

Neue Wege in der Entwicklungszusammenarbeit: Budgethilfe als effektiver Beitrag and die Millenniums-Entwicklungsziele?
Nouvelles voies pour la collaboration au développement :L'aide budgétaire – une contribution efficace aux Objectifs du Millénaire ?
New Paths for Development Cooperation: Budget Support as an Efficient Contribution to the Millennium Development Goals?

Programmhilfe oder Projekthilfe: Ersatz oder Ergänzung? Erfahrungen von Mosambik

Präsentation von Adrian Hadorn, Schweiz

1 Eine Anekdote zum Einstieg

Es gab in der mosambikanischen Erfolgsgeschichte der letzten Jahre einen Moment, der uns Botschafter und Chefs der Entwicklungsagenturen arg verunsicherte: Am Samstag, 3. April 2004 bei einem Cocktail im Garten des Chefs der Weltbank - Vertretung trat Finanzministerin Luisa Diogo zu uns und sagte „NEIN!“ Sie könne das MOU/Memorandum of Understanding betr. Budgethilfe in Mosambik nicht unterzeichnen. Die Zeremonie war für Montag geplant, die Medien waren aufgeboten, die 13 Hauptstädte plus Weltbank und Europäische Union hatten ihr „Gut zur Unterschrift“ bekräftigt.

Warum dieses Machtwort in letzter Minute?

Stolperstein war Artikel 10 im MOU-Entwurf. In endlosen Debatten unter uns 15 Partnern hatten wir uns auf die sechsendreissigste Version dieses Artikels geeinigt, der beschreiben sollte, wie wir gemeinsam über die Konsequenzen für Budgethilfe entscheiden sollten, wenn einer von uns zum Schluss kam, dass eines der zugrundeliegenden Prinzipien für Budgethilfe verletzt worden sei.

Art. 8 MOU: Basic principles for Budget Support

- *Commitments to peace*
- *Democratic political processes*
- *Rule of law*
- *Human rights*
- *Probity in public life*
- *Commitments to fight poverty (MDG)*
- *Sound macro-economic policies*

Warum verunsicherte uns dieses Machtwort der Finanzministerin? Warum erzähle ich Ihnen diese Anekdote? Und was geschah bis Montag Mittag?

Unsere **Verunsicherung** war Begleiterscheinung einer Wende. Bisher galt „Wer zahlt, befiehlt. Wer erhält, erfüllt Bedingungen“. Die „Pariser Erklärung zu wirksamer internationaler Zusammenarbeit“ kehrt diese Machtverhältnisse in gewissem Sinne um: Was zuallererst zählt, sind Resultate punkto Armutsreduktion. Die sind nur erreichbar mit gestärkten Strukturen und Prozeduren. Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit muss wichtiger werden als diejenige gegenüber der Gebergemeinschaft. Und: Wir Geber müssen uns kritisch hinterfragen und hinterfragen lassen betr. unserer negativen Wirkung auf Strukturen und Prozeduren. Einige Botschafter-Kollegen und einige Chefs der Entwicklungsagenturen taten und tun sich schwer mit dieser Wende in den Machtverhältnissen.

Die Bedeutung dieser Anekdote?

- Die **Regierung** - und nicht die Gebergemeinschaft - entscheidet, was wichtig ist. Die Regierung befürchtet ein Klumpenrisiko.
- „A&H /Alignment and Harmonization“ mit 15 Partnern ist schwierig, aber möglich.
- Budgethilfe ist auf Grundregeln der Good Governance abgestützt. Was zählt, sind aber Resultate in den Schlüsselbereichen für Armutsbekämpfung: Gesundheit, Erziehung, Justizreform, Finanz- und Wirtschaftsreform. Es ist nicht leicht, aber wichtig, zwischen den technischen und den politischen Aspekten der Reformen zu unterscheiden.
- Vertrauen ist nicht alles – es braucht Kontrolle! – aber ohne Vertrauen ist alles nichts.

Und schliesslich: Was geschah bis Montag Mittag? An einer Sondersitzung der Missionschefs am Sonntag Nachmittag einigten wir uns, dass die Finanzministerin eigentlich Recht hatte. Wir stimmten einer radikalen Vereinfachung des Artikels 10 zu. Am Montag Mittag fand die Unterzeichnung statt, die Medien berichteten und rückten den Modellfall Mosambik für Harmonisierung und wirksame Hilfe ins Licht.

2 Ersetzt Budgethilfe Projekthilfe?

Gleich vorweg meine persönliche Bilanz nach 30 Jahren in der Entwicklungszusammenarbeit und die Antwort in 6 Punkten:

- Nein, Budgethilfe ersetzt Projekthilfe nicht, sondern ergänzt sie. Oder besser gesagt: Gute Projekthilfe muss Budgethilfe ergänzen.
- Budgethilfe ist im Kontext Mosambik nicht alles, aber ohne Budgethilfe ist alles nichts. Das ist meine feste Überzeugung.
- Damit ist auch gesagt: Budgethilfe ist nicht für jeden Kontext angebracht. Aber für Mosambik ist sie heute zwingend.
- Wenn der Reformprozess in Mosambik von allen wichtigen Akteuren (Regierung, Zivilgesellschaft, Privatsektor) und der Gebergemeinschaft in der jetzigen Marschrichtung vorgebracht wird, dann sollte in ca. drei Jahren Projekthilfe punkto Anzahl Projekte und Volumen drastisch reduziert werden, Budgethilfe sollte etwa verdreifacht werden. In zehn Jahren sollte dann Mosambik den Anteil internationaler Hilfe am Gesamtbudget von heute ca. 50% auf 20 % reduziert haben. Je hälftig wären Budgethilfe und gezielte Projekthilfe an diesem „Restbestand öffentliche Entwicklungszusammenarbeit“ beteiligt.
- **Qualität** von Projekthilfe: Es gibt alte Arten von Projekthilfe, die verschwinden sollten: Sie dienen den Interessen des Geberlandes; sie waren

Resultat schwerfälliger Entwicklungsbürokratien, die sich selber reproduzierten; sie schufen künstliche Strukturen (sog. PIUs/project implementation units), welche öfters zur Schwächung von Institutionen im Land führten. Afrika ist ein Riesenfriedhof solcher altmodischen Projekte. „Gute Projekte“ zeichnen sich aus durch präzise Kontextanalyse, klare Zielsetzung, kompetente Durchführung unter hoher Beteiligung und Kontrolle der Betroffenen, durch Einbettung in die lokalen/nationalen Strukturen und Prozeduren, durch sorgfältige Wirkungsanalyse.

- Zum Beispiel sind Investitionsvorhaben im Infrastrukturbereich, in den Bereichen Energie oder Informationstechnologie gar nicht anders möglich, denn als Projekte. Es wird weiterhin Projekte brauchen, die Innovationen einführen, Neuland erproben, Piloterfahrungen ermöglichen. Sie sollten aber „gut“ sein. Und das heisst heutzutage: Sie sollten die Prinzipien der Pariser Erklärung zu wirksamer Entwicklungszusammenarbeit anwenden. Sie sollten die Regeln der öffentlichen Finanzverwaltung respektieren, Buchhaltungs- und Audit-Standards erfüllen, Regeln der Ausschreibung und der Resultat-Kontrolle befolgen; sie sollten sorgfältig mit andern Akteuren im selben Bereich koordiniert sein.

Die norwegische Entwicklungsministerin Hilde F. Johnson hat vor zwei Jahren deutlich ausgesprochen, was uns an der heutigen Tagung beschäftigt. Sie sprach zur laufenden UNO-Reform, bezog sich auf den von ihr kritisierten „donor circus“, der etwa zustandebrachte, dass der tansanische Finanzminister jährlich 10'000 Berichte an die Geber liefern musste, für den Empfang von 2'000 Delegationen seine Mitarbeiter mobilisieren musste. Ihr Fazit:

„Too much focus on flags and visibility, too little concern for the end result.“

Ich habe selber erfahren, wie hartnäckig Schweizer Delegationen aus Regierung, Verwaltung, Parlament, Medien oder Zivilgesellschaft von uns vor Ort „Swiss flags and visibility“ serviert haben wollten. Ich habe bei weitem nicht ausgelernt, wie man abstrakte Produkte wie „fiduciary risk management“, „rule of law“ ähnlich wirksam und verständlich machen kann, wie konkrete Projekte, z.B. dörfliches Trinkwasser oder Landspitäler. Die heutige Tagung kann dazu beitragen, dass wir alle schlauer werden punkto wirksame Internationale Zusammenarbeit und punkto wirksame Öffentlichkeitsarbeit.

3 Resultate und Risiken von Budgethilfe

Vorweg einige Fakten zur Bedeutung von Budgethilfe in Mosambik:

- Die gesamte öffentliche Hilfe an Mosambik macht ungefähr die Hälfte des Staatshaushaltes aus.
- Von diesen 1.2 Mrd US\$ (2004) sind etwa 20% direkte Budgethilfe.
- Die Gebergemeinschaft hat sich der Regierung gegenüber verpflichtet, diesen Anteil signifikant zu erhöhen.
- Gleichzeitig hat sie sich verpflichtet, die 60% der öffentlichen Hilfe, die immer noch ausserhalb der bestehenden Budget- und Finanzkontrollverfahren abgewickelt werden, möglichst rasch anzupassen.

Und nun einige Resultate. Bedenken Sie aber bitte, was die OECD-Evaluation der Budgethilfe in sieben Ländern herausstreicht: Nicht alle positiven Veränderungen in Mosambik

sind der Budgethilfe gutzuschreiben. Aber viele wichtige Reformschritte wären ohne Budgethilfe nicht möglich gewesen.

- Absolute Armut betraf 1996 fast 70% der Bevölkerung; die letzte Erhebung 2003 ergab 54%. Das ist eindrücklich, und schneller, als geplant. Und es handelt sich um das erste und wichtigste der Millennium Development Goals.
- Einschulungsraten, insbesondere für Mädchen, sind bedeutend gesteigert worden.
- Kinder- und Müttersterblichkeit konnte reduziert werden.
- Öffentliche Dienstleistungen, insbesondere Gesundheit und Erziehung erhielten mehr Budget-Ressourcen und steigerten ihre Effizienz.
- Die öffentliche Finanzverwaltung steht unter dauerndem Leistungsdruck und ist effizienter geworden.
- Der Jahresplan mit Budget der Regierung ging 2005 zum ersten Mal ans Parlament, bevor die Gebergemeinschaft darüber debattierte. Das ist nur möglich, wenn die Regierung verlässliche Angaben über die internationalen Beiträge an das Staatsbudget oder an die spezifischen Reformbereiche hat.
- Der Politik-Dialog ist straffer, konzentrierter und systematischer geworden. Die Regierung und wir internationalen Partner haben organisatorisch vereinfacht, Rollen und Abläufe geklärt und haben für beide Seiten ein Instrument geschaffen, welches erlaubt, den Grad der Zielerreichung zu messen, das sogenannte Performance Assessment Framework/PAF.
- Besonders innovativ war Mosambik mit dem PAF für die Gebergemeinschaft. Es ist eigentlich nichts anderes, als die Anwendung der Regeln der Paris-Deklaration über wirksame Hilfe. Wir verpflichten uns, den Anteil an Budgethilfe in unserem Portfolio zu erhöhen, die andern Instrumente (Sektorprogramme und Projekte) stärker mit den nationalen Prozessen zu koordinieren, die Beiträge über das ordentliche Budget zu kanalisieren. Ich habe in meiner Rede zum Abschluss der schweizerischen Präsidentschaft, meiner Heimfront DEZA und SECO und meinen KollegInnen Botschaftern aus 14 Hauptstädten und den Vertretern von Weltbank und Europäischer Kommission eine bittere Medizin für die folgenden Jahre verschrieben, die wir uns in Paris allerdings selber gebräut haben:
“We donors, have the urgent task of reducing drastically the 60% of aid ‘off-budget’ so that the fiscal policy becomes not only efficient and transparent, but also relevant, to enable a sound administration and control of most of the public expenditure”.

Die Risiken und Schwachpunkte des Reformprozesses liegen im Justizbereich. Rechtsunsicherheit, Korruption und Bürokratie behindern die Privatwirtschaft, welche eine bedeutende Rolle für das Wachstum, in der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Förderung von ländlichem Einkommen spielen muss.

4 Die Rolle der Schweiz

Die Schweiz hat in Mosambik ein besonderes Vertrauenskapital: Ein guter Teil der FRELIMO-Elite, auch der jetzige Präsident Armando Guebuza, gingen in die Schweizer Schulen der protestantischen Mission.

Die Schweiz hat dieses Vertrauen in ihrem Entwicklungsbeitrag proaktiv und innovativ genutzt. Wir waren Pioniere in der Sektor-Programmhilfe (Gesundheit 1992 ff), wir waren bei den ersten, die Budgethilfe wagten. Luisa Diogo hat nicht bloss bei Besuchen von Schwei-

zer Delegationen, sondern auch in internationalen Foren darauf hingewiesen, dass die Schweiz den internationalen Trends der Zusammenarbeit immer eine Nasenlänge voraus sei...

Zwischen 2003 und 2006 war die Schweiz im Leitungsausschuss der „Gruppe-17“. Wir übernahmen im Mai 2004 von UK die Präsidentschaft. Kein leichtes Erbe! UK an vorderster Front, fast verbissen für rasche Fortschritte punkto H&A/Agenda kämpfend. Unsere Rolle war eher konsolidierend:

- Wir wollten gruppenintern den Konsens zwischen Heiss-Sporen und Trittbrett-Fahrern ausbauen;
- Wir wollten dem Trend der Exklusivität (die Gruppe-17 macht sich zum exklusiven Gesprächspartner im policy dialogue) entgegenwirken;
- Wir pflegten gezielt das Gespräch mit dem UNO-System, mit den USA – insbesondere in der schwierigen Anlaufphase des „Millennium Account“ – mit Japan;
- Wir konzentrierten uns auf banale und pragmatische Aspekte der Organisation: Wer nimmt an welchen Sitzungen teil? Wie definieren wir die Rollen für technische und politische Analysen? Und vor allem: Wie reduzieren wir für die Regierung die Transaktionskosten dieses intensiven Politik-Dialogs?
- Ein Lieblingsthema lag uns Schweizern ganz besonders am Herzen: Dezentralisierung. Es wäre überheblich, gemäss Evaluationsjargon „causal links and attributions“ anzuwenden, um die klaren politischen Signale der neuen Regierung zugunsten der Lokalregierungen dem Schweizer Einfluss gutzuschreiben. Aber es ist Tatsache, dass
 - Armando Guebuza 6 profilierte Gouverneure mit dezentraler Regierungserfahrung in sein Kabinett berufen hat;
 - der erweiterte Ministerrat im Juni 2005 die Distrikte zur Leitinstanz für Entwicklungsplanung und Budget erklärt hat;
 - diese Distrikte im Rechnungsjahr 2006 zum ersten mal die Verantwortung für eine erhebliche Investitionssumme für lokale Entwicklung übernehmen;
 - dies nur transparent und effizient wird geschehen können, wenn das vereinheitlichte System der öffentlichen Finanzverwaltung auf Provinz- und Distriktsebene zu funktionieren beginnt.

Die Schweiz gehört in Mosambik nicht zu den big five punkto Volumen ODA oder Anteil an der Budgethilfe. Könnte man jedoch „Einfluss im Politik-Dialog“ oder „Vermittlung/ Konsensbildung zwischen verschiedenen internen und externen Akteuren“ quantifizieren, dann kämen wir nahe an diesen exklusiven Club der grossen Tiere in den afrikanischen Parks heran. Vielleicht könnten wir als Giraffe wahrgenommen werden. Das Tier hat Überblick und kann sich auch schwierige Rosinen picken...