



Joint Evaluation of General Budget Support

Conclusies, aanbevelingen en beschouwingen

Brussel - oktober 2006
Nele Degraeuwe

Belgische Technische Coöperatie

Naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk

Directie - Generaal Ontwikkelingssamenwerking

Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Dienst Bijzondere Evaluatie

Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

APR	Annual Progress Report
CB	Capacity Building
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
DAC	Development Assistance Committee
DFID	Departement for International Development(UK Government)
DRN	Development Research Network
EC	Europese Commissie
GBS	General Budget Support
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IRAI	IDA Resource Allocation Index
M&E	Monitoring and Evaluation
MDG	Millennium Development Goals
MoU	Memorandum of Understanding
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
NCG	Nordic Consulting Group
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PAF	Performance Assessment Framework
PBA	Programme-Based Approaches
PEFA	Public Expenditure & Financial Accountability
PFM	Public Finance Management
PGBS	Partnership General Budget Support
PGRF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSC	Poverty Reduction and Support Credit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SBS	Sectoral Budget Support
TA	Technische Assistentie
UPE	Universal Primary Education
WB	Wereldbank

Dit document werd opgesteld door Nele Degraeuwe. Zij maakte van 2003 tot 2006 deel uit van de cel budgetsteun van BTC en was lid van een "management group" van de "Joint Evaluation of General Budget Support" die in dit document wordt besproken. Zij kon het ganse evaluatieproces van nabij opvolgen en was dus goed geplaatst om een samenvatting te produceren aangepast aan de Belgische context.

De tekst werd geanalyseerd door een gemengde werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van DGOS, de dienst Bijzondere Evaluatie en BTC. Bijzondere dank gaat naar Johan Debar voor zijn bijdrage.

Voor reacties of informatie kan u terecht op volgende adressen: paul.verle@btcctb.org
annelies.vanbauwel@btcctb.org



Inhoud

Lijst van gebruikte afkortingen	Cover
Inleiding	3
1 Conclusies en aanbevelingen	6
1.1 Belangrijkste algemene conclusies	6
1.2 Verwachte effecten van PGBS	6
1.3 Instapcondities	7
1.4 Inputs - PGBS design	9
1.5 "Performance assessment", conditionaliteiten en stortingsregelingen	14
1.6 Politiek-technische dialoog - follow-up door donoren	17
1.7 Stapsgewijze aanpak	18
1.8 Data problemen	19
1.9 Transactiekosten	19
2 Conclusies en aanbevelingen getoetst aan de Belgische context	22
2.1 Het Belgisch kader voor begrotingshulp	22
2.2. Vraagtekens bij het Vademecum	22
Bibliografie	24

INLEIDING

In 2004 gaf een groep van 24 donoren¹ en 7 partneroverheden² de opdracht om een "Joint Evaluation of General Budget Support" (GBS-evaluatie) uit te voeren in Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Oeganda en Vietnam over de periode 1994 - 2004.

Het idee om dergelijke grootse evaluatie van algemene begrotingshulp uit te voeren, ontstond tijdens een bijeenkomst van het 'Development Evaluation Network' van de OESO (OECD/DAC). De verwachtingen rond PGBS zijn hoog en zijn gebaseerd op de overtuiging dat PGBS het antwoord kan zijn voor gepercipieerde zwakheden van vroegere vormen van programmahulp ("Structural Adjustment Programmes") en andere modaliteiten. De doelstelling was te analyseren in welke mate en onder welke omstandigheden GBS relevant, effectief en efficiënt is om duurzame impact te bereiken voor armoedebestrijding en groei. De studie werd geleid door het International Development Department van de Universiteit van Birmingham in een consortium met Mokoro, Ecorys, Nordic Consulting Group (NCG) en Development Research Network (DRN). De outputs van de studie zijn een synthese rapport en 7 landenrapporten³.

"General Budget Support" (GBS) werd gedefinieerd als **"aid funding to government that is not earmarked to specific projects or expenditure items. It is disbursed through the government's own financial management system. The finance is accompanied by other "inputs": conditions and procedures for dialogue, donor efforts to harmonise their aid and align it with national policies and procedures, and technical assistance and capacity building."** Op het einde van de jaren '90 ontstond 'new GBS' of 'partnership GBS' (PGBS) als een antwoord op de ontevredenheid over vroegere instrumenten. "Partnership" staat tegenover de opgelegde conditionaliteiten van tijdens de periode van de structurele aanpassingsprogramma's. PGBS streeft ernaar de armoedebestrijdingstrategieën van de partneroverheden te ondersteunen. PGBS of algemene budgetsteun moet onderscheiden worden van sectorale budgetsteun. Bij sectorale budgetsteun worden fondsen beperkt tot één specifieke sector.

De evaluatoren zijn gestart van een logisch evaluatiekader dat de **mogelijke** effecten van PGBS weergeeft. Het framework bevat 6 niveaus (initiële context, verschillende PGBS inputs, directe effecten, outputs, uitkomsten, impact) en een gedetailleerde 'causality map' die causale verbanden legt tussen die niveaus.

Dit document is gebaseerd op de voornaamste conclusies, aandachtspunten en aanbevelingen van de GBS-evaluatie (hoofdstuk 1)⁴. Deze worden daarna getoetst aan het bestaande Belgisch kader voor begrotingshulp (hoofdstuk 2). Om een aanbeveling of vaststelling uit de GBS-evaluatie beter te illustreren of uit te leggen wordt soms ook verwezen naar andere documenten. Het voorliggende document beoogt een ruimer publiek in België te bereiken en vertrouwd te maken met begrotingshulp. In 2007 wordt de Belgische begrotingshulp geëvalueerd en wordt een nieuw kader voorbereid. Dit document moet dan ook worden beschouwd als een eerste stap van een breder proces.

1. Australië, Oostenrijk, België, Canada, Japan, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Nederland, Nieuw Zeeland, Noorwegen, Portugal, Spanje, Zweden, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, de Europese Commissie, de Inter-American Development Bank, het IMF, de Japan Bank for International Cooperation, OECD DAC en de Wereldbank.

2. Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Oeganda en Vietnam.

3. Voor de rapporten zie: www.oecd.org/dac/evaluationnetwork

4. Ibidem



Hoofdstuk 1: Conclusies en aanbevelingen

5. België heeft bilaterale samenwerkingsprogramma's in al deze 5 landen maar alleen in Mozambique geeft België GBS

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1.1 Belangrijkste algemene conclusies

De algemene conclusies zijn gebaseerd op bevindingen in Burkina Faso, Mozambique, Rwanda, Oeganda en Vietnam⁵. Voor Nicaragua werd besloten dat het te vroeg was om besluiten te trekken aangezien PGBS slechts recent werd ingevoerd. In Malawi werd een eerste poging tot PGBS onmiddellijk gestaakt omwille van overoptimistische verwachtingen over macro-economische discipline, gebrekkige beleidsuitvoering en zwakke fiscale discipline van de Malawische regering.

De algemene beoordeling voor de GBS in de 5 landen was positief. Ondanks grote verschillen in context en de design van PGBS, kwamen de evaluatoren tot een aantal algemene stellingen :

- (a) PGBS kan een gepast antwoord zijn voor erkende problemen met betrekking tot de effectiviteit van hulp;
- (b) PGBS kan een efficiënte, effectieve en duurzame manier zijn om nationale armoedebestrijdingstrategieën te ondersteunen;
- (c) Het verschaffen van discretionaire middelen door overheidssystemen heeft systemische effecten op capaciteit - vooral "Public Finance Management" (PFM) capaciteit - in de hele overheid;
- (d) PGBS streeft naar hogere kwaliteit van alle hulp via de directe en indirecte effecten op coherentie, harmonisering en afstemming;
- (e) De effectiviteit van PGBS om armoede te verminderen hangt af van de strategie die wordt ondersteund. Gezien de eerste armoedebestrijdingstrategieën vertekend waren naar de uitbreiding van overheidsdiensten, zijn de effecten van PGBS in de eerste plaats een verhoogd aanbod van en toegang tot diensten, eerder dan inkomens- armoedevermindering of empowerment van de armen;
- (f) Door te leren uit de ervaringen, kan begrotingshulp effectiever worden en een breder bereik krijgen. Het is belangrijk het instrument begrotingshulp niet te overladen met onrealistische doelstellingen of te veel hervormingen;
- (g) De voordelen van begrotingshulp worden niet overschaduwd door neveneffecten zoals corruptie, het ondermijnen van overheidsinspanningen om inkomsten te innen, onvoorspelbaarheid of crowding-out van de privé-sector. Zoals voor alle hulpmodaliteiten, moet wel rekening gehouden worden met deze risico's bij het opstarten van PGBS programma's;
- (h) Zoals begrotingshulp momenteel wordt gebruikt, zijn er risico's – vooral politieke – die begrotingshulp als een lange termijn modaliteit in het gedrang brengen;
- (i) Begrotingshulp is een vorm van 'programme-based approaches' (PBA), zodat de bevindingen voor PGBS ook relevant kunnen zijn voor PBA's in het algemeen.

Deze conclusies gelden voor ALGEMENE begrotingshulp in BURKINA FASO, MOZAMBIQUE, RWANDA, OEGANDA, en VIETNAM !!!

De conclusies kunnen nuttig zijn voor andere modaliteiten en voor andere landen maar voorzichtigheid blijft geboden.

De bevindingen en conclusies in deze rapporten zijn die van de evaluatoren, en kunnen in geen geval worden toegeschreven aan de agentschappen/donoren die de studie financierden.

1.2 Verwachte effecten van PGBS

De evaluatie heeft aangetoond dat begrotingshulp potentieel heeft (zie 2.1) maar het moet worden beoordeeld op eigen verdiensten, met realistische verwachtingen en met een redelijke tijdschaal voor de materialisatie ervan. De belangrijkste positieve effecten in de 5 studielanden waar PGBS goed van start gegaan is, zijn:

- Sterk effect op het promoten van donorharmonisatie, en op het afstemmen van donorprogramma's op het overheidsbeleid zoals beschreven in de armoedebestrijdingsplannen (PRSP). De harmonisatie en afstemmingseffecten reiken verder dan PGBS zelf;

- Toename van de discretionaire middelen in het overheidsbudget;
- Effect op het begrotingsproces en het beleid (coherentie en kwaliteit) door het versterken van en het geven van incentives aan beleidsorganen die meer zekerheid hebben over de beschikbaarheid van middelen voor beleidshernieuwing⁶;
- Heroriëntatie van overheidsmiddelen naar beleidsprioriteiten, meer beschikbare middelen voor diensten, of evenwichttherstellend effect op het budget (“allocative efficiency”);
- Beter evenwicht tussen investeringen en lopende uitgaven, dalende transactiekosten voor de overheid (“operational efficiency”);
- Systemische effecten op overheidssystemen en instituties voortkomend uit het gebruik ervan, vooral in PFM;
- Positieve effecten op PFM systemen en capaciteit dankzij inputs van Technische Assistentie (TA) en Capacity Building (CB), en het benadrukken van PFM in dialoog en conditionaliteit met een verlaging van het fiduciaire risico als gevolg⁷;
- Meer transparantie in overheidsuitgaven en hogere standaarden van accounting en rapporteren;
- Versterkte “accountability” van sectoragentschappen ten opzichte van de centrale autoriteiten.

Een aantal verwachte effecten van PGBS kon in de studielanden niet worden hard gemaakt:

- Macro-economische stabiliteit en fiscale discipline waren reeds ingesteld in de 5 landen waar GBS positief geëvalueerd werd. Dit resultaat kon dus niet aan begrotingshulp worden toegeschreven en bovendien faalde begrotingshulp hiertoe in Malawi. Begrotingshulp (fondsen en voorwaarden) heeft wel bijgedragen tot het behouden van de stabiliteit en de discipline;
- PGBS heeft weinig impact gehad op economische groei en op inkomensarmoede omdat het strategieën financierde die dienstenlevering nastreefden;
- De evaluatoren hebben geen afzonderlijk identificeerbare link kunnen blootleggen tussen PGBS inputs en armoedevermindering, hoewel er wel duidelijke verbanden ontdekt zijn tussen PGBS en een uitgebreider aanbod aan basisdiensten. Deze bevinding reflecteert mede problemen van beschikbare en betrouwbare data, tijdschaal en methodologie. Dit betekent niet dat PGBS geen effect heeft op armoede, noch dat het minder effect heeft op armoede dan andere modaliteiten.
- Er is geen waarneembaar effect gevonden van PGBS op de empowerment van de armen. Er zijn wel beperkte effecten blootgelegd op het vestigen of versterken van basisvoorwaarden voor mogelijke empowerment, zoals bijvoorbeeld het financieren en heroprichten van veiligheids- en justitie-systemen in Rwanda, en het ondersteunen van decentralisatie in Oeganda. Effecten op bredere accountability en transparantie-mechanismen zijn miniem. Als ze toch verbeterd zijn, was het vaak eerder in omvang dan in kwaliteit en niet noodzakelijk dankzij PGBS.

De evaluatie heeft aanbevelingen geformuleerd om zowel de positieve effecten te versterken, als om de niet gevonden effecten in praktijk te brengen (zie 1.4.2).

1.3 Instapcondities

De evaluatie concludeerde dat begrotingshulp in zeer verschillende contexten werd gegeven. Donoren blijken hun beslissing om al dan niet met begrotingshulp te starten/door te gaan, te baseren op de specifieke situatie in een land, niet op het al dan niet voldoen aan een set van noodzakelijke voorwaarden (toelatingscriteria).

Donoren voeren frequent technische analyses uit van PFM systemen, maar hanteren geen absolute kwaliteitsvereisten alvorens met begrotingshulp te starten. Er wordt veeleer gekeken naar de trend in het beheer, de waarschijnlijkheid dat standaarden zullen verbeteren, en het potentieel voor het PGBS pakket om hierbij te kunnen helpen, dan naar het absolute niveau van “performance”⁸. Verschillende donoren schatten ook anders in of een land al dan niet in aanmerking komt voor begrotingshulp.

6. door het systemisch effect van het inbrengen van extra discretionaire middelen in nationale planings- en budgetteringsprocessen.

7. Definitie : “Fiduciary risks are commonly defined as the risk that funds are not used for the intended purpose, do not achieve value for money, or are not properly accounted for” (DFID)

8. vb. In Mozambique en Rwanda leidde GBS tot gunstige resultaten, met versnelde hervormingen en versterkingen in publieke financiën maar beide landen zouden waarschijnlijk niet beantwoord hebben aan standaard set criteria om in aanmerking te komen voor GBS.

9. Ook al zal dit vaak pijnlijke en complexe bureaucratische veranderingen vereisen met diepgaande sociale, politieke en economische gevolgen.

Ook al kon er geen standaard set van voorwaarden worden afgeleid uit de case studies, toch zijn er in de evaluatie voorwaarden voor het land en voor de hulprelatie onderkend die donoren impliciet/expliciet in rekening brengen (of zouden moeten brengen) alvorens met begrotingshulp te starten omdat het instrument anders riskeert niet efficiënt/effectief te zijn.

Deze cruciale voorwaarden hebben betrekking op:

'WILLINGNESS' - 'POLITICAL COMMITMENT'

- = Oprecht engagement vanwege de overheid om een armoedebestrijdingstrategie (uit te werken en) door te voeren;
- = Oprecht engagement vanwege de overheid om met donoren samen te werken in de set-up die begrotingshulp vereist (o.a. in de dialoog).

Dit noodzakelijke engagement vanwege de partneroverheid kan niet worden gekocht met begrotingshulp, maar moet van binnen uit komen. De evaluatoren stelden: **"PGBS does not transform underlying political realities; to do so is an unrealistic aspiration for any form of aid"**. Het opbouwen en onderhouden van een vertrouwensrelatie tussen de donoren en de overheid is belangrijk. Donoren moeten het engagement van de overheid om armoede te bestrijden vertrouwen, en de overheid moet er op vertrouwen dat donoren die starten met PGBS dit doen met het oog op een lange-termijn engagement. Beleids 'ownership' en 'commitment' om het beleid daadwerkelijk uit te voeren, zijn moeilijk meetbare concepten. Bovendien zijn de kwaliteit van dat beleid en de mate waarin het operationeel is, cruciaal. De evaluatie merkte een grote verscheidenheid op tussen de landen wat betreft de mate waarin het beleid gedragen wordt, goed uitgewerkt en operationeel is. De evaluatie stelt dat PGBS heeft bijgedragen tot meer afstemming van de hulp, maar dat de waarde van die 'afstemming' afhangt van de waarde van hetgeen waarop men zich afstemt (zie 1.4.2).

Opmerking: "Partneroverheid" als één entiteit bestaat niet. Er zullen altijd instituties of ministeries zijn die meer of minder achter het beleid staan. De dynamiek moet er wel zijn, wat impliceert dat er individuen moeten zijn die zich engageren tot het doorvoeren van de armoedebestrijdingstrategie.

'CAPACITY'

- = Een voldoende institutionele capaciteit om een redelijke waarborg te bieden aan donoren over het effectief en efficiënt ('value for money') gebruik van hun middelen conform de armoedebestrijdingstrategie en de verantwoording ervan;

Naast ownership moet de partneroverheid over de nodige capaciteit beschikken om de ontwikkelingsstrategie in praktijk te brengen. Donoren moeten geloven in de haalbaarheid van de voorgestelde of lopende hervormingsprogramma's, en ervan overtuigd zijn dat de overheid in staat is deze uit te voeren, mits programma's voor capaciteitsversterking. De evaluatie heeft aangetoond dat donoren vooral financiële management systemen analyseren, en hierbij eerder naar trends in indicatoren kijken dan naar absolute niveaus van "performance" op de verschillende vlakken.

'MACRO ECONOMISCHE STABILITEIT'

- = inclusief elementaire fiscale discipline.

Macro-economische problemen zoals hoge inflatie of grote begrotingstekorten, kunnen de duurzaamheid van de resultaten van ontwikkelingsprogramma's ondermijnen. De landen waar PGBS werd toegepast, hadden een macro-economische stabiliteit. Er bestaan nog geen ervaringen waar PGBS tot zulke stabiliteit heeft geleid. Men is daarom voorzichtig met deze voorwaarde. Zeker in hulpafhankelijke landen kunnen grote volumes begrotingshulp problematisch zijn bij onvoldoende macro-economische stabiliteit. Het toezien op een macro-economisch evenwichtig beleid is een essentieel onderdeel van de dialoog tussen donoren en partnerland. Binnen de internationale gemeenschap ligt de verantwoordelijkheid voor het toezicht op het macro-economisch beleid bij het Internationaal Monetair Fonds (IMF), dat elk jaar een 'Article IV-consultation' uitbrengt omtrent het beleid.

De evaluatie raadt de donoren aan om de 'signaling role' van het IMF in het monitoren, rapporteren en adviseren over macro-economische "performance" te gebruiken¹⁰.

Donoren moeten ook rekening houden met mogelijke macro-economische kosten van hun hulp: grote hulpstromen kunnen leiden tot problemen zoals **Dutch disease**¹¹, kunnen het innen van inkomsten door de overheid ontmoedigen, en kunnen leiden tot crowding out van de privé-sector.

'Willingness/commitment' en 'capacity' worden beschouwd als twee cruciale karakteristieken opdat begrotingshulp kan bijdragen tot effectieve en efficiënte armoedebestrijding, maar deze zijn moeilijk meetbaar. Bovendien beoogt het nieuwe hulpparadigma, waarvan begrotingshulp deel uitmaakt, zowel capaciteit als commitment van partnerlanden te versterken¹². Het is daarom belangrijk voldoende analyses te maken en deze te interpreteren met kennis van de situatie in de respectievelijke landen.

1.4 Inputs - PGBS design

1.4.1 De inputs en het design

De evaluatie vond een grote variatie in het design van begrotingshulp operaties in de verschillende landen en door de tijd. Een grote gemene deler van deze 'designs' bevatten een pakket van inputs: fondsen, dialoog, conditionaliteiten, harmonisatie, afstemming en technische assistentie/capacity building. Al deze inputs moeten aanwezig zijn om van PGBS te spreken. PGBS is eigenlijk een kwaliteitslabel voor een hulpinstrument (dat in kwaliteit verschilt van andere vormen van programmahulp¹³). De belangrijkste kenmerken van dat kwaliteitsinstrument zijn: oriëntatie naar nationaal gedragen armoedebestrijdingstrategieën (PRSPs), oriëntatie naar het versterken van de overheids capaciteit om naar pro-poor ontwikkeling te streven, systemische aanpak¹⁴ voor capaciteitsopbouw, focus op resultaten (via de koppeling beleid-uitvoering), bezorgdheid om het beheer van publieke financiën¹⁵, en de expliciete doelstelling om de kwaliteit en effectiviteit van hulp in zijn geheel te verbeteren door betere harmonisatie en afstemming, maar ook meer fundamenteel door het in werking stellen van positieve wisselwerking tussen het versterken van de overheids capaciteit en het verbeteren van de kwaliteit van hulp.

1.4.2 Mogelijke verbeteringen aan inputs en design

Feedback and learning

Het design van begrotingshulp werd in alle bestudeerde landen aangepast in de loop van de bestudeerde tijd. "Performance review" systemen en dialoog zijn belangrijk om een verbeteringsproces te faciliteren. Er moet vooral aandacht besteed worden aan het versterken van binnenlandse accountability mechanismen, bijvoorbeeld door het beter afstemmen van "PGBS performance assessment" systemen op nationale systemen, en door complementaire maatregelen die de vraag naar accountability versterken (zie verder bij **complementariteit**). Voor de hoger aangehaalde positieve wisselwerking tussen het versterken van de overheids capaciteit en het verbeteren van de kwaliteit van hulp, is het ook belangrijk om robuuste feedback mechanismen op te bouwen die monitoren of de positieve spiraal behouden blijft, en of zowel de partneroverheid als de donoren hun verantwoordelijkheden in het partnerschap nakomen.

Inhoud en kwaliteit van het beleid

PGBS is geen ontwikkelingsstrategie op zich, maar een middel om een nationale armoedebestrijdingstrategie (PRS) te ondersteunen. De effectiviteit van begrotingshulp is dan een functie van de kwaliteit van de PRS die wordt ondersteund, en van de kwaliteit van de processen en instituties die de PRS onderbouwen¹⁶.

De kwaliteit van de PRS wordt bepaald door:

- De mate waarin de PRS operationeel en haalbaar is.
- Een uitvoerbare PRS moet gebaseerd zijn op operationele sectorstrategieën en correct begroot zijn.
- Begrotingshulp - of de PRS - wordt vaak overladen met hervormingsprogramma's. Echter, er zijn limieten

10. zie 2.5 voor het koppelen van IMF voorwaarden aan begrotingshulpstortingen

11. Men spreekt van Dutch Disease wanneer grote volumes begrotingshulp leiden tot een appreciatie van de wisselkoers en verhoogde vraag naar non-tradables (relatief ten opzichte van tradables), twee effecten die op hun beurt de groei van de privé-sector ondermijnen. In de case-study landen werd dit effect niet gevonden. Bovendien is dit effect niet eigen aan begrotingshulp, maar is het een potentieel gevolg van de totale hulpstromen.

12. Molenaers en Renard (2006a)

13. De verschillen tussen PGBS en vroegere vormen van programmahulp ligt voornamelijk in de koppeling van financiële middelen aan een ruimer pakket van inputs om gezamenlijk de verantwoordelijkheid te dragen om tot resultaten te komen. (partnership).

14. Systemische aanpak is gebaseerd op het principe dat systemen sterker worden wanneer ze worden gebruikt.

15. Deze bezorgdheid komt voort uit de fiduciaire risico's die gepaard gaan met het toevertrouwen van fondsen aan nationale PFM systemen, en uit de rol van de begroting als link tussen beleid en implementatie.

16. "GBS is as good or as bad as the systems it uses and the PRSP it supports".

17. Dienstverlening zal sowieso het merendeel van de overheidsuitgaven blijven opslorpen, omdat 'the demand for policy is not symmetrical with the demand for public expenditures'.

18. Overheidsuitgaven verhogen kan inefficiënt zijn als bottlenecks bestaan aan de aanbodzijde die niet op tijd worden aangepakt (bijvoorbeeld het opleiden van leerkrachten). Via begrotingshulp kunnen zulke problemen van absorptie capaciteit worden aangepakt.

19. "Many of the things that a growth strategy requires (better business environment) depend on government actions and/or policy changes (rule of law, deregulation, anti-corruption measures). These are often cross-agency issues that can usefully be raised in cross-agency partnership forums, and supported by PGBS dialogue and conditionality".

20. Technische assistentie is vervat in personen en kan al dan niet leiden tot een verhoogde capaciteit. Capaciteitsopbouw kan ook verkregen worden zonder TA. Technische assistentie (TA) en capaciteitsopbouw (CB) zijn dus twee concepten maar werden tijdens de evaluatie gekoppeld (TA/CB).

21. Deze relatie werkt in 2 richtingen: zoals andere modaliteiten is begrotingshulp kwetsbaar als PFM systemen zwak zijn; langs de andere kant kan de manier waarop hulp gegeven wordt die systemen versterken of verzwakken, met implicaties voor alle overheidsuitgaven. Het op grote schaal bestaan van off-budget, geprojecteerde hulp limiteert de potentiële effecten van begrotingshulp op capaciteit.

22. Tezamen met het doorvoeren van decentralisatieprocessen is het belangrijk om de capaciteit van de lokale overheden te versterken met betrekking tot het plannen en managen van overheidsuitgaven, alsook het verzekeren van geschikte en functionerende mechanismen voor monitoring, transparantie en accountability op lokaal niveau. Zelfs in Oeganda, waar het decentralisatieproces ver staat, is de aandacht besteed aan capaciteitsproblemen op lokaal niveau niet evenredig met de verantwoordelijkheden doorgegeven aan dat niveau. Dit geldt ook voor Rwanda en Burkina Faso.

aan de absorptiecapaciteit voor hervormingen, hoe gedreven en geëngageerd de partneroverheid ook is. De beschikbare capaciteit moet uitwijzen of een PRS haalbaar is.

— Evenwicht (bv. tussen groei en dienstenlevering, tussen sectoren, ..)

Wanneer begrotingshulp kritiek krijgt over overdreven aandacht voor uitbreiding van sociale dienstverlening wat geen geloofwaardige ontwikkelingsstrategie zou zijn, en te weinig aandacht voor groei, de privé-sector en productieve sectoren zoals landbouw, waarvan groei en armoedevermindering afhangen, is dit eigenlijk kritiek op het overheidsbeleid. In PRSPs krijgen basisdiensten veel aandacht omwille van de politieke aantrekkelijkheid ervan voor zowel donoren als partneroverheden (ook het HIPC initiatief heeft bijgedragen tot deze vertekening), en vaak werd enkel de kwantiteit aangepakt, zonder de kwaliteit en het bereik ervan voor de armsten te verbeteren. Deze focus op 'pro-poor expenditures' was vaak gevaarlijk simplistisch. Het doorvoeren van universal primary education (UPE) leidde bijvoorbeeld onvermijdelijk tot een grotere vraag naar secundair onderwijs wat geen deel uitmaakte van de strategie.

De evaluatie stelt dat deze vertekening onvermijdelijk was in de eerste generatie PRSPs, en dat kwantitatieve uitbreiding sowieso kwaliteitsverbeteringen voorafgaat. Voor hen die vooraf geen toegang hadden tot diensten is kwantiteit ook kwaliteit.

In de meeste landen blijven de armoedebestrijdingstrategieën zeer zwak en is het onwaarschijnlijk dat GBS snel veralgemeend kan worden. PGBS kan de heroriëntering van toekomstige armoedebestrijdingstrategieën naar een beter evenwicht tussen groei strategieën en strategieën voor dienstverlening ondersteunen, wat trouwens al gebeurt in vele gevallen¹⁷ (bijvoorbeeld in Rwanda, Oeganda, Mozambique en Vietnam). Het kan geschikte maatregelen steunen om problemen zoals kwaliteit¹⁸, efficiëntie en pro-poor-responsiveness van diensten aan te pakken. Bovendien kunnen beleidsmaatregelen die groei promoten - en vaak niet duur zijn - besproken worden¹⁹. PGBS heeft ook het potentieel om cross-cutting issues mee op de agenda te plaatsen en te harmoniseren onder donoren. Om al deze (potentiële) verbeteringen te implementeren, kunnen monitoring, dialoog, tracking surveys en analyses zeer nuttig zijn. Er moet van het promoten van simplistische 'pro-poor expenditures' afgeweken worden door diepere sectoranalyses te maken en te vermijden om te focussen op subsectoren zonder de bredere context te bekijken, duurzame lange-termijnstrategieën op te stellen en hun budgettaire implicaties te bekijken. Daarbij moeten voorwaarden voor ontwikkeling van de privé-sector nagegaan worden om te kunnen focussen op inkomensarmoede en de implicaties van beleid en uitgaven op groei. Bovendien moet nagegaan worden hoe begrotingshulp op al deze vlakken andere modaliteiten kan aanvullen (zie verder bij **complementariteit**).

Technische assistentie / Capacity building (TA/CB)²⁰

Een van de grondgedachten achter begrotingshulp is hulp geven op een manier die de systemische capaciteit van de overheid ontwikkelt. Gebrekkige capaciteit werd in alle landenstudies als een probleem gezien. De evaluatie vond dat TA/CB de minst goed geïntegreerde input is van begrotingshulp. TA/CB initiatieven waren hoofdzakelijk gericht op centrale (financiële) instanties, vooral in de context van PFM. Gezien de centrale rol van PFM hervormingen in de ontwikkeling van de nationale capaciteit om aan 'management for results' te doen, en gezien een versterking van PFM systemen het fiduciaire risico verlaagt (voor alle hulpvormen en voor middelen van de overheid zelf), moet het potentieel van GBS om hierop te werken benut worden. Anderzijds was TA/CB voor sectorale instanties en lokale overheden beperkt ondanks de noden.

De evaluatie raadt aan om:

- te streven naar coherentie en betere coördinatie tussen de partneroverheden en de donoren (zowel GBS als niet-GBS donoren) bij de toepassing van PFM gerelateerde TA (idealiter via een expliciete, door de overheid geleide en gedragen, donormedegefinancierde, coherente strategie voor capaciteitsopbouw);
- capaciteitsontwikkeling te ondersteunen via het gebruik van overheidssystemen, en om dus meer hulpstromen on-plan en on-budget te brengen²¹;
- sectorministeries, lokale overheden²² en leveraars van diensten meer aandacht te geven in de TA/CB strategie, en niet enkel te focussen op financiële- en planningsagentschappen;
- PFM in ruime zin te interpreteren: beleidsanalyse, budgettering en uitgavenbeheer moeten aandacht krijgen. Een belangrijke taak is het verbeteren van de vaak zwakke band tussen beleid, budgetformulering en

uitgaven door het ondersteunen van de ontwikkeling van een meer effectieve uitgavenplanning op middellange termijn²³. Problemen die volgen uit falende planning, bijvoorbeeld de kwaliteit van diensten die achteruit gaat wanneer de kwantiteit stijgt, kunnen zo worden verholpen. In Rwanda en Burkina Faso bijvoorbeeld heeft een inefficiënt uitgavenbeheer de stroom van middelen tot op het niveau van dienstlevering ondermijnd.

De evaluatie beveelt aan om PFM standaarden gemeenschappelijk (donoren + partneroverheid) te monitoren in plaats van parallelle beoordelingen door verschillende actoren. Een wijd aanvaarde methode om PFM systemen te beoordelen zijn de PEFA indicatoren. Wanneer het fiduciair risico wordt beoordeeld, zou dit ook moeten gebeuren vanuit het perspectief van alle stakeholders, niet enkel vanuit donorperspectief.

Begeleidende maatregelen

Het gevaar bestaat dat partneroverheden te weinig inspanningen doen om bijkomende inkomsten te verwerven (van hun eigen bevolking bijvoorbeeld) wanneer ze al grote volumes begrotingshulp krijgen. De evaluatie vond hiervoor geen bewijsmateriaal, maar het risico bestaat dat grote hulpstromen op lange termijn die inspanningen zullen ondermijnen. Daarom raadt de evaluatie aan om PGBS te begeleiden met maatregelen om instituties die inkomsten innen te versterken, en 'revenue performance' op te nemen in de "performance" indicatoren die worden gemonitord.

Lange termijn visie

Sommige van de meer belangrijke want systemische effecten van PGBS zijn intrinsiek lange termijn effecten. Persistentie is ook noodzakelijk als men institutionele effecten wil verkrijgen.

Vaak worden consistente lange termijn strategieën van donoren gecompromiteerd door een korte termijn horizon wat het management betreft, een snel verloop van personeel en andere aspecten van institutionele incentive structuren. Bovendien zijn PGBS strategieën onderhevig aan veranderingen in het regime of in de opvattingen in donorlanden. Ownership van begrotingshulp als modaliteit verschilt sterk van donor tot donor en zelfs binnen donoren. Donoren zijn ook nog niet in staat om meerjaarlijkse begrotingshulpcycli toe te zeggen die MTEF planning zou vergemakkelijken.

De evaluatoren vinden lange termijn strategieën/(begrotingshulp-)instrumenten noodzakelijk om partneroverheden te verzekeren dat ze een stabiele bron van financiering hebben voor MDG-gerelateerde lopende uitgaven voor sociale of andere publieke diensten (langer dan 'medium term'). Deze moeten rekening houden met de duurzaamheid, de financiële vereisten en een evenwichtige verdeling van uitgaven onder verschillende sub-sectoren. 'Aid dependency' en 'absorptive capacity' zijn twee onderwerpen die zeker expliciet in beschouwing moeten worden genomen in deze lange termijn hulpstrategieën.

Een engagement op lange termijn is een noodzakelijke voorwaarde voor het geven van begrotingshulp, ook in fragiele staten met moeilijke politieke contexten. Eerder werd vermeld dat politieke risico's de mogelijkheid om begrotingshulp als een lange termijn modaliteit te gebruiken in het gedrang kunnen brengen. Deze komen eerder voort uit de onderliggende politieke relatie tussen de partners, dan uit technische aspecten van "performance". Politieke risico's moeten van bij het ontwerp van begrotingshulperoperaties in rekening gebracht worden. Bilaterale donoren hangen basisprincipes over governance en mensenrechtenstandaarden vast aan officiële hulpstromen. Er is een trend om deze principes zichtbaarder te maken in "Memorandum of Understanding" (MoU) en bilaterale akkoorden. Nochtans vond de evaluatie dat politieke risico's vaak onderschat werden en niet genoeg in rekening waren gebracht in het design van begrotingshulp.

²³. Hierbij moet het belang van 'Medium Term Expenditure Frameworks' (MTEFs) benadrukt worden als sleutel om aan beleidsgebaseerde budgetopmaak te doen. Enkel Oeganda heeft een duidelijk opgestelde MTEF. Het werken met een MTEF is echter niet zomaar een technische hervorming, het vereist sterk leiderschap van de kant van de overheid.

24. De analyses van donoren moeten verder gaan dan enkel politieke aspecten: "Better political understanding and more detailed technical knowledge are needed to inform donor judgments about what is relevant, what is possible, and what will work."

25. In de DAC good practice guidelines staat: "Political conditionality should not be specifically linked to budget support or any individual aid instrument, but rather be handled in the context of the overarching policy dialogue between a partner country and its donors". De ervaring leert dat dit in praktijk niet haalbaar is gezien de politieke gevoeligheid ervan in de donorlanden.

26. Zie tekst van de "SPA workshop on Sector Budget Support", October 2005

27. Zie tekst "New style projects - How to make projects more effective for development", Paul Bossyns et al., BTC discussion and reflection paper, 2006.

Box 1: Het belang van politieke analyses

Politieke analyses zijn zeer belangrijk om de 'willingness' en 'political commitment' na te gaan. Deze gebeurden in het verleden niet grondig, en politieke risico's werden onvoldoende uitgewerkt wat kan leiden tot verspilling van ontwikkelingsgelden. Door het niet expliciet definiëren van 'red lines', kwam de plotse terugtrekking van donoren vaak onverwacht en dit leidde tot problemen²⁴. Dit roept vragen op over de competentie van donoren. "Red lines" moeten explicieter gesteld worden zodat het voor de partneroverheid duidelijk is wat donoren beschouwen als een ontsprende politieke situatie (vb. overheidsuitgaven aan defensie) (zie 1.5). Ook corruptie kan het vertrouwen tussen overheid en donoren ondermijnen met mogelijks een negatieve impact voor publieke steun in donorlanden. De evaluatoren bevelen aan om meer (gezamenlijke) analyses te maken van corruptie en de impact ervan voor de armen (bv voor dienstenlevering), ook al is het zeer moeilijk te meten. De evaluatie stelde vast dat PGBS kwetsbaar is wanneer politieke relaties verslechteren, wat het potentieel van begrotingshulp als lange termijn instrument kan ondermijnen²⁵.

Interactie met andere hulpmodaliteiten - complementariteit - hulpportfolio's

Naast de coherentie tussen hulpmodaliteiten op zich, hebben de effecten van PGBS de context verbeterd voor het gebruik van alle hulpvormen (en middelen van de overheid zelf), bijvoorbeeld door sterkere PFM systemen en betere banden tussen het beleid en het gebruik van middelen (verhoogde allocatieve en operationele efficiëntie). Sommige effecten van PGBS zijn versterkt door inputs van andere hulpmodaliteiten, bijvoorbeeld in capaciteitsopbouw. In andere gevallen hebben modaliteiten elkaar wederzijds versterkt, bijvoorbeeld waar PGBS-beleidsinputs geleid hebben tot een grotere focus op cross-sector issues (bijvoorbeeld HIV/AIDS).

De evaluatoren stellen dat de potentiële complementariteit van modaliteiten groot is, maar dat deze niet systematisch onderzocht en benut wordt in hulpmanagementstrategieën, noch op landenniveau, sectorniveau, of binnen individuele donorportfolio's. Concreet volgen uit de evaluatie (en andere bronnen) de volgende richtlijnen voor het gebruik van de verschillende hulpmodaliteiten en het nastreven en versterken van complementariteit tussen PGBS en andere modaliteiten:

- Vele donoren vinden dat sectorale begrotingshulp (SBS) een diepgaander en breder technisch engagement in sectorale beleidskwesties mogelijk maakt, een effectievere sectordialogoog mogelijk maakt met een breder publiek van sectorstakeholders dan mogelijk is via GBS²⁶. De evaluatie merkte op dat voor het onderscheid tussen deze modaliteiten eerder een spectrum werd gebruikt variërend van algemene tot sectorale begrotingshulp, en dat de lijn soms moeilijk te trekken is.
- Voor interventies op niveau van lokale overheden haalden donoren dezelfde argumenten aan (bv Mozambique).
- Projecten zijn als modaliteit het meest geschikt voor het ondersteunen van entiteiten buiten de publieke sector, zoals NGOs en privé-sector-verenigingen. Maar ook binnen de overheidssector kunnen projecten geschikt zijn voor gezamenlijk overeengekomen activiteiten waar de Development Partner beter geplaatst is voor het management ervan zoals TA projecten, grootschalige infrastructuurprojecten, of pilootprojecten waarin bepaalde innovaties (kwaliteitsverbeteringen) op het vlak van dienstverlening getest moeten worden alvorens ze door de overheid algemeen worden doorgevoerd²⁷. Feedback naar het beleidsniveau is hierbij cruciaal. "SISTAFE" in Mozambique is een voorbeeld van hoe via een project technische assistentie op het vlak van PFM wordt aangebracht in de context van GBS. De impact en effectiviteit van zulke TA-projecten hangen af van de integratie binnen het overheidsfunctioneren en de kwaliteit en de houding van TAs. TA/CB projecten overlappen vaak met TA/CB input in het kader van PGBS, en zijn soms moeilijk te onderscheiden van elkaar.
- Gelijkaardige projecten op andere domeinen dan PFM zouden ook gekoppeld kunnen worden aan GBS, bijvoorbeeld ter ontwikkeling of versterking van systemen voor Monitoring & Evaluatie (M&E), of ruimer ter versterking van de institutionele capaciteit, cruciaal voor de uitvoering van programma's.

- Begrotingshulp is best geplaatst voor het financieren van publieke dienstverlening (vooral lopende uitgaven). Zodoende kan begrotingshulp het geschikte instrument zijn in het kader van de MDG-campagne. Een schaalvergroting van interventies kan immers slechts gedeeltelijk met projecthulp gerealiseerd worden, omdat een snelle groei aan projecten moeilijk beheerbaar is. Een voorwaarde om deze schaalvergroting via begrotingshulp te realiseren is wel dat er voldoende waarborgen zijn op het vlak van kwaliteit van het sectorale en nationale beleid²⁸. Meer algemeen wordt begrotingshulp gezien als een uiterst relevante modaliteit in het kader van de 'scaling up' van hulp.
- Voor het bestrijden van corruptie moeten donoren verrijkende anti-corruptie-strategieën doorvoeren, die bouwen op de mogelijke complementariteit tussen modaliteiten. Het potentieel van begrotingshulp - tezamen met andere hulpinstrumenten - om PFM systemen, inclusief aanbestedingsystemen, te versterken, moet hierbij worden benut. Bovendien zijn specifieke projecten en TA om accountability instituties (audit agentschappen, parlementen, etc.) en relevante civil society organisaties te ondersteunen nodig. Voor zulke operaties zijn NGOs best geplaatst. Ook is meer, gemeenschappelijk onderzoek naar corruptie nodig.

Daar verschillende modaliteiten geapprecieerd worden omwille van specifieke karakteristieken, raadt de evaluatie aan om hulpstrategieën te ontwikkelen die de complementariteit tussen hulpinstrumenten optimaliseren zowel op land- als op sectorniveau. Dankzij hulpportfolio's die een mix aan goed op elkaar afgestemde operaties bevatten, kunnen via andere modaliteiten problemen aangepakt worden die via PGBS niet behandeld kunnen worden.

Begrotingshulp maakt deel uit van de context waarin alle donoren werken, en dus is het belangrijk om rekening te houden met de wisselwerkingen (overlap en interacties) tussen verschillende modaliteiten en instrumenten (niet enkel varianten van programmahulp, maar ook projecten, etc). Volgens de evaluatie is een noodzakelijke voorwaarde voor het geven van PGBS om van bij het ontwerp ervan de wisselwerking tussen verschillende hulpmodaliteiten te onderzoeken en expliciet in rekening te brengen.

Voor het samenstellen van hulpportfolio's uit verschillende modaliteiten, worden volgende richtlijnen gegeven:

- Een overwicht aan investeringssteun (via projecten bijvoorbeeld) kan er toe leiden dat de ontvangende overheid niet voldoende middelen kan mobiliseren om de nieuwe investeringen te doen werken of te onderhouden wegens een gebrek aan discretionaire middelen voor lopende uitgaven. Dit kan de duurzaamheid van projecten ondermijnen. Een gebalanceerd evenwicht tussen projecthulp en begrotingshulp kan dit probleem opvangen.
- Donoren leggen in hun projectsamenwerking vaak eigen sectorale prioriteiten op, en bij gebrek aan coördinatie is er géén mechanisme om te garanderen dat de som van al die individuele prioriteiten aan de globale noden van het land beantwoordt. Wederom kan hier het belang van begrotingshulp en haar dialoogmechanismen worden aangehaald om dit evenwicht in de portfolio in te stellen.
- Teveel verschillende projecten in de hulpportfolio kan leiden tot hoge transactiekosten, en wanneer ze te talrijk zijn in vergelijking met de feedback mechanismen en de absorptiecapaciteit van de overheid, kan de duurzaamheid ervan in het gedrang komen. Pilotprojecten die kunnen bijdragen tot de bijsturing van het beleid moeten gebruik kunnen maken van feedbackmechanismen. Voor TA/CB projecten op het vlak van PFM of M&E is de nodige capaciteit vereist en ze moeten goed geïntegreerd zijn. België moet zeker haar veelheid aan projecten (eerder dan projecthulp) in vraag stellen in het licht van bovenstaande discussie, met speciale aandacht voor parallelle beheersmechanismen en bijhorende transactiekosten, en duurzaamheid.

Oormerken

De evaluatie raadt aan om pragmatisch te werk te gaan met het oormerken van fondsen. GBS is politiek zeer kwetsbaar omdat het de donor identificeert met alles wat de partneroverheid doet, via het oormerken op sectoren wordt die kwetsbaarheid verminderd. Om politieke steun te versterken en de intenties van de financiering duidelijk te maken, kunnen donoren virtueel oormerken, op sectoren als gezondheid en onderwijs waar de noden hoog zijn en de politieke steun sterk. Oormerken kan dienen om de achterban in donorlanden gerust te stellen

²⁸. In de meeste landen echter blijven de armoedebestrijdingstrategieën zeer zwak, en dus is het onwaarschijnlijk dat GBS snel veralgemeend kan worden.

dat hulp gebruikt wordt voor prioritaire sectoren, ook al is het – omwille van fungibiliteit – een algemene financiering van het overheidsbudget.

Het virtueel oormerken van fondsen laat toe om een zekere invloed uit te oefenen via dialoog en “performance” doelstellingen, die op zich gemonitord kunnen worden. Wat overheden doen met betrekking tot het totale niveau van financiering van de sector kunnen donoren bespreken en monitoren, alsook de uitgavenplannen voor de sector op middellange en lange termijn (die vooruitzichten van dalende hulpafhankelijkheid op lange termijn in beschouwing nemen), en het sectoraal mechanisme voor dialoog en complementaire technische ondersteuning.

In geen geval is het oormerken (notioneel of reëel) een garantie tegen fungibiliteit. Het fiduciair ‘comfort’ dat gepaard gaat met aparte controles en ‘ringfencing’ van hulp heeft limieten; aparte controles pakken de onderliggende zwakheden in PFM systemen niet aan, en kunnen ze zelfs verergeren. Reëel oormerken kan trouwens het beheer van de schatkist bemoeilijken in landen waar, in de loop van het budgetjaar besparingen moeten worden doorgevoerd. In dat geval wordt de schatkist immers verplicht om alle besparingen aan te rekenen op de uitgaven die buiten de ‘bescherming’ van de donors vallen. Aparte rekeningen en budgetteringsprocessen hebben hoge transactiekosten en dreigen de volledigheid van het nationale begrotingsproces in gedrang te brengen.

Aantal donoren

Het aantal donoren verschilt sterk van land tot land. In Rwanda waren er slechts vier PGBS donoren; in Mozambique waren er maar liefst 16. De evaluatie doet niet echt een uitspraak over het ideaal aantal donoren, maar raadt donoren wel aan om niet allemaal extra indicatoren toe te voegen aan de “Performance Assessment Framework” (PAF) in het kader van opvolging en stortingsbeslissingen.

1.5 “Performance assessment”, conditionaliteiten en stortingsregelingen

De begrotingshulplogica veronderstelt dat “performance assessment” systemen van donoren afgestemd zijn op die van de overheid. De vraag is wat er moet gemonitord worden, door wie, en hoe stortingsbeslissingen gekoppeld worden aan “performance” beoordelingen via conditionaliteiten.

Wanneer de afstemming gebeurt via een PRSP, zou het “Annual Progress Report” (APR) de functie van “performance” beoordeling moeten vervullen. Donoren maken hier weinig gebruik van omdat APRs vooral uitkomst- en impact indicatoren bevatten, die per definitie lange termijn resultaten bekijken maar geen jaarlijkse indicaties van vooruitgang geven die gekoppeld kunnen worden aan stortingen. Bovendien is de beschikbaarheid en de kwaliteit van dergelijke data meestal ondermaats. Uitkomst en impact zijn belangrijk maar ook andere stadia in de resultatenketting moeten opgevolgd worden, van het implementeren van strategieën tot het bereiken van resultaten²⁹. Dit verklaart het opzetten van “Performance Assessment Frameworks” (PAFs) in het kader van begrotingshulp.

PAFs hebben twee niet altijd verzoenbare functies. Enerzijds laten ze toe voortgang te monitoren, en op basis hiervan het beleid en de uitvoering bij te sturen. Anderzijds leveren ze een basis voor stortingsbeslissingen voor donoren. De evaluatie onderkende vier verschillende aanpakken voor het koppelen van “performance” beoordelingen aan stortingsbeslissingen:

- De Europese Commissie en sommige bilaterale donoren (vb Zwitserland) gebruiken een “differentiated response mechanism”. Dit mechanisme combineert een bijna gegarandeerde vaste schijf, die wordt gestort zolang het nationale beleid en macro-economische en PFM vereisten nageleefd worden, met een variabele schijf waarvan de waarde wordt bepaald door de gehaalde “performance” te meten aan de hand van kwantitatieve “performance”-indicatoren op het uitkomstniveau. Er is discussie over hoe nuttig variabele tranches zijn, en ook de EC zelf is niet eenduidig positief over dit mechanisme. Bovendien is ook het gebruik van uitkomstindicatoren (voor de variabele tranches) onderwerp van discussie. Uitkomstindicatoren gaan immers gepaard met dataproblemen, het duurt lang eer er effecten zijn op dat niveau, en externe factoren

²⁹ PRSPs zijn weinig operationeel omdat ze net die link van inputs naar uitkomsten missen, en daardoor ook de opeenvolgende acties die ondernomen moeten worden om de resultaten te bereiken. Hieruit volgt dat ook de APRs niet die informatie kunnen geven die nodig is om voortgang te monitoren.

zijn moeilijk uit te filteren op het niveau van uitkomstindicatoren. Het parallel bestaan van sectorale en algemene begrotingshulp faciliteert ook het gebruik van 'graduated responses';

- Het IMF analyseert macro-economische en structurele voorwaarden voor de "Poverty Reduction and Growth Facility" (PRGF);
- De Wereldbank maakt gebruik van een systeem van "prior policy actions" voor de "Poverty Reduction and Support Credit" (PRSC) stortingen;
- Bilaterale donoren maken algemene beoordelingen van de voortgang van de armoedebestrijdingstrategie, en baseren stortingsbeslissingen op deze algemene "performance" beoordeling. Binnen deze werkwijze verschilt nog wel de aanpak van donor tot donor (vb Danida besliste niet te storten in Mozambique op basis van een minder goede audit terwijl de andere donoren dit wel deden).

Deze verschillende aanpakken bestaan naast elkaar en kunnen allemaal gekoppeld zijn aan eenzelfde PAF (vb Mozambique). Donoren kunnen hun eigen oordeel vellen over de informatie uit de PAF, die gebruikt wordt als een gemeenschappelijke set van "performance" indicatoren. Ook al zijn stortingsbeslissingen van verschillende donoren allemaal hierop gebaseerd, toch worden ze onafhankelijk van elkaar gemaakt. De mate waarin indicatoren voor "performance" beoordeling ook voorwaarden zijn voor stortingen is fundamenteel in het design van PGBS en de aard van het partnerschap dat het veronderstelt. De verscheidenheid wat betreft het toepassen van conditionaliteiten, performance assessment en stortingsregelingen maakt dat PGBS op zich niet geharmoniseerd is. Enerzijds kan er gesteld worden dat er nog veel ruimte is om verder te harmoniseren, anderzijds moet de vraag gesteld worden of volledige harmonisatie wenselijk is? Wanneer alle donoren samen op dezelfde manier dezelfde indicatoren meten, en hierop unaniem hun stortingsbeslissingen baseren, houdt dit een groot risico in voor het partnerland³⁰. Er zijn zeker bepaalde elementen die geharmoniseerd zouden moeten worden, zoals het relateren van conditionaliteiten aan eenzelfde PAF, terwijl de harmonisatie van andere elementen minder belangrijk is (stortingsprocedures) en het risico op extreme volatiliteit vermindert.

Los van de bovenbeschreven aanpakken om "performance" beoordeling aan stortingsbeslissingen te linken, vond de evaluatie grote verschillen in de aard van de conditionaliteiten tussen de verschillende landen. Eerder dan de strikte dichotomie "oude" (opgelegde) en "nieuwe" (partnership of consensuele³¹) conditionaliteit, werd er een spectrum vastgesteld. De notie "partneroverheid autonomie" bevat ook een spanning daar partneroverheden en donoren verschillende beleidsprioriteiten hebben en donoren vaak meer bezorgd zijn over armoedevermindering dan partneroverheden. Het verleden heeft uitgewezen dat donorstrategieën niet succesvol kunnen worden opgelegd aan niet overtuigde partners³². Daarom is het belangrijk dat donoren en overheden gemeenschappelijke doelstellingen en performance targets overeenkomen, die dienen als signaal en als beheersmatig, eerder dan politiek, drukmiddel. Conditionaliteit kan helpen om het momentum van de hervormingen te behouden, maar creëert niet de wil bij de overheid om ze te implementeren (maar die wil is verondersteld er te zijn als de conditionaliteiten overeengekomen werden). Of conditionaliteiten echt veranderd en geëvolueerd zijn van opgelegde naar 'consensuele conditionaliteit' is bediscussieerbaar.

Het gebruik van PAF houdt de volgende gevaren in:

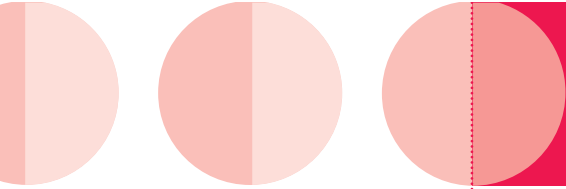
- "Het naast elkaar bestaan van een PRSP en een PAF benadrukt accountability aan donoren en kan ownership ondermijnen";
- "De proliferatie van indicatoren in de PAFs reflecteert het gebrek aan donorharmonisatie, doet transactiekosten stijgen, en toont aan dat traditionele conditionaliteit voortduurt".

Daarom moet ernaar gestreefd worden dat PAFs niet voortbestaan als afzonderlijke, donorgeoriënteerde accountability mechanismen. Er is ruimte om PAFs te integreren in de nieuwe generatie PRS (Mozambique en Oeganda gaan al in deze richting). Belangrijk voor het afstemmen van PAF op strategiedocumenten van de overheid is hoe indicatoren worden gekozen, en hoe veeleisend donoren zijn in het toevoegen van extra indicatoren, in termen van detail en frequentie van opvolging, en met betrekking tot het gebruik van indicatoren als stortingsvoorwaarden. Een leidraad hier zou moeten zijn om PAF meer systematisch te koppelen aan strategieën voor het ontwikkelen van nationale M&E systemen. Het is ook belangrijk om links te ontwikkelen tussen centrale en sectorale dialoog en monitoring (niet te veel indicatoren in één centrale PAF,

30. Het gevaar dat geen enkele donor tot storten overgaat, wordt ook wel 'nuclear threat' genoemd.

31. Consensuele conditionaliteit: waarover overeenstemming bestaat tussen de donor en het ontvangende land, en ingeschreven in de PAF, of een ander document dat voorwerp zal zijn van beleidsdialoog. Zie Molenaers en Renard (2006b).

32. Daarenboven wordt er ook niet zo gemakkelijk verondersteld dat externe donoren weten wat overheden precies zouden moeten doen om groei, ontwikkeling en armoedevermindering te bewerkstelligen.



maar eerder “nesting” van sectorvoorwaarden in de centrale PAF die dan per sector 1 indicator overhoudt over de algemene “performance” van die sector).

- “Het gebruik van procesindicatoren zoals de “prior actions” gerelateerd aan de PRSC stortingen van de Wereldbank, zou wijzen op donorpogingen om het ontwikkelingsproces te micro-managen, in plaats van ruimte/ownership te laten voor partneroverheden om hun eigen strategieën door te voeren (policy interference)”;

Dit laatste is een argument om eerder uitkomstindicatoren te gebruiken, omdat overheden dan zelf kunnen beslissen hoe ze de vooropgestelde resultaten willen bereiken. Voorstanders argumenteren dat dit systeem transparant en voorspelbaar is omdat de relatie tussen stortingen en “performance” vast ligt - langs de andere kant riskeert dit systeem meer zorgen te creëren over rapportering dan over beleidsvoering³³. Toch blijft het belangrijk om procesindicatoren te monitoren, want overheden hebben dit nodig om hun eigen strategieën bij te sturen. Deze indicatoren kunnen dus perfect deel uitmaken van een joint performance monitoring systeem.

Aanvullend aan PAF die specifieke voorwaarden voor begrotingshulp bevatten, beschrijft een Memorandum of Understanding (MoU) de onderliggende principes³⁴, die ook deel uitmaken van de conditionaliteiten verbonden aan begrotingshulp. Dit zijn vooral politieke bezorgdheden en basisvereisten zoals het adequaat macro-economisch management of het nastreven van armoedevermindering. Begrotingshulp werd reeds onderbroken omwille van politieke factoren die niet duidelijk uitgesproken waren op voorhand (vb. Oeganda, Mozambique, Rwanda). Dit heeft er toe geleid om ‘understandings’ meer expliciet te maken in MoUs of in een “governance matrix” (vb. Oeganda).

De MoUs worden transparanter over de specifieke stortingsbeslissingen, en hebben de procedures voor dialoog over stortingen versterkt. Op die manier worden donorbeslissingen met betrekking tot stortingen voorspelbaar voor partneroverheden. Partneroverheden zijn minder bezorgd over de veelheid aan beslissingregels dan over de betrouwbaarheid/voorspelbaarheid³⁵ van GBS stortingen. Een van de objectieven van begrotingshulp was om de chronische onvoorspelbaarheid van hulp op te vangen. Voorspelbaarheid van de budgetuitvoering laat immers toe om middelen efficiënt te gebruiken, en maakt de plannings- en budgetteringsprocessen geloofwaardig. Voorspelbaarheid van hulp is des te belangrijker naarmate hulp een belangrijker deel van de overheidsmiddelen uitmaakt.

Uit de praktijk blijkt echter dat de previsibiliteit van begrotingshulp vaak slecht is. Omdat begrotingshulp rechtstreeks het budget ondersteunt, zijn er directe gevolgen als beloofde fondsen niet gestort worden. De gevolgen kunnen op macro-economisch vlak zijn gezien de grootte van de bedragen en gezien de effecten daarvan op binnenlands sparen en interestvoeten (wanneer een overheid leent van haar bevolking, worden de reële interestvoeten omhoog gedreven, wat een fiscale meerkost impliceert voor de overheid; ze moet immers op grotere bedragen interesten betalen, en de interestvoeten zullen ook hoger liggen). Wanneer een overheid geen leningen wil aangaan, moet er gesnoeid worden in gebudgetteerde uitgaven.

Er worden reeds maatregelen genomen die deze problemen trachten op te vangen, zowel door donoren als door partneroverheden. Zo worden er duidelijkere stortingsplanningen opgemaakt, die tevens beter afgestemd zijn op de budgetcyclus van het partnerland, en beter gecoördineerd onder donoren. Belangrijk is dat conditionaliteiten concreet en duidelijk meetbaar zijn. Er zijn ook bepalingen die stellen dat financiering niet ‘within-year’ mag worden onderbroken, behalve in extreme omstandigheden. Stortingen worden hiertoe gekoppeld aan de “performance” in het vorige jaar, eerder dan in het lopende jaar (de MoU in Mozambique heeft zulke vertragsmechanismen ingebouwd); nu echter worden vaak de stortingsbeslissingen afhankelijk gemaakt van het al dan niet voldaan zijn van voorwaarden van het lopende jaar. Ook partneroverheden nemen maatregelen zoals het aanleggen van buffers die kunnen aangewend worden wanneer hulpstromen fluctueren, of het systematisch naar beneden herzien van voorspellingen van donoren (cfr. Oeganda).

33. Zie ook discussie over uitkomstindicatoren en de variable tranches van EC

34. In Mozambique worden ook macro-economische voorwaarden in de MoU gezet als ‘underlying principles’.

35. OECD/DAC richtlijnen voor budgetsteun: “aid is predictable when partner countries can be confident about the amounts and the timing of aid disbursements. Aid is volatile when fluctuations in aid flows are large, relative to the volume involved”.

Uit de GBS evaluatie (en andere studies – SPA Accra) bleek dat hoewel de voorspelbaarheid binnen een jaar verbetert dankzij bovenbeschreven maatregelen, de voorspelbaarheid op middellange termijn niet verbetert, ook al zijn er pogingen ondernomen om de planningshorizon te verlengen tot 3 jaar (bv. Mozambique).

De evaluatie beveelt aan om het aantal condities gekoppeld aan stortingen tot een minimum te herleiden en deze oprecht overeen te komen met de overheid. Het linken van GBS aan uitkomstindicatoren wordt afgeraden. De beslissingen om begrotingshulp op te drijven of te verminderen zouden volgens de evaluatoren hoofdzakelijk gebaseerd moeten worden op algemene beoordelingen van “performance” op middellange termijn.

Als duidelijk vast staat onder welke voorwaarden er al dan niet gestort wordt, kan ook het niet-storten van begrotingshulp voorspelbaar zijn. In dat geval kan echter begrotingshulp volatiel worden, des te meer naarmate donoren hun stortingsbeslissingen op elkaar afstemmen (zie hoger). Een bijzonder risico ontstaat wanneer donoren hun stortingsbeslissingen op een rigide manier verbinden aan de macro-economische voorwaarden van het IMF. Dit gebeurt vaak en heeft reeds geleid tot onnodige korte termijn volatiliteit van hulpstromen. Het onderbreken van stortingen kan de reeds onstabiele macro-economische situatie nog verergeren, zoals bijvoorbeeld in Malawi. Ook een bureaucratische vertraging in de formele goedkeuring door het IMF kan dan leiden tot vertragingen in GBS stortingen. Niet alleen de evaluatoren, maar ook het IMF, vragen om begrotingshulpstortingen niet op korte termijn op te schorten wanneer een land dreigt off-track te gaan, of wanneer het IMF niet direct haar goedkeuring geeft. Het IMF maakt reeds zelf een onderscheid tussen haar ‘signalling role’ en haar financiële faciliteit. Het voorbeeld van Malawi toont echter wel het belang aan van fiscale discipline als een noodzakelijke voorwaarde voor begrotingshulp. Er wordt dan ook aangeraden aan donoren om naar het advies van het IMF te luisteren, maar onafhankelijk te beslissen of het eventueel niet nakomen van sommige voorwaarden ook moet leiden tot een opschorting van begrotingshulp. De evaluatoren raden aan om naar de “performance” op middellange termijn te kijken, gebruik te maken van het advies van IMF, en begrotingshulpvolumes hierop af te stemmen.

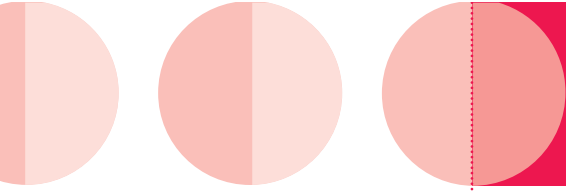
1.6 Politiek-technische dialoog follow-up door donoren

Begrotingshulp onder het kwaliteitslabel “PGBS” heeft geen nieuwe politieke of doelstellingen gecreëerd, maar voorziet in een forum voor dialoog over hoe het beleid wordt geïmplementeerd. Hier is er plaats voor het nastreven van coherentie in het beleid door het gebruik van overheidsmechanismen voor beleidsvoering. PGBS voorziet ook in fora om cross-sectorale onderwerpen te bespreken en sectorstrategieën te coördineren. Door de dialoog worden beleidsverbintenissen ook transparanter en door de donoren als groep ondersteund en opgevolgd aan de hand van de overeengekomen doelstellingen in de PAFs.

De evaluatie ondervond dat de dialoog gekoppeld aan sectorale begrotingshulp en algemene begrotingshulp overlapt, maar ook complementair kan zijn (zie complementariteit in 2.4.2 Mogelijke verbeteringen aan inputs & design). Daar via begrotingshulp fondsen van donoren en overheid samenkomen, en het principe van fungibiliteit sowieso speelt – ook al proberen donoren hun steun te oormerken – moeten donoren afstappen van het controleren of opvolgen van het gebruik van ‘hun’ fondsen. De evaluatie raadt donoren dan ook aan om samen met de partneroverheid de implementatie van de gehele overeengekomen strategie te monitoren.

“Partnership” aanpak vergt veel van donoren, vooral van hun vertegenwoordigers in de partnerlanden. Een goed begrip van de politieke en sociale context en het functioneren van de overheid is onontbeerlijk, naast sterke interpersoonlijke vaardigheden, een lange termijn denkvermogen en het kunnen plaats laten voor partnerautonomie. De evaluatie kwam echter tot de bevinding dat donoren op het terrein vaak te weinig begrip hebben van de lokale context om bij te dragen tot gedetailleerde beleidsdiscussies. Het groot verloop van personeel en het slecht institutioneel geheugen zijn hier zeker verklaringen voor.

De Verklaring van Parijs stelt als bijkomende uitdaging: **“Insufficient delegation of authority to donors’ field staff, and inadequate attention to incentives for effective development partnerships**



between donors and partner countries”. Ook de evaluatie raadt donoren die begrotingshulp geven, aan om de beslissingsmacht van hun lokale kantoren op te drijven.

1.7 Stapsgewijze aanpak

Eerder werd uiteengezet dat er geen duidelijke set van voorwaarden kon gedefinieerd worden waaraan een land moet voldoen alvorens begrotingshulp te krijgen. De evaluatoren pleiten dus niet voor strikte ‘toelatingscriteria’. Toch werden er 2 dimensies gedefinieerd die cruciaal zijn wanneer er met begrotingshulp gestart wordt in een land: ‘commitment/willingness’ en ‘capacity’ (zie 1.3).

Landen die sterk tekort komen op één of beide, dimensies, kunnen meestal ondergebracht worden in een van de volgende categorieën: **fragile states, low-income countries under stress, difficult partnerships, post-conflict societies, etc.** Volgens de bovenstaande redenering komen zulke landen niet in aanmerking voor nieuwe hulpmodaliteiten, zoals algemene begrotingshulp. Invloedrijke studies argumenteerden ook dat hulp enkel effectief is in landen met een goed beleid (‘selectivity approach’ - Burnside and Dollar, 2000; Collier and Dollar, 2002), en dat zulk beleid niet kan gekocht worden met donorgelden (Wereldbank, 2002). Analytisch bekeken kan men achter dit punt staan, echter de uitsluiting van zoveel Afrikaanse lage-inkomenslanden van grote hoeveelheden hulp via de publieke sector is politiek en moreel onverteerbaar, zeker in het licht van de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen (MDGs). Het advies dat in die landen hulp onder de vorm van projecten moet worden gegeven (Radelet, 2004) is even ontgoochelend voor de aanhangers van het nieuwe hulpparadigma (dat begrotingshulp favoriseert), die vinden dat projecthulp gefaald heeft. Radelet (2004) argumenteert dat donoren hun hulpmodaliteiten beter moeten afstemmen op de specifieke omstandigheden in de ontvangende landen. Hulpinstrumenten en strategieën voor ‘well-governed’ en ‘poorly governed’ landen moeten significant verschillen³⁶. In goed bestuurde landen zouden donoren het grootste deel van de hulp moeten geven onder de vorm van lange termijn verbintenissen tot algemene begrotingshulp. In zwak geleide landen zouden kleinere, korte termijn projecten, geïmplementeerd door NGOs meer geschikt zijn.

Ondanks het feit dat de bovenvernoemde studies (vb. Burnside and Dollar) in twijfel getrokken worden en andere studies vonden dat hulp positief gerelateerd is tot groei³⁷ onafhankelijk van de beleidsomgeving, heeft de idee dat hulp beter werkt in landen met een beter beleid en sterker bestuur, het beleid van de Wereldbank, ontwikkelingsbanken en bilaterale donoren beïnvloed. Zo heeft bijvoorbeeld de Wereldbank voor het verdelen van IDA fondsen een ‘Performance Based Allocation System’ ontwikkeld dat berust op de beoordeling van beleid, instituties en governance³⁸. Gezien rijkere landen beter scoren op de indicator ‘goed bestuur’ dan armere, riskeren donoren - door het toekennen van hulp aan landen met betere bestuursstandaarden - systematisch arme landen, die lage bestuursstandaarden hebben (maar de hulp het meest nodig hebben), uit te schakelen.

Over de aanpak in deze landen ontstond er recentelijk een nieuwe visie die een middenweg zoekt tussen enerzijds het nieuwe hulpparadigma (PRSP, GBS, etc.) en het blijven ondersteunen van zulke landen met projecthulp (Radelet, 2004). Het nieuwe hulpparadigma kan niet zomaar gekopieerd worden naar fragiele staten, maar dat betekent niet dat men met de huidige projectbenadering moet doorgaan in die landen. Het is aanvaard dat ten minste de principes van harmonisering en afstemming van toepassing zijn op deze landen. Als er ‘political commitment’ is en ‘good enough governance’ (Grindle, 2004) is het toegelaten om ook in landen waar Radelet enkel via de projectmodaliteit zou interveniëren, met de nieuwe aanpak te experimenteren, weliswaar op beperkte schaal en op een graduele manier. In deze ‘incremental approach’ moet het volume en het design van begrotingshulp aangepast worden aan de omstandigheden van het land. Grotere risico’s kunnen opgevangen worden door meer controles in te bouwen. In een “beginnend” land kan het bereik en de schaal van begrotingshulp uitgebreid worden proportioneel met de ervaring en de versterking van de overheids capaciteit. Gradueel kan er dan geëvolueerd worden naar begrotingshulp zoals in Mozambique bijvoorbeeld, met grotere bedragen, gebaseerd op “joint reviews” en op de algemene “performance”.

36. Het toepassen van gedifferentieerde strategieën door donoren zal zeker belangrijke verschuivingen teweeg brengen in donororganisaties.

37. Met afnemende meeropbrengsten.

38. Een ander voorbeeld is de nieuwe ‘Millennium Challenge Account’ van de Verenigde Staten. Aan de hand van dit nieuwe instrument wordt ODA verschaft aan een zeer kleine groep van lage-inkomenslanden met een sterk verleden wat betreft ‘strong governance’, sociale investeringen en economisch beleid.

België zou deze stapsgewijze uitbouw van begrotingshulp kunnen toepassen in hulpafhankelijke, soms 'fragiele', landen waar het een relatief grote donor is (vb. Burundi, Rwanda, Niger). Sommige van deze landen komen op dit moment niet in aanmerking voor Belgische begrotingshulp omdat PFM systemen niet goed genoeg zijn of omdat de overheid te zwak is. Deze aanpak zou de 'catch 22' situatie kunnen doorbreken: deze landen hebben enerzijds een te zwakke overheid en te zwakke systemen om voor begrotingshulp in aanmerking te komen, maar anderzijds boeken ze op dit vlak weinig vooruitgang omdat de veelheid aan parallelle projectinterventies de ontwikkeling van overheidssystemen niet stimuleert, en zelfs kan tegenwerken.

1.8 Data problemen

De evaluatie erkent het probleem van beschikbare data: zeer schaars en van lage kwaliteit. In de eerste plaats is dit een groot probleem voor de overheid zelf, die op basis van monitoring van de resultaten van overheidsprogramma's haar beleid zou moeten kunnen bijsturen. Anderzijds was het door het gebrek aan data voor de evaluatoren niet mogelijk om met zekerheid effecten van begrotingshulp op armoede aan te tonen. Het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen effecten die niet aangetoond kunnen worden (maar er misschien wel zijn), en effecten die er niet zijn. De schaarse data over armoedeniveaus (household surveys) en het bereik van de armen (expenditure trackings) laat niet toe een effect van PGBS op armoede te meten, wat niet betekent dat PGBS geen effect heeft op armoede, of minder dan andere hulpmodaliteiten.

1.9 Transactiekosten

De sterk versnipperde internationale hulp met talrijke aparte beheersstructuren, verschillende donorprocedures, talrijke zendingen, zware rapporteringvereisten, enz. leidt tot zeer hoge transactiekosten voor het ontvangende land. Onderhandeling en monitoring van PGBS vereisen grote "transactiekosten"³⁹ maar liggen laag voor implementatie. Totale transactiekosten zullen voor de partneroverheden echter niet dalen zolang andere modaliteiten in parallel op grote schaal in gebruik blijven.

³⁹ In welke mate mogen monitoringkosten en beleidsdialoog als transactiekosten worden gezien? Deze activiteiten kunnen immers ook een grote toegevoegde waarde leveren.



Hoofdstuk 2: **Conclusies en aanbevelingen getoetst aan de Belgische context**

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN GETOETST AAN DE BELGISCHE CONTEXT

2.1 Het Belgisch kader voor begrotingshulp

In 2005 onderschreven de Ministers van Ontwikkelingssamenwerking en Begroting een Vademecum voor begrotingshulp waarin basisrichtlijnen en een beheerscyclus worden beschreven. Dit kader voor het beheer van de Belgische begrotingshulp is geldig voor de periode 2005-2007. Het geldt voor zowel algemene als sectorale begrotingshulp, maar België kiest er voor in deze periode vooral sectorale begrotingshulp te geven omwille van de aard van de Belgische partnerlanden die overwegend behoren tot de groep landen met een zwakke institutionele capaciteit, omwille van de Belgische sectorale expertise, en omwille van de beperkte Belgische ervaring met dit nieuwe instrument.

De definitie van begrotingshulp zoals gehanteerd in de evaluatie komt overeen met wat het vademecum als begrotingshulp omschrijft.

2.2 Vraagtekens bij het Vademecum

De aanbevelingen uit de GBS-evaluatie roepen een aantal vragen op bij het Vademecum en de toepassing ervan. Over deze punten zal in de komende maanden verder moeten worden overlegd, met het oog op een eventuele aanpassing van het Belgisch beleidskader voor programma's van begrotingshulp.

In deze nota worden enkel de vragen geïnventariseerd:

— Criteria voor de selectie van dossiers

Het Vademecum stelt zes criteria voor om programma's van begrotingshulp te beoordelen. Checklists werden opgesteld om de criteria te verduidelijken. De GBS-evaluatie beveelt aan om geen criteria vast te leggen, maar wel om de politieke wil en de capaciteit in het partnerlanden te beoordelen en te beschouwen als instapcondities. Er moet dus nagegaan worden of de zes criteria en de checklists een goede vertaling zijn van deze instapcondities.

De GBS-evaluatie schrijft ook voor dat niet met absolute benchmarks wordt gewerkt, maar eerder wordt gekeken naar hervormingen en trends. Het Vademecum volgt die aanbeveling.

— Voorspelbaarheid van de hulp

De GBS-evaluatie stelt vast dat veel donoren problemen hebben om hun begrotingshulp voorspelbaar te maken. Als 'best practice' wordt voorgesteld dat donors in jaar t , een beoordeling maken over de realisaties in jaar $t-1$, en op dat moment ook meedelen wat ze zullen bijdragen in jaar $t+1$. Dat bedrag kan dan door het partnerland in de begroting ingeschreven worden.

Ook de Belgische samenwerking heeft in de praktijk moeilijkheden om zijn bijdragen voorspelbaar te maken. Er dient nagegaan in welke mate deze moeilijkheden een gevolg zijn van de specifieke uitvoeringsprocedures opgelegd in het Vademecum. Er moet ook onderzocht worden of de hierboven voorgestelde 'best practice' aanvaardbaar is voor de budgettaire controle-instanties.

Andere technieken om de voorspelbaarheid te vergroten, zoals bvb. het werken met relatief grote vaste schijven (en kleine variabele schijven die afhangen van specifieke realisaties), dienen eveneens onderzocht.

— Lange termijn engagement

In de GBS-evaluatie wordt gepleit voor programma's die op lange termijn worden ondersteund door donors, en dan heeft men het over langer dan 2-3 jaar. Dit heeft te maken met het feit dat veel hervormingen pas op termijn tot meetbare resultaten leiden. Hervormingen leiden doorgaans ook tot hogere kosten in sectoren, en een overheid zal daartoe pas bereid zijn als ze zicht heeft op voldoende inkomsten over de ganse periode.

Het Vademecum beperkt de looptijd van programma's tot drie jaar. Er moet onderzocht worden of en onder welke voorwaarden we kunnen werken over langere periodes.

— Oormerken en additionaliteit

In het Belgisch beleidskader gaat de voorkeur naar sectorale begrotingshulp. Het Vademecum spreekt zich er niet over uit of deze voorkeur zich moet vertalen in een reëel of virtueel oormerken van de bijdragen. De GBS evaluatie schuift meerdere argumenten naar voor om oormerken te vermijden.

Bij gebrek aan beleidslijn ter zake, wordt door de controle instanties geregeld de voorwaarde opgelegd dat de Belgische middelen "additioneel" moeten zijn. In de praktijk is het bijzonder moeilijk om additionaliteit precies en meetbaar te definiëren. Dit is dan ook een punt waarop het beleidskader moet verduidelijkt worden.

— Design van programma's

De GBS-evaluatie stelde vast dat donoren geen uniek formaat hebben gehanteerd voor het opzetten van programma's van begrotingshulp. De opzet verschilt van land tot land en evolueerde in de tijd.

Wat betreft het Vademecum, moet de vraag worden gesteld of er voldoende flexibiliteit is ingebouwd zodat België zich kan aanpassen aan specifieke afspraken binnen elk apart programma. Het is ook de vraag of één enkel beleidskader zowel algemene begrotingshulp als sterker geoordeelde basket funding kan omvatten. Is er geen risico dat daardoor procedures en criteria worden opgelegd die te restrictief zijn voor bepaalde programma's?

— Beleidsdialoog en donororganisaties

In de nieuwe aanpak van begrotingshulp staat beleidsdialoog (en in het verlengde daarvan "consensuele" conditionaliteit) centraal. Donoren hebben hoge verwachtingen ten aanzien van de bereidheid en de capaciteit van de partner om de dialoog aan te gaan over plannen, budgetten, resultaten. De GBS-evaluatoren merken op dat de lokale donorvertegenwoordigers niet altijd goed uitgerust blijken om zich in deze beleidsdialoog te engageren: te snel roterende staf en daardoor onvoldoende institutioneel geheugen van het programma, onvoldoende technische kennis rond deelaspecten van de programma's.

In het Vademecum zijn aanwijzingen opgenomen over hoe België zich kan organiseren om aan het lokale overleg deel te nemen. Er moet onderzocht worden of deze aanwijzingen volstaan.

— Samenhang begrotingshulp en landenprogramma's

Een opmerking van de GBS-evaluatie is dat donoren het vaak moeilijk hebben om coherentie te zoeken tussen de programma's van begrotingshulp en de rest van hun landenprogramma's. Het kan gaan om gebrekkige feedback tussen ervaringen en lessen uit projecten naar de beleidsdialoog, of om het gebrek aan afstemmen van hun activiteiten van capaciteitsopbouw op de programma's van begrotingshulp. Het Vademecum gaat niet in op die vraag naar samenhang. Dit is dan ook een punt dat in het beleidskader moet worden uitgediept.

BIBLIOGRAFIE

- Bartholomew *et al.*, 2006, *Joint Evaluation of General Budget Support: Vietnam Country Report*, Ann Bartholomew, Robert Leurs and Adam McCarty, May 2006, Glasgow: DFID
- Batley *et al.*, 2006, *Joint Evaluation of General Budget Support: Mozambique Country Report*, Richard Batley, Liv Bjørnstad and Amelia Cumbi, May 2006, Glasgow: DFID
- Bossyns, Degraeuwe, Van Dormael, Meloni, Masurelle and Verle, 2006, "New Style Projects - How to make projects more effective for development", BTC Discussion & Reflection Paper
- Burnside and Dollar, 2000, Aid, Policies and Growth American Economic Review, American Economic Association vol 90(4), 847-868
- Claussen *et al.*, 2006, *Joint Evaluation of General Budget Support: Malawi Country Report*, Jens Claussen, Philip Amis, Simon Delay and John McGrath, May 2006, Glasgow: DFID
- Collier and Dollar, 2002, Aid allocation and poverty reduction, European Economic Review, Elsevier, vol. 46(8), pages 1475-1500
- DAC, 2005, *Principles for Good International Engagement in Fragile States*, DCD(2005)8/Rev2. Paris: OECD
- DFID, 2004, "Managing fiduciary risks when providing poverty reduction budget support", DFID briefing, London: DFID
- Europees Parlement, Commissie ontwikkelingsamenwerking, 2006, "Ontwerpverslag over begrotingssteun voor ontwikkelingslanden" (2006/2079(INI))
- Gosparini *et al.*, 2006, *Joint Evaluation of General Budget Support: Nicaragua Country Report*, Paola Gosparini, Rebecca Carter, Mike Hubbard, Andrew Nickson and Lola Ocón Núñez, May 2006, Glasgow: DFID
- Grindle, M., 2004, 'Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries', Governance, vol 17(4): 525-548
- OECD, 2005, High Level Forum, Paris Declaration on Aid Efficiency and Effectiveness
- IDD and Associates, 2005, "Joint Evaluation of General Budget Support: Inception Report", June 2005, Glasgow: DFID
- IDD and Associates, 2006, "Joint Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report", May 2006, Glasgow: DFID
- Molenaers and Renard; 2006a, 'PRSP and Budget Support - The Broader Context', powerpoint presentation, DGOS/BTC, 27 september 2006 (www.ua.ac.be/dev/bos)
- Molenaers and Renard; 2006b, 'Policy Dialogue', powerpoint presentation, DGOS, 1 september 2006 (www.ua.ac.be/dev/bos)
- Lanser *et al.*, 2006, *Joint Evaluation of General Budget Support: Burkina Faso Country Report*, Piet Lanser, Catherine Dom, François Orivel and Jean-Pierre Ouédraogo, May 2006, Glasgow: DFID
- Lister *et al.*, 2006, *Joint Evaluation of General Budget Support: Uganda Country Report*, Stephen Lister, Wilson Baryabano, Jesper Steffensen and Tim Williamson, May 2006, Glasgow: DFID
- OECD DAC, 2005, "Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management", DAC guidelines and Reference Series. Paris: OECD
- Purcell *et al.*, 2006, *Joint Evaluation of General Budget Support: Rwanda Country Report*, Ray Purcell, Gaspard Ahobamuteze and Catherine Dom, May 2006, Glasgow: DFID
- Radelet, 2004, *Aid Effectiveness and the Millennium Development Goals*, Washington D.C.: Center for Global Development.
- SPA, 2005, "Sector Budget Support: A note from the Dublin workshop of SPA Working Groups", (final draft of November 21, 2005), Strategic Partnership with Africa.
- Vademecum Begrotingshulp, deel I: Basisrichtlijnen (afgesloten en goedgekeurd op 21 maart 2005) en deel II: Beheerscyclus (afgesloten en goedgekeurd op 8 augustus 2005).
- Wereldbank, 2002, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why?*, New York, London: Oxford University Press.
- www.oecd.org/dac/evaluationnetwork
voor alle rapporten en briefing papers van de evaluatie

BELGISCHE TECHNISCHE COÖPERATIE

Naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk
Hoogstraat 147 - 1000 Brussel • T +32 (0)2 505 37 00 • F +32 (0)2 502 98 62
INFO@BTCCTB.ORG • WWW.BTCCTB.ORG

