

DIRECTIE GENERAAL
INTERNATIONALE SAMENWERKING

**Forum on Accountability and
Risk Management under
Program-based Approaches,
Ottawa, 19-21 juni 2002**

**Kris Panneels en
Louis Callewaert**

8 juli 2002

Verslag over het “Forum on Accountability and Risk Management under Programme Based Approaches”, Ottawa, 19-21 juni 2002.

<u>Inhoudsopgave</u>	Pagina
Inleiding	2
Situering van het Forum: van project naar programma-hulp en de implicaties daarvan voor het afleggen van verantwoording (= accountability).	2
Programmahulp: Trends and issues (sector-wide approaches, poverty reduction support credits en results-based management).	4
Tour de table	6
Financiële instrumenten en financieel beheer	7
Meer aandacht voor ownership, institutionele ontwikkeling en capaciteitsopbouw en de implicaties daarvan voor de procedures van de donoren.	8
Monitoring en evaluation	9
Indicatoren	10
Managing the accountability challenge	11
Opvolging en toekomstige activiteiten van het netwerk	11
Conclusie en nabeschouwingen	12
<u>Lijst van bijlagen</u>	13

0. Annotated agenda
1. Results-Based Management and Accountability for Enhanced Aid Effectiveness, May 2002, Réal Lavergne, CIDA
2. Program-Based-Approaches in Belgian Development Cooperation, May 2002
3. Uittreksel uit de HIPC-tracking study (appreciatie van de Public Expenditure Management Systems in 24 HIPC-landen), Wereldbank en IMF, Maart 2002
4. Managing Fiduciary Risk When providing Direct Budget Support, DFID, March 2002
5. Mainstreaming institutional development: implications of program-based approaches for donor procedures, approaches and structures. The case of Dutch Development Co-operation, June 2002
6. Powerpoint-presentatie: Use of indicators in EC-programming and budget support, G. Hervio, European Commission, June 2002
7. Conditionality in the Budget Support for Poverty Reduction Financial Proposals, EC.
8. Local Ownership and Donor Performance Monitoring: New Aid Relationships in Tanzania, G.Helleiner, University of Toronto, November 2001.
9. Managing the Accountability Challenge: The Uganda Education Sector Experience Under Sector Wide Approach (SWAP) to Development, Ministry of Education and Sports, June 2002

Verslag over het “Forum on Accountability and Risk Management under Programme Based Approaches”, Ottawa, 19-21 juni 2002.

Inleiding

Het Forum werd georganiseerd door het “Learning Network on Program Based Approaches” (LENPA), een ad hoc overleg-orgaan dat werd opgestart door enkele landen die begaan zijn met de evolutie naar programma- en begrotingshulp¹. Het werd gesponsord door het Canadese Agentschap voor Internationale Ontwikkeling en financieel gesteund door enkele deelnemende landen. De bedoeling van het Forum komt duidelijk tot uiting in de titel: hoe verantwoording afleggen bij het toenemend gebruik van programma-benaderingen in de internationale samenwerking? Onder programma-benadering wordt hier begrepen: begrotingshulp, sector-hulp, onder meer de zgn. Sector-Wide Approaches (SWAP's), maar ook andere werkwijzen die de traditionele projectbenadering² overschrijden, zoals basket-funding en een aantal vormen van co-financiering. De notie ‘program-based-approaches’ of programma-benadering werd dus ruim en uitdrukkelijk als dusdanig geformuleerd om allerlei soorten benaderingen die uitstijgen boven de projectbenadering te kunnen omvatten.

Het Forum werd gestructureerd rond een aantal thema's. Na de inleidende situering door de President van CIDA, Len Good, werd een overzicht gepresenteerd van de verschillende trends en vraagstukken, gevolgd door een ‘Tour de table’ waar elke donor de stand van zaken kon schetsen; dan werden de financiële instrumenten en het financieel beheer bekeken; daarna institutionele ontwikkeling en capaciteitsopbouw en vervolgens de opvolging en evaluatie, inclusief het zoeken naar relevante indicatoren. Tenslotte werd van gedachten gewisseld over het beheer van de ‘accountability challenge’ en de toekomstige werkzaamheden van het netwerk. De agenda voor de vergadering wordt bijgevoegd als bijlage 0. De Belgische deelname werd verzekerd door Louis Callewaert (D13) en Kris Panneels (D21).

Situering van het Forum: van project naar programma-hulp en de implicaties daarvan voor het afleggen van verantwoording (= accountability).

De traditionele projectbenadering waarbij de donor zeer zwaar doorweegt zowel inzake initiatiefneming, formulering als uitvoering van de interventies wordt meer en meer in vraag gesteld, hoewel het nog steeds de dominante vorm van hulpverlening blijft. De grootste kritiek die daarbij wordt geformuleerd heeft betrekking op de zogenaamde “ring-fencing” van zulke projectbenadering. Het zijn vaak kunstmatige ‘eilanden’ die onder andere voorwaarden functioneren en een andere realiteit kennen dan de ruimere omgeving van het ontwikkelingsland waarin het project opereert. De nadelen die veelal gepaard gaan met projecten zijn onder meer: weinig ‘ownership’³, gebrekkige doorstroming naar de bredere maatschappij en vooral geringe duurzaamheid. Veel projectactiviteiten vallen stil zodra de externe financiering opdroogt.

Een aantal multilaterale instellingen waren al van oudsher gericht op een programmabenadering, zoals het Internationaal Muntfonds. Andere hebben naast de project- ook een sterke programma-

¹ Dit netwerk is een emanatie van de zogenaamde Like-Minded Group (Noorwegen, Zweden, Finland, Denemarken, Nederland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk) plus Canada dat op het vlak van de programma-benadering zeer actief is in de persoon van Real Lavergne (CIDA).

² Onder traditionele projectbenadering worden interventies begrepen die identificeerbaar zijn door specifieke formulering en budgetallocaties, waarbij de verantwoordelijkheid in sterke mate kan toegeschreven worden aan individuele donors die ook controle behouden op financiën en uitvoering.

³ Men spreekt veelal van het Belgische project of het UNDP-project ...

component uitgebouwd (Wereldbank, Europese Commissie). Ook enkele bilaterale donoren hebben een duidelijke keuze gemaakt voor programmahulp. DFID (Verenigd Koninkrijk) en DGIS (Nederland) zijn koplopers van deze groep.

Hoewel de geleidelijke verschuiving van projecthulp naar programmahulp langzaam verloopt heeft het er alle schijn van dat programma-hulp de weg is die de internationale samenwerking in de toekomst zal inslaan en waarnaar het zwaartepunt zal verlegd worden.

Ook bilaterale donoren die zulke keuze nog niet of slechts aarzelend hebben genomen financieren 'de facto' toch programma-hulp via hun bijdragen tot de gemeenschappelijke middelen van IMF, Wereldbank en Europese Unie. Alleen dragen zij er op die wijze geen rechtstreekse verantwoordelijkheid voor.

Verantwoordelijkheid of beter gesteld het afleggen van verantwoording (= accountability) vormde alleszins de kernproblematiek van het Forum. Als er één domein is waar de projectbenadering voordelen heeft op de programmabenadering, dan is het wel op het vlak van accountability. Projecten die door de donoren worden geformuleerd, gefinancierd, uitgevoerd, opgevolgd en geëvalueerd lenen zich zeer goed tot inhoudelijke evaluatie en boekhoudkundige controle. Hetzelfde kan niet gesteld worden over de programmabenadering. Hier wordt het moeilijk om na te gaan welke de precieze impact is geweest van de individuele donor, vermits de middelen van de (verschillende) donor(en) en het partnerland versmelten. Evenmin kan er gevolgd worden waar elke euro naartoe gaat. Rechtvaardigingsstukken zoals facturen kunnen dus niet gebruikt worden als rechtvaardiging zodat moet uitgekeken worden naar alternatieve systemen. De bedoeling van het Forum bestond er in om na te gaan hoe verantwoording kan worden afgelegd en risico's kunnen worden beheerd in programme-based approaches.

In de uiteenzettingen tijdens het Forum kwam heel regelmatig de notie van "mutual accountability" ter sprake: de landen of instituties die de financiële middelen besteden moeten rekenschap afleggen tegenover de donor, maar de donor moet ook rekenschap afleggen tegenover het gastland. Dit is een logisch gevolg van het idee van partnerschap dat al sedert een tiental jaar opgang maakt in de samenwerking. Maar wat betekent dit in de praktijk? Vele partnerlanden zijn zo afhankelijk van externe financiering dat vertraging in uitbetaling of opschorten van hulpverlening een zware hypotheek legt op de begroting en de economie. De voorspelbaarheid van de hulp wordt dus een belangrijk element in de samenwerking, (en de accountability van donor naar ontvangend land toe), maar die voorspelbaarheid staat haaks op de filosofie van resultaatgerichte bijdragen, die dan weer een aspect vormen van accountability door het partnerland naar de donor toe (en van de donor naar diens parlement).

Prof. G. Helleiner gaf een verslag over de ervaring die in Tanzania werd opgedaan inzake donor-accountability⁴. De Helleinergroep bestaat uit een onafhankelijke groep deskundigen die zowel aan de Tanzaniaanse regering als aan de donors verslag uitbrengt over de mate waarin de donors stappen ondernemen om het 'ownership' van de ontwikkeling geleidelijk over te dragen aan de overheden in het partnerland. Het is een zeer politiek geladen gebeuren, maar het blijkt mogelijk om indicatoren te vinden die toelaten om het proces op te volgen. In totaal werden 18 indicatoren geselecteerd die elk op een schaal van A tot F werden geapprecieerd. Het domein van het beheer van de technische assistentie bleek echter zeer gevoelig te liggen. De discussie is overigens geleidelijk verschoven van 'ownership' naar 'aid-effectiveness'. Ownership wordt dan één van de vijf grote elementen die bijdragen tot het verhogen van de doeltreffendheid van

⁴ Zie paper: "Local Ownership and Donor Performance Monitoring: New Aid Relationships in Tanzania", November 2001 in bijlage 8.

de hulpverlening. De andere elementen zijn: verlaging van de transactiekosten, verhoging van de voorspelbaarheid van de hulpverlening, consolidatie van de audit-vereisten en resultaatgerichtheid en het beter afstemmen van technische assistentie op capaciteitsopbouw. Volgens Helleiner waren de omstandigheden in Tanzania evenwel zeer bijzonder en is het niet zeker dat deze ervaring ook in andere landen kan werken.

Het hele debat over 'ownership' werd door sommige deelnemers echter enigszins genuanceerd. Men moet met twee voeten op de grond blijven en oog hebben voor het feit dat nogal wat regimes in ontwikkelingslanden op de rand van implosie staan en/of zich alleszins weinig bekommeren om de centrale doelstelling van de samenwerking, met name duurzame armoedebestrijding. In die omstandigheden kan het blind of beginselvast toepassen van 'local ownership' wel eens leiden tot grote desillusies⁵

Programmahulp: Trends and issues (sector-wide approaches, poverty reduction support credits en results-based management).

Onder deze hoofding hoorden we een uiteenzetting van C. Berke (KFW) over de sector-wide approaches gezien vanuit het standpunt van het Special Partnership with Africa (SPA). Zij verwees naar de zgn. tracking study over sector-programma's van SPA waarin sector-programma's werden omschreven als interventies die gesitueerd zijn in een ruimer kader dat gekenmerkt wordt door de volgende elementen:

- er bestaat een sectoraal beleid en strategie
- er bestaat een jaarlijks sectoraal uitgavenprogramma en medium term expenditure framework
- de donor-inbreng wordt gecoördineerd door de regering
- er bestaat coherentie tussen het macro-economisch kader en de sector-uitgaven.

Binnen de sector-programma's kunnen verschillende uitvoeringsmodaliteiten toegepast worden: traditionele projecten, off-budget financieringen (vaak via NGO's), basket-funding, begrotingshulp.

Uit de analyse van SPA blijkt dat het volume van de sectorprogramma's stijgt, maar dat binnen de sector-programma's zelf de projectbenadering nog steeds de belangrijkste modaliteit blijft (ongeveer 50 %). Begrotingshulp en off-budget financieringen bedragen ongeveer 20%, basket-funding ongeveer 10 procent.

Sudhir Shetty van de Wereldbank gaf een kort overzicht van de huidige stand van zaken betreffende de Poverty Reduction Support Credits. Dit zijn de nieuwe categorie kredieten van de Wereldbank die de vroegere structurele aanpassingskredieten moeten vervangen. De PRSC's komen maar langzaam op gang⁶ en stellen natuurlijk evenzeer problemen inzake ownership, conditionaliteiten en voorspelbaarheid als de vroegere generatie interventies.

De interessantste uiteenzetting was deze van R. Lavergne over "Results-Based Management and Accountability for Enhanced Aid Effectiveness". De Canadese overheid is enkele jaren geleden overgestapt naar resultaat-gericht beheer (Results-based management). Voor CIDA en

⁵ Men kan het huidige ontwikkelingsbeleid van Zimbabwe allicht geen verwijt van slecht ownership maken, maar dat wil nog niet zeggen dat het gunstig is voor een effectieve armoedebestrijding.

⁶ Er werden tot nog toe slechts drie kredieten goedgekeurd (voor Burkina Faso, Oeganda en Vietnam)

de ontwikkelingssamenwerking stelt zulke benadering⁷ specifieke uitdagingen, vermits de resultaten in sterke mate ontsnappen aan directe controle door de financier. De problematiek van Results-based management en Program-based-approaches loopt dan ook grotendeels parallel. Verantwoording afleggen voor hulpverlening en verantwoording afleggen voor resultaat-gericht beheer stelt gelijkaardige vraagstukken van interventielogica (waarde van de causale verbanden tussen activiteiten en doelstellingen) van meten van resultaten (bepalen en opvolgen van indicatoren) en van attributie (welke factor bepaalt welke uitkomst). Daarenboven werd de problematiek duidelijk gesteld in het ruimere kader van de doeltreffendheid van de hulp. De doeltreffendheid van de hulp is één van de belangrijkste drijfveren achter de verschuiving naar programmahulp: men gaat er van uit dat het veel doeltrekender is via een sector-benadering het geheel van een sector structureel en duurzaam een stuk te verbeteren dan wel individuele project(-eiland)en te steunen met hoge kwaliteit maar geringe duurzaamheid en weinig kansen op verspreiding.

Er bestaan verschillende niveaus en richtingen van accountability: vanwege de donoragentschappen ten aanzien van hun parlementen; van de partnerlanden ten aanzien van de donoren; van de instituties in ontwikkelingslanden ten aanzien van hun eigen bevolking en van de donoren ten aanzien van de partnerlanden. Het komt er op aan systemen te vinden die behulpzaam zijn voor het bevorderen van de vier niveaus van accountability.

Verantwoording afleggen wordt in Canada gezien als een verplichting die samengaat met het sturen en beheren van financiële middelen. Het wordt door de Treasury Board ruim omschreven als “the obligation to demonstrate and take responsibility for performance in light of agreed expectations”.

In deze ruime omschrijving veronderstelt het afleggen van verantwoording dan ook heel verschillende dingen zoals:

- het appreciëren en beheren van risico's (risico-analyse en risico-beheer)
- het naleven van wetten, reglementen, beleidsopties en procedures
- het nastreven van resultaten
- het doeltreffend en doelmatig beheren van middelen
- het aantonen van goede prestaties (demonstrating performance)

Het aantonen van goede prestaties is niet hetzelfde als het aantonen van resultaten. De prestaties (performance) hebben hier betrekking op de manier waarop de donor zich van zijn taak kwijt. De resultaten daarentegen ontsnappen grotendeels aan directe controle door de donor en houden verband met de ontwikkelingsindicatoren die door de partnerlanden worden behaald. Dit onderscheid is belangrijk want het illustreert een hele paradigma-verschuiving in de hulpverlening. Donoren zijn niet zozeer verantwoordelijk voor het afleveren van welbepaalde resultaten (delivery results), maar wel voor het bewerkstelligen van verandering (catalyzing change). Het afleggen van verantwoording betekent in die context niet zozeer het rapporteren over behaalde resultaten, maar veeleer het rapporteren over de wijze waarop werd bijgedragen tot het behalen van resultaten of het realiseren van doelstellingen.

Verantwoording afleggen onder results-based-management betekent dan ook dat partenariaat en lokaal 'ownership' de overhand krijgen. De opdracht tot het afleggen van verantwoording tegenover de eigen instanties (parlement, publieke opinie) wordt niet opzij geschoven, maar

⁷ Vergelijkbaar met de Copernicus-hervorming in ons land.

uitgebreid tot nieuwe verantwoordingsvormen en kanalen. Daartoe behoort het bevorderen van lokaal 'ownership', het bevorderen van capaciteitsopbouw en het bevorderen van de accountability van de instituties in ontwikkelingslanden naar hun eigen bevolking toe. Deze uitbreiding vereist nieuwe procedures en werkmethodes en ook nieuwe strategieën van risico-beheer.

Lavergne wijst erop dat die nieuwe manier van werken tot conflicten kan leiden tussen de verschillende 'bedrijfsculturen' die aanwezig zijn binnen donoragentschappen. Er is een verschuiving van bureaucratische verantwoording naar resultaatgerichte verantwoording, van controle-gerichte modellen naar lokaal ownership en nieuwe verantwoordingskanalen. In zekere mate is het verhogen van ownership enkel maar mogelijk door het opgeven van eigen controle-mechanismen. De meningen over de mate waarin zulks kan of wenselijk is kunnen uiteenlopen. De evolutie stelt bijgevolg problemen van inschatting en beoordeling. De enige oplossing om deze problemen op te vangen bestaat in versterkt overleg en dialoog en duidelijke richtlijnen van de hoogste overheden.

De uiteenzetting van Lavergne is gebaseerd op een paper die wordt bijgevoegd als bijlage 1.

In een reactie op de uiteenzetting over "Results-based Management and Accountability for Enhanced Aid Effectiveness" stelde de vertegenwoordiger van het Canadese Rekenhof dat hij hoopte dat de visie die weergegeven wordt in de paper, snel wordt aanvaard als officiële richtlijn voor het ontwikkelingsbeleid van Canada. Ontwikkeling is immers een complex gegeven dat complexe opvolgingssystemen vereist. Het is geen lineair gebeuren. Men heeft vooral nood aan leerprocessen. Men moet ook realistisch zijn in de verwachtingen en over de capaciteiten. In de drang om resultaten te behalen mag men het rentmeesterschap (stewardship) niet veronachtzamen. Ontwikkelingshulp wordt gefinancierd met publieke fondsen en het vertrouwen van het publiek moet dan ook gevrijwaard worden.

Tour de table

Uit de tour de table bleek dat er heel wat verschillen zijn tussen de verschillende donoren. Er is ook veel verwarring omtrent de juiste draagwijdte van de terminologie die wordt gebruikt. Begrotingshulp, sectorhulp, programma-benadering, programmahulp, SWAP's: het blijven termen die niet voor iedereen hetzelfde betekenen en die nog niet zijn geaccepteerd als standaardcategorieën van de internationale samenwerking.

Naast de voorlopers (DFID in het Verenigd Koninkrijk, DGIS in Nederland, NORAD in Noorwegen...) zijn er nogal wat landen die interesse hebben voor en gunstig gestemd zijn ten aanzien van programma-benaderingen, maar die, net als België, moeilijkheden ondervinden om de nieuwe beleidsrichting om te zetten in praktische daden. In feite onderkennen de meeste landen de noodzaak van betere coördinatie, harmonisering en de bijdrage die programmahulp en begrotingshulp daartoe kunnen leveren, maar hebben zij nog heel veel vragen betreffende modaliteiten, implicaties en het verlies aan directe controle die daarmee gepaard gaat. Ook zijn er landen die er de voorkeur aangeven om hun hulp via niet-gouvernementele kanalen te besteden. Dit is het geval voor USAID. De documentatie van het Forum bevat een overzicht van de stand van zaken betreffende programma-hulp in elk van de belangrijke donoragentschappen. De Nota die werd ingeleverd over de stand van zaken in DGIS (B) is bijgevoegd als bijlage 2.

Financiële instrumenten en financieel beheer

Ontwikkelingssamenwerking opereert in een ruimer politiek en maatschappelijk kader. Zoals hoger werd gesteld heeft er een verschuiving plaats gevonden van project- naar programmahulp, maar die evolutie is eveneens te situeren in een politieke slingerbeweging. Die beweging gaat van een sterk geloof in planning en staatsdirigisme in de jaren 60 over een sterke desillusie over de efficiëntie van het staatsapparaat in de jaren '70, naar een heuse afslanking ervan onder de structurele aanpassingsperiode in de jaren 80 en 90. Het extreme liberaliseringsbeleid werd ondertussen echter vervangen door het erkennen van het belang van een degelijk werkend staatsapparaat, hetgeen heeft geleid tot vernieuwde aandacht voor het beheer van de publieke financiën in ontwikkelingslanden. Vandaar de huidige aandacht voor analyse en diagnose van de 'public expenditures' en de doeltreffendheid ervan.

Er bestaan heel wat 'instrumenten' die ontworpen werden om het vraagstuk van de 'accountability' binnen de openbare uitgaven van ontwikkelingslanden aan te pakken. Aangezien vooral multilaterale instellingen traditioneel programma-financiering toepassen is het niet verwonderlijk dat vooral zij actief zijn in het ontwerpen en gebruiken van zulke instrumenten. De kern van die instrumenten is steeds: hoe de risico's van het beheer van programma-hulp inzonderheid begrotingshulp door de lokale autoriteiten inschatten en het management versterken. Op dit ogenblik bestaan daarvoor vier belangrijke diagnose-instrumenten: de Country Financial Accountability Assessments (CFAA's), de Public Expenditure Reviews (PER's), de Country Procurement Assessment Reviews (CPAR's) en de Reports on Observance of Standards and Codes (ROSC's). Elk van die instrumenten zijn bedoeld om een analyse te maken van de praktijk en capaciteiten van het partnerland en bevatten veelal ook een Actieplan om de kwaliteit van het management te verbeteren⁸.

Er is een beweging aan de gang om de verschillende diagnose-instrumenten wat te stroomlijnen en te vereenvoudigen, zodat er minder overlapping plaats heeft. Dat gebeurt in het kader van het zgn. Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) programma van de Wereldbank dat mede wordt gefinancierd door de Europese Commissie en DFID.

De analyse die gemaakt wordt in deze diagnose-instrumenten, en daaraan gekoppeld het versterken van het financieel beheer van de openbare uitgaven in de partnerlanden, wordt ook meer en meer ingebouwd als voorwaarde voor het goedkeuren van PRSP's en het toekennen van schuldverlichting in het kader van het Highly Indebted Poor Countries-Debt Initiative (HIPC). De zgn. 'tracking-study'⁹ van het HIPC-initiatief had trouwens aan het licht gebracht dat van de 24 bestudeerde landen er geen enkel voldeed aan de vereisten van correct beheer van openbare financiën en dat heel wat landen nood hebben aan een 'substantial upgrading' (zie bijlage 3).

Men is het er over eens dat versterkt financieel beheer (dus onder meer het bestrijden van corruptie en fraude) eerder een politiek dan wel een technisch vraagstuk is. De kern van de huidige benadering is alleszins dat steun aan een algemene verbetering van het financieel

⁸ Er zijn verscheidene rapporten beschikbaar voor een aantal concentratielanden van de Belgische samenwerking; Bangladesh (CFAA, CPAR), Benin (PER, CFAA), Bolivia (CFAA), Burkina Faso (CFAA gepland), Ethiopië (PER, CFAA gepland), Laos (CFAA gepland), Mali (CFAA gepland), Mozambique (CFAA), Niger (PER), Oeganda (PER, CFAA), Peru (CFAA in uitvoering), Tanzania (PER, CFAA), Vietnam (PER, CFAA), Zuid-Afrika (CFAA). Er worden voor de periode juli 2002 juni 2003 CFAA's geprogrammeerd voor Cambodia, Ecuador, Niger, de Palestijnse gebieden en Senegal.

⁹ Zie www1.worldbank.org/publicsector/pe/actions/htm

beheer in de partnerlanden (en de onzekerheid die ermee gepaard gaat) te verkiezen is boven de zekerheid van accountability in eiland-projecten. Het is meer aangewezen om ervoor te zorgen dat het begrotingsproces voor het geheel van het land (of gehele sectoren) verbetert, dan wel als donor zelf in te staan voor het realiseren van bepaalde diensten (= delivery of inputs). De enige manier om daartoe bij te dragen en invloed te kunnen uitoefenen op de kwaliteit van het financieel beheer is het toekennen van een of ander vorm van programma- of begrotingshulp met daaraan gekoppeld het meewerken aan capaciteitsopbouw. Het versterken van lokale controle-organen, vooral de zgn. Supreme Audit Institutions (SAI's), vormt daarvan een cruciaal onderdeel.

Uit de informatie betreffende dit thema van de financiële verantwoording kunnen we nog twee elementen onthouden.

Ten eerste. De Wereldbank kende tot nog toe twee soorten van leningen: adjustment lending (met beleidsconditionaliteiten, maar zonder "factuur-controle") en investment-lending (met specifieke "factuur-controle"). De deelneming van de Wereldbank aan sector-wide approaches (SWAP's) werd geregeld via investment-lending. Dit hield in dat de Wereldbank niet kon meedoen met bepaalde systemen van basket-funding, omdat die zich niet lenen tot individuele factuur-controle, enkel tot gezamenlijke audits. Er is nu een nieuw beleid aanvaard dat de bank zal toelaten om aan basket-financiering deel te nemen en gezamenlijke audit-documenten te accepteren als rechtvaardiging voor de toegekende leningen¹⁰.

Ten tweede. Enkele bilaterale donoren zoals DFID (VK) en DGIS (NI) hebben een duidelijke keuze gemaakt met betrekking tot het rechtvaardigingsvraagstuk. De verantwoording die zij moeten afleggen ten aanzien van hun politieke en budgettaire autoriteiten heeft niet langer betrekking op de uitgaven zelf (die wordt verschoven naar het ontvangende land), maar wel op het proces of de zorgvuldigheid waarmee de beslissing om begrotingshulp toe te kennen, wordt gemaakt¹¹.

Meer aandacht voor ownership, institutionele ontwikkeling en capaciteitsopbouw en de implicaties daarvan voor de procedures van de donoren.

De organisatoren hadden een gedeelte van het tijdsschema gereserveerd voor het uitwisselen van ervaringen over de wijze waarop de agentschappen zich hebben aangepast aan de nieuwe manier van benaderen. Die nieuwe manier van werken impliceert dat veel meer aandacht wordt besteed aan het bevorderen van 'ownership' en aan het versterken van de lokale instituties.

¹⁰ Het ware goed dat DGIS zich een gelijkaardig beleid zou eigen maken. Uit het eindverslag van de attaché in Kampala blijkt dat DGIS zich niet akkoord kon verklaren met het accepteren van gezamenlijke donor-audits als rechtvaardiging. Dat is een spijtige zaak.

¹¹ "When funds are granted to the recipient government for direct budget support DFID is not directly responsible for the use of those funds. Rather, DFID is responsible for making a sound ex-ante assessment of the effectiveness of the recipient government's systems and practices, deciding whether the level of risk is acceptable, and taking appropriate steps to mitigate and monitor the risks." (Issues: Managing Fiduciary Risk When providing Direct Budget Support, DFID, March 2002), zie bijlage 4.

Voor Nederland: "Our Auditor General had been pushing the Minister for Development Cooperation on taking a stand as to how far ministerial responsibility reached for the more than 3 billion euro spent annually on development cooperation. A note was discussed and adopted in parliament stressing the fact that the minister is not so much responsible for the end result but instead is to be held accountable for the process. The new core policy has been summarized in the Four Golden Rules: a) investigate the other party before doing business; b) make sure that anticipated results and all contractual obligations are well documented; c) monitor and evaluate progress; and d) apply sanctions when necessary". Zie bijlage 5 voor een interessant overzicht van de beleidsverschuiving in de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking.

De meest interessante informatie voor DGIS is allicht de ervaring die werd opgedaan door de Nederlandse samenwerking. Doris Voorbraak presenteerde de ervaring die door de Nederlandse DGIS werd opgedaan in de evolutie naar een meer programma-gerichte benadering en naar institutionele capaciteitsopbouw¹². De Nederlandse samenwerking kon zich aanpassen aan de nieuwe behoeften dank zij een reeks voorafgaande hervormingen, met name de organisatorische hervorming uit 1996 (volledige integratie in BZ, met landendesks die politiek, handel en ontwikkelingssamenwerking omvatten), de decentralisering naar de ambassades toe (1997), de vereenvoudiging van procedures voor project en programma-cyclus (nieuwe vereenvoudigde operationele richtlijnen) en de discussie in het Parlement over de interpretatie die dient te worden gehecht aan de Ministeriële verantwoordelijkheid voor uitgaven in ontwikkelingslanden.

Tot de succesfactoren behoren ongetwijfeld het engagement op het allerhoogste niveau (politiek en administratief) en de voorafgaande gunstige omgevingsfactoren, maar ook in Nederland was er weerstand tegen verandering en ondervond men moeilijkheden om het gepaste human resource beleid te voeren. De Nota over de evolutie in Nederland is bijgevoegd als bijlage 5. Het is een 'gevalstudie' die ongetwijfeld heel wat nuttige informatie inhoudt voor wie begaan is met de hervormingsmoeilijkheden van de Belgische samenwerking¹³.

Monitoring en evaluation

Een aanschouwelijke manier om duidelijk te maken waar het bij de discussie over accountability eigenlijk over gaat (verantwoording afleggen over de mate waarin ontwikkelingsgeld heeft bijgedragen tot ontwikkeling versus controle of er geen fraude of corruptie is gepleegd bij de betalingen) komt tot uiting in de uiteenzetting van Gilles Hervio (Europese Commissie). Zie in dat verband de powerpointpresentatie in bijlage 6 en de nota over de huidige werkwijze van de Commissie in bijlage 7. Het nieuwe Europese beleid is grotendeels gebaseerd op de zgn. pilootervaring met nieuwe conditionaliteiten die in het kader van SPA werd gerealiseerd in Burkina Faso. Uit de grafiek op p. 3 van de powerpointpresentatie blijkt dat zowel het bezoek aan gezondheidscentra als de inentingsgraad van kinderen in Burkina Faso een dalende trend vertoonde in de periode 1986-98. Met andere woorden de ontwikkeling op dit vlak was negatief, ondanks de vele project en macro-economische steun die werd verleend. De Commissie heeft daaruit de conclusie getrokken dat de oude werkwijze en oude conditionaliteiten niet vruchtbaar waren. Vandaar ook dat zij nu een volledig alternatieve werkwijze volgt die er op gericht is de financiële bijdragen van de Commissie in toenemende mate afhankelijk te maken van het behalen van concrete ontwikkelingsresultaten.

De nieuwe Results-Based-Resource Allocation werkt als volgt. Een eerste nog steeds zeer omvangrijke vaste schijf (ongeveer 80%) wordt uitbetaald als aan de grote macro-economische voorwaarden is voldaan (gelinkt aan een IMF-programma). Een tweede variabele schijf wordt uitbetaald in functie van het behalen van welbepaalde resultaten, gemeten aan objectief meetbare indicatoren. De indicatoren hebben meestal betrekking op enerzijds het begrotingsbeheer (1/3) en anderzijds de evolutie in de sector¹⁴(2/3). De verschuiving naar

¹² Recente evolutie die grotendeels werd gestuurd en begeleid door het denkwerk van Jean Bossuyt (ECDPM) "Mainstreaming Institutional Development: Why is it Important and How Can It Be Done?", October 2001. Produced for the Dutch Ministry of Foreign Affairs.

¹³ In Nederland wordt met geïntegreerde desks gewerkt

¹⁴ Al naargelang het domein worden verschillende indicatoren vooropgesteld. Bvb. inzake begrotingsbeheer: het deel van de uitgaven dat naar de periferische structuren gaat, de hoogte en het aandeel van de sociale uitgaven in

resultaatgerichte ontwikkelingssamenwerking verklaart ook waarom de Commissie de laatste tijd zoveel belang hecht aan de discussie over indicatoren¹⁵.

Deze nieuwe werkmethode van de Commissie bevat ongetwijfeld een behoorlijk potentieel van ontwikkelingsrelevante krachten, maar men moet natuurlijk oppassen met eventuele neveneffecten, zoals mogelijke manipulatie en overdreven aandacht voor het formele karakter van de indicator i.p.v. de achterliggende realiteit. Men is het er echter over eens dat het gebruik van objectief verifieerbare indicatoren de beleidsdialoog alleen maar gemakkelijker kan maken en dat dit ook toelaat om de civiele maatschappij nauwer te betrekken bij het ontwikkelingsgebeuren.

Indicatoren

Er wordt recentelijk dus veel aandacht geschonken aan de problematiek van de ontwikkelingsindicatoren¹⁶ en andere technieken om de evolutie van de ontwikkeling op een zo objectief mogelijke wijze te meten. Vertegenwoordigers van de Nederlandse samenwerking stelden een synthese voor van de werkzaamheden die recentelijk werden verricht op het vlak van de keuze van doelen (targets) en indicatoren. Zij baseerden zich daarvoor op de studie van Pari Baumann: "Information and Power, Implications for Process Monitoring, A Review of the Literature", ODI, September 1999 en de SPA-studie van Booth en Lucas: "Desk Study of Good Practices in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems", ODI, November 2001.

Enkele interessante conclusies daaruit:

- Monitoring design cannot solve problems of weak planning
- Monitoring task is to follow progress on a mutually agreed implementation path
- Corporate identity has an influence on information
- Monitoring is not just a technical, but also a political matter
- Monitoring of input and intermediate implementation issues are neglected until now
- Indicators should be selected on the basis of careful thinking about the goals to be reached: avoid indiscriminate lists

De sprekers onderstreepten ook de noodzaak om zoveel mogelijk gebruik te maken van zgn. bottom-up -indicatoren. Dit is een stelling waar wij niets op tegen hebben, maar het mag niet doen vergeten dat de gehele internationale gemeenschap in de opvolging van de Millenniumverklaring afspraken heeft gemaakt over het gebruik van indicatoren. Deze afspraken moeten worden nagekomen.

In het algemeen is het niettemin vrij duidelijk dat het hele debat over indicatoren moet gevoerd worden per land in het kader van het overleg inzake de Poverty Reduction Strategy, of bij ontstentenis daaraan het sectoraal beleid.

Een interessante informatieve techniek is deze van de 'social audits'. Dit zijn eigenlijk relatief eenvoudige enquêtes bij de begunstigen van de programma's die toelaten om na te gaan hoe

de begroting. In de gezondheidssector: bezoek van gezondheidscentra, inentingsgraad... Voor het onderwijs: inschrijvingsgraad, doorstroming naar het secundair onderwijs, ratio leerlingen onderwijzer ... Zie bijlage 7 p. 5.

¹⁵ Zie in dat verband ons verslag D21/KP van 4 april 2002 over de EU-vergadering van 14 maart over indicatoren.

¹⁶ Er werd onlangs door D21 een discussienota over het gebruik van ontwikkelingsindicatoren in de Belgische samenwerking opgemaakt (draft 14 mei 2002).

zij de efficiëntie en kwaliteit van de ontwikkelingsprogramma's ervaren. Zij laten ook toe om zicht te krijgen op nevenverschijnselen zoals het betalen van smeergeld en andere financiële aspecten.

Managing the Accountability Challenge

Zoals eerder werd gesteld hangt het doeltreffend afleggen van verantwoording sterk samen met de politieke bereidheid om zulks te doen. De politieke en praktische haalbaarheid van verantwoordingssystemen is niet zomaar gegeven. Een interessante ervaring is ongetwijfeld deze die werd opgedaan in de onderwijssector in Oeganda. Zie paper in bijlage 9. Het Oegandese systeem werkt vrij gedecentraliseerd met overdracht van financiële middelen naar de gedecentraliseerde besturen. Naast de traditionele technieken (financiële rapportering en audit, inhoudelijke rapportering, monitoring...) heeft Oeganda gebruik gemaakt van enkele vrij revolutionaire technieken die hebben bijgedragen tot een veel betere verantwoording dan gebruikelijk.

De eerste techniek zijn de zgn. financial tracking studies. Er werden drie zulke studies uitgevoerd die als doel hebben na te gaan welk gedeelte van de vrijgemaakte fondsen effectief tot op het bedoelde gedecentraliseerde niveau (= schoolniveau) geraakten. De tracking study uit 1996 had aangetoond dat slechts 36% van de Universal Primary Education (UPE) capitation grant funds door de scholen werd ontvangen. De rest bleef hangen op het niveau van de districten. Uit de tracking study van 1999 bleek reeds een enorme vooruitgang vermits toen 90% van de fondsen de scholen bereikte. De resultaten van 2001 zijn nog niet beschikbaar.

Een tweede zeer doelmatige techniek bestaat er in om de vrijmaking van de fondsen publiek aan te kondigen in de kranten en op de radio. De scholen zijn daarenboven verplicht om zowel hun actieprogramma als de ontvangst van de verschillende financiële stortingen op publieke borden kenbaar te maken zodat alle betrokkenen er kennis van kunnen nemen.

Dit zijn relatief eenvoudige, maar zeer doelmatige systemen van accountability. Hun invoering of toepassing loopt natuurlijk niet steeds van een leien dakje en er blijven moeilijkheden rijzen op het vlak van capaciteit, corruptie en bereikbaarheid, zoals in de paper van bijlage 9 wordt gesteld. Het is evenwel duidelijk dat deze pragmatische invoering van lokale systemen van verantwoording vanuit ontwikkelingsstandpunt zeer krachtige instrumenten en argumenten vormen om de overschakeling naar programmahulp te rechtvaardigen.

De Oegandese ervaring illustreert eveneens hoe politieke beslistheid een groot verschil kan maken op het vlak van accountability. Hulpverlening, machtsposities en accountability hangen nauw samen. Men kan ook enkel doeltreffend werken aan capaciteitsopbouw inzake accountability nadat de politieke bereidheid om rekenschap af te leggen voldoende sterk is geworden.

Opvolging en toekomstige activiteiten van het Netwerk

Het laatste gedeelte van het Forum was gewijd aan verdere opvolging. De initiatiefnemers kijken uit naar een grotere impact van hun werkzaamheden en nodigen dan ook andere donoren uit om actief mee te werken aan het netwerk. De meeste deelnemers, waaronder ook wij, hebben hun belangstelling voor verdere samenwerking op dit vlak te kennen gegeven. Het is immers via informatieverspreiding en 'peer-pressure' dat vooruitgang kan worden geboekt op een terrein dat toch cruciaal zal zijn in de toekomstige evolutie van de internationale samenwerking.

Conclusie en nabeschouwingen

De organisatie van het Forum was van zeer degelijke kwaliteit, zowel organisatorisch als inhoudelijk. Het bracht een keur van deskundigen en verantwoordelijken uit Noord en Zuid bij elkaar om van gedachten te wisselen over een thema dat in de toekomst ongetwijfeld centraal zal komen te staan in de internationale samenwerking.

De ter beschikking gestelde documentatie is tegelijkertijd omvangrijk en pertinent. In de bijlagen worden enkele van de meest interessante papers opgenomen.

Het lijkt ons belangrijk om de verkregen informatie maximaal te benutten in de context van het Belgisch samenwerkingsbeleid. De in het Forum besproken internationale problematiek is immers uitermate toepasselijk op de vragen en bekommernissen omtrent programma-hulp, die leven in en rond DGIS.

Dit houdt in de eerste plaats in het doorzenden van de huidige stand van zaken naar geïnteresseerde partijen: Inspectie van Financiën, Rekenhof, Begroting.

In de tweede plaats zal het rapport verspreid worden naar attachés en geïnteresseerde diensten en eventueel toegelicht tijdens de komende attaché-dagen (einde september).

De implicaties voor beleid en werkmethoden zijn dusdanig dat opvolgingsvergaderingen met alle betrokkenen ons een evidente noodzaak lijken.

KP/LC/herwerkt 8/7/02

K. Panneels

L. Callewaert

Lijst van bijlagen

0. Annotated agenda
1. Results-Based Management and Accountability for Enhanced Aid Effectiveness, May 2002, Réal Lavergne, CIDA
2. Program-Based-Approaches in Belgian Development Cooperation, May 2002
3. Uittreksel uit de HIPC-tracking study (appreciatie van de Public Expenditure Management Systems in 24 HIPC-landen), Wereldbank en IMF, Maart 2002
4. Managing Fiduciary Risk When providing Direct Budget Support, DFID, March 2002
5. Mainstreaming institutional development: implications of program-based approaches for donor procedures, approaches and structures. The case of Dutch Development Co-operation, June 2002
6. Powerpoint-presentatie: Use of indicators in EC-programming and budget support, G. Hervio, European Commission, June 2002
7. Conditionality in the Budget Support for Poverty Reduction Financial Proposals, EC.
8. Local Ownership and Donor Performance Monitoring: New Aid Relationships in Tanzania, G.Helleiner, University of Toronto, November 2001.
9. Managing the Accountability Challenge: The Uganda Education Sector Experience Under Sector Wide Approach (SWAP) to Development, Ministry of Education and Sports, June 2002