



# Budsjettstøtte

Godkjent av NORADs direktør april 2002



**NORAD**

DIREKTORATET FOR  
UTVIKLINGSSAMARBEID  
NORWEGIAN AGENCY FOR  
DEVELOPMENT COOPERATION

## Innhold:

<a href="#"><u>Bakgrunn og sammendrag</u></a> .....	2
<a href="#"><u>Hva skiller budsjettstøtte og andre former for bistand?</u></a> .....	3
<a href="#"><u>Hvorfor gå over til budsjettstøtte?</u></a> .....	5
<a href="#"><u>Praktiske erfaringer med budsjettstøtteprogrammer</u></a> .....	7

## Bakgrunn og sammendrag

### Økt aktualitet for budsjettstøtte

Den økte aktualiteten for budsjettstøtte som bistandsform skyldes flere forhold. Allerede for 10-15 år siden vokste det fram en erkjennelse av at bistand basert på enkeltprosjekter hadde ført til en lang rekke problemer i mange av de viktigste mottakerlandene. Det ga blant annet støtet til en debatt om mottakeransvar og bærekraft i bistanden som førte fram mot internasjonal enighet om nye prinsipper som ble kalt Comprehensive Development Framework (CDF). CDF ga i sin tur støtet til en klarere formulerte standpunkter i mottakerlandene. Deretter kom HIPC<sup>1</sup>-prosessen for gjeldslette i mange av de fattigste landene. Diskusjonen om hvordan de frigjorte ressursene fra gjeldsletten skulle brukes til å bekjempe fattigdom ga ny fokus på CDF-diskusjonen og bruken av budsjettstøtte.

### Basert på PRSP og ønske om lavere transaksjonskostnader

Landene som har fått tilgang til den ekstraordinære gjeldsletten påtok seg å utvikle nasjonale programmer for en mer effektiv bekjempelse av fattigdom, Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP). Disse programmene legger opp en økonomisk politikk for fattigdomsreduksjon gjennom mer vekst i økonomien og reell overføring av ressurser fra gjeldsbetjening til sektorer som produserer tjenester som bidrar til å redusere fattigdom og sosial nød. Programmene betinger koordinering av bistanden og gir nye rammebetingelser for bistandsvirksomheten. I flere av de norske programlandene i Afrika har det vært drevet et samarbeid mellom flere donorer om budsjettstøtte som i prinsippet er ment å gjøre det samme, nemlig tilføre prioriterte sektorer mer ressurser gjennom de ordinære budsjettkanalene. Notatet drøfter framveksten av en ny bistandsform bygget på følgende prinsipper:

### To hovedformål

Budsjettstøtten gis med hovedformål (1) å bidra til økt økonomisk vekst ved at den bidrar til bedre statsfinanser, tilgang på valuta og dermed en bedre makroøkonomisk utvikling og (2) å implementere fattigdomsprogrammet (PRSP) gjennom økt ressurstilgang til prioriterte sektorer.

### Flere tilleggs-målsettinger:

- 1 Partnerlandene forplikter seg til å satse på økt egen ressursmobilisering gjennom bedre skatteinngang for å redusere bistandsavhengighet over tid.
- 2 Det skal arbeides for å forbedringer i offentlig forvaltning generelt og i systemet for finansforvaltning spesielt for å effektivisere og redusere sløsing og korrupsjon.
- 3 Overføringen av ressurser til samarbeidslandet skjer på en standardisert måte gjennom landets sentralbank og statsforvaltningens ordinære kontosystem og med regnskapsføring gjennom ordinære systemer. Det opereres ikke med egne regnskap for donormidlene.
- 4 Ressurstilgangen må være kjent i god tid før mottakerlandets statsbudsjett legges fram slik at alle midlene er med i budsjettets inntektsside og kjent for politiske organer og med i prioriteringene av utgifter. Dette øker demokratisk innsyn i disponeringen av

---

<sup>1</sup> Highly Indebted Poor Countries

bistandsmidlene.

- 5 Dialogen om gjennomføring og resultater gjøres felles med alle donorene som deltar i programmet og det skal gjennomføres møter, rapportering og uavhengige gjennomganger etter et på forhånd avtalt mønster.

### **Norge har budsjettstøtte i 3 land i Afrika**

Norge deltar i budsjettstøtteprogram i Mosambik, Malawi og Tanzania som alle tar opp i seg disse elementene. I dette notatet omtales erfaringer fra disse landene sammen med tidlige erfaringer fra Verdensbankens Poverty Reduction Support Credit (PRSC) til budsjettstøtte i Uganda som nylig ble godkjent. PRSC er Verdensbankens ”nye budsjettstøtte”. Gjennomgangen av budsjettstøtteprogrammer har vist at følgende faktorer er sentrale i vurderingen av om det er mulig og ønskelig med slike programmer:

### **Sentrale betingelser for å lykkes:**

- 1 Den viktigste betingelsen er at det foreligger et gjennomarbeidet og praktisk rettet fattigdomsprogram som det er politiske vilje til å gjennomføre.
- 2 Vurderingene av den politiske situasjonen i landet må ikke være for negative. Donorsamarbeidet som forutsettes for generell budsjettstøtte kan vanskelig etableres i land med en negativ politisk utvikling. Hva som kan regnes for en ”god nok” politiske situasjon er ikke enkelt å definere. Hovedpoenget er at tilstrekkelig mange donorer er klar til å delta.
- 3 Regjeringen i mottakerlandet må være villig til å gå inn i en dialog om og gjennomføre forbedringer i finansforvaltningssystemer. Det er viktigere med en positiv prosess om reformer og forbedringer i finansforvaltning enn at landet passerer benchmarks. HIPC-prosessen har vist at alle HIPC-landene har betydelige forbedringsbehov på dette området.
- 4 Deltakende donorer bør samarbeide om å gjennomføre felles gjennomganger og bakgrunnsstudier. Det faglige grunnlaget for blant annet å prioritere hva som er viktigst i dialogen må etableres gjennom en viss prosess.
- 5 Dialogen om denne type program må gjennomføres kontinuerlig i landet. Det er således behov for stedlig representasjon og aktiv innsats for de donorene som er med.

## **Hva skiller budsjettstøtte og andre former for bistand?**

### **Bistand er overføring av sparing, og**

Bistandssamarbeid innebærer overføring av sparing (kapital) fra giverlandet til mottakerlandet. Den økte tilgjengelige sparingen gir grunnlag for økte investeringer i mottakerlandet. Begrepet investeringer må tolkes vidt og gjelder ulike typer kapital som menneskelig kapital, fysisk kapital og naturkapital. Bistandssamarbeidets utfordring er å bidra til at denne muligheten til å øke investeringene utnyttes på en måte som gir best mulig avkastning i form av økt produksjon av varer og tjenester, økte inntekter, økt konsum og redusert fattigdom.

### **kunnskapsoverføring og dialog**

I tillegg til ressursoverføringen har utviklingssamarbeidet to ytterligere virkemidler, kunnskapsoverføring og dialog/kondisjonalitet. Innenfor det internasjonale utviklingssamarbeidet har det over tid utviklet seg

<b>Vanlig å skille mellom tre nivåer</b>	<p>standardiserte oppfatninger for forholdet mellom hvordan bistandsmidlene overføres, hvilken type faglig samarbeid det er naturlig å knytte til overføringen og den politiske prosessen eller dialogen som følger. I prinsippet kan en selvsagt føre en dialog om mange ulike forhold samtidig som ressursene overføres som generell budsjettstøtte, men tilvante holdninger tilser at til en generell budsjettstøtte hører det en dialog om mer overordnede problemstillinger samt tema knyttet til offentlig finansforvaltning.</p> <p>De fleste bistandsorganisasjonene skiller mellom tre ulike nivåer eller hovedtyper av bistandssamarbeid. Det er på mikronivå: prosjektbistand, på mellomnivå: sektorprogram og på makronivå: budsjett-/betalingsbalansestøtte som av og til betegnes makroøkonomisk bistand. Skillet brukes også av OECD DAC i flere sentrale dokumenter men er tonet noe ned i de senere dokumentene. Skillet har dels en faglig og dels en administrativ eller politisk begrunnelse. I noen sammenhenger omtales sektorprogrammer og budsjettstøtte under fellesbetegnelsen programbistand.</p>
<b>Bistand gir økt mulighetsområde for investeringer</b>	<p>Det er viktig å holde fast ved at bistandsoverføringer er knyttet til begrepene investering og kapital. En bistandsoverføring kan føre til at det bygges et nytt skolebygg (realinvestering) og at det blir utdannet flere lærere (investering menneskelig kapital) men kan/skal ikke på permanent basis sørge for at det utføres undervisning i skolen. Dette er dels et bistandspolitisk prinsipp og for så vidt også et definisjonsmessig faktum i nasjonalregnskapet. Dersom et utviklingsland ansetter lærere og mottar støtte til lønn for disse lærerne er det helt analogt til å gi budsjettstøtte til dekning av budsjettunderskudd.</p>
<b>Prosjektbistand:</b>	<p>Enkeltstående tiltak som direkte sikter mot å bidra til utvikling (reduisert fattigdom eller bedre levekår) innenfor et avgrenset område. Prosjekter må ha en juridisk og fysisk enhet, organisasjon eller forvaltningsenhet som har ansvar for igangsetting, drift og ressursbruk inkludert regnskap og revisjon.</p>
<b>Sektorprogram:</b>	<p>Flerårig utviklingsprogram for en sektor som planlegges og drives fram av mottakerlandet. Sektorprogram tar sikte på giver-koordinering, langsiktige avtaler og tilknytning til utviklingsplaner og planlegging. Budsjettoverføringene er øremerket til programmet og regnskapsføres som oftest særskilt i tillegg til de ordinære regnskapene.</p>
<b>Budsjettstøtte:</b>	<p>Flere typer samarbeid og ressuroverføring. En skillelinje går mellom ressuroverføringer som ender i sentralbanken som valutaeserver (betalingsbalansestøtte) og de som går videre til budsjettet direkte. Budsjettstøtte er samtidig betalingsbalansestøtte. Dialogtype og målsettinger kan variere fra budsjettbalanse, fordeling av ressurser på hovedsektorer og til å gå inn på utvalgte sektorer mer i detalj. I det siste tilfellet blir budsjettstøtten mer lik et sektorprogram.</p>

## Hvorfor gå over til budsjettstøtte?

### **Samarbeidslandene ønsker budsjettstøtte.**

Erfaringene fra Mosambik, Malawi, Tanzania og Uganda er veldig klare i retning av at mottaker (representert ved regjeringsrepresentanter) klart foretrekker ubundet budsjettstøtte framfor andre bistandformer. Det skjer til tross for at det ligger en risiko for mottakerlandet i at den samlede støtten blir mer usikker og kanskje skrudd av og på koordinert for alle donorene ("Ganging up"). Denne risikoen er imidlertid mange av de fattigste landene å være villige til å ta. Kynisk sett kan en selvfølgelig innvende at ønsket om budsjettstøtte kommer av at man ikke ønsker innsyn i bruken av ressursene og ikke øremerking. Det er imidlertid liten tvil om at det også er gode argumenter bak et slikt ønske. Fragmentert og prosjektbasert bistand har skapt betydelige problemer for mange land. Det er også viktig å huske på at budsjettstøtte gir en helt annen mulighet enn prosjektbistand for at nasjonalforsamlingen i mottakerlandene skal kunne påvirke bruken av bistanden og kontrollere bruken av pengene.

### **Bidra til bedre makroøkonomisk utvikling og positive insentiver i budsjettarbeidet**

Budsjettstøtte skal gjøre det mulig å tilføre prioriterte områder på budsjettet mer ressurser og gi positive insentiver til utforming av budsjettet på en måte som gir fattigdomsreduksjon. Budsjettstøtte vil dermed bidra til at det skapes politiske insentiver til å fortsette med en fornuftig politikk fordi den representerer en synlig og viktig premiering. Budsjettstøtten bidrar normalt til en bedre makroøkonomisk utvikling i land som både har budsjettunderskudd og underskudd i utenriksøkonomien og når politikken for øvrig er god gir det reell mulighet for høyere vekst i økonomien. Denne tradisjonelle rene makroøkonomiske begrunnelsen for budsjettstøtte er i ferd med å bli noe mindre fremtredende i de fattigste landene, særlig etter at HIPC prosessen har vesentlig redusert gjeldsbetjeningen. Behovet for makroøkonomisk støtte er imidlertid fortsatt stort i mange land.

### **Behov for grunnleggende forbedringer i offentlig finansforvaltning**

Utfordringene innenfor finansforvaltning i de landene som er aktuelle for budsjettstøtteprogrammer er meget store og er beskrevet og kartlagt i ulike sammenhenger. Forbedringer i systemene for finansforvaltning er helt grunnleggende for en bedre økonomisk og sosial utvikling i svært mange av verdens fattige land. Det gjelder kanskje særskilt i Afrika der det dessverre er temmelig tydelig at det lenge har manglet politisk vilje i mange land til å rette opp de grunnleggende problemene. Dette kan tolkes som uttrykk for et ønske om å skjule misbruk av det offentliges midler, men skyldes også typisk vanskelige rammebetingelser som høy andel usikre donormidler i statsbudsjettet og sterkt svingende inflasjon, valutakurs og renter. Hovedpunktene i analysene av i land som mottar mye bistand er:

### **Fordi:**

- \* Regnskapssystemene fanger ofte bare opp en mindre del av pengene som er til rådighet for offentlig sektor. Det skyldes både regnskapmessige forhold og det en med en fellesbetegnelse kunne kalle en uklar ansvarsfordeling mellom offentlig og privat sektor. Statlig forretningsdrift er omfattende i mange utviklingsland og det skaper problemer der som andre steder i verden.
- \* Land som har mottatt mye prosjektbistand over mange år har ofte svært kompliserte betalingssystemer og kontostruktur i offentlig sektor. Antallet bankkonti som er i bruk av statsforvaltningen er stort, og den

manuelle behandlingen av dette strekker ikke til.

- \* Budsjettssystemet har ikke regnskapsdata å basere seg på og budsjettene blir derfor lite brukbare som styringsredskaper. Dette er en klassisk ond sirkel i finansforvaltningen.
- \* Det offentlige revisjonssystemet lider av kapasitetsmangel og av at det mangler regnskapsmessige grunnlag for revisjonen i mange tilfeller.

### **Budsjettstøtte gir god ramme for dialog om finansforvaltning**

Erfaringen er imidlertid at budsjettstøtte gir en fornuftig ramme for en god dialog om problemer innen finansforvaltning. Donorene kan med full rett peke på at ubundet budsjettstøtte gir rett til innsyn og et naturlig grunnlag for en dialog på dette feltet. Det er også et viktig poeng at mye av bistanden har ført til at mulighetene til å få fram et enhetlig og godt økonomi- og finansforvaltningssystem er blitt redusert fordi mange små enkeltsystemer er satt inn for å kompensere for manglene ved hovedsystemet i statsforvaltningen. Det at budsjettstøtten bidrar til at det etableres godes systemer på dette feltet er det en meget viktig positiv effekt av hele støtten.

### **Budsjettstøtte gir mindre ombyttbarhet**

Spørsmålet om ombyttbarhet (fungibilitet) av de overførte ressursene er sentralt når en vurderer bistandens effekter. Dersom en donor finansierer en investering som ellers ville ha blitt finansiert på annen måte og det samtidig er lav avkastning de alternative investeringene som faktisk blir finansiert kan det argumenteres for at den egentlige investeringen donoren foretar har liten verdi. Et eksempel kan være at en donor finansierer nye skolebøker, det "frigjør" investeringsmidler i utdanningsbudsjettene og gir rom for, for eksempel, å kjøpe nye representasjonsbiler til ledelsen i undervisningsministeriet. I forhold til en målsetting om fattigdomsreduksjon har skolebokinvesteringen god avkastning mens en investering i biler kanskje ikke har det.

Situasjonen i mange utviklingsland er preget av at de viktige investeringene innenfor helse, utdanning og infrastruktur fremstår som "attraktive" for donorene og blir derfor ofte lett finansiert. Poenget er jo at mottakerlandets myndigheter også står overfor omvendte insentiver. Når både regjeringen og befolkningen i et land vet at skolebygging i fattige områder er noe som med stor sannsynlighet vil kunne finansieres ved bistand, fremstår det som ufornuftig å sette av egne ressurser til det formålet. Rent generelt blir det derfor ofte slik i land som mottar mye bistand at de dårligste prosjektene får egen finansiering fordi man antar/håper at noen andre (bistandsgivere) ønsker å finansiere alle de beste prosjektene.

### **Og, bedre insentiver for offentlige investeringer**

Ved budsjettstøtte vil insentivene endres radikalt. Det vil fremstå som fornuftig å prioritere de "riktige" prosjektene fordi alle prosjekter finansieres fra samme pott og fordi effekten trolig er at man får mer budsjettstøtte når donorene evaluerer oppnådde resultater. Det er derfor grunn til å tro at problemet med ombyttbarhet og omvendte insentiver reduseres ved å gå over fra bistand bestående av mange enkeltprosjekter til budsjettstøtte.

For at resonnetet skal gjelde er det imidlertid en forutsetning at det er forutsigbarhet i overføringen slik at det kan planlegges og budsjetteres med visshet om de ekstra ressursene. Programbistand eller budsjettstøtte innebærer at muligheten for å få en samlet oversikt over ressurser som anvendes i en prioritert sektor øker. Det betyr igjen at planlegging av ressursene som skal brukes i sektoren blir omforent

mellom donorer og myndigheter. Dermed kan en, dersom en har regnskapssystemer som skal til, en mulighet til å følge med om det har skjedd en ombytting av ressurser eller ikke.

**Budsjettstøtte betyr lavere transaksjonskostnader**

Det å være bistandsmottaker innebærer betydelige administrative kostnader. Til bistandsoverføringer er det knyttet avtaler som spesifiserer oppfølgings- og rapporteringskrav og avtalene er ikke bare mange, de er også ofte svært forskjellige og de skal følges opp på mange ulike måter. Mange av ministeriene for undervisning, samferdsel eller helse i de store mottakerlandene i Afrika bruker en meget høy andel av sin administrative kapasitet til å følge opp bistandsavtaler. Mange enkeltavtaler om små bistandstiltak gir i tillegg store problemer med oppfølging, planlegging og koordinering av politikk på en sektor. Det fører til mangel på oversikt og mangel på grunnlag for å foreta prioriteringer med egne ressurser. Det kan også føre til mangel på eierskap av enkelttiltak og investeringer. Det er liten tvil om at kostnadene ved å få bistand i mange små porsjoner heller enn en stor er store.

**og mer eierskap**

Konsekvensen av omfattende prosjektbistand er at det i mange mottakerland fremstår som om fagministerier ikke har det en ville kalle normal kontroll med eller påvirkningsmulighet overfor sektoren de er satt til å administrere. For nye politikere som kommer inn i ledelsen av slike ministerier oppfattes jobben derfor mer som et kontrollorgan og snorklipper for andres prosjekter. Det er hele tiden ”noen andre” som gjennomfører politikken. Ministeriene blir opptatt av å være gode samarbeidspartnere og blir over tid passive i forhold til sin egen rolle. Det kanskje viktigste problemet prosjektbistand på litt lengre sikte er nok nettopp knyttet til generelle utviklingen av politisk ansvar, planleggingsfunksjoner og administrativ kapasitet i mottakerlandene. Budsjettstøtte til erstatning for prosjektstøtte vil bidra til å redusere transaksjonskostnadene og bringe myndigheter tilbake i førersetet.

## Praktiske erfaringer med budsjettstøtteprogrammer

**Godt samarbeid om budsjettstøtte i Mosambik**

Budsjettstøtte programmet i Mosambik (Joint Macro-Financial Support Programme, JP) hadde sitt utspring i samarbeidet mellom flere donorer og regjeringen i Mosambik som startet som importstøtte-programmer for mer enn 10 år siden. Programmet i Mosambik har pågått uavbrutt relativt lenge, men det er utviklet over tid fra å være et rent supplement til bistandsprogrammene til å bli en hovedform for bistanden. Programmet er i dag det viktigste grunnlaget for dialog om fattigdomsprogrammet for mange av donorene. I alt 9 donorer deltar.

Donorene har i fire – fem år samarbeidet om felles faglig forberedelse av denne støtten og våren 2000 lyktes å få fram et faglig grunnlag som førte fram til enighet om en felles avtaletekst og like prosedyrer. Uttrykte formål med støtten har endret seg underveis og har blitt tilpasset endrede politiske forhold i Mosambik. Den egentlige budsjettstøtten tok til i 1994 etter valget og var i stor grad begrunnet med et ønske om raskt å støtte opp om demokratiseringsprosessen. i programmet i dag er

**Hovedformålene er** 1 Programmet skal støtte iverksettelsen av det program for



## oppsummert i følgende punkter

fattigdomsbekjempelse som myndighetene har utviklet<sup>2</sup>. I programmet er det definert hvilke områder innenfor offentlig tjenesteproduksjon som kan/bør tilføres mer ressurser for bekjempe fattigdom. Overføring av ressurser til prioriterte sosiale sektorer vil være en sentral del av dialogen mellom donorer og mottakerland.

- 2 Det legges vekt på at en gjennom faglig bistand og ulike former for oppfølging og dialog får til varige forbedringer i systemene for offentlig finansforvaltning. Mosambik har lenge hatt et selv etter afrikanske forhold svakt budsjett-, regnskaps- og økonomiforvaltningssystem. Dette har ført til at en gjennom mange år helt manglet opplysninger om ressursbruken i offentlig sektor.
- 3 Finansieringen av offentlig tjenesteproduksjon i Mosambik er basert på meget omfattende bistand og lån. Det er derfor viktig at det i et budsjettstøtteprogram rettes særlig fokus på forbedringer i skattesystem og i skatteadministrasjon slik at en kan få til varige forbedringer i skatteinntekter og mindre bistandsavhengighet over tid.

Dialogen mellom donorene og myndighetene er basert på kvartalsvise møter i kombinasjon med en årlig gjennomgang der det til nå har vært trukket inn eksterne fagfolk for å gjennomgå både politikkområdene og selve dialogen med myndighetene.

## Kvartalsvise møter og god dialog

Erfaringene fra Mosambik er jevnt over gode hva gjelder koordinering og strukturering av dialogene med myndighetene og det en kunne kalle politiske resultater av samarbeidet. Det har også være gode resultater når det gjelder makroøkonomisk stabilisering og vekst i økonomien. Det er færre resultater å vise til når det gjelder konkrete positive effekter av fattigdomsprogrammene, forbedringer i finansforvaltning og skatteinntekter. Disse elementene kom imidlertid sent inn i dialogen og inntrykket er nok at det er først det siste året at det har blitt klart for myndighetene at budsjettstøtten var knyttet til denne delen av politikken. Et konkret eksempel er at det nå i 2001 endelig lykkes myndighetene å legge fram et avsluttet statsregnskap, det første på 27 år.

## CABS i Malawi – et av de nye programmene

Det felles budsjettstøtteprogrammet i Malawi, CABS<sup>3</sup> ble til etter at fire donorer, DFID, Danida, SIDA og NORAD samarbeidet om en felles analyse av makroøkonomisk situasjon, fattigdomsbekjempelse og budsjettssystem høsten 1999. Disse utredningene ble fulgt av et seminar mellom myndigheter og donorer der en drøftet rapportene. Konklusjonen var, slik malawiske myndigheter hadde påpekt, at det var behov for generell budsjettstøtte. Det kom også fram at det var et behov for en dialog om en mer fattigdomsorientert politikk, om forbedringer i offentlig finansforvaltning og skatteinngang. Den uttrykte målsettingen med CABS har også vært å øke forutsigbarheten i bistandsoverføringene fra donorene, å redusere antallet konsultasjoner mellom myndigheter og donorer og etablere felles administrative prosedyrer for utbetaling av støtten. Samtidig ble det lagt opp til en dialog med faste kvartalsvise møter der en fokuserte på forbedringer innenfor fire områder i finansforvaltningen: skatteinngang, planlegging og budsjettering,

---

<sup>2</sup> PRSP I Mozambique er en videreutvikling av et dokument som det har vært arbeidet med lenge. Dokumentet kalles PARPA (*Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2001-2005*)

<sup>3</sup> Common Approach to Budget Support

implementering av budsjettene og oppfølging, regnskap og revisjon.

En erfaring fra CABS så langt har vært at det er viktig prioritere regularitet, forberedelse til og oppfølging av møter. Det er videre klart at kravene til rapportering til donorene, blant annet Norge, ikke er fulgt godt nok opp etter avtalene. En årsak er nok at finansdepartementet i Lilongwe har oversett dette og regnet med at det ville gå bra å få denne støtten likevel. I tillegg er det en utfordring for de fire donorene å sette av nok tid og egne folk til å følge opp avtalen. Det er en erfaring fra denne type budsjettstøtteprogrammer andre steder at det trengs jevnlig oppfølging fra stedlige representanter for donorene for å få avtalene til å fungere etter hensikten.

### **PRSP-prosessen i gang**

Malawi er nå godt i gang med PRSP-prosessen. Flere temagrupper har vært i arbeid og en serie konkrete forslag skal arbeides inn i budsjettforslaget for 2002/03. Det betyr at når Malawi har etablert et PRSP vil det også foreligge en budsjettstøttemekanisme som er klar til å brukes for å kanalisere mer ressurser inn i budsjettet. Verdensbanken og EU har derfor signalisert at de er interessert i å delta i denne type samarbeid når det er behov for denne type overføringer igjen.

### **Positive bidrag til skatt og finansforvaltning i Malawi**

Kombinasjonen av omfattende faglig bistand og politisk vilje har ført til klar fremgang på skatteområdet i Malawi. Landet har etablert en uavhengig Revenue Authority og skatteingangen ligger relativt godt an i forhold til målene. Det er nokså klart at koblingen donorene har gjort mellom budsjettstøtte og resultater innen skatteoppkreving har påvirket dette området positivt i Malawi. På finansforvaltningssiden jobbes det også aktivt både med å få til forbedringer i MTEF<sup>4</sup> systemet og forberede innføringen av IT-basert regnskapssystem<sup>5</sup>. Malawiske myndigheter har selv tatt initiativ til innføring av bedre regnskapssystemer men det er igjen merkbart i Malawi at etablering av budsjettstøtten med den sterke fokus på finansforvaltning har påskyndet denne positive prosessen.

### **PRBS i Tanzania - avløser for gjeldsfondet**

Poverty Reduction Budget Support – programmet ble satt i gang i 1998 som en direkte oppfølger til det felles gjeldslettefondet de bilaterale donorene til da hadde finansiert. Felles evalueringer av programmet viste at det hadde ført til det donorene og myndighetene oppfattet som en verdifull dialog, og at det førte til mer forutsigbare rammer for budsjettene. PRBS fokuserer på gjennomføringen av fattigdomsprogrammet, men dialogen under programmet har også tatt opp i seg flere av de viktige systemreformene som det er behov for i Tanzania.

### **PRSC- 150 million USD i årlig budsjettstøtte til**

Denne reformagendaen har blitt samlet i det som kalles en Performance Assessment Framework (PAF). PAF omfatter reformer i forvaltningen og tiltak som øker tilliten til ressursbruken i offentlig sektor. Tanzanianske myndigheter er meget positive til PRBS og ønsker at det skal bli hovedkanalen for bistand i årene fremover.

Verdensbanken har nylig bestemt seg for å gå inn på en stor generell budsjettstøttekreditt på 150 millioner US dollar pr år Uganda. Sluttidspunkt for kreditten er ikke fastsatt. Kreditten kalles Poverty Reduction Support Credit (PRSC) og låneformen er en kombinasjon av

---

<sup>4</sup> Medium Term Expenditure Framework som sikter mot forbedringer i budsjettssystemene

<sup>5</sup> IFMIS (Integrated Financial Management System)

## **Uganda**

tidligere strukturtilpasningslån og sektorprogramlån for sosiale sektorer. Lånet gis som en budsjettstøtte direkte til statskassen i Uganda og ikke som valutareserve i sentralbanken. Verdensbanken har satset mye ressurser og tid, også i dialogen, på å planlegge et låneprogram som inneholder realistiske og ambisiøse politikk mål både innenfor fattigdomsbekjempelse og strukturendringer i offentlig sektor så som lønnsproblemer, finansforvaltning og korrupsjonsbekjempelse. Resultatet er blitt en operasjonalisering av PRSP og et forsøk på å lage en reell CDF fremgangsmåte i bistandssamarbeidet.

Lånebetingelsene i PRSC skal i det vesentlige knyttes seg til allerede oppnådde resultater i politikken. Lånene skal utbetales hvert år i april/mai etter forutgående konsultasjoner i mars og betales ut til budsjettåret i Uganda som starter 1. juli. Hensikten med det er å gi god forutsigbarhet i budsjettprosessen.

Fokus for dialog og kondisjonalitet vil endre seg fra år til år og bli et rullerende politikkprogram i Uganda. Programmet har utgangspunkt i landets egen PRSP men fokuserer også tydeligere på "cross cutting issues" som er lønnsreform i offentlig sektor, reformer i offentlige innkjøpssystemer, finansforvaltningsreformer og anti korrupsjonstiltak. I år inngår videre sektorene helse, utdanning og vann med integrering av sektorprogrammene. verdensbanken har gått tungt inn med faglig ekspertise på alle områdene. PRSC vil etter alt å dømme bli medfinansiert av EU, DFID, Nederland og Irland og den samlede ressuroverføringen kan komme opp i mer enn 300 million dollar som utgjør om lag 20 prosent av statsbudsjettet i Uganda. Til dette kommer ytterligere eksterne ressurser, da særlig gjennom finansiering av PAF-fondet. PRSC-lånet vil dermed danne arena for politikkdiskusjonene mellom donorene og Uganda.

## **Ex Post kondisjonalitet**



**NORAD**

DIREKTORATET FOR  
UTVIKLINGSSAMARBEID  
NORWEGIAN AGENCY FOR  
DEVELOPMENT COOPERATION

