

DOCUMENT A.**BUDGETSTEUN – BASISELEMENTEN VOOR EEN PRINCIPESBESLISSING****1. Achtergrond**

Het regeerakkoord van 7 juli 1999 stelde onder meer dat aandacht gegeven zou worden aan ‘macro-economische tussenkomsten in de vorm van budget- en betalingsbalanshulp’ in de Belgische ontwikkelingssamenwerking, iets wat versterkt werd door het beleidsdocument ‘kwaliteit in de solidariteit’ van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking.

Afgezien van de financiële middelen die budgethulp* ter beschikking stelt van partnerlanden wordt budgethulp steeds meer beschouwd als een belangrijk instrument om een proces te bevorderen waarbij het lokaal *ownership* over het opstellen van beleidsprioriteiten versterkt wordt en waarbij de transparantie en *accountability* van het beheer van de publieke uitgaven verbeterd wordt.

Probleemstelling, definitie, doelstellingen en basismechanismen

Budgethulp is een specifieke vorm van *financiële programmahulp*. Andere vormen van zulke programmahulp zijn betalingsbalanshulp, schuldkwijtschelding en steun voor importprogramma's. Budgethulp is een modaliteit voor het kanaliseren van de geldstroom. Donoren zochten immers nieuwe modaliteiten voor hun hulp met lagere transactiekosten. Bij de beoordeling van de hulp ging traditioneel uitsluitend aandacht naar de resultaten van de eigen specifieke projecten en interventies. Er moet evenwel ook gekeken worden naar de mogelijke neveneffecten van projecthulp (zoals het wegtrekken van geschoolde kaders uit de publieke sector door de hogere lonen in projecten, ...). De donorgemeenschap kan de resultaten van hulp enkel beoordelen als het geheel van de publieke uitgaven (zowel de hulp als die van het budget) wordt bestudeerd. Budgethulp is dus een manier om een beter inzicht te krijgen op alle effecten van de hulpinspanning en geeft dus een bredere *accountability*.

De vier verweven doelstellingen van begrotingshulp zijn:

- Het vereenvoudigen van het beheer van de hulpstroom voor het ontvangende land (het verlagen van de transactiekosten);
- De *accountability* van de hulp vergroten;
- het versterken van de dialoog, analyse, en coördinatie tussen relevante partners in het partnerschap;
- en het verbeteren van de kwaliteit van het bestuur en het functioneren van de relevante instellingen in het partnerland.

Het basismechanisme van budgetsteun is een financiële gift (of zachte lening) die als deviezen worden verkocht op de interne geldmarkt van het partnerland. De tegenwaarde van deze deviezen in lokale munt is bestemd voor publieke uitgaven in het ontvangende partnerland. De persoon, onderneming of instelling die deze buitenlandse deviezen verkrijgen, zijn dus

* er valt veel te zeggen voor het vervangen van de term ‘budgethulp’ door ‘hulp via de begroting’. Alle officiële ontwikkelingshulp behoort tot de middelen waarover de overheid van het land beschikt. Hulp via de begroting geeft de overheid dus niet meer middelen; het gaat om een ander kanaal waarlangs het geld wordt besteed. Gemakshalve houden we voorlopig vast aan ‘begrotingshulp’.

niet de ontvangers van de hulp aangezien ze voor deze deviezen betalen met lokale munt. De ontvangende instantie is de overheidsinstantie die de tegenwaarde in lokale munt uiteindelijk (toegewezen) krijgt.

De mechanismen via dewelke deze tegenwaarde gekanaliseerd worden variëren naargelang:

- de budgethulp algemeen of sector-specifiek is,
- en in dat laatste geval of deze hulp binnen het budget is ingeschreven of niet (on-budget vs. off-budget). Die laatste mogelijkheid beschouwen we echter niet langer als budgetsteun.

<u>Budgetsteun</u>	<u>Algemeen</u>	<u>Sectorspecifiek</u>
<u>On-budget</u>	de steun wordt toegevoegd aan de middelen van de schatkist en wordt toegewezen in overeenstemming met de prioriteiten van de regering wat een dialoog met het partnerland veronderstelt;	Steun wordt gekanaliseerd via de schatkist in ene welbepaalde sector, waarbij de bestaande mechanismen van financiële controle, <i>accountability</i> en transparantie worden gehanteerd
<u>Off-budget</u>		De tegenwaarde wordt overgemaakt in een aparte rekening in een (gewoonlijk privé-) bank en verder direct gekanaliseerd naar de sector waar de besteding gewoonlijk een direct beheer veronderstelt door de donor.

Karakteristieken

De veelheid van vormen waarmee budgetsteun gekanaliseerd wordt weerspiegelt de verschillende manieren waarop verschillende donoren hun hulp wensen te organiseren in functie van noden en mogelijkheden in de partnerlanden. Elk mechanisme of werkwijze heeft haar eigen voor- en nadelen en dient gekozen te worden in functie van een aantal parameters.

Zo wordt de hulp in sectorspecifieke budgetsteun geormerkt voor een welbepaalde sector zoals gezondheid of onderwijs. De zgn. sectorbrede hulp – of SWAp, *Sector Wide Approach* – kan beschouwd worden als één welbepaalde vorm van sectorspecifieke budgetsteun. Een SWAp resulteert uit de beleidsoptie om te evolueren van projecthulp naar één enkel sectorprogramma dat gefinancierd wordt via *on-budget* budgethulp. Sectorspecifieke budgethulp, evenwel, valt niet noodzakelijkerwijs samen met SWAp-arrangementen.

Bij algemene budgethulp is er geen specificatie voor uitgaven in een welbepaalde sector en bijgevolg wordt deze toewijzing bepaald door het interne proces van prioriteitszetting en verdeling over de sectoren. Begrotingshulp is ‘on-budget’ indien de tegenwaarde – net zoals de inkomsten uit belastingen – in de schatkist belandt en bijgevolg onderworpen zijn bestaande mechanismen van financiële controle, *accountability*, en transparantie die gangbaar zijn binnen de begrotingspraktijk in het partnerland.

Men spreekt van *off-budget* steun als de donor erop aandringt dat de tegenwaarde in een aparte rekening wordt gestort (meestal bij een privé-bank) en dat de uitbetalingen direct van

deze rekening worden beheerd. In dit laatste geval – net als met projecthulp – zijn de hulp gelden, hoewel ze overheidsuitgaven financieren, niet terug te vinden in het algemene beheersysteem van overheidsuitgaven. In dit geval spreken we echter niet langer van budgetsteun.

2. Algemene criteria voor Belgische budgethulp: een voorstel

Budgethulp veronderstelt dat een aantal voorwaarden vervuld zijn om de vooropgestelde ontwikkelingsdoelstellingen en de comparatieve voordelen van deze hulpvorm te realiseren. Deze voorwaarden of criteria zullen geval per geval worden onderzocht en zullen bepalend zijn voor de beslissing om al dan niet over te gaan tot het introduceren van deze hulpvorm. Anderzijds dient aangegeven te worden binnen welke marges de Belgische ontwikkelingssamenwerking de mogelijkheden van begrotingshulp wenst aan te wenden en in welke vorm dit gebeurt.

De volgende basiscriteria zijn bepalend voor de beoordeling inzake de mogelijkheden tot budgetsteun van aanvragende partnerlanden (een aantal criteria zijn oriënterend voor het bijsturen van de budgethulp of het beëindigen ervan).

1. de centrale rol van de partner en het beleid inzake duurzame ontwikkeling

Begrotingshulp veronderstelt voldoende kansen voor een open, constructieve dialoog tussen overheden in de ontvangende landen en de betrokken externe partners zoals donoren en multilaterale organisaties. Die beleidsdialoog moet duidelijkheid scheppen over de beleidsintenties in algemene zin, over de te bereiken doelen, de spreiding van de middelen over de sectoren, de hoogte van de hulp, de wijze van beleidsuitvoering, eventuele voorwaarden bij de hulp en meetpunten voor de bepaling van de mate waarin de doelstellingen worden gerealiseerd.

Criterium 1 : begrotingshulp wordt enkel overwogen in één van de 24 partnerlanden van de Belgische samenwerking (de *Southern African Development Community* wordt uiteraard buiten beschouwing gelaten omdat het hier gaat om een regionaal samenwerkingsverband);

Criterium 2 : er is een volwaardige en transparante beleidsdialoog tussen donoren en relevante multilaterale organismen met de overheid van het partnerland;

2. het belang van de begroting in duurzame armoedebestrijding:

Begrotingshulp veronderstelt een open en transparante begroting van het partnerland. De begroting is één overheidsinstrument dat een globale beleidsbeoordeling mogelijk maakt. Veel ontwikkelingslanden zijn in het kader van de socio-economische hervormingen eveneens overgegaan tot het ontwikkelen van specifieke strategieën voor armoedebestrijding. Die kunnen vertaald zijn in '*Poverty Reduction Strategy Papers*', '*Comprehensive Development Frameworks*' of varianten daarvan.

Het gebruik van de totaliteit van de beschikbare publieke middelen is een sleutelelement voor het bewerkstelligen van meer duurzame vormen van ontwikkeling en voor armoedebestrijding. Voor het versterken van het '*ownership*' en het bewerkstelligen van meer duurzame ontwikkeling zijn de eigen inkomsten van de overheid van wezenlijk

belang. Naast de aandacht voor de uitgaven dient er dus aandacht te gaan naar de versterking van de inkomstenzijde van de overheid. Dat komt onder meer tot uiting in *'Medium Term Fiscal Frameworks'*.

Criterion 3 : De begroting van het partnerland weerspiegelt op een bevredigende - dus ook transparante - wijze

- a) de beleidsprioriteiten en ontwikkelingsdoelstellingen van de overheid van het partnerland,
- b) alsook de financieringsbehoeften.

Criterion 4 : De ontwikkelingsstrategieën en het middellange en langere termijnbeleid worden geëxpliciteerd in documenten zoals 'Poverty Reduction Strategypapers' en 'Medium Term Expenditure and Fiscal Frameworks'.

3. de kwaliteit van het bestuur en het financieel beheer

Essentiële beoordelingsaspecten bij begrotingshulp zijn het voeren van een marktconform en transparant wisselkoersbeleid, de kwaliteit van het budgetbeheer en het financieel beheer alsook van de controlemechanismen op de uitgaven, de aard van de macro-economische omgeving en de economische hervormingen, de richting van de ruimere hervormingen van de overheidsinstellingen. Steeds meer wordt ook aandacht gevraagd voor de rol van het maatschappelijk middenveld en de privé-sector bij het uitstippelen van een ontwikkelingskoers.

Criterion 5 : Het partnerland voert een marktconform en transparant wisselkoersbeleid.

Criterion 6 : Het partnerland zet betekenisvolle stappen ter verbetering van de kwaliteit van het beleid en van de instellingen, en dit in functie van de ruimere doelstelling van duurzame ontwikkeling.

4. mensenrechten, veiligheid en budgethulp

Systematische en grove schendingen van de rechten van de mens, agressie door het partnerland van de soevereiniteit van derden, of het afleiden van de financiële middelen voor buitensporige militaire uitgaven of grove en systematische corruptie zijn uitsluitingscriteria voor budgethulp.

Criterion 7 : Budgethulp kan niet in landen waar de mensenrechten op systematische en grove wijze worden geschonden, noch in landen die een agressieve oorlog voeren.

5. de kwaliteit van de externe inbreng

Budgethulp wil enerzijds door financiële transfers de publieke uitgaven bevorderen voor vermindering van de armoede en ondersteuning van duurzame ontwikkeling in het ontvangende land. Anderzijds dient in het proces van budgethulp de kwaliteit van het bestuur en het functioneren van de relevante instellingen verbeterd te worden. Daartoe is een kwaliteitsvolle analyse vereist van de financiële beheerssystemen, van het

administratieve absorptievermogen, van de ontwikkelingsstrategieën, en van de administratieve en fiscale hervormingsstrategieën.

Bovendien heeft budgethulp een zeer procesmatig karakter. Aandacht voor de hervormingskansen en de evolutietrends in het partnerland - zowel op het vlak van beleid als van instellingen - is even belangrijk als de momentopname van een bepaalde fase. Geen enkele donor of instelling kan deze brede en procesmatige analyse en het beheer van het resulterend hulpprogramma alleen waarmaken. Meer dan bij projecthulp veronderstelt budgethulp een goed georganiseerde donorgroep. Dat moet ook de coherentie versterken tussen het donoroptreden en de acties van de betrokken overheid. Dat betekent onder meer het vermijden van onevenwichten tussen sectoren (omdat donoren teveel geld vrijmaken voor één sector) en het vermijden van onevenwichten tussen investeringen en lopende kosten.

Niet alleen de kwaliteit van de geboden hulp, maar ook het volume bepaalt in belangrijke mate de resultaten. Zo is de gecombineerde financiële inspanning van donoren niet alleen interessant voor partnerlanden omwille van de verminderde 'transactiekost'. Het maakt het ook meer relevant voor partnerlanden om beleidsinspanningen en hervormingen van instellingen hoger op de agenda te plaatsen bij grotere financiële volumes.

Criterium 8 : Omwille van de schaal van budgethulp en de verbreding van de beleidsdialoog is een sterke lokale donorgroep een voorwaarde voor het realiseren van de doelstellingen van budgethulp. Hulp via het budget heeft maar zin als er een voldoende grote groep van donors meedoen, én als tussen deze donors afspraken gelden inzake transparantie, uitwisseling van informatie, verdeling van controletaken, .. De noodzakelijk analytische kwaliteit voor het beoordelen van opportuniteiten en mogelijkheden van budgethulp in de context van welbepaalde partnerlanden dient eveneens gegarandeerd.

Criterium 9 : Omwille van het procesmatige karakter van budgethulp wordt een periodieke *review* opgesteld van dit systeem op basis van gemeenschappelijk overlegde criteria. Ook hier is overleg en samenwerking noodzakelijk tussen diverse externe partners.

3. modaliteiten van besluitvorming, opvolging en begeleiding van de Belgische budgethulp

Begrotingshulp – en het brede, gecoördineerde partnerschap dat zulks veronderstelt – biedt unieke mogelijkheden voor de hulpgemeenschap en de partners inzake het verbeteren van het bestuur en de instellingen. Anderzijds is een kwaliteitsvolle beoordeling van de kwaliteit van het bestuur en de trends terzake (op vlak van bestuurlijke hervormingen, financieel beheer, macro-economisch beleid, ...) van wezenlijk belang voor het bepalen van al dan niet deelname, voor het bepalen van de vorm en het volume van budgethulp, alsook voor de tijdsduur.

Voorstel 1 : Alvorens een eerste maal overgegaan wordt tot budgethulp in een welbepaald partnerland legt DGIS een dossier voor aan de Staatssecretaris, aan het ministerie van Begroting en het ministerie van Financiën waarin de algemene criteria getoetst wordt aan de realiteit op het terrein.

Aangezien budgethulp een samenwerkingsvorm is die georganiseerd wordt op middellange en langere termijn kunnen de condities die de instap in budgethulp verantwoorden evolueren.

Voorstel 2 : Gezien het evoluerend karakter van bestuurlijke en institutionele hervormingen in de partnerlanden bespreekt een interdepartementale werkgroep de jaarlijkse *reviews* * inzake budgetsteun in de partnerlanden waar België deze hulpvorm toepast.

Budgethulp speelt zich per definitie af in landen waar beleid en instellingen te wensen over laten. De gecoördineerde aanpak met andere donoren en multilaterale organisaties biedt evenwel nieuwe inzichten en perspectieven tot institutionele versterking middels projecthulp.

Voorstel 3 : De Belgische samenwerking organiseert met de andere externe partners die betrokken zijn bij begrotingshulp en het partnerland begeleidende programma's/projecten voor institutionele versterking of om de hervorming van het beleid te begeleiden of te helpen realiseren.

* De Wereldbank is actief in het opstellen van appreciaties van het beheer van openbare en private fondsen in bepaalde ontwikkelingslanden. Deze zgn. *Country Financial Accountability Assessments* zijn nuttige instrumenten bij het beoordelen van de kwaliteit van het financieel beheerssysteem van de overheid in kwestie. De Wereldbank stelt eveneens rapporten op over de openbare uitgaven van landen (*Public Expenditure Reviews*, die aangeven hoe de begrotingsuitgaven evolueren.