

DOCUMENT B

BUDGETSTEUN IN MOZAMBIQUE

1. Achtergrond

In 'document A' wordt een overzicht gegeven van de verschillende vormen of basismechanismen van budgetsteun alsook de basiscriteria voor deelname door België aan deze hulpvorm.

'document B' geeft aan waarom Mozambique in aanmerking komt voor Belgische budgetsteun. Daarvoor worden kort de algemene criteria voor Belgische budgetsteun getoetst aan het concreet dossier Mozambique.

Eveneens wordt een eerste concreet dossier inzake sectorspecifieke budgetsteun voor Mozambique toegelicht. Daarvoor is een eerste BTC zending georganiseerd die het voorstel onderzocht voor Belgische budgetsteun voor het gezondheidsluik van het zgn. postnoodhulp rehabilitatieprogramma of PERP (zie ook bijlage 'Rapport de Mission, Premier étape', BTC).

In mei 2001 tekende de Belgische staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking een algemeen akkoord met de Mozambikaanse regering. Op de internationale donorconferentie naar aanleiding van de overstromingen in Mozambique van begin 2000 (7/8 mei 2000) beloofde België 15 miljoen \$ voor post-noodhulp rehabilitatie. Geopteerd werd 7 miljoen \$ in een eerste fase toe te wijzen voor één sector, namelijk rehabilitatie in de gezondheidssector, en de financiële middelen toe te wijzen via de Mozambikaanse begroting. Een concreet samenwerkingsvoorstel met Nederland ligt momenteel voor.

DGIS onderzoekt eveneens de mogelijkheid voor algemene budgetsteun in een tweede fase via het mechanisme van een 'Gezamenlijke Donorgroep' (zie ook het zendingsverslag 'Participation au Joint Donor Review' van Mevr. Véronique Staes als bijlage).

Eind 2000 hebben acht donoren eveneens een samenwerkingsprotocol opgesteld met de Mozambikaanse overheid – het zgn. *Joint donor programme for macro financial support to the government of Mozambique* – dat voorziet in algemene budgetsteun voor Mozambique. België is een waarnemend lid van deze *Joint Donor Group*, en bestudeert de mogelijkheden om voor het einde van 2001 volwaardig lid te worden.

2. Mozambique en budgethulp

Mozambique heeft reeds geruime tijd ervaring met diverse vormen van budgetsteun. Vooral Nederland en Zweden, maar ook Noorwegen, Engeland, Denemarken, Ierland en Zwitserland ondersteunen Mozambique via de begroting en er is samenwerking met multilaterale organisaties zoals IMF, Wereldbank en UNDP bij de hervormingen van beleid en overheidsinstellingen. Eveneens lopen in het verlengde van deze budgetsteun diverse projecten of vormen van technische assistentie met de Mozambikaanse regering.

Criterium 1 : Mozambique is één van de Belgische partnerlanden.

Criterium 2 : Mozambique voert een volwaardige dialoog en werkt samen met zowel donoren als multilaterale instellingen waaronder Wereldbank, IMF en UNDP. Er zijn eveneens

samenwerkingsvormen waarbij donoren gezamenlijk met de Mozambikaanse overheid algemene budgetsteun en een begeleidend programma van institutionele hervorming en opvolging uitwerken (*Joint donor program for macro financial support to the government of Mozambique*).

Criterium 3 : Het land blijft sterk afhankelijk van substantiële budgetsteun: een groot tekort op de lopende rekeningen (gevolg van zeer kleine exportbasis en onvoldoende kapitaalinstroom) moet gefinancierd worden en er is slechts een kleine basis van lokale spaargelden. Daardoor ontstaat een tekort om ontwikkelingsuitgaven te financieren. De financiële behoeften worden geprojecteerd op 500 à 600 miljoen \$ per jaar op middellange termijn. Zelfs met het substantieel opvoeren van de inkomsten uit belastingen blijft Mozambique voor een aanzienlijke tijd aangewezen op buitenlandse steun om de oplopende openbare uitgaven voor ontwikkelingsdoeleinden te kunnen financieren.

Zowel donoren als Wereldbank spreken zich positief uit over het proces van het opstellen van de begroting alsook de kwaliteit van deze begroting die ook duidelijk de beleidsprioriteiten weerspiegelt, onder meer op het vlak van armoedebestrijding.

Criterium 4 : De Mozambikaanse overheid voert een dialoog met donoren en multilaterale instellingen over volgende basiselementen: de vooruitgang op het vlak van armoedebestrijding, het mobiliseren van eigen middelen (fiscale hervormingen, enz.), het beheer van de overheidsfinanciën alsook de hervorming van de instellingen in het algemeen. Die elementen zijn geëpiciteerd in:

- Het overzicht van prioriteiten zoals uiteengezet in het *Medium Term Fiscal and Expenditure Framework*, de *Poverty Reduction Strategy Papers*,
- de kwartaaloverzichten van de begrotingsuitgaven (zoals gestipuleerd in de Wet 15/97),
- overzicht van de vooruitgang in het kader van het Plan ter Bestrijding van de Absolute Armoede (PARPA), studies en peilingen naar de armoede zoals die sinds enkele jaren worden uitgevoerd,
- studies, rapporten en jaaroverzichten in uitvoering van het *Joint donor programme for macro financial support to the government of Mozambique*.

Criterium 5 : De Mozambikaanse overheid heeft het wisselkoersbeleid op grondige wijze hervormd. (Een meer gedetailleerde beschrijving van het mechanisme is vervat in diverse rapporten die opgesteld zijn in het kader van onder meer de Joint Donor Reviews).

Criterium 6 : Aan dit criterium is voldaan (voor meer achtergrondinformatie kunnen de ‘reviews’ van de Joint Donor Group geraadpleegd worden of ook het verslag van DGIS (..).

Criterium 7 : De Mozambikaanse overheid heeft na de burgeroorlog belangrijke stappen gezet op weg naar verzoening door onder meer het proces van demobilisatie en reïntegratie van ex-strijders te bevorderen. Er doen zich nog schendingen voor van de rechten

van de mens, en op het vlak van politieke democratisering wordt gewezen op de voortdurende polariteit tussen de twee grootste partijen die nog kiemen van conflict in zich draagt. Maar tegelijkertijd wordt eveneens erkend dat deze schendingen niet systematisch zijn, en dat de bredere beleidsdialoog tussen Mozambikaanse overheid en donoren en multilaterale instellingen niet zonder gevolgen blijft.

Criterium 8: Er is een hecht samenwerkingsverband op het vlak van onder meer algemene budgetsteun, de zgn. *Joint Donor Group* (zie ook bijlage 2). Bovendien zijn er eveneens diverse vormen van samenwerking, onder meer in het kader van de zgn. sectorbrede aanpak (SWAp) zoals in de gezondheidssector. Meer punctuele samenwerkingsvormen doen zich eveneens voor, zoals die voorbereid wordt tussen de Nederlandse en Belgische ontwikkelingssamenwerking op het vlak van de sectorspecifieke budgetsteun voor het postnoodhulpprogramma in de gezondheidssector.

Criterium 9: Essentieel onderdeel van het samenwerkingsverband in Mozambique is het opstellen van periodieke reviews – die in sommige gevallen uitgebreid worden met ‘value for money’ audits.

3. sectorspecifieke budgetsteun - post-noodhulp rehabilitatie in de gezondheidssector

In opvolging van de beleidsopties voor Mozambique heeft BTC een voorstel uitgewerkt voor het kanaliseren van de Belgische hulp voor het *post-emergency rehabilitation program* in de gezondheidssector waarbij:

- het geld overgemaakt wordt via de Mozambikaanse staatsbegroting om zo de kwaliteit te verbeteren van het lokaal bestuur en het functioneren van de lokale instellingen te steunen;
- het mechanisme zo eenvoudig mogelijk wordt gehouden,
- geen afbreuk gedaan wordt aan de nodige garanties en veiligheidsmechanismen met betrekking tot monitoring van het gebruik van de middelen en het auditen van impact (*value for money auditing*).

Het meest aangepaste mechanisme om de Belgische postnoodhulp steun te kanaliseren is dan:

- gebruik te maken van het 'vereenvoudigde schema voor de fondsenstroom voor steun aan postnoodhulp rehabilitatie' ;
- en om zich te integreren in het systeem van monitoring, rapportering en auditing zoals Nederland dat momenteel heeft uitgewerkt voor het kanaliseren van hun 45 miljoen \$ tellende hulpprogramma voor postnoodhulp rehabilitatie.

1. het vereenvoudigde schema voor de geldstroom

Een akkoord wordt ondertekend met de Mozambikaanse overheid en de donor dat onder meer aangeeft of het geld dat geormerkt wordt bestemd is voor a) postnoodhulp

rehabilitatie voor algemene doeleinden (postnoodhulp rehabilitatie in overeenstemming met de prioriteiten van de overheid) of b) voor meer specifieke sectoren (bijvoorbeeld de gezondheidssector).

Na ondertekening van het akkoord tussen de Mozambikaanse regering en de donor maakt deze laatste het geld over in deviezen op een speciale deviezenrekening van de Mozambikaanse Ministerie van Planning en Financiën op de Bank van Mozambique (Centrale Bank). Deze rekening is dezelfde voor alle donoren die opereren binnen dit systeem.

Op vraag van het Ministerie van Plan en Financiën verkoopt de Bank van Mozambique de deviezen op de Mozambikaanse geldmarkt en zet de tegenwaarde binnen de 48 uur in de lokale munt (meticais) op een centrale rekening van de schatkist.

In het geval van sectorspecifieke hulp stelt de sector in kwestie (bijvoorbeeld gezondheidssector) een plan voor voor het gebruik van de fondsen, een plan dat moet goedgekeurd worden door de Nationale Directie voor Publieke Rekeningen. Dit plan laat toe dat er voorschotten worden uitbetaald aan de sector in opeenvolgende schijven. Alvorens een volgend voorschot wordt uitbetaald dient de sector een rechtvaardiging voor te leggen van het gebruik van deze rekeningen. Op het einde van het jaar ronden de sectoren hun rekeningen af en de uitstaande balansen worden terug overgemaakt naar de Centrale Rekening bij de Schatkist, waarbij het fiscale jaar wordt afgesloten.

Indien goederen of diensten dienen aangekocht te worden in het buitenland worden de betalingen direct verzorgd van de buitenlandse deviezenrekening volgens vastgelegde aanbestedingsprocedures, autorisatie voor betaling door het Nationaal Directoraat voor Publieke Rekeningen, en het openen van kredietlijnen door de Bank van Mozambique.

Fiscalisering en interne auditing van de rekeningen: hierbij wordt de Centrale Rekening van de Schatkist betrokken (die het openen en functioneren van alle sectorrekeningen bij het bankierssysteem toelaat en superviseert), het Nationaal Directoraat van de Publieke Rekeningen (die de uitvoering van het budget en de presentatie van de rekeningen regelt), de Algemene Inspectie van Financiën (die het toezicht en de auditing behandelt), het Administratieve Tribunaal (aan dewelke het Ministerie van Plan en Financiën de uiteindelijke afrekeningen op het einde van het fiscaal jaar voorlegt), en uiteindelijk ook het parlement.

2. inschakeling in het Nederlandse systeem van monitoring, rapportage en externe audit

Nederland heeft een systeem van opvolging en rapportering ontworpen voor haar steun aan het postnoodhulpprogramma en verwelkomt de mogelijkheid dat België zich aansluit bij dit mechanisme. Dat systeem houdt onder meer in dat een extra externe '*value for money*' audit wordt uitgevoerd over het *post-noodhulp rehabilitatieprogramma* in de gezondheidssector. Dit laatste houdt in dat een gerespecteerd extern auditbedrijf een steekproef doet naar 'waar voor geld'. Dit heeft verschillende voordelen. Vooreerst is veel van het werk bij het opzetten van dit systeem reeds verricht. België kan snel toetreden zonder kostbare tijd te verliezen bij het ontwikkelen van een alternatief systeem. Er is eveneens een zekere veiligheid door een meer betekenisvol volume: het optrekken van dit

volume in eenzelfde systeem functioneert als een hefboom voor een effectiever gebruik van dat systeem. De motivatie om het beheerssysteem te doen functioneren neemt toe. Daarom is Nederland ook geïnteresseerd in een Belgische deelname.

Ten derde werkt dit systeem via het normale budgettaire systeem. De toevoeging van een onafhankelijke externe audit geeft een extra garantie op een doeltreffend en doelmatiger gebruik van de fondsen. Als dusdanig ondersteunt dit systeem het proces van het versterken van de *accountability* en de transparantie binnen het functioneren van het Mozambikaans budgettair proces. Via het systeem van de kwartaalrapportage kan de BTC vertegenwoordiger bovendien toetreden langsheen de Nederlandse *counterpart* om de uitvoering van het programma te monitoren. Ten slotte is het nuttig erop te wijzen dat Nederland een lange geschiedenis heeft van samenwerking in Mozambique, en dat samenwerking België toelaat haar expertise op te bouwen en te versterken.

Met betrekking tot de donoren heeft het Ministerie van Plan en Financiën de verplichting om driemaandelijks verslag uit te brengen over het gebruik van de fondsen en de uitvoering van de budgetuitgaven.

Overzicht van alternatieve hulpvormen voor post-noodhulp rehabilitatie

Er kan een *off-budget* regeling worden opgesteld waarbij de tegenwaarde niet in de staatsbegroting vloeit maar beheerd wordt in een aparte rekening. Dit alternatief en het opzetten van een begeleidend beheerssysteem in de gezondheidssector zal zeker meer tijd vergen en kostelijker zijn, temeer omdat het systeem los van andere donoren zou functioneren. Bovendien zou op deze manier een belangrijke doelstelling van budgethulp niet gerealiseerd worden, namelijk het ondersteunen van de verbetering van bestaande budgettaire procedures en structuren.

Het kanaliseren van de Belgische hulp voor het post-noodhulp programma in de gezondheidssector via het *Joint Donor Mechanism* is geen alternatief. Hoe nuttig ook, dit mechanisme wordt beter niet in aanmerking genomen omdat het in hoofdzaak gebruikt wordt voor algemene budgetsteun, en bovendien biedt de *Joint Donor Group* niet de extra *value for money* audit die wel geboden wordt in de samenwerking met Nederland.