



Die Budgethilfe als Instrument der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit: Erfahrungen und Ergebnisse

Referat von Jean-Daniel Gerber
Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Symposium vom 29. Juni 2006

Neue Wege in der Entwicklungszusammenarbeit: Budgethilfe
als effektiver Beitrag an die Millennium-Entwicklungsziele?

Bern, 29. Juni 2006

[Starting language: English]

Distinguished guests, ladies and gentlemen. It is with great pleasure that I welcome you here in Bern to this Symposium on General Budget Support. As you know, Switzerland has a long-standing multicultural tradition and speeches are commonly held in several of our national languages. I would like to maintain this tradition, starting with English however, as a token of Swiss hospitality towards our foreign guests. Our gathering takes place in a context where many countries from the donor community, have indicated over the past months their intentions to scale up development assistance. At the same time, the debate has perhaps never been as controversial on the effectiveness of aid for development. I, for one, believe that such debates are very healthy, and I am glad that today's meeting may contribute to the discussion on aid effectiveness, by examining one important aid instrument, namely general budget support.

Ladies and gentlemen, before leaving the floor to the distinguished experts that have joined us here today, let me make a few observations inspired from our own experience with this instrument over the past ten years or so. I would like in particular to highlight why we see budget support as a very important tool for effective development cooperation. Also, I would like to stress the importance of the environment in which budget support can best deploy its effects, especially from the point of view of good governance. Finally I would like to say why a smaller donor like Switzerland can make a difference in the implementation of budget support.

[Changement de langue: français]

Mesdames, messieurs, la Suisse a, de concert avec la communauté internationale, souscrit aux objectifs de développement du millénaire. Nous nous sommes ainsi engagés à tout entreprendre pour que la pauvreté soit réduite de moitié à l'horizon 2015. Comme Eveline Herfkens ne manquera pas de nous le rappeler, il s'agit là d'un objectif extrêmement ambitieux, en particulier pour les pays les plus démunis. En premier lieu, atteindre cet objectif présuppose un cadre macroéconomique stable. De plus, une croissance économique soutenue et soutenable, une meilleure intégration dans les flux commerciaux et d'investissement, et des états plus performants, sont

autant d'ingrédients nécessaires pour que les objectifs du millénaire puissent être atteints, ou tout au moins approchés substantiellement. Soyons réalistes, l'aide seule ne pourra pas offrir toutes les solutions, mais une coopération au développement efficace peut apporter une contribution indispensable. Elle doit pour cela pouvoir s'appuyer sur des stratégies et politiques des états partenaires au Sud, qui soient véritablement orientées vers les objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté. Ces politiques doivent, en retour, trouver leur traduction concrète dans la politique budgétaire mise en oeuvre dans ces pays. La boucle est ainsi bouclée. Si ces pré-conditions sont réunies, l'aide budgétaire participe à l'effort concerté de mise en place d'un environnement propice au développement économique et social.

Mesdames, messieurs, pour bien comprendre les bénéfices de l'aide budgétaire, il faut se rendre compte que l'instrument représente bien davantage qu'une contribution purement financière. Certes, le transfert de ressources est important. Au Ghana par exemple, les dépenses d'investissement et de fonctionnement allouées aux secteurs prioritaires pour la réduction de la pauvreté ont presque doublé entre 2002 et 2005, notamment grâce aux ressources mises à disposition par l'aide budgétaire. Ceci a permis le recrutement de 10'000 nouveaux enseignants et la scolarisation de 650'000 nouveaux enfants en 2005, tout en garantissant la gratuité de l'enseignement primaire publique. Le taux de scolarisation primaire atteint maintenant presque 90% dans ce pays. Mais le financement n'est pas tout. Au travers de l'aide budgétaire, doit s'installer un véritable dialogue institutionnel avec les autorités sur les politiques et les réformes à entreprendre. Ce dialogue se base sur une relation de confiance, où les autorités du pays partenaires prennent contrôle de leur politique économique et sont également responsables des résultats de cette politique. A travers l'aide budgétaire, on promeut donc une émancipation et une appropriation de la politique économique nationale, dans laquelle le maintien de la stabilité macro-économique doit figurer comme un objectif central, notamment là où les efforts de stabilisation sont récents et restent fragiles. Le transfert de ressources au travers de l'aide budgétaire s'établit sur la base d'un véritable contrat de performance, évalué à l'aune d'indicateurs concrets et mesurables. De façon encourageante, ce dialogue est également progressivement élargi à la société civile, au secteur privé productif et aux autres acteurs indispensables au changement.

Mesdames, messieurs, l'aide budgétaire ne saurait être perçue comme la panacée à tous les problèmes de développement. Nous reconnaissons le besoin d'une approche sélective, puisque nous consacrons seulement 3 à 4% de notre aide bilatérale à l'aide budgétaire. Cela étant, la Suisse a été une des nations pionnières dans la mise en oeuvre de l'aide budgétaire, par ses premières opérations au Mozambique voilà une dizaine d'année. Adrian Hadorn, fort de son expérience du terrain, nous en dira plus dans quelques minutes. Nous avons tiré un certain nombre d'enseignements depuis lors dans les cinq pays où nous intervenons. Ce bilan nous conforte dans notre conviction que l'aide budgétaire n'est pas un effet de mode, mais qu'elle contribue à une coopération au développement plus efficace. Bien entendu, nous sommes parfaitement conscients des risques associés à l'aide budgétaire et des limites de l'instrument. L'important ici est de bien appréhender la nature de ces risques, et de mettre en place des mesures adéquates pour les maintenir à des niveaux acceptables. Je vous encourage à participer à la session de cet après-midi qui se penchera plus particulièrement sur la question des risques.

[Sprachwechsel: Deutsch]

Sehr geehrte Damen und Herren, ich möchte Ihnen im folgenden drei Schlussfolgerungen präsentieren, welche einerseits auf unseren eigenen Erfahrungen mit der Budgethilfe basieren und andererseits Rückgriff nehmen auf die Ergebnisse einer kürzlich im Rahmen der OECD/DAC durchgeführten, breit angelegten Evaluation über die Wirksamkeit dieses Instruments.

1. Die Budgethilfe ist ein essentielles Instrument zur Unterstützung von staatlichen Reformen und zur Förderung des Privatsektors in unseren Partnerländern

Die Budgethilfe trägt zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bei. Dies ist nicht nur im Hinblick auf die Millennium-Entwicklungsziele, sondern auch mit Blick auf die langfristigen Wachstumsperspektiven entscheidend: Stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen bilden die Basis für die Durchführung von wachstumsorientierten, strukturellen Reformen. Eine verbesserte Verteilung der verfügbaren, knappen Budgetmittel

steigert zudem die Effizienz der öffentlichen Dienstleistungen. Dadurch verbessert die Budgethilfe den Zugang zu öffentlichen Basisdienstleistungen.

Stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen sind nicht genug: Nach dem Grundsatz „Der Staat ordnet, die Wirtschaft handelt“ unterstützt die Budgethilfe die staatlichen Akteure darin, die Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Privatsektors zu verbessern. Das Investitionsklima soll verbessert, administrative Hürden abgebaut und die Fiskal- und Handelspolitik gestärkt werden. Dadurch wird die Voraussetzung für nachhaltiges Wachstum geschaffen, was wiederum lokale und internationale Investitionsentscheide positiv beeinflusst.

2. Fragen der Gouvernanz sind bei der Budgethilfe, wie auch bei anderen Formen der Zusammenarbeit, zentral: Die Schweiz unterstützt mit Budgethilfe selektiv Länder, welche willens sind, einen klaren politischen und ökonomischen Reformkurs einzuschlagen.

Meine Damen und Herren, bei jeder Budgethilfe ist die gute Regierungsführung Kernbestandteil des Dialogs zwischen Geber- und Empfängerland. Auf Basis eines Vertrags werden die Leitplanken der Zusammenarbeit definiert. Dazu gehören nicht verhandelbare Grundprinzipien wie der Schutz der Menschenrechte, Anstrengungen bei der Bekämpfung der Korruption und Fortschritte beim Demokratisierungsprozess. Daneben werden bei den Verhandlungen auch Eckwerte festgelegt bezüglich eher technischen Fragen wie der Reform des Rechtssystems oder der Transparenz der öffentlichen Finanzen. Abweichungen vom vereinbarten Fahrplan werden kritisch diskutiert und mögliche Konsequenzen in Bezug auf die Auszahlung der Budgethilfe zum Voraus festgelegt. Somit ist die Budgethilfe besonders dafür geeignet, Gouvernanzfragen ins Zentrum des Reformdialogs zu stellen. Die Partnerregierung verpflichtet sich dazu, vermehrt Rechenschaft über die erreichten Resultate abzulegen. Das Monitoring erfolgt gemeinsam durch Empfängerland und Gebergruppe, wobei die Internationalen Finanzinstitutionen – Weltbank und Internationaler Währungsfonds – eine wichtige Leadership- und Signalfunktion haben, dies nicht zuletzt auch auf Basis ihrer technischen und analytischen Kapazitäten. Dass die Rechenschaft der Regierung nicht nur gegenüber den

ausländischen Gebern, sondern – in zunehmendem Masse – auch gegenüber der eigenen Bevölkerung zu erfolgen hat, ist ein erfreulicher Nebeneffekt der Budgethilfe.

3. Die Schweiz schafft mit der Budgethilfe einen Mehrwert, dank dem Zusammenspiel mit den anderen Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und dank der engen Koordination mit anderen Gebern.

Der Politikdialog im Rahmen der Budgethilfe schafft eine bestmögliche Kohärenz zwischen der Makroebene auf der einen Seite und den Zielen der bilateralen Projekte der Schweiz auf der anderen Seite. So können beispielsweise die Anliegen einzelner Linienministerien auf eine verbindlichere Grundlage gestellt werden, wodurch sich die Erfolgchancen der Projekte von SECO und DEZA – etwa im Gesundheits- oder Infrastrukturbereich – markant erhöhen. Umgekehrt liefern die Projektergebnisse wichtige Inputs für den Politikdialog.

Die Schweiz ist im internationalen Vergleich ein kleiner Budgethilfegeber. Die Koordination mit den Gebern und der Dialog mit der Regierung bieten uns aber eine Plattform, die wir nützen können, um über die Finanzierung hinaus Entscheidendes zu leisten und mitzugestalten. Meine Damen und Herren, die Tatsache, dass der Schweiz in mehreren Ländern - wie etwa in Mosambik, Nicaragua, oder jüngst in Tansania und Burkina Faso - der Vorsitz des Budgethilfeprogramms anvertraut wurde, ist das Resultat unserer glaubwürdigen und innovativen Arbeit. Es ist ein eigentlicher Vertrauensbeweis seitens unserer Partner und nur dank einer kompetenten Präsenz in den Schweizerischen Kooperationsbüros und Botschaften vor Ort möglich. Die Schweiz wird wahrgenommen und macht einen Unterschied.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

Lassen Sie mich abschliessend noch ein kurzes Fazit ziehen. Als Kompetenzzentrum des Bundes für Wirtschaftspolitik verfolgt das SECO mit dem Einsatz der Budgethilfe die Strategie, wirtschaftliche Stabilität und Wachstum in den Partnerländern zu fördern und die Armut wirksam zu bekämpfen. Auf Basis einer sorgfältigen Risikoanalyse wird die Budgethilfe dort eingesetzt, wo die Chancen für ein

verbessertes Budgetmanagement, eine stabilitätsorientierte Makropolitik und eine dynamische Entwicklung des Privatsektors gegeben sind. Durch begleitende technische Hilfsprogramme, z.B. zur Reform des Steuersystems, werden lokale Kapazitäten nachhaltig gestärkt und die Partnerregierungen beim Aufbau von tragfähigen Institutionen unterstützt. Wachstum, effiziente Steuersysteme und eine breitere Ressourcenbasis sind die Schlüssel, um die Abhängigkeit von ausländischer Hilfe längerfristig zu reduzieren.

Die Budgethilfe ist mehr als eine Modeerscheinung. Unter bestimmten Voraussetzungen und in einem geeigneten Umfeld ist die Budgethilfe eine richtige und intelligente Form, Hilfgelder zugunsten von Wachstum und Armutsreduktion zu investieren. Es ist ein geeignetes Instrument um sicherzustellen, dass unsere Partner eine eigenständige und unabhängige Wirtschaftspolitik formulieren und betreiben. Die Budgethilfe macht unsere Partner für ihre eigene wirtschaftliche Entwicklung und Zukunft verantwortlich.

Im Laufe des heutigen Tages werden sie die Möglichkeit haben, einige Themenbereiche rund um die Budgethilfe zu vertiefen. Ich wünsche Ihnen dabei interessante und stimulierende Diskussionen.