



Masteroppgave i Statsvitenskap

Direkte Budsjettstøtte som U-hjelp

Hjelp til selvhjelp?

En teoretisk tilnærming til økonomisk bistand til Mosambik og Tanzania, med fokus på forholdet mellom giver og mottaker.

Marcel Kokou Ayivi

*Institutt for statsvitenskap
Det samfunnsvitenskaplige fakultet
Universitetet i Tromsø
Høst 2009*

Forord

Da var oppgaven ferdig, og min tid som student over. Det siste året har vært lærerik, både faglig og personlig. Å skrive en avhandling om utviklingsbistand har vært interessant og spennende, da jeg sitter igjen med ubetalelig kunnskap om forhold knyttet til internasjonal utviklingsbistand og utenrikspolitikk. Særlig gjelder dette personlig erfaringer ved å fullføre en mastergrad på normert tid.

Jeg vil rette en uforbeholden takk til veilederen min Marcus Buck. Det har vært inspirerende, lærerikt og utfordrende å være under din veiledning. Jeg er svært ydmyk og takknemlig for den fine oppmerksomheten, engasjementet og motivasjonen du har vist meg gjennom hele denne arbeidsprosessen.

En takk rettes også til mine informanter, spesielt til Mette Masst i Utenriksdepartementet. Jeg er takknemlig for den faglige samtalen og gode råd hun bidro med til avhandlingen.

Helt spesielt vil jeg takke mine gode venner Ann-Christin Ese og Øyvind Johnson for nitidig korrekturlesning, råd og tips og ikke minst støtte. Dere har vært viktige støttespillere og har gjort dette mulig. Jeg er evig takknemlig!

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1 - Introduksjon	5
1. Tema	5
1.1 Bakgrunn og problemstilling	7
1.2 Begrepsavklaring og avgrensning	9
1.3 Fordeler og ulemper med Budsjettstøtte.....	10
1.4 Oppsummering.....	13
1.5 Disposisjon.....	14
Kapittel 2 – Teoretisk tilnærming	15
2.1 Innledning.....	15
2.2 Økonomisk utviklingsteori.....	16
2.3 Ny-marxisme og avhengighetsteori	19
2.4 Godt styresetts teori	26
2.5 Oppsummering.....	29
Kapittel 3 – Metodisk tilnærming	30
3.1 Innledning.....	30
3.2 Valg av case	31
3.3 Kvalitativt forskningsdesign – ustrukturert intervju.....	34
3.4 Kvalitativ forskningsdesign - datamatrikse	35
3.4.1 Redegjørelse av datamatriksen.....	38
3.5 Validitet og Reliabilitet	40
3.6 Oppsummering.....	41
Kapittel 4 – Casene	43
4.1 Innledning.....	43
4.2 Mosambik.....	43
4.2.1 Mosambiks forhold til Budsjettstøtte	44
4.3 Tanzania.....	47
4.3.1 Tanzanias forhold til budsjetstøtte	49
4.4 Etablering og oppfølging av budsjetstøtte.....	51
4.5 Budsjetstøtte og ulik praksis	54
4.6 Ulike hensyn og føringer blant givergruppen.....	54
4.7 Norad og nulltoleranse.....	58

4.8	Oppsummering.....	59
Kapittel 5 – Givers valg av samarbeidsland.....		61
5.1	Innledning.....	61
5.2	Valg av hovedsamarbeidsland.....	61
5.3	Underliggende betingelser	65
5.4	Overordnede prinsipper	67
5.5	Budsjettstrukturering i Mosambik og Tanzania	68
5.6	Oppsummering.....	70
Kapittel 6 - Analyse.....		71
6.1	Innledning.....	71
6.2	Analyse av antakelse 1	71
6.3	Analyse av Antakelse 2	75
6.4	Analyse av Antakelse 3.....	80
6.5	Oppsummering.....	83
Kapittel 7 - Konkluderende bemerkninger.....		84
7.1	Innledning.....	84
7.2	Problemstillingen.....	84
7.3	Oppsummering av Antakelsene	85
7.3.1	Antakelse 1	85
7.3.2	Antakelse 2	86
7.3.3	Antakelse 3	86
7.4	Oppsummering av avhandlingen.....	87
7.5	Veien videre.....	87
Litteraturliste		89

Kapittel 1 - Introduksjon

1. Tema

”Alle land har ansvar for egen utvikling. Alle land foretar valg og prioriteringer på basis av eget politisk system, maktforhold, verdier og tilgjengelige ressurser(...)Regjeringen vil bruke budsjettstøtte målrettet for å bygge opp om samarbeidslandenes egne tiltak og muligheter for å utvikle en velfungerende stat, styrke demokratiske prosesser og bedre mulighetene til å levere offentlige velferdstjenester”.²

Slik formulerer myndighetene bakgrunnen og formålet med Norges engasjement i utviklingsbistanden. Men er dette alltid tilfelle i utviklingsbistanden som praktiseres? Etter å ha studert ulike endringer de siste årene i utviklingspolitikken, kan man stille spørsmål ved påstanden postulert i sitatet. Bilaterale avtaler, også i utviklingsbistand, har mer nyansert agenda enn som så. Tvedt (2003) skriver i denne anledningen at det ofte kan være vanskelig å skille mellom utenrikspolitikk, utviklingspolitikk og makt³. For å få mer kunnskap om disse forholdene, ønsker jeg å studere bilaterale utviklingsbistand. Den forekommer i ulike former, og som struktureres gjennom ulike kanaler. Disse kanalene kan være statlige eller frivillige organisasjoner, nasjonale eller internasjonale institusjoner. En del av den økonomiske utviklingsbistanden foregår gjennom sektorstøtte, programstøtte eller som generell budsjettstøtte. Det er den siste, *budsjettstøtte*, denne avhandlingen vil ta for seg som studieobjekt.

Budsjettstøtte representerer en vesentlig stor del av den norske økonomiske bistanden. I 2007 utgjorde direkte Stats-til-stats samarbeidet over 18 prosent av den totale norske utviklingsbistanden (Norad, 2008). *Budsjettstøtte* er en direkte overføring av bistandsmidler

² Fra St.meld. nr.13 (2008-2009) Klima, konflikt og kapital – Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom. Som heretter vil bli referert til som St.meld. nr. 13 (2008-2009).

³ Se Tvedt Terje (2003) Den norske modellen – Utviklingspolitikk, utenrikspolitikk og makt.

til statlige myndigheter i samarbeidsland⁴. Budsjetstøtte er et ”Stats-til-stats” samarbeid med direkte overføringer til etablerte institusjoner i mottakerlandet. Budsjetstøtte, i motsetning til sektorstøtte og programstøtte som også er kapitaloverføringer, er ikke øremerket.” *General Budget Support is aid funding to government that is not earmarked to specific projects or expenditure items. It’s disbursed through the government’s own financial management system*”⁵. Budsjetstøtte representerer dermed frie midler disponible for et mottakerland i utforming av sitt nasjonalbudsjett.

På den ene side skulle *Budsjetstøtte* erstatte sektor og programstøtte, og var ment til gjøre samarbeidet mer effektivt og tydeligere. På den andre siden, var sektor og programstøtte økonomisk bistandsform som var ment til en spesifikk sektor, som for eksempel utdanning, helse osv. Mens programstøtte var årlige utviklingsprogram som var giverkoordinerte, med avtaler tilknyttet utviklingsplaner og planlegging⁶. *Budsjetstøtte* i motsetning til de to førstnevnte skal være en mottakerorientert og ikke giverorientert bistand. I mottakerorientert bistand har mottakerlandets myndigheter ansvaret for disponeringen av bistandsmidlene. Gjennom planlegging, definering, og implementering av politikktiltak de anser nødvendige for å redusere fattigdom, og fremme økonomisk utvikling for sitt land. Med giverorientert bistand, forstås dette som en overstyring fra giveren, om hvordan myndighetene skal tenke utvikling og hvilke tiltak mottakerlandets myndigheter skal prioritere. Med budsjetstøtte derimot er midlene ikke øremerket, og kan disponeres i ulike politikkområder og reformtiltak mottakerlandets myndigheter selv definerer som nødvendig og utviklingsstimulerende. I

⁴ “The general characteristics of **budget support** are that it is channelled directly to partner governments using their own allocation, procurement and accounting systems, and that it is not linked to specific project activities. All types of budget support include a lump sum transfer of foreign exchange; differences then arise on the extent of earmarking and on the levels and focus of the policy dialogue and conditionality”. (Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report). IDD and Associates, May 2006.

⁵ www.oecd.org/dataoecd/rapport2006

⁶ Norads (Norges Direktoratet for Utviklingssamarbeid) ”*sektorstøtte*” representerer enkeltstående tiltak som direkte sikter mot å bidra til utvikling innenfor et avgrenset område. Prosjekter må ha en juridisk og fysisk enhet, organisasjon eller forvaltningsenhet som har ansvar for igangsetting, drift og ressursbruk inkludert regnskap og revisjon.

”*programstøtte*” tar sikte på giver-koordinering, langsiktige avtaler og tilknytting til utviklingsplaner og planlegging. Budsjettoverføringene er øremerket til programmet og regnskapsføres som oftest særskilt i tillegg til de ordinære regnskapene.(Norad, 2001)

motsetning til sektor og programstøtte baserer *budsjettstøtte* seg på politisk dialog mellom giveren eller giverne og mottakerlandets myndighet. De skal ikke være øremerket, men tilegnet myndighetenes selvstyrt politikk og disposisjon. Det er disse aspektene ved budsjettstøtte, jeg mener er meget interessant å undersøke. Ved å avdekke ulike elementer i budsjettstøttesamarbeid som forklarer rollefordeling mellom partene, kan en oppklare i hvilken grad *budsjettstøtte* er forskjellige fra sektor og programstøtte, og mottakerorientert utviklingsbistand.

På bakgrunn av dette ønsker jeg å undersøke mottaker og givers rolle i budsjettstøtte, samt myndighetenes rolle i politikktutforming, allokering og implementering av tiltak angående sitt lands utvikling. For å få nærmere kunnskap om disse forholdene, velger jeg å se på ulike ordninger for budsjettstøtte i to land, Mosambik og Tanzania. Disse to har budsjettstøtteavtale med Norge og flere andre givere. Jeg følger dermed de to casene over en tidsperiode på fire år. Dette for å analysere og se hvordan budsjettallokeringen fordeles i disse landene, ønsker jeg å utlede en nærmere forståelse og kunnskap om budsjettstøtte.

1.1 Bakgrunn og problemstilling

”Stat-til-stats samarbeidet er et godt virkemiddel for å styrke det direkte samarbeide mellom Norge og mottakerlandet får mulighet til å vektlegge forhold som er spesielt viktige for oss (...)i hovedsak begrense vårt bilaterale engasjement til områder der Norge har en særskilt kompetanse(...)knyttet til områder der politisk tyngde fra norske side påvirker mottakerlandenes oppmerksomhet omkring problemstillinger som står sentralt på norsk dagsorden”⁷.

Sitatet overfor er hentet fra Norges Stortingsmelding nr. 13” *Klima, konflikt og kapital: Norsk Utviklingspolitikk i et endret handlingsrom*”2008-2009, og belyser det norske engasjement innen bilateralt samarbeid knyttet til utviklingsbistand. I Norads notat om budsjettstøtte fremheves det at mottakerlandenes egne strategier for fattigdomsreduksjon legger rammene

⁷ St.meld.nr 13, 2008-2009:95

for det langsiktige utvikingssamarbeidet. Pariserklæringen (2005)⁸ som initierte reformer i måten utviklingsbistand foregikk på, anbefalte blant annet mer koordinering av giverlandenes aktiviteter. Slik sitatet påpeker, vil ulike giverland formulere egne mål og retningslinjer i deres bilaterale budsjettstøtteavtale med mottakerlandet. I Riksrevisjonens evaluering⁹ av norsk budsjettstøtte til Mosambik, påpekes det store mangler ved den norske aktiviteten. Rapporten presenterer en slående kritikk: særlig i forhold til behovet for mer forståelse i forhold til de politiske situasjonene i samarbeidsland, og at Norske aktører fremskaffer nødvendig kunnskap om styringsformene og styringsforholdene i de statene de velger å gå i budsjettstøttesamarbeid med. Denne kritikken går i retning av en manglende kapasitet og oppfølging av bistandsmidler. Noe av det rapporten påkrever, er en strengere oppfølging og kontroll av norske bistandsmidler.

Norske myndigheter peker på at, grunnen til at store deler av midlene i bistandssamarbeid går til regjeringen i samarbeidslandene, er at det er landenes myndigheter som har ansvaret for å skape utvikling i sitt land (Norad, 2008)¹⁰. Det legges dermed et stort ansvar på mottakerlandets myndigheter og deres beslutninger og valg. På den måten tillegges mottakerlandets myndigheter hovedansvaret for sitt folk, og landets utvikling. Myndighetene i mottakerlandene skal selv utforme, disponere midlene, kanalisere og implementere den politikk de definerer som utviklingsfremmede for sitt eget land. Beskrivelsen av *budsjettstøtte* som fri, likestilt, mer effektiv og mer mottakerorientert utviklingsbistand mener jeg fører til forvirring rundt rolledelingen i budsjettstøtteavtaler mellom giver og mottakerland. Jeg ønsker å avklare dette gjennom en studie av budsjettstøttesamarbeidet i disse to casene. Jeg forsøker gjennom denne avhandlingen å avklare partenes forhold knyttet til politisk ansvar, rollefordeling i samarbeidet, politisk innflytelse og ikke minst politisk interessenivå. *Budsjettstøtte* som økonomisk utviklingsbistand og dens praksis i Mosambik og Tanzania, har ført meg til følgende problemstilling:

Kan budsjettstøtte slik det fremstilles: som fritt, uavhengig, mottakerorientert, mottakerdefinert og mer effektiv, sies å favorisere mottakerlandets utviklingsarbeid? Videre,

⁸ Paris Declaration on Aid Effectiveness – Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability(2005).

⁹ Riksrevisjonens undersøkelse av generell budsjettstøtte. Dokument nr. 3:11 (2008-2009)

¹⁰ Norad: Resultatrapport 2008 / kapittel 1 / Samarbeidspartnere og kanaler

er statsbudsjettering i Mosambik og Tanzania de fire siste årene giverorientert eller mottakerorientert? Og, i hvilken grad er statsbudsjettene i disse landene selvdefinerte, og formet i henhold til givergruppens direktiver og intensjoner?

Ut fra ulike forhold knyttet til budsjettstøtte, har jeg formulert tre teoretiske antakelser som skal hjelpe meg med å besvare avhandlingens problemstilling. Det beskriver egenskaper ved fenomenet jeg studerer, men som jeg ikke får testet i avhandlingen. Antakelsene tar utgangspunkt i ulike perspektiver som presenteres i utviklingsdebatten. Mitt siktepunkt er ganske enkelt: å bidra til faglig og politisk debatt rundt utviklingspolitikken. Antakelsene tar utgangspunkt i de teoretiske tilnærminger jeg anvender i avhandlingen. De er som følger:

- 1) Budsjettstøtte er *ikke* en ny og effektiv form for utviklingsbistand, sammenlignet med sektor og programstøtte
- 2) Budsjettstøtte forsterker skjevheten mellom giver og mottakerland, samt innad i mottakerlandet, gjennom konsolidering og etablering av eliter og statlige institusjoner.
- 3) Budsjettstøtte fratrar myndighetene i samarbeidsland friheten til å bestemme selv over sin politikk, og gjør de mer avhengig av bistandsmidlene.

1.2 Begrepsavklaring og avgrensning

Utviklingsbistand omhandler ulike elementer og områder. På grunn av avhandlingens størrelse, velger jeg å avgrense meg på det som gjelder budsjettstøtte. Med det mener jeg begreper og definisjoner som forstås med *budsjettstøtte*.

Budsjettstøtte representerer en ny trend i utviklingsbistanden, og ble på mange måter introdusert i begynnelsen av tjuetårene. Den ble ratifisert av alle giveraktører etter Paris-erklæringen i 2005. Flere retningslinjer og parametre for effektivisering av utviklingsbistanden ble ratifisert på dette toppmøtet mellom givere og mottakere.

Det er relevant for å belyse hvordan og hvorfor denne bistandsformen velges fremfor andre typer bistand og utviklingsstøtte. *Budsjettstøtte* gis parallelt med sektor programstøtte. Det første elementet i budsjettstøtte som bistandsform var hovedsakelig basert på enkeltprosjekter. Den har vært sterkt kritisert både fra fagmiljø i giverlandene og politiske miljø i mottakerlandene (Norads/Budsjettstøtte, 2002). Debatten fremstilte denne bistandstypen som kritisk uansvarlig og utgiftskrevende for mottakerlandene. Mikrokreditt kom inn som sektorrelatert økonomisk utviklingsbistand. Siden ble direkte budsjettstøtte introdusert som en ny, forbedret og effektiv utviklingsbistand og fikk bred aksept blant de fleste bistandsaktører. Den har først og fremst en mer demokratisk og liberal dimensjon. Programmer knyttet til direkte budsjettstøtte betinger koordinering av midlene og gir nye rammebetingelser for bistandsvirksomheten. Det handler blant annet om å tilføre prioriterte sektorer mer ressurser gjennom de ordinære budsjettkanalene.

Direkte budsjettstøtte har som hovedformål å bidra til økt økonomisk vekst. Dette gjennom bedre statsfinanser, tilgang på valuta eller kapital og dermed bedre makroøkonomisk utvikling, og implementering av tiltak for fattigdomsreduksjon. Hensikten med budsjettstøtte skal være å sikre økt eierskap og bærekraftig utvikling i stabile land med ”rimelig godt” styresett, slik det påpekes i St.mld. nr 13. I tillegg til Norads beskrivelse av budsjettstøtte¹¹ påpeker OECD/DAC at viktige elementer ved denne bistandsformen er at støtten kanaliseres gjennom myndighetene og gjennom landets eget finanssystem. De har ansvaret for fordeling, anskaffelser, regnskapsføring og rapportering. Det understrekes videre her at midlene ikke skal knyttes til spesielle prosjekter¹².

1.3 Fordeler og ulemper med Budsjettstøtte

I følge Pariserklæringen (2005) har budsjettstøtte flere ulike fordeler og effektivitetskriteriet anses å være sentralt. Ut fra denne erklæringen, anbefales budsjettstøtte som det optimale virkemidlet for en effektiv og bærekraftig utviklingsbistand. Fordelene oppsummeres som følgende:

¹¹ Norad/Budget support report 2001

¹² Norad. Norways provision of budget support to developing countries/Guidelines2007

”ved siden av å være særlig velegnet for behovet for stabilitet i makroøkonomien, åpner budsjettstøtten for reduserte transaksjonskostnader, bedre koordineringsmuligheter mellom giverne og økt forutsigbarhet i bistandsstrømmen. Den utgjør også et potensielt effektivt verktøy for å forbedre allokeringseffektiviteten i de offentlige utgiftene i samarbeidslandet, og styrke nasjonalt eierskap. Avslutningsvis, gjennom å kanalisere bistandsressurser gjennom myndighetenes budsjett, styrker den institusjonelle utvikling og øker ansvarlighet ved å framheve budsjettets rolle som uttrykk og verktøy for myndighetenes politikk” (OECD/DAC, 2004:3).

Intensjonen bak dette er ønsket om en økt harmonisering mellom partene, noe som igjen vil medføre økt bistandseffektivisering, gjennom en åpen og tilpasset innblanding fra giverne i mottakerens utviklingsstrategi og struktur. Harmonisering beskrives dit hen at givere skal slutte tilstrebe og delegere arbeidet til giverlandet i størst mulig grad. Prinsippet innebærer felles føringer, enighet om fordelingen, overføringstidspunkt, kriteriene for rapportering og evaluering av resultatene. Videre at midlene skal inkorporeres i samarbeidslandets egen strategi og plan, og at forvaltningsprosedyren i mottakerlandet skal respekteres og aksepteres. Givergruppen oppfordres å lage felles prosedyrer og regler, for å unngå særegne interesser og ordninger som kan begrense eller komplisere gjennomføringen for myndighetene. Kravet om harmonisering og koordinering blant givere av budsjettstøtte, har vekket kritikk i de siste årene, da det registreres stadig uenighet og ulike preferanser i noen givers prioriteringer. Harmoniseringsprinsippet er egentlig ment å redusere uenigheter og ulike føringer mellom givere. Særegne interesser forekommer i tilknytning til næringsvirksomhet, og ikke minst valg av sektorer givergruppen definerer som nødvendige for enten fattigdomsreduksjonsplanen eller av prinsipp. Dette gjelder reformer for eksempel i miljøspørsmål, likestillingsspørsmål.

Ifølge disse prinsippene anses ”økt nasjonalt eierskap”¹³ som en av de viktigste hensiktene med budsjettstøtte. Fozzard (2002) påpeker blant annet at nasjonalt eierskap har nærmest ingen effekt i land med svak finansforvaltning. Manglende kompetanse innenfor økonomi,

¹³ Med nasjonalt eierskap menes at mottakerlandets egne premisser og prioriteringer stemmer med MoU og utviklingsprogrammene. Myndighetene har fullt ansvar i implementeringen av disse avtalene (www.oecd.org/budgetsupport/).

regnskap og gjennomsiktighet er sterk representert i underutviklede land. Konformiteten i givergruppen, anbefalt i Pariserklaringen, ansees også som en svakhet for nasjonaleierskap. Mange mener at dette igjen gir for stor makt til givergruppen.

Et annet moment er transaksjoner. Gjennom samlet policy, overføres midlene i en stor pakke og gjerne samtidig fra givergruppen til mottakerlandet. Dette øker forutsigbarheten vis à vis budsjettplanlegging fra myndighetene. Norske bistandsaktører er blant de som støtter dette. I tillegg øker dette ”ansvarligheten” til myndighetene i mottakerlandet. Landets eget finansforvaltningssystem og institusjoner skal benyttes til distribusjonen og rapportering av midlenes bruksområder. Dette vil kunne styrke finansforvaltningen i mottakerlandet. Aarnes og Mundal (2007) bemerker at styrking og utvikling av utviklingslandenes finansforvaltning er en forutsetning for en bærekraftig økonomisk utvikling. Aarnes (2007) påpeker også at budsjettstøttens prinsipper (blant annet direkte overføringer til statsbudsjettet i mottakerland), øker ikke bare forutsigbarheten, men forbedrer oversikten over insentiver, planlegging og allokering. I Norads beskrivelse av budsjettstøtte fremstilles den også som fleksibel, med økt handlingsrom og styringsmuligheter. Andre påpeker *dialogmuligheten* budsjettstøtte tillater. Ikke bare dialogen mellom giver og mottaker, men den innad i politiske organer i giverlandet. Budsjettstøtte åpner opp for politisk innsyn, da parlamentet i mottakerlandet får mulighet til å diskutere budsjettforslaget.

Ulemper med budsjettstøtte som blant annet nevnes, er krav til en velfungerende finansforvaltning. Kolstad (2005) antyder mangel på en moderne og gjennomsiktig statsforvaltning i flere av mottakerlandene, noe som øker finansiell risiko blant givergruppen. Mye av kritikken mot denne formen for økonomisk utviklingsbistand, særlig i giverlandene, er rettet mot manglende krav og håndheving, særlig ved misbruk av midlene. Et sentralt element i budsjettstøtteprinsippene er *eierskap*. Kritikere bemerker betydningen av at i et ikke demokratisk system, vil dette bare bidra til uansvarlig eierskap, eller skjevt eierskap, der myndighetene styrker deres makt og styringseierskap. Dette poenget får sterk støtte i en evaluering gjort for PEFA¹⁴. Den tok utgangspunkt i de insentiver og begrensninger institusjoner møter i implementeringer av offentlige finansforvaltnings reformer. Fokuset var

¹⁴ PEFA: Public Expenditure & Financial Accountability. *Institutional and Incentive issues in Public Financial Management Reform in Poor Countries* (2004). Det understrekes i rapporten at dens synspunkter er storsett basert på forfatterens meninger og vurderinger.

på underutviklede land, særlig de som er avhengig av økonomisk bistand og er påkrevd en offentlig finansforvaltningsreform, nærmest dirigert av givergrupper og byråer.

“It observes that while the main guidance manuals of the international agencies and bilateral donors emphasize “the basics”, these are never adequately defined, and the result is a tendency towards budget reform modules based on more advanced country best practice, an uneasy transposition with a high risk of stalled implementation and failure” (PEFA, 2004:2)

Kolstad (2005) antyder videre at større ansvarlighet vil bidra til å støtte og oppmuntre til økt politisk maktsentralisering av eliten. Han stiller også spørsmål ved *økt ansvarlighet* som genereres i *budsjettstøtte*, og påpeker at i land med svak statsforvaltning og relativ manglete rettstatsprinsipp, vil dette bare forsterke systemets posisjon. Myndighetenes ansvarlighet vil dermed ha liten betydning og givergruppen mister detaljstyring gjennom budsjettstøtte, siden det gir myndighetene ansvar for prioriteringene som er nødvendige.

Budsjettstøtte skal også bidra til redusere *uforutsigbarheten* (Jerve & al, 2007). I Norads rapport av budsjettstøtte 2005, ble det påpekt at midlene ikke alltid er forutsigbare og at overføringen av midlene ikke alltid foreligger slik partene hadde avtalt. Dette øker graden av avhengighet fra mottakerlandene, og stor grad av volatilitet knyttet til midlene i budsjettstøtte. Dette kan være forårsaket av uenighet blant givergruppen, eller koordinering av prioriteringer i en periode. Slike situasjoner begrenser myndighetene i mottakerlandenes policy planlegging, og politikk implementering. I verste fall vil det medføre usikkerhet og økonomisk ustabilitet i mange mottakerland som er avhengig av bistand.

1.4 Oppsummering

Så langt har jeg presenterer temaet jeg ønsker å studere, bakgrunn for valg at temaet og avhandlingens problemstilling. Jeg har forsøkt å vinkle temaet inn i et statsvitenskapelig perspektiv, og i en internasjonal statlige samarbeidets sammenheng. Jeg har også i korthet beskrevet det som kategoriseres som fordeler med budsjettstøtte, i motsetning til andre utviklingsbistandsformer. Antakelsene er teoretisk baserte, og skal til sammen bidra til å besvare problemstillingen. For å innhente konkrete data om *budsjettstøtte* i Mosambik og Tanzania i perioden 2004 – 2008, benytter jeg variabler og indikatorer utviklet av

internasjonale databaser, som måler ulike fenomener. Jeg anvender case studier der jeg hovedsakelig bruker kvalitativ metodeteknikk sammen med en kvalitativ vurdering av casene i et tidsrom på 4 år. Denne metodeteknikken danner grunnlag for teoretisk drøfting av forskningsspørsmålene i analysedelen, og er beskrevet nærmere i metodekapittelet.

1.5 Disposisjon

I neste kapittel 2 følger avhandlingens teoretiske tilnærming. Jeg velger å bruke tre ulike perspektiver i utviklingsdebatten. Teoriene velges på bakgrunn av deres sentrale rolle i bistands og underutviklingsdebatten. I tillegg representerer hver av teoriene forskjellige tidsperioder i bistandspolitikken. Hver teori baserer seg på sentrale tolkninger, og oppfatning av utviklingsdebatten. Teoriene vil være verktøyene jeg anvender videre i analysen av empiriske forhold og mine antakelser. Kapittel 3 presenterer hvilke forskningsstrategi og metodeteknikk jeg bruker i forsøk på å besvare problemstillingen. Jeg velger noen egenskaper (forklaringsvariabler) ved fenomenet jeg studerer, og er systematisert for en tidsperiode i en tabell. På slutten av kapittelet følger faglig begrunnelse og argumentasjon for valg av case. Kapittel 4 følger deretter og beskriver ulike aspekter knyttet til budsjettstøtte og prinsipielle dimensjoner i samarbeidsavtalen, sett i forhold til partene. I denne delen presenterer jeg casenes relevante opplysninger og de periodiske dataene av casene som skal analyseres. I kapittel 5 følger en kort beskrivelse av Mosambik og Tanzania. Kapittel 6 er analysedelen, her drøftes hver antakelse i lys av teoretiske tilnærminger jeg benytter som analyseverktøy. Jeg fremlegger en teoretisk analyse basert på egenskapene ved *budsjettstøtte* som er presentert gjennom empirien og i datamatriksen. Kapittel 7 oppsummerer avhandlingen. Det er en samling av konkluderende bemerkninger, personlige meninger om fenomenet som er studert i avhandlingen, og det jeg betrakter som videre forskningstema om *budsjettstøtte* og utviklingspolitikken generelt.

Kapittel 2 – Teoretisk tilnærming

2.1 Innledning

”Modernisering kan ytterligere betegne en spesiell elite-strategi, med sikte på å rive et samfunn ut av underutviklingens sirkel, reformere tradisjonelle mønstre, oppnå en bedre posisjon i forhold til ledende nasjoner i det internasjonale system¹⁵” (Østerud, 1978: 13)

Utviklingsdebatten har i mange år tatt ulike innretninger, og den politiske og vitenskapelige debatten hadde et mangfold av interessante perspektiver. Ulike fagdisipliner hadde sin egen tolkning av utvikling generelt, og underutvikling spesielt. Fra et økonomisk perspektiv betrakter noen utvikling som en trinnvis prosess, mens samfunnsvitere i større grad anså det for å være en evolusjonær prosess, mer knyttet til strukturelle endringer. Parametre som beskriver et lands økonomiske utvikling kan være økning i inntekt, produktivitet, konsum, investering, utdanning, sysselsetting osv. Det handler dermed om alt som kan bidra til sosioøkonomisk utvikling i fattige land. Ulike fagdisipliner har utledet teorier om årsaker til underutvikling i mange verdensdeler. Vider bidro samfunnsvitenskap, historie, økonomiske teorier og statsvitenskap med flere, til en bred faglig og politisk debatt om hvilke metoder som kunne føre til rask og bærekraftig utvikling. Hensikten med valg av teoretiske tilnærminger i avhandlingen er å avdekke ulike sider ved internasjonal utviklingsbistand, og videre gi verne og mottakerlands rolle og status i *budsjettstøtte*, som en ny bilateral utviklingsbistandsform.

Utviklingsteorien inneholder mange forskjellige tolkninger og skoler innenfor politiske, økonomiske og sosio-kulturelle fagretninger. Alle disse forsøker på sin måte å forklare underutvikling, og hvordan fremme en effektiv bistandspolitikk som stimulerer til utvikling i utviklingsland. Jeg velger sentrale perspektiver i utviklings- og underutviklingsdebatten.

¹⁵ Østerud (1978) refererte til Peter Nettl's vekt på modernisering som liten aspirasjon ut fra status "ulikhet" i det internasjonale systemet. Nettl bryter samtidig den begrepsmessige forbindelse mellom industrialisering og 'utvikling' som mange andre moderniseringsteorier forutsetter.

Økonomisk utviklingsteori, ny-marxisme og avhengighetsteori og godt styresett som faglig betegnes som **good governance teori**, vil danne grunnlaget for den teoretiske tilnærmingen. Et av argumentene bak mitt valg av teorier, er deres sentrale plass og betydning i utviklingsdebatten, i ulike tidsepoker. De har bidratt til faglig diskusjon og ikke minst utvikling av bistandsform fra flere vestlige givere. I de kommende sidene vil jeg presentere hver av de tre utviklingsteoriene, slik de ser bistand fra vestens side der formålet har vært å løfte underutviklingsland ut av fattigdom. Jeg starter med økonomisk utviklingsteori på grunn av dens dominans i bistandspolitikken fra begynnelsen av syttiårene og utover. Deretter forsetter jeg med ny-marxisme og avhengighetsteori, som har hatt bred politisk og økonomisk innflytelse hos mange forskere i utviklingsdebatten. Ny marxismen og avhengighetsteorien har hovedsakelig blitt utviklet på er erfaring fra utviklingsbistand i latin Amerika erfaring fra vestlige kapitalistiske givere. De siste tiårene er representert av godt styresett teorien. Dens posisjoner og innretninger kan sies å ha en sentral plass i dagens politiske synspunkter og betraktninger vis à vis økonomisk utviklingsbistand.

2.2 Økonomisk utviklingsteori

Denne teoretiske tilnærmingen har vært et sentralt bidrag i utviklingsdebatten. I vitenskapelig forstand kan den økonomiske utviklingsteorien sies å ha sine røtter fra et neo - evolusjonalistisk perspektiv. Med det mener jeg sammenhengen mellom utviklingsdynamikken som en overgang mellom ulike stadier eller hendelsesforløp. Törnquist (2001) hevder at økonomisk utviklingsteori tar utgangspunkt i ulike aspekter moderniseringsteori beskriver som årsaksfaktor for vestens utvikling: faktorer som ”industrialisering” og ”urbanisering” betraktes som nødvendige variabler for sosioøkonomisk og politisk utvikling. Moderniseringsskolen hevder derfor at: ”*political modernization, according to these researchers, was an effect of social, economic and cultural modernization. In principle, the political systems could thereby develop as well – so as to resemble in important respects the Western democracies of the developed world*” (Törnquist, 2001: 47).

Økonomisk utviklingsteori hadde bred innflytelse for forståelsen av uhjelp og bistandspolitik fra vestlige land vis à vis underutviklede land i den tredje verden. Teoriens hovedmann er utvilsomt Walt W. Rostow. I sitt velkjente verk 'The Stages of Economic Growth' (1965)

skrev Rostow at investering fra utlandet ”can prime the pump” for underutviklede land og legge grunnlaget for positiv økonomisk utvikling (Paul & Barbatto, 1985:8). Rostow økonomisk utviklingsteori gjennom fem ulike faser.

Teorien beskriver også mangel på modernisering i utviklings land. Mange parametre forbundet med tradisjonelle samfunnsstrukturer anses som en av årsakene til økonomisk underutvikling. Interne tradisjonelle samfunnsstrukturer kan derimot også være nøkkelen til utvikling. Ofte trengs det radikale institusjonelle og strukturelle endringer i de respektive samfunn og utviklingsland for å snu trenden til positiv økonomisk utvikling (O’Brien, 2004).

Økonomisk utviklingsteori betrakter statenes utvikling som en prosess bygget på ulike stadier, i ulike varianter: (1) utviklingsprosessen foregår på ulike stadier, som alle samfunn må gjennom. Teorien bygger en utviklingsmodell som er lik for alle; (2) i sin andre form, utvides teorien i motsatt retning. Østerud (1978) skriver at ikke alle stadier nødvendigvis gjennomgås, særlig i forhold til flere ulands utviklingsambisjoner. Det kan forstås slik at noen stadier i utviklingsprosessen kan hoppes over; (3) den siste varianten hevder på sin side at ingen samfunn gjennomgår alle stadiene. Det kan her tolkes slik at innføring av betingelser for internasjonal samhandling kan endre konteksten for det enkelte utviklingsland (Østerud, 1978:41).

I videre drøfting av økonomisk utviklingsteori har Østerud beskrevet hvordan Rostow og andre talsmenn definerer fasene i denne økonomiske utviklingen. I følge Rostow er det: ”*possible to identify all societies, in their economic dimensions, as lying within one of five categories: the traditional society, the preconditions for take-off, the take-off, the drive to maturity, and the age of high mass-consumption*” (Østerud, 1978:42). Rostows inndeling av økonomisk utvikling i disse fasene eller stadiene, kan spores tilbake til sekstitallet. ”Take-off” betraktes som prosessens viktigste fase. Rostow antyder at investeringer i form av økonomisk bistand fra vestlige givere kan være med på å løfte underutviklede lands økonomi gjennom ”eksterne impulser” (økonomisk bistand) som erstatter ”take-off” fasen.

Inspirert av den historiske økonomiske utviklingen i Vest-Europa, trakk Rostow slutninger om hvordan utviklede land raskt kunne løfte andre land fra underutvikling. Rostows stadieteori postulerer utviklingssekvensen som obligatorisk. Hvert stadium er en nødvendig

variabel eller betingelse for fremveksten av det neste (Østerud, 1978:48). Den historiske prosessen av industrialisering, fulgt av urbanisering i Vest-Europa betraktes som fasiten til økonomisk utvikling. Gjennomgang av de ulike stadiene er dermed en nødvendig variabel. Selv om ”timingene” kan variere fra land til land, ender de opp med et relativt likt resultat. Det bør her også understrekes at økonomisk utviklingsteori anført av Rostows stadieteori, ikke ignorerte viktigheten av institusjonsbygning i mottakerlandene. Mangelen på stabile demokratiske institusjoner kan være til hinder for den økonomiske veksten¹⁶.

Rostows tilnærming på utviklingsteorien kan sies å ha hatt gjennomslagskraft innen akademien og andre vitenskapelige miljøer, ikke minst i det ”faglig-politiske” miljø og blant politiske aktører. Blant annet ble ”bærekraftig utvikling” og ”take-off”-perspektivet populære begreper, med betydelig utbredelse og innflytelse i det politiske vokabular på slutten av syttiårene og begynnelsen av åttitallet. Østerud bemerker at: ”Rostow’s perspektiv bæres av en dyp utviklingsoptimisme med de vestlige industriland som normativt ideal” (Østerud, 1978: 45). Østerud utdyper Rostows utviklingsteori nærmere i mer nyanserte bilder. Han bemerker at Rostows forestillinger om økonomisk vekst kan sees i lys av mekaniske og biologiske metaforer (Østerud, 1978: 44). Med mekanisk trekker han her likheten med et fly på en rullebane: en prosess som beskriver en lang forberedelsesfase, et kort og kraftig ”take-off”, en stabil og sikker flukt med luft under vingene. På den annen side, ser han den biologiske som mennesket i vekst, gjennom en lang barndom, en stormende pubertet, og en moden selvutvikling (Østerud, 1978:44). En kan i den forstand argumentere for at talsmennene for økonomisk utvikling er bærere av en dyp optimisme med hensyn til den tredje verden, med vestens utviklingshistorie som idealbilde. Samtidig anføres noen betingelser som må være tilstede for at en slik vekst skal kunne forekomme. Institusjonelle, sosiale og økonomiske rammeverk er alle nødvendige faktorer for en slik økonomisk vekst. Det må her anføres at teorien om økonomisk vekst, gjennom stadier også fanger dypere fortolkninger og rommer veldig mange kontroverser innen utviklingsdebatten.

Selv om Rostows stadieteori ble utbredt og hadde innflytelse blant økonomer og politikere i forhold til bistand og uhjelp, så fantes det skeptikere. Det var først og fremst den deterministiske forståelse av utviklingsstadier som ble mest kritisert. Mange, blant andre Alexander Gerschenkron (1962), mente at alle land ikke nødvendigvis behøver å gå gjennom

¹⁶ Rostow, W. W. *The Stages of Economic Growth*. 1960.

de samme utviklingsstadiene, og refererte til eksempler i europeiske land (Tyskland og Russland). Østerud skriver i den anledning at: ... *slik sett kan økonomisk-historie''stadier'' vanskelig begrunnes som en deterministisk sekvens uavhengig av aktørers handling og kunnskap, eller uavhengig av endringer i den internasjonale konteksten for økonomisk vekst (...). Slike poenger settes i spørsmålet om hvorvidt det er mulig å administrere overføring av flere ''stadier'' samtidig, gjennom en enkelt ''pakke'' utenfra. Offisielle mål for vestlig uhjelps politikk har bygd på forestillinger om at dette er mulig, og ligger i prinsippet nær Gunnar Myrdals tese om ''the big push'' for å rive fattige land ut av underutvikling (Østerud, 1978:49).*

En slik fremstilling av premissene for effektiv økonomisk utvikling av underutviklede land i sør (gjennom uhjelp og bistandsmidler), kan ha ledet til ulike bistandstyper og hjelpepakker. Det kan antas at bistandsformer og utviklingsmekanismer benyttet fra vestlige givere har vært sterk påvirket av denne utviklingsteoriens synspunkter.

Økonomisk utviklingsteori kan på sett og vis sies å ha konkrete forbindelser knyttet til bistandsformene gjennom overføring av bistandsmidler til mottakerland i den tredje verden, for å fremme rask økonomisk utvikling. Dette utviklingssamarbeidet som representerte bilaterale statlige samarbeid på slutten av syttiårene, mellom vesten og utviklingsland ble sterkt kritisert av mange intellektuelle i det tredje verden. Denne kritikken fører meg videre til den andre teorien om utviklingssamarbeid mellom vestlige givere og flere uland. For å presentere en bevegelse/retning som stilte seg skeptisk til disse forbindelsene, velger jeg å presentere avhengighetsteorien. Den har fått relativt stor støtte hos mange teoretiker i sør, og på mange måte bidratt til endringer i bistandspolitikken.

2.3 Ny-marxisme og avhengighetsteori

Sammenhengen mellom økonomisk og sosial utvikling har lenge vært oppfattet som sterk blant forskere og teoretikere, som forsøker å forklare underutvikling i den tredje verden. Økonomisk utvikling hadde en sentral rolle i debatten knyttet til politikktutforming og innretning av uhjelp. Man kunne se en sterk korrelasjon mellom økonomisk politikk i vesteuropeiske land etter andre verdenskrig, og den politiske og sosiale utviklingen som fulgte

i etterkrigstiden. Kritikken av økonomisk markedsliberalisme vokste seg sterkere utover sekstitallet. Avhengighetsskolen representerer den mest radikale kritikken mot utviklingsbistandsformen vestlige givere brukte, med hensikt å modernisere, industrialisere og dermed fremme utvikling i mottakerlandene. Flere hevder at teorien springer ut fra ny-marxistiske skoler, dyrket hovedsakelig i Sør-Amerika. Avhengighetsteori er kjent som en ”underutviklingsteori” med et kritisk bikk på det kapitalistiske system (Smukkestad 1994).

Kapitalistiske retningslinjer og markedspolitiske idealer var de dominerende idéperspektiver for å bringe land i den tredje verden ut av den enorme underutviklingen. En ny tolkning av den marxistiske teori ble utviklet som svar på dette. André Günder Frank (1968) er en av pionerene i utviklingen av ny marxistisk syn gjennom avhengighetsteorien. Først og fremst kan man bemerke at deres arbeid hovedsakelig fokuserte på forholdet mellom de utviklede landene og den underutviklede verden. Frank forsøkte å formulere avhengighetsteorien som en global forklaringsmodell på årsakene til underutvikling¹⁷. Kapitalisme og dens sosio-kulturelle effekter var noen av de aspektene *ny-marxistene* prøvde å advare mot. I følge Tvedt (1986), postulerer Franks avhengighetsteoretiske hypotese at det er den kapitalistiske utvikling og kolonialisme som har skapt underutvikling og stagnasjon i periferien. Et sentralt element i denne teorien er at en kjede av metropol-satelittrelasjoner forårsaket det Frank og hans kolleger kalte ”the development of underdevelopment”¹⁸. Denne tilnærmingen plasserer avhengighetsteorien i retning av marxismens skepsis til kapitalismens markedsmekanismer. Teorien beskriver også underutviklingen som mest dramatisk på de områdene hvor metropolene hadde sine viktigste interesser. På en måte kan en betrakte *avhengighetsteorien* som et forsøk på beskrive hvordan utviklede land gradvis prøver å kontrollere underutviklede land. Videre hvordan deres markedsøkonomiske mekanismer på negativt vis destruerer utviklingen av den tredje verden, og forsterker den økonomiske skjevheten. Avhengighetsteoretiker karakteriserer det internasjonale systemet som gjensidig avhengighet, og består av to ulike poler der det finnes en ”dominant og en dominert”, ”sentrum/periferi”

¹⁷ Terje Tvedt, Tidsskr. f.samfunnsforskning 1986, bd. 27, side 444

¹⁸ ”the development of underdevelopment” innebærer at de utviklede landene erfarte både en kvantitativ tilbakegang i veksten av fortjeneste, arbeid og produktivitet, og at deres økonomiske struktur ble underutviklet. Arkaiske førkapitalistiske produksjonsmåter ble konservert og produktivkreftenes utvikling ble blokkert (Tvedt, 1986:445).

eller ”metropol/satellitt” forhold¹⁹. Frank (1969) går enda lengere og hevder at: ”*Economic development and underdevelopment are the opposite faces of the same coin*” (Kapoor, 2002: 647). Dette samarbeidsforholdet har skapt en rik og velutviklede pol på den ene side, og en underutviklet og avhengig pol på den andre siden.

En av de grunnleggende ideer i *avhengighetsteorien* etter Franks forståelse, er det forsterkede avhengighetsforholdet mellom den underutviklede verden sterkt representert i sør, og de rike landene i nord²⁰. *Avhengighetsteorien* påstår at økonomisk utnyttelse er den sentrale årsaksforklaringen for underutvikling. Et samarbeid mellom vestlige givere og uland, med hensyn å fremme økonomisk utvikling i underutviklede land er dømt til å mislykkes, mener Frank (1967) når han hevder at: ”*national development in the colonial and post-colonial periphery is thus severely constrained: the periphery is condemned to underdevelopment*” (Frank, 1967: 11). Andre mener at underutvikling er en dynamisk interaksjon mellom økonomisk utvikling og økonomisk underutvikling (O’Brien, 2004). Dette impliserer at utviklingslandene har bidratt til den enorme veksten av moderne industrialiserte land. *Ny-marxismen* tilhengere påstår at denne funksjonen er selve kjernen i den kapitalistiske markedsstrukturen. En grunntese i *avhengighetsteorien* er en erkjennelse av at sentrum i det internasjonale systemet (vesten) og periferien (tredje verden, og tidligere koloniland), er bundet sammen i en avhengighetssirkel som bidrar til underutvikling. Mange vitenskapelige verk har i denne forbindelse sett slektskap og likhetstrekk mellom *ny - marxisme*, og *avhengighetsteorien*. Det var mulig å se en sammenkobling, eller det Kay (2004) kalte ”*marxification of dependency*”²¹. Kay brukte denne betegnelsen for å sette en distinksjon mellom det han kalte *industrial capital* og *merchant capital*. Hettne skriver videre at: ”*merchant capital was provided a sanctuary in the periphery and at the same time was subordinated to industrial capital in the centre*” (Hettne, 1983: 248). I følge Kay (2004) var dette en av årsakene til en konstant bevegelse mot underutvikling i fattige land. Hettne (1983) viderefører denne påstanden og skriver at: ”*thus the distinction between the two forms of*

¹⁹ Harry Friedmann & Jack Wayne, 1977, *Dependency Theory: A critique*.

²⁰ Avhengighet eller dependency slik det brukes her, er diskutert i McGowan og Smith artikkel. ”Dependency” refers to an asymmetrical structure of control relations wherein a controller, such as a state, multilateral enterprise, or parent, regular and hence predictably, changes or maintains the behavior of a controllee, such as another state, an economic sector or a child (McGowan & Smith, 1978: 180).

²¹ Hettne Bjørn, *The Development of Development Theory*.s248.

capital roughly corresponds to the polarization between development and underdevelopment in dependency theory” (Hettne, 1983:258). Franks formål var først og fremst et forsøk på å beskrive og forklare forholdet mellom utvikling og underutvikling. Teoretikere i denne tilnærmingen ville forklare forholdet mellom rike land i nord, og de fattige i sør ut fra et annet teoretisk perspektiv enn de mest utbredte som omhandlet samfunnets evolusjonære sammenhenger.

Friedmann og Wayne (1977)²² fremstiller fire sentrale elementer i avhengighetsteorien som skiller den fra andre utviklingsteorier:

Unlike the evolutionary model, dependency theory does not assume the ”society” or ”nation” to be a self-contained unit. Rather it recognizes the fact that there are political and economic relationships among social formations and that these relationships have different consequences for each of those formations.

Dependency theory attempts to be holistic. Whereas in the earlier, evolutionary model there was a division of labor among economists, political scientists, and sociologists, each looking at different characteristics of the unit, dependency theorists have been arguing forcefully for an integration of the social sciences and their subject matter.

While evolutionary theory was idealist in its attempts to explain social change, dependency theory has looked closely at the material bases of organized social life, in particular at the growth and extension of the world capitalist system.

At its best, dependency theory has been historically specific, replacing the earlier evolutionary stages with concrete analyses of historical material. (Friedmann & Wayne, 1977: 400)

I følge Frank og andre tilhengere av denne tilnærmingen, kan dagens observasjon av de ulike samfunnenes situasjon ikke forklares uavhengig av deres historiske forhold til andre samfunn. Dette forholdet kan betegnes som årsak til underutvikling av det ene, og positiv utvikling av det andre. Gunder Frank (1967) understreker dette, når han skriver at underutvikling utenfor vesten og Japan også har inntatt andre samfunnsområder, langt utenfor politiske og økonomiske forhold mellom underutviklede og vestlige land. Dette er en konsekvens av stadig økende samhandling blant politiske og økonomiske formasjoner i de to verdener, som

²² Harriet Friedmann and Jack Wayne, *Dependency Theory: A Critique*, 1977.

en form for kapitalistisk ekspansjon i resten av verden²³. Franks påstand kan dermed forstås dit hen at økonomisk utvikling og underutvikling er to sider av samme sak.

I en avhengighetsteoretisk tilnærming er verdenssystemet sett på som en kumulativ størrelse av bilaterale samarbeid mellom stater. Dette skaper et hierarkisk ordnet sett av regler, et diffust produkt av samarbeid og forhold som er både geografiske og sosiale, og dermed et produkt av utbytte eller handel, heller enn produksjonssamarbeid. For å forklare dette verdenssystemets avhengighetsstruktur, illustrer Gunder Frank og Samir Amin noen bilaterale samarbeid mellom land i vesten og andre land i sør. Disse har skapt politiske, økonomiske og sosiale strukturer som beskriver maktforholdet mellom statene. Hvert satellittland har en serie av bilaterale avhengighetssamarbeid på ulike områder som påvirker landets interne organisering. Frank og Amin eksemplifiserer dette med forholdet mellom land i Latin-Amerika og Vest-Afrika med sine tidligere koloniherrer i Europa (Friedmann & Wayne, 1977:402).

Tilhengere av denne teoretiske tilnærmingen, påstår at forholdet ”dominant/avhengig” er dynamisk fordi den ikke bare gjenskaper, men effektiviserer den urettferdige strukturen. Dette fremkommer etter analysen av dagens interaksjonsmønster mellom statene (Ferraro 2002). Videre prøver teoretikere innen avhengighetsteorien å utlede en strukturell kjede av bilateralt samarbeid, med hensyn til grad av utnyttelse. Dette beskrives ved at overskuddet fra landbruk og gruvearbeid akkumuleres i metropolene og reinvesteres i andre næringer der. Denne utnyttelseskjeden gjenkjenner det kapitalistiske markedssystemet og skaper en hierarkisk rangering hvor alle de rikeste landene står øverst. Blant de som forsøkte å lage en teoretisk modell som forklarer dette hierarkiske forholdet er Immanuel Wallerstein. Wallerstein (1974) introduserte ”world system of stratification”, som innholder en kjerne, semi-periferi og periferi. Det er viktig å påpeke her at alle land i denne modellen er kapitalistiske. Under noen forutsetninger kan det oppleves at land i semi-periferien beveger seg oppover mot kjernestatus, mens andre i periferien går mot semi-periferistatus. Utviklingen realiseres på

²³ ...the expansion of the capitalist system over the past centuries effectively and entirely penetrated even the apparently most isolated sectors of the underdeveloped world. Therefore the economic, political, social, and cultural institutions and relations we now observe there are the products of the historical development of the capitalist system no less than are the seemingly more modern or capitalist features of the national metropolises of these underdeveloped countries (1969b:5)

bekostning av andre land i periferien (Friedmann & Wayne, 1977). Wayne hevder at ”*Wallerstein’s approach to introducing systematic connections among nations is, then, to create the ladder, or status hierarchy, in which all nations have a place*” (Friedmann & Wayne, 1977: 404). Avhengighetsteorien hevder dermed at samarbeidsforhold mellom vesten og fattige uland, skaper et nytt forhold: ”metropoler- satellitter og periferien”. Metropoler er i denne sammenhengen vestlige industrialiserte giverland, mens satellitter er en gruppe eliter i fattige mottakerland i den tredje verden. Denne eliten er ofte rike, statsansatte, lobbyister, næringsdrivere, eller politiske maktholdere i disse statene. Satellittene styrker sine samfunnsposisjoner og status nettopp gjennom sine relasjoner med vestlige givere. Dermed bidrar utviklingsbistand til å skape en ny skjevhet, og denne gangen innad i selve mottakerlands samfunn. Periferien representerer fattige i mottakerland som er mest i nød. Denne gruppen tar ingen fordel av utviklingsmidlene, og hindres til utvikling av satellittene (Østerud, 1978). Frank hevder at den eneste utveien eller frigjøringen til fremskritt er gjennom sosialisme, revolusjonær ”klassekamp” og ikke minst ”gjennom geriljakrigføring”²⁴ (Gunder A. Frank, 1977:11). Etter Gunder Franks påstander, er veksten i den velutviklede metropolen skapt gjennom underutvikling i fattige satellittområder, dette fordi det økonomiske overskuddet hele tiden overføres til metropolen. Utviklingen i ”sentrum” og underutvikling i ”periferien”, er en gjensidig betinget interaksjon (Hveem 1996). Denne fremstillingen av den avhengighetsteoretiske tilnærmingen i Frank og Amins forståelse, kan sies å ha blitt sterkt inspirert og influert av marxismens økonomiske refleksjoner og perspektiver. Med dette mener jeg påstander eller antakelser om at ”sentrum” eller ”vesten” utvikler seg på bekostning av ”periferien” eller underutviklede land i sør. Dette forholdet har oppstått på grunn av interne forhold i metropol - statene. Innad i periferien skjer det ingen kobling mellom næringsgrenene. Den rike eliten i periferien bruker verdiskapningen til å berike seg selv, ved å leve liv i luksus, i stedet for å foreta investeringer som vil stimulere til økonomisk utvikling (Vilby, 1997). Teoretikerne mener videre at den eneste løsningen vil være en fullstendig tilbaketrekning av fattige land fra verdensøkonomien. Avhengighetsteorien hadde en bred innflytelse både faglig og politisk på åttitallet, men den har ikke klart å bevise korrelasjonen mellom vestens økonomisk ekspansjon og sørstatenes underutvikling (Törnquist, 2001).

²⁴ Ilan Kapoor, *Third World Quarterly*, Vol.3, No.4 (Aug.,2002)

Andre tilhengere av avhengighetsteorien mener på sin side at et kapitalistisk system vil utvikle både rike og fattige land, bare i ulik takt. Det trengs egendefinerte økonomiske og sosiopolitiske direktiver fra fattige land for å overkomme denne avhengigheten. Blant seriøse tenkere som påberopte seg denne retningen innen avhengighetsteorien, finner man Fernando H. Cardoso (tidligere president i Brasil), Enzo Faletto, Pedro Paz og Osvaldo Sunkel (Velasco, 2002:45). Dersom avhengighet refererer til en asymmetrisk kontroll, ville det fra den som kontrolleres sitt synspunkt, være et strukturelt forhold kjennetegnet av dominans. Avhengighet kan bare finne sted her dersom den sterkeste faktisk benytter sin posisjon og kapasitet til å påvirke den svakestes avgjørelser²⁵. Sagt på en annen måte, avhengighetsforhold eksisterer når A kontrollerer Bs handlinger omgående, og ikke minst dersom det eksisterer en gjensidig avhengighet mellom dem. Videre der B er avhengig av A, når A kan påvirke Bs handlinger og avgjørelser innenfor ulike områder hvor A og B samhandler og kan påvirke hverandre (McGowan & Smith, 1978:180). Dette avhengighetsforholdet mener McGowan og Smith har økt gjennom kapitalismens økonomiske akkumulering av kapital og statsbygging, som videre har resultert i en konsolidering av økonomisk, politisk, administrativ og militær makt. Slike påstander støtter ny marxistiske betraktninger av kapitalisme som verdenssystem. Ut fra denne antakelsen, vil stater i den tredje verden være kontrollert av de rikeste, gjennom økonomiske og politiske strukturer. Underutviklede land er dermed bidratt til vestens velutvikling og økonomisk overleggenhet. Land som mottar uhjelp/bistand er i stor grad ikke selvstendige. Fattige mottakerland er ofre for strukturelle endringer i det internasjonale systemet som fører til uønskede og uforutsigbare konsekvenser. Dette fører til sosioøkonomiske skjevheter, klassesdannelse, negativt økonomisk resultat, liten politisk deltakelse, ustabilitet og autoritære regimer ofte i fattige mottakerland av utviklingsbistand (Friedmann & Wayne, 1977).

Ny-marxisme legger større vekt på økonomisk utvikling enn den klassiske marxistiske teori. Sammen med avhengighetsteorien påstår teoriene at vestlige givere operer med ulike interesser. De forklarer dette med at mottakerlandene ofte tvinges til å samarbeide med transnasjonale selskaper fra ulike giverland, mens givere forsøker å opprettholde sin status og uavhengighet. Denne motsetningsfylte prosessen viser at avhengighetsteori og marxistisk teori på et visst punkt møter hverandre. *Ny-marxismens* motsetning til en

²⁵ Patrick J. McGowan & Dale L. Smith, *Economic dependency in black Africa: an analysis of competing theories*, 1978, Cambridge University Press.

avhengighetsteoretisk tilnærming er en videreføring av det kapitalistiske system og dynamikk i den tredje verden. Den eneste utvei er et samfunnsopprør ledet av arbeiderklassen, med hensikt å forbedre deres situasjon som vil resultere i oppløsningen av det kapitalistiske monopolet og styret (Østerud, 1978).

Jeg vil også legge til Thomas E. Weisskopfs syn på avhengighetsperspektivet i det kapitalistiske verdenssystemet. Weisskopf (1976) har beskrevet to distinkte former for økonomisk avhengighet²⁶: (1) **market dependency** "involves participation in world capitalist markets in such a way that a nation's economy is strongly affected by what is happening in the metropolitan capitalist economies"; (2) **economic power dependency**, "in which a nation's economy is significantly conditioned by the decision-making power of particular individuals, firms, and agencies from the capitalist metropolis" (McGowan & Smith, 1978:190). Gjennom "economic power dependency" utdyper Weisskopf hvordan økonomisk avhengighet er sårbar for den positive utviklingen av underutviklede land. Han lister opp ulike faktorer, som sammen forhindrer fattige land fra å oppnå en bærekraftig økonomisk utvikling. For det første, maktavhengighet som kjennertegner forholdet mellom vesten og uland, bremser mottakerlandets økonomisk utvikling. For det andre, at krav om økonomisk resulterer fra givere gir et uønsket og uforutsigbart mønster for utvikling. For det tredje, økonomisk maktavhengighet fører til en umulig utviklingsmodell. Dermed hindrer økonomisk utviklingsbistand utviklingen av fattige land, gjennom å gjøre deres politiske og sosioøkonomiske strukturer avhengig av giveres føringer, midler og planer (Riddell, 2007).

2.4 Godt styresetts teori

Etter omtrent tre tiår med økonomisk utviklingshjelp og modernisering ble nittitallet starten på en ny utviklingspolitikk og en frisk vei videre. Riddell (2007) hevder at denne retningen ble påvirket av studier som mente at givere burde satse på mottakerland med "godt styre", ikke til kaste bort midler på å endre land med "dårlig styre". Sentrale giverland med forskere i spissen mente tiden var inne for en ny politisk orientering for å effektivisere utviklingspolitikken. Tilhengere av denne teorien kritiserte hovedsakelig de politiske og økonomiske føringene mottakerlandene i sør var nødt til å gjennomføre. Den nye retningen

²⁶ McGowan & Smith (1978) *Economic Dependency in black Africa: an analysis of competing theories*

innen bistandspolitikken gir politikken en nyere og finere innpakning. Teoriens hovedprinsipper er direkte innhentet fra liberale demokratiske idealer (Törnquist, 2001).

Liberalismen og dens betingelses relaterte utviklingssamarbeid ble innført først og fremst via Bretton Woods institusjonene på midten av nittitallet. På giverlandskonferansen i Paris 2005, ble det vedtatt direktiver som mottakerland måtte respektere. Dette innebærte generelle direktiver som skulle føre til effektiv økonomisk utvikling²⁷. Det hevdes også at dette markerte et steg mot nasjonalt eierskap og mottakerorientert utviklingspolitikk. Utfallet ble at mange mottakerland aksepterte betingelsene som fulgte bistandspakkene, samtidig som de mislyktes med å implementere dem (IDD & associates, 2006). Noen av de markante elementene innen denne teorien er knyttet til omfattende institusjonelle reformer av den offentlige administrasjonen i mottakerlandene. Videre berørte dette også statseide foretak og bankinstitusjoner. Ulike rapporter påviste at denne betingelsesrelaterte bistandsformen ikke var effektiv for utviklingsprosjekter. I kjølvannet av dette, kom partnerskap og *godt styresett* til som nye hovedlinjer i utviklingsbistanden. Det er ingen tvil om at Verdensbanken og andre vestlige givere, ser en sterk sammenheng mellom godt styre og effektiv utviklingsbistand (Verdensbanken, 1999). Bräutigam og Knack (2004) påpeker at ”*improving governance means better bureaucracy, increasing adherence to the rule of law, reducing corruption, and managing expenditure and revenue generation in a sustainable manner* (Loots, 2006: 374)²⁸.

Jerve (2002) hevder at eierskap er betinget av et godt styresett. For å oppklare hva som menes med eierskap i bistandssamarbeid, utleder Jerve tre ulike typer ansvarsområder: giverens ansvar, felles ansvar og mottakerens ansvar. Han definerer partnerskap som: ”*partnership means something very different from the relationship between a horse and rider, or servant and master. It carries with it a strong sense of equity*”²⁹. Ifølge denne definisjonen representerer partnerskap et forsøk på å innføre gjensidig respekt og maktforhold, ikke minst med hensyn til informasjon og kunnskapsakkumulering mellom giver og mottakerland. I forhold til maktforhold, innebærer dette at mottakerland skal formulere sin utviklingspolitikk og føringer slik de anser det nødvendig, mens givere skal bistå myndighetene med kapital.

²⁷ Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report. IDD and Associates, May 2006.

²⁸ Elsabé, Loots (2006), “*Aid and development in Africa: The debate, the challenges and the way forward*”.

²⁹ Alf Morten Jerve, *Ownership and partnership: does the new rhetoric solve the incentive problems in aid?*. 2002.

Når det gjelder giverlandenes strategiske ansvar knyttet til deres rolle i denne type utviklingsamarbeid, er formålet å etablere en mer likestilt og respektfull relasjon, gjennom langtidsfinansielle avtaler som gir økt fleksibilitet og åpenhet i vedtekter som er tilpasset lokale kontekster. Givere krever endringer som ivaretar likebehandling, ”good praksis” i finans og offentlig sektor, ytringsfrihet, organisasjonsfrihet, et demokratisk styresett og dets ansvar, gjennomsluktig og modernisering av offentlig finansforvaltning og ikke minst bekjemper korrupsjon. I beskrivelsen av det som menes med statlig eierskap og det påkrevde for et mottakerland, formulerer Norad det slik:

*” the recipient is to define needs, prioritise activities, make policy decisions, direct the planning of activities and their implementations, allocate resources, facilitate effective utilisation of external and internal resources, and be responsible for the actual implementation.”*³⁰

Godt styresett teorien kan derfor sies å benytte elementer som promoterer demokrati, reduserer korrupsjon, øker åpenhet og utvider menneskerettighets prinsipper. I en av sine artikler oppsummerer Ciborra og Navarra hovedtrekkene knyttet til godt styresett teorien. De skriver at:

“In sum, good governance requires the state to be involved in the creation, protection and enforcement of property rights, to provide a sound macroeconomic regime, and to create institutions that limit state capacity for arbitrary action in order to improve its ability to support broad markets” (Ciborra & Navarra, 2005:143).

De bemerker videre betydningen av informasjonssirkulasjon via fri presse og at et aktivt sivilsamfunn er nødvendig for å etablere et godt styresett i mottakerlandene. Tilgang til informasjon ansees av mange for å være viktig og assosieres med økt åpenhet, gjennomsluktighet og demokratisk styreform.

Godt styresett handler med andre ord om effektiv forvaltning av politikk utformet i demokratiske institusjoner, tuftet på grunnleggende menneskerettigheter. Verdensbanken skiller ut tre sentrale elementer i dens beskrivelse av godt styresett og utvikling: (1) *the form*

³⁰ NORAD. Op.cit., p. 4.

of the political regime; (2) the process by which authority is exercised in the management of a country's economic activities and relations to other economies; and (3) the capacity of governments to design, formulate and implement policies and discharge functions (Verdensbanken, 1992). Hyden skriver i denne sammenhengen at gjennom denne formuleringen har Verdensbanken formelt bekreftet sin egen posisjon klart i punkt 2 og 3 (Hyden *et al.* 2004:15). *Godt styresett* innebærer etter min mening en sterk politisk innblanding i administrative og institusjonelle reformer som pålegges mottakerland av utviklingsbistand. Teorien kan også sies å innebære tilrettelegging for et fritt og dynamisk sivilt samfunn, i tillegg til fred og sikkerhet. Mange av de trekkene som denne teorien postulerer har mange likheter med liberale verdier, som gjennomsyrrer vestlige samfunns og styringsformer. I Norads resultatrapport anno 2008, lister de opp et bredt spekter av tiltak som rommer ”godt styresett” innen bistand og utviklingssamarbeid. Blant disse kan vi lese tiltak som: statsbygging, reformer og styrking av offentlig forvaltning, styring av offentlige finansforvaltning, anti-korrupsjonsarbeid, desentralisering, styrking av menneskerettigheter, styrking av demokratiske institusjoner, politiske partier, folkevalgte organer, frie medier³¹.

2.5 Oppsummering

Gjennom dette kapitlet har jeg i korthet presentert ulike retninger i utviklingsdebatten. Jeg har valgt tre ulike teoretiske tilnærminger, som har hatt stor betydning i bistandspolitikken. De har på hver sin måte bidratt til ulike tolkninger, forståelse og utforming av forskjellige former for utviklingsbistand og metoder for å effektivisere utviklingen i flere uland.

Økonomisk utviklingsteori tar utgangspunkt europeisk industrialiseringsmodell, gjennom evolusjonære stadier, og ikke minst moderniseringsfaktorer i vestens bilde. *Ny-marxismen og avhengighetsteori* var kritiske til denne metoden, og hevder at dette var på en måte en ny metode for å øke skjevheten som allerede eksisterte mellom de to blokkene, (i land og uland). *Godt styresett teorien* på sin side representerer den nyeste tolkingen innen utviklingsbistand, hvor demokratiske prinsipper er sentrale. Det er liberalistiske verdier som er det sentrale i denne teorien, og som gjennomsyrrer mange givers begrunnelse for deres engasjement i *budsjettstøtte*.

³¹ Norad, resultatrapport 2008/kap 2/ Godt styresett.

Kapittel 3 – Metodisk tilnærming

3.1 Innledning

Hensikten med dette kapittelet er å gi et innblikk i de metodiske verktøyene jeg benytter for å besvare avhandlingens problemstilling. Dette innebærer redegjørelse av forskningsdesign, samt prosessen rundt innsamling av data. Forskningsmetoden jeg benytter er komparativ casestudie. Ringdal (2007) beskriver komparative casestudie som en ”*tverrkulturell sammenligning av to eller flere land. Sammenliknende politikk er et eksempel på et fagfelt som rommer komparative studier basert på kvantitativ og kvalitative forskningsstrategier. Det benyttes også i et utvidet sammenligning av geografiske områder eller andre makrososiale enheter*” (Ringdal, 2007:150). Komparativ casestudie av tverrnasjonale og tverrkulturelle fenomener, benytter kvalitativ og kvantitativ metodeteknikk³². George & Bennett (2005) skiller mellom ”*most similar design*” og ”*most different design*” i komparative analysemodeller som benytter både kvantitativ og kvalitativ metodeteknikk. Den første kan føre til feil utfall, siden den har vanskeligheter med å eliminere motforklaringer. Den siste søker caser av bestemte fenomen som skiller seg mest mulig fra hverandre, siden formålet er å få liknende resultater i ulike case. Det er en strategi som bør planlegges, og som innebærer valg av få caser med ulike utfall av den avhengige variabel, men som er mest mulig like (Ringdal, 2007).

Valg av case har sterk betydning for anvending og styrke av komparativ casestudie metoden. For å gjennomføre en god komparativ casestudie, benytter jeg hovedsakelig kvalitativ metodeteknikk. Den kvalitative delen av metoden bygger på ustrukturertintervju. Metoden innebærer også konstruksjon av datamatrikse, med systematisering av noen egenskaper eller variabler av fenomenet jeg studerer i en tabell. Det beskriver jeg som en kvalitativ vurdering av egenskapene ved fenomenet jeg studerer. For å konstruere datamatriksen, baserer jeg meg på internasjonale forskningsdatabasers indikatorer og verdier. Eksempel av databaser

³² Ringdal (2007: 150) ”*komparativ design er en tverrkulturell sammenligning av to eller flere land. sammenliknende politikk er et eksempel på et fagfelt som rommer komparative studier basert på kvantitativ og kvalitative forskningsstrategier. Det benyttes også i et utvidet sammenligning av geografiske områder eller andre makrososiale enheter*”.

variablene er hentet fra er Freedoms House, World Development Indicator, Human Development Reports, Judicial Checks and Balances, OECD.Stats, Quality of Government Datasets, og Worldwide Governance Indikator. Gjennom kvalitativ metodeteknikk basert på intervju og kvalitativ vurdering av ekspertenes indikatorer, der jeg følger de to casene over et tidsperspektiv på fire år, sammen med godt begrunnet valg av case styrker komparativ casestudie metoden i denne avhandling.

3.2 Valg av case

Det stilles ulike krav til spesifisering og kategorisering i studier som anvender komparativ casestudiet. Dette omhandler grundig fremstilling av casene og bidrar til teoretisk analyse og metodisk diskusjon. *"The researcher's decision about how to describe variance is important for achieving research objectives because the discovery of potential causal relationships may depend on how the variance in these variables is postulated"* (George & Bennett, 2005:84). En beskrivelse av variablene vil kunne hjelpe stort i å anvende og formulere en best mulig metodisk diskusjon i oppgavens analysedel. Jeg vil forsøksvis etablere lister over egenskaper casene har, både like og ulike. For å begrunne mine valg av case, baserer jeg meg på faglig argumentasjonen, og hensyn som må tas ved slike valg.

I George & Bennett (2005) gis det ulike begrunnelser av valg av case i en tidlig fase av studiet. En kritikk er at dette er ugunstig og påvirker utfallet av studiet. Kritikken er spesielt rettet mot studier med mindre antall case eller variabler. Å starte en forskningsstudie med valg på case først, kan resultere i systematiske og relative seriøse feilslutninger. Det faktum at det er begrenset antall av case tilgjengelig, gjør studien problematisk³³. Dette ble videre bemerket av flere forskere. Deres kritikk er først og fremst rettet mot sammenligning av samfunnsvitenskapelige forskningsmetoder med den naturvitenskapelige, med hensyn til eksperiment. Lijpart (1979) skriver at Nagel (1961) finner likheter med disse to fagmiljøene når han påpeker at: *"the comparative method resembles the statistical method in all respects except one. The crucial difference is that the number of cases it deals with is too small to permit systematic control by means of partial correlations* (Lijpart, 1979: 684). Det finnes dermed lite forskjell mellom de to faglige forskningsmetodene, hvor den største forskjellen er knyttet til antall case eller variabler som analyseres i komparative casestudier.

³³ David Collier & James Mahoney (1996), *Insights and Pitfalls: Selection Bias in Qualitative research*.

Mosambik og Tanzania kan på flere områder sammenlignes i denne studien. De har lang erfaring med budsjettstøtte med Norge og flere andre givere, og er særs avhengig av midlene for å kunne fremlegge et stabilt statsbudsjett. Generell budsjettstøtte fra givere utgjør over 50 prosent av disse statenes inntektskilder³⁴. Jeg velger to land i samme geografisk region, for at de skal være lettere å sammenligne de. Hensikten med denne studien er en enkel undersøkelse av praksisen i budsjettstøtte i disse to casene, jeg ønsker på ingen måte å generalisere utfallet. Valg av case i samme geografisk område i forhold til økonomisk utvikling og samfunnsmessige problemstillinger, forenkler casenes sammenlignbarhet, spesielt i studier med få antall caser. En komparativcasestudie med utgangspunkt i kun to caser bør unngå generalisering av utfallet (George & Bennett, 2005).

Å velge forskningsdesign på den avhengige variabel som i dette tilfelle, kan medfører at forskeren overser viktige opplysninger og data som kan være av stor betydning for studien. I verste fall kan det føre til feile estimater av kausale effekter (Collier & Mahoney, 1996). Denne feiltypen forekommer ofte i samfunnsvitenskapelig forskningsanalyser, da stort fokus tillegges verdiene av den avhengige variabelen. Przeworski og Limongi anbefaler komparative casestudie i samfunnsforskning som undersøker forholdet mellom demokrati og økonomisk utvikling:

“in analyzing the consequences of democratic as opposed to authoritarian regimes for economic growth, they suggest that successful or unsuccessful growth may cause countries to be ‘selected in’ to different regime categories, with the result that economic performance may be a cause, as well as a consequence, of regime type, leading to biased estimates of the impact of regime type on growth” (Collier & Mahoney, 1996: 3).

Dette gjelder komparative casestudier som baserer seg på flere antall case, noe som er vanlig i kvantitative metodeteknikk. Det advares først og fremst mot nøyaktigheten i variabelkonstruksjon og variabelnes forklaringsgrad, som ofte tillegges den avhengige variabelen. Stor vektlegging på forklaringsevne av bestemte variabler, kan føre til at forskeren

³⁴ Se i MoUene og PARPA II for 2009. I tillegg til IMF nettsider.

ignorerer og overser andre mulige forklaringsfaktorer³⁵. Collier og Mahoney (1996) påpeker at fravær av generalisering ikke reduserer sannsynligheten av å gjøre feil på valg av case i et forskningsdesign. De skriver at: *"the crucial point for now is that their lack of interest in making generalizations is not, by itself, grounds for rejecting the idea that a larger set of cases can be used to demonstrate the presence of bias within the smaller sample"* (Collier & Mahoney, 1996: 4)³⁶.

Andre fremhever at det er ønskelig å studere problemstillinger som benytter et høyt antall case, fremfor studie med få case. George & Bennett (2005) har annen oppfatning, og hevder at studier basert på få antall case valgt på den avhengige variabelen kan genererer ny informasjon, og oppdager nye forklaringsfaktorer i en komparativ casestudie³⁷. Sartoris (1970) kategoriseringskriterier av bestemte forklaringsvariabler har vært sentralt i casestudier. Kategoriseringskriteriet bidrar til å unngå feil i studier med mange flere case og forklaringsvariabler. Forskeren bør strukturere og nominere forklaringsvariablene etter deres forklaringssevner. Variablene kategoriseres i hierarkisks form, etter deres egenskaper og beskrives klart og tydelig (George & Bennett, 2005). Det sentrale ved Sartoris kategoriseringsmodell uttrykkes i klassifisering av forklaringsvariablene i de casene som studeres, enten i henhold til forklaringsvariablenes likheter eller ulikheter (også det som konkret skiller casene fra hverandre)³⁸. Fordelen med kategoriseringen av case i ulike spesifikke kategorier er at dersom de casene som undersøkes har en eller flere like enheter, danner de grunnlag for sammenligning: *"nonetheless, the category captures a set of commonalities considered by the researcher to be analytically important"* (Collier & Mahon, 1993:847).

³⁵ "Another way of saying the same thing is that the selection mechanism is correlated with the error term in the underlying regression model. If such a correlation exists, causal inferences will be biased"(Collier & Mahoney, 1996: 4).

³⁶ "Or to put it positively, the larger comparison increases the variance of the dependent variable and, other things being equal, provides a better estimate of the underlying causal pattern that is present in the more limited set of cases".

³⁷ "No variance designs play an invaluable role in generating new information and discovering novel explanations, which in terms of a larger research cycle provides indispensable data for broader comparative studies and new hypotheses for them to evaluate" page 9.

³⁸ David Collier & James E. Mahon, 1993, *Conceptual "Stretching" revisited: Adapting categories in comparative analysis*.

Casene i avhandlingen passer i alle kategorier av variabler representert i datamatriksen i avsnitt 3.4. Også når det kommer til geografiske region, erfaring med *budsjettstøtte*, og tidsperspektivet for studien. Kategoriseringsmodellen beskrives videre som: *”in which the relation among categories is understood in terms of a taxonomic hierarchy of successively more general categories. Each category possesses clear boundaries and defining properties that are shared by all members and that serve to locate it in the hierarchy* (Collier & Mahon, 1993:845). Fordel med valg av få antall mest like case i komparativ casestudier, er på den ene side å avgrense studie på få antall case, og på den andre komprimering og innhenting av best mulig kunnskapen på disse casene.

3.3 Kvalitativt forskningsdesign – ustrukturert intervju

Avhandlingens problemstilling tar på mange måter opp et spørsmål om rollefordeling mellom aktørene i budsjettstøttesamarbeidet. Utviklingsbistanden er på mange måter en svært komplisert felt, noe som krever nyanserte tolkningsverktøy. I forskningsmetoden anbefales anvending av kvalitativ analyseteknikk for tolkning og drøftinger av ulike samfunnsstudier. I kvalitativ metodeteknikk blir forskeren nødt til å tolke og forstå gjennom hele forskningsprosessen informasjonen han får fra sine informanter, og bruke de i analysen (Thagaard 1998).

Den kvalitative metodeteknikken omfatter ustrukturert intervju. Jeg har i denne avhandlingen benyttet meg av to informanter: Rasmus Bakke (Norad) og tidligere norsk diplomat i Mosambik Mette Masst. Det første intervjuet var en samtale mellom meg og Bakke der vi diskutert prinsipper og føringer knyttet til budsjettstøtte i regi av Norad, og egne meninger og erfaringer, knyttet til dette. Det andre intervjuet var et telefonintervju mellom Mette Masst og jeg. Jeg var hovedsakelig interessert i å få tilgang til hennes tolkninger og erfaringer etter arbeidet ved den norske ambassaden i Mosambik. For å få en helhetlig forståelse av deres erfaringer om budsjettstøtte generelt og Norges rolle i Mosambik og Tanzania spesielt, handler temaet for samtalen om disse to landene. Begge intervjuene var samtaler, hvor tema var kjent og konversasjonen gikk i ulike retninger som vedgår *budsjettstøtte*. Det var viktig for meg å holde et ustrukturert intervju, siden tema er ganske komplekst. Et slikt intervju kan være gunstig i studier med komplekse tema, og som har et kritisk utgangspunkt. Jeg forsøkte

gjennom disse samtalene å innehente beskrivelser som fanger opp forskjellige sider ved *budsjettstøtte*, og som vil kunne bidra til å besvare avhandlingens antakelser. Kvale (2006) beskriver denne fremgangsmåte som et ustandardisert eller ustrukturert intervju, der informasjon som personene gir er avhengig av formuleringer og hvordan spørsmålene stilles. Siden jeg ikke anvender et forskningsdesign hvor spørsmålene skal være kodet med ulike verdier, mener jeg at en ustrukturert intervju av personer som har jobbet tett med budsjettstøtte er en viktig metodeteknikk for å innhente opplysninger jeg trenger.

Begge intervjuene har vært godt forberedt og informantene har vært kjent med temaet en stund, samt avhandlingens problemstilling. Det har på mange måter vært vanskelig å finne informanter, tidspunkt og midler til å gjennomføre intervju med flere personer, for å få et enda bredere perspektiv om tema. På grunn av validitetskrav i denne type studie, ble informantene to sentrale aktører i norsk budsjettstøttesammenheng. I intervju med Rasmuss Bakke, benyttet jeg lydopptak for å registrere informasjonene slik at det i senere tid kunne gjenspilles. Intervjuet var en åpen konversasjon mellom meg og informantene uten direkte formulert spørsmål (Kvale 2006). I det andre intervjuet benyttet jeg meg av et telefonintervju. Hun var på et tidligere tidspunkt orientert om tema og problemstilling, og tidspunkt for intervjuet. Vi ble enige om at for å unngå misforståelse og mistolkning skulle hun lese gjennom sitatene i etterkant, og før avhandlingen publiseres. I dette intervjuet benyttet jeg ingen opptak, men skrev løpende ned relevante opplysninger. Mine spørsmål gjennom begge intervju var preget av teoretiske tilnærminger jeg anvender som analyseverktøy i avhandlingen.

3.4 Kvalitativ forskningsdesign - datamatrikse

Denne metodedelene handler stor sett om konstruksjon av en forskningsmodell. Modellen er en systematisering av enheter og forklaringsvariabler i en tabell, og omtales gjennom avhandlingen også som datamatrikse. Variablene representerer noen egenskaper ved fenomenet som studeres. Siden det finnes ulike egenskaper³⁹ eller faktorer som også kan forklare fenomenet, har jeg valgt ut de egenskapene jeg mener best reflekterer teoriene jeg anvender i avhandlingen. Systematisering av enheter og forklaringsvariabler i et fenomen som studeres, brukes vanligvis i kvantitativ forskningsteknikk. Jeg utfører derimot ingen kvantitativ

³⁹ George & Bennett (2007: 157) beskriver ”*equifinalitet*” med at: ”*for such phenomena, the same type of outcome can emerge in different cases via a different set of independent variables.*”

metodeteknikk da matrisen ikke skal brukes i verken regresjon eller tabellanalyse med klare koeffisienter. Hensikten med datamatriksen er å forenkle forståelsen av det som tolkes i analysedelen (Midtbø, 2007). Variablene i matrisen representerer et uvalg av indikatorer, kodet og målt med forskjellig målestokk. Hver variabel er målt på samme måte og med samme måleinstrument. De er målt etter ulike kriterier, utviklet og benyttet av analyseeksperter i internasjonale databaser. Matrisen inneholder også kildene variablene er innhentet fra. Databasene samler og studerer ulike variabler og informasjon, målt på nominalnivå, og beskriver ulike samfunns fenomener. Alle variablene i denne matrisen forsøker å forklare faktorer knyttet til økonomisk utvikling, fattigdomsbekjempelse, utviklingsbistand, grad av statlig frihet og prinsippene som kjennertegner ”*Good Governance*”. Disse faktorene er basert på ekspertenes vurderinger, og er et sammenligningsverktøy for å analysere ulike dimensjoner i det internasjonale systemet. Ut fra avhandlingens problemstilling, baserer jeg meg på indikatorer og variabler de ulike databasene anvender for å studere disse fenomenene. Med bakgrunn i teoretiske tilnærminger, representerer datamatriksen et forsterket tilleggsutstyr for en solid vitenskapelig drøftning. Forklaringsvariablene er valgt i lys av de teoribaserte forskningsantakelsene.

Forklaringsvariablene i datamatriksen representerer måleverdiene de siste fire årene, og er representative for både Mosambik og Tanzania fra 2004 – 2008. Denne type studie som følger bestemte case i en tidsperiode beskriver John Stuart Mill som ”*the positiv method of agreement*”. Dette gjenkjenner komparative casestudier som har en identifisert likhet i de uavhengige variablene, sammen med et felles utfall i to eller flere case (George & Bennett, 2005). Hver forklaringsvariabel beskriver tilfeller ved Mosambiks og Tanzanias satsninger, reformer i politikk og justissektor, frihetsgrad, likestillingsnivå, økonomisk utvikling, og menneskerettighetsfaktorer. Jeg velger å benytte disse indikatorene fordi tilgjengeligheten av konkrete data i disse landene er veldig begrenset. De internasjonale databasene dataene er hentet fra øker validitetsgraden av avhandlingen.

De fleste variablene er hentet i Worldwide Governance Indikator database. Denne databasen inneholder indikatorer om målenivåer for å måle faktorer som kjennertegner godt styresett prinsippene. Indikatorene inneholder målenivå på ulike variabler og dimensjoner som: *voice and accountability, political stability and absence of violence, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, and control of corruption*

(www.info.worldbank.org/Governance/wgi). Alle variablene i tabellen har et standard målenivå, og brukes likt for alle land i undersøkelsen. Scorene varierer etter bestemte graderinger og kriterier. I governance målinger for eksempel, er variabelenes indikator gradert fra -2.25 for dårligst til +2.25 for beste notering. For en dypere forståelse for hvordan innsamlingen foregår, og hvordan de er målt, anbefaler jeg å gå til databasenes nettsider. Videre måler Verdensbanken governance statusen i sine undersøkelser etter disse kriteriene: *democracy system, market system, public management, rule of law, socioeconomic indikatorer* (www.iadb.org/datagob). En samlet verdi av alle disse indikatorene gir de scorene som er representert i tabellen.

Variable	Mosambik				Tanzania				Kilder
	05	06	07	08	05	06	07	08	
Gov. Effectiviness	0.42	0.37	0.23	0.19	0.45	0.42	0.32	0.21	www.weforum.org
Voice&Accountability	0.58	0.59	0.63	0.63	0.54	0.54	0.55	0.54	www.freedomshouse.org
Pol.stability&abs.violence	0.55	0.75	0.68	0.60	0.45	0.60	0.58	0.55	www.eiu.com
Rule of Law	0.71	0.76	0.75	0.72	0.79	0.81	0.83	0.83	www.globalinsight.com
Control of Corruption	0.25	0.25	0.33	0.33	0.33	0.42	0.58	0.50	www.prsgroup.com
Excecutive Accountability		66.8	54.6			57.6	55.2		www.iadb.org/dataGob
Good Governance		66.6	75			75	41.6		www.iadb.org/dataGob
Military interference	3.61	6.66	6.67		6.66	6.66	6.67		www.iadb.org/dataGob
BTI index/pol.transfor	-	6.95	-	-	-	6.45	-	-	www.iadb.org/dataGob
Economic Freedom index	6.2	5.77	-	-	6.3	6.47	-	-	www.iadb.org/dataGob
Int.cap.market controll	3.34	3.28	-	-	3.68	3.66	-	-	www.iadb.org/dataGob
CPIA(financeforvaltning)	-	-	3.61	-	-	-	3.87	-	www.iadb.org/dataGob
HDI	0.38	0.36	0.37	-	0.46	0.5	0.5	-	www.iadb.org/dataGob
Prioriterte sektor i %	67.1	65.2	56.6	64.2	47.7	49.7	55.1	57.4	www.pap.org.mz & www.gov.tanz.org
Aid dev.assistance/dollar	1.28	-	3.93	-	1.4	-	2.89		Quality of gov/laporta
Aid % pr Capita	49	69	-	-	25	39	-	-	Quality of gov/laporta
Aid % Gross Cap.formatoion	69.1	-	95.2	-	63.7	66.1	-		Quality of gov/laporta et.al / nsd.uib.no
Gov.salaris and wages pr % of BNP					3.9	5.0	5.9	5.9	www.mof.go.tz
Growth competitive index	3.19	3.12	-	-	3.57	4.38	-	-	
Favoritism in decisions of gov. officials	3	2.3	2.8	3	3.5	3.9	3.6	3	dataGob

3.4.1 Redegjørelse av datamatriksen

I tabellen bruker jeg mange forskjellige variabler, utviklet og målt av internasjonale ekspert databaser. Variablene beskrives litt nærmere nedenfor. Fordi variablene er sammensatt av forskjellige forklaringsenheter, anbefaler jeg leseren for grundigere forklaring å undersøke kildene nærmere.

Government Effectiveness: måler myndighetenes policy og handlings effektivitet, og måler mellom 0 for verst og 7 for best effektivitet.

Voice and accountability: beskriver grad av uttrykksfrihet og myndighets ansvarlighet, der 0 står for fravær og 10 for perfekt.

Political stability and absence of violence: viser grad av politisk og presse frihet, fravær av ulike politisk vold, 0 står for dårligste stabilitet og 10 står for beste stabilitet.

Rule of law: representerer rettstatsprinsipper, 0 for fravær og 10 for beste.

Control of corruption: viser hvor høy er korrupsjonsbekjempelsen, 0 for fravær og 10 for høy grad av kontroll mekanismer.

Executive accountability: beskriver folket tillit til regjeringens ansvarsrolle for deres handlinger.

Good governance : representerer et totalt score på alle prinsippene i godt styresett.

Military interference: er militærets innblanding i politiske forhold.

BTI index: samler ulike kriterier med hensyn til makt struktur, politisk deltakelse, checks and balance, demokratisk stabilitet, politisk og sosial integrasjon, i et felles målenivå hvor 0 er dårligste og 10 er den beste.

Economic freedom: måler grad av markedsfrihet fra politisk styring, 0 for ingen frihet og 10 for høy grad av frihet.

International capital market controll :måler grad av internasjonal kontroll i landets økonomiske aktiviteter og styring, fra 0 til 10 og indikerer lav internasjonal kontroll.

CPIA: er sentral myndighetenes forbruk i prosentandel av BNP.

HDI: beskriver utviklings indeksen per individ i landet, går fra lavest til høyest.

Prioriterte sektorer er politiske sektorer givergruppen definerer som sentrale i denne perioden, for avtalen om budsjettstøtte med Mosambik eller Tanzania. De er beskrevet og forklart nærmere før partene underskriver samarbeideavtalen om budsjettstøtte. Prioriterte sektorer inneholder dermed viktige kriterier som anvendes som indikatorer i evalueringsrapporten på slutten av en periode. I mange tilfeller tar givere utgangspunkt i disse indikatorer for dens fortsettelse eller fratrekning i samarbeidet. Andre givere velger å øke eller minke sin støtte på bakgrunn av hvilket resultat i prioriterte sektorer mottakerlandet fremlegger.

Variablene er nærmere beskrevet i databasene representert i kildekolonnen i matrisen. De fleste av variablene er indikatorer med kompleks forklaringstygde, som til sammen gir en score på internasjonal skala. Kombinert med tre solide teorier gir variablene et helhetsbilde av fenomenet jeg studerer, og dermed en god teoretisk forankret drøftningsanalyse (Midtbø, 2007). Bruk av en liten datamatrikse som denne, reduserer kompleksiteten og skaper færre misforståelser. Denne teknikken, med kombinasjon av tall og forklaringsvariabler med verdi eller score, sammen med solide teorier anbefales i casestudier. Ringdal (2007) påpeker at en slik forskningsteknikk er nødvendig i studier av flere caser. Teknikken bidrar til å systematisere sammenlignbarheten av et utvalg case i en mer strukturert form⁴⁰. Datamatriksen inneholder mange og ulike forklaringsvariabler som til sammen prøver å besvare avhandlingens problemstilling. Systematiseringen av variablene i tall og nominale størrelser, vil bidra til å konkretisere og forstå analysen gjennom teoretiske tilnærminger.

⁴⁰ Ringdal (2001:114) “*Case studie er en empirisk undersøkelse av et fenomen i sine naturlige omgivelser, der flere datakilder benyttes*”

3.5 Validitet og Reliabilitet

Validitet

I forsøk på å besvare avhandlingens problemstilling, har jeg designet en metodestrategi som oppfyller forskningskravene, validitet og reliabilitet. Med validitet menes det at forskeren måler det han skal studere (Ringdal, 2007). En fordel i denne studien hadde vært å intervju sentrale aktører i Mosambik og Tanzania, både myndighetene og folk i opposisjon eller vitenskapelige institusjoner, for å få deres meninger om budsjettstøtte. Dette ville i stor grad styrket dataenes validitetsgrad og konformitet. Dette lar seg ikke gjennomføre på grunn av ressursmangel og avstand. Et annet element er mangel på konkrete landsdata på nettsidene til Mosambik og Tanzania. Variablene og indikatorenes sannhetsverdig og kompatibilitet er fortsatt veldig høy etter min mening, da variablene er hentet fra eksperters databaser, som benyttes i ulike internasjonale studier, spesielt i studier av godt styresett, frihet, menneskerettigheter, korrupsjon, og økonomisk utvikling. Jeg har valgt forklaringsvariabler som beskriver viktige sider ved teoriene og forskningsspørsmålene i avhandlingen (Holme og Solvang, 1993). Jeg mener også at datamatriksen og metodestrategien i denne avhandlingen dekker de utvalgte indikatorene og er en rimelig dekning av de teoretiske antakelsene⁴¹. Slik dekker variablene viktige aspekter ved teoriene og problemstillingen. Validiteten av variablene i datamatriksen er forsvarlige, siden alle stammer fra henholdsvis Mosambik og Tanzania fra 2004 til 2008. Ut fra dette kan en si at forhold mellom indikatorer i datamatriksen og teoretiske tilnæringer i avhandlingen gir et godt grunnlag for analytisk drøftelse.

Operasjonalisering av variablene ved for eksempel innhenting, bearbeiding, koding av data osv. er en kritisk faktor for å sikre høy grad av validitet, da det kan oppstå målefeil. Det stilles større krav til validitet i relasjon til spørsmål, særlig i intervju sammenheng. I dette tilfellet har jeg intervjuet to sentrale personer innen norsk budsjettstøtteaktivitet. Den første jobber i Norads avdeling for budsjettstøtte, mens den andre har tidligere vært diplomat ved den norske ambassaden i Maputo. Begge har bred kunnskap og erfaring om budsjettstøtte generelt, og norske aktørers rolle i budsjettstøtte samarbeidet med Mosambik og Tanzania spesielt.

⁴¹ Midtbø (2007) skriver at validitet i bunn og grunn er et vurderingssspørsmål, på den ene side om indikatorene evner å representere de teoretiske begrepene, på den andre om resultatene er gyldige utover utvalget som analyseres.

Reliabilitet

Med reliabilitet menes det i hvilken grad indikatorer av forklaringsvariablene er konsistente og nøyaktige (Midtbø, 2007), om indikatorer er gjenkjennelige og oppriktige. Et eksempel på reliabilitet er at et eksperiment kommer til samme resultat ved gjentatte forsøk. Feilnotering og bruk av feil målestokk på ulike variabler kan føre til svak reliabilitet i samfunnsforskning. Variablene i matrisen har en felles internasjonal målestokk, formulert av eksperter og måler samme forhold i alle landene i databasene. Målene og kriteriene for innsamlingen er like for Mosambik, Tanzania og alle andre stater i det internasjonale systemet. Jeg har valgt å bruke disse dataene i avhandlingen, slik at de er representative og konsistente. Ringdal (2001) påpeker at reliabiliteten i samfunnsforskningen berører kvalitetssikringen og kontrollen av dataenes nøyaktighet. En løsning for å øke reliabiliteten i kvalitative casestudier, er å operere med gjennomsiktighet og redegjøre grundig for metodiske valg og vurderinger. Samlet sett, mener jeg at både validitet og reliabilitetskravene er oppfylte og at datamatriksen jeg baserer meg på for teoretisk analyse av forskningsspørsmålet er forsvarlig⁴².

3.6 Oppsummering

I dette kapitlet beskriver jeg komparativ casestudie som den forskningsmetoden jeg anvender i forsøk på å besvare avhandlingens problemstilling. For å gjennomføre dette, benytter jeg meg av kvalitativ intervju og vurderinger av variablene systematisert i datamatriksen. Ustrukturert intervju representerer den kvalitative teknikken jeg bruker, mens konstruksjon av datamatriksen basert på noen forklaringsvariabler formulert av forskningseksperter på internasjonale fenomener, representerer den kvalitative datamatriksen. Gjennom fagliglige argumenter begrunner jeg hvilken betydning valg av riktige case har i et slik komparativ casestudiedesign.

Den kvalitative teknikken bidrar til å formulere intervju spørsmål og belyser de teoretiske tilnærminger problemstillingen og antakelsene postulerer. Teknikken basert på konstruksjon av datamatriksen bidrar til å systematisere enheter og forklaringsvariablene i en forenklet modell og dermed tolkningen. Valg av case sammen med kvalitativ forskningsintervju og en

⁴² Holme & Solvang (1993) hevder at *validitet* beskriver dataens sannhetsverdighet og kompatibilitet i lys av teori og forskningsspørsmålet, mens *reliabilitet* postulerer dataenes pålitelighet.

kvalitativ vurderingsmatrise styrker metodens validitet og reliabilitet og samlet sett et solid analysegrunnlag.

Kapittel 4 – Casene

4.1 Innledning

Dette kapittelet er en kort fremstilling av landene jeg har valgt å studere. Mosambik og Tanzania er relativt ukjente for mange som leser denne avhandlingen. En kort presentasjon av viktige nasjonale domene, vil gi leseren litt nærmere kjennskap til Mosambik og Tanzania. Mosambik og Tanzania har begge vært hovedsamarbeidsparter for aktiviteter innen norsk utviklingsbistand. I budsjettstøtte sammenheng bidrar norske myndigheter med store midler som har som mål å stimulere til økonomisk utvikling i de to landene. Norge er en av de nittende givere av budsjettstøtte til Mosambik og Tanzania.

4.2 Mosambik

Disse karakteristika er innhentet fra internasjonal databaser. Å sette leseren inn i landets nåværende politiske situasjon, mener jeg øker interessen og forståelse for hvorfor landet er en stor mottaker av utviklingsbistand.

Politisk ble Mosambik selvstendig stat i juni 1975. Før dette var landet under Portugisisk styre i nesten fem hundre år. Dette forklarer landets avhengighet og tilknytning til Portugal i flere år fremover. Etter en langvarig borgerkrig, har myndigheten gått i økonomisk utviklingssamarbeidet med ulike internasjonale aktører, mellom annet Verdensbanken, IMF og Norge. Landet har et subtropisk klima, med flere nabostater, som Sør-Afrika og Tanzania. Mosambik har flere naturressurser, som kul, gull, naturgass og olje. Det offisielle befolkningstallet er over 21 millioner. Der over 44 % er barn under 14 år, og bare 5 % er eldre over 65 år. Forventet gjennomsnittsalder ligger rundt 44 år, og en høy barnedødelighet samtidig som kvinner føder i snitt 5 barn. Mosambik er en republikk, og landet er inndelt i flere provinser, med et juridisk og legalt system formet etter portugisisk modell. Presidenten har et mandat på 7 år, og oppnevner selv statsministeren med samme mandat. Høyesteretten representerer det øverste juridiske organet i Mosambik. Etter mange oppfordringer fra vestlige givere, innførte myndighetene et flerpartisystem på midten 90 tallet. *Økonomisk* sett

representerer Mosambik et av de fattigste statene på kontinentet, selv om flere økonomiske reformer har ført til en stabilisering av landet økonomi. Betydningen av økonomisk bistand og ulike reformtiltak fra giverlandene, trekkes frem som en viktig faktor for landet nåværende situasjon. Over 65 % av midlene i statsbudsjettet kommer fra ulik økonomisk bistand. På tross av dette lever en stor del av befolkningen under fattigdomsgrensen. På FNs utviklingssider er Mosambik rangert som 175 i HDI indeksen⁴³.

Mosambiks score etter denne indeks er på 0,366 poeng. Landet er dermed blant land med lavest HDI i verden. Det bør legges til at interessen for oljeleting og utvinning i landet de siste årene har økt dramatisk. I følge FNs statistikk database, har jeg laget en liten og oversiktlig tabell over relevante data som fremstiller Mosambiks økonomi.

Økonomiske nøkkeltall	Verdi	% BNP	Kilde
BNP	<u>7,6 mrd (Us dollar)</u>		<u>2006 Verdensbanken</u>
<u>BNP (vekst) verdensbanken</u>	<u>7,70 %</u>		<u>2005, UNDP</u>
<u>Handelsbalanse</u>	<u>- 0,8 mrd (Us dollar)</u>		<u>2005, UNDP</u>
<u>Betalingsbalanse</u>	<u>0,76 mrd (Us dollar)</u>		<u>2005, UNDP</u>
<u>Utviklingshjelp</u>	<u>1,28 mrd (Us dollar)</u>		<u>2005, UNDP</u>
<u>BNP pr innbygger</u>	<u>338 mrd (Us dollar)</u>		<u>2005, UNDP</u>

4.2.1 Mosambiks forhold til Budsjettstøtte

Det foreligger en høystrukturert dialogprosess i forbindelse med budsjettstøtteavtalen mellom Mosambiks myndigheter og totalt 13 bilaterale givere, deriblant Norge, EU kommisjonen og Verdensbanken. Strukturen innebærer ulik gjennomgang av MoU-en (2008-09), med fokus på

⁴³ HDI beskrives som: “*The HDI (Human Development Index) combines normalized measures of life expectancy, literacy, educational attainment, and GDP per capita, for countries worldwide. It is claimed as a standard means of measuring human development. A concept that, according to the United Nations Development Program (UNDP), refers to the process of widening the options of persons, given them greater opportunities for education, health care, income, employment, etc. The basic use of HDI is to measure a country’s development*”(www.undp.org).

sentrale elementer definert i PAF⁴⁴ (Performance Assessment Framework). Den inneholder indikatorer givere benytter i ulike vurderinger enten det gjelder fortsettelsen eller nedtrapping av budsjettstøtte avtalen. Sulemane (2006) påpeker at denne praksisen utgjør en stor utfordring for myndighetene. Givere konstituerer på denne måte både styrke og utfordring for Mosambiks myndigheter. Givergruppen er proaktive og engasjert i aktiviteter, policy utforming og tekniske diskusjoner i Mosambik. Han understreker videre at dette kan ha en negativ påvirkning på lokale myndigheters aktiviteter. Sulemane (2006) hevder at dette medfører at myndighetene i Mosambik føler mer ansvar overfor givere enn sitt folk og folkeforsamling (OECD, Journal on budgeting. Vol 6. Nr 2 – 2006)⁴⁵. Dette er et samlet koordinert program, med klare retningslinjer for både givergruppen og Mosambiks myndigheter. I prinsippet skal budsjettstøtte gi mer deltakerrett, frihet og større ansvar til mottakerlandet, og myndighetene i mottakerlandet skal etter prinsippene utarbeide en plan og plattform i inngangen av et nytt budsjettår. Noen givere (som Norge) har ved siden av felles *budsjettstøtteavtale*, undertegnet parallelle bilaterale avtaler med Mosambik. De er sektordefinerte med konkrete overføringspakker, og inkluderer teknisk assistanse med Mosambik⁴⁶.

Når det gjelder bedre budsjettsformulering som en del av reformene introdusert gjennom programmet i Mosambik, er det registrert få endringer i effektiviteten (OECD, 2006). Bakgrunnen menes å være mangel på mekanismer som kombinerer ressursallokering til policy prioriteringer, som videre adresserer nasjonale behov. Av det som gjelder fattigdomsreduksjonsprogrammet (PRSP enige med givergruppen), registreres bruk av over 65 % av den totale budsjettsandelen på disse sektorene. I Aide Memoire 2009, opplyses det at 64,2 % av statsbudsjettet er brukt på prioriterte sektorer som avtalt med givergruppen, hvor helse og utdanningssektor fikk totalt 54 % av denne andelen og videre at aktiviteter foretatt i

⁴⁴ PAF is a monitoring instrument applied in many of our budget support programmes. It is a country-specific matrix that is being used by international partners and the Partner government to monitor progress in terms of the budget support cooperation. The framework consist of indicators and benchmarks in selected erass, and progress according to the PAF is normally being measured during reviews at an annual basis (Norad/budget support/Guidelines).

⁴⁵ UK, Denmark, Sweden and Norway. The EU Commission is considering joining and the World Bank has expressed interest in a joint programme of budget support. www.pap.org.mz

⁴⁶ Direktoratet for Uviklingssamarbeid, Rapport 2001/1

offentlig forvaltningssystemet (PMF)⁴⁷ har vært positive i 2008. Noe som har medført stadig økning i åpenhet, ansvarlighet og ikke minst kontroll i statsbudsjettet (Joint Review – Aide Memoire 2009). Myndighetene bemerker også at de skal gi mer innsats i å implementere og konsolidere andre elementer i PMF reformen. Mosambiks finansdepartement (SISTAFE) har en økning i sin andel fra 11,49 % i 2007 til 23,61 % i 2008. Resultat i styresett sektoren rapporteres videre å være uklar og av blandende karakter. Joint Rapporten understreker at *”The state Budget allocation frequently does not correspond to disparities in the levels of poverty and human development indicators in the country (...) with budget execution rate of 98,2% of the initial approved budget”* (IDD report, 2006: 102).

Erfaringen med budsjettstøtte koordinering mellom givere har vært blandende. Dette gjelder i dialog situasjoner om å lage felles punkter som vil være gjeldende for en budsjettstøtte periode. Ofte dreier det seg om reformtiltak, viktige politiske implementeringer eller ønsket satsing på bestemte sektorer, som videre skal være utgangspunkt for sluttevaluering. Disse punktene har flere rapporter påpekt, da i forbindelse med erfaringer gjort med anbefalinger fra Pariserklæringer for bistandseffektivisering. Det rapporteres blant annen om synlige uenigheter og kraftige diskusjoner blant givere. PAF indikatorer inneholder konkrete punkter og beskrivelser for sektorer, føringer og resultater som forventes av myndighetene. Noen givere krever forbedringer i budsjettplanlegging, gjennomsiktighet i offentlige finansforvaltningen, og kontroll i myndighetenes pengeforbruk. Andre givere er mer opptatt av makro økonomiske faktorer i tillegg til fattigdomssatsingen myndighetene har satt seg. En liten gruppe av givere, spesielt nordiske land, presiserer betydningen av politiske verdier i *”godt styresett”*, som de sentrale reformene givergruppen skal satse på. Dette viser i hvilken grad givere er sterk involvert i politiske saker i Mosambik gjennom budsjettstøtte⁴⁸.

For Norges tilfelle gis budsjettstøtte til Mosambik i form av generell budsjettstøtte, og tar utgangspunkt i føringer fra PAF indikatorer (Norad, 2006). Midlene er ikke direkte bundet, men tidligere var det en formell indikator som fulgte opp at minst 65 % av budsjettet ble brukt innenfor såkalte prioriterte sektorer, samt en del strategisk innsats innen jordbruk og lignende. Dette er ikke lenger en formell indikator, men en praksis det blir rapportert på. Videre skrives

⁴⁷ PMF-Public Finance Management. See Verdensbanken nettside.

⁴⁸ Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report. IDD and Associates, May 2006.

det at strukturen og disponeringen foregår mer i retning av implementeringen av fattigdomsstrategien PARPA II 2006 - 2009⁴⁹.

Mosambik har i 2009 mottatt nærmere 485167000 USD, hvor det totale norske bidrag er 31856000 USD⁵⁰. Hvilke prioritering og retningslinjer som gjelder for denne perioden, er nedskrevet i strategiteksten. Pilarene i denne plattformen struktureres under: *Public Financial Managment, Public Sector Reform; Justice, Legality and Public Order; Health; Education; Financial Sector og Cross – cutting issues*. Resultatet av disse sektorer avgjør fortsettelsen eller slutten på budsjettstøtte avtalen, men dette kan variere fra giver til giver.

4.3 Tanzania

På lik linje med den første casen, innleder jeg dette avsnittet med en kort og faktabasert presentasjonen av staten Tanzania, som også er blant hovedsamarbeids partnere i norsk utviklings bistand. Jeg har innhentet relevante informasjon som bakgrunn, geografisk plassering, økonomi, politisk styring og demografi og etniske av Tanzania.

Økonomisk er landet sterk avhengig av internasjonal bistand. Tanzania er i følge IMF og Verdensbanksberegninger et av de fattigste landene i Afrika sør for Sahara. Jordbruk representerer den største sysselsetnings sektoren i landet, og over 80 % av den aktive befolkning jobber i jordbrukssektoren. Tross godt klima, er bare ca. 4 % av jordbruksareal i full bruk. Økende bistand og sterk makroøkonomisk politikk har i de siste medført en GDP vekst på 7,1 % i 2008 (<http://www.ciaworldfactbook.com>). Tanzania har enorme naturressurser, til tross for sin økonomiske situasjon. Krav fra givere har ført til ulike reformer, særlig har i finansforvaltningen bidratt til en ørliten vekst i BNP, Tanzania har også rike naturressurser som gull og naturgass. Over 36 % av befolkningen lever under fattigdomsgrensen. I samarbeid med internasjonale aktører særlig blant G19 gruppen, har olje og gassleting, og ikke minst produksjon av naturressurser økt betraktelig de siste årene.

⁴⁹ PARPA II er en strategisk plattform, utarbeidet av begge parter for en utviklingsplan. Denne plattformen gjelder for perioden 2006-2009. Den inneholder stor sett elementer av reform i offentlig sektor, og statsfinansering.

⁵⁰ www.pap.org.mz

Tanzania er dermed rangert på 152 plass på HDI⁵¹ indeksen. Tabellen nedenfor viser relevante økonomiske tall for Tanzania de siste årene. Tallene er hentet fra www.ciaworldfactbook.com

Økonomisk nøkkeltall	Verdi	% av BNP	År, kilder
BNP	12,8 mrd Us dollar		2006, Verdensbanken
BNP (vekst) Verdensbanken	6,97 %		2006, UNDP database
Konsumpriser	4,7 %		2005, UNDP database
Arbeidsløshet	5 %		2004, UNDP database
Handelbalanse	- 0,97 mrd US dollar		2001, (unstats.un.org)
Betalingsbalanse	- 0,54 mrd US dollar		2005, UNDP database
Utviklingshjelp	1,52 mrd US dollar		2005, UNDP database
BNP pr innbygger	337 US dollar		2005, UNDP database

Geografisk befinner Tanzania på sørøst siden på kontinentet. Landet har et variert naturlandskap, og store savanne, Kilimanjaro og verdens eldste og dypeste innsjø. Alt dette danner grunnlaget for den enorme turistnæringen i landet. Hovedstaden er Dar-es-Salaam mens den andre store administrative by ligger på øya Zanzibar.

Befolkningstallet ligger rundt 41 millioner, og omtrent 60 % av disse bor på bygda.

Befolkningen er svært sammensatt, og over 100 etniske grupper med ulike stammespråk utgjør Tanzanias populasjon. Landet har en svært ung populasjon, der bare 3 % representerer eldre over 65 %, og omtrent 43 % av den totale befolkningen er barn mellom 0 – 14 år (ciaworldfactbook).

Politisk er Tanzania en sammensatt stat av Tanganyika og Zanzibar. Staten ble offisielt uavhengig fra Storbritannia i 1964, og landets politiskstyreform ligner på den britiske modellen. Presidenten er både stats og regjeringsoverhode, og er valgt på en 5 års mandat. Landet har to ulike parlament, det største er på Tanzania mens Zanzibar (øyet) har sin egen forsamling. Etter styringsreformer i lys av ”good governance” bestemmelser, har Tanzania et flerpartisystem, med over seks politiske partier.

⁵¹ Human Development Index. En internasjonal målestokk basert på landet BNP pr innbygger og reel vekst. Denne indeksen er utviklet av Verdensbanken og IMF, og benyttes i FN development program for å rangere alle stater økonomisk situasjon. Tanzania har en score på 0,503 i 2008.

4.3.1 Tanzanias forhold til budsjettstøtte

Tanzania representerer et av de største mottakerland i bistandssammenheng på kontinentet, og omtrent 40 % av det totale statsbudsjettet stammer fra bistand. Landets utviklingsbistand er delt i tre ulike nivåer: General Budget support, Basket Funds og Direct project funds.

Tabellen nede viser til ulike inntektskilder som landets statsbudsjett bygger på.

Type of Modality 2002/03	2003/04	2004/5	2005/06	2006/07	2007/08
General Budget Support (GBS)	279.04	458.61	393.01	501.28	698.83
Basket Funds	168.44	80.96	320.88	253.51	136.76
Project Funds	385.86	269.06	604.60	421.79	526.87
Total Disbursements	833.34	808.62	1,318.49	1,176.58	1,362.46

Source: (Ministry of Finance, 2008)⁵²

De offisielle regnskap som er tilgjengelig fra Tanzanias finansdepartement gjengir satsingen knyttet til prioriterte sektorer. Dette viser oppnådde resultater, relativt til kravene og prioriteringer landet har satt seg som mål i årsplanen. Det hadde vært hensiktsmessig å presentere hvordan landets statsbudsjett er fordelt mellom 2004 og 2008, men dette lar seg ikke gjøre siden denne informasjonen er meget vanskelig å få tilgang på.

Direkte budsjettstøtte foretrekkes fra landets myndigheter. De begrunner dette ut fra større grad av frihet, medbestemmelsesrett og ansvar for egen disponering av midlene. Dette uttrykkes gjennom Joing Assistance Strategy (Jast), og utviklingsplattformen er basert på giverlandenes direktiver. Noen av de prioriteringer forarbeidet mellom partene er helse, utdanning, rettsvesen, infrastruktur, landsbruk, miljø, administrasjon. Målsettingen beskrives videre slik:

”important aspects of quality of life include good health and education, adequate food and housing, stable environment, equity, gender equality and security for individuals. The main goal of the policy is to direct development of other policies, strategies and programs that ensure sustainable development of the people”⁵³.

⁵² www.tzdpg.or.tz/external/dpg-tanzania

⁵³ National Bureau of Statistics, Tanzania. www.nbs.go.tz

Mottakerlandenes myndigheter foretrekker ubundet budsjettstøtte framfor andre bistandsformer. De begrunner dette med selvstyring, og ”ikke øremerking” av midlene er veldig positivt for deres politikktutforming for en bærekraftig utvikling for landet. Giverlandene ønsker gjennom direkte budsjettstøtte, å bidra til skaping av incentiver for å fremme politiske verdier, gjennom reformer i makroøkonomisk tiltak og offentlig finansforvaltning. Dette innebærer forbedring i offentlig finansforvaltningsplan, distribusjonen av offentlige midler som nødvendige for utviklingsmålet i mottakerlandene⁵⁴. Ideen har en sentral plass i utviklingsplanen formet i statsbudsjettet av mottakerlandets myndigheter. Noen forskere beskriver dette som for definerte for underutviklede land, og bidrar til enda større utfordringer (Allen, Schiavo-Campo, Garrity, 2004). Tabellen nedenfor er eksempel på andel av statsbudsjettet som er brukt på prioriterte sektorer de siste årene. Den viser i hvilken grad myndighetene i Tanzania satsninger, etterfølger giveres anbefalinger nedfelt i MoUene.

Government Expenditure on major sectors, 1999/00 – 2009/10

(In billions of shillings, unless otherwise indicated)

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Total expenditure in priority sectors	1 924,0	2 409,7	3 345,1	4 170,5	4 954,5
(in % of GDP)	13,3	12,4	14,9	16,3	15,9
(in percent of total expenditure)	47,7	49,7	55,1	57,4	52,1
Education	669.5	891.2	1084.0	1430.4	1743.9
Health	365.8	427.4	589.9	803.8	800.4
Water	159.9	189.9	309.1	231.6	347.3
Agriculture	168.7	195.5	379.0	513.0	666.9
Lands	13.8	18.3	26.3	27.3	33.5
Roads	375.6	497.8	777.2	974.3	1096.6
Judiciary	51.3	72.6	69.9	83.2	103.4
Hiv/Aids	119.5	117.0	107.7	107.0	162.6

I en analyserapport av IMF (2006) ble det registrert forbedring i reformsektorer nedfelt i PRSP avtalen. Forbedringer ble særlig målt i offentlig forbruk og finansforvaltning. Den offentlige finansforvaltningen er i tråd med tiltakene givergruppen, deriblant IMF, hadde som prioriterte sektorer. ”*The Public Expenditure Review process, which is conducted in collaboration with donors, has served as an important mechanism to prioritize expenditures*

⁵⁴ Direktoratet for Utviklingssamarbeidet. Rapport 2002.

articulated in the PRSP- consistent with the overall objective of reducing poverty “(IMF, 2006, Country Report No.06/198: 12). I følge rapporten ble det konstatert økning i offentlig forbruk fra 2001 – 2006. Figuren viser kontinuerlig økning i statlige investeringer knyttet til prioriterte sektorer, økningen er også påpekt av Tanzanias finansdepartement⁵⁵.

4.4 Etablering og oppfølging av budsjettstøtte

Etter Paris-erklæringen (2005) ble det anbefalt å etablere felles plattform som også definerer partneres rolle og ansvar. Givergruppen skal utforme felles direktiver som inneholder, hvor mye og hvordan midlene skal overføres. De skal også planlegge en årlig evalueringssperiode, for å simplifisere ressursbruken for mottakerlandets myndigheter. For Mosambik har MoU-ene samme formål. De to plattformene har som mål å bidra til effektiv utviklingssamarbeid som ivaretar nasjonalt eierskap i prosessen, samt åpen dialog og gjensidig ansvarlighet.

Plattformene skal undertegnes av alle aktører i givergruppen og myndighetene. Samtidig innebærer plattformene detaljerte føringer som gjelder for budsjettstøtte perioden. Noen av retningslinjene som også omhandler politiske forhold i mottakerlandet gjelder blant annet styresett, finansforvaltning, menneskerettigheter, miljø og klimatiltak, næringsvirksomhet (fri marked, konkurranse) og tiltak knyttet til sikkerhet. Mange beskriver dette som verdispørsmål definert og fjernstyrt av givere på vegne av mottakerlandet (Jerve, 2007). For eksempel er politiske beskrivelser nedfelt i MoU avtalen for Mosambik og givergruppen og må etterfølges og avgjør samarbeidets videre eksistens:

”Safeguarding peace and promoting free, credible and democratic political process, independence of the judiciary, role of law, respect of human rights, good governance, and probity in public life, including the fight against corruption;

Prioritizing fighting poverty through its policies and plans and in its patterns of public expenditure; and

Pursuing sound macro-economic policies and public financial management systems”
(www.pap.org.mz/MoU-2009)

Disse prinsippene oppsummerer givergruppens ønske for budsjettstøtteperioden. I hovedtrekk, kan det nevnes at: *antikorrupsjonsklausuler, format for dialog, oppfølging, rapportering og*

⁵⁵ Budget Digest 2009/10. The United Republic of Tanzania/Ministry of Finance and Economic Affairs. Side 24.

evaluering utgjør de sentrale elementene i denne avtalen. Den norske ambassaden i Maputo (Mosambik) opplyser at i tillegg til disse føringene, kommer såkalt underliggende prinsipper. Hovedsakelig handler dette om prinsippene knyttet til godt styresett. De skriver videre at:

”denne er veldig viktig, brudd på de underliggende prinsippene kan i ytterste konsekvens fører til at budsjettstøttegiverne trekker seg ut av budsjettstøtten med umiddelbar virkning. Generelt kan man si at styresett spørsmål utgjør en stor del av dialogen”. (norsk ambassade i Mosambik, september 2009)⁵⁶.

Dette poenget er videre nedfelt i MoU dokumentet både givergruppen og Mosambiks myndigheter har undertegnet, og i seksjon 7, Response Mechanism, ble det formulert slik: *”Once budget support commitments are confirmed they cannot be reduced and committed funds will be disbursed, except when a PAP, after following the procedures stipulated in Section 2, concludes that there has been a violation of an underlying principle,...”*⁵⁷ (MoU 2009).

Formålet med en slik intensjonsavtale ifølge notatene, er å støtte utvikling, gjennomføring og overvåkning av planen⁵⁸. Det pålegges mottakeren å utarbeide en fattigdomsreduksjons plan for en periode. Deretter gjennomgår planen analyser fra giverlandenes rådgivere i bistandssektoren. I norsk sammenheng, foretar Norads fagpanel en slik analyse og rådgivning, og i Mosambiks tilfelle omtales fattigdomsplanen for PARPA. Ved siden av denne avtalen, foreligger det også en indikator for resultatmålingssystem, indikatoren brukes for oppfølging av planen for fattigdomsreduksjon. Resultatvurderingen skjer hvert år på en felles gjennomgang av planen mellom givergruppen og mottakerland⁵⁹. Indikatoren er inndelt i politikksektorer, og viser hvor stor andel av budsjettstøtte midlene som skal brukes på disse. Den tar for seg politikksektorer mottakerland og givergruppen har definert på forhånd, og som er utviklingsstimulerende. Blant prioriterte sektorer for perioden 2007-2009 er:

⁵⁶ Norsk ambassade i Mosambik, gis har på grunn av anonymiteten til informantene.

⁵⁷ MoU - formelle avtale dokumentet mellom Mosambik og givergruppen (G 19). Dokumentet legger grunnlaget for hele budsjettstøtte perioden, fra 2009. Det inneholder detaljerte prinsipper gjeldende for både giverne og mottakeren. Hele dokumentet er tilgjengelig både hos norske myndigheter (Norad) og mottakerlandets regjeringsside. www.pop.org.mz/

⁵⁸ Riksrevisjon. Dokument nr.3:11 (2008-2009)

⁵⁹ Jfr. Aide Memoire fra Mosambiks myndigheter på, www.pop.org.mz/paf/

Offentlig finansforvaltning: som formål å øke effektiviteten og styrken av offentlig styring, gjøre statlige investeringer og tjenestesystemet gjennomslukt og effektivt osv.

Styresett: styrke institusjonell kapasitet av lokalstyring, forbedring av menneskelig ressurssystem og offentlig styringsprosess osv.

Justis, legalitet og nasjonal orden: forbedre kampen mot korrupsjon, styrke prevensjon og kampen mot kriminalitet, styrke ordensetatens kapasitetsnivå og handlingskraft

Helse: reduksjon i barnedødeligheten og fødselsdødstall blant kvinner, styrke kampen mot Hiv/Aids

Utdanning: kvalitetssikring i offentlige skoler osv.

Disse sektorene danner grunnlaget for hvilke område mottakerlandets myndigheters fokus skal være for denne perioden, dernest følger budsjettplanlegging og fordeling av myndighetene. Givergruppen påkrever en årlig rapport om gjennomføringen av avtalen. Givergruppe har et felles sekretariat som har en strategisk arbeidsoppgave, nemlig å støtte programmet for gjennomføringen av mottakerlandets fattigdomsreduksjons, og fremme atferdsregler i tråd med Paris-erklæringen. Det er også etablert en budsjettanalysegruppe, BAG. De vurderer med andre ord hvordan sektorene behandles med hensyn til fattigdomsreduksjonsprogrammet.

Det fremheves i disse dokumentene stor betydning i avhandlingens forskningsspørsmål. Normalt bruker det å være en tydelig definisjon og formell avtale med giverne, denne avtalen tar hensyn til hvilke sektorer mottakeren skal prioritere i sin budsjettframleggning. 65 % av budsjettet skal allokere til disse sektorene. Dette er ikke lenger et formelt krav fra givergruppen, men praktiseres fremdeles av noen giverland. Det understrekes i samme dokument at givergruppen fortsetter å overvåke forbruket på de prioriterte sektorer, definert i PARPA II. Dette ble bekreftet fra landsøkonomen ved norsk ambassade i Maputo. Utdraget postulerer en politikk og praksis som appellerer til debatt i analysedelen. Dette poenget drøftes nærmere i analysekapittelet.

4.5 Budsjettstøtte og ulik praksis

Siden starten av budsjettstøtte har det vært få, men merkbare endringer. Disse endringene har sin bakgrunn hovedsakelig fra giverne. I OECD/DAC notater kan en for eksempel lese om endringer som *gradert respons*, utviklet av noen få givere i givergruppen de siste årene. Et argument er at dette vil øke forutsigbarheten og redusere volatilitet i budsjettstøttemidlene. Gradert respons innebærer trinnvise overføringer, etter klare kriterier for måloppnåelse. Noen givere velger dermed faste overføringer på et bestemt tidspunkt, og resten utbetales etter at myndighetene har rapportert om oppnådde resultater. Med dette øker gradert respons presset på mottakerlandets myndigheter for å intensivere arbeidet på de områdene disse givere baserer sine videre overføringer på. Mange mener at dette bidrar til å iverksette kondisjonalitetsprinsippet⁶⁰. Sverige er blant giverne som applikerer denne modellen, videre Sverige og EC blant giverne som også applikerer totrinns overføringer. Oppfyller myndighetene de ekstra kravene får de bevilget mer penger. Norge opererer med en en-trinnsbetaling med hensikt å gi større forutsigbarhet.

Den norske ambassaden understreker at Norge ikke oppfølger denne metoden. De argumenterer for dette med at sosiale og samfunnsøkonomiske konsekvenser i mottakerlandet kan være dramatiske. På den andre siden er kanskje ikke dette veien å gå, siden det vil treffe andre grupper i samfunnet enn de den i utgangspunktet er siktet til. Et faktum i denne retningen er erfaringen da Mosambiks myndigheter lagt frem rapporten i 2008, her valgte Sverige å utbetale bare deler av sine overføringer. Begrunnelsen var at det ble rapportert om dårlige resultat innen styresett indikatoren, økonomi og finansforvaltning sektor og i justissektor. Norge hadde for dette året egentlig ønsket å øke sine bevilgninger til Mosambik for 2009, i stedet valgte norske aktører å beholde budsjettstøtten på samme nivå som i 2008, (160 millioner), på grunn av bekymringer over de svake resultatene innen styresett.

4.6 Ulike hensyn og føringer blant givergruppen

Budsjettstøtte har som hovedmål å bidra til bærekraftig utvikling i fattige land, gjennom en fri disposisjon og selvstyrt policy fra mottakerlandet. Budsjettstøtte skal på sikt bidra til

⁶⁰ Kondisjonalitet innebærer at en giver eller hele givergruppen stiller konkrete krav til mottakerlandet. Dette i forhold til hvilke (en) reformer er nødvendige og må gjennomføres før å inngå en slik økonomisk bilateral samarbeide.

økonomisk, sosial og miljømessig bærekraftig utvikling, noe som er godt forankret i norsk utviklingspolitisk satsning og ambisjoner, og fremkommer av St. mld. nr. 13 (2008-09). Norske aktører bemerkes blant annet for deres fokus på direkte prosjektrelaterte aktiviteter. Som regel er *budsjettstøtte* verken bundet eller øremerkede midler, men basert på en generell helhetsvurdering av budsjettet, hvor blant annet tilstrekkelig kapasitet og insentiver rettes mot sosial sektor. Dette ansees som et svært viktig hensyn. Det refereres blant annet til den tidligere norske presisering at minst 65 % av statsprioriteringer skal gå til spesifikke sektorer.

Det foreligger underliggende prinsipper hvor måloppnåelse av bestemte sektorer står sentralt for det norske samarbeidet. I Mosambik har det i årrekke vært fokus på noen sektorer, som ambassaden har måttet støtte opp. Disse inkluderte: *direkte støtte til Parlamentet – en bred MR portefølje og støtte til utvikling av sivilsamfunn inkludert pressen – støtte til utvikling i privat sektor, både direkte og gjennom reduksjon av den byråkratiske byrden for firmaer – støtte til utvikling av offentlig finansforvaltningen – støtte til marine og fiskeriforvaltning - støtte til det statlige statistikkbyrå – støtte til og oppfølging av nasjonal kontroll og Riksrevisjon – støtte til petroleumssektor – støtte til energisektoren (vannkraft og alternativ energi) – støtte til helsesektoren – støtte til og særskilte dialog om kvinner og likestilling (dette arbeid intensiveres i denne perioden) – og støtte til antikorrupsjonsarbeidet* (Kilde, den Norske ambassaden i Maputo).

Alt dette er et supplement til den formelle MoU (2006/2009) undertegnet av alle i G19 gruppen og myndighetene. Dette representerer hovedsatsings områder Norge gir ekstra midler til, og det har i de siste årene vært et sterkere fokus på disse fra norske aktører. Norges fortrinn relatert til sektorkunnskap og lang historikk som giver til Mosambik, brukes som viktige argumenter. Norge gir spesielle overføringer til fiskerisektor, for bedre forvaltning, reduksjon og kontroll av tyvfiske. De satser også på kompetansebygging, kunnskaps dannelse, opplæringer særlig knyttet til teknologisk håndtering. Norge har i de siste rettet sine aktiviteter innen olje og energisektor, samt alle aktiviteter vedrørende letting av olje og gass i Mosambik. Ambassaden opplyser at norske aktører vil fortsette å intensivere sitt fokus på disse sentrale underliggende prinsippene. De vil også styrke innsatsen på økt åpenhet når det gjelder naturressurser (Den norske ambassaden i Mosambik).

Aspektene beskrevet over, viser litt av det Norge og Norad betrakter som relevante for deres samarbeid med Mosambik i bilateral budsjettstøtte. Andre givere blant G19 har andre prioriteringer som definerer og avgjør deres budsjettstøttesamarbeid med Mosambik. Sverige, EU og Storbritannia opererer med andre føringer, særlig med hensyn til ulike sektorer de mener myndighetene bør satse på. Dette kan føre til uenigheter og ulike preferanse blant givere, noe som er i strid med harmonisering og samhandlingskrav undertegnet i Paris-erklæringen (2005) om bistandseffektivitet særlig knyttet til budsjettstøtte. Mette Masst uttrykker det slik: *det hender at det forekommer ulikheter i forhandlingene, spesielt når det kommer til dialog om hvilke sektorer som givere skal basere seg på som hovedindikator i evalueringen, (...) men jeg vil ikke kaller det for konfliktlignende tilstand, heller vektlegging av forskjellige ting/sektorer*" (intervju per telefon, 22/10). I en av få evalueringer⁶¹ av *Budsjettstøtte* tas dette problemet opp. Evalueringer påpeker at mange givere har ulik terminologi, tolkning og definisjon av hva budsjettstøtte omhandler. Det refereres til *godt styresett*, som i tillegg til *makroøkonomisk styring*, og *offentlig finansforvaltning*, representerer et av de viktigste prinsippene i budsjettstøtte. Dette er sentralt for norsk bilaterale avtaler med både Mosambik og Tanzania, og understrekes i St.mld. nr 13 (2008-09). Masst bekrefter også dette forholdet, og formulerer det slik: *"Ja, det hender, men en tendens er for eksempel at nordiske givere med Sveits klager ofte mer på dårlige styresett, korrupsjonsbekjempelse, rettsprinsipper, likestilling (...) mens andre store givere som EU representanter er mer forsiktige, og mener at dette går veldig på politisk nivå"*. Hun legger også til at det finnes ulike maktforhold blant givere, når det kommer til hvem som får sine saker gjennom: *Uenighetene kan være av maktkarakter, dette fordi det finnes ingen givere som kun gir generell budsjettstøtte, de fleste har en bilateral direkte støtte ved siden av, og vil dermed kunne påvirke myndigheten på sin måte (...) Men at de store aktører som Verdensbanken, IMF, EU eller USA får det til uansett, nemlig gjennomslag på deres preferenser* (intervjue, nov. 09).

Styresett elementet har en agenda i politisk dimensjon, og umulig å misforstå. Dette fremkommer i rapporten på denne måten:

"this governance agenda cannot fail to have a political dimension. Here, the characteristically different stances of international partners are overlaid on the contrast

⁶¹ Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report. IDD and Associates, May 2006.

among countries. The IFIs⁶² are supposed to be non-political, yet have increasingly recognized the developmental importance of public institutions which are at the centre of politics. The EC systematically builds a political dimension into its relations with aid recipient. Bilateral aid agencies are more directly exposed to the political sensitivities of their domestic public opinion, and perceive budget support as especially vulnerable to political criticism” (IDD rapport, 2006: 39).

Norske myndigheter har mellom annet opparbeidet en særegen reaksjon knyttet til bekjempelse av korrupsjon i sin budsjettstøtteavtale med Mosambik. I denne sammenheng forholder norske aktører seg til prinsippene som nevnt ovenfor, som blant annet angår reformer i finansforvaltning, i justissektoren og i forhold til menneskerettigheter for å kunne gi sanksjoner knyttet til korrupsjon. I Norads rapport (2005:b) hevdes det i denne anledning at internasjonale aktører som givere har veldig lite påvirkningskraft på nasjonale politiske saker og preferanser. I telefonsamtale med Masst, fikk jeg et annet inntrykk med hensyn til Norads notater. Hun er enig i at gjennom budsjettstøtte har givere en større påvirkningskraft på mottakelandets interne saker. På spørsmål om hva hun synes om at myndighetene i stor grad er presset av givere, svarer hun: ”Ja, jeg kan være enig i det. Givere har en vis innflytelse på prioriteringer myndighetene foretar seg, klart. Gjennom denne prosessen i utformingen av matrisen som danner grunnlaget for felles evalueringen, vil myndighetene i Mosambik på en måte presset, fordi de vet at kommer til å bli målt på det – og Ja, det kan påvirke myndighetenes aktiviteter”. Hun legger videre til: ”Helt klart, jeg mener at det er nødvendig, siden det er givere som betaler over 50 % av statsbudsjettet, og det er skattebetaleres penger, er det legitimt å påvirker hvilke politikk som føres i mottakerlandet – og det for å sørge for at pengene ikke bli misbrukt – Vi har selvklaart ansvar overfor våre skattebetalere, og det fører til betydelig press hjemme”. Mye tyder på at kondisjonalitetsprinsippet⁶³ undergraver hovedansvarliggende i budsjettstøtte, som nasjonalt eierskap. Det hevdes blant annet at den svekker utviklingsformålet i land som er svært avhengig av økonomisk bistand (Fozzard, 2002).

⁶² The International Financial Institutions (IFIs) er gruppert i IMF, Verdensbanken and ulike regionale utviklingsbank.

⁶³ See nærmere i footnote 54.

Ulik praksis i givergruppen knyttet til budsjettstøtte har vært sentralt i de siste årene. I tillegg til Sverige, er EU og Sveis vanlige brukere av *gradert respons* i sine budsjettstøtteavtaler med Mosambik og Tanzania. Sveits har som regel utbetalt halvparten av sine midler fast, basert på evaluering av makroøkonomisk utvikling og fattigdomsbekjempelse. Resten utbetales etter utvikling i finansforvaltning og skatteinnkreving, samt utvikling i private sektor. Utdanning, helsesektoren, og budsjettimplementering utgjør EUs fordelingsprosedyre. Dette viser at Sverige, Sveits og EU vektlegger ulike evalueringsverktøy basert på forskjellige indikatorer. Denne praksisen indikerer at selv etter retningslinjene nedfelt i MoUer fra 2004 og 2009, undertegnet av alle parter, finnes det ulikheter, særlig blant giverne. Det andre medlemmer i G19 baserer seg på "single respons" og har sine overføringer i en fast post, slik som nedfelt i avtalen. Det må likevel understrekes her at dette er i tråd med OECD/DACs (2004) anbefalinger for budsjettstøtte.

4.7 Norad og nulltoleranse

I Norads dokumenter om generell budsjettstøtte (2007b: 6) legges det betingelser til mottakerlandet, og føringer knyttet til korrupsjonsbekjempelse, gjennomsiktighet og myndighetens ansvarlighet.

I en skiftelig henvendelse, bekrefter i midlertidig den norske ambassaden i Mosambik at det finnes en form for kondisjonalitet knyttet til norsk budsjettstøtte overfor Mosambiks myndigheter. Dette kommer i tillegg til den generelle grunnleggende avtale i MoU (2006) for G19 gruppen og myndighetene. Disse forpliktelsene gjelder spesielt definerte sektorer norske myndigheter beskriver som meget viktige. Neglisjerer myndighetene disse elementene, kan det i ytterste konsekvens undergrave deres bilaterale samarbeid. Dette representerer et av mange eksempel for ulike bilaterale avtaler, parallelt til generell budsjettstøtte avtale undertegnet i MoUene. En paragraf i MoUen handler spesifikk om korrupsjonsbekjempelse, og mottakerlandet forplikter seg til:

*"å forebygge korrupsjon, og å rask iverksette rettslige tiltak for å stoppe, etterforske og rettsforfølge i henhold til anvendbar lov, enhver person mistenkt for misbruk av ressurser eller korrupsjon"*⁶⁴.

⁶⁴ Agreement Direct Budsjett Support – Norway & Mozambique – Norad 2008

I MoUene åpnes det for at en avtalepart unilateralt, eller sammen med andre kan tilbakekreve deler, eller den totale summen som er overført. Dette reflekterer kravene knyttet til kondisjonalitetsprinsippet, noe som er et vidt og uavklart begrep. En kan si at det finnes en generell og en avgrenset kondisjonalitet, hvor den generelle i norsk sammenheng, omhandler resultatoppnåelse av de underliggende prinsippene i MoU. Disse gjelder stor sett parametrene i godt styresett prinsippet:

”Myndighetene i Mosambik er pliktig til å fremme fred og frihet, troverdige og demokratiske prosesser, uavhengige domstoler, rettsikkerhet, menneskerettigheter, godt styresett og rettskaffenhet i det offentlige, innebefattet kampen mot korrupsjon...”(MoU §8 – 2004).

Norge har gjennom bilateral avtale med Mosambik utarbeidet konkrete sektorer som gir grunnlaget for samarbeidet. I samarbeidsdokument (Den norske ambassaden i Mosambik) omtales tiltakene som komplementære aktiviteter til budsjettstøtte. Noe som betyr at beslutningen om overføringer er direkte knyttet til disse tiltakene. I mitt intervju med ansatte i Norads avdeling for budsjettstøtte, støtter de dette premisset. Det er i tråd med Norads retningslinjer for budsjettstøtte, og iverksetting av nulltoleranseprinsippet. Av de tiltakene norske aktører direktefinansierer er *reform i finansforvaltning, offentlig sektor, desentralisering osv.* Norge kan ut fra slik avtale velger⁶⁵ å *reducere framtidstøtten, utsette eller suspendere utbetalinger og avbrytte hele avtalen.*

4.8 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg i korthet presentert Mosambik og Tanzania. Jeg har beskrevet politiske, økonomiske og sosiale forhold som kjennertegner de to landene. Videre har jeg beskrevet landenes forhold til budsjettstøttes etablering og oppfølging, av føringene som er nedfelt i avtalene med givere. Slik det fremkommer i kapittelet, finnes det ulik praksis og bilaterale avtaler mellom enkelte givere og myndighetene i de to landene. Jeg har også beskrevet noen av føringene og prioriteringene norske aktører vektlegger i sitt samarbeid med

⁶⁵ Dette har blitt tidligere praktisert. Som i 2001 når Norge med mange andre i G19 valgte å utsette utbetalingen av budsjettstøtte, etter mistanke om korrupsjon i banksektoren. Noe som medførte ulike tiltak, før overføringene fortsatte.

Mosambik og Tanzanias myndigheter. Disse vises i noen tilfeller å være ulik fra andre givers preferanser.

Kapittel 5 – Givers valg av samarbeidsland

5.1 Innledning

Hensikten med dette kapittelet er å fange opp ulike aspekter rundt valg på samarbeidspartner i budsjettstøtte, hvilke kriterier giverlandene baserer seg på, før de velger å gå inn i avtalen, og videre hvordan utvelges bestemte stater som budsjettstøttepartner. Å avdekke retningslinjene som avgjør valg av mottakerland, mener jeg er meget viktig. Det forklarer i hvilken grad selve valget er basert på et objektivt grunnlag, eller om giveren har en aktiv rolle i alle fasene av budsjettstøtte. Noen prinsipper i budsjettstøtte, for eksempel *likhet* og *partnerskap* øker interessen av å få mer kunnskap om prosessen. Tvedt (2005) hevder i denne sammenheng at disse er bare nye formuleringer av de gamle økonomiske utviklingsbistandsformer. For å få mer kunnskap om dette, baserer jeg meg på norsk praksis, samt retningslinjer utviklet og anbefalt av OECD/DAC.

5.2 Valg av hovedsamarbeidsland

Norge og andre givers valg av budsjettstøtte samarbeidsland er ikke objektivt, og fritt for politiske motiver og preferanser. Mange vestlige givere av budsjettstøtte har det i de siste årene satt utviklingsbistand under utenriksdepartement. Å knytte utviklingspolitikken og bistand bare til fjerne interesser er heller ikke riktig. I Norads (2001) budsjettstøtte dokument er forholdet mellom utenriks og utviklingspolitikk klart formulert, og argumentert som en politisk avgjørelse. Også i St.mld. nr 13 (2008-2009) formuleres det norske standpunkt i utviklingspolitikken som direkte sammenkoblet med utenrikspolitikken. Dette utdypes nærmere i at det er en prosess der utviklings – og utenrikspolitikken i større grad framstår som en helhet. Med andre ord, er det mer og mer tettere tilkobling mellom utviklingspolitikken og utenrikspolitiske interesser norske aktører opererer i. Utviklingsbistanden og hvilket land som Norge samarbeidet med, knyttes også til historiske perspektiver, og ikke minst faglig erfaringer. I Norads begrunnelse for dette, fremkommer det at Norge er synlig i områder der de har lang tidserfaring, og kunnskap om mottakelandets situasjon. Lenge bistandssamarbeid mellom Norge og land i Sør-øst Afrika, uttrykkes som en av hovedårsakene til budsjettstøtte

samarbeidet med Mosambik og Tanzania. Tved (1995) påpeker det ideologiske aspektet som en forklaringsfaktor for Norges bistandsaktiviteter, som en *god handling*⁶⁶. Videre finnes det også politiske, kommersielle og direkte politiske interesser knyttet til hvilke land som velges i budsjettstøtte sammenheng som samarbeidspartnere.

Riddel (2007) går langt og påstår at: ”*political, commercial and other criteria than the developmental and humanitarian motives for providing aid matter greatly*” (Riddel, 2007: 105). Gjennom prosessen, særlig relatert til dialogen om bilaterale samarbeidsavtaler, foreligger den politiske dimensjonen i stor grad. I IMF(2007) evaluering av Storbritannias rolle i (budsjettstøtte sammenheng) vises det hvordan Storbritannia som giver i stor grad, undertegner utviklingsbistandsavtaler med sine tidligere kolonier og stater i samveldet. Dette for i stor grad å ha politisk påvirkningskraft overfor mottaker i forhandlinger, for å fremme britisk politisk preferanser. Mold (2007) beskriver hvordan EUs utviklingsbistand formes med hensikt til EUs politiske og økonomiske utfordringer i det internasjonale systemet. Tvedt (2003) hevder at Norges utviklingspolitikk bør forstås i et internasjonalt og politisk perspektiv. Han mener at utviklingsbistandens bakgrunn var knyttet til tidligere koloniherrers nasjonal interesser, sammen med etisk retorikk som var vanskelig å motstå.

Det vil dermed være vanskelig å frakoble utviklingsbistand med givers utenrikspolitiske motiver. I Norads rapport (2001) begrunnes Norges valg av Mosambik og Tanzania som hovedsamarbeidsland i budsjettstøtte som et resultat av deres mangeårige samarbeid gjennom ulike bistandsformer, og faglig kunnskap på ulike nivå i disse to statene⁶⁷. Deretter at inngåelse av samarbeidet tar hensyn til landets strategisk langtidspaner, og kapasitet til å implementere nødvendige reformer. I tillegg bekreftes det at i noen tilfelle bør ikke disse betingelsene oppfylles, dersom mottakelandets myndigheter utvikler en politikk plattform i retning av godt styresett, og en konkret fattigdomsreduksjons strategi. Videre at Norge skal primært benytte mottakelandets institusjoner, og reservere seg mot å innblande seg i eller påvirke interne politiske saker i mottakerlandet. Budsjettstøtte skal i første rekke støtte opp og stimulere til utvikling i mottakerlandet.

⁶⁶ Terje Tvedt (2005), *Den norske Samaritan – Ritualer, selvbilder og utviklingshjelp*.

⁶⁷ Norad, Norway's provision of budget support to developing countries: Guidelines, 2007.

OECDs egne føringer i forhold til rollefordelingen mellom giver og mottakeland tar utgangspunkt i Pariserklaringen (2005), hvor retningslinjene for en effektiv og mottakerorientert utviklingsbistand ble ratifisert. Prinsippene innebærer sentrale elementer: (1) eierskap, (2) samstemning med partnerlandets politikk og prioriteter, (3) harmonisering og koordinering av givernes prosedyrer og praksiser, (4) resultat orientert styring, og (5) gjensidig ansvarlighet⁶⁸. I Norads (2002) rapport for budsjettstøtte, fremkommer det at Norge prøve å etterfølger disse retningslinjene, selv om det forekommer situasjoner hvor de påkrever forbedringer i enkelte sektorer, som for eksempel finansforvaltningssystemet og korrupsjon⁶⁹.

Det finnes i tillegg prosedyrer og formelle instruksjoner som avgjør eller styrer Norges valg av samarbeidsland. Prosedyrene er direkte utformert og formulert på statlig nivå. De danner grunnlag for hvilke vurderinger og argumenter som er av politisk art og aksepter for inngåelse av avtaler i budsjettstøtte. Dette er klart siden budsjettstøtte er hovedsakelig en statlig bilateral samarbeidsavtale. ”Stat-til-stats” samarbeid knyttet til ikke-øremerket kapital overføringer, skal ha en politisk kontroll, da det er skattebetalernes penger som forvaltes på denne måten. Stokke (1975) hevder at Norges valg av hovedsamarbeidsland (i utviklingsbistands sammenheng) inneholder to komponenter i konsentrasjonsprinsippet. Prinsippet innebærer at Norges økonomiske bistand skal konsentreres om et fåtall mottakerland og en spesifikk geografisk region⁷⁰. Dette prinsippet mener jeg har en innflytelse i norske myndigheters valg av budsjettstøtte samarbeidsland, også i dag. I St.meld. nr 13 (2008-2009) er hovedsamarbeidsland i bilateral utviklingsbistand og dens størrelse, hvor Mosambik og Tanzania er blant de største mottakerne.

Norske aktører har siden starten av den bilaterale økonomiske bistanden på 70 tallet, sluttet seg til ulike utvalgsvurderinger. En geografisk konsentrasjon av den norske bilaterale bistanden ble sett på både som rimelig og nødvendig. Ulike utvalg poengterte mellom annet satsning på kontinuitet og områder der norske næringslivsaktiviteter og preferanser er størst. Dermed er det viktig at norsk kompetanse i disse regionene opprettholdes. I regjeringsnotater på dette området understrekes betydningen og den økende av den norske økonomiske bilaterale bistanden i Øst-Afrika. Ulike utvalg anbefaler at Norges bilaterale bistandsaktiviteter, bør

⁶⁸ *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*, IDD and Associates, May 2006.

⁶⁹ See Norads Guidelings (2007).

⁷⁰ Olav Stokke, 1975, *Norsk Utviklingsbistand*.

knyttet til konsentrasjonsprinsippet, ”at det følger politiske retningslinjer med hovedvekt på det indiske sub-kontinent og Øst-Afrika og Madagaskar og følgende ble valget av seks hovedsamarbeidsland bekreftet: til India og Pakistan, Tanzania, Uganda, Kenya og Zambia” (Stokke, 1975:44-47).

Faglig anbefaling gjennom Norad og andre bistandsorganisasjoner har en sentral plass i hvordan norske myndigheter tolker, utformer og inngår utviklingssamarbeider. Direktoratet for utviklingssamarbeid bistår norske politikere med kunnskap og erfaring på ulike områder når det kommer til utviklingspolitikk utforming. Ekspertene i Norad har etter hvert utarbeidet planer for at norsk aktiviteter innen utviklingsbistands, knyttes spesielt til områder der Norge har et komparativ fortrinn. Stokke (1975) påstår at ekspertenes råd i stor grad har virket til etableringen og forståelsen konsentrasjonsprinsippet har hatt, blant det politiske bistandssektor i Norge. Formuleringen i konsentrasjonsprinsippet førte til bred enighet blant politikere, særlig i forhold til bistandsaktiviteter hos norske aktørers virksomheter, og har bidratt til utvikling i mottakerlandene (Stokke, 1975:46). Tvedt (2003) bemerker og beskriver i hvilken grad Norges utviklingspolitikk i senere tid ble direkte underlagt utenriksdepartementet. Etablering av budsjettstøtte har på ingen måte ført til endringer i konsentrasjonsprinsippet. På den måten, kan en trekke sammenhengen mellom Tvedts (2003) ”den norske modellen”⁷¹ med føringer som senere kjennertegner de norske myndigheter vektlegger som prioriterte satsninger mottakerlandets myndighet skal iverksette og forbedre. Jeg begrunner dette ved at både i St. meld. nr 13 (2008-2009) og i Norads Budsjettstøtte dokument (2005) vektlegges ulike parametre knyttet til ”godt styresett”, samt innretningen politikken på nasjonalt nivå har tatt. Dette går mer inn på områder som miljøpolitikk, klima, likestilling og andre sentrale elementer i det norske demokratiet. Norsk utviklingspolitisk profil preges hovedsakelig av hvordan og hvilke føringer som betegnes som viktig og nødvendig politikk i mottakerlandene av budsjettstøtte. I tillegg til at kriterier i forhold til ”godt styresett prinsippet”, må visse betingelser oppfylles før norske aktører vurderer aktuelle søknader fra utviklingsland. Grovt vurderes landets politisk styreform, strategi for fattigdomsreduksjon før det velges samarbeidspartner. Blant annen er det sterkt frarådet å inngå budsjettstøtte samarbeidet med et mottakerland med et svakt politisk styre⁷².

⁷¹ Terje Tvedt (2003) ”den norske modellen” tar utgangspunkt i demokrati på norsk.

⁷² Norad: guidelines/kap.1.5

Bakgrunn og formål for etableringen av bilateral bistand med et utviklingsland fremkommer i ulike norske offentlige dokumenter og Stortingsmeldinger. Bilateralt utviklingssamarbeid gir Norge mulighet til tett dialog om spørsmål som er av interesse og prioritet for mottakerlandet og for Norge. Dialogen legger grunnlaget for samarbeid også på andre felt. Stat-til-stat bistand kan være særlig egnet på områder der Norge har spesiell kompetanse og erfaring å tilføre mottakerlandet (St.prp. nr1. 2008-09). I samme Stortingsproposisjon omtales regjeringens geografisk satsingsområder, disse områdene reflekterer elementene i konsentrasjonsprinsippet. Slik det fremkommer og forstås fra konsentrasjonsprinsippet og de faktiske valgene, vil jeg anta at valg av hovedsamarbeidsland i norsk bilateral bistand er mer et politisk og historisk valg, enn et fagligvalg.

5.3 Underliggende betingelser

Det har skjedd mange endringer underveis i norsk bilateral bistand. Norad forvalter denne bistanden, som først og fremst har dreid seg om områder som ikke faller under konsentrasjonsprinsippet. Administrering av prosjekter når det gjelder utvikling i regi av nasjonale og internasjonale organisasjoner, var de mest prioriterte. Resten av den bilaterale bistanden som går til stat-til-stat samarbeid var underlagt stor politisk kontroll, dette ble forsterket de senere årene, da utviklingspolitikken ble underlagt Utenriksdepartementets styring (Tvedt, 2003).

Den *politiske dimensjonen* knyttet til valg av partnerland i budsjettstøtte er meget viktig. Dette understreker hvorfor departementet selv har tatt på seg forvaltningsansvaret på dette området. Norske bistands og utviklingsaktører har i mange år opparbeidet seg diverse kontaktkilder, både politiske og kulturelle i ulike utviklingsland. De besitter derfor bred kompetanse og erfaring i forhold til myndighetene og sentrale aktører i mottakerlandene. I denne sammenheng er det nødvendig å forstå at, dette utgjør særegne elementer i vurderingen av hvilket mottakerland av norske budsjettstøtte som blir valgt. Betingelsene knyttet til budsjettstøtte som utviklingsbistand, er hovedsakelig politiske. Disse betingelsene kommer jeg tilbake til i de kommende avsnittene. Den politiske betydningen for valg, samt vilkårene for en budsjettstøtte med et samarbeidsland, utformes i Stortinget. Gjennom Stortingsmeldinger og proposisjoner, fastsettes det hvordan den norske bilaterale bistanden skal fordeles og forvaltes.

Stortingets behandling av norsk utviklingsbistand, legger også rammen for Utenriksdepartementets og Norads utforming av langtidsplanlegging av den bilaterale bistanden. I tillegg til den direkte ”stat-til-stats” investeringen som budsjettstøtten dekker, er investering i næringsvirksomheter i mottakerland, et vesentlig element i norsk bilateral bistand. En endelig politisk bestemmelse for å innlede et budsjettstøtte samarbeid mellom Norge og et utviklingsland, åpner også opp for en rekke samarbeidsområdet med mottakerlandet. Disse samarbeidsområdene inkluderer mellom annet næringsliv, investeringer, utdannings sektorer. I NoU 2008 ble det betydningen av bredere tiltak og initiativ i norske bilateral bistand understreket. Utviklingsutvalget mente at norske investeringer og bidrag i ulike sektorer i mottakerlandene ville kunne stimulere til en samstemt og bærekraftig utvikling. Opprettelsen av Norfund⁷³ hadde som formål å oppfylle disse kravene. Norfunds fire satsingsområder er: direkteinvestering, investering i finansinstitusjoner, investering i lokale og regionale fond og investering i fornybare energi⁷⁴.

Det politiske elementet knyttet til valg av samarbeidsland i budsjettstøtte, har en veldig sentral plass. En utviklingsavtale med et samarbeidsland og Norge, utformes gjennom ”en traktat”. Denne utgjør den formelle avtalen, der oppskrifter, forpliktelser og ansvarligheten, gjelder begge partene. I NOU (2008) omtales denne avtalen slikt:

”financial support or other formal cooperation which involves obligations from a Norwegian party must be set out in a written document, describing the parties’ rights and obligations. The agreement is the superior document in the relations between the parties as well as a management tool which shall cover all material aspects of the implementation of the programme in question. In addition the agreement represents evidence in case of disagreement and is the basis for the enforcement of a claim”⁷⁵.

Disse uttalelsene er med på å danne grunnlaget for en avgjørende forutsetning for å drive et effektivt bilateralt utviklingssamarbeid, basert på budsjettøkonomiske støtte. En stor grad

⁷³ Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland

⁷⁴ NOU 2008: 14

⁷⁵ Norad, *The Agreement Manual*.

av kjennskap og tillit til mottakerlandenes myndigheter og regimer, underbygger det sterke politiske elementet i valg av samarbeidsland.

5.4 Overordnede prinsipper

Hovedmålet for økonomisk samarbeid i form av budsjettstøtte, vil være å støtte opp om norske utenriks – og bistandspolitiske målsetninger. Dette innebærer demokratibyggning, korrupsjon og fattigdomsbekjempelse i mottakerland. Nasjonalt eierskap er en av grunnpilarene i budsjettstøtte som utviklingssamarbeid. Det ligger dermed implisitt at giverlandets betingelser skal være i tråd med, og understøtte mottakerlandets planlegging og politikk utforming, for best mulig oppnåelse av målene. Jeg kan her trekke frem noen prinsipper i budsjettstøtte og formelle føringer i avtalen mellom aktørene: (1) *planer som mottakerlandene selv lager og står bak er gjennomarbeidede og helhetlig, giverne må innrette seg etter planene og støtter opp om mottakers egne mål og planer, mottakerlandenes regjering står til ansvar for bruken av bistandsmidlene overfor eget lands innbyggere og overfor innbyggerne i de landene hvor bistanden kommer fra.* I tillegg fremgår det at, (3) *det inngår en strukturert dialogprosess mellom givere og mottakere med klare krav til resultat*⁷⁶. Dette understrekes av Norads som anvendt prosedyre i deres praksis.

Det er også blitt utviklet en mekanisme for kontroll, eller nærmere bestemt rapportering om bruken av midlene, i forhold til mottakerlandets nasjonalbudsjett. Disse punktene er understreket innen posten Performance Assessment Framework (PAF), og undertegnet i Pariserklaringen. Dette benyttes blant annet til å verifisere at mengden av midlene brukt i en spesifikk sektor, stemmer med avtalen⁷⁷. I de fundamentale prinsippene knyttet til budsjettstøtte, er det internasjonalt anbefalt en årlig rapportering om aktiviteter gjennomgått av mottakerlandet. Men dette er ingen automatisk praksis, og kan variere noe fra givere til givere. I Norges tilfelle, fremkommer dette som en periodisk rapportering (Norad, 2001 budget supports guidelines/2.3).

⁷⁶ Norad: budsjettstøtte, den nye bistanden

⁷⁷ Norway's provision of budget support to developing countries: Guidelines/kap.2.

5.5 Budsjettstrukturering i Mosambik og Tanzania

Jeg ønsker gjennom denne avhandlingen å finne ut i hvilken grad myndighetene i Mosambik og Tanzania påvirkes av giveres preferanser. For å innhente nok kunnskap om budsjettstøttens virkninger og effekt i Mosambiks og Tanzanias utviklingsprosjekt, studerer jeg hvilke prioriteringer myndighetene har foretatt seg de siste årene. Gjennom operasjonaliseringen og datasamlingsprosessen knyttet til denne avhandlingen, er det klart at dette er opplysninger som ikke lett å kartlegge. Dette kan forklares ved at begge disse landene ikke har erfaring med transparente og veldokumenterte statsbudsjett. Å finne konkrete data om hvordan budsjettstruktureringen i disse landene foregår, vil være umulig. De eneste data som er tilgjengelige er uklare og vanskelig å tolke.

Den eneste informasjonen jeg fikk tilgang til, var om statlige utgifter og forbruk i forhold til MoU-ene og prioriteringer og målsetninger i femårsprogrammet i budsjettstøtte samarbeidet. Disse viser til hvordan og hvilke sektorer myndighetene ønsker å satse på i kommende periode, og hvor mye de ønsker å oppnå. Det sentrale med dataene er at hovedprioriteringer, tiltak og mål myndigheter setter, i stor grad er giveres grunnleggende evalueringsverktøy, dette er spesifisert i PAF.

Verdensbankens høysatsning på reformer i offentlig finansforvaltningssystemet, fremstår som vinneren av statsbudsjettet de siste årene, både i Mosambik og Tanzania. Reformen innebærer store institusjonelle og strukturelle endringer, og omtales som ”*best practice*”⁷⁸ prinsippet. Dette er først og fremst en finansforvaltnings instruks, utviklet for en effektiv oppnåelse av reformer i offentlig finansforvaltningen⁷⁹. I tillegg rapporteres det med høy satsning i reformene knyttet til desentralisering, oppbygging av lokale og regionale styreformers og maktdelegering i statsapparatet. Offentlig forbruk i både Mosambik og Tanzania har også økt betraktelig i justissektoren, særlig for etablering av rettssystem som først og fremst prioriterer bekjempelse av økonomisk kriminalitet og ivaretar rettsstatsprinsippene.

⁷⁹ PEFA (2009), finansforvaltnings reform, og mekanismer for budsjettstrukturering og budsjettkonstruksjon.

Scanteam⁸⁰ er et internasjonalt analysebyrå spesialisert i utviklings metodologi. De driver mellom annet med rådgivning og evaluering av utviklingsbistand. Scanteams eksperter i offentlig finansforvaltning opererer som et sivilt organ. De har som hensikt å utvikle økonomiske styringsmodeller som gir mest mulig avkastning til mottakerlandene. Good practice er en modell utviklet blant annet av Scantemas eksperter, for en effektiv gjennomføring av Performance Measurement Framework (PMF). Dette representerer hovedlinjene i PAF (Performance Assessment Framework) og PAP (Program Aid Partners). De representerer ulike indikatorer og retningslinjer for å måle progressen i mottakerlandet. Noen av retningslinjene er:

Partner country governments should be fully involved in and have ownership of diagnostic reviews

Harmonized diagnostic reviews alleviate the burden on partner countries

Harmonization does not means standardization (...each donor partners must decide what level of risk it accepts in providing funds through the partner country's budget, in relation to developmental benefits).

Diagnostic reviews should be responsive to country development context

(...improvement in public financial management systems is part of the overall development agenda)

Diagnostic reviews should be conducted according to open and transparent processes

Understanding the institutional and governance context (not simply technical, require full understanding of the underlying governance arrangements in a country, the informal rules and incentives structures, and the factors that can undermine efficient and effective delivery of public services through waste, mismanagement and corruption)⁸¹

⁸⁰ www.scanteam.no – Teamet har bant annet utviklet en my modell eller tilnærming på økonomisk utvikling management. I rapporten *Assessing and Reforming Public Financial Management* gjort for Verdensbanken og IMF har de laget modeller og reformtiltak nødvendig for økonomisk utvikling i fattige land. Rapporten er tilgjengelig på nettsiden. Jeg vil gjengi noen av momentene de påpeker.

⁸¹ VerdensBanken(2004) *Assessing and Reforming Public Financial Management – A New approach*

Disse elementene representerer hovedlinjene anbefalt av ”good practice” prinsippet. Det anbefales dermed at giverland eller givergruppen samarbeider med myndighetene for tidspunkt og hovedaspektene for en evaluering. Funnene i resultatevalueringen skal danne grunnlag for aksjonene for følgende år. Det understrekes videre i rapporten at alle disse indikatorene skal være med i hele budsjettstøtte prosessen. Fra forberedelsene for avtaleinngåing, intern kontroll og høringer, samt overføringer, implementering og monitoring. Hovedhensikten med offentlig finansforvaltning menes å være realisering av skattdisiplin, resursallokering til prioriterte behov, samt effektivisering av offentlig tilbud⁸².

5.6 Oppsummering

Gjennom dette kapitlet forsøkte jeg å presentere tendenser og praksiser, som beskriver budsjettstøttesamarbeid mellom givere og, Mosambik og Tanzania. Som det fremkommer i kapitlet er valg av samarbeidspartner oftere politisk motivert, enn motivert av en ren hjelpetankegang. Norge og andre givere av *budsjettstøtte*, har et sterkt fokus på utenrikspolitiske aspekter når de velger hvilket land de går i samarbeid med. Jeg har også beskrevet ulike betingelsene som avtalen innebærer for giverne og mottakerlandene.

⁸² Dette poenget understrekes også på www.countryanalyticwork.net – ett side utviklet for å analyse resultatene knyttet til sektor og programstøtte.

Kapittel 6 - Analyse

6.1 Innledning

Dette kapittelet inneholder drøftningsdelen i avhandlingen. Det bygger på ulike aspekter beskrevet så langt i avhandlingen, og de ulike indikatorer presentert i datamatriksen (tabellen). Som nevnt tidligere, tar jeg utgangspunkt i teoretiske perspektivene som analyseverktøy. I lys av teoriene drøfter jeg hver antakelse med bakgrunn i empiriske resultatene. Hensikten er å belyse ulike sider ved budsjettstøtte, som forskningsspørsmålet tar opp. Rekkefølgen i drøftingen er veldig enkelt og strukturert, og følger samme mønstre som forskningsspørsmålene er presenter i kapittel 1. Teoretiske antakelsene drøftes i lys av *økonomisk utviklingsteori, ny-marxismen og avhengighetsteori og til slutt godt-styresett teori*. Analysen og resten av avhandlingen oppsummeres i etterfølgende kapittel.

6.2 Analyse av antakelse 1

- 1) *Budsjettstøtte er ikke en ny og effektiv form for utviklingsbistand, sammenlignet med sektor og programstøtte*

Gjennom *økonomisk utviklingsteori* vil denne antakelse ha bred støtte ut fra ulike aspekter av budsjettstøtte, som er blitt belyst gjennom denne avhandlingen. Det første elementet omhandler modernisering; løsrivelse fra tradisjonelle institusjoner og tilknytningsformer til moderne form på sosialt og økonomisk nivå. Diskusjonen om modernisering uttrykkes i tillegg gjennom system-funksjonalismen og strukturell differensiering, som innhenter modeller fra moderne og velutviklede samfunn (Østerud, 1978). I følge denne teorien vil utvikling rask oppnås ved etterligning og kopiering av modeller fra industrialiserte vestlige land. Utviklingsbistand har tidligere benyttet denne metoden gjennom programrelatert bistand. Programstøtte fremsto som en veldefinert støtteform, og hadde som formål å bidra til utvikling på bestemte politikkområder (Norads, 2001). Programmet tar sikte på giverkoordinerte tilskudd tilknyttet utviklingsplaner, for en eller flere sektorer hvor givere har

komparativt fortrinn. Det kan være olje- og energisektor, helse - utdanning - eller fiskerisektor hvor programbistanden skal styrke kompetansen og kunnskapen i mottakerland.

Programstøtte var mer resultatorientert bistand, og hadde en definert tidsperspektiv.

Budsjettstøtte skal derimot ikke være programrelatert og tidsbegrenset, men et langsiktig utviklingssamarbeid i henhold til myndighetenes egne tolkninger av eget utviklingsarbeid. Jerve (2007) beskriver dagens utviklingsbistand til å koble sammen bistand og politikk, gjennom å presse frem endringer i økonomisk politikk, demokratisering og respekt for menneskerettigheter. Han bemerker gjennom dette, at hensyn knyttet til sterkt eierskap hos myndighetene svekkes betydelig. Gjennom programstøtte var dette elementet sentralt og ble gjort klart for alle parter, både hva sektor-programmet innebærer og dets varighet. Et argument for at mottakerland gikk fra programstøtte, er at det var fragmentert og prosjektbasert, og har skapt betydelige problemer for mange land. Kynisk sett, kan man selvfølgelig innvende at ønsket om å gå over til budsjettstøtteavtale kommer av at man ikke ønsker innsyn i bruken av ressursene og ikke øremerking (Norad, 2002).

Praksisen i budsjettstøtteavtalen åpner for at ved siden av harmonisering og koordinering av bistand mellom givere til samme mottaker, kan det eksistere bilaterale samarbeid mellom én giver eller gruppe av givere og mottakerland. En giver, for eksempel Norge, vil samtidig kunne inngå parallelle avtaler som innebærer andre prioriteringer. Norske myndigheter har for eksempel særegne avtaler med Mosambiks myndigheter som omhandler høy satsning på olje og energisektor, klima, godt styresett og menneskerettigheter som det sentrale. Avtalen kommer i tillegg til prioriteringer nedfelt i PAF-en for denne perioden og har eget finansiering slik det beskrives i artikkel III⁸³:

“Norway shall, subject to Parliamentary appropriations and the terms and procedures of this Agreement and the MoU, make available to Mozambique a financial grant not exceeding NOK 500 000 000 to be exclusively to finance the Programme” (definert i Arikkel I-seksjon 2) in the planned period 2006-09.

“Artikkel IV: Norway reserves the right to withhold and/or reclaim all or parts of the Grant if programme funds are found not to have been used in accordance with the terms and conditions of this Agreement”.

⁸³ Agreement between The Government of The Republic of Mozambique and The Government of The Kingdom of Norway – regarding development cooperation concerning Direct Budget and Balance og Payment Support (2006-2009)

Verdensbanken og Afrikanskbank er også to store givere i budsjettstøttesamarbeidet med Mosambik, og gir klare føringer om at de ikke skal blande seg opp i landets politiske anliggende. I Annex 10 i MoU-en 2009 ser man hvilke givere som har unntak, deriblant Sverige og Europa Kommisjonen, om å høye sin bidrag etter konstatert resultat.

Et sentralt reformtiltak påkrevd i budsjettstøtteavtale av stor sett alle givere, i både Mosambik og Tanzania er i offentlig finansforvaltningen. Reformen innebærer strukturelle endringer før, under og etter statsbudsjettet er fremlagt, og dets ansvar skal delegeres til statenes finansdepartement. Reformen etterfølger normer og retningslinjer etablert gjennom Public Finance Performance (PFM), og måles etter samme indikatorer internasjonale institusjoner bruker for å sammenligne økonomisk styring og utvikling. En implementering av dette reformtiltaket bør følge definerte faser og føre til effektive styringssystemer og mekanismer for ansvarlighet innen offentlige finansforvaltning i mottakerland⁸⁴ (Verdensbanken, 2006). Sulemane bemerker at giveres innblanding i diskusjon angående strategi og policy, arbeidskvaliteten og data reiser debatten om hvem som faktisk tar avgjørelser⁸⁵ (Better Budget Machinery, 2006: 10). Systemfunksjonalismes klassifisering av utviklingsstadier ved hjelp av rene ”systemtyper”, og betraktning av modernisering som en konverteringsprosess hvor det moderne samfunn oppstår gjennom en strukturell negasjon av det tradisjonelle, gjenspeiles i denne finansmetoden.

Ut fra funksjonelle struktur endringer som gjenkjenner den offentlige finansforvaltningsreformen, vil økonomisk utviklingsteori støtte mine hypoteser om at budsjettstøtte inntar samme føringer som sektorprogramstøtte. Budsjettstøtte givere i Mosambik og Tanzania insisterer stadig på betydningen av finansforvaltnings modernisering når det gjeld åpenhet, ansvarlighet og kontroll. Denne linjen representerer den offentlige forvaltningen i mange vestlige land, og har vært en mangelvare i underutviklede land. Norske aktører understreker at deres budsjettstøtte-midler hovedsakelig skal brukes til å føre økonomisk, sosial og miljømessig bærekraftig utvikling. I det nye budsjettstøtte dokumentet

⁸⁴ PEFA (2004) Assessing and Reforming Public Financial Management – A new approach

⁸⁵ OECD Journal on Budgeting. Vol 6.nr 2 (2006)

om samarbeid mellom Storbritannia⁸⁶ og Mosambik, påpeker britiske aktører svakheten knyttet til ulik praksis og prioritering i givergruppen:

“This is partly driven by the policies of donor headquarters as well as by an in-country process. The government has decided not to opt for a major re-organisation of donors across all sector, or a formal Joint Assistance Strategy, but has a lighter three pronged approach. In the first instance, this new approach will include the delivery of a new Aid Policy setting out high level requirements for donor behaviour. Secondly, it will tackle major sectoral concerns, for example, the lack of active engagement by donors in the justice sector and the need for strong donor support for the new decentralization programme. Finally, it will start to bring to bring all aid under the government’s own fiscal and parliamentary process, so that financial allocations between sectors are determined by domestic and not donors preferences”(DFID, Cuntry Assistance Plan 2008-2012).

Gjennom ulik praksis hos givere av budsjettstøtte i Mosambik og Tanzania i henhold til hvilke sektor myndighetene skal prioritere, er det ikke helt klart om budsjettstøtte skiller seg betraktelig fra sektor-programstøtte.

I lys av **ny-marxisme og avhengighetsteori** kan det hevdes at budsjettstøtte på mange måter ikke er en ny form for utviklingsbistand. At budsjettstøtte er forankret i kapitalistiske strukturen som er formulert på en ny måte. I realiteten representerer den en ny teknikk for å ta profitt ut av sitt samarbeid med mottakerland. I Franks metropol – satellitt modell vil budsjettstøtte synes som komplimenterende dynamikk som bidrar og forsterker eksisterende skjjevhet mellom statene og intern i mottakerland. Giveres uenighet om forhold de selv har underskrevet som i Paris-erklæringen (2005) om koordinering og harmonisering av deres aktiviteter med mottakerlandet, illustrerer på sett og vis ny- marxismes påstand om kapitalistisk kultur. Ut fra denne tilnærmingen gir sektor-programstøtte klare føringer på hvor og hva den ønsker kontroll over, har budsjettstøttet en større agenda; politisk, moralsk og verdimeslige kontroll.

Prinsippene i **godt styresett teorien** innebærer klar og tydelig vestlige liberalistiske verdier og styreform. Gjennom en velfungerende samfunnsdynamikk, som ivaretar demokratiske verdier, desentralisering, åpent og kontrollert offentlig finansforvaltning, vil mottakerland kunne oppnå økonomisk utvikling. Flere av disse parametrene særlig knyttet til et demokrati og ”good praksis” innenfor finansforvaltningen, gjenkjenner vestlige land. En av kritikkene til sektorprogramstøtte et at de var i stor grad utformet, finansiert og styrt av og fra givere, og

⁸⁶ DFID – Departement for International Development. Mozambique. July 2008

neglisjerte mottakerlandets meninger og tolkning av tiltak som behøves for eget lands utvikling. Mottakerlandets eget fokus skulle styrkes og fremmes gjennom budsjettstøtte slik partene i bistandssektor ble enige om, for en effektiv utviklingsbistand. Med stor vekt på nasjonal policy fra givere slik empirien viser, åpner for debatt omkring det faktiske skilte mellom sektorprogram og budsjettstøtte. Den siste har et langsiktig perspektiv, mens den første opererer med tidsbegrenset samarbeid og ikke et helhetlig formål. Dialogprinsippet mellom givere om myndigheter før utformingen av landets neste statsbudsjett var fraværende i sektorprogramstøtte, samtidig som den åpnet for giveres påvirkningsrett til å få gjennom sine preferanser. Videre i form av hvilke sektor og reformtiltak som skal prioriteres i neste periode og i flere tilfeller avgjør i hvilken grad samarbeidet fortsetter eller ikke.

6.3 Analyse av Antakelse 2

2) Budsjettstøtte forsterker skjevheten mellom giver og mottakerland, samt innad i mottakerlandet gjennom solidifisering av eliter og statlige institusjoner..

Gjennom denne avhandlingen har vi avdekket ulike føringer oppfulgt av forskjellige givere i sin budsjettstøtteavtale med Mosambik og Tanzania. I tillegg til felles plattform for samarbeidsperioden underskrevet av mottakerlandets myndigheter og givere, eksisterer det parallelle bilaterale kontrakter med ulike givere, som tydeliggjør deres synspunkter i henhold til myndighetenes politikktutforming. I *økonomisk utviklingsteoretisk* tilnærming vil en sterk innblanding fra vestlige givere stimulerer til modernisering i mottakerlandet. Gjennom modernisering skal det etableres strukturelle ordninger og institusjoner i lys av industrielle landsmodell. Teorien vektlegging at motsetning mellom ”tradisjonelle samfunn” (i mottakerland) og det ”moderne samfunn”(vestlige givere) er av stor betydning i giveres innflytelse over politikken som føres i mottakerlandet (Østerud, 1978). Dette gjelder særlig gjennom føringer som favoriserer industrialisering og modernisering av samfunnsinstitusjoner, som allerede eksisterer i mottakerlandet.

Økonomisk utviklingsteorien bemerker at alle samfunn ikke nødvendigvis trenger å gå gjennom alle stadier i utviklingsforløpet (og kan hoppe over noen stadier). Nasjonale økonomiske eliter lærer ikke bare av egne erfaringer, men også andre teknologiske

nyvinninger kan spres og institusjoner imiteres og transplanteres, uten at alle faser gjentas (Rostow, 1960). Ideene i PEFAs metoder for en vellykket finansforvaltningsreform påkreves av givergruppen implementert i Mosambik og Tanzania. Budsjettplanlegging, utforming og kontroll er en av flere reformer myndighetene i de to landene har måtte iverksette og fulgt opp de siste årene. Dette gir økt gjennomsiktighet av offentlige finansielle aktiviteter og bidrar til å bekjempe korrupsjon. Dermed importerer mottakerlandets myndigheter ideer og modeller som har hatt suksess og er ment moderniserende. Et annet eksempel, er fokus på reformer i justissektoren som gjenkjenner rettstatsprinsipper i vestlige giverland. Lover og regler som er laget i Mosambik og Tanzania de siste årene, har et sterkt preg av sentrale verdier og normer i vestlige liberale samfunn. I økonomisektoren vektlegger myndighetene fri flyt av varer og tjeneste, fritt marked, og åpner stadig for virksomheter der internasjonale selskaper er sterkt representerte. Norske myndigheter understreker at de bistår Mosambiks maktfordelingsprosess knyttet til desentralisering av styringssystemet. Dette bekrefter utviklingsteoriens idealer om behov for imitasjon av instrumenter og institusjonelle verktøy som brukes, og fungerer i moderniserte samfunn av underutviklede samfunn. Dermed vil institusjoner i mottakerlandet etterligne strukturelle mekanismer slik det praktiseres i vestlige giverland og føre til raskere modernisering. Siden teorien anser modernisering som en nødvendig faktor for sosioøkonomisk utvikling i fattige land.

Gjennomføringen av institusjonelle rammer slik beskrevet overfor, krever opprettholdelse og kontinuitet av aktører som kjenner til systemet i mottakerlandet. Det bygges derfor et tillitsforhold mellom institusjoner og dens ansatte både hos givere og mottakere. En vil meddele at det vil være kostbart dersom det foregår en kontinuering veksling mellom aktører i bistandsorganisasjoner som opererer på begge side. Videre vil ikke dette bidra særlig til effektivisering av prosjektene og reformer som implementeres. Givere har i de siste årene utvidet opplæringen av ansatte i ulike sektor de mener å ha komparative fortrinn, dermed øker kompetansen og kapasiteten av disse, med ønske om å effektivisere arbeidet for raskere resultatoppnåelse⁸⁷ (St. meld. nr 13. 2008-09:19).

Ny-marxismen og avhengighetsteoretikere vil på sin side uttrykke bekymring og sett kritisk lys på utviklingen av budsjettstøtte. Det at givere i større grad involverer seg i nasjonale

⁸⁷ Norads bemerkninger i mange dokumenter hvordan de trapper opp med kompetanse oppbygging i både Mosambik og Tanzania, særlig i etableringen av Riksrevisjonen, olje og energisektoren, fiskeri og teknologisektor.

forhold knyttet til politisk styring, justissaker og ikke minst verdimessige spørsmål, bekrefter dermed deres antakelser. I følge teorien vil samarbeidet mellom kapitalistisk vestlige aktører og uland bare styrke den eksisterende statusen mellom disse, gjennom økonomisk, teknologisk og politisk dominans. At mottaker av budsjettstøtte tvinges til å kopiere ulike mekanismer og institusjonelle former fra vestlige givere, presenterer en imperialistisk dominans (Østerud, 1978). Stadige forsøk på å ligne moderne vestlig organisasjonsformer og mekanismer, øker mottakerens avhengighet vis á vis giverne. DiMaggio og Powell påpeker følgende: *”the greater the dependence of an organization on another organization, the more similar it will become to that organization in structure, climate and behavior focus”* (Tvedt, 1998: 214).

I følge teorien har vestlige givere profittakkumulerende intensjoner gjennom budsjettstøtte samarbeid med Mosambik og Tanzania. Som den sterkeste part i samarbeidet påvirker de myndighetene i disse land til å implementere politikk og økonomiske føringer, som favoriserer hovedsakelig givers preferanser. Jerve (2007) beskriver som et eksempel Norges forhold til Mosambik i denne sammenhengen: *”energy and fisheries are sectors where Norway considers itself to be particularly competent. The real extent to which Mozambique, as the recipient country, is in a position to choose or influence areas of cooperation can be debated. In fact these is voices in Norway arguing that the choice of sectors of focus is determined more by Norwegian political and professional interests than the needs of the recipient countries and poverty alleviation”*⁸⁸ (Tvedten & Villanger, 2008: 15). Norad bekrefter i tillegg at det finnes kryssende interesser blant givergruppen i deres budsjettstøtte samarbeid med både Mosambik og Tanzania⁸⁹. Givers ulike preferanser reflekteres gjennom forskjellige fokus på hvilke politikkområder myndighetene i de to landene skal prioritere. Mange beskriver dette som givers kappløp, hvor de best mulig kan innhente profitt. Riddell skriver at: *”even today, for the vast majority of aid provided, separate decision-making by different donors remains the norm”* (Riddell, 2007: 91). De siste årenes fokus på reformer i offentlig forvaltningssektorer, vil avhengighetsteorien beskrive som et forsøk på få mer oversikt og kontroll på landets økonomisk situasjon, dermed utvikle metoder for å ta nytte av det. Tesen om *”avhengig kapitalisme”* (Friedmann & Wayne, 1979) vil beskrive denne trenden som en dominerende produksjonsform under relativt frie konkurranseforhold.

⁸⁸ CMI Report (2008): Accounting for Poverty Reduction in Norwegian Development Aid to Mozambique.

⁸⁹ I intervju September 2009 i Norads avdeling for Budsjettstøtte.

Økonomisk virksomheter i mottakerland blir underlagt monopolistiske elementer sett i forhold til vestlige giverland. Gjennom overlegen teknologi, produksjonsressurser og marked kontrollerer vestlige givere industrialiseringsprosessen i mottakerland⁹⁰.

Denne tilstanden fører til det Frank (1966) beskriver som “metropol – satellitt – periferi” forhold, som en konsekvens av samarbeide mellom vestlige givere og mottakerland: “*Because the third World countries are controllees within dependency relations, their economic and political structures are subject largely to non-autonomous structural transformations that tend to produce undesirable and unintended consequences such as socioeconomic inequality and class formation, negative economic performance...*”⁹¹ (McGowan & Smith, 1978: 184)

Teorien angriper på denne måten respekten og dialogforholdet som budsjettstøtte skulle innebære. På samme måte som budsjettstøtte skulle representere skille mellom diktatliggende bistandsformer (sektor – programstøtte) og en ny harmonisk, likestilt og uavhengig utviklingsbistand. Tilhengere av ny-marxismen og avhengighetsteorien påpeker i budsjettstøtte ikke bare en økonomisk avhengighet, men også en moralsk og verdistyrte utviklingsbistand. Dette tar utgangspunkt i en stadig involvering av givere i mottakerlandets justis, lov og regler, og politikkstyring som gjenkjenner ”godt- styresett”. Riddell (2007) påstår at dagens utviklingsbistand er direkte politisk styrt om politisk motivert, spesielt ”stats-til-stats” utviklingsbistand gjennom budsjettstøtte. Han lister opp seks sentrale motiver bak bistand:(1) hjelpe i akutt nød, (2) bistå eller støtte mottakerland å oppnå dets utviklingsmål (økonomisk utvikling og fattigdomsreduksjon), (3) vise solidaritet, (4) spre sin egen nasjonale politiske og strategiske interesser (5) hjelpe å promotere giverlandets kommersielle interesser, og (6) historiske bånd (Riddell, 2007)⁹². For ny-marxismens tilhengere, vil de tre siste punktene være de sentrale argumentene drivkraften i utviklingsbistanden. Tarp og Hjertholm (2008) antyder i så måte at konstantleddet i internasjonal bistand, er at utviklingsformer

⁹⁰ Friedmann and Jack Wayne (1979)*Dependency theory: A critique*

⁹¹ McGowan, Patrick & Smith, Dale (1978) – *Dependence and Dependency in the Global System* – Her fines det et schema som beskriver avhengighets forholdet i verdensøkonomien, som illustrerer økonomisk avhengigheten. Side 182.

⁹² Riddell, C. Roger (2007:92) bemerker at i de siste er to andre motiver utviklet, (7) the contribution that aid funds can make to provide and strengthening global public goods, and reducing the ill effects of global evils; (8) some donors have started more explicitly to base aid-giving decisions on the human rights records of recipient governments, in particular by reducing or halting completely the flow of aid to countries whose record on basic human rights they assess as seriously deficient.

objektiv har blitt ødelagt grunnet bruk av bistand for giveres kommersielle og politiske fordeler. Riddell hevder dermed at bistand alltid har vært koblet sammen med giveres kommersielle interesser. At kommersielle aktører i giverlandene har lenge lobbyert for å få tilgang til bistands fund, er ofte basert på ”vinn – vinn” eller gjensidige fordeler. Ved å koble sammen utviklingsbistand til giverrelaterte kommersielle interesser, skapes det jobber og økt eksport på hjemmebane, samtidig som utviklingsbistanden styrkes. David Sogge (2002) hevder at ideologi og jakt på kommersielle profitt, har alltid vært hovedmotivet i allokeringen av internasjonal utviklingsbistand (Sogge, 2002)⁹³.

Gjennom *godt-styresett*, har utviklingsbistand fått nye føringer og et større handlingsrom. Givere legger større vekt på sosiale og humane forhold, demokratisk styresett og respekt av menneskerettigheter som gjenkjenner liberalismens verdier⁹⁴. Hovedlinjene i teorien gjennomsyses i prioriterte sektorer vestlige givergruppen tar utgangspunkt i, gjennom deres budsjettstøtteavtale med Mosambiks og Tanzanias myndigheter. Teorien fremstiller i tillegg et offentlig forvaltningssystem som tar sikte på gjennomsiktighet, rapportering og kontroll gjennom ”good practices”⁹⁵ prinsipper, som utgjør en god statlig økonomisk styring. Rettstatsprinsipper og større ansvar til myndighetene, vil medføre tettere forhold og gjensidig respekt mellom mottaker og givere. Dette reduserer avstanden som eksisterer mellom industrialiserte vestlige land og fattige land i sør. Innad i mottakerlandet vil utviklingen av demokratiske verdier fører til større deltakelse og representativitet i nasjonale styringssaker. Budsjettstøttens sterke fokus på *godt-styresett* har etter denne vurderingen en positiv effekt, i hvert fall på sikt for mottakerlandet. Videre argumenterer noen givere for budsjettstøtte som en utviklingsbistand som møter globale utfordringer som klima, miljø, og sikkerhetsspørsmål. Norge er et eksempel på givere som stadig understreker dette aspektet for myndigheter i Mosambik og Tanzania, som en prioritering de vektlegger i sitt budsjettstøtteavtale med disse.

⁹³ McGillivray (2003) hevder at selv om økonomiskbistanden økes i og vektlegger utviklingskriterier, er kommersielle interesser fra givere utgjør en signifikantdel i bistandsrelasjoner.

⁹⁴ Norsk St.meld. nr 13. 2008 -2009 – Klima, Konflikt og Kapital: Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom

⁹⁵ PEFA(2009): Good practices in Applying the Performance Measurement Framework – Guidance for Assessment Planners and Managers

6.4 Analyse av Antakelse 3

- 3) *Budsjettstøtte fratrar myndighetene i samarbeidsland friheten til å bestemme selv over sin politikk, og gjør de mer avhengig av bistandsmidlene.*

Økonomiske utviklingsteoretikere peker på viktigheten av at givere viser vei; om de ønsker gjennom budsjettstøtte til å bidra til utviklingen og fattigdomsreduksjonsmålene mottakerland har satt seg. Vestlige givere har et større ansvar. De skal instruere underutviklede mottakerland av budsjettstøtte til hvilke føringer som stimulerer best og raskere modernisering, industrialisering og dermed utvikling. Betingelser givere og Norge fremmer i budsjettstøtteavtalen med Mosambik og Tanzania, bidrar til effektiviseringen av utviklingsprosessen i de to landene. Reformene i offentlig finansforvaltning er et eksempel på hvordan givere direkte kan påvirke myndighetenes aksjoner, og forhindre misbruk av utviklingsmidler. Riddel (2007) understreker at den mottakerorienterte profilen som promoteres gjennom budsjettstøtte på ingen måte er fraværende. Han fortsetter med at dagens utviklingsbistand, som i sine tidligere former alltid har vært politisk, økonomisk og interesse motivert. For utviklingsteoretikere, er rapportering av en stadig økning i prioriterte sektorer (giverdefinert) i Mosambik og Tanzania de siste årene. De viser positivt framgang i deres utviklingsprosess, og dermed er den en fordel med kontroll og styring fra givere. Teorien anser moderniseringen av mottakeres politiske institusjoner, økonomisk og sosiokulturell organisering som en nødvendig faktor, for rask og bærekraftig utvikling, bare dersom moderne vestlige givere installerer strenge og klare retningslinjer (Törnquist, 2001). Bare gjennom klare føringer fastsatt og kontrollert av vestlige givere, vil budsjettstøtte medvirker til rask endring av tradisjonelle samfunnsstrukturer i mottakerland. Og videre til mer moderne organisering og politiske institusjonelle styreform. Mange moderniseringsteoretikere ser en klar sammenheng mellom samfunnsmodernisering, økonomisk utvikling og politiskstyreform. Törnquist antyder videre at teorien betrakter kapitalismens markedsøkonomi som en nødvendig forutsetning til bedre styreform. Flere ser demokratiet som en del av kapitalistisk markedsform, eller som et naturlig resultat av den.

Selvbestemmelsesretten av mottakerlands myndigheter gjennom budsjettstøtte vil bli beskrevet som en farse eller ikke eksisterende av tilhengere av *ny-marxismen og avhengighetsteorien*. Vestlige givers jakt på kontroll over naturressurser og

kapitalakkumulering, har alltid vært drivkraften bak all utviklingsbistand. Jones *et al.*(2005) påpeker dette forholdet i utviklingssamarbeidet mellom sterke industrialiserte vestlige land med fattige uland i stadig vekst. Ortolini (1975) hevder at dette representerer EUs sterke presens på det afrikanske kontinent:

”Europe, for its part, must, even more than other industrial areas, remain in position to import energy and raw materials in order to keep up its expansion. It therefore needs to export more than in the past, with a different market pattern giving more prominence to new emerging markets”(Mold, 2007: 43).

I følge denne teoretiske tilnærmingen har vestlige givere en kapitalistisk agenda i budsjettstøttesamarbeidet med fattige land som, Mosambik og Tanzania. Giveres dominerende posisjon i budsjettstøttesamarbeidet, medvirker til deres store påvirkningskraft i mottaker interne saker og nasjonale politikk. Empirien viser at både Mosambik og Tanzania mottar stadig høyere budsjettstøttemidler fra ulike givere, noe som fører til deres avhengighet av samarbeidet. Ny-marxismens ser derfor ingen endring i maktforholdet mellom givere og mottakeres preferanser, der budsjettstøtte primært skal unngå ved gi mottakerland mer makt til å føre sin egen politikk og fattigdomsstrategi. Eksempel av retningen Tanzanias og Mosambiks nasjonalpolitikk inntar både når det gjelder form, innhold og prosess, viser at i det lange løp, vil det være den sterkeste parts (vestlige givere) interesser som avgjør (Törnquist, 2001). Mottakerlandets uavhengighet og selvbestemmelse som gjenkjenner budsjettstøtte, er i ny marxismens og avhengighetsteoretikere synspunkt sett på som en ”relativ autonomi”. Avhengighetsteorien påpeker en skjev og ubalansert relasjon på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå, der tilstanden reflekterer forhold mellom metropolstaters (givere) og deres satellitt (Mosambik og Tanzania). Törnquist antyder videre at: *each metropolis dominated and monopolised its satellites, expropriated a large part of their economic surpluses through the market, and used most of the resulting resources unproductively* (Törnquist, 2001: 66).

Etter *ny-marxismens* syn, utgjør denne type innretning i utviklingsbistand, eksemplifisert gjennom Mosambik og Tanzania, et kapitalistisk imperialistisk manifest. Kapitalistiske vestlige givere engasjert i utviklingsbistand, som Riddell(2007) ⁹⁶mener å lenge ha hatt en

⁹⁶ The fact most donors (the United States being a major exception) underplay non-developmental, national interest, and foreign policy influences in most public statements about aid-giving reinforces this impression –

profittakkumulering, driver gjennom budsjettstøtte som politisk og moralsk imperialisme. Dette vil øke Mosambik og Tanzania avhengighet til både økonomiske midler og institusjonell støtte. Riddel refererer til USAs (USAID 2004) bistandsstrategi når han skriver at: *"the primary purpose of United States' aid has always been to further and promote its own interests, with foreign aid seen as an essential arm of foreign policy, playing 'a vital role in supporting US geo-strategic interests'"* (Riddel, 2007: 94). Denne stadige utviklingen av vestlige giverlands intervensjon og innflytelse i nasjonalpolitiske aspekter i Mosambik og Tanzania, er det ny marxismen og avhengighetsteori beskriver som et imperialistisk tegn. Teorien frykter denne utviklingen vil føre til at mottakerlandene blir mer og mer avhengig av vesten.

I følge **"godt styresett teorien"** er utviklingsbistand gjennom budsjettstøtte en gylden mulighet for mottakerlandets myndigheter selv å utforme og påvirke landets egen politikk. Budsjettstøtte åpner opp for mer dialog mellom giver og mottaker, og gjør dermed det lettere for myndighetene å uttrykke landets planer. At politiske og institusjonelle reformer blir mer aktuelle og synlige i giverens samarbeidsbetingelser, reflekterer partenes likestilthet og gjensidig respekt. I tillegg har det lenge vært et ønske om en bærekraftig utvikling, som innebærer etablerte institusjoner og føringer som vil kunne ivareta denne utviklingen (Mold, 2007). Et sentralt moment som utgangspunkt for budsjettstøtte, er at uten mottakerens eierskap, kapasitet og velvilje, vil det være umulig å etablere et samarbeid som ivaretar partenes selvstendighet, noe som er grunnprinsippet i budsjettstøtte. Teoretikere ser en direkte sammenheng mellom utvikling og styreform. "God" eller "dårlig" styreform kan være en årsaksforklaring for en effektiv utvikling, gjerne gjennom oppbygging av kapasitet og statlige institusjoner i mottakerlandet (Riddel, 2007). Sammenhengen mellom godt styresett og en effektiv utviklingsbistand uttrykkes veldig tydelig, ved at promotering av et godt styresett og utvikling bare kan sees som én og samme ting, eller slik UNDP (1999) antyder, at styresett og bærekraftig utvikling er tilstrekkelige faktorer og dermed udelelige. Dermed ansees giveres stadige involvering og påvirkning i Mosambiks og Tanzanias nasjonalpolitikk, som hensiktsmessig, og bidrar til å instruere eller råde de til å utforme politikk og normer som vil være med å stimulere en bærekraftig utvikling i deres land.

however, like all other major donors, their aid-giving has balanced development interests on the one hand with political, strategic and also commercial interests on the other. (Riddel, 2007: 97).

6.5 Oppsummering

Gjennom analysedelen har jeg forsøkt å drøfte de ulike funnene presentert i avhandlingen i lys av de tre teoretiske tilnærmingene. Jeg har sett på teoriens ulike tolkninger relativ til budsjettstøtte praksis blant aktørene, samt dens utfordringer hos mottakerlands myndigheter. For å få en dypere drøftelse, og dermed en nærmere forståelse av budsjettstøtte, har jeg lagt til grunn en drøftning av hver av antakelsene i lys av hver av de tre teoriene. I analysedelen forsøkte jeg å belyse teoriens ulike tolkninger for hvorfor og hvordan rollefordelingen er i budsjettstøttesamarbeidet mellom givere og myndighetene i Mosambik og Tanzania. Som det belyses i analysen har alle de tre teoriene ulik forståelse og begrunnelse når det kommer til antakelsene i de ulike problemstillingene. Videre viser det seg at givere er meget aktive både før, under og etter i prosessen. Et annet signal er at givere gjennom budsjettstøtte har en større påvirkningskraft på aggregert nivå, og dermed innflytelse på politikkutformingen i Mosambik og Tanzania.

På denne måten er det vanskelig å beskrive utviklingsstrategiene i disse landene som mottakerorientert og selvdesignet. Utviklingsstrategiene og veien nasjonal politikk i Mosambik og Tanzania har tatt de siste årene, kan sies å være tegnet og forhånds godkjent av vestlige givere. Statlige institusjoner (offentlig finansforvaltning, justis, og styresett) i disse to landene kan sies å være en kopi av vestlige givers bilde. Det er heller ingen tvil om at Mosambik og Tanzania er blitt mer og mer avhengig av midlene av budsjettstøtte, for å kunne gjennomføre reformene og tiltakene de har igangsatt. Samtidig kommer det klart frem at offentlige forvaltning, samt menneskerettigheter i disse to landene er blitt bedre de ti siste årene.

Kapittel 7 - Konkluderende bemerkninger

7.1 Innledning

I dette kapitlet presenterer jeg i korthet oppsummering av hoveddelene i avhandlingen. Det innebærer hovedtrekkene i problemstillingen, og de tre antakelsene. Videre kommer en oppsummering av hele avhandlingen, og en vurdering av veien videre.

7.2 Problemstillingen

Tema for denne avhandlingen har vært å studere *budsjettstøtte*, som i utgangspunktet beskrives som én ny og mottakerorientert utviklingsbistand. Det vises så langt i avhandlingen at dette er et komplisert politikkområdet, som ikke alltid representerer det som var intensjonene bak budsjettstøtte. Jeg har videre sett på Norges rolle i budsjettstøttesamarbeidet med Mosambik og Tanzania, og studien viser at det finnes ulike motiver, praksis, intensjoner og interesser blant givere. Hensikten med avhandlingens problemstilling var nettopp å reise en fagligpolitisk debatt om utviklingsbistanden generelt, og budsjettstøtte spesielt. Dette gjennom å belyse ulike sider ved utviklingsbistanden og fokus på ”Stat-til-stats” samarbeid, slik de fremheves som en direkte mottakerorientert, likestilt, fritt og effektiv utviklingsbistand. Jeg har ønsket å kaste lys over det politiske aspektet ved bilateral utviklingsbistand, sett i lys av *budsjettstøtte*. Ved å studere de to landenes utforming, selvstyring og implementering av deres respektive statsbudsjett. Gjennom en tidsperspektiv studie av Mosambiks og Tanzanias forhold til budsjettstøtteavtale med flere vestlige givere, har jeg sett på i hvilken grad denne utviklingsbistanden er direkte giver eller mottakerorientert. Oppsummering av de tre teoretiske antakelsene gir samlet sett et svar på avhandlingens problemstilling. Jeg kom frem til at ut fra *økonomisk utviklingsteori* er giverorientert utviklingsstrategi og politikk gjennom budsjettstøtte, en riktig og nødvendig form for å fremme utvikling i Mosambik og Tanzania. *Ny-marxisme og avhengighetsteori* derimot, mener at budsjettstøtte er negativ utviklingsbistand, og hindrer bærekraftig utvikling i Mosambik og Tanzania. Mens i lys av *Godt styresett teorien*, er liberal demokratiske prinsipper en nødvendig faktor for en bærekraftig utvikling i Mosambik og Tanzania.

7.3 Oppsummering av Antakelsene

7.3.1 Antakelse 1

Gjennom denne antakelsen forsøkte jeg å finne ulikheter mellom budsjettstøtte og dens forgjengere, sektor og programstøtte. *Budsjettstøtte* ble innført for å erstatte og redusere sektor og programstøtte, og skal være effektiv utviklingsmodell. Sektor og programstøtte beskrives som giverorientert og ressurskrevende utviklingsbistand for mottakerland. Det var for utfordrende for mottakerlandet å strukturere og implementerer alle aspekter som sektor og programstøtte innebærer. Mottakerlandet hadde ikke utviklet mekanismer, og ikke minst resurser til å kanalisere og rapportere til flere ulike givere på ulike tidspunkt og med ulike kriterier. *Budsjettstøtte* ble derfor formet til å redusere disse kostnadene og utfordringene for mottakerlandet. I sin definisjon, skal budsjettstøtte stimulere til en effektiv og bærekraftig utvikling ved å være mottakerorientert, definert og selvstrukturert koordinert med en felles givergruppe. Harmonisering og koordinering blant givere skal bidra til å redusere og respektere mottakerlandets egne institusjoner og policy.

Drøftningen av denne antakelsen i lys de tre teoretiske tilnærmingene har vist at dette på mange måte ikke er tilfelle. Studien viser at *budsjettstøtte* slik det er praktisert i Mosambik og Tanzania de siste årene, ikke representerer en ny form for bistand. Som det fremkommer, finnes det ulike parallelle bilaterale avtaler, ”*direkte budsjettstøtte avtaler*” mellom nesten alle givere og mottakerlandet. Denne bilaterale avtalen åpner opp for særegne føringer, basert på politikksektor, reformtiltak og prioriteringer myndighetene må implementere ved siden av den generelle budsjettstøtten, og kriteriene undertegnet med givergruppen i felleskap. Gjennom denne direkte bilaterale budsjettstøtten, kan ulike givere lage egne føringer og retningslinjer som gjelder for denne avtalen. Noen givere er også villige til å øke sin andel overføringer ved resultatoppnåelse.

I lys av dette er det vanskelig ut fra denne studien, å avklare hvorvidt budsjettstøtte er en ny og bedre utviklingsbistand enn sine forgjengere. I tillegg er budsjettstøtte en relativt ny utviklingsbistandsform og har vært gjenstand for altfor få forskninger og evalueringer, til å videre kunne si noe sikkert om hvorvidt den er bedre og mer effektiv.

7.3.2 Antakelse 2

Hvorvidt denne teoretiske antakelse stemmer eller ikke, er vanskelig å si ut fra denne studien. Hensikten med avhandlingens problemstilling er ikke å generalisere eventuell funn, men derimot si noe om hvordan budsjettstøtte kan forstås i Mosambik og Tanzania de siste årene. Det er vitenskapelig umulig å si noe om i hvilken grad budsjettstøtte forsterker skjevheten mellom vestlige giverland og fattige mottakerland. Det denne studien har vist er en stadig avhengighet av budsjettstøttemidler i Mosambik og Tanzania. I tillegg til at givere påvirker sterkere på et aggregert og statlig nivå i landene. En kan si at budsjettstøtte har økt giveres uttalelsesrett og gjennomslag for deres preferanser i Mosambiks og Tanzanias innenriks politikk.

Følgelig trengs det flere vitenskapelige studier, med en lenger tidsperspektiv for å besvare det denne antakelsen antyder.

7.3.3 Antakelse 3

Første del av denne påstanden er på sett og vis korrekte når det gjelder Mosambik og Tanzania. Så langt har analysen påvist en tendens hvor vestlige givere spesielt, insisterer på å få gjennomslag for sine politiske preferanser. Flere givere presser og påtvinger myndighetene om å implementere reformer innen godt styresett prinsipper. Norge og nordiske givere understreker dette som det sentrale for et eventuell samarbeid om budsjettstøtte.

Verdensbanken og IMF derimot fokuserer på markedsliberale reformer og politikk, ikke minst innen offentlig finansforvaltning. Mosambiks og Tanzanias innenrikspolitikk særlig i justis, offentlig finansforvaltning, styresett kan med sikkerhet sies å ha vært sterk påvirket av vestlige giveres påvirkning. Når det gjelder den andre delen av antakelsen, vil en også se tendenser som støtter dette. Å igangsette reformer innen sentrale statlige organisasjoner, institusjoner og struktur, krever enorme resurser og tid i Mosambik og Tanzania.

Budsjettstøtte midlene har utgjort over halvparten av statsbudsjettet de siste årene, og er dermed avhengig av mer økonomisk støtte til gjennomføringen og stabiliseringen. Som nevnt tidligere trengs det flere og mer omfattende studier til, for å si om det er noe mer utover den tendensen denne avhandlingen har påvist.

7.4 Oppsummering av avhandlingen

Ut fra avhandlingens empiri og problemstilling, kan en trekke den slutningen at *budsjettstøtte* mellom Mosambik og Tanzania og sine givere ikke representerer en fri, likestilt og mottakerorientert utviklingsbistand. Avhandlingen har som nevnt ingen generaliserings hensikt for sine funn. De er kun gyldige innenfor denne rammen, og det valgte tidsperspektivet. Avhandlingen kan i sin enkleste forstand, vise til en tendens hvor givere i større grad driver en politisk og verdibundet utviklingsbistand gjennom *budsjettstøtte*. Som vi har sett, har flere givere andre agendaer som reflekterer deres politiske interesser, særlig gjennom parallelle bilaterale avtaler. Med det mener jeg vestlig institusjonell, verdimeslig og politisk transplantasjon i disse landene. Riddel (2007) går langt og hevder at: “*The clear conclusion is that political, commercial and other criteria than the developmental and humanitarian motives for providing aid matter great, (...) the politics of aid remains central to any discussion of whether and how aid works*” (Riddel, 2007: 105). Slik denne avhandlingen fremstår, kan en trekke slutninger om at budsjettstøtte i Mosambik og Tanzania så langt har vært kombinert med politiske interesser og giverstyrt. Budsjettstøtte gir givere en større evne til å blande seg inn i mottakeres statlige politikk utforming og aktivitet. Som slutning kan en si at ifølge *økonomisk utviklingsteori* er budsjettstøtte en positiv modell for en effektiv utviklingsbistand. Mens den ifølge *ny-marxisme* og *avhengighetsteori* er en negativ bistandsmodell, og fremmer således ikke utvikling i fattige mottakerland. *Godt styresett teorien* ser ingen bærekraftig utvikling, uten transplantering av liberale demokratiske styreform og prinsipper i mottakerland, og betrakter dermed *budsjettstøtte* som et viktig virkemiddel. Slutninger som trekkes er kun gyldige innenfor de rammene som er fastlagt i avhandlingen.

7.5 Veien videre

Som nevnt er mine konklusjoner kun gjeldene innen gitte rammer for denne studien. Problemstillingen og antakelsene kan og bør sees fra flere teoretiske tilnærminger for å gjelde utenfor rammene. Budsjettstøtte bør studeres opp mot andre økonomisk bistandsformer dersom man ønsker å finne ut hvilken modell som virkelig kan gjennomføre dens formål. Andre forskningsspørsmål bør kanskje stilles for å studere den reelle effekten av en slik

utviklingsbistand, som nesten garantere inntekt kilder for mottakerlandets myndigheter. Moyo (2009) hevder at: ”*It’s become clear that any improvements in Africa’s economic profile have been largely achieved in spite of (nominal)democracy, not because of it*”(Moyo, 2009:24). En kunne sett nærmere på hva som bør endres i budsjettstøtte for å gjøre den mer mottakerorientert. Kanskje er det på tide å finne en ny strategi for utviklingsbistand? Det er vanskelig å si i hvilken grad budsjettstøtte i de siste årene har ført til merkbar endring i livskvaliteten for de som faktisk trenger det, og videre økonomisk utvikling i Mosambik og Tanzania. *Budsjettstøtte* og dens føringer har derimot bidratt til større overføringer av bistandsmidler i Mosambik og Tanzania. Et større faglig fokus på temaet trengs, både for å avklare og finne nye perspektiver på utviklingsbistand. Jeg mener at de bilaterale avtalene ødelegger for *budsjettstøttens* overordnede hensikt. En mulig løsning kan være langtidsplaner med felles evalueringer over et tidsrom.

Litteraturliste

Hettne, Björn (1983) *The Development of Development Theory*. Sage Publication, Ltd.

Kvale, Steinar (2006) *Det kvalitative forskningsintervju*. 9.oppslag. Oslo. Gyldendal Akademisk.

Lijphart, Arend (1971) *Comparative Politics and the Comparative Method*. American Political Science Association.

Loots, Elisabé (2006) *Aid and development in Africa: The debate, The challenges and the way forward*. South African Journal of Economics, Vol. 74:3.

Midtbø, Tor (2007) *Regresjonsanalyse for samfunnsvitere - Med eksempler i SPSS*. Universitetsforlaget. Oslo

Moyo, Dambisa (2009) *Dead Aid: why aid is not working and how there is another way for Africa*. Penguin Books. New York.

Mold, Adrew (2007) *EU Development Policy in a Changing World. Challenges for the 21st Century*. Amsterdam University Press

George, Alexander L and Bennett, Andrew (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. London, Cambridge. MIT Press

Riddell, C. Roger (2007) *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press.

Sartori, Giovanni (1970) *Concept Misformation in Comparative Politics*. American Political Science Association.

Törnquist, Olle (2001) *Politics and Development – A Critical Introduction*. Sage Publications. London

Thagaard, Tove (1998) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode.* Bergen. Fagbokforlaget

Tvedt, Terje (2003) *Utviklingshjelp, Utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen.* 1. oppslag. Oslo. Gyldendal Akademisk.

Tvedt, Terje (1998) *Angels of Mercy or Development diplomats? NGOs and Foreign Aid.* Inc. Edition. Africa World Press, Inc.

Tvedt, Terje (1995) *Den norske Samaritan. Ritualer, selvbilder og utviklingshjelp.* Oslo. Gyldendal Norsk Forlag.

Tvedt, Terje (1986) *Avhengighetsteorien – avhengig av historisk empiri.* Tidsskr. f. samfunnsforskning.

Olaisen, Johan og Johannessen, Jon-Arild (2006) *Vitenskapsstrategi og Vitenskapsfilosofi.* Bergen. Fagbokforlaget.

Stokke, Olav (1975) *Norsk utviklingsbistand.* Nordiska afrikainstitutet. Uppsala. Oslo

Østerud, Øyvind (1978) *Utviklingsteori og Historisk Endring – En kritisk fremstilling av utviklingsteoretiske posisjoner innen samfunnsforskningen.* Oslo. Gyldendal Norsk Forlag.

St. meld. nr. 13 (2008-2009) *Klima, konflikt og kapital – Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom*

Norad (2005) *Development Cooperation Manual.*

Norad (2007) *Norway's provision of budget support to developing countries – Guidelines.*

Norad (2002) *Budsjettstøtte*

PEFA (2009) *Good Practices in Applying the PMF Performance Measurement Framework*

OECD (2006) *Journal on Budgeting – Mozambique: Better Budget Machinery – first focus of Reforms*. Soulemane, José. Vol 6 – No. 2

Allen Richard, Schiavo-Campo Salvatore and Garrity Thomas Columkill, (2004) *Assessing and Reforming Public Financial Management – A New Approach*. The World Bank

IDD and Associates (2006) *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*. A joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004

Jerve, Alf Morten (2002) *Ownership and partnership: does the new rhetoric solve the incentive problems in aid?* A discussion note prepared for NORAD.

Ciborra, Claudio and Navarra, D. Diego (2005) *Good Governance, Development Theory, and Aid Policy: Risks and Challenges of E-Government in Jordan*.

Tvedten, Inge og Villanger, Espen, CMI Report (R 2008:15) *Accounting for Poverty Reduction in Norwegian Development Aid to Mozambik*.

Risrevisjonen – Dokument nr. 3:11 (2008-2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av generell budsjettstøtte til Mosambik*.

Wayne, Jack and Friedmann, Harriet (1977) *Dependency Theory: A Critique*.

<http://www.jstor.org/stable/3340297>

Kapoor, Ilan (2002) *Capitalism, Culture, Agency: Dependency versus Postcolonial Theory*.

Taylor & Francis, Ltd. Vol. 23. <http://www.jstor.org/stable/3993481>

Smith, Dale L. and McGowan, Patrick J.(1978) *Economic Dependency in Black Africa: An analysis of Competing Theories*. International Organization, Vol. 32, No. 1.

<http://www.jstor.org/stable/2706199>

www.oecd.org/development

www.pap.org.mz

www.norad.no

www.jstor.org