

COVER NOTE - COUNCIL FOR DEVELOPMENT POLICY

AGENDA ITEM 4

- | | |
|---|--|
| 1. OVERALL PURPOSE | For discussion |
| 2. TITLE: | Nye overordnede retningslinjer for budgetstøtte samt kriterier i Danmarks udviklingssamarbejde |
| 3. PRESENTATION FOR PROGRAMME COMMITTEE | N/A |

4. EXECUTIVE SUMMARY

Danmarks udviklingssamarbejde skal fremme resultater, styrke landenes ejerskab og styrke demokratiet gennem bl.a. øget parlamentarisk kontrol med finanserne. Derfor ønsker Danmark at brugen af budgetstøtte skal styrkes. Der vil i endnu højere grad blive sat fokus på en aftale om levering af konkrete resultater og hvor relevant en klar sammenkobling mellem udbetalinger af budgetstøtte og konkrete resultater. Gennem en bedre harmonisering af budgetstøtte kan EU stå stærkere på den globale scene og i den konkrete dialog i prioritetslandene, hvilket også vil stille Danmark stærkere. For at fremme dette og for generelt at mindske transaktionsomkostningerne for modtagerlandet er Danmarks kriterier for, hvornår et prioritetsland kan modtage budgetstøtte fra Danmark harmoniseret med EU's nye kriterier herfor. Pakken omkring indgåelse af en udviklingskontrakt (generelle budgetstøtte) skal styrkes. Det finansielle element er vigtigt, men de øvrige elementer, der består af policy-dialog, aftaler om mål og resultater, monitorering, kapacitetsopbygning mv. er tilsammen helt afgørende for, at instrumentet virker. Udviklingskontrakterne skal i højere grad hænge sammen med programmerne for god regeringsførelse, herunder anti-korruption og styrkelse af demokratiske strukturer, inkl. det civile samfund.

5. STRATEGIC QUESTIONS FOR THE COUNCIL FOR DEVELOPMENT POLICY

1. Kontrollen med det nationale budget gennem såvel det nationale parlament som civilsamfundet er afgørende for en effektiv og bæredygtig kontrol med budgettet og herunder med budgetstøtten. Hvordan kan disse elementer styrkes yderligere?
2. Der vil i fremtiden blive sat endnu skarpere krav til opnåelse af resultater og betalingen af budgetstøtten kan for en større del kobles an til levering af de aftalte resultater. Hvordan ser medlemmerne denne udvikling?

3. Ændringen af kriterierne for budgetstøtte afspejler en bedre harmonisering med EU's kriterier. Finder medlemmerne, at kriterierne er udtryk for en passende balance mellem demokrati-relaterede mål og tekniske mål relateret til institutionel kapacitet?

Overordnede retningslinjer og nye kriterier for anvendelse af budgetstøtte i Danmarks udviklingssamarbejde

- Danmarks udviklingssamarbejde skal fremme resultater, styrke landenes ejerskab og styrke demokratiet gennem bl.a. øget parlamentarisk kontrol med finanserne. Derfor ønsker Danmark at brugen af budgetstøtte skal styrkes.
- Kriterierne for, hvornår et prioritetsland kan modtage budgetstøtte fra Danmark, er harmoniseret med EU's nye kriterier herfor.
- Pakken omkring indgåelse af en udviklingskontrakt (generelle budgetstøtte) skal styrkes. Udviklingskontrakterne 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 bistandsformer.

For at understrege den aftale der indgås mellem Danmark og et prioritetsland, når der ydes budgetstøtte, vil Danmark fremover indgå udviklingskontrakter (generel budgetstøtte), sektorkontrakter (sektorbudgetstøtte) og statsopbygningskontrakter. Denne terminologi lægger sig op af EU's terminologi, som det blev vedtaget med Rådskonklusioner i maj 2012.

Danmark giver på nuværende tidspunkt generel budgetstøtte til Tanzania, Mozambique, Ghana og Burkina Faso¹. Danmark har haft langvarige, solide partnerskaber med disse lande, hvor budgetstøtten har vist sig som et godt instrument til at skabe fælles resultater. Der lægges op til, at generel budgetstøtte fremover skal udgøre en større andel af den samlede landeramme i de prioritetslande, hvor forudsætningerne er til stede, og samarbejdet fungerer. Der bliver løbende foretaget vurderinger² af alle prioritetslande. Udover generel budgetstøtte påtænkes også fortsat at yde en væsentlig del af den bilaterale bistand i form af sektorbudgetstøtte og budgetstøttelignende bistandsformer.

¹ Den generelle budgetstøtte til Mali er pt. suspenderet pga. situationen i landet. Derudover har også Vietnam og Benin modtaget generel budgetstøtte, men udviklingssamarbejdet med disse lande er under udfasning.

² Disse vurderinger baseres bl.a. på analyser fra Verdensbanken og IMF.

Budgetstøtte udbetales på baggrund af en aftale mellem modtagerlandets regering og donorerne om resultater. Typisk er den største del af udbetalingen en såkaldt fast overførsel, der ikke beskæres med mindre der er tale om korrupsionsskandaler, markant politisk ustabilitet mv. som giver anledning til suspendering af hele budgetstøtten. Den mindre del af udbetalingen følger en evaluering af leveringen af de aftalte resultater. Danmark støtter op om arbejdet med i endnu højere grad at knytte udbetaling af budgetstøtte op til levering af aftalte resultater. Der vil i de fremtidige udviklingskontrakter og sektorkontrakter blive lagt forøget vægt på aftaler om konkrete resultater og afhængig af den nationale kontekst en større andel af udbetalingen koblet sammen med levering af disse resultater. Danmark vil aktivt engagere sig i udviklingen af nye værktøjer såsom 'Payment for Results' (Verdensbanken) og 'Budget Support Results Compact' (DfID).

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 arbejde sammen om de grundlæggende principper omkring menneskerettigheder, retsstat og demokrati. Derudover forpligtes EU til at styrke indsatsen mod korrupsion. 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 former: i) God regeringsførelses- og udviklingskontrakter, ii) sektor-reformkontrakter og iii) statsopbygningskontrakter. 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's kriterier for budgetstøtte også udbygget. Kriterierne for budgetstøtte omfatter følgende:

- Grundlæggende principper (menneskerettigheder, demokratisk udvikling og retsstatsprincipper.)
- Solide nationale politikker og planer.
- En stabil makroøkonomisk ramme.
- Forvaltning af offentlige finanser.
- Gennemsigtighed og kontrol med budgettet.

For at have samme udgangspunkt for vurderingen af, hvilke lande vi vil indgå udviklings- og sektorkontrakter med, vil Danmark fremover benytte samme kriterier som EU. Dette sikrer en mere harmoniseret tilgang og gør det lettere for samarbejdslandet kun at skulle forholde sig til et sæt kriterier. Disse nye kriterier lægger sig meget tæt op af de hidtidige 10 danske kriterier for budgetstøtte. En nærmere uddybning af de nye kriterier er at finde i annex A og de gamle kriterier findes i annex B. Danske mærkesager om menneskerettigheder og anti-korrupsion er styrket i EU's

nye kriterier og retningslinjer. Der er med andre ord i forhandlingsprocessen omkring rådskonklusionerne sket en bevægelse fra EU's side, hvor de er kommet tættere på mange medlemslandes kriterier og regler for budgetstøtte. 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. Ligeledes vil beslutning om udbetaling af budgetstøtte være en national beslutning, om end der i reglen vil blive søgt en koordineret tilgang med andre donorer.

Der er risici forbundet med brugen af budgetstøtte – som der er med alle andre former for bistand. Evalueringer³ 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 end ved andre bistandsformer. Dette skyldes bl.a., at budgetstøtte indebærer en tæt dialog med modtagerlandet omkring budgettets anvendelse samt opfølgning ved mistanke om korruption. Samtidig viser en evaluering fra 2012⁴, at generel budgetstøtte er et effektivt redskab til at støtte reformer af forvaltningen af de offentlige finanser samt, at der er en positiv og klar sammenhæng mellem den andel af bistanden et land modtager som generel budgetstøtte og kvaliteten af reformerne. 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 en vurdering af de mål og resultater, der i hvert tilfælde kan opnås. Samtidig er det vigtigt nøje at vurdere risici og klart angive, hvordan disse vil blive håndteret. Risikohåndtering er en prioritet for Danmark, og der vil blive lagt vægt på, at den kommende samlede ramme for risikohåndtering også vil være anvendelig for budgetstøtte. Det skal her understreges, at Danmarks nul-tolerance princip over for korruption er der ikke lavet om på.

'Pakken' omkring budgetstøtte

Som instrument udformes Danmarks udviklingskontrakter som en samlet "pakke" med et antal elementer, som skal spille sammen. Det finansielle element er vigtigt, men de øvrige elementer, der består af politikdialog, aftaler om mål og resultater, monitorering, kapacitetsopbygning og udnyttelsen af koblinger til andre indsats i landet er tilsammen helt afgørende for, at instrumentet virker. Det sker i praksis ved, at udviklingskontrakterne indeholder eller suppleres med støtte til kapacitetsopbygning indenfor den offentlige finansforvaltning såsom skatteforvaltningen og anti-korruption samt til civilsamfundets kontrolfunktion mv. Danmark lægger også vægt på styrkelse af parlamenternes rolle så de er i stand til at udøve den fornødne parlamentariske kontrol med regeringernes forvaltning af samfundets midler. Danmark vil samtidig støtte mekanismer, der skal sætte borgerne i stand til at holde regeringen til ansvar for resultater og for anvendelse af statens budget. Dette vil ikke mindst ske gennem støtte til folkelige organisationers aktiviteter for at holde

³ 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.

⁴ Fællesevaluering af reformer af forvaltningen af de offentlige finanser i Burkina Faso, Ghana og Malawi 2001-10, udgivet i 2012. Udarbejdet i fællesskab med Den Afrikanske Udviklingsbank, Sverige og Danmark.

regeringen ansvarlig, og som led i dette støtte til kapacitetsopbygning af disse organisationer.

Hvor de helt overordnede forudsætninger og mål for at yde budgetstøtte står fast, vil de konkrete mål for budgetstøtten blive defineret baseret på de nationale udviklings- og fattigdomsreduktionsstrategier, der støttes. Som en del af kontrakten om budgetstøtte indgår en konstruktiv og kritisk dialog – såvel i den dialog, som knyttes til budgetstøtten, som i Danmarks løbende politiske dialog med landet - om både indtægts- og udgiftssiden af det offentlige budget, herunder om mobilisering af skatteindtægter og prioritering af sociale sektorer. Udover fordelingspolitik kan dialogen dreje sig om kvaliteten af de sociale serviceydelser og knytte an til Danmarks eller andre donorerers arbejde i sektorerne, herunder med konkrete resultatmål for de sociale sektorer. Danmark vil styrke indspil i den overordnede dialog vedrørende indtægtssiden af budgettet, herunder fra skatter og afgifter. Emner som fordelingspolitik og indfrielse af rettigheder vil også udgøre et centralt element i dialogen.

Baggrund: 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 2011⁵. Evalueringerne viser bl.a.:

- at budgetstøtte har haft klare gevinster, f.eks. ved at understøtte gennemførelsen af landenes fattigdomsstrategier og styrke makroplanlægning, politikdialog og offentlige finanssystemer. Ved at finansiere statens budget har budgetstøtte bidraget til den fattigdomsbekæmpelse, der er fundet sted om end budgetstøttens omfang⁶ har været for lille til, at man kan bevise en direkte sammenhæng;
- at korruption ikke udgør en større risiko i forbindelse med budgetstøtte end ved andre bistandsformer;
- 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 være med til at igangsætte, understøtte og implementere 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;

⁵ 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.

⁶ Generel budgetstøtte har aldrig udgjort mere end ca. 5 % af den samlede globale bistand.

- 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 støtten har været optaget af tekniske emner, som f.eks. finansforvaltning og antikorrupsion, frem for af de væsentlige politiske emner i sektoren, herunder fordelings spørgsmål. 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.

Annex A: De nye kriterier for budgetstøtte

Kriterierne er de samme, som EU har opstillet. Indhold og omfang af det samlede budgetstøtteprogram beror dog på en konkret, national vurdering på grundlag af budgetstøttekriterierne. Der er ikke nogen automatik i tildelingen af budgetstøtte. Kriterierne for generel budgetstøtte omfatter:

- 1. Grundlæggende principper omfattende menneskerettigheder, demokratisk udvikling og retsstatsprincipper.**
- 2. Solide nationale politikker og planer for fattigdomsbekæmpelse, god regeringsførelse og bæredygtig udvikling.**
Politisk vilje og rimelig kapacitet i den offentlige sektor til at implementere politikker og reformplaner. Partnerskabet mellem donor og modtagerland, herunder erfaringerne fra hidtidige samarbejde.
- 3. En stabil makroøkonomisk ramme.**
Politikker for økonomi- og finansforvaltning er på plads og af rimelig kvalitet og mulighed samt vilje og evne til at styre økonomien. Fokus på indtægtsiden i budgettet.
- 4. En rimelig kvalitet og kapacitet i den offentlige økonomiforvaltning.**
Budgetdisciplin, budgettering i overensstemmelse med nationale prioriteter, fokus på anti-korruption, forudsigelighed og gennemsigtighed. Kontrolmekanismer i budgetudførelsen såsom regnskabsaflæggelse, rapportering og eksternt gennemsyn og revision.
- 5. Gennemsigtighed og kontrol med budgettet.**
En budgetproces med information om budgettet så parlamentet, revisorer, lokale myndigheder, civilsamsfundsorganisationer og medier kan analysere budgettet og stille de ansvarlige til regnskab for prioriteringerne heri. Tilstedeværelse af nationale kontrolstrukturer.

Hvorvidt der skal tilbydes en udviklingskontrakt baseres på en samlet vurdering af kriterierne, hvor de forskellige landekarakteristika vil påvirke vægtning af kriterierne i det konkrete tilfælde. Såvel politikker, planer og reformers kvalitet samt modtagerlandets vilje og styrke til at sikre gennemførelse af vanskelige politiske reformer vil indgå i den samlede vurdering. Der kan dermed ydes budgetstøtte, selvom vurderingen af et givent lands indsats ikke er positiv i relation til samtlige kriterier. Kriterier er en check-liste af forhold, som skal underkastes en konkret vurdering i forbindelse med valget af bistandsmodalitet. Der er ikke tale om en skala med definerede grænser eller mål for, hvornår et kriterium er opfyldt.

Samlet gælder det, at valget af bistandsform ikke alene beror på en vurdering af landets forvaltningskapacitet, men i sidste ende vil være en national, politisk afgørelse, der også kan tage hensyn til andre faktorer såsom en vurdering af, hvordan den danske bistand kan have den største gennemslagskraft.

Annex B: De tidligere 10 kriterier for budgetstøtte

Disse kriterier vil blive afløst af de nye kriterier opstillet i annex A. Dette forventes at ske med virkning fra 1. april 2013.

Indhold og omfang af det samlede budgetstøtteprogram beror på en konkret vurdering på grundlag af de ti budgetstøttekriterier, jfr. neden for, og der har ikke været nogen automatik i tildelingen af budgetstøtte. De ti kriterier for generel budgetstøtte omfatter:

Regeringsførelse

1. God regeringsførelse omfattende et minimum af respekt for menneskerettigheder, fri presse, pluralistisk demokrati og retsstatsprincipper, herunder uafhængighed for den dømmende magt.
2. Ansvarlig korruptionsbekæmpelse med tiltag inden for såvel forebyggelse som kontrol og opfølgning.

Fattigdomsreducerende politik

3. En solid strategi for fattigdomsbekæmpelse og vilje til gennemførelse.
4. Gode erfaringer med udviklings samarbejdet generelt og budgetstøtte specifikt; samt løbende dokumentation af konkrete udviklingsresultater.

Nødvendig offentlig økonomiforvaltning

5. Finanslovsproces med offentliggørelse af budget og regnskab og drøftelse i parlamentet.
6. Regler for offentlige indkøb er af international standard.
7. Tilstedeværelse af en uafhængig rigsrevisionsfunktion eller lignende kontrolfunktion.
8. Ekspertvurdering af kvalitet og kapacitet i den offentlige økonomiforvaltning.

Partnerskab mellem donorer og modtagerland

9. Gensidig efterlevelse af aftalte forpligtigelser.
10. Enighed blandt alle budgetstøttedonorerne om tilgang, herunder regler for overførsel og monitorering, samt betingelser for generel budgetstøtte.

Der er ikke tale om "enten - eller" kriterier. Hvorvidt der skal ydes generel budgetstøtte baseres derfor på en samlet vurdering af kriterierne, hvor de forskellige landekarakteristika vil påvirke vægtning af kriterierne i det konkrete tilfælde. Modtagerlandets vilje og styrke til at sikre gennemførelse af vanskelige politiske reformer vil indgå med vægt i den samlede vurdering. Der kan efter de nuværende retningslinjer også ydes budgetstøtte, selvom vurderingen af et givent lands indsats ikke er positiv i relation til samtlige kriterier. De 10 kriterier er en check-liste af forhold, som skal underkastes en konkret vurdering i forbindelse med valget af bistandsmodalitet. Der er ikke tale om en skala med definerede grænser eller mål for, hvornår et kriterium er opfyldt.

Udover denne vurdering indgår også modtagerlandets makroøkonomiske situation og evne til at styre økonomien i vurderingen af, om et programsamarbejdsland kan modtage budgetstøtte. Samlet gælder det dog, at valget af bistandsform ikke alene beror på en vurdering af landets

forvaltningskapacitet, men også på andre faktorer såsom en vurdering af, hvordan den danske bistand kan have den største gennemslagskraft.