgetstøtten, hvilket i høj grad skyldes, at der i landene ofte savnes sammenhængende vækststrategier med fokus på fattigdomsreduktion.

Budgetstøtte har spillet en vigtig rolle i den øgede adgang til offentlige serviceydelser, især i de sociale sektorer i mange lande. I nogle tilfælde har der været tale om meget betydelige

forbedringer på dette område, og det har medvirket til at formindske den ikke-indkomstbaserede fattigdom. Budgetstøtten har leveret de nødvendige ekstra økonomiske midler til at finansiere den gradvis stigende adgang til offentlige serviceydelser. Kvaliteten af de offentlige ydelser er dog for det meste uændret – og i nogle tilfælde muligvis forringet på grund af den hurtige udvidelse af adgangen til ydelserne. Der er kun sket begrænsede fremskridt hvad angår udfordringen med at få større finansielle resurser omsat til en bedre kvalitet i serviceydelserne.

Makroøkonomisk stabilitet og et lavt renteniveau fremmer økonomisk vækst. De finansielle midler, der ydes via budgetstøtten, har hjulpet de fleste modtagerlande med at opretholde makroøkonomisk stabilitet ved at begrænse underskuddet på de offentlige finanser, samtidig med at udgifterne til de sociale sektorer er i sat i vejret. For nogle få landes vedkommende har budgetstøtten hovedsagelig bidraget til at mindske den indenlandske gæld og reducere renteniveauet. Ingen studier tyder på, at budgetstøtte er trådt i stedet for landenes egen skatteopkrævning. På den anden side er der heller ikke tegn på, at budgetstøtten har haft nogen væsentlig effekt på denne skatteopkrævning.

De lande, der modtager budgetstøtte, har i almindelighed forbedret deres offentlige finansforvaltning. Det skyldes både den mere omfattende brug af landenes finansforvaltningssystemer til kanalisering af budgetstøtten sammenlignet med andre bistandsformer, og at der i dialogen og i opstillingen af resultatkrav i høj grad fokuseres på forbedring af finansforvaltningen. Parallele indsatsen til opbygning af kapacitet har også spillet en rolle for disse forbedringer.

Andre aspekter af god regeringsførelse er ikke i samme grad blevet påvirket af budgetstøtte. Budgetstøttens effekt på korruption er et omdiskuteret spørgsmål, men der er ikke megen dokumentation til støtte for udsagn om hverken positiv eller negativ effekt. Menneskerettigheder, borgerlige rettigheder, retssikkerhed og demokratisk ansvarlighed er kommet til som underliggende forudsætninger for budgetstøtte, om end ikke alle bistandsorganisationer lægger lige meget vægt på dem. Undertiden har der været modstrid mellem fremme af disse grundlæggende værdier på den ene side og målsætningen om økonomisk vækst og fattigdomsreduktion på den anden side. Dette rejser spørgsmålet om, hvordan hver enkelt bistandsdoner vægter de forskellige mål, især fordi suspension af budgetstøtte altid har været forbundet med stridigheder om de underliggende principper og aldrig med utilfredsstillende resultater hvad angår reduktion af fattigdom. Udviklingspartnernes forskellige tilgange til disse problemstillinger har tendens til at underminere donorharmonisering og vanskeliggøre policy-dialogen. Udviklingspartnernes forsøg på at presse policy-ændringer igennem via dialog og opstilling af betingelser udgør en fare for det nationale ejerskab og har sjældent været nogen succes.

Policy-dialog har kun haft ringe, om nogen, indflydelse på et modtagerlands politik. I de fleste lande har dialogen fokuseret på forhandling om og overvågning af resultatkrav og forudsætninger for udbetaling, og det har skabt spændinger, som vanskeliggør en åben dialog om løsninger på hindringer for økonomisk vækst og levering af offentlige ydelser. Dialogen fungerer kun godt, når den er baseret på tillid mellem landets myndigheder og udviklingspartnerne og på en grundlæggende enighed om de overordnede rammer.

Budgetstøtten har bidraget til fremskridt inden for Paris-erklæringens forpligtelser til bistandseffektivitet, om end i mindre omfang end ventet. Harmoniseringen blandt udviklingspartnerne er blevet fremmet ved oprettelse af multi-donor samarbejde om budgetstøtte; ligeledes er der sket en større grad af tilpasning af bistanden til modtagerlandenes politik. Når det gælder styrket nationalt ejerskab, er fremskridtene mere ujævne; det nationale ejerskab påvirkes negativt af forsøg fra udviklingspartnernes side på at påvirke modtagerlandets politikudvikling og dets bestræbelser på at gennemføre de fastlagte politikker. Lande, som kun i begrænset omfang er afhængige af budgetstøtte, dvs. primært mellemindkomstlande, og hvor der kun er et mindre antal udviklingspartnere involveret, kan opnå en bedre fungerende budgetstøtte i kraft af deres stærkere ejerskab og en enklere harmonisering mellem udviklingspartnerne.

Budgetstøtte forbindes med en højere grad af forudsigelighed end andre bistandsformer, men er samtidig en bistandsform med høj risiko for modtagerlandet, idet problemer med de underliggende principper kan føre til betydelig reduktion eller suspension af budgetstøtten.

Der har vist sig at være betydeligt mindre transaktionsomkostninger forbundet med budgetstøtte sammenlignet med ikke-programbaserede indsatser af tilsvarende finansielt omfang, men ikke når der sammenlignes med andre programbaserede tilgange. Transaktionsomkostningerne er imidlertid stadig betydelige for både udviklingspartnere og modtagerlande, og der er store muligheder for at formindske dem.

### **Erfaringer til brug for fremtidig budgetstøtte**

Udviklingspartnerne må sætte deres forventninger til virkningen af budgetstøtte ned til et mere realistisk niveau. De bør undlade at overlæse budgetstøtteindsatserne med et stort antal målsætninger, resultatmål og forudsætninger for udbetaling.

Budgetstøtte kan være et effektivt instrument, når udviklingspartneren og modtagerlandets myndigheder er enige om de vigtigste politikker og prioriteter for de statslige udgifter. Men policy-dialog leder næppe til policy-ændringer, med mindre modtagerlandet specifikt efterspørger ekspertise og erfaringer fra udviklingspartnerne til løsning af bestemte problemer.

Det er tvivlsomt, om brugen af særlige præstations-trancher i noget væsentligt omfang giver udviklingspartnerne større indflydelse på modtagerlandets politikker eller spiller en rolle som

incitament til bedre præstationer. Samtidig er der negative effekter på forudsigelighed og andre aspekter af bistandseffektivitet.

Budgetstøtte kan medvirke til at udvide adgangen til offentlige serviceydelser uden at øge budgetunderskuddet eller bringe den makroøkonomiske stabilitet i fare. Den udvidede adgang kan have en positiv virkning på ikke-indkomstmæssige fattigdom og i det lange løb skabe basis for økonomisk vækst og reduktion af indkomstfattigdom, men en sådan effekt kan sandsynligvis ikke måles inden for de tre til fem år, som er den typiske varighed af det enkelte budgetstøttetilslag. Desuden afhænger resultaternes bæredygtighed af kontinuerlig finansiering og dermed af udviklingspartnernes exitstrategier – og disse har ikke været udarbejdet eksplicit.

De fleste modtagerlande mangler fortsat at forholde sig til, hvordan kvaliteten af de offentlige serviceydelser kan forbedres. Det kræver, at der ses nærmere på forvaltningen af de menneskelige og materielle resurser – herunder effektiviteten i de bureaukratiske hierarkier og incitamenterne hos dem der skal levere ydelserne – med det formål at koble yderligere finansiering med den faktiske levering af offentlige ydelser. Eksperimenter med nye politikker og forsøg på at løse kvalitetsproblemer kunne støttes gennem dialog mellem sektoreksperter hos modtagerlandet og udviklingspartnerne, kombineret med målrettet faglig rådgivning og kapacitetsopbygning, helst inden for rammerne af sektorbudgetstøtte. Noget sådant kan også være en frugtbar brug af budgetstøtte i lande med begrænset bistandsafhængighed, hvor der er statslige indtægter til rådighed til udvidelse af vellykkede pilotindsatser.

Dialog i forbindelse med generel budgetstøtte og kapacitetsopbygning er til gengæld bedst egnet til at drøfte makroøkonomiske spørgsmål og budgetstyring på højt niveau – herunder sektorallokeringer- såvel som reformer af den offentlige forvaltning på tværs af sektorerne, som for eksempel forbedringer i finansforvaltningssystemerne og indsatser mod korrupcion.

Bistandsorganisationerne bør udvælge nogle få sektorer, hvor de har en komparativ fordel og er i stand til konsekvent at levere input af høj kvalitet i en dialog om løsninger på sektorernes problemer. Det gælder i særdeleshed de mindre organisationer.

Respekt for menneskerettigheder og borgerlige rettigheder, opretholdelse af demokratisk ansvarlighed og andre aspekter af god regeringsførelse kan være legitime betingelser for iværksættelse af budgetstøtte, men det er urealistisk at opstille dem som mål for forandringer under et budgetstøtteprogram. Policy-dialog og opstilling af betingelser fremmer sandsynligvis ikke politiske reformer eller ændrer landets prioriteter, idet finansielle incitament er sjældent er virkningsfulde på områder, hvor der er konflikt i forhold til kulturelle præferencer og politiske magtstrukturer, og der derfor ikke er opbakning hos den politiske elite. Det kunne være nyttigt med retningslinjer for udviklingspartnernes operative medarbejdere, i hvordan de bør forholde sig individuelt og kollektivt til tilbageskridt i de underliggende principper.

Udviklingspartnerne bør udvise fleksibilitet i tilfælde af overtrædelse af de underliggende principper i skrøbelige lande, hvor sociale og politiske rettigheder ofte rammes af tilbageskridt. En stabil og forudsigelig budgetstøtte kan være afgørende vigtig for udviklingen af funktionel regeringsførelse i sådanne skrøbelige situationer, idet andre finansieringskilder kan være få og flygtige.

Faglig bistand og kapacitetsopbygning er fortsat vigtige ingredienser i budgetstøtte og kan udmærket leveres som særskilte, men tilknyttede indsatser. Dette har været mest effektivt i forbindelse med forbedring af offentlig finansforvaltning.

Der er behov for en større indsats for at kommunikere budgetstøttens stærke sider og dens resultater i forhold til offentligheden i både donor- og modtagerlandene. I modtagerlandene kan noget sådant fremme befolkningens deltagelse i den offentlige politiske debat. I donorlandene vil det kunne afkoble opbakningen bag budgetstøtte fra enkeltsager om misbrug af offentlige midler og i stedet understrege budgetstøttens langsigtede mål om opbygning af institutioner.